

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2013

TIL ALÞINGIS

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal prenta og birta opinberlega fyrir 1. september ár hvert. Þetta ákvæði hefur staðið óbreytt frá stofnun embættisins árið 1987. Eins og fram kom í athugasemdum með frumvarpi til fyrstu laga um umboðsmann var þá fyrst og fremst haft í huga að mikilvægt væri að birta þannig úrlausnir umboðsmanns í einstökum málum og tekið fram að þær gætu síðar orðið leiðbeinandi í fjölda annarra mála og þannig orðið fordæmi. Í samræmi við þetta höfðu skýrslur umboðsmanns fram eftir árum að geyma ítarlegar upplýsingar um þær úrlausnir og álit sem umboðsmaður hafði látið uppi á liðnu ári. Skýrslan var þannig sá vettvangur þar sem starfsfólk stjórnýslunnar, lögfræðingar, laganemar og borgarar gátu kynnt sér úrlausnir umboðsmanns og notað þær í störfum sínum og til að fylgja eftir öðrum málum. Að sama skapi gafst þingmönnum kostur á að kynna sér þessar úrlausnir og ræða þær á vettvangi Alþingis. Upplýsingamiðlun um starfsemi umboðsmanns og úrlausnir hans hefur rétt eins og á fleiri sviðum samfélagsins tekið miklum breytingum og það hefur kallað á breytt verklag og í raun tilgang ársskýrslu umboðsmanns til Alþingis.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis árið 2000 var farið að birta jafnóðum allar helstu úrlausnir og álit umboðsmanns og þá sérstaklega þau mál sem hafa almenna þýðingu. Á heimasíðunni eru nú einnig birtar upplýsingar um þau mál sem umboðsmaður tekur til athugunar að eigin frumkvæði og lyktir þeirra. Á árinu 2011 var enn aukið við þessa upplýsingagjöf og stuttar reifanir á afgreiðslum umboðsmanns á nær öllum kvörtunum birtar, þótt þeim hefði verið vísað frá. Því miður þurfi að gera hlé á þessu síðastnefnda þegar kom fram á árið 2013 vegna álags sem fylgdi fjölgun kvartana og fækkun starfsfólks. Af þessum breytingum hefur leitt að árleg skýrsla umboðsmanns þjónar síður þeirri almennu upplýsingagjöf sem henni var ætlað í upphafi. Nú er skýrslunni fyrst og fremst beint til Alþingis. Þar eru sérstaklega dregin fram þau mál sem umboðsmaður telur tilefni til þess að vekja athygli Alþingis á og veittar almennar upplýsingar um starfsemi embættis umboðsmanns á viðkomandi ári. Öðru fremur er einnig lögð áhersla á að draga saman og birta upplýsingar um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns þannig að Alþingi geti tekið afstöðu til þess hvort tilefni er til frekari umfjöllunar um þau mál sem fram koma í skýrslunni eða almennt um starfshætti stjórnýslunnar á grundvelli upplýsinga þar.

Breytingar í upplýsingagjöf hafa þegar leitt til þess að prentuðum eintökum hefur verið fækkað og í ár er stigið frekara skref í þá átt með því að dreifa skýrslunni að mestu leyti rafrænt til þingmanna.

Þótt þegar hafi verið gerðar breytingar á framsetningu skýrslunnar af hálfu umboðsmanns er engu að síður mikilvægt að Alþingi og sú þingnefnd sem fjallar um skýrsluna taki afstöðu til þess hvort tilefni sé til frekari breytinga. Þar þarf líka að hafa í huga að fyrir lítið embætti og fálíðað er slíkt verkefni umfangsmikið þegar önnur verkefni eru ærin.

Þessi skýrsla hefur að geyma úrlausnir í málum frá árinu 2013 sem ég hef fjallað um sem kjörinn umboðsmaður og úrlausnir Róberts R. Spanó sem setts umboðsmanns. Í þeim tilvikum kemur fram að um sé að ræða umfjöllun setts umboðsmanns.

Reykjavík, 28. ágúst 2014
Tryggvi Gunnarsson.

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2013

1. september 2014

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfisvottuð prentsmiðja

EFNISYFIRLIT

I.STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2013	9
1 Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2 Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	11
3 Helstu viðfangsefni á árinu	11
3.1 Skipting eftir málaflokkum	11
3.2 Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993	15
3.3 Vandaðir stjórnarsýsluhættir	19
3.4 Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra	21
3.5 Útgáfa leiðbeininga og tilmæla	22
3.6 Ákvarðanir um málefni starfsmanna sveitarfélaga	24
3.7 Þjónustuskylndan	26
3.8 Mikilvægi þess að svör og rökstuðningur stjórnvalda sé skýr ...	27
3.9 Afgreiðslutími hjá umboðsmanni og ráðstafanir sem gripið hefur verið til af því tilefni	28
3.10 Breytt verklag við frumkvæðismál og birting upplýsinga um þau	30
3.11 Viðbrögð við tilmælum umboðsmanns	32
4 Frumkvæðismál	35
4.1 Inngangur	35
4.2 Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2013	36
4.3 Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2013 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	38
4.4 Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar	39
5 Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýsluframkvæmd	41
5.1 Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	42
5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrir- mæla	43
6 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	44
7 Erlent samstarf og fundir	47
II.TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2013	50
1 Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2013	50
1.1 Málafjöldi	50
1.2 Skipting kvartana	50
1.3 Afgreiðsla mála	52
1.4 Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	52
1.5 Skipting skráðra mála 2013 eftir viðfangsefnum	55
2 Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	56
2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2013	56
2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2013	57
2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2013 ...	58
2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2013	59
2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2013	59
3 Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	60
4 Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	62

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2013	65
1	Almannatryggingar 65
1.1	Lýtalækningar sem sjúkratryggingar almannatrygginga taka til. Rökstuðningur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 7053/2012) 65
2	Atvinnuleysistryggingar 66
2.1	Niðurfelling bótaréttar. Endurkrafa ofgreiddra bóta. (Mál nr. 6889/2012) 66
2.2	Rannsóknarreglan. Stjórnsýslukæra. Afstaða til nýrra upplýsinga. (Mál nr. 7242/2012) 67
3	Fangelsismál 69
3.1	Agaviðurlög. (Mál nr. 7222/2012) 69
4	Fjarskipti 70
4.1	Málsmeðferð. Álitsumleitan. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Skráningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 7000/2012) 70
5	Fjármála- og tryggingastarfsemi 72
5.1	Fjármálaeftirlit. Leiðbeinandi tilmæli. Lagaheimild. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6077/2010 og 6436/2011) 72
5.2	Fjármálaeftirlit. Gjaldskrá. Greiðsla kostnaðar vegna sérstaks umframeftirlits. Þjónustugjöld. (Mál nr. 6405/2011) 73
5.3	Veiting starfsleyfis sem rekstrarfélag verðbréfasjóða. Málshraðareglan. Tilkypping um tafir á afgreiðslu máls. Leiðbeiningarskylda. Meðalhófsreglan. (Mál nr. 6483/2011) ... 74
5.4	Fjármálaeftirlit. Heimildir stjórnvalds til að birta og leiðrétta upplýsingar opinberlega. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir (Mál nr. 6518/2011) 75
5.5	Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 6578/2011) 77
5.6	Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 6584/2011) 77
5.7	Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 6585/2011) 79
5.8	Fjármálaeftirlit. Greiðsla kostnaðar vegna athugunar á lánasöfnum viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja. Þjónustugjald. Lagaheimild. (Mál nr. 6639/2011) 80
5.9	Ákvörðun um lækun á skuldsetningu. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 7007/2012).. 81
5.10	Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 7288/2012) 82
6	Fæðingar- og foreldraorlof 84
6.1	Greiðslur vinnuveitenda til foreldra í fæðingarorlofi. Reikniregla. Lögskýring. Lögætisreglan. (Mál nr. 7022/2012, 7183/2012 og 7184/2012) 84
7	Heilbrigðismál 85
7.1	Eftirlitshlutverk forstöðumanns opinberrar stofnunar. Eftirlitshlutverk landlæknis. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 6697/2011) 85
7.2	Eftirlitshlutverk landlæknis. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 6767/2011) 86
8	Jafnréttismál 88
8.1	Kærunefnd jafnréttismála. Starfsveiting. Aðild að kvörtun til umboðsmanns. Lögbundið hlutverk. Svör stjórnvalds til umboðsmanns. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6395/2011) 88

9	Landbúnaður	91
9.1	Úthlutun tollkvóta vegna innflutnings á ferskum eggjum. Lagaheimild. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. (Mál nr. 6527/2011)	91
10	Lífeyrismál	93
10.1	Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda. Stjórnvald. Innheimta lífeyrissjóðsiðgjalda. Lagaheimild fyrir innheimtukostnaði. (Mál nr. 7193/2012)	93
11	Lögreglu- og sakamál.	95
11.1	Eftirlit með starfsemi lögreglunnar (Mál nr. F0018/2013)	95
12	Meðlag	97
12.1	Birting upplýsinga á vefsíðu. Forsvaranlegt mat. Meðalhófsregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 7070/2012)	97
13	Námslán og námsstyrkir	98
13.1	Skyldubundið mat. Lögmatísregla. (Mál nr. 6919/2012)	98
13.2	Afborganir. (Mál nr. 7308/2012)	98
13.3	Synjun. Endurkrafa. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 7533/2013 og 7534/2013)	99
14	Neytendamál	101
14.1	Kærunefnd. Aðgangur að upplýsingum. Andmælairegla. Frjáls álitsumleitun. Rökstuðningur. Málshraðaregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 7351/2012)	101
15	Opinberir starfsmenn	103
15.1	Yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra gagnvart undirstofnun. Forstöðumaður. Svör við erindum. Ófyrirséð greiðsluskylda. (Mál nr. 6211/2010)	103
15.2	Forstöðumenn ríkisstofnana. Kjararáð. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Málshraði. (Mál nr. 6540/2011)	104
15.3	Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 6560/2011)	106
15.4	Ráðning í starf deildarstjóra. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mat á hæfni umsækjenda. Forsvaranlegt mat. Skráningarskylda. (Mál nr. 6614/2011)	108
15.5	Veiting starfa í lögreglu. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. (Mál nr. 6649/2011)	110
15.6	Laun og starfskjör. (Mál nr. 6913/2012)	111
15.7	Skyldubundið mat. (Mál nr. 7066/2012)	112
15.8	Kjararáð. Endurskoðun launa. Skyldubundið mat. (Mál nr. 7081/2012)	113
15.9	Ráðning skólastjóra. Sveitarfélög. Aðstoð utanaðkomandi aðila. Valdframsal. (Mál nr. 7100/2012)	114
15.10	Ráðning leikskólakennara. Sveitarfélag. Andmælaréttur. (Mál nr. 7108/2012)	115
15.11	Ráðning í starf forstöðumanns í búsetuþjónustu við fatlað fólk. Sveitarfélag. Framsetning auglýsingar. (Mál nr. 7144/2012)	116
15.12	Forstöðumenn ríkisstofnana. Kjararáð. Launagreiðslur. Rökstuðningur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 7172/2012)	117
15.13	Breyting á störfum. Jafnræðisreglan. (Mál nr. 7343/2013)	118
16	Samgöngumál	121
16.1	Flugmál. Stjórnsýslukæra. Frávísun. Lögvarðir hagsmunir. (Mál nr. 7075/2012)	121

17	Skattar og gjöld	122
17.1	Sakamál. Meðalhófsreglan. Framsending máls til lögreglu sem rannsóknaraðgerð. Húsleit og haldlagning. Friðhelgi einkalífs. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 6335/2011)	122
17.2	Álag á skrásetningargjald við Háskóla Íslands. Birting reglna. (Mál nr. 6533/2011)	123
17.3	Útreikningur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Birting reglna. (Mál nr. 6938/2012)	125
17.4	Yfirséttanefnd. Endurupptaka. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 7182/2012)	126
17.5	Álagning stöðubrotsgjalds. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. (Mál nr. 7322/2012)	127
18	Skipulags- og byggingarmál.	128
18.1	Skipulagsmál (Mál nr. 6853/2012)	128
19	Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	129
19.1	Forsetakosningar. (Mál nr. 7064/2012)	129
19.2	Kosningar til Alþingis. (Mál nr. 7415/2013)	129
20	Sveitarfélög	131
20.1	Bann við hundahaldi. Úrskurðarskylda. (Mál nr. 7024/2012) ...	131
IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA		133
V. SKRÁR		137
1.	Númeraskrá	137

I STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2013

1 Skrifstofa umboðsmanns Alþingis

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags. Fram til 26. maí var skrifstofan að Álftamýri 7 í Reykjavík en frá þeim tíma í Þórshamri við Templarasund 5, einnig í Reykjavík. Auk umboðsmanns störfuðu að jafnaði níu starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2013. Hafsteinn Dan Kristjánsson lögfræðingur kom aftur til starfa 1. júní eftir að hafa dvalist erlendis við nám og var ráðinn sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns frá 1. nóvember. Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri, Anna Tryggvadóttir, Maren Albertsdóttir, Margrét María Grétarsdóttir og Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir lögfræðingar voru í starfi allt árið. Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur fór í fæðingarorlof 12. ágúst. Ottó Björgvin Óskarsson lét af störfum 31. ágúst. Daði Kristjánsson og Rún Knútsdóttir lögfræðingar, sem bæði komu tímabundið til starfa hjá umboðsmanni meðan þau voru í leyfum frá föstum störfum sínum í stjórnsýslunni, létu af störfum, Daði 31. janúar og Rún 31. maí. Vegna takmarkaðra fjárveitinga hefur ekki verið unnt að halda áfram að gefa starfsfólki úr stjórnsýslunni kost á að koma tímabundið til starfa hjá umboðsmanni. Flóki Ásgeirsson lögfræðingur kom til starfa 13. maí. Katrín Þórðardóttir og Sigurður Kári Arnason lögfræðingar komu til starfa 1. desember og 15. nóvember.

Forsætisnefnd Alþingis samþykkti að tillögu minni að Róbert R. Spanó prófessor yrði settur umboðsmaður samhliða mér frá 1. mars til og með 30. september. Var það gert á grundvelli heimildar í 3. mgr. 14. gr. laga um umboðsmann Alþingis. Róbert sinnti daglegum störfum umboðsmanns og afgreiðslu mála á tímabilinu og ætlunin var að ég sinnti fyrst og fremst undirbúningi og samantekt á fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar en Alþingi hafði samþykkt sérstaka fjárveitingu til embættis umboðsmanns til þessa verkefnis. Reyndin varð hins vegar sú að vinna við undirbúning að flutningi á skrifstofu umboðsmanns í Þórshamar og breytingar á því húsnæði auk afgreiðslu ákveðinna mála sem voru á lokastigi varð tímafrekari heldur en gert hafði verið ráð fyrir og minni tími gafst því til að sinna vinnu við fræðsluefnið. Þegar tímabundinni setningu Róberts lauk var hann settur umboðsmaður í einu máli sem þá var á lokastigi en auk þess var Björn L. Bergsson hæstaréttarlögmaður á árinu settur umboðsmaður til að fjalla um eitt mál.

Yfir sumarmánuðina hafði einn laganemi námsdvöl á skrifstofunni en að auki voru laganemar ráðnir tímabundið til starfa meðfram námi.

Frá árinu 1998 hefur Róbert R. Spanó starfað með mér á vettvangi umboðsmanns Alþingis. Þar hefur hann komið að verkum sem starfsmaður, lengst af sem sérstakur aðstoðarmaður umboðsmanns. Eftir að Róbert fór til fastra starfa við lagadeild Háskóla Íslands árið 2004 hefur hann aðstoðað mig við úrlausn einstakra mála. Þá hefur hann tvívegis verið settur umboðsmaður samhliða mér meðan ég sinnti sem umboðsmaður sérstökum verkefnum og einnig hefur hann verið settur umboðsmaður í einstökum málum. Róbert var á árinu 2013 kjörinn dómari við Mannréttindadómstól Evrópu og hóf þar störf 1. nóvember 2013. Róbert varð þannig annar dómari sem kjörinn er fyrir hönd Íslands til setu í dómstólum sem kemur úr röðum þeirra sem sinnt hafa starfi umboðsmanns Alþingis. Gaukur Jörundsson, fyrsti kjörni umboðsmaðurinn, sat í dómstólum á árunum 1998 til 2004. Um leið og Róberti eru þokkuð störf í þágu umboðsmanns Alþingis er honum árnað heilla á nýjum starfsvettvangi.

Hinn 11. júlí 2014 var skrifstofa umboðsmanns Alþingis formlega opnuð í nýju húsnæði, Þórshamri, að Templarasundi 5 í Reykjavík. Þann dag voru 25 ár liðin frá því að fyrsta skrifstofa umboðsmanns Alþingis var opnuð. Þórshamar er í eigu Alþingis og

forsætisnefnd þess tók ákvörðun um að afhenda embætti umboðsmanns húsið til afnota. Embættið hefur allt húsið til umráða en þar eru þrjár skrifstofuhæðir auk kjallara og riss. Í kjallara eru skjalageymslur og fleira en ris hússins er enn óeinangrað og óinnréttað. Áform eru um að nýta risið fyrir fundaaðstöðu og að hluta fyrir bókasafn embættisins. Í tengslum við flutninginn lét Alþingi gera endurbætur á húsinu að innan og tóku þær mið af því að færa húsið sem mest til upprunalegs útlits. Gert er ráð fyrir að lyfta verði sett í húsið og nýr inngangur fyrir þá sem ekki geta komist um tröppur að núverandi inngangi. Enn sem komið er hefur ekki fengist fjárveiting til að ráðast í þessar framkvæmdir að hluta eða í heild og sama er með einangrun í risi hússins en núverandi ástand leiðir til verulegs hitataps og hættu á frostsKemmdum.

Þórshamar er fjórða húsnæðið í Reykjavík sem hýsir skrifstofur umboðsmanns. Skrifstofan var opnuð árið 1988 að Rauðarárstíg 27 og flutti síðan í Lágmúla 6 en var frá árinu 1999 í Álftamýri 7. Í ávarpi sem ég flutti þegar forseti Alþingis, Einar K. Guðfinnsson, afhenti umboðsmanni Alþingis húsið þakkaði ég fyrir hönd embættisins og starfsmanna þess þeim forsetum Alþingis og nefndarmönnum í forsætisnefnd Alþingis sem staðið hefðu að ákvörðunum um að ráðstafa Þórshamri undir starf umboðsmanns. Á sama hátt þakkaði ég þeim starfsmönnum Alþingis sem þar höfðu átt hlut að máli. Ég rakti húsnæðissögu embættisins og sagði síðan:

„En nú er umboðsmaður kominn heim. Umboðsmaður Alþingis er embætti á vegum Alþingis og rétt eins og við þekkjum dæmi frá nágrannalöndum okkar fer vel á því að þessari starfsemi sé búin umgjörð í námunda við þjóðþingið. Með umboðsmanni hefur Alþingi stofnað til úrræðis í þágu borgaranna þar sem þeir geta fengið álit óháðs trúnaðarmanns þingsins um það hvort stjórnsýslan hefur leyst úr málum þeirra með réttum hætti, og þá í samræmi við þær reglur sem Alþingi hefur sett. Þótt gæta verði að sjálfstæði umboðsmanns breytir það ekki því að endanlegur árangur af þessu starfi í þágu borgaranna er um margt háður því að Alþingi bregðist við ef stjórnsýslan fer ekki að tilmælum umboðsmanns. Það er líka Alþingis að ákveða hver eigi að vera geta þessa embættis til þess að sinna þeim verkefnum sem því eru falin. Ég vænti þess að þetta nábyli við þingið verði til þess að efla og styrkja starf umboðsmanns í þágu þeirra verkefna sem hann fer með á vegum Alþingis.

Aukið húsnæði gefur líka tækifæri til að huga að og taka afstöðu til þess hvernig Alþingi vill að starfsemi umboðsmanns þróist á næstu árum. Fram að þessu hefur áherslan verið á að taka við kvörtunum frá borgurunum og leysa úr þeim. Þegar gætt er að þeim breytingum sem orðið hafa á þeim 25 árum sem umboðsmaður hefur starfað í stjórnsýslunni og áherslum í löggjöf tel ég að það sé enn brýnna en áður að umboðsmanni verði sköpuð skilyrði til þess að sinna í meira mæli frumkvæðisathugunum og athugunum á vettvangi t.d. hjá stofnunum þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir. Þar koma einnig til auknar skuldbindingar Íslendinga samkvæmt ýmsum alþjóðlegum sáttmálum og samþykktum og eftirlit umboðsmanns með því að þessar skuldbindingar séu uppfylltar eru liður í því að afla upplýsinga í þágu Alþingis þannig að það geti brugðist við ef stjórnsýslan sinnir ekki sem skyldi þessum verkefnum.

Við sem hér störfum tökum með lotningu við þessu rúmlega eitthundrað ára gamla húsi. Húsi sem ber þetta virðulega nafn Þórshamar. Því fylgir ákveðinn þungi og það er vissulega stundum sem umboðsmaður þarf að byrsta sig ef borgararnir fá ekki notið þeirra réttinda sem lögin veita þeim. Þau boð munu framvegis berast úr Þórshamri.

2 Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna

Á árinu 2013 voru skráð 494 ný mál. Af þessum 494 málum tók umboðsmaður aðeins eitt mál til athugunar að eigin frumkvæði. Ástæður þess voru sem fyrr þær ráðstafanir sem hefur þurft að gera til að stytta afgreiðslutíma mála hjá embættinu. Til nánari skýringar tek ég fram að erindi til umboðsmanns eru aðeins talin til skráðra mála þegar skriflegar kvartanir berast eða þegar mál eru tekin til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Algengt er að fólk hringi eða komi á skrifstofu embættisins og beri upp munnleg erindi eða leiti upplýsinga. Þau erindi eru hins vegar ekki talin til skráðra mála heldur er oftast greitt úr þeim með skýringum eða leiðbeiningum um réttan farveg innan stjórnslunnar eða þá að viðkomandi er leiðbeint um eða veitt aðstoð við að leggja fram formlega kvörtun. Þá berast mér ýmis almenn erindi í tölvupósti, s.s. fyrirspurnir um hlutverk og starfsemi embættisins og ábendingar um almenna annmarka á stjórnsluframkvæmd, sem þarf að bregðast við eftir atvikum án þess þó að þau séu talin til skráðra mála. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

Á árinu 2013 hlutu 543 mál lokaafgreiðslu. Það er mesti fjöldi afgreiddra mála hjá embættinu á einu ári til þessa. Þetta er fjórða árið í röð sem afgreidd eru fleiri mál en áður og jafnframt fyrsta árið þar sem afgreidd eru fleiri mál en berast. Alls voru 142 mál óafgreidd í árslok sem þýðir að þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til í því skyni að ljúka afgreiðslu eldri mála hafa borið nokkurn árangur. Í því sambandi nefni ég að á árinu 2012 voru afgreidd 502 mál og mál til meðferðar við lok þess árs voru 191.

Af þeim 142 málum sem voru óafgreidd í árslok 2013 var í 32 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 16 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 21 mál voru til frumathugunar og 73 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þar af voru 15 mál sem umboðsmaður hafði tekið til athugunar að eigin frumkvæði á árinu 2013 eða fyrr.

Hjá umboðsmanni Alþingis hefur verið stefnt að því að mál vegna kvartana verði almennt afgreidd innan sex mánaða frá því að öll gögn og skýringar hafa borist. Af þeim 73 málum sem voru til athugunar að fengnum skýringum stjórnvalda voru í árslok 2013 enn til meðferðar 27 mál sem voru komin á það stig fyrir 1. júlí 2013. Þar af voru 15 frumkvæðismál. Hinn 1. ágúst 2014 var tólf af þessum 27 málum lokið en 15 biðu endanlegrar afgreiðslu. Tólf þessara mála voru frumkvæðismál og tvö mál voru vegna kvartana sem tengjast frumkvæðisathugunum.

Eins og ég hef fjallað um í skýrslum mínum til Alþingis undanfarin ár hefur embættið glímt við talsverðan vanda vegna fjölgunar mála sem hefur einkum birst í lengri afgreiðslutíma í flóknari málum, þ.e. málum sem er lokið með áliti eða þarf að taka að öðru leyti til ítarlegri athugunar en ella. Á árinu 2013 fækkaði kvörtunum nokkuð eða um 8% en þegar þetta er ritað er fjöldi kvartana á árinu 2014 áþekkur og á sama tíma og í fyrra.

3 Helstu viðfangsefni á árinu

3.1 Skipting eftir málaflokkum

Eins og sjá má af yfirliti yfir skiptingu skráðra mála árið 2013 (sjá yfirlit 1.5 í kafla II, bls. 55) eru flest málin, eða 130 þeirra, rétt eins og síðustu ár felld undir flokkinn tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls. Þetta eru um 26% skráðra mála. Aðrir stórir málaflokkar eru, sem fyrr, málefni opinberra starfsmanna (9%), skattar og gjöld (8%), almannatryggingar (5%) og lögreglu- og sakamál (5%). Þá var nokkuð um mál sem vörðuðu fjármála- og tryggingastarfsemi, dómstóla og réttarfar og fullnustugerðir og skuldaskil. Þar eimir líklega að

einhverju leyti enn eftir af afleiðingum þeirra breytinga sem urðu í fjármálakerfinu og efnahagsmálum hér á landi árið 2008 en tekið skal fram að mörg þessara mála falla utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis og hlutu því ekki efnislega athugun eða umfjöllun.

3.1.1 Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu erindis

Hlutfallslega fjölgar málum vegna tafa á afgreiðslu stjórnvalds nokkuð frá árinu 2012. Í flestum tilvikunum brugðust hlutaðeigandi stjórnvöld við fyrirspurnum mínum um slík mál með því að leiða mál til lykta eða koma þeim í farveg að öðru leyti og er það vel. Í öðrum tilvikum, eftir atvikum að fengnum skýringum, taldi ég ekki tilefni til að gera athugasemdir við málshraða. Í þessu sambandi vil ég nefna þrjú atriði:

Í fyrsta lagi hef ég, eins og kom fram í skýrslu minni fyrir árið 2012, í einhverjum tilvikum orðið var við að væntingar manna til þess hversu langan tíma það tekur stjórn-sýsluna að afgreiða mál eða svara erindi eru ekki fyllilega raunhæfar. Ég benti þá á að bættar leiðbeiningar og aukið upplýsingaflæði gæti að nokkru leyti komið í veg fyrir óánægju sem af þessu hlytist. Á árinu 2013 sendi umboðsmaður stjórnvöldum ábendingar sama efnis í nokkrum tilvikum þar sem ljóst var að hugmyndir viðkomandi aðila og stjórnvaldsins um hversu fljótt og ítarlega skyldi brugðist við erindi fóru ekki saman. Í þessum tilvikum voru atvik gjarnan með þeim hætti að erindi vörðuð ekki stjórn-sýslumál sem viðkomandi áttu aðild að heldur voru þau almenns eðlis og vörðuð oft sömu eða svipuð álitaefni og þeir höfðu áður leitað með til stjórnvaldsins. Sú óskráða meginregla stjórn-sýsluréttarins sem nefnd hefur verið svarreglan horfir misjafnlega við eftir efni og eðli erindis hverju sinni, þ.e. hvort nauðsynlegt sé að svara erindi efnislega, og þá hversu ítarlega, eða hvort nægilegt sé að staðfesta móttöku þess og eftir atvikum upplýsa um að ekki sé að vænta frekari viðbragða frá stjórnvaldinu. Í ljósi þess taldi umboðsmaður rétt að benda viðkomandi stjórnvöldum á að það kynni að vera til þess fallið að ná fram auknum skilningi og trausti á störfum stjórnvaldsins að upplýsa viðkomandi svo fljótt sem verða mætti um hvort erindið gæfi tilefni til viðbragða og, ef það þarfnáðist frekari skoðunar við, upplýsa innan skamms um hvenær frekari viðbragða mætti vænta. Þannig væri viðkomandi kunnugt um hvenær erindi hans væru í eðlilegum farvegi og hvenær ætla mætti að tafir væru komnar upp við afgreiðslu þess.

Í öðru lagi má benda á að í þremur tilvikum á árinu 2013 lagði umboðsmaður til grundvallar í álitum að tafir á meðferð máls hefðu ekki verið í samræmi við málshraða-reglu 9. gr. stjórn-sýslulaga. Þá voru gerðar athugasemdir og komið á framfæri ábendingum í tilefni af málshraða í þrettán öðrum tilvikum þar sem atvikum háttaði þannig að umboðsmaður taldi ekki tilefni til að fjalla um mál í álitum. Þær raddir hafa komið fram á opinberum vettvangi að í ljósi afgreiðslutíma hjá umboðsmanni skjóti skökku við að hann geri slíkar athugasemdir. Í því sambandi vil ég taka tvennt fram. Í fyrsta lagi var meðalaf-greiðslutími hjá umboðsmanni á árinu 2013 almennt viðunandi þrátt fyrir að afgreiðslutími í einstökum flóknari málum hafi vissulega ekki verið það. Í öðru lagi er það lögbundið hlutverk umboðsmanns Alþingis að gæta þess að stjórn-sýsla fari fram í samræmi við lög. Alþingi hefur ákveðið að um málshraða í íslenskri stjórn-sýslu gildi tilteknar réttarreglur. Eftirlit umboðsmanns með þeim réttarreglum og ákvarðanir hans um hvort tilefni er til athugasemda á þeirra grundvelli ráðast því augljóslega ekki af þessum þætti í störfum hans.

Í tengslum við þetta málefni tel ég að lokum rétt að upplýsa um að í tilteknum tilvikum, þar sem ekki liggur annað fyrir en að tafir á málsmeðferð stjórnvalds séu almennar en ekki bundnar sérstaklega við mál þess einstaklings sem leitar til umboðsmanns, hef ég talið rétt að benda viðkomandi á þann möguleika að leita með mál til þess ráðuneytis sem mál verður kært til, sbr. 4. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Það byggist á sömu sjónarmiðum og ég hef litið til þegar ég hef óskað upplýsinga frá ráðuneytum um hvernig þau hyggist

bregðast við vanda sem snýr að almennum afgreiðslutíma undirstofnana þeirra, þ.e. að ráðuneyti sem fer með yfirstjórn málaflokks er betur í stakk búið til að bæta úr slíkum vanda enda býr það yfir úrræðum sem umboðsmaður hefur ekki.

3.1.2 Málefni opinberra starfsmanna

Kvartanir sem varða málefni opinberra starfsmanna eru af ýmsum toga. Flestar varða veitingu starfa, aðrar starfslok og á undanförunum árum hafa opinberir starfsmenn í auknum mæli snúið sér til umboðsmanns vegna samskiptavanda á vinnustað. Þegar viðkomandi starfsmaður telur sig verða fyrir einelti á vinnustað hef ég bent honum á að leggja málið í þann feril sem slíkum málum er markaður með reglugerð nr. 1000/2004, um aðgerðir gegn einelti á vinnustað, áður en það kemur til umfjöllunar minnar. Kvartanir yfir samskiptavanda eru þó ekki bundnar við einelti á vinnustað. Á árinu fjallaði ég t.a.m. um kvörtun skólameistara framhaldsskóla yfir samskiptaleysi við mennta- og menningarmálaráðuneytið og því að sinnuleysi ráðuneytisins hefði valdið honum umtalsverðum erfiðleikum í starfi. Álit í málinu er nr. 6211/2010 og er birt á bls. 103 í skýrslunni.

3.1.3 Skattar og gjöld

Kvartanir yfir skattlagningarheimildum o.fl.

Kvartanir yfir skattheimtu og annarri tekjuöflun ríkisins eru margvíslegar. Jafnan er eitthvað um kvartanir yfir skattheimtu sem á sér skýra stoð í lögum. Slík erindi falla utan starfssviðs umboðsmanns þar sem þau beinast þá í reynd að lagasetningu og þar með að störfum Alþingis. Skattlagningarheimildir eru þó misjafnar að gæðum og þegar mér berast slík erindi kynni ég mér þau með tilliti til þess hvort skattlagningarheimildirnar fullnægi þeim kröfum sem leiða af 40. og 77. gr. stjórnarskrár. Í sumum tilvikum leiðir það til þess að ég vek athygli Alþingis og/eða þess ráðherra sem fer með viðkomandi málaflökk á því að heimildin sem um ræðir kunni að vera ófullnægjandi. Þá var nokkuð um það á árinu að kvartað væri yfir ráðstöfun á tekjum sem er aflað með sköttum á borð við útvarpsgjald og beindust þá kvartanirnar gjarnan að því að féð væri nýtt í þágu annarra verkefna en lög gerðu ráð fyrir.

Skilsmunur á sköttum og þjónustugjöldum

Á sköttum og þjónustugjöldum er sá grundvallarmunur að annars vegar er almennt óheimilt að afla almennra rekstrartekna með töku þjónustugjalda en aftur á móti er það beinlínis markmið skattlagningar. Hins vegar gilda ólíkar kröfur til lagaákvæða eftir því hvort þau hafa að geyma skattlagningar- eða þjónustugjaldaheimildir. Um skatta gilda 40. og 77. gr. stjórnarskrár en almenna lögmætisreglan á við um þjónustugjöld. Stundum er löggjöf þannig úr garði gerð að ekki verður séð að hugað hafi verið nægjanlega að þessum skilsmuni skatta og þjónustugjalda við undirbúning lagasetningar. Ef ætlunin er að þjónustugjald nái til kostnaðarliða, sem óvíst er að falli undir hefðbundnar þjónustugjaldaheimildir, s.s. tiltekens rekstrarkostnaðar stofnunar, er mikilvægt að löggjafinn leggi skýrar línur um það. Þá háttar stundum svo til að þjónustugjaldaheimildir bera viss skattaleg einkenni eða ráðið verður af lögskýringargögnum að horft hafi verið til almennra tekjuöflunarsjónarmiða. Í þeim tilvikum getur það verið vandrataður stígur að feta fyrir stjórnvald að beita þeim þannig að ekki sé gengið á svig við þær reglur sem gilda um töku þjónustugjalda. Í því sambandi bendi ég á álit mitt í máli nr. 6533/2011, sem birt er á bls. 123 hér á eftir. Þar reyndi á lögmæti 15% álags á skrásetningargjald við Háskóla Íslands vegna þess að gjaldið var greitt einum degi eftir gjalddaga. Fjárhæð gjaldsins var þannig afmörkuð í lögum en af lögskýringargögnum varð aftur á móti ráðið að það væri byggt á sjónarmiðum um þjónustugjald og væri ætlað að mæta viðbótarkostnaði vegna aukinnar vinnu sem hlytist af veitingu leyfis til skrásetningar utan auglýstra skráningartímabila

þótt það byggðist á lögákveðnum meðaltalskostnaði til einföldunar í stað þess að reikna þyrfti út kostnað á stúdent í hverju einstöku tilviki. Ég taldi því að álagning gjaldsins lyti óskráðum reglum stjórnisýsluréttarins um töku þjónustugjalda, að ákvörðun fjárhæðarinnar undanskilinni. Í samræmi við það væri óheimilt að leggja álagið á án þess að því væri í reynd ætlað að mæta viðbótarkostnaði.

Eftirlit stjórnvalda er yfirleitt fjármagnað af almennu rekstrarfé stofnunar

Almennt og reglubundið eftirlit opinberra stofnana er gjarnan fjármagnað með rekstrarfé úr ríkissjóði og almennum eftirlitsgjöldum í formi skattlagningar. Um kostnað af sértæku eftirliti sem er umfram hið almenna og reglubundna eftirlit gilda í grundvallaratriðum sömu sjónarmið og um þjónustugjöld. Við innheimtu eftirlitskostnaðar verður því að afmarka þá kostnaðarliði sem falla undir gjalddökuheimild. Í meginatriðum er aðeins heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem er í nánum og efnislegum tengslum við þá sérstöku eftirlitsaðgerð sem er tilgreind í gjalddökuheimildinni.

Í þessu sambandi bendi ég á álit setts umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6639/2011, sem er birt á bls. 80 í þessari skýrslu. Þar komst hann að þeirri niðurstöðu að stjórn Fjármálaeftirlitsins hefði ekki verið heimilt að leggja á tiltekin fjármálaþyrftækni kostnað af athugun á lánasöfnum viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja í kjölfar dóma Hæstaréttar frá 16. júní 2010 í málum nr. 92/2010 og nr. 153/2010. Niðurstaðan er byggð á þeirri forsendu að athugunin hafi falið í sér almennar undirbúningsaðgerðir til þess að Fjármálaeftirlitið gæti metið stöðu eftirlitsskyldra aðila sem áttu hlut að máli, þ.e. almenna greiningarvinnu, og því ekki hægt að byggja gjalddöku vegna kostnaðar sem hlaut af henni á ákvæði 7. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslur fyrir sértækar aðgerðir, sem fæli eingöngu í sér afmarkaða heimild til að gera einstökum eftirlitsskyldum aðilum greiða fyrir eftirlitsaðgerðir sem miðuðust sérstaklega við greiningu á vanda sem væri uppi í starfsemi þeirra.

Í áliti mínu nr. 6405/2011, birt á bls. 73, er síðan fjallað nánar um útfærslu á heimildinni sem felst í 7. gr. og lagt til grundvallar að fjárhæð gjalds samkvæmt ákvæðinu yrði að byggjast á rökstuddum kostnaði og að forsendur fyrir gjalddökunni yrðu að koma fram í gjaldskrá. Í gjaldskrá væri ekki vikið að mögulegum kostnaðarliðum eða fjárhæðum þeirra vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu sem leiddi til þess að afmörkun kostnaðar réðist alfarið af reikningi skipaðs sérfræðings og mati Fjármálaeftirlitsins í samræmi við óbirtar verklagsreglur stofnunarinnar. Ég taldi því að ekki hefði verið lagður fullnægjandi grundvöllur að gjalddöku vegna skipunar sérfræðinga sem áttu að hafa sértækt eftirlit með rekstri þess aðila sem lagði fram kvörtun í málinu.

3.1.4 Almennatryggingar

Kvartanir í málum vegna almennatrygginga vörðuðu m.a. styrki vegna hjálpartækja, skerðingu lífeyrisgreiðslna vegna tekna, þátttöku í ferðakostnaði og kostnaði vegna lækni meðferðar erlendis, gagna- og upplýsingaöflun stjórnvalda, synjanir við lífeyris- og bótagreiðslum, dvalarkostnað á dvalar- og hjúkrunarheimilum og endurgreiðslukröfur vegna ofgreiddra bóta.

3.1.5 Rafræn stjórnisýsla

Mér bárust, ekki í fyrsta sinn, athugasemdir við tilhögun á þjónustu við þá sem ekki hafa aðgang að tölvu til að hafa rafræn samskipti við opinbera aðila. Þær athugasemdir hlutu ekki efnislega umfjöllun en af því tilefni tek ég fram að þrátt fyrir að það sé jákvæð þróun að stjórnvöld sé í auknum mæli farin að nýta sér þá möguleika sem felast í rafrænni stjórnisýslu, sum með góðum árangri, verður jafnframt að gæta að réttindum þeirra borgara sem geta ekki nýtt sér slíka tækni eða kjósa að gera það ekki. Ég minni á að í IX. kafla stjórnisýslulaga er fjallað um rafræna meðferð stjórnisýslumála. Þar kemur m.a. fram, í 2.

mgr. 35. gr., að þegar stjórnvald ákveður að nýta heimild til að bjóða upp á þann „valkost“ að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls skal slík miðlun notuð annars vegar ef aðili óskar þess sérstaklega og hins vegar ef aðilinn hefur að fyrri bragði notað þann búnað til rafrænna samskipta við stjórnvald sem það hefur auglýst á vefsíðu sinni að standi til boða í slíkum samskiptum.

3.1.6 Lögreglu- og sakamál

Vegna lagaskilyrða um að ekki sé unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli beinast flestar kvartanir vegna lögreglu- og sakamála að embætti ríkissaksóknara. Undirliggjandi eru þó yfirleitt atriði sem varða samskipti borgara og lögreglu, s.s. vegna framgöngu lögreglu við handtöku eða vistunar í fangaklefum og ákvarðanir um að fella niður mál – eða taka þau til rannsókna.

Eftirlit og ákvarðanir ríkissaksóknara byggjast gjarnan á mati sem embættinu er fengið með lögum. Möguleikar umboðsmanns til að gera athugasemdir við það mat eru oft takmarkaðir. Það er t.d. ekki í verkahring umboðsmanns að leggja sjálfstætt og nýtt mat á þær ákvarðanir eða lýsa því hvort hann sé sammála niðurstöðunni. Það kemur hins vegar í hlut umboðsmanns að taka afstöðu til þess hvort byggt hafi verið á málefnalegum sjónarmiðum við matið og hvort forsvaranlegar ályktanir hafi verið dregnar af gögnum máls við ákvörðun í því. Auk þess lúta athuganir á lögreglu- og sakamálum gjarnan að því að kanna hvort stjórnvöld hafi gætt lögfesta og ólögfesta málsmeðferðarreglna.

Þrátt fyrir að á árinu 2013 hafi engu þeirra mála sem beindust að lögreglu eða ríkissaksóknara vegna beitingar valds eða annarra samskipta borgara og lögreglu verið lokið með álitni urðu athuganir mínar mér tilefni til að huga að því hvaða úrræði standa borgurinum almennt til boða þegar þeir telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum við þá. Það varð til þess að ég ritaði innanríkisráðherra bréf þar sem ég benti á að staða hins almenna borgara væri að ýmsu leyti óljós þegar þessi mál kæmu upp, bæði um það hvaða leiðir honum stæðu til boða og hver réttarstaða hans væri við meðferð stjórnvalda á þeim. Ákvæði núgildandi laga tækju einkum mið af kærnum vegna meintrar refsiverðrar háttsemi þar sem sjónarhorninu væri fyrst og fremst beint að tilteknum lögreglumönnum. Oftar en ekki væri aftur á móti um það að ræða að borgararnir gerðu almennar athugasemdir við athafnir og starfshætti lögreglunnar, þ.e. þær lytu ekki endilega að refsiverðri háttsemi hennar. Stjórnsýslueftirliti með lögreglunni í þágu borgaranna þyrfti að finna farveg sem tæki mið af þessu. Ég taldi því rétt að benda ráðherranum á að kanna hvort ástæða væri til meta þörf á auknum úrræðum borgaranna til þess að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu og þá einnig í tilvikum þar sem kvörtun beindist ekki að ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanna. Þess má geta að í júní 2014 barst mér bréf innanríkisráðuneytisins þar sem m.a. kom fram að ákveðið hefði verið að skipa starfshóp um eftirlit með starfsháttum lögreglu sem áætlað sé að skili tillögum fyrir 1. mars 2015. Gerð er grein fyrir bréfinu og svari ráðuneytisins á bls. 95 í skýrslunni.

3.2 Framkvæmd stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Athuganir umboðsmanns beinast að miklu leyti að því hvort og þá hvernig framkvæmd stjórnvalda í einstökum málum hefur samrýmst ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en þau hafa að geyma almennar málsmeðferðar- og efnisreglur sem stjórnvöld verða að þekkja og fara eftir. Reynslan sýnir að oftast reynir á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, rökstuðningsreglu 22. gr. laganna og málshraðareglu 9. gr. laganna. Á árinu 2013 reyndi jafnframt á ýmsar aðrar reglur laganna, þ. á m. meðalhófsreglu 12. gr., andmælareglu 13. gr. og reglur 29. gr. um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar. Jafnan þarf að hafa í huga að gildissvið stjórnsýslulaganna er takmarkað við þau tilvik þegar stjórnvöld taka ákvarðanir

um réttindi eða skyldur manna en þar til viðbótar getur reynt á hinar óskráðu grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins sem hafa rýmra gildissvið.

3.2.1 Andmælareglan

Ráðning í opinbert starf eða embætti

Í tengslum við andmælaregluna vekur athygli, en kemur því miður ekki á óvart, að í þremur af þeim fimm álitum þar sem hún kom til sérstakrar umfjöllunar beindist kvörtun að ráðningu í opinbert starf. Þetta eru mál nr. 6649/2011, 6560/2011 og 7108/2012. Af andmælareglu 13. gr. stjórnisýslulaga leiðir að stjórnvaldi ber almennt að eigin frumkvæði og áður en ákvörðun er tekin um veitingu opinbers starfs að veita umsækjanda sanngjarnt færi á að kynna sér og tjá sig um upplýsingar sem það hefur aflað um viðkomandi og honum er ekki kunnugt um. Það er þó háð því að upplýsingarnar hafi verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og séu umsækjandanum í óhag. Með þessu er umsækjandanum fengið tækifæri til að koma að frekari gögnum og leiðréttu upplýsingar sem kunna að reynast rangar. Með þessu er jafnframt stuðlað að því að mál verði nægjanlega upplýst. Í öllum framangreindum málum lágu fyrir neikvæðar umsagnir álitsgjafa um umsækjendur en þeim var engu að síður ekki veittur fullnægjandi kostur á að tjá sig um þær áður en ákvörðun um ráðningu var tekin. Í tilefni af þeim málum tel ég rétt að gera tvö atriði að sérstöku umfjöllunarefni hér; annars vegar tilvik þar sem upplýsingar sem koma fram í umsögn um umsækjanda um starf staðfesta vitneskju sem veitingarvaldshafinn hefur þegar og hins vegar kröfu andmælareglunnar um að málsaðili verði að eiga raunhæfan kost á að tjá sig um efni máls.

Upplýsingar staðfesta fyrirbyggjandi vitneskju

Í máli nr. 7108/2012 byggði sveitarfélag á því að tiltekna upplýsingar um umsækjanda um starf leikskólakennara hefðu þegar legið fyrir í stjórnisýslu sveitarfélagsins vegna fyrri starfa hans fyrir það. Umsögnin hefði því ekki bætt neinu við vitneskju sem þegar var til staðar og m.a. af þeirri ástæðu hefði ekki verið þörf á að veita honum færi á að tjá sig um hana. Í máli nr. 6560/2011 byggði sérstakur saksóknari m.a. á því að umsækjanda um starf við embættið hefði mátt vera ljóst að vitneskja um ástæður að baki tilfærslu hans í starfi hjá öðru lögregluembætti væri til staðar hjá fyrrnefnda embættinu vegna nánna tengsla þess við hið síðarnefnda.

Af þessu tilefni tek ég fram að það er munur á því annars vegar þegar sá sem fer með ráðningarvald hefur sjálfur þekkingu á persónulegum eiginleikum umsækjanda vegna samskipta við hann eða fyrri starfa hans og hins vegar þegar slíkra upplýsinga er aflað frá utanaðkomandi umsagnaraðilum. Þá skiptir máli hvort umsækjandanum má vera ljóst að slíkri þekkingu er til að dreifa hjá þeim sem fer með ráðningarvaldið og að hún kunni að hafa áhrif ákvörðun í málinu. Í báðum þessum tilvikum voru atvik með þeim hætti að rétt hefði verið að veita umsækjendunum kost á að tjá sig um umsagnir um sig. Í tilviki leikskólakennarans var t.d. ekki sýnt fram á skólastjórinn sem réð í starfið hefði sjálfur haft vitneskju um það sem kom fram í umsögn álitsgjafa eða að umsækjandanum hefði mátt vera ljóst að hann hefði þessar upplýsingar undir höndum. Í tilvikinu sem varðaði ráðningu við embætti sérstaks saksóknara var ljóst að upplýsingar um ástæður fyrir tilfærslu umsækjandans í starfi voru byggðar á vitneskju sem stjórnandi hjá embættinu hafði fengið í fyrra starfi og voru staðfestar munnlega hjá fyrrverandi yfirmanni hans. Hér er vert að hafa í huga að heimild til að láta hjá líða að veita aðila kost á að tjá sig um efni máls á grundvelli þess að slíkt sé augljóslega óþarft er undantekning sem ber að túlka þröngt.

Andmælarétturinn verður að hafa raunhæfa þýðingu

Eigi andmælaireglan að hafa þýðingu verða möguleikar málsaðila til að tjá sig um upplýsingar að vera raunhæfir, s.s. með tilliti til þess hvernig honum er gerð grein fyrir því hvað felst í upplýsingum sem stjórnvald býr yfir og hversu langur frestur aðilanum er veittur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Í máli nr. 6649/2011 hafði umsækjanda um starf lögreglumanns í sumarafleysingum verið veittur kostur á að tjá sig um umsögn, reyndar af því lögreglustjóraembætti sem veitti umsögnina en ekki ríkislögreglustjóra sem fór með veitingarvaldið. Framsetning andmælabréfsins bar hins vegar skýrlega með sér mótaða afstöðu til málsins auk þess sem vinnsla þess, á meðan fresturinn sem umsækjandanum var veittur var ekki runnin út, benti til þess að honum hefði ekki verið veittur raunhæfur kostur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Það er ekki útilokað að það teljist fullnægjandi að upplýsingar í umsögnum séu bornar undir umsækjanda í starfsviðtali og að hann fái tækifæri til að tjá sig um þær þar, eftir atvikum með því að fá sanngjarnt tækifæri til að svara með fyllri og nánari hætti síðar. Í máli nr. 7108/2012 var umsækjandinn þó aðeins spurður með almennum hætti um samskiptahæfni sína og var það hluti af stöðluðu viðtali. Svör hans voru jafnframt almenn. Í ljósi framsetningar umsagnarinnar taldi ég að þessar almennu spurningar hefðu ekki getað komið í stað þess að veita honum tækifæri til að tjá sig sérstaklega um upplýsingar sem komu fram í umsögn um hann.

3.2.2 Meðalhófsreglan

Í 12. gr. stjórnsýslulaga kemur fram að stjórnvöld skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögsmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Meðalhófsregla stjórnsýslulaga og almenna meðalhófsreglan, sem hefur víðtækara gildissvið, eru meðal þeirra grundvallarreglna stjórnsýsluréttarins sem er vandmeðfarið að beita. Jafnframt er vandmeðfarið að hafa eftirlit með beitingu stjórnvalda á henni þar sem hún byggist á mati. Eins og endranær verður að ljá stjórnvaldi vissst svigrúm til að beita mati sem því er fengið af hálfu löggjafans. Eigi meðalhófsreglan aftur á móti að þjóna tilgangi sínum og hafa raunhæfa og efnislega þýðingu í þágu réttaröryggis borgaranna verða eftirlitsaðilar á borð við umboðsmann Alþingis og dómstóla þó að kanna gaumgæfilega hvort staðhæfingar um nauðsyn á beitingu úrræðis sem stjórnvald velur séu á rökum reistar og byggðar á forsvaranlegu mati á atvikum og gögnum máls. Í máli nr. 6335/2011 tók settur umboðsmaður fram að almennar fullyrðingar embættis skattranssóknarstjóra í þessum efnunum, án skýrra tilvísana og stuðnings í gögnum málsins, gætu ekki einar og sér talist nægar til að réttlæta frávik frá þeirri meginreglu að embættinu bæri alla jafna fyrst að óska eftir upplýsingum frá skattaðila áður en meira íþyngjandi rannsóknarúræðum yrði beitt gagnvart honum.

Hið matskennda eðli meðalhófsreglunnar veitir stjórnvaldi ekki einungis vissst svigrúm til að athafna heldur geta jafnframt leitt af henni skyldur til athafna – þ.e. til þess að leggja raunverulegt mat á atvik og aðstæður áður en mál er lagt í tiltekinn farveg. Í máli nr. 6483/2011 komu t.d. fram athugasemdir við kröfu Fjármálaeftirlitsins um að áður en umsókn um starfsleyfi fyrirtækis yrði afgreidd þyrfti það að hafa fullnægt tilteknum skilyrðum, s.s. um ráðningu starfsmanna og fyrirkomulag húsnæðis fyrir starfseminna. Með þessu hefði félaginu verið gert að leggja út kostnað án þess að fyrir lægi hvort og þá hvenær starfsleyfið yrði veitt. Ég taldi að Fjármálaeftirlitið þyrfti, með tilliti til þeirrar starfsemi sem sótt væri um leyfi fyrir, að taka afstöðu til þess hverju sinni í hvaða mæli umsækjandi þyrfti að fullnægja einstökum kröfum til fyrirkomulags starfseminnar sem kölluðu á útgjöld í rekstri. Í slíkum tilvikum kynni að vera kostur að setja skilyrði um

tímamörk og þá væri nauðsynlegt að skýrt kæmi fram í samskiptum Fjármálaeftirlitsins og umsækjanda hvaða kröfur væru gerðar um það og hvaða ráðstafanir þyrfti að gera áður en leyfið yrði veitt.

3.2.3 Jafnræðisreglan

Umboðsmanni berast af og til kvartanir og ábendingar þar sem höfð eru uppi sjónarmið um að stjórnvald hafi ekki gætt jafnræðis við ákvarðanir sínar um málefni borgaranna. Þar á meðal eru mál sem lúta að starfsmönnum ríkisins og starfskjörum þeirra. Þeir sem leitað hafa til umboðsmanns vegna álitamála þar sem reynir á jafnræði á þessum sviðum vísa gjarnan til þess að í hlut eigi einn og sami vinnuveitandinn, ríkið.

Athugun mín beinist í þessum tilvikum fyrst og fremst að því hvort þær ákvarðanir stjórnvalda sem kvartað er yfir hafi verið í samræmi við þær jafnræðisreglur sem á reynir hverju sinni og þá einkum 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá reynir á hvort verið sé að bera saman tilvik sem eru sambærileg í lagalegu tilliti og hvort málefnalegar ástæður hafi legið til grundvallar mismunandi niðurstöðu í þeim málum sem borin eru saman. Sá mælikvarði að málin séu sambærileg í lagalegu tilliti leiðir í vissum tilvikum til þess að lögfest frávík frá þeim lagareglum sem almennt gilda eða val hlutaðeigandi stjórnvalda á að beita mismunandi lagareglum við úrlausn mála sem eru í eðli sínu sambærileg valda því að umboðsmaður getur ekki staðhæft að brotið hafi verið gegn jafnræðisreglu þegar reynir á samanburð á milli slíkra tilvika.

Með bréfi í máli nr. 7343/2013, sem birt er í skýrslunni á bls. (118), lauk ég máli þar sem reyndi á sjónarmið um jafnræði við ákvarðanir stjórnvalda í málefnum starfsmanna ríkisins. Fyrirverandi skrifstofustjórari í félags- og tryggingamálaráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu höfðu leitað til mín og kvartað yfir því að þeim hefðu ekki staðið til boða sambærileg starfslok og starfskjör, þ.m.t. að halda starfstilum sínum, eins og raunin varð í tilvikum skrifstofustjóra í þeim ráðuneytum sem voru síðar sameinuð í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Ég benti á að sérstök tímabundin ákvæði í lögum sem lutu að sameiningu ráðuneyta í fyrra tilvikinu og val stjórnenda ráðuneytanna í síðara tilvikinu á því hvaða ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var beitt hafði leitt til þess að þau tilvik og ákvarðanir sem þarna voru borin saman yrðu ekki talin fela í sér brot á jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Ég sá hins vegar ástæðu til þess að vekja athygli forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á málinu og koma þeirri ábendingu á framfæri við þessi ráðuneyti að betur yrði hugað að því framvegis að gæta samræmis og jafnræðis í slíkum málum. Liður í því gætu verið skýrari reglur um þessi mál og meira samræmi. Slíkt væri síðan til þess fallið að auðvelda þeim sem í hlut ættu hverju sinni að átta sig á því hvort úrlausn mála hefði verið í samræmi við jafnræðisreglur. Í bréfinu nefndi ég að mér bærust iðulega kvartanir og ábendingar þar sem sett væru fram sjónarmið um að ekki hafi verið gætt jafnræðis við ákvarðanir stjórnvalda. Þar á meðal væru mál sem lytu að starfsmönnum ríkisins og starfskjörum þeirra. Dæmi væru mál sem lytu að breytingum á launakjörum, t.d. almenna niðurfærslu launa og síðar fráhvarf frá henni, framkvæmd starfsloka, gerð starfslokasamninga, veitingu námsleyfa, framlögum og þátttöku í kostnaði við sameiginlegar ferðir starfsmanna og samkomur þeirra og gjafir til starfsmanna, t.d. á jólum. Um það síðastnefnda hefðu vel útfærðar síðareglur fyrir starfsmenn ríkisins getað komið að gagni en eins og þær væru nú settar fram veittu þær litla leiðsögn.

Þess var óskað að ráðuneytin upplýstu umboðsmann um hvort ofangreind ábending hefði orðið tilefni einhverra viðbragða af þeirra hálfu. Mér barst svar 22. júlí 2014 frá forsætisráðuneytinu en gerð er grein fyrir því í skýrslunni á bls. (119–120.)

Eins og sést af atriðisorðum sem tilgreind eru við reifanir á álitum sem var lokið á árinu 2013, og birtar eru hér síðar í skýrslunni, reyndi í þeim málum á ýmsar aðrar reglur

en þær sem hafa verið gerðar að sérstöku umtalsefni hér. Vísast um þau atriði til reifana í III. kafla skýrslunnar.

3.3 Vandaðir stjórnsýsluhættir

3.3.1 Hvað er átt við með „vönduðum stjórnsýsluháttum“?

Meðal þess sem umboðsmanni er ætlað að hafa eftirlit með er að stjórnsýslan fari fram í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Hugtakið „vandaðir stjórnsýsluhættir“ er ekki skýrt afmarkað hugtak og af samskiptum mínum við stjórnvöld kemur stundum í ljós ákveðinn misskilningur um inntak þess.

Í máli nr. 7070/2012 kom t.d. fram í bréfi stjórnvalds, sem hafði verið beðið um að lýsa afstöðu sinni til þess hvort framsetning og orðalag tilkynninga á heimasíðu þess samrýmdist vönduðum stjórnsýsluháttum, að stjórnvaldið teldi hugtakið ávallt verða að tengjast fyrirliggjandi broti á ákveðnu lagaákvæði enda bæri stofnuninni að haga sér í samræmi við lög. Stjórnvaldið taldi enn fremur að ef aðilinn, sem hafði kvartað til umboðsmanns yfir birtingu tiltekinna bréfaskipta á heimasíðu stjórnvaldsins, gæti sýnt fram á að lög hefðu verið brotin með birtingunni mætti fyrst fullyrða að ekki hefði verið um vandaða stjórnsýsluhætti að ræða.

