

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2014

TIL ALÞINGIS

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Efni skýrslunnar er með sama hætti og undanfarin ár.

Skýrslan hefur að geyma ýmsar upplýsingar um starfsemi embættisins þar sem leitast hefur verið við að gera þær aðgengilegar fyrir Alþingi og um leið birta opinberlega. Álit umboðsmanns eru birt á heimasíðu embættisins (sjá www.umbodsmadur.is). Af því leiðir að ég hef látið við það sitja að birta aðeins í skýrslunni reifanir álitu en að auki útdrætti einstakra mála sem ég hef talið tilefni til að gera Alþingi grein fyrir. Þau mál sem ekki hefur verið lokið með álitum en ég hef engu að síður talið tilefni til að gera grein fyrir í skýrslunni varða oft álitæfni sem hafa almenna þýðingu fyrir starfsemi stjórnáslunnar eða hafa að einhverju leyti víðtækari skírskotun en önnur mál. Með þeim hætti er leitast við að miðla upplýsingum um þau mál til stjórnáslunnar og um leið almennings sem kann að eiga hagsmuna að gæta. Samhliða umfjöllun um einstök mál er gerð grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns af því tilefni.

Skýrslan hefur að geyma upplýsingar um mál sem ég lauk sem kjörinn umboðsmaður en einnig settur umboðsmaður, Þorgeir Ingi Njálsson, dómstjóri við Héraðsdóm Reykjaness. Í þeim málum sem Þorgeir Ingi lauk er sérstaklega tekið fram að um sé að ræða umfjöllun setts umboðsmanns.

Reykjavík, 26. ágúst 2015

Tryggvi Gunnarsson

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2014

1. september 2015

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfisvottuð prentsmiðja

EFNISYFIRLIT

I.	STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2014	9
1	Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2	Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	10
3	Helstu viðfangsefni á árinu	13
3.1	Skipting eftir málaflökkum	13
3.2	Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar	18
3.3	Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis	21
3.4	Viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns	23
3.5	Ráðstefna – 20 ár frá lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu á Íslandi	26
4	Frumkvæðismál	27
4.1	Inngangur	27
4.2	Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2014	28
4.3	Forathugunarmál sem hófust á árinu 2014	29
4.4	Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2014 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	30
4.5	Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2014 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	32
4.6	Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar	36
5	Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýsluframkvæmd	39
5.1	Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	40
5.2	Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla	41
6	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	41
7	Erlent samstarf og fundir	45
II.	TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2014	47
1	Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2014	47
1.1	Málafjöldi	47
1.2	Skipting kvartana	47
1.3	Afgreiðsla mála	49
1.4	Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	49
1.5	Skipting skráðra mála 2014 eftir viðfangsefnum	52
2	Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	53
2.1	Skráð og afgreidd mál 1988–2014	53
2.2	Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2014	54
2.3	Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2014	55
2.4	Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2014	56
2.5	Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2014	56
3	Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	57
4	Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	58

III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2014	61
1	Almannatryggingar 61
1.1	Læknismeðferð erlendis. Lögætisreglan. Málshraði. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7181/2012) 61
1.2	Upphafstími bótaréttar. Forsvaranlegt mat. Rannsóknarreglan. Lögætisreglan. Málshraði. (Mál nr. 7705/2013) 62
1.3	Upphafstími bótaréttar. Forsvaranlegt mat. Lögætisreglan. Málshraði. (Mál nr. 7851/2014) 64
2	Atvinnuleysistryggingar 66
2.1	Stjórnsýsluviðurlög. Skilyrði fyrir niðurfellingu bótaréttar og endurkröfu. Lögætisreglan. Lögskýring. Rökstuðningur. (Mál nr. 7484/2013) 66
3	Eignir ríkisins 68
3.1	Ákvörðun leigugjalds ríkisjarða. Einkaréttarlegir samningar ríkisins. Ábúð. Hlunnindi. Málshraðaregla. (Mál nr. 7394/2013) 68
4	Fæðingar- og foreldraorlof 70
4.1	Lögskýring. Lögætisreglan. Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 7775/2013) 70
4.2	Orlof. Tímabil fæðingarorlofs. Lögskýring. Lögætisreglan. (Mál nr. 7790/2013) 71
5	Gjafsókn 73
5.1	Umsögn gjafsóknarnefndar. Forsvaranlegt mat. Rökstuðningur. Synjun gjafsóknar. (Mál nr. 7166/2012) 73
5.2	Synjun gjafsóknar. Hlutverk innanríkisráðherra við meðferð gjafsóknarbeiðna. (Mál nr. 7341/2013) 74
6	Heilbrigðismál 76
6.1	Eftirlit landlæknis. Sjúkraskrá. Meinbugir á lögum. Skráning og meðferð persónuupplýsinga. Eftirlit Persónuverndar. (Mál nr. 7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012) 76
6.2	Álit landlæknis. Endurupptaka máls. (Mál nr. 7323/2012) 78
6.3	Eftirlit landlæknis. (Mál nr. 7326/2013) 79
6.4	Álit landlæknis. Viðbrögð æðra stjórnvalds við annmarka á málsmeðferð lægra stjórnvalds. Andmælaréttur. (Mál nr. 7327/2013) 80
7	Málsmeðferð stjórnvalda 82
7.1	Rafræn skilríki og leiðrétting verðtryggðra fasteignaveðlana (Mál nr. 8248/2014) 82
8	Meðferð ákærvalds 83
8.1	Niðurfelling saksóknar. Forsvaranlegt mat. (Mál nr. 7395/2013) 83
9	Meðlag 85
9.1	Starfshættir stjórnvalda. Stjórnvaldsákvörðun. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Samskipti stjórnvalda við borgarana. Innheimta meðlaga. (Mál nr. 7461/2013) 85
10	Námslán og námsstyrkir 87
10.1	Lánshæfi náms. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 7609/2013) 87
11	Opinber innkaup 89
11.1	Opinber aðili. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7037/2012) 89
12	Opinberir starfsmenn 91
12.1	Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Aðstoð utanaðkomandi aðila í

	ráðningarferli. Varðveisla og skráning gagna. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 7241/2012)	91
12.2	Skipun í embætti rektors. Mat á hæfni umsækjenda. Álitsumleitan. (Mál nr. 7382/2013)	92
12.3	Ráðning í starf fyrsta konsertmeistara. Stjórnvaldsfyrirmæli. (Mál nr. 7408/2013)	92
12.4	Launagreiðslur. (Mál nr. 7788/2013)	93
12.5	Ráðning deildarstjóra grunnskóla. Sveitarfélög. Birting. Rökstuðningur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 7889/2014) ..	94
12.6	Ákvörðun um að ráða ekki í opinbert starf. Háskólar. Stjórnvaldsákvörðun. Rökstuðningur. (Mál nr. 7923/2014)	95
12.7	Ráðning í starf framhaldsskólakennara. Almenn hæfisskilyrði. Undanþágunefnd framhaldsskóla. (Mál nr. 8076/2014)	96
12.8	Starfsleyfi til kennslu. (Mál nr. 8105/2014)	97
13	Póst- og fjarskiptamál	99
13.1	Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar (Mál nr. 7256/2012)	99
14	Samgöngumál	101
14.1	Heilbrigðisvottorð flugliða. Rannsóknarregla. Stjórnsýslukæra. Andmælaréttur. (Mál nr. 7675/2013)	101
15	Sjávarútvegsmál	103
15.1	Stjórn fiskveiða. Úthlutun aflaheimilda. Aflahlutdeildarsetning makríls. Lögmatísreglan. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7021/2012 og 7400/2013)	103
16	Skattar og gjöld	105
16.1	Stimpilgjald. Þinglýsing. Hlutafélög. Skipting félaga. Grundvöllur máls. (Mál nr. 7404/2013)	105
16.2	Þjónustugjöld. Umhverfismál. Frávísun. Kæruheimild. Aðild. (Mál nr. 7623/2013)	106
16.3	Greiðslur tryggingagjalds almennra starfsmanna erlendra sendiráða (Mál nr. 7630/2013)	107
16.4	Tollar. Tollflokkun. Andmælaréttur. Málshraði. (Mál nr. 7817/2013)	107
17	Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	109
17.1	Kjarasamningar. (Mál nr. 7938/2014)	109
17.2	Gjöld til lífsskoðunar- og trúfélaga. (Mál nr. 8118/2014)	109
17.3	Verðtryggð námslán og leiðrétting verðtryggðra fasteignaveðlána. (Mál nr. 8254/2014)	110
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	111
V.	SKRÁR	115
1.	Númeraskrá	115

I STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2014

1 Skrifstofa umboðsmanns Alþingis

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis í Þórshamri, Templarasundi 5 í Reykjavík var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 frá mánudegi til föstudags.

Auk mín og störfuðu að jafnaði ellefu starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2014. Hafsteinn Dan Kristjánsson aðstoðarmaður umboðsmanns, Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri, Anna Tryggvadóttir, Flóki Ásgeirsson, Katrín Þórðardóttir, Maren Albertsdóttir, Sigurður Kári Árnason og Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingar voru í starfi allt árið. Anna Rut Kristjánsdóttir var ráðin sem lögfræðingur frá 1. september 2014. Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir lögfræðingur fór í fæðingarorlof 29. desember 2014 og Margrét María Grétarsdóttir lögfræðingur kom aftur til starfa eftir fæðingarorlof 1. október 2014. Einn laganemi var í hlutastarfi með námi fyrri hluta árs.

Alþingi ákvað við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2013 að fela umboðsmanni Alþingis að vinna að gerð fræðsluefnis fyrir starfsfólk stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Af því tilefni samþykkti forsætisnefnd Alþingis að tillögu minni að Þorgeir Ingi Njálsson, dómstjóri við Héraðsdóm Reykjaness, yrði settur umboðsmaður samhliða mér frá 15. febrúar til og með 31. maí 2014. Setning hans var síðar framlengd til 30. júní 2014. Þorgeir Ingi sinni daglegum störfum umboðsmanns og afgreiðslu mála á þessu tímabili en ætlunin var að ég ynni að undirbúningi og samantekt á fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar. Við þá athugun dvaldi ég að hluta erlendis við rannsóknir á sviði stjórnarsýsluréttar. Af persónulegum ástæðum urðu tafir á því að ég gæti hafið umræddar rannsóknir og vinnu við verkefnið auk þess sem ég þurfti áður að ljúka ákveðnum málum sem þá voru á lokstigi hjá embættinu. Þegar tímabundinni setningu Þorgeirs Inga lauk var hann settur umboðsmaður í einu máli sem þá var á lokastigi.

Eins og nánar verður rakið síðar í skýrslunni hefur fjölgun nýrra kvartana síðustu árin sagt í auknum mæli til sín í starfsemi umboðsmanns Alþingis. Hefur sú fjölgun leitt til þess að umboðsmaður og skrifstofa hans hefur ekki náð að sinna, eins og ég hef talið æskilegt, öllum þeim verkefnum sem leiða af lögum um umboðsmann og eðli þeirrar starfsemi sem það embætti hefur með höndum í umboði Alþingis. Ég hef litið svo á að meginverkefni umboðsmanns Alþingis sé samkvæmt lögum að taka við og afgreiða kvartanir sem berast frá borgurunum og það þurfi að gera innan hæfilegs tíma. Í samræmi við þetta hef ég lagt áherslu á að nýta fjárveitingar og mannafla embættisins fyrst og fremst til þess að sinna þessum þætti. Afgreiðsla þessara kvartana er liður í því eftirliti sem umboðsmaður skal samkvæmt lögum nr. 85/1997 hafa í umboði Alþingis með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Annar þáttur í þessu eftirliti, og ég minni á í umboði Alþingis, er að umboðsmaður getur að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar og hann getur jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Við þetta bætist að umboðsmaður skal ef hann verður þess var að meinbugir eru á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Í kjölfar fjölgunar nýrra kvartana frá og með árinu 2011 hefur þurft að draga mjög úr vinnu við frumkvæðisathuganir. Er nú svo komið miðað við núverandi fjárveitingar og starfsmannafjölda að nánast ekkert er hægt að sinna þeim. Ný frumkvæðismál síðustu ár hafa verið eitt eða tvö á ári og það sem af er árinu 2015 hefur ekkert mál verið tekið til formlegrar athugar sem frumkvæðismál. Ég tel þessa stöðu ekki ásættanlega miðað við núgildandi lög sem og þær ábendingar sem ég fæ og þær upplýsingar sem koma fram við athuganir á kvörtunum. Þá hefur heldur ekki gefist tækifæri til að ljúka sem skyldi eldri

frumkvæðismálum og kvörtunum sem áformað hefur verið að ljúka í tengslum við þau. Til að bregðast við þessum vanda hefur verið tekið upp breytt og einfaldara verklag við athugun þessara mála. Í því sambandi hefur verið lögð áhersla á að koma upplýsingum um þau atriði sem kunna að gefa tilefni til frumkvæðisathugana á framfæri við stjórnvöld með því að senda þeim fyrirspurnarbréf, svonefnd forathugunarbréf. Þannig voru 18 slík bréf send á árinu 2014 en það sem af er árinu 2015 eru þau orðin 8. Þá vinnu sem unnt hefur verið að leggja í fyrirliggjandi frumkvæðismál má fyrst og fremst rekja til þess að hluta af árinu 2014 og til 1. apríl 2015 gafst kostur á að láta einn lögfræðing með verulega starfsreynslu hjá umboðsmanni sinna þessu verkefni nær eingöngu. Eins og fram kemur í umfjöllun í kafla I.4 um frumkvæðismál gafst á sama tíma færi á að ljúka tilteknum eldri frumkvæðismálum og forathugunarmálum og vinna drög að niðurstöðu í öðrum. Ávinningurinn af því að hafa starfsmann sem sinnir þessum þáttum hefur orðið mér tilefni til þess að leggja enn frekari áherslu á það við Alþingi að forsenda þess að umboðsmaður Alþingis geti að einhverju marki sinnt frumkvæðismálum er að það fái að lágmarki fjárveiting til að ráða sérstakan starfsmann sem getur unnið alfarið að þessum málum með umboðsmanni. Á það einnig við um vettvangsathuganir hjá stofnunum, svo þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja eins og í fangelsum. Enn sem komið er hefur ekki verið fallist á þessa tillögu.

Ég tel líka rétt að það komi fram að það álag á starfsemi skrifstofu umboðsmanns Alþingis og starfsmenn hennar sem fylgt hefur fjölgun kvartana hefur einnig leitt til þess að veruleg vandkvæði hafa verið á að sinna ýmsum öðrum verkefnum sem fylgja starfsemi embættisins eða telja verður brýnt að það geti sinnt. Samkvæmt lögum þarf umboðsmaður árlega að skila til Alþingis skýrslu um starfsemina á liðnu ári. Eins og þessi skýrsla ber með sér felst stór hluti af vinnu við hana í því að safna saman upplýsingum um hver hafa verið viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns. Jafnframt þarf að taka saman og vinna upplýsingar úr þeim fjölda mála sem berast embættinu ár hvert. Miðað við núverandi starfsmannafjölda er vandkvæðum bundið að ljúka þessu verki innan lögbundinna tímamarka. Umboðsmaður Alþingis heldur úti heimasíðu þar sem veittar eru upplýsingar um embættið og birtar úrlausnir mála frá umboðsmanni. Að undanfögnu hefur aðeins verið unnt að birta þar þau álit sem umboðsmaður sendir frá sér en ekki hafa verið tók á að vinna annað efni til birtingar. Í því kunna að vera upplýsingar um afstöðu umboðsmanns sem geta haft þýðingu og upplýsingagildi bæði fyrir stjórnvöld og hinn almenna borgara, svo sem hvort tilefni sé til þess að senda umboðsmanni kvörtun. Þá hefur ekki gefist tími til þess að sinna nauðsynlegri uppfærslu og endurnýjun á heimasíðunni eða vinna frekar í því fræðslufni fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar sem Alþingi fól embættinu að vinna að. Öllu skrifstofuhaldi, skráningu mála, frágangi bréfa sem send eru út og fjármálum embættisins er nú sinnt af einum starfsmanni. Með auknu umfangi í starfsemi sinni sem leitt hefur af fjölgun kvartana, og með tilliti til öryggis í rekstri skrifstofunnar, er óhjákvæmilegt að úr þessu verði bætt með viðbótar starfskröftum.

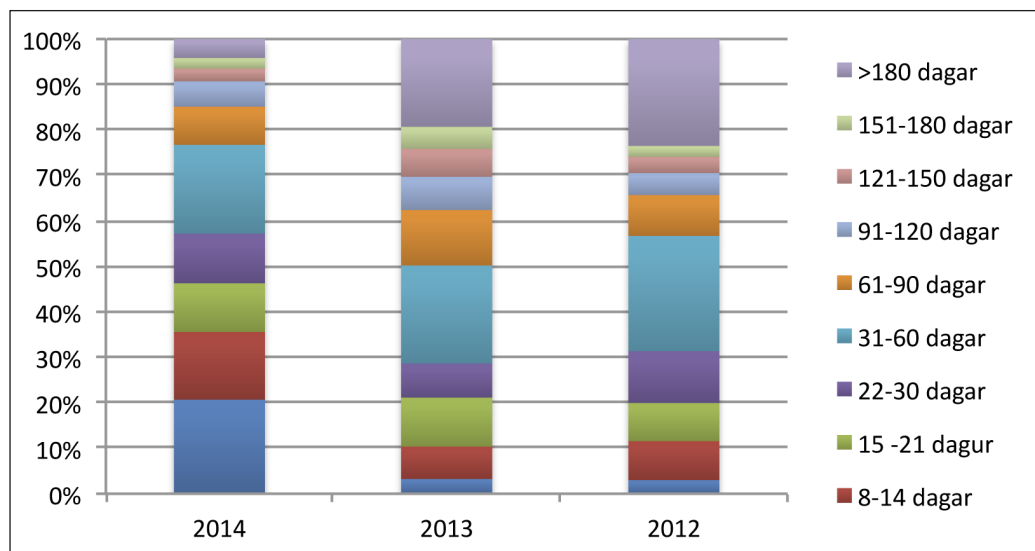
2 Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna

Á árinu 2014 voru skráð 494 ný mál sem er sami fjöldi og árið 2013. Af þessum 494 málum tók ég tvö mál til athugunar að eigin frumkvæði.

Ég hef áður gert grein fyrir því að fjölgun nýrra kvartana síðustu ár, úr að meðaltali um 300 á ári fram til 2010 upp í um 500, hefur sett mark sitt á starfsemi embættis umboðsmanns að undanfögnu. Auk þessarar fjölgunar kvartana hafa starfsmenn áfram þurft að sinna munnlegum fyrirspurnum og viðtölum við þá sem leita til skrifstofunnar. Fjölgun nýrra kvartana leiddi til þess að afgreiðslutími mála vegna þeirra varð lengri en ég taldi ásættanlegan og þá sérstaklega í flóknari málum, þ.e. málum sem er lokið með álitum eða þarf að taka

að öðru leyti til ítarlegri athugunar en ella. Vegna þessarar stöðu hefur verið lögð áhersla á að nýta fjárveitingar í að stytta afgreiðslutíma mála hjá embættinu og ljúka afgreiðslu á kvörtunum eins fljótt og kostur er. Þá hefur ekki verið unnt að fjölga starfsmönnum í samræmi við fjölgun kvartana sem hefur m.a. leitt til þess að umboðsmaður hefur eins og áður sagði ekki getað sinnt frumkvæðismálum nema í mjög takmörkuðum mæli.

Á árinu 2014 voru 558 mál afgreidd en þau voru 543 árið áður. Síðustu fimm ár hefur fjöldi afgreiddra mála aukist á hverju ári og þetta er auk þess annað árið í röð sem afgreidd mál á árinu eru fleiri en mál sem berast embættinu. Í árslok 2014 var afgreiðslu lokið á 87,5% eða 430 þeirra kvartana sem bárust á árinu. Nær 60% þeirra var lokið innan eins mánaðar. Hlutfallslega er það tvöföldun frá árunum 2012 og 2013 en þá var í kringum 30% afgreiddra mála lokið innan mánaðar. Um 90% mála ársins 2014 var auk þess lokið innan fjögurra mánaða og nær 96% innan sex mánaða frá því að kvörtun barst.



Stytttri afgreiðslutími mála vegna kvartana kemur einnig fram í því að um áramótin 2014/2015 voru 78 mál til athugunar hjá umboðsmanni en þau voru 142 um áramótin 2013/2014 og 191 um áramótin 2012/2013. Mál sem hafa verið til athugunar hjá umboðsmanni um áramót hafa ekki verið færri síðan á árunum 2005 og 2006. Í því sambandi má benda á að þá var árlegur fjöldi nýrra kvartana um 300 en ekki í kringum 500 eins og nú.

Af þeim 78 málum sem voru enn til athugunar hjá umboðsmanni í árslok 2014 var beðið eftir gögnum og skýringum frá stjórnvaldi í 41 máli, í 11 málum var beðið eftir athugasemdum við skýringar viðkomandi stjórnvalds frá þeim aðila sem hafði borið fram kvörtun, sex mál voru í frumathugun hjá umboðsmanni og sex mál biðu frekari athugunar að fengnum gögnum og skýringum stjórnvalda. Í öllum þessum málum, nema einu af þeim síðastnefndu, bárust svör stjórnvalda í desember 2014. Að auki biðu afgreiðslu 14 mál sem hófust fyrir árið 2014 en það voru ýmist frumkvæðisathuganir eða kvartanir sem tengdust slíkum athugunum. Athugunum á tveimur kvörtunum sem bárust á árinu 2013 var enn ólokið um áramót. Í öðru tilvikinu var beðið eftir skýringum stjórnvalda. Í hinu málinu var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem hafði leitað til umboðsmanns við skýringar stjórnvaldsins. Skýringar þess stjórnvalds bárust í desember 2014 en fyrst hafði verið óskað eftir þeim í janúar sama ár.

Sá árangur sem náðist á árinu 2014 við að stytta afgreiðslutíma mála hjá umboðsmanni er fyrst og fremst að þakka samhentu átaki og dugnaði starfsmanna embættisins og því að

kröftunum hefur nánast alfarið verið beint að afgreiðslu mála vegna kvartana. Reynslan hefur verið sú að milli 50 og 60% kvartana er vísað frá að lokinni frumathugun þar sem þær uppfylla ekki lagaskilyrði til að umboðsmaður geti fjallað um þær eða þær gefa ekki tilefni til frekari athugunar, sjá yfirlit yfir skiptingu mála eftir afgreiðslu þeirra 1988-2014, mynd 2.2 í II. kafla. Í árslok 2013 voru gerðar breytingar á verklagi við móttöku og afgreiðslu á nýjum kvörtunum sem miðuðu að því að hraða og einfalda frumathugun kvartana. Markmiðið var annars vegar að ljúka sem fyrst athugun þeirra kvartana sem ekki uppfylla skilyrði eða gefa tilefni til frekari athugunar og hins vegar að betri tími gefist til þess að vinna úr þeim kvörtunum sem sæta nánari athugun og þar sem afla þarf gagna og skýringa frá stjórnvöldum. Í fyrri tilvikunum er málnum lokið með eins stuttu bréfi og kostur er til þess sem borið hefur fram kvörtun. Í síðari tilvikunum er málnum lokið með ítarlegri bréfum til þess sem hefur kvartað. Þar er afstaða umboðsmanns til efnis kvörtunarinnar skýrð, og eftir atvikum ábendingum beint til viðkomandi stjórnvalds um það sem betur mætti fara við úrlausn sambærilegra mála. Þeim getur einnig lokið með álitni umboðsmanns þar sem hann setur fram athugasemdir um starfshætti stjórnvaldsins og tilmæli um úrbætur. Þau tilmæli geta bæði lotið að því að mál viðkomandi verði tekið fyrir að nýju óski sá sem leitað hefur til umboðsmanns eftir því og/eða að umboðsmaður setji fram almenn tilmæli um breytingar á starfsháttum stjórnvaldsins vegna slíkra mála. Samhliða þessum breytingum var á árinu 2014 unnið að því að stytta og einfalda bréf og álit sem umboðsmaður sendir frá sér, eins og talið hefur verið fært, en viðmiðið er þó jafnan að viðtakandanum megi vera ljóst hvers vegna umboðsmaður hefur komist að þeirri niðurstöðu sem þar er lýst og á hvaða rökum hún er byggð. Þetta á t.d. við um bréf þar sem umboðsmaður vísar máli frá að lokinni frumathugun en mikilvægt er að sú afstaða ein og sér sé skýr og gefi þannig ekki ástæðu til þess að viðkomandi telji tilefni til að óska eftir frekari afstöðu umboðsmanns til kvörtunarinnar.

Sú breyting sem gerð var í lok árs 2013 felst í að einn og sami lögfræðingurinn annast móttöku á öllum nýjum kvörtunum viku í senn og sér um að gera tillögu að fyrstu viðbrögðum umboðsmanns í einstökum málum. Á árinu 2014 sinntu þrír lögfræðingar þessum störfum og annarri úrvinnslu kvartana eftir því sem tími gafst til. Þær kvartanir sem þörfuðust frekari athugunar og úrvinnslu fóru til athugunar hjá öðrum lögfræðingum á skrifstofu umboðsmanns. Löglærður skrifstofustjóri embættisins hefur umsjón með móttöku og úrvinnslu á nýjum kvörtunum og verkstjórn við afgreiðslu mála. Á árinu 2014 varð einnig sú breyting í starfi umboðsmanns að sérstakur löglærður aðstoðarmaður umboðsmanns var í starfi allt árið. Þegar ráðið var í starfið 1. nóvember 2013 hafði enginn gegnt því í nokkur ár vegna takmarkaðra fjárveitinga. Aðstoðarmaður umboðsmanns vinnur einkum með umboðsmanni að lokaafgreiðslu þeirra mála sem lokið er með álitum eða lengri lokabréfum.

Eins og áður sagði hafa þessar breytingar átt sinn þátt í auknum afgreiðsluhraða við úrlausn mála vegna kvartana sem berast en breytt verklag eitt og sér hefur ekki dugað til. Fjöldi nýrra kvartana hefur síðustu þrjú ár verið um og yfir 500 á hverju ári og afgreidd mál voru á árinu 2014 alls 558. Það ár voru virkir vinnudagar að teknu tilliti til fridaga og meðalorlofs um 220. Að meðaltali þurfti umboðsmaður því að afgreiða rúmlega 2,5 mál á hverjum virkum vinnudegi. Sé með sama hætti miðað við virka vinnumánuði sem voru 10 á árinu þurfti umboðsmaður að afgreiða 55,8 mál í hverjum mánuði en 46,5 mál hvern mánuð miðað við 12 almanaks mánuði ársins. Það má því ljóst vera að það var mikið álag á starfsfólki umboðsmanns Alþingis á árinu 2014 og það sem af er árinu 2015 hefur lítil breyting orðið á því. Um leið og ég stend í þakkarskuld við starfsfólk mitt fyrir hversu mikið það hefur lagt á sig til að ná þessum árangri hef ég verulegar áhyggjur af þessu aukna álagi. Fjárveitingar til embættisins hafa ekki leyft að þessu álagi sé mætt með yfirvinnu eða fjölgun starfsmanna í samræmi við fjölgun kvartana. Þá er rétt að hafa í huga að umboðsmaður þarf sjálfur eins og lögum um embættið er háttáð að fara yfir og

undirrita lokaafgreiðslu allra mála. Ég hef ítrekað í fyrri ársskýrslum mínum til Alþingis og á fundum með þingnefndum lagt á það áherslu að það verði að vera verkefni Alþingis að taka afstöðu til þess í hvaða mæli það vill í raun gera umboðsmanni Alþingis kleift að rækja það hlutverk sem honum er falið í lögum og þar með þær væntingar sem lögin vekja hjá borgurunum um að þeir geti leitað til umboðsmanns og hann hafi fullnægjandi möguleika til að athuga kvartanir frá þeim og bregðast við ábendingum í formi frumkvæðismála. Ég hef talið að það séu ekki efni til þess að embætti umboðsmanns Alþingis verði mjög stórt eða fjölmennt miðað við umfang og verkefni íslenskrar stjórnslu og þá fjármuni sem unnt er að verja til þeirra mála úr sameiginlegum sjóðum. Staðan nú er hins vegar sú að fjárveitingar og starfsmannafjöldi dugir ekki til þess að sinna þeim kvörtunum sem berast frá borgurunum ef það á að vera unnt að draga úr álagi á starfsmenn.

Samhliða þeim breytingum á afgreiðslu mála vegna kvartana sem lýst hefur verið hér að framan voru þær viðmiðanir sem embættið fylgir um tímamörk skerptar og enn hefur tekist að halda þeim tímamörkum að mestu, þó að frávik verði yfir sumarmánuðina. Þegar kvörtun berst umboðsmanni tekur hann í upphafi afstöðu til þess hvort hún uppfylli skilyrði laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til að vera tekin til nánari athugunar. Er nú miðað við að þessari athugun sé lokið innan fjögurra vikna í stað sex til átta vikna. Eins og áður er miðað við að mál vegna kvartana verði almennt afgreidd innan sex mánaða frá því að öll gögn og skýringar hafa borist þótt verulegur árangur hafi náðst í að stytta þann tíma eins og fram kemur í töflunni hér að framan.

3 Helstu viðfangsefni á árinu

3.1 Skipting eftir málaflokkum

Eins og sjá má af yfirliti yfir skiptingu skráðra mála árið 2014 (sjá yfirlit í kafla II.1.5) eru flest mál sem koma til meðferðar hjá umboðsmanni felld undir flokkinn tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls. Slík mál voru 103 talsins eða um 21% skráðra mála. Hefur slíkum málum fækkað aðeins frá því á síðasta ári þegar þau voru 130 og um 26% skráðra mála. Aðrir málaflokkar sem voru fyrirferðarmiklir í starfi umboðsmanns á árinu tengdust málefnum opinberra starfsmanna (14%) og sköttum og gjöldum (6%) en einnig almannatryggingum (5%) og lögreglu- og sakamálum (5%).

Umboðsmaður fer sjaldnast varhluta af þeim málum sem eru í brennidepli hverju sinni í þjóðfélaginu. Þannig komu nokkur mál til skoðunar á árinu sem tengdust leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána. Barst embættinu m.a. kvörtun sem laut að því að rafræna undirskrift þyrfti til að samþykkja leiðréttingu slíkra lána, sbr. mál nr. 8248/2014, sem gerð er grein fyrir í kafla III.7.1. Jafnframt bárust kvartanir sem beindust að fyrirkomulagi leiðréttingarinnar, t.d. að verðtryggð námslán skyldu ekki vera lækkuð líkt og verðtryggð fasteignalán, sbr. mál nr. 8254/2014, sem reifað er í kafla III.17.3.

3.1.1 Tafir á afgreiðslu máls - málshraði hjá sjálfstæðum stjórnvöldum

Hlutfallslega hefur málum sem tengjast töfum hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls fækkað aðeins frá síðasta ári en þessi málaflokkur hefur almennt verið um eða yfir 20% af heildarfjölda mála á undanförunum árum. Í flestum tilvikum brugðust stjórnvöld við fyrirsprungnum mínum og leiddu mál til lykta eða komu þeim í réttan farveg. Í öðrum tilvikum taldi ég tilefni til að gera athugasemdir í álitum við málshraða eða koma á framfæri skriflegum ábendingum af því tilefni eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.6.

Í þremur af fimm álitum þar sem gerð var athugasemd við málshraða beindust þau að úrskurðarnefnd almannatrygginga þar sem verulega var farið fram úr lögmaeltum fresti til afgreiðslu mála, þ.e. í málum nr. 7181/2012, nr. 7705/2013 og nr. 7851/2014, sem finna

má á í kafla III.1. Í framangreindum málum reyndi á 6. mgr. 8. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, þar sem segir að úrskurðarnefnd almannatrygginga skuli kveða upp úrskurð svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að henni berst mál.

Þegar vísbendingar eru um að ekki sé eingöngu um að ræða tafir í tilteknu máli einstaklings sem leitar til umboðsmanns heldur sé um viðtækari vanda að ræða hef ég í ákveðnum tilvikum óskað eftir upplýsingum frá ráðuneytum um hvort og þá hvernig þau ætli að bregðast við þeim vanda sem snýr að afgreiðslutíma undirstofnana þeirra og lagt áherslu á að úr verði bætt. Hef ég þar í huga að það ráðuneyti sem fer með yfirstjórn málaflokks er oft betur í stakk búið til að bæta úr slíkum vanda en umboðsmaður sem hefur ekki sömu úrræði til að bregðast við. Slík mál eru í ákveðnum tilvikum sett í farveg forathugunar- eða frumkvæðismála hjá embættinu. Þannig lauk ég tveimur frumkvæðismálum á árinu 2014 sem vörðuðu afgreiðslutíma annarra sjálfstæðra stjórnvalda, þ.e. afgreiðslutíma úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða í máli nr. 6716/2011 og afgreiðslutíma Sjúkratrygginga Íslands á umsóknum um greiðslu örorkubóta, sbr. mál nr. 6851/2012. Þá lauk ég jafnframt tveimur forathugunarmálum á árinu er lutu að málshraða úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála annars vegar og úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hins vegar. Nánar er gerð grein fyrir framangreindum málum í kafla I.4.5. Einnig má nefna að forathugunarmál sem lýtur að málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál er enn til meðferðar hjá embættinu. Að lokum má nefna að ég hef fylgst með þróun mála hvað varðar afgreiðslutíma hjá Útlendingastofnun og átti m.a. í samskiptum við innanríkisráðuneytið vegna þess á árinu 2014.

Í ljósi þess sem lýst var hér að framan um þær athugasemdir og ábendingar sem umboðsmaður hefur gert við afgreiðslutíma tiltekinnna úrskurðarnefnda á sviði velferðarmála er rétt að nefna við setningu laga um úrskurðarnefnd velferðarmála sem samþykkt voru 1. júlí 2015 var sérstaklega vísað til þess að þær athugasemdir hefðu orðið tilefni til þess að taka afgreiðslutíma úrskurðarnefnda á velferðarsviði til skoðunar. Með lögnum voru sjö úrskurðar- og kæruneindir á málefnasviði velferðarráðuneytisins sameinaðar, þ. á m. úrskurðarnefnd almannatrygginga, úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða og úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála.

Í 3. mgr. 7. gr. nýju laganna er kveðið á um að úrskurðarnefnd velferðarmála skuli kveða upp úrskurð svo fljótt sem kostur er og „að jafnaði innan þriggja mánaða eftir að henni berst mál nema sérstakar ástæður hamli, og skal kærandi þá upplýstur um ástæður tafar og hvenær vænta má úrskurðar“. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögnum kemur fram að afgreiðslutími hjá þeim úrskurðar- og kæruneindum sem um ræðir hafi í raun verið mun lengri en lög um nefndirnar kveða á um. Sú gríðarlega fjölgun mála sem orðið hafi hjá nokkrum nefndanna á síðustu fimm árum hafi leitt til þess að afgreiðslutími hafi lengst verulega og hafi umboðsmaður Alþingis margsinis gert athugasemdir við málshraða nefndanna. Ástæður þessa hafi í fyrsta lagi verið að ekki hafi fengist nægilegt fjármagn til að ráða nægilega marga starfsmenn til að undirbúa þennan mikla fjölda úrskurða. Í öðru lagi hafi nefndirnar ekki getað annað þessum mála fjölda og í þriðja lagi tæki gagnaöflun og veiting andmælaréttar oft langan tíma. Loks væru sum mál of umfangsmikil til að unnt væri að ljúka þeim innan tveggja til þriggja mánaða frá því að kæra berst. Í frumvarpinu væri því lagt til að nefndin skyldi „að jafnaði“ kveða upp úrskurð innan þriggja mánaða eftir að henni berst mál „nema sérstakar ástæður hamli“ og jafnframt væri ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórn-sýslulaga áréttað um skyldu til að upplýsa aðila um tafir á afgreiðslu máls, ástæður þess og hvenær vænta mætti niðurstöðu.

Ég legg áherslu á að þegar löggjafinn hefur bundið fresti til afgreiðslu mála í lögum, eins og þessum málum, ber stjórnvöldum að haga meðferð mála þannig að lögmæltir frestir til afgreiðslu þeirra séu haldnir. Miða verður við að til grundvallar slíkri lagasetningu

liggi tiltekið mat löggjafans. Annars vegar að eðli viðkomandi máls sé þannig að rétt sé, með tilliti til þeirra hagsmuna sem í hlut eiga, að lögbinda afgreiðslutíma málanna og þá gjarnan við tiltölulega stuttan tíma. Hins vegar að löggjafinn hafi metið það svo að sá tími sem hann lögbindur sé nægjanlegur til afgreiðslu málanna miðað við þær upplýsingar sem gengið er út frá við lagasetninguna. Með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru á lögnum, og því sem fram kemur í lögskýringargögnum, verður ekki annað ráðið en að löggjafinn telji eftir sem áður brýnt að úr málum á þessu sviði séu leyst á tiltölulega skömmum tíma þótt brugðist hafi verið við þeim vanda sem þessi stjórnvöld hafa glímt við á síðustu árum að ákveðnu leyti þar sem hin nýja löggjöf veitir þeim ívið meira svigrúm en áður til að ljúka málum sem krefjast lengri tíma.

3.1.2 Málefni opinberra starfsmanna – aðstoð í ráðningarferli

Mál sem tengjast opinberum starfsmönnum fjölgaði á árinu 2014 töluvert frá fyrra ári, úr 9% af heildarfjölda mála í um 14%. Hlutfall þessa málaflokks árin 2011 og 2012 var um 7% af heildarfjölda mála. Í þessu sambandi má jafnframt nefna að um 22% álita umboðsmanns á árinu 2014 varða opinbera starfsmenn. Eins og fram kemur í kafla I.6 hef ég jafnframt í auknum mæli komið skriflegum ábendingum á framfæri við stjórnvöld um það sem betur megi fara til framtíðar frekar en að taka þau til sérstakrar umfjöllunar í áliti. Þetta á m.a. við um mál sem varða opinbera starfsmenn en sá málaflokkur var um 28% þeirra mála sem urðu tilefni slíkra skriflegra ábendinga á árinu.

Kvartanir sem varða opinbera starfsmenn eru mjög fjölbreyttar og af ýmsum toga en varða einkum ýmsa þætti í tengslum við veitingu starfa en einnig áminningar, breytingar á störfum starfsmanna og starfslok svo eitthvað sé nefnt.

Þær ábendingar sem ég sendi stjórnvöldum á árinu í tengslum við málefni opinberra starfsmanna lúta oftast að tilteknum atriðum í tengslum við veitingu starfa og þá einkum þáttum sem tengjast framsetningu starfsauglýsinga, rökstuðningi fyrir ákvörðun um veitingu starfs og tilkynningum um veitingu starfs. Þær hafa einnig í auknum mæli lotið að aðstoð utanaðkomandi aðila í ráðningarferlinu og skráningu upplýsinga í því sambandi. Þegar stjórnvöld fá utanaðkomandi aðila til að aðstoða sig í ráðningarferlinu, t.d. ráðgjafarfyrirtæki, sérfræðinga á sviði mannauðsmála o.s.frv., þarf að gæta að ákveðnum atriðum og hafa í huga að slíkt leysir ekki veitingarvaldshafa undan þeim skyldum sem á honum hvíla við meðferð málsins á grundvelli laga og óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttarins. Það sama á við þótt lögbundið sé að leita umsagnar tiltekins aðila, eins og reyndi á í máli um skipun í embætti rektors Hólaskóla – Háskólans á Hólum, sbr. mál nr. 7382/2013, í kafla III.12.2. Í málinu lagði settur umboðsmaður áherslu á að ráðherra hafi borið að taka sjálfstæða ákvörðun um skipun í embættið út frá því hver var hæfasti umsækjandinn en hefði bæði verið óheimilt að framselja ákvörðunarvaldið til háskólaráðs, sem var lögbundinn umsagnaraðili, og að fallast á tillögu ráðsins án þess að leggja sjálfstætt mat á umsækjendur.

Með vísan til þess sem að framan greinir þarf veitingarvaldshafi m.a. að tryggja að réttarstaða umsækjenda verði ekki lakari en lög mæla fyrir um. Einnig þarf veitingarvaldshafi að gæta þess að hafa undir höndum allar upplýsingar sem hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins t.d. til að geta metið forsendur niðurstöðu álitsgjafa eða umsagnaraðila, sem á að byggja á í stjórnsýslumáli, og þá hvort hún sé forsvaranleg og rétt. Auk þeirra ábendingabréfa sem ég sendi á árinu til stjórnvalda þar sem vikið var að framangreindum sjónarmiðum þá fjallaði ég um eitt slíkt mál í áliti nr. 7241/2012, sbr. umfjöllun í kafla III.12.1, þar sem niðurstaða mín var sú að skortur á að skrá niður upplýsingar sem komu fram í viðtölum við umsækjendur um starf forstjóra Fjármálaeftirlitsins og kynningu þeirra fyrir stjórn eftirlitsins, sem höfðu þýðingu við niðurstöðu málsins, hefði ekki verið í samræmi við upplýsingalög. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefði jafnframt borið að hlutast til um að

matsnefnd, sem fengin var til aðstoðar í ráðningarferlinu, myndi skrá upplýsingar sem fram komu í viðtölum og afhenda stjórninni áður en ákvörðun var tekin um skipun í embættið.

3.1.3 Skattar og gjöld

Þrátt fyrir að töluverður fjöldi kvartana sem tengjast sköttum og gjöldum berist embættinu ár hvert þá lýkur stórum hluta þeirra án nánari athugunar af hálfu umboðsmanns. Ástæðurnar má að meginstefnu rekja til þess að annars vegar lúta þessar kvartanir oft að málum sem eru enn til meðferðar innan stjórnarsýslunnar. Meðal skilyrða fyrir því að umboðsmaður geti tekið kvörtun til skoðunar er að aðili þarf að tæma kæruleiðir áður, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í slíkum tilvikum er aðila almennt leiðbeint hvert hann getur leitað með málið en um leið bent á að hann geti leitað aftur til umboðsmanns þegar endanleg niðurstaða er komin í málið. Af þeim kvörtunum sem berast embættinu verður ráðið að erfitt getur verið fyrir hinn almenna borgara að átta sig á uppbyggingu skattkerfisins og hvaða stofnanir bera ábyrgð á einstökum málum. Að einhverju leyti gæti það skýrt þann fjölda kvartana sem berst umboðsmanni í þessum málaflokki þar sem ekki er búið er að nýta þau úrræði sem eru til staðar innan stjórnarsýslunnar áður en leitað er til embættisins.

Hins vegar lúta kvartanir í þessum málaflokki oft að löggjöf sem Alþingi hefur sett og þá skattheimtu eða gjaldtöku sem með skýrum hætti er kveðið á um í lögum. Eins og fram kemur í a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 tekur starfssvið umboðsmanns ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Af því leiðir að umboðsmaður fjallar almennt ekki um slíkar kvartanir þar sem þær beinast í reynd að lagasetningu og þar með störfum Alþingis. Í máli nr. 8118/2014 reyndi á eitt slíkt mál þar sem aðili kvartaði yfir því að lagður væri á hann skattur sem næmi upphæð sóknargjalds umfram þá sem væru skráðir í lífsskoðunar- og trúfélög. Í bréfi til aðila málsins benti ég á að af ákvæðum þeirra laga sem á reyndi leiddi að í reynd innheimti ríkið engin sóknargjöld heldur veri um að ræða að framlagið væri reiknað samkvæmt lögum á grundvelli tiltekinna viðmiða, þ.e. hlutdeild í tekjuskatti. Þannig lægi fyrir sú afstaða löggjafans að fjármögnun lífsskoðunar- og trúfélaga af hálfu ríkisins skyldi háttáð með þessum hætti. Nánar er gerð grein fyrir málinu í kafla III.17.2.

