

Skýrsla
umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2022

xx

UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS

Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis
Reykjavík
2023

Hönnun & umbrot

Kolofon

Leturgerðir

Trade Gothic
Tuna

ISSN

1670–3634

Til Alþingis

Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2022 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýrslunni getur að líta upplýsingar um starfsemi embættisins og úrlausnir mála sem hafa almenna þýðingu og ástæða þykir til að tíunda. Nánari umfjöllun um einstök álit, heildarúrlausn þeirra og viðbrögð stjórnvalda er enn fremur að finna á heimasíðu embættisins: umbodsmadur.is. Á vefnum eru einnig niðurstöður allra mála sem lokið var á árinu og fjöldi fréttu um helstu viðfangsefni umboðsmanns.

Reykjavík, 24. ágúst 2023



Skúli Magnússon

Efnisyfirlit

	Starfsemin	
1	Inngangur	→ 10
1.1	Starfssvið umboðsmanns og Alþingi.....	10
1.2	Umboðsmaður Alþingis er ekki hluti stjórnsýslunnar.....	12
1.3	Úrskurðarnefndir og „ábyrgðarleysisvæðing“?.....	14
1.4	Áframhaldandi áskoranir vegna rafrænnar stjórnsýslu.....	15
1.5	Samvinna og samráð ráðuneyta – málefni nauðungarvastaðra.....	17
1.6	COVID-19 – uppgjör og eftirhreytur.....	18
1.7	Skipulag og áherslur í starfi umboðsmanns.....	19
2	Árið samandregið	21
2.1	Kvartanir.....	21
2.2	Frumkvæðismál og OPCAT.....	25
2.3	Skipurit.....	26
	Viðfangsefnin	
3	Um hvað fjalla málin?	30
3.1	Inngangur.....	30
3.2	Málshraði.....	31
3.3	Opinberir starfsmenn.....	32
3.4	Skattar og gjöld.....	36
3.5	Aðgangur að gögnum og upplýsingum.....	37
3.6	Heilbrigðismál.....	37
3.7	Málefni fatlaðs fólks.....	38

3.8	Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	39
3.9	Lögreglu- og sakamál	40
3.10	Fullnusta refsinga	40
3.11	Börn	41
3.12	Kosningar	41
3.13	Landbúnaður	42
3.14	Tillaga um gjafsókn	43
3.15	Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar	43
3.16	Starfssvið umboðsmanns og önnur skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar	47
4	Meinbugir	50
5	Frumkvæðismál	53
6	OPCAT-eftirlit	56
	Álit	
7	Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis	62
7.1	Sérstök tilmæli	62
7.2	Almenn tilmæli	67
7.3	Álit án tilmæla	71
7.4	Áður afgreidd mál	73
7.5	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	74



Starfsemin

Störf og verkefni umboðsmanns
Alþingis árið 2022

1. Inngangur

1.1

Starfssvið umboðsmanns og Alþingi

Starfssvið umboðsmanns tekur hvorki til starfa Alþingis né stofnana þess ef frá er talin heimild embættisins til að benda þinginu á meinbugi á lögum. Helgast þetta af því að umboðsmaður er kjörinn af þinginu og þar með trúnaðarmaður þess. Verður þar af leiðandi að skoða hlutverk embættisins í samhengi við eftirlitshlutverk þingsins svo og verkefna annarra stofnana þess, svo sem Ríkisendurskoðunar og rannsóknarnefnda sem þingið kann að setja á fót. Í þessu ljósi er að jafnaði eðlilegt að umboðsmaður haldi að sér höndum ef stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins hefur tiltekið mál til skoðunar eða kann fyrirsjáanlega að gera það.