Af þessu tilefni tel ég rétt að taka fram að með vönduðum stjórnsýsluháttum er almennt átt við kröfur sem gerðar eru til starfshátta stjórnvalda en er ekki hægt að leiða beint af réttarreglum, skráðum og óskráðum. Við afmörkun á því hvað fellur undir vandaða stjórnsýsluhætti verður m.a. að horfa til þess hvert er hlutverk stjórnvalda gagnvart borgurunum samkvæmt lögum og hvaða kröfur gera verður til starfshátta stjórnvalda og framgöngu þeirra sem fara með stjórnsýsluvald til þess að þetta hlutverk verði rækt með eðlilegum hætti. Margt af því sem talið er falla undir vandaða stjórnsýsluhætti lýtur því beint að samskiptum stjórnvalda við borgarana og miðar að því að viðhalda því trausti sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi til að geta rækt hlutverk sitt sem skyldi. Í því felst til dæmis að stjórnvöld gæti að kurteisi, lipurð og tillitsemi í samskiptum sínum við borgarana, við framsetningu upplýsinga og í samskiptum við eftirlitsaðila á borð við umboðsmann Alþingis. Almennt mætti orða það svo að stjórnsýslan eigi að vera vinsamleg og tillitssöm, eins opin og gegnsæ og unnt er, skapa traust og vera skilvirk og skipulögð. Sum þessara sjónarmiða eiga sér endurómun í þeim starfsskyldum sem hvíla á opinberum starfsmönnum lögum samkvæmt og önnur endurspeglu hugmyndir um það hvað felst í góðri þjónustu.

3.3.2 Opin, gegnsæ og aðgengileg stjórnsýsla

Á árinu 2013 var fjallað um vandaða stjórnsýsluhætti í ýmsum tilvikum. Í máli nr. 7351/2012 benti ég kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa t.d. á að það væri í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að tilgreina nöfn og eftir atvikum sérfræðipækingu álitsgjafa í álitum nefndarinnar þegar stuðst væri við ráðgjöf slíks sérfræðings. Það stuðlaði m.a. að því að aðilar fyrir nefndinni gætu fylgst betur með því að gætt verið að hæfisreglum II. kafla stjórnsýslulaga.

Í álitum setts umboðsmanns í máli nr. 6767/2011, sem varðaði ákvörðun landlæknisembættisins um að aðhafast ekki í tilefni af ábendingu um brot heilbrigðisstarfsmanns á skyldum sínum, kom fram að þegar tekið væri til athugunar að hefja stjórnsýslumál, en ákveðið væri á grundvelli ígrundaðs mats að aðhafast ekki, heyrði til vandaðra stjórnsýsluhátta að þær málsmeðferðarákvarðanir lægju fyrir með skriflegum hætti, þ.e. í fyrsta lagi að það hafi komið til álita að hefja athugun og í öðru lagi á hvaða forsendum fallið var frá því. Að öðrum kosti kynni að vera vandkvæðum bundið fyrir eftirlitsaðila að staðreyna í hvaða farveg mál hefði verið fellt. Þá kynnu aðilar sem teldu sig hafa hagsmuna að gæta

að vilja láta reyna á rétt sinn til aðgangs að upplýsingum um meðferð málsins. Jafnframt gæti reynst erfitt síðar meir að sýna fram á með hvaða hætti stjórnvald sinnti eftirlitskyldum sínum.

Í báðum þessum tilvikum er byggt á því að stjórnsýsla eigi að vera opin, gegnsæ og aðgengileg þar sem slíkt sé fallið til þess að skapa traust. Við athugun umboðsmanns á gögnum þeirra mála sjást þessi dæmi að ákvarðanir og tilkynningar sem stjórnvöld senda frá sér um lyktir í málum borgaranna eða um einstök atriði málsmeðferðar séu sendar án þess að fram komi hvaða starfsmaður hafi afgreitt málið eða nafn er ólæsilegt. Þá hef ég í nokkrum tilvikum gert athugasemdir við að nefndir sem fjalla um mál borgaranna og taka ákvarðanir eða gefa t.d. bindandi umsagnir láti þess ekki getið hverjir hafi staðið að afgreiðslu málsins. Auk þess sem slíkar upplýsingar geta skipt máli til þess að aðilar geti áttáð sig á því hvort það kunni að reyna á reglur um sérstakt hæfi starfsmanna eða nefndarmanna til þess að koma að afgreiðslu í máli þeirra er slíkt einnig að mínu áliti liður í því að skapa og viðhalda trausti á stjórnsýslunni. Það á ekki að vera launungarmál hverjir koma að afgreiðslu mála í stjórnsýslunni.

3.3.3 Gæta þarf að vönduðum stjórnsýsluháttum við framsetningu upplýsinga á Netinu

Flest stjórnvöld nýta sér upplýsingatæknina að einhverju marki og þá m.a. til að birta fréttir og upplýsingar úr starfsemi sinni. Það er jákvætt og í samræmi við sjónarmið um opna og gegnsæja stjórnsýslu en þó má ekki gleymast að starfsemi stjórnvalda sem fer fram á Netinu er hvorki undanskilin reglum stjórnsýsluréttarins né vönduðum stjórnsýsluháttum. Þegar stjórnvöld ákveða að gera upplýsingar úr starfsemi sinni aðgengilegar á Netinu verður t.d. að gæta þess að virða trúnaðar- og þagnarskyldu sem hvílir á stjórnvöldum og jafnframt ber að gæta að því að framsetning þeirra sé hófleg, sanngjörn og yfirveguð. Þá getur það augljóslega skipt aðila máls verulegu máli að fjallað sé með réttum hætti um mál hans á opinberum vettvangi, ekki sist þegar um mikilsverð réttindi hans er að ræða, hvort sem þau varða viðkvæm persónuleg málefni hans eða fjárhagsleg málefni.

Í áliti setts umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7070/2012 taldi hann að framsetning stjórnvaldsins á samskiptum þess við tiltekin félagasamtök hefðu fyrst og fremst verið fallin til þess að gera lítið úr samtökunum eða sýna þau í neikvæðu ljósi. Hann taldi því að stjórnvaldið hefði ekki gætt sem skyldi að kurteisi, lipurð og tillitsemi í samskiptum sínum við samtökin eins og því bar að gera í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Í þessu samhengi vil ég einnig nefna að þegar stjórnvald birtir opinberlega, t.d. á heimasíðu sinni, leiðréttingu á efnislega rangri frétt eða frásögn sem hefur birst í fjölmiðlum um ákvarðanir eða starfsemi stjórnvaldsins ætti markmiðið ávallt að vera að veita almenningi réttar upplýsingar um viðkomandi mál en þó að gættum kröfum sem leiða af réttmætisreglunni, meðalhófi, jafnræði, persónuvernd, reglum um þagnarskyldu og mannréttindareglum auk þess sem fylgja ber vönduðum stjórnsýsluháttum.

Í máli nr. 6518/2011 hafði atvikum háttáð þannig að Fjármálaeftirlitið birti frétt á heimasíðu sinni til að leiðrétta fréttarflutning af stjórnsýslu í máli einstaklings sem hafði óskað eftir aðgangi að gögnum hjá stofnuninni. Orðalag fréttarinnar var með þeim hætti að beiðnin var tengd við „rannsókn mála sem send [hefðu] verið til sérstaks saksóknara“ án frekari skýringa á tengslum eða stöðu aðilans við málin. Í niðurlagi fréttarinnar var athygli vakin á því að í áliti umboðsmanns Alþingis hefði komið fram að embætti sérstaks saksóknara hefði sagt í bréfi til Fjármálaeftirlitsins að það stæði rannsóknarhagsmunum „þessara mála“ í vegi yrði manningnum veittur aðgangur að gögnum þeirra. Ég taldi þessa framsetningu fallna til þess að tengja aðilann beint við rannsókn mála hjá embætti sérstaks saksóknara þrátt fyrir að fram hefði komið, m.a. í áliti mínu í tilefni af kvörtun yfir synjun á beiðni hans, að hann hefði þar hvorki stöðu grunaðs né sakbornings. Ég taldi því að

Þessar tilvísanir í fréttinni hefðu hvorki verið málefnalegar né nauðsynlegar til að leiðrétta frétt aflutning af stjórnarsýslu stofnunarinnar í málinu eða til að gera grein fyrir forsendum synjunar Fjármálaeftirlitsins á tiltekinni beiðni hans um gögn. Þannig var framsetningin ónákvæm og gaf ekki nægjanlega skýra og glögga mynd af málinu sem um var fjallað, auk þess sem hún var fallin til þess að vekja ákveðnar hugmyndir um tengsl mannsins við rannsókn sakamála án þess að varpað væri réttu ljósi á raunverulega stöðu hans vegna þeirra. Ég taldi því að framsetning fréttarinnar hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti.

3.4 Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra

Hjá umboðsmanni hefur sjónum æ oftast verið beint að því undanfarin ár hvernig ráðherra rækir eftirlitshlutverk sitt gagnvart þeim stjórnvöldum sem undir hann heyra og þá jafnframt hvort hann eða ráðuneyti hans hafa brugðist við með fullnægjandi hætti á grundvelli yfirstjórnunarheimilda sinna þegar vart verður við annmarka á stjórnarsýslu-framkvæmd eða annað tilefni hefur verið til að bregðast við. Ég vek í þessu sambandi athygli á því að ákvæði laga um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra hafa nú fengið ákveðna lagaumgjörð í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Með þeim ákvæðum hefur verið skerpt á reglum sem áður voru taldar í gildi á ólögfestum grundvelli. Eðli þessara verkefna er þó með þeim hætti að þau munu áfram byggjast á þeim grunni að sá sem fer með þessar heimildir þurfi á hverjum tíma að gæta að því að sú framkvæmd stjórnarmálefna sem undir hann heyrir sé í senn í samræmi við þær lagareglur sem um hana gilda, að starfsemi stjórnarsýslunnar sé í eðlilegu horfi og það sem telja verður eðlilega og málefnalega stjórnarsýslu í þágu borgaranna.

Samskiptaleyfi og tregða til að taka á samskiptavanda

Á árinu 2013 kom þetta málefni til athugunar og umfjöllunar frá nokkuð öðru sjónarhorni en venjulega, þ.e. í tilefni af kvörtun forstöðumanns opinberrar stofnunar, sjá mál nr. 6211/2010 sem er birt á bls. 103 í þessari skýrslu. Ég tel ástæðu til að taka skýrt fram að það fellur utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um samskipti milli stofnana þegar álitamálið beinist að verkefnum sem þessar stofnanir sem fara með. Kvörtunum stjórnvalda á hendur öðrum stjórnvöldum, þ. m. t. ráðuneytum, hefur því yfirleitt verið lokið án efnislegrar umfjöllunar nema í tilvikum þar sem stjórnvald er í sambærilegri stöðu og einkaaðili gagnvart þeirri stofnun sem kvörtun beinist að. Í sumum tilvikum kunna örðugleikar í samskiptum stofnana þó að hafa slíka þýðingu eða áhrif á hagsmuni einstaklinga að þeir geta leitað til umboðsmanns. Kvörtun getur t.d. verið tekin til athugunar ef forstöðumaður opinberrar stofnunar telur að sinnuleysi yfirstjórnar sem hann heyrir undir geti haft áhrif á ábyrgð sem hann ber samkvæmt lögum og jafnvel leitt til viðurlaga. Sama gildir ef slíkir samskiptaörðugleikar leiða til þess að starfshættir viðkomandi stofnunar eru ekki með eðlilegum hætti og þá þannig að það bitni á þeim verkefnum og þjónustu sem stofnunin á að sinna í þágu borgaranna.

Í ýmsum erindum og ábendingum sem mér hafa borist frá forstöðumönnum opinberra stofnana á síðustu árum, m.a. vegna starfsmannamála hjá opinberum stofnunum, hefur mátt greina að samskiptavandi milli einstakra starfsmanna og forstöðumanns, eða annarra stjórnenda innan stofnunar, hefur leitt til þess að vandkvæði hafa verið við stjórnun stofnunar og jafnvel úrlausn þeirra verkefna sem hún hefur farið með. Þrátt fyrir vitneskju yfirstjórnar viðkomandi stofnunar um slík vandkvæði virðist að mínu áliti oft hafa gætt tregðu við að grípa inn í málin með tilliti til þeirra yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldna sem ráðuneytin og ráðherrar fara með. Í þessum málum hefur gjarnan mátt greina ákveðið samskiptaleyfi og skort á svörum í samskiptum milli forstöðumanns og yfirstjórnar, t.d. ráðuneytis viðkomandi stofnunar, og að dráttur á því að brugðist hafi verið við að hálfu

yfirstjórnarinnar hafi að einhverju leyti orðið til þess að magna þann vanda sem hefur verið til staðar. Í slíkum tilvikum kann að reyna á hvaða skyldur hvíla á viðkomandi yfirstjórn, þ.e. oftast ráðuneyti og ráðherra, um að bregðast við erindum og óskum forstöðumanns.

Viðfangsefni í samskiptum forstöðumanna og ráðuneyta eru eðli málsins samkvæmt fjölbreytt og margvísleg. Ljóst er að þær sérstöku skyldur yfirstjórnanda að svara erindum og fyrirspurnum frá forstöðumönnum eiga aðeins við um hluta slíkra erinda þótt almennt verði að telja að greið og skýr svör yfirstjórnar við erindum forstöðumanna og þar með stofnana þeirra, óháð því hvort þar geti reynt sérstaklega á lagalega ábyrgð forstöðumanns, séu hluti af góðum stjórnarháttum. Ég nefni það líka að samskiptaleysi og það sem nefna mætti fálæti í samskiptum fyrirsvarsmanna ráðuneytanna við forstöðumenn einstakra stofnana, sérstaklega þegar einhver vandkvæði koma upp í rekstri þeirra eða samskiptavandi er innan stofnunar, er að mínu áliti ekki í samræmi við þær yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur sem ráðuneytin fara með. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að greina hvað veldur og gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að starfsemi viðkomandi stofnunar sé í góðu horfi og í samræmi við þau lög sem um hana gilda. Hvað sem líður sjálfstæði forstöðumanna í starfi kann þeim að vera nauðsynlegt til að geta sinnt þeim stjórnunarskyldum sem á þeim hvíla að fá upplýsingar um afstöðu og vilja ráðuneytisins um það hvernig málum innan stofnunarinnar er hagað.

3.5 Útgáfa leiðbeininga og tilmæla

3.5.1 Útgáfa tilmæla færast í aukana

Það hefur færst í aukana á síðustu árum að stjórnvöld gefi út og birti með formlegum hætti það sem þau nefna annað hvort „leiðbeinandi tilmæli“ eða eingöngu „tilmæli“. Að jafnaði er þessum tilmælum beint til tiltekins hóps borgara eða lögaðila sem eru þá í sambærilegri stöðu eða falla undir verkefni á valdsviði stjórnvaldsins. Líkur eru á því að útgáfa leiðbeinandi tilmæla af hálfu stjórnvalda, til nánari skýringa á lagareglum og til upplýsinga um afstöðu stjórnvalda til tiltekinnna álitaefna, muni ekki síst gæta í auknum mæli hér á landi á þeim sviðum þar sem mest gætir samræmingar í löggjöf og reglum með tilliti til Evrópuréttar. Dæmi um slík svið eru t.d. umhverfismál, samkeppnismál, fjarskiptamálefni og málefni fjármálamárkadaðarins. Það er aftur á móti fátíðara að í lögum séu sérstök ákvæði um heimildir stjórnvalda til að gefa út leiðbeinandi tilmæli eins og gert er um heimildir Fjármálaeftirlitsins í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og t.d. sérstakt ákvæði í 64. gr. laga nr. 161/2002, um fjármála-fyrirtæki.

Þá er rétt að vekja hér athygli á þeirri heimild sem tekin var inn í ný lög um Stjórnarráð Íslands, lög nr. 115/2011, en þar segir nú í 3. mgr. 12. gr.: „Ráðherra er heimilt að láta í té óbindandi álit sem þýðingu geta haft til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd á málefna-sviði hans, enda leiði ekki af lögum eða eðli máls að honum sé það óheimilt.“ Eins og tekið var fram í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi til laganna var þarna ekki um að ræða eiginlega nýbreytni í starfsháttum Stjórnarráðsins.

Í kafla IV.1 í áliti mínu í málum nr. 6077/2010 og 6436/2011, sjá reifun á bls. 72 í þessari skýrslu, fjallaði ég um tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands vegna gengistryggingarákvæða í lánasamningum og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins um hæfi lykilstarfsmanna. Ég komst m.a. að þeirri niðurstöðu að útgáfa þessara tilmæla hefði ekki verið í samræmi við þær reglur sem telja verður að gildi um útgáfu óskuldbindandi og leiðbeinandi tilmæla af hálfu stjórnvalds. Ég tel ástæðu til að benda á þá almennu umfjöllun sem þar er að finna um tilmæli stjórnvalda og gera grein fyrir þeim reglum sem gilda á þessum vettvangi. Álitíð er að öðru leyti finna á heimasíðu umboðsmanns, www.umbodsmadur.is, og þar er gerð nánari grein fyrir þessum almennu atriðum.

3.5.2 Tilmæli fela í sér leiðbeiningu og upplýsingagjöf um framkvæmd og réttarástand

Almennt felur orðið „tilmæli“ í sér beiðni eða að mælst sé til einhvers. Það samrýmist því vel merkingu orðsins að það sé notað yfir þær leiðbeiningar sem stjórnvald kann að vilja senda frá sér um hvernig það telur að standa skuli að ákveðnum málum sem eru á verksviði þess eða um nánari skýringar en koma fram í lögum og reglum sem settar eru með heimild í þeim, t.d. um hvernig stjórnvaldið hagar stjórnsýsluframkvæmd sinni á ákveðnu sviði eða það túlkar ákveðnar lagareglur þannig að borgararnir geti fellt eigin mál og athafnir að þeirri túlkun.

Stjórnvöldum er almennt heimilt að veita slíkar almennar leiðbeiningar og lýsa almennri afstöðu sinni til túlkunar og fyllingar lagareglna á þeim sviðum sem undir þau heyra. Þessi óskráða heimild stjórnvalda á ekki sist við þegar stjórnvald starfar eftir matskenndum og opnum lagaheimildum eða er ætlað það hlutverk að lögum að móta og hafa eftirlit með eðlilegum og heilbrigðum viðskipta- og starfsháttum eða góðri starfsvenju á málefnaviði þeirra. Slík upplýsingagjöf einstakra stjórnvalda miðar þá að því að upplýsa um túlkun þeirra á lögum og reglum og þar með varpa ljósi á stjórnsýsluframkvæmd og afstöðu þeirra til einstakra málefna. Slíkar leiðbeiningar kunna því að vera í samræmi við sjónarmið um fyrirsjáanleika og réttaröryggi borgaranna. Með því er stjórnvaldið að víkka út almenna leiðbeiningarskyldu sína. Það hefur þó ekki verið talið leiða af hinni ólögfestu reglu um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sjá einnig 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að þeim sé skylt að gefa út slíkar almennar leiðbeiningar nema þá ef ákvæði í sérlægum mæla fyrir um slíkt. Þær reglur miða að því að gefa einstaklingsbundnar leiðbeiningar til aðila máls þannig að hann geti betur notið réttinda sinna.

3.5.3 Reglur stjórnsýsluréttar og vandaðir stjórnsýsluhættir takmarka tilhögun tilmæla

Þótt stjórnvöldum sé þannig heimilt að setja fram slíkar almennar leiðbeiningar og afstöðu í formi tilmæla kann efni viðkomandi laga og almennar reglur um valdheimildir stjórnvalda að setja þessum heimildum takmörk. Af lögmætisreglunni leiðir að almennar leiðbeiningar og tilmæli geta ekki falið í sér skuldbindandi fyrirsmæli eða reglu fyrir borgarana nema þau hafi viðhlítandi lagastöð. Til þess að unnt sé að gera beinar kröfur til borgaranna í tilmælum um tiltekna hegðun eða athafnir verða þær því að leiða af þeim lögum sem gilda um viðkomandi málefni og mega ekki ganga lengra en þær lagaheimildir kveða á um. Stjórnvöld kunna aftur á móti að verða sjálf bundin af slíkum leiðbeiningum og tilmælum þar sem þau kunna að vekja með borgurunum væntingar til ákveðinnar afgreiðslu og málsmeðferðar stjórnvalds. Þá er ekki útilokað að stjórnvöld geti skapað sér bótaskyldu ef almennar leiðbeiningar og tilmæli þeirra samrýmast ekki lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum. Hér hef ég í huga að tilmæli geta haft áhrif á háttsemi borgaranna og þær aðstæður geta komið upp að þeir hafa ekki raunverulegt val um hvort þeir fari eftir þeim eða ekki, m.a. þegar lítið er til þeirra hagsmuna sem eru undir í viðkomandi máli og stöðu þeirra gagnvart stjórnvöldum til framtíðar.

Almennar leiðbeiningar og tilmæli þurfa einnig að vera á verksviði og að forminu til innan valdheimilda þess stjórnvalds sem gefur þau út. Með þeim má ekki leysa úr atriði sem ber lögum samkvæmt að leysa úr með beitingu annarra úrræða eða heimilda. Á þetta getur t.d. reynt þegar í lögum er beinlínis gert ráð fyrir að stjórnvaldið setji í reglugerð eða reglur fyrirsmæli um atriði sem tilmælin hljóða á um og ekki sist ef í lögnum er beinlínis kveðið á um að brot á slíkum reglum varði viðurlögum. Þá má stjórnvald ekki ganga inn á lögbundið verksvið annarra stjórnvalda eða handhafa ríkisvalds. Auk þess þurfa tilmæli að vera skýr og glögg og efnislega rétt. Efni þeirra þarf því að vera í samræmi við almennt

viðurkenndar aðferðir og sjónarmið við túlkun lagaákvæða og í samræmi við efnisreglur stjórnsýsluréttarins. Ef tilmælum er t.d. ætlað að lýsa afstöðu stjórnvalds til túlkunar á matskenndu lagaákvæði getur stjórnvald ekki sett fastmótaðar og afmarkaðar reglur sem í reynd afnema það mat sem lagaákvæðið gerir ráð fyrir að fari fram eða það svigrúm sem það veitir borgurinum.

Af framangreindu leiðir að stjórnvöld hafa ekki ótakmarkaðar heimildir til þess að beina ákveðnum tilmælum til borgaranna í því skjóli að þeim sé frjálst að gefa þau út þar sem borgararnir þurfi ekki að fara eftir þeim.

Þá leiðir af vönduðum stjórnsýsluháttum að orðalag og framsetning almennra leiðbeininga og tilmæla verður að varpa með skýrum hætti ljósi á eðli og réttaráhrif þeirra, t.d. að um sé að ræða óskuldbindandi leiðbeiningar um afstöðu stjórnvaldsins til túlkunar á tilteknum lagareglum en ekki skuldbindandi fyrirmæli eða reglu.

3.6 Ákvarðanir um málefni starfsmanna sveitarfélaga

Eins og kemur fram á öðrum stað í þessari skýrslu hafa málefni opinberra starfsmanna yfirleitt verið nokkuð fyrirferðarmikill málaflokkur hjá umboðsmanni. Málefni starfsmanna sveitarfélaga hafa þó síður komið á borð umboðsmanns en málefni ríkisstarfsmanna. Ástæða þess er m.a. sú að fram til ársins 2012 gátu starfsmenn sveitarfélaga freistað þess að bera umkvörtunarefni sín undir ráðherra sveitarstjórnarmála á grundvelli 103. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og var talið rétt að sú leið væri nýtt áður en mál kæmi til athugunar umboðsmanns. Í núgildandi sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er aftur á móti mælt fyrir um að ráðherra hafi ekki eftirlit með ákvörðunum sveitarfélaga í starfsmannamálum, með þeirri undantekningu þó að hægt er að bera ákvörðun sveitarfélags um uppsögn starfsmanns undir ráðherra eigi hún rætur að rekja til brota hans í starfi, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, til athafna í starfi eða utan þess sem þykja ósamrýmanlegar starfinu eða til annarra sambærilegra ástæðna, sbr. 3. mgr. 111. gr. laganna. Þetta hefur leitt til þess að mál þessi hafa komið í auknum mæli til athugunar hjá umboðsmanni en jafnframt getur þetta leitt til ákveðinnar óvissu fyrir þá starfsmenn sem vilja leita úrlausnar um hvort brotið hafi verið gegn réttindum þeirra, m.a. vegna samspils ákvæða í sveitarstjórnarlögum og lögbundinna skilyrða fyrir því að kvörtun verði tekin til meðferðar hjá umboðsmanni Alþingis.

Lögum samkvæmt skal kvörtun til umboðsmanns Alþingis borin fram innan árs frá því að stjórnsýslugerningur sá er um ræðir var til lykta leiddur. Þá er ekki hægt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli. Ekki er útilokað að upp komi tilvik þar sem óljóst er eða ágreiningur er um hvort uppsögn úr starfi hjá sveitarfélagi á rætur að rekja til þeirra atriða sem eru sérstaklega tilgreind í 3. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga og þar með hvort unnt er að bera ákvörðunina undir ráðherra. Til hliðsjónar bendi ég á að í framkvæmd umboðsmanns hafa komið til skoðunar mál þar sem vafi hefur leikið á um hvort ákvæði 44., sbr. 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, hafi átt við, en af þeim leiðir að starfsmanni skal veita skriflega áminningu af nánar tilgreindum ástæðum og að það getur síðan leitt til uppsagnar hans ef hann bætir ekki ráð sitt. Orðalag 3. mgr. 111. gr. sveitarstjórnarlaga er nokkuð opið að því leyti til að ákvæðið tekur m.a. til ástæðna sem eru sambærilegar við þær sem sérstaklega eru tilgreindar í því. Ef einstaklingur telur sig ekki geta borið uppsögn sína undir ráðherra og leitar til umboðsmanns sem aftur á móti telur ákvæði 3. mgr. 111. gr. eiga við og vísar máli frá getur því reynt á að ákvæði sveitarstjórnarlaga og stjórnsýslulaga um kærufrest. Ef einstaklingur telur sig geta borið uppsögn sína undir ráðherra en athugun á þeirri umleitan hans dregst í innanríkisráðuneytinu og er síðan vísað frá getur með sama hætti reynt á frestákvæði laga um umboðsmann Alþingis.

Andstætt því sem gildir um ríkisstarfsmenn er ekki að finna í lögum almenn ákvæði um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga, að frátalinni þagnarskyldu, heldur fer um starfskjör, réttindi og skyldur þeirra eftir ákvæðum kjarasamninga og ráðningarsamninga. Af því leiðir að þegar hugað er að réttarstöðu starfsmanna sveitarfélaga og til þess að sveitarfélög geti brugðist við með viðeigandi hætti telji þau starfsmanninn hafa brotið gegn skyldum sínum, verður að gæta að efni og orðalagi kjara- og ráðningarsamninga. Þá vek ég athygli á því að ákvarðanir sveitarstjórnar um réttindi eða skyldur starfsmanna sveitarfélags fela í sér beitingu opinbers valds og um þær gilda eins og endranær skráðar og óskráðar reglur stjórnarsýsluréttarins eftir því sem við á, þ. á m. rannsóknarreglan, andmæla-reglan, rökstuðningsreglan, meðalhöfsreglan, jafnræðisreglan og réttmætisreglan, auk þess sem gæta þarf að reglum um skráningu upplýsinga og aðgang að gögnum. Frá því að kvörtunum í þessum málaflokki tók að fjölga hjá umboðsmanni hef ég séð vísbendingar um að nokkuð skorti á að þessum reglum sé fylgt, t.a.m. í ráðningarmálum, og ekki er útilokað að í náninni framtíð verði tilefni til að taka þau eða afmakaða þætti þeirra til nánari athugunar á almennum grundvelli. Hér, eins og í fleiri málum á vettvangi stjórnarsýslu sveitarfélaga, reynir á að þeim er að lögum gert að fylgja almennt sömu málsmeðferðarreglum og stofnunum ríkisins en sveitarfélög eru mismunandi að stærð og þar með bæði að því er varðar fjölda starfsmanna og mögulegan aðgang þeirra að þekkingu og aðstoð þegar reynir á reglur stjórnarsýsluréttarins við úrlausn mála. Aukin flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga hefur leitt til þess að á vissum sviðum hefur starfsmönnum sveitarfélaga fjölgað mjög á stuttum tíma og þá reynir enn frekar á þær reglur sem gilda um meðferð starfsmannamála innan opinberrar stjórnarsýslu. Ég tel að hér skipti miklu máli að auka og bæta þekkingu þeirra starfsmanna sveitarfélaganna sem fjalla um þessi mál en reynslan sýnir að frávik frá því að réttum reglum sé fylgt við úrlausn þessara mála leiðir oft til deilna og umfjöllunar sem ég tel að sé síst til þess fallin að skapa traust á stjórnarsýslu viðkomandi sveitarfélags. Í þeim málum sem ég hef fengið til umfjöllunar vegna ráðninga hjá sveitarfélögunum hefur sveitarfélagið í mörgum tilvikum farið þá leið að fá utanaðkomandi aðstoð og þjónustu sérstakra ráðningarfyriertækja. Því miður eru of mörg dæmi um þeir sem veita slíka þjónustu hafi ekki tileinkað sér þær sérstöku reglur sem gilda um málsmeðferð þegar ráða skal starfsmann til starfa hjá opinberum aðila sem ber að fylgja stjórnarsýslulögum og óskráðum reglum um slík mál. Ég hef í þessum tilvikum minnt á að kaup á slíkri aðstoð leysi stjórnvaldið ekki undan því að það ber ábyrgð á því að þessum sérstöku reglum sé fylgt.

Að lokum nefni ég í þessu samhengi að það hefur brunnið við að ekki liggi fyrir með nægilega skýrum og aðgengilegum hætti hver er bær til þess að fara með ráðningarvald í störf á vegum sveitarfélaga. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ræður sveitarstjórn starfsmenn í æðstu stjórnunarstöðu hjá sveitarfélagi og veitir þeim lausn frá starfi. Um ráðningu annarra starfsmanna annast framkvæmdastjóri hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum. Þegar sveitarfélag hyggst fela tilteknum starfsmönnum sínum, s.s. sviðsstjórum, leikskólustjórum eða öðrum þeim sem stýra tilteknum þáttum í starfsemi sveitarfélags, að fara með ráðningarvald fyrir hönd sveitarfélagsins verður að gera það með réttum hætti og til samræmis við lög. Ég tek jafnframt fram að þrátt fyrir að í lögum komi fram að heimilt sé að fela tilteknum starfsmönnum ráðningarvald með almennum fyrirmælum er það almennt betur fallið til að tryggja fyrirsjáanleika í ákvörðunum um ráðningar að fjallað sé um slíkt valdframsal í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða a.m.k. á þannig hátt að upplýsingar um það séu aðgengilegar umsækjendum um störf hjá sveitarfélaginu fremur en að slíkt komi t.d. eingöngu fram í starfslýsingum viðkomandi stjórnenda hjá sveitarfélaginu.

3.7 Þjónustuskylidan

Í íslenskum stjórnsýslulögum er ekki fjallað sérstaklega um almenna þjónustuskyldu stjórnvalda. Til samanburðar má nefna að í 5. gr. sænsku stjórnsýslulaganna er fjallað um þjónustuskyldu stjórnvalda. Þar kemur fram að stjórnvöld skuli taka á móti símtölum einstaklinga og komu þeirra á skrifstofu sína. Heimasóknar- og símatímar skulu auglýstir með viðeigandi hætti. Þá á stjórnvald að sjá til þess að einstaklingum sé kleift að hafa samband við það með símbréfum og tölvupósti og að svör séu send með sama hætti. Stjórnvald skal hafa starfsemi sína opna í að minnsta kosti tvo tíma alla virka daga til þess að geta tekið á móti erindum og skráð þau.

Þrátt fyrir að bein ákvæði um þjónustuskulduna séu ekki í íslenskum lögum leiðir það þó ekki til þess að forstöðumenn opinberra stofnana hafi sjálfðæmi um það hvort og að hvaða marki starfsemi stofnana sem þeir stýra sé virk. Ákvarðanir um grundvallaratriði í skipulagi opinberra stofnana og þjónustu þurfa þannig að rúmast innan laga. Þegar löggjafinn hefur mælt fyrir um að ríki eða sveitarfélag skuli halda uppi tiltekinni þjónustustarfsemi eru takmarkanir á því að hvaða marki það rúmast innan stjórnunarheimilda forstöðumanna að skerða hana, s.s. með því að láta hana niður falla um tiltekinn tíma. Til hliðsjónar bendi ég á að í 8. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 virðist gengið út frá því að stjórnvöld hafi opið á öðrum dögum en almennum frídögum. Þá tek ég fram að um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga gilda skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttarins, auk þess sem gæta ber vandaðra stjórnsýsluhátta. Í almenntri málshraðareglu stjórnsýsluréttarins, málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga og sérákvæðum um málshraða og afgreiðslutíma einstaka stjórnvalda felst t.d. að mál skulu afgreidd svo fljótt sem unnt er og stundum innan ákveðinna tímamarka, s.s. þegar svara á beiðni um rökstuðning eða veita aðgang að gögnum á grundvelli upplýsingalaga. Jafnframt kann það að hafa áhrif á hagsmuni og réttindi borgara sem er þörf á að leita sér leiðbeininga hjá stjórnvaldi á grundvelli 7. gr. stjórnsýslulaga eða eftir atvikum hinnar almennu leiðbeiningarreglu stjórnsýsluréttarins ef aðgengi að starfseminni er takmarkað um tiltekinn tíma. Því geta líka fylgt ýmis vandkvæði fyrir fólk sem þarf að leggja fram kærur, skýringar, andsvör og ýmis önnur erindi innan tiltekins tímafrests, og sér hag sinn í því að fá staðfestingu á að erindið hafi verið lagt fram.

Árið 2013 átti settur umboðsmaður í samskiptum við velferðarráðuneytið vegna breytinga á afgreiðslutíma Sjúkratrygginga Íslands og úrskurðarnefndar almannatrygginga vegna sumarleyfa starfsmanna. Í þeim samskiptum kom fram að ráðuneytið hygðist mælast til þess að stofnanir sem undir það heyrðu héldu uppi nauðsynlegri þjónustu yfir sumartímamann og gripu ekki til sumarlokana. Málið náði því ekki lengra. Í samræmi við það aðhald sem gæta verður í opinberum rekstri eru líkur á að forstöðumenn einstakra starfseininga leitist við að ná fram sparnaði og hagræðingu með því að fella opunar- og afgreiðslutíma að því sem kemur fjárhag og vinnutíma starfsmanna viðkomandi stofnunar best. Mér hafa t.d. borist ábendingar um að tiltekna þjónustustofnanir utan höfuðborgarsvæðisins loki í hádeginu og þar með eigi þeir sem þangað þurfa að leita ekki kost á að nota hlé sem þeir fá í vinnu til að fá þjónustu hjá stofnununum. Þá hafa síðustu sumur borist ábendingar um að tiltekna stofnanir hafi lokað vegna sumarleyfa starfsmanna í tiltekinn tíma. Þessar ábendingar borgaranna eru studdar þeim rökum að í þessum tilvikum sé ekki verið að veita þeim þá þjónustu sem þeir eigi kröfu á. Eins og vísað var til hér að framan leikast hér á ákvarðanir löggjafans og sveitarstjórna um að halda skuli uppi ákveðinni þjónustu við borgarana og stjórnunarheimildir forstöðumanna. Af hálfu umboðsmanns hefur í þeim tilvikum þegar slík mál hafa komið til athugunar verið farin sú leið að vekja athygli yfirstjórnar, eftir atvikum viðkomandi ráðuneytis, á málinu og leita eftir afstöðu til þess hvort slíkt fyrirkomulag á þjónustunni sé í samræmi við afstöðu yfirstjórnarinnar og þá á hvaða lagagrundvelli. Viðbrögðin hafa fram að þessu verið sambærileg

viðbrögðum velferðarráðuneytisins í ofangreindu máli. Það hefur því ekki komið til þess að umboðsmaður hafi lýst álitinu sínu til þessara álitaeftna.

3.8 Mikilvægi þess að svör og rökstuðningur stjórnvalda sé skýr

Þegar við sem komum að störfum hjá umboðsmanni Alþingis höfum leitað skýringa á þeirri fjölgun kvartana sem orðið hefur síðustu ár og auknum fjölda fyrirspurna og heimsóknna á skrifstofuna höfum við staðnæmst sérstaklega við eitt atriði. Það er mjög algengt að þeir sem leita til umboðsmanns kvarti yfir því að þeir geti ekki áttað sig á efni þess svars eða niðurstöðu sem þeir hafa fengið frá stjórnvaldi. Spurningarnar hljóða þá gjarnan um hvaða þýðingu svarið hafi, á hverju niðurstaðan sé byggð og hvert geti verið framhald málsins. Í of mörgum tilvikum er að okkar mati hægt að taka undir þetta. Svör og rökstuðningur stjórnvalda er oft og tíðum ekki fullnægjandi. Stundum getum við sem störfum hjá umboðsmanni vegna fyrri kynna okkar af sambærilegum málum og þekkingu á þeim lagareglum sem í hlut eiga útskýrt og dregið fram hvað búi að baki svörum stjórnvalda. Vandinn er hins vegar sá að í of mörgum tilvikum verður ekki fyllilega ráðið á hverju niðurstaðan hafi í raun verið byggð, sérstaklega þegar um matskenndar ákvarðanir er að ræða, og með takmörkuðum hætti er vísað til lagaheimilda. Til þess greiða úr erindi þess sem leitað hefur til umboðsmanns er þá ekki annar kostur en að óska annað hvort eftir gögnum málsins frá stjórnvaldinu eða biðja um skýringar. Oft getum við á grundvelli þessara upplýsinga greitt úr málinu, eða stjórnvaldið sjálft bregst við og bætur úr svörum sínum til viðkomandi, og við getum þá fellt málið niður. Ég bendi í þessu sambandi á yfirlit á bls. 57 þar sem greint er frá skiptingu mála hjá umboðsmanni eftir afgreiðslu þeirra. Þar kemur fram að á árinu 2010 hafi 45,5% mála hjá umboðsmanni verið lokið með því að þau voru felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringum stjórnvalda. Hlutfallslega hefur þessum málum fækkað síðan og á árinu 2013 voru þau um 30% sem er áþekkt hlutfall og var fyrir árið 2010. Að sama skapi hefur þeim málum sem felld eru niður að lokinni frumathugun fjölgað. Þau voru 13% árið 2010 en 26,3% árið 2013.

Þessar tölur gætu bent til þess að þarna hafi komið til tímabundið ástand í kjölfar þeirra breytinga sem urðu í samfélaginu eftir fall bankanna síðla árs 2008 sem m.a. leiddi til aukins álags í stjórnsýslunni, fjölgunar mála og viðfangsefna á sama tíma og draga þurfti saman í starfsmannahaldi. Þessar breytingar í samfélaginu leiddu jafnframt til þess að það dró úr trausti á stjórnsýsluna og borgararnir urðu gagnrýnari á verk hennar. Vissulega má ætla að stjórnsýslan hafi að einhverju leyti náð að rétta hlut sinn og bæta úr þessum annmörkum á skýrleika í svörum og afgreiðslum sínum. Við hjá umboðsmanni finnum þó enn fyrir því að oft skortir á að þau svör sem borgararnir fá send frá stjórnvöldum, þar á meðal úrskurðir, séu nægjanlega glögg og skýr um hvers vegna niðurstaðan hefur orðið sú sem þar kemur fram. Eins og áður sagði á þetta sérstaklega við þegar um er að ræða matskenndar ákvarðanir og einnig skortir gjarnan á að þess sé gætt að upplýsa um atriði sem lúta að málsmeðferð og veita leiðbeiningar sem geta aukið skilning móttakandans á raunverulegri stöðu málsins. Eins og lýst er í kafla 6, bls. 45, hér á eftir hefur umboðsmaður í vaxandi mæli farið þá leið í þeim málum þar sem ekki er líklegt að frekari athugun málsins leiði til mögulegra breytinga á niðurstöðu stjórnvaldsins í máli þess sem leitað hefur til umboðsmanns að ljúka málinu en senda viðkomandi stjórnvaldi ábendingu um það sem betur hefði mátt fara við meðferð og afgreiðslu málsins. Þetta er þá stundum gert án þess að leitað hafi verið sérstaklega eftir skýringum stjórnvaldsins og þá einkum í málum sambærilegum þeim sem umboðsmaður hefur áður fjallað um. Oft lúta þessar ábendingar að skýrleika í svörum og efni rökstuðnings. Hér er líka rétt að taka fram að aukin fjöldi nýrra kvartana og aukin áhersla á að hraða afgreiðslu þeirra hefur leitt til þess að málum þar sem um minni háttar frávik frá réttu verklagi stjórnvalda er að ræða er hafa í auknum mæli verið felld niður að lokinni frumathugun.

Það vekur stundum athygli að þegar stjórnvald birta ákvarðanir sem byggðar eru á svonefndum matskenndum lagagrundvelli er birtum rökstuðningi oft háttáð þannig að gerð er ítarleg grein fyrir málsatvikum, sjónarmiðum aðila og lægra setts stjórnvalds en þegar kemur að því að gera nánari grein fyrir því á hvaða sjónarmiðum stjórnvald reisir niðurstöðu sína á og hvernig þau horfa við í fyrirliggjandi máli verður umfjöllunin fátæklegri. Oft er látið við það sitja að slá því föstu að lagaskilyrðum sé ekki fullnægt án þess að útskýra af hverju svo sé. Þetta er afar bagalegt þar sem mikilvæg rök búa að baki kröfum til rökstuðnings stjórnvalda.

Í 1. mgr. 22. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 kemur fram að í rökstuðningi fyrir ákvörðun skuli vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðunin er byggð á. Að því marki sem ákvörðun byggist á mati skal í rökstuðningi greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Af almennum athugasemdum við V. kafla frumvarps þess er varð að stjórn-sýslulögum má ráða að sjónarmið um réttaröryggi og traust almennings á stjórn-sýslunni búi að baki reglum laganna um rökstuðning. Krafa um rökstuðning sé til þess fallin að auka líkur á því að ákvarðanir verði réttar þar sem hún knýr á um það að stjórnvald vandi til undirbúnings að ákvörðun og leysi úr máli á málefnalegan hátt. Jafnframt stuðlar rökstuðningur að því að aðili máls fái skilið niðurstöðu stjórnvalds og geti staðreynt að ákvörðun eigi sér stoð í lögum og sé í samræmi við þau. Þá geti hann átt auðveldara með að meta hvort hann leiti í framhaldinu til aðila innan stjórn-sýslunnar sem hafi heimildir til að endurskoða slíkar ákvarðanir. Að auki býr það sjónarmið að baki reglum um rökstuðning að til þess að eftirlit æðri stjórnvalda, dómstóla og umboðsmanns Alþingis sé sem virkast verði að vera ljóst á hvaða grundvelli stjórnvaldsákvörðun er byggð en oft getur verið erfitt að staðreyna hvort ákvörðun er til dæmis byggð á ólögum stjónarmiðum, rangri túlkun réttarheimilda o.s.frv. ef henni hefur ekki fylgt rökstuðningur. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3299.)

Það er einnig ástæða til að nefna að oft skortir á að önnur stjórnvöld eða nefndir sem veita eiga lögbundnar umsagnir í einstökum málum gæti nægjanlega að þeim sjónarmiðum sem hér eru rakin um efni rökstuðnings. Það gagnast yfirleitt því stjórnvaldi sem fær umsögnina í hendur lítt ef þar er ekki að finna rök fyrir þeirri niðurstöðu sem lýst er og það sam gildir um þá sem eru aðilar að málinu.

Umbætur að því er varðar skýrleika í svörum stjórnvalda og rökstuðningi eru líka að mínum dómi mikilvægur þáttur í að efla traust á stjórn-sýslunni og störfum hennar samhliða því sem bætt verklar að þessu leyti ætti að geta dregið úr málskoti til æðra stjórnvalds, svo sem úrskurðarnefnda, og því að borgararnir telji sig þurfa að leita út fyrir stjórn-sýsluna, t.d. til umboðsmanns Alþingis eða dómstóla.

3.9 Afgreiðslutími hjá umboðsmanni og ráðstafanir sem gripið hefur verið til af því tilefni

Eins og komið hefur fram í fyrri skýrslum mínum til Alþingis hefur embættið þurft að takast á við mikla fjölgun kvartana frá og með árinu 2011. Í stað þess að umboðsmaður fengi að meðaltali um 325 kvartanir á ári eins og var á árunum 2005 til 2010 hafa nýjar kvartanir síðustu ár verið um 500. Fjárveitingar til embættisins leyfðu ekki fjölgun starfsmanna og því var það að mestu sami fjöldi starfsmanna sem tókst á við afgreiðslu mála þrátt fyrir fjölgun þeirra. Þá þarf einnig að hafa í huga að vegna hlutverks og eðlis þess starfs sem umboðsmaður Alþingis hefur með höndum kemur það í hlut hans sjálfs að yfirfara og taka afstöðu til allra mála. Það hefur áður komið fram að þessi fjölgun nýrra kvartana leiddi til þess að nánast ekkert hefur verið unnt að sinna málum sem umboðsmaður tekur upp að eigin frumkvæði auk þess sem tafir hafa verið á afgreiðslu mála vegna kvartana, og þá einkum þeirra mála sem lokið er með álitum og lengri bréfum.

Í lok sumars 2013 hafði málum sem voru til athugunar hjá umboðsmanni, þ.e. málum sem ekki var lokið vegna þess að beðið var eftir skýringum frá stjórnvöldum, athugasemdum aðila eða þau voru til meðferðar hjá umboðsmanni, fjölgað verulega. Þá voru þau um 260 talsins en til samanburðar höfðu þau verið um 100 í lok árs 2010. Ég taldi því nauðsynlegt að ráðast í ákveðnar breytingar á starfsmannahaldi og verkskipulagi hjá embættinu en fjárveitingar setja starfsmannahaldi auðvitað skorður í þeim efnum. Það er jafnframt ljóst að þessar breytingar leiða til þess að embætti umboðsmanns getur ekki í sama mæli og áður brugðist við gagnvart þeim sem leita til umboðsmanns, hvort sem það er með kvartanir eða í formi fyrirspurna. Áfram er þó lögð áhersla á að forgangsraða málum með þeim hætti að það hefur verið sett í forgang að afgreiða kvartanir frá einstaklingum og lögaðilum fram yfir frumkvæðismálin nema þau beinist að alvarlegum frávikum í eðlilegum starfsháttum stjórnvalda. Ég tel rétt að gera hér nokkra grein fyrir ráðstöfunum sem gerðar hafa verið hjá embættinu að þessu leyti.

Til þess að greiða fyrir og hraða afgreiðslum og ákvörðunum um hvort nýjar kvartanir verði teknar til athugunar hjá umboðsmanni var undir lok árs 2013 tekið upp það fyrirkomulag að tveir til þrjár lögfræðingar sinna fyrst og fremst móttöku og mati á nýjum kvörtunum. Hver þeirra sinnir móttöku kvartana og svörum við lögfræðilegum fyrirspurnum viku í senn og nýtir síðan tímann þar til kemur aftur að honum til að gera tillögur um lyktir þeirra mála sem hann tók á móti eða að þau verði tekin til nánari athugunar. Skrifstofustjóri hefur umsjón með þessu starfi. Með þessu fyrirkomulagi er miðað við að sá sem leitað hefur til umboðsmanns hafi að jafnaði fengið niðurstöðu um það hvort umboðsmaður tekur kvörtunina til frekari athugunar innan tveggja til fjögurra vikna frá því kvörtun barst. Sá tími getur þó orðið lengri ef afla þarf gagna frá stjórnvöldum. Ef talið er rétt að taka mál til frekari athugunar er jafnframt miðað við að beiðni um skýringar stjórnvaldsins liggja fyrir innan sömu tímamarka. Það er hins vegar ljóst að á fámennum vinnustað og þar sem umboðsmaður þarf sjálfur að koma að endanlegum ákvörðunum um afgreiðslu mála má lítið út af bregða, svo sem veikindi eða önnur fjarvera, ef halda á þessum tímamörkum.

Meginvandinn við afgreiðslutíma mála hjá umboðsmanni síðustu árin hafa verið þau mál sem lokið er með álitum eða lengri bréfum að loknum ítarlegum athugunum og bréfaskiptum við stjórnvöld. Í þeim málum sem umboðsmaður tekur til athugunar og leitar eftir skýringum stjórnvalda hefur markmiðið að undanförunni verið að lyktir þeirra liggja fyrir eigi síðar en sex mánuðum frá því síðustu skýringar eða athugasemdir berast umboðsmanni. Ég hafði áður lýst vilja mínum til þess að þetta tímamark miðaðist við sex mánuði frá því kvörtun barst. Aftur á móti hefur reynslan sýnt að samskiptin við stjórnvöld taka oft og tíðum lengri tíma en svo að það sé raunhæft markmið. Yfirgnæfandi meiri hluta þeirra mála sem berast til umboðsmanns er lokið innan þessa sex mánaða tímamarks. Á árinu 2013 var meðalafgreiðslutími 167 dagar frá móttöku kvörtunar þar til athugun lauk og eru þá meðtalin öll mál hvort sem þeim er vísað frá eða lokið með áleti.

Til þess að greiða fyrir afgreiðslu þeirra mála þar sem óskað er eftir skýringum stjórnvalda hafa einnig verið gerðar ákveðnar breytingar á verklagi og skipulagi. Ákveðnir lögfræðingar sinna nú öðru fremur úrvinnslu þessara mála. Í nóvember 2013 var Hafsteinn Dan Kristjánsson, lögfræðingur, ráðinn í starf sérstaks aðstoðarmanns umboðsmanns en það kemur fyrst og fremst í hlut hans að undirbúa lyktir þessara mála í samstarfi við þá lögfræðinga sem unnið hafa að málinu og umboðsmann. Tekið skal fram að ekki hafði verið ráðið í starf aðstoðarmanns umboðsmanns frá árinu 2009.

Þær ráðstafanir sem lýst hefur verið hér að framan hafa þegar skilað árangri í fækkun mála sem eru til athugunar hjá umboðsmanni en sú tala var komin niður í 100 í ágúst 2014. Þá er þess vonandi skammt að biða að markmið um sex mánaða afgreiðslutíma frá því skýringar berast náist. Enn hefur hins vegar ekki tekist að ráði að ljúka afgreiðslu

eldri frumkvæðismála sem beðið hafa lokaafgreiðslu frá fyrri árum og ný mál heyra til undantekninga.

Með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á starfsmannahaldi embættisins eru fjárheimildir embættisins að fullu nýttar og það sama á við um fjárheimildir frá fyrri árum. Það verður að ráðast af vilja Alþingis hvort fjárheimildir á komandi árum leyfa að þessu skipulagi verði fylgt. Þá er það jafnframt ljóst að það má í engu útaf bregða með viðveru og afköst í jafn fámennum hópi starfsmanna og nú er hjá umboðsmanni ef það á að fylgja þeim markmiðum sem lýst var hér að framan. Þessar áhyggjur mínar lúta ekki eingöngu að þeim þætti starfseminnar sem snúa að afgreiðslu kvartana. Ég hef margnefnt þá stöðu sem er uppi að því er varðar frumkvæðismálin. Embættið getur líka sinnt úrvinnslu og undirbúningi að birtingu upplýsinga um afgreidd mál og annað á heimasíðu embættisins og takmarkaður tími er til að vinna að ársskýrslu embættisins. Þá má heldur ekki gleyma því að nú er allt skrifstofuhald embættisins, fjármál, móttaka erinda, skráning mála og frágangur og útsending bréfa, umsjón með heimasíðu og annað sem þessu tilheyrir á hendi eins starfsmanns, rekstrarstjóra. Ég ítreka því að það er verkefni Alþingis að ákveða þann ramma sem starfsemi embættis umboðsmanns er skapaður, svo sem um fjárveitingar.

3.10 Breytt verklag við frumkvæðismál og birting upplýsinga um þau

Eins og lýst er í kafla I.4 hefur á árinu 2013 verið með takmörkuðum hætti verið unnt að sinna þeim málum sem umboðsmaður tekur upp að eigin frumkvæði. Á því ári hafa þó þrjú atriði í meðferð og vinnslu þeirra mála fest sig enn frekar í sessi.

Það hefur einkennt þau mál sem umboðsmaður hefur tekið upp að eigin frumkvæði á liðnum árum að grunnur að þeim hefur almennt verið lagður með ítarlegu fyrirspurnarbréfi umboðsmanns til stjórnvalda þar sem gerð hefur verið grein fyrir hinum stjórn-sýslulega og lögfræðilega grundvelli athugunarinnar auk lýsingu á þeim málavöxtum sem umboðsmaður hefur upplýsingar um. Að fengnum svörum frá stjórnvöldum hefur umboðsmaður síðan tekið ákvörðun um framhald málsins. Stundum hefur ekki verið tilefni til þess að halda athugun málsins áfram þar sem stjórnvöld hafa bætt úr þeim annmörkum sem athuginin beindist að. Í öðrum tilvikum, og þá ef umboðsmaður hefur getað sinn frekari úrvinnslu málsins, hefur málunum lokið með ítarlegu áliti umboðsmanns. Þetta vinnulag hefur byggst m.a. fyrirmyndum frá systurstofnunum embættisins erlendis eins og umboðsmanni danska þjóðþingsins.

Þótt það sé vissulega mikilvægt að stjórnvöld og aðrir geti gert sér glögga grein fyrir því á hvaða grundvelli umboðsmaður hefur ákveðið að beita heimild sinni til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði er ekki síður nauðsynlegt að huga að því hvort haga megi vinnslu þessara mála með einfaldari hætti með það að markmiði að ljúka megi þeim fyrr. Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur því verið reynt að einfalda meðferð þessara mála. Í fyrsta lagi var á árinu 2013 enn frekar fylgt eftir því verklagi að í stað þess að hefja formlegt frumkvæðismál með fyrsta bréfi er stjórnvöldum sent bréf þar sem gerð er stuttlega grein fyrir því að umboðsmaður hafi til athugunar hvort tilefni sé til þess að hann taki tiltekið mál eða starfshætti stjórnvaldsins til athugunar að eigin frumkvæði. Jafnframt er óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum til þess að umboðsmaður geti lagt mat á málið. Þessi bréf eru þá nefnd forathugunarbréf. Það fer svo eftir svörum stjórnvaldsins hvort málinu er lokið í kjölfar svaranna eða málið tekið til formlegrar athugunar. Í kafla 4.2 er að finna skrá yfir þau forathugunarbréf sem umboðsmaður sendi stjórnvöldum á árinu 2013.

Annað atriði sem felur í sér breytta starfshætti vegna frumkvæðismálanna til einföldunar er það fyrirkomulag sem haft var á athugun setts umboðsmanns á aðstæðum í fangelsinu á Litla-Hrauni, sjá kafla 4.2. Þar fór umboðsmaður og starfsfólk hans í heimsókn í fangelsið og kynnti sér aðstæður og tiltekin atriði nánar. Á grundvelli þessa voru tekin

saman drög að skýrslu sem m.a. innihélt atriði sem umboðsmaður lýsti því að hann hefði til athugunar að taka til meðferðar á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar. Óskaði hann því eftir að hlutaðeigandi stjórnvöld létu honum í té athugasemdir sínar og skýringar. Eins og sjá má í þessum drögum sem birt voru á heimasíðu embættis umboðsmanns 4. október 2013 er framsetning þar ekki eins ítarleg og í fyrri frumkvæðismálum umboðsmanns. Er þetta gert í von um að ljúka megi málinu með einfaldari hætti en tíðkast hefur en hvort það tekst ræðst af úrvinnslu á þeim svörum stjórnvalda sem nú liggja fyrir. Áður hafði verið birt frétt á heimasíðunni 7. maí sama ár um heimsókn umboðsmanns í fangelsið og því lýst að hún væri liður í frumkvæðisathugun hans.

Þau mál sem umboðsmaður ákveður að spyrjast fyrir um með forathugunarbréfum eða taka til athugunar að eigin frumkvæði eru gjarnan mál sem hafa verið til umræðu í samfélaginu, t.d. í fjölmiðlum eða á Alþingi og varða almenna starfshætti stjórnvalda. Þetta eru því almennt mál sem varða almenning og þá sem eru í sambærilegri stöðu og um er fjallað í bréfi umboðsmanns. Umboðsmaður hefur í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Á allra síðustu árum hafa orðið ákveðnar breytingar í starfi Alþingis sem lúta að eftirliti þess og þingmanna með starfi stjórnsýslunnar og ráðherra. Þannig hefur verið stofnað til sérstakrar þingnefndar, stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, og þingmenn geta í formi fyrirspurna, beiðna um skýrslur eða um sérstakar umræður sinnt eftirliti sínu með störfum framkvæmdarvaldsins. Á grundvelli reglna um starfssvið umboðsmanns tekur það ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Í samræmi við þetta hefur þeirri reglu verið fylgt af hálfu umboðsmanns að hann fjallar ekki um mál sem Alþingi hefur tekið formlega til meðferðar. Eins og áður sagði eru þau mál sem umboðsmaður telur tilefni til að skoða með það í huga hvort tilefni sé til þess að taka þau til athugunar að eigin frumkvæði eða hann ákveður þegar að hefja slíka athugun oft þess eðlis að þau eru til umfjöllunar á fleiri stöðum í samfélaginu eða hafa almenna þýðingu. Í því fara fjölmiðlar og þingmenn gjarnan fyrir í umræðunni.