3.1.4 Almennatryggingar

Málefni sem tengjast almennatryggingum voru eins og áður nokkuð fyrirferðamikil í störfum umboðsmanns. Slíkar kvartanir varða í mörgum tilvikum ákvarðanir Tryggingastofnunar ríkisins í tengslum við ellilífeyrismál og örorkumál eða ákvarðanir Sjúkratrygginga Íslands í tengslum við fyrirkomulag greiðsluþátttöku sjúkratrygginga. Slík mál geta almennt komið til skoðunar umboðsmanns eftir að úrskurðarnefnd almennatrygginga hefur fjallað um málið.

Grundvöllur ákvarðana stjórnvalda á sviði almennatrygginga byggir oft á mati sérfræðinga, t.d. lækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna. Slíkar matskenndar stjórnvaldsákvarðanir þurfa ekki aðeins að uppfylla þær kröfur sem leiða af almennum grundvallarreglum stjórnarsýsluréttarins um undirbúning ákvörðunar og þá málsmeðferð sem þarf að viðhafa af því tilefni heldur þarf ákvörðunin að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Eftirlit umboðsmanns í slíkum tilfellum beinist fyrst og fremst að því hvort þessum reglum hafi verið fylgt við ákvörðunina. Athugun umboðsmanns tekur þannig m.a. til þess hvort stjórnvald hafi dregið forsvaranlegar ályktanir af þeim upplýsingum sem það hefur haft undir höndum, eins og nánar er vikið að í umfjöllun um rannsóknarregluna hér á eftir, sbr. kafli I.3.2.2. Þegar mat stjórnvalds byggist á læknisfræðilegum sjónarmiðum er umboðsmaður hins vegar almennt ekki í stakk búinn að endurskoða slíkt mat efnislega sem byggir á þekkingu og reynslu viðkomandi sérfræðings á ákveðnu sviði. Umboðsmaður hefur þó heimild í 6. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, til að leita

aðstoðar sérfræðinga þegar sérstaklega stendur á og afla nauðsynlegra sérfræðigagna. Í máli nr. 7181/2012, sbr. kafli III.1.1, nýtti umboðsmaður þessa heimild og fékk umsögn sérfræðings í ljósi atvika í málinu þar sem reyndi á skilyrði laga um sjúkratryggingar.

3.1.5 Lögreglu- og sakamál

Flestar kvartanir sem berast embættinu og lúta að lögreglu- og sakamálum varða með einhverjum hætti samskipti lögreglu og borgaranna, t.d. framgöngu lögreglu í tengslum við beitingu þvingunarúrræða eða rannsókn mála. Þar sem ekki er hægt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í máli beinast flestar kvartanir í þessu málaflakki að embætti ríkissaksóknara. Í öðrum tilvikum eru slík mál oft enn til meðferðar á stjórnvísunni þegar kvartað er eða til meðferðar hjá dómstólum og koma af þeim sökum ekki til frekari skoðunar hjá umboðsmanni að svo stöddu.

Ríkissaksóknari hefur talsvert svigrúm við mat á þeim ákvörðunum sem honum er falið lögum samkvæmt. Af því leiðir að athugun umboðsmanns Alþingis á ákvörðunum hans beinist einkum að því að kanna hvort gætt hefur verið að réttum málsmeðferðarreglum við meðferð málsins og hvort niðurstaða í máli sé reist á málefnalegum sjónarmiðum og forsvaranlegu mati á gögnum máls. Umboðsmaður er hins vegar almennt ekki í aðstöðu til að leggja sjálfstætt mat á t.d. hvort efni séu til að hefja eða halda rannsókn sakamáls áfram og þá með það fyrir augum að leggja grundvöll að ákvörðun um saksókn í málinu. Í þessu sambandi hefur umboðsmaður, eins og í öðrum sambærilegum málum, jafnframt litið til þess að almennt er viðurkennt að ríkissaksóknari og aðrir handhafar ákærvalds hafi ákveðið svigrúm, m.a. að virtu eðli og alvarleika ætlaðs brots og sönnunarstöðu, til að meta hvort fjármunum, mannafla og öðrum takmörkuðum gæðum skuli varið í þágu rannsókna tiltekens máls. Embætti ríkissaksóknara er samt sem áður hluti af stjórnvísunni og þótt umboðsmaður hafi gætt varfærni í endurskoðun ákvarðana ríkissaksóknara eru þær ekki undanskildar eftirlitsheimildum umboðsmanns. Á árinu lauk settur umboðsmaður þannig máli sem laut að ákvörðun ríkissaksóknara um að falla frá saksókn gegn tilteknum aðila, sbr. mál nr. 7395/2013, sem reifað er í kafla III.8.1. Nánar er gerð grein fyrir málinu í tengslum við umfjöllun um eftirlit með handhöfum ákærvalds hér á eftir.

Á árinu 2014 lauk ég jafnframt forathugunarmáli sem laut að eftirliti með störfum lögreglu. Eins og rakið var í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2013, bls. 15 og 95-96, urðu athuganir mínar á málum sem varða störf lögreglu tilefni til að huga að því hvaða úrræði standa borgurunum 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. Ég taldi því rétt að benda ráðherranum á að kanna hvort ástæða væri til að meta þörf á auknum úrræðum 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. Hinn 23. júní 2014 barst mér svarbréf innanríkisráðuneytisins þar sem m.a. var upplýst að ákveðið hefði verið að skipa starfshóp um eftirlit með starfsháttum lögreglu. Því var jafnframt lýst að starfshópurinn myndi leggja mat á núverandi kerfi, lagareglur og myndi eftir því sem við ætti gera tillögur að breyttu verklagi og laga-breytingum. Með vísan til svara ráðuneytisins, sem nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.5, taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar og lauk málinu með bréfi, dags. 8. júlí 2014.

3.1.6 Fæðingar- og foreldraorlof

Embættinu bárust nokkrar kvartanir á árinu er lútu að fæðingar- og foreldraorlofs-málum. Tvö álit lútu að slíkum málum þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að úrskurðir

úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála hefðu ekki verið í samræmi við lög, sbr. mál nr. 7775/2013 og nr. 7790/2013 sem nánar er gerð grein fyrir í kafla III.4.

Mál umræddra aðila voru endurupptekin með vísan til niðurstöðu umboðsmanns en þau höfðu einnig víðtækari áhrif að því leyti að nokkur fjöldi svokallaðra ofgreiðslumála hjá Fæðingarorlofssjóði voru jafnframt endurupptekin af sama tilefni. Í kjölfar niðurstöðu minnar og fundar með stjórnvöldum var mér tilkynnt að Fæðingarorlofssjóður hefði hafið vinnu við að endurupptaka nokkurn fjölda sambærilegra mála, allar fyrri ákvarðanir sjóðsins sem um ræddi yrðu afturkallaðar, kröfur felldar niður og allar endurgreiðslur borgaðar til baka með vöxtum í samræmi við lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof.

3.1.7 Hlutverk ríkislögmans

Á árinu reyndi á álitaefni í tengslum við hlutverk ríkislögmans og annarra stjórnvalda þegar bótakröfum er beint að ríkissjóði, eins og lögum nr. 51/1985, um ríkislögmann, er háttað. Um þetta atriði er fjallað í máli nr. 7326/2013, kafla III.6.3. Af því tilefni sendi settur umboðsmaður heilbrigðisráðherra og ríkislögmanni bréf sem voru rituð í framhaldi af athugun hans á kvörtun einstaklings sem hafði beint bótakröfu til Landspítala háskóla-sjúkrahúss eftir að álit landlæknis í máli hans lá fyrir. Spítalinn áframsendi erindi hans til ríkislögmans sem hafnaði bótaskyldu á grundvelli þess að bótakrafan væri fyrnd samkvæmt lögum nr. 14/1905, um fyrning skulda og annarra kröfurettinda. Kvörtun viðkomandi einstaklings til umboðsmanns laut m.a. að töfum á meðferð málsins hjá landlækni og að krafan hefði fyrnst á meðan málið var þar til meðferðar. Afstaða velferðarráðuneytisins til málsins byggðist á því að það væri hlutverk ríkislögmans að fara með uppgjör slíkra bótakrafna, engar undantekningar væru í gildi varðandi fyrningu mála í þessum málaflokki og því gæti ráðuneytið ekki tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri til þess að íslenska ríkið bæri ekki fyrir sig fyrningu í málinu.

Í bréfi setts umboðsmanns til velferðarráðuneytisins var lögð áhersla á að af lögum nr. 51/1985, um ríkislögmann, og lögskýringargögnum yrði ekki annað ráðið en að þrátt fyrir að lögin fælu í sér umboð til handa ríkislögmanni til málflutnings og uppgjör bótakrafna, sem beint væri að ríkinu, lægi ákvörðunarvald um það hvort bótaskylda væri viðurkennd í einstökum tilvikum eftir sem áður hjá þeim aðilum sem kröfum væri beint að þótt ríkislögmaður kynni að veita stjórnvöldum ráðgjöf vegna slíkra mála. Með vísan til þess taldi hann að það væri á hendi ráðuneytis heilbrigðismála að taka afstöðu til bótakrafna sem beint væri að ríkinu vegna mistaka sem ættu sér stað við veitingu heilbrigðisþjónustu. Af þessu leiddi að afstaða ríkislögmans til umrædds erindis girti ekki fyrir að ráðuneytið tæki afstöðu til kröfu viðkomandi einstaklings.

Þá tók settur umboðsmaður fram að þótt sjónarmið væru uppi um að skaðabótakrafa viðkomandi væri fyrnd útilokaði það ekki að ráðuneytið tæki afstöðu til bótakröfunnar og tæki í framhaldinu ákvörðun um hvort leita ætti leiða til að rétta hlut viðkomandi, teldi það á annað borð að stjórnvöld hefðu valdið viðkomandi tjóni með bótaskyldri háttsemi. Í kjölfar bréfs setts umboðsmanns tók ráðuneytið málið aftur til meðferðar og lagði fyrir ríkislögmann að semja um bætur til handa umræddum einstaklingi.

3.2 Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar

3.2.1 Almennt

Í starfi umboðsmanns reynir á túlkun og beitingu ýmissa lagabálka og stjórnvaldsfyrirmæla en athuganir hans beinast oftast að því hvort og þá hvernig stjórnvöld hafa fylgt reglum stjórnarsýsluréttarins, bæði skráðum og óskráðum. Á undanförunum árum hefur mest reynt á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, rökstuðningsreglu 22.

gr. laganna og málshraðareglu 9. gr. sömu laga og ekki verður séð að mikil breyting hafi orðið þar á. Þá komu aðrar reglur stjórnarsýslulaga jafnframt til skoðunar á árinu eins og andmælaregla 13. gr. laganna auk þess sem oft reynir á ýmsar óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar sem m.a. tengjast svörum stjórnvalda við erindum sem þeim berast.

3.2.2 Rannsóknarreglan – forsvaranlegt mat á gögnum máls

Rannsóknarregla stjórnarsýsluréttar er ein af þeim reglum sem hvað mest reynir á í störfum umboðsmanns. Hluti af rannsókn stjórnvalds er leggja mat á þau gögn sem liggja fyrir um tiltekin atriði í viðkomandi máli. Í slíkum tilvikum verður stjórnvald að kanna með fullnægjandi hætti og leggja forsvaranlegt mat á þau sem og hvort leggja eigi slík gögn til grundvallar niðurstöðu í málinu. Í málaflokkum eins og á sviði almannatrygginga reynir iðulega á atriði þar sem sérfræðilegt mat liggur til grundvallar ákvörðun, t.d. mat læknis í tengslum við ákvarðanir á sviði almannatrygginga.

Á framangreind sjónarmið reyndi í tveimur álitum á árinu, nr. 7705/2013 og 7851/2014, sem reifuð eru í kafla III.1, og vörðuðu rétt til örorkulífeyris. Í báðum þessum málum var það niðurstaða mín að úrskurðarnefndin hefði ekki sýnt fram á að úrskurðir hennar væru reistir á forsvaranlegu mati á gögnum málsins og þar með ekki verið í samræmi við lög. Í málunum hafði verið byggt á tilteknum staðhæfingum sem ekki var séð að ættu sér stoð í sérfræðilegum gögnum málsins og ekki gerð grein fyrir þeim upplýsingum eða gögnum sem byggt hafi verið á í því sambandi.

Ekki er útilokað að úrskurðaraðilar í stjórnarsýslunni, sem m.a. eru skipaðar tilteknum sérfræðingum, geti byggt niðurstöðu sína á sérfræðilegu mati sem er frábrugðin mati sérfræðinga sem fram kemur í gögnum málsins. Sú niðurstaða verður þó að vera byggð á forsvaranlegu mati stjórnvalds á þeim gögnum sem liggja fyrir í málinu. Það leiðir jafnframt af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og almennum sönnunarkröfum í málum af þessu tagi að það verður að liggja fyrir á hvaða upplýsingum eða gögnum slík niðurstaða er reist.

3.2.3 Andmælareglan í tengslum við álitsumleitan

Eitt meginmarkmið andmælareglunnar, sem lögfest er í 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, er að aðili máls skuli eiga kost á því að gæta réttar síns og hagsmuna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um efni þess og framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans.

Í þeim tilvikum þar sem stjórnvald leitar eftir aðstoð utankomandi aðila í stjórnarsýslumáli þar sem t.d. er aflað sérfræðiumsagnar, hvort sem slíkt er lögbundið við meðferð málsins eða ekki, er mikilvægt að aðili máls eigi raunhæfan möguleika á að kynna sér slíkar umsagnir og tjá sig um efni þeirra og þar með gæta hagsmuna sinna áður en stjórnvald tekur ákvörðun, þ.e. í þeim tilvikum þar sem styðjast á við þær. Ef byggja á að einhverju leyti á slíku áliti sérfræðings eða álitsgjafa við niðurstöðu stjórnvalds, þær upplýsingar hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins og afstaða aðila máls til þeirra upplýsinga liggur ekki þegar fyrir í málinu verður stjórnvald almennt að veita aðila máls færi á að kynna sér hana og eftir atvikum koma á framfæri athugasemdum sínum. Þrátt fyrir að slík umsögn kunni að vera byggð á sérfræðilegri þekkingu álitsgjafa og sett fram á grundvelli þekkingar hans og reynslu á tilteknu sviði getur stjórnvald almennt ekki borið fyrir sig að það þjóni engum tilgangi að veita aðila máls tækifæri á að tjá sig um hana af þeim sökum eða að umsögn styðji einungis þá niðurstöðu sem stjórnvald hefði hvort sem er komist að í málinu.

Á framangreind sjónarmið reyndi með ákveðnum hætti í tveimur málum sem lauk með álitum á árinu, í málum nr. 7817/2013 og nr. 7327/2013. Í fyrra málinu féllst ég ekki á þá afstöðu ríkisstollanefndar að ekki hafi verið þörf á að kynna félagi þá sérfræðilegu

álitsgerð sem nefndin aflaði frá álitsgjafa áður en hún kvað upp úrskurð sinn í máli þess. Eins og atvikum málsins var háttað taldi ég ekki hægt að álykta með öðrum hætti en að sérfræðiálitið hefði lotið að atriðum sem deilt var um í málinu og höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn þess. Ég gat því ekki fallist á þá afstöðu nefndarinnar að það hefði ekki þjónað tilgangi að gefa félaginu kost á að tjá sig um þær upplýsingar sem komu fram í álitinu. Í síðara málinu reyndi að hluta á sambærilegt álitaefni í tengslum við umsögn sérfræðings til landlæknis áður en landlæknir gaf út álit sitt í tilteknu máli þar sem byggt var á umsögninni.

Þá ber að hafa í huga að þrátt fyrir að stjórnvald telji slíkar sérfræðiumsagnir eða gögn ívilnandi fyrir aðila máls kunna atvik máls að vera með þeim hætti að veita þarf aðila tækifæri til að kynna sér þau og koma að athugasemdum sínum. Í máli nr. 7675/2013 vék ég að þeirri afstöðu innanríkisráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á að veita aðila máls andmælarétt við meðferð máls hans á fyrsta stjórnsvæðingunni vegna tiltekinnar umsagnar fluglæknis en málið varðaði ákvörðun um útgáfu heilbrigðisvottorðs flugliða. Sú afstaða ráðuneytisins byggðist á því að ákvörðunin hefði verið ívilnandi fyrir aðila máls en hann hafði fengið útgefið heilbrigðisvottorð. Ég taldi þá forsendu ekki í samræmi við atvik málsins, en aðili hafði í þessu tilviki ekki talið sig hæfan til flugmannsstarfa, og vinnubrögð ráðuneytisins því gagnrýniverð.

3.2.4 Svör við erindum borgaranna

Þau erindi sem koma til skoðunar umboðsmanns eru fjölbreytt og geta varðað allt frá almennum erindum borgaranna til mála sem hafa verið lögð í formlegan farveg kærumáls hjá stjórnvaldi. Í ákveðnum tilvikum má sjá að hluti þess ágreinings eða umkvörtunarfnefnis sem er uppi í viðkomandi máli á rót sína að rekja til þess að svör stjórnvalda við erindum borgaranna hafa ekki verið nægilega skýr eða mál ekki lagt í réttan farveg af hálfu stjórnvalda í upphafi. Það getur leitt til þess að mál vinda upp á sig og verða óþarflega umfangsmikil og tímafrek fyrir alla aðila miðað við upphaflegt tilefni. Það kemur m.a. til af því að borgarinn áttar sig ekki á hver staða máls hans er eftir að hafa fengið svör stjórnvaldsins eða í hvaða farveg það hefur verið lagt og veit ekki til hvaða úrræða hann getur gripið í framhaldinu til að gæta hagsmuna sinna.

Ég tel til mikils að vinna ef stjórnvöld leggja í upphafi ígrundað mat á efni þeirra erinda sem þeim berast og eftir atvikum gangi eftir því hvort um er að ræða almenna ábendingu eða mál sem varðar viðkomandi einstakling og þá hvort hann óskar eftir atbeina stjórnvaldsins af því tilefni. Telji stjórnvald að erindi falli ekki undir málefnasvið þess, eða tekur það til skoðunar sem almenna ábendingu, ber engu að síður að svara slíku erindi með formlegum og skriflegum hætti. Það ræðst síðan af eðli erindis, því málefnasviði sem það tilheyrir og málsatvikum að öðru leyti hvaða kröfur verða leiddar af lögum, skráðum og óskráðum, og vönduðum stjórnsvæðingum til þeirra svara sem stjórnvöld veita vegna slíkra erinda borgaranna. Þá leiðir af 1. mgr. 7. gr. stjórnsvæðingalaga nr. 37/1993 og óskráðri leiðbeiningarreglu að stjórnvöldum er skylt að veita þeim sem til þeirra leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þeirra. Stjórnvöld þurfa að gæta þess að skýrt sé gagnvart þeim sem leitar til þeirra hvort og þá með hvaða hætti mál hans hefur verið tekið til meðferðar. Þetta á ekki síður við ef reynir á aðkomu fleiri stjórnvalda að sama máli.

Ástæða þess að ég nefni framangreint er m.a. að á þessum sjónarmið reyndi í í máli nr. 7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012, sem fjallað er um í kafla I.6.1. Þar hafði einstaklingur leitað til nokkurra stjórnvalda með sama mál án þess að fá fullnægjandi svör eða skýringar á því í hvaða farveg mál hans hafði verið lagt í upphafi sem leiddi m.a. til þess að hann gekk með málið á milli stjórnvalda með tilheyrandi töfum á meðferð þess.

3.2.5 Lok stjórnssýslumála

Í þremur álitum sem tengdust opinberum starfsmönnum á árinu var gerð athugasemd við starfshætti stjórnvalda í tengslum við ákvarðanir þeirra um ljúka ekki ráðningarferli eftir að hafa auglýst starf opinberlega. Nánar er gerð grein fyrir umræddum málum í kafla III.12, sbr. mál nr. 7408/2013, nr. 7889/2014 og nr. 7923/2014, þar sem reynir þó á mismunandi þætti í tengslum við slíkar ákvarðanir.

Stjórnvöld verða almennt að hafa í huga að þegar þau hafa með opinberri auglýsingu hafið tiltekið stjórnssýslumál, og taka síðan ákvörðun um að ráða ekki í starfið á þeim forsendum, þá markar slík ákvörðun lyktir þess gagnvart umsækjendum um starfið. Þótt stjórnvöldum sé heimilt að ákveða að ráða ekki í auglýst starf, þá leysir það viðkomandi stjórnvald ekki undan því að ljúka því stjórnssýslumáli gagnvart þeim sem voru aðilar að því í formi ákvörðunar sem uppfyllir þær réttaröryggiskröfur sem reglur stjórnssýslu-laganna kveða á um. Ég legg áherslu á að í slíkri kröfu felst auk þess aukið aðhald gagnvart þeim sem fer með ráðningarvaldið að málefnaleg sjónarmið búi að baki ákvörðuninni.

3.3 Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis

3.3.1 Fyrirspurnir umboðsmanns

Hluti af þeim aðgerðum sem embættið hefur gripið til í kjölfar aukins umfangs starfseminnar lýtur að verklagi og meðferð kvörtunarmála m.a. í því skyni að stytta afgreiðslutíma, eins og áður hefur verið gerð grein fyrir. Lögð hefur verið aukin áhersla á að afmarka í upphafi þau atriði sem athugun umboðsmanns lýtur að og setja fyrirspurnir fram með þeim hætti að stjórnvöld geti áttað sig á afmörkun málsins af hálfu umboðsmanns. Þetta er einnig liður í því að leggja grunn að því að leysa megi úr málinu af hálfu umboðsmanns með eins stuttu bréfi eða álitum og kostur er. Reynsla síðustu ára sýnir aftur á móti að svör stjórnvalda taka í ákveðnum tilvikum ekki nægilegt mið af þeim fyrirspurnum sem beint er til þeirra af hálfu umboðsmanns. Í ýmsum tilvikum telja stjórnvöld tilefni til þess að senda umboðsmanni sjálfstæða lýsingu á málsatvikum og forsendum sem þau telja að verði að líta til, oft í löngu máli. Óskýr eða óljós svör stjórnvalda hafa líka þau áhrif að erfiðara verður um vik að varpa ljósi á málsatvik og leysa úr viðkomandi máli. Þetta getur síðan leitt til þess til að meðferð málsins getur dregist enn frekar hjá embættinu þar sem jafnvel þarf að ítreka fyrri fyrirspurnir til stjórnvalda. Hér þurfa stjórnvöld að hafa í huga að athugun umboðsmanns beinist almennt að máli sem stjórnvaldið hefur þegar leyst úr eða tekið ákvörðun um. Þar með eiga þegar að liggja fyrir í gögnum málsins þær upplýsingar og forsendur fyrir niðurstöðunni sem umboðsmaður þarf að fá til að taka afstöðu til málsins. Hafi verið nægjanlega vandað til afgreiðslu málsins ætti því ekki að þurfa nema í undantekningartilvikum að setja fram langar skriflegar útskýringar vegna málsins umfram það að svara beint og skýrt þeim spurningum sem umboðsmaður beinir til stjórnvaldsins.

Það hefur áður komið fram að liður í þeim breytingum á verklagi sem gerðar hafa verið hjá umboðsmanni Alþingis að undanförunu er að stytta eins og kostur er texta þeirra bréfa og álita sem umboðsmaður sendir frá sér. Í ljósi þeirrar þróunar sem ég hef séð í bréfum stjórnvalda til mín og einnig kvörtunum sem lögmenn senda umboðsmanni fyrir hönd umbjóðenda sinna tel ég ástæðu til að minna á að hvort sem það er á vettvangi stjórnvalda, svo sem við rekstur mála fyrir ráðuneytum og úrskurðarnefndum, eða hjá umboðsmanni Alþingis er mikilvægt að þeir sem búa yfir sérfræðikunnáttu við meðferð slíkra mála gæti þess eins og kostur er að hafa alla skriflega umgjörð þessara mála eins skýra og stutta og kostur er. Annað er til þess fallið að íþyngja í meira mæli en þörf er á meðferð þessara mála borgaranna.

3.3.2 Upplýsingar um atvik máls

Samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður krafði stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Eina undantekningin þar frá eru upplýsingar um öryggismál ríkisins og utanríkismál sem leynt skulu fara nema ráðherra þeirra mála samþykki. Í frumvarpi sem varð að fyrstu lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði í athugasemdum við þetta ákvæði að víðtæk heimild umboðsmanns til að krefja stjórnvöld um upplýsingar væri nauðsynleg til að frumvarpið, ef að lögum yrði, næði tilgangi sínum. (Alþt. 1986-1987, A-deild bls. 2561.) Forsenda þess að umboðsmaður geti rækt eftirlitshlutverk sitt er að stjórnvöld svari fyrirspurnum umboðsmanns og láti honum í té réttar upplýsingar um málsatvik. Þessi sannleiksskylda er í raun grundvöllur þess fyrirkomulags sem Alþingi og fleiri þjóðþing hafa valið að hafa á eftirliti með stjórnsýslunni í þágu borgaranna.

Ég minni á að umboðsmaður hefur engar valdheimildir gagnvart stjórnvöldum umfram það að geta krafði stjórnvöld um nauðsynlegar upplýsingar til að byggja á við mat sitt á ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda. Þegar umboðsmaður óskar eftir beinum upplýsingum og gögnum um atvik máls legg ég áherslu á að réttar upplýsingar um málsatvik eru í senn forsenda þess að umboðsmaður geti lagt mat á réttmæti ákvarðana og athafna stjórnvalds miðað við raunveruleg málsatvik og veitt Alþingi réttar upplýsingar um starfshætti stjórnvalda. Minnt skal á að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997 er stjórnvöldum skylt að afhenda umboðsmanni umbeðin gögn og um meðferð þeirra og þagnarskyldu fer eftir 8. gr. sömu laga. Að sama skapi er slíkt grundvöllur fyrir því að starf umboðsmanns og niðurstöður hans geti orðið þáttur í þinglegu eftirliti Alþingis sjálfs með framkvæmdarvaldinu. Ég tel það því mjög alvarlegt ef stjórnvöld sinna ekki þessari skyldu sinni og slíkt heyrir sem betur fer til undantekninga. Í slíkum tilvikum er eina úrræði umboðsmanns að ítreka beiðni sína um svör og ef það ber ekki árangur að upplýsa Alþingi um stöðuna.

3.3.3 Upplýsingar um lagagrundvöll ákvörðunar

Með vísan til þess sem að framan er rakið þarf að gera greinarmun á beinum upplýsingum og gögnum um atvik máls og hins vegar hvaða skýringum stjórnvald kys að koma á framfæri við umboðsmann í tilefni af athugun hans á ákvörðun eða athöfn viðkomandi stjórnvalds. Málið horfir því öðruvísi við þegar kemur t.d. að lagaatriðum. Þá þurfa stjórnvöld vissulega að gera sér grein fyrir því á hvaða lagagrundvelli þau hafa byggt ákvarðanir sínar og athafnir en að öðru leyti er það undir þeim komið hversu langt þau telja rétt að ganga í að taka afstöðu til lagaatriða í einstöku máli sem umboðsmaður hefur til athugunar. Hlutverk umboðsmanns er síðan að taka sjálfstætt afstöðu til þess hvort og hvernig stjórnvöld hafa fylgt þeim reglum sem umboðsmaður telur eiga við í viðkomandi máli. Eins og áður segir vill þó brenna við að stjórnvöld gæti ekki nægilega að svör þeirra og skýringar taki mið af þeim fyrirspurnum sem umboðsmaður hefur beint til þeirra. Ég tel af því tilefni ástæðu til að leggja áherslu á mikilvægi þess að svör stjórnvalda til umboðsmanns séu skýr og glögg um þau tilteknu atriði sem umboðsmaður hefur beint fyrirspurnum sínum að og skýringar þeirra taki mið af þeirri afmörkun sem umboðsmaður hefur lagt upp með í fyrirspurnarbréfum sínum.

Vert er að geta sömu tilhneigingar hefur gætt hjá lögmonnum sem leggja fram kvörtun í tilteknu máli fyrir hönd umbjóðenda sinna. Oft eru þessar kvartanir langar og þar er teft fram fjölmörgum röksemdum og lagareglum án þess að þess sé alltaf nægjanlega gætt að setja þær í samhengi við þá úrlausn eða athöfn sem kvörtunin beinist að. Í ákveðnum tilvikum hef ég talið ástæðu til að koma á framfæri ábendingum við viðkomandi lögmann og leggja áherslu á mikilvægi þess að þær kvartanir sem sendar eru umboðsmanni, ekki síst fyrir milligöngu lögmannna, séu skýrar og glöggar um þau tilteknu atriði sem

umbjóðendur þeirra óska eftir að umboðsmaður taki til skoðunar. Almennt á t.d. ekki að vera þörf á því í kvörtunum til umboðsmanns að setja fram ítarlegar skýringar og sjónarmið um túlkun þeirra lagareglna sem talið er að stjórnvöld hafi ekki fylgt. Ég minni á að athugun umboðsmanns á lagagrundvelli þess máls sem kvörtun hljóðar um fer fram með sjálfstæðum hætti af hálfu umboðsmanns og starfsmanna hans. Að þessu leyti er ákveðinn munur á starfi umboðsmanns og dómstóla.

3.3.4 Afstaða stjórnvalda til fyrirspurna umboðsmanns

Í fyrri skýrslum umboðsmanns hefur þess verið getið að þess sjái stað í einhverjum tilvikum að stjórnvöld beiti reglum réttarfars í stjórnsýslumálum. Við rekstur einkamála fyrir dómstólum gilda ákveðnar réttarfarsreglur og sjónarmið, svo sem málsforræðisreglan og útilokunarreglan, sem eiga ekki við í störfum stjórnvalda. Segja má að rannsóknarregla stjórnsýsluréttar byggi á andstæðum sjónarmiðum, þ.e. í stað þess að aðilar hafi forræði á kröfugerð sinni, rökum og ágreiningsatriðum og þeir þurfi að koma málsástæðum og mótmælum á framfæri jafnskjótt og tilefni er til er markmið rannsóknar stjórnvalda að leiða hið sanna og rétta í ljósi í hverju máli. Þá eru stjórnvöld ekki bundin af málsástæðum eða lagarökum aðila máls, eða eftir atvikum lægra setts stjórnvalds, auk þess sem aðili máls hefur víðtækar heimildir til að koma að nýjum kröfum, málsástæðum og upplýsingum um málsatvik undir rekstri stjórnsýslumáls.

Segja má að einn angi af þessu komi fram með þeim hætti að stjórnvöld virðast stundum líta á athuganir umboðsmanns í einstökum málum sem einhvers konar málarekstur og bregðast þá við fyrirspurnum með þeim hætti að líkara er að þau séu að taka til varna í dómsmáli frekar en veita umboðsmanni þær skýringar og svör sem hann hefur óskað eftir. Svör stjórnvalda eru þá sett fram með þeim hætti að í stað þess að veita hlutlæga umsögn eða nánari skýringar á því hvernig leyst var úr málinu gengur stjórnvaldið lengra en áður í að rökstyðja tiltekna ákvarðanir eða verja fyrri athafnir og leggja fram ítarlegar viðbótarröksemdir því til stuðnings. Í sumum tilvikum verður hins vegar ekki annað séð en að athugun umboðsmanns, sem gerð hefur verið grein fyrir í fyrirspurnarbréfi hans, hafi leitt í ljós að meðferð málsins hafi verið ábótavant og réttara væri að taka það til endurskoðunar. Töluverðan tíma getur tekið að vinna úr slíkum málum þegar erfitt reynist að fá þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar sem aftur getur valdið töfum á afgreiðslu málsins hjá umboðsmanni.

Hafa verður í huga að markmið umboðsmanns er að gæta þess að borgararnir fái þann rétt sem þeir eiga lögum samkvæmt. Af því leiðir að mikilvægt er að stjórnvöld séu tilbúin að taka til skoðunar hvort eitthvað hafi farið úrskeiðis við meðferð mála í stað þess að líta svo á að það, eða einstakir starfsmenn, hafi sérstakra hagsmuna að gæta og þurfi að verja þær athafnir og ákvarðanir sem þegar hafa verið teknar ef vísbendingar eru um að þörf sé á endurskoðun.

3.4 Viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns

3.4.1 Eftirlit umboðsmanns með stjórnsýslunni

Umboðsmanni Alþingis er falið það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslunni. Þetta eftirlit er hluti af eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu og tekur til allra þeirra sem fara með stjórnsýsluvald nema undantekningar séu gerðar frá því í lögum. Þrátt fyrir að stjórnvöld bregðist almennt vel við fyrirspurnum umboðsmanns sem og tilmælum og ábendingum eru þó undantekningar frá því. Virðist það einkum eiga við um þau stjórnvöld sem ráðherra fer ekki með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart og eru nefnd sjálfstæð stjórnvöld eða stjórnsýslunefndir. Virðist þá stundum sem slík sjálfstæð stjórnvöld telji í einhverjum tilvikum að stjórnsýslulögin eða

reglur stjórnsluréttar íþyngi með einhverjum hætti starfsemi stjórnvaldsins eða leiði jafnvel til þess að þeim sé ókleift að sinna þeim verkefnum sem þeim er skylt að gera lögum samkvæmt. Í öðrum tilvikum vísa slík stjórnvöld til þess að sérstök lög gildi um viðkomandi starfsemi en þá virðist stundum gleymast að þegar sérákvæðum laga sleppir gilda hin almennu stjórnslulög um starfsemi stjórnvalda þegar þau taka ákvarðanir sem sérlög gilda um. Í þeim málum sem lokið er með álitum umboðsmanns reynir ekki síður á hvernig stjórnvöld hafa beitt þeim efnisreglum sem gilda í viðkomandi máli með hliðsjón af þeim lögum og reglum stjórnsluréttar sem gilda á því sviði. Það kemur fyrir að stjórnvöld séu þannig ekki fyllilega sátt við afstöðu umboðsmanns í einstökum málum og fari ekki að tilmælum hans. Í því sambandi legg ég áherslu á að þrátt fyrir að slík stjórnvöld falli ekki undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra falla störf þeirra ekki fyrir utan eftirlitsheimildir umboðsmanns. Hinar ýmsu úrskurðarnefndir í stjórnslunni gegna þannig mikilvægu eftirlits- og réttaröryggishlutverki við meðferð kærumála og fara með hlutverk sem væri almennt annars falið ráðherra á viðkomandi málefna sviði.

3.4.2 Sjálfstæðar úrskurðarnefndir

Í yfirlitum sem birt eru í köflum II.3 og II.4 kemur fram að það mat umboðsmanns að úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða hafi í máli nr. 7484/2013 hvorki farið að sérstökum né almennum tilmælum hans. Þegar atvik málsins áttu sér stað var úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða sjálfstætt stjórnvald sem starfaði á grundvelli sérstakra laga. Nefndin hefur nú ásamt fleiri úrskurðarnefndum verið sameinuð í eina nefnd, úrskurðarnefnd velferðarmála. Málið varðaði ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja einstaklingi um greiðslu atvinnuleysisbóta og var hann beittur tilteknum viðurlögum og jafnframt endurkrafinn um ofgreiddar atvinnuleysisbætur. Niðurstaða mín var sú að afstaða úrskurðarnefndarinnar sem lá til grundvallar ákvörðuninni hefði ekki verið í samræmi við lög. Ég mæltist því til þess að nefndin tæki málið til umfjöllunar að ný og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð var grein fyrir í álitinu og gætti jafnframt betur að þessum atriðum í framtíðarstörfum sínum. Sá einstaklingur sem átti í hlut óskaði í kjölfarið eftir að málið yrði tekið upp á grundvelli álitsins. Úrskurðarnefndin kvað upp nýjan úrskurð í málinu þar sem fram kom að það teldi úrskurð sinn réttilega byggðan á lögum og að viðurlögin hefðu verið réttilega ákvörðuð á grundvelli laga. Nefndin taldi því ekki forsendur fyrir endurupptöku málsins og hafnaði beiðni hans. Fleiri aðilar leituðu til úrskurðarnefndarinnar í kjölfar álitsins og hefur úrskurðarnefndin upplýst að niðurstaða þeirra hafi verið sú sama og í framangreindu máli.

Athygli vekur að sama nefnd fór ekki að sérstökum tilmælum umboðsmanns í máli nr. 6433/2011 sem gerð var grein fyrir í ársskýrslu umboðsmanns 2012, bls. 51-52. Í þeim tilvikum sem umboðsmaður taldi stjórnvald ekki hafa farið að tilmælum sem sett voru fram í álitum, sem gerð var grein fyrir í ársskýrslu 2013, var oftast um sjálfstæð stjórnvöld að ræða.

Af þessu tilefni má jafnframt benda á að þrátt fyrir að tiltekinn málaflokkur heyrir undir ráðherra og hann telji tiltekna framkvæmd sjálfstæðs stjórnvalds ekki fyllilega í samræmi við lög og reglur sem um hann gilda getur verið vandkvæðum bundið að að leiðrétta slíka framkvæmd í ljósi stöðu sjálfstæðra stjórnvalda. Ástæða þess að ég geri þetta að umtalfsni er að á árinu 2014 reyndi á mál sem lutu að fæðingar- og foreldraorlofsmálum eins og rakið er í kafla 3.1.6, sbr. mál nr. 7775/2013 og 7790/2013 sem gerð er grein fyrir í kafla III.4. Ákvarðanir í þeim málum eru teknar af Fæðingarorlofssjóði sem er í vörslu Vinnumálastofnunar. Þeim ákvörðunum er síðan hægt að skjóta til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála. Eftir að niðurstaða umboðsmanns í málinu lá fyrir var haldinn fundur með fulltrúum velferðarráðuneytisins, úrskurðarnefndarinnar og Fæðingarorlofssjóðs. Þar lýsti ráðuneytið því m.a. yfir að það tæki undir

ákveðin sjónarmið umboðsmanns í máluum en á hinn bóginn kom þar jafnframt fram að afstaða úrskurðarnefndarinnar var ekki að öllu leyti á sama veg. Í kjölfar þessa fundar var mér síðan tilkynnt að Fæðingarorlofssjóður hygðist taka málin, sem og fleiri sambærileg mál, til frekari skoðunar.

3.4.3 Handhafar ákærvalds

Í álitu setts umboðsmanns í máli nr. 7395/2013, sbr. umfjöllun í kafla III.8, reyndi á ákvörðun ríkissaksóknara að falla frá saksókn gegn tilteknum einstaklingi. Málið var tilkomið vegna kæru hans á meðferð, vinnslu og opinberri birtingu á viðkvæmum persónuupplýsingum úr sjúkraskrá hans. Settur umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að ríkissaksóknari hefði ekki dregið forsvaranlegar ályktanir af gögnum og upplýsingum í málinu og ekki væri hægt að fullyrða að mat ríkissaksóknara, á því hvort og þá með hvaða hætti tiltekið ákvæði laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, hefði átt við í málinu, væri forsvaranlegt. Þá yrði ekki séð að skýringar ríkissaksóknara á niðurfellingu saksóknar hefðu verið fullnægjandi. Loks taldi settur umboðsmaður að tilkynning ríkissaksóknara til aðila um niðurfellingu málsins hefði ekki verið nægjanlega skýr um afstöðu hans til einstakra þátta málsins. Settur umboðsmaður lét við það sitja að beina almennum tilmælum til ríkissaksóknara að haga máluum framvegis með þeim hætti að gætt væri að þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í kafla III.8 er einnig gerð grein fyrir viðbrögðum ríkissaksóknara í tilefni af álitu setts umboðsmanns. Þar birtist sú afstaða ríkissaksóknara að með umfjöllun sinni hafi umboðsmaður Alþingis farið út fyrir verksvið sitt samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. einkum 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 3. gr. laganna, og ekki hugað að ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2008, sem fjallar um sjálfstæði ákærvaldsins þegar kemur að eiginlegri meðferð ákærvalds.

Í tengslum við almenna umfjöllun mína hér að framan um viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns vil ég benda á að þótt ríkissaksóknari hafi talsvert svigrúm við mat á þeim ákvörðunum sem honum er falið lögum samkvæmt er embætti ríkissaksóknara hluti af stjórnvöldum. Rannsókn sakamála og meðferð ákærvalds fellur ótvírætt undir stjórnvöldum ríkisins og þar með lögbundið eftirlit umboðsmanns. Í þessu sambandi ber að taka fram að umboðsmaður Alþingis rækir almennt lögbundið eftirlit í umboði Alþingis með handhöfum framkvæmdarvalds, þ. á m. lögreglu og ákærvaldinu. Niðurstöður umboðsmanns eru aftur á móti ekki bindandi fyrir ákærhendur og hann gefur þeim ekki „fyrirmæli“ í andstöðu við ákvæði sakamála. Fjöldmörg stjórnvöld eru sjálfstæð í störfum sínum og niðurstöður þeirra geta einnig verið endanlegar innan stjórnvöldum. Þá vil ég benda á að ekki er loku fyrir það skotið að það geti reynt óbeint á niðurstöður ákærenda t.d. í máluum á hendur ríkinu og fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu, sbr. þó Hrd. 2001, bls. 4390 (mál nr. 178/2001), sem vikið var að í skýringum ríkissaksóknara. Til að mynda er ekki útilokað að brotapolí héldi því fram að íslenska ríkið hefði ekki gætt að jákvæðri skyldu sem leiðir af mannréttindareglu gagnvart honum, sjá til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 4. mars 2004 í máli nr. 39272/98, M.C. gegn Búlgaríu. Af framangreindu leiðir að ekki verður fallist á að ákærhendur sæti afar takmörkuðu eða engu eftirliti. Þótt hluti af stjórnvöldum búi við ákveðið sjálfstæði, þar á meðal ákærhendur, og sé þannig veitt mikið svigrúm af hálfu umboðsmanns starfa þeir innan ramma laga og reglna sem um starfsemi þeirra gilda og sæta að því leyti eftirliti umboðsmanns sem hluta af þinglegu eftirliti sem beinist fyrst og fremst að því hvort á hluti ríkisvaldsins sem telst til framkvæmdarvaldsins fari að lögum.

Áréttu ber að niðurstæða setts umboðsmanns í málinu var sú að skýringar ríkissaksóknara væru þannig fram settar að hann teldi sig ekki getað tekið afstöðu til þess álitaeftnis. Hann fengi heldur ekki séð að skýringar ríkissaksóknara um þetta atriði væru

fullnægjandi. Niðurstaða hans var aftur á móti ekki sú að ákvörðun ríkissaksóknara um niðurfellingu saksóknar hefði verið í andstöðu við það ákvæði laga nr. 88/2008 sem reyndi á í málinu. Að lokum tek ég fram að þótt ríkissaksóknara sé samkvæmt framansögðu ekki skylt að færa frekari rök fyrir ákvörðunum sínum, eins og rakið er í álitum umboðsmanns og skýringum ríkissaksóknara vegna málsins, verður ákvörðun hans, og þar með það efni sem hún hefur að geyma, að vera nægjanlega skýr um þá niðurstöðu sem komist var að í viðkomandi máli. Þetta er eitt af þeim atriðum í störfum stjórnvalda sem ég hef beint sjónum mínum að á undanförunum árum og lagt áherslu á mikilvægi þess að aðili máls eigi að geta áttað sig á efni þess svars eða niðurstöðu sem hann hefur fengið frá stjórnvöldum og þá óháð því hvort skylt er að rökstyðja þá niðurstöðu, sjá til hliðsjónar umfjöllun í kafla I.3.8 í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2013, bls. 27-28.