Á hinn bóginn er umboðsmaður í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þ. á m. þinginu sjálfu. Hefur þingið sjálft þannig gengið svo frá hnútum að það getur hvorki gefið umboðsmanni fyrirmæli um hvort hefja beri athugun, hætta henni eða hvernig henni beri að haga. Það er því umboðsmaður sjálfur sem verður að meta hvort aðstæður séu með þeim hætti að málefni sé, að svo stöddu eða fyrir fullt og allt, utan starfssviðs hans, þ. á m. vegna aðkomu Alþingis. Í því sambandi verður þó að leggja áherslu á að það er að sjálfsögðu Alþingis að ákveða hvort og hvernig það tekur upp málefni. Við slíkar aðstæður er það ekki hlutverk umboðsmanns að benda þinginu eða einstökum nefndum þess á að slík aðgerð kunni að leiða til þess að embættið sé þar með útilokað frá því að taka mál upp. Þótt samskipti embættisins við Alþingi og nefndir þess séu að jafnaði greið mætti engu að síður sjá fyrir sér að þingmenn, einkum þeir sem sitja í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, væru betur upplýstir um hvernig störf þeirra horfa við verkefnum umboðsmanns að þessu leyti.

Í þessu sambandi þykir ástæða til að rifja upp tvö mál frá síðastliðnu ári þar sem álitafni af þessu tagi komu upp. Fyrra málið átti tildrög sín í frétt á vef Stjórnarráðsins þar sem greint var frá ákvörðun menningar- og viðskiptaráðherra um að skipa þáverandi ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra. Af fréttinni varð ekki betur ráðið en að skipunin væri án auglýsingar og reist á heimild stjórnvalda til flutnings embættismanna. Í ljósi þess að ríkisendurskoðandi er kjörinn af Alþingi en ekki skipaður af stjórnvaldi ákvað ég að taka málið til athugunar. Ég tók þó skýrt fram að það félli utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um þá ákvörðun Alþingis að veita ríkisendurskoðanda

lausn frá embætti sínu. Í kjölfar fyrirspurnar til ráðherra vegna málsins birtist á vef Alþingis tilkynning þar sem fjallað var um lagagrundvöll flutningsins. Kom þar fram sá skilningur að heimild laga um opinbera starfsmenn til að flytja embættismenn næði einnig til ríkisendurskoðanda og hefði forseti þingsins samþykkt flutninginn á þeim grundvelli.

Í ljósi þessarar aðkomu forseta Alþingis og afstöðu hans til lagagrundvallar málsins taldi ég óhjákvæmilegt að líta svo á að það félli utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla nánar um það. Þótt enginn vafi léki þannig á að sjálf ákvörðun ráðherrans um skipun heyrði undir starfssviðið var staðan engu að síður sú að um lögmati hennar varð ekki fjallað án þess að um leið væri skorið úr um rökstudda afstöðu forseta Alþingis til málsins. Framhald þess af hálfu umboðsmanns hefði því að öllum líkindum jafngilt því að hann hefði með óbeinum hætti fjallað um lögmati embættisathafnar forseta Alþingis en slík aðstaða varð að mínu mati hvorki samræmd fyrirmælum laga um umboðsmann né þeim rökum sem sú löggjöf hvílir á.

Síðara málið sem ég tel ástæðu til að nefna eru álitæfni um hæfi fjármála- og efnahagsráðherra vegna sölu hlutar ríkisins í Íslandsbanka hf. 22. mars 2022 en í fréttáflutningi kom m.a. fram að meðal kaupenda hefði verið einkahlutafélag í eigu föður hans. Umræður sköpuðust þegar á Alþingi um málið án þess að fyllilega væri ljóst í hvaða farveg það myndi beina því. Í framhaldi af beiðni ráðherrans þar að lútandi ákvað Ríkisendurskoðun hins vegar 8. apríl að gera stjórnsluúttekt á því hvort salan hefði samrýmst lögum og góðum stjórnsluháttum. Í kjölfar erinda sem höfðu þá borist umboðsmanni var birt fréttatilkynning 2. maí þar sem fram kom að ég teldi ekki skilyrði til að fjalla um málefni tengd sölunni að svo stöddu. Skýrsla Ríkisendurskoðunar lá fyrir í nóvember 2022 en þá tók við umfjöllun um skýrsluna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Meðferð nefndarinnar lauk í lok febrúar á þessu ári.