Almennt má orða það svo að það á ekki að vera nein launung um það hvernig umboðsmaður beitir frumkvæðisheimild sinni eða um þær upplýsingar sem hann telur tilefni til að kalla af því tilefni. Í hlut eiga stjórnvöld og um leið og bréf umboðsmanns hefur borist til þeirra er það undirorpið upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart almenningi samkvæmt upplýsingalögum. Almennur og fjölmiðlar eiga því rétt á að fá aðgang að slíkum bréfum umboðsmanns hjá stjórnvöldum og því sem þar kemur fram nema undantekningarákvæði laganna eigi við um einstök atriði í bréfinu. Ætla verður að slíkt heyri þó til undantekninga og upplýsingalög gera ekki ráð fyrir því að stjórnvöld geti dregið afhendingu slíkra gagna til þess eins að fresta því að slíkar upplýsingar komi fyrir sjónir almennings. Upplýsingalög gilda ekki um starfsemi umboðsmanns heldur ákveður umboðsmaður sjálfur hvort hann veitir upplýsingar um mál og á hvern hátt hann gerir það. Það fellur hins vegar ekki vel að þeim sjónarmiðum sem starf umboðsmanns Alþingis hvílir á að neita að upplýsa um þau bréf sem hann hefur sent vegna frumkvæðismála. Það horfir öðruvísi við þegar hann er með eða hefur verið með til skoðunar kvörtun sem einstaklingur eða lögaðili hefur borið fram. Þá hefur því verið fylgt af hálfu umboðsmanns að greina ekki frá málinu fyrr en niðurstaða í því liggur fyrir og þá með þeim hætti að nöfn og önnur persónuauðkenni eru afmáð enda getur reynt á viðkvæm einkamálefni hlutaðeigandi aðila. Er það einnig gert í samræmi við þær reglur sem koma fram í 9. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis þess efnis að umboðsmaður skuli, ef hann ákveður að taka kvörtun til meðferðar, skýra stjórnvaldi strax frá efni kvörtunar með þeirri undantekningu sem fram kemur í ákvæðinu og jafnframt gefa stjórnvaldinu kost á að skýra málið áður en hann lýkur því með álitserð. Tekið skal fram að þeim sem ber fram kvörtun er sjálfum frjálst að upplýsa aðra, þ. á m. fjölmiðla, um málið og þá getur eftir

atvikum reynt á reglur upplýsingalaga um aðgang að bréfum sem umboðsmaður hefur sent stjórnvöldum í tilefni af málinu og þau bréf og svör sem stjórnvöld senda umboðsmanni.

Í 4. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997 kemur fram að umboðsmaður skuli í tilkynningu um mál greina frá því hvað stjórnvaldið er á hlut að máli hefur fært fram sér til varnar. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi er varð að fyrstu lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, tengist þetta ákvæði efni 9. gr. laganna sem vikið er að hér að framan en þar kemur fram að ákvæðin gegni svipuðu hlutverki. Því hefur jafnan verið litið svo á að skylda umboðsmanns til að greina frá sjónarmiðum stjórnvaldsins eigi ekki við um það þegar hann tilkynnir um að hann hafi ákveðið að taka mál til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði, birtir spurningar sem hann ber fram við stjórnvöld af því tilefni eða aflar að öðru leyti upplýsinga til að geta tekið ákvörðun um hvort tilefni sé til formlegrar athugunar. Svör og skýringar stjórnvalda eru aftur á móti birt þegar tilkynnt er um endanlega afgreiðslu umboðsmanns á máli sem hann hefur tekið til athugunar að eigin frumkvæði. Framkvæmd umboðsmanns hefur í þessu efni verið í samræmi við það sem gert er hjá umboðsmanni danska þjóðþingsins en frá stofnun embættisins hér á landi hefur að ýmsu leyti verið horft til löggjafar og starfshátta þess embættis.

Í samræmi við það lýst var hér að framan voru áður nefnd drög að skýrslu umboðsmanns um frumkvæðisathugun á aðstæðum í fangelsinu á Litla- Hrauni birt á heimasíðu embættis í kjölfar þess að drögin voru send hlutaðeigandi stjórnvöldum. Á sama hátt voru á árinu 2013 í auknum mæli birtar á heimasíðunni fréttir af bréfum sem umboðsmaður sendi vegna forathugana og bréfin birt. Tilgangurinn með þessu er að upplýsa almenning um hvernig umboðsmaður beitir þessari heimild sinni og þá einnig að alþingismenn viti í hvaða farveg umboðsmaður hefur lagt þessi mál í.

3.11 Viðbrögð við tilmælum umboðsmanns

Í yfirlitum sem birt eru í köflum II.3 og II.4 sést að í fimm tilvikum er það mat umboðsmanns að hlutaðeigandi stjórnvöld hafi ekki farið að tilmælum hans um að leita leiða til að rétta hlut þess sem leitað hafði til umboðsmanns vegna annmarka sem umboðsmaður taldi að hefðu verið á meðferð og afgreiðslu viðkomandi stjórnvalds á málinu. Tvö þeirra mála eru þó sett innan sviga í yfirlitinu þar sem fram kemur í svörum stjórnvaldanna um viðbrögðin að þrátt fyrir að þau telji sig hafa leitað ákveðinna leiða til að rétta hlut viðkomandi hafi bótakröfum þeirra verið hafnað. Í tveimur tilvikum lýstu stjórnvöld jafnframt afstöðu sem umboðsmaður metur svo að þau ætli ekki að fara að svonefndum almennum tilmælum um breytta málsmeðferð í sambærilegum málum og um var fjallað í þeim álitum sem voru tilefni tilmælanna. Til samanburðar skal þess getið að á árinu 2012 fóru stjórnvöld ekki að sérstökum tilmælum í fjórum tilvikum en í öllum tilvikum var farið að almennum tilmælum umboðsmanns.

Þau tvö mál þar sem stjórnvöld hafa hafnað því að fara að almennum tilmælum um breytingar á meðferð hliðstæðra mála og umboðsmaður hafði fjallað um í álitum sínum voru mál nr. 6540/2011, sem laut að málsmeðferð kjararáðs, sjá bls. 104, og mál nr. 6395/2011, sjá bls. 88, sem laut að málsmeðferð fyrir kærunefnd jafnréttismála. Stjórnvöld í báðum þessum málum eiga það sammerkt að vera sjálfstæð stjórnvöld sem starfa á grunvelli sérstakra laga. Almennar athugasemdir umboðsmanns við meðferð mála hjá þeim fjalla í báðum tilvikum um að þau hafi ekki gætt að því að fylgja tilteknum reglum stjórnisýsluréttarins við úrlausn þeirra verkefna sem þeim eru falin með lögum og um var fjallað í álitunum. Í lögum um starf þessara stjórnvalda koma fram ákveðnar reglur um verkefni þeirra og meðferð mála en það er afstaða umboðsmanns að það leysi stjórnvöldin ekki undan því að haga meðferð málanna í samræmi við hinar almennu reglur stjórnisýslulaga og hinar óskráðu grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins. Af viðbrögðum stjórnvaldanna verður hins vegar ekki annað ráðið en að þau telji ákvæði sérslaganna tæmandi að þessu

leyti. Þarna reynir því fyrst og fremst á í hvaða mæli eigi að ljá hinum almennu réttaröryggisreglum stjórnisýsluréttarins vægi við þessar ákvarðanir. Í ljósi þessara viðbragða verður það að vera ákvörðun Alþingis hvort það telur tilefni til að taka betur af skarið um þessi mál.

Í lok b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, kemur fram að sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns geti hann beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur. Þegar kostur er á að endurupptaka mál sem gagnrýni umboðsmanns beinist að eru slík tilmæli sett fram en þó að jafnaði með þeim fyrirvara að beiðni um slíkt komi til stjórnvaldsins frá þeim sem hefur leitað til umboðsmanns.

Þegar stjórnvald hafnar því að fara að tilmælum umboðsmanns kann afstaða þess einfaldlega að vera sú að það telji rétt að dómstólar skeri úr um þann ágreining sem er uppi í máli þess gagnvart þeim sem leitað hefur til umboðsmanns. Dæmi um slíkt eru viðbrögð Fjármálaeftirlitsins í máli nr. 6405/2011 þar sem ágreiningur var um greiðslu kostnaðar vegna sérstaks umframeftirlits með eftirlitsskyldum aðila, sjá bls. 73. Í því máli voru hins vegar gerðar breytingar á efni þeirrar gjaldskrár sem kom við sögu í öðru máli í kjölfar álitsins.

Ég tel ástæðu til að vekja athygli á viðbrögðum stjórnvalds í máli nr. 6335/2011, sjá bls. 122, en þar var bótakröfu vegna málsmeðferðar skattranssóknarstjóra m.a. hafnað með tilvísun til dóms Hæstaréttar í öðru máli. Ég bendi á að við samanburð á málsatvikum í máli þess sem leitaði til umboðsmanns og í tilvitnuðum dómi verður ekki séð að þau séu sambærileg og þar með að tilefni sé til að draga eins viðtæka ályktun um efni þeirrar lagareglu sem á reyndi og gert er í bréfi skattranssóknarstjóra. Þessi viðbrögð gefa tilefni til þess að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnvöld gæti vel að málsatvikum hverju sinni og á hverju tilmæli umboðsmanns eru byggð þegar þau taka afstöðu til þeirra. Það er mat umboðsmanns að í þessu máli hafi ekki farið verið að þeim sérstöku tilmælum sem sett voru fram. Eins og vikið verður að hér á eftir er hins vegar hæpið að byggja mat á því hvort stjórnvald hafi farið að tilmælum alfarið á því hvort bótakröfu hafi verið hafnað. Í ljósi þess og þar sem skattranssóknarstjóri átti frumkvæði að því að bjóða viðkomandi málsaðila að leggja fram bótakröfu en taldi síðan, þegar hún var komin fram, að ekki væru forsendur til að fallast á hana, hef ég ákveðið að hafa setja málið innan sviga í töflunni í kafla II.3.

Í máli nr. 6540/2011, sem einnig er vikið að hér að framan er það mat mitt að kjararáð hafi, auk þess að fara ekki að almennum tilmælum mínum, ekki farið að sérstöku tilmælum. Málið varðaði kvörtun Félags forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) yfir því að ráðið hefði ekki tekið efnislega afstöðu til tiltekinna erinda félagsins þar sem sett hafði verið fram beiðni um leiðréttingu launa félagsmanna þess. Það var niðurstaða mín að meðferð kjararáðs á málinu hefði ekki verið í samræmi við reglur stjórnisýslulaga um rannsókn mála og andmælarétt. Ég setti því fram tilmæli um að kjararáð tæki erindi FFR til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá félaginu, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu hans. FFR óskaði í framhaldi af álitinu eftir að kjararáð fjallaði á ný um málið en kjararáð hafnaði beiðni félagsins. FFR hefur nú höfðað dómsmál vegna afgreiðslu kjararáðs á þeim erindum sem fjallað var um í álitinu. Ég tel því ekki rétt að fjalla frekar um viðbrögð kjararáðs við tilmælum mínum um að fjalla á ný um málið.

Á tilteknum sviðum stjórnisýslunnar er ljóst að ekki er unnt bæta úr annmörkum sem verið hafa á ákvörðun eða athöfn stjórnvalds með endurupptöku máls. Þetta á t.d. við ef annmarkar hafa verið á meðferð máls við ráðningu eða skipun í opinbert starf, en dómafordæmi liggja fyrir um að slíkir annmarkar og kröfur af hálfu umsækjanda, sem fær staðfest að ekki hafi verið fylgt réttum reglum við meðferð málsins gagnvart sér, fá ekki haggð þeirri ákvörðun sem tekin hefur verið um ráðningu eða skipun í starfið. Er

þá horft til hagsmuna þess sem fékk starfið. Þegar slík mál hafa komið til umfjöllunar hjá umboðsmanni og hann telur tilefni til að gagnrýna málsmeðferð eða mat stjórnvaldsins á umsækjendum hefur að jafnaði verið farin sú leið að beina þeim tilmælum til stjórnvaldsins að leita leiða til að rétt hlut þess sem borið hefur fram kvörtunina. Í viðbrögðum stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns sem lýst er í þessari skýrslu sjást þess dæmi að stjórnvöld hafi sett fram þá athugasemd að slík tilmæli séu óljós og ekki verði séð af þeim með hvaða hætti stjórnvaldið geti t.d. rétt hlut einstaklings sem ekki er ráðinn í starf, sjá t.d. viðbrögð í máli nr. 6614/2011, bls. 108, og máli nr. 7100/2012, bls. 114.

Ástæða þess að umboðsmaður gengur ekki lengra í efni tilmælanna en lýst var hér að framan er sú að umboðsmaður hefur ekki valdheimildir til að mæla fyrir um hvaða leið stjórnvald á að fara við að rétta hlut þess sem hann telur að hafi mátt sæta því að annmarkar hafi verið á meðferð máls eða ákvörðun gagnvart honum. Þá er það einnig háð vilja viðkomandi aðila hvort hann fylgir slíkum tilmælum eftir gagnvart stjórnvaldinu og hvaða óskir hann setur fram um úrbætur.

Þegar viðbrögð stjórnvalda við tilmælum í ráðningarmálum sem birt eru í þessari skýrslu, sjá kafla III.14, eru skoðuð sést að þau eru mismunandi. Þar kemur t.d. fram í tveimur málum, málum nr. 7108/2012 og 7144/2012, að samkomulag hafi orðið milli stjórnvaldsins og þess sem bar fram kvörtunina um lyktir málsins. Í öðru tilvikinu kemur fram að greiddar hafi verið miskabætur. Í einu málinu, nr. 7100/2012, er samskiptum fulltrúa stjórnvaldsins og þess sem í hlut átti lýst m.a. með þeim hætti að niðurstaða þeirra hafi orðið sú að sá sem kvartaði hafi óskað eftir að málið yrði látið kjurt liggja. Í þessum þremur tilvikum áttu sveitarfélög í hlut. Í kaflanum eru jafnframt birt tvö mál vegna ráðninga hjá ríkisstofnunum, mál nr. 6560/2011 og nr. 6614/2011, þar sem umboðsmaður hafði sett fram tilmæli um að leitað yrði leiða til að rétta hlut þess sem hafði kvartað til hans en fram kemur að bótakröfum hlutadeigandi hafi verið hafnað. Svör stjórnvaldsins í fyrra málinu verða ekki skilin öðruvísi en að það hafi hugað að því hvort það gæti rétt hlut viðkomandi en talið að svo væri ekki. Í síðara tilvikinu verður hins vegar ekki annað ráðið af svári stjórnvaldsins en það eitt hafi gerst í málinu að bótakröfu þess sem kvartaði hafi verið hafnað.

Flokkun á viðbrögðum við tilmælum umboðsmanns er byggð á mati á þeim svörum sem stjórnvöld hafa sent í tilefni af fyrirspurnum um hvernig brugðist hafi verið við álitum hans. Í vissum tilvikum kann að hafa komið til samskipta milli stjórnvaldsins og þess sem bar fram kvörtunina eftir að tilmælin voru sett fram án þess að það hafi leitt til niðurstöðu sem sátt varð um. Þetta getur t.d. átt við þegar sá sem leitaði til umboðsmanns eða lögmaður hans hefur í kjölfar álits umboðsmanns sett fram bótakröfu sem ekki verður að öllu leyti byggð á því sem fram kemur í áliti umboðsmanns og var grundvöllur tilmælanna. Í þessum tilvikum verður umboðsmaður að meta hvort viðbrögð stjórnvaldsins hafi falið í sér að leitað hafi verið leiða til að rétta hlut viðkomandi þótt það hafi ekki skilað árangri.

Við mat umboðsmanns á flokkun viðbragða stjórnvalda í tilvikum eins og þeim sem að framan greinir er, í ljósi þess að tilmælin hljóða um að „leitað verði leiða til að rétta hlut“ viðkomandi, hæpið að byggja alfarið á höfnun framsettrar bótakröfu þannig að það leiði í öllum tilvikum til þess að stjórnvald teljist hafa hafnað því að fara að tilmælum. Meta þarf sjálfstætt í hverju tilviki hvort slík krafa og þá fjárhæðir séu í eðlilegu samhengi við þann annmarka sem athugasemdir umboðsmanns hafa lotið að en einnig hvort viðhafa þurfi sönnunarfærslu til að leysa úr því, og þar með að eðlilegt sé að úr slíku verði leyst fyrir dómstólum. Í ofangreindum málum liggja ekki fyrir upplýsingar um kröfurnar sem voru settar fram en í ljósi þess sem lýst er í svarbréfum stjórnvaldanna tveggja varð það niðurstaðan að meta viðbrögð þeirra stjórnvalda þannig í því yfirliti sem birt er í kafla II.3 að þau hafi ekki farið hafi að tilmælum. Sá munur er þó á viðbrögðunum að í fyrra tilviknu má ráða að hugað hafi verið að því hvort unnt væri að rétta hlut viðkomandi og

flokkunin í því máli er því sett innan sviga. Það er þó ástæða til að nefna tvennt. Í lýsingu á viðbrögðum í máli nr. 6560/2011 kemur fram að stjórnvaldið telji sig hafa rétt hlut þess sem kvartaði „nokkuð“ þegar honum var sendur leiðréttur rökstuðningur vegna þeirrar ákvörðunar að bjóða honum ekki í starfsviðtal. Við þetta verður að gera þá athugasemd að niðurstaða setts umboðsmanns laut að því að stjórnvaldið hefði ekki gætt þess að veita þeim sem kvartaði andmælarétt vegna tiltekinna upplýsinga. Leiðréttur rökstuðningur gat ekki bætt úr því. Þá hefði ég talið í betra samræmi við tilmælin að þessi stjórnvöld ræddu við hlutaðeigandi, rétt eins og gert var af hálfu sveitarfélaganna í þeim málum sem lýst var hér fyrr, og könnuðu hvort finna mætti lausn á málinu í stað þess að láta sitja við að hafna framkomnum bótakröfum.

Í tilefni af samanburði á afstöðu sveitarfélaganna og ríkisstofnananna tek ég fram að mér er kunnugt um að á síðustu árum hafa ríkisstofnanir, og þá m.a. með atbeina ríkislögmans, í einstökum tilvikum þegar umboðsmaður hefur sett fram tilmæli um úrbætur í tilefni af því að annmarkar hafa verið á málmeðferð við ráðningu í starf lokið slíkum málum með samkomulagi um fjárgreiðslu. Stundum kann það eitt að forstöðumaður þeirrar stofnunar sem í hlut á ræði við viðkomandi og fari betur yfir málið, og eftir atvikum biðjist afsökunar á þeim mistökum sem kunna að hafa verið gerð, að duga til þess að sátt náist.

Ég vænti þess að þetta skýri betur hvers vegna umboðsmaður hefur ekki gengið lengra í tilmælum sínu í málum af þessu tagi en raunin er. Ef gengið væri lengra í þessu efni og það væru t.d. sett fram bein tilmæli um greiðslu skaðabóta þyrfti að mínu áliti að koma til skýr lagaheimild um þá leið. Ég rifja upp að umboðsmaður Alþingis vakti í áliti sínu frá 9. október 1992 í máli nr. 382/1991 athygli Alþingis og fjármálaráðherra á þeirri skoðun sinni að í þágildandi lögum væri ekki viðhlítandi heimild til að bæta miska þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar. Í kjölfar þessa kom fram af hálfu fjármálaráðherra að hugað yrði að því við endurskoðun þágildandi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954 hvort ástæða væri til að setja í lög heimildir til að bæta miska þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar. Slíkt ákvæði var hins vegar ekki tekið upp í ný lög um ríkisstarfsmenn nr. 70/1996. Tekið skal fram að í 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993, eins og henni var breytt með lögum nr. 37/1999, segir að heimilt sé að láta þann sem ábyrgð ber á ólögmatrí meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert er við. Þótt finna megi dæmi um að dómstólar hafi beitt þessu ákvæði í málum vegna annmarka á ráðningum ríkisstarfsmanna þá verður að telja hæpið að í því felist sú greiðari leið til úrlausnar þessara mála sem umboðsmaður lagði til árið 1992.

4 Frumkvæðismál

4.1 Inngangur

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997 getur umboðsmaður ákveðið að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Þá getur umboðsmaður jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Frumkvæðiseftirlit það sem 5. gr. laga nr. 85/1997 gerir ráð fyrir er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Ég minni á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu“. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.) Í þessu sambandi nefni ég að af og til koma fram við athugun umboðsmanns á kvörtunum atriði sem hann getur t.d. ekki fjallað um á grundvelli þeirra þar sem skilyrði 6. gr. laga nr. 85/1997, svo sem um ársfrestinn, eru

ekki uppfyllt eða viðkomandi mál varðar í raun almenna starfshætti stjórnvalda eða reglur sem þau starfa eftir án þess að það sé eðlilegt að fjalla um viðkomandi atriði í tengslum við úrlaun á inkominni kvörtun. Þegar þessi staða er uppi og umboðsmaður telur að fyrirbyggjandi upplýsingar um málið og eftir atvikum upplýsingar og skýringar sem hann hefur fengið frá stjórnvöldum gefi engu að síður tilefni til þess að hann sendi frá sér álit vegna málsins getur umboðsmaður lokið málinu á grundvelli heimildarinnar í 5. gr. í heild eða að hluta en ákvörðun um ljúka málinu með þeim hætti er þá stundum tekin við lokaafgreiðslu málsins ef umboðsmaður metur það svo að nauðsynlegar skýringar stjórnvalda liggi fyrir.

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

Á árinu 2013 hófst aðeins athugun á einu máli að eigin frumkvæði umboðsmanns og er skýringin sem fyrr álag hjá embættinu vegna fjölda kvörtunarmála og forgangsröðun verkefna. Í nokkrum tilvikum var þó óskað eftir tilteknum upplýsingum eða skýringum frá stjórnvöldum til þess að geta metið hvort rétt væri að taka mál til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði. Þau bréfaskipti leiddu í einhverjum tilvikum til þess að hlutaðeigandi stjórnvald ákvað sjálf að taka viðkomandi atriði til frekari skoðunar með það í huga að bæta úr þeim annmörkum sem fyrirspurnin laut að. Í þeim tilvikum var ýmist talið rétt að ljúka afskiptum umboðsmanns eða biða með frekari afskipti þar til fyrir lægi hver framvinda málsins yrði hjá stjórnvöldum. Slík mál eru þá ekki skráð formlega sem frumkvæðismál en á árinu 2013 var þó tekið upp það verklag að fylgja þeim eftir með markvissari hætti.

4.2 Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2013

Á árinu 2013 var eitt mál tekið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Það var athugun á því hvort aðstæður í fangelsinu Litla-Hrauni, aðbúnaður fanga og verklag við ákvörðunartöku um réttarstöðu þeirra væri í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, gildandi lög og reglugerðir um fullnustu refsinga, meginreglur stjórnsýsluréttar og vandaða stjórnsýsluhætti. Settur umboðsmaður Alþingis fór í vettvangsheimsókn í fangelsið 3. maí 2013 og skilaði drögum að skýrslu 30. september 2013. Athugasemdir stjórnvalda við drögin bárust 10. og 31. mars 2014 og er fyrirhugað að ljúka afgreiðslu málsins á haustmánuðum 2014.

Í 21 tilviki var auk þess óskað eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka tiltekið málefni til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Fyrirspurnirnar beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Stjórnsýslu innanríkisráðuneytisins í tengslum við framkvæmd nauðungarvistana samkvæmt III. kafla lögræðis laga nr. 71/1997.
2. Eftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytisins með aðilum sem ráðherra hefur falið gerð og skráningu námssamninga samkvæmt 5. mgr. 28. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

3. Stöðu á almenntri athugun Barnaverndarstofu og landlæknisembættisins á verklagi og vinnubrögðum við meðferð barnaverndarmála þar sem ásakanir um kynferðisbrot hafa komið fram og gerð leiðbeininga til heilbrigðisstarfsmanna sem koma að trúverðugleikamati.
4. Verklagi lögreglu við handtöku, þjálfun lögreglumanna í þeim efnum og innri verkferla þegar atvik koma upp þar sem lögreglumaður er talinn hafa gengið harkalega fram við framkvæmd starfans.
5. Afstöðu velferðarráðuneytisins til sumarlokana Sjúkratrygginga Íslands frá 18. júlí til 7. ágúst 2013 og úrskurðarnefndar almannatrygginga frá 1. júlí til 6. ágúst 2013.
6. Hvort velferðarráðuneytið hygðist grípa til ráðstafana vegna málshraða úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála.
7. Ákvörðun setts umhverfissráðherra um að auglýsa ekki í B-deild Stjórnartíðinda nýja staðfestingu sína, dags. 1. mars 2013, á tilteknum breytingum á svæðis- skipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur sem skipaður umhverfissráðherra hafði áður staðfest 23. febrúar og 25. mars 2010.
8. Hvort sýslumaðurinn á Blönduósi hefði gert ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra sem höfðu verið beittir skuldajöfnuði sekta við vaxtabætur.
9. Hvort fjármála- og efnahagsráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið hygðust hafa aðkomu að því að skýra ágreining um kjör og réttindi stundakennara við Háskóla Íslands og eftir atvikum leita lausna á honum. Jafnframt hvort HÍ hygðist taka afstöðu til þess hvort fyrirkomulag við störf og réttindi stundakennara við skólann væri viðunandi og lögum og reglum samkvæmt, hvort rétt væri að málefni þeirra yrðu tekin til frekari meðferðar innan háskólans og hvort unnt væri að leiða ágreininginn til lykta.
10. Hvort Háskóli Íslands hygðist taka til athugunar hvort réttarstaða og ráðningarkjör aðjúnkta við skólann væru í samræmi við lög.
11. Hvernig almennt væri staðið að gerð starfslokasamninga á Landspítala Háskóla- sjúkrahúsi.
12. Eftirliti landlæknis með því að fullnægt sé lágmarkskröfum til heilbrigðis- þjónustu.
13. Hvernig starfi vinnuhóps, sem semja átti leiðbeiningarreglur fyrir lögreglu og fangelsiskerfið til að hafa til hliðsjónar þegar lögreglumaður eða fangavörður er kærður fyrir refsiverða háttsemi, miðaði.
14. Hvort greiðendum stimpilgjalds væri almennt leiðbeint um kæruleið til fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna ákvörðunar gjaldsins og hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið hygðist beita sér fyrir slíku væri það ekki gert.

15. Hvort forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið hygðust bregðast við ábendingum mínum um mögulega þörf á setningu reglna um atriði sem snúa að samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins, s.s. um breytingar á launakjörum, framkvæmd starfsloka, gerð starfslokasamninga, veitingu námsleyfa, framlög og þátttöku í kostnaði við sameiginlegar ferðir starfsmanna og samkomur þeirra og gjafir til starfsmanna.
16. Málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins þegar stofnuninni berast kvartanir og ábendingar einstaklinga vegna viðskipta við fjármálafyrirtæki.
17. Fyrirkomulagi við álagningu búnaðargjalds og samræmi þess við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.
18. Eftirliti með störfum lögreglu, einkum þörfinni á auknum úrræðum fyrir borgarana til að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu.
19. Eftirliti ríkissaksóknara með símhlustunum lögreglu.
20. Eftirliti landlæknis með aðbúnaði á dvalarheimilum aldraðra.
21. Tímabundnu átaki til að stytta málsmeðferðartíma hælisumsókna og tryggja búsetu og aðbúnað hælisleitenda.

4.3 Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2013 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Á árinu 2013 ákvað ég að nýta núverandi fjárveitingar til að sinna afgreiðslu á kvörtunum eins fljótt og kostur var. Eftir að hafa lagt mat á stöðu yfirstandandi frumkvæðisathugana voru þær því settar í biðstöðu. Um er að ræða 15 mál, auk tveggja mála sem tengjast kvörtunum sem bárust fyrir árið 2013 og miðað hefur verið við að ljúka samhliða almennri umfjöllun um tiltekna þætti í starfsemi viðkomandi stjórnvalda. Nú hafa verið lögð drög að því að ljúka afgreiðslu þessara athugana og er vonast til þess að unnt verði að gera grein fyrir þeim í ársskýrslu fyrir árið 2014.

Eins og kemur fram í kafla 4.2 hef ég í vissum tilvikum óskað eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni sé til að taka tiltekið málefni til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Á árinu 2013 ákvað ég eða eftir atvikum settur umboðsmaður að ekki væri tilefni til að aðhafast frekar í eftirfarandi tilvikum:

1. Sumarlokanir Sjúkratrygginga Íslands frá 18. júlí til 7. ágúst 2013 og úrskurðarnefndar almannatrygginga frá 1. júlí til 6. ágúst 2013. Í bréfi velferðarráðuneytisins vegna málsins, dags. 30. júlí 2013, kom fram að ráðuneytið hygðist mælast til þess að stofnanir sem undir það heyrðu héldu uppi nauðsynlegri þjónustu yfir sumartímann og gripu ekki til sumarlokana. Af þeirri ástæðu taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til aðhafast frekar.
2. Lögmæti gjaldtöku Þjóðskrár Íslands fyrir útgáfu nafnskríteina. Í bréfi Þjóðskrár Íslands til mín vegna málsins kom m.a. fram að Þjóðskrá hefði farið yfir verkferla sína og ákveðið að hætta að taka gjald fyrir útgáfu skírteinanna nema þegar um endurútgáfu væri að ræða. Þá yrði upplýsingum á heimasíðu stofnunarinnar breytt til samræmis við það verklag og sýslumenn sem kæmu að afgreiðslu

skírteinanna upplýstir um breytinguna. Í ljósi þessara viðbragða taldi ég ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu.

3. Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytisins gagnvart Reykjavíkurborg og/eða Skipulagsstofnun í tilefni af afstöðu þeirra til þess hvort nauðsynlegt væri að breyta deiliskipulagi í aðdraganda að flutningi aldurshópa milli grunnskóla. Í bréfi ráðuneytisins til mín af þessu tilefni er gerð grein fyrir samskiptum þess við Skipulagsstofnun vegna málsins. Svarinu fylgdi bréf ráðuneytisins til Skipulagsstofnunar þar sem ráðuneytið áréttar þá afstöðu sína að ef ætlunin hefði verið að hafa grunnskóla eingöngu fyrir afmarkaðan aldurshóp hefði Reykjavíkurborg orðið að taka það fram í greinargerð deiliskipulagsins. Í bréfinu kemur jafnframt fram að ráðuneytið telji rétt að Skipulagsstofnun leiðbeini Reykjavíkurborg um nauðsyn þess að breyta deiliskipulagi fyrir Staðahverfi vegna þeirrar ákvörðunar borgarinnar að grunnskóli Staðahverfis skuli aðeins þjónusta hluta grunnskólabarna í hverfinu. Í ljósi viðbragða ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til frekari afskipta af málinu.

4.4 Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru 15 önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2013 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og kemur fram hér að framan voru þau, að undangengnu mati, sett í biðstöðu vegna álags við afgreiðslu kvörtunarmála en nú hafa verið lögð drög að því að ljúka afgreiðslu þeirra. Þessar athuganir beinast að eftirfarandi atriðum:

1. **Auglýsingum á lausum embættum og störfum þegar ráðherra fer með veitingarvald, mál nr. 4890/2006**
Framfylgni við ákvæði laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytunum og í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið, varðandi störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Fyrstu drög að niðurstöðu liggja fyrir og stendur til að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014.
2. **Samningsgerð við einkaaðila, mál nr. 5105/2007**
Heimildum ráðherra til að ganga til samninga við einkaaðila eða gefa viljayfirlýsingar sem fela í sér fyrirheit um fjárframlög ríkisins til tiltekinna verkefna, án þess að fyrir liggi afstaða Alþingis til málsins. Til stendur að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014.
3. **REI-málinu, mál nr. 5117/2010**
Meðferð eigendavalds og eftirlits sveitarstjórna þeirra sveitarfélaga sem eru eignaraðilar að Orkuveitu Reykjavíkur með fyrirtækinu og þýðingu reglna um stjórnýslu sveitarfélaga og ráðstöfun á eignum þeirra í því sambandi. Fyrstu drög að niðurstöðu liggja fyrir og stendur til að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014.
4. **Einkavæðingu ríkisfyrirtækja, mál nr. 5520/2008**
Setningu reglna um framkvæmd sölu ríkisfyrirtækja og félaga í eigu ríkisins, þ.e. einkavæðingu, og fyrirkomulagi þessara mála hjá stjórnvöldum. Ég lauk athugun minni á þessu málefni með bréfi til forsætisráðherra, dags. 8. júlí 2014, og verður gerð nánari grein fyrir því í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2014.

5. Félagsbústöðum hf., mál nr. 5544/2008

Hvernig staðið er að ákvörðunum og framkvæmd mála er lúta að félagslegu leiguhúsnæði sem Félagsbústaðir hf. fara með fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Fyrstu drög að niðurstöðu liggja fyrir og stendur til að ljúka afgreiðslu málsins fyrir næstu áramót.

6. Innheimtu seðilgjalda, mál nr. 5265/2008

Hvort stjórnvöld hafi hugað að því að kanna nánar í hvaða mæli það tíðkast að opinberar stofnanir og fyrirtæki innheimti seðilgjöld og í hvaða tilvikum fullnægjandi lagaheimild standi til slíkrar gjaldtöku. Ég lauk athugun minni á þess málefni með bréfi til forsætisráðherra og innanríkisráðherra, dags. 8. júlí 2014, og verður gerð nánari grein fyrir því í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2014.

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

Hvar mörkin á milli úrskurðar- og eftirlitsvalds annars vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, nú innanríkisráðuneytisins, og hins vegar mennta- og menningarmálaráðuneytisins, um ágreining um gjaldtöku vegna kostnaðar í skyldunámi, liggja eftir gildistöku laga nr. 91/2008, um grunnskóla. Til stendur að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014.

8. Sálfræðiþjónustu í fangelsum, mál nr. 5869/2009

Fyrirkomulagi sálfræðiþjónustu í fangelsum. Á árinu 2013 var athugunin sameinuð athugun á aðstæðum í fangelsinu Litla-Hrauni. Drögum að skýrslu var skilað 30. september 2013. Athugasemdir stjórnvalda við þau bárust 10. og 31. mars 2014 og er fyrirhugað að ljúka afgreiðslu málsins á haustmánuðum 2014.

9. Vistun fanga á lögreglustöðvum, mál nr. 6334/2011

Hvort fangar séu vistaðir saman í fangaklefum og þá hvernig þeirri vistun er háttað. Ákvörðun um framhald málsins verður tekin á haustmánuðum 2014.

10. Launlækkunum starfsmanna ríkisins, mál nr. 6376/2011

Hvernig staðið var að framkvæmda launalækkana starfsmanna ríkisins samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 18. ágúst 2009 með tilliti til samræmis og jafnræðis. Ákvörðun um framhald málsins verður tekin á haustmánuðum 2014.

11. Afgreiðslu á beiðni um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna samninganefndar um Icesave-samninginn og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál, mál nr. 6385/2011

Viðbrögð og afgreiðsla fjármálaráðuneytisins á beiðnum a.m.k. tveggja fjölmiðla um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna samninganefndar um Icesave-samninginn, sem Alþingi samþykkti 22. febrúar 2011 með lögum nr. 13/211, og sérfræðikostnað henni tengdum. Almennur afgreiðslutími úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Til stendur að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014.

12. Réttindum hælisleitenda, mál nr. 6397/2011

Hvernig tryggð eru réttindi hælisleitenda hér á landi samkvæmt innlendum lögum og þeim alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Ákvörðun um framhald málsins verður tekin á haustmánuðum 2014.

13. Gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga fanga, mál nr. 6679/2011

Á árinu 2013 var athugunin sameinuð athugun á aðstæðum í fangelsinu Litla-Hrauni. Drögum að skýrslu var skilað 30. september 2013. Athugasemdir stjórnvalda við þau bárust 10. og 31. mars 2014 og er fyrirhugað að ljúka afgreiðslu málsins á haustmánuðum 2014.

14. Ráðstöfunum velferðarráðuneytisins vegna afgreiðslutíma úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, mál nr. 6716/2011

Hvort og þá hvernig velferðarráðuneytið hefur brugðist við þeim viðvarandi vanda hjá úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða að halda málshraða í viðunandi horfi. Í júlí 2014 óskaði ég upplýsinga frá velferðarráðuneytinu um hvort það teldi tilteknar aðgerðir sem gripið var til í tilefni af þeirri stöðu sem var uppi hjá nefndinni hafa skilað viðhlítandi árangri og lýsti því þá nánar. Að fengnum þeim svörum mun ég ákveða með hvaða hætti ég lýk afskiptum mínum af málinu. Að öllu óbreyttu verður það á síðari hluta ársins 2014.

15. Afgreiðslutíma Sjúkratrygginga Íslands á umsóknum um greiðslu örorkubóta, mál nr. 6851/2012

Í júlí 2014 var óskað eftir upplýsingum frá Sjúkratryggingum Íslands um hvort tilteknar aðgerðir sem gripið var til í því skyni að stytta afgreiðslutíma umsókna hefði skilað árangri. Að fengnum þeim svörum mun ég ákveða með hvaða hætti ég lýk afskiptum mínum af málinu. Að öllu óbreyttu verður það á síðari hluta ársins 2014.

Jafnframt var ólukið einu máli þar sem upplýsinga var óskað frá stjórnvaldi til þess að unnt væri að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka mál til formlegrar athugunar. Það mál varðaði afhendingu upplýsinga um laus leikskólapláss í Reykjavík, nánar tiltekið hvort leikskólastjórum í Reykjavík hafi verið gefin bein fyrirmæli um að veita fréttastofu Ríkisútvarpsins ekki upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar, og þá hver hafi veitt slík fyrirmæli og á hvaða grundvelli. Einnig á hvaða lagagrundvelli synjun Reykjavíkurborgar á beiðni fréttastofu Ríkisútvarpsins um upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar byggðist. Til stendur að ljúka afgreiðslu málsins á síðari hluta árs 2014. Í fyrri ársskýrslum mínum hef ég talið rétt að skýra frá því að þessara upplýsinga hafi verið aflað, enda var upplýst um það á heimasíðu embættisins á sínum tíma, og gert grein fyrir því samhliða umfjöllun um mál sem hafa verið tekin til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns.

5 Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýslufrákvæmd

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Hér á eftir eru tilgreind þau mál þar sem umboðsmaður taldi á árinu 2013 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi aðila af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

Auk þess sem að framan greinir kem ég kem ég á ári hverju á framfæri ýmsum almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu

þótt ég sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997. Hér að neðan er gerð grein fyrir nokkrum slíkum ábendingum.

5.1 Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum

1. Mál nr. 6077/2010 og 6436/2011 (sjá bls. 72). Málið varðaði tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands vegna gengistryggingarákvæða í lánasamningum og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins um hæfi lykilstarfsmanna. Við athugunina vakti það athygli mína að samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, getur Seðlabanki Íslands sett reglur en einnig leiðbeinandi tilmæli um skilyrði til gjaldeyrisviðskipta sem gilda fyrir tiltekna aðila. Þá getur það orðið tilefni dagesekta af hálfu seðlabankans ef hinum leiðbeinandi tilmælum er ekki fylgt. Að þessu leyti er hinum leiðbeinandi tilmælum skipað á sama bekk og „reglum“ sem seðlabankinn setur um þessi mál. Ég taldi að það væri almennt til þess fallið að valda óþarfa réttaróvissu hjá borgurunum ef löggjafinn færi þá leið að láta það í einhverjum tilvikum leiða til viðurlaga gagnvart borgurunum ef þeir fylgdu ekki leiðbeinandi tilmælum sem stjórnvald hefði gefið út. Ég tók fram að ég fengi ekki séð hvaða ástæður ættu að leiða til þess að stjórnvaldið gæti ekki fyrirfram tekið afstöðu til þess hvaða efnisreglur ættu að geta verið tilefni viðurlaga eins og dagesekta og þeim væri þá skipað í reglur sem birtar væru borgurunum með þeim hætti sem áskilinn væri í lögum nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Ég taldi því rétt að koma því sjónarmiði á framfæri við Alþingi, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að þess yrði gætt að hugtakið leiðbeinandi tilmæli væri í lögum aðeins notað yfir óskuldbindandi tilmæli stjórnvalda til borgaranna.
2. Mál nr. 6395/2011 (sjá bls. 88). Mál þetta varðaði málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála og þá niðurstöðu hennar að forsætisráðherra hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 10/2008, um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla, við skipun í embætti skrifstofustjóra á skrifstofu stjórnvísu og samfélagspróunar í ráðuneytinu. Í álitinu sínu í málinu benti settur umboðsmaður m.a. á að óvissa virtist ríkja um hver væri þýðing 4. mgr. 5. gr. laga nr. 10/2008 en þar væri meðal annars kveðið á um að úrskurðir kærunefndarinnar væru bindandi. Hann taldi því rétt að vekja athygli Alþingis á þessari óvissu með það í huga að tekin yrði skýr afstaða til þess hvaða réttaráhrif úrskurðir kærunefndar jafnréttismála skyldu hafa.
3. Mál nr. 6560/2011 (sjá bls. 106). Málið varðaði veitingu starfa lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara í kjölfar auglýsingar á árunum 2010 og 2011. Í álitinu setts umboðsmanns Alþingis í málinu kemur fram að þrátt fyrir breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 135/2008, um embætti sérstaks saksóknara, með lögum nr. 82/2011 sé að hans mati ekki hafið yfir vafa að skilningur á valdbærni sérstaks saksóknara til að veita störf komi nægilega fram í texta gildandi ákvæðis 3. mgr. 2. gr. laganna. Mikilvægt sé að enginn vafi leiki á því hver sé réttarstaða lögreglumanna hjá embætti sérstaks saksóknara. Sé þá horft til þeirra valdheimilda sem lögreglumenn hafa lögum samkvæmt og þeirra hagsmuna sem búa að baki handhöfn þess valds. Settur umboðsmaður vakti athygli innanríkisráðherra á álitafninu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, með það í huga að metið yrði hvort nauðsynlegt væri að taka af allan vafa í þessum efnunum.
4. Mál nr. 7064/2012 (sjá bls. 129). Málið varðaði undirbúning forsetakosninga sem fóru fram 30. júní 2012 af hálfu yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins. Þar sem

yfirkjörstjórnir eru kjörnar af Alþingi og Hæstiréttur hafði tekið afstöðu til gildis þeirra ákvarðana sem um ræddi taldi ég málið ekki falla undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Athugun mín á málinu leiddi þó í ljós að ákveðinn vafi léki á því eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnnum við forsetakosningar bæri að starfa. Jafnframt taldi ég ekki nægjanlega skýrt hvaða hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytið hefði gagnvart yfirkjörstjórnnum við undirbúning forsetakosninga. Ég ákvað því að vekja athygli Alþingis og innanríkisráðuneytisins á því að það kynni að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fara og um aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga. Ég tók fram að í því sambandi væri mikilvægt að skýrt kæmi fram hvort yfirkjörstjórnir sem væru kosnar af Alþingi væru hluti af stjórnsýslu ríkisins og lytu þannig almennum stjórnsýslureglum, þ.m.t. stjórnsýslulögum, og féllu undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Á sama hátt taldi ég tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skyldu gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað væri um alþingiskosningar.

5. Mál nr. 7222/2012 (sjá bls. 69). Mál þetta varðaði m.a. agaviðurlög sem fangi var beittur fyrir að neita að hlýða fyrirmælum fangavardar um að afklæðast til þess að svokölluð leit án snertingar gæti farið fram. Í ljósi þess hvernig lagagrundvelli málsins var háttáð taldi ég mig ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við beitingu agaviðurlaganna. Það vakti hins vegar athygli mína að aðeins var kveðið á um hlýðniskyldu fanga í fangelsisreglum nr. 54/2012 en ekki í lögum nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Af fangelsisreglunum leiddi jafnframt að hvers konar brot á hlýðniskyldunni gat varðað fanga agaviðurlögum. Í ljósi þeirra krafna sem ég taldi að gera yrði til skýrleika og stoðar þeirra heimilda sem eru grundvöllur agaviðurlaga ákvað ég að vekja athygli innanríkisráðuneytisins á þessu með það fyrir augum að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort rétt væri að kveða með skýrum hætti á um hlýðniskyldu fanga í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum settum af ráðuneytinu og þá hvort og þá hvaða brot á henni vörðuðu agaviðurlögum.

5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

1. Mál nr. 6898/2012. Málið varðaði stjórnsýslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins í tengslum við afgreiðslu leiklistarstyrks. Í málinu lá fyrir að ráðuneytið hafði ekki sett í reglugerð nánari ákvæði um undirbúning og tilhögun styrkveitinga á grundvelli leiklistarlaga nr. 138/1998 heldur studdist leiklistarráð við sérstakar vinnureglur í störfum sínum. Af því tilefni benti settur umboðsmaður á að löggjafinn hefði með skýrum og afdráttarlausum hætti kveðið á um í hvaða formi reglur um tilhögun og undirbúning styrkveitinganna skyldu settar, þ.e. með reglugerð sem skyldi birta í B-deild Stjórnartíðinda, og ítrekaði fyrri ábendingar mínar í tilefni af eldra málum vegna kvartana um að gerðar yrðu ráðstafanir til að sett yrði reglugerð í samræmi við ákvæði laganna.
2. Mál nr. 7288/2012. Í málinu vakti ég athygli atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra á því að tilefni kynni að vera til þess að taka skýra afstöðu til þess hvort þær málsmeðferðar- og réttaröryggisreglur sem fram koma í stjórnsýslulögum og hinum óskráðu grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins ættu að gilda við meðferð mála fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Ég tók einnig fram að jafnframt kynni að vera tilefni til að taka afstöðu til þess hvort hið sama ætti við um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. Ég tók að síðustu fram að þessi ábending væri sett fram með tilliti til þess að það væri í senn eins skýrt og unnt væri hvaða málsmeðferðarreglum

þeir úrskurðaraðilar sem ríkið kæmi að, og ætlað væri að starfa sem réttarúrræði í þágu borgaranna, ættu að fylgja og þar með hvort þeir gætu leitað til umboðsmanns Alþingis ef þeir teldu sig hafa verið beitta rangsleitni af hálfu nefndanna. Í bréfi mínu til ráðherra var m.a. fjallað um lagabreytingar sem höfðu nýlega komið til umfjöllunar hjá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis og forverum hennar. Ég ákvað því að kynna nefndinni bréfið með því að senda henni afrit af því.

3. Mál nr. 7308/2012. Málið varðaði kvörtun einstaklinga yfir því að beiðni um undanþágu frá árlegri endurgreiðslu námsláns hefði verið hafnað með vísan til þess að hún hefði borist eftir að 60 daga frestur samkvæmt 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, rann út. Að lokinni athugun minni á málinu taldi ég mig ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við niðurstöðuna. Ég ákvað hins vegar að rita mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem ég vísaði til þess að á árinu 2007 hefði ég vakið athygli þáverandi ráðherra og menntamálanefndar Alþingis á því hversu fortakslaus fresturinn væri. Við þessa athugun hefði komið fram að stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefði í einhverjum tilvikum talið heimilt að víkja frá frestinum þrátt fyrir fortakslaut orðalag ákvæðisins þegar óviðráðanleg atvik hefðu orðið þess valdandi að umsókn um undanþágu bærst eftir að frestur væri liðinn. Ég teldi rétt að vekja að nýju athygli á því hve fortakslaus fresturinn væri og ítreka ábendingu mína um að hugað yrði að því hvort ástæða væri til að umrætt lagaákvæði yrði tekið til endurskoðunar. Þar hefði ég, auk atriða sem ég hefði áður bent á, í huga að jafnræði borgaranna væri betur tryggt ef kveðið væri skýrlega á um möguleg frávik í lögum væri á annað borð heimilt að veita slíkar undanþágur. Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins til mín, dags. 6. febrúar 2014, kemur fram að heildarfrumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna hafi verið lagt fram á 141. löggjafarþingi en ekki hlotið brautargengi. Í því frumvarpi hafi m.a. komið fram breyting á því ákvæði sem nú er í 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 þar sem ráðherra hafi verið gert að kveða á um undanþágur frá 60 daga reglunni í reglugerð. Breytingin hafi m.a. verið lögð fram sem viðbrögð stjórnvalda við ábendingu minni. Þá hafi verið ákveðið að hefja undirbúning að því að semja nýtt frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna en stjórnvöld hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort og hvernig breyta eigi umræddu lagaákvæði. Ábending mín sé þó eitt af því sem haldið sé til haga við frumvarpsgerðina.

6 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa hefur um 13,7% þeirra mála sem koma til efnislegrar athugunar lokið með álitum þar sem sett er fram gagnrýni á störf stjórnvalda og mælst til þess að gerðar verði úrbætur. Undanfarin ár hefur þessum málum farið nokkuð fækkandi en á móti kemur að í umboðsmaður hefur í auknum mæli komið á framfæri við stjórnvöld skriflegum ábendingum um tiltekin atriði sem betur mega fara til framtíðar frekar en að taka þau til sérstakrar umfjöllunar í álitum. Þetta á einkum við um hnökra á málsmeðferð sem geta ekki leitt til þess að mál hljóti efnislega endurskoðun og atriði sem ítrekað hafa verið gerðar athugasemdir við í álitum umboðsmanns og ekki er talið tilefni til að taka til umfjöllunar nema e.t.v. í tengslum við önnur atriði. Þetta eru til dæmis skylda til að veita skrifleg svör við skriflegum erindum nema ljóst sé að til þess sé ekki ætlast, framsending erindis sem heyrir ekki undir stjórnvald, ýmsar leiðbeiningar, málshraði, rökstuðningur og skýrleiki ákvarðana. Sumum kann að finnast athugasemdir af þessu tagi smávægilegar en ég er þeirrar skoðunar að þær séu nauðsynlegar til að tryggja borgurinum þá vönduðu og góðu stjórnsýslu sem þeir eiga með réttu að geta vænst.

Hér fyrir neðan er að finna yfirlit yfir 48 tilvik þar sem ég sendi stjórnvöldum ábendingar eða athugasemdir árið 2013. Stuttur útdráttur sumra málanna er birtur á heimasíðu umboðsmanns. Sum þeirra varða viðkvæma einkalífshagsmuni og til þess að tryggja að ekki sé unnt að rekja þau til tiltekinna einstaklinga er viðkomandi stjórnvald ekki alltaf tilgreint í yfirlitinu. Þau mál eru merkt með stjörnu.

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
6517/2011	Háskóli Íslands	Opinberir starfsmenn	Skráning upplýsinga, yfirstjórn og eftirlit, samskipti við starfsfólk
6538/2011	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, Vinnumálastofnun	Atvinnuleysis-tryggingar	Birting stjórnvaldsákvörðunar, leiðbeiningar
6584/2011	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Fjármála- og trygginga-starfsemi	Skráning upplýsinga, skrifleg svör við skriflegum erindum
6682/2011	Vinnumálastofnun	Opinberir starfsmenn	Starfsauglýsing, rökstuðningur
6843/2012	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Áfengismál	Svör við erindum umboðsmanns
6898/2012	Mennta- og menningarmála-ráðuneytið	Styrkveitingar	Reglusetning, eftirlit
6909/2012	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, velferðarráðuneytið	Atvinnuleysis-tryggingar	Svör við erindum umboðsmanns, skipunartími nefndar
6911/2012	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Tafir	Málshraði, svör við erindum umboðsmanns
6938/2012	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Skattar og gjöld	Birting réttarreglna
6949/2012	Málskotsnefnd LÍN	Námslán og námsstyrkir	Málshraði, upplýsingar um tafir á afgreiðslu, viðbrögð við tilmælum umboðsmanns
6994/2012	Fjölmiðlanefnd	Eftirlit stjórnsýsluaðila	Leiðbeiningar, rannsókn máls, rökstuðningur
7001/2012	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	Menntamál	Leiðbeiningar, málshraði
7064/2012	Innanríkisráðuneytið	Kosningar	Réttaróvissa
7091/2012	Úrskurðarnefnd sanngirnibóta	Skaðabætur	Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar, umboðsmaður aðila, svör við erindum umboðsmanns

7112/2012	Innanríkisráðuneytið	Sveitarfélög	Málshraði
7115/2012	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	Tafir	Málshraði
7150/2012	Háskóli Íslands	Opinberir starfsmenn	Skrifleg svör við skriflegum erindum
7196/2012	Innanríkisráðuneytið	Almanna-skráning	Yfirstjórnun og eftirlit, málshraði, leiðbeiningar
7222/2012	Innanríkisráðuneytið	Fangelsismál	Rannsókn máls, reglusetning
7235/2012	Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra	Opinberir starfsmenn	Rökstuðningur, rannsókn máls, starfsauglýsing
7244/2012	Biskup Íslands	Opinberir starfsmenn	Skráning upplýsinga, rannsókn máls, rökstuðningur
7248/2012	Ferðamálastofa	Opinberir starfsmenn	Andmæli, skýrleiki ákvörðunar, tilkynning um meðferð máls, veiting frests, tilhögun starfsloka
7262/2012	Áfrýjunarnefnd í kærúmálum háskólanema	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	Rökstuðningur
7273/2012	Reykjavíkurborg	Skólamál	Valdbærni
7283/2012	Mennta- og menningarmála-ráðuneytið	Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	Lagaskil, rökstuðningur
7288/2012	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Tafir	Réttaróvissa
7305/2012	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði, úrskurðarskylda
7308/2012	Málskotsnefnd LÍN, mennta- og menningarmála-ráðuneytið	Námslán og námsstyrkir	Leiðbeiningar, rannsókn máls, efni lagaákvæðis
7343/2013	Forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Reglusetning
7370/2013	Velferðarráðuneytið	Tafir	Málshraði, svör við erindum umboðsmanns
7373/2013	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Upplýsingar um tafir á afgreiðslu
7383/2013	*Sveitarfélag	Tafir	Upplýsingar um tafir á afgreiðslu, svör við erindum umboðsmanns
7387/2013	Málskotsnefnd LÍN	Námslán og námsstyrkir	Leiðbeiningar
7389/2013	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði
7390/2013	Siglingastofnun Íslands	Tafir	Málshraði

7392/2013	Háskóli Íslands	Opinberir starfsmenn	Skrifleg svör við skriflegum erindum, borgari á ekki að gjalda þess að leita til umboðsmanns, efni stjórnvaldsreglna
7362/2013 og 7396/2013	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði
7413/2013	Hafnarfjarðarbær	Opinberir starfsmenn	Tilhögun starfsloka
7472-7474 og 7520/2013	Velferðarráðuneytið	Tafir	Veiting upplýsinga um meðferð mál
7475, 7521 og 7522/2013	Lyfjastofnun	Tafir	Veiting upplýsinga um meðferð máls
7533 og 7534/2013	Málskotsnefnd LÍN	Námslán og námsstyrkir	Skyldubundið mat
7542/2013	Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu	Lögreglu- og sakamál	Skýrleiki stjórnvaldsákvörðunar
7549/2013	Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	Útlendingar	Leiðbeiningar
7598/2013	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Áfengismál	Yfirstjórn og eftirlit
7599/2013	Mennta- og menningarmála-ráðuneytið	Menntamál	Leiðbeiningar, rannsókn máls
7724/2013	Grímsnes- og Grafningshreppur	Skipulags- og byggingarmál	Leiðbeiningar
7730/2013	Innanríkisráðuneytið	Lögmenn	Málshraði
7757/2013	Innanríkisráðuneytið	Fangelsismál	Málshraði

7 Erlent samstarf og fundir

Frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 hafa umboðsmaður og starfsmenn hans tekið þátt í fjölbjóðlegu samstarfi umboðsmanna þjóðþinga og annarra slíkra umboðsmanna sem eru óháðir stjórnvöldum. Þá hefur umboðsmaður reglulega tekið á mótum erlendum gestum til fundar á skrifstofu sinni auk þess að halda fundi með starfsmönnum stjórnvalda hér á landi um einstök mál eða almenn atriði.

Hinn 7. febrúar 2013 sótti ég 20. stjórnvísingaráðstefnu Danmerkurdeildar Norræna stjórnvísingarsambandsins (Nordisk Administrativt Forbund, NAF) og Djof sem eru fagleg samtök lögfræðinga, hagfræðinga, félagsvísindanema og viðskiptafræðinema í Danmörku. Ráðstefnan var haldin í Kaupmannahöfn og var meginumfjöllunarefni hennar þróun dansks stjórnvísinguréttar síðustu 20 ár. Auk mín sótti Róbert R. Spanó sótti ráðstefnuna af hálfu embættis umboðsmanns en hann hafði þá þegar hafið undirbúning að því að taka til starfa sem settur umboðsmaður ásamt mér.

Vegna hliðstæðrar löggjafar um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi hafa umboðsmenn þessara þinga verið í samstarfi frá árinu 1989. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Þessi hópur fundar að jafnaði einu sinni til þrisvar sinnum á ári og er þá rætt um einstök

álitaefni sem eru til úrlausnar og skipst á upplýsingum um starfsemi embættanna. Tveir slíkir fundir voru haldnir á árinu 2013, báðir í Kaupmannahöfn, annar dagana 13. og 14. mars en hinn dagana 11. til 13. desember. Ég sótti báða fundina auk þess sem Róbert R. Spanó tók þátt í fyrri fundinum, en hann var þá settur umboðsmaður samhliða mér.

Hinn 14. maí 2013 heimsótti hópur embættismanna frá Sankti Pétursborg skrifstofu umboðsmann. Heimsóknin var liður í samstarfi Norrænu ráðherranefndarinnar við Norðvestur-Rússland um aðgerðir gegn spillingu. Rætt var um hlutverk og starfssvið umboðsmanns og þau verkefni hans sem geta haft þýðingu í þessa veru.

Hinn 21. maí 2013 heimsótti vinnuhópur á vegum Sameinuðu þjóðanna um mismunun gagnvart konum í löggjöf og framkvæmd skrifstofu umboðsmanns. Fundur hópsins og umboðsmanns var liður í úttekt á stöðu kvenna á Íslandi og þá sérstaklega í kjölfar efnahagshrunsins. Í 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, þar sem fjallað er um hlutverk umboðsmanns, er þess sérstaklega getið að umboðsmaður skuli gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni. Á fundinum var rætt um hlutverk og valdsvið umboðsmanns Alþingis auk einstakra verkefna hans sem tengjast banni við mismunun á grundvelli kynferðis og annars konar mismununar.

Dagana 30. og 31. maí 2013 stóð ECRI (e. European Commission against Racism and Intolerance), eða Evrópunefnd um kynþáttafordóma og umburðarleysi, fyrir málstofu í Strassborg fyrir innlendar stofnanir sem hefur verið komið á fót til að vinna gegn kynþáttamismunum. Nefndin bauð umboðsmanni að senda fulltrúa sinn á málstofuna og var hún sótt af Róberti R. Spanó, settum umboðsmanni Alþingis. Meginumfjöllunarefni fundarins voru áskoranir sem þessar stofnanir þurfa að takast á við er leiða af niðurskurði í fjárveitingum og stöðu þeirra að öðru leyti í stjórn- eða stofnanakerfi ríkja.