3.5 Ráðstefna – 20 ár frá lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu á Íslandi

Á árinu 2014 voru 20 ár liðin frá lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu á Íslandi. Af því tilefni efndu Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og embætti umboðsmanns Alþingis til ráðstefnu 24. október 2014 þar sem m.a. var rætt um áhrif lögfestingar sáttmálans á dómaframkvæmd, stjórnslu, störf lögmannna og störf umboðsmanns.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Hann skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Mannréttindareglur eru hluti af þeim reglum sem stjórnslunni ber að fylgja í störfum sínum og því fellur undir hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með því að stjórnvöld gæti þeirrar skyldu sinnar. Sú staða ásamt bakgrunni dr. Gauks Jörundssonar, sem var fyrsti kjörni umboðsmaður Alþingis, hefur alla tíð haft mótandi áhrif á starfsemi embættisins.

Gaukur Jörundsson sat í Mannréttindanefnd Evrópu á árunum 1974 til 1999. Í lok fyrsta starfsárs Gauks sem umboðsmanns árið 1988 skrifaði hann forsætisráðherra og forsetum Alþingis bréf þar sem hann vakti athygli á ófullkomnum ákvæðum til verndar mannréttindum í íslenskum lögum. Hann benti m.a. á að í íslensku stjórnarskrána vantaði almenn ákvæði um veigamikil mannréttindi, að ákvæði hennar um félagsleg mannréttindi væru fábrotin og að mörg mannréttindaákvæði hennar væru ófullkomin af ýmsum ástæðum. Í bréfinu benti hann einnig á að íslensk lög gengu að ýmsu leyti skemmra í vernd mannréttinda en ýmsir alþjóðasamningar um mannréttindi sem Ísland væri aðili að og nefndi þar m.a. mannréttindasáttmála Evrópu. Hann taldi þetta geta valdið vanda í lagaframkvæmd hér á landi og jafnframt geta orðið til þess að íslenska ríkið yrði dregið til ábyrgðar fyrir þeim alþjóðastofnunum sem ætlað væri að framfylgja samningunum. Gaukur taldi að úrbætur gætu einkum orðið með tvennum hætti. Í fyrsta lagi með endurskoðun mannréttindaákvæða íslensku stjórnarskrárinnar. Hins vegar taldi hann mjög koma til greina að umræddir mannréttindasáttmálar eða hlutar þeirra yrðu teknir í íslensk lög. Með þessu hafði Gaukur sem umboðsmaður Alþingis visst frumkvæði að því að Mannréttindasáttmáli Evrópu var lögfestur árið 1994 og mannréttindakafli íslensku stjórnarskrárinnar endurskoðaður árið 1995.

Gaukur Jörundsson var umboðsmaður Alþingis frá árinu 1988 þar til hann var kjörinn dómari við Mannréttindadómstól Evrópu árið 1998. Því embætti gegndi hann til ársins 2004. Árið 2013 var Róbert R. Spanó kjörinn dómari við dómstólinn. Róbert starfaði um árabil hjá umboðsmanni Alþingis, lengst sem aðstoðarmaður umboðsmanns, og hann var tvívegis settur umboðsmaður Alþingis samhliða kjörnum umboðsmanni. Einnig hefur hann verið settur umboðsmaður í einstökum málum. Hann er því annar dómari sem

situr fyrir Íslands hönd í dómstólnum sem kemur úr röðum þeirra sem hafa gegnt starfi umboðsmanns Alþingis.

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 á þessum grundvelli er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórn-sýslunni 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 stjórn-sýslu“. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.) Við athugun umboðsmanns á tilteknum kvörtunum koma af og til fram atriði sem hann getur ekki fjallað um á þeim grundvelli, einkum vegna þess að þær uppfylla ekki skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar, sbr. 6. gr. laga nr. 85/1997. Þegar umboðsmaður telur engu að síður tilefni til að taka slíkt mál til skoðunar getur hann lokið máli með því að senda frá sér álit á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997.

Sú staða sem hefur verið uppi í starfsemi embættisins síðustu árin hefur ekki aðeins takmarkað möguleika á að taka mál til athugunar að frumkvæði umboðsmanns heldur hefur jafnframt ekki gefist tækifæri til að sinna sem skyldi vettvangsathugunum á starfsstöðum stjórnvalda. Ég hefur margoft á síðustu árum gert þinginu grein fyrir því að úr þessum vanda í starfsemi umboðsmanns verði ekki bætt að óbreyttum fjölda kvartana nema sérstök fjárveiting fái til að sinna þessum þætti. Hef ég sérstaklega vakið athygli á nauðsyn þess að embættinu verði gert kleift að sinna betur eftirliti með starfsemi þeirra stofnana þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja eða aðrir sem geta síður fært fram kvartanir og athugasemdir um aðbúnað og réttindi. Á þetta t.d. við um fangelsi, geðdeildir sjúkrahúsa, vistheimili barna og unglinga og tilteknar deildir fyrir aldraða. Þrátt fyrir að umboðsmanni sé ekki ætlað að hafa reglubundið eftirlit með slíkri starfsemi, sem á fyrst og fremst að vera í höndum viðkomandi yfirstjórnar innan stjórn-sýslunnar, er eftirliti hans ætlað að ganga úr skugga um að sú starfsemi sem þar fer fram og ráðstafanir gagnvart þeim einstaklingum sem þar dvelja séu í samræmi við lög, reglur og vandaða stjórn-sýsluhætti.

Það er ákvörðun fjárveitingavaldsins hvaða fjármunum er veitt til embættis umboðsmanns og þar með til að sinna frumkvæðismálum og almennum athugunum á starfsháttum stjórnvalda. Ég bendi líka á að Ísland hefur undirgengist ýmsar fjölbjóðlegar skuldbindingar sem gera m.a. ráð fyrir að stjórnvöld eða óháðir aðilar sinni eftirliti með starfsemi stofnana, og eftir atvikum einkaaðila, þar sem frelsissviptir einstaklingar eða aðrir sem ráða ekki för sinni dveljast. Mikilvægt er að umboðsmaður geti gengið úr skugga um hvort eftirlit á vegum framkvæmdarvaldsins sé fullnægjandi að þessu leyti og upplýst Alþingi og eftir atvikum erlenda eftirlitsaðila sem hingað koma um stöðu mála og komið á framfæri ábendingum ef tilefni er til.

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. Oft er um að ræða mál sem hafa verið til umræðu í samfélaginu, t.d. í fjölmiðlum eða á Alþingi og varða almenna starfshætti stjórnvalda. Á grundvelli reglna um starfssvið umboðsmanns hefur þeirri reglu verið fylgt af hálfu umboðsmanns að hann fjallar þó ekki

um þau mál sem Alþingi hefur tekið formlega til meðferðar. Þau mál sem umboðsmaður telur tilefni til að skoða á grundvelli frumkvæðisheimilda sinna eru hins vegar oft þess eðlis að þau eru til umfjöllunar á fleiri stöðum í samfélaginu eða hafa almenna þýðingu þar sem fjölmiðlar og þingmenn fara gjarnan fyrir umræðunni. Ég minni á að fjallað var um breytt verklag við frumkvæðismál og birtingu upplýsinga um þau í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2013.

Komi fram hjá stjórnvöldum, í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns, vilji og áform um að bæta úr þeim atriðum sem fyrirspurnirnar lúta að hef ég í starfi mínu sem umboðsmaður kosið að biða um sinn og sjá hverju fram vindur með slík áform. Eins og ég vík nánar að í kafla 4.6 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 2014 hófst athugun á tveimur málum að eigin frumkvæði umboðsmanns og er skýringin sem fyrr álag hjá embættinu vegna fjölda kvörtunarmála og forgangsröðun verkefna. Í fleiri 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, þ.e. í svokölluðum forathugunarmálum. Þau bréfaskipti leiddu í einhverjum tilvikum til þess að hlutaðeigandi stjórnvald ákvað sjálft 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. Ég vek athygli á að slík mál eru þá ekki skráð formlega sem frumkvæðismál. Það fer síðan eftir svörum stjórnvaldsins hvort málinu er lokið í kjölfar svara þess eða málið tekið til formlegrar athugunar.

4.2 Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2014

Á árinu 2014 voru tvö mál tekin til athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Samskiptum innanríkisráðherra og aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórnann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu. Ég lauk athugun minni á málinu með álit 22. janúar 2015, í máli nr. 8122/2014, sem birt er á heimasíðu embættisins. Þá var forsætisráðuneytinu sent bréf vegna málsins sama dag. Þar var tilteknum ábendingum komið á framfæri er lutu í fyrsta lagi að samþykkt siðareglna fyrir ráðherra, í öðru lagi framkvæmd laga og reglna um skyldu til að skrá formleg samskipti og fundi á grundvelli laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í þriðja lagi var athygli vakin á tilteknum atriðum sem tengjast stöðu aðstoðarmanna ráðherra að lögum og útgáfu leiðbeinandi erindisbréfs fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Í bréfinu var óskað eftir að umboðsmaður yrði upplýstur eigi síðar en 1. september 2015 um viðbrögð við því. Nánar verður gerð grein fyrir málinu í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015.
2. Hvort birta hafi þurft auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda vegna ákvörðunar setts umhverfisráðherra um að staðfesta ákvörðun skipaðs umhverfisráðherra um breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkurborgar, mál nr. 7896/2014. Í álit umboðsmanns Alþingis frá 30. apríl 2012 í máli nr. 6402/2012 var það niðurstaða umboðsmanns að skipaður ráðherra hefði ekki uppfyllt þær kröfur sem leiddu af hinni óskráðu meginreglu um sérstakt hæfi til að taka ákvörðun um staðfestingu á breytingunum. Í framhaldi af því var

settum ráðherra falið að fjalla um málið en ákvörðun hans var ekki birt í B-deild Stjórnartíðinda og því reynir á hvort skylda um að birta staðfestingar á slíkum ákvörðunum þar hafi átt við. Vonast er til þess unnt verði að ljúka þessu máli eigi síðar en í október 2015.

4.3 Forathugunarmál sem hófust á árinu 2014

Á árinu 2014 var í 18 tilvikum 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. Reglum sem gilda um úthlutun félagslegs húsnæðis hjá Reykjavíkurborg þegar einstaklingur sem er í skuld við borgina sækir um slíkt húsnæði.
2. Fyrirkomulagi náms í félagsráðgjafadeild við Háskóla Íslands og hvort það samrýmist þeim lagareglum sem gilda um skipulag framhaldsnáms og töku gjalds fyrir það sem og reglum um endurmenntun á vegum háskólans. Þá laut fyrirspurn mín einnig að upplýsingagjöf menntastofnana um skipulag náms, réttindi nemenda og breytingar á lögum og reglum í því sambandi sem og útvistun námsbrauta.
3. Hæfi formanns og varaformanns úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 16. febrúar 2015. Nánar verður gerð grein fyrir málinu í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015.
4. Umboði tollmiðlara. Laut athugun mín að því hvort fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði til athagnar að leggja til breytingar á ákvæðum tollalaga með það fyrir augum að tryggja að gætt yrði að ákvæðum stjórnsýslulaga með fullnægjandi hætti í tengslum við umboð tollmiðlara. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 20. október 2014, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.5.
5. Endurskoðun samnings um útvarpsþjónustu í almannapágu með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Málið varðar aðgengi og þjónustu við þá sem vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum eru ófærir um að nýta sér hefðbundna fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.
6. Ummælum Umferðarstofu, nú Samgöngustofu, í garð einstaklings. Ég lauk málinu bréfi, dags. 29. júlí 2014, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.5.
7. Árgjaldi fyrir leyfi til að nota umhverfismerkið Svaninn. Athugun lýtur að því hvort hugað hafi verið að því hjá Umhverfisaráðuneytinu hvort nægilega bein og efnisleg tengsl séu á milli árgjaldsins og veltu Svansmerktra vöru- eða þjónustutegunda.
8. Framkvæmd líkamsleitar lögreglu á tónlistarhátíðinni Secret Solstice sem fór fram í Reykjavík helgina 20.-22. júní 2014.
9. Formkröfum innanríkisráðuneytisins til umboða. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 3. desember 2014, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.5.

10. Úrræðum sem standa almennt til boða fyrir fanga, sem afplána refsingu fyrir kynferðisbrot, til að afplána hluta refsingar sinnar utan fangelsisins.
11. Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 24. nóvember 2014, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.5.
12. Samskiptum innanríkisráðherra og aðstoðarmanna ráðherra við lögreglustjórnann á höfuðborgarsvæðinu um rannsókn á meðferð trúnaðarupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu. Þá var forsætisráðherra jafnframt send fyrirspurn af sama tilefni er laut að siðareglum ráðherra samkvæmt 2. mgr. 24 gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Eftir að hafa rætt við lögreglustjórnann og ríkissaksóknara og ritað innanríkisráðherra tvö fyrirspurnarbréf hóf ég frumkvæðisathugun á samskiptunum 25. ágúst 2014 með vísan til 5. gr. laga nr. 85/1997. Nánar er gerð grein fyrir málinu í kafla I.4.2 hér að framan.
13. Hvernig staðið er að tilkynningum og innheimtu skulda hjá Vinnumálastofnun.
14. Stjórnsýsluframkvæmd bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 20. október 2014, eins og gerð er grein fyrir í kafla I.4.5.
15. Framkvæmd Vinnumálastofnunar vegna rafrænna umsókna um atvinnuleysisbætur og upphafstíma bótagreiðslna.
16. Reglum Reykjavíkurborgar um bílastæði fyrir visthæfa bíla og framkvæmd þeirra.
17. Aðgengi að upplýsingum um skráningu virðisaukaskattskyldra aðila hjá ríkisskattstjóra. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 24. febrúar 2015, og verður nánar gerð grein fyrir því í ársskýrslu minni fyrir árið 2015.
18. Starfsháttum Þjóðskrár Íslands að afhenda ekki vegabréf á skrifstofu stofnunarinnar nema gegn því að umsækjandi greiði gjald fyrir skyndiútgáfu.

4.4 Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2014 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Eins og áður er rakið ákvað ég á árinu 2014 ég að forgangsraða verkefnum embættisins og nýta núverandi fjárveitingar til að sinna afgreiðslu á kvörtunum eins fljótt og kostur var. Af því leiðir að ekki var hægt að sinna yfirstandandi frumkvæðisathugunum í eins miklum mæli og ég hefði kosið. Lokið var við eftirfarandi fimm frumkvæðisathuganir á árinu:

1. Einkavæðing ríkisfyrirtækja, mál nr. 5520/2008

Málið varðaði setningu reglna um framkvæmd sölu ríkisfyrirtækja og félaga í eigu ríkisins, þ.e. einkavæðingu, og fyrirkomulagi þessara mála hjá stjórnvöldum. Í ljósi svara forsætisráðuneytisins og þeirrar vinnu sem ráðist hafði verið í af þessu tilefni á undanförunum árum af hálfu stjórnvalda taldi ég ljóst að málefni um framkvæmd einkavæðingar hefðu verið lögð í tiltekinn farveg af hálfu stjórnvalda og að löggjafinn hefði jafnframt tekið afstöðu til tiltekinnna atriða með samþykkt laga nr. 155/2012, um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Með þessari lagasetningu

hefði stjórnýsly við sölu tiltekinna eigna ríkisins verið komið í fastari skorður. Þá tók ég fram að til meðferðar væri frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um opinber fjármál þar sem fjallað væri um málsmeðferð og sjónarmið við ráðstöfun annarra eigna ríkisins. Með tilliti til hlutverks umboðsmanns, einkum sjónarmiða sem búa að baki a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, taldi ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um efni ákvæða laga nr. 155/2012 og áður nefnds frumvarps og lauk því með bréfi til forsætisráðuneytisins, dags. 8. júlí 2014.

2. Innheimta seðilgjalda, mál nr. 5265/2008

Athugun mín laut að því hvort stjórnvöld hefðu hugað að því að kanna nánar í hvaða mæli það tíðkaðist að opinberar stofnanir og fyrirtæki innheimtu seðilgjöld og í hvaða tilvikum fullnægjandi lagaheimild standi til slíkrar gjaldtöku. Með vísan til viðbragða fjármálaráðuneytisins og viðskiptaráðuneytisins við fyrirsögnum mínum um málið taldi ég ekki annað ráðið en að afstaða þeirra væri að innheimta opinberra stofnana og fyrirtækja á seðilgjöldum og sambærilegum innheimtugjöldum án viðhlítandi lagaheimildar væri ólögmat. Með vísan til þess taldi ég rétt að vekja athygli innanríkisráðherra, sem fer með neytendamál, og forsætisráðherra á því að vera kynni að einhverjir opinberir aðilar innheimti „seðilgjöld“ þrátt fyrir að hafa verið bent á að þeir hafi ekki fullnægjandi heimildir að lögum til þess. Var ábendingin sett fram til þess að ráðherrarnir gætu ákveðið hvort þeir hefðu frumkvæði að því að málinu yrði fylgt frekar eftir innan Stjórnarráðs Íslands. Ég lauk því málinu með bréfi til ráðherranna, dags. 8. júlí 2014, og kom jafnframt þeirri ábendingu á framfæri að tekin yrði afstaða til þess hvort rétt væri að í lögum yrði mælt skýrar fyrir um hvaða reglur gilda um innheimtu opinberra gjalda að þessu leyti og að málinu yrði þá komið í viðhlítandi farveg innan stjórnarráðsins.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 29. maí 2015, var tekið fram að ráðuneytið hygðist á grundvelli ábendinga minna senda erindi til þeirra sveitarfélaga og stofnana sem væru á ábyrgðarsviði ráðuneytisins og innheimta seðilgjöld samkvæmt skýrslu Neytendastofu og óska upplýsinga um hvort seðilgjöld væru enn lögð á sem og um lagastoð þeirrar álagningar og í framhaldinu taka málið til nánari skoðunar.

Í svarbréfi forsætisráðuneytisins, dags. 26. júní 2015, kom jafnframt fram að umrædd úttektarskýrsla Neytendastofu hafi verið send öllum ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands til upplýsingar á árinu 2008. Þá hefði innanríkisráðuneytið, sem m.a. fer með neytendamál í stjórnarráðinu, sent umboðsmanni upplýsingar um stöðu málsins og vísaði ráðuneytið til þess sem þar kæmi fram.

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

Athugun mín laut að því 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. Í ljósi þess að fyrir lá frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra á Alþingi, um breytingu á lögum um grunnskóla, og þar sem langt var um liðið frá upphaflegum samskiptum setts umboðsmanns og ráðuneytisins vegna málsins ákvað ég að ljúka afskiptum umboðsmanns af því. Þrátt fyrir það taldi ég rétt að benda á að álitaefni um valdmörk þessara tveggja ráðuneyta væru ekki bundnar við kæruleiðir vegna stjórnvaldsákvæðana. Burtséð frá þeirri réttarbót sem myndi felast í því að einfalda kærufærli vegna stjórnvaldsákvæðana sem teknar væru á grundvelli laga nr. 91/2008 kynni að vera að það eitt leysti ekki úr allri óvissu um verkaskiptingu ráðuneytanna.

Ég lauk málinu með bréfi til mennta- og menningarmálaráðherra, dags. 9. desember 2014, og benti á að ég teldi mikilvægt að úr þeirri óvissu væri greitt innan mennta- og menningarmálaráðuneytisins, m.a. til að tryggja að leiðbeiningar til borgaranna um þetta atriði væru viðhlítandi.

Framangreint frumvarp ráðherra um breytingu á lögum nr. 91/2008, um grunnskóla var lagt var fram 1. desember 2014 á 144. löggjafarþingi (þskj. 634, 426. mál) og gekk til allsherjar- og menntamálanefndar 21. janúar 2015 eftir 1. umræðu á þingi en varð ekki að lögum.

4. **Ráðstafanir velferðarráðuneytisins vegna afgreiðslutíma úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, mál nr. 6716/2011**

Við athugun mína kom til skoðunar hvort og þá hvernig velferðarráðuneytið hafði brugðist við þeim viðvarandi vanda hjá úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða að halda málshraða í viðunandi horfi. Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 25. ágúst 2014, kom m.a. fram að gripið hefði verið til tiltekinna ráðstafana í tilefni af þeim vanda sem hefði verið uppi hjá nefndinni. Þrátt fyrir það taldi ráðuneytið að enn vantaði nokkuð upp á að meðalafgreiðslutími nefndarinnar væri viðunandi. Þá kom jafnframt fram að fyrirhugað væri að ráðherra legði fram frumvarp til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála og vænti ráðuneytið þess að ef það yrði að lögum leiddi það til styttri málsmeðferðartíma. Umrætt frumvarp var í kjölfarið lagt fram hinn 8. október 2014. Í ljósi framangreinds ákvað ég að aðhafast ekki frekar að sinni vegna málsins og lauk því með bréfi til velferðarráðuneytisins, dags. 17. október 2014.

Við setningu laga um úrskurðarnefnd velferðarmála, sem samþykkt voru á Alþingi 1. júlí 2015, voru sjö úrskurðar- og kærunefndir á málefnasviði velferðarráðuneytisins sameinaðar, þ. á m. úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Nánar er gerð grein fyrir ákvæðum laganna um afgreiðslutíma hinnar nýju nefndar í kafla I.3.1.1 hér að framan.

5. **Afgreiðslutími 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 ráðist hafði verið í til að stytta afgreiðslutíma umsókna hefði skilað árangri. Í tilefni af fyrirspurn minni um málið bárust mér upplýsingar frá Sjúkratryggingum Íslands um að breytt verklag og endurskoðun á verklagsreglum, s.s. setning reglna um upplýsingagjöf og ítrekanir, hefði skilað miklum árangri. Eftir að hafa farið yfir málið var það niðurstaða mín að sá almenni afgreiðslutími sem gerð var grein fyrir af hálfu stofnunarinnar væri í samræmi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga og 1. mgr. 53. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Í ljósi þess ákvað ég að aðhafast ekki frekar og lauk málinu með bréfi til Sjúkratrygginga Íslands, dags. 30. desember 2014.

4.5 **Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2014 og viðbrögð stjórnvalda við þeim**

Eins og fram hefur komið hef ég jafnframt 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 2014 ákvað ég, eða eftir atvikum settur umboðsmaður, að ekki væri tilefni til að aðhafast frekar í eftirfarandi málum eða eftir atvikum hefja frumkvæðismál í kjölfar svara stjórnvaldsins:

1. **Framkvæmd nauðungarvistana samkvæmt III. kafla lögræðis laga nr. 71/1997**

Athugun mín laut að framkvæmd nauðungarvistana samkvæmt III. kafla lögræðis laga nr. 71/1997, einkum atriðum sem lúta að málsmeðferð slíkra mála. Í samskiptum við innanríkisráðuneytið vegna málsins kom fram að fyrirhugað væri að endurskoða gildandi lögræðis lög. Í frétt á vefsíðu ráðuneytisins, dags. 18. mars 2014, lýsti ráðherra því jafnframt yfir að undirbúningur væri hafinn að skipun formlegs starfshóps sem ætti að vinna að þeirri endurskoðun. Þá lá fyrir umræðuskjal óformlegs starfshóps um framkvæmd nauðungarvistana, sem var birt á vefsíðu ráðuneytisins sama dag, þar sem m.a. var fjallað um tiltekin atriði sem athugun mín hafði lotið að. Í ljósi þess að stjórnsýsluframkvæmd nauðungarvistana kynni að koma til umfjöllunar og ákvörðunar Alþingis og jafnvel sæta breytingum taldi settur umboðsmaður ekki rétt að sinni að taka framkvæmdina til almennrar athugunar og lauk því með bréfi, dags. 16. maí 2014. Hann taldi hins vegar rétt að upplýsa ráðuneytið um og vekja athygli á þeim atriðum sem ég hafði í huga þegar ég hóf bréfaskipti við ráðuneytið um málefnið.

Lög nr. 84/2015, um breytingu á lögræðis lögum, nr. 71 28. maí 1997, með síðari breytingum (samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, svipting lögræðis, lögráðamenn, nauðungarvistanir o.fl.) voru samþykkt á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015 og öðlast gildi 1. janúar 2016. Í almennum athugasemdum frumvarpsins er vísað til fyrrnefndra ábendinga umboðsmanns í tengslum við tilteknar breytingar á lögum um aðkomu trúnaðarlækna og ráðgjafa að slíkum málum, sem athugun mín hafði m.a. lotið að.

2. **Málshraði úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála**

Í málinu hafði verið óskað eftir afstöðu velferðarráðuneytisins til þess hvort það hygðist grípa til ráðstafana vegna málshraða úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 31. október 2013, kom fram að ráðuneytið gerði sér grein fyrir þeim mikla vanda sem langur málsmeðferðartími ylli endi vörðuðu úrskurðir nefndarinnar oft mjög mikilsverða hagsmuni kæranda og því brýnt að úr þessu yrði bætt. Jafnframt kom fram að í ráðuneytinu væri unnið að undirbúningi frumvarps til laga um úrskurðarnefnd velferðarmála sem fyrirhugað væri að leggja fram á 143. löggjafarþingi og þess væri vænst að með þeim breytingum sem í því fælust yrði unnt að tryggja betur vandaða málsmeðferð, auka sjálfstæði nefndarinnar og stytta málsmeðferðartíma. Af framangreindum svörum ráðuneytisins taldi settur umboðsmaður ljóst að því væri kunnugt um þá stöðu sem úrskurðarnefndin væri í og hygðist grípa til tiltekinna ráðstafana til að bæta þar úr. Hann taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar að sinni og lauk málinu með bréfi, dags. 28. febrúar 2014.

Við setningu laga um úrskurðarnefnd velferðarmála, sem samþykkt voru á Alþingi 1. júlí 2015, voru sjö úrskurðar- og kærunefndir á málefnasviði velferðarráðuneytisins sameinaðar, þ. á m. úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála. Nánar er gerð grein fyrir ákvæðum laganna um afgreiðslutíma hinnar nýju nefndar í kafla I.3.1.1 hér að framan.

3. **Birting á auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda**

Athugun mín laut að birtingu á auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda vegna ákvörðunar setts umhverfisráðherra um að staðfesta ákvörðun skipaðs umhverfisráðherra um breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkurborgar. Í kjölfar svara umhverfisráðuneytisins var það niðurstaða mín að taka málið til athugunar að eigin frumkvæði og var umhverfis- og auðlindaráðherra sent bréf þess efnis, dags. 19. maí 2014, sbr. kafla 4.2 hér að framan.

4. Skuldajöfnun vaxtabóta við sektir

Athugun mín laut að því hvort sýslumaðurinn á Blönduósi hefði gert ráðstafanir til að leiðrétta hlut þeirra sem höfðu verið beittir skuldajöfnuði sekta við vaxtabætur. Í svarbréfi sýslumannsembættisins, dags. 28. febrúar 2014, kom m.a. fram að framkvæmdinni hefði verið breytt og sektum yrði ekki skuldajafnað við vaxtabætur fyrr en skýrar hefði verið kveðið á um heimild til þess í lögum og/eða reglugerð. Hins vegar hefði ekki verið ráðist í aðgerðir gagnvart þeim sem þegar hefðu sætt slíkri skuldajöfnun. Voru færð rök fyrir því að skuldajöfnun væri í þorra tilvika vægara úrræði en t.d. fullnustugerðir og afplánun vararefsingar. Embættið teldi rétt að bíða niðurstöðu yfirferðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um skuldajöfnuð og gera síðar ráðstafanir í framhaldi af því og þá í samráði við ráðuneytið. Með vísan til framangreindra svara taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar að sinni og lauk málinu með bréfi, dags. 18. febrúar 2014.

5. Leiðbeiningar þegar lögreglumaður/fangavörður er kærður fyrir refsiverða háttsemi

Athugun mín laut að því 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. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014, kom m.a. fram að vinnuhópurinn hefði skilað af sér leiðbeiningum um vorið en þær hefðu miðast við að skipunarvald væri hjá innanríkisráðuneyti, ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Með samþykkt laga nr. 51/2014 hefði skipunarvaldið hins vegar verið fært til lögreglustjóra og því hefði þurft að gera tilteknar breytingar á leiðbeiningunum. Þá sagði að í skoðun væri að senda fyrirbyggjandi drög ásamt skýrslu vinnuhópsins til starfshóps sem ætlað væri að skoða eftirlit með starfsháttum lögreglu og áætlað væri að myndi ljúka vinnu sinni 1. mars 2015. Með vísan til framangreindra svara taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar að sinni og lauk málinu með bréfi, dags. 8. júlí 2014.

6. Leiðbeiningar til greiðenda stimpilgjalds

Athugun mín laut að því 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. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 15. janúar 2014, kom fram að eftir gildistöku nýrra heildarlaga um stimpilgjald nr. 138/2013, færi ákvörðun og innheimta gjaldsins eingöngu fram hjá sýslumanninum í Reykjavík og fulltrúa Þjóðskrár Íslands þar sem þær stofnanir hefðu m.a. verið upplýstar um fyrirspurn umboðsmanns vegna málsins. Á fundinum hafi verið mælt til þess að þessar stofnanir leituðu leiða til að kynna gjaldendum kæruleiðina með samræmdum hætti, t.d. með áletrun á greiðslukvittun sem skylt væri að gefa út og væri staðfesting á greiðslu gjaldsins samkvæmt hinum nýju lögum. Þá væri áformað að fjalla um þetta atriði í nýjum verklagsreglum fyrir sýslumenn sem unnið væri að. Viðbótarupplýsingar frá ráðuneytinu bárust með tölvupósti 5. febrúar 2014. Honum fylgdi afrit af bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til allra sýslumanna, dags. sama dag, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi óskað eftir því við Fjársýslu ríkisins að getið sé um kæruehimildir til ráðuneytisins á greiðslukvittunum fyrir gjaldinu. Í ljósi framangreindra viðbragða ráðuneytisins taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til að hafast frekar og lauk málinu með bréfi, dags. 19. maí 2014.

7. Eftirlit með störfum lögreglu

Athugun mín laut einkum að því hvaða úrræði stæðu borgurunum til boða þegar þeir teldu að lögreglan hefði ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum við þá. Hinn 23. júní 2014 barst mér svarbréf innanríkisráðuneytisins þar sem m.a. var upplýst að ákveðið hefði verið að skipa starfshóp um eftirlit með starfsháttum lögreglu. Því var jafnframt lýst að starfshópurinn myndi leggja mat á núverandi kerfi, lagareglur og myndi eftir því sem við ætti gera tillögur að breyttu verklagi og laga-breytingum. Einnig fengi starfshópurinn það hlutverk að gera tillögur að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem fælist í móttöku og afgreiðslu kvartana vegna starfa lögreglu, auk eftirfylgni vegna athugasemda ríkissaksóknara við störf lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirlit með störfum lögreglu. Við vinnuna myndi starfshópurinn líta til þeirra erinda sem hefðu borist ráðuneytinu vegna þessa, þ. á m. erindis míns og þá yrði einnig horft til þess hvernig þessum málum væri háttað í nágrannaríkjum. Starfshópurinn ætti jafnframt að kanna kosti þess að undir þetta kerfi féllu aðrir handhafar opinbers valds, s.s. fangaverðir og tollverðir. Að lokum kom fram að áætlað væri að starfshópurinn skilaði tillögum fyrir 1. mars 2015. Með vísan til framangreindra svara ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar og lauk málinu með bréfi, dags. 8. júlí 2014.

8. Umboð tollmiðlara

Athugun mín laut að því hvort fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði til athugunar að leggja til breytingar á ákvæðum tollalaga með það fyrir augum að tryggja að gætt yrði að ákvæðum stjórnvísulalaga með fullnægjandi hætti í tengslum við umboð tollmiðlara og þá jafnframt hvað liði þeirri athugun. Mér barst svarbréf ráðuneytisins, dags. 27. júní 2014, þar sem fram kemur að ráðgert væri að leggja til breytingar á tollalögum um haustið og áætlað væri að leggja til lagfæringar á þessum annmörkum með þeim breytingartillögum. Í ljósi framangreindra svara taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar að sinni vegna málsins og lauk því með bréfi, dags. 20. október 2014. Ekki verður séð að slíkt lagafrumvarp hafi verið lagt fram á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

9. Ummæli Umferðarstofu, nú Samgöngustofu, í garð einstaklings

Tilefni athugunar setts umboðsmanns var að einstaklingur leitaði til hans með kvörtun er laut að tilteknum ummælum í tölvupósti í hans garð af hálfu starfsmanns Umferðarstofu, nú Samgöngustofu. Settur umboðsmaður óskaði með bréfi, dags. 27. júní 2014, eftir upplýsingum frá Samgöngustofu um hvort stofnunin eða eftir atvikum fyrirrennari hennar, Umferðarstofa, hefði í kjölfar málsins fengið vitneskju um atvikið og hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við þeim upplýsingum. Í svarbréfi Samgöngustofu, dags. 11. júlí 2014, vegna málsins kom fram að leitað hafi verið eftir upplýsingum þegar það kom upp árið 2011. Í kjölfar þess hafi verið leitað eftir skýringum frá viðkomandi starfsmanni. Umræddur einstaklingur hafi verið beðinn afsökunar á ummælunum og starfsmanninum veitt áminning. Slík atvik væru litin alvarlegum augum og teldi stofnunin að brugðist hefði verið við á viðeigandi hátt og í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með vísan til framangreindra svara Samgöngustofu taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar að sinni og lauk málinu með bréfi til stofnunarinnar, dags. 29. júlí 2014.

10. Formkröfur innanríkisráðuneytisins til umboða

Athugun mín laut að því hvaða formkröfur ráðuneytið gerir almennt til umboða í þeim tilvikum þegar þriðji maður kemur fram fyrir hönd málsaðila í stjórnvísulamáli.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 3. nóvember 2014, kom m.a. fram að það fylgdi þeirri almennu reglu að aðili máls leggi fram skriflegt umboð. Erindum og stjórnarsýslukærum hafi þó ekki verið vísað frá í þeim tilvikum þegar aðili máls hefur ekki lagt fram skriflegt umboð eða fyrirliggjandi umboð hefur ekki verið vottað tveimur vitundarvottum. Í slíkum tilvikum og eftir kringumstæðum hverju sinni hafi verið skráðar munnlegar upplýsingar frá aðila máls um veitingu umboðs og inntak þess á grundvelli 1. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Í ljósi framangreindra svara ráðuneytisins taldi ég ekki ástæðu til að aðhafast frekar og lauk málinu með bréfi, dags. 3. desember 2014.

11. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála (ÚSB) og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála (ÚUA)

Tildrög athugunarinnar voru kvartanir sem mér höfðu borist þar að lútandi og upplýsingar frá nefndinni sjálfri um að tafir á afgreiðslu mætti rekja til mikils málafjölda og fækkunar stöðugilda undanfarin ár. Var niðurstaða mín sú að ekki væri hægt að líta svo á að almennur málsmeðferðartími ÚSB væri í samræmi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og þeim sérstöku lagaákvæðum sem gilda um málshraða nefndarinnar og yrði að telja að málshraðinn væri algjörlega óviðunandi. Þá taldi ég jafnframt að einnig væri uppi ákveðinn vandi í störfum ÚUA vegna málshraða sem þyrfti að ráða bót á. Í ljósi þess að fyrir lá að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hugðist grípa til tiltekinna ráðstafana í tilefni af þeim vanda sem uppi var hjá nefndunum tveimur, þ.e. með því að leggja til að gerðar yrðu tilteknar breytingar á lögum og óska eftir tímabundinni fjárveitingu til að standa undir kostnaði við að ljúka óafgreiddum málum hjá ÚSB, ákvað ég að aðhafast ekki frekar að sinni og lauk málinu með bréfi, dags. 24. nóvember 2014.

12. Stjórnarsýsluframkvæmd bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota

Í ágúst 2014 var óskað eftir upplýsingum frá bótanefnd samkvæmt lögum nr. 69/1995 um starfshætti nefndarinnar, annars vegar hvernig birtingu ákvarðana nefndarinnar væri háttað og hins vegar um varðveislu gagna. Í svarbréfi bótanefndar til mín, dags. 26. september 2014, komu fram skýringar á því hvers vegna ágrip helstu ákvarðana nefndarinnar hefðu ekki verið birt í samræmi við 16. gr. reglugerðar nr. 280/2008, um starfshætti bótanefndar. Fyrirhugað væri að bæta úr því með því að birta ágrip af helstu ákvörðunum nefndarinnar í ársskýrslu fyrir árin 2010-2014. Einnig væri stefnt að því að bótanefnd gæti birt efni á nýjum vef sýslumanna sem ætti að vera tilbúinn snemma árs 2015. Í bréfinu var jafnframt gerð grein fyrir skjalavörslu hjá stofnuninni og ástæðum þess að tölvupóstar væru ekki alltaf varðveittir. Í ljósi svara bótanefndar taldi ég ekki tilefni til að aðhafast að sinni vegna málsins og lauk því með bréfi, dags. 20. október 2014.

4.6 Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru 9 önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli fyrir árið 2014 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 mála vegna kvartana en unnið hefur verið að þeim eftir því sem tóm hefur gefist frá öðrum verkefnum og í hluta þeirra liggja nú fyrir drög að niðurstöðu. Það mun hins vegar ráðast af því hvort Alþingi skapar umboðsmanni frekara svigrúm með auknum fjárveitingum hvort og þá hvenær tekst að ljúka þessum málum.

Ég tek fram að þótt upphaflegt tilefni þessara mála hafi verið tiltekin atvik eða starfs-
hættir stjórnvalda þá beinist umfjöllun umboðsmanns ekki sérstaklega að þeim heldur að
atriðum sem hafa almenna þýðingu um starfshætti stjórnvalda og þau lög og reglur sem
gilda þar um. Málin horfa því frekar til framtíðar en fortíðar. Þessar athuganir beinast að
eftirfarandi atriðum:

1. **Auglýsingum á lausum embættum og störfum þegar ráðherra fer með veitingar-
vald, 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.
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.
3. **REI-málinu, mál nr. 5117/2010**
Meðferð eigendavalds og eftirlits sveitarstjórna þeirra sveitarfélaga sem eru eignar-
aðilar að Orkuveitu Reykjavíkur með fyrirtækinu og þýðingu reglna um stjórnsýslu
sveitarfélaga og ráðstöfun á eignum þeirra í því sambandi.
4. **Félagsbústöðum hf., mál nr. 5544/2008**
Hvernig staðið er að ákvörðunum og framkvæmd mála er lúta að félagslegu leigu-
húsnæði sem Félagsbústaðir hf. fara með fyrir hönd Reykjavíkurborgar.
5. **Vistun fanga á lögreglustöðvum, mál nr. 6334/2011**
Hvort fangar séu vistaðir saman í fangaklefum og þá hvernig þeirri vistun er háttað.
6. **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.
7. **Afgreiðslu á beiðni um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins
vegna samninganefndar um Icesave-samninginn og afgreiðslutíma úrskurðar-
nefndar 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.
8. **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.
9. **Aðstæðum í fangelsinu Litla-Hrauni, mál nr. 7505/2013**
Athugun á því hvort aðstæður í fangelsinu Litla-Hrauni, aðbúnaður fanga og verklag
við ákvörðunartöku um réttarstöðu þeirra sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrár

og mannréttindasáttmála Evrópu, gildandi lög og reglugerðir um fullnustu refsinga, meginreglur stjórnarsýsluréttar og vandaða stjórnarsýsluhætti. Frumkvæðisathuganir umboðsmanns um sálfræðiþjónustu í fangelsum, mál nr. 5869/2009, og gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga fanga, mál nr. 6679/2011, hafa verið sameinaðar þessu máli. Settur umboðsmaður 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. Á vormánuðum 2015 var eftir því sem tækifæri gafst frá afgreiðslu kvartana unnið að frágangi á afgreiðslu þessa máls og er vonast til að unnt verði að ljúka athuguninni á haustmánuðum.

Jafnframt var 16 málum ólokið í árslok 2014 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. Þessi mál lutu að eftirfarandi atriðum:

1. 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.
2. Stöðu á almennri 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.
3. Verklagi lögreglu við handtöku, þjálfun lögreglumanna í þeim efnun og innri verkferla þegar atvik koma upp þar sem lögreglumaður er talinn hafa gengið harkalega fram við framkvæmd starfans.
4. 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.
5. Hvort Háskóli Íslands hygðist taka til athugunar hvort réttarstaða og ráðningarkjör aðjúnta við skólann væru í samræmi við lög. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi, dags. 5. mars 2015. Nánar verður gerð grein fyrir málinu í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015.
6. Hvernig almennt væri staðið að gerð starfslokasamninga á Landspítala háskóla-sjúkrahúsi.
7. Eftirliti landlæknis með því að fullnægt sé lágmarkskröfum til heilbrigðisþjónustu.
8. 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 sameignlegar ferðir starfsmanna og samkomur þeirra og gjafir til starfsmanna.

9. Málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins þegar stofnuninni berast kvartanir og ábendingar einstaklinga vegna viðskipta við fjármálafyrirtæki.
10. Fyrirkomulagi við álagningu búnaðargjalds og samræmi þess við 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi, dags. 5. júní 2015, með vísan til þess að ég hefði fengið staðfest að dómsmál hefði verið höfðað gegn ríkinu vegna umræddrar gjaldtöku. Nánar verður gerð grein fyrir málinu í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015.
11. Eftirliti ríkissaksóknara með símhlustunum lögreglu.
12. 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 laga- grundvelli synjun Reykjavíkurborgar á beiðni fréttastofu Ríkisútvarpsins um upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar byggðist.
13. Eftirliti landlæknis með aðbúnaði á dvalarheimili aldraðra.
14. Tilsjónarvaldi innanríkisráðuneytisins gagnvart þjóðkirkjunni og stofnunum hennar. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi til innanríkisráðuneytisins, dags. 3. júlí 2015. Nánar verður gerð grein fyrir málinu í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015.
15. Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
16. Framvindu tímabundins átaks hjá innanríkisráðuneytinu sem ætlað var að stytta málsmeðferðartíma hælissúmsókna og tryggja búsetu og aðbúnað hælisleitenda.

5. Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnsluframkvæmd

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 2014 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 Tilkygningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum

1. Mál nr. 7037/2012 (sjá kafla III.11.1). Málið varðaði úrskurð kærunefndar útboðsmála sem laut að forvali vegna útboðs á vegum Félagsstofnunar stúdenta og framkvæmd stofnunarinnar á umræddu forvali. Í málinu reyndi á hvort Félagsstofnun stúdenta félli undir lög nr. 84/2007, um opinber innkaup, og teldist „opinber aðili“ í skilningi laganna. Að lokinni athugun minni á málinu taldi ég mig ekki hafa forsendur til að hnekkja mati kærunefndar útboðsmála að Félagsstofnun stúdenta teldist ekki „opinber aðili“ í skilningi laganna. Aftur á móti var það niðurstaða mín að sú umgjörð sem Félagsstofnun stúdenta væri búin í lögum væri ekki eins skýr og æskilegt væri. Ég taldi því rétt að vekja athygli Alþingis og mennta- og menningarmálaráðherra á þeirri óvissu sem ég taldi vera fyrir hendi um stjórnsýslulega stöðu Félagsstofnunar stúdenta og þá með það fyrir augum hugað yrið að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lögum til að kveðið yrið með skýrari hætti á um stöðu stofnunarinnar að þessu leyti.
2. Mál nr. 7021/2012 og 7400/2013 (sjá kafla III.15.1). Í málinu reyndi á fyrirkomulag við úthlutun aflaheimilda og stjórn makrílveiða. Niðurstaða setts umboðsmanns var sú að ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja ekki makrílstofninn frá tilteknum tíma hefði ekki verið í samræmi við lög. Var mælt til þess að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið tæki málið til skoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu. Settur umboðsmaður benti jafnframt á að ýmis álitafæni væru uppi um hvernig stjórnun á veiðum úr deilistofnum eins og makríl, sem veiðist bæði innan og utan lögsögunnar, skyldi háttáð. Taldi hann því rétt að vekja athygli Alþingis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á þeirri óvissu sem virtist vera uppi um stjórnun veiða úr deilistofnum og þá með það fyrir augum að hugað yrið að því hvort og þá hvaða lagabreytinga væri þörf þannig að kveðið yrið með skýrari hætti á um heimildir stjórnvalda fiskveiðistjórnunarmála við slíkar aðstæður.
3. Mál nr. 7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012 (sjá kafla III.6.1). Málið varðaði kvörtun einstaklings og laut að viðbrögðum embættis landlæknis, velferðarráðuneytisins og Persónuverndar og meðferð þeirra á erindum hans í kjölfar þess að persónuupplýsingar úr sjúkraskrá hans komu fram í úrskurði síðanefndar Læknafélags Íslands sem birtur var í Læknablaðinu og á vef læknafélagsins. Í álitinu rakti settur umboðsmaður almenn sjónarmið um meðferð embættis landlæknis og Persónuverndar á erindum sem lúta að meðferð sjúkraskráa. Í ljósi þeirrar umfjöllunar taldi hann að tilhögun þessa eftirlits væri ekki að öllu leyti skýr og þá m.a. um hvert skyldi beina erindum í þeim tilvikum þegar einstaklingur teldi að brotið hefði verið á þeim rétti hans sem lagaákvæðum um sjúkraskrárupplýsingar væri ætlað að vernda. Með hliðsjón af því taldi hann tilefni til að vekja athygli Alþingis og ráðherra heilbrigðismála á því hvort ástæða væri til að kveða með skýrari hætti á um það í lögum hvert inntak eftirlits landlæknis með lögum nr. 55/2009, um sjúkraskrár, skyldi vera og þá hvort borgararnir ættu rétt á að fá álit landlæknis á því hvort ákvæði laganna hafi verið brotin legðu þeir fram kvörtun þess efnis til landlæknis án þess að tilvikið lyti beint að veitingu heilbrigðisþjónustu í merkingu 2. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007. Þá taldi hann rétt að vekja athygli Alþingis og velferðarráðuneytisins á þeirri óvissu sem virtist vera uppi í framkvæmd á milli embættis landlæknis og Persónuverndar um hlutverk þeirra samkvæmt ákvæði 4. mgr. 22. gr. laga nr. 55/2009, um sjúkraskrár, um kærur til lögreglu þegar mál kemur til kasta beggja stjórnvalda, eins og í umræddu máli.

4. Mál nr. 7181/2012 (sjá III.1.1). Athugun setts umboðsmanns laut að niðurstöðu úrskurðarnefndar almannatrygginga í máli dánarbús þar sem staðfest var niðurstaða Sjúkratrygginga Íslands um að synja einstaklingi um greiðslu kostnaðar við læknis-meðferð sem hann gekkst undir erlendis. Í málinu reyndi m.a. á skilyrði 1. mgr. 23. gr. laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, um „alþjóðlega viðurkennda læknismeðferð“. Settur umboðsmaður taldi að umrætt skilyrði væri ekki eins skýrt og æskilegt væri. Jafnframt væri framsetning þess í reglugerð, samkvæmt tilteknum skilningi á því, ekki í samræmi við lagaákvæðið og lögskýringargögn að baki því. Taldi hann því rétt að vekja athygli heilbrigðisráðherra á þessum óskýrleika með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort þörf væri á laga- eða reglugerðarbreytingum þannig að kveðið væri með skýrari hætti á um inntak skilyrðisins.

5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

1. Mál nr. 7630/2013. Málið varðaði kvörtun einstaklings og laut að því fyrirkomulagi að almennum starfsmönnum erlendra sendiráða hér á landi er gert að greiða sjálfir tryggingagjald af launum sínum ef þeir vilja njóta þeirra réttinda sem eru háð því að greitt hafi verið slíkt gjald af launum launþega. Í því sambandi benti ég á að löggjafinn hefði valið að fjármagna starfsemi m.a. Atvinnuleysisstryggingasjóðs og Fæðingarorlofs-sjóðs með sérstöku gjaldi sem lagt væri á launagreiðendur og miðuðu um leið réttindi launþega til greiðslna úr þessum sjóðum að einhverju marki við það hvort launagreiðandi hefði greitt tryggingagjald af launum viðkomandi launþega. Þótt umrætt gjald væri í eðli sínu skattur sem lagður væri á launagreiðendur yrði ekki framhjá því litið að álagning þess hefði jafnframt þýðingu fyrir réttindi launþega sem vörðuðu framfærslu þeirra við nánar tilteknar aðstæður. Undanþága fyrir erlend sendiráð frá skyldu til að greiða tryggingagjald af launum íslenskra starfsmanna sinna kynni því að hafa í för með sér að þessi hópur launþega nyti ekki lögbundinna réttinda til jafns við aðra launþega á innlendum vinnumarkaði sem væru að öðru leyti í sambærilegri stöðu og þeir. Athugun mín á málinu varð mér tilefni til að vekja athygli fjármála- og efnahagsráðherra á tilteknum atriðum og þá með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort ástæða kynni að vera til að huga að breytingum á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, að því er varðaði undanþágu fyrir erlend sendiráð frá gjaldskyldu samkvæmt lögnum.

6 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa hefur um 13% þeirra mála sem koma til efnislegrar athugunar lokið með áliti 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 ég hef 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 áliti. Þetta á einkum við um hnökra á málsmeðferð sem geta ekki leitt til þess að mál hljóti efnislega endurskoðun og atriði sem ég hef ítrekað gert athugasemdir við í álitum mínum og tel ekki tilefni til að taka til umfjöllunar nema e.t.v. í tengslum við önnur atriði. Í þessum málum tel ég ekki í öllum tilvikum þörf á að afla skýringa frá stjórnvaldi áður en slíkum ábendingum er komið á framfæri enda lúta ábendingarnar almennt að framkvæmd laga og tilvísunum til fyrri umfjöllunar umboðsmanns í sambærilegum málum. Þessi mál lúta til dæmis að skyldu til að veita skrifleg svör við skriflegum erindum nema ljóst sé að til þess sé ekki ætlast, framsendingu erindis sem heyrir ekki undir stjórnvald, ýmsum leiðbeiningum, málshraða, rökstuðningi og skýrleika

ákvarðana. Sumum kann að finnast athugasemdir af þessu tagi smávægilegar en ég er þeirrar skoðunar að þær séu nauðsynlegar til að tryggja borgurunum þá vönduðu og góðu stjórnslu sem þeir eiga með réttu að geta vænst.

Hér fyrir neðan er að finna yfirlit yfir 61 tilvik þar sem ég sendi stjórnvöldum ábendingar eða athugasemdir árið 2014.

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
7186/2012	Ísafjarðarbær	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, starfsauglýsing, aðstoð utanaðkomandi aðila
7256/2012	Innanríkisráðuneytið, úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála	Póst- og fjarskiptamál	Hæfi formanns og varaformanns úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála, vandaðir stjórnsluhættir
7312/2012	Innanríkisráðuneytið	Gjafsókn	Rökstuðningur
7340/2012	Seltjarnarnesbær	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, starfsauglýsing, rökstuðningur, aðstoð utanaðkomandi aðila
7349/2013	Fangelsismálastofnun	Fangelsismál	Reynslulausn, skyldubundið mat
7371/2013 og 7580/2013	Útlendingastofnun	Dvalarleyfi	Umsóknir um bráðabirgðadvalarleyfi, skyldubundið mat, rannsókn máls, leiðbeiningar
7379/2013	Umhverfisstofnun	Tafir	Málshraði, skráning upplýsinga, svör við erindum umboðsmanns
7402/2013	Úrskurðarnefnd almannatrygginga, Sjúkratryggingar Íslands	Almannatryggingar	Heimildir æðra setts stjórnvalds til endurskoðunar á ákvörðun lægra setts stjórnvalds, framsetning umsóknareyðublaða
7414/2013	Ríkissaksóknari	Lögreglu- og sakamál	Stjórnslukæra, rannsókn máls, leiðbeiningar
7437/2013	Reykjavíkurborg	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, framsal veitingarvalds, birting ákvörðunar, leiðbeiningar, svör við skriflegum erindum, vandaðir stjórnsluhættir
7444/2013	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	Almannatryggingar	Birting stjórnvaldsákvörðunar, réttaráhrif birtingar
7486/2013	Sýslumaðurinn í Reykjavík	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, starfsauglýsing, rökstuðningur, skráning upplýsinga, rannsókn máls

7488/2013	Mennta- og menningar- málaráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, álitsumleitan, framkvæmd starfsviðtals
7515/2013	Minjastofnun Íslands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rökstuðningur
7547/2013 og 7563/2013	Kvikmyndamiðstöð Íslands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rannsókn máls, skráning upplýsinga, tilkynning um niðurstöðu ákvörðunar, leiðbeiningar- skylda, rökstuðningur, upplýsingaréttur
7577/2013	Innanríkisráðuneytið	Meðlög	Rökstuðningur, málshraði
7613/2013	Höfði, hjúkrunar- og dvalarheimili, Akranesi	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rökstuðningur, skráning upplýsinga
7626/2013	Innanríkisráðuneytið	Fangelsismál	Málshraði
7635/2013	Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna	Námslán og námsstyrkir	Heimildir æðra setts stjórnvalds til endurskoðunar á ákvörðun lægra setts stjórnvalds
7664/2013	Innanríkisráðuneytið	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	Málshraði, skrifleg svör við skriflegum erindum, upplýs- ingaréttur aðila
7692/2013	Umhverfissráðuneytið	Umhverfismál	Málshraði
7698/2013	Umhverfissráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, skráning upplýsinga, framsetning auglýsingar
7727/2013	Fjármálaráðuneytið	Opinber útboð	Form og efni úrskurðar í kærumáli, rökstuðningur
7737/2013	Vinnumálastofnun	Atvinnuleysis- tryggingar	Tilkynning ákvörðunar, leiðbeiningarskylda
7765/2013	Reykjavíkurborg	Tafir	Málshraði, svör við erindum umboðsmanns
7786/2013	Velferðarráðuneytið	Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	Rökstuðningur
7793/2013 og 7809/2013	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði hjá Útlendinga- stofnun
7798/2013	Fjármálaráðuneytið	Skattar og gjöld	Gjaldtaka opinberra aðila vegna beiðni um afhendingu gagna
7808/2013	Kærunefnd húsamála	Skattar og gjöld	Leiðbeiningarskylda
7819/2014	Heilbrigðisstofnun Vestfjarða	Opinberir starfsmenn	Svör við erindum umboðsmanns, skrifleg svör við skriflegum erindum

7825/2014	Ríkislögreglustjóri	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rökstuðningur
7833/2014	Skagafjörður	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rökstuðningur, tilkynning um niðurstöðu ákvörðunar
7837/2014	Fjármálaeftirlitið	Fjármála- og trygginga- starfsemi	Aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármála- fyrirtæki
7855/2014	Innanríkisráðuneytið	Gjafvörn	Rökstuðningur gjafsóknar- nefndar
7859/2014	Viðlagatrygging Íslands	Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar	Skrifleg svör við skriflegum erindum
7865/2014	Fiskistofa	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, framsetning auglýsingar
7871/2014	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði
7872/2014	Úrskurðarnefnd atvinnuleysis- trygginga og vinnumarkaðsaðgerða	Atvinnuleysis- tryggingar	Leiðbeiningar, málshraði
7885/2014	Innanríkisráðuneytið	Gjafsókn	Rökstuðningur, svör við erindum umboðsmanns
7900/2014	Innanríkisráðuneytið	Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar	Kæruefni
7904/2014	Ríkisskattstjóri	Tafir	Málshraði
7915/2014	Háskóli Íslands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, framsetning auglýsingar
7939/2014	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði
7960/2014	Tryggingastofnun ríkisins	Almanna- tryggingar	Tilkynning ákvörðunar
7985/2014	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	Tafir	Málshraði
8012/2014	Yfirs kattane fnd	Skattar og gjöld	Rökstuðningur
8033/2014	Innanríkisráðuneytið	Orku- og auðlindamál	Kæruskilyrði
8038/2014	Fjármálaráðuneytið	Skattar og gjöld	Endurupptaka
8057/2014	Innanríkisráðuneytið	Skotvopnaleyfi	Leiðbeiningar
8066/2014	Sjúkratryggingar Íslands	Tafir	Skrifleg svör við skriflegum erindum, málshraði
8070/2014	Úrskurðarnefnd atvinnuleysis- trygginga og vinnumarkaðs- aðgerða	Atvinnuleysis- tryggingar	Lagagrundvöllur ákvörðunar
8072/2014	Háskóli Íslands	Tafir	Rökstuðningur, málshraði

8080/2014	Verkmenntaskólinn á Akureyri	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, framsetning auglýsingar, mat á hæfni umsækjenda, skráning upplýsinga
8098/2014	Landspítali háskóla-sjúkrahús	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, rökstuðningur, skráning upplýsinga
8106/2014	Velferðarráðuneytið	Tafir	Málshraði
8111/2014	Lögreglustjórinn á Akranesi	Samgöngumál	Sektarboð, upplýsingagjöf, leiðbeiningar
8158/2014	Innanríkisráðuneytið, Kópavogur	Sektir	Valdmörk stjórnvalda
8169/2014	Kjararáð	Opinberir starfsmenn	Rökstuðningur
8224/2014	Akureyri	Sveitarfélög	Birting ákvörðunar og leiðbeiningar
8235-8239/2014	Fangelsismálastofnun ríkisins	Tafir	Málshraði

7 Erlent samstarf og fundir

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

Hinn 1. apríl 2014 var ég viðstaddur ráðstefnu og hátíðarkvöldverð sem haldinn var í Osló í tilefni af starfslokum Arne Fliflet umboðsmanns norska Stórþingsins.

Dagana 27. og 28. apríl 2014 sótti Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, 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 Strassborg. 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 22. og 23. maí 2014 stóð ECRI (e. European Commission against Racism and Intolerance), eða Evrópunefnd um kynþáttafordóma og umburðarleysi, fyrir málstofu í Strassborg fyrir innlendir stofnanir sem hefur verið komið á fót til að vinna gegn kynþáttamismunum. Nefndin bauð umboðsmanni að senda fulltrúa sinn á málstofuna sem var Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir lögfræðingur. Meginumfjöllunarefni fundarins laut að hlutverki sérhæfðra stofnana í að styðja staðbundin stjórnvöld í baráttunni gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi.

Umboðsmenn þjóðþinganna á Norðurlöndum koma að jafnaði saman til fundar annað hvert ár og var slíkur fundur haldinn í Ystad í Svíþjóð dagana 3. og 4. júní 2014. Ég sótti fundinn ásamt Berglindi Báru Sigurjónsdóttur skrifstofustjóra, Ingibjörgu Þóru Sigurjónsdóttur rekstarstjóra og Flóka Ásgeirssyni lögfræðingi.

Hinn 27. maí 2014 sótti Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, námskeið sem haldið var á skrifstofu danska umboðsmannsins um gildissvið dönsku

stjórnsýslulaganna og skaðabótaskyldu stjórnvalda. Danskí umboðsmaðurinn stendur árlega fyrir námskeiðum fyrir starfsfólk embættis hans og hefur boðið embættinu hér á landi að senda þátttakendur.

Dagana 20. til 22. ágúst 2014 var Norræna lögfræðingabíngið haldið í Osló. Þingið sóttu Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, og Flóki Ásgeirsson lögfræðingur, en þar var m.a. fjallað um viðfangsefni á sviði stjórnsýsluréttar og opinberrar stjórnsýslu.

Dagana 4. og 5. nóvember 2014 heimsótti Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur skrifstofu umboðsmanns danska þjóðþingsins í Kaupmannahöfn þar sem hún kynnti sér verklag hans og starfshætti, einkum við meðferð frumkvæðismála og eftirlitsheimsóknir. Hinn 6. nóvember sótti hún síðan námskeið sem haldið var á skrifstofu danska umboðsmannsins um meginreglur stjórnsýsluréttarins.

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 álitaeefni sem eru til úrlausnar og skipst á upplýsingum um starfsemi embættanna. Einn slíkur fundur var haldinn á árinu 2014 í Kaupmannahöfn hinn 15. desember sem ég sótti.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns átti ég á árinu 2014 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 2014

1 Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2014

1.1 Málafjöldi

Á árinu 2014 voru alls 494 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	492
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	<u>2</u>
Samtals	<u>494</u>

1.2 Skipting kvartana

Kvartanir til umboðsmanns eru 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	37
febrúar	45
mars	46
apríl	36
maí	41
júní	34
júlí	41
ágúst	34
september	33
október	55
nóvember	62
desember	<u>28</u>
Samtals	<u>492</u>

Að þessum 492 kvörtunum stóðu samtals 694 aðilar eða 639 einstaklingar og 55 lögaðilar. Af einstaklingum voru 255 konur og 384 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 17 ára og sá elsti 87 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	6
21 - 30 ára	117
31 - 40 --	120
41 - 50 --	113
51 - 60 --	160
61 - 70 --	84
71 árs og eldri	37
Ekki vitað	2

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Þrjátíu og þrjár kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis og þrjár kvartanir frá erlendum aðilum búsettum erlendis. 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	208	42,1%	37,3%
Höfuðborgarsvæðið	93	18,8%	26,9%
- Garðabær	10		
- Hafnarfjarðarbær	30		
- Kjosarhreppur	2		
- Kópavogsbær	32		
- Mosfellsbær	14		
- Seltjarnarnesbær	5		
Suðurnes	26	5,3%	6,6%
- Grindavíkurbær	2		
- Reykjanesbær	17		
- Sandgerðisbær	1		
- Sveitarfélagið Vogar	6		
Vesturland	25	5,1%	4,8%
- Akraneskaupstaður	12		
- Borgarbyggð	6		
- Dalabyggð	1		
- Grundarfjarðarbær	1		
- Snæfellsbær	2		
- Stykkishólmsbær	3		
Vestfirðir	8	1,6%	2,1%
- Bolungarvíkurkaupstaður	1		
- Ísafjarðarbær	4		
- Vesturbyggð	3		
Norðurland vestra	6	1,2%	2,2%
- Blönduósibær	2		
- Húnaþing vestra	2		
- Sveitarfélagið Skagafjörður	2		
Norðurland eystra	39	7,9%	8,9%
- Akureyrarbær	34		
- Dalvíkurbyggð	1		
- Fjallabyggð	2		
- Hörgársveit	1		
- Þingeyjarsveit	1		
Austurland	15	3,0%	3,8%
- Breiðdalshreppur	1		
- Djúpvogshreppur	1		
- Fjarðabyggð	8		
- Fljótisdalshérað	4		
- Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
Suðurland	36	7,3%	7,4%
- Bláskógabyggð	1		
- Flóahreppur	1		
- Hveragerðisbær	5		
- Rangárþing eystra	8		
- Rangárþing ytra	1		
- Skaftárhreppur	1		
- Sveitarfélagið Árborg	12		
- Sveitarfélagið Hornafjörður	1		
- Vestmannaeyjabær	5		
- Sveitarfélagið Ölfus	1		
Íslendingar búsettir erlendis	33	6,7%	
Erlendir aðilar búsettir erlendis	3	0,6%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	2	0,4%	
	494	100,0%	100,0%

1.3 Afgreiðsla mála

Á árinu hlutu 558 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	142
Mál til meðferðar á árinu	494
Afgreidd mál	558
Mál til meðferðar í árslok	78

Af þeim 78 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2014, var í 41 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum. Í 11 málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 5 mál voru til frumathugunar og 26 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

Málum sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 2014, 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	30	(5,4%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	10	(1,8%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	162	(29,0%)
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	19	(3,4%)
b) Dómsathafnir	5	(0,9%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	16	(2,9%)
d) Önnur atriði	0	(0,0%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	126	(22,6%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	17	(3,0%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	173	(31,0%)
Samtals	558	(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 2014 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beinist 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**1. Forsætisráðuneytið**

- Ráðuneytið	2	
- Ríkislögmaður	1	
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	4	<u>7</u>

2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið

- Ráðuneytið	18	
- Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	1	
- Framhaldsskólar	4	
- Háskóli Íslands	16	
- Háskólinn á Akureyri	1	
- Háskólinn í Reykjavík	1	
- Kvikmyndamiðstöð Íslands	1	
- Landsbókasafn Íslands	1	
- Lánasjóður íslenskra námsmanna	3	
- Listaháskóli Íslands	1	
- Málskotsnefnd LÍN	2	
- Ríkisútvarpið ohf.	3	
- Stjórn listamannaaua	1	<u>53</u>

3. Utanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	3	
- Þróunarsamvinnustofnun Íslands	1	<u>4</u>

4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

- Ráðuneytið	17	
- Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1	
- Bygðastofnun	1	
- Eftirlitsnefnd Félags fasteignasala	1	
- Ferðamálastofa	1	
- Fiskistofa	1	
- Nýsköpunarmiðstöð Íslands	1	
- Orkustofnun	1	
- Verðlagsnefnd búvara	2	<u>26</u>

5. Innanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	68	
- Áfrýjunarnefnd neytendamála	1	
- Biskupsstofa	1	
- Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	1	
- Dómstólar	2	
- Endurupptökunefnd	4	
- Fangelisvirkunefnd	9	
- Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar	1	
- Isavia ohf.	1	
- Lögregluyfirvöld	9	
- Neytendastofa	2	
- Persónuvernd	2	
- Ríkissaksóknari	10	
- Samgöngustofa	6	
- Sérstakur saksóknari	1	
- Sýslumenn	18	
- Útlendingastofnun	3	
- Vegagerðin	8	
- Þjóðskrá Íslands	2	

149

6. Velferðarráðuneytið

- Ráðuneytið	23	
- Barnaverndarstofa	1	
- Heilbrigðisstofnanir	7	
- Íbúðalánasjóður	1	
- Embætti landlæknis	8	
- Sjúkratryggingar Íslands	4	
- Tryggingastofnun ríkisins	11	
- Umboðsmaður skuldara	6	
- Úrskurðarnefnd almennatrygginga	15	
- Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	9	
- Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála	1	
- Úrskurðarnefnd í fæðingar og foreldra-orlofsmálum	7	
- Vinnumálastofnun	4	<u>97</u>

7. Fjármála- og efnahagsráðuneytið

- Ráðuneytið	17	
- Fjármálaeftirlitið	3	
- Kjararáð	8	
- Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	2	
- Seðlabanki Íslands	4	
- Skattvirkni	22	
- Úrskurðarnefnd um Viðlagatryggingu Íslands	3	
- Yfirséttarnefnd	11	<u>70</u>

8. Umhverfis- og auðindaráðuneytið

- Ráðuneytið	2	
- Mannvirkjastofnun	2	
- Umhverfisstofnun	2	
- Úrskurðarnefnd í skipulags- og byggingarmálum	3	
- Úrskurðarnefnd skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir	2	
- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðindamála	5	<u>16</u>

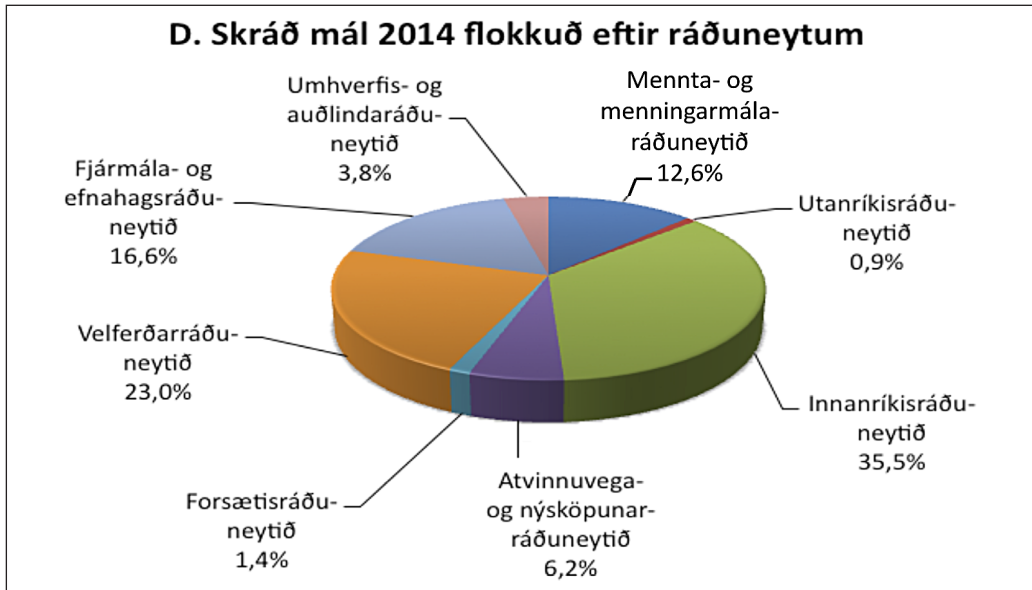
B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga

Reykjavíkurborg

- Höfuðborgarstofa	1	
- Stjórnsýsla borgarinnar	14	<u>15</u>

Kópavogsbær3**Mosfellsbær**1**Reykjanesbær**1**Sveitarfélagið Vogar**1**Akraneskaupstaður**1**Borgarbyggð**1**Snæfellsbær**1**Bolungarvíkurkaupstaður**1**Ísafjarðarbær**1**Vesturbyggð**1**Húnaþing vestra**1**Fjallabyggð**2**Sveitarfélagið Skagafjörður**1**Akureyrarbær**1**Fljótaldshérað**2**Sveitarfélagið Árborg**1**Bláskógabyggð**1**Hveragerðisbær**1**Rangárþing ytra**1**Vestmannaeyjabær**1**C. Annað**Öflokkað 28**SAMTALS**494



E. Mál sem lokið var með álitum 2014, flokkuð eftir stjórnvöldum

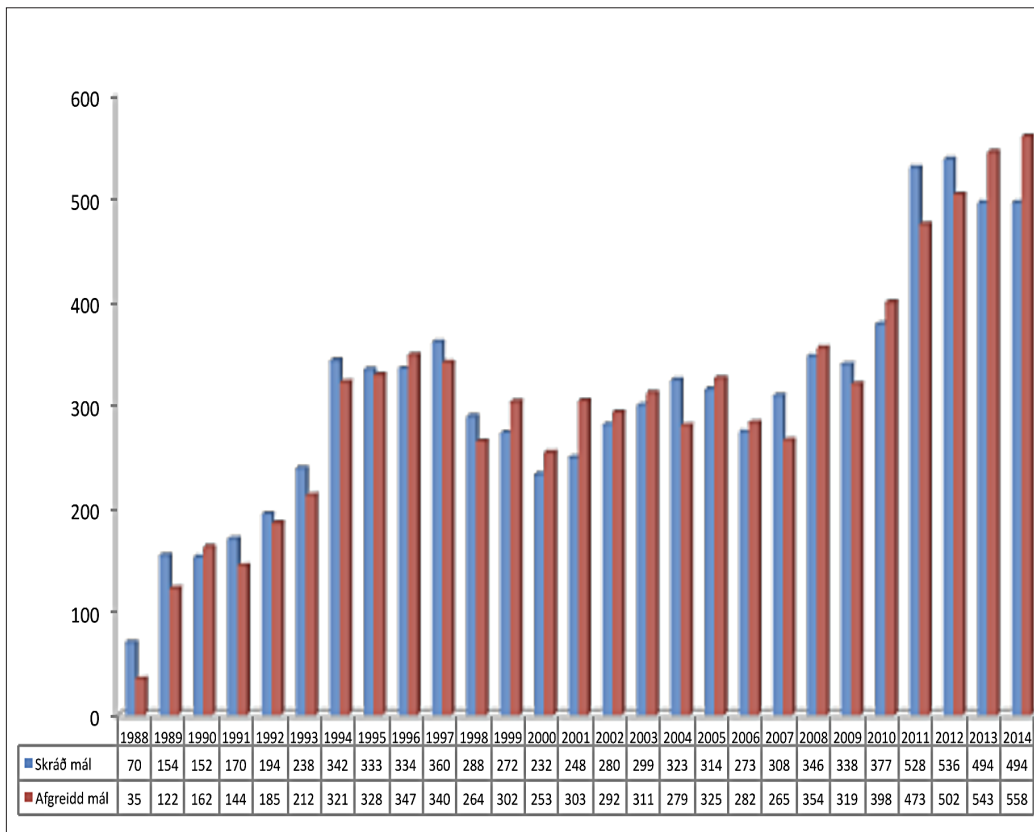
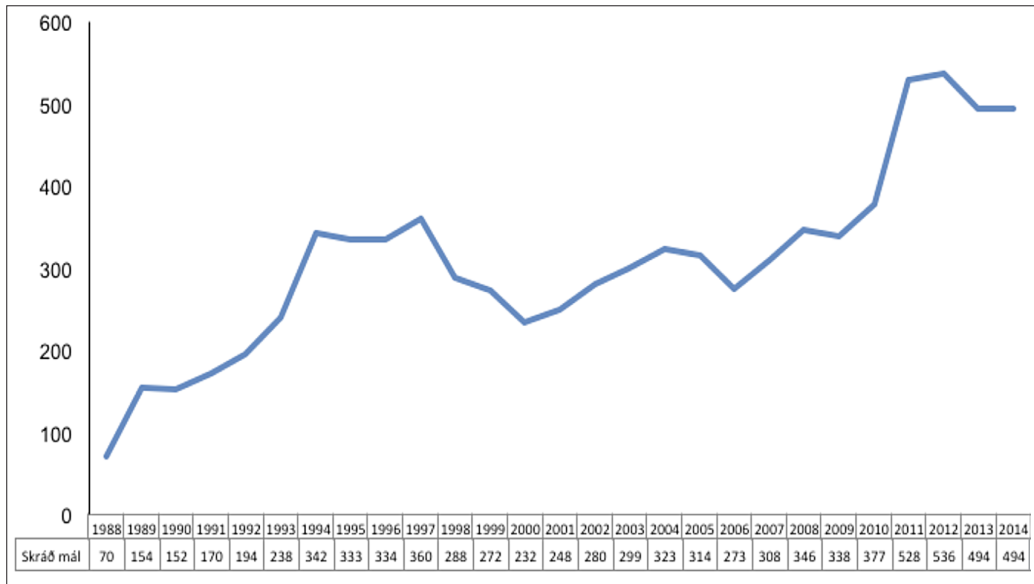
Stjórnvald	Fjöldi stjórnvalda
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	1
Embætti landlæknis	1
Fjármálaeftirlitið	1
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	2
Framhaldsskólinn X	1
Fæðingarorlofsjóður	1
Háskóli Íslands	1
Innanríkisráðuneytið	3
Innheimtustofnun sveitarfélaga	1
Kærufnd útboðsmála	1
Málskotsnefnd LÍN	1
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	1
Persónuvernd	1
Ríkissaksóknari	1
Ríkistollanefnd	1
Sinfóníuhljómsveit Íslands	1
Sveitarfélagið X	1
Tryggingastofnun ríkisins	2
Úrskurðarnefnd almennatrygginga	3
Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	1
Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	2
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	1
Velferðarráðuneytið	3
Samtals	32

1.5 Skipting skráðra mála 2014 eftir viðfangsefnum

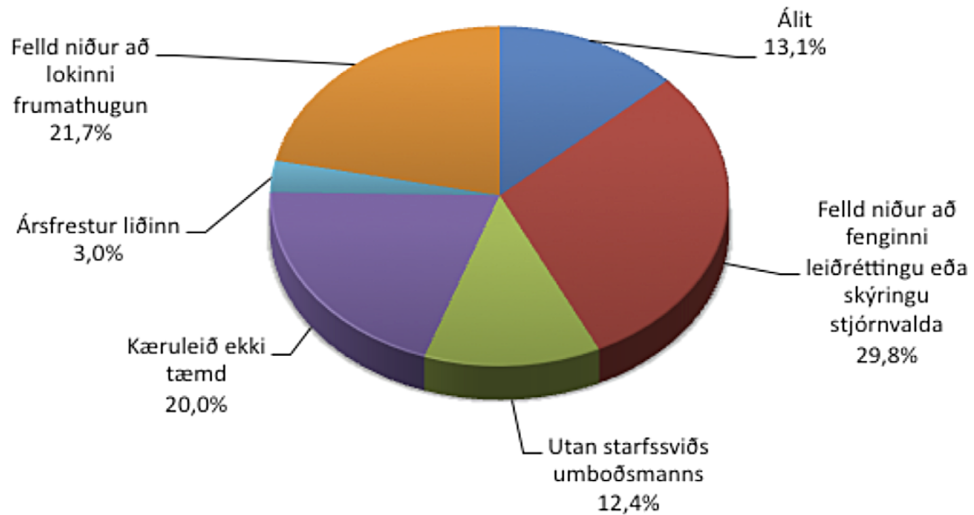
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	8	Námslán og námsstyrkir	6
Almannatryggingar	28	Neytendamál	1
Atvinnuleysisstryggingar	15	Opinber innkaup og útboð	2
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	9	Opinberir starfsmenn	68
Börn	5	Orku- og auðlindamál	3
Dómstólar og réttarfar	5	Persónuréttindi	2
Eignir ríkisins	3	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	5
Erfðaréttindi	1	Póst- og fjarskiptamál	1
Fangelsismál	7	Rafræn stjórnsýsla	5
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	4	Samgöngumál	11
Fjármála- og tryggingastarfsemi	15	Samkeppnismál	1
Fjöleignarhús	1	Sektir	1
Fullnustugerðir og skuldaskil	3	Siðareglur	1
Fæðingar- og foreldraorlof	6	Sjávarútvegur	5
Gjafsókn	10	Sifjaréttindi	1
Gjaldeyrismál	2	Skaðabætur	2
Greiðsluaðlögun og eignaráðstöfun	3	Skattar og gjöld	31
Happdrætti	1	Skipulags- og byggingarmál	8
Heilbrigðismál	9	Skráning fasteigna	1
Hlutafélög, skráning og eftirlit	3	Sveitarfélög	5
Húsnæðismál	5	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	103
Hæfi	6	Tolleftirlit	3
Jafnréttismál	1	Vegabréf og persónuskilríki	1
Jarðir	1	Þinglýsingar	3
Kosningar	1	Ökuréttindi	1
Landbúnaður	2		
Lífeyrismál	1	Samtals	494
Lyfjamál	1		
Lögheimili	2		
Lögreglu- og sakamál	25		
Málefni aldraðra	1		
Málefni fatlaðs fólks	3		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	22		
Meðlag	6		
Menningarmál	1		
Menntamál	7		

2 Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál

2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2014

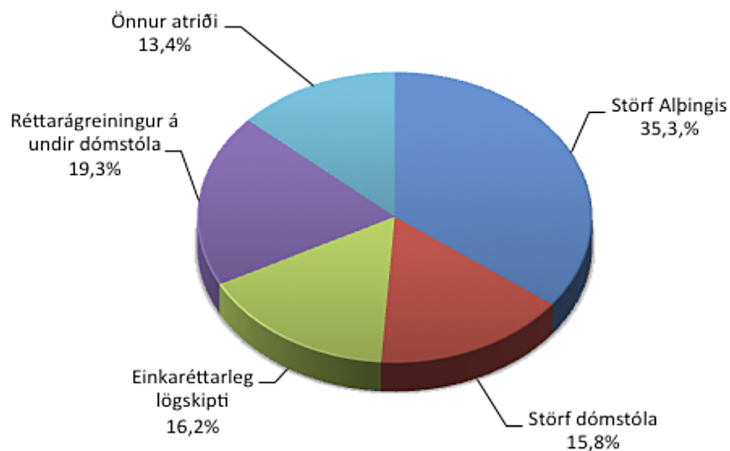


2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2014



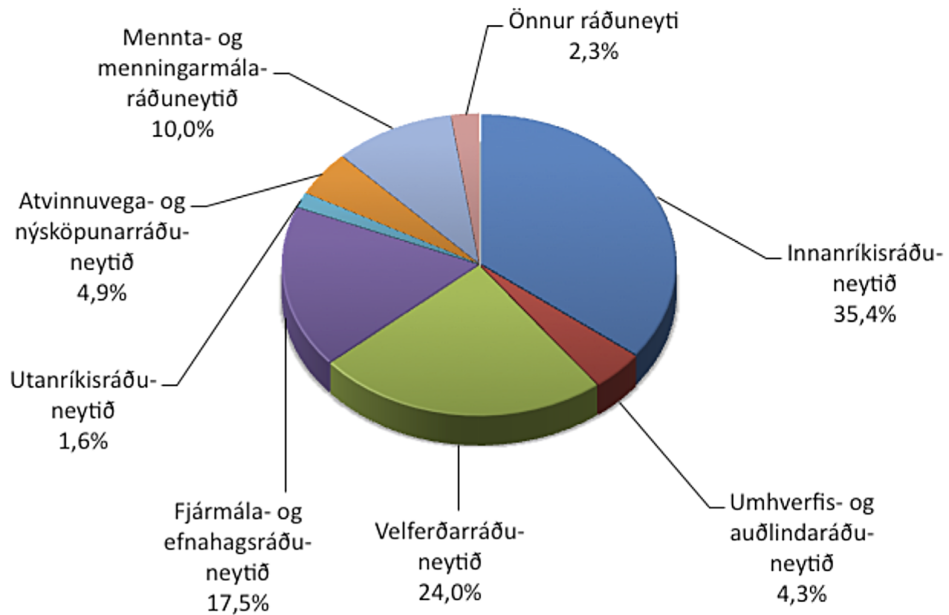
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	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%)
2014	30 (5,4%)	162 (29,0%)	50 (9,0%)	126 (22,6%)	17 (3,0%)	173 (31,0%)
Samtals	1079	2446	1024	1642	246	1782

2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2014

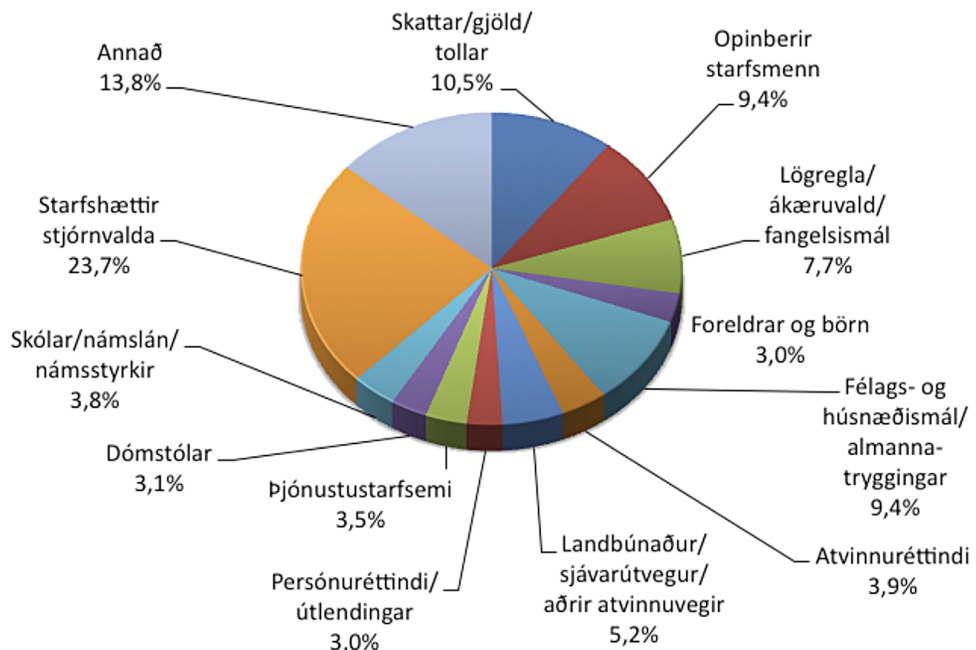


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	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%)
2014	19 (38,0%)	5 (10,0%)	16 (32,0%)	10 (20,0%)	0 (0,0 %)
Samtals	361	161	166	197	137

2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2014



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2014



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 2014. 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 19 þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila en í 7 málum, sem lokið var á árinu 2014, var eingöngu almennum tilmælum beint til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 21 álit vegna 24 mála þar sem sérstökum tilmælum var beint til stjórnvalda. Í þremur tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álituð fjallaði um. Í 14 tilfellum er farið að tilmælunum en í einu tilviki fæ ég ekki annað ráðið af þeim viðbrögðum sem mér bárust en að ekki hafi verið farið að tilmælum. Í þremur tilvikum var málið enn til meðferðar. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð 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
7021/2012 og 7400/2013	103	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið				X
7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012	76	Embætti landlæknis, velferðarráðuneytið og Persónuvernd		X		
7166/2012	73	Innanríkisráðuneytið		X		
7181/2012	61	Úrskurðarnefnd almannatrygginga				X
7241/2012	91	Fjármálaeftirlitið		X		
7323/2013	78	Velferðarráðuneytið		X		
7327/2013	80	Velferðarráðuneytið		X		
7341/2013	74	Innanríkisráðuneytið		X		
7394/2013	68	Fjármála- og efnahagsráðuneytið		X		
7404/2013	105	Fjármála- og efnahagsráðuneytið		X		
7484/2013	66	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða			X	
7609/2013	87	Málskotsnefnd LÍN	X			

7623/2013	106	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	X			
7675/2013	101	Innanríkisráðuneytið	X			
7705/2013	62	Tryggingastofnun ríkisins og úrskurðarnefnd almennatrygginga		X		
7775/2013	70	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála og Fæðingarorlofssjóður		X		
7790/2013	71	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála		X		
7817/2013	107	Ríkistollanefnd				X
7851/2014	64	Tryggingastofnun ríkisins og úrskurðarnefnd almennatrygginga		X		
7923/2014	95	Háskóli Íslands		X		
8076/2014	96	Framhaldsskólinn X		X		
		Samtals	3	14	1	3

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 einu tilviki fór stjórnvald ekki að sérstökum tilmælum umboðsmanns en það var í máli nr. 7484/2013. Álit í þessu máli eru reifað í skýrslu þessari í kafla III.2.1 og birt í heild sinni á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is. Í I. kafla er nánar fjallað með almennum hætti um viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns í tengslum við þetta mál.

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 26 álit í 29 málum þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til viðkomandi stjórnvalds á árinu 2014. 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 umboðsmaður hafði lýst í álitu sínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum umboðsmanns 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 22 tilvikum af 26 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram á árinu 2014. Í einu tilviki var mál enn til meðferðar og í tveimur tilvikum var ekki farið að almennum tilmælum. Þá tel ég ekki ljóst hvort farið hafi verið að almennum tilmælum í einu máli og er það sett innan sviga. 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
7021/2012 og 7400/2013	103	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið			X
7037/2012	89	Kærufnd útboðsmála	X		
7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012	76	Embætti landlæknis, velferðarráðuneytið og Persónuvernd	X		
7166/2012	73	Innanríkisráðuneytið	X		
7241/2012	91	Fjármálaeftirlitið	X		
7323/2013	78	Velferðarráðuneytið	X		
7327/2013	80	Velferðarráðuneytið	X		
7341/2013	74	Innanríkisráðuneytið	X		
7382/2013	92	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	X		
7394/2013	68	Fjármála- og efnahagsráðuneytið		X	
7395/2013	83	Ríkissaksóknari		(X)	
7404/2013	105	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	X		
7408/2013	92	Sinfónihljómsveit Íslands	X		
7461/2013	85	Innheimtustofnun sveitarfélaga og innanríkisráðuneytið	X		
7484/2013	66	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða		X	
7609/2013	87	Málskotsnefnd LÍN	X		
7623/2013	106	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	X		
7675/2013	101	Innanríkisráðuneytið	X		
7705/2013	62	Tryggingastofnun ríkisins og úrskurðarnefnd almannatrygginga	X		
7775/2013	70	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála og Fæðingarorlofssjóður	X		
7790/2013	71	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	X		
7817/2013	107	Ríkistollanefnd	X		
7851/2014	64	Tryggingastofnun ríkisins og úrskurðarnefnd almannatrygginga	X		
7889/2014	94	Sveitarfélagið X	X		
7923/2014	95	Háskóli Íslands	X		
8076/2014	96	Framhaldsskólinn X	X		
		Samtals	22	3	1

Í einu þeirra mála sem tilgreind eru í þessu yfirliti er það mat umboðsmanns að stjórnvaldið hafi ekki farið að þeim almennu tilmælum sem beint var til þess. Er um sama mál að ræða og getið var hér að framan þar sem ekki var farið að sérstökum tilmælum í máli nr. 7484/2013 sem er reifað í skýrslu þessari í kafla III.2.1. Í I. kafla er einnig nánar fjallað um málið í tengslum við almenna umfjöllun um viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns. Þá tel ég ekki ljóst hvort farið hafi verið að almennum tilmælum setts umboðsmanns í máli nr. 7395/2013. Málið er reifað í skýrslu þessari í kafla III.8.1 og nánar fjallað um það í II. kafla í tengslum við umfjöllun um eftirlit með handhöfum ákærvalds.

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2014

1 Almennatryggingar

1.1 Læknismeðferð erlendis. Lögmatísreglan. Málshraði. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7181/2012)

Dánarbúi A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga. Með úrskurðinum var staðfest niðurstaða Sjúkratrygginga Íslands um að synja A um greiðslu kostnaðar í tengslum við læknismeðferð sem hann gekkst undir erlendis.

Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar var byggt á því að meðferð A væri tilraunameðferð á rannsóknarstigi sem ekki væri enn gagnreynd og því væri skilyrði laga um sjúkratryggingar, um að læknismeðferð erlendis þurfi að vera alþjóðlega viðurkennd, ekki uppfyllt. Athugun setts umboðsmanns Alþingis laut aðallega að því hvort úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði að þessu leyti verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. nóvember 2014. Þar taldi hann að leggja yrði til grundvallar að með því skilyrði laganna að læknismeðferð væri „alþjóðlega viðurkennd“ væri átt við að læknismeðferð væri byggð á nægjanlega gagnreyndri læknisfræðilegri þekkingu í ljósi aðstæðna hverju sinni. Ekki yrði sjálfkrafa ályktað að meðferð sem veitt væri í tengslum við rannsóknir væri „tilraunameðferð“ sem uppfyllti ekki það skilyrði heldur yrði að leggja mat á það hverju sinni. Settur umboðsmaður taldi að líta yrði svo á að úrskurðarnefndin hefði lagt til grundvallar að þar sem læknismeðferðin sem A gekkst undir hefði verið hluti af klínískri rannsókn hefði hún þegar af þeim sökum ekki talist alþjóðlega viðurkennd læknismeðferð í skilningi laga um sjúkratryggingar. Því var það niðurstaða setts umboðsmanns að ekki væru nægar forsendur til að líta svo á að nefndin hefði leyst úr málinu á réttum lagagrundvelli að þessu leyti. Þá taldi settur umboðsmaður að afgreiðsla kærumáls A hjá úrskurðarnefndinni hefði farið fram úr lögmaeltum afgreiðslufresti nefndarinnar.

Að lokum taldi settur umboðsmaður að skilyrði laga um sjúkratryggingar um „alþjóðlega viðurkennda læknismeðferð“ væri ekki eins skýrt og æskilegt væri. Jafnframt væri framsetning þess í reglugerð, samkvæmt tilteknum skilningi á því ekki í samræmi við lagaákvæðið og lögskýringargögn að baki því. Hann taldi því rétt að vekja athygli heilbrigðisráðherra á þessum óskýrleika með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort þörf væri á laga- eða reglugerðarbreytingum þannig að kveðið væri með skýrari hætti á um inntak skilyrðisins.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almennatrygginga að hún tæki málið til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá dánarbúi A.

Svarbréf úrskurðarnefndar almennatrygginga barst mér 23. mars 2015 í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur fram að nefndin hafi tekið málið til nýrrar meðferðar í kjölfar beiðni þess efnis. Í framhaldinu hafi verið ákveðið að óska eftir utanaðkomandi mati, sbr. 4. mgr. 8. gr. laga nr. 100/2007, um almennatryggingar. Leitað hafi verið til tiltekkins læknis til að meta og gefa út álit sitt á því hvort sú meðferð sem A hlaut

á hinu erlenda háskólasjúkrahúsi gæti talist gagnreynd meðferð. Umrætt álit hafi borist 5. mars 2015 og verið sent til Sjúkratrygginga Íslands til kynningar. Málið væri því enn til meðferðar. Þá tók úrskurðarnefndin fram að hún hafi til hliðsjónar þau sjónarmið sem fram komi í álitinu og leitist við að fylgja þeim eftir við vinnslu mála hjá nefndinni. Samkvæmt upplýsingum frá nefndinni var málið enn til meðferðar 7. júlí 2015 þar sem beðið var eftir umsögn frá Sjúkratryggingum Íslands.

Heilbrigðisráðherra lagði fram frumvarp til laga, um breytingu á lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, og lyfjalögum nr. 93/1994, með síðari breytingum (EES-reglur) á 144. löggjafarþingi 2014-2015, sbr. þskj. 1095, 636. mál. Þar var lagt til að inn í skilgreiningakafli laganna bættist skilgreining á hugtakinu „alþjóðlega viðurkennd læknis meðferð“ og jafnframt lagðar til orðalagsbreytingar á 23. gr. laganna. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að tilefnið væri álit setts umboðsmanns Alþingis í máli 7181/2012. Málið var lagt fram 23. mars 2015 og gekk til velferðarnefndar eftir 1. umræðu 29. apríl s.á. en varð ekki að lögum.

1.2 Upphafstími bótaréttar. Forsvaranlegt mat. Rannsóknarreglan. Lögmætisreglan. Málshraði. (Mál nr. 7705/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfestur var réttur hennar til örorkulífeyris frá 1. desember 2010, þ.e. frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að umsókn hennar var lögð fram, en hafnað kröfu hennar um að réttur hennar til örorkulífeyris yrði miðaður við 1. nóvember 2009, þ.e. við fyrsta dag næsta mánaðar eftir að hún hóf lyfjameðferð. Kröfunni var hafnað þar sem læknisfræðileg gögn málsins voru ekki talin bera ótvírætt með sér að hún hefði uppfyllt læknisfræðileg skilyrði örorku á þeim tímapunkti. Í kvörtuninni voru m.a. gerðar athugasemdir við rannsókn málsins af hálfu úrskurðarnefndar almannatrygginga og afgreiðslutíma þess.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 17. september 2014. Þar lagði hann áherslu á að örorka A hefði verið metin „utan staðals“, þ.e. ekki á grundvelli sérstakrar skoðunar tryggingalæknis heldur á grundvelli þeirra gagna sem voru send tryggingastofnun, en slíkt er heimilt ef tryggingalæknir telur sýnt af læknisvottorði eða öðrum gögnum að umsækjandi hafi hlotið örorku til langframa vegna læknisfræðilegra viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar eða muni sannanlega hljóta örorku. Stjórnvöld hefðu þannig talið sýnt af gögnum málsins að A uppfyllti hæsta örorkustig og ekki yrði séð að í þeim læknisfræðilegu gögnum hefði verið gerður greinarmunur á ástandi A fyrir og eftir 23. nóvember 2010 þegar umsókn hennar barst tryggingastofnun. Vegna þeirrar skýringar úrskurðarnefndarinnar að þótt óvinnufærni A yrði ekki dregin í efa yrði hún ekki lögð að jöfnu við örorku tók umboðsmaður einnig fram að af örorkumatinu yrði ekki annað ráðið en að óvinnufærni A hefði verið grundvöllur matsins og ekki hefði verið gerður greinarmunur á ástandi hennar að því leyti fyrir og eftir 23. nóvember 2010. Að þessu virtu taldi umboðsmaður að úrskurðarnefnd almannatrygginga hefði ekki sýnt fram á að niðurstaða nefndarinnar um að miða bótarétt A við 1. desember 2010 væri í fullu samræmi við gögn málsins. Þá hefði nefndin ekki gert grein fyrir þeim upplýsingum eða gögnum sem staðhæfing hennar um að ástand A hefði farið hægt versnandi frá upphafi lyfjameðferðar hennar væri studd við. Umboðsmaður taldi því að nefndin hefði ekki sýnt fram á að úrskurður hennar hefði verið reistur á forsvaranlegu mati á gögnum málsins og studdur nægjanlegum gögnum.

Umboðsmaður tók einnig fram að nærri sjö mánuðir hefðu liðið frá því að kæra A var lögð fram þar til nefndin kvað upp úrskurð. Þá hefði nýr úrskurður verið kveðinn upp nærri fimmtán mánuðum eftir að A lagði fram beiðni um endurupptöku. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndarinnar hefði því farið verulega fram úr lögmaeltum þriggja mánaða afgreiðslufresti.

Að lokum tók umboðsmaður fram að það hefði vakið athygli hans að svör og afgreiðslur Tryggingastofnunar ríkisins í málum þar sem sótt hefði verið um að bætur yrðu ákvarðaðar tvö ár aftur í tímann frá því að umsókn og nauðsynleg gögn lágu fyrir, sbr. 2. mgr. 53. gr. laga nr. 100/2007, hefðu ekki verið að öllu leyti í samræmi við efni lagagreinarinnar. Nánar tiltekið ætti krafa tryggingastofnunar um að „eitthvað sérstakt [þyrfti] til að koma“ til að bætur yrðu ákvarðaðar afturvirkir sér ekki stoð í og væri ekki í samræmi við orðalag laga um almannatryggingar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga að nefndin tæki mál A til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni. Jafnframt mæltist hann til þess að hún tæki framvegis í störfum sínum mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Auk þess taldi umboðsmaður rétt að senda Tryggingastofnun ríkisins afrit af álitinu og mælast til þess að svör og afgreiðslur hennar yrðu framvegis í samræmi við lög.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar almannatrygginga til mín vegna málsins, dags. 20. mars 2015, kemur fram að málið hafi verið tekið til nýrrar meðferðar af hálfu nefndarinnar eftir að beiðni þess efnis barst frá A. Hinn 14. nóvember 2014 hafi verið kveðinn upp úrskurður vegna endurupptöku málsins þar sem fallist hafi verið á kröfur A. Þá tók nefndin fram að hún hafi til hliðsjónar þau sjónarmið sem koma fram í álitinu og leitist við að fylgja þeim eftir við vinnslu mála hjá nefndinni.

Mér barst einnig bréf frá Tryggingastofnun ríkisins, dags. 12. mars 2015, vegna málsins sem og álits nr. 7851/2024 sem rakið er hér á eftir. Þar kemur fram að tryggingastofnun ákvarði greiðslur eins og lagt var til í álitinu umboðsmanns. Framkvæmd stofnunarinnar hafi verið breytt í þá veru þegar álitinu barst stofnuninni. Í bréfinu segir jafnframt:

„Um mitt 2014 hafði úrskurðarnefnd almannatrygginga kveðið upp nýja úrskurði sem voru í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis, þ.e. að réttur til afturvirkra greiðslna bóta skv. lögum nr. 100/2007, er þar ekki bundinn við að um „sérstakar aðstæður“ sé að ræða, eins og úrskurðarnefndin hafi áður vísað til. Á grundvelli þessara úrskurða hafði stofnunin þannig breytt framkvæmd sinni.

Álit umboðsmanns varð til þess að enn frekar var farið yfir alla framkvæmd okkar til þess að tryggja samræmi í vinnubrögðum. Farið var yfir allar verklagsreglur stofnunarinnar sem varða afturvirkar greiðslur og mögulegir annmarkar lagaðir.

Í framhaldi af birtingu ofangreindra álita var send út fréttatilkynning þar sem m.a. var hvatt til þess að þau sem töldu líkur á að á rétti þeirra hefði verið brotið með því að binda hann „sérstökum aðstæðum“ hefðu samband við stofnunina. Jafnframt var sent bréf til allra þeirra sem höfðu í sambærilegum málum verið synjað að hluta eða öllu leyti. Í desember sl. voru send ítrekunarbréf til þeirra sem ekki höfðu brugðist við fyrra bréfinu. Umrædd aðgerð leiddi til breyttra ákvarðana og afgreiðslna í einhverjum tilvikum. Unnið var að leiðréttingarferlinu í samráði við hagsmunasamtök öryrkja og velferðarráðuneytið.

Þá hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á umsóknareyðublaði vegna örorkulífeyris og tengdra greiðslna, í samráði við fulltrúa Öryrkjabandalagsins og Þroskahjálpar m.a. til þess að vekja betur athygli á rétti til afturvirkra greiðslna bóta.

Vegna þeirrar umræðu sem varð um málið í fjölmiðlum og sérstaklega vegna þeirrar gagnrýni sem Tryggingastofnun sætti fyrir að eiga ekki frumkvæði að því að breyta öllum sínum ákvörðunum án þess að um það væri sótt, er mikilvægt að fram komi að í einstaka tilvikum geta afturvirkar greiðslur rýrt réttinn til bóta langt umfram þá upphæð sem greidd yrði afturvirkt. Á þetta m.a. við þegar búseta nær ekki að tryggja fullar greiðslur og eins ef um t.d. eingreiðslur frá lífeyrissjóðum eða miklar tekjur er að ræða á því tímabili sem afturvirku greiðslurnar tækju til. Því var lögð áhersla á að upplýsa um réttinn en tryggja jafnframt frumkvæði lífeyrisþegans um endurupptöku mála.“

1.3 Upphafstími bótaréttar. Forsvaranlegt mat. Lögmatísreglan. Málshraði. (Mál nr. 7851/2014)

Öryrkjabandalag Íslands leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfestur var réttur hennar til örorkulífeyris frá 1. mars 2011, þ.e. frá fyrsta degi næsta mánaðar eftir að greining sérfræðings lá fyrir, en hafnað kröfu hennar um að réttur hennar til örorkulífeyris yrði miðaður við fyrra tímamark þar sem um meðfætt ástand væri að ræða. Kröfunni var hafnað þar sem læknisfræðileg gögn málsins voru ekki talin bera ótvírætt með sér að hún hefði uppfyllt læknisfræðileg skilyrði örorku áður en greining sérfræðings fór fram. Í kvörtuninni var byggt á því að af gögnum málsins mætti ótvírætt sjá að A hefði uppfyllt skilyrði örorku mun fyrr en þegar umsókn hennar um örorkulífeyri var lögð fram.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 17. september 2014. Þar tók hann fram að ekki yrði séð að læknisfræðileg gögn málsins hefðu borið með sér að ástand A hefði breyst gegnum tíðina heldur bentu þau þvert á móti til þess að ástand hennar hefði verið meðfætt. Þótt önnur læknisfræðileg gögn en álit Y hefðu ekki verið nægjanlega ítarleg að mati úrskurðarnefndar almannatrygginga til að byggja örorkumat á yrði ekki framhjá því lítið að þau bentu til þess að það ástand sem Y hefði greint, og stjórnvöld lögðu til grundvallar niðurstöðu sinni um að A uppfyllti læknisfræðileg skilyrði örorku, væri meðfætt. Þá hefði nefndin ekki haldið því fram að breytingar hefðu átt sér stað á ástandi A eða bent á upplýsingar sem bentu til að vafi væri um það atriði. Almenn tilvísun nefndarinnar til þess að ástand umsækjenda um örorkulífeyri gæti tekið breytingum eða að mat á örorku væri að hluta til huglægt nægði ekki til að skapa vafa um þetta atriði. Að þessu virtu taldi umboðsmaður að úrskurðarnefnd almannatrygginga hefði ekki sýnt fram á að sú afstaða nefndarinnar að gera greinarmun á ástandi A fyrir og eftir það tímamark þegar greining Y fór fram hefði verið í fullu samræmi við gögn málsins. Umboðsmaður taldi því að nefndin hefði ekki sýnt fram á að úrskurður hennar hefði verið reistur á forsvaranlegu mati á gögnum málsins.

Umboðsmaður tók einnig fram að nærri sex mánuðir hefðu liðið frá því að kæra A var lögð fram þar til nefndin kvað upp úrskurð. Þá hefði nýr úrskurður verið kveðinn upp nærri fimm mánuðum eftir að A lagði fram beiðni um endurupptöku. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndarinnar hefði því farið fram úr lögmaeltum þriggja mánaða afgreiðslufresti.

Að lokum tók umboðsmaður fram að það hefði vakið athygli hans að svör og afgreiðslur Tryggingastofnunar ríkisins í málum þar sem sótt hefði verið um að bætur yrðu ákvarðaðar tvö ár aftur í tímann frá því að umsókn og nauðsynleg gögn lágu fyrir, sbr. 2. mgr. 53. gr. laga nr. 100/2007, hefðu ekki verið að öllu leyti í samræmi við efni lagagreinarinnar. Nánar tiltekið ætti krafa tryggingastofnunar um „sérstakar

aðstæður“ þyrfti til að bætur yrðu ákvarðaðar afturvirkir sér ekki stoð í og væri ekki í samræmi við orðalag laga um almannatryggingar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar almannatrygginga að nefndin tæki mál A til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni. Jafnframt mæltist hann til þess að hún tæki framvegis í störfum sínum mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Auk þess taldi umboðsmaður rétt að senda Tryggingastofnun ríkisins afrit af álitinu og mælast til þess að svör og afgreiðslur hennar yrðu framvegis í samræmi við lög.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar almannatrygginga til mín vegna málsins, dags. 19. mars 2015, kemur fram að málið hafi verið tekið til nýrrar meðferðar af hálfu nefndarinnar eftir að beiðni þess efnis barst frá A. Hinn 25. febrúar 2015 hafi verið kveðinn upp úrskurður vegna endurupptöku málsins þar sem fallist hafi verið á kröfur A. Þá tók nefndin fram að hún hafi til hliðsjónar þau sjónarmið sem komu fram í álitinu og leitist við að fylgja þeim eftir við vinnslu mála hjá nefndinni.

Mér barst einnig bréf frá Tryggingastofnun ríkisins vegna málsins, dags. 12. mars 2015, og eru svör stofnunarinnar rakin í máli nr. 7705/2013 hér að framan.

2 Atvinnuleysistryggingar

2.1 Stjórnsluviðurlög. Skilyrði fyrir niðurfellingu bótaréttar og endurkröfu. Lögmætisreglan. Lögskýring. Rökstuðningur. (Mál nr. 7484/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Með úrskurðinum var staðfest ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja A um greiðslu atvinnuleysisbóta og hann beittur viðurlögum sem fólust í að hann skyldi ekki eiga rétt á atvinnuleysisbótum fyrr en hann hefði starfað a.m.k. tólf mánuði á innlendum vinnumarkaði. Hann var jafnframt endurkrafinn um ofgreiddar atvinnuleysisbætur. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar var lagt til grundvallar að beiting viðurlaganna væri óháð huglægr afstöðu viðkomandi einstaklings og því yrði þeim beitt án tillits til þess hvort hann hefði af ásetningu ekki fylgt ákvæðum laga um atvinnuleysistryggingar.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 31. desember 2014. Þar rakti hann orðalag viðurlagaákvæðisins, þ. á m. yfirskrift þess, samhengi þess við önnur viðurlagaákvæði laganna, forsögu þess og lögskýringargögn og markmið tiltekinnar breytingalaga sem breyttu viðurlagaákvæðinu í núverandi mynd. Síðan tók hann fram að þegar gætt væri að því hvaða lögmæltu afleiðingar brot gegn umræddu viðurlagaákvæði hefðu og hversu íþyngjandi þau væru fyrir þann einstakling sem í hlut ætti yrði að gera kröfu um að lagaheimildin til að beita slíkum viðurlögum alfarið á hlutlægum grundvelli væri skýr. Taldi umboðsmaður að ekki yrði skýrlega ráðið af ákvæðinu að það hefði verið ætlunin. Því yrði ekki annað lagt til grundvallar en að ákvæðið áskildi tiltekna huglæga afstöðu atvinnuleitanda, þ.e. ásetning. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður taldi einnig að í úrskurði nefndarinnar hefði ekki verið gerð rökstudd og skýr grein fyrir þeirri niðurstöðu að gera A að endurgreiða ofgreiddar atvinnuleysisbætur fyrir tiltekið tímabil með 15% álagi. Ekki yrði séð að nefndin hefði tekið skýra og sjálfstæða afstöðu til þess hvernig lagaskilyrði fyrir endurgreiðslu áttu við í máli A. Niðurstaða umboðsmanns var að rökstuðningur nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnslulaga um efni rökstuðnings. Þar sem ekki var bætt úr þessum annmarka í skýringum nefndarinnar til umboðsmanns taldi hann grundvöll málsins að þessu leyti ekki nægilega skýran. Því hefði hann ekki forsendur til að leggja til grundvallar að nefndin hefði leyst úr þessu álitaefni með sjálfstæðum hætti eða taka afstöðu til þess hvort niðurstaða nefndarinnar um þetta atriði væri í samræmi við lög.

Umboðsmaður mæltist til þess að úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða tæki mál A til umfjöllunar á ný, kæmi fram beiðni frá honum þess efnis, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Einnig mæltist hann til þess að úrskurðarnefndin gætti betur að þessum atriðum í framtíðarstörfum sínum. Umboðsmaður tók fram að þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu kynnu að eiga við í fleiri tilvikum þar sem stjórnvöld hefðu beitt tilteknum viðurlagaákvæðum laga um atvinnuleysistryggingar með sambærilegum hætti. Hann hefði ákveðið að ljúka öðrum kvörtunum þar sem það ætti við með því að upplýsa um álitid og beina því til þeirra að snúa sér til úrskurðar-

nefndarinnar með ósk um að mál þeirra yrðu endurupptekin. Umboðsmaður ákvað jafnframt að senda Vinnumálastofnun afrit af álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða 7. maí 2015. Þar kemur fram að A hafi óskað eftir því 16. janúar 2015 að mál hans yrði tekið upp aftur á grundvelli álitsins. Úrskurðarnefndin hafi kveðið upp nýjan úrskurð í málinu 26. febrúar 2015. Þar segi m.a. að nefndin telji fyrri úrskurð sinn í máli A hafa réttilega verið byggðan á 2. másl. 60. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar og að viðurlög A hafi verið réttilega ákvörðuð á grundvelli ákvæðisins. Nefndin hafi því ekki talið forsendur fyrir endurupptöku á máli A og hafnað beiðni hans. Þá hafi verið farið fram á endurupptöku í fleiri sambærilegum málum og hafi niðurstaðan verið sú sama og í máli A. Úrskurðarnefndin hafi hugað vel að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu og muni hafa þau til hliðsjónar í störfum sínum.

3 Eignir ríkisins

3.1 Ákvörðun leigugjalds ríkisjarða. Einkaréttarlegir samningar ríkisins. Ábúð. Hlunnindi. Málshraðaregla. (Mál nr. 7394/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði í fyrsta lagi yfir þeirri ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins að hækka árlegt leigugjald ríkisjarðarinnar X, sem A hefur lífstíðarábúðarrétt á samkvæmt byggingarbréfi frá árinu 1985. Ákvörðunin var rökstudd annars vegar með vísan til reglna ráðuneytisins um fjárhæð jarðarafgjalda, sem settar voru árið 2011, þar sem fram kom tiltekið lágmarksleigugjald og var það hærra en sú leiga sem A greiddi fyrir X. Hins vegar var í ákvörðuninni vísað til þess að hlunnindi jarðarinnar X hefðu aukist og því mætti hækka leiguna með vísan til 10. gr. byggingarbréfsins, sem heimilaði endurskoðun leigufjárhæðar ef hlunnindi jarðarinnar ykjust. Í öðru lagi laut kvörtunin að því að stjórnvöld hefðu um langt skeið dregið að taka til meðferðar eða svara beiðni A um að festa kaup á jörðinni X, en hún hefði fyrst verið sett fram árið 2005 og margoft ítrekuð.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 23. maí 2014. Þar tók hann fram að ekki yrði annað ráðið en að ráðuneytið hefði tekið einhliða ákvörðun um að víkja til hliðar ákvæðum í einkaréttarlegum samningi um leigufjárhæð lands þar sem íslenska ríkið væri leigusali. Reglur um fjárhæð jarðarafgjalda ættu ekki lagastoð og væru innri reglur ráðuneytisins. Slíkar reglur gætu ekki verið sjálfstæð heimild til slíkrar hækkunar í andstöðu við ákvæði byggingarbréfsins sjálfs. Yrði hækkunin því ekki reist á þeim. Settur umboðsmaður taldi jafnframt að 10. gr. byggingarbréfsins veitti ráðuneytinu ekki heimild til hækkunarinnar. Í því sambandi benti hann m.a. á að ákvæðið fæli samkvæmt orðalagi sínu ekki í sér heimild til handa stjórnvöldum til að ákveða fjárhæð leigunnar einhliða og að hann féllist ekki á að öll þau atriði sem ráðuneytið hefði tilgreint í skýringum sínum til umboðsmanns fæli í sér aukningu „hlunninda“ á jörðinni X í skilningi byggingarbréfsins. Þá hefði ráðuneytið ekki reynt að meta hvaða fjárhagslegu þýðingu ætluð aukin hlunnindi jarðarinnar X hefðu átt að hafa og þar með hver væri eðlileg hækkun leigunnar í samræmi við það.

Að lokum taldi settur umboðsmaður að sá dráttur sem orðið hefði á töku ákvörðunar um hvort A yrði veitt heimild til að kaupa ábúðarjörð sína bryti í bága við málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, enda hefði ákvörðun ekki enn verið tekin rúmum átta árum eftir að beiðni þar um barst.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni frá henni þess efnis, og að leyst yrði úr því máli í samræmi við þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu. Að því marki sem þau sjónarmið ættu við í fleiri tilvikum teldi hann að ráðuneytið þyrfti almennt að endurskoða þá framkvæmd. Að lokum beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að ákvörðun um kaup á jörðinni X yrði hraðað svo sem frekast væri kostur.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, dags. 19. febrúar 2015. Þar kemur fram að eftir að álit setts umboðsmanns hafi borist ráðuneytinu í byrjun sumars 2014 hafi verið farið vel yfir álitid. Þá hafi verið ákveðið að verða við beiðni um endurgreiðslu og lækka á ný leigufjárhæð. Hins vegar hafi ekki borist beiðni frá A um að málið yrði tekið til nýrrar meðferðar og því hafi verið ákveðið

í sumarlök að hafa frumkvæði að því að laga stöðu A í samræmi við niðurstöðu álitsets umboðsmanns. Með bréfi, dags. 3. september 2014, hafi A verið sent bréf og boðin endurgreiðsla og hafi höfuðstóll ofgreiðslu og vextir verið greiddir A hinn 7. nóvember s.á. Jafnframt hafi árleg framtíðarleigugreiðsla verið lækkuð. Þá segir í bréfinu:

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið/Jarðeignir ríkisins ætla að taka fullt tillit til þeirra almennu sjónarmiða sem rakin eru í álitni umboðsmanns Alþingis í tilefni af kvörtun [A]. Í byggingarbréfi [A] er gamall texti sem virðist hafa verið í fáeinum byggingarbréfum þessa tíma. Svona ákvæði um að heimilt sé að hækka leigu ef verðmæti hlunninda á jörðinni aukast finnst ekki í leigusamningum frá þessum tíma. Ákvæðið finnst eingöngu í byggingarbréfum. Leigugreiðsla hefur eingöngu verið endurgreidd og lækkuð hjá [A].“

Að lokum kemur fram að ráðuneytið hafi fallist á það árið 2008 að kaupréttur A væri fyrir hendi og þá hafi undirbúningsvinna að kaupum á jörðinni X hafist þar sem m.a. hafi þurft að afmarka stærð hennar og landgæði. Í kjölfar álitsets hafi verið ákveðið að hraða vinnu við að afmarka þann hluta jarðarinnar sem A sem ábúandi eigi rétt á að kaupa. Til að hægt sé að ljúka verðmatinu þurfi Ríkiskaup að hafa forsendur til að verðmeta jörðina. Því sé nauðsynlegt að afmarka stærð hennar. Óvíst sé hvort A samþykki síðan það verð sem muni koma fram í verðmati Ríkiskaupa en þá eigi A rétt á mati dómkvaddra matsmanna samkvæmt 37. gr. jarðalaga. Af hálfu ráðuneytisins hafi verið óskað eftir liðsinni A við að afmarka stærð jarðarinnar með bréfi, dags. 5. september 2014, og einnig eftir afstöðu hennar til skiptingu jarðarinnar með bréfi, dags. 4. nóvember s.á. A hafi óskað eftir fresti til að skila inn athugasemdum vegna fyrra erindisins en ekki hafi borist svör vegna þess síðara.

Samhliða þessu máli leysti settur umboðsmaður úr máli þar sem reyndi á sambærileg atriði. Í málinu hafði einnig verið kvartað yfir ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins um hækkun leigugjalds lóðar í eigu ríkisins. Ákvörðun ráðuneytisins byggðist á sömu reglum um fjárhæð jarðarafgjalda fyrir ábúð, leigu og lóðarleigu á ríkisjörðum og landi á forræði ríkisins. Í bréfi til aðila málsins var honum bent á að settur umboðsmaður hefði lokið sambærilegu máli með framangreindu álitni. Í ljósi þeirrar niðurstöðu sem þar kæmi fram og með hliðsjón af efni kvörtunarinnar taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til að fjalla frekar um kvörtunina en benti á að aðila málsins ætti að vera fær sú leið að óska eftir því við ráðuneytið að taka málið upp og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru á álitinu.

Í fyrrnefndu svarbréfi ráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 19. febrúar 2015, kom fram að aðili málsins hefði leitað til þess 6. október 2014. Í því tilvikum hafi endurgreiðslu verið hafnað þar sem almenn endurskoðunarheimild á leigugjaldi væri í tilteknum lið í lóðarleigusamningi þeirra og var svarbréf til aðila málsins meðfylgjandi. Eins og fram kemur í álitni setts umboðsmanns höfðu umboðsmanni borist fleiri ábendingar og kvörtun um að ráðuneytið hefði almennt hækkað lágmarksleigu jarða í þá fjárhæð sem kveðið var á um í þeim reglum sem fjallað var um í álitinu. Í samræmi við það setti hann fram þau almennu tilmæli að stjórnvöld endurskoðuðu framkvæmdina að því leyti sem þau hefðu í fleiri tilvikum beitt reglum um fjárhæð jarðarafgjalda og tekið einhliða ákvörðun um leigu án þess að hafa stuðst við viðhlitandi heimild í viðkomandi samningi. Í hinni kvörtuninni, sem settur umboðsmaður lauk með bréfi með vísan til álitsets, varð ráðuneytið ekki við því að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem rakin voru í álitinu við endurskoðun á leigu í því máli. Þegar litið er til afgreiðslu ráðuneytisins á þeirri kvörtun tel ég að hún gefi vísbendingu um að ráðuneytið hafi einnig í öðrum tilvikum ekki orðið við því að endurskoða framkvæmd sína. Það verður því ekki séð að ráðuneytið hafi í reynd fylgt almennum tilmælum setts umboðsmanns í álitni nr. 7394/2013.

4 Fæðingar- og foreldraorlof

4.1 Lögskýring. Lögætisreglan. Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 7775/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum. Með úrskurðinum var staðfest ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs um að krefja A um endurgreiðslu útborgaðrar fjárhæðar úr sjóðnum.

Í upphafi þess mánaðar sem barn A fæddist tók hann við nýju starfi í 50% starfshlutfalli. Hann dreifði síðan rétti sínum til fæðingarorlofs og var í starfinu samhliða 50% orlofi. Ástæða endurgreiðslukröfu Fæðingarorlofssjóðs var að sjóðurinn taldi hann hafa þegið of háar greiðslur frá vinnuveitanda í fæðingarorlofinu. Var þar miðað við að samanlagðar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og frá vinnuveitanda mættu ekki vera hærri en meðaltal heildarlauna hans á svokölluðu viðmiðunartímabili. Kvörtun A laut að því að við úrlausn málsins hefði ekki verið tekið tillit til launahækkunar vegna nýs starfs hans eins og væri heimilt samkvæmt ákvæðum laga um fæðingar- og foreldraorlof.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 3. desember 2014. Í skýringum úrskurðarnefndarinnar í máli A kom fram að launabreytingar vegna nýs starfs A hefðu ekki komið til skoðunar þar sem miðað væri við almanaks mánuði við útreikning á meðaltekjum. Lagði umboðsmaður því til grundvallar að úrskurðarnefndin hefði aðeins talið heimilt að líta til launabreytinga fram að fyrsta degi þess mánaðar sem fæðingarorlof hæfist. Umboðsmaður benti á að þótt meðaltal heildarlauna á viðmiðunartímabili væri reiknað út á grundvelli almanaks mánaða yrði ekki séð að hið sama ætti við um heimildina til að taka tillit til launabreytinga sem rekja mætti til breytinga á störfum foreldris, enda væri sérstaklega gert ráð fyrir því í lögskýringargögnum að þær breytingar gætu komið til frá því að viðmiðunartímabilinu lyki og fram til upphafs fæðingarorlofs. Ekki yrði önnur ályktun dregin af lögnum en að réttur til leyfis frá launaðri vinnu gæti hafist og lokið hvenær sem er í tilteknum mánuði. Umrædd heimild ætti því ekki aðeins við fram að fyrsta degi þess mánaðar sem fæðingarorlof hæfist heldur fram að upphafi fæðingarorlofs, sem gæti hafist hvenær sem er í mánuði. Úrskurður úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum hefði því verið reistur á forsendu sem ekki væri í samræmi við lög.

Umboðsmaður benti jafnframt á að í úrskurði nefndarinnar hefði ekki verið tekin rökstudd afstaða til þeirrar málsástæðu A að umrædd heimild ætti við í máli hans. Um hefði verið að ræða eina af meginmálsástæðum hans í kæru til nefndarinnar og hún hefði getað haft þýðingu fyrir úrlausn málsins. Rökstuðningur nefndarinnar hefði því ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga.

Að lokum tók umboðsmaður fram að A hefði ritað upplýsingar um umræddar launabreytingar á umsókn sína um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Því hefði verið tilefni fyrir sjóðinn að vekja athygli A á þeirri afstöðu sjóðsins að launabreytingarnar myndu leiða til kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra fjárhæða úr sjóðnum eða eftir atvikum afla frekari upplýsinga frá honum um þetta atriði. Meðferð málsins hjá Fæðingarorlofssjóði hefði því ekki verið í samræmi við leiðbeiningarskyldu stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum að taka mál A til meðferðar að nýju, setti hann fram slíka beiðni.

Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að hafa sjónarmiðin sem rakin væru í álitinu í huga við úrlausn sambærilegra mála í framtíðinni. Þá ákvað umboðsmaður að kynna Fæðingarorlofssjóði álitid og mæltist til þess að betur yrði gætt að leiðbeiningarskyldu sjóðsins í framtíðinni.

Haldinn var fundur á skrifstofu umboðsmanns Alþingis 19. desember 2014 með fulltrúum velferðarráðuneytisins, úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum og Vinnumálastofnunar. Þar var umboðsmaður upplýstur að til staði að taka mál A til meðferðar að nýju sem og önnur sambærileg mál.

Mér barst einnig svarbréf úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum, dags. 12. mars 2015, vegna málsins. Þar var bent á að á framangreindum fundi hjá umboðsmanni Alþingis hafi komið fram að Fæðingarorlofssjóður hygðist endurupptaka nokkurn fjölda ofgreiðslumála með tilliti til nokkurra álita umboðsmanns. Með bréfi, dags. 19. desember 2014, hafi Fæðingarorlofssjóði verið tilkynnt að úrskurðarnefndin gerði ekki athugasemdir við að sjóðurinn endurupptæki þau mál sem nefndin hefði úrskurðað í enda slík framkvæmd til hagsbóta fyrir málsaðila. Nefndin teldi rétt að þannig væri staðið að málum til að gæta samræmis gagnvart þeim málum sem eingöngu hefðu verið afgreidd hjá sjóðnum. Hinn 20. desember s.á. hafi úrskurðarnefndinni verið tilkynnt að Fæðingarorlofssjóður hefði hafið vinnu við að endurupptaka ofgreiðslumálin. Allar fyrri ákvarðanir sjóðsins yrðu afturkallaðar, kröfur felldar niður og allar endurgreiðslur borgaðar til baka með vöxtum í samræmi við 5. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Úrskurðarnefndin hefði ekki fengið nánari upplýsingar um framvindu málsins.

Í svarbréfi Fæðingarorlofssjóðs í tilefni af fyrirspurn minni um málið, dags. 25. febrúar 2015, kemur fram að unnið hefði verið í samræmi við það sem kynnt hafi verið á fundinum. Hvað varðaði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og sneru að leiðbeiningarskyldu sjóðsins var upplýst að í kjölfar álitsins hefðu þau verið kynnt á starfsmannafundi Fæðingarorlofssjóðs þegar í desember 2014 til eftirbreytni.

4.2 Orlof. Tímabil fæðingarorlofs. Lögskýring. Lögætisreglan. (Mál nr. 7790/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála. Með úrskurðinum var staðfest ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs um að krefja A um endurgreiðslu útborgaðrar fjárhæðar úr sjóðnum. A hafði sagt upp starfi sínu strax í kjölfar þess að fæðingarorlofi lauk og fékk því um sömu mánaðamót bæði greitt úr fæðingarorlofssjóði og greidd áunnin orlofslaun vegna starfsloka. Ástæða endurkröfunnar var sú afstaða stjórnvalda að umræddar greiðslur „ættu við um“ sama tímabil í skilningi laga um fæðingar- og foreldraorlof, og/eða væru „ætlaðar fyrir“ það tímabil sem A var í fæðingarorlofi.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 24. október 2014. Þar tók hann fram að úrskurðarnefndin hefði byggt á því að það tímabil sem greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði ættu við um væri sá almanaksmánuður sem foreldri er í fæðingarorlofi óháð því hvort foreldrið væri í fæðingarorlofi allan þann mánuð. Hann rakti ákvæði laga um fæðingar- og foreldraorlof og dró þá ályktun af eðli þessara mála, eins og lagagrundvellingum væri háttáð, að fæðingarorlof gæti hafist hvenær sem væri í mánuði og þar með lokið hvenær sem væri í mánuði. Ekki yrði talið að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði, þótt þær væru greiddar út og reiknaðar mánaðarlega, ættu alltaf við um almanaksmánuði heldur aðeins þann tíma sem foreldri væri í leyfi frá launaðri vinnu í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók jafnframt til skoðunar þá afstöðu stjórnvalda að greiðsla orlofslauna A hafi verið „ætluð fyrir“ og „ætti við um“ það tímabil sem A var í fæðingarorlofi. Hann tók fram að af ákvæðum laga um fæðingar- og foreldraorlof yrðu ekki dregnar frekari ályktanir um þetta tímabil og yrði því að horfa til þess fyrirkomulags sem greiðslunum væri búið í lögum um orlof. Hann dró þá ályktun af ákvæðum orlofslaga að af þeim yrði hvorki talið leiða að greiðsla áunninna orlofslauna við starfslok hefði falið í sér að verið væri að greiða A við upphaf töku orlofs né að greiðslan væri vegna þess að A hefði tekið orlof í undanfarandi almanaksmánuði. Hvorki yrði því talið að sú afstaða ætti sér lagastoð að A hefði notið orlofslauna í merkingu laga um fæðingar- og foreldraorlof þannig að þú greiðsla „ætti við um“ sama tímabil og greiðslur til hennar úr Fæðingarorlofssjóði né að greiðslurnar hefðu verið „ætlaðar fyrir“ það tímabil sem hún væri í fæðingarorlofi í skilningi laganna. Ekki yrði því séð að hún hefði fengið hærri greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði en henni bar og því borið að endurgreiða þá fjárhæð. Úrskurður nefndarinnar hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að taka mál A til meðferðar að nýju, setti hún fram slíka beiðni. Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að hafa sjónarmiðin sem rakin væru í álitinu í huga við úrlausn sambærilegra mála í framtíðinni. Þá ákvað umboðsmaður að kynna Fæðingarorlofssjóði álitid.

Svör úrskurðarnefndar í fæðingar- og foreldraorlofsmálum og svör Fæðingarorlofs-
sjóðs vegna málsins eru rakin í máli nr. 7775/2013 hér að framan.

5 Gjafsókn

5.1 Umsögn gjafsóknarnefndar. Forsvaranlegt mat. Rökstuðningur. Synjun gjafsóknar. (Mál nr. 7166/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun innanríkisráðuneytisins á umsókn hans um gjafsókn vegna fyrirhugaðrar málsóknar á hendur X. Ákvörðun ráðuneytisins var tilkomin vegna umsóknar A um gjafsókn vegna fyrirhugaðrar málsóknar á hendur nokkrum aðilum vegna meðferðar, vinnslu og opinberrar birtingar á viðkvæmum persónuupplýsingum úr sjúkraskrá hans.

Í umsögn gjafsóknarnefndar til innanríkisráðuneytisins vegna umsóknar A var til grundvallar að ekki hefðu verið færð fram næg rök af hálfu A til þess að nefndin gæti fallist á að „nægilegt tilefni“ væri til málsóknar á hendur X í skilningi 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Með vísan til þess hafnaði ráðuneytið umsókn hans um gjafsókn á hendur X.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 5. maí 2014. Í rökstuðningi gjafsóknarnefndar var sérstaklega vísað til athugasemda X vegna málsins og þess þáttar umsóknar A er laut að birtingu umræddra upplýsinga. Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins yrðu dregnar ályktanir sem væru ekki að öllu leyti í samræmi við þær athugasemdir X sem lutu að skoðun hans á sjúkraskrá A. Eins og rökstuðningur gjafsóknarnefndar hefði verið fram settur yrði ekki annað séð en að athugasemdir X hefðu haft verulegt vægi við mat nefndarinnar á því hvort „nægilegt tilefni“ væri til málsóknar á hendur honum. Þar sem gögn málsins endurspegluðu ekki að öllu leyti það sem kæmi fram í tilvitnuðum athugasemdum X, sem gjafsóknarnefnd gerði að forsendum fyrir niðurstöðu sinni, var það álit umboðsmanns að nefndin hefði ekki sýnt honum fram á að hún hefði dregið forsvaranlegar ályktanir af gögnum málsins. Var um að ræða atriði sem hefði getað haft grundvallarþýðingu við mat á tilefni málsóknar og væri því um verulegan annmarka að ræða á umsögn nefndarinnar að þessu leyti.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningur gjafsóknarnefndar, sem efnislega var gerður að rökstuðningi innanríkisráðuneytisins, hefði ekki verið í samræmi við d-lið 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 45/2008, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Hvorki yrði ráðið af rökstuðningi gjafsóknarnefndar né skýringum hennar til umboðsmanns hvort og þá hvaða þýðingu þau atriði sem A byggði á í beiðni sinni til ráðuneytisins hefðu fyrir það álitaefni hvort „nægilegt tilefni“ væri til málsóknar á hendur X. Átti það einkum við um þær málsástæður hans sem lutu að meintri ólögmati skoðun og miðlun viðkvæmra persónuupplýsinga um hann. Taldi umboðsmaður að um verulegan annmarka hefði verið að ræða á umsögn gjafsóknarnefndar að þessu leyti með hliðsjón af þeim grundvelli sem A hefði byggt umsókn sína á.