Hinn 10. september 2013 heimsótti hópur starfsmanna eistneska umboðsmannsins (eistn. Öiguskantsler) skrifstofu umboðsmanns til að kynna sér hvernig aðgengi að heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu og skyldunámi er tryggt á Íslandi og eftirlit umboðsmanns með því. Heimsókn þeirra var styrkt af starfsmannaskiptaáætlun Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna. Áætlunin er fjármögnuð af Norrænu ráðherranefndinni og er ætluð starfsmönnum í opinberri stjórnsýslu til námsheimsókna, starfsþjálfunar, þjálfunar og uppbyggingu tengslaneta á svæðinu.

Dagana 10.-11. september 2013 var haldinn í Danilovgrad í Svartfjallalandi fjölþjóðlegur fundur á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um samskipti umboðsmannsstofnana við ýmsa hagsmunaaðila, s.s. almenna borgara, fjölmiðla, frjáls félagasamtök, löggjafann og stjórnvöld. Fundurinn var haldinn með ríkjum sem áttu í aðildarviðræðum við Evrópusambandið, en auk þeirra tóku þátt fulltrúar frá umboðsmanni Alþingis, hollenska umboðsmanninum, umboðsmanni Evrópusambandsins og lagadeild Kaupmannahafnarháskóla. Vegna fyrri þátttöku umboðsmanns Alþingis í vinnufundum á vegum stækkunarskrifstofu Evrópusambandsins á meðan á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið stóð var Berglindi Báru Sigurjónsdóttir skrifstofustjóra boðið að stýra málstofu á fundinum og halda erindi um samskipti umboðsmanns Alþingis við stjórnvöld. Þá var umboðsmanni boðið að senda tvo aðra fulltrúa á fundinn og voru það Anna Tryggvadóttir og Maren Albertsdóttir lögfræðingar.

Dagana 16. og 17. september 2013 sóttu Róbert R. Spanó settur umboðsmaður og Hafsteinn Dan Kristjánsson lögfræðingur fund umboðsmanna þjóðþinga og svæðisbundinna umboðsmanna sem taka þátt í sérstökum samráðs- og upplýsingavettvangi sem umboðsmaður Evrópusambandsins heldur úti. (Ninth National Seminar of the European Network of Ombudsmen.) Fundurinn var haldinn í Dyflinni. Umboðsmaður Alþingis hefur tekið þátt í þessu samstarfi vegna aðildar Íslands að EES-samningnum og Schengen-samstarfinu og er Hafsteinn Dan fulltrúi umboðsmanns í því starfi.

Dagana 7. og 8. október 2013 sótti ég ráðstefnu í Vínarborg sem bar yfirskriftina „Strengthening Fundamental Rights Protection in a Changing Human Rights Landscape“ og var haldin á vegum Evrópuráðsins, Evrópustofnunar grundvallarmannréttinda (FRA), Equinet (Evrópunet jafnréttisstofnana) og Evrópunets mannréttindastofnana. Ég sótti ráðstefnuna í boði Evrópuráðsins. Meginumfjöllunarefni ráðstefnunnar voru annars vegar hvernig unnt er að tryggja með einföldum hætti að stjórnvöld fullnægi þeim skyldum sínum sem leiða af mannréttindum og hins vegar hvernig unnt er að bæta og þróa innlenda samvinnu og samvinnu á Evrópugrundvelli.

Hinn 8. október 2013 heimsótti hópur starfsmanna lettneska umboðsmannsins (lettn. Ties bsargs) skrifstofu umboðsmanns til að kynna sér eftirlit umboðsmanns með opinberri heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum. Heimsókn þeirra var styrkt af manna- skiptaáætlun Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna.

Hinn 12. nóvember 2013 sótti Anna Tryggvadóttir lögfræðingur námskeið sem haldið var á skrifstofu umboðsmanns danska þjóðþingsins í Kaupmannahöfn um meginreglur stjórnsýsluréttarins. Danski umboðsmaðurinn stendur árlega fyrir námskeiðum fyrir starfsfólk embættis hans og hefur boðið embættinu hér á landi að senda þátttakendur.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns átti ég á árinu 2013 fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem ég hafði til umfjöllunar eða vegna almennra atriða í stjórnsýsluframkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2013

1 Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2013

1.1 Málafjöldi

Á árinu 2013 voru alls 494 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	493
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	<u>1</u>
Samtals	<u>494</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 umboðsmanns. 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 skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar	40
febrúar	27
mars	35
apríl	34
maí	39
júní	42
júlí	67
ágúst	41
september	56
október	45
nóvember	35
desember	<u>32</u>
Samtals	<u>493</u>

Að þessum 493 kvörtunum stóðu samtals 538 aðilar eða 494 einstaklingar og 44 lögaðilar. Af einstaklingum voru 140 konur og 354 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 18 ára og sá elsti 88 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	7
21 - 30 ára	40
31 - 40 --	87
41 - 50 --	97
51 - 60 --	153
61 - 70 --	70
71 árs og eldri	32
Ekki vitað	8

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Þrettán kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis og fjórar kvartanir frá erlendum aðilum sem ekki eru skráðir hér á landi. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 494 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði telst þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmálafjölda	Hlutfall af heildaríbúafjölda landsins
Reykjavíkurborg	283	57,3%	37,2%
Höfuðborgarsvæðið	95	19,3%	26,7%
- Garðabær	14		
- Hafnarfjarðarkaupstaður	29		
- Kópavogsbær	31		
- Mosfellsbær	14		
- Seltjarnarneskaupstaður	7		
Suðurnes	13	2,6%	6,6%
- Garður	1		
- Reykjanesbær	9		
- Sveitarfélagið Vogar	3		
Vesturland	10	2,0%	4,8%
- Akraneskaupstaður	5		
- Borgarbyggð	1		
- Eyja- og Miklaholtshreppur	1		
- Grundarfjarðarbær	1		
- Hvalfjarðarsveit	1		
- Snæfellsbær	1		
Vestfirðir	11	2,2%	2,2%
- Bolungarvíkurkaupstaður	4		
- Ísafjarðarbær	5		
- Vesturbyggð	2		
Norðurland vestra	6	1,2%	2,2%
- Húnavatnshreppur	1		
- Húnaþing vestra	2		
- Sveitarfélagið Skagafjörður	3		
Norðurland eystra	26	5,3%	9,1%
- Akureyrarkaupstaður	17		
- Dalvíkurbyggð	1		
- Fjallabyggð	1		
- Norðurþing	4		
- Skútustaðahreppur	1		
- Þingeyjarsveit	2		
Austurland	5	1,0%	3,8%
- Fjarðabyggð	2		
- Fljótisdalshérað	3		
Suðurland	27	5,5%	7,4%
- Árborg	15		
- Bláskógabyggð	1		
- Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
- Hrunamannahreppur	1		
- Rangárþing eystra	3		
- Skaftárhreppur	1		
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur	1		
- Vestmannaeyjar	2		
- Ölfus	2		
Íslendingar búsettir erlendis	13	2,6%	
Erlendir aðilar	4	0,8%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	1	0,2%	
		100,0%	100,0%

1.3 Afgreiðsla mála

Á árinu hlutu 543 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	191
Mál til meðferðar á árinu	494
Afgreidd mál	543
Mál til meðferðar í árslok	142

Af þeim 142 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2013, var í 32 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í 16 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 21 mál voru til frumathugunar, 73 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda en af þeim voru 15 frumkvæðismál og tvö skráð mál vegna kvartana sem tengjast frumkvæðisathugunum. Eins og fram kemur annars staðar í skýrslunni hefur mikill fjöldi kvartana síðustu ár leitt til þess að takmarkaður mannaflí og tími hefur verið til að sinna úrvinnslu frumkvæðismála.

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 eða lið 2 ef strax er ljóst að málið varðar ágreining sem á heima fyrir dómstólum. 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 2013, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau 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	39	(7,2%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	18	(3,3%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	166	(30,6%)
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	28	(5,1%)
b) Dómsathafnir	10	(1,8%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	13	(2,4%)
d) Önnur atriði	2	(0,4%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	116	(21,4%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	8	(1,5%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	143	(26,3%)
Samtals	543	(100,0%)

1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að

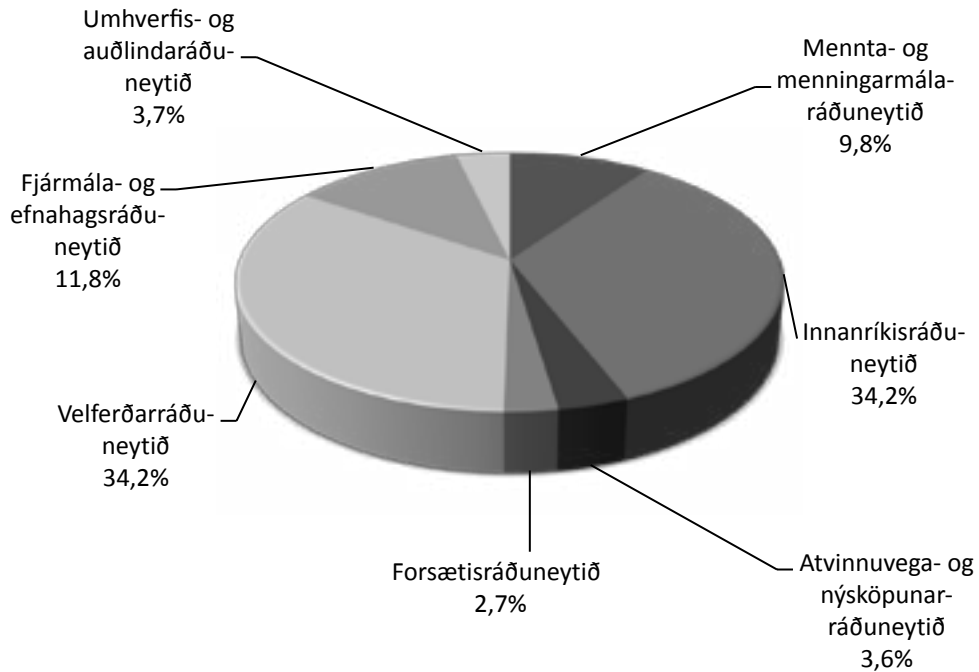
Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2013 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og

fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir		- Úrskurðarnefnd almannatrygginga	15
1. Forsætisráðuneytið		- Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	8
- Ráðuneytið	5	- Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og Húsnæðismála	5
- Minjastofnun Íslands	1	- Úrskurðarnefnd í fæðingar og foreldraorlofsmálum	6
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	4	- Vinnumálastofnun	5
- Þingvallanefnd	1		<u>139</u>
2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið		7. Fjármála- og efnahagsráðuneytið	
- Ráðuneytið	12	- Ráðuneytið	15
- Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	2	- Áfengis- og tobaksverslun ríkisins	1
- Háskóli Íslands	11	- Fjármálaeftirlitið	3
- Háskólinn á Akureyri	1	- Kjararáð	1
- Kvikmyndamiðstöð Íslands	2	- Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	1
- Kvikmyndaskóli Íslands	1	- Prófnefnd verðbréfiðskipta	1
- Lánasjóður íslenskra námsmanna	2	- Ríkistollanefnd	3
- Málskotsnefnd LÍN	6	- Seðlabanki Íslands	3
- Ríkisútvarpið	1	- Skattyfirvöld	19
- Símfóníuhljómsveit Íslands	2	- Viðlagatrygging Íslands	1
	<u>40</u>		<u>48</u>
3. Utanríkisráðuneytið		8. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	
- Ráðuneytið	0	- Ráðuneytið	8
	<u>0</u>	- Mannvirkjastofnun	1
4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið		- Umhverfisstofnun	3
- Ráðuneytið	11	- Úrskurðarnefnd í skipulags- og byggingarmálum	1
- Endurskoðendaráð	1	- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	2
- Fiskistofa	1		<u>15</u>
- Samkeppniseftirlitið	1	B. Sveitarfélög	
- Verðlagsstofa skiptaverðs	1	- Innheimtustofnun sveitarfélaga	5
	<u>15</u>	- Samband íslenskra sveitarfélaga	1
5. Innanríkisráðuneytið		- Strætó bs.	1
- Ráðuneytið	52	Reykjavíkurborg	16
- Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1996	1	- Stjórnsýsla borgarinnar	16
- Dómstólar	6		<u>2</u>
- Fangelsisvirkvöld	9	Hafnarfjarðarbær	1
- Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	2	Kópavogsbær	1
- Landhelgisgæsla Íslands	1	Mosfellsbær	1
- Lögreglugluyfirvöld	10	Seltjarnarnesbær	1
- Mannanafnanefnd	1	Reykjanesbær	1
- Neytendastofa	1	Akraneskaupstaður	5
- Persónuvernd	2	Borgarbyggð	1
- Ríkissaksóknari	17	Hvalfjarðarsveit	2
- Samgöngustofa	1	Ísafjarðarbær	2
- Sérstakur saksóknari	1	Húnaþing vestra	1
- Siglingastofnun Íslands	2	Akureyrarbær	2
- Sýslumenn	14	Norðurþing	1
- Umferðarstofa	1	Árborg	1
- Úrskurðarnefnd sanngirnisbóta	2	Grímsnes- og Grafningshreppur	1
- Útlendingastofnun	11	Rangárþing eystra	2
- Vegagerðin	5	Sveitarfélagið Ölfus	1
	<u>139</u>		<u>1</u>
6. Velferðarráðuneytið		C. Annað	
- Ráðuneytið	47	- Óflokkað	39
- Barnaverndarstofa	5		<u>39</u>
- Fæðingarorlofsjóður	3	SAMTALS	
- Heilbrigðisstofnanir	5		<u>494</u>
- Íbúðalánasjóður	3		
- Kærunefnd barnaverndarmála	1		
- Kærunefnd greiðsluaðlögunarmála	1		
- Kærunefnd húsamála	5		
- Kærunefnd jafnréttismála	2		
- Landlækniseimbættið	4		
- Lyfjastofnun	4		
- Sjúkratryggingar Íslands	4		
- Tryggingastofnun ríkisins	12		
- Umboðsmaður skuldara	4		

D. Skráð mál 2013 flokkuð eftir ráðuneytum



E. Mál sem lokið var með álitum 2013, flokkuð eftir stjórnvöldum

Stjórnvald	Fjöldi álita
Akraneskaupstaður	1
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	1
Bílastæðasjóður Reykjavíkur	1
Dalvíkurbyggð	1
Fjármálaeftirlitið	6
Háskóli Íslands	1
Iðnaðarráðuneytið	1
Innanríkisráðuneytið	1
Innheimtstofnun sveitarfélaga	1
Kjararáð	3
Kærunefnd jafnréttismála	1
Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	1
Landspítali	1
Málskotsnefnd LÍN	1
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	1
Ríkislögreglustjórinn	1
Sérstakur saksóknari	1
Skattrannsóknarstjóri	1
Sveitarfélagið Garður	1

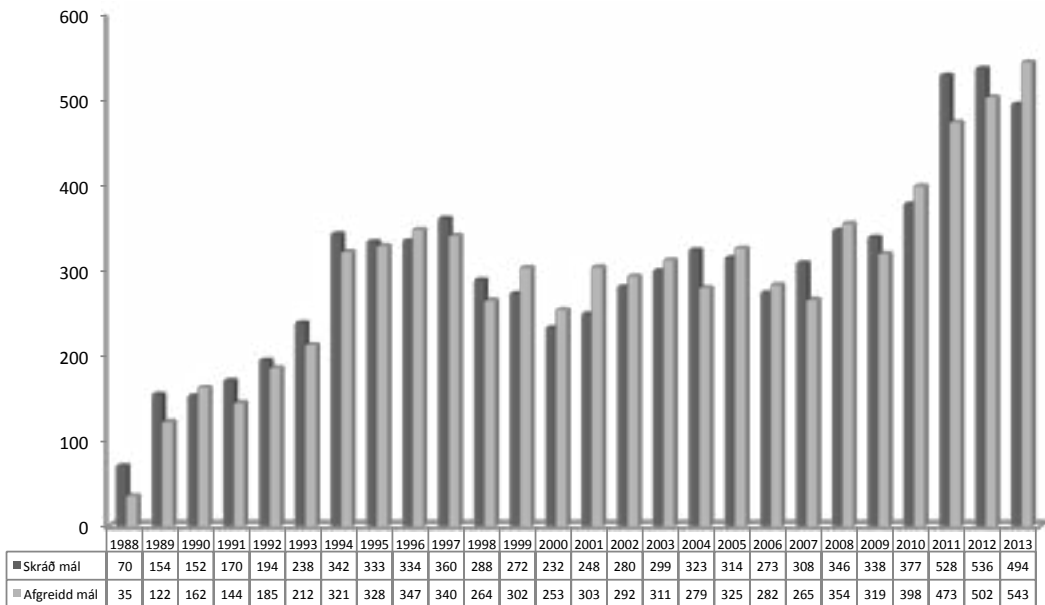
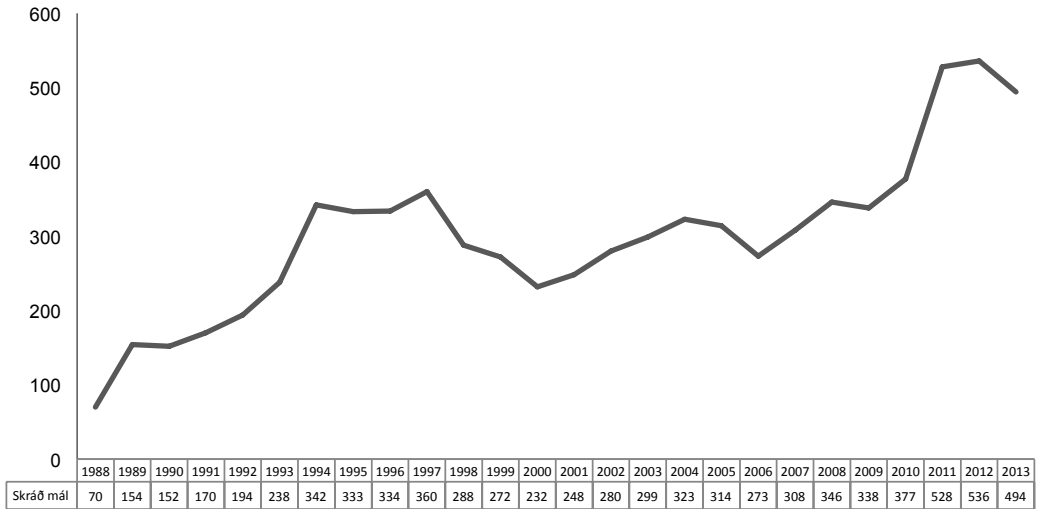
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	1
Tryggingastofnun ríkisins	1
Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir	1
Úrskurðarnefnd almennatrygginga	1
Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	2
Úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála	1
Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	1
Velferðarráðuneytið	2
Yfirskattanefnd	1
<hr/>	
Samtals	37

1.5 Skipting skráðra mála 2013 eftir viðfangsefnum

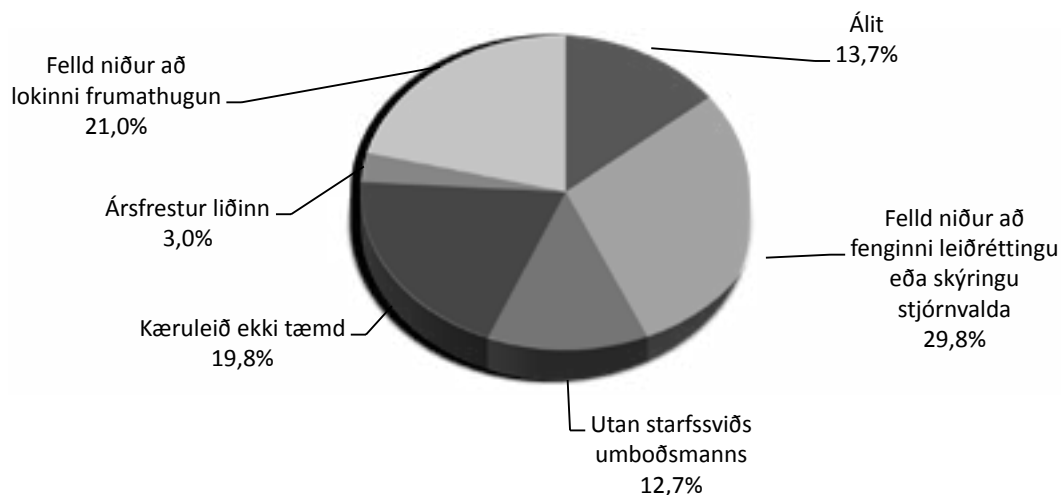
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	6	Lögmenn	2
Almannatryggingar	25	Lögreglu- og sakamál	25
Atvinnuleysistryggingar	10	Mannadófn	1
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	6	Matvæli	2
Áfengismál	1	Málefni aldraðra	1
Börn	8	Málefni fatlaðra	1
Dánarbú	1	Málsmeðferð og starfshættir stjórnslunnar	14
Dómstólar og réttarfar	7	Meðlag	6
Dvalarleyfi	2	Menntamál	7
Eignir ríkisins	2	Námslán og námsstyrkir	8
Einkaréttarlegir samningar	3	Neytendamál	3
Erfðaréttindi	2	Opinber innkaup og útboð	1
Fangelsismál	13	Opinberir starfsmenn	46
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	5	Persónuréttindi	2
Fjármála- og tryggingastarfsemi	12	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	1
Fjöleignarhús	3	Samgöngumál	6
Fjölmíðlun	1	Sektir	1
Fullnustugerðir og skuldaskil	7	Sjávarútvegur	7
Fæðingar- og foreldraorlof	9	Skaðabætur	2
Gjafsókn	4	Skattar og gjöld	39
Gjaldeyrismál	1	Skipulags- og byggingarmál	7
Greiðsluaðlögun	1	Skylduaðild að félagi	1
Happdrætti	1	Styrkveitingar	3
Heilbrigðismál	4	Sveitarfélög	3
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	1	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	130
Húsnæðismál	5	Tolleftirlit	2
Hæfi	1	Umhverfismál	1
Jafnréttismál	2	Útlendingar	6
Jarðir	1	Vandaðir stjórnsluhættir	1
Kirkjumál og trúfélög	2	Vaxtabætur	1
Kosningar	6	Vegabréf og persónuskilríki	1
Lagasetning	3		
Landbúnaður	1	Samtals	494
Lífeyrismál	2		
Lyfjamál	4		
Lögheimili	1		

2 Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál

2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2013

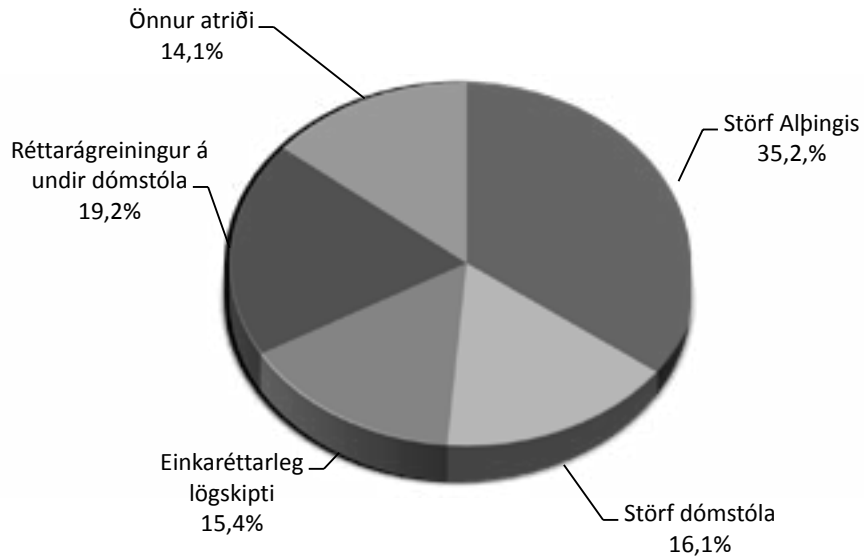


2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2013



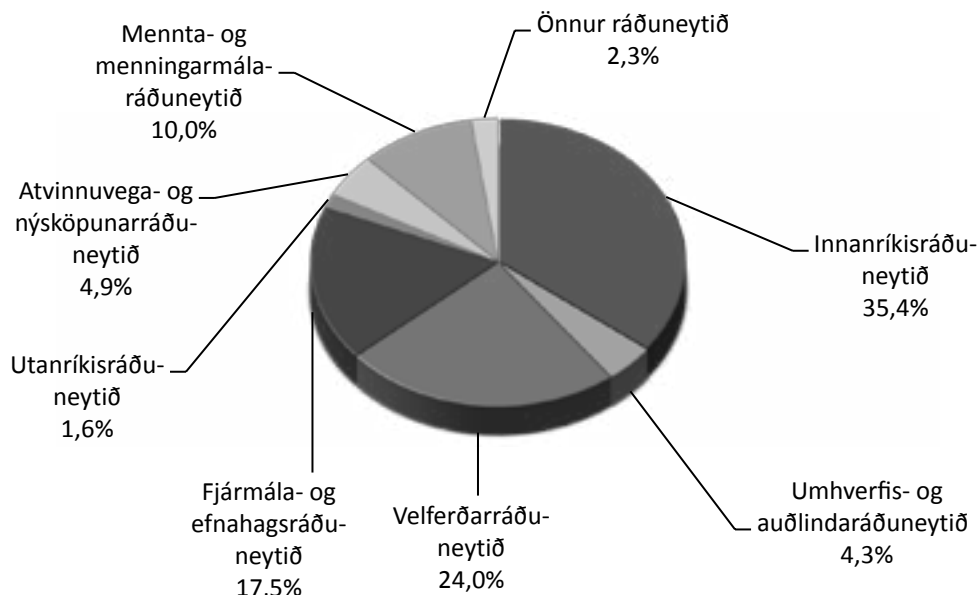
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
2002	36	84	25	56	5	86
2003	35	97	23	57	7	92
2004	37	88	27	67	6	54
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
2007	23	83	40	54	10	55
2008	24	128	53	62	10	77
2009	30	97	47	69	7	69
2010	21 (5,3 %)	181 (45,5%)	46 (11,5%)	83 (20,9%)	15 (3,8%)	52 (13,0%)
2011	33 (7,0%)	178 (37,6%)	68 (14,4%)	111 (23,5%)	10 (2,1%)	73 (15,4%)
2012	20 (4,0%)	184 (36,7%)	64 (12,7%)	116 (23,1%)	6 (1,2%)	112 (22,3%)
2013	39 (7,1%)	166 (30,6%)	71 (13,1%)	116 (21,4%)	8 (1,5%)	143 (26,3%)
Samtals	1049	2284	974	1516	229	1609

2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2013

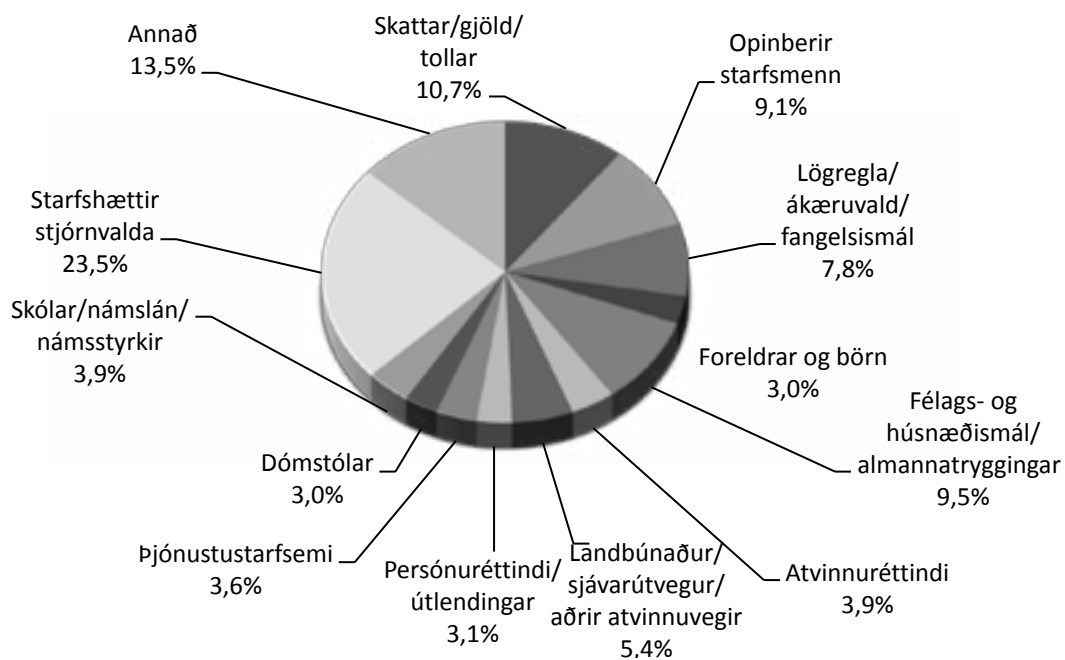


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
2008	24	2	5	13	9
2009	15	7	15	8	2
2010	19 (41,3%)	1 (2,2%)	10 (21,7%)	14 (30,4%)	2 (4,4%)
2011	33 (48,5%)	4 (5,9%)	14 (20,6%)	11 (16,2%)	6 (8,8%)
2012	32 (50,0%)	5 (7,8%)	13 (20,3%)	10 (15,6%)	4 (6,3%)
2013	28 (39,4%)	10 (14,1%)	13 (18,3%)	18 (25,4%)	2 (2,8%)
Samtals	342	156	150	187	137

2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2013



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2013



3 Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns

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

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda eða annarra aðila við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2013. Í yfirlitinu koma aðeins fram þau mál þar sem tilmælum var beint til stjórnvalds eða aðila um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun eða gera tilteknar ráðstafanir í ákveðnu og afmörkuðu tilviki. Í 27 þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila en í sex málum, sem lokið var á árinu 2013, var eingöngu almennum tilmælum beint til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 30 álit vegna 32 mála. Í fimm tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitíð fjallaði um, í 20 tilfelli er farið að tilmælunum en í fjórum tilvikum fæ ég ekki annað ráðið af þeim viðbrögðum sem mér bárust en að ekki hafi verið farið að tilmælum*. Í einu tilviki var mál enn til meðferðar. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð sín við sérstökum tilmælum í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
6077/2010	72	Fjármálaeftirlitið		x		
6335/2011	122	Skattrannsóknarstjóri ríkisins			(x)	
6405/2011	73	Fjármálaeftirlitið			x	
6518/2011	75	Fjármálaeftirlitið		x		
6533/2011	123	Háskóli Íslands		x		
6540/2011	104	Kjararáð			x	
6560/2011	106	Sérstakur saksóknari			(x)	
6614/2011	108	Landsþítali			x	
6639/2011	80	Fjármálaeftirlitið		x		
6649/2011	110	Ríkislögreglustjórinn	x			
6697/2011	85	Velferðarráðuneytið		x		
6889/2012	66	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða		x		
6919/2012	98	Málskotsnefnd LÍN		x		
7000/2012	70	Úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála		x		

* Í yfirlitinu eru tvö þessara mála sett innan sviga og er það skýrt nánar í kafla II.3.11.

7007/2012	81	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið		x		
7022/2012, 7183/2012, 7184/2012	84	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála		x		
7024/2012	131	Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir		x		
7053/2012	65	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	x			
7066/2012	112	Tryggingastofnun ríkisins		x		
7075/2012	121	Innanríkisráðuneytið		x		
7081/2012	113	Kjararáð		x		
7100/2012	114	Sveitarfélagið X		x		
7108/2012	115	Sveitarfélagið X		x		
7144/2012	116	Sveitarfélagið X		x		
7172/2012	117	Kjararáð		x		
7182/2012	126	Yfirskattanefnd		x		
7193/2012	93	Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda				x
7242/2012	67	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða		x		
7322/2012	127	Bílastæðasjóður Reykjavíkur	x			
7351/2012	101	Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	x			
		Samtals	4	20	5	1

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

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

Í fimm þeirra mála sem tilgreind eru í yfirlitinu er það mat umboðsmanns að stjórnvaldið hafi ekki farið að tilmælum um að rétta hlut þess sem leitaði til umboðsmanns eða bæta úr annmörkum á máli viðkomandi.

Álit í þessum fimm málum málum og svör stjórnvaldanna í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns um viðbrögð við álitunum eru reifuð í skýrslu þessari á bls. 73, 104, 106, 108 og 122 en álitin eru birt í heild sinni á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is. Í kafla I.3.11 er nánar fjallað um þá afstöðu þessara stjórnvalda að fara ekki að tilmælunum og þar er einnig fjallað almennt um hvað felist í þeim tilmælum umboðsmanns Alþingis að stjórnvald leiti leiða til að rétta hlut þess sem borið hefur fram kvörtun.

4 Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns

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

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 33 álit þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til 37 stjórnvalda á árinu 2013. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í álitinu mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi yrði lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan hafa þá lotið að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í 33 tilvikum af 37 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram. Í tveimur tilvikum var ekki farið að almennum tilmælum. Í tveimur tilvikum bærust engin svör frá stjórnvaldi um viðbrögð við tilmælum. Það var annars vegar í máli nr. 7070/2012 og stjórnvaldið sem á í hlut er Innheimtustofnun sveitarfélaga. Hins var það í máli nr. 6211/2010 er þar svaraði fjármála- og efnahagsráðuneytið ekki fyrirspurn um hvernig brugðist hefði verið við tilmælum. Tekið skal fram að önnur stjórnvöld sem tilmælum var beint til í málinu, forsætisráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið svöruðu fyrirspurnum þar að lútandi og fóru að tilmælum. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
6077/2010 6436/2011	72	Fjármálaeftirlitið Seðlabanki Íslands	x x		
6211/2010	103	Mennta- og menningarmálaráðuneytið Forsætisráðuneytið Fjármála- og efnahagsráðuneytið	x x		
6335/2011	122	Skattransóknarstjóri ríkisins	x		
6395/2011	88	Kærunefnd jafnréttismála		x	
6405/2011	73	Fjármálaeftirlitið	x		
6483/2011	74	Fjármálaeftirlitið	x		
6518/2011	75	Fjármálaeftirlitið	x		
6527/2011	91	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	x		
6533/2011	123	Háskóli Íslands	x		
6540/2011	104	Kjararáð		x	
6560/2011	106	Sérstakur saksóknari	x		

6614/2011	108	Landspítali	x		
6639/2011	80	Fjármálaeftirlitið	x		
6649/2011	110	Ríkislögreglustjórinn	x		
6697/2011	85	Velferðarráðuneytið	x		
6767/2011	86	Velferðarráðuneytið	x		
6889/2012	66	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	x		
7000/2012	70	Úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála	x		
7024/2012	131	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	x		
7053/2012	65	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	x		
7066/2012	112	Tryggingastofnun ríkisins	x		
7070/2012	97	Innheimtustofnun sveitarfélaga			
7075/2012	121	Innanríkisráðuneytið	x		
7081/2012	113	Kjararáð	x		
7100/2012	114	Sveitarfélagið X	x		
7108/2012	115	Sveitarfélagið X	x		
7144/2012	116	Sveitarfélagið X	x		
7172/2012	117	Kjararáð	x		
7182/2012	126	Yfirskattanefnd	x		
7193/2012	93	Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	x		
7242/2012	67	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða Vinnumálastofnun	x x		
7322/2012	127	Bílastæðasjóður Reykjavíkur	x		
7351/2012	101	Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	x		
		Samtals	33	2	

Í tveimur þeirra mála sem tilgreind eru í þessu yfirliti er það mat umboðsmanns að stjórnvaldið hafi ekki farið eftir þeim tilmælum sem beint var til þess. Álit í þessum málum og svör stjórnvalda þegar leitað var upplýsinga um viðbrögð við álitunum eru reifuð í skýrslu þessari á bls. 88 og 104 en álit umboðsmanns í þessum málum eru birt í heild sinni á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is. Í kafla I.3.11 er nánar fjallað um þá afstöðu þessara stjórnvalda að fara ekki að tilmælunum og þar er einnig fjallað almennt um tilmæli umboðsmanns Alþingis.

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2013

1 Almannatryggingar

1.1 Lýtalækningar sem sjúkratryggingar almannatrygginga taka til. Rökstuðningur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 7053/2012)

B leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var synjun Sjúkratrygginga Íslands um greiðsluþátttöku vegna lækniáðgerðar til að fjarlægja húðmeið A.

Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 30. september 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að það hefði verið forsenda niðurstöðu úrskurðarins að meðferð til að fjarlægja húðmeið A teldist ekki nauðsynleg í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar þar sem ekki yrði séð að það hefði í för með sér verulega skerðingu á líkamsfærni A. Í skýringum úrskurðarnefndarinnar til umboðsmanns kæmi aftur á móti fram nýtt sjónarmið um að til greiðsluþátttöku gæti stofnast vegna húðmeiðs annars staðar á líkama en á höfði eða hálsi „ef þau [yllu] viðkomandi verulegri andlegri og sálrænni áþján“. Nefndin hefði horft mjög til þess að líkamleg færni A væri ekki skert en einnig til andlegrar heilsu A en mat nefndarinnar hefði verið að hún væri ekki slík að meðferðin þætti nauðsynleg. Settur umboðsmaður benti á að hvergi væri í úrskurði úrskurðarnefndarinnar vikið að mati hennar á andlegri og sálrænni áþján A en það hefði verið meginástæða fyrir umsókn A um greiðsluþátttöku. Taldi hann að skýringar úrskurðarnefndarinnar til umboðsmann væru ekki í samræmi við úrskurð hennar og að úrskurðurinn væri ekki í samræmi við 31. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 22. gr. þeirra laga. Um hefði verið að ræða grundvallaratriði fyrir úrlausn málsins og teldist annmarkinn á úrskurðinum verulegur.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og að nefndin tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til nefndarinnar að hún hefði umrædd sjónarmið eftirleiðis í huga í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf úrskurðarnefndar almannatrygginga, dags. 7. maí 2014, þar sem fram kemur að A hafi ekki óskað eftir endurupptöku málsins. Einnig kemur fram að nefndin telji sjónarmið umboðsmanns á málefnalegum rökum reist og muni í störfum sínum hafa þau að leiðarljósi þar sem úrslit kunna að ráðast af líkamlegu og/eða andlegu atgervi viðkomandi. Í sambandi er tekið fram að nefndin hafi heimild að lögum til að leita álits þriðja aðila, m.a. um læknisfræðileg atriði, og verði litið til þeirrar heimildar komi upp sú staða að nefndin vefengi eða telji áhöld um réttmæti læknisfræðilegra gagna sem þegar liggja fyrir í málinu.

2 Atvinnuleysistryggingar

2.1 Niðurfelling bótaréttar. Endurkrafa ofgreiddra bóta. (Mál nr. 6889/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða þar sem staðfest var ákvörðun Vinnumálastofnunar um að fella niður bótarétt hennar í tvo mánuði og gera henni að endurgreiða ofgreiddar atvinnuleysisbætur.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 14. maí 2013.

Í febrúar 2011 kom í ljós að A, sem fékk greiddar atvinnuleysisbætur, var skráð í 20 ECTS-eininga háskólanám. Henni var tilkynnt um að slíkt samrýmdist ekki lögum og skráði sig í framhaldi af því úr tveimur námsáföngum. Ákvörðun Vinnumálastofnunar um að fella niður bótarétt hennar byggðist á því að hún hefði hætt námi án gildra ástæðna. Endurkrafa á hendur henni byggðist á því að á tímabilinu 1. janúar til 28. febrúar 2011 hefði hún verið skráð í nám án þess að fyrir lægi námssamningur við Vinnumálastofnun.

Að virtum skýringum úrskurðarnefndarinnar taldi settur umboðsmaður ljóst að málið snerist í reynd um það hvort A hefði upplýst Vinnumálastofnun með fullnægjandi hætti um nám sitt og gert viðhlítandi ráðstafanir til að henni væri heimilt að stunda það samhliða töku atvinnuleysisbóta. Hann taldi því að með því að byggja niðurstöðu sína á lagaákvæði, sem felur í sér að í upphafi bótatímabils hefjist greiðslur atvinnuleysisbóta ekki fyrir en að tilteknum tíma liðnum þegar umsækjandi hefur hætt námi án gildra ástæðna, hefði úrskurðarnefndin ekki leyst úr málinu á réttum lagagrundvelli. Þá taldi hann að við úrlausn málsins og við mat á hvort beita skyldi viðurlagaákvæði, sem mælir fyrir um að atvinnuleitandi missi bótarétt um tiltekinn tíma vegna þess að hann hefur ekki sinnt upplýsingaskyldu sinni samkvæmt atvinnuleysistryggingalöggjöfinni með fullnægjandi hætti, hefði nefndinni borið að horfa heildstætt á atvik málsins og fyrri samskipti A og Vinnumálastofnunar um námsástand hennar.

Að lokum rakti settur umboðsmaður að við mat á hvort A yrði gert að endurgreiða að fullu bætur sem hún fékk á tímabili sem hún var skráð í 20 ECTS-eininga yrði að taka afstöðu til þess hvaða þýðingu stjórnsýslufrákvæmd Vinnumálastofnunar og fyrri ákvarðanir í máli A hefðu, meðal annars að virtum réttmætum væntingum hennar. Þar sem það var ekki gert taldi hann að úrskurður nefndarinnar hefði að því leyti ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður mæltist til þess að úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða tæki mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þar um frá henni, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Jafnframt beiðni hann almennum tilmælum til nefndarinnar um að hafa umrædd sjónarmið framvegis í huga í störfum sínum.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða í tilefni af fyrirspurn minni um málið, dags. 22. apríl 2014, kemur fram að í kjölfar beiðni A hafi mál hennar verið tekið til nýrrar meðferðar og kveðinn upp í því úrskurður 21. janúar 2014. Úrskurðurinn fylgdi með bréfinu. Í honum er ákvörðun Vinnumálastofnunar um niðurfellingu bótaréttar A í tvo mánuði staðfest en á öðrum lagagrundvelli en fyrir

úrskurður. Í bréfi nefndarinnar, dags. 13. maí 2014, kemur jafnframt fram að nefndin fagni því að fá úttektir og skýringar á álitamálum sem eru til meðferðar hjá henni. Ætíð sé farið vel yfir álit umboðsmanns og þau ígrunduð með það að markmiði að ná fram úrbótum á sviði stjórnýslu.

2.2 Rannsóknarreglan. Stjórnýslukæra. Afstaða til nýrra upplýsinga. (Mál nr. 7242/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða en með honum var staðfest sú ákvörðun Vinnumálastofnunar að fella niður rétt A til atvinnuleysisbóta í tvo mánuði þar sem hún hefði hafnað starfi sem henni hefði boðist á leikskólanum X. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort lagður hefði verið viðhlítandi grundvöllur að ákvörðun um að beita A viðurlögum í samræmi við kröfur 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Jafnframt beindist athugun hans að því hvort afstaða úrskurðarnefndarinnar að taka ekki afstöðu til læknisvottorðs, sem A lagði fram, hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 9. desember 2013.

Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins og skýringum úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða yrði ekki séð að stjórnvöld hefðu aflað annarra gagna eða upplýsinga um samskipti A við leikskólann X en fram komu í tölvubréfi leikskólastjóra X til Vinnumálastofnunar. Væru þær upplýsingar hvorki ítarlegar né ótvíræðar um hvort A hefði verið boðið starf eða viðtal. Þá hefði A andmælt því að henni hefði boðist starf eða hún boðuð í atvinnuviðtal. Taldi umboðsmaður að stjórnvöldum hefði borið að afla ítarlegri upplýsinga um samskipti A við leikskólann áður en ákvörðun var tekin í málinu. Var það því niðurstaða umboðsmanns að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður taldi að af úrskurði úrskurðarnefndarinnar og skýringum hennar til hans yrði ekki annað ráðið en nefndin hefði byggt á því í úrskurði sínum að henni væri ekki heimilt að taka tillit til læknisvottorðs sem A lagði fram í málinu um skerta vinnufærni sína vegna þess að það hefði ekki legið fyrir Vinnumálastofnun þegar stofnunin tók sína ákvörðun og á aðila hvíldu ríkar upplýsingaskyldur, sbr. ákvæði 9. og 14. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar. Tók umboðsmaður fram að kærustjórnvaldi bæri við úrlausn stjórnýslukæru að leggja til grundvallar þær upplýsingar sem fyrir lægju þegar úrskurður væri kveðinn upp nema annað leiddi af lögum. Ákvæði 9. og 14. gr. laga nr. 54/2006 fengju ekki breytt því. Var það því niðurstaða umboðsmanns að afstaða úrskurðarnefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður áréttaði að mál þar sem reyndi á hvort skilyrði væru til að skerða atvinnuleysisbætur vörðuðu mikilvæg réttindi borgaranna. Því væri mikilvægt að stjórnvöld gættu að því við meðferð slíkra mála að tryggja sönnun um samskipti sín við borgarana og önnur samskipti sem þýðingu hefðu að lögum auk þess að skýrlega lægi fyrir á hverju niðurstaða máls grundvallaðist.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða að nefndin tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Mér barst svarbréf úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða vegna málsins, dags. 22. apríl 2014. Þar kemur fram að í kjölfarið á álitinu mínu hafi nefndin ákveðið að taka mál A til nýrrar meðferðar. Jafnframt segir að nefndin kynni sér ætíð ítarlega þau álit umboðsmanns sem snúa að úrskurðarnefndinni og hugi að þeim sjónarmiðum og skoðunum sem þar koma fram og hafi til hliðsjónar í störfum sínum eftir bestu getu. Ekki liggur fyrir hvort málinu sé nú lokið af hálfu nefndarinnar.

Þar sem það kemur fyrst í hlut Vinnumálastofnunar að gæta að því að málsmeðferð í málum sem þessum sé í réttum búningi var stofnuninni sent afrit af álitinu til kynningar. Forstjóra Vinnumálastofnunar var síðan ritað bréf, dags. 25. febrúar 2014, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um hvort álitid hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá stofnuninni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi Vinnumálastofnunar, dags. 22. apríl 2014, segir m.a. að stofnunin hafi, áður en umboðsmaður birti álit sitt í málinu, endurskoðað verklag varðandi afgreiðslu mála vegna atvinnutilboða og hugsanlega beitingu viðurlaga á grundvelli XI. kafla laga nr. 54/2006. Samkvæmt nýju verklagi beri atvinnurekendum, sem fá aðstoð hjá Vinnumálastofnun við leit að umsækjendum, að skila ítarlegum upplýsingum um atvinnuviðtal, niðurstöðu þess og ástæðu höfnunar ef atvinnuleitandi hafnar boði um starf. Með þessu móti sé fremur tryggt að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir um starfsviðtöl og hvort atvinnuleitendum hafi verið boðið starf með sannanlegum hætti í skilningi laga um atvinnuleysistryggingar. Sem fyrr sé atvinnuleitendum ávallt veitt færi á að koma að skýringum sínum áður en ákvörðun er tekin í máli. Í bréfi Vinnumálastofnunar segir jafnframt að í kjölfar álitsins hafi stofnunin ítrekað verklagið fyrir starfsmönnum og að nauðsynlegt sé að nægjanlegar upplýsingar liggi fyrir um atvinnuviðtöl og starfstilboð áður en mál er afgreitt. Með þessum ráðstöfunum telji stofnunin að betur sé tryggt að mál sæti fullnægjandi rannsókn áður en ákvörðun er tekin í máli einstaklinga þegar upplýsingar berast um höfnun á atvinnutilboði til stofnunarinnar. Enn fremur telji stofnunin að breyting á verklaginu sé í betra samræmi við 10. gr. stjórnáslulaga og þau sjónarmið sem komi fram í álitum umboðsmanns, m.a. í þessu máli.

3 Fangelsismál

3.1

Agaviðurlög (Mál nr. 7222/2012)

A kvartaði yfir atriðum sem tengdust aðstæðum hans í fangelsinu Litla-Hrauni, þ. á m. ákvörðun um að hann skyldi sæta agaviðurlögum þar sem hann hefði óhlýðnast fyrirmælum fangavarda um að fara úr fötum vegna líkamsleitar án snertingar.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 17. desember 2013.

Í ljósi þess hvernig lagagrundvelli málsins var háttað taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við beitingu agaviðurlaganna. Það vakti hins vegar athygli hans að aðeins var kveðið á um hlýðniskyldu fanga í fangelsisreglum nr. 54/2012 en ekki í lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Af fangelsisreglunum leiddi jafnframt að hvers konar brot á hlýðniskyldunni gat varðað fanga agaviðurlögum. Í ljósi þeirra krafna sem umboðsmaður taldi að gera yrði til skýrleika og stoðar þeirra heimilda sem eru grundvöllur agaviðurlaga ákvað hann að vekja athygli innanríkisráðuneytisins á þessu með það fyrir augum að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort rétt væri að kveða með skýrum hætti á um hlýðniskyldu fanga í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum settum af ráðuneytinu og þá hvort og þá hvaða brot á henni vörðuðu agaviðurlögum.

4 Fjarskipti

4.1 Málsmeðferð. Álitsumleitan. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Skráningarskylda stjórnvalda. (Mál nr. 7000/2012)

A hf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir niðurstöðu og málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli félagsins. Athugun setts umboðsmanns afmarkaðist við það hvort málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar hefði verið í samræmi við andmælareglu 13. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og ákvæði 23. gr. þágildandi upplýsingalaga nr. 50/1996.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 21. ágúst 2013.

Í málinu kom fram að úrskurðarnefndin hefði leitað til sérfróðs aðila, tæknistjóra hjá fjarskiptafyrirtæki, og fundað með honum vegna kæru A hf. en ekki talið nauðsynlegt að afla skriflegs álits hans þar sem umsögnin hefði aðeins staðfest þá niðurstöðu sem nefndin kvaðst þegar hafa komist að. Settur umboðsmaður taldi ekki vafa undirorpið að í umsögninni hefðu falist nýjar upplýsingar sem augljóslega hefðu haft verulega þýðingu í málinu og verið A hf. að hluta til í óhag. Því hefði úrskurðarnefndinni borið að eigin frumkvæði að kynna A hf. umsögn tæknistjórans og gefa félaginu færi á að gera athugasemdir við hana. Þar sem það var ekki gert hefði málsmeðferð nefndarinnar ekki samrýmt andmælareglu 13. gr. stjórn-sýslulaga, sbr. og 10. gr. sömu laga. Enn fremur hefði nefndinni borið að skrá þessar upplýsingar í samræmi við þágildandi 23. gr. upplýsingalaga.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki til skoðunar að rétta hlut A hf. hvað varðar málskostnað vegna meðferðar málsins. Hann beindi jafnframt þeim almennu tilmælum til nefndarinnar að hafa þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála, dags. 11. apríl 2014, þar sem fram kemur að nefndin muni huga að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu í störfum sínum. Síðan segir eftirfarandi:

„Að því er snertir sérstök viðbrögð við umræddu álitu tekur úrskurðarnefnd fram eftirfarandi:

Í bréfi, dags. 28. ágúst 2014, óskaði úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála eftir viðbrögðum innanríkisráðuneytisins vegna framangreinds álits umboðsmanns Alþingis með vísan til þess að nefndin hefði ekki yfir þeim úrræðum að ráða sem rétt gætu hlut [A] vegna málskostnaðar sem félaginu hefði verið gert að greiða. Um þá afstöðu úrskurðarnefndar vísast til 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2002 sem mælir fyrir um það að málskotsgjald vegna kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála skuli taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna o.fl. Þá segir að sá málsaðili sem tapar máli í grundvallaratriðum skuli greiða málskostnað. Ekki lægi fyrir hvort sá annmarki sem umboðsmaður teldi á málsmeðferð nefndarinnar leiddi til annarrar niðurstöðu í málinu. Vegna þess hvernig ákvörðun um málskostnað fyrir úrskurðarnefndinni væri háttáð yrði hann að mati nefndarinnar ekki endurskoðaður án efnislegrar afgreiðslu.

Innanríkisráðuneytið aflaði álits ríkislögmans vegna málsins og á grundvelli álits hans, dags. 9. október 2013, var [A] tilkynnt, í bréfi ráðuneytisins, dags. 24. október 2013, að ekki væru forsendur til að endurgreiða greiddan málskostnað eða fella niður eftirstöðvar hans. Af þeim sökum taldi ráðuneytið ekki tilefni til frekari aðgerða vegna málsins.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála var tilkynnt um framangreinda afstöðu ráðuneytisins með bréfi, dags. 31. janúar 2014. Þar kemur fram að ráðuneytið hafi jafnframt vísað til þess í leiðbeiningum til [A] að það teldi mögulegt fyrir nefndina að endurskoða fyrri afstöðu sína í ljósi álits umboðsmanns Alþingis, komi fram beiðni frá málsaðila um endurupptöku málsins. Þá segir í bréfi ráðuneytisins: „Hvort slíkt fæli í sér efnislega breytingu á úrskurði nefndarinnar, einungis breytingu er varðar málskostnað fyrir nefndinni eða óbreytta niðurstöðu, tekur ráðuneytið ekki afstöðu til enda er slíkt á verksviði nefndarinnar.“

[A] hefur ekki óskað eftir endurupptöku málsins af hálfu úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála.

Á fundi úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála, dags. 4. apríl sl. tók úrskurðarnefnd engu að síður til sérstakrar athugunar hvort og þá hvernig brugðist verði við þeirri stöðu sem uppi væri í málinu. Niðurstaða úrskurðarnefndar var eftirfarandi:

Málskostnaður vegna kærumála fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er ákvarðaður með hliðsjón af efnislegri niðurstöðu málsins, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2002. Málskostnaði verður því ekki breytt án efnislegrar endurskoðunar. Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í málinu var að úrskurðarnefndinni hafi borið að eigin frumkvæði að kynna og tjá sig um munnlega umsögn tiltekins aðila og skrá þær. Með vísan til atvika í þessu máli, er það mat úrskurðarnefndar að endurskoðun muni ekki hafa áhrif á efnislega niðurstöðu þess. Einnig er vísað til þeirra aðstæðna sem umboðsmaður Alþingis vísar til í áliti sínu og að ekki væru forsendur til þess að beina sérstökum tilmælum til úrskurðarnefndar um að taka málið til nýrrar efnislegrar afgreiðslu.“

5 Fjármála- og tryggingastarfsemi

5.1 Fjármálaeftirlit. Leiðbeinandi tilmæli. Lagaheimild. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 6077/2010 og 6436/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna tilmæla Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins nr. 20/2010 frá 30. júní 2010, vegna gengistryggingarákvæða í lánasamningum, sem sett voru í kjölfar dóma Hæstaréttar 16. júní 2010 í málum nr. 92/2010 og 153/2010. Taldi A að með tilmælunum hefðu stofnanirnar farið út fyrir valdsvið sitt og skort lagaheimild til að gefa út tilmælin um vaxtaviðmið sem beint var til fjármálafyrirtækja. Jafnframt leituðu samtökin B, fyrir hönd C, til umboðsmanns þar sem kvartað var yfir dreifibréfi Fjármálaeftirlitsins til váttryggingafélaga og váttryggingamiðlara frá 14. apríl 2011 vegna leiðbeinandi tilmæla stofnunarinnar nr. 3/2010 um hæfi lykilstarfsmanna. Laut kvörtunin fyrst og fremst að heimildum Fjármálaeftirlitsins til að setja slík tilmæli og krefjast aðgerða af hálfu eftirlits-skyldra aðila á þeim grundvelli.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 26. ágúst 2013.

Umboðsmaður Alþingis rakti í álitinu almenn sjónarmið og reglur sem stjórnvöld verða að huga að þegar þau velja þá leið í samskiptum sínum við borgarana að gefa út og birta almennar leiðbeiningar og tilmæli. Hann benti á að almennt hafa stjórnvöld heimildir til að veita almennar leiðbeiningar og lýsa afstöðu sinni til inntaks lagareglna á þeim sviðum sem undir þau heyra í formi tilmæla sem eru þá leiðbeinandi og óskuldbindandi. Efni viðkomandi laga og almennar reglur um valdheimildir stjórnvalda kunni þó að setja þessum heimildum takmörk. Til að unnt sé að gera beinar kröfur til borgaranna í tilmælum, um tiltekna hegðun eða athafnir, verði í ljósi lögmætis-reglunnar að vera hægt að leiða þær af viðkomandi lögum og þær mega ekki ganga lengra en þær lagaheimildir kveða á um. Almennar leiðbeiningar og tilmæli þurfa að vera á verksviði og að forminu til innan valdheimilda þess stjórnvalds sem gefur þau út. Slík tilmæli þurfa að vera skýr og glögg og efnislega rétt. Umboðsmaður benti auk þess á að af vönduðum stjórnarsýsluháttum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, leiði að framsetning slíkra almennra leiðbeininga og tilmæla verði að varpa með skýrum hætti ljósi á eðli og réttaráhrif þeirra. Þá yrði að hafa í huga að stjórnvöld gætu sjálf orðið bundin við slíkar leiðbeiningar og væri ekki útilokað að þau gætu skapað sér bótaskyldu ef almennar leiðbeiningar og tilmæli þeirra samrýmdust ekki lögum og vönduðum stjórnarsýsluháttum.

Með hliðsjón af þeim almennu sjónarmiðum og reglum sem umboðsmaður rakti í álitinu var það niðurstaða hans að orðalag og framsetning tilmæla Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja vegna óskuldbindandi gengistryggingarákvæða nr. 20/2010 og leiðbeinandi tilmæla Fjármálaeftirlitsins um hæfi lykilstarfsmanna nr. 3/2010 hafi ekki að öllu leyti verið í samræmi við þær reglur sem telja verður að gildi um útgáfu óskuldbindandi og leiðbeinandi tilmæla af hálfu stjórnvalda og vandaða stjórnarsýsluhætti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins að huga betur að þessum atriðum í framtíðarstörfum sínum. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að endurskoða tilmæli nr. 3/2010, um hæfi lykilstarfsmanna, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu. Umboðsmaður taldi jafnframt rétt að koma því á framfæri við Alþingi, sbr.

11. gr. laga nr. 85/1997 að þess yrði gætt að hugtakið „leiðbeinandi tilmæli“ yrði í lögum aðeins notað yfir óskuldbindandi tilmæli stjórnvalda til borgaranna með hlíðsjón af réttaröryggissjónarmiðum.

Eftir að málinu var lokið af minni hálfu var ég boðaður á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis sem haldinn var 15. október 2013. Þar fór ég yfir ábendingu mína til þingsins og svaraði spurningum ásamt aðstoðarmanni umboðsmanns, Hafsteini Dan Kristjánssyni.