Umboðsmaður mæltist til þess að mál A yrði tekið upp að nýju, kæmi fram ósk um það frá honum, og að leyst yrði úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til innanríkisráðuneytisins og gjafsóknarnefndar að þau hefðu umrædd sjónarmið eftirleiðis í huga í störfum sínum.

Mér barst svarbréf innanríkisráðuneytisins 28. maí 2015 í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kom fram að með bréfi, dags. 23. desember 2014, hafi lögmaður A óskað eftir

Því að honum yrði veitt gjafsókn vegna fyrirhugaðrar málsóknar hans á hendur íslenska ríkinu fyrir hönd velferðarráðuneytisins, tiltekinnar heilbrigðisstofnunar, Fjórðungs-sjúkrahússins Æ og X, til heimtu skaðabóta vegna tjóns sem hann hafi orðið fyrir vegna ólögðmætrar meðferðar og notkunar á viðkvæmum persónuupplýsingum úr sjúkraskrá hans. Í framhaldinu hafi ráðuneytið leitað umsagnar gjafsóknarnefndar um beiðni hans um gjafsókn. Í umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 23. febrúar 2015, hafi gjafsóknarnefnd mælt með gjafsókn. Á grundvelli umsagnarinnar hafi A verið veitt ótakmörkuð gjafsókn til reksturs málsins fyrir héraðsdómi með leyfi ráðuneytisins, dags. 4. mars 2015. Þá hafi ráðuneytið tekið þær ábendingar sem fram koma í álitinu, m.a. um að það sé hlutverk ráðuneytisins að sjá til þess að málsmeðferð gjafsóknarnefndar og umsagnir séu viðhlítandi og lögum samkvæmt, til eftirbreytni.

5.2 Synjun gjafsóknar. Hlutverk innanríkisráðherra við meðferð gjafsóknarbeiðna. (Mál nr. 7341/2013)

B leitaði til umboðsmanns Alþingis, fyrir hönd dóttur sinnar A, og kvartaði yfir meðferð á máli sem varðaði forsjárdeilu, þ. á m. synjunum innanríkisráðuneytisins á beiðnum A um gjafsókn til að krefjast fyrir héraðsdómi ógildingar á aðfarargerð sem fór fram á heimili hennar og kæra úrskurð héraðsdóms í málinu til Hæstaréttar. Athugun umboðsmanns beindist að úrlausn og framsetningu synjana innanríkisráðuneytisins og umsagna gjafsóknarnefndar í málunum. Umboðsmaður lauk þeim þætti málsins með álitu, dags. 8. júlí 2014. Umboðsmaður lauk athugun sinni á öðrum þáttum kvörtunarinnar með bréfi til B.

Í álitu umboðsmanns kom fram að innanríkisráðuneytið byggði synjanir sínar á umsögnum gjafsóknarnefndar. Umsagnirnar voru þannig settar fram að umboðsmaður taldi niðurstöður nefndarinnar hafa verið reistar á því að gjafsóknarreglur XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, tækju ekki til mála er vörðuðu ágreining í kjölfar fullnustugerðar sem hefði farið fram á grundvelli aðfararhæfs dóms. Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns var því aftur á móti lýst að ágreiningur á grundvelli laga nr. 90/1989, um aðför, gæti fullnægt skilyrðum gjafsóknar en ráðuneytið hefði talið umsagnirnar byggðar á því að málið gæti ekki fengið efnislega umfjöllun fyrir dómstólum þar sem aðfararmálinu er ágreiningurinn stóð um var lokið. Umboðsmaður tók fram að þessar forsendur fyrir umsögnum gjafsóknarnefndar yrðu ekki ráðnar af orðalagi þeirra. Hann lagði áherslu á að þótt umsagnir gjafsóknarnefndar væru bindandi væri það verkefni innanríkisráðherra að taka endanlega afstöðu til gjafsóknarbeiðna. Hefði það verið afstaða ráðuneytisins að gjafsóknarreglur laga um meðferð einkamála næðu til þessarar tegundar mála og fjalla bæri efnislega um beiðnirnar hefði ráðuneytinu borið, í ljósi skýrra forsendna og niðurstaðna umsagna gjafsóknarnefndar í aðra veru, að leggja fyrir nefndina að fjalla um málið á ný og taka efnislega afstöðu til beiðnanna. Það hefði aftur á móti ekki verið gert heldur hefði ráðuneytið reist synjanir sínar á umsögunum. Það væri verulega gagnrýnivert.

Niðurstaða umboðsmanns var sú að synjanir innanríkisráðuneytisins hefðu ekki verið í samræmi við XX. kafla laga nr. 91/1991. Hann mæltist til þess að ráðuneytið tæki mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og leysti þá úr þeim í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir álitinu. Jafnframt mæltist hann til þess að ráðuneytið gætti framvegis betur að þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu í störfum sínum.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 27. maí 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið kom fram að með bréfi, dags. 4. september 2014, hefði lögmaður A óskað eftir endurupptöku á synjunum ráðuneytisins á að veita henni gjafsókn vegna málareksturs hennar fyrir héraðsdómi annars vegar og Hæstarétti hins vegar. Í framhaldinu hafi málið verið endurupptekið og leitað eftir umsögn gjafsóknarnefndar um beiðni A um gjafsókn. Í umsögn gjafsóknarnefndar, dags. 6. nóvember 2014, var með vísan til sjónarmiða í álitum umboðsmanns veitt efnisleg umsögn um umsókn A. Var niðurstaðan sú að ekki væri tilefni til málshöfðunar í skilningi 126. gr. laga um meðferð einkamála, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 45/2008, og ekki mælt með gjafsókn. Á grundvelli framangreinds taldi ráðuneytið ekki unnt að verða við beiðni A um gjafsókn og var henni tilkynnt um það með bréfi, dags. 9. desember 2014. Þá tók innanríkisráðuneytið fram að það teldi þær ábendingar sem fram kæmu í álitinu til eftirbreytni, m.a. um að forsendur og niðurstöður ráðuneytisins í málum er varða synjanir á gjafsókn endurspegli með skýrum hætti á hverju hafi verið raunverulega byggt og hvers vegna niðurstaða máls sé sú sem raun ber vitni.

6 Heilbrigðismál

6.1 Eftirlit landlæknis. Sjúkraskrá. Meinbugir á lögum. Skráning og meðferð persónuupplýsinga. Eftirlit Persónuverndar. (Mál nr. 7092/2012, 7126/2012 og 7127/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis með kvartanir er lutu að ýmsum atriðum sem tengdust viðbrögðum embættis landlæknis, velferðarráðuneytisins og Persónuverndar og meðferð þeirra á erindum hans í kjölfar þess að persónuupplýsingar úr sjúkraskrá hans komu fram í úrskurði síðanefndar Læknafélags Íslands sem birtur var í Læknablaðinu og á vef læknafélagsins. Umræddum upplýsingum hafði verið miðlað af hálfu læknisins X til síðanefndarinnar í tengslum við málsvörn hans fyrir nefndinni en A var ekki aðili að því máli.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málunum með álitum, dags. 5. maí 2014. Þar rakti hann almenn sjónarmið um meðferð embættis landlæknis og Persónuverndar á erindum sem lúta að meðferð sjúkraskráa. Taldi hann að tilhögun eftirlits með sjúkraskráum væri ekki að öllu leyti skýr og þá m.a. um hvert skuli beina erindum í þeim tilvikum þegar einstaklingur telur að brotið hafi verið á þeim rétti hans sem lagaákvæðum um sjúkraskráupplýsingar er ætlað að vernda. Einstaklingum væri í lögum aðeins tryggður réttur til að bera fram formlega kvörtun við landlækni og fá leyst úr henni þegar meðferð upplýsinganna hafi verið liður í veitingu heilbrigðisþjónustu, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu. Með hliðsjón af því taldi settur umboðsmaður tilefni til að vekja athygli Alþingis og ráðherra heilbrigðismála á því hvort ástæða væri til að kveða með skýrari hætti á um það í lögum hvert inntak eftirlits landlæknis með lögum nr. 55/2009, um sjúkraskrár, skuli vera.

Settur umboðsmaður tók fram að A hefði ekki með skýrum hætti fengið upplýsingar um í hvaða farveg erindi hans, sem laut að meðferð sjúkraskrár hans, var lagt af hálfu embættis landlæknis en hann hefði að lokum fengið upplýsingar um hvernig málinu hefði lokið af hálfu þess eftir að velferðarráðuneytið hlutaðist til um það. Var þeim tilmælum beint til embættis landlæknis að huga betur að svörum við erindum borgaranna í framtíðarstörfum sínum. Þá yrði ekki skýrlega ráðið af þeim upplýsingum sem A fékk hvort X hefði að mati embættis landlæknis brotið gegn lögum nr. 55/2009 og á hvaða grundvelli niðurstaða málsins var reist. Þau svör sem A hefði fengið hafi því ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Mæltist hann til þess að embætti landlæknis og velferðarráðuneytið hefðu þau sjónarmið sem rakin væri í álitinu framvegis í huga.

Með hliðsjón af atvikum málsins taldi settur umboðsmaður að A hefði fengið ákveðna afstöðu Persónuverndar með úrskurði stjórnar stofnunarinnar og ákvörðun hennar. Þó var það niðurstaða hans að Persónuvernd hefði borið að leysa úr máli A á grundvelli 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000, að öðrum skilyrðum laganna uppfylltum. Mæltist hann til þess að Persónuvernd tæki afstöðu til þess, kæmi fram ósk frá A um það, hvort skilyrðum laga væri fullnægt til að stjórnin leysti úr því ágreiningsmáli sem A bar upp við stofnunina og laut m.a. að tilteknum uppflettingum X í sjúkraskrá hans og miðlun þeirra upplýsinga. Þá beindi hann þeim tilmælum til Persónuverndar að hún hefði umrædd sjónarmið eftirleiðis í huga í störfum sínum.

Að lokum taldi settur umboðsmaður rétt að vekja athygli Alþingis og velferðarráðuneytisins á þeirri óvissu sem virtist vera uppi í framkvæmd á milli embættis

landlæknis og Persónuverndar um hlutverk þeirra samkvæmt ákvæði 4. mgr. 22. gr. laga nr. 55/2009 um kæru til lögreglu þegar mál kemur til kasta beggja stjórnvalda, eins og í máli A.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 17. mars 2015, í tilefni fyrirspurn minni um málið kemur fram að í kjölfar álits setts umboðsmanns hafi ráðuneytið tekið til athugunar hvert skuli vera inntak eftirlit landlæknis með lögum nr. 55/2009. Við þá athugun hafi verið höfð hliðsjón af þeim tilmælum og sjónarmiðum sem sett voru fram í álitinu. Þeirri athugun sé ekki lokið en vonir standi til að henni ljúki í haust. Sú athugun beinist jafnframt að því hvert skuli vera hlutverk Persónuverndar og embætti landlæknis samkvæmt 4. mgr. 22. gr. laga nr. 55/2009 um kæru til lögreglu þegar mál kemur til kasta beggja stjórnvalda. Þá hafi ráðuneytið fundað með fulltrúum embættis landlæknis í júní 2014 þar sem farið hafi verið yfir ábendingar umboðsmanns í álitinu og sérstaklega lögð áhersla á að embættið leysti úr einstökum málum í samræmi við stjórnslureglur.

Í svarbréfi embættis landlæknis, dags. 4. júní 2015, kemur fram að landlæknir hafi orðið við tilmælum umboðsmanns í álitinu sem lutu að því að huga betur að svörum við erindum borgaranna í framtíðarstörfum sínum. Alltaf mætti gera betur í þeim efnum. Tekið var fram að ef talið væri að ákvæði laga nr. 55/2009, um sjúkraskrár, sem og önnur ákvæði heilbrigðislaggjafar hefðu verið brotin væri málið tekið til meðferðar hjá landlækni á grundvelli eftirlitshlutverks hans samkvæmt lögum nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu. Sá einstaklingur sem kæmi ábendingu um slíkt á framfæri við embættið yrði hins vegar ekki aðili að slíku eftirlitsmáli heldur einungis viðkomandi heilbrigðisstofnun eða heilbrigðisstarfsmaður. Lögð var áhersla á að landlæknir telji sig ekki hafa lagaheimildir til að upplýsa borgara um þau eftirlitsúræði samkvæmt lögum nr. 41/2007 sem hann hefur gripið til gagnvart einstaka heilbrigðisstarfsmönnum, þ.e. tilmæli um úrbætur, áminningu, sviptingu eða takmörkun starfsleyfis o.þ.h. Í þessu samband var bent á 3. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem fram kemur að einungis sé heimilt að veita almenningi upplýsingar um viðurlög sem æðstu stjórnendur hafa sætt í starfi. Á meðan engin lagaheimild standi til annars líti landlæknir svo á að upplýsingar sem þessar verði að teljast til einkahagsmuna, þ.e. að eðlilegt sé að þær fari leynt, sbr. 9. gr. upplýsingalaga. Að mati landlæknis þurfi að gera breytingar á lögum nr. 41/2007 ef hann á að upplýsa almenning um slík íþyngjandi úrræði gagnvart einstaka heilbrigðisstarfsmönnum.

Í kjölfar álitsins leitaði A til Persónuverndar og óskaði eftir að tilteknir þættir fyrra erindis hans yrðu teknir til athugunar og að stofnunin leysti úr því ágreiningsmáli á grundvelli 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 sem laut að uppflettingum umrædds læknis í sjúkraskrá hans og miðlun þeirra upplýsinga. Þá óskaði hann eftir því að viðkomandi heilbrigðisstofnun, umræddur læknir og embætti landlæknis yrðu kærð til lögreglu. Stjórn Persónuverndar tók ákvörðun í málinu þar sem því var synjað að taka mál hans til meðferðar að nýju. Í forsendum ákvörðunar stjórnar Persónuverndar var vikið að fyrri ákvörðun stofnunarinnar og áréttað að þar hafi Persónuvernd talið að heilbrigðisstofnunin væri ábyrgðaraðili vinnslunnar en ekki sá læknir sem kvörtun A laut að. Þá væri lagaskilyrðum ekki fullnægt til þess að stofnunin kærdi umræddan lækni til lögreglu vegna meðferðar sjúkraskrár A. Að lokum væri hvorki skilyrðum 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 né óskráðra meginreglna stjórnsluréttar um endurupptöku máls fullnægt í málinu. Komist hefði verið að efnislegri niðurstöðu um uppflettingar umrædds læknis í sjúkraskrá A í fyrri ákvörðuninni og því hefði A ekki nægilega brýna og lögmæta hagsmuni af því að mál hans væri tekið upp á nýjan leik hjá stofnuninni.

A leitaði með málið á ný til umboðsmanns. Af því tilefni átti ég fund með formanni stjórnar Persónuverndar og tveimur starfsmönnum stofnunarinnar 22. desember 2014 í því skyni að afla nánari upplýsinga og skýringa á ákvörðun stjórnar Persónuverndar í máli A

og um það hvernig stofnunin liti almennt á skyldu sína til að úrskurða í ágreiningsmálum samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem þar komu fram, sem og upplýsinga frá ríkislögmanni um afstöðu hans og velferðarráðuneytisins til bótaskyldu gagnvart A, taldi ég ekki nægilegt tilefni til að fjalla frekar um kvörtun A. Ég lauk því málinu með bréfi til A með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Ég ritaði stjórn Persónuverndar jafnframt bréf vegna málsins þar sem óskað var eftir upplýsingum um það hvort stjórn Persónuverndar liti svo á að stofnuninni bæri jafnan, í tilefni að erindi frá þeim sem telur að ekki hafi verið unnið með persónuupplýsingar um hann í samræmi við lög nr. 77/2000, og reglur settar samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum, að „úrskurða“ með formlegum hætti um það ágreiningsmál og þá óháð öðrum viðbrögðum stofnunarinnar. Þá var óskað eftir afstöðu stjórnar stofnunarinnar til þess hvort ákvæði 2. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 eigi ekki við í heild eða hluta þegar sá sem erindið ber fram telur að ekki hafi verið fylgt reglum um meðferð þeirra persónuupplýsinga sem fram koma um hann í sjúkraskrá. Í svarbréfi stjórnar Persónuverndar, dags. 11. júní 2015, segir:

„Stjórn Persónuverndar lítur svo á að stofnuninni beri jafnan að úrskurða með formlegum hætti í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga sem berast stofnuninni í samræmi við 2. mgr. 27. gr. laga nr. 77/2000 [sic]. Er ávallt leitast við að fylgja þeirri reglu í framkvæmd þegar kvartanir berast stofnuninni. [...]

Að mati stjórnar Persónuverndar á ákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna við fullum fetum þegar sá sem erindi ber fram við stofnunina telur að reglum um meðferð persónuupplýsinga um hann í sjúkraskrá hafi ekki verið fylgt og ágreiningur um vinnslu persónuupplýsinga er til staðar. Rétt er þó að taka fram að Persónuvernd telur að ákvæði laga nr. 55/2009 um sjúkraskrár, um eftirlit með þeim lögum, séu ekki nægilega skýr hvað varðar valdmörk Persónuverndar, ábyrgðaraðila sjúkraskráa á hverri heilbrigðisstofnun fyrir sig og landlæknis. Stofnunin hefur nú þegar vakið athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á þessari afstöðu sinni á fundi með nefndinni 10. mars 2015.“

6.2 Álit landlæknis. Endurupptaka máls. (Mál nr. 7323/2012)

B leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd dóttur sinnar A og kvartaði yfir úrskurði velferðarráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun embættis landlæknis um að synja A um endurupptöku máls hennar. Var synjunin byggð á því að Landspítali-Háskólasjúkrahús, sem aðili máls, hafi ekki samþykkt endurupptökuna í samræmi við skilyrði 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 28. febrúar 2014. Þar tók hann fram að álit landlæknis um hvort vanræksla eða mistök hafi átt sér stað við veitingu heilbrigðisþjónustu, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, væru ekki stjórnvaldsákvæðanir. Í 5. mgr. 12. gr. væri aftur á móti kveðið á um að stjórnarsýslulög giltu um meðferð kvartana að öðru leyti en tilgreint væri í ákvæðinu „eftir því sem við [gæti] átt“. Þrátt fyrir að ganga yrði út frá því að lögin giltu við meðferð kvartana væri ekki sjálfgefið að það ætti við um öll ákvæði þeirra. Sum ákvæði í VI. og VII. kafla stjórnarsýslulaga væru því marki brennd að þar væri kveðið á um tiltekin úrræði sem lytu beinlínis að því að taka upp og breyta ákvörðunum þar sem kveðið hefði verið með bindandi hætti á um rétt og skyldur manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Þegar mál væri tekið til nýrrar meðferðar kæmi þannig til greina að taka nýja ákvörðun, sem felldi eldri ákvörðun úr gildi, eða

breyta henni. Við það kynnu réttaráhrif fyrri ákvörðunar að rakna við eða breytast til frambúðar og þar með réttarstaða allra aðila málsins. Að baki skilyrði 2. mgr. 24. gr. stjórnáskýslulaga byggju þeir hagsmunir að ákvarðanir sem kveða með bindandi hætti á um rétt og skyldur standi og að aðilar geti lagt traust sitt á það. Þeir sem væru „aðilar“ að kvörtunarmálum til landlæknis hefðu ekki sömu hagsmuni af því að gætt væri að skilyrði 2. mgr. 24. gr. stjórnáskýslulaga fyrir endurupptöku máls. Því féllst settur umboðsmaður ekki á þá afstöðu velferðarráðuneytisins að ákvæði 24. gr. stjórnáskýslulaga gilti í málum þessum heldur óskráðar meginreglur stjórnáskýsluréttar.

Þar sem úrskurður velferðarráðuneytisins byggðist á röngum lagagrundvelli beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka upp mál A að nýju, kæmi fram beiðni frá henni þess efnis, og leysa úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf velferðarráðuneytisins, dags. 27. febrúar 2015. Þar kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir því að embætti landlæknis upplýsti um stöðu málsins, hafi svar embættisins borist með bréfi, dags. 24. febrúar s.á. og var það hjálágt. Í bréfi embættis landlæknis kemur fram að með vísan til bréfs velferðarráðuneytisins, dags. 26. mars 2014, hafi embætti landlæknis tekið mál vegna kvörtunar A til meðferðar að nýju. Með bréfum, dags. 12. maí 2014, hafi aðilum málsins, þ.e. A og Landspítala, verið tilkynnt um nýja meðferð og gefinn kostur á að koma að nýjum gögnum og sjónarmiðum vegna málsins. Greinargerðir hafi borist frá báðum aðilum auk þess sem frekari upplýsingaöflun embættisins hafi farið fram. Með vísan til 5. mgr. 12. gr. laga, um landlækni og lýðheilsu, hafi landlæknir ákveðið að óska eftir umsögn óháðs sérfræðings og sé sú umsögn enn í vinnslu en líklega væntanleg bráðlega. Í bréfi velferðarráðuneytisins var að lokum tekið fram að ráðuneytið myndi hafa þau sjónarmið sem fram koma í álitinu í huga í störfum sínum.

6.3

Eftirlit landlæknis. (Mál nr. 7326/2013)

A kvartaði yfir töfum á meðferð máls hennar hjá embætti landlæknis sem leitt höfðu til þess að bótakrafa hennar á hendur Landspítala háskólasjúkrahúsi hefði fyrnst á meðan málið var þar til meðferðar. A hafði beint bótakröfu til spítalans eftir að álit landlæknis í máli hennar lá fyrir. Spítalinn áframsendi erindi hennar til ríkislögmanns sem hafnaði bótaskyldu á grundvelli þess að bótakrafan væri fyrnd samkvæmt lögum nr. 14/1905, um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda. Þá laut kvörtun A jafnframt að hæfi læknis er kom að rannsókn málsins hjá embætti landlæknis.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 10. apríl 2014.

Settur umboðsmaður taldi þær ástæður sem tilgreindar höfðu verið fyrir vanhæfi læknisins ekki gefa tilefni til að taka þann þátt kvörtunarinnar til frekari athugunar. Taldi hann sig auk þess ekki hafa forsendur til að gagnrýna niðurstöðu velferðarráðuneytisins um að afgreiðslutími embættis landlæknis hefði ekki verið í andstöðu við málshraðaregluna.

Þá benti settur umboðsmaður á að hann teldi að það væri á hendi ráðuneytis heilbrigðismála að taka afstöðu til bótakrafna sem beint væri að ríkinu vegna mistaka sem ættu sér stað við veitingu heilbrigðisþjónustu. Af því leiddi að þessi þáttur kvörtunarinnar gæti að svo stöddu ekki komið til frekari umfjöllunar hans en benti A þó á að hún gæti leitað til sín á ný að fenginni niðurstöðu velferðarráðuneytisins.

Í skýringum velferðarráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að það gæti ekki tekið afstöðu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldna sinna til þess hvort tilefni væri til þess að íslenska ríkið bæri ekki fyrir sig fyrningu vegna krafna um viðurkenningu á bótaskyldu sem beint hefði verið til ríkislögmans. Settur umboðsmaður skrifaði ráðuneytinu bréf þar sem fram kom að hann teldi með vísan til 2. gr. laga nr. 51/1985, um ríkislögmann, og lögskýringargagna að ákvörðunarvald um það hvort bótaskylda væri viðurkennd í einstökum tilvikum lægi hjá þeim aðilum sem kröfum væri beint að þótt ríkislögmaður kynni að veita ráðgjöf vegna slíkra mála. Af því leiddi að afstaða ríkislögmans til erindis A girti ekki fyrir að ráðuneytið tæki afstöðu til kröfu hennar. Var ríkislögmanni jafnframt sent afrit af bréfinu.

Í tilefni af fyrirspurn um málið barst embættinu tölvubréf frá velferðarráðuneytinu, dags. 7. júlí 2015, þar sem fram kom að ráðuneytið hafi lokið máli A með þeim hætti að leggja fyrir ríkislögmann hinn 10. nóvember 2014 að semja um bætur, án vaxta, til handa A. Fram kom að í bréfi ráðuneytisins til ríkislögmans væri m.a. tekið fram að þegar A sendi embætti landlæknis bréf, dags. 30. júní 2010, hafi krafa hennar ekki verið fyrnd en á meðan mál hennar hafi verið í vinnslu hjá embættinu hafi réttur hennar til bóta fyrnst. Að vísu hafi A ekki leitað til formlega bærs aðila um að fá viðurkenningu á bótaskyldu en ráðuneytið horfi til þess að hún leitaði til opinberrar stofnunar og þær tafir sem urðu á málinu eftir að hún leitaði til embættisins verði ekki raktar til hennar.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögmanni var mál A enn til meðferðar 7. júlí 2015 þar sem beðið var eftir viðbrögðum frá henni við bréfi ríkislögmans.

6.4 Álit landlæknis. Viðbrögð æðra stjórnvalds við annmarka á málsmeðferð lægra stjórnvalds. Andmælaréttur. (Mál nr. 7327/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði velferðarráðuneytisins þar sem kröfu hennar um endurskoðun máls hennar hjá embætti landlæknis var hafnað. Beindist kvörtunin að því að A hefði ekki fengið að koma að athugasemdum sínum við umsögn sérfræðings til landlæknis áður en landlæknir gaf út álit sitt í málinu þar sem byggt var á umsögninni. Í niðurstöðu ráðuneytisins var á því byggt að brotið hefði verið á andmælarétti A en þeir annmarkar hefðu ekki haft áhrif á efnislega niðurstöðu málsins og því hefði ekki verið ástæða til að vísa málinu til nýrrar meðferðar hjá embætti landlæknis.

Settur umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 10. apríl 2014. Þar benti hann á að álit landlæknis samkvæmt 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, væri ekki stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þrátt fyrir það væri kveðið á um það í 12. gr. að stjórnisýslulög giltu um meðferð kvartana til landlæknis að öðru leyti en tilgreint væri í ákvæðinu eftir því sem við gæti átt. Ákvæði stjórnisýslulaga giltu því almennt um málsmeðferð kvörtunarmála til landlæknis, t.d. ákvæði IV. kafla um andmælarétt. Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007 takmarkaðist endurskoðun ráðuneytisins í málum sem þessum við „málsmeðferð“ embættis landlæknis. Af því leiddi að skorður væru reistar við því að ráðuneytið gæti bætt úr annmörkum sem væru á þeirri málsmeðferð þegar mál kæmi til kasta þess enda gæti það ekki komist að annarri efnislegri niðurstöðu en embætti landlæknis. Ef ráðuneytið kæmist aftur á móti að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð embættis landlæknis væri haldin annmarka stæði það frammi fyrir því að taka ákvörðun um hvernig skyldi bregðast við honum. Í því sambandi yrði m.a. að hafa hugfast að slíkt

mat lyti ekki að því hvort álitin væru ógildanleg. Ráðuneytið gæti þó almennt lagt það fyrir embætti landlæknis að taka mál til nýrrar meðferðar þar sem bætt væri úr annmarkanum. Við mat á því hvenær tilefni væri til að bregðast við með þeim hætti taldi umboðsmaður almennt heimilt að hafa hliðsjón af því hvenær stjórnvöldum væri rétt eða skylt að endurskoða ákvarðanir sínar eða lægra settra stjórnvalda, þ. á m. hvort annmarkinn myndi leiða til ógildingar ef um væri að ræða stjórnvalds-ákvörðun. Þó yrði að hafa hugfast að mat ráðuneytisins á því hvort tilefni væri til að beina tilmælum til embættis landlæknis um úrbætur hverfðist ekki um það hvort álit landlæknis væru ógildanleg. Hafa yrði hugfast að brot á andmælarétti væri almennt talið fela í sér verulegan annmarka á málsmeðferð. Með hliðsjón af atvikum málsins benti settur umboðsmaður á að ekki væri útilokað að A hefði getað gert athugasemdir við þær forsendur sem lágu til grundvallar fyrirbyggjandi sérfræðiumsögn. Þar sem A hefði aftur á móti ekki fengið tækifæri til þess áður en álit landlæknis var gefið út hefði aldrei reynt á hvort andmæli hennar hefðu getað haft þýðingu fyrir álit landlæknis.

Niðurstaða setts umboðsmanns var sú að velferðarráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að brot á andmælarétti A hefði ekki getað haft áhrif á niðurstöðu embættis landlæknis. Ráðuneytið hefði þar með ekki getað lagt til grundvallar að ekki hefði verið tilefni til að leggja það fyrir embætti landlæknis að fjalla um mál A að nýju og bæta úr annmarkanum. Mæltist hann til þess að úr þessu yrði bætt, kæmi fram ósk um A um það, og að ráðuneytið tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu sem og hefði þau í huga eftirleiðis í störfum sínum.

Mér barst svarbréf velferðarráðuneytisins 3. mars 2015 í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir því að embætti landlæknis upplýsti um stöðu málsins. Ráðuneytinu hafi borist svarbréf embættisins með bréfi, dags. 13. febrúar s.á., sem var hjálágt. Í bréfi embættis landlæknis kemur fram að það hafi tekið mál A til meðferðar að nýju með vísan til bréfs velferðarráðuneytisins, dags. 15. maí 2014. A hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun og send umsögn óháðs sérfræðings, dags. 23. mars 2011. Með því bréfi hafi A verið gefinn kostur á að koma að athugasemdum við umsögnina innan þriggja vikna frá dagsetningu bréfsins. A hafi ítrekað óskað eftir fresti til að koma að athugasemdum og hafi þeir frestir verið veittir. Athugasemdir A hafi síðan borist 15. nóvember 2014. Viðbótargögn hafi verið send þeim lækni sem veitti landlækni umsögn sem óháður sérfræðingur á sínum tíma og hafi hann verið beðinn um að láta vita teldi hann athugasemdir A á einhvern hátt breyta umsögninni. Bréf hafi borist frá sérfræðingnum 21. janúar 2015 þar sem fram hafi komið að hann teldi ekki ástæðu til að breyta umsögn sinni. Svarbréf læknisins hafi verið kynnt A með bréfi, dags. 22. janúar 2015. Málið væri því enn til meðferðar hjá landlækni en lyki væntanlega innan skamms. Í svarbréfi velferðarráðuneytisins kom að lokum fram að það myndi framvegis hafa þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu í huga í störfum sínum.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti landlæknis 7. júlí 2015 lauk málinu með bréfi til A, dags. 1. júní s.á. Þar er framangreind málsmeðferð rakin auk þess sem fram kemur að athugasemdir A hafi borist með tölvubréfi 18. febrúar 2015. Síðan segir:

„Farið hefur verið ítarlega yfir mál þitt að nýju hjá Embætti landlæknis, einkum þær athugasemdir sem borist hafa frá þér sbr. framangreint. Það er niðurstaða landlæknis að athugasemdir þínar breyti ekki álitu landlæknis dags. 25. júlí 2011 og er niðurstaða landlæknis vegna kvörtunar þinnar hin sama og þar kemur fram.“

7 Málsmeðferð stjórnvalda

7.1 Rafræn skilríki og leiðrétting verðtryggðra fasteignaveðlána. (Mál nr. 8248/2014)

A kvartaði yfir því að rafræna undirskrift þyrfti til að samþykkja leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 3. desember 2014. Þar benti hann á að af lögum um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána og lögskýringargögnum að þaki þeim yrði dregin sú ályktun að löggjafinn hafi ætlast til þess að málsmeðferð við leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána yrði rafræn. Ríkisskattstjóra væri í þeim fengin heimild til að ákveða form umsókna og ráðherra til að setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd laganna. Einnig væri gert ráð fyrir rafrænni málsmeðferð í stjórnarsýslulögum. Í þeim og lögum um rafrænar undirskriftir væri kveðið nánar á um kröfur til rafrænnar málsmeðferðar og undirskrifta.

Með vísan til þess hvaða umgjörð löggjafinn hefði búið til fyrir meðferð þessara mála taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að ráðherra hefði verið óheimilt að útfæra hina rafrænu málsmeðferð nánar í reglugerð og setja ákvæði um rafræna undirritun með rafrænum skilríkjum. Hann benti hins vegar á að samkvæmt reglugerðinni væri heimilt að víkja frá kröfum um samþykki með rafrænni undirskrift í tilteknum tilvikum. Ef viðkomandi teldi að ekki væri tekið nægjanlegt tillit til þeirra tilvika sem gætu risið í framkvæmd væri hægt að beina ábendingu þess efnis til fjármála- og efnahagsráðuneytisins eða ríkisskattstjóra.

8 Meðferð ákærvalds

8.1 Niðurfelling saksóknar. Forsvaranlegt mat. (Mál nr. 7395/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun ríkissaksóknara um að falla frá saksókn gegn X með vísan til d-liðar 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Ákvörðun ríkissaksóknara var tilkomin vegna kæru A á meðferð, vinnslu og opinberri birtingu á viðkvæmum persónuupplýsingum úr sjúkraskrá hans.

Athugun setts umboðsmanns beindist í fyrsta lagi að því hvort ályktanir ríkissaksóknara af fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum í málinu hafi verið forsvaranlegar. Af gögnum málsins varð ráðið að ákvörðun um að fella niður saksókn gegn X hafi lotið að þeirri háttsemi hans að upplýsa siðanefnd Læknafélags Íslands um hluta af sjúkrasögu A. Þá hafi ríkissaksóknari talið að B yrði ekki kennt um að upplýsingar um A hafi verið birtar. Aftur á móti taldi ríkissaksóknari að fullyrðingar A í kæru um að X hefði með ólögætum hætti skoðað sjúkraskrá hans yrðu ekki taldar eiga við rök að styðjast.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 5. maí 2014. Þar benti hann á að ekki yrði séð að framangreind niðurstaða ríkissaksóknara væri byggð á forsendum sem ættu sér að öllu leyti stoð í gögnum málsins. Meðfylgjandi kæru A hefðu verið tiltekin gögn um uppflettingar X í sjúkraskrá A. Í skýringum ríkissaksóknara hefði í engu verið vikið að umræddum gögnum sem bentu til þess að X hefði skoðað sjúkraskrá A og þá hvort og hvaða þýðingu þau hefðu haft fyrir mat ríkissaksóknara á að falla frá saksókn. Taldi settur umboðsmaður ljóst að það hefði getað haft grundvallarþýðingu fyrir niðurstöðu málsins að þessu leyti að ríkissaksóknari hefði lagt mat á umrædd gögn og andstæð sjónarmið. Með vísan til þess var það niðurstaða hans að tilteknar ályktanir ríkissaksóknara, um að ekki væri ástæða til að véfengja skýringar X er lutu að skoðun hans á sjúkraskrá A og að kæra A um þetta atriði ætti ekki við rök að styðjast, hefðu ekki verið forsvaranlegar.

Athugun setts umboðsmanns laut í öðru lagi að skýringum ríkissaksóknara á niðurfellingu saksóknar. Eins og þær hafi verið fram settar taldi hann annars vegar ekki hægt að fullyrða að mat ríkissaksóknara á því hvort og þá með hvaða hætti ákvæði d-liðar 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 hefði átt við í málinu hefði verið forsvaranlegt. Hinn vegar yrði ekki séð að skýringar ríkissaksóknara til umboðsmanns á niðurfellingu saksóknar hefðu verið fullnægjandi. Loks taldi settur umboðsmaður að tilkynning ríkissaksóknara til A um niðurfellingu málsins hefði ekki verið nægjanlega skýr um afstöðu hans til einstakra þátta málsins.

Settur umboðsmaður taldi ljóst að úr því sem komið yrði vart bætt úr þeim annmörkum sem hefðu verið á meðferð málsins hjá embætti ríkissaksóknara m.a. í ljósi fyrri másl. 3. mgr. 57. gr. laga nr. 88/2008. Af gögnum málsins og skýringum ríkissaksóknara til umboðsmanns yrði auk þess ekki annað ráðið en að í ákvörðun hans um að falla frá saksókn gegn B hafi falist afstaða hans til allra þátta kæru A. Mæltist hans til þess að embættið hagaði málum framvegis með þeim hætti að gætt væri að þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 13. mars 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið er vísað til umsagnar ríkissaksóknara í tilefni af bótakröfu A á hendur íslenska ríkinu.

Fram kemur að málið hafi gefið ríkissaksóknara tilefni til að fara yfir löggjöf og lögskýringargögn varðandi ákvæði um niðurfellingu saksóknar, sbr. einkum áðurgildandi ákvæði c-, e- og f-liðar 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, og núgildandi ákvæði d-liðar 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Í umsögn ríkissaksóknara til innanríkisráðuneytisins vegna málsins, dags. 31. október 2014, er fjallað um bótakröfur A á hendur íslenska ríkinu þar sem fram kemur sú afstaða að hann telji einsýnt að hafna beri bótaskyldu íslenska ríkisins vegna ætlaðs brots A. Þá er vikið að álit setts umboðsmanns þar sem segir:

„Niðurstaða umboðsmanns var sú í fyrsta lagi að hann taldi að ályktanir ríkissaksóknara um það hvort kærði hafi skoðað sjúkraskrá [A] hafi ekki verið forsvaranlegar, í öðru lagi að ekki hafi verið sýnt fram á að d-liður 3. mgr. 146. gr. sml hafi átt við í málinu og þriðja lagi að tilkynning ríkissaksóknara til [A] um lok málsins 20. febrúar 2013 hafi ekki verið nægjanlega skýr.

Þegar ríkissaksóknari tók afstöðu til þess hvort sannað teldist að kærði hefði skoðað sjúkraskrá [A], en ekki fengið umræddar upplýsingar úr læknaþreffi eins og kærði hélt fram, miðaði ríkissaksóknari við sönnunarreglur XVI. kafla sml. Mat á sönnun í sakamáli er í höndum ákæranda, í þessu tilviki ríkissaksóknara, sem og mat á því hvort lög beri svo skýra refsheimild að þeim verði beitt í refsimáli. Ríkissaksóknari telur að með umfjöllun sinni um mat á sönnunarstöðu og beitingu ákærvalds í sakamálinu sem um ræðir hafi umboðsmaður Alþingis farið út fyrir verksvið sitt skv. lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997, sbr. einkum 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 3. gr. laganna, og ekki hugað að ákvæði 2. málslíð 2. mgr. 18. gr. sml, sem fjallar um sjálfstæði ákærvaldsins þegar kemur að eiginlegri meðferð ákærvalds.

Einnig gerir ríkissaksóknari athugasemd við lagatúlkun umboðsmanns hvað varðar ákvæði d-liðar 3. mgr. 146. gr. sml. Er í því efni bent á að ákvæðið leysti af hólmi þrjá tölulíði 2. mgr. 113. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, þ.e. c-, e- og f-lið, en í álit umboðsmanns er ekki vikið að f-lið sem heimilaði ákæranda að falla frá saksókn „*ef sérstaklega stendur á og telja verður að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.*“ Í handbók dómsmálaráðuneytisins um meðferð opinberra mála, frá 1992, segir um þetta ákvæði „*Sem dæmi um þetta má nefna ef langt er liðið síðan brot var framið, án þess þó að refsikrafa sé fyrnd, og sakborningur hefur síðan hegðað sér óaðfinnanlega, ef telja má að álit manna á verki hafi breyst sökunaut í hag síðan refsíákvæðið var sett eða óvenju miklar málsbætur eru.*“

Ríkissaksóknari telur ljóst að ákærendur hafa all nokkuð svigrúm til mats um þau atriði sem tilgreind eru í d-lið 3. mgr. 146. gr. sml þegar tekin er ákvörðun um hvort falla beri frá saksókn.

Hvað varðar það álit umboðsmanns að tilkynning ríkissaksóknara til [A] um lok máls ekki hafa verið nægjanlega skýr, þá er á það bent, sem raunar er reifað í álitinu, að ríkissaksóknara er ekki skylt að rökstyðja ákvarðanir um niðurfellingu saksóknar, að öðru leyti en að vísa til viðeigandi ákvæða 146. gr. sml, sbr. 3. málslíð 1. mgr. 147. gr. sml. Þá má til samanburðar nefna þá venjuhelguðu framkvæmd við meðferð ákærvalds að þegar einungis er ákært fyrir hluta af því sakarefni/kæruefni sem sakborningur hefur verið sakaður um, þá er kæranda ekki tilkynnt um að sá hluti málsins/kæruefnisins sem ekki var ákært fyrir hafi verið felldur niður. Það felst hins vegar í útgáfu ákærunnar.“

9 Meðlag

9.1 Starfshættir stjórnvalda. Stjórnvaldsákvörðun. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Samskipti stjórnvalda við borgarana. Innheimta meðlaga. (Mál nr. 7461/2013)

Á síðustu misserum hafa umboðsmanni Alþingis borist erindi og ábendingar sem hafa beinst að samskiptum Innheimtustofnunar sveitarfélaga við meðlagsgreiðendur og kaupgreiðendur meðlagsgreiðenda. Í tilefni af einni slíkri kvörtun ákvað umboðsmaður að fjalla almennt um starfshætti innheimtustofnunar að þessu leyti. Í því máli hafði einstaklingur skipt um vinnu og við það urðu vanskil á meðlagsgreiðslum hans. Í framhaldinu hafði innheimtustofnun krafð nýjan launagreiðanda hans um að halda eftir herra kaupum en áður hafði verið gert þar til vanskilin væru að fullu greidd án þess að tilkynningum þess efnis hefði verið beint til einstaklingsins.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 14. febrúar 2014. Þar rakti hann almenn sjónarmið sem hann taldi að Innheimtustofnun sveitarfélaga yrði að horfa til í samskiptum sínum við meðlagsgreiðendur þegar vanskil verða á greiðslum til stofnunarinnar, einkum þegar þær hefðu verið greiddar með afdrætti af launum þeirra. Á það var bent að það úrræði innheimtustofnunar að krefja launagreiðanda um að halda eftir af kaupum til lúkningar meðlögum, sbr. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971, um Innheimtustofnun sveitarfélaga, væri þvingunarúrræði sem heimilt væri að beita þegar sá meðlagsskyldi vanrækti að verða við innheimtukröfu stofnunarinnar. Skýra yrði orðalag þess ákvæðis til samræmis við þær almennu reglur sem gilda um undirbúning stjórnvaldsákvörðunar. Tilkynningar innheimtustofnunar um slíkar ákvarðanir yrðu að fullnægja þeim kröfum sem leiddu af 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um tilkynningu um að mál viðkomandi sé til meðferðar, og 13. gr. laganna um andmælarétt. Þá þyrfti jafnframt í slíkri tilkynningu að upplýsa um tiltekin atriði eru lytu að innheimtu kröfunnar af hálfu stofnunarinnar. Umboðsmaður taldi að á hefði skort að innheimtustofnun hefði gætt að framangreindu í tilviki þess einstaklings sem leitaði til hans.

Umboðsmaður tók í þessu sambandi fram að af erindum og ábendingum sem honum hefðu borist vegna innheimtustofnunar mætti ráða að þörf væri á umbótum að því er varðar upplýsingagjöf innheimtustofnunar til meðlagsgreiðenda um greiðslustöðu þeirra og eftir atvikum breytingum á henni. Með vísan til vandaðra stjórnsýsluhátta beindi umboðsmaður þeim tilmælum til innheimtustofnunar að hugað yrði að því hvernig betur mætti haga upplýsingagjöf og samskiptum við þá sem endurgreiða meðlög til stofnunarinnar, bæði við þá sem greiða sjálfir eða með afdrætti launa hjá launagreiðanda.