Í kjölfar fyrirspurnar minnar barst mér svarbréf Fjármálaeftirlitsins vegna málsins, dags. 16. apríl 2014, þar sem segir:

„Stjórn Fjármálaeftirlitsins samþykkti að endurútgefa og birta leiðbeinandi tilmæli nr. 3/2010 þann 31. ágúst 2011. Þá voru gerðar breytingar á orðalagi í 5. og 7. tölul. tilmælanna sem gaf til kynna að þau væru bindandi en ekki til leiðbeiningar. Endurútgefin tilmæli voru birt á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins þann 5. september 2011. Í kjölfar breytinga á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins voru þau mistök gerð að eldri útgáfa tilmælanna hélst inni á vefsíðunni en ekki endurútgefnu tilmælin. Framangreind mistök leiddu til þess að Fjármálaeftirlitið upplýsti ekki umboðsmann Alþingis um að tilmælin hefðu verið endurskoðuð þegar leitað var eftir þeim upplýsingum. Eftir að álit umboðsmanns Alþingis lá fyrir komst upp um framangreind mistök og hafa þau nú verið leiðrétt.“

Í bréfinu kemur einnig fram að þau sjónarmið sem fram koma í álitinu séu höfð til viðmiðunar við vinnslu leiðbeinandi tilmæla.

Mér barst jafnframt svarbréf frá Seðlabanka Íslands, dags. 15. apríl 2014, þar sem segir m.a. að ekki hafi þótt tilefni til að afturkalla tilmæli nr. 20/2010 þar sem nú liggja fyrir dómur Hæstaréttar, m.a. í málum nr. 471/2010 og 640/2010, þar sem leyst er úr álitafnum um vexti. Seðlabankinn hafi að öðru leyti brugðist við álitinu með minnisblaði þar sem tekin eru saman þau álitafni sem tengjast útgáfu leiðbeinandi tilmæla að mati umboðsmanns og áréttað að þeim sjónarmiðum sem þar koma fram verði fylgt komi til frekari útgáfu leiðbeinandi tilmæla af hálfu bankans. Jafnframt hafi verið farið yfir þau tilmæli, túlkaniir og leiðbeiningar sem seðlabankinn hafi gefið út og séu í gildi og þau borin saman við álitid. Niðurstaða þeirrar athugunar hafi verið að almenn gildandi stjórnvaldsfyrirmæli bankans séu í samræmi við þau sjónarmið sem leiða megi af álitinu mínu.

5.2 Fjármálaeftirlit. Gjaldskrá. Greiðsla kostnaðar vegna sérstaks umframeftirlits. Þjónustugjöld. (Mál nr. 6405/2011)

A hf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að skipa sérfræðinga til að hafa sértækt eftirlit með rekstri félagsins. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort Fjármálaeftirlitið hefði lagt fullnægjandi grundvöll að gjaldtöku vegna skipunar sérfræðinganna.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitinu, dags. 27. ágúst 2013.

Umboðsmaður tók fram að ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, fæli í sér heimild til töku þjónustugjalds. Væri innheimta gjaldsins bundin við að hún byggði á gjaldskrá sem sett væri á grundvelli 4. mgr. 7. gr. laganna. Af lögskýringargögnum að baki

lögnum yrði dregin sú ályktun að reikningur sem eftirlitsskyldum aðila væri gert að greiða samkvæmt 1. mgr. 7. gr. þeirra yrði að byggjast á rökstuddum kostnaði vegna nauðsynlegs umframeftirlits og að forsendur fyrir slíkri gjaldtöku yrðu að koma fram í gjaldskrá sem stjórn Fjármálaeftirlitsins setti samkvæmt 4. mgr. 7. gr. laganna og birt væri í Stjórnartíðindum.

Umboðsmaður rakti ákvæði 4. gr. gjaldskrár nr. 135/2009. Taldi hann að ákvæðið bætti litlu sem engu við þá heimild sem fram kæmi í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 99/1999. Í gjaldskrárákvæðinu væri þannig ekki vikið að mögulegum kostnaðarliðum eða fjárhæðum þeirra vegna aðkeyptrar sérfræðipjónustu. Afmörkun á fjárhæð kostnaðar sem felldur væri á eftirlitsskyldan aðila réðist því alfarið af reikningi skipaðs sérfræðings og mati Fjármálaeftirlitsins í samræmi við óbirtar verklagsreglur stofnunarinnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að með 4. gr. gjaldskrárinnar hefði ekki verið lagður fullnægjandi grundvöllur að gjaldtöku vegna skipunar sérfræðinga í máli A hf. samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 99/1999, sbr. 4. mgr. sömu greinar, eins og skýra bæri umrædd lagaákvæði í ljósi grundvallarreglna íslensks réttar um töku þjónustugjalda.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að leitast yrði við að rétta hlut A hf., kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til stofnunarinnar að gildandi gjaldskrá yrði tekin til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf Fjármálaeftirlitsins, dags. 15. apríl 2014, þar sem fram kemur að hinn 5. september 2013 hafi A hf. krafist endurgreiðslu kostnaðarins. Fjármálaeftirlitið hafi talið rétt að fá skorið úr ágreiningi aðila fyrir dómstólum og ekki orðið við kröfu félagsins. Hins vegar kemur fram að gjaldskrá Fjármálaeftirlitsins hafi verið endurskoðuð og nú sé fjallað um tímagjald fyrir aðkeypta sérfræðipjónustu í 2. gr. gjaldskrár Fjármálaeftirlitsins nr. 1230/2013.

5.3 Veiting starfsleyfis sem rekstrarfélag verðbréfasjóða. Málshraðareglan.

Tilkynning um tafir á afgreiðslu máls. Leiðbeiningarskylda. Meðalhófsreglan.
(Mál nr. 6483/2011)

A hf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir starfsháttum Fjármálaeftirlitsins. Kvörtunin varð umboðsmanni tilefni til þess að taka til nánari athugunar hvernig meðferð málsins hefði samrýmst þeim reglum sem gilda um málshraða og reglum um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Athugun hans laut jafnframt að því hvernig það samrýmdist reglum um meðalhóf að áskilja að umsækjandi um starfsleyfi af framangreindu tagi hafi áður en leyfið er veitt þegar stofnað til kostnaðar.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 26. ágúst 2013.

Umboðsmaður taldi að þegar atvik málsins væru virt heildstætt og þá sérstaklega í ljósi þess langa tíma sem það tók Fjármálaeftirlitið að afgreiða umsóknir A hf. með tilliti til viðmiða 2. mgr. 7. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálaefyrirtæki, og þeirra sjónarmiða sem búa að baki 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þá væri það niðurstaða hans að sá tími sem málið var til meðferðar hefði ekki verið réttlættur að öllu leyti af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Þá yrði ráðið af gögnum málsins að fyrirsvarsmenn A hf. hefðu ítrekað þurft að hafa frumkvæði að því að fá upplýsingar um hvernig málið stæði hjá Fjármálaeftirlitinu og hvenær niðurstöðu væri að vænta. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði

staðið í samskiptum við A hf. vegna málsins á málsmeðferðartímanum þá væri ekki hægt að ráða af gögnum málsins að A hf. hefði á einhverjum tímapunkti verið gefin raunhæf svör um hvenær áætlað væri að ljúka málinu eða hvenær umsókn hefði talist fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins, sbr. 6. gr. laga nr. 161/2002. Umboðsmaður fékk þannig ekki séð að framkvæmd mála hefði að þessu leyti verið í samræmi við kröfur 3. mgr. 9. gr. stjórnáskýslulaga og 1. mgr. 6. gr. laga nr. 161/2002.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að á hafi skort að A hf. hafi fengið fullnægjandi leiðbeiningar hjá Fjármálaeftirlitinu um þau gögn og upplýsingar sem félaginu bar að skila inn í tengslum við starfsleyfisumsóknina þegar eftir því var leitað, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnáskýslulaga. Í þessu sambandi ítrekaði umboðsmaður að þegar strangar kröfur eru gerðar til umsækjanda að þessu leyti, án þess að slíkar kröfur leiði með skýrum hætti af þeim lögum sem um starfsleyfin gilda, kunni það að hafa í för með sér ríkari skyldu til þess að stjórnvöld leiðbeini umsækjendum og gangi úr skugga um að þær séu þeim ljósar.

Loks taldi umboðsmaður að í samræmi við meðalhófsregluna, sbr. 12. gr. stjórnáskýslulaga, þurfi Fjármálaeftirlitið við afgreiðslu umsókna um starfsleyfi fyrir fjármála fyrirtæki að taka hverju sinni afstöðu til þess í hvaða mæli umsækjandi þarf, áður en starfsleyfið er veitt, að hafa þegar uppfyllt einstök atriði sem lúta að fyrirkomulagi starfseminnar og kalla á útgjöld í rekstri umsækjanda.

Þar sem starfsleyfisumsókn A hf. hafði þegar hlotið afgreiðslu beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að það hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Í svarbréfi Fjármálaeftirlitsins, dags. 16. apríl 2014, í kjölfar fyrirspurnar minnar um málið kemur fram að verklag og vinnulýsing vegna veitingar starfsleyfis taki mið af þeim sjónarmiðum sem komi fram í álitinu um málsmeðferð og tímafresti. Þannig sé tilkynning um virkan eignarhlut afgreidd samhliða afgreiðslu starfsleyfis. Þá séu umsækjendum veittar leiðbeiningar um annmarka á umsóknum og starfsleyfisgátlisti reglulega uppfærður. Aukin áhersla hafi verið lögð á tímafresti og hafi verið settar fram viðmiðanir þar um í innra verklagi og vinnulýsingu. Jafnframt er tekið fram að afgreiðsla á starfsleyfisumsókn A hf. sé ekki lýsandi fyrir framgang starfsleyfisumsókna almennt hjá stofnuninni.

5.4 Fjármálaeftirlit. Heimildir stjórnvalda til að birta og leiðrétta upplýsingar opinberlega. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnáskýsluhættir. (Mál nr. 6518/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði annars vegar yfir því að Fjármálaeftirlitið hefði birt opinberlega tilkynningu um ákvörðun stjórnar eftirlitsins um hæfi hans til að gegna starfi framkvæmdastjóra lífeyrissjóðs. Sú tilkynning hefði verið birt níu mánuðum eftir að ákvörðun stofnunarinnar hefði legið fyrir. Hins vegar laut kvörtun A að viðbrögðum Fjármálaeftirlitsins við fréttaflutningi af álitu umboðsmanns frá 15. mars 2011, í máli nr. 6121/2011, og fréttar sem eftirlitið birti af því tilefni. Í því máli hafði A kvartað til umboðsmanns yfir ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að synja honum um aðgang að gögnum máls sem stofnunin hafði þá til meðferðar.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 18. febrúar 2013.

Umboðsmaður taldi ekki tilefni til athugasemda við það að Fjármálaeftirlitið hefði sent frá sér leiðréttingu vegna fyrirsagnar fréttar Z enda hefði fyrirsögnin

hvorki verið í samræmi við niðurstöðu álits hans né efni fréttarinnar. Af almennum valdheimildum, og fyrirsvari viðkomandi stjórnvalds fyrir tilteknum málaflökki, taldi umboðsmaður mega leiða að því væri almennt heimilt, og í sumum tilvikum rétt, að birta opinberlega leiðréttingar um ákvarðanir eða starfsemi þess. Auk þess væru taldar gilda ólögfestar heimildir stjórnvalda til þess að veita upplýsingar úr starfsemi þeirra í ríkara mæli en leiddi af beinum rétti aðila máls og almennings lögum samkvæmt.

Umboðsmaður taldi hins vegar ástæðu til að gera athugasemdir við efni tilkynningar Fjármálaeftirlitsins. Í samræmi við skýringar stjórnvalda og atvik máls var niðurstaða umboðsmanns sú að tilteknar tilvísanir, þar sem vísað var til mála hjá sérstökum saksóknara án frekari skýringa á tengslum eða stöðu A í þeim, hafi hvorki verið málefnalegar né nauðsynlegar til að leiðrétta frétt Z eða gera grein fyrir forsendum synjunar Fjármálaeftirlitsins á þeirri beiðni A sem fjallað hefði verið um í fyrra álitum umboðsmanns og frétt Z. Framsetning fréttarinnar hefði verið til þess fallin að vekja ákveðnar hugmyndir um tengsl A við rannsókn sakamála án þess að varpað væri réttu ljósi á raunverulega stöðu hans vegna þeirra. Niðurstaða umboðsmanns var því sú að framsetning fréttarinnar hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Umboðsmaður tók jafnframt til skoðunar birtingu Fjármálaeftirlitsins á tilkynningu á heimasíðu þess um ákvörðun stjórnar eftirlitsins um hæfi A til að gegna starfi framkvæmdastjóra tiltekins lífeyrissjóðs. Fjármálaeftirlitið hafði byggt ákvörðun um birtingu á 9. gr. a laga nr. 87/1998 en ákvæðið veitir eftirlitinu heimild til að birta opinberlega niðurstöður þess í málum og athugunum sem byggjast á lögnum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Niðurstaða umboðsmanns var sú að birting tilkynningarinnar hefði ekki samrýmst því skilyrði sem sett er fram í ákvæði 9. gr. a laga nr. 87/1998 og kveður á um að birting upplýsinga sé heimil nema hún valdi hlutaðeigandi tjóni sem sé ekki í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Umboðsmaður benti í því sambandi á að afstaða Fjármálaeftirlitsins hefði verið til þess fallin að hafa veruleg áhrif á atvinnuhagi A og aflahæfi. Fjármálaeftirlitið hefði aðeins vísað með fremur almennum hætti til þess hvaða hagsmuni fjármálamarkaðurinn hefði haft af slíkri tilkynningu og taldi því ekki sýnt fram á að þeir hagsmunir hefðu krafist þess að eftirlitið gæfi út umrædda tilkynningu um hæfi A um ný mánuðum eftir að ákvörðunin lá fyrir. Þá benti umboðsmaður á að Fjármálaeftirlitið hefði tekið ákvörðun um birtingu hennar eftir að önnur stjórnvöld hefðu fjallað um tiltekin atriði sem vísað hefði verið til í rökstuðningi eftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefði auk þess ekki sýnt fram á að það hefði hagað efni og framsetningu tilkynninga á heimasíðu eftirlitsins í samræmi við þær kröfur sem leiða mætti af jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður setti fram sérstök tilmæli til stjórnar Fjármálaeftirlitsins þess efnis að gerðar yrðu breytingar á tilteknum ákvæðum í gagnsæisstefnu eftirlitsins um tilkynningar samkvæmt 9. gr. a laga nr. 87/1998. Beindi hann jafnframt þeim tilmælum til stjórnarinnar að hún gerði ráðstafanir, ef ósk um slíkt kæmi fram frá A, að umrædd tilkynning um hæfi hans yrði tekin út af heimasíðu eftirlitsins. Umboðsmaður mæltist að lokum til þess að Fjármálaeftirlitið myndi framvegis í störfum sínum huga að þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi Fjármálaeftirlitsins, dags. 22. maí 2013, bárust umboðsmanni upplýsingar um breytingu sem gerð var á 3. gr. gagnsæisstefnu stofnunarinnar í tilefni af framangreindu álitum, auk þess sem fram kemur að unnið sé að heildarendurskoðun stefnunnar. Í tilefni

af fyrirspurn minni um málið barst mér jafnframt svarbréf Fjármálaeftirlitsins, dags. 14. apríl 2014, þar sem fram kemur að í tilefni af álitinu hafi stofnunin haft frumkvæði að því að fjarlægja tilkynninguna frá 25. maí 2011 af vefsíðu sinni. A hafi verið upplýstur um það með bréfi, dags. 20. febrúar 2013, og afrit sent umboðsmanni. Jafnframt kemur fram að heildarendurskoðun nýrrar gagnsæisstefnu sé nú á lokastigi og við hana hafi verið tekið mið af þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu. Að lokum kemur fram að fréttin frá 12. apríl 2011 hafi verið fjarlægð af vef Fjármálaeftirlitsins að beiðni A.

5.5

Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 6578/2011)

A hf. kvartaði yfir ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að leggja dagsektir á félagið vegna vanrækslu þess á skilum ársskýrslu og árshlutareikninga fyrir árið 2010. A hf. bar því við að félaginu hefði verið veittur frestur til að skila skýrslunum og að ákvörðun um að leggja á dagsektir áður en sá frestur rann út teldist því ólögmat.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi 20. mars 2013.

Af gögnum málsins lá ljóst fyrir að 1. apríl 2011 var A hf. send tilkynning um mögulegar dagsektir vegna vanrækslu á skilum reglubundinna skýrslna fyrir árið 2010 og veittur frestur til 8. apríl 2011 til andmæla. Fjármálaeftirlitið hafnaði beiðni félagsins um frest til skila skýrslunum með bréfi 7. apríl 2011 og félagið andmælti fyrirhugaðri dagsektarákvörðun ekki frekar. Settur umboðsmaður taldi að síðari samskipti stjórnarformanns A hf. og starfsmanns Fjármálaeftirlitsins yrðu ekki með óbyggjandi hætti skilin á þann veg að þar hefði stofnunin afturkallað ákvörðun sína um að hafna frestbeiðninni. Tölvupóstur starfsmanns Fjármálaeftirlitsins til stjórnarformannsins hefði því ekki þau réttaráhrif að skapa félaginu réttmætar væntingar um að því hefði verið veittur frestur til 23. maí 2011 til að skila þeim skýrslum. Settur umboðsmaður taldi þar af leiðandi ekki forsendur til að telja að vegna þessara samskipta hefði stofnunina skort heimild að lögum til að ákvarða dagsektir vegna vanrækslu á skýrsluskilum fyrir árið 2010. Settur umboðsmaður horfði einnig til þess að Fjármálaeftirlitið hefði að nokkru marki tekið tillit til sjónarmiða félagsins. Ákvörðunin hefði þannig verið afturkölluð að hluta og dagsektirnar lækkaðar. Af gögnum málsins og skýringum stofnunarinnar varð auk þess ekki ályktað að ákvörðun um að leggja dagsektir á félagið hefði brotið í bága við jafnræðisreglu. Settur umboðsmaður lauk því umfjöllun sinni um málið.

5.6

Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 6584/2011)

A hf. kvartaði yfir því að jafnræðis hefði ekki verið gætt við ákvörðun fjármálaráðuneytisins um að hafna umsóknum félagsins á árunum 2009 og 2010 um víkjandi lán á meðan öðrum bönkum og fjármálafyrirtækjum hafi verið veitt slík lán í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi 26. mars 2013.

Þær ráðstafanir og lánafyrirgreiðslur stjórnvalda sem vísað var til í kvörtun A hf. voru víkjandi lán sem B hf., C hf. og D hf. var veitt af hálfu ríkisins. Þá vísaði A hf. til þess að hinum ýmsu sparisjóðum hefðu verið veittar fyrirgreiðslur af hálfu

stjórnvalda. Settur umboðsmaður benti á að lánveitingar til B, C og D hafi byggst á svokölluðum „neyðarlögum“, þ.e. lögum um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, og heimildum í fjárlögum og fjáraukalögum. Þær heimildir hafi verið bundnar við ný fjármálafyrirtæki, annars vegar nýju bankana þrjá og hins vegar banka og sparisjóði sem voru að hluta eða öllu leyti í eigu ríkisins. Að sama skapi hefði heimild fjármálaráðherra í tengslum við aðgerðir vegna sparisjóða verið bundin við endurskipulagningu sparisjóðakerfisins. Þær ráðstafanir sem kveðið var um í umræddum lagaheimildum fjármálaráðherra hafi samkvæmt orðalagi þeirra ekki getað tekið til A hf. Settur umboðsmaður taldi því að fjármálaráðherra hefði haft takmarkað svigrúm við mat á því hvernig ætti að ráðstafa umræddum fjármunum. Þannig hefði honum ekki aðeins verið heimilt að ráðstafa þeim til nýrra fjármálafyrirtækja annars vegar og hins vegar til banka og sparisjóða, að hluta eða fullu í eigu ríkisins, heldur hefði honum verið það skylt. Ákvarðanir fjármálaráðherra sem kvörtun A hf. beindist að lutu því að mati umboðsmanns ekki að ákvörðunum sem fjármálaráðherra hafi tekið umfram það sem leiddi beint af því sem á hefði verið byggt við samþykkt Alþingis í lögum og fjárlögum. Ákvarðanir fjármálaráðherra hafi því að þessu leyti verið í samræmi við lög. Þar sem starfssvið umboðsmanns nær ekki til starfa Alþingis eða stofnana þess taldi settur umboðsmaður ekki forsendur til að taka afstöðu til sjónarmiða um skort á stjórnskipulegu gildi þeirra viðkomandi lagaheimilda og fjallaði því ekki frekar um þennan þátt málsins.

Í kvörtun A hf. var einnig byggt á því að fjármálaráðuneytið hefði ekki gætt jafnræðis þegar það hafnaði að veita félaginu víkjandi lán væri tekið mið af lánafyrirgreiðslum til þriggja fjárfestingarbanka. Þar hafði fjármálaráðuneytið skuldbreytt tilteknum skammtímevélánum og verðbréfalánum frá Seðlabanka Íslands, er fallin voru í vanskil í kjölfar efnahagshrunsins, í lán til lengri tíma á grundvelli heimildar í fjáraukalögum 2008. Fjármálaráðuneytið taldi ráðstafanirnar fallnar til að treysta og hámarka innheimtur veðskulda og tryggja þannig hagsmuni ríkissjóðs. Settur umboðsmaður benti á að umrædd heimild í fjáraukalögum hefði samkvæmt orðalagi sínu veitt fjármálaráðherra heimild til að kaupa af Seðlabanka Íslands þau viðskiptabréf sem bankanum höfðu verið afhent til tryggingar veðlánum bankans og annast uppgjör þeirra krafna. Aðgerðir fjármálaráðuneytisins á grundvelli þessarar heimildar hefðu beinst að lánastofnunum sem hefðu fengið lánuð ríkisskuldabréf til skilgreinds tíma gegn því að leggja fram tryggingabréf sem þær gátu ekki skilað í kjölfar bankahrunsins. Settur umboðsmaður benti á að sú heimild sem þar hefði verið byggt á hefði verið bundin við tilvik þar sem nauðsynlegt hefði verið, vegna hagsmuna ríkissjóðs, að leita leiða til að annast uppgjör krafna sem Seðlabanki Íslands hafði eignast eftir að hafa gengið að tryggingum að baki veðlánum bankans. Settur umboðsmaður taldi að umrædd lagaheimild hefði veitt fjármálaráðuneytinu tiltekið mat um það í hvaða tilvikum aðstaða fjármálafyrirtækis væri með þeim hætti að til greina kæmi að ganga til samninga við það um uppgjör krafnanna. Hann taldi sig aftur á móti ekki geta fullyrt að Seðlabankinn hefði átt kröfur vegna viðskipta A hf. sem gátu talist sambærilegar þeim sem lágu til grundvallar umræddum lánasamningum ráðuneytisins við fjárfestingarbankana þrjá. Hann taldi sig því ekki hafa forsendur til að álykta að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglum í máli A hf. að þessu leyti. Með vísan til þess taldi hann jafnframt ekki forsendur til að gera athugasemdir við að fjármálaráðuneytið hefði synjað A hf. um víkjandi lán og þá með hliðsjón af þeim lagaheimildum sem fjármálaráðuneytið gat byggt slíkar fjárveitingar á og ráðstöfunum sem gripið var til á þeim grundvelli.

Settur umboðsmaður lauk umfjöllun sinni um kvörtun A hf. Hann ákvað þó að rita fjármála- og efnahagsráðuneytinu bréf þar sem hann gerði athugasemdir við að ráðuneytið hefði ekki svarað tilteknum erindum A hf. skriflega fyrr en í kjölfar fyrirspurna umboðsmanns um málið. Þar sem fyrir lá að efni munnlegra samskipti við A hf., þar sem fram kom að ráðuneytið sæi torkerki á því að verða við beiðnum félagsins um fjárhagsaðstoð, hefði ekki verið skráð í málaskrá ráðuneytisins áréttaði settur umboðsmaður jafnframt mikilvægi þess að gætt væri að formfestu og skráningu og úrvinnslu upplýsinga hjá ráðuneytinu.

5.7

Fjármálaeftirlit.
(Mál nr. 6585/2011)

A hf. kvartaði yfir innleiðingu Fjármálaeftirlitsins á svokölluðu ICAAP/SREP-ferli hjá félaginu. Ferlið er byggt á Basel II-reglum um eigið fé fjármálafyrirtækja og snýr annars vegar að innra mati fjármálafyrirtækis á eiginfjárför og hins vegar að könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins þar sem lagt er mat á innra matsferli fjármálafyrirtækis og komist að niðurstöðu um hvort fyrirtækið standist kröfur um mat á eiginfjárför.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi 7. maí 2013.

Kvörtun A hf. beindist meðal annars að því að fyrirtækið hefði verið fyrsta íslenska fjármálafyrirtækið til að fara í gegnum og ljúka ICAAP/SREP eftirlits- og skoðunarferli Fjármálaeftirlitsins en önnur sambærileg fyrirtæki hefðu ekki farið samtímis í gegnum ferlið. Félagið taldi það meðal annars hafa haft áhrif á samkeppnisstöðu sína þar sem það hefði fyrr en aðrir þurft að gangast undir strangari kröfur. Settur umboðsmaður féllst á þær skýringar Fjármálaeftirlitsins að umfangsins vegna hefði vart verið fært að innleiða ferlið samtímis hjá öllum fjármálastofnunum. Í skýringum Fjármálaeftirlitsins kom jafnframt fram að á þessum tíma hefðu legið fyrir umfangsmiklar upplýsingar um eignir og áhættuþætti annarra sambærilegra fyrirtækja og að niðurstaða þeirra athugana hefði verið sú að þau hefðu nægilega mikið eigið fé til að mæta þeirri áhættu sem þau stóðu frammi fyrir. Á sama tíma hefðu einnig verið vísbendingar uppi um að eignir og starfsemi A hf. væri áhættusöm, meðal annars í ljósi upplýsinga sem lágu fyrir eftir vettvangsathugun og hafi forgangsröðun eftirlitsins meðal annars tekið mið af þeim upplýsingum. Þá benti Fjármálaráðuneytið á að önnur sambærileg fjármálafyrirtæki hefðu gengist í gegnum sama ferli á svipuðum tíma þrátt fyrir að A hf. hafi verið fyrst til að ljúka því. Það hafi meðal annars helgast af því að ferlið tæki mið af umfangi og starfsemi hvers fyrirtækis og tæki því mislangan tíma. Meðal annars í ljósi þessara skýringa taldi settur umboðsmaður sig ekki geta dregið þá ályktun að forgangsröðun Fjármálaeftirlitsins hefði brotið í bága við jafnræðisreglu stjórnisyluréttar, verið ómálefnaleg eða að stofnunin hefði byggt ákvarðanir sínar á ófullnægjandi upplýsingum.

Kvörtun A hf. beindist einnig að því að fyrirtækinu hefði ekki verið boðið að fara í gegnum einfaldara könnunar- og matsferli, svokallað staðlað mat, sem hefði verið minna þyngjandi fyrir fyrirtækið. Settur umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að fullyrða annað en að Fjármálaeftirlitið hefði litið til þeirra upplýsinga og gagna sem lágu fyrir hjá eftirlitinu um stöðu sambærilegra fjármálafyrirtækja hér á landi, sem og sjónarmiða A hf., þegar tekin var ákvörðun um með hvaða hætti ætti að haga eftirliti gagnvart fyrirtækinu. Meðal annars hefði verið talin til ástæða að beita fullri endurskoðun gagnvart fjármálafyrirtækjum sem höfðu tilteknar heimildir sem

A hf. hafði auk þess sem fyrirtækið hefði farið í gegnum mun einfaldara eftirlitsferli en stærri fjármálafyrirtæki af sama toga. Með hliðsjón af þessu taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að bjóða A hf. ekki upp á staðlað mat í eftirlitsferlinu.

Kvörtun A hf. beindist enn fremur að niðurstöðum Fjármálaeftirlitsins í SREP-ferlinu, einkum forsendum fyrir kröfum um aukið eigið fé A hf. til að mæta áhættu af erlendum eignum og veðum. Af því tilefni tók settur umboðsmaður fram að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um hvernig meta skyldi áhættu vegna tiltekinna erlendra eigna fjármálafyrirtækja fæli í sér matskennda ákvörðun sem telja mæti hluta af umfangsmeira mati eftirlits í ICAAP/SREP-ferlinu. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins um mat á eiginfjárbörf A hf. hefði verið margþætt. Þá taldi hann að kvörtun A hf. væri nokkuð óljós að þessu leyti og hvorki skýrt á hvaða grundvelli kröfur félagsins byggðust né nánar tiltekið við hvaða áhættuþætti væri átt. Í ljósi þess að Fjármálaeftirlitinu væri falið eftirlit með fjármálafyrirtækjum með lögum, meðal annars með því að meta áhættuþætti í starfsemi þeirra í tengslum við mat á eiginfjárbörf þeirra, sem og nokkurt svigrúm til að meta hvaða kröfur ætti að gera til fjármálastofnanna í því sambandi taldi hann sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við mat Fjármálaeftirlitsins á þeim áhættuþáttum er kvörtunin laut að.

Að lokum laut kvörtun A hf. að því að fyrirtækinu hefði verið veittur of skammur frestur til að bregðast við ábendingum Fjármálaeftirlitsins í kjölfar lokaniðurstöðu þess í SREP-ferlinu. Settur umboðsmaður tók fram að það hefði verið fyrirsjáanlegt að innleiðing nýrra reglna um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fyrirtækja gæti mögulega haft þau áhrif að lágmarks eiginfjárfrafa ákveðinna fjármálafyrirtækja myndi hækka frá því sem fyrri reglur gerðu ráð fyrir. Þrátt fyrir að auknar kröfur Fjármálaeftirlitsins til A hf. tengdust með beinum hætti stöðu og rekstri fyrirtækisins hefði engu síður mátt leiða þær af breytingum sem urðu á lagaumhverfi fjármálafyrirtækja. Í ljósi gagna málsins og skýringa Fjármálaeftirlitsins taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að leggja annað til grundvallar en að niðurstaða eftirlitsins um eiginfjárbörf A hf. í október 2010 og krafa þess um að stjórn fyrirtækisins setti fram aðgerðaráætlun hefði byggst á athugunum sem höfðu átt sér stað með einum eða öðrum hætti allt frá árinu 2009. Auk þess hafi bráðabirgðaniðurstaða eftirlitsins legið fyrir í júní 2010. Að virtum skýringum Fjármálaeftirlitsins taldi hann sig auk þess ekki hafa forsendur til að leggja annað til grundvallar en að eftirlitið hefði að nokkru leyti tekið tillit sjónarmiða A hf. um að fresturinn sem upphaflega var veittur hefði verið of skammur og benti á að félaginu hefði verið veittur fimmtán daga viðbótarfrestur. Settur umboðsmaður taldi því ekki forsendur hálfu til athugasemda við málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins að þessu leyti. Með vísan til þessa lauk settur umboðsmaður umfjöllun sinni um málið.

5.8 Greiðsla kostnaðar vegna athugunar á lánasöfnum viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja. Þjónustugjald. Lagaheimild. (Mál nr. 6639/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði meðal annars yfir ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins um að krefja tiltekin fjármálafyrirtæki um greiðslu kostnaðar vegna athugana stofnunarinnar á lánasöfnum viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja í kjölfar dóma Hæstaréttar frá 16. júní 2010 í málum nr. 92/2010 og nr. 153/2010. A taldi að honum hefði ekki verið skylt að greiða hlutfallslegan kostnað sem hlaut af umræddum athugunum og nam tiltekinni fjárhæð.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni, dags. 23. maí 2013.

Settur umboðsmaður rakti grundvallarreglur íslensks réttar um tekjuöflun opinberra aðila og lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar á meðal um almenn eftirlitsgjöld sem lögð væru á eftirlitsskylda aðila, varasjóð Fjármálaeftirlitsins og heimild 7. gr. laganna til töku þjónustugjalda fyrir umframeftirlit stofnunarinnar.

Í ljósi skýringa Fjármálaeftirlitsins og gagna málsins lagði settur umboðsmaður til grundvallar að umrædd úttekt hefði falið í sér undirbúningsaðgerðir til að Fjármálaeftirlitið gæti metið stöðu einstakra eftirlitsskyldra aðila sem hefðu átt hlut að máli. Þessar aðgerðir Fjármálaeftirlitsins hefðu því falið í sér almenna greiningarvinnu. Kostnaður sem til félli vegna slíkrar vinnu yrði ekki fjármagnaður með þjónustugjaldaheimild 7. gr. laga nr. 99/1999. Lögjafinn hefði gert ráð fyrir að hið almenna eftirlitsgjald og eftir atvikum varasjóður Fjármálaeftirlitsins, sem beinlínis væri hugsaður til að mæta óvæntum útgjöldum vegna ófyrirséðra atvika, stæðu undir slíkum kostnaði.

Það var því niðurstaða setts umboðsmanns Alþingis að ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins um að krefja A um kostnaðinn hefði ekki átt sér stoð í lögum. Hann beindi þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að það leitaði leiða til að rétta hlut A, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og þá í samræmi við ákvæði 1. og 2. gr. laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Þá mæltist settur umboðsmaður til þess að stofnunin hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf Fjármálaeftirlitsins, dags. 15. apríl 2014, þar sem fram kemur að með hliðsjón af álitinu og eftir ítarlega skoðun á málinu hafi Fjármálaeftirlitið ákveðið að endurgreiða A og öllum þeim aðilum sem greiddu umframeftirlitsgjald vegna greiningarvinnu á áhrifum gengistryggðra lána á stöðu viðskiptabanka, sparisjóða og láanafyrirtækja. Endurgreiðslan hafi verið í samræmi við ákvæði laga nr. 29/1995 um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Fjármálaeftirlitið muni skoða að nýta varasjóð sinni til að tryggja eftirlitinu rekstrarfjármagn þegar ófyrirséð atvik leiða til útgjalda umfram áætlanir í stað þess að krefja eftirlitsskylda aðila um umframeftirlitsgjald, einkum í þeim tilvikum þegar eftirlitsaðgerðir teljast til almennrar greiningarvinnu og beinast ekki að einstökum eftirlitsskyldum aðilum.

5.9 Ákvörðun um lækkun á skuldsetningu. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 7007/2012)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði iðnaðarráðuneytisins. Með úrskurðinum var stjórnarsýslukæru félagsins vísað frá vegna þeirrar ákvörðunar Bygðastofnunar að fallast ekki á að fyrirtækið félli undir samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Ráðuneytið taldi að þessi ákvörðun Bygðastofnunar væri ekki stjórnvaldsákvörðun og því ekki kæránleg til þess. Athugun setts umboðsmanns laut að því hvort frávísunin hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni, dags. 19. ágúst 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að ákvörðun Bygðastofnunar um hvort fallast ætti á beiðni A ehf. um lækkun á skuldsetningu hefði verið til þess fallin að hafa

áhrif á efni upphaflegrar stjórnvaldsákvörðunar hennar um lánveitingu til A ehf. Þá taldi settur umboðsmaður að við ákvörðunartökuna hefði jafnframt orðið að horfa til þeirra allsherjarréttarlegu markmiða og sjónarmiða sem væru beinlínis bundin í lög nr. 106/1999 um Byggðastofnun. Hann féllst því ekki á þá afstöðu iðnaðarráðuneytisins að grundvöllur ákvörðunarinnar í málinu hefði alfarið verið einkaréttarlegur og að Byggðastofnun, sem teldist ótvírætt vera stjórnvald, hefði verið í hliðstæðri stöðu og aðrar lánastofnanir. Þá taldi hann augljóst að ákvörðun Byggðastofnunar hefði getað haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir starfsemi félagsins. Að því leyti hefði verið um að ræða ákvörðun um rétt A ehf. í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga. Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, sem tók við verkefnum iðnaðarráðuneytisins, að það tæki upp mál A ehf. að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og hagaði þá úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Einnig var þeim tilmælum beint til ráðuneytisins að það gætti að því að svara fyrirspurnum umboðsmanns innan hæfilegs tíma.

Í svarbréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 15. júlí 2014, vegna fyrirspurnar minnar um málið kemur fram að ráðuneytinu hafi borist beiðni um endurupptöku málsins 10. desember 2013. Hinn 23. júní 2014 hafi ákvörðun Byggðastofnunar verið felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar lánanefndar stofnunarinnar. Í bréfinu kemur einnig fram að við úrlausn sambærilegra mála verði höfð hliðsjón af þeim forsendum og rökum sem koma fram í áliti setts umboðsmanns.

5.10

Fjármálaeftirlit. (Mál nr. 7288/2012)

Hinn 3. desember 2012 kvartaði A yfir töfum á svörum frá Fjármálaeftirlitinu við erindi sem beindist að viðskiptaháttum banka í tengslum við hlutabréfaviðskipti á árunum 1998-2001. Þegar svör FME bárust gerði A jafnframt athugasemdir við þá afstöðu stofnunarinnar að ekki yrði gripið til aðgerða vegna málsins. Enn fremur gerði hún athugasemdir við úrskurð úrskurðarnefndar í viðskiptum við fjármála-fyrirtæki sem tengdist sama máli. Að lokum tók A fram að umsóknum hennar um gjafsókn vegna málsins hefði verið hafnað.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi 31. janúar 2013.

Af erindi A varð ráðið að athugasemdir hennar beindust að sömu ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og umboðsmaður hafði þegar fjallað um í eldra máli A. Umboðsmaður hafði ekki talið sig hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá ákvörðun þar sem ekki varð annað séð en að hún hefði byggst á upplýstu mati stofnunarinnar. Þar sem ný kvörtun A virtist ekki byggjast á nýjum gögnum eða málsástæðum fékk umboðsmaður ekki séð að nýtt erindi hennar breytti þeirri afstöðu. Þá tók umboðsmaður fram að málið varðaði að efni til deilu hennar við viðskiptabanka og að lög gerðu ekki ráð fyrir því að umboðsmaður hefði afskipti af slíkum einkaaðilum og almennum viðskiptum fjármálafyrirtækja. Umboðsmaður gat því ekki tekið málið til umfjöllunar að því leyti.

Af þeim gögnum sem fylgdu kvörtun A varð jafnframt ráðið að síðasta ákvörðun vegna umsókna hennar um gjafsókn hefði verið tekin á árinu 2010 eða utan við þann ársfrest sem er skilyrði að lögum til þess að umboðsmaður Alþingis geti tekið kvörtun

til meðferðar. Umboðsmaður gat því ekki tekið þær ákvarðanir til athugunar en leiðbeindi A um að ef innanríkisráðuneytið hefði síðar og þá innan síðasta árs synjað beiðni hennar um gjafsókn ætti hún kost á að leita til sín með kvörtun af því tilefni.

Að lokum taldi umboðsmaður ekki skýrt hvort úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki hefði verið falið stjórnarsýsluvald, en slíkt væri forsenda þess að nefndin félli undir starfssvið sitt. Hann benti A hins vegar á að nefndin hefði ekki tekið efnislega afstöðu til máls hennar heldur vísað því frá og því gæti hún freistað þess að leita aftur til nefndarinnar ef hún teldi sig geta lagt fram nauðsynlegar upplýsingar og varpað skýrara ljósi á kröfur sínar.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu en ritaði atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðherra bréf þar sem hann vakti athygli ráðuneytisins á því að tilefni kynni að vera til þess að skýra betur stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, einkum í ljósi lagabreytinga á síðustu árum sem varða aðild að nefndinni, stöðu hennar og verkefni. Umboðsmaður óskaði þess jafnframt að ráðuneyti hans gerði sér grein hvort og þá með hvaða hætti brugðist yrði við þessari ábendingu. Þá ákvað umboðsmaður að kynna efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis bréfið með því að senda nefndinni afrit af því.

Í svarbréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 19. mars 2013, kom fram að í allnokurn tíma hefði staðið til að endurskoða samþykktir úrskurðarnefndarinnar. Sú vinna væri nokkuð á veg komin. Með tilliti til ábendinga minna hefði stjórnarsýsluleg staða nefndarinnar einnig verið tekin til skoðunar og yrði umboðsmaður upplýstur um framvindu málsins.

Mér barst síðan annað bréf frá ráðuneytinu, dags. 27. febrúar sl., þar sem segir m.a.:

„Vinna ráðuneytisins við endurskoðun á samþykktum úrskurðarnefndarinnar í samstarfi við helstu hagsmunaaðila er komin vel á veg og var komin nokkur sátt um helstu efnisatriði hennar sl. haust. Vinnan hefur þó dregist þar sem ákveðið var að leita fyrst eftir afstöðu innanríkisráðuneytisins til þess hvort ástæða væri til að ráðast í heildarendurskoðun á þeim úrlausnarleiðum sem standa neytendum til boða vegna viðskipta við seljendur hér á landi m.t.t. fyrirhugaðrar innleiðingar á nýlegum gerðum ESB um úrlausn deilumála utan dómstóla í EES-samninginn. Annars vegar er hér um að ræða tilskipun 2013/11/EB um lausn deilumála utan dómstóla (e. Alternative dispute resolution, ADR) og hins vegar reglugerð 524/2013/EB um úrlausn í netheimum (e. Online dispute resolution, ODR). Ráðuneytin eru nú í sameiningu að kanna hugsanlegt hagræði þess að koma öllum úrlausnaraðilum (nefndum) undir sama hatt. Ætla má að með því ætti að nást fram betri og samræmdari þjónusta við neytendur. Með því mætti einnig ná því markmiði sem lengi hefur verið stefnt að, þ.e. að koma á svokölluðu *one-stop-shop* fyrir neytendur. Til þess að fullnægja skilyrðum ODR tilskipunarinnar er líklega einnig þörf á að búa annað hvort til úrskurðarnefndir á sviðum þar sem ekki eru sérstakar úrlausnarleiðir utan dómstóla í dag eða útvíkka gildissvið núverandi nefnda.“

Að lokum kemur fram að ofangreint samstarf breyti þó ekki þeirri niðurstöðu ráðuneytisins að þörf sé á að taka af allan vafa um að æskilegt sé að málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttarins gildi um þau mál sem lögð eru fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Í ráðuneytinu hafi verið unnið að frumvarpi til laga sem ætlað sé að ná þessu markmiði og stefnt hafi verið að því að leggja það fram á síðasta vörþingi. Ekki verður séð að slíkt frumvarp hafi verið lagt fram.

6 Fæðingar- og foreldraorlof

6.1 Greiðslur vinnuveitenda til foreldra í fæðingarorlofi. Reikniregla.

Lögskýring. Lögætisreglan.

(Mál nr. 7022/2012, 7183/2012 og 7184/2012)

A, B og C, sem starfa allir sem sjómenn, leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir úrskurðum úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála. Með úrskurðunum staðfesti nefndin ákvarðanir Fæðingarorlofssjóðs um að þeim bæri að endurgreiða hluta greiðslna sem þeir höfðu fengið úr sjóðnum þar sem þeir hefðu fengið greidd of há laun frá vinnuveitendum sínum á þeim tíma sem þeir þáðu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 28. ágúst 2013.

Athugun setts umboðsmanns laut að því hvort sú aðferð sem Fæðingarorlofssjóður beitti í málunum til að reikna út frádráttinn, og úrskurðarnefndin staðfesti, væri í samræmi við ákvæði 2. másl. 10. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof, þar sem mælt er fyrir um að tilteknar greiðslur frá vinnuveitanda skuli koma til frádráttar greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Settur umboðsmaður taldi að aðferðin væri ekki í samræmi við lög og að nota ætti þá aðferð við útreikning sem leiddi beint af orðalagi ákvæðisins, þ.e. að einungis greiðslur vinnuveitanda til foreldis sem væru hærri en mismunur greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og meðaltals heildarlauna foreldris kæmu til frádráttar greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hún tæki mál A, B og C til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis frá þeim og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála, dags. 15. apríl 2014, þar sem segir að álit setts umboðsmanns hafi leitt til breytinga á framkvæmd úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála við útreikning frádráttar frá greiðslu Fæðingarorlofssjóðs og sé hann nú í samræmi við þau sjónarmið er fram koma í álitinu. Þá hafi álitid orðið til þess að sambærilegar breytingar hafi verið gerðar á framkvæmd hjá Fæðingarorlofssjóði. Í bréfinu kemur jafnframt fram að tveir af þeim þremur málsaðilum sem leituðu til umboðsmanns hafi óskað eftir endurupptöku á sínum málum og hafi verið úrskurðað í málum þeirra á ný. Úrskurðirnir fylgdu bréfinu. Í báðum úrskurðunum er byggt á því að aðferð Fæðingarorlofssjóðs við útreikning frádráttarins hafi verið ólögmat. Ákvarðanir Fæðingarorlofssjóðs í málunum voru því felldar úr gildi en engu að síður talið að málsaðilarnir hefðu fengið ofgreitt úr Fæðingarorlofssjóði og þeim gert að endurgreiða sjóðnum, þó án 15% álags.

Fæðingarorlofssjóði var einnig ritað bréf, dags. 9. maí 2014, þar sem óskað var upplýsinga um til hvaða ráðstafana gripið hefði verið til að leiðrétta hlut þeirra sem sættu frádrætti eftir reiknireglu sjóðsins.

Í svarbréfi Fæðingarorlofssjóðs, dags. 9. júlí 2014, kom fram að málið hefði farið í frekari skoðun hjá Vinnuálastofnun og velferðarráðuneytinu. Í kjölfar þess hefði verið ákveðið að í haust yrði ráðist í endurupptöku allra ófyrndra mála sem álitid tæki til. Fyrir lægi að umfang verksins og kostnaður yrði umtalsverður en stefnt væri að því að verkinu yrði lokið og niðurstöður kynntar fyrir árslok.

7 Heilbrigðismál

7.1 Eftirlitshlutverk forstöðumanns opinberrar stofnunar. Eftirlitshlutverk landlæknis. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 6697/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir viðbrögðum velferðarráðuneytisins við erindi sem laut að vottun tveggja starfsmanna heilbrigðisstofnunar á andlegu hæfi föður hans við undirritun umboðs. Ráðuneytið taldi að vottunin hefði tengst einkaréttarlegum gerningi og heyrði ekki undir eftirlit landlæknis og ráðherra.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni, dags. 17. apríl 2013.

Eftirlit með störfum lækna og hjúkrunarfræðinga er annars vegar í höndum forstöðumanns viðkomandi heilbrigðisstofnunar hvað varðar starfsskyldur þeirra samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og hins vegar í höndum landlæknis hvað varðar hið faglega eftirlit samkvæmt ákvæðum heilbrigðislöggjafarinnar. Velferðarráðherra fer síðan með yfirstjórn heilbrigðismála og embætti landlæknis er starfrækt undir yfirstjórn hans. Settur umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við þá afstöðu velferðarráðuneytisins að um umboðið sem slíkt giltu almennar reglur einkaréttarins. Hann taldi hins vegar ekki loku fyrir það skotið að meta yrði hvort vottun heilbrigðisstarfsmannanna á andlegu hæfi föður A hefði verið í samræmi við starfsskyldur þeirra, eins og atvikum var háttáð. Að virtum atvikum málsins gat hann því ekki fallist á að erindi A hefði aðeins varðað einkaréttarlegan gerning sem félli utan við lögmælt eftirlit með störfum starfsmannanna heldur hefði ráðuneytinu borið, á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna, að taka afstöðu til þess í hvaða farveg ætti leggja erindið og hvar valdmörkin lægju milli þeirra stjórnvalda sem fara með eftirlit með starfsmönnum. Ráðuneytinu hefði því annaðhvort borið að fela landlækni að fjalla um málið eða meta hvort tilefni væri til að beina því til forstöðumanns viðkomandi heilbrigðisstofnunar að fjalla um það. Settur umboðsmaður taldi því að sú afstaða velferðarráðuneytisins að erindið félli að öllu leyti utan við lögmælt eftirlit þessara stjórnvalda hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður mæltist til þess að velferðarráðuneytið tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni um það, og hagaði þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem hann hefði gert grein fyrir í álitinu. Jafnframt mæltist hann til þess að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum við meðferð sambærilegra mála hjá ráðuneytinu.

Mér barst svarbréf velferðarráðuneytisins, dags. 2. apríl 2014, í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur fram að ráðuneytinu hafi borist erindi A, dags. 30. apríl 2013, þar sem farið var fram á að mál hans yrði tekið til meðferðar að nýju í samræmi við álit setts umboðsmanns. Með hliðsjón af niðurstöðu umboðsmanns hafi embætti landlæknis verið sent málið til meðferðar með bréfi ráðuneytisins, dags. 5. júní 2013. Ráðuneytið hafi haft samband við embættið með tölvupósti 12. mars 2014 og óskað eftir upplýsingum um stöðu málsins. Í svari embættis landlæknis 27. mars komi fram að erindið hafi verið tekið til meðferðar en umfjöllun um það sé ekki lokið. Í svarbréfi velferðarráðuneytisins kemur einnig fram að embætti landlæknis hafi hugað að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin séu í álitinu og tekið erindið fyrir á grundvelli eftirlitshlutverks síns. Til meðferðar sé að

fjalla um það hvort umræddur læknir og hjúkrunarfræðingur hafi farið út fyrir verksvið sitt, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 41/2007 er þau rituðu nöfn sín sem vottar á umboðs að ósk föður A. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 22. maí 2014, kemur jafnframt fram að álitíð hafi verið rætt á skrifstofufundi og kynnt þeim starfsmönnum sem málið varðaði. Þá sé álitíð aðgengilegt öllum starfsmönnum ráðuneytisins í málaskrá og litið verði til þess og það haft til hliðsjónar við afgreiðslu sambærilegra mála.

**7.2 Eftirlitshlutverk landlæknis. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.
(Mál nr. 6767/2011)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun velferðarráðuneytisins á kröfu hans um að felld yrði úr gildi ákvörðun landlæknis um að vísa frá kvörtun sem hann hafði lagt fram hjá embættinu. Kvörtunin sneri að álitserð sem læknir hafði unnið fyrir vinnuveitanda A um hvort hann hefði orðið fyrir einelti á vinnustaðnum. Landlæknir taldi að þar sem málið varðaði ekki veitingu heilbrigðisþjónustu heyrði það ekki undir embættið.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 15. apríl 2013.

Álitserð læknisins var unnin með mati á fyrirliggjandi gögnum. Læknirinn skoðaði A ekki sjálfur og tók engin viðtöl við hann. Í ljósi þess með hvaða hætti réttur til að bera fram kvörtun til landlæknis er afmarkaður í lögum taldi settur umboðsmaður sig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu stjórnvalda að hafna því að taka erindi A til meðferðar á grundvelli kvörtunar. Settur umboðsmaður gat hins vegar ekki lagt annan skilning í skýringar landlæknis vegna málsins en að erindið hefði verið tekið til athugunar sem ábending á grundvelli almennra eftirlitsheimilda embættisins. Að athuguðu máli hefði hins vegar ekki verið talið tilefni til aðgerða. Það eina sem lá fyrir um það var fullyrðing í bréfi landlæknis til velferðarráðuneytisins í tilefni af athugun umboðsmanns á málinu og heimildin var munnlegar upplýsingar frá starfsmanni landlæknis. Settur umboðsmaður taldi að skortur á skráningu upplýsinga um athugun málsins að þessu leyti og ákvörðun um að aðhafast ekki hefði verið í ósamræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti.

Settur umboðsmaður taldi einnig að velferðarráðuneytið hefði átt að gera athugasemdir við það orðalag í ákvörðun landlæknis að málið „heyrði ekki undir“ embættið. Þá fékk hann ekki séð að ráðuneytið hefði haft undir höndum fullnægjandi upplýsingar til að leysa úr því hvort landlæknir hefði rækt eftirlitsskyldur sínar með viðunandi hætti í tilefni af kvörtun A. Hann benti á að ef slíkra upplýsinga hefði verið aflað hefði það gefið ráðuneytinu tilefni til að kanna hvernig almennt væri staðið að skráningu sambærilegra tilvika hjá landlækni enda gæti sá skortur á skriflegum upplýsingum sem uppi væri í málinu bent til þess að kerfislægir annmarkar kynnu að vera á stjórnsýslu embættisins að því leyti. Með vísan til þessa var það niðurstaða setts umboðsmanns að velferðarráðuneytið hefði ekki hagað málsmeðferð sinni í samræmi við þær lagareglur og þau sjónarmið sem búa að baki eftirlitsskyldu þess með landlækni. Hann mæltist því til þess að ráðuneytið gerði viðhlítandi ráðstafanir á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna með störfum landlæknis og að ráðuneytið hefði sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum. Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf velferðarráðuneytisins, dags. 4. apríl 2014. Þar er vísað til þess að ráðuneytið hafi, stuttu áður en niðurstaða setts umboðsmanns í máli A lá fyrir, gripið til ráðstafana vegna eftirlits

landlæknisembættisins með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum. Nánar er fjallað um þær ráðstafanir ráðuneytisins á bls. 24-25 í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2012. Í bréfinu segir síðan að vegna þessa hafi ekki verið talin þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana vegna málsins en álit umboðsmanns hafi þó verið rædd á fundum með stjórnendum landlæknis í maí og júní 2013. Þá er athygli vakin á því að ráðuneytið haldi mánaðarlega fundi með stjórnendum landlæknisembættisins. Fundirnir séu hluti af þeim grundvelli sem yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins byggist á og taki mið af gildandi löggjöf og stefnumótun. Markmið fundanna sé að eiga reglubundinn samráðsvettvang, ræða þau mál sem nauðsynleg þyki hverju sinni og tryggja upplýsingagjöf og ýmiss konar eftirfylgni. Þá hafi ráðuneytið beint því til embættis landlæknis að huga að þeim almennu sjónarmiðum sem koma fram í álitum umboðsmanns, þ.e. að hafa þau ávallt til hliðsjónar við störf sín. Að lokum er tekið fram að ráðuneytið taki ábendingum og athugasemdum sem koma fram á álitum umboðsmanns Alþingis alvarlega og leggi áherslu á að undirstofnanir þess leysi úr einstökum málum í samræmi við stjórnsýslureglur. Ráðuneytið muni hér eftir sem hingað til gæta þess eins og kostur er að fylgja eftir þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitum umboðsmanns.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf velferðarráðuneytisins, dags. 4. apríl 2014. Þar er vísað til þess að ráðuneytið hafi, stuttu áður en niðurstaða setts umboðsmanns í máli A lá fyrir, gripið til ráðstafana vegna eftirlits landlæknisembættisins með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum. Nánar er fjallað um þær ráðstafanir ráðuneytisins á bls. 24-25 í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2012. Í bréfinu segir síðan að vegna þessa hafi ekki verið talin þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana vegna málsins en álit umboðsmanns hafi þó verið rædd á fundum með stjórnendum landlæknis í maí og júní 2013. Þá er athygli vakin á því að ráðuneytið haldi mánaðarlega fundi með stjórnendum landlæknisembættisins. Fundirnir séu hluti af þeim grundvelli sem yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins byggist á og taki mið af gildandi löggjöf og stefnumótun. Markmið fundanna sé að eiga reglubundinn samráðsvettvang, ræða þau mál sem nauðsynleg þyki hverju sinni og tryggja upplýsingagjöf og ýmiss konar eftirfylgni. Þá hafi ráðuneytið beint því til embættis landlæknis að huga að þeim almennu sjónarmiðum sem koma fram í álitum umboðsmanns, þ.e. að hafa þau ávallt til hliðsjónar við störf sín. Að lokum er tekið fram að ráðuneytið taki ábendingum og athugasemdum sem koma fram á álitum umboðsmanns Alþingis alvarlega og leggi áherslu á að undirstofnanir þess leysi úr einstökum málum í samræmi við stjórnsýslureglur. Ráðuneytið muni hér eftir sem hingað til gæta þess eins og kostur er að fylgja eftir þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitum umboðsmanns.

8 Jafnréttismál

8.1 Kærunefnd jafnréttismála. Starfsveiting. Aðild að kvörtun til umboðsmanns. Lögbundið hlutverk. Svör stjórnvalds til umboðsmanns. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6395/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála og þeirri niðurstöðu að forsætisráðherra hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 10/2008 um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla við skipun A í embætti skrifstofustjóra á skrifstofu stjórnslu og samfélagsþróunar í ráðuneytinu. Sá einstaklingur sem kærði ákvörðun forsætisráðuneytisins til kærunefndarinnar, B, hafði höfðað mál gegn íslenska ríkinu í framhaldi af niðurstöðu kærunefndar jafnréttismála og verið dæmdar miskabætur. Settur umboðsmaður taldi, með hliðsjón af niðurstöðu héraðsdómsins og þess að A hafði hvorki verið aðili að málinu hjá kærunefnd jafnréttismála né að dómsmálinu, að hann gæti tekið kvörtun A til skoðunar.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álitu, dags. 27. september 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að í þeim tilvikum þegar einstaklingur, sem ekki hefði hlotið starf, kærði ákvörðun atvinnurekenda til kærunefndar jafnréttismála, yrði að ganga út frá því að sá er starfið hlyti teldist að jafnaði aðili að máli fyrir nefndinni, a.m.k. ef nefndin teldi að málið væri tækt til efnismeðferðar. Henni bæri þannig eftir atvikum að gæta réttaröryggisreglna stjórnslulaga gagnvart þeim einstaklingi við meðferð kærumálsins. Athugun setts umboðsmanns beindist að öðru leyti að því hvort sú aðferð sem kærunefnd jafnréttismála hefði lagt til grundvallar í málinu hefði verið í samræmi við lögbundið hlutverk hennar samkvæmt lögum nr. 10/2008.

Í álitinu gerði settur umboðsmaður ítarlega grein fyrir sönnunarreglu 4. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008 og matsgrundvelli kærunefndar jafnréttismála. Hann tók fram að við beitingu sönnunarreglu 4. mgr. 26. gr. laganna og matsviðmiða 5. mgr. sömu greinar yrði kærunefndin að hafa í huga þær lagareglur sem gilda um þann aðila sem ræður í starf hverju sinni. Þegar í hlut ætti opinber aðili, eins og í máli þessu, yrði beiting sönnunarreglunnar þannig að taka mið af því að hinum opinbera veitingarvaldshafa væri jafnframt skylt að gæta að skráðum og óskráðum reglum stjórnslu-réttarins. Verkefni kærunefndarinnar væri ekki að endurmeta hvern hefði átt að ráða í umrætt starf heldur að taka afstöðu til þess hvort forsætisráðuneytið hefði brotið í bága við 1. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008. Kærunefndinni hefði borið að játa ráðuneytinu svigrúm við mat á þeim málefnalegu sjónarmiðum sem það hefði lagt til grundvallar og þá hvernig B og A féllu að þeim. Það félli ekki undir starfssvið kærunefndarinnar að endurskoða mat ráðuneytisins á því hvaða umsækjandi félli best að sjónarmiðum er réðu úrslitum við ráðningu í starfið nema bersýnilega hefði mátt draga þá ályktun af gögnum málsins að mat ráðuneytisins og ályktanir þess hefðu verið óforsvaranlegar og þá í andstöðu við réttmætisregluna.

Settur umboðsmaður gerði því næst grein fyrir atvikum málsins, skýringum forsætisráðuneytisins og úrskurði kærunefndar jafnréttismála. Að því virtu var niðurstaða hans sú að kærunefndin hefði ekki rökstutt á fullnægjandi hátt að þau sjónarmið sem ráðuneytið hefði lagt til grundvallar, innbyrðis vægi þeirra eða mat þess á umsækjendum, hefði leitt líkur að beinni eða óbeinni mismunun á grundvelli

kyns í merkingu laga nr. 10/2008. Hann fengi ekki annað séð en að kærunefndin hefði beitt öðrum matsgrundvelli en forsætisráðuneytið hefði byggt á og að nefndin hefði lagt sjálfstætt mat á hæfni A og B í ljósi þeirra sjónarmiða um menntun, starfsreynslu og aðra hæfni sem nefndin taldi málefnaleg og viðeigandi fyrir starfið. Þótt kærunefndinni bæri að taka mið af þeim atriðum sem fram kæmu í 5. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008 fælist ekki í því ákvæði heimild til að byggja á öðrum sjónarmiðum en veitingarvaldshafi hefði lagt til grundvallar og endurmeta innbyrðis vægi þeirra með sjálfstæðum hætti, enda væru sjónarmið veitingarvaldshafans málefnaleg og mat hans heildstætt virt innan þess svigrúms sem honum væri fengið samkvæmt grundvallarreglum stjórnsluréttar. Slík aðferð ætti sér ekki stoð í 4. og 5. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008. Niðurstaða setts umboðsmanns var því sú að mat og aðferð kærunefndar jafnréttismála, sem hafði verið lögð til grundvallar niðurstöðu hennar í málinu, hefði ekki verið í samræmi við lögbundið hlutverk hennar samkvæmt lögum nr. 10/2008.

Settur umboðsmaður benti jafnframt á að óvissa virtist ríkja um það hver væri þýðing 4. mgr. 5. gr. laga nr. 10/2008 en þar væri meðal annars kveðið á um að úrskurðir kærunefndarinnar væru bindandi. Með hliðsjón af því teldi hann rétt að vekja athygli Alþingis á þessari óvissu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, með það í huga að tekin yrði skýr afstaða til þess hvaða réttaráhrif úrskurðir kærunefndar jafnréttismála skyldu hafa. Slíkt hefði enda verulega þýðingu fyrir málsaðila.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kærunefndar jafnréttismála að hafa sjónarmið um aðilastöðu þess einstaklings sem hlýtur starf, sem annar umsækjandi kærir ráðningu í til kærunefndarinnar, framvegis í huga í störfum sínum. Þá tók hann fram að eins og atvikum væri háttað léti hann að öðru leyti við það sitja að beina þeim tilmælum til kærunefndar jafnréttismála að hún legði þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu til grundvallar við úrlausn síðari mála sem borin væru fyrir nefndina.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf kærunefndar jafnréttismála, dags. 27. mars 2014. Þar er vísað til bókonar á fundi kærunefndar 28. október 2013. Bókunin hljóðar svo:

„Í lögum nr. 10/2008 er kveðið á um hlutverk kærunefndar jafnréttismála. Hlutverk nefndarinnar er skilgreint svo í 2. mgr. 5. gr.:

Verkefni kærunefndar jafnréttismála er að taka erindi til meðferðar og kveða upp skriflegan úrskurð um hvort ákvæði laga þessara hafi verið brotin. Niðurstöður kærunefndar sæta ekki kæru til æðri stjórnvalda.

Í samræmi við þessi fyrirmæli laga var leyst úr máli nr. 3/2010 með rökstuddum úrskurði. Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns Alþingis gerði nefndin grein fyrir því hvernig nefndin sinnir hlutverki sínu í samræmi við lagafyrirmæli jafnréttislaga. Vísað var til þess að afstaða nefndarinnar til álitaefna sem leyst var úr í máli nr. 3/2010 birtist í úrskurði nefndarinnar. Í þeirri tilvísun fólust viðbrögð við erindi umboðsmanns og þar með veittar tiltækar upplýsingar. Var þar ekki gengið á svig við lagafyrirmæli í lögum um umboðsmann Alþingis, sbr. 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997.

Um efnislega umfjöllun umboðsmanns Alþingis um niðurstöðu kærunefndar jafnréttismála í framangreindu máli nr. 3/2010 ályktar nefndin eftirfarandi: Í úrskurðinum kemur fram það mat kærunefndar að kærði hafi ekki sýnt fram á að málefnaleg sjónarmið hafi ráðið því er sá sem umrætt embætti hlaut var skipaður en ekki kærandi (sbr. mgr. 80 í úrskurði). Samkvæmt því reyndi við meðferð kærunefndar á ákvæði 4. og 5. mgr. 26. gr. laga nr. 10/2008. Við mat það sem kveðið er á um í 5.

mgr. 26. gr. bar nefndinni að taka mið af menntun, starfsreynslu og sérþekkingu eða öðrum sérstöðum hæfileikum sem krafa er gerð um í viðkomandi starfi samkvæmt lögum eða reglugerðum eða telja verður annars að komi að gagni í starfinu. Úrskurðir kærunefndar eru bindandi gagnvart málsaðilum og er þeim heimilt að bera þá undir dómstóla, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna. Kærði, íslenska ríkið, gerði það ekki. Kærandi höfðaði mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur til heimtu bóta og var úrskurðurinn lagður til grundvallar í dómi í máli nr. E-2870/2011 sem kveðinn var upp 20. júní 2012. Dóminum var ekki áfrýjað. Sakarefnið hefur því hlotið endanlega niðurstöðu fyrir dómi.

Um aðild að málum fyrir kærunefnd ályktar nefndin eftirfarandi: Eins og að framan greinir tekur kærunefnd til meðferðar erindi er lúta að meintum brotum vinnuveitanda, ýmist í ráðningarsambandi þeirra við kærendur, vegna uppsagna, vegna ráðningar í starf eða við veitingu stöðu er sá er kærir sótti um en fékk ekki. Kærun ber beinast þannig að vinnuveitanda eða ráðningaraðila sem ásamt kæranda teljast aðilar máls í skilningi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 10/2008. Það er kærða að færa fram rök fyrir því að hann hafi gætt lögmætra sjónarmiða við ákvörðun sína, sbr. til dæmis 18. gr. laga nr. 10/2008. Hann þarf meðal annars að gera grein fyrir þeim upplýsingum um aðra þá sem kærandi ber sig saman við sem lágu fyrir þegar ákvörðun var tekin, sbr. 2. og 3. mgr. 7. gr. laganna. Sá einstaklingur sem kærandi ber sig saman við á í fæstum tilvikum hvorki verulegra né beinna hagsmuna að gæta enda ræðst gildi eða efni ráðningarsambands hans við vinnuveitanda ekki af niðurstöðu máls hjá kærunefndinni. Af þessum sökum getur sá er kærandi ber sig saman við ekki talist aðili máls í skilningi 7. gr. laga nr. 10/2008, sbr. einnig 4. mgr. 5. gr. sömu laga. Reynir því ekki á réttaröryggisreglur stjórnsýsluréttar gagnvart honum.“

9 Landbúnaður

9.1 Úthlutun tollkvóta vegna innflutnings á ferskum eggjum. Lagaheimild. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. (Mál nr. 6527/2011)

Samtökin A leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði ekki auglýst tollkvóta vegna innflutnings á lambakjöti og matareggjum.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 12. mars 2013.

Í bréfaskiptum við umboðsmann vegna málsins lýsti ráðuneytið þeirri afstöðu að það kynni að vera ósamrýmanlegt skuldbindingum Íslands gagnvart Alþjóðaviðskiptastofnuninni að úthluta ekki tollkvótum af lambakjöti. Settur umboðsmaður taldi því ekki þörf á að fjalla um þann þátt málsins og beindi athugun sinni að því hvort sú ákvörðun ráðuneytisins að láta hjá líða að auglýsa tollkvóta vegna innflutnings á ferskum eggjum hefði verið í samræmi við lög og samningsskuldbindingar Íslands gagnvart Alþjóðaviðskiptastofnuninni.

Settur umboðsmaður tók fram að þegar orðalag 1. mgr. 65. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulögum) væri virt, og þá í samhengi við 1. mgr. 12. gr. tollalaga nr. 88/2005, yrði ekki dregin önnur ályktun en að á ráðuneytinu hvíldi skylda til að úthluta tollkvótum fyrir allar vörur á sviði landbúnaðar samkvæmt viðauka IIIA við tollalög. Egg sem tilheyrðu vöruliðunum 0407 og 0408 féllu undir þessa tollkvóta þar sem þeir væru tilgreindir í viðauka IIIA. Í viðaukunum væri jafnframt sérstaklega áréttað að vörulýsingin og vöruliðirnir ættu við um „egg í skurn“. Þá taldi settur umboðsmaður að í samningnum um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og undirsamningum hans væri ekki fyrir hendi heimild til að takmarka úthlutun almennra tollkvóta með þeim hætti að binda hana við tollskrárnúmer tiltekinna vöruliða nema um það væri sérstaklega samið. Í þessu sambandi nefndi settur umboðsmaður að það grundvallarsjónarmið byggi að baki samningnum að almennir tollkvótar ættu að tryggja lágmarksaðgang að vörum sem enginn eða óverulegur innflutningur hefði verið á á tilteknu viðmiðunartímabili.

Settur umboðsmaður taldi að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, hefði ekki fært viðhlítandi rök fyrir þeirri afstöðu að því bæri ekki skylda að lögum til að úthluta tollkvóta vegna innflutnings á ferskum eggjum samkvæmt tollalögum, búvörulögum og skuldbindingum Íslands gagnvart Alþjóðaviðskiptastofnuninni.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gerði viðeigandi ráðstafanir til að endurskoða framkvæmd sína við úthlutun tollkvóta og hefði þá þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga. Hann tók hins vegar fram að það yrði að vera hlutverk dómstóla að fjalla um réttarræði innflutningsaðila eða annarra sem kynnu að eiga lögvarða hagsmuni af umræddum ákvörðunum ráðuneytisins.

Í svarbréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 27. mars 2014, í tilefni af fyrirspurn minni um málið segir m.a.:

„Í desember 2013 úthlutaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tollkvótum vegna innflutnings á fuglseggjum og afurðum þeirra, sbr. reglugerð nr. 1185/2013. Við úthlutun var ekki gerður greinarmunur á tilteknum undirtegundum eggja. Tollkvótum var úthlutað í janúar 2014 fyrir tímabilið janúar – júní 2014. Ráðuneytið hefur þannig brugðist við tilmælum setts umboðsmanns Alþingis. Þá hefur ráðuneytið farið yfir þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu og mun framvegis hafa þau í huga í störfum sínum.“

10 Lífeyrismál

10.1 Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda. Stjórnvald. Innheimta lífeyrissjóðsiðgjalda. Lagaheimild fyrir innheimtukostnaði. (Mál nr. 7193/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda á kröfu hans um endurgreiðslu á hluta af innheimtukostnaði vegna vangreiddra iðgjalda. Var um að ræða iðgjöld sem beint er til söfnunarsjóðsins frá ríkisskattstjóra vegna þeirra aðila sem ekki hafa greitt iðgjöld í lífeyrissjóð samkvæmt skattframtali, sbr. 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Taldi A lagastoð skorta fyrir því að krefja hann um kostnað vegna innheimtu sjóðsins umfram það sem mælt er fyrir um í 8. gr. laga nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda. Samkvæmt því ákvæði er stjórn sjóðsins heimilt að innheimta þóknun, allt að 4% af iðgjaldi, vegna innheimtu sjóðsins á grundvelli 6. gr. laga nr. 129/1997. Krafa söfnunarsjóðsins á A var samtals að fjárhæð 190.250 kr., þar af var höfuðstóllinn 94.800 kr. og innheimtukostnaður 78.510 kr.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 20. nóvember 2013.

Umboðsmaður beindi sjónum sínum í upphafi að stöðu Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda að lögum í ljósi þeirra skýringa sjóðsins að hann teldist ekki stjórnvald. Með vísan til þeirra laga sem gilda um sjóðinn og innheimtu hans á umræddum lífeyrissjóðsiðgjöldum áréttaði hann fyrri niðurstöðu sína um að sjóðurinn teldist hluti af þeirri stjórnsýslu sem löggjafinn hefði stofnað til með lögum sem hluta af framkvæmdarvaldinu.

Athugun umboðsmanns beindist einkum að því hvort Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda hafi verið heimilt að krefja A um innheimtukostnað, sem féll til áður en kom til þess að réttarfarsúrræðum væri beitt við innheimtuna, umfram þá þóknun sem mælt er fyrir um í 8. gr. laga nr. 155/1998. Taldi umboðsmaður ljóst að af 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997 og 8. gr. laga nr. 155/1998 hefði verið lögð sú verkskylda á Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda að annast umrædda innheimtu. Löggjafinn hefði jafnframt tekið afstöðu til þess að hvaða marki væri heimilt að fella kostnað sjóðsins af þessari lögbundnu innheimtu á greiðendur iðgjaldanna. Það eitt að sjóðurinn hefði valið þá leið að kaupa að hluta þjónustu við þessa innheimtu breytti engu um að löggjafinn hefði ákveðið það hámark innheimtukostnaðar sem sjóðurinn gæti krafist greiðanda iðgjaldsins um vegna þeirrar vinnu. Það var því niðurstaða hans að ekki væri heimilt að fella kostnað af almennum innheimtuaðgerðum sjóðsins, þ.m.t. vegna aðkeyptrar þjónustu, á greiðendur umræddra iðgjalda umfram þá hámarksþóknun sem kveðið er á um í 8. gr. laga nr. 155/1998. Umboðsmaður taldi sig þó ekki geta fullyrt að söfnunarsjóðnum hefði verið óheimilt að krefja A um það aðfarargjald sem sjóðurinn hafði greitt í ríkissjóð vegna innheimtu á kröfunni, sbr. 4. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs. Að öðru leyti var ekki tekin afstaða til kostnaðar sem gæti fallið til við beitingu réttarfarsúrræða af hálfu söfnunarsjóðsins.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda, dags. 14. apríl 2014, þar sem fram kemur að A hafi leitað á ný til sjóðsins og að málið væri til skoðunar hjá stjórn sjóðsins. Niðurstaða hennar lægi þó ekki fyrir. Jafnframt segir að

stjórn Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda hafi leitað til fjármálaráðuneytisins vegna álitsins og ráðuneytið hafi ákveðið að semja frumvarp til breytinga á 8. gr. laga nr. 155/1998 sem hafi verið lagt fram á Alþingi. Í bréfi lífeyrissjóðsins, dags. 27. maí 2014, kemur fram að eðlilegt sé að stjórn lífeyrissjóðsins skoði og meti álit umboðsmanns vandlega, leiti álits á því og taki ákvörðun sem talin er rétt með hagsmuni allra sjóðfélaga í huga. Jafnframt lýsir sjóðurinn þeirri afstöðu að það eigi sérstaklega við þar sem álit umboðsmanns sé ekki í samræmi við þau sjónarmið sem lágu til grundvallar setningu 8. gr. laga nr. 155/1998. Þá kemur fram að málið varði verulega hagsmuni sjóðfélaga söfnunarsjóðsins og að málið hafi verið á dagskrá undanfarinna stjórnarfunda. Stjórn sjóðsins taki álitinu alvarlega og vilji vanda niðurstöðu sína.

11 Lögreglu- og sakamál

11.1 Eftirlit með starfsemi lögreglunnar. (Mál nr. F0018/2013)

Hinn 31. desember 2013 sendi umboðsmaður innanríkisráðherra, sem æðsta yfirmanni lögreglu í landinu, bréf þar sem ábendingum er lúta að eftirliti með störfum lögreglu var komið á framfæri.

Bréf umboðsmanns til ráðherra var ritað í framhaldi af athugunum hans á kvörtunum einstaklinga sem leituðu til hans og töldu að lögregla hefði brotið gegn réttindum þeirra við framkvæmd starfa hennar. Athugun umboðsmanns á þessum málum varð honum tilefni til að huga að því hvaða úrræði stæðu borgurunum almennt til boða þegar þeir telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum við þá.

Umboðsmaður benti í fyrsta lagi á að eina ákvæði íslenskra laga sem hefði að geyma sérstaka reglu um úrræði borgaranna, ef þeir teldu að lögreglan hefði brotið gegn þeim í störfum sínum og þar með um sérstakt eftirlit með störfum lögreglumanna, væri í 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Umrætt ákvæði fæli þó ekki í sér sérstakt úrræði til að bera fram kvörtun vegna háttsemi lögreglu heldur væri þar kveðið á um tiltekið fyrirkomulag við rannsókn sakamála í þeim tilvikum þar sem kæra beindist að ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanns við framkvæmd skyldustarfa. Í öðru lagi benti hann á að innanríkisráðherra bæri ábyrgð á stjórnarframkvæmd lögreglunnar og hefði yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart henni. Þótt innanríkisráðherra gæti á þeim grundvelli m.a. fjallað um kvartanir frá borgurunum væri ekki kveðið sérstaklega á um slíkt úrræði í lögum þegar hinu almenna ákvæði 26. gr. stjórnarsýslulaga um stjórnarsýslukæru sleppti. Þá yrði að hafa í huga að sú heimild væri takmörkuð við að tekin hefði verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga en það ætti ekki alltaf við þegar fjallað væri um afskipti lögreglunnar og einstakra lögreglumanna af borgurunum. Þá kæmi það í hlut ríkislögreglustjóra, og eftir atvikum ráðherra, að taka afstöðu til þess hverju sinni hvort tilefni væri til að beita viðurlögum á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þegar grunur vaknaði að lögreglumaður hefði brotið af sér í starfi. Almennt væri ekki gert ráð fyrir að borgararnir ættu beina aðild að slíkum málum. Þar væri því um að ræða stjórnþæki sem einkum lyti að innri málefnum stjórnarsýslunnar.

Með vísan til þessa benti umboðsmaður á að staða hins almenna borgara væri að ýmsu leyti óljós þegar þessi mál koma upp, bæði um það hvaða leiðir honum stæðu til boða og hver réttarstaða hans væri við meðferð stjórnvalda á þeim, s.s. um rétt hans til að kynna sér gögn máls og koma að sjónarmiðum sínum eða rétt hans til að fá rökstuðning fyrir niðurstöðu máls. Vakti hann athygli á að þau beinu úrræði sem kæmu fram í lögum, annars vegar í 35. gr. lögreglulaga og hins vegar starfsmanna- viðurlög samkvæmt lögum nr. 70/1996, fælu í sér að sjónarhorninu væri fyrst og fremst beint að tilteknum lögreglumönnum. Oftar en ekki væri aftur á móti um það að ræða að borgararnir gerðu almennar athugasemdir við athafnir og starfshætti lögreglunnar, þ.e. þær lytu ekki endilega að refsiverðri háttsemi hennar. Stjórnarsýslu- eftirliti með lögreglunni í þágu borgaranna þyrfti að finna farveg sem tæki mið af þessu.

Umboðsmaður taldi rétt að beina því til innanríkisráðherra hvort ástæða væri til að leggja mat á þörfina hér á landi fyrir aukin úrræði borgaranna til þess að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu og þá einnig í tilvikum þar sem kvörtun beinist ekki að ætlaðri refsiverðri háttsemi lögreglumanna. Skýrari reglur um þessi mál væru jafnframt í þágu þeirra sem sinna löggæslustörfum. Í því sambandi var m.a. gerð grein fyrir því að þróunin í nágrannalöndum okkar hefði verið í þá átt að tryggja betur möguleika borgaranna til að bera fram kvartanir vegna samskipta við lögreglu, og þá einnig í þeim tilvikum þar sem ekki léki grunur á að framganga lögreglu hefði verið með refsiverðum hætti, og fá leyst úr þeim. Var þess óskað að ráðuneytið upplýsti umboðsmann hvort ábending hans hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða af hálfu ráðuneytisins.

Hinn 23. júní 2014 barst mér svarbréf innanríkisráðuneytisins þar sem upplýst er um að ákveðið hafi verið að skipa starfshóp um eftirlit með starfsháttum lögreglu. Því er jafnframt lýst að starfshópurinn muni leggja mat á núverandi kerfi, lagareglur og muni eftir því sem við eigi gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum. Einnig fái starfshópurinn það hlutverk að gera tillögur að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem felist í móttöku og afgreiðslu kvartana vegna starfa lögreglu, auk eftirfylgni vegna athugasemda ríkissaksóknara við störf lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirlit með störfum lögreglu. Við vinnu sína muni starfshópurinn líta til þeirra erinda sem hafa borist ráðuneytinu vegna þessa, þ. á m. erindis míns og þá verði einnig horft til þess hvernig þessum málum sé háttað í nágrannaríkjum. Starfshópurinn eigi jafnframt að kanna kosti þess að undir þetta kerfi falli aðrir handhafar opinbers valds, s.s. fangaverðir og tollverðir. Að lokum kemur fram að áætlað sé að starfshópurinn skili tillögum fyrir 1. mars 2015.

12 Meðlag

12.1 Birting upplýsinga á vefsíðu. Forsvaranlegt mat. Meðalhófsregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 7070/2012)

Samtökin A leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir því að samskipti Innheimtustofnunar sveitarfélaga við samtökin hefðu ekki samrýmt lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum. Samtökin höfðu átt í nokkrum samskiptum við innheimtustofnun á vormánuðum 2012, m.a. í því skyni að óska upplýsinga um starfshætti og verklagsreglur stofnunarinnar og til að óska liðsinnis stofnunarinnar við að koma upplýsingum um stofnun samtakanna á framfæri við meðlagsgreiðendur.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 27. júní 2013.

Innheimtustofnun sveitarfélaga kaus að birta í heild sinni á vefsíðu sinni öll samskipti sem stofnunin átti í við samtökin á tilteknu tímabili. Var þetta gert með þeim hætti að vísað var til erinda samtakanna eftir dagsetningum er erindin bárust og efni þeirra lýst í nokkrum orðum. Þá var hægt að smella á hlekk er fylgdi hverju erindi um sig og nálgast hvert þeirra.

Það varð niðurstaða setts umboðsmanns að stofnunin hefði ekki sýnt nægilega fram á að birting samskiptanna hefði byggst á forsvaranlegu mati á því hvaða erindi gátu talist varða almenning. Þá hefði birting samskiptanna í heild sinni ekki samrýmt meðalhófssjónarmiðum, enda fært að birta aðeins þann hluta samskiptanna sem raunar átti erindi við almenning. Þá komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að framsetning stofnunarinnar á erindum samtakanna hefði ekki samrýmt vönduðum stjórnsýsluháttum og verið til þess fallin að gera lítið úr samtökunum og sýna þau í neikvæðu ljósi. Var þeim tilmælum beint til stofnunarinnar að gæta þess að meðferð hliðstæðra mála yrði í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í álitinu.

Forstjóra Innheimtustofnunar sveitarfélaga var ritað bréf, dags. 25. febrúar 2014, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá stofnuninni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust. Engin svör bárust.

13 Námslán og námsstyrkir

13.1 Skyldubundið mat. Lögmætisregla. (Mál nr. 6919/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir meðferð málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) á erindi hennar vegna umsóknar um námslán fyrir skólaárið 2011-2012. A hafði tafist í námi vegna veikinda og var því synjað um námslán vegna BA-náms, á þeim grundvelli að hún hafði þá þegar verið búin að fá lán í sex ár. Synjunin hafi leitt til þess að hún hafi þurft að hverfa frá námi, sem hún hafi aðeins átt eina önn eftir af.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 10. maí 2013.

Grundvöllur synjunar málskotsnefndarinnar var að í úthlutunarreglum LÍN skólaárið 2010-2011 hefði verið fjallað um svonefnda fimm ára reglu, þar sem fram kæmi að námsmaður gæti að hámarki fengið lán í allt að fimm aðstoðarár samanlagt til að ljúka tiltekinni prófgráðu. Þennan rétt hefði A þegar fullnýtt, auk þess sem hún hefði fengið lán til eins árs umfram þá heimild, og því væri sjóðnum ekki heimilt að veita A undanþágu til lánveitingar vegna eins námsárs til viðbótar.

Settur umboðsmaður Alþingis leit til ákvæða laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna, einkum til 2. mgr. 12. gr. laganna þar sem veitt er heimild til að veita aukalán, svo sem ef veikindi valda því að námsmanni tekst ekki að standast prófkröfur, og taldi að LÍN væri heimilt að veita lán á grundvelli ákvæðisins, jafnvel þótt námsmaður teldist hafa fullnýtt lánsheimild samkvæmt almennum reglum. Væri sú túlkun best í samræmi við markmið ákvæðisins samkvæmt lögskýringargögnum og markmiðsákvæðum laganna. Þá hafi stjórn LÍN borið að fjalla um erindi A á grundvelli 2. mgr. 12. gr. laga nr. 21/1992 og úthlutunarreglna sem giltu fyrir skólaárið 2011-2012. Það var álit setts umboðsmanns að úrskurður málskotsnefndar LÍN hefði vegna þessa ekki verið í samræmi við lög.

Mæltist settur umboðsmaður því til þess að málskotsnefndin tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það, og hagaði þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Málskotsnefnd LÍN sendi svarbréf, dags. 27. febrúar 2014, í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur fram að hinn 15. maí 2013 hafi A farið þess á leit við nefndina að mál hennar yrði endurupptekið á grundvelli álits setts umboðsmanns. Að lokinni athugun málsins hafi nefndin úrskurðað um að fella bæri úr gildi hinn kærða úrskurð stjórnar LÍN í málinu. Úrskurður nefndarinnar fylgdi bréfinu.

13.2 Afborganir. (Mál nr. 7308/2012)

A kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs Íslenskra námsmanna þar sem staðfest var niðurstaða stjórnar lánasjóðsins að hafna umsókn hennar um undanþágu frá fastri afborgun námsláns, sbr. 6. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þar sem umsóknin barst eftir að umsóknarfrestur rann út, sbr. 7. mgr. 8. gr. sömu laga. Í málinu lá fyrir læknisvottorð þar sem staðfest var að A

hefði ekki getað óskað eftir undanþágunni fyrir tilskilinn tíma vegna veikinda og af öðrum tilgreindum ástæðum. Málskotsnefnd LÍN lagði til grundvallar að vottorðið og yfirlýsing sérfræðings sem A lagði fram staðfesti ekki með óyggjandi hætti að hún hefði verið alls ófær um að sækja um undanþáguna innan frestsins.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 30. október 2013.

Í bréfi umboðsmanns til A kom fram að frestur til að sækja um undanþágu frá fastri afborgun námsláns væri orðaður með fortakslausum hætti í 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992. Ekki yrði séð að í ákvæðum laganna eða reglna settra á grundvelli þeirra væri að finna heimild til að víkja frá frestinum til að bera fram umsókn um undanþágu frá fastri afborgun námsláns. Eftir að hafa kynnt sér gögn málsins taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við niðurstöðu málskotsnefndarinnar í málinu. Hann tók fram að þótt nefndin hefði í einhverjum tilvikum talið rétt að víkja frá 60 daga frestinum lægi ekki ljóst fyrir á hvaða grundvelli slíkar undanþágur hefðu verið veittar. Þá yrði ekki skýrlega ráðið af skýringum nefndarinnar hvert væri nánara inntak þess mælikvarða sem lagður hefði verið til grundvallar við mat á hvort rétt væri að víkja frá frestinum í tilteknum tilvikum. Umboðsmaður taldi því að jafnvel þótt gagnrýna mætti tiltekin atriði í málsmeðferð nefndarinnar gæti slík gagnrýni ekki leitt til tilmæla um að mál A yrði tekið meðferðar að nýju enda teldi hann sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að slík atriði hefðu haft áhrif á niðurstöðu þess. Umboðsmaður ákvað því að ljúka athugun sinni á málinu en ritaði málskotsnefndinni bréf þar sem hann kom tilteknum ábendingum á framfæri.

Þrátt fyrir þessar lyktir málsins ákvað umboðsmaður að rita mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem hann vakti á ný athygli á því hve fortakslaus frestur samkvæmt 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 væri og ítrekaði fyrri ábendingar um að hugað yrði að því hvort ástæða væri til að endurskoða ákvæðið. Þar hafði umboðsmaður í huga, auk atriða sem hann hafði áður bent á, jafnræði borgaranna væri betur tryggt ef kveðið væri skýrlega á um möguleg frávik í lögum væri á annað borð heimilt að veita slíkar undanþágur.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 6. febrúar 2014. Þar kemur fram að heildarfrumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna hafi verið lagt fram á 141. löggjafarþingi en ekki hlotið brautargengi. Í því frumvarpi hafi m.a. komið fram breyting á því ákvæði sem nú er í 7. mgr. 8. gr. laga nr. 21/1992 þar sem ráðherra hafi verið gert að kveða á um undanþágu frá 60 daga reglunni í reglugerð. Breytingin hafi m.a. verið lögð fram sem viðbrögð stjórnvalda við ábendingu minni. Þá hafi verið ákveðið að hefja undirbúning að því að semja nýtt frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna en stjórnvöld hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort og hvernig breyta eigi umræddu lagaákvæði. Ábending mín sé þó eitt af því sem haldið sé til haga við frumvarpsgerðina.

13.3

Synjun. Endurkrafa. Frestun réttaráhrifa. (Mál nr. 7533/2013 og 7534/2013)

A og B kvörtuðu yfir ákvörðun stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) um að synja þeim um bóka- og framfærslulán vegna skólaársins 2011-2012 og endurkrefja þær um ofgreidd námslán vegna fyrri skólaára. Þá beindist kvörtunin að úrskurði málskotsnefndar lánasjóðsins í tilefni af kröfu þeirra um frestun réttaráhrifa

ákvörðunarinnar. Í kvörtuninni kom m.a. fram að A og B hefðu skotið ákvörðun stjórnarinnar lánasjóðsins til málskotsnefndarinnar.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 10. október 2013.

Á meðan á athugun umboðsmanns stóð var kveðinn upp úrskurður í máli A og B og ákvörðun stjórnar sjóðsins í máli þeirra felld úr gildi. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar og lét málið niður falla. Hann ákvað þó að rita málskotsnefnd LÍN bréf þar sem hann benti á að 2. mgr. 29. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sem felur í sér heimild fyrir æðra stjórnvald til að fresta réttaráhrifum kærðar ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því, geri ráð fyrir einstaklingsbundnu mati á aðstæðum í hverju tilviki með tilliti til atvika í máli viðkomandi og m.a. hversu líklegt það sé að ákvörðuninni verði breytt og hversu íþyngjandi hún er fyrir aðila. Í máli A og B hefði reynt á hagsmuni þeirra af frestun innheimtu á kröfu ríkisins um endurgreiðslu á verulegum fjárhæðum sem þær höfðu fengið að láni sér til framfærslu andspænis hagsmunum LÍN af því að fá fjármunina greidda sem fyrst eða samkvæmt ákveðnu samkomulagi sem hlaut þó alltaf að hafa í för með sér einhverja röskun á fjárhag A og B. Umboðsmaður taldi að miðað við þau sjónarmið sem komu fram í úrskurði nefndarinnar og skýringum nefndarinnar um það hvernig hún teldi eiga að beita 2. mgr. 29. gr. væri ákveðin hættu á að þess væri ekki nægjanlega gætt að vega og meta aðstæður í hverju einstöku máli og fylgja eftir þeim varúðarsjónarmiðum sem ákvæðið byggðist á. Umboðsmaður tók jafnframt fram að það gæti ekki haft þýðingu við mat á hvort fresta bæri réttaráhrifum ákvörðunar í máli að þau mál sem kærustjórnvald fengi til umfjöllunar vörðuðu almennt mikilsverða hagsmuni málsaðila. Hann minnti á að í lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna væri ekki farin sú leið að kveða sérstaklega á um að réttaráhrifum ákvarðana stjórnar sjóðsins yrði ekki frestað. Hann fékk því ekki séð að framangreint sjónarmið mælti gegn því orðið væri við beiðni um að fresta réttaráhrifum ákvarðana stjórnar lánasjóðsins.

14 Neytendamál

14.1 Kæruneftnd. Aðgangur að upplýsingum. Andmæla-regla. Frjáls álitsumleitan. Rökstuðningur. Málshraðaregla. Vandaðir stjórn-sýsluhættir. (Mál nr. 7351/2012)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir álit kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa en í því var komist að þeirri niðurstöðu að A ehf. bæri að greiða X stærstan hluta viðgerðarkostnaðar á bifreið sem X hafði keypt af A ehf. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort málsmeðferð kæruneftndarinnar í málinu hefði verið í samræmi við ákvæði stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 766/2006, um kæruneftnd lausafjár- og þjónustukaupa.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 19. desember 2013.

Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins og skýringum kæruneftndarinnar yrði ráðin sú almenna afstaða nefndarinnar að hún tilgreindi ekki nafn álitsgjafa í álitum sínum og að hún hefði synjað A ehf. um aðgang að tilteknum gögnum, þ. á m. ráðgjöf álitsgjafans, á þeim grundvelli að um vinnuskjöl væri að ræða. Umboðsmaður taldi að umrædd gögn teldust ekki til vinnuskjala í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 þar sem þau hefðu ekki verið tekin saman af nefndinni og rituð til eigin afnota. Þá taldi hann að almennar skýringar nefndarinnar fyrir því að tilgreina ekki nafn álitsgjafa í álitum sínum, að því marki sem nefndin taldi á annað borð að þau sjónarmið gætu hindrað aðgang að umræddum gögnum, væri ekki í samræmi við meginreglu 15. gr. stjórn-sýslulaga, eins og sá réttur yrði afmarkaður með vísan til 17. gr. sömu laga. Aftur á móti fjallaði umboðsmaður ekki frekar um hvort A ehf. ætti rétt á gögnunum þar sem það mat sem 17. gr. stjórn-sýslulaga áskilur hafði ekki farið fram af hálfu kæruneftndarinnar.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði annað ráðið en að í ráðgjöf álitsgjafans, sem kæruneftndin leitaði til, væri að finna nýjar upplýsingar sem hefðu bæst við málið sem væru A ehf. í óhag og hefðu haft verulega þýðingu fyrir úrlausn þess. Þar sem A ehf. hefði ekki verið veitt færi á að kynna sér þessar upplýsingar og koma að athugasemdamum varðandi þær var það álit umboðsmanns að málsmeðferð nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við 13. gr. stjórn-sýslulaga. Þá taldi umboðsmaður að rökstuðningur kæruneftndarinnar hefði ekki verið í samræmi við 22. gr. stjórn-sýslulaga þar sem þar var ekki vísað til þess á hvaða lagareglum niðurstaðan byggðist eða hvernig þau ættu við í málinu. Að lokum taldi umboðsmaður að fimm mánaða dráttur á að svara beiðni A ehf. um aðgang að gögnum væri ekki í samræmi við málshraðareglu 9. gr. stjórn-sýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa að nefndin tæki mál A ehf. til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu. Jafnframt beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa, dags. 19. maí 2014, þar sem fram kemur að A hafi ehf. ekki óskað eftir nýrri meðferð málsins fyrir nefndinni. Jafnframt kemur fram að nefndin hafi óskað eftir samráði við innanríkisráðuneytið um endurskoðun á málsmeðferð og verklagi og þá

um leið reglugerðar nr. 766/2006, um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Á þeim vettvangi og við þá endurskoðun verði tekið tillit til þeirra ábendinga og athugasemda sem komu fram í álitinu.

15 Opinberir starfsmenn

15.1 Yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra gagnvart undirstofnun.

Forstöðumaður. Svör við erindum. Ófyrirséð greiðsluskylda.

(Mál nr. 6211/2010)

A, skólameistari framhaldsskólans X, leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir samskiptum sínum, eða samskiptaleyzi, við mennta- og menningarmálaráðuneytið og því að sinnuleysi ráðuneytisins hefði valdið honum umtalsverðum erfiðleikum í starfi. Kvörtunin og fleiri erindi og ábendingar sem umboðsmanni höfðu borist frá forstöðumönnum ríkisstofnana, vegna samskipta þeirra við hlutaðeigandi ráðuneyti um málefni viðkomandi stofnunar, urðu umboðsmanni tilefni til að fjalla samhliða kvörtuninni almennt um stöðu forstöðumanna og hvernig hún tengist þeim yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldum sem hvíla á æðra stjórnvaldi.

Kvörtun A beindist einkum að samskiptum hans við ráðuneytið í kjölfar uppkvaðningu dóms Félagsdóms, þar sem dæmt var um ágreining um starfskjör kennara skólans. Af dóminum leiddi að leiðrétta þurfi laun kennaranna aftur í tímann. Byggði A á því að í ljósi skyldna sem hvíldu á honum sem forstöðumanni skólans hafi hann þurft að fá úrlausn ráðuneytisins um það með hvaða hætti þessari greiðsluskyldu yrði mætt og hvaða áhrif hún hefði á fjárhag skólans.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 31. júlí 2013.

Athugun umboðsmanns laut að því hvaða skyldur hvíla almennt á stjórnvöldum sem fara með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirstofnunum sínum til að svara erindum forstöðumanna þeirra, einkum þegar erindið lýtur að atriðum sem forstöðumaðurinn telur þörf á að fá svör við til að geta rækt lagalegar starfsskyldur sínar. Álit umboðsmanns var að hinu æðra stjórnvaldi bæri í slíkum tilvikum að svara erindum forstöðumannsins svo fljótt og skýrlega sem unnt væri. Var í því samhengi litið sérstaklega til þeirrar persónulegu lagalegu ábyrgðar sem forstöðumenn ríkisstofnana bera á framkvæmd starfa sinna og þess að ef forstöðumenn brjóta gegn skyldum sínum getur það varðað þá viðurlögum. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytisins við erindum og fyrirspurnum A hefði ekki verið í samræmi við þær yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur sem hvíldu á ráðuneytinu með tilliti til þeirra regna sem gilda um meðferð mála þegar ófyrirséð útgjöld falla á einstakar ríkisstofnanir.

Í ljósi almennrar skírskotunar álitsins beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að hafa þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu í huga í framtíðarstörfum sínum. Jafnframt var athygli forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra vakin á álitinu þar sem þessir ráðherrar fara almennt með málefni stjórnarfars og starfsmannamála ríkisins.

Mennta- og menningarmálaráðherra, forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra voru rituð bréf 25. febrúar 2014 þar sem þess var óskað að þeir upplýstu mig um hvort álit mitt í málinu hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá ráðuneytum þeirra og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 18. mars 2014, er vísað til þess að í 32. gr. draga að frumvarpi til laga um opinber fjármál sé lagt til að ráðherra hafi 15 daga frest til að svara forstöðumanni ríkisaðila um tillögur að viðbrögðum við frávikum frá rekstraráætlun. Ákvæðið er nú að finna í 35. gr. frumvarps til laga um opinber fjármál

(þskj. 869 á 143. löggjafarþingi) sem var vísað til fjárlaganefndar 30. apríl 2014. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 25. júní 2014, kemur jafnframt fram að ráðuneytið hafi þegar staðið fyrir greiningu á þeim breytingum sem gera þarf á verkferlum í ráðuneytinu í samræmi við frumvarp til laga um opinber fjármál. Meðal þeirra verkferla sem þurfi að endurskoða séu samskipti ráðuneytisins við forstöðumenn undirstofnana vegna framkvæmdar fjárlaga. Gert sé ráð fyrir að endurskoðaðir verkferlar verði teknir upp í ráðuneytinu samhliða gildistöku laga um opinber fjármál og færðir í gæðahandbók ráðuneytisins. Þá sé ráðgert að lögfræðisvið ráðuneytisins fjalli um álitid á samráðsfundum með fjármála- og upplýsingasviði og yfirstjórn ráðuneytisins sem haldnir verði á haustmánuðum 2014.

Í svarbréfi forsætisráðuneytisins, dags. 11. júní 2014, kemur fram í kjölfar þess að ákvæði um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart stjórnvöldum sem starfa á málefnasviði þeirra voru lögfest með samþykkt laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, hafi öllum ráðuneytum í stjórnarráðinu verið boðið upp á sérstaka kynningu á lögnum þar sem m.a. hafi verið farið yfir þessar reglur. Flest ráðuneyti hafi þegið slíka kynningu. Þá hafi IV. kafli laganna um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra verið kynntur sérstaklega á fundi ráðuneytisstjóra. Loks hafi ráðherrum nýrrar ríkisstjórnar verið kynntar reglurnar með sérstökum fyrirlestri í kjölfar ríkisstjórnarskipta í maí 2013. Í bréfi ráðuneytisins er síðan vísað til þess að það hyggist beita sér áfram fyrir upplýsingu og kynningu á inntaki reglna um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, bæði reglulega og eftir því sem tilefni gefst til.

Svör bærust ekki frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

15.2 Forstöðumenn ríkisstofnana. Kjararáð. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Málshraði. (Mál nr. 6540/2011)

Félag forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að kjararáð hefði ekki tekið efnislega afstöðu til erinda félagsins þar sem sett hafði verið fram beiðni um leiðréttingu launa félagsmanna þess. Erindi FFR voru send kjararáði eftir að ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 47/2006, um kjararáð, sem sett voru í lok árs 2008 og leiddu til lækkunar á launum félagsmanna, féllu úr gildi hinn 1. desember 2010. Hinn 28. júní 2011 felldi kjararáð úrskurð þar sem niðurstaða meiri hluta ráðsins var sú að launalækkun sú er hafði komið til framkvæmda á árinu 2009, og varðaði m.a. félagsmenn FFR, skyldi að svo stöddu ekki ganga til baka en að laun skyldu hækka til samræmis við nýgerða kjarasamninga á þeim tíma. Kvörtun FFR byggðist á því að með úrskurðinum væri orðið ljóst að kjararáð hygðist fresta ákvörðun í málinu um óákveðinn tíma og af þeim ástæðum var farið fram á að umboðsmaður Alþingis tæki málið til efnislegrar skoðunar. Eftir að athugun umboðsmanns á kvörtun FFR hófst kvað kjararáð, hinn 21. desember 2011, upp almennan úrskurð sem varðaði m.a. laun félagsmanna FFR. Þar var m.a. kveðið á um röðun í launaflokka og að fjöldi mánaðarlegra eininga skyldi að meginstefnu vera sá sami frá og með 1. október 2011 og verið hafði fyrir þá lækkun sem kjararáð ákvað með úrskurðum sínum á árinu 2009.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með áliti, dags. 7. maí 2013.

Umboðsmaður Alþingis benti á að eftir 30. nóvember 2010, þegar tímabundin ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 148/2008 og nr. 127/2009 runnu sitt skeið á enda, hafi farið um heimildir og hugsanlegar skyldur kjararáðs til að endurskoða og afgreiða beiðnir um endurskoðun launa félagsmanna FFR eftir þeim almennu reglum sem gilda um störf kjararáðs. Með hliðsjón af því auk annarra lagabreytinga

sem og að kjararáði höfðu borist erindi er að þessu lutu, m.a. frá FFR, var niðurstaða umboðsmanns sú að kjararáði hafi borið frá þeim tíma að leggja mat á hvort fram væru komnar breytingar sem gæfu tilefni til þess að taka nýjar ákvarðanir um laun þeirra sem heyrðu undir ráðið, þar á meðal hvort tilefni hefði verið til breytinga á launum þeirra forstöðumanna ríkisstofnana sem sætt höfðu lækkun launa frá 1. mars 2009, samkvæmt úrskurði ráðsins vegna ákvæða laga nr. 148/2008 og 127/2009. Umboðsmaður taldi að skort hefði á að það mál sem kjararáð réð til lykta með fyrrnefndum úrskurði 28. júní 2011, þar á meðal afgreiðsla þess á erindum FFR sem það hafði sent í nóvember og desember 2010 þar sem óskað var eftir að kjararáð endurskoðaði laun félagsmanna, hefði verið rannsakað svo fullnægjandi væri miðað við þær kröfur sem 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 gerir, og þeim viðmiðunum sem kjararáði ber að lögum að fylgja við ákvarðanir sínar.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að ákveðnar upplýsingar sem kjararáð hafði aflað frá fjármálaráðuneytinu, og vísað var til í úrskurði ráðsins 28. júní 2011, hafi ekki leyst kjararáð undan því að rannsaka málið með fullnægjandi hætti. Þær upplýsingar höfðu samkvæmt efni úrskurðarins verulega þýðingu við úrlausn málsins. Kjararáð hafi því brotið gegn 13. gr. stjórnslulaga með því að veita FFR ekki kost á að koma að andmælum vegna þeirra gagna.

Að lokum var það niðurstaða umboðsmanns að ekki yrði séð að það hefði samrýmt þeim reglum um málshraða, sbr. 9. gr. stjórnslulaga, sem kjararáði bar að fylgja í málinu að fresta afgreiðslu erindis FFR í ákvörðun ráðsins hinn 28. júní 2011 með vísan til þess að ekki lægi fyrir hver yrðu afdrif mála vegna breytinga á launum hjá þeim hópi ríkisstarfsmanna sem sættu lækkun launa vegna tilmæla ríkisstjórnarinnar.

Umboðsmaður Alþingis setti fram tilmæli í álitinu er beindust almennt að starfsháttum ráðsins, í samræmi við þær athugasemdir sem hann gerði í álitinu og lutu að rannsókn mála samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga og skorti á gegnsæi í ákvörðunum ráðsins. Með vísan til þeirra athugasemda sem hann hafði sett fram, og þess að ekki yrði séð að kjararáð hefði bætt úr þeim annmörkum á rannsókn málsins, sérstaklega að því er varðaði álag og vinnuframlag forstöðumanna við þá ákvörðun sem kjararáð tók 21. desember 2011, setti umboðsmaður jafnframt fram þau tilmæli að það tæki erindi FFR til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá félaginu, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram hefðu komið í álitinu. Þá voru tilmæli umboðsmanns að kjararáð hefði þau sjónarmið sem rakin hefðu verið framvegis í huga í störfum sínum.

Kjararáð sendi svarbréf, dags. 26. júní 2014, í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur m.a. fram að með bréfi, dags. 28. júní 2013, hafi FFR verið tilkynnt að ekki yrði fallist á beiðni félagsins um að taka erindi félagsins til nýrrar meðferðar. Frá þeim tíma hafi ekki borist frekari erindi frá félaginu en ráðið hafi hins vegar haft erindi einstakra forstöðumanna til umfjöllunar. Í bréfinu segir síðan:

„Í áður nefndu bréfi kjararáðs frá 28. júní 2013 sem umboðsmaður Alþingis hefur nú þegar undir höndum er leitast við að útskýra muninn á almennum og einstaklingsbundnum ákvörðunum kjararáðs. Í bréfinu segir einnig að fjöldi eininga endurspegli ekki raunvinnutíma viðkomandi forstöðumanns umfram dagvinnu, enda erfitt að mæla slíkt framlag og halda utan um, sérstaklega hjá stjórnendum.

Þær tvær ákvarðanir kjararáðs sem umrætt álit umboðsmanns Alþingis lýtur að eru almennar ákvarðanir sem varða alla þá hópa sem undir kjararáð heyra, svo sem alþingismenn, dómara, presta, sýslumenn, forstöðumenn ríkisstofnana og fleiri.

Áréttað skal að við almennar ákvarðanir er útilokað að taka mið af einstaklingsbundnum þáttum í starfi allra þeirra einstaklinga sem undir ráðið heyra. Af því leiðir að við undirbúning þeirra ákvarðana sem kvörtun FFR laut að fór ekki fram sérstök könnun á starfsskyldum, vinnuframlagi eða álagi einstakra félaga í FFR. Hins vegar fór fram könnun á launabróun í samræmi við þau viðmið sem sett eru í 8. gr. laga um kjararáð sem ráðinu ber að gæta að fara ekki alltaf saman og getur því verið nauðsynlegt að taka tillit til tveggja eða fleiri viðmiða. Kjararáð leggur þannig heildarmat á þær upplýsingar sem fyrir liggja hverju sinni. Upplýsingar sem kjararáð aflar í þessu skyni eru ekki sendar til allra þeirra sem undir ráðið heyra til kynningar eða umsagnar. Álit umboðsmanns Alþingis í umræddu máli hefur ekki breytt verklagi kjararáðs að þessu leyti, en tekið skal fram að meðferð mála sem varða einstaka embættismenn eru með öðrum hætti. Við undirbúning einstaklingsbundinna ákvarðana er viðkomandi embættismanni gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum áður en ákvörðun er tekin. Þá fær hann sendar greinargerðir fjármála- og efnahagsráðuneytis og fagráðuneytis til kynningar og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við efni þeirra.

Fyrirmæli laga um kjararáð nr. 47/2006 um almennt verklag ráðsins hafa að mestu verið óbreytt frá upphafi. Þannig segir í 8. gr. laga um kjararáð, að það skuli við úrlausn mála gæta innbyrðist samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður, og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt 3. gr. Við ákvörðun launakjara samkvæmt 4. gr. laganna skuli sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Þá skuli kjararáð ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Í 10. gr. laganna segir að ráðið skuli taka mál til meðferðar þegar því þyki þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögum eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald ráðsins tekur til.

Kjararáð ítrekar að í ofangreindum lagareglum felast bein fyrirmæli um málsmeðferð. Hefur ráðið farið eftir þeim reglum og mun gera áfram. Að mati kjararáðs breyta málsmeðferðarreglur stjórnarsýslulaga ekki efnisreglum 8. gr. laga um kjararáð.

Hvað varðar álit umboðsmanns Alþingis að öðru leyti hefur kjararáð leitast við að framfylgja lögum sem og almennum tilmælum hans um málsmeðferð hjá kjararáði.“

Þess ber að geta að einn félagsmaður Félags forstöðumanna ríkisstofnana hefur höfðað mál á hendur fjármála- og efnahagsráðherra vegna meintra brota kjararáðs á lögum nr. 47/2006. Stefna í málinu hefur verið þingfest í Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem mun að hluta til reyna á sömu efnisatriði og komu til skoðunar við athugun mína á málinu.

15.3 Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 6560/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun sérstaks saksóknara um veitingu starfa lögreglumanna hjá embættinu í kjölfar auglýsingar á árunum 2010 og 2011. Hann hafði ekki komið til frekara mats í umsóknaferlinu vegna upplýsinga sem sérstakur saksóknari bjó yfir og tengdust flutningi A í starfi hjá öðru stjórnvaldi á grundvelli 19. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni 1. mars 2013.

Settur umboðsmaður Alþingis ákvað að takmarka athugun sína í tilefni af kvörtun A við það hvort meðferð málsins hjá sérstökum saksóknara hefði samrýmst rannsóknarreglu 10. gr. og andmælarétti 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Hann tók ekki undir þá afstöðu sérstaks saksóknara að undantekning í niðurlagi 13. gr. stjórnarsýslulaga ætti við í málinu. Benti hann á að þegar upplýsingar vegna málsmeðferðar í tilefni af eldri ákvörðun, sem væri tengd þeirri ákvörðun sem stjórnvald stæði frammi fyrir að taka, væru meðal gagna málsins væri ekki útilokað að stjórnvald gæti réttilega talið að afstaða aðila lægi fyrir. Stjórnvald þyrfti þó að leggja á það mat með hliðsjón af atvikum hverju sinni. Ef vafi léki á því hvort afstaða aðila máls lægi fyrir í gögnum málsins, og telja yrði að þau væru honum í óhag, yrði að túlka þann vafa aðilanum í hag. Þar sem skrifleg gögn lágu ekki fyrir um meðferð málsins sem leiddi til þess að A var fluttur til í starfi taldi settur umboðsmaður að sérstakur saksóknari hefði ekki gert nægilegan reka að því í merkingu 10. gr. stjórnarsýslulaga að afla gagna um þær efnislegu forsendur sem lágu þar til grundvallar. Af þeim atvikum leiddi einnig að afstaða A hefði ekki legið fyrir þegar lagt var mat á umsókn hans um starfið. Hefði því átt að veita A tækifæri til að tjá sig um atvik málsins, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga. Settur umboðsmaður taldi því að málsmeðferð og ákvörðun hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann beindi þeim tilmælum til sérstaks saksóknara að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og að embætti hans myndi framvegis hafa þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu til hliðsjónar í störfum sínum.

Settur umboðsmaður rakti enn fremur ákvæði laga nr. 135/2008 um veitingu starfa lögreglumanna hjá sérstökum saksóknara. Taldi hann ekki hafið yfir vafa að sá skilningur kæmi nægilega fram í texta gildandi ákvæðis 3. mgr. 2. gr. laganna að sérstakur saksóknari hefði verið réttur aðili til að veita lögreglumönnum störf sín. Settur umboðsmaður vakti athygli innanríkisráðherra á þessu álitaefni, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, með það í huga að metið yrði hvort nauðsynlegt væri að taka af allan vafa í þessum efnunum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf sérstaks saksóknara, dags. 4. mars 2014, þar sem segir m.a.:

„Undir meðferð umboðsmanns á málinu telur embættið sig hafa rétt hlut [A] nokkuð þegar honum var sendur leiðréttur rökstuðningur vegna þeirrar ákvörðunar að bjóða honum ekki til starfsviðtals. Með því vildi embættið þó seint væri a.m.k. færa meðferð málsins til betri vegar að því leyti. Afrit þess bréfs var sent umboðsmanni. Embættið stóð hins vegar og stendur við það að efnislega hafi verið fyllilega réttmætt að bjóða [A] ekki til viðtals, þ.e. að hann hafi staðið að baki öðrum umsækjendum í viðkomandi störf hjá embættinu. Er um það vísað til hins leiðréttu rökstuðnings sem sendur var [A], sbr. áður.

Að því er aðrar ráðstafanir varðar skal þess getið að fáeinum dögum eftir að embættinu varð kunnugt um álit setts umboðsmanns barst því stuttort bréf frá lögmanni f.h. [A] þar sem embættið var með vísan til ótilgreindra „réttarbrot“ gegn [A] við veitingu umræddra starfa hjá embættinu og tilmæla setts umboðsmanns krafið svara um hvernig hlutur hans yrði réttur. Embættið svaraði því bréfi með því að draga fram á samsvarandi hátt og gert var hér að framan afmörkun athugunar og þar með takmörk niðurstöðu setts umboðsmanns í málinu. Í samræmi við þetta og tilmæli setts umboðsmanns hefði embættið leitað leiða til að rétta hlut [A]. Tekið var fram að í því fælist ekki að embættið tæki undir allt í rökstuðningi og niðurstöðu setts

umboðsmanns. Lögmaðurinn var upplýstur um að vegna lækkunar fjárheimilda væru engar ráðningar fyrirhugaðar í störf lögreglumanna þá eða í náinni framtíð. Engin starfsviðtöl eða umsóknarferli að öðru leyti væri þannig fyrirsjáanlegt hjá embættinu. Embættið teldi því að leiðir til að rétta hlut [A] samkvæmt niðurstöðu og tilmælum setts umboðsmanns væru ekki fyrir hendi.

Embættinu barst eftir þetta á ný bréf frá sama lögmanni með kröfugerð um bætur af hálfu [A]. Án þess að það þurfi að rekja nánar eða rökstyðja hér taldi embættið enga bótaskyldu fyrir hendi en vísaði frekara fyrirsvári að því leyti til ríkislögmans lögum samkvæmt. Embættinu er ekki kunnugt um frekari kröfugerð af hálfu [A] gagnvart ríkislögmanni eða lyktir hennar.“

Síðan kemur fram að frá því að álitid kom fram hafi ekki skapast slíkar aðstæður í starfsmannamálum embættisins að reynt hafi á sambærileg atriði en tekið fram að gerist það telji embættið sér ljúft og skylt að hafa í huga þær áherslur sem umboðsmaður kom á framfæri í álitinu.

Innanríkisráðherra var einnig ritað bréf þar sem óskað var upplýsinga um hvort ábending mín hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá innanríkisráðuneytinu og þá í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 24. júní 2014, kemur fram að áður en álit setts umboðsmanns barst ráðuneytinu hafi verið hafin vinna við að tryggja réttarstöðu þeirra starfsmanna sérstaks saksóknara sem hefðu verið ráðnir sem lögreglumenn eftir að lög nr. 82/2011, sem fólu í sér að verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra fluttust til sérstaks saksóknara, tóku gildi. Í ársbyrjun 2012 hefði verið gengið frá því að þeir sem störfuðu sem lögreglumenn hjá embætti sérstaks saksóknara og þyrftu að njóta réttarstöðu sem slíkir yrðu skipaðir eða eftir atvikum settir sem lögreglumenn af ríkislögreglustjóra, en skipunar- og setningarvald yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna við embættið hafi verið hjá ráðherra. Einnig er bent á að með 7. gr. laga nr. 51/2014 hafi skipunarvald lögreglumanna, þ.m.t. yfir- og aðstoðaryfirlögregluþjóna verið fært til lögreglustjóra. Sérstakur saksóknari hafi stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra og fari með stjórn lögreglu sem starfi við embætti hans. Því sé hafið yfir vafa að sérstakur saksóknari hafi nú valdheimildir til að skipa og setja lögreglumenn við embætti sitt. Í niðurlagi bréfsins segir síðan að í ljósi þessa hafi ekki verið talin ástæða til að bregðast frekar við ábendingu setts umboðsmanns, s.s. með breytingu á lögum, þar sem málið hafi þegar verið tekið til skoðunar í ráðuneytinu. Að mati ráðuneytisins eigi nú enginn vafi að leika á um réttarstöðu lögreglumanna sem áður voru ráðnir starfsmenn við embætti sérstaks saksóknara.

15.4 Ráðning í starf deildarstjóra. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á.

Mat á hæfni umsækjenda. Forsvaranlegt mat. Skráningarskylda.