Umboðsmaður beindi einnig þeim tilmælum til innheimtustofnunar að hafa þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu eftirleiddis í huga. Þá sendi umboðsmaður álitu til innanríkisráðherra til kynningar og áréttaði það sem fram kom um reglugerð nr. 491/1996 í álitu hans í máli nr. 4248/2004.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið fékk ég svarbréf frá Innheimtustofnun sveitarfélaga, dags. 13. mars 2015. Þar kom fram að krafa um frádrátt af launum meðlagsskyldra aðila til lúkningar meðlagsskuldum þeirra sé lögbundin aðgerð sem sé heimilud í 1. tölul. 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971. Fram kom að þegar einstaklingur hefur meðlagsgreiðslur sé honum leiðbeint að leita til stofnunarinnar og semja um greiðslufyrirkomulag. Allir

meðlagsskuldarar fái tilkynningu á fjögurra mánaða fresti um skuldastöðu þeirra og upplýsingar um til hvaða aðgerða verði gripið verði ekki samið um skuldina eða hún greidd. Þar komi m.a. fram að verði skuldin ekki greidd verði send krafa um afdrátt af launum í samræmi við fyrrgreinda lagagrein. Ef skuldarar verði ekki við umræddum áskorunum sé þeim að lokum sent bréf samhljóða bréfi sem sent sé til vinnuveitanda þeirra þar sem gerð sé krafa um afdrátt af launum þeirra næstu mánaðamót á eftir dagsetningu bréfsins. Þar sé þeim enn gefinn kostur á að semja um skuldina eða viðhafa annan greiðslumáta ella verði dregið af launum viðkomandi við næstu launagreiðslu.

Í bréfi innheimtustofnunar kemur fram að réttilega hafi verið bent á í álitinu mínu að mikilvægt sé að innheimtan teffjist sem minnst og því hafi þetta verklag verið viðhaft. Að mati stofnunarinnar uppfylli þessi framkvæmd ákvæði 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þó sé vert að hafa í huga að einstaklingur sem ekki greiðir meðlag eftir tilkynningu og áskoranir stofnunarinnar þurfi vart að tjá sig um kröfu um frádrátt af launum þar sem afstaða hans eigi öllu jöfnu að liggja skýr fyrir. Þó hafi stofnunin farið þá leið að senda öllum sem fá nýja eða hækkaða kröfu um afdrátt launa bréf þar sem þeim er gefinn kostur á að semja, óska eftir öðru greiðslufyrirkomulagi eða lækkun kröfu. Á sama hátt eigi hverjum aðila að vera kunnugt um að mál hans sé til meðferðar, samanber reglulegar tilkynningar og aðrar bréfasendingar frá stofnuninni. Að lokum er bent á að verið sé að þróa svokallaðar „mínar síður“ á vefsíðu stofnunarinnar fyrir meðlagsgreiðendur en þá geti þeir ávallt séð stöðu mála sinna, þar á meðal fjárhæðir og hvert kröfu um afdrátt launa hafi verið beint.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 28. maí 2015, var upplýst að með bréfi, dags. 3. mars 2014, hafi ráðuneytið óskað eftir því að Innheimtustofnun sveitarfélaga upplýsti hvernig hún hygðist bregðast við framangreindu álitinu. Í svari stofnunarinnar, dags. 10. s.m., hafi komið fram að þegar væri hafin vinna við úrbætur á samskiptum og upplýsingagjöf til meðlagsgreiðenda. Ráðuneytið hafi í kjölfarið sent annað erindi þar sem því hefði verið beint til stofnunarinnar að hún tæki jafnframt til endurskoðunar þá ferla sem hún fylgdi við beitingu þvingunarúrræða 7. mgr. 5. gr. laga nr. 54/1971 og að horft yrði í því sambandi til framkominna ábendinga umboðsmanns.

Þá upplýsti innanríkisráðuneytið jafnframt að það hygðist á haustmánuðum hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 54/1971 og reglugerðar nr. 491/1996 þar sem m.a. yrðu hafðar til hliðsjónar framkomnar ábendingar umboðsmanns Alþingis.

10 Námslán og námsstyrkir

10.1 Lánshæfi náms. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarskylda. (Mál nr. 7609/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Með úrskurðinum var staðfestur úrskurður stjórnar lánasjóðsins þar sem umsókn A um námslán var hafnað með vísan til þess að nám hans væri liður í launuðu starfi samkvæmt ráðningarsamningi og því ekki lánshæft samkvæmt úthlutunarreglum lánasjóðsins fyrir skólaárið 2011-2012.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 24. október 2014. Þar lagði hann til grundvallar að við mat á því hvort nám teldist liður í launuðu starfi í skilningi úthlutunarreglna lánasjóðsins yrði að taka afstöðu til eðlis þeirrar þjálfunar sem lánsúmsókn laut að. Við það mat skipti ekki aðeins máli að meta hvort fyrir hendi væri ráðningarsamband milli lánsúmsækjanda og viðkomandi menntastofnunar heldur yrði jafnframt að leggja mat á inntak, skipulag og umfang náms/starfs að öðru leyti, s.s. hlutfall náms og starfs. Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína við það hvort málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefði gætt nægjanlega að rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu sinni með því að leitast við að upplýsa með fullnægjandi hætti þau atriði sem skiptu máli við þetta mat.

Umboðsmaður benti á að rannsókn lánasjóðsins hefði lotið að því hvert hefði verið eðli þeirra greiðslna sem A þáði frá X. Ekki yrði hins vegar séð að óskað hefði verið eftir ítarlegri upplýsingum um inntak og eðli námsins/starfsins. Þá yrði ekki séð að málskotsnefndin hefði aflað slíkra upplýsinga við meðferð málsins á kærustigi. Jafnframt yrði ekki séð að stjórnvöld hefðu leiðbeint A um að leggja fram frekari upplýsingar um þessi atriði. Umboðsmaður fékk því ekki séð að fyrir málskotsnefndinni hefðu legið fullnægjandi gögn og upplýsingar til þess að nefndinni væri fært að leggja mat á lánshæfi náms A. Því hefði nefndinni, að virtum máltilbúnaði í kæru A, borið að afla frekari upplýsinga um námið áður en málið var tekið til úrskurðar, eftir atvikum með því að beina því til hans að leggja fram ítarlegri upplýsingar um námið. Þar sem þess var ekki gætt var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð málskotsnefndarinnar hefði ekki fullnægt þeim kröfum sem leiddu af 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til málskotsnefndarinnar að hún tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Jafnframt mæltist hann til þess að nefndin hefði þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu í huga framvegis í störfum sínum.

Í svarbréfi málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 18. febrúar 2015, í kjölfar fyrirspurnar minnar um málið kemur fram að A hafi ekki farið þess á leit við nefndina að mál hans yrði tekið upp að nýju.

Þá kemur fram að málskotsnefndin leitist við að huga að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu, sbr. 7. og 10. gr. stjórnarsýslulaga, og hafi haft þau til hliðsjónar við athugun sambærilegra mála. Lítið væri á álitinu sem áminningu um að þrátt fyrir slíka viðleitni geti stjórnvald þurft að gera betur. Þá kemur fram að á árinu 2014 hafi málskotsnefndin úrskurðað í 44 málum. Nefndin hafi staðfest niðurstöðu stjórnar LÍN í 20 málum, vísað 11 málum frá og fellt úr gildi úrskurð stjórnar LÍN í 13 málum. Þar af hafi í 8

tilvikum verið talið að stjórn LÍN hafi veitt ófullnægjandi eða rangar upplýsingar eða að ekki hafi verið hugað nægjanlega að rannsókn máls og eftir atvikum að framkvæmd einstaklingsbundins mats í máli kæranda hafi verið áfátt.

11 Opinber innkaup

11.1 Opinber aðili. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7037/2012)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði annars vegar yfir úrskurði kærunefndar útboðsmála, sem laut að forvali vegna útboðs á vegum Félagsstofnunar stúdenta, og hins vegar yfir framkvæmd stofnunarinnar á umræddu forvali. Með úrskurðinum var kærufélagsins vísað frá. Umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína á málinu við það hvort frávísun kærunefndar útboðsmála á kærufélagsi A ehf. hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður lauk málinu með álitum, dags. 28. nóvember 2014. Þar tók hann fram að frávísun kærunefndar útboðsmála hefði byggst á því að Félagsstofnun stúdenta teldist ekki „opinber aðili“ í merkingu laga um opinber innkaup. Þeir opinberu aðilar sem féllu undir 3. gr. laganna væru annars vegar ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra auk samtaka þeirra og annarra opinberra aðila og hins vegar aðrir opinberir aðilar. Því yrði fyrst að taka afstöðu til þess hvort Félagsstofnun stúdenta teldist „stofnun ríkisins“ áður en tekin væri afstaða til þess hvort stofnunin teldist „annar opinber aðili“.

Umboðsmaður taldi að af þeirri umgjörð sem Félagsstofnun stúdenta væri búin í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum væri ekki skýrt hver væri stjórnvísuleg staða stofnunarinnar. Hann taldi því óskýrt hvort Félagsstofnun stúdenta teldist „stofnun ríkisins“ í skilningi laga um opinber innkaup.

Í tengslum við mat á því hvort Félagsstofnun stúdenta teldist „annar opinber aðili“ tók umboðsmaður fram að ótvírætt væri að stofnunin fullnægði því skilyrði laga um opinber innkaup að geta borið réttindi og skyldur að lögum. Hins vegar væri óskýrt hvort hún fullnægði því skilyrði að sérstaklega hefði verið stofnað til hennar í því skyni að þjóna almannahagsmunum, enda ræki hún ekki starfsemi sem jafnað yrði til starfsemi einkaaðila, svo sem á sviði viðskipta eða iðnaðar. Þá væri ekki skýrt að stofnunin fullnægði einhverju þriggja valkvæðra skilyrða laganna.

Niðurstaða umboðsmanns var sú að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemd við það mat kærunefndar útboðsmála að Félagsstofnun stúdenta teldist ekki „opinber aðili“ í skilningi laga um opinber innkaup. Umboðsmaður taldi því að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemd við frávísun nefndarinnar á kærufélagsi A ehf. Aftur á móti var það niðurstaða umboðsmanns að sú umgjörð sem Félagsstofnun stúdenta væri búin í lögum væri ekki eins skýr og æskilegt væri. Því taldi hann rétt að vekja athygli Alþingis og mennta- og menningarmálaráðherra á þeirri óvissu sem hann taldi vera fyrir hendi um þetta atriði og þá með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða breytinga á lögum væri þörf á að gera.

Jafnframt var það niðurstaða umboðsmanns að svör kærunefndar útboðsmála til hans hefðu ekki verið í samræmi við lög um umboðsmann Alþingis og þau sjónarmið sem byggju að baki þeim lögum. Mæltist hann til þess að kærunefnd útboðsmála gætti betur að svörum sínum til umboðsmanns í framtíðinni.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 22. apríl 2015, var ég upplýstur um að það mat ráðherra að honum þætti rétt að hafa samráð við Háskóla Íslands og Stúdentaráð Háskóla Íslands áður en tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða

breytingar þurfi að gera að lagalegri stöðu Félagsstofnunar stúdenta. Fyrirhugað væri að það samráðsferli hæfist á næstu vikum.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu 7. júlí 2015 hefur samráðshópur ekki verið settur á fót vegna málsins. Í því sambandi kom jafnframt fram að viðræður hafi átt sér stað á milli ráðherra og Félagsstofnunar stúdenta sem hafi leitt í ljós ólíka sýn aðila á viðfangsefnið.

Samkvæmt bréfi kærunefndar útboðsmála, dags. 20. júlí 2015, kynnti formaður kærunefndar útboðsmála öðrum nefndarmönnum, auk löglærðum fulltrúum nefndarinnar, álit umboðsmanns með það fyrir augum að hafa mætti hliðsjón af forsendum þess við úrlausn sambærilegra álitaefna sem upp kynnu að koma. Þá hafi hann gert nefndinni grein fyrir samskiptum formanns við umboðsmanns vegna málsins, athugasemdum umboðsmanns vegna þeirra svo og tilmælum umboðsmanns um að nefndin gætti betur að svörum sínum til umboðsmanns í framtíðinni. Þá var vísað til fyrra bréfs kærunefndarinnar vegna málsins, dags. 17. desember 2014, þar sem fram kom að það væri afstaða hennar að aðstoða umboðsmann, eftir því sem framast væri unnt, við að gegna því mikilvæga hlutverki sem honum væri falið með lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, m.a. þegar um væri að ræða úrskurði eða aðrar athafnir nefndarinnar sem umboðsmaður hefði ákveðið að taka til rannsóknar.

12 Opinberir starfsmenn

12.1 Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Aðstoð utanaðkomandi aðila í ráðningarfæri. Varðveisla og skráning gagna. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 7241/2012)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun Fjármálaeftirlitsins um aðgang að gögnum er vörðuðu skipun í embætti forstjóra stofnunarinnar, en A var meðal umsækjanda um embættið. Umboðsmaður afmarkaði athugun sína við það hvort stjórn Fjármálaeftirlitsins hefði tryggt að hún hefði í fórum sínum þau gögn sem voru hluti af stjórnáætlunum og voru þar með undirorpin upplýsingarétti A.

Svokölluð matsnefnd, sem skipuð var einstaklingum sem ekki voru starfsmenn Fjármálaeftirlitsins, hafði veitt Fjármálaeftirlitinu liðsinni við meðferð málsins og undirbúning ákvörðunarinnar. Þau gögn sem A kvartaði m.a. yfir að hafa ekki fengið aðgang að stöfuðu aðallega frá matsnefndinni. Nánar tiltekið var um að ræða stigagjöf eða rökstuðning sérhvers nefndarmanns sem var grundvöllur að tillögum nefndarinnar um að þrengja hóp umsækjenda fyrst úr tíu umsækjendum í sex og síðan úr sex í tvo, skýrsla um persónuleikamat framkvæmt af ráðningarfyrtæki og upplýsingar sem fram komu í viðtölum matsnefndarinnar. Því reyndi á hvort umrædd gögn hefðu tilheyrt því stjórnáætlunum sem lauk með skipun X í embætti forstjóra eftirlitsins og þar með hvort stjórninni hefði borið að afla þessara gagna frá matsnefndinni, varðveita þau í samræmi við 22. gr. þágildandi upplýsingalaga nr. 50/1996 og taka afstöðu til þess á grundvelli 15.-17. gr. stjórnáætlunarlaga nr. 37/1993 hvort A ætti rétt til aðgangs að þeim. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 18. febrúar 2014. Þar taldi hann að þessi gögn hefðu almennt haft efnislega þýðingu eða tengsl við úrlausnarefni málsins og því tilheyrt stjórnáætlunum. Niðurstaða hans var sú að þessi gögn hefðu því almennt séð verið undirorpin upplýsingarétti aðila máls samkvæmt 1. mgr. 15. gr. stjórnáætlunarlaga, eins og hann er nánar afmarkaður með hliðsjón af 16. og 17. gr. sömu laga, og Fjármálaeftirlitinu hefði borið að afla þeirra frá matsnefndinni og varðveita þau.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að skortur á að skrá niður upplýsingar sem fram komu í viðtölum við umsækjendur um starfið og kynningu þeirra á framtíðarsýn á Fjármálaeftirlitið fyrir stjórn eftirlitsins, og þýðingu höfðu við niðurstöðu málsins, hefði verið í andstöðu við þágildandi 23. gr. upplýsingalaga. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefði jafnframt borið að hlutast til um að matsnefndin skráði upplýsingar sem fram komu í viðtölum og afhenti henni áður en ákvörðun var tekin um skipun í embættið.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stjórnar Fjármálaeftirlitsins að það tæki mál A um aðgang að gögnum til endurskoðunar, kæmi á ný fram beiðni þess efnis frá honum og hagaði meðferð málsins þá í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu, auk þess sem eftirlitið hefði sjónarmiðin framvegis í huga í störfum sínum.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf Fjármálaeftirlitsins 9. mars 2015. Þar kemur fram að A hafi óskað eftir gögnum á ný og hann fengið afhent nánast öll gögn málsins. Fjármálaeftirlitið hafi einungis haldið eftir þeim gögnum sem hafi verið undanþegin vegna persónulegra hagsmuna annarra aðila. Þau almennu sjónarmið sem hafi komið fram í álitinu væru að jafnaði höfð í heiðri í störfum Fjármálaeftirlitsins, bæði fyrir og ekki síður eftir að umrætt álit hafi legið fyrir.

12.2 Skipun í embætti rektors. Mat á hæfni umsækjenda. Álitsumleitan.
(Mál nr. 7382/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir skipun í embætti rektors Hólaskóla – Háskólans á Hólum. Í skýringum mennta- og menningarmálaráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að umsögn háskólaráðs Hólaskóla – Háskólans á Hólum um skipun í embætti rektors hefði fengið „sambærilega stöðu og umsagnir háskólaráðs þegar um er að ræða ráðningu rektors í öðrum opinberum háskólum“. Með því væri átt við að „ráðuneytið hefði ekki lagt sjálfstætt mat á umsóknir, umfram það að meta hvort umsóknir uppfylltu lögbundnar lágmarkskröfur um starfsgengi umsækjenda og aðrar auglýstar hæfniskröfur fyrir embætti rektors“. Athugun setts umboðsmanns var afmörkuð við það hvort þessi tilhögun hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 30. maí 2014. Þar rakti hann forsögu 32. gr. laga nr. 57/1999, um búnaðarfræðslu, sem ákvörðunin byggðist á, og samspil ákvæðisins við 25. gr. sömu laga. Hann dró þá ályktun að ákvörðunarvald í málinu hefði verið hjá ráðherra og hann borið ábyrgð á skipun í embættið og allri meðferð málsins. Verkefni háskólaráðs hefði aftur á móti verið að vera lögbundinn umsagnaraðili en ráðherra hefði ekki verið bundinn af umsögn þess. Ráðherra hefði því borið að taka sjálfstæða ákvörðun um skipun í embættið út frá því hver var hæfasti umsækjandinn í ljósi þeirra málefnalegu og lögmætu sjónarmiða sem hann ákvað að leggja til grundvallar. Honum hefði bæði verið óheimilt að framselja ákvörðunarvaldið til háskólaráðs og að fallast á tillögu ráðsins án þess að leggja sjálfstætt mat á umsækjendur.

Niðurstaða setts umboðsmanns var því að sú tilhögun sem mennta- og menningarmálaráðuneytið viðhafði við skipun í embætti rektors Hólaskóla – Háskólans á Hólum hefði ekki verið í samræmi við 32. gr. laga nr. 57/1999. Mæltist hann til þess að ráðuneytið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 15. apríl 2015, sem barst mér í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að ráðuneytið telji rétt að koma því á framfæri að lög nr. 57/1999, um búnaðarfræðslu, hafi verið felld á brott með lögum nr. 56/2013. Framvegis fari um val á rektor opinbers háskóla samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 85/2008, um opinbera háskóla, og reglum settum samkvæmt því ákvæði.

Þá hafi ráðuneytið einnig bætt verklag sitt við mat á umsækjendum um störf og embætti, eins og nánar hafi verið lýst í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 5. júlí 2011. Í því bréfi veitti ráðuneytið umboðsmanni upplýsingar við fyrirspurn hans um hvernig almennt væri staðið að tilteknum atriðum er vörðuðu undirbúning skipunar í embætti á grundvelli laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, einkum með hliðsjón af lögbundnu umsagnarhlutverki skólanefnda samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna, sbr. mál nr. 6186/2010.

12.3 Ráðning í starf fyrsta konsertmeistara. Stjórnvaldsfyrirmæli.
(Mál nr. 7408/2013)

A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir ráðningu í stöðu fyrsta konsertmeistara Sinfóníuhljómsveitar Íslands en þau voru meðal umsækjenda um starfið. Kvörtunin laut að því að við meðferð málsins hefði reglum Sinfóníuhljómsveitar Íslands um ráðningu hljóðfæraleikara ekki verið fylgt.

A og B höfðu þreytt hæfnispróf í samræmi við auglýsingu og í kjölfarið verið boðið að vera prófuð á tónleikum í stöðunni. Þrátt fyrir að þau kæmu enn til greina í stöðuna var hún auglýst laus til umsókna á ný á erlendum vettvangi og var síðar haldið sérstakt hæfnispróf um hana í London. Í málinu reyndi einkum á það hvort þessar aðgerðir hljómsveitarinnar, sem höfðu það að markmiði að fjölga í hópi þeirra sem mögulega kæmu til greina, hefðu verið í samræmi við reglur hennar.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 24. júní 2014. Þar tók hann fram að samkvæmt reglugerð um Sinfóníuhljómsveit Íslands hefði borið að fylgja reglum Sinfóníuhljómsveitar Íslands um ráðningu hljóðfæraleikara í starfið. Hann taldi að áframhaldandi leit að fyrsta konsertmeistara án þess að ljúka ráðningarferli gagnvart A og B að loknum svokölluðum „prufuvikum“ þeirra hefði ekki verið í samræmi við reglurnar. Þá féllst hann hvorki á þær skýringar hljómsveitarinnar að auglýsing á erlendum vettvangi hefði falið í sér framlengingu umsóknarfrests í skilningi reglnanna né að tilgreind heimild til að láta áður þreytt hæfnispróf halda gildi sínu ætti við í málinu. Jafnframt var það afstaða hans að skilyrði reglnanna fyrir því að halda hæfnispróf í útlöndum hefði ekki verið fullnægt þegar ákveðið var að halda sérstakt hæfnispróf í London. Niðurstaða setts umboðsmanns var því að málsmeðferð við ráðningu í starfið hefði ekki verði í samræmi við reglur hljómsveitarinnar. Hann mæltist til þess að Sinfóníuhljómsveit Íslands tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Í svarbréfi Sinfóníuhljómsveitar Íslands, dags. 14. mars 2014, í kjölfar fyrirspurnar minnar um málið kom fram að álitnið hefði orðið tilefni til gagngerðrar endurskoðunar á ráðningarreglum hljóðfæraleikara hljómsveitarinnar. Þáverandi stjórn sinfóníunnar hefði farið í gagngerða endurskoðun á reglunum, samhliða konsertmeistaraprufuspili, sem hafi verið samþykktar 25. janúar 2013. Í bréfinu eru nýjar reglur raktar og bent á að af þeim breytingum leiði að að opnað hafi verið á fleiri möguleika til að meta hæfni hljóðfæraleikara í ráðningarferlinu í þeim tilgangi að ráða bestu fánlegu hljóðfæraleikara til hljómsveitarinnar. Þannig væri ljóst að Sinfóníuhljómsveit Íslands hefði brugðist við ábendingum umboðsmanns Alþingis.

12.4

Launagreiðslur. (Mál nr. 7788/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að hún hefði ekki fengið launauppbót greidda 1. febrúar 2013 þrátt fyrir að hafa verið á launaskrá hjá X á þeim tíma. A hafði verið ráðin tímabundið til X og hafði verið tilkynnt 28. desember 2012 að ekki yrði af áframhaldinu ráðningu hennar. Lét hún af störfum þá þegar en fékk greidd laun út febrúarmánuð 2013.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 24. október 2014. Í bréfinu benti hann á að af gögnum málsins og skýringum X til hans yrði ráðið að skilyrði þess að starfsmaður fengi launauppbót væru ekki aðeins að viðkomandi hefði verið formlega við störf 1. október 2012 og 1. febrúar 2013, eins A hafi verið, heldur réðust þau einnig af grundvelli eða ástæðum uppbótarinnar. Með launauppbótinni væri bæði verið að verðlauna fyrir vel unnin störf í fortíðinni og veita fatastyrk til framtíðarinnar. Þá væri gert ráð fyrir að viðkomandi yrði áfram við störf hjá X. Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við mat X að þessar forsendur hefðu ekki átt við um A og þá ákvörðun X að greiða henni ekki launauppbót í febrúarmánuði 2013. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu en

ákvað þó að rita fjármála- og efnahagsráðherra bréf þar sem ábendingum er luttu að framkvæmd og grundvelli launabótar X var komið á framfæri. Í bréfinu rakti umboðsmaður skýringar X í tengslum við launauppbót starfsmanna X og benti á að tilhögun hennar vekti upp ýmsar spurningar. Meðal þeirra væru álitafni um lögmæti slíkra greiðslna, hvort framkvæmd X um það hverjir fengju greiðslurnar væri nægjanlega fyrirsjáanleg og skýr gagnvart starfsmönnum X og hvernig þær horfðu við út frá sjónarmiðum og reglum um jafnræði. Óskaði hann eftir því að ráðuneytið upplýsti hann hvort þessar ábendingar hans hefðu orðið tilefni til einhverra viðbragða af þess hálfu. Þá óskaði hann jafnframt eftir því að í svarinu kæmi fram afstaða ráðuneytisins til þess á hvaða lagagrundvelli X væri heimilt að greiða starfsmönnum umrædda launauppbót árlega.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu var málið tekið til meðferðar hjá kjara- og mannauðssýslu ríkisins í kjölfar bréfs umboðsmanns og var enn til meðferðar 7. júlí 2015.

12.5 Ráðning deildarstjóra grunnskóla. Sveitarfélög. Birting. Rökstuðningur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 7889/2014)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun um ráðningu X í starf deildarstjóra grunnskóla hjá sveitarfélaginu Y. A taldi m.a. að X hefði ekki uppfyllt skilyrði um viðbótarmenntun sem komu fram í auglýsingu. Í skýringum sveitarfélagsins til umboðsmanns kom fram að fallið hefði verið frá því að ráða í auglýsta starfið vegna þess að enginn umsækjenda hefði fullnægt menntunarkröfum auglýsingarinnar. Þess í stað hefði verið ákveðið að ráða einn af umsækjendum tímabundið í starf til eins árs en slíkt væri heimilt að gera án auglýsingar. Umboðsmaður ákvað að afmarka umfjöllun sína við þessa afstöðu sveitarfélagsins en lauk öðrum þáttum kvörtunarinnar með bréfi til A.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 5. desember 2014. Þar dró hann þá ályktun af gögnum málsins að umsækjendum hefði ekki verið tilkynnt sérstaklega um að ákveðið hefði verið að falla frá ákvörðun um að ráða í hið auglýsta starf og þar með ljúka því stjórnsýslumáli sem hófst með auglýsingunni gagnvart þeim. Þvert á móti hefði þeim aðeins verið tilkynnt um að X hefði verið „ráðinn í starfið“. Með hliðsjón af skýringum sveitarfélagsins taldi umboðsmaður að sú málsmeðferð hefði ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga um birtingu ákvörðunar og vandaða stjórnsýsluhætti. Jafnframt hefðu umsækjendur ekki verið upplýstir um að þeir kæmu til greina í tímabundna starfið. Slíkt hefði verið forsenda þess að þeir gætu ákveðið hvort þeir vildu koma til greina í starfið og teldu ástæðu til að koma frekari upplýsingum á framfæri í ljósi þeirra nýju sjónarmiða sem horfa átti til við ráðninguna. Því hefði verið mikilvægt að sá farvegur sem málið var lagt í væri skýr gagnvart umsækjendum um auglýsta starfið. Þar sem þetta var ekki gert taldi umboðsmaður að málsmeðferðin hefði ekki heldur verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að þessu leyti til.

Að lokum tók umboðsmaður fram að í rökstuðningi til A hefði ekki verið vikið að ákvörðun um að ráða engan í auglýsta starfið og af hvaða ástæðu. Því yrði ekki séð að efni rökstuðningsins hefði verið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sveitarfélagsins að gæta betur að þeim atriðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu í framtíðarstörfum sínum.

Í svarbréfi sveitarfélagsins, dags. 26. maí 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið kemur fram að hinn 12. mars s.á. hafi minnisblað lögmanns vegna álits umboðsmanns verið lagt fram á fundi bæjarstjórnar. Málið hafi verið í ferli síðan. Álit umboðsmanns hafi hlotið góða kynningu og umræðu bæði í bæjarráði og bæjarstjórn og í kjölfarið hafi verið farið yfir álitinu á fundi stjórnenda bæjarins. Fram kemur að ábendingum umboðsmanns verði fylgt við afgreiðslu svipaðra mála í framtíðinni.

12.6 Ákvörðun um að ráða ekki í opinbert starf. Háskólar. Stjórnvaldsákvörðun. Rökstuðningur. (Mál nr. 7923/2014)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Háskóla Íslands um að ráða ekki að svo stöddu í stöðu lektors sem auglýst hafði verið laus til umsóknar. A gerði einnig athugasemdir við efni rökstuðnings fyrir ákvörðuninni.

Með hliðsjón af því svigrúmi sem stjórnvald hefur til að ákveða að ráða ekki í laust starf og eftir hafa kynnt sér gögn málsins afmarkaði umboðsmaður athugun sína við þá afstöðu Háskóla Íslands að ákvörðunin hefði ekki verið stjórnvaldsákvörðun og því ætti ákvæði 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings ekki við í málinu.

Umboðsmaður lauk málinu með álitinu, dags. 30. september 2014. Þar tók hann fram að reglur fyrir Háskóla Íslands gerðu ráð fyrir því að stjórnsýslumálinu sem hófst með auglýsingu og umsókn um stöðu lektors við háskólann í umrætt sinn gæti lokið með ákvörðun um að enginn yrði ráðinn í starfið. Í þeirri ákvörðun hefði jafnframt falist að öllum umsækjendum, sem höfðu uppfyllt lágmarksskilyrði og gengið í gegnum matsferli hjá valnefnd, hefði verið synjað um að hljóta opinbert starf sem hafði verið auglýst laust til umsóknar og því komið til greina að ráða í. Einnig hefði ákvörðunin bundið enda á ákveðið og fyrirliggjandi mál, beinst út á við að tilteknum aðilum, og fallið vel að öðrum megineinkennum stjórnvaldsákvæðana. Með hliðsjón af þessu og réttaröryggisrökum taldi umboðsmaður ekki nægjanleg rök standa til þess að gera greinarmun á ákvörðun um að ráða í stöðu lektors, sem telst vera stjórnvaldsákvörðun, og ákvörðun þar sem enginn er ráðinn í stöðuna. Það var því álit hans að afstaða Háskóla Íslands til þessa atvikið hefði ekki verið í samræmi við lög.

Þrátt fyrir þá afstöðu Háskóla Íslands að ákvæði 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings ætti ekki við í málinu taldi umboðsmaður tilefni til að fjalla um bréf sem háskólinn sendi A vegna beiðni hans um rökstuðning út frá þeim kröfum sem gerðar eru í því ákvæði. Umboðsmaður tók fram að það væri ekki fullnægjandi að vísa aðeins með almennum hætti til óræðs sjónarmiðs á borð við aðstæður og þarfir stjórnvaldsins án þess að gera frekari grein fyrir því í samhengi við umrætt mál. Þótt almennt yrði ekki gerð sú krafa til stjórnvalds að rökstyðja af hverju hver og einn umsækjandi um opinbert starf hefði ekki verið ráðinn í starfið bæri stjórnvaldi að gera fullnægjandi grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem voru ráðandi við ákvörðunartökuna. Umboðsmaður taldi að svarbréf háskólans til A hefði ekki verið í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga að þessu leyti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Háskóla Íslands að skólinn veitti A rökstuðning í samræmi við 22. gr. stjórnsýslulaga, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Jafnframt mæltist hann til þess að eftirlíðis hefði háskólinn þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga.

A leitaði á ný til mín með kvörtun í tengslum við sama mál sem laut að því að Háskóli Íslands hefði ekki svarað erindi hans þar sem hann hafi farið þess á leit við skólann að honum yrði veittur rökstuðningur í samræmi við þau tilmæli sem kæmu fram í álitinu. Málið hlaut málnúmerið 8202/2014 í málaskrá embættisins. Í tilefni af fyrirspurn vegna málsins barst svar frá Háskóla Íslands, dags. 18. desember 2014. Þar kom fram að erindi A hafi verið svarað. Meðfylgjandi var bréf háskólans til A. Með hliðsjón af því að Háskóli Íslands hafði brugðist við erindinu taldi ég ekki tilefni til að fjalla frekar um málið. Lauk ég því meðferð minni á því með bréfi, dags. 30. desember 2014. Í svarbréfi Háskóla Íslands í tilefni af síðari fyrirspurn minni um málið, dags. 10. apríl 2015, segir jafnframt að skólinn muni í störfum sínum huga að þeim sjónarmiðum sem fram koma í framangreindu álitu.

**12.7 Ráðning í starf framhaldsskólakennara. Almenn hæfisskilyrði.
Undanþágunefnd framhaldsskóla.
(Mál nr. 8076/2014)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun framhaldsskólans X um að ráða Y í starf framhaldsskólakennara við skólann. Laut kvörtunin að því að umsækjandinn sem ráðinn var í starfið hefði ekki haft leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari eins og áskilið er í lögum en A hafði slíkt leyfi.

Í málinu lá fyrir að þar sem Y uppfyllti ekki skilyrði laga um að hafa leyfi ráðherra til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari hefði framhaldsskólinn X sótt um undanþágu til undanþágunefndar framhaldsskóla á grundvelli 5. mgr. 19. gr. laga nr. 87/2008 til að lausráða hann í starfið. Undanþágunefndin synjaði beiðni skólans og var sú niðurstaða síðar staðfest af mennta- og menningarmálaráðherra.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 17. nóvember 2014. Þar vísaði hann til þess að samkvæmt 19. gr. laga nr. 87/2008 væri ekki heimilt að ráða umsækjanda um laust kennslustarf í framhaldsskóla, sem ekki fullnægði skilyrði laganna um leyfi til að nota starfsheitið framhaldsskólakennari, ef annar umsækjandi um starfið fullnægði þeim og undanþágunefnd framhaldsskóla og eftir atvikum ráðherra hefði ekki veitt heimild til að lausráða viðkomandi. Umboðsmaður taldi ljóst að framhaldsskólinn X hefði ráðið Y í starfið áður en niðurstaða undanþágunefndar lá fyrir og hefði í framhaldinu hvorki fengið heimild til ráðningarinnar frá undanþágunefndinni né ráðherra. Ákvörðun framhaldsskólans X hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til framhaldsskólans X að leita leiða til að rétta hlut A ef hann óskaði eftir því. Jafnframt mæltist hann til þess að skólinn tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í svarbréfi framhaldsskólans X, dags. 13. mars 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið kom fram að rektor og formaður skólanefndar X hafi fundað með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytisins 15. desember 2014 þar sem fjallað hafi verið um álituð. Framhaldsskólanum X hafi borist bréf frá A, dags. 29. desember 2014, þar sem þess hafi verið farið á leit að skólinn greiddi honum bætur vegna miska og tekjutjóns án þess að sett hafi verið fram krafa um tiltekna fjárhæð í því tilliti. Bréfið hafi verið framsent mennta- og menningarmálaráðuneytinu þar sem óskað hafi verið eftir liðsinni þess við að leita sátta í málinu sem og að ríkislögmanni yrði falin slík sáttameðferð og A upplýstur um það. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi framsent erindi skólans til ríkislögmanns með bréfi, dags. 25. janúar 2015, þar sem óskað hafi verið liðsinnis ríkislögmanns við að fá niðurstöðu í málið. Skólinn hafi ekki fengið frekari upplýsingar að svo stöðu um stöðu

málsins. Samkvæmt upplýsingum frá embætti ríkislögmans var málið enn til meðferðar 7. júlí 2015 þar sem beðið var eftir svörum frá A við bréfi ríkislögmans.

Þá kemur þar fram að í kjölfar álits umboðsmanns hafi verið unnin drög að verklagsreglum skólans þegar sækja á um undanþágu samkvæmt 5. mgr. 19. gr. laga nr. 87/2008 til að lausráða einstakling til kennslustarfa til bráðabirgða. Drögin hafi verið samþykkt af skólanefnd skólans 12. mars 2015 og í bígerð að þær yrðu formlega settar á næstunni. Afrit af verklagsreglunum voru meðfylgjandi. Fram kemur að með reglunum væri ætlunin að tryggja að verklag við framangreint ferli samþýðist ákvæðum laga sem þar um gilda og samræmist í hvívetna vönduðum stjórnsýsluáttum.

12.8

Starfsleyfi til kennslu (Mál nr. 8105/2014)

Málið varðaði kvörtun 75 einstaklinga sem mennta- og menningarmálaráðuneytið synjaði um starfsleyfi til kennslu á þeim grundvelli að þeir hefðu ekki lokið meistaraþrófi. Kvörtunin beindist m.a. að broti á jafnræðisreglu en í henni var einnig fullyrt að í samskiptum við starfsfólk viðkomandi menntastofnana hefði ítrekað komið fram eða verið gefið í skyn að nemendur sem hófu nám sitt árið 2009 myndu ljúka námi samkvæmt eldra námsfyrirkomulagi og ættu rétt á útgáfu starfsleyfis samkvæmt ákvæðum eldri laga, þ.e. að loknu bakkalárþrófi.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 1. október 2014. Þar kom fram að hann gerði ekki athugasemdir við afstöðu ráðuneytisins í málinu og benti á að þrátt fyrir að einhverjir kynnu að hafa fengið gefin út leyfisbréf fyrir mistök leiddi það ekki til þess að aðrir ættu rétt á að fá umsóknir sínar afgreiddar í andstöðu við lagagrundvöll málsins.

Umboðsmaður taldi hins vegar ástæðu til að rita ráðuneytinu bréf vegna málsins. Þar lagði hann áherslu á að þó að einstökum menntastofnunum og öðrum sem bjóða upp á fræðslu væri á grundvelli laga veitt ákveðið frelsi um hvernig þeir haga námsframboði og inntaki náms sem þeir bjóða upp á geti það skipt einstaklingana sem í hlut eiga verulegu máli að upplýsingagjöf þessara aðila um nám á þeirra vegum taki mið af viðeigandi umgjörð laga og reglna, og eftir atvikum fjárframlögum. Hann benti einnig á að þegar ráðuneytið kæmi að breytingum á lögum eða reglum um tiltekið nám kynni að vera sérstök ástæða til þess að ráðuneytið hefði forgöngu um upplýsingagjöf um þær. Einnig þyrfti að huga að lagaskilum og réttmætum væntingum þeirra sem þegar hefðu hafið nám eða öðlast tiltekin réttindi og gæta þyrfti samræmis í afgreiðslu einstakra mála. Þótt frávik í því efni í einstökum tilvikum dygðu ekki til þess að aðrir ættu kröfur til sambærilegrar úrlausnar á grundvelli jafnræðisreglna mætti ljóst vera að slíkt gæti leitt til aðstöðumunar milli aðila sem væru í raun í sambærilegri stöðu. Hann lagði jafnframt áherslu á að slík vinnubrögð stjórnvalda væru ekki til þess fallin að stuðla að að viðhalda því trausti sem hann teldi að gæta þyrfti sérstaklega að í störfum stjórnsýslunnar. Að lokum áréttaði umboðsmaður að betur þyrfti að gæta að því að upplýsingagjöf til borgaranna, bæði af hálfu ráðuneytisins og þeirra menntastofnana sem starfa á málefnasviði þess, gæfi á hverjum tíma rétta mynd af því hvernig þær námsleiðir sem væru í boði hverju sinni féllu að skilgreiningum sem kæmu fram í lögum til þess að borgararnir gætu gert sér ljóst hver réttarstaða þeirra væri meðan á námi stæði og hvaða réttinda þeir gætu vænst að því loknu.

Í bréfi mínu til mennta- og menningarmálaráðuneytisins vísaði ég jafnframt til fyrri ábendinga og bréfa til ráðuneytisins um sama efni. Þær ábendingar og bréf eiga það sammerkt að þar hef ég vakið athygli ráðuneytisins á því að gæta þurfi betur að því að menntastofnanir hagi skipulagi og upplýsingagjöf um það nám sem þær bjóða upp á hverju sinni í samræmi við þær reglur sem gilda um starfsheimildir viðkomandi stofnunar og námið. Í tengslum við sambærileg mál hef ég m.a. sent fyrirspurnir til ráðuneytisins sem lúta að fyrirkomulagi náms í félagsráðgjafadeild við Háskóla Íslands og hvort það samrýmist þeim lagareglum sem gilda um skipulag framhaldsnáms og töku gjalds fyrir það sem og reglum um endurmenntun á vegum háskólans. Þá hefur í bréfaskiptum mínum einnig verið verið vikið að fyrirkomulagi á útvistun námsbrauta, sbr. einnig umfjöllun í kafla I.4 í þessari skýrslu þar sem fjallað er um frumkvæðismál umboðsmanns.

13 Póst- og fjarskiptamál

13.1 Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar (Mál nr. 7256/2012)

A, lögmaður, kvartaði fyrir hönd B ehf., yfir úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Þar var fjallað um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar er laut að viðskiptaskilmálum og gjaldskrá fyrirtækisins C. Annars vegar voru í kvörtuninni gerðar athugasemdir við að Póst- og fjarskiptastofnun hefði með ákvörðun sinni farið út fyrir þær heimildir sem henni eru fengnar með 16. gr. laga nr. 19/2002, um póstpjónustu. Hins vegar voru gerðar athugasemdir við orðalag og framsetningu umfjöllunar stofnunarinnar um A.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 14. febrúar 2014. Þar kom fram að af úrskurði úrskurðarnefndarinnar fengi hann ráðið að nefndin hafi lagt það til grundvallar niðurstöðunni að sjónarmið um samkeppni á póstsöfnunarmarkaði hefðu ekki haft beina þýðingu fyrir úrlausn málsins. Niðurstaðan hafi einkum byggst á öðrum tilgreindum sjónarmiðum. Með vísan til þessa taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við það hvernig úrskurðarnefndin leysti úr því atriði í kæru B að ákvörðunin hefði verið reist á samkeppnissjónarmiðum. Umboðsmaður tók jafnframt fram að teldi B sig hafa orðið fyrir tjóni yrði það að vera verkefni dómstóla að að skera úr slíkum ágreiningi.

Í tilefni af málinu ritaði umboðsmaður bréf til úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála. Þar kom fram að hann teldi ekki hægt að draga aðra ályktun af skýringum nefndarinnar en að hún hafi lagt til grundvallar í málinu að umrædd ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar hafi falið í sér bindandi niðurstöðu um efni viðskiptaskilmála og gjaldskrár fyrirtækisins B og það því ekki haft svigrúm til að bregðast við ákvörðuninni. Í ljósi þess að ekki yrði séð að stofnunin hefði slíka heimild í lögum féllst umboðsmaður ekki á að niðurstaða úrskurðarnefndarinnar um lagagrundvöll og efni ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar í málinu hafi verið í samræmi við 16. gr. laga nr. 19/2002. Þar sem félaginu A hafi ekki verið tryggt ákvörðunarvald innan marka laga um þessi atriði sem reyndi á í málinu taldi umboðsmaður ekki grundvöll til að setja fram bein tilmæli til úrskurðarnefndarinnar um að nefndin tæki málið til meðferðar að nýju heldur yrði það að vera ákvörðun nefndarinnar.

Umboðsmaður ritaði jafnframt bréf til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem hann benti á að þegar stjórnvöld setja fram niðurstöður sínar og ályktanir í bréfum eða ákvörðunum til borgaranna beri þeim að gæta að því að framsetning þeirra sé hófleg og sanngjörn og ályktanir og upplýsingar settar fram af yfirvegun í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Taldi umboðsmaður að á hafi skort að vönduðum stjórnsýsluháttum hafi verið fylgt í umfjöllun stofnunarinnar um málefni fyrirtækisins A. Kom hann þeirri ábendingu á framfæri við stofnunina að gæta þess framvegis betur í sambærilegum málum að fylgja vönduðum stjórnsýsluháttum.

Að lokum óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum frá innanríkisráðherra um það hvernig gætt hefði verið að því skilyrði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, að formaður og varaformaður úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara.