(Mál nr. 6614/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Landspítalans um að ráða C í starf deildarstjóra á meðgöngu- og sængurkvennadeild. A taldi að hún hefði staðið þeim einstaklingi sem ráðinn var framar hvað varðar menntun, starfsreynslu og stjórnunarreynslu.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 4. febrúar 2013.

Settur umboðsmaður rakti almennar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um mat á hæfni umsækjenda um opinbert starf. Taldi hann ekki vafa undirorpið að

A hefði haft lengri starfsreynslu en C. A hefði einnig haft umtalsvert meiri reynslu af stjórnun, starfsmannaábyrgð og rekstri. Þá hefði A ívið meiri menntun en C. Af gögnum málsins yrði dregin sú ályktun að það sjónarmið sem vegið hefði þungst við ráðningu í starfið hefði verið hugmyndir C um framtíðarsýn starfseminnar. Settur umboðsmaður taldi að heimilt væri að ljá því sjónarmiði vægi við val á milli hæfra umsækjenda, einkum á sviði stjórnunar, hvaða hugmyndir þeir hefðu um viðkomandi starfsemi og hvort þær féllu að viðhorfum þess sem veitti starfið. Skírskotun veitingarvaldshafa til frammistöðu umsækjanda í viðtali og framtíðarsýnar hans gæti þó ekki ein og sér fengið slíkt vægi við hæfnismat að það ryddi almennt úr vegi öðrum umsækjanda sem hlutlægt séð hefði meiri menntun og töluvert meiri stjórnunarreynslu og reynslu af starfsmannaábyrgð og rekstri á því sviði sem um ræddi. Ættili þetta sérstaklega við þegar viðeigandi stjórnunarreynsla þess umsækjanda sem ráðinn væri í opinbert stjórnunarstarf væri afar lítil. Til að slíkt kæmi yfirhöfuð til greina yrði að liggja nægilega fyrir samkvæmt gögnum málsins að veitingarvaldshafi hefði gefið þeim umsækjanda, sem stæði sýnilega framur hvað varðar hlutlægar hæfiskröfur um menntun og starfsreynslu, raunhæft tækifæri til að setja fram hugmyndir sínar í þessum efnunum.

Settur umboðsmaður taldi að á því hefði leikið vafi að Landspítalinn hefði gert nægilegan reka að því að gefa A, sem stóð framur C hvað varðar þær hlutlægu kröfur sem fram komu í auglýsingu, nægilegt tækifæri til að koma hugmyndum sínum um framtíð starfseminnar til skila í matsferlinu. Það var niðurstaða setts umboðsmanns þegar litið væri til menntunar og starfsreynslu A, þar á meðal reynslu hennar af stjórnun, starfsmannaábyrgð og rekstri, og hún borin saman við starfshæfni C á þessu sviði, að Landspítalinn hefði ekki sýnt fram á að það hefði verið forsvaranlegt að sjónarmið um framtíðarsýn umsækjenda hefði getað leitt til þeirrar niðurstöðu að C yrði valin fremur en A. Meira hefði þurft að koma til, einkum frekari upplýsingaöflun af hálfu Landspítalans, svo réttlætanlegt gæti talist á grundvelli almennra reglna stjórnsýsluréttar að ljá hugmyndum um framtíðarsýn jafn ríkt vægi andspænis því forskoti sem A hafði þegar litið væri til þeirra hlutlægu hæfiskrafna sem fram hefðu komið í auglýsingu.

Það voru tilmæli setts umboðsmanns Alþingis að virtum atvikum málsins að Landspítalinn leitaði leiða til að rétta hlut A og tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf Landspítala, dags. 14. apríl 2014. Þar kemur fram að í ágúst 2013 hafi sjúkrahúsinu borist krafa A um skaðabætur sem hafi grundvallast á að samkvæmt álitni setts umboðsmanns hefði hún átt að hljóta það starf sem ráðið var í. Landspítali hafi ekki talið sýnt fram á að hún hefði verið ráðin þótt farið hefði verið eftir þeim sjónarmiðum sem koma fram í álitinu enda hafi umsækjendur um starfið verið þrír. Skaðabótakrafan hafi því verið send ríkislögmanni ásamt umsögn spítalans þess efnis að ekki væri fallist á bótakröfuna. Ríkislögmaður hafi hafnað kröfunni með bréfi í september 2013. Að öðru leyti er tekið fram að tilmæli um að rétta hlut A séu óljós og að ekki verði séð með hvaða hætti spítalinn geti rétt hlut einstaklings sem ekki er ráðinn í starf. Hvað varðar almennt tilmæli umboðsmanns segir að stjórnendur og aðrir starfsmenn sem koma að ráðningum séu meðvitaðir um mikilvægi þess að reglum stjórnsýsluréttarins, skráðum sem óskráðum, sé fylgt við ráðningar. Í kjölfar álitsins hafi niðurstöður þess verið kynntar og farið yfir þau sjónarmið sem þar komu fram á fundi með mannauðsráðgjöfum spítalans en þeir séu stjórnendum til stuðnings í ráðningarferlinu.

**15.5 Veiting starfa í lögreglu. Andmælaréttur. Rannsóknarregla.
(Mál nr. 6649/2011)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að hafa ekki verið veitt starf lögreglumanns í sumarafleysingum við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. A reyndist ekki hafa komið til greina í starfið vegna þess að ríkislögreglustjóri og lögreglustjórinn töldu að hann skorti trúverðugleika til lögreglustarfa í umdæmi embættisins. Var í því sambandi vísað til nánar tilgreindra atvika sem vörðuðu þátttöku A í fyrirtækjarekstri á svæðinu.

Settur umboðsmaður Alþingi lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 28. júní 2013.

Settur umboðsmaður Alþingis ákvað að takmarka athugun sína í tilefni af kvörtun A við það hvort meðferð málsins hefði samrýmst rannsóknarreglu 10. gr. og andmælarétti 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Taldi hann því ekki þörf á að taka efnislega afstöðu til þess hvort sjónarmiðin sem voru lögð til grundvallar ákvörðuninni hafi verið lögmæt að efni til.

Af skýringum ríkislögreglustjóra réð settur umboðsmaður að ekki hefði verið lagt mat á það hvort og þá hvernig þátttaka A í fyrirtækjarekstri hefði dregið úr hæfni hans til að sinna lögreglustarfi. Byggt hefði verið á upplýsingum úr fjölmiðlum en frekari upplýsinga ekki aflað.

Í málinu lá fyrir að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hafði veitt ríkislögreglustjóra neikvæða umsögn um umsókn A. Lögreglustjórinn hafði sent A umsögnina og veitt honum frest til að koma á framfæri andmælum. Aftur á móti var ekki ljóst hver urðu afdrif andmæla A hjá lögreglustjóranum að öðru leyti en að þau lágu ekki fyrir ríkislögreglustjóra við töku ákvörðunarinnar. Settur umboðsmaður taldi að framsetning bréfs lögreglustjórans til A hefði verið með þeim hætti að honum hefði ekki verið gefinn raunhæfur kostur á að koma andmælum sínum á framfæri. Að því virtu og þeim sérstöku aðstæðum sem voru uppi í málinu taldi umboðsmaður að ríkislögreglustjóri hefði sjálfur borið að eiga frumkvæði að því að gefa A kost á að tjá sig um atvik sem var vísað til í umsögn lögreglustjórans á Suðurnesjum. Settur umboðsmaður taldi því að málsmeðferð og ákvörðun hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann beindi þeim tilmælum til ríkislögreglustjóra að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og að embætti hans myndi framvegis hafa þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu til hliðsjónar í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirsögn minni um málið barst mér svarbréf ríkislögreglustjórans, dags. 7. apríl 2014, þar sem kemur fram að A hafi hvorki óskað eftir viðbrögðum embættisins né hafi embættið upplýsingar um að hann haft uppi bótakröfu við ríkið vegna málsins. Þá hafi hann ekki sótt um auglýstar lausar stöður lögreglumanna frá því að álitid lá fyrir.

Í bréfi ríkislögreglustjóra kemur jafnframt fram að í kjölfarið á álit setts umboðsmanns hafi ríkislögreglustjóri tekið til endurskoðunar vinnulag við meðferð slíkra erinda þar sem umsækjanda er gefinn kostur á að gæta andmæla. Ef athugasemdir umsækjanda liggja ekki fyrir í gögnum málsins verður þeirra aflað af hálfu embættis ríkislögreglustjóra. Embættið hafi einnig staðið fyrir fræðslu á fundi lögreglustjórafélags Íslands um skipanir og setningar í embætti lögreglumanna í september 2013 og hafi tilefni verið álit þetta, sem og álit í málum nr. 4699/2006, 6137/2010, 6218/2010 og máli nr. 6276/2011. Þá hafi ríkislögreglustjóri fjallað um álit umboðsmanns með lögreglustjórum og hvatt þá til að kynna sér þau og fylgja ábendingum sem eru settar fram í þeim. Að lokum segir að ríkislögreglustjóri hafi komið erindi umboðsmanns framfæri við ríkislögmann með bréfi 7. apríl 2014.

15.6

**Laun og starfskjör.
(Mál nr. 6913/2012)**

Hagstund, Félag stundakennara við Háskóla Íslands, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartað yfir því að háskólinn mismunaði stundakennurum, þ.e. þeim sem sinntu verulega mikilli kennslu við skólann, með því að styðjast við ráðningarform um tímavinnu stundakennara. Með þessu væri réttarstaða þeirra stundakennara sem í hlut ættu mjög takmörkuð og um margt væri óljóst hvað varðaði réttindi þeirra og skyldur, þ.m.t. um rétt til aðildar að stéttarfélagi. Háskólinn ákvæði einhliða kaup og kjör þeirra og óljóst væri hvaða forsendur væru lagðar til grundvallar þeim ákvörðunum. Meðal stundakennara væri hópur fólks sem sæi um verulega mikla kennslu á meðan aðrir sinntu kennslu í minna mæli og væri gerður greinarmunur á þessum hópum. Þá taldi félagið að ósamræmis gætti milli deilda og sviða háskólans í tengslum við skilgreiningar á námskeiðum með tilliti til greiðslu fyrir námsmat og að erfitt gæti verið fyrir félagsmenn að nálgast upplýsingar um hvað byggji þar að baki.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 31. október 2013.

Í tilefni af kvörtun Hagstundar ritaði umboðsmaður Háskóla Íslands bréf þar sem kvörtun félagsins var rakin sem og þær lagareglur sem á gæti reynt í málinu. Umboðsmaður óskaði eftir svörum frá háskólanum við tilteknum spurningum, m.a. um stöðu og starfskjör stundakennara við skólann, til að reyna að varpa ljósi á það umhverfi sem stundakennurum væri búíð. Eftir að svör bárust frá háskólanum tók umboðsmaður þá ákvörðun að ljúka málinu af sinni hálfu. Hann taldi ljóst að ágreiningur væri uppi milli félagsins og háskólans um hvort réttindi stundakennara væru virt og hvort kjör þeirra væru ákvörðuð með eðlilegum hætti. Umboðsmaður tók fram að hann teldi sig ekki í stakk búinn að halda athugun sinni á málinu áfram miðað við eðli þess ágreinings sem væri uppi og hversu víðtækur hann væri. Hann taldi þannig ekki unnt að leggja mat á einstök mál og þá hvort það kynni að vera brotið á rétti einstakra stundakennara. Staða þeirra væri misjöfn og að einhverju leyti kynnu að gilda mismunandi lög og reglur um stöðu þeirra. Félagsmenn Hagstundar væru eftir því sem hann kæmist næst yfir 2000 talsins og væri staða þeirra talsvert ólík innbyrðis. Auk þess tók hann fram að af gögnum málsins yrði ráðið að ágreiningur lyti að einhverju leyti einnig að staðreyndum málsins og atriðum eins og hvernig stundakennurum væru kynnt réttindi sín og staða þeirra skýrð m.t.t. mismunandi stöðu þess hóps.

Í ljósi þess að mál félagsins varðar ágreining um kjör og réttindi fjölmarga einstaklinga, sem starfa fyrir hið opinbera, og þess að svör stjórnvalda við fyrirspurnum hans höfðu að áliti hans ekki varpað nægilega skýru ljósi á réttarstöðu þeirra taldi hann þó rétt að beina því til Háskóla Íslands, mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sem fer með mál er varða háskóla, og fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem fer með starfsmannamál ríkisins, að taka afstöðu til þess hvort fyrirkomulag varðandi störf og réttindi stundakennara, eða eftir atvikum ákveðins hóps þeirra, væri viðunandi og lögum og reglum samkvæmt. Ef þau teldu að svo væri ekki, óskaði hann þess að verða upplýstur um hvort þau hygðust hlutast til um að koma málum stundakennara í lögmeitt og eðlilegt horf.

Í bréfi mínu til Háskóla Íslands, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 31. október 2013, óskaði ég þess að ég yrði upplýstur um viðbrögð þeirra við málinu og þá hvort þau hygðust grípa til einhverra aðgerða af því tilefni.

Í svarbréfi rektors Háskóla Íslands, dags. 10. janúar 2014, kemur fram að settur hafi verið á laggirnar starfshópur til að fara skipulega yfir málefni stundakennara, réttarstöðu þeirra og kjör. Þau atriði sem vísað hafi verið til í kvörtun Hagstundar og þau sjónarmið sem ég hafi sett fram verði tekin til athugunar að því marki sem þau heyra undir Háskóla Íslands. Haft verði samráð við hagsmunaaðila og ráðuneyti við þá vinnu. Í hópnum muni starfa lögfræðingur háskólans, sviðsstjóri starfsmannasviðs og formaður samráðsnefndar háskólaráðs um kjaramál. Háskólinn lýsi jafnframt vilja sínum til þátttöku í starfshópi ráðuneyta og hagsmunaaðila um málefnið verði af stofnsetningu slíks hóps. Í bréfi háskólans, dags. 2. júní 2014, kom jafnframt fram að nefndin miðaði við að skila niðurstöðu og tillögum innan árs frá því að hún hóf störf, með fyrirvara vegna umfangs málsins, og hefði Hagstund fengið upplýsingar um það.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 19. maí 2014, kemur fram að ráðuneytið telji rétt að beina málinu til fjármála- og efnahagsráðuneytisins til þóknanlegrar meðferðar.

Svör hafa ekki borist frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

15.7

Skyldubundið mat. (Mál nr. 7066/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ráðningu í starf tryggingafulltrúa hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 26. mars 2013.

Settur umboðsmaður Alþingis ákvað að takmarka athugun sína við þá ákvörðun tryggingastofnunar að bjóða umsækjendum með háskólapróf ekki í viðtal vegna starfsins. Hann vísaði til álits umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009 þar sem fjallað er um sambærilegt álitaefti. Hann tók fram að það samrýmist almennt ekki meginreglunni um skyldubundið mat stjórnvalda að líta framhjá umsækjendum sem eru með meiri menntun eða starfsreynslu en gerð er krafa um að lágmarki. Meta verði hverju sinni hvernig menntun og reynsla umsækjenda falli að starfinu.

Settur umboðsmaður taldi því að málsmeðferð og ákvörðun hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann beindi þeim tilmælum til stofnunarinnar að leita leiða til að rétta hlut A og að stofnunin hefði framvegis þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu til hliðsjónar í störfum sínum.

Mér barst svarbréf Tryggingastofnunar ríkisins, dags. 21. mars 2014, í tilefni af fyrirspurn um málið. Þar kemur fram að stofnunin hafi tekið álit setts umboðsmanns mjög alvarlega og haft það til hliðsjónar við undirbúning mannráðninga. Með tilkomu nýs mannaútskjóra um áramótin 2012/2013 hafi allar verklagsreglur ráðningarferilsins verið endurskoðaðar og Oracle-ráðningarkerfið verið innleitt. Einnig segir að vandað sé til auglýsinga um laus störf og hæfnisþættir þeirra sem um starfið sækja séu vandlega kortlagðir og öllum umsækjendum sem uppfylla hæfnisþætti sé gefinn kostur á að koma til starfsviðtals. Gildandi verklagsreglur um ráðningarferil hjá tryggingastofnun fylgdu svarbréfinu. Ráðstöfnum gagnvart aðila málsins er lýst svo:

„Sambærileg störf og það sem hér um ræðir eru nokkuð reglulega í boði hjá Tryggingastofnun og eru þá auglýst á starfatorgi. Tryggingastofnun upplýsti [A] um ofangreindar breytingar á verklagi við ráðningar og var hann hvattur til að sækja um

þegar starf yrði auglýst og láta þannig reyna á breytt vinnubrögð stofnunarinnar við starfsmannaráðningar.“

**15.8 Kjararáð. Endurskoðun launa. Skyldubundið mat.
(Mál nr. 7081/2012)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að kjararáð hefði synjað beiðni hans um endurskoðun launa vegna meistara- og doktorsgráðu sem hann hafði aflað sér. Athugun setts umboðsmanns Alþingis beindist að því hvort ákvörðunin hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 19. ágúst 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að af ákvæði 3. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð leiddi að við ákvörðun launakjara gæti þurft að horfa til atriða er vörðuðu sérstaka hæfni þess starfsmanns sem í hlut ætti en ekki aðeins til umfangs og eðlis starfsins sem um ræddi. Þrátt fyrir að ákvæðið væri orðað sem heimildarákvæði væri það álit hans að kjararáði bæri í samræmi við meginreglu stjórnsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda að taka afstöðu til þess hvort tilefni væri til að beita því í tilviki starfsmanns sem óskað hefði eftir endurskoðun launa sinna og þá með sérstakri tilvísun til þess að hann hefði yfir að ráða tiltekinni hæfni, meðal annars vegna framhaldsmenntunar, sem nýttist í starfi. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að sú almenna framkvæmd kjararáðs að horfa einvörðungu til umfangs og eðlis starfs við ákvörðun launakjara, og útiloka með öllu atriði er vörðuðu starfsmann sjálfan, væri ekki í samræmi við lög nr. 47/2006 eins og 3. mgr. 9. gr. laganna væri úr garði gerð. Settur umboðsmaður tók fram að af ákvörðun kjararáðs í máli A yrði ekki annað ráðið en að í samræmi við umrædda framkvæmd ráðsins hefði mat á hvort framhaldsmenntun A fullnægði skilyrðum 3. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 ekki farið fram. Það var því niðurstaða hans að ákvörðunin hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kjararáðs að það tæki mál A að nýju til meðferðar, kæmi fram beiðni um það frá honum, og hagaði þá úrlausn málsins í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til ráðsins að það hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf kjararáðs, dags. 26. júní 2014, þar sem fram kemur að 30. janúar 2014 hafi ráðið fallist á beiðni A um endurupptöku málsins og síðan lokið því með bréfi til hans, dags. 14. apríl 2014. Var niðurstaða ráðsins sú að framhaldsmenntun A teldist ekki til sérstakrar hæfni í skilningi 3. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 þannig að leiða skyldi til breytinga á launakjörum hans. Í svarbréfi kjararáðs kemur jafnframt fram að leitast sé við að framfylgja lögum sem og almennum tilmælum umboðsmanns um málsmeðferð hjá ráðinu.

Þess ber að geta að A leitaði til mín á ný í júní sl. með kvörtun vegna síðari niðurstöðu kjararáðs í málinu.

**15.9 Ráðning skólustjóra. Sveitarfélög. Aðstoð utanaðkomandi aðila.
Valdframsal.
(Mál nr. 7100/2012)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun bæjarstjórnar sveitarfélagsins X um ráðningu í starf skólustjóra í grunnskóla en A var á meðal umsækjenda um starfið. Við undirbúning ráðningarinnar hafði sveitarfélagið leitað til fræðsluskrifstofu Z. Fræðslustjóri Z og yfirmaður fræðsluskrifstofunnar mynduðu svokallaðan ráðningarhóp með sérfræðingi í mannauðsmálum frá P og háskóla-prófessor. Ráðningarhópurinn hafði skilað skólanefnd sveitarfélagsins tillögum sínum um ráðningu skólustjóra, þar sem búið var að raða umsækjendum í hæfnisröð. A var sjöundi í röðinni en sex efstu umsækjendurnir voru boðaðir í annað viðtal til ráðningarhópsins. Þeir sem voru neðar á lista komu ekki til greina í starfið eftir það.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 26. september 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að í máli þessu hefði bæjarstjórnin falið ráðningarhópi, sem skipaður var utanaðkomandi aðilum, að leggja mat á umsóknir og annast aðra þætti í ráðningarferlinu. Það hefði ekki verið í samræmi við lögbundið hlutverk bæjarstjórnarinnar og almennar reglur stjórnisýsluréttarins að ákvörðunarvald um hvaða umsækjendur yrðu boðaðir í viðtal væri alfarið í höndum ráðningarhópsins. Málsmeðferð sveitarfélagsins hefði verið haldin verulegum annmarka að þessu leyti.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til bæjarstjórnar sveitarfélagsins X að leita leiða til að rétta hlut A og gæta þess framvegis að hafa þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu til hliðsjónar í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf bæjarstjóra X f.h. sveitarfélagsins, dags. 17. mars 2014, þar sem segir m.a. eftirfarandi:

„Undirritaður hefur átt fundi með [A] til þess að fara yfir málið. Við höfum sérstaklega rætt það hvernig rétta má hlut hans og í hverju það geti falist. Óljóst er í álit umboðsmanns hvað átt er við og með hvaða hætti rétta mætti hlut hans.

Undirritaður og [A] sjálfur hafa leitað eftir leiðsögn um það með hvaða hætti rétt mætti hlut hans, en ekki hefur orðið sérstök niðurstaða um það. Í síðasta samtali undirritaðs við [A] óskaði hann eftir því að málið verði látið liggja og hafði hann m.a. samráð um það við lögmann sinn hjá Kennarasambandi Íslands.

Það sem upp úr stendur af hálfu [A] og komið hefur fram á okkar fundum, er niðurstaða í úttektarskýrslu [X] þar sem áhersla er lögð á að stjórnendur grunnskólans komi ekki að stjórnámálum í sveitarfélaginu. [A] hefur sjálfur tekið þátt í sveitarstjórnarmálum í sveitarfélaginu og telur hann óeðlilegt að í niðurstöðum úttektar sem unnin er á vegum Menntamálaráðuneytisins skuli þetta koma fram. Ekki verður séð hvernig sveitarfélagið getur rétt hlut [A] hvað þetta varðar, en hann telur þetta grundvallaratriði í málinu. Þess má geta að [A] hefur gefið kost á sér í prófkjör fyrir komandi sveitarstjórnarkosningar í lok maí og má gera ráð fyrir að hann verði í framboði fyrir þær kosningar.

Eftir að ráðningarferli skólustjóra lauk og skólustjóri ráðinn voru stöður deildarstjóra við grunnskólann auglýstar lausar til umsókna. [A] sótti um stöðu deildarstjóra og var ráðinn í hana, þrátt fyrir niðurstöðu úttektar [X] um að stjórnendur í skólanum ættu ekki að tengjast stjórnámálum í sveitarfélaginu. [A] starfar nú sem deildarstjóri við skólann og má velja því upp hvort hlutur hans hafi verið réttur, a.m.k. að einhverju leyti?

Undirritaður hefur átt góð samskipti við [A] vegna þessa máls og er fullur vilji beggja aðila til þess að málið fái farsæla niðurstöðu.“

Í bréfinu kemur síðan fram að farið hafi verið yfir álitnið og þess verði gætt í framtíðinni að taka mið af því og fara að lögum og reglum. Þá er þess getið að eftir að álitnið kom fram hafi bæjarstjórn fjallað um og samþykkt ýmsar reglur og verklag, s.s. samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, siðareglur o.fl.

15.10 Ráðning leikskólakennara. Sveitarfélag. Andmælaréttur. (Mál nr. 7108/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ráðningu leikskólakennara við nýstofnaðan skóla í sveitarfélaginu X. Við niðurlagningu leik- og grunnskóla í sveitarfélaginu X hafði öllu starfsfólki skólanna verið sagt upp, þar á meðal A sem hafði síðast starfað sem leikskólustjóri. Í framhaldinu hafði verið stofnaður nýr skóli í stað þessara skóla og voru störf leikskólakennara við hann auglýst laus til umsókna. A hafði verið á meðal umsækjenda en hún hlaut ekki starfið. Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína á málinu við hvort andmælaréttur hefði verið brotinn en aflað hafði verið umsagnar frá samstarfsmanni A þar sem tilgreind voru tilvik úr starfi A sem voru henni í óhag.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni, dags. 19. desember 2013.

Umboðsmaður taldi að í umsögninni hefðu falist nýjar upplýsingar sem höfðu bæst við málið og sem A var ókunnugt um. Í skýringum sveitarfélagsins til umboðsmanns kom fram að fyrir hefðu legið upplýsingar um samskiptahæfni A innan stjórnarsýslu X og því hefði umsögnin ekki bætt neinu efnislega við þá vitneskju. Umboðsmaður taldi að sveitarfélagið hefði aftur á móti ekki sýnt fram á að sá sem réð í starfið, þ.e. verðandi skólustjóri hins nýstofnaða skóla, hefði haft slíka þekkingu og reynslu af A er varðar þau tilvik og sjónarmið sem getið var í umsögninni að umsögnin hefði í reynd ekki bætt neinu nýju við málið sem A hefði mátt vera kunnugt um. Þá taldi umboðsmaður með hliðsjón af gögnum málsins að umsögnin hefði haft verulega þýðingu við úrlausn þess. Því hefði borið að veita A kost á að tjá sig um umsögnina áður en tekin var ákvörðun um að ráða í starfið í samræmi við 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til X að rétta hlut A og að sveitarfélagið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf bæjarstjóra sveitarfélagsins, dags. 18. mars 2014, þar sem segir m.a. eftirfarandi:

„Því er til að svara að í bréfi, dags. 27. janúar 2014, til [A] frá sveitarfélaginu kom eftirfarandi fram:

Sveitarfélagið harmar að niðurstaða UA sé að brotið hafi verið á rétti þínum til þess að tefla fram andmælum við þeim upplýsingum sem að ofan eru nefndar og biður þig afsökunar á því.

Í því skyni að rétta þinn hlut, telur sveitarfélagið rétt að það komi að því að greiða þann útlagða kostnað sem þú kannst að hafa haft af því að reka mál þitt fyrir UA.

Er þess hér með óskað að þú setjir þig í samband við undirritaða sem fyrst, þannig að unnt verði að fara yfir hver sá kostnaður kann að vera og þá eftir atvikum að ljúka málinu á tilhlýðilegan hátt.

Í framhaldi af þessu bréfi hafði formaður Félags stjórnenda leikskóla samband við sveitarstjóra og var óskað eftir því að sveitarfélagið greiddi [A] miskabætur. Niðurstaða þeirra samskipta sem fram fóru í kjölfarið var sú að samkomulag var gert við [A] um greiðslu miskabóta kr. 500.000.“

Í bréfi bærarstjóra kemur einnig fram að farið hafi verið yfir málið með lögmönnum og einnig hafi verið haft samband við kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga til að skýra verkferla sveitarfélagsins við ráðningar. Niðurstaða þeirrar vinnu verði kynnt stjórnendum hjá sveitarfélaginu á næsta stjórnendafundi.

**15.11 Ráðning í starf forstöðumanns í búsetuþjónustu við fatlað fólk.
Sveitarfélag. Framsetning auglýsingar.
(Mál nr. 7144/2012)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun um ráðningu í starf forstöðumanns í búsetuþjónustu við fatlað fólk hjá X-kaupstað. A taldi m.a. að sú sem hefði verið ráðin í starfið hefði ekki uppfyllt almennar kröfur um hæfni þar sem í auglýsingu um starfið hefði verið gerð krafa um háskólamenntun en sú sem fékk starfið hefði ekki slíka menntun. Athugun umboðsmanns laut að því hvort ráðning starfsmanns með aðra menntun en „óskað var eftir“ í auglýsingu um starfið hefði samrýmst lögum.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 5. nóvember 2013.

Umboðsmaður fjallaði sérstaklega og með almennum hætti um efni auglýsinga um opinber störf og þá með tilliti til þýðingu þeirra upplýsinga sem koma fram í auglýsingu og lúta að hæfis- og hæfniskröfum og framsetningu þeirra. Hann tók m.a. fram að auglýsing um laust opinbert starf, fæli í sér formlega og opinbera tilkynningu um að stjórnvaldið hefði hafið tiltekið stjórnarsýslumál sem miði að því að ráða í tiltekið starf eða tiltekin störf úr hópi umsækjenda. Borgararnir ættu m.a. af lestri þess sem stjórnvöld birta að geta gert sér grein fyrir hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla til þess að geta komið til greina til að njóta tiltekinna réttinda eða gæða sem stjórnvöld taka ákvörðun um. Forsenda fyrir því að einstaklingar gætu gert sér grein fyrir hvort þeir hefðu áhuga á því að sækja um auglýst starf væri að þeir gætu af lestri auglýsingarinnar gert sér grein fyrir því hvers eðlis starf væri, hvaða lágmarks hæfis- og hæfniskröfur umsækjendur þyrftu að uppfylla og hvaða megin-sjónarmiðum væri fylgt við val úr hópi umsækjenda. Upplýsingar um þessi atriði væru jafnframt forsenda þess að umsækjendur gætu lagt fram með umsókn sinni þær upplýsingar og gögn sem þeir teldu að gætu skipt máli við mat á umsókn þeirra hjá stjórnvaldinu.

Umboðsmaður tók fram að í auglýsingu um umrætt starf hefði sagt að „óskað [væri] eftir starfsmanni sem [hefði] lokið þroskaþjálfanámi eða öðru sambærilegu háskólanámi.“ Í starfið hefði síðan verið ráðinn einstaklingur sem hefði ekki lokið háskólanámi heldur var sjúkraliði að mennt. X-kaupstaður hefði bent á að í málinu ekki hefði staðið til að gera kröfu um tiltekna menntun. Umboðsmaður taldi að hvað sem því liði yrði af framsetningu og orðalagi auglýsingarinnar dregin sú ályktun að

krafa hefði verið gerð um tiltekna menntun í starfið. Hann taldi að það hefði ekki verið málefnalegt og forsvaranlegt að víkja frá þeirri kröfu um menntun sem sett var fram í auglýsingu um starfið og ráða á grundvelli auglýsingarinnar starfsmann sem hefði annars konar menntun. Ákvörðun X-kaupstaðar hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til X-kaupstaðar að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitinu.

Svarbréf bjarstjóra viðkomandi sveitarfélags, dags. 21. maí 2014, barst mér í kjölfar fyrirspurnar minnar um málið. Þar kemur fram að álitíð hafi verið kynnt á bæjarráðsfundi og tilteknum starfsmönnum sveitarfélagsins falin úrvinnsla málsins. Í framhaldi af því hafi verið fundað með A með það að leiðarljósi að rétta hlut hennar og ýmissa gagna aflað. Samkomulag við A hafi verið samþykkt í bæjarráði og bjarstjóra falið að ganga frá því með undirritun sinni fyrir hönd sveitarfélagsins. Fundargerð bæjarráðs verði lögð fram á fundi sveitarstjórnarinnar til staðfestingar og að því loknu gengið formlega frá samkomulaginu. Tekið er fram að fullur skilningur sé á málsmeðferðinni af hálfu A og samstarf um lyktir málsins hafi gengið með ágætum. Að öðru leyti er tekið fram að skipaður hafi verið starfshópur til að endurskoða starfsmannastefnu sveitarfélagsins og hann muni m.a. fara yfir gildandi verklagsreglur um ráðningar og eftir atvikum gera tillögur að breytingum. Þá hafi verið brýnt fyrir forstöðumönnum að vanda allt ráðningarferli og taka mið af auglýstum hæfniskröfum þegar ráðið er í störf hjá sveitarfélaginu.

**15.12 Forstöðumenn ríkisstofnana. Kjararáð. Launagreiðslur.
Rökstuðningur. Rannsóknarreglan.
(Mál nr. 7172/2012)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun kjararáðs um endurskoðun launa og starfskjara hans sem forstjóra X. Í aðdraganda ákvörðunar kjararáðs hafði A ásamt því ráðuneyti, sem ber stjórnarfarslega ábyrgð á málaflokknum, óskað eftir því að kjararáð tæki launakjör forstjóra X til endurskoðunar þar sem launakjör hans tækju ekki mið af raunverulegu umfangi starfsins m.a. vegna aukins umfangs þess í kjölfar nýrrar löggjafar um starfsemi stofnunarinnar. Þá var í þeim efnum vísað til innra samræmis sem ráðinu ber að gæta við launakjör forstöðumanna annarra ríkisstofnana auk þess sem A vísaði til ytra samræmis við launakjör framkvæmdastjóra einkafyrirtækja í sambærilegum rekstri. Kjararáð ákvað í kjölfarið að taka laun forstjóra X til skoðunar með vísan til þess að ný lög um stofnunina hefðu tekið gildi. Með ákvörðun kjararáðs var launum og starfskjörum A, sem forstjóra X, breytt á þeim forsendum að aukin verkefni og ábyrgð í kjölfar nýrrar löggjafar um starfsemi stofnunarinnar skyldu leiða til fjölgunar mánaðarlegra eininga, þó þannig að gætt yrði þess innbyrðis samræmis sem ráðinu ber að hafa að leiðarljósi. A taldi að ákvörðun kjararáðs hefði ekki verið í samræmi við 8. gr. laga nr. 47/2006, um kjararáð, um skyldu til að gæta innra og ytra samræmis í starfskjörum þeirra sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Þá hafi kjararáð ekki fylgt ákvæðum V. kafla stjórnarsýslulaga, einkum 1. mgr. 22. gr. þeirra um efni rökstuðnings.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 26. nóvember 2013.

Umboðsmaður beindi sjónum sínum að því hvernig kjararáð hefði hagað undirbúningi og ákvarðanatöku um endurskoðun launa forstjóra X og þá m.a. hvernig

kjararáð leysti úr málinu og rökstuddi með tilliti til þeirra reglna sem koma fram í lögum nr. 47/2006 og málsmeðferðarreglna stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður tók fram að bæði rannsóknarregla 10. gr. stjórnarsýslulaga og 22. gr. sömu laga um efni rökstuðnings ættu við í málinu. Hann benti síðan á að ákvörðun kjararáðs um laun A byggðist á matskenndum lagagrundvelli, einkum 8. og 9. gr. laga nr. 47/2006. Af þeim rökstuðningi sem fram kom í ákvörðun kjararáðs um laun forstjóra X og skýringum ráðsins til umboðsmanns taldi umboðsmaður ekki hægt að ráða hvernig fyrrnefndum ákvæðum laganna hefði verið beitt í tilvikum A. Af rökstuðningi og skýringum kjararáðs yrði t.d. í engu ráðið með hvaða hætti tekið hafi verið tillit til venjubundins vinnuframlags og starfsskyldna umfram dagvinnu sem á forstjóra hvíla eða gætt að því innra samræmi sem vísað var til í rökstuðningi. Með vísan til þess var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun kjararáðs í máli A hafi ekki verið í samræmi við 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með hliðsjón af athugunum kjararáðs í aðdraganda málsins taldi umboðsmaður sig aftur á móti ekki hafa forsendur til að leggja mat á það hvort rannsókn málsins hafi verið fullnægjandi í kjósi þeirra krafna sem leiða af 10. gr. stjórnarsýslulaga.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf kjararáðs, dags. 26. júní 2014, þar sem kemur fram að 13. mars 2014 hafi ráðið tilkynnt A að ákveðið hefði verið að endurupptaka málið. Jafnframt kemur fram að leitast sé við að framfylgja lögum sem og almennum tilmælum umboðsmanns um málsmeðferð hjá ráðinu. Með bréfi, dags. 4. júlí 2014, bárust mér síðan þær viðbótarupplýsingar að hinn 30. júní 2014 hefði ráðið tekið ákvörðun um laun og starfskjör A. Var niðurstaða kjararáðs að fjölga skyldi mánaðarlegum einingum forstjórans og var það óbreytt niðurstaða frá ákvörðun um laun hans í fyrri ákvörðun.

15.13 **Breyting á störfum. Jafnræðisreglan.** (Mál nr. 7343/2012)

Tíu fyrrverandi skrifstofustjórar í félags- og tryggingamálaráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir því að þeim hefðu ekki staðið til boða sambærileg starfslok og starfskjör, þ.m.t. að halda starfstítlum sínum, eins og raunin varð í tilvikum skrifstofustjóra í þeim ráðuneytum sem voru síðar sameinuð í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 10. desember 2013.

Af gögnum málsins var ljóst að við sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins voru embætti skrifstofustjóranna lögð niður og þeim boðin ný störf í velferðarráðuneytinu í samræmi við bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 121/2010, þar sem m.a. var mælt fyrir um að þeim embættismönnum sem hlytu ekki áframhaldandi skipun skyldu boðin störf í hinum nýju ráðuneytum án þess að auglýsingaskylda ætti við um þau störf. Sumir þeirra ákváðu að taka starfi í hinu nýja ráðuneyti, aðrir ekki, en alltént lauk fyrri starfssamböndum við niðurlagningu embættanna og þeir töldust ekki hafa verið fluttir milli embætta. Þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið var stofnað hefðu aftur á móti ekki verið sérstök ákvæði í lögum um hvernig færi um starfslok eða framhald starfa þeirra sem störfuðu í ráðuneytum sem voru sameinuð eða lögð niður. Ekki varð annað séð en að skrifstofustjórar þeirra ráðuneyta hefðu verið fluttir milli embætta á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Lagagrundvöllur ákvarðana í

annars vegar málum skrifstofustjóranna tíu og hins vegar í málum skrifstofustjóra ráðuneyta sem sameinuðust í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu var því ekki sá sami og málin sem voru borin saman í kvörtuninni ekki sambærileg í lagalegu tilliti. Að þessu virtu taldi umboðsmaður að þau tilvik og ákvarðanir sem voru borin saman fælu ekki í sér brot á jafnræðisreglu stjórnáslulaga. Í því sambandi tók hann fram að þar sem ekki yrði annað séð en að heimilt hefði verið að fara þá leið sem var valin í tilviki skrifstofustjóranna tíu teldi hann ekki tilefni til að taka afstöðu til þess á hvaða lagagrundvelli skrifstofustjórurum sem voru fluttir í embætti í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hefði verið boðið að halda skrifstofustjórattitli þrátt fyrir að vera ekki falið að stýra skrifstofu í hinu nýja ráðuneyti enda hefði það atriði ekki áhrif á niðurstöðu málsins.

Þrátt fyrir lyktir málsins taldi umboðsmaður ástæðu til að vekja athygli forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á því og koma þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytin að huga framvegis betur að samræmi og jafnræði í slíkum málum. Liður í því gætu verið skýrari reglur og meira samræmi. Slíkt væri síðan til þess fallið að auðvelda þeim sem í hlut ættu hverju sinni að átta sig á því hvort úrlausn mála hefði verið í samræmi við jafnræðisreglur.

Bréf forsætisráðuneytisins, dags. 22. júlí 2014, barst mér í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur m.a. fram að á undanförunum árum hafi aukin áhersla verið lögð á að vanda til undirbúnings og vinnslu lagafrumvarpa, m.a. þannig að gætt sé jafnræðis við útfærslu löggjafar þannig að sambærileg tilvik séu meðhöndluð með sambærilegum hætti í löggjöf. Nú sé verið að endurskoða *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* sem kom út árið 2007 og hafi bréfi mínu verið komið á framfæri við ritnefnd handbókarinnar með það fyrir augum að skoðað verði hvort auka megi við umfjöllun um þetta efni. Síðan segir:

„Það breytir því auðvitað ekki að löggjafinn á hverjum tíma og ráðuneyti sem undirbúa löggjöf vega það og meta hverju sinni að hvaða marki sé rétt að haga löggjöf þannig að fylgt sé sama fyrirkomulagi og áður. Í einhverjum tilvikum kunna menn að telja að fyrri lausnir hafi ekki reynst nógu vel. Einnig geta pólitískar ástæður ráðið því að löggjöf sé útfærð með ólíkum hætti varðandi sambærileg tilvik eða ekki sé gripið til löggjafar varðandi tilteknar skipulagsbreytingar heldur almennar reglur láttnar gilda. Þar kunna til dæmis að skipta máli sjónarmið um hvað líklegt sé að náð geti fram að ganga við hina þinglegu meðferð máls.

Hlutverk ráðuneyta og þeirra sem veita ráðherra ráðgjöf í þessu sambandi er einkum að benda á hvaða skorður eru settar í löggjöf í stjórnarskrá og hverjar eru stjórnskipulegar og lagalegar skyldur stjórnvalda. Jafnframt er það hlutverk viðkomandi að vekja athygli á hvaða leiðir hafa verið farnar áður til að leysa úr hliðstæðum álitamálum, meðal annars út frá jafnræðissjónarmiðum.

Að því er síðareglur varðar sérstaklega þá var sú stefna mörkuð við breytingu á þágildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, að síðareglur settar á þeim grundvelli yrðu í fyrstu tiltölulega almennar. Reglurnar sjálfar voru unnar í nánu samráði við starfsmenn og var talið mikilvægt að þær endurspegluðu tiltekin viðmið en gæfu einnig leiðsögn varðandi úrlausn álitamála þar sem slík viðmið væru ekki fyrir hendi. Reglunum var hins vegar í grunninn ekki ætlað að vera mjög afdráttarlausar þannig að til dæmis væru sett töluleg viðmið varðandi töluleg viðmið varðandi gjafir eða fjárframlög til viðburða í þágu starfsmanna. Þannig segir í 1. gr. síðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands: „Starfsfólk sýnir ráðdeild við meðferð fjármuna ríkisins og stuðlar að því sama meðal samstarfsmanna. Ekki er stofnað til útgjalda

fyrir hönd ráðuneytis nema tilefni þeirra samræmist starfsemi þess.“ Hugsunin var sú að það yrði metið reglulega í ljósi reynslunnar hvort bæta mætti við reglurnar og gera þær ítarlegri. Bréf yðar verður þarft innlegg í þá endurskoðunarvinnu.“

16 Samgöngumál

16.1 Flugmál. Stjórnsýslukæra. Frávísun. Lögvarðir hagsmunir. (Mál nr. 7075/2012)

Félagið A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að innanríkisráðuneytið hefði með úrskurði vísað frá kærnu þess vegna þeirrar ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands að kyrrsetja svifflugunni í eigu félagsins í framhaldi af svonefndri ACAM-úttekt. Byggðist frávísunin á því mati ráðuneytisins að félagið hefði ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurð um lögmati ákvörðunarinnar þar sem kyrrsetningunni hefði verið létt af svifflugunni.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitinu, dags. 31. október 2013.

Umboðsmaður benti á að sé stjórnvaldsákvörðun tekin í máli aðila verði að ganga út frá því að hann hafi lögvarða hagsmuni af því að fá endurskoðun æðra stjórnvalds í kærumáli á því hvort hún sé lögmat og rétt að efni til. Þá sé ógilding stjórnvaldsákvörðunar ekki bundin við það að breyta réttarstöðu eða létta skyldum af aðila, heldur kunni aðili að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá afstöðu æðra stjórnvalds til lögmatis ákvörðunar lægra setts stjórnvalds og þeirrar afstöðu sem felst í því að fá hana fellda úr gildi. Ef fortakslaust væri lagt til grundvallar að stjórnvaldsákvörðanir sem hafa liðið undir lok fái ekki úrlausn æðra stjórnvalds í kærumáli, væri það úrræði sem borgurunum er tryggt með stjórnsýslukæru harla þýðingarlítið í þeim tilvikum.

Umboðsmaður tók m.a. fram að A hefði kostað töluverðu til í þeirri viðleitni að aflétta kyrrsetningu svifflugunnar og hefði því orðið fyrir útgjöldum vegna ákvörðunar flugmálastjórnar. Auk þess væru þær kröfur sem kyrrsetningin byggðist á þess eðlis að þær gætu haft viðtækari þýðingu fyrir starfsemi félagsins. Þá hefði verið um að ræða hina fyrstu svokölluðu ACAM-úttekt og fyrirhugað var að framkvæma fleiri slíkar kannanir á loftförum félagsins. Umboðsmaður lagði áherslu á að ógilding stjórnvaldsákvörðana sé ekki bundin við afléttingu viðvarandi ástands eða að réttaráhrif ákvörðunar séu virk. Þegar svo hátti til verði stjórnvald að leggja mat á hvort aðili hafi engu að síður lögvarða hagsmuni af úrlausn máls og áréttaði í því sambandi að við mat á lögvarðum hagsmunum í þessum tilvikum verði að líta til þeirra réttaröryggissjónarmiða sem búa að baki kærúrræðinu. Að virtum atvikum málsins féllst umboðsmaður ekki á það mat innanríkisráðuneytisins að lögvarðir hagsmunir A hefðu fallið niður áður en félagið kærdi ákvörðun flugmálastjórnar til þess. Frávísun ráðuneytisins á kærnu A hefði því verið í andstöðu við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til innanríkisráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þar um frá því. Hann beindi jafnframt þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að það taki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf innanríkisráðuneytisins, dags. 18. júní 2014, þar sem kemur fram að fallist hafi verið á beiðni A um endurupptöku málsins, málið sett í hefðbundið kærufurli og því verði lokið með úrskurði. Einnig kemur fram að ráðuneytið hafi almenn sjónarmið á álitinu mínu í huga og meðferð sambærilegra mála verði lokið með úrskurði.

17 Skattar og gjöld

17.1 Skattar og gjöld. Sakamál. Meðalhófsreglan. Framsending máls til lögreglu sem rannsóknaraðgerð. Húsleit og haldlagning. Friðhelgi einkalífs. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. (Mál nr. 6335/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir endurteknum rannsóknum skatt-rannsóknarstjóra ríkisins á skattamálum hans. Var einkum á því byggt að meðalhófs hefði ekki verið gætt við rannsóknina. Í málinu lá fyrir að meðferð málsins hafði lokið af hálfu skattrannsóknarstjóra án þess að tilefni hefði þótt til frekari aðgerða af hálfu embættisins.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 20. september 2013.

Í málinu hafði ríkisskattstjóri óskað eftir tilteknum upplýsingum hjá A vegna notkunar hans á erlendu greiðslukorti hér á landi. A svaraði erindi ríkisskattstjóra. Að svo búnu vísaði ríkisskattstjóri máli A til skattrannsóknarstjóra. A fékk ekki tilkynningu um það. Áður en A var tilkynnt um að mál hans væri til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra vísaði embættið máli hans til lögreglu með ósk um að fram færi húsleit á heimili A og haldlagning gagna vegna rannsóknar á greiðslukortaviðskiptum hans. Lögreglan gerði húsleit á heimili A og lagði hald á tölvu í eigu hans. Lögreglan sendi málið síðan aftur til skattrannsóknarstjóra þar sem rannsókn þess væri enn á frumstigi. Athugun setts umboðsmanns Alþingis laut að því hvort ákvörðun skattrannsóknarstjóra um að vísa máli A til lögreglu, til þess að leggja hald á tiltekin gögn á lögheimili A, hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður tók fram að skattrannsóknarstjóri yrði í ljósi meðalhófsreglu að beita rannsóknarúrræðum af varfærni og gæta þess að ganga ekki lengra en nauðsynlegt væri. Almennt bæri skattrannsóknarstjóra að óska fyrst eftir upplýsingum af hálfu skattaðila áður en meira íþyngjandi úrræði væri beitt eins og haldlagningu gagna og húsleit, ef tilgangur rannsóknaraðgerðar væri að afla frekari upplýsinga í málinu. Frá þessu kynni að vera undantekning ef rannsóknarhagsmunir stæðu því í vegi. Við mat á því hvort atvik væru með þeim hætti yrði að ljá skatt-rannsóknarstjóra ákveðið svigrúm. Ef meðalhófsreglan ætti aftur á móti að þjóna tilgangi sínum og hafa raunhæfa og efnislega þýðingu í málum af þessu tagi í þágu réttaröryggis borgaranna yrðu eftirlitsaðilar á borð við umboðsmann Alþingis og dómstóla að kanna gaumgæfilega hvort staðhæfingar skattrannsóknarstjóra um að nauðsynlegt hefði verið að beita íþyngjandi rannsóknaraðgerðum vegna rannsóknarhagsmuna væru á rökum reistar og byggðar á forsvaranlegu mati á atvikum og gögnum málsins.

Í ljósi gagna málsins féllst settur umboðsmaður hvorki á þær skýringar skatt-rannsóknarstjóra að hætta hefði verið á rannsóknarspjöllum í málinu ef fyrst hefði verið óskað eftir upplýsingunum frá A né að A hefði verið veittur fullur kostur á að leggja fram umbeðin gögn sem vörpuðu ljósi á þá sjálfstæðu rannsókn sem hafði verið afmörkuð hjá skattrannsóknarstjóra. Niðurstaða setts umboðsmanns Alþingis var því sú að ákvörðun skattrannsóknarstjóra um að vísa máli A til lögreglu, svo húsleit og haldlagning gagna á heimili A gæti farið fram, hefði ekki verið í samræmi við grundvallarreglu íslensks réttar um meðalhóf og þá meginreglu sakamálaréttarfars sem lögfest væri í 3. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til skattrannsóknarstjóra ríkisins að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og að embættið hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Svarbréf skattrannsóknarstjóra, dags. 30. apríl 2014, barst mér í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur m.a. fram að A hafi verið ritað bréf, dags. 30. september 2013, þar sem honum hafi verið bent á þá leið að leggja fram bótakröfu á hendur ríkissjóði og jafnframt hafi ríkislögmanni verið ritað bréf þar sem athygli hans var vakin á álit setts umboðsmanns. Ríkislögmaður hafi óskað eftir viðhorfum skattrannsóknarstjóra til bótakröfu A sem barst 2. janúar 2014 og því hafi verið svarað 10. mars 2014. Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra til mín er síðan vísað til dóms Hæstaréttar frá 23. janúar 2014 í máli nr. 323/2013 og þeirri afstöðu lýst að dómurinn sé í grundvallaratriðum „á öndverðri skoðun“ við niðurstöðu setts umboðsmanns varðandi efnisinntak 4. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003 og mat á því hvort aðgerðir skattrannsóknarstjóra hafi verið forsvaranlegar. Jafnframt er tekið fram að bótakröfu A hafi verið hafnað m.a. með vísan til niðurstöðu í þessum dómi.

Í svarbréfi skattrannsóknarstjóra er einnig vísað til þess að með lögum nr. 165/2010 hafi skattrannsóknarstjóra verið veitt heimild til að leita dómsúrskurðar vegna leitar og haldlagningar gagna á öðrum stöðum en starfsstöðum. Því vísi skattrannsóknarstjóri málum ekki lengur til lögreglu sé talin þörf á rannsóknaraðgerðum. Í fjórum tilvikum hafi skattrannsóknarstjóri lagt slíka beiðni fram fyrir dómi en þau tilvik eigi þó enga eða takmarkaða samsvörun við mál A. Síðan segir:

„Þrátt fyrir fyrrnefnda afstöðu skattrannsóknarstjóra til bótakröfu [A] er þó ástæða til að taka fram að embættið telur ekki að þar með skuli álit umboðsmanns alfarið virt að vettugi, sé litið til þeirra almennu sjónarmiða sem þar koma fram og lúta að meðalhófi. Fyrst og fremst hefur áhrifa álits umboðsmanns gætt við meðferð mála hjá embættinu með þeim hætti að við val og ákvarðanir í einstökum málum um leiðir til gagnaöflunar hefur sjónarmiðum um meðalhóf verið haldið á lofti, með vísan til sjónarmiða í títtnefndu álit umboðsmanns, og þá með þeim hætti að gefa skattaðila kost á að leggja fram umbeðin gögn sjálfur, áður en leitað er leiða til að afla þeirra með öðrum hætti, sé þess nokkur kostur og rannsóknarhagsmunum ekki talið spillt með þeim framgangsmáta. Í því sambandi er þó rétt að nefna að slíkt mat tekur ávallt mið af þeim aðstæðum sem uppi eru í hverju einstöku máli.“

17.2 Álag á skrásetningargjald við Háskóla Íslands. Birting reglna. (Mál nr. 6533/2011)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir að 15% álag hefði verið lagt á skrásetningargjald við Háskóla Íslands vegna þess að greitt var einum degi eftir gjalddaga/eindaga. Jafnframt benti A á að reglur um innheimtu skrásetningargjalds væri að finna í verklagsreglum háskólans sem ekki hefðu verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 3. október 2013.

Umboðsmaður rakti þá framkvæmd hafði verið viðhöfð, þegar A skráði sig til náms í Háskóla Íslands sumarið 2011. Fólst hún í því að nemendur sem höfðu ekki sinnt því að greiða skrásetningargjald á auglýstum eindaga þess 11. júlí það ár höfðu engu að síður áframhaldandi vilryði fyrir skólavist og hefði verið heimilt að greiða

skrásetningargjaldið til 10. ágúst það ár en þó með 15% álagi. Hann tók fram að það væri skýrt af ákvæði 3. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008, um opinbera háskóla, að það væri forsenda fyrir töku álags á skrásetningargjald að nemandi hefði fengið „leyfi til skrásetningar utan auglýstra skráningartímabila“. Af lögskýringargögnum mætti ráða að álagið væri byggt á sjónarmiðum um þjónustugjald. Því væri þannig ætlað að mæta viðbótarkostnaði vegna aukinnar vinnu sem hlytist af veitingu slíks leyfis þótt það byggði á lögákveðnum meðaltalskostnaði til einföldunar, þ.e. 15% álagi á skrásetningargjald. Umboðsmaður benti á að í skýringum Háskóla Íslands til hans væri hvergi vikið að því hvaða viðbótarkostnaður hlytist af því fyrirkomulagi sem hefði verið viðhaft eða á hvern hátt því yrði jafnað til þeirra tilvika sem 3. mgr. 24. gr. laganna tæki beinlínis til. Það var niðurstaða hans að Háskóla Íslands hefði ekki sýnt honum fram á að sú framkvæmd að bæta 15% álagi á skrásetningargjald í tilviki A hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók fram að í lögum nr. 85/2008 hefði löggjafinn farið þá leið að ákveða að reglur tiltekins efnis, þ.e. um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt 24. gr. laganna, skyldu birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Háskólaráði væri því óheimilt að fara þá leið að kveða á um þau atriði, sem féllu undir ákvæði 4. mgr. 24. gr. laganna, í verklagsreglum sem ekki væru birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Ekki væri nægjanlegt að kveða á um það í reglum nr. 569/2009, fyrir Háskóla Íslands, að háskólaráð „staðfesti nánari reglur“ um þau efnisatriði. Umboðsmaður taldi þó ekki ástæðu til að taka afstöðu til einstakra þátta í verklagsreglunum að undanskildum tveimur athugasemdum er lutu annars vegar að lækkun skrásetningargjalds til tekjulíttla stúdenta og hins vegar að auglýstu skrásetningartímabili.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Háskóla Íslands að hann leitaðist við að rétta hlut A og haga meðferð sambærilegra mála framvegis í samræmi við þau sjónarmið sem hann hefði gert grein fyrir í álitinu. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til háskólaráðs að taka frekari afstöðu til þess hvaða efnisatriði bæri að setja í reglur fyrir Háskóla Íslands, sem birtar væru í B-deild Stjórnartíðinda, og þá í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Mér barst svarbréf Háskóla Íslands, dags. 26. mars 2014, þar sem fram kemur að samband hafi verið haft við A símleidis og með tölvupóstum í því skyni að rétta hlut hennar og henni boðið til viðræðna, en ekki liggja fyrir viðbrögð hennar við því. Þá segir eftirfarandi:

„Að fengnu álitum umboðsmanns Alþingis var farið yfir það fyrirkomulag að um skrásetningargjald og önnur gjöld hefur verið nánar kveðið í auglýsingu um gjaldskrá Háskóla Íslands vegna þjónustu við nemendur nr. 287/2012, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda, og að verklagsreglur um innheimtu skrásetningargjalds hafa verið birtar árum saman á vef háskólans og í kennsluskrá. Þar hefur jafnframt fylgt yfirlit um hvernig gjaldinu er ráðstafað. Fyrir lá því að allar upplýsingar um gjaldið og forsendur þess hafa verið rækilega kynntar. Í ljósi ábendinga umboðsmanns um fyrirkomulag birtingar og framkvæmdar var tekin sú ákvörðun að fella saman gjaldskrána og hluta efnisatriða verklagsreglnanna. Á fundi háskólaráðs 6. mars sl. voru nýjar reglur um gjaldskrá Háskóla Íslands vegna þjónustu við nemendur o.fl., og innheimtu og ráðstöfun skrásetningargjalds samþykktar. Þessar reglur hafa nú verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda, sem reglur nr. 244/2014. Reglurnar ásamt viðaukum til skýringar eru aðgengilegar á vef háskólans.“

17.3 Útreikningur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Birting reglna.
(Mál nr. 6938/2012)

A ehf. kvartaði yfir synjun fjármálaráðuneytisins á beiðni um endurútreikning á dráttarvöxtum sem höfðu stofnast þegar leiðrétting var gerð á sköttum og gjöldum félagsins fyrir árin 2000-2008.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 31. janúar 2013.

Af kvörtun A ehf. og að virtum gögnum málsins varð ráðið að hún beindist aðallega að því fyrirkomulagi sem Fjársýsla ríkisins viðhafði þegar skuldajafnað var milli gjaldflokka en ekki að útreikningi dráttarvaxta í máli félagsins sem slíkom. Í ljósi þess að löggjafinn hafði með skýrum hætti mælt fyrir um að skuldajöfnuður skyldi eiga sér stað á ákveðnum tíma í málum er heyrðu undir lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sem og að skýringar ráðuneytisins báru með sér að þær reglur væru virtar í framkvæmd taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að gera athugasemdir við skýringar ráðuneytisins á fyrirkomulaginu. Í því sambandi benti hann á að ráðuneytið hefði nokkurt svigrúm til að útfæra reglur um framkvæmd skuldajöfnunar innan þess ramma sem lög og reglugerðir settu, svo framarlega sem reglurnar væru byggðar á málefnalegum forsendum og væru í samræmi við reglur um meðalhóf og jafnræði. Hann benti A ehf. hins vegar á að rétt væri að félagið færi yfir útreikninga ráðuneytisins í máli þess teldi það ástæðu til og teldi það að því búnu að ekki hefði verið leyst úr máli félagsins með fullnægjandi hætti gæti það leitað til hans á nýjan leik og þá tilgreint nánar að hvaða útreikningum kvörtunin beindist.

Þrátt fyrir að umboðsmaður hafi ákveðið að ljúka athugun sinni á máli A ehf. ákvað hann að rita fjármála- og efnahagsráðherra bréf þar sem hann benti á að reglur um forgang greiðslna og skuldajöfnuð í tekjubókhaldskerfi ríkisins frá árinu 1995 og breytingar á reglunum sem voru gerðar árið 2009 væru fyrirmæli opinbers eðlis sem lytu að uppgjöri skuldamála einstaklinga og lögaðila við ríkissjóð. Þær innihéldu m.a. ákvæði um forgang skulda í tilteknum gjaldflokkum og skuldajöfnuð inneigna vegna ofgreiðslu eða breytinga á höfuðstól eða vaxtakröfu og því væri ljóst að reglurnar gætu haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir hagsmuni viðkomandi aðila. Umboðsmaður taldi að ekki yrði fullyrt að lagaskylda stæði til þess að birta reglurnar í B-deild Stjórnartíðinda en með þetta í huga og í ljósi réttaröryggissjónarmiða er lögju að baki birtingu réttarreglna teldi hann hann það í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að ráðuneytið léti fara fram athugun á því hvort færa ætti reglurnar í búning almennra stjórnvaldsfyrirmæla og birta þær í Stjórnartíðindum í stað þess að birta þær á vefsíðu ráðuneytisins. Hann benti á að þá væri getið um gildistökuðag þeirra og hvenær breytingar sem gerðar væru á þeim tækju gildi. Þær upplýsingar væru mikilvægar fyrir borgara og lögaðila í þeim skilningi að þeir gætu gert sér grein fyrir því hvaða reglur giltu á ákveðnu tímabili og því metið réttarstöðu sína út frá því. Þetta væri í samræmi við þær kröfur sem leiddu af réttaröryggissjónarmiðum um að reglur væru aðgengilegar þannig að hægt væri að kynna sér efni og tilvist þeirra.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2013, þar sem fram kom að ráðuneytið myndi fara yfir reglurnar og athuga hvort betur færi að þær yrðu birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Ekki verður séð að reglurnar hafi verið birtar í Stjórnartíðindum.

17.4 **Yfirskattanefnd. Endurupptaka. Rannsóknarreglan.
Leiðbeiningarskylda.
(Mál nr. 7182/2012)**

A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir úrskurði yfirskattanefndar þar sem hafnað var beiðni þeirra um endurupptöku þess hluta fyrri úrskurðar nefndarinnar í máli þeirra er laut að ákvörðun málskostnaðar til greiðslu úr ríkissjóði.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álitni, dags. 21. ágúst 2013.

Settur umboðsmaður tók fram að af 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 leiddi að það hefði verið verkefni yfirskattanefndar, að fengnu erindi kærenda um endurupptöku, að taka afstöðu til þess hvort fyrri ákvörðun hennar um málskostnað hefði byggst á „ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik“. Af orðalagi ákvæðisins yrði dregin sú ályktun að nægilegt væri að fram væru komnar nýjar eða fyllri upplýsingar sem telja mætti að hefðu haft verulega þýðingu fyrir niðurstöðu málsins.

Settur umboðsmaður taldi að með endurupptökubeiðni A og B hefðu verið settar fram nýjar upplýsingar um málskostnað sem ekki væri útilokað að hefðu getað haft verulega þýðingu fyrir niðurstöðu fyrra málsins. Yfirskattanefnd hefði borið að leggja efnislegt mat á hvort upplýsingarnar hefðu varpað nýju og fyllra ljósi á þann kostnað sem kærendur kynnu að hafa orðið fyrir vegna málarekstursins. Þar sem ekki yrði ráðið af síðari úrskurði hennar að hún hefði gert það var það niðurstaða setts umboðsmanns að úrskurðurinn hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til yfirskattanefndar að hún tæki mál A og B til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni um það frá þeim, og hagaði þá meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Jafnframt beindi hann þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf yfirskattanefndar, dags. 8. apríl 2014. Þar kemur m.a. fram að með erindi, dags. 9. október 2013, hafi umboðsmaður A og B farið fram á endurupptöku úrskurðar yfirskattanefndar nr. 394/2010 í máli þeirra hvað snerti ákvörðun málskostnaðar með vísan til 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. til hliðsjónar þau sjónarmið sem koma fram í álitinu. Afgreiðslu málsins sé ólokið en stefnt sé að því að ljúka henni sem fyrst. Jafnframt segir að unnið sé að samningu starfsreglna um ákvörðun málskostnaðar samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 þar sem meðal annars verði hugað að þeim almennu sjónarmiðum sem koma fram í álitinu. Vísað er til bréfs yfirskattanefndar til mín, dags. 15. janúar 2013, þar sem fram kemur að engri samantekt nefndarinnar á vinnureglum eða viðmiðum við ákvörðun málskostnaðar sé til að dreifa. Hafa verði í huga að 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 sé ekki svo ítarleg sem skyldi auk þess sem engum stjórnvaldsfyrirmælum um það efni sé fyrir að fara. Þessi aðstaða setji setningu starfsreglna óneitanlega nokkrar skorður. Starfsreglur um þetta efni verði sendar mér þegar þær liggi fyrir.

Með bréfi yfirskattanefndar, dags. 20. júní 2014, bárust mér m.a. þær viðbótarupplýsingar að úrskurðað hefði verið í málinu 28. maí 2014 og A og B hafi verið úrskurðaður hærri málskostnaður til samræmis við kröfu þeirra og framlögð gögn. Úrskurðurinn fylgdi með bréfinu. Jafnframt var tekið fram að sama dag hefði nefndin tekið til afgreiðslu þrjú erindi sem höfðu borist á undanförunum mánuðum um endurupptöku úrskurða yfirskattanefndar með tilliti til ákvörðunar málskostnaðar. Þeir úrskurðir fylgdu einnig með bréfinu. Að lokum upplýsti yfirskattanefnd um drög að starfsreglum um ákvörðun

málskostnaðar samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 30/1992 lögju nú fyrir og fylgdu þau með bréfinu. Miðað væri við að reglurnar yrðu kynntar á vef yfirskattanefndar með haustinu og kæmu til framkvæmda ekki síðar en 1. október 2014.

**17.5 Álagning stöðubrotsgjalds. Leiðbeiningarskylda.
Rannsóknarreglan. Rökstuðningur.
(Mál nr. 7322/2012)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Bílastæðasjóðs Reykjavíkur um álagningu stöðubrotsgjalds vegna bifreiðar hans og málsmeðferð sjóðsins í því máli. Í kvörtun A kom fram að hann hafi lagt í stæði við húsnæði Y við skilti sem á stóð „Vöruafgreiðsla“. Á skiltinu hafi jafnframt komið fram að bifreiðastöður væru bannaðar. Hafi bifreið hans verið fullhlaðin af vörum m.a. í tengslum við rekstur húsnæðisins og hafi hann farið nokkrar ferðir með vörur í bifreiðinni upp á efri hæðir þess. Eftir eina slíka ferð hafi hann hitt bílastæðavörð og rætt við hann um í hvaða erindagjörðum hann væri og ástæðu þess að bifreiðin væri í stæðinu. Hafi bílastæðavörðurinn þá sagt honum að hann væri þegar búinn að skrá bifreiðina í kerfið hjá sér en hann gæti sent inn andmæli á heimasíðu Bílastæðasjóðs Reykjavíkur til að fá leiðréttingu mála sinna.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 28. ágúst 2013.

Settur umboðsmaður taldi að útskýringar A í málinu, ef sannar reyndust, hefðu verið til þess fallnar að lögum að hafa verulega þýðingu fyrir það hvort honum hefði með réttu verið gert að greiða umrætt gjald á grundvelli 108. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Bílastæðasjóði hefði því borið samkvæmt ákvæðum 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að leiðbeina honum um að leggja fram gögn sem hefðu verið til þess fallin að renna stoðum undir staðhæfingar hans. Þar sem á það hefði skort var það niðurstaða setts umboðsmanns að málsmeðferð bílastæðasjóðs hefði ekki verið í samræmi við þessi ákvæði stjórnarsýslulaga. Ákvörðun sjóðsins um synjun á beiðni A um endurskoðun ákvörðunar um álagningu gjaldsins hefði því verið ólögmat.

Þá taldi settur umboðsmaður að upplýsingar á álagningarseðli bílastæðasjóðs hefðu ekki fullnægt kröfum 22. gr. stjórnarsýslulaga um efni rökstuðnings. Hefði sjóðnum borið samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. sömu laga að veita A leiðbeiningar um heimild hans til að fá ákvörðun um álagningu stöðubrotsgjaldsins rökstudda.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til bílastæðasjóðs að hann tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni um það frá honum, og hagaði meðferð þess í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til sjóðsins að hann hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Í svarbréfi Bílastæðasjóðs, dags. 13. mars 2014, sem barst mér í tilefni af fyrirspurn minni um málið kemur fram að A hafi ekki leitað aftur til sjóðsins og því hafi mál hans ekki verið tekið til nýrrar meðferðar. Hins vegar hafi verklag Bílastæðasjóðs vegna andmæla verið endurskoðað og breytt til samræmis við 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga. Jafnframt hafi bakhlíð álagningarseðils verið breytt í samræmi við 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Þar komi nú fram texti þar sem bent sé á að heimilt sé að óska eftir rökstuðningi fyrir álagningu. Þá hafi verið settur inn texti á heimasíðu Bílastæðasjóðs þar sem bent er á þessa heimild.

18 Skipulags- og byggingarmál

18.1

Skipulagsmál. (Mál nr. 6853/2012)

Íbúar í Staðahverfi í Reykjavík kvörtuðu yfir sameiningu tveggja grunnskóla í Grafarvogi og töldu hana brjóta gegn skipulagsskilmálum þar sem nemendur þriggja efstu bekkja grunnskóla í hverfinu þyrftu að sækja skóla í Víkurhverfi.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi 13. desember 2012.

Við meðferð málsins hjá umboðsmanni kom í ljós mismunandi afstaða Skipulagsstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til þess hvort breyting á deiliskipulagi hefði verið nauðsynlegur undanfari þess að grunnskóli Staðahverfis skyldi aðeins þjónusta tiltekinn aldurshóp en ekki allt grunnskólastigið. Ráðuneytið taldi slíkt hafa verið nauðsynlegt þar sem ekki væri tekið fram í greinargerð með deiliskipulagi að grunnskólinn væri aðeins ætlaður fyrir afmarkaðan hóp grunnskólabarna. Umboðsmaður lauk málinu þar sem hann taldi rétt að íbúarnir freistuðu þess að leita til innanríkisráðuneytisins sem ráðuneytis sveitarstjórnarmála áður en hann fjallaði um málið. Þar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með skipulagsmál og almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir innan málaflokksins taldi umboðsmaður hins vegar rétt að óska eftir upplýsingum um það hvort ráðuneytið hefði eða áformaði að bregðast við í tilefni af vitneskju þess um atvik í málinu gagnvart Reykjavíkurborg og/eða Skipulagsstofnun.

19 Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun

19.1

Forsetakosningar.
(Mál nr. 7064/2012)

A kvartaði yfir því hvernig staðið var að undirbúningi forsetakosninganna, sem fram fóru 30. júní 2012, af hálfu yfirkjörstjórna og innanríkisráðuneytisins. Þar vísaði hann sérstaklega til ákvörðunar innanríkisráðuneytisins um að meta framboð hans ekki gilt. Við athugun sína á málinu hafði umboðsmaður jafnframt hliðsjón af erindi stuðningsmanna A og gögnum sem því fylgdu.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 12. mars 2013.

Umboðsmaður vísaði til þess að starfssvið umboðsmanns Alþingis tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess og gerði síðan grein fyrir því að Alþingi kysi yfirkjörstjórnir og þær störfuðu að því leyti til í umboði Alþingis. Þá þyrfti að hafa í huga að í lögum væri sérstaklega gert ráð fyrir að það kæmi í hlut Alþingis og Hæstaréttar að úrskurða um gildi kosninga og þar kynni að reyna á ákvarðanir yfirkjörstjórna. Starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa dómstóla og ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar samkvæmt beinum lagafyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Að þessu öllu virtu taldi umboðsmaður það falla utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis að fjalla um starfshætti og ákvarðanir þeirra yfirkjörstjórna sem Alþingi kýs, þ.m.t. við undirbúning forsetakosninganna. Í ljósi þess að í ákvörðun Hæstaréttar frá 25. júlí 2012 vegna kæru A um lögmæti forsetakjörs var lagt til grundvallar að innanríkisráðuneytinu hefði verið skylt að hafna framboði hans taldi umboðsmaður jafnframt ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um einstök atriði sem A gerði athugasemdir við varðandi málsmeðferð að aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninganna. Umboðsmaður ákvað hins vegar að vekja athygli Alþingis og innanríkisráðuneytisins á því að það kynni að vera ástæða til að setja nánari reglur, eftir atvikum í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, um störf yfirkjörstjórna, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þeim ber að fara og um aðkomu innanríkisráðuneytisins að undirbúningi forsetakosninga. Hann tók fram að í því sambandi væri mikilvægt að skýrt kæmi fram hvort yfirkjörstjórnir sem væru kosnar af Alþingi væru hluti af stjórnslu ríkisins og lytu þannig almennum stjórnslureglum, þ.m.t. stjórnslulögum, og féllu undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Á sama hátt taldi hann tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skyldu gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað væri um alþingiskosningar.

19.2

Kosningar til Alþingis.
(Mál nr. 7415/2013)

A kvartaði yfir höfnun landskjörstjórnar á skráningu framboðs hans til Alþingis. Kvörtunin beindist jafnframt að yfirkjörstjórnnum sem hann kvað ekki hafa treyst sér til að samþykkja eða hafna framboðinu.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 12. apríl 2013.

Settur umboðsmaður rakti að landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir væru kosnar af Alþingi og störfuðu því í umboði þess. Þá ætti Alþingi úrskurðarvald um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og lögmæti Alþingiskosninga. Settur umboðsmaður benti á að starfssvið umboðsmanns Alþingis tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess og því teldi hann falla utan starfssviðs embættisins að fjalla um starfshætti og ákvarðanir landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna. Þá hefði umboðsmaður ekki réttarskipandi vald til að stöðva fyrirhugaðar kosningar. Jafnframt tæki starfssvið umboðsmanns ekki til starfa dómstóla og því yrði ekki fjallað um bréf Hæstaréttar til A þar sem fram koma að kærur vegna kosninga til Alþingis ættu ekki undir dómstólinn.

Að lokum tók settur umboðsmaður fram að það væri almennt ekki á verkswiði umboðsmanns að fjalla um það á grundvelli kvörtunar hvort lög samþykkt á Alþingi væru í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og/eða þjóðréttarlegar skuldbindingar sem íslenska ríkið hefði undirgengist. Því yrði ekki fjallað um það atriði í kvörtun A sem beindist að því að ákvæði laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, um að einungis flokkar eða stjórn málasamtök gætu boðið fram við alþingiskosningar, samrýmdust ekki 70. gr. stjórnarskrárinnar.

20 Sveitarfélög

20.1 Bann við hundahaldi. Úrskurðarskylda. (Mál nr. 7024/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar samkvæmt 31. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Með úrskurðinum var staðfest ákvörðun Akureyrarkaupstaðar um að banna hundahald í Grímsey, sbr. 1. mgr. 2. gr. samþykktar nr. 321/2011 um hundahald í Akureyrarkaupstað. Í úrskurðinum var vísað frá þeim hluta kæru A er beindist að því að fyrrnefnt ákvæði samþykktarinnar hefði ekki verið sett með réttum hætti þar sem ráðherra hefði ekki leitað umsagnar Umhverfisstofnunar í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 7/1998 áður en hann staðfesti samþykktina. Taldi úrskurðarnefndin sig ekki bæra að lögum til að leysa úr því atriði.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 19. ágúst 2014.

Settur umboðsmaður taldi ótvírætt að legið hefði fyrir úrskurðarnefndinni ágreiningur um framkvæmd laganna í skilningi 31. gr. laga nr. 7/1998 sem félli undir valdsvið hennar. Þá félli einnig undir valdsvið nefndarinnar samkvæmt ákvæðinu að úrskurða um ágreining um þau stjórnvaldsfyrirmæli sem sett væru á grundvelli laganna, þar á meðal samþykktir sveitarfélaga. Í úrskurðarskyldu nefndarinnar hefði falist að taka afstöðu til þess hvort þau almennu stjórnvaldsfyrirmæli, sem reyndi á í málinu, skorti lagastoð þar sem þau hefðu ekki verið sett með formlega réttum hætti. Frávísun úrskurðarnefndarinnar á þessum þætti í stjórnarsýslukæru A hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Í samræmi við ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála beindi settur umboðsmaður til úrskurðarnefndar um hollustu- og mengunarvarnir að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Þá beindi settur umboðsmaður þeim almennu tilmælum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála að hafa þau sjónarmið í huga sem rakin væru í álitinu við úrlausn sambærilegra mála í störfum nefndarinnar.

Svarbréf úrskurðarnefndar um hollustuhætti og mengunarvarnir, dags. 8. apríl 2014, barst mér í kjölfar fyrirspurnar minnar um málið. Þar kemur fram að nefndin hyggist taka erindi A fyrir að nýju og úrskurða um þá þætti sem vísað var frá í samræmi við álit setts umboðsmanns. Beðið sé umsagnar umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um tiltekin atriði.

Forstöðumanni úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála var einnig ritað bréf, dags. 25. febrúar 2014, þar sem þess var óskað að hann upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málunum hefði orðið tilefni til einhverra viðbragða eða annarra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. maí 2014, kemur m.a. fram að þau sjónarmið sem koma fram í álitinu hafi komið til sérstakrar skoðunar í máli vegna gjaldtöku Umhverfisstofnunar tengdar umhverfismerkinu Svaninum og ákvörðun stofnunarinnar um verkefnið „Ágætis byrjun“ sem fól í sér kynningu á því umhverfismerki. Málinu hafi verið vísað frá nefndinni með úrskurði. Það mál kom til athugunar hjá embætti mínu og í svarbréfi nefndarinnar segir að af því tilefni hafi verið gerð ítarleg grein fyrir afstöðu nefndarinnar að teknu tilliti til þeirra tilmæla sem komu fram í álit setts umboðsmanns. Um það segir síðan:

„Var þar lögð áhersla á breytt lagaumhverfi og að málsatvik í þessu máli væru með þeim hætti að ekki væri um lögvarða hagsmuni að ræða en jafnframt var tekið fram að almennt séð gæti framkvæmd stjórnvaldsfyrirmæla komið til kasta nefndarinnar væru lögvarðir hagsmunir til staðar. Þó var tekið fram að athuga þyrfti hverju sinni hvort farið væri fram á endurskoðun nefndarinnar sem hliðsetts stjórnvalds á ákvörðun ráðherra m.a. með hliðsjón af eldri álitum umboðsmanns.“

Í bréfinu kemur enn fremur fram að forstöðumaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hafi látið í ljós þá skoðun sína við umhverfis- og auðlindaráðuneytið á fundum að lög nr. 7/1998 þarfnist endurskoðunar við að ýmsu leyti, m.a. með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álitum setts umboðsmanns og eftir atvikum þegar niðurstaða umboðsmanns liggur fyrir í málinu sem vísað er til í svarbréfinu.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA

Ársskýrsla 2003, bls. 158.

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2004, bls. 182, 2005, bls. 181, 2006, bls. 215, 2007, bls. 229, 2011, bls. 126 og 2012, bls. 113. Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að rétt væri að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki yrði annað séð af samanburði á tilteknum forsendum úr dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, en að þær væru ekki að öllu leyti samrýmanlegar hvað varðaði lýsingu á skilyrðum bótaskyldu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995. Ég taldi þá aðstöðu leiða til nokkurrar réttaróvissu um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995 og hlutverks bótanefndar við mat á þeim í hverju tilviki. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. júní 2008, kom fram að fyrirhugað væri að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 69/1995 í ágúst það ár og áætlað væri að henni yrði lokið veturinn 2008/2009. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, kom fram að fyrirhugaðri heildarendurskoðun laga nr. 69/1995 hefði verið frestað vegna þeirra atburða sem urðu í íslensku efnahagslífið árið 2008 og niðurskurðar í kjölfarið á því. Innan ráðuneytisins hefði farið fram umræða um þörf á heildarendurskoðun og samhæfingu á gildandi lagaumhverfi um opinbera aðstoð við þolendur afbrota og yrði ráðist í þá vinnu myndi jafnframt verða skoðað hvort rétt væri að breyta lögum í samræmi við þau sjónarmið sem ég hefði vakið athygli á. Yrði ekki ráðist í umrædda heildarendurskoðun yrðu ábendingar mínar engu að síðar sérstaklega skoðaðar. Með bréfi, dags. 2. maí 2014, var þess óskað að innanríkisráðuneytið veitti mér upplýsingar um framvindu málsins eftir að upplýsingar bárust síðast af því frá ráðuneytinu árið 2013. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 23. júní 2014. apríl 2013, kemur fram að málið sé enn til athugunar en ekki hafi verið tekin ákvörðun um næstu skref.

Ársskýrsla 2005, bls. 152.

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2006, bls. 215, 2007, bls. 229, 2011, bls. 126-127 og 2012, bls. 113-114. Í álitinu beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans tæki gjaldskrá nr. 668/2003, um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar, til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Með vísan til sama lagaákvæðis taldi ég tilefni til að tilkynna Alþingi og dóms- og kirkjumálaráðherra um æskilegt væri að ákvæði laga nr. 36/1931, um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, yrðu tekin til endurskoðunar með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort rétt væri að ákvarðanir um laun presta annars

vegar og þóknanir þeirra fyrir „aukaverk“ hins vegar væru teknar af tveimur mismunandi stjórnvöldum. Jafnframt að nánar yrði afmarkað í lögum hvað teldust „aukaverk“ presta þjóðkirkjunnar í þessu sambandi og að löggjafinn tæki þar með beina afstöðu til þess hvaða þjónustu presta þjóðkirkjunnar Alþingi teldi rétt að sá greiddi sérstaklega fyrir sem þjónustunnar nyti. Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. október 2007, kom fram að á kirkjuþingi hefði verið einróma samþykkt tillaga til þingsályktunar um niðurfellingu gjaldtöku fyrir fermingarfræðslu og skírn. Í bréfinu kom jafnframt fram að ráðuneytið myndi upplýsa umboðsmann um næstu skref í málinu þegar þau yrðu stigin. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 20. júní 2012, kemur fram að ekki hefði verið ráðist í endurskoðun á gjaldskránni. Hins vegar hefði borist erindi frá Prestafélagi Íslands þar sem óskað væri eftir viðræðum við ráðuneytið um hækkun á og/eða breytingum á gjaldskránni sem gildi til 30. september 2013. Í ljósi erindisins og með hliðsjón af gildistíma gjaldskrárinnar myndi ráðuneytið fljótlega hefja vinnu við undirbúning að breyttri gjaldskrá og endurskoðun á lögum nr. 36/1931 og við þá vinnu yrði höfð hliðsjón af ábendingum mínum. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 2. apríl 2013, kom fram að vinna við endurskoðun gjaldskrárinnar sé hafin en ekki lokið. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. júlí 2014, kemur fram að beðið sé eftir umsögnum um gjaldskrána og ráðgert sé að breytingar verði gerðar í lok sumars. Þá hafi verið litið til álitsins í yfirstandandi viðræðum við prestafélagið um lög nr. 36/1931 og gildandi lagaumhverfi þessu tengdu. Í haust standi til að vinnan verði útfærð frekar og þá m.a. metið hvort rétt sé að leggja fram frumvarp til breytinga á lögumum á grundvelli þessarar vinnu.

Ársskýrsla 2011, bls. 84-85.

Mannréttindi. Skattar og gjöld. Bann við endurtekinni málsmeðferð og tvöfaldri refsingu. Meinbugir á lögum.

(Mál nr. 5925/2010, 5926/2010 og 5927/2010)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2012, bls. 114. Í málinu komst ég að þeirri niðurstöðu að verulegur vafi væri á því að beiting laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda væri í öllum tilvikum í samræmi við 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu sem leggur bann við endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi og tvöfaldri refsingu. Ég taldi því rétt að vekja athygli Alþingis, fjármálaráðherra og innanríkisráðherra á því að tilefni kynni að vera til þess að taka lögin og/eða framkvæmd þeirra til endurskoðunar. Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. mars 2012, kom fram að fjármálaráðherra hefði falið tekju- og skattaskrifstofu að taka málið til skoðunar í samráði við lögfræðisvið ráðuneytisins og stofnanir skattkerfisins. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 12. mars 2013, kom fram að málið hefði reynst umfangsmeira og flóknara en í fyrstu hefði verið talið og því hefði vinnan dregist, m.a. vegna vinnu við fjárlagagerð og gerð skattafrumvarpa. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 26. maí 2014, kemur fram að nokkur rýni hafi farið fram í tengslum við álitaefnið. Því er síðan m.a. lýst að unnið sé að því hvernig bregðast eigi við athugasemdum í skýrslu um stjórnsýslu skattamála frá desember 2013 og að hinn 6. maí 2014 hafi allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis skilað nefndarálitum um skýrslu um skipulag og tilhögun rannsókna og saksókna í efnahagsbrotamálum þar sem lagt hafi verið til að tillögur í skýrslunni yrðu útfærðar nánar. Fram kemur að við endurskoðun á núgildandi kerfi um beitingu álags og refsingar í skattamálum muni að einhverju marki reynast nauðsynlegt að líta til núverandi stofnanaupbyggingar í skattkerfinu og meta hvort nauðsynlegt sé að gera breytingar þar á.

Þá þurfi að líta til mismunandi forma álagsbeitingar í íslenskum rétti og ólíkra sjónarmiða sem geti átt þar um og í því sambandi gerð grein beitingu álags samkvæmt 108. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og 28. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Að lokum er vísað til þess að þrátt fyrir að álitaefni um samhliða beitingu álags og refsingar í skattamálum sé til skoðunar innan ráðuneytisins hafi Hæstiréttur, í máli nr. 371/2010, komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé hægt að slá því föstu að ákvæði íslensks réttar um samhliða beitingu álags og refsingar í skattamálum fari í bága við ákvæði 1. mgr. 4. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Það mál bíði nú dóms hjá Mannréttindadómstóli Evrópu og því sé ekki tímabært að breyta núgildandi regluverki. Þegar niðurstaðan liggir fyrir verði hafin vinna við að skoða að hvaða marki nauðsynlegt geti reynst að breyta núgildandi kerfi til þess að tryggja að Íslands fullnægi skuldbindingum sínum samkvæmt ákvæðinu.

Ársskýrsla 2012, bls. 58-60.

Félagsleg aðstoð. Umönnunargreiðslur. Rannsóknarregla. Forsvaranlegt mat. (Mál nr. 6365/2011)

Í málinu taldi ég m.a. að miðað við skýringar Tryggingastofnunar ríkisins og úrskurðarnefndar almannatrygginga væri óljóst við hvaða aðstæður og með hvaða hætti stjórnvöld teldu rétt að beita reglugerðarheimildum til hækkunar greiðslna til framfærenda fatlaðra og langveikra barna vegna sannanlega tilfinnanlegra útgjalda. Ég mæltist því til þess að ákvæði reglugerðarinnar yrðu tekin til endurskoðunar í því skyni að þau yrðu gerð skýrari og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem rakin væru í álitinu. Með bréfi, dags. 2. maí 2014, var óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins í velferðarráðuneytinu frá því að upplýsingar bárust síðast af því frá ráðuneytinu 8. febrúar 2013. Í svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 20. maí 2014, kemur fram að starfshópur um málefni langveikra og alvarlega fatlaðra barna, sem starfað hafi í umboði fyrrverandi velferðarráðherra, hafi verið lagður niður í kjölfar stjórnarskipta á árinu 2013. Hinn 6. nóvember það ár hafi félags- og húsnæðismálaráðherra skipað nefnd um endurskoðun almannatryggingalaga og muni erindi mínu verða komið á framfæri við hana og áhersla lögð á að reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og langveikra barna verði tekin til heildarendurskoðunar. Jafnframt verði hugað að endurskoðun málaflokksins í heild sinni og að í þeirri vinnu verði leitað til þeirra aðila sem hafa sérfræðipækkingu á málefnum langveikra og alvarlega fatlaðra barna.

Ársskýrsla 2012, bls. 67-68.

Fangelsismál. Reynslulausn. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 6424/2011)

Í málinu taldi settur umboðsmaður Alþingis m.a. tilefni til að vekja athygli innanríkisráðherra og Alþingis á því að nauðsynlegt væri að leggja mat á hvort þörf væri á að kveða skýrar á um þá efnisreglu sem á að leggja til grundvallar við útreikning á refsitíma fanga með tilliti til reynslulausnar. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 2. apríl 2013, kom m.a. fram að í ráðuneytinu hefði fyrir nokkru verið hafin vinna við endurskoðun laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og að við þá vinnu hefði álit setts umboðsmanns verið haft til hliðsjónar. Fyrirhugað væri að leggja fram frumvarp til nýrra laga á næsta löggjafarþingi. Með bréfi, dags. 2. maí 2014, var þess óskað að innanríkisráðuneytið veitti

mér upplýsingar um framvindu málsins eftir að upplýsingar bárust síðast af því frá ráðuneytinu. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014, kemur fram að drög að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga hafi verið kynnt á vef ráðuneytisins í lok árs 2012 en ekki hafi verið tekin ákvörðun um hvenær frumvarpið verði lagt fram.

Ársskýrsla 2012, bls. 79-81.

**Lögreglu- og sakamál. Stöðvun atvinnustarfsemi. Lögreglulög. Andmælaréttur. Meðalhófsregla. Skýrleiki ákvörðunar. Málshraði vegna kröfu um frestun réttaráhrifa. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Lagaheimildir til að fylgja eftir eftirlitsathöfnum.
(Mál nr. 6259/2010)**

Í álitinu kom ég m.a. þeirri ábendingu á framfæri við innanríkisráðuneytið að tekið yrði til athugunar hvort tilefni væri til að huga að breytingum á lagareglum um úrræði lögreglu og annarra eftirlitsaðila þegar talið væri að alvarleg brotastarfsemi ætti sér stað í skjóli lögmætrar sölustarfsemi, t.d. starfsemi söluturna. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 2. apríl 2013, kom m.a. fram að tekið hefði verið til umræðu í ráðuneytinu hvort gera skyldi breytingar á lögum vegna álitsins en ákvörðun hefði ekki enn verið tekin um það. Með bréfi, dags. 2. maí 2014, var óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins frá því að upplýsingar bárust síðast af því frá ráðuneytinu. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014, kemur fram að ekki hafi verið tekin ákvörðun um hvort gera skuli breytingar á lögum vegna álitsins og að málið verði enn til athugunar í ráðuneytinu.

V. SKRÁR.

1. Númeraskrá.

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

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

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

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

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

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

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

- Mál nr. 3047/2000 SUA 2002:166
Mál nr. 3055/2000 SUA 2001:192
Mál nr. 3064/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3066/2000 SUA 2001:155
Mál nr. 3070/2000 SUA 2001:109
Mál nr. 3077/2000 SUA 2001:156
Mál nr. 3087/2000 SUA 2001:108
Mál nr. 3091/2000 SUA 2001:157
Mál nr. 3099/2000 SUA 2001:127
Mál nr. 3101/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3107/2000 SUA 2000:176
Mál nr. 3108/2000 SUA 2001:44
Mál nr. 3115/2000 SUA 2001:41
Mál nr. 3123/2000 SUA 2001:106
Mál nr. 3133/2000 SUA 2002:99
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235
Mál nr. 3163/2001 SUA 2002:111
Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193
Mál nr. 3176/2001 SUA 2002:170
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3195/2001 SUA 2002:172
Mál nr. 3198/2001 SUA 2002:181
Mál nr. 3204/2001 SUA
2002:149, 2003:234,
2004:181, 2006:215
Mál nr. 3208/2001 SUA 2001:37
Mál nr. 3212/2001 SUA 2001:111
Mál nr. 3215/2001 SUA 2001:157
Mál nr. 3219/2001 SUA 2001:38
Mál nr. 3221/2001 SUA
2002:176, 2003:235
Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132
Mál nr. 3232/2001 SUA 2002:164
Mál nr. 3235/2001 SUA 2002:95
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194
Mál nr. 3245/2001 SUA 2002:138
Mál nr. 3259/2001 SUA 2002:139
Mál nr. 3261/2001 SUA 2002:104
Mál nr. 3284/2001 SUA 2002:108
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227
Mál nr. 3302/2001 SUA 2002:146
Mál nr. 3306/2001 SUA 2002:118
Mál nr. 3307/2001 SUA 2002:195
Mál nr. 3308/2001 SUA 2002:42
Mál nr. 3309/2001 SUA 2002:80
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133
Mál nr. 3343/2001 SUA 2002:43
Mál nr. 3344/2001 SUA 2002:178
Mál nr. 3350/2001 SUA 2002:179
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189
Mál nr. 3395/2001 SUA 2003:53
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59
Mál nr. 3409/2002 SUA 2003:105
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127
Mál nr. 3426/2002 SUA 2003:132
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101
Mál nr. 3432/2002 SUA 2003:61
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96,
2003:235
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62,
2003:236
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140
Mál nr. 3471/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123
Mál nr. 3490/2002 SUA 2003:106
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147
Mál nr. 3508/2002 SUA
2002:185, 2003:236,
2004:181
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144
Mál nr. 3515/2002 SUA 2003:42
Mál nr. 3518/2002 SUA 2003:56
Mál nr. 3521/2002 SUA 2003:193
Mál nr. 3540/2002 SUA 2003:160
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48
Mál nr. 3545/2002 SUA 2003:215
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124
Mál nr. 3564/2002 SUA 2004:83
Mál nr. 3566/2002 SUA 2006:92
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78
Mál nr. 3574/2002 SUA 2003:216
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110
Mál nr. 3586/2002 SUA 2002:184
Mál nr. 3588/2002 SUA 2003:200
Mál nr. 3592/2002 SUA 2003:47
Mál nr. 3599/2002 SUA 2003:90
Mál nr. 3608/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97
Mál nr. 3616/2002 SUA 2003:115
Mál nr. 3621/2002 SUA 2003:209
Mál nr. 3635/2002 SUA
2003:159, 2004:182
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125
Mál nr. 3653/2002 SUA 2003:63
Mál nr. 3667/2002 SUA 2003:123
Mál nr. 3671/2002 SUA 2007:76
Mál nr. 3680/2002 SUA 2003:124
Mál nr. 3684/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3689/2003 SUA 2003:176
Mál nr. 3691/2003 SUA 2003:50
Mál nr. 3698/2003 SUA 2003:221
Mál nr. 3699/2003 SUA 2003:134
Mál nr. 3702/2003 SUA 2003:51
Mál nr. 3708/2003 SUA 2003:144
Mál nr. 3712/2003 SUA 2003:94
Mál nr. 3714/2003 SUA 2003:125
Mál nr. 3715/2003 SUA 2003:178
Mál nr. 3717/2003 SUA 2003:145
Mál nr. 3724/2003 SUA 2003:54
Mál nr. 3736/2003 SUA 2003:127
Mál nr. 3741/2003 SUA 2003:91
Mál nr. 3744/2003 SUA 2003:130
Mál nr. 3754/2003 SUA 2003:65
Mál nr. 3756/2003 SUA 2003:147
Mál nr. 3769/2003 SUA 2004:98,
2005:181
Mál nr. 3777/2003 SUA 2003:201
Mál nr. 3786/2003 SUA 2003:72
Mál nr. 3787/2003 SUA 2003:48
Mál nr. 3791/2003 SUA
2003:158, 2004:182,
2005:181, 2006: 215,
2007:229, 2011:126,
2012:113, 2013:133
Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161
Mál nr. 3807/2003 SUA 2004:69
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180
Mál nr. 3820/2003 SUA
2003:223, 2005:161
Mál nr. 3835/2003 SUA 2004:67
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66
Mál nr. 3845/2003 SUA 2004:153
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174
Mál nr. 3853/2003 SUA 2004:99
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92,
2004:181
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68
Mál nr. 3882/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3902/2003 SUA 2004:39
Mál nr. 3906/2003 SUA 2004:44
Mál nr. 3909/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3925/2003 SUA 2004:58
Mál nr. 3927/2003 SUA 2004:163
Mál nr. 3929/2003 SUA 2004:92
Mál nr. 3942/2003 SUA 2004:59
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59
Mál nr. 3955/2003 SUA 2004:142
Mál nr. 3956/2003 SUA 2004:143
Mál nr. 3960/2003 SUA 2004:41
Mál nr. 3972/2003 SUA 2004:96
Mál nr. 3977/2003 SUA 2005:108
Mál nr. 3980/2003 SUA 2004:107
Mál nr. 3989/2004 SUA 2004:144
Mál nr. 4004/2004 SUA 2004:45
Mál nr. 4008/2004 SUA 2004:169
Mál nr. 4011/2004 SUA 2004:63
Mál nr. 4014/2004 SUA 2004:164
Mál nr. 4018/2004 SUA 2005:110
Mál nr. 4019/2004 SUA 2004:178
Mál nr. 4020/2004 SUA 2004:145
Mál nr. 4030/2004 SUA 2004:151
Mál nr. 4040/2004 SUA 2004:172
Mál nr. 4043/2004 SUA 2004:66
Mál nr. 4044/2004 SUA 2004:47,
2005:181
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72
Mál nr. 4064/2004 SUA
2004:172, 2005:182
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85
Mál nr. 4070/2004 SUA
2004:172, 2005:182
Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170
Mál nr. 4095/2004 SUA 2005:106

- Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148
Mál nr. 4113/2004 SUA 2006:210
Mál nr. 4115/2004 SUA 2004:42
Mál nr. 4117/2004 SUA 2004:165
Mál nr. 4132/2004 SUA 2004:161
Mál nr. 4136/2004 SUA 2004:51
Mál nr. 4138/2004 SUA 2004:52
Mál nr. 4140/2004 SUA 2004:73
Mál nr. 4145/2004 SUA 2005:148
Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64
Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60
Mál nr. 4163/2004 SUA 2006:154
Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54
Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167
Mál nr. 4182/2004 SUA 2005:77
Mál nr. 4183/2004 SUA 2005:148
Mál nr. 4186/2004 SUA 2005:44
Mál nr. 4187/2005 SUA 2005:116
Mál nr. 4189/2005 SUA 2005:150
Mál nr. 4192/2004 SUA 2005:70
Mál nr. 4193/2004 SUA 2006:105
Mál nr. 4195/2004 SUA 2005:70
Mál nr. 4196/2004 SUA 2005:156
Mál nr. 4203/2004 SUA 2005:89
Mál nr. 4205/2004 SUA 2005:117
Mál nr. 4210/2004 SUA 2006:131
Mál nr. 4212/2004 SUA 2006:132
Mál nr. 4213/2004 SUA
2005:152, 2006:215,
2007:229, 2011:126,
2012:113, 2013:133
Mál nr. 4216/2004 SUA 2005:130
Mál nr. 4217/2004 SUA 2005:119
Mál nr. 4218/2004 SUA 2006:132
Mál nr. 4225/2004 SUA 2006:81,
2007:229, 2011:127
Mál nr. 4227/2004 SUA 2005:120
Mál nr. 4231/2004 SUA 2005:54
Mál nr. 4238/2004 SUA 2006:146
Mál nr. 4241/2004 SUA 2005:99
Mál nr. 4243/2004 SUA 2005:48
Mál nr. 4246/2004 SUA 2005:138
Mál nr. 4248/2004 SUA 2006:62
Mál nr. 4249/2004 SUA 2005:122
Mál nr. 4252/2004 SUA 2005:96
Mál nr. 4254/2004 SUA 2005:94
Mál nr. 4260/2004 SUA 2005:60
Mál nr. 4273/2004 SUA 2005:97
Mál nr. 4275/2004 SUA 2005:163
Mál nr. 4278/2004 SUA 2005:42
Mál nr. 4279/2004 SUA 2006:140
Mál nr. 4286/2004 SUA 2005:75
Mál nr. 4291/2004 SUA 2005:123
Mál nr. 4298/2004 SUA 2006:176
Mál nr. 4306/2005 SUA 2006:132
Mál nr. 4312/2005 SUA 2005:57
Mál nr. 4315/2005 SUA 2005:125
Mál nr. 4316/2005 SUA 2006:213
Mál nr. 4332/2005 SUA
2005:139, 2006:216
Mál nr. 4340/2005 SUA 2006:76,
2007:232
Mál nr. 4341/2005 SUA 2006:76,
2007:232
Mál nr. 4343/2005 SUA 2006:68,
2007:230
Mál nr. 4351/2005 SUA
2006:190, 2007:230
Mál nr. 4355/2005 SUA 2006:110
Mál nr. 4363/2005 SUA 2005:91
Mál nr. 4371/2005 SUA 2005:81
Mál nr. 4378/2005 SUA 2005:146
Mál nr. 4388/2005 SUA 2005:56
Mál nr. 4390/2005 SUA 2007:61
Mál nr. 4397/2005 SUA 2005:85
Mál nr. 4398/2005 SUA
2005:139, 2006:216
Mál nr. 4413/2005 SUA 2005:127
Mál nr. 4417/2005 SUA 2006:178
Mál nr. 4436/2005 SUA 2006:185
Mál nr. 4440/2005 SUA 2006:128
Mál nr. 4450/2005 SUA 2006:79
Mál nr. 4456/2005 SUA 2007:131
Mál nr. 4469/2005 SUA 2006:142
Mál nr. 4474/2005 SUA 2006:63
Mál nr. 4477/2005 SUA 2006:163
Mál nr. 4478/2005 SUA 2006:199
Mál nr. 4495/2005 SUA 2005:62
Mál nr. 4499/2005 SUA 2005:93
Mál nr. 4521/2005 SUA 2006:129
Mál nr. 4530/2005 SUA 2006:58
Mál nr. 4535/2005 SUA 2006:112
Mál nr. 4536/2005 SUA 2005:155
Mál nr. 4557/2005 SUA 2006:164
Mál nr. 4567/2005 SUA 2006:186
Mál nr. 4572/2005 SUA 2006:74
Mál nr. 4579/2005 SUA 2006:147
Mál nr. 4580/2005 SUA
2006:206, 2007:231
Mál nr. 4583/2005 SUA 2006:166
Mál nr. 4585/2005 SUA 2007:109
Mál nr. 4586/2005 SUA
2006:182, 2007:231
Mál nr. 4588/2005 SUA 2006:166
Mál nr. 4597/2005 SUA
2006:173, 2007:231
Mál nr. 4601/2005 SUA 2006:142
Mál nr. 4609/2005 SUA 2007:217
Mál nr. 4617/2005 SUA 2007:174
Mál nr. 4627/2006 SUA 2006:72
Mál nr. 4629/2006 SUA 2007:174
Mál nr. 4633/2006 SUA 2008:65,
2009:319
Mál nr. 4639/2006 SUA 2006:208
Mál nr. 4647/2006 SUA 2006:55
Mál nr. 4650/2006 SUA 2007:111
Mál nr. 4654/2006 SUA 2006:59
Mál nr. 4665/2006 SUA 2006:187
Mál nr. 4671/2006 SUA 2006:188
Mál nr. 4677/2006 SUA 2007:191
Mál nr. 4680/2006 SUA 2006:183
Mál nr. 4686/2006 SUA 2006:144
Mál nr. 4687/2006 SUA 2007:133
Mál nr. 4699/2006 SUA 2008:120
Mál nr. 4700/2006 SUA 2006:149
Mál nr. 4712/2006 SUA 2008:182
Mál nr. 4715/2006 SUA 2006:55
Mál nr. 4729/2006 SUA 2007:111
Mál nr. 4735/2006 SUA 2007:197
Mál nr. 4741/2006 SUA 2006:56
Mál nr. 4747/2006 SUA 2007:52
Mál nr. 4764/2006 SUA 2007:99
og 192
Mál nr. 4771/2006 SUA
2007:161
Mál nr. 4787/2006 SUA 2006:116
Mál nr. 4827/2006 SUA 2006:188
Mál nr. 4835/2006 SUA 2006:66
Mál nr. 4843/2006 SUA 2007:188
Mál nr. 4851/2006 SUA 2006:66
Mál nr. 4859/2006 SUA 2007:59
Mál nr. 4866/2006 SUA 2008:123
Mál nr. 4878/2006 SUA 2007:128
Mál nr. 4887/2006 SUA 2007:105
Mál nr. 4891/2007 SUA 2008:127
Mál nr. 4892/2007 SUA 2007:68
Mál nr. 4895/2007 SUA 2007:103
Mál nr. 4902/2007 SUA 2007:107
Mál nr. 4904/2007 SUA 2009:171
Mál nr. 4917/2007 SUA 2008:77
Mál nr. 4919/2007 SUA
2009:103, 2010:136,
2011:129
Mál nr. 4920/2007 SUA 2009:300
Mál nr. 4929/2007 SUA 2007:134
Mál nr. 4934/2007 SUA 2009:48
Mál nr. 4936/2007 SUA 2007:63
Mál nr. 4937/2007 SUA 2007:108
Mál nr. 4946/2007 SUA 2007:196
Mál nr. 4949/2007 SUA 2007:142
Mál nr. 4956/2007 SUA 2007:69
Mál nr. 4962/2007 SUA 2007:143
Mál nr. 4964/2007 SUA 2007:159
Mál nr. 4968/2007 SUA 2007:101
Mál nr. 4974/2007 SUA 2010:81
Mál nr. 4997/2007 SUA 2008:111
Mál nr. 5002/2007 SUA 2009:78
Mál nr. 5018/2007 SUA 2008:91
Mál nr. 5035/2007 SUA 2008:187
Mál nr. 5046/2007 SUA 2011:111
Mál nr. 5060/2007 SUA 2008:74
Mál nr. 5063/2007 SUA 2010:114
Mál nr. 5073/2007 SUA 2007:221
Mál nr. 5081/2007 SUA 2009:279
Mál nr. 5089/2007 SUA 2010:81
Mál nr. 5102/2007 SUA 2007:156
Mál nr. 5103/2007 SUA 2007:210
Mál nr. 5106/2007 SUA 2009:261
Mál nr. 5112/2007 SUA 2009:56,
2010:134, 2011:128
Mál nr. 5116/2007 SUA 2008:62
Mál nr. 5118/2007 SUA 2009:129

- Mál nr. 5124/2007 SUA 2008:129
Mál nr. 5129/2007 SUA 2008:130
Mál nr. 5130/2007 SUA 2007:189
Mál nr. 5132/2007 SUA 2008:48
Mál nr. 5141/2007 SUA 2008:204
Mál nr. 5142/2007 SUA 2009:130
Mál nr. 5146/2007 SUA 2009:189
Mál nr. 5147/2007 SUA 2008:54
Mál nr. 5151/2007 SUA 2008:132
Mál nr. 5156/2007 SUA 2009:204
Mál nr. 5161/2007 SUA 2008:57,
2010:133
Mál nr. 5171/2007 SUA 2008:102
Mál nr. 5184/2007 SUA 2009:262
Mál nr. 5186/2007 SUA 2009:58
Mál nr. 5188/2007 SUA 2010:63
Mál nr. 5190/2007 SUA 2008:225
Mál nr. 5192/2007 SUA 2009:251
Mál nr. 5196/2007 SUA 2008:129
Mál nr. 5197/2007 SUA 2010:116
Mál nr. 5199/2008 SUA 2010:74
Mál nr. 5204/2008 SUA 2008:109
Mál nr. 5220/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5222/2008 SUA 2010:78,
2011:130
Mál nr. 5225/2008 SUA 2008:226
Mál nr. 5230/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5234/2009 SUA 2009:314
Mál nr. 5242/2008 SUA 2008:212
Mál nr. 5259/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5261/2008 SUA 2009:282
Mál nr. 5262/2008 SUA 2008:214
Mál nr. 5287/2008 SUA 2008:170
Mál nr. 5321/2008 SUA 2008:112
Mál nr. 5328/2008 SUA 2008:60
Mál nr. 5334/2008 SUA
2009:101, 2010:134,
2011:128
Mál nr. 5335/2008 SUA 2009:264
Mál nr. 5344/2008 SUA 2008:99
Mál nr. 5347/2008 SUA 2010:75
Mál nr. 5356/2008 SUA 2009:132
Mál nr. 5364/2008 SUA 2008:61
Mál nr. 5376/2008 SUA 2008:228
Mál nr. 5379/2008 SUA 2009:211
Mál nr. 5387/2008 SUA 2008:216
Mál nr. 5404/2008 SUA 2008:238
Mál nr. 5408/2008 SUA 2009:135
Mál nr. 5424/2008 SUA 2010:98
Mál nr. 5434/2008 SUA 2009:270
Mál nr. 5466/2008 SUA 2009:138
Mál nr. 5471/2008 SUA 2009:127
Mál nr. 5474/2008 SUA 2009:73
Mál nr. 5475/2008 SUA 2009:241
Mál nr. 5478/2008 SUA 2008:72
Mál nr. 5481/2008 SUA 2010:56
Mál nr. 5486/2008 SUA 2009:124
Mál nr. 5491/2008 SUA 2008:222
Mál nr. 5495/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5506/2008 SUA 2008:106
Mál nr. 5512/2008 SUA 2009:146
Mál nr. 5515/2008 SUA 2009:65
Mál nr. 5519/2008 SUA 2008:173
Mál nr. 5525/2008 SUA 2010:101
Mál nr. 5529/2008 SUA 2009:293
Mál nr. 5530/2008 SUA 2009:232
Mál nr. 5555/2009 SUA 2009:234
Mál nr. 5559/2009 SUA 2010:87
Mál nr. 5584/2009 SUA 2009:63
Mál nr. 5587/2009 SUA 2009:125
Mál nr. 5590/2009 SUA 2009:149
Mál nr. 5593/2009 SUA 2009:151
Mál nr. 5612/2009 SUA 2009:185
Mál nr. 5617/2009 SUA 2009:80
Mál nr. 5623/2009 SUA 2009:98
Mál nr. 5630/2009 SUA 2010:121
Mál nr. 5649/2009 SUA 2010:126
Mál nr. 5651/2009 SUA 2009:222
Mál nr. 5652/2009 SUA 2010:89
Mál nr. 5653/2009 SUA 2010:131
Mál nr. 5665/2009 SUA 2010:119
Mál nr. 5669/2009 SUA 2010:83,
2011:130
Mál nr. 5677/2009 SUA 2009:152
Mál nr. 5697/2009 SUA 2009:67
Mál nr. 5718/2009 SUA 2009:156
Mál nr. 5726/2009 SUA 2011:124
Mál nr. 5733/2009 SUA 2010:58
Mál nr. 5736/2009 SUA 2009:53
Mál nr. 5740/2009 SUA 2010:102
Mál nr. 5746/2009 SUA 2010:70
Mál nr. 5757/2009 SUA 2011:95
Mál nr. 5768/2009 SUA 2010:129
Mál nr. 5769/2009 SUA 2009:236
Mál nr. 5778/2009 SUA 2011:97
Mál nr. 5783/2009 SUA 2011:80
Mál nr. 5795/2009 SUA 2010:61
Mál nr. 5796/2009 SUA 2011:114
Mál nr. 5810/2009 SUA 2010:127
Mál nr. 5815/2009 SUA 2010:68
Mál nr. 5826/2009 SUA 2010:65
Mál nr. 5836/2009 SUA 2009:238
Mál nr. 5858/2009 SUA 2010:103
Mál nr. 5862/2009 SUA 2011:98
Mál nr. 5864/2009 SUA 2012:90
Mál nr. 5882/2009 SUA 2010:104
Mál nr. 5890/2010 SUA 2011:98
Mál nr. 5893/2010 SUA 2010:105
Mál nr. 5894/2010 SUA 2010:86
Mál nr. 5895/2010 SUA 2010:72
Mál nr. 5900/2010 SUA 2010:110
Mál nr. 5919/2010 SUA 2010:59
Mál nr. 5924/2010 SUA 2011:91
Mál nr. 5925/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5926/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5927/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5932/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 5947/2010 SUA 2010:112
Mál nr. 5949/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5956/2010 SUA 2010:119
Mál nr. 5958/2010 SUA 2011:66
Mál nr. 5959/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5979/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 5980/2010 SUA 2010:89
Mál nr. 5986/2010 SUA 2011:102
Mál nr. 5994/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 5997/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 6009/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 6010/2010 SUA 2010:124
Mál nr. 6034/2010 SUA 2011:62
Mál nr. 6036/2010 SUA 2010:60
Mál nr. 6041/2010 SUA 2010:97
Mál nr. 6052/2010 SUA 2011:86
Mál nr. 6055/2010 SUA 2012:99
Mál nr. 6056/2010 SUA 2010:90
Mál nr. 6065/2010 SUA 2010:57
Mál nr. 6070/2010 SUA 2011:115
Mál nr. 6071/2010 SUA 2011:119
Mál nr. 6073/2010 SUA 2011:78
Mál nr. 6074/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6077/2010 SUA 2013:72
Mál nr. 6083/2010 SUA 2011:59
Mál nr. 6086/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 6092/2010 SUA 2010:121
Mál nr. 6093/2010 SUA 2010:66
Mál nr. 6105/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6109/2010 SUA 2011:93,
2012:114
Mál nr. 6110/2011 SUA 2012:73
Mál nr. 6115/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6116/2010 SUA 2011:64
Mál nr. 6117/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6121/2010 SUA 2011:57
Mál nr. 6123/2010 SUA 2012:96
Mál nr. 6137/2010 SUA 2012:92
Mál nr. 6149/2010 SUA 2010:87
Mál nr. 6150/2010 SUA 2010:93
Mál nr. 6182/2010 SUA 2011:72
Mál nr. 6186/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6187/2010 SUA 2010:122
Mál nr. 6198/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6218/2010 SUA 2011:105
Mál nr. 6211/2010 SUA 2013:103
Mál nr. 6222/2010 SUA 2011:122
Mál nr. 6242/2010 SUA 2011:74
Mál nr. 6251/2010 SUA 2011:112
Mál nr. 6252/2010 SUA 2012:57
Mál nr. 6257/2010 SUA 2012:75
Mál nr. 6259/2010 SUA 2012:79,
2013:136
Mál nr. 6276/2011 SUA 2012:94
Mál nr. 6283/2011 SUA 2011:121
Mál nr. 6320/2011 SUA 2011:106
Mál nr. 6327/2011 SUA 2011:108
Mál nr. 6333/2011 SUA 2011:60
Mál nr. 6335/2011 SUA 2013:122
Mál nr. 6340/2011 SUA 2012:86
Mál nr. 6345/2011 SUA 2012:69
Mál nr. 6365/2011 SUA 2012:58,
2013:135

Mál nr. 6367/2011 SUA 2012:81	Mál nr. 6578/2011 SUA 2013:77	Mál nr. 7053/2012 SUA 2013:65
Mál nr. 6372/2011 SUA 2011:76	Mál nr. 6584/2011 SUA 2013:77	Mál nr. 7064/2012 SUA 2013:129
Mál nr. 6382/2011 SUA 2012:88	Mál nr. 6585/2011 SUA 2013:79	Mál nr. 7066/2012 SUA 2013:112
Mál nr. 6394/2011 SUA 2012:108	Mál nr. 6614/2011 SUA 2013:108	Mál nr. 7075/2012 SUA 2013:121
Mál nr. 6395/2011 SUA 2013:88	Mál nr. 6620/2011 SUA 2012:120	Mál nr. 7100/2012 SUA 2013:114
Mál nr. 6402/2011 SUA 2012:111	Mál nr. 6631/2011 SUA 2012:77	Mál nr. 7108/2012 SUA 2013:115
Mál nr. 6405/2011 SUA 2013:73	Mál nr. 6649/2011 SUA 2013:110	Mál nr. 7161/2012 SUA 2012:104
Mál nr. 6424/2011 SUA 2012:67, 2013:135	Mál nr. 6690/2011 SUA 2012:109	Mál nr. 7144/2012 SUA 2013:116
Mál nr. 6425/2011 SUA 2011:109	Mál nr. 6697/2011 SUA 2013:71	Mál nr. 7172/2012 SUA 2013:117
Mál nr. 6433/2011 SUA 2012:65	Mál nr. 6756/2011 SUA 2012:82	Mál nr. 7182/2012 SUA 2013:126
Mál nr. 6436/2011 SUA 2013:72	Mál nr. 6762/2011 SUA 2011:121	Mál nr. 7183/2012 SUA 2013:84
Mál nr. 6483/2011 SUA 2013:74	Mál nr. 6775/2011 SUA 2011:120	Mál nr. 7184/2012 SUA 2013:84
Mál nr. 6490/2011 SUA 2012:84	Mál nr. 6784/2011 SUA 2012:105	Mál nr. 7193/2012 SUA 2013:93
Mál nr. 6505/2011 SUA 2012:60	Mál nr. 6818/2012 SUA 2012:63	Mál nr. 7222/2012 SUA 2013:69
Mál nr. 6524/2011 SUA 2012:101	Mál nr. 6865/2012 SUA 2012:76	Mál nr. 7288/2012 SUA 2013:82
Mál nr. 6527/2011 SUA 2013:91	Mál nr. 6889/2012 SUA 2013:66	Mál nr. 7308/2012 SUA 2013:98
Mál nr. 6533/2011 SUA 2013:123	Mál nr. 6913/2012 SUA 2013:111	Mál nr. 7322/2012 SUA 2013:127
Mál nr. 6539/2011 SUA 2012:62	Mál nr. 6919/2012 SUA 2013:98	Mál nr. 7343/2012 SUA 2013:118
Mál nr. 6540/2011 SUA 2013:104	Mál nr. 6931/2012 SUA 2012:85	Mál nr. 7351/2012 SUA 2013:101
Mál nr. 6545/2011 SUA 2012:108	Mál nr. 6938/2012 SUA 2013:125	Mál nr. 7415/2013 SUA 2013:129
Mál nr. 6560/2011 SUA 2013:106	Mál nr. 6968/2012 SUA 2012:55	Mál nr. 7533/2013 SUA 2013:99
Mál nr. 6565/2011 SUA 2012:102	Mál nr. 7000/2012 SUA 2013:70	Mál nr. 7534/2013 SUA 2013:99
Mál nr. 6573/2011 SUA 2011:120	Mál nr. 7022/2012 SUA 2013:84	Mál nr. F0018/2013 SUA 2013:95
	Mál nr. 7024/2012 SUA 2013:131	

ISSN 1670-3634

ODDI umhverfissvottuð prentsmiðja