Í bréfum innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 30. maí 2014 og 30. september s.á., kemur m.a. fram að ráðuneytið hafi talið að þeir nefndarmenn, sem um ræddi, hefðu allir

uppfyllt umrætt hæfisskilyrði. Þá var athygli mín vakin á því að fyrirtækið A hefði lagt fram stefnu vegna málsins á hendur Póst- og fjarskiptastofnun og fyrirtækinu B. Eftir að hafa kynnt mér stefnuna taldi ég að í málinu kynni að reyna að þau atriði fyrir dómstólam sem annars myndi reyna á við athugun mína á málinu. Í ljósi þeirrar verkaskiptingu sem byggt er á í lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, milli umboðsmanns og dómstóla taldi ég því ekki rétt að taka málið til athugunar að svo stöddu og lauk því með bréfi, dags. 16. febrúar 2015, sbr. einnig umfjöllun í skýrslu þessari í kafla I.4.

Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 21. apríl 2014 í máli nr. 4/2014 var fjallað um kæru C á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar um hækkun á gjaldskrá kæranda á bréfum innan einkaréttar. Í málinu var deilt um valdheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt 16. gr. laga um pósthjónustu og þá ákvörðun stofnunarinnar að samþykkja ekki að öllu leyti hækkunarbeiðni C á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar. Í kafla IV.3 segir í niðurstöðu nefndarinnar:

„Úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2012 vegna ákvörðunar [Póst- og fjarskipta- stofnunar] nr. 16/2012 laut m.a. að gjaldskrá kæranda innan einkaréttar. Þar túlkaði nefndin ákvæði 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu á þá leið að valdheimildir [Póst- og fjarskiptastofnunar] næðu til þess að mæla fyrir um þær nánar tilgreindu breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar sem gera þurfti til þess að gjaldskráin geti hlotið samþykki stofnunarinnar í samræmi við ákvæðið.

Með bréfi dags. 14. febrúar 2014 ákvað umboðsmaður Alþingis að koma ábendingum á framfæri við úrskurðarnefnd í kjölfar ákvörðunar [Póst- og fjarskipta- stofnunar] nr. 16/2012 og úrskurðar nefndarinnar nr. 5/2012. Hvað úrskurðarnefnd varðar lutu ábendingar umboðsmanns Alþingis fyrst og fremst að túlkun á valdheimildum [stofn- unarinnar] á grundvelli 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu sem umboðsmaður óskaði eftir að úrskurðarnefndin hefði í huga eftirleiðis í úrskurðum sínum.“

Í úrskurðinum er bréf umboðsmanns nánar rakið og í kafla IV.4 segir síðan:

„Að mati úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til ábendinga umboðsmanns Alþingis um túlkun á 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, standa valdheimildir [Póst- og fjarskipta- stofnunar] samkvæmt ákvæðinu aðeins til þess að samþykkja eða hafna gjaldskrá innan einkaréttar sem rekstrarleyfishafi skal gefa út og leggja fyrir [stofnunina] fyrir gildistöku. Á grundvelli lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins ná valdheimildir [Póst- og fjarskipta- stofnunar] því ekki til þess að kveða á í ákvörðunarorðum um ákveðin verð og þannig efnislega ákveða nýja gjaldskrá. Hin kærða ákvörðun er því að mati úrskurðarnefndar ekki í samræmi við ákvæði 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.“

Í úrskurðinum var jafnframt gerð athugasemd við rannsókn málsins, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og í ljósi framangreindra sjónarmiða var ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar felld úr gildi.

14 Samgöngumál

14.1 Heilbrigðisvottorð flugliða. Rannsóknarregla. Stjórnsýslukæra. Andmælaréttur. (Mál nr. 7675/2013)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun Flugmálastjórnar Íslands um að gefa út heilbrigðisvottorð 1. flokks til hans, sbr. reglugerð nr. 403/2008, um heilbrigðiskröfur flugliða. Í kvörtuninni kom fram að A teldi sig ekki vera hæfan til flugmannsstarfa. Hann hefði framvísað læknisfræðilegum gögnum því til stuðnings sem hann teldi staðfesta óvinnufærni sína. Ákvörðun stjórnvalda um að gefa út heilbrigðisvottorð við þessar aðstæður væri verulega íþyngjandi fyrir hann og gæti m.a. leitt til þess að hann glataði rétti til örorkulífeyris úr eftirlaunasjóði Félags íslenskra atvinnuflugmanna. Í kvörtuninni voru m.a. gerðar athugasemdir við rannsókn málsins og að A hefði ekki fengið tækifæri til að tjá sig áður en Flugmálastjórn tók ákvörðun sína. Þá voru gerðar athugasemdir við málsmeðferðartíma ráðuneytisins í málinu.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 11. desember 2014. Þar ákvað hann að afmarka athugun sína aðallega við það hvort innanríkisráðuneytið hefði gætt þess að leggja fullnægjandi grundvöll að úrskurði sínum í máli A í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Þá ákvað umboðsmaður jafnframt að fjalla um þá afstöðu ráðuneytisins til andmælareglu sömu laga sem fram kom í úrskurði ráðuneytisins og skýringum þess til umboðsmanns.

Umboðsmaður benti á að lögmaður A hefði lagt fram tvö læknisvottorð við meðferð málsins á kærustigi, þ. á m. vottorð T. Af samanburði á upplýsingum og ályktunum sem kæmu fram, m.a. í vottorði T, og greinargerð fluglæknis var ljóst að mati þessara lækna á heilsu A og getu hans til að gegna starfi sínu þar ekki saman. Upplýsingar sem komu fram á kærustigi hefðu jafnframt lotið að þáttum í heilsufari A sem ekki hefði verið lagt mat á áður í málinu. Þessar upplýsingar hefðu getað haft þýðingu fyrir mat stjórnvalda á því hvort A fullnægði heilbrigðiskröfum. Umboðsmaður fékk ekki séð að umsögn Flugmálastjórnar um vottorð T hefði verið ítarleg eða rökstudd. Umboðsmaður taldi því að ráðuneytið hefði ekki getað lagt umsögnina til grundvallar þeirri afstöðu að ekki væri tilefni til að hnekkja því læknisfræðilega mati sem lá til grundvallar ákvörðun Flugmálastjórnar. Þá hefði ráðuneytið ekki vísað til annarra sérfræðilegra gagna til stuðnings þeirri afstöðu eða haldið því fram að það hefði lagt sjálfstætt, sérfræðilegt mat á þær ólíku niðurstöður sérfræðinga sem lágu fyrir í gögnum málsins. Ekki hefði verið fullnægjandi að gefa A aðeins kost á að tjá sig um umsögn Flugmálastjórnar án þess að lagður væri frekari grundvöllur að málinu, t.d. með því að leggja fyrir hann að undirgangast frekari rannsóknir hjá viðeigandi sérfræðingum eða afla rökstuddra umsagna frá slíkum sérfræðingum um þau læknisfræðilegu gögn sem þegar lágu fyrir. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður benti einnig á að við meðferð máls A hjá innanríkisráðuneytinu hefði grundvöllur þess að verulegu leyti orðið annar en hann var þegar málið var til meðferðar hjá Flugmálastjórn. Hann taldi því að réttara hefði verið vísa því til nýrrar málsmeðferðar Flugmálastjórnar þar sem lagður yrði frekari grundvöllur að mati stjórnvalda.

Að lokum vék umboðsmaður að þeirri afstöðu innanríkisráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á að veita A andmælarétt við meðferð málsins á fyrsta stjórnslu-
stigi vegna tiltekinnar umsagnar fluglæknis. Sú afstaða byggðist á því að ákvörðun
um útgáfu heilbrigðisvottorðs til A hefði verið ívilnandi. Umboðsmaður taldi að sú
forsenda væri ekki í samræmi við atvik málsins og að vinnubrögð ráðuneytisins
hefðu því verið gagnrýniverð.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til innanríkisráðuneytisins að það tæki
mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og hagaði þá
úrlausn þess í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann
þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að það hefði þessi sjónarmið framvegis í
huga í störfum sínum.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 28. maí 2015, í tilefni af fyrirspurn minni
um málið kom fram að A hefði ekki óskað eftir endurupptöku málsins hjá ráðuneytinu.
Kæmi til þess myndi ráðuneytið endurupptaka málið og afgreiða í samræmi við álit
umboðsmanns. Þá hefði ráðuneytið tekið þær ábendingar sem fram koma í álitinu til eftir-
breytni. Ráðuneytið hefði einungis kveðið upp úrskurð í einu öðru máli vegna útgáfu
heilbrigðisvottorðs en það mál hefði ekki að öllu leyti verið sambærilegt við mál A. Því
máli hefði verið vísað heim til nýrrar meðferðar en þó á öðrum forsendum en þeim sem
um væri að ræða í máli A.

15 Sjávarútvegsmál

15.1 Stjórn fiskveiða. Úthlutun aflaheimilda. Aflahlutdeildarsetning makrils. Lögmætisreglan. Meinbugir á lögum. (Mál nr. 7021/2012 og 7400/2013)

Sjávarútvegsfyrirtækið A hf. leitaði til umboðsmanns Alþingis með kvörtun er laut að reglugerðum um stjórn makrílveiða og úthlutun aflaheimilda á grundvelli þeirra. Jafnframt barst umboðsmanni kvörtun frá sjávarútvegsfyrirtækinu B hf. sem laut að sambærilegum álitafnum. Af kvörtunum félaganna mátti ráða að þau teldu að það fyrirkomulag, sem hefði verið viðhaft af hálfu ráðherra fiskveiðistjórnunarmála við úthlutun aflaheimilda og stjórn makrílveiða, hefði ekki átt sér viðhlítandi stoð í lögum og hafi ráðherra m.a. borið að líta til veiðireynslu einstakra skipa á árunum 2008-2010 við úthlutun á aflahlutdeild í makríl. Með tilliti til þess að í báðum málunum reyndi á hliðstæð atriði ákvað settur umboðsmaður að taka þau sameiginlega til athugunar og ljúka umfjöllun um þau í einu álitu.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 30. júní 2014. Þar ákvað hann að afmarka athugun sína við þá afstöðu ráðuneytisins að ástæða þess að ekki hefði verið ákveðinn heildaraffli í makrílstofninn, sem væri deilistofn, væri sú að skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, hefðu ekki verið uppfyllt. Með hliðsjón af 2. másl. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 og lögskýringargögnum féllst hann ekki þær á skýringar ráðuneytisins að lagaákvæðið kvæði á um að sex veiðitímabil þyrftu að vera fyrir hendi til þess að skylda ráðherra samkvæmt ákvæðinu yrði virk. Þá tók hann fram að hvorki af lögum nr. 151/1996, lögskýringargögnum né framkvæmd stjórnvalda yrði ráðið að lögin gerðu ótvírætt ráð fyrir að samningur væri í gildi um hlutaðeigandi deilistofn milli ákveðinna ríkja til þess að skilyrði ákvæðisins væru uppfyllt enda þótt slíkir samningar gætu að sjálfsgöðu sett þessum veiðum sérstakar takmarkanir. Auk þess yrði ekki annað séð af gögnum málsins en að á árunum 2008, 2009 og 2010 hefði heildaraffli íslenskra skipa í makríl uppfyllt skilyrði 2. mgr. 5. gr. um umfang veiða. Skilyrði ákvæðisins hefðu því í síðasta lagi verið uppfyllt árið 2011. Af framangreindu leiddi að sú ákvörðun stjórnvalda að hlutdeildarsetja ekki makrílstofninn frá þeim tíma hefði ekki verið í samræmi við lög. Að öðru leyti var í álitinu ekki tekin afstaða til ákvarðana stjórnvalda um stjórnun veiða úr makrílstofninum. Var mælt til þess að ráðuneytið tæki málið til skoðunar með hliðsjón af þessum sjónarmiðum.

Að lokum taldi settur umboðsmaður rétt að vekja athygli Alþingis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á þeirri óvissu sem virtist vera uppi um stjórnun veiða úr deilistofnum með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort og þá hvaða lagabreytinga væri þörf í því sambandi. Að öðru leyti tók hann fram að það yrði að vera verkefni dómstóla að skera úr um réttaráhrif annmarka á ákvörðunum ráðuneytisins sem um væri fjallað í álitinu.

Í svarbréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 15. mars 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið segir:

„Álitid varðar fyrst og fremst setningu tímabundinna stjórnunarreglna og útgáfu veiðileyfa á þeim grundvelli á árunum 2010 og 2011. Eðli mál samkvæmt verður þeim reglum ekki breytt úr þessu. Um áhrif þessara aðgerða á réttindi einstakra aðila er deilt

fyrir dómstólum og hefur íslenska ríkið, í samráði við ráðuneytið, lýst þar sjónarmiðum sem að verulegu leyti eru andstæð þeim ályktunum sem dregnar eru í álitinu. Þannig hefur íslenska ríkið hafnað því að þá þegar sé skylt að setja aflahlutdeildir í deilistofn séu gefnar út reglugerðir og veiðileyfi sem hafa sem eitt af meginmarkmiðum að takmarka veiðisókn íslenskra skipa við tiltekna aflaviðmiðun. Tekið skal fram að málsgrundvöllur þessara dómsmála er raunar mun víðtækari en þau álitæfni sem voru til athugunar í álitu setts umboðsmanns.

Álitið hefur ýtt undir umræðu um að tímabært sé að setja aflahlutdeildir í makrilstofninn og þannig haft áhrif á þá vinnu sem hefur verið unnin í ráðuneytinu síðustu mánuði. Stefnt er að því að fyrir yfirstandandi löggjafarþing verði lagt fram frumvarp til laga, þar sem mælt verði fyrir um setningu aflahlutdeilda í makrilstofninum. Við gerð frumvarpsins hefur verið farið yfir þau sjónarmið sem lýst er í álitinu og þær ályktanir sem umboðsmaður dregur.“

Hinn 1. apríl 2015 lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram á frumvarp til laga um stjórn veiða á Norðaustur-Atlantshafsmakríl á 144. löggjafarþingi 2014-2015, sbr. þskj. 1165, 691. mál. Þar er m.a. lagt til að makrílveiðum á Austur-Atlantshafsmakríl verði stýrt á grundvelli tímabundinna aflahlutdeilda til sex ára. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að aflahlutdeild verði skipt með þeim hætti að 5% verði úthlutað á grundvelli veiðireynslu til þeirra sem stunduðu veiðar á línu og handfæri á árunum 2009-2014 og 95% til annarra skipa, þar af verði 90% úthlutað á grundvelli veiðireynslu á árunum 2011-2014 og 5% til umsókna sem viðbótar aflahlutdeild til þeirra skipa sem lönduðu afla til manneldisvinnslu á árunum 2009-2010. Eftir 1. umræðu á þinginu gekk frumvarpið til 2. umræðu og síðan til atvinnuveganefndar en varð ekki að lögum.

Þá hafa félögin A hf. og B hf. bæði hafið rekstur dómsmáls á hendur íslenska ríkinu vegna ólögmeðra ákvarðana ráðuneytisins á makrílkvóta.

16 Skattar og gjöld

16.1 Stimpilgjald. Þinglýsing. Hlutfélög. Skipting félaga. Grundvöllur máls. (Mál nr. 7404/2013)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði fjármála- og efnahagsráðuneytisins þess efnis að staðfesta ákvörðun sýslumannsins í X um að innheimta stimpilgjald vegna fasteigna sem fluttust frá A ehf. til B ehf. við skiptingu fyrrnefnda félagsins. Með hliðsjón gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns um málsatvik afmarkaði umboðsmaður athugun sína við það hvort ráðuneytið hefði byggt úrskurð sinn á réttum grundvelli.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 6. október 2014. Þar tók hann fram að af gögnum málsins yrði ráðið að hluthafar í A ehf. hefðu fengið hlutfé í B ehf. að tilgreindri fjárhæð sem endurgjald fyrir þær eignir A ehf. sem runnu inn í B ehf. Þessa lýsingu var jafnframt að finna í málavaxtalýsingu í úrskurði ráðuneytisins. Í forsendum og niðurstöðu ráðuneytisins var málsatvikum hins vegar lýst með þeim hætti að A ehf. hefði fengið endurgjaldið fyrir fasteignirnar en ekki hluthafar þess. Umboðsmaður taldi því að ráðuneytið hefði ekki gert greinarmun á hluthöfum A ehf. og félaginu sem slíku og tók fram að það væri meðal meginéinkenna hlutfélaga að þau væru sjálfstæðar lögpersónur og aðskildar frá eigendum sínum. Umboðsmaður taldi að af þessu yrði ekki dregin önnur ályktun en að forsendur í úrskurði ráðuneytisins, sem gætu haft grundvallarþýðingu fyrir niðurstöðu málsins, hefðu byggst á röngum málsatvikum eða grundvelli og að ekki yrði annað ráðið en að það hefði getað haft þýðingu við heimfærslu til lagaákvæða í málinu. Með hliðsjón af því hefði verið um að ræða verulegan annmarka á úrskurði ráðuneytisins.

Umboðsmaður mæltist til þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið tæki málið til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A ehf., og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem gerð hefði verið grein fyrir í álitinu. Jafnframt mæltist umboðsmaður til þess að ráðuneytið hugaði betur að þessum atriðum í framtíðarstörfum sínum.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið sendi bréf, dags. 13. mars 2015, í tilefni af fyrirspurn minni um málið. Þar er upplýst að ráðuneytinu hafi borist erindi, dags. 15. október 2014, þar sem A ehf. hafi farið þess á leit við ráðuneytið að það tæki upp mál félagsins og ógilti þá ákvörðun sýslumannsins í X að krefja félagið um tiltekna fjárhæð í stimpilgjald. Málið hafi verið tekið upp, fallist á kröfur A ehf. og úrskurðað að sýslumaðurinn í X skyldi endurgreiða félaginu oftekið stimpilgjald ásamt vöxtum samkvæmt 2. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.

Þá er þess getið að ráðuneytið leitist ávallt við að rannsaka málsatvik með fullnægjandi hætti svo heimfærsla til lagaákvæða sé rétt. Hvað varði túlkun á 16. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, þá muni ráðuneytið fylgja þeirri túlkun sem fram kemur í úrskurði þess frá 7. nóvember 2014 ef fleiri álitæfni komi upp frá tíð fyrri laga um stimpilgjald. Þar sem ný lög nr. 138/2013, um stimpilgjald, sem tóku gildi 1. janúar 2014 geymi ekki samsvarandi ákvæði og var að finna í 16. gr. fyrri laga um stimpilgjald hafi ráðuneytið ekki talið nauðsynlegt að grípa til frekari almennra ráðstafana varðandi túlkun þeirrar greinar.

16.2 Þjónustugjöld. Umhverfismál. Frávísun. Kæruheimild. Aðild.
(Mál nr. 7623/2013)

Félagið A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir innheimtu Umhverfisstofnunar á veltutengdu árgjaldi fyrir vottun vegna norræna umhverfismerkisins Svansins og niðurgreiðslu á markaðskostnaði einkaaðila vegna umhverfismerkisins í tengslum við verkefnið „Ágætis byrjun“. Áður hafði félagið kært afstöðu Umhverfisstofnunar til þessara atriða til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem vísaði kærinni frá með úrskurði. Athugun setts umboðsmanns laut að því hvort úrskurður nefndarinnar hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 30. júní 2014. Þar tók hann í fyrsta lagi fram að af úrskurði nefndarinnar yrði ekki skýrlega ráðið á hvaða forsendum frávísun kærinnar vegna verkefnisins „Ágætis byrjun“ væri reist. Af lögum yrði ráðið að það væru ekki aðeins stjórnvaldsákvæðanir sem sættu kæru til nefndarinnar. Ekki yrði séð að heimild til að kæra ágreiningsefni vegna verkefnisins til nefndarinnar hefði verið háð því að ákvörðun Umhverfisstofnunar um að ráðast í það hefði verið stjórnvaldsákvæðun.

Settur umboðsmaður féllst í öðru lagi ekki á ástæður sem nefndin færði fram í úrskurði sínum fyrir því að félagið hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og teldist því ekki aðili kærumálsins. Kæra þess hefði lotið að því að ákvörðun Umhverfisstofnunar um að ráðast í verkefnið hefði verið ólögmat og til þess fallin að hafa áhrif á viðskiptalega eða samkeppnislega hagsmuni félagsins vegna þeirra vara sem það selur og eru í samkeppni við vörur þeirra félaga sem tóku þátt í verkefninu. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að nefndin hefði ekki sýnt honum fram á að úrskurður hennar hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður taldi sig aftur á móti ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við þá afstöðu úrskurðarnefndarinnar að félagið ætti ekki aðild að ágreiningsmáli því er laut að lögmæti veltutengds gjalds þar sem því hefði ekki verið gert að greiða gjaldið og það hefði ekki sótt um að taka þátt í því verkefni sem gjaldið var innheimt fyrir. Þá taldi hann ekki tilefni til að fjalla frekar um lögmæti veltutengda árgjaldsins á grundvelli kvörtunar félagsins.

Settur umboðsmaður mæltist til þess að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála tæki mál félagsins til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá því. Þá beindi hann þeim almennu tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að hafa þau sjónarmið í huga sem rakin væru í álitinu við úrlausn sambærilegra mála af hálfu nefndarinnar.

Í bréfi úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í tilefni af fyrirspurn minni um málið kemur fram að félagið A hafi ekki óskað eftir því að málið yrði tekið til nýrrar meðferðar. Hins vegar hafi þau almennu sjónarmið sem komi fram í álitinu, sem og álitni nr. 7024/2012, verið umræðuefni á fundum forstöðumanns nefndarinnar með ráðherra og öðru starfsfólki umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Í ráðuneytinu standi yfir vinna við endurskoðun löggjafar um hollustuhætti og mengunarvarnir. Af því tilefni, og með hliðsjón af framangreindum álitum, hafi nefndin tekið saman upplýsingar um kæruheimildir til hennar og komið skoðun sinni á framfæri við ráðuneytið. Meðfylgjandi var umrætt bréf nefndarinnar til ráðuneytisins.

16.3 Greiðslur tryggingagjalds almennra starfsmanna erlendra sendiráða. (Mál nr. 7630/2013)

A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir því að almennir starfsmenn erlendra sendiráða hér á landi væru krafðir um greiðslu tryggingagjalds til að njóta þeirra réttinda sem fjármögnuð væru með tekjum af gjaldinu.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 24. október 2014. Þar kom fram að eins og kvörtun A væri sett fram beindist hún að því fyrirkomulagi sem leiddi m.a. af lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, lögum nr. 56/2006, um atvinnuleysis-tryggingar og lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof. Samkvæmt því gætu þau réttindi sem kveðið væri á um í síðarnefndum lögum eftir atvikum verið miðuð við að greitt hefði verið tryggingagjald af launum þess launþega sem í hlut ætti.

Af þessu tilefni tók umboðsmaður fram að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa Alþingis og það félli því almennt utan við starfssvið hans að fjalla um það hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefði sett. Þar sem kvörtun A beindist ekki að tilteknum ákvörðunum stjórnvalda þar sem reynt hefði með beinum hætti á lög nr. 113/1990, heldur almennt að því fyrirkomulagi sem þar væri kveðið á um, taldi hann ekki tilefni til að fjalla frekar um þær skýringar sem ráðuneytið hafði fært fram vegna málsins. Umboðsmaður lauk því málinu en ritaði bréf til fjármála- og efnahagsráðherra af þessu tilefni þar sem hann kom á framfæri ábendingu um að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni væri til að huga að breytingum á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, eða öðrum lögum til þess að gæta að því að réttindi starfsmanna erlendra sendiráða hér á landi væru sambærileg við réttindi annarra launþega.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 7. apríl 2015, kemur fram að ráðherra hafi skipað starfshóp sem ætlað sé að semja frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 113/1990 sem muni gera erlendum launagreiðendum unnt að skila tryggingagjaldi hér á landi með skráningu þeirra á launagreiðendaskrá ríkisskattstjóra. Gert sé ráð fyrir að starfshópurinn ljúki störfum fyrir 1. ágúst 2015.

16.4 Tollar. Tollflokkun. Andmælaréttur. Málshraði. (Mál nr. 7817/2013)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði ríkistollanefndar þar sem staðfestur var úrskurður tollstjóra um tollflokkun vandiarmadælu sem félagið hafði flutt inn til landsins. Í kvörtuninni voru m.a. gerðar athugasemdir við sérfræðiálit um virkni varmadællunnar sem ríkistollanefnd aflaði við meðferð málsins. Þá voru einnig gerðar athugasemdir við þann tíma sem afgreiðsla málsins tók hjá tollstjóra og ríkistollanefnd.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 29. júlí 2014. Hann ákvað að afmarka athugun sína við það álitæfni hvort málsmeðferð ríkistollanefndar hefði verið í samræmi við fyrirmæli 13. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993. Þá beindist athugun umboðsmanns einnig að töfum við meðferð málsins hjá ríkistollanefnd.

Fyrir lá að sérfræðiálitíð var ekki kynnt A ehf. áður en ríkistollanefnd kvað upp úrskurð sinn. Umboðsmaður taldi að um nýjar upplýsingar hefði verið að ræða sem bæst hefðu við í málinu án þess að félaginu hefði verið tilkynnt þar um. Af úrskurði nefndarinnar yrði ráðið að álitíð hefði lotið að staðreyndum sem deilt var um í málinu og höfðu verulega þýðingu fyrir úrlausn þess. Þá hefði því ekki verið haldið

fram að þær upplýsingar sem fram komu í álitinu hefðu verið A ehf. hagstæðar. Það var því niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð ríkistollanefndar hefði ekki verið í samræmi við 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður tók einnig fram að sex mánuðir hefðu liðið frá því að ríkistollanefnd bærust andsvör A ehf. við kröfugerð tollstjóra þar til nefndin ákvað að óska eftir sérfræðiálitinu. Umboðsmaður taldi að sá dráttur hefði verið umfram það sem eðlilegt gæti talist og að málsmeðferð ríkistollanefndar hefði því ekki verið í samræmi við málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ríkistollanefndar að nefndin tæki mál A ehf. til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Þá beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til nefndarinnar að hún tæki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Í svarbréfi yfirskattanefndar, sem nú hefur tekið við verkefnum ríkistollanefndar, í tilefni af fyrirspurn minni um málið kemur fram að greinargerð A ehf. vegna endurupp-tökubeiðni félagsins hafi borist ríkistollanefnd 30. nóvember 2014. Með bréfi til tollstjóra, dags. 2. desember 2014, hafi ríkistollanefnd sent embættinu greinargerð A ehf. til umsagnar. Málinu hafi verið ólokið í árslok 2014 og því meðal þeirra ágreiningsmála sem yfirskattanefnd fékk til meðferðar eftir að verkefni ríkistollanefndar færðust til hennar. Yfirskattanefnd hafi borist umsögn tollstjóra 12. janúar 2015 vegna endurupp-tökubeiðni A ehf. Umsögnin hafi verið send A ehf. með bréfi yfirskattanefndar, dags. 19. janúar 2015, og félaginu gefinn kostur á að tjá sig af því tilefni og leggja fram gögn til skýringar. Málinu sé ekki lokið en leitast verði við að hraða meðferð þessa máls eftir því sem frekast er unnt svo sem A ehf. hafi verið gefið vilyrði um með bréfi ríkistollanefndar 17. nóvember 2014. Þá tekur yfirskattanefnd fram að farið hafi verið yfir þau sjónarmið sem fram komi í álitinu og muni nefndin hafa þau í huga í störfum sínum. Samkvæmt upplýsingum frá yfirskattanefnd var málið enn til meðferðar 7. júlí 2015.

17 Starfssvið umboðsmanns og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun

17.1 Kjarasamningar. (Mál nr. 7938/2014)

Stéttarfélagið A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir því að Vegagerðin bryti jafnræðisreglu stjórnýsluréttarins við framkvæmd tiltekins kjarasamnings.

Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 22. apríl 2014. Þar tók hann fram að ágreiningur opinberra starfsmanna við stofnanir ríkisins, sem snúi að kjörum samkvæmt kjarasamningi, varði viðfangsefni innan stjórnýslunnar sem lúti að ýmsu leyti sérstökum reglum fremur en að hinar almennu stjórnýslureglur eigi þar við. Þar kæmu í fyrsta lagi til sérstök lagaákvæði sem mæli fyrir um skipan kjarasamningsmála og um stöðu og aðkomu stéttarfélaga að þeim málum. Á þessu sviði væri það því ekki svo að stjórnvaldið, hinn opinberi vinnuveitandi, væri alfarið að beita hefðbundnu stjórnýsluvaldi við gerð kjarasamninga. Settur umboðsmaður minnti í öðru lagi á að lög um umboðsmann Alþingis byggðust á þeirri forsendu að um ákveðna verkaskiptingu milli umboðsmanns og dómstóla væri að ræða og að mál gætu verið þannig vaxin að heppilegra væri að leyst yrði úr þeim fyrir dómstólum. Gert væri ráð fyrir því að tiltekin ágreiningsmál á þessu sviði yrðu til lykta leidd fyrir sérstökum dómstóli, Félagsdómi. Þannig væri gert ráð fyrir því í lögum að Félagsdómur dæmi í málum sem rísa á milli samningsaðila um ágreining um skilning á kjarasamningi eða gildi hans. Með vísan til framangreinds lauk settur umboðsmaður umfjöllun sinni um málið.

17.2 Gjöld til lífsskoðunar- og trúfélaga. (Mál nr. 8118/2014)

A kvartaði yfir því að á hann væri lagður skattur sem næmi upphæð sóknargjalds, 9.000 kr. á ári, umfram þá sem væru skráðir í lífsskoðunar- og trúfélög.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 27. ágúst 2014. Þar benti hann á að samkvæmt 2. mgr. 64. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 væri öllum frjálst að standa utan trúfélaga og enginn væri skyldur til að inna af hendi persónulega gjöld til trúfélags sem hann ætti ekki aðild að. Í 3. mgr. sama ákvæðis kæmi fram að væri maður utan trúfélaga þá greiddi hann Háskóla Íslands þau gjöld sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Þessu mætti breyta með lögum. Þá benti umboðsmaður á að um gjöld til lífsskoðunar- og trúfélaga væri fjallað í lögum nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl. Af ákvæðum þeirra laga leiddi að í reynd innheimti ríkið engin sóknargjöld heldur væru um að ræða að framlagið væri reiknað samkvæmt lögum á grundvelli tiltekinna viðmiða, þ.e. „hlutdeild í tekjuskatti“. Eftir breytingu sem hefði verið gerð á lögumum fengi Háskólasjóður Háskóla Íslands ekki lengur hlutdeild í tekjuskatti vegna einstaklinga sem væru ekki skráðir í trúfélög.

Samkvæmt framangreindu taldi umboðsmaður að fyrir lægi sú afstaða löggjafans að fjármögnun lífsskoðunar- og trúfélaga af hálfu ríkisins skyldi þannig háttáð að þeim væri ætluð ákveðin hlutdeild í álögðum tekjuskatti en sérstakur skattur væri ekki lagður á í þeim tilgangi. Í þessu sambandi minnti umboðsmaður á að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Almennt væri það því

ekki í verkahring umboðsmanns að láta í ljós álit sitt á því hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Umboðsmaður lauk því athugun sinni á málinu.

17.3 Verðtryggð námslán og leiðrétting verðtryggðra fasteignaveðlána.
(Mál nr. 8254/2014)

A kvartaði yfir því að verðtryggð námslán skyldu ekki vera lækkuð líkt og átti sér stað við leiðréttingu fasteignalána og vísaði m.a. í jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 máli sínu til stuðnings.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 3. desember 2014. Þar benti hann á að í lögum um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána, kæmi fram að markmið þeirra væri að kveða á um skipan og fyrirkomulag leiðréttingar á verðtryggingu fasteignaveðlána heimila á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2009. Í athugasemdum að baki frumvarpi því er varð að lögunum kæmi m.a. fram að það væri hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Tæki það til þess hluta er sneri að leiðréttingu verðtryggðra húsnæðislána. Þau lán sem sköpuðu rétt til leiðréttingar væru verðtryggð húsnæðislán sem mynduðu stofn til vaxtabóta og væru vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Umboðsmaður taldi að fyrir lægi sú afstaða löggjafans að ná skyldi fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána með þeim leiðum sem fram kæmu í lögum nr. 35/2014 og reglum settum á grundvelli þeirra. Í því sambandi minnti umboðsmaður á að starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Almennt væri það því ekki í verkahring umboðsmanns að láta í ljós álit sitt á því hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett, þ.m.t. hvort lög væru í andstöðu í stjórnarskrá. Umboðsmaður lauk því athugun sinni á málinu.

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, 2012, bls. 113 og 2013, bls. 133. Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að rétt væri að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki yrði annað séð af samanburði á tilteknum forsendum úr dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995 en að þær væru ekki að öllu leyti samrýmanlegar hvað varðaði lýsingu á skilyrðum bótaskyldu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995. Ég taldi þá aðstöðu leiða til nokkurrar réttaróvissu um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995 og hlutverks bótanefndar við mat á þeim í hverju 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 efnahagslífi 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. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 23. júní 2014, kom fram að málið væri enn til athugunar en ekki hefði verið tekin ákvörðun um næstu skref.

Með bréfi, dags. 11. maí 2015, var á ný óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins. Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 1. júní 2015, kemur fram að málið sé enn til athugunar í ráðuneytinu og ekki hafi enn verið tekin ákvörðun um næstu skref. Að öðru leyti var vísað til fyrri bréfa ráðuneytisins vegna málsins.

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, 2012, bls. 113-114 og 2013, bls. 133-134. 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 kirkjubíngi 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 væri hafin en ekki lokið. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. júlí 2014, kom fram að beðið væri eftir umsögnum um gjaldskrána og ráðgert væri að breytingar yrðu gerðar í lok sumars. Þá hefði verið litið til álitsins í yfirstandandi viðræðum við prestafélagið um lög nr. 36/1931 og gildandi lagaumhverfi þessu tengdu. Til stæði að vinnan yrði útfærð frekar haustið 2014 og þá m.a. metið hvort rétt væri að leggja fram frumvarp til breytinga á lögnum á grundvelli þessarar vinnu.

Með bréfi, dags. 11. maí 2015, var á ný óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 28. maí 2015, kemur fram að til skoðunar sé að gera tilteknar breytingar á ákvæðum laga nr. 36/1931. Í því sambandi var vísað til 3. gr. laganna, þar sem fram kemur að fyrir aukaverk beri prestum þóknun eftir gjaldskrá sem ráðuneytið setur, sbr. nú gjaldskrá nr. 729/2014. Áætlað sé að fyrir liggja haustið 2015 hvort ráðherra muni leggja fram frumvarp til breytinga á framangreindum lögum.

Ársskýrsla 2012, bls. 79-81

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2013, bls. 136. 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. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014, kom fram að ekki hefði verið tekin ákvörðun um hvort gera skuli breytingar á lögum vegna álitsins og að málið yrði enn til athugunar í ráðuneytinu.

Með bréfi, dags. 11. maí 2015, var á ný óskað eftir upplýsingum um framvindu málsins. Í svari innanríkisráðuneytisins, dags. 28. maí 2015, kemur fram að svar þess sé á sama veg og áður. Enn hafi ekki verið tekin ákvörðun um hvort rétt sé að leggja til lagabreytingar er

lúta að úrræðum lögreglu eða annarra eftirlitsaðila í tilvikum eins og þeim sem til staðar voru í málinu.

Ársskýrsla 2013, bls. 97

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

Í álitinu komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að Innheimtustofnun sveitarfélaga hefði ekki sýnt nægilega fram á að birting tiltekinna samskipta einstaklings við stofnunina hefði byggst á forsvaranlegu mati á því hvaða erindi gátu talist varða almenning. Þá komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að framsetning stofnunarinnar á erindum samtakanna hefði ekki samrýmst 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 kæmu 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. Með bréfi, dags. 27. febrúar 2015, var fyrri fyrirspurn mín ítrekuð. Í bréfi forstjóra stofnunarinnar, dags. 25. mars 2015, kemur fram að sambærileg mál hafi ekki komið upp frá því álit setts umboðsmanns hafi verið birt en komi sambærileg mál til kasta stofnunarinnar verði afgreiðsla þeirra og meðferð í samræmi við þau sjónarmið sem koma fram í álitinu.

Ársskýrsla 2013, bls. 125

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

Í bréfi til fjármála- og efnahagsráðherra kom ég þeirri ábendingu á framfæri 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. Því væri ljóst að reglurnar gætu haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir hagsmuni viðkomandi aðila. Ég taldi þó ekki hægt að fullyrða að lagaskylda stæði til þess að birta reglurnar í B-deild Stjórnartíðinda. Með þetta í huga, og í ljósi réttaröryggissjónarmiða er liggja að baki birtingu réttarreglna, kom ég því á framfæri að ég teldi þó 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. Þá benti ég á að getið væri um gildistöku reglnanna 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 kemur að ráðuneytið myndi fara yfir reglurnar og athuga hvort betur færi á að birta þær í B-deild Stjórnartíðinda.

Ég óskaði eftir upplýsingum um framvindu málsins með bréfi, dags. 27. febrúar 2015. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 28. apríl 2015, kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir því við embætti tollstjóra og Fjársýslu ríkisins að unnin yrði tillaga að reglum um forgang greiðslna og skuldajöfnuð sem birta mætti í B-deild Stjórnartíðinda. Ráðuneytið hafi fengið tillögu að slíkum reglum til skoðunar frá tollstjóra en þau drög þarfnist nokkurra breytinga áður en að birtingu geti orðið, m.a. hvað tilvísun til lagaheimilda varðar. Enn sé því til skoðunar af hálfu ráðuneytisins að birta slíkar reglur en vinnan hafi dregist af ólíkum ástæðum.

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, 2014:
111
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,
2014:111
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, 2014: 112
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. 6784/2011 SUA 2012:105	Mál nr. 7256/2012 SUA 2014:99
Mál nr. 6367/2011 SUA 2012:81	Mál nr. 6818/2012 SUA 2012:63	Mál nr. 7288/2012 SUA 2013:82
Mál nr. 6372/2011 SUA 2011:76	Mál nr. 6853/2012 SUA 2013:128	Mál nr. 7308/2012 SUA 2013:98
Mál nr. 6382/2011 SUA 2012:88	Mál nr. 6865/2012 SUA 2012:76	Mál nr. 7322/2012 SUA 2013:127
Mál nr. 6394/2011 SUA 2012:108	Mál nr. 6889/2012 SUA 2013:66	Mál nr. 7323/2012 SUA 2014:78
Mál nr. 6395/2011 SUA 2013:88	Mál nr. 6913/2012 SUA 2013:111	Mál nr. 7326/2013 SUA 2014:79
Mál nr. 6402/2011 SUA 2012:111	Mál nr. 6919/2012 SUA 2013:98	Mál nr. 7327/2013 SUA 2014:80
Mál nr. 6405/2011 SUA 2013:73	Mál nr. 6931/2012 SUA 2012:85	Mál nr. 7341/2013 SUA 2014:74
Mál nr. 6424/2011 SUA 2012:67, 2013:135	Mál nr. 6938/2012 SUA 2013:125, 2014:113	Mál nr. 7343/2013 SUA 2013:118
Mál nr. 6425/2011 SUA 2011:109	Mál nr. 6968/2012 SUA 2012:55	Mál nr. 7351/2013 SUA 2013:101
Mál nr. 6433/2011 SUA 2012:65	Mál nr. 7000/2012 SUA 2013:70	Mál nr. 7382/2013 SUA 2014:92
Mál nr. 6436/2011 SUA 2013:72	Mál nr. 7007/2012 SUA 2013:81	Mál nr. 7394/2013 SUA 2014:68
Mál nr. 6483/2011 SUA 2013:74	Mál nr. 7021/2012 SUA 2014:103	Mál nr. 7395/2013 SUA 2014:83
Mál nr. 6490/2011 SUA 2012:84	Mál nr. 7022/2012 SUA 2013:84	Mál nr. 7400/2013 SUA 2014:103
Mál nr. 6505/2011 SUA 2012:60	Mál nr. 7024/2012 SUA 2013:131	Mál nr. 7404/2013 SUA 2014:105
Mál nr. 6518/2011 SUA 2013:75	Mál nr. 7037/2012 SUA 2014:89	Mál nr. 7408/2013 SUA 2014:92
Mál nr. 6524/2011 SUA 2012:101	Mál nr. 7053/2012 SUA 2013:65	Mál nr. 7415/2013 SUA 2013:129
Mál nr. 6527/2011 SUA 2013:91	Mál nr. 7064/2012 SUA 2013:129	Mál nr. 7461/2013 SUA 2014:85
Mál nr. 6533/2011 SUA 2013:123	Mál nr. 7066/2012 SUA 2013:112	Mál nr. 7484/2013 SUA 2014:66
Mál nr. 6539/2011 SUA 2012:62	Mál nr. 7070/2012 SUA 2013:97, 2014:113	Mál nr. 7533/2013 SUA 2013:99
Mál nr. 6540/2011 SUA 2013:104	Mál nr. 7075/2012 SUA 2013:121	Mál nr. 7534/2013 SUA 2013:99
Mál nr. 6545/2011 SUA 2012:108	Mál nr. 7081/2012 SUA 2013:113	Mál nr. 7609/2013 SUA 2014:87
Mál nr. 6560/2012 SUA 2013:106	Mál nr. 7092/2012 SUA 2014:76	Mál nr. 7623/2013 SUA 2014:106
Mál nr. 6565/2011 SUA 2012:102	Mál nr. 7100/2012 SUA 2013:114	Mál nr. 7630/2013 SUA 2014:107
Mál nr. 6573/2011 SUA 2011:120	Mál nr. 7108/2012 SUA 2013:115	Mál nr. 7675/2013 SUA 2014:101
Mál nr. 6578/2011 SUA 2013:77	Mál nr. 7126/2012 SUA 2014:76	Mál nr. 7705/2013 SUA 2014:62
Mál nr. 6584/2011 SUA 2013:77	Mál nr. 7127/2012 SUA 2014:76	Mál nr. 7775/2013 SUA 2014:70
Mál nr. 6585/2011 SUA 2013:79	Mál nr. 7161/2012 SUA 2012:104	Mál nr. 7788/2013 SUA 2014:93
Mál nr. 6614/2011 SUA 2013:108	Mál nr. 7144/2012 SUA 2013:116	Mál nr. 7790/2013 SUA 2014:71
Mál nr. 6620/2011 SUA 2012:120	Mál nr. 7166/2012 SUA 2014:73	Mál nr. 7817/2013 SUA 2014:107
Mál nr. 6631/2011 SUA 2012:77	Mál nr. 7172/2012 SUA 2013:117	Mál nr. 7851/2014 SUA 2014:64
Mál nr. 6639/2011 SUA 2013:80	Mál nr. 7181/2012 SUA 2014:61	Mál nr. 7889/2014 SUA 2014:94
Mál nr. 6649/2011 SUA 2013:110	Mál nr. 7182/2012 SUA 2013:126	Mál nr. 7923/2014 SUA 2014:95
Mál nr. 6690/2011 SUA 2012:109	Mál nr. 7183/2012 SUA 2013:84	Mál nr. 7938/2014 SUA 2014:109
Mál nr. 6697/2011 SUA 2013:85	Mál nr. 7184/2012 SUA 2013:84	Mál nr. 8076/2014 SUA 2014:96
Mál nr. 6756/2011 SUA 2012:82	Mál nr. 7193/2012 SUA 2013:93	Mál nr. 8105/2014 SUA 2014:97
Mál nr. 6762/2011 SUA 2011:121	Mál nr. 7222/2012 SUA 2013:69	Mál nr. 8118/2014 SUA 2014:109
Mál nr. 6767/2011 SUA 2013:86	Mál nr. 7241/2012 SUA 2014:91	Mál nr. 8248/2014 SUA 2014:82
Mál nr. 6775/2011 SUA 2011:120	Mál nr. 7242/2012 SUA 2013:67	Mál nr. 8254/2014 SUA 2014:110
		Mál nr. F0018/2013 SUA 2013:95