Ég ákvað að hefja athugun á málinu með bréfi til fjármála- og efnahagsráðherra 2. mars sl. Var þá vísað til þess að ekki yrði séð að í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefði verið fjallað sérstaklega um sölu á hlutum í bankanum til fyrrgreinds einkahlutafélags eða álitamál um hæfi ráðherrans í því sambandi. Í því ljósi yrði heldur ekki séð að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefði tekið rökstudda afstöðu til slíkra atriða. Taldi ég því að aðstæður væru orðnar með þeim hætti að þessi þáttur málsins gæti komið til athugunar umboðsmanns. Það eitt að meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hafði látið í ljós tiltekna skoðun á þessu atriði, og þá án þess að sú niðurstaða væri studd frekari rannsókn eða gögnum, útilokaði því ekki aðkomu umboðsmanns.

Í þessu sambandi tel ég mikilvægt að gera greinarmun á hlutverki Alþingis sem vettvangi pólitískrar umræðu og stefnumótunar annars vegar og eftirliti þess með framkvæmdarvaldinu hins vegar. Ekki fer á milli mála að umboðsmanni er ekki ætlað að blanda sér í pólitísk störf þingsins. Koma spurningar um starfssvið hans því fyrst og fremst upp í tengslum við eftirlitshlutverk þingsins

sem m.a. beinist að því að tryggja að stjórnarframkvæmdin sé í samræmi við lög. Mörkin hér eru þó ekki alltaf skýr. Lagaleg mál geta haft pólitíska þýðingu og pólitísk mál geta verið samofin lagalegum álitaeftum. Getur það einnig átt við þótt mál hafi verið til umfjöllunar í þeirri nefnd þingsins sem að verulegu leyti fer með eftirlitshlutverk þess, þ.e. stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Með hliðsjón af framangreindu máli tel ég að við slíkar aðstæður verði umboðsmaður fyrst og fremst að horfa til þess hvort þingið sjálft, nefnd á þess vegum eða Ríkisendurskoðun hafi tekið rökstudda afstöðu til þeirra lagalegu álitaefta sem um er að ræða hverju sinni eða muni mögulega gera það.

Að mínu mati er að lokum óhjákvæmilegt að minna á að hér á landi er rík hefð fyrir meirihlutastjórnun. Þegar um athafnir ráðherra er að ræða má því eðli málsins samkvæmt vænta þess að hann njóti stuðnings meirihluta þingsins og að sá stuðningur skili sér jafnvel í umfjöllun þingnefnda. Þegar litið er til lögbundins hlutverks umboðsmanns, sem m.a. nær til eftirlits með stjórnsýslu æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins, tel ég einnig af þessum ástæðum að fara þurfi varlega í að líta svo á að almennar umræður um mál á Alþingi eða umfjöllun í nefndum þess leiði til þess að það falli alfarið utan starfssviðs embættisins nema annað og meira komi til.

1.2

Umboðsmaður Alþingis er ekki hluti stjórnsýslunnar

Það er í anda réttarríkis að stjórnsýslan hafi með ýmsum hætti eftirlit með sjálfri sér og þá ýmist að eigin frumkvæði eða fyrir atbeina borgaranna, s.s. með kvörtunum og kærnum. Er þá litið svo á að ekki sé nægilegt að dómstólar veiti stjórnsýslunni aðhald á grundvelli almennra valdheimilda sinna. Jafnframt er þá gengið út frá því að eftirlit þjóðþingsins með stjórnsýslunni felist ekki síst í því að kanna hvernig henni er stýrt, þ. á m. með tilliti til innra eftirlits, en á því bera ráðherrar ábyrgð samkvæmt íslenskum stjórnkögum.

Umboðsmaður er með ákveðnum hætti hluti af þinglegu eftirliti með stjórnsýslunni. Í þessu felst að hann er hvorki hluti af stjórnsýslunni sjálfri né er rétt að líta svo á að störf embættisins komi í stað þess eftirlits sem rétt þykir á hverjum tíma að stjórnsýslan hafi sjálf með sér, svo sem með yfirstjórn og eftirliti ráðherra, málskotsúrræðum til æðri stjórnvalda eða jafnvel sérstökum eftirlitsstofnunum. Í reynd beinist eftirlit umboðsmanns því jafnan að æðri stjórnköldum eftir að mál hafa verið leidd endanlega til lykta innan stjórnsýslunnar. Ekki er útilokað að umboðsmaður komi að máli með eftirliti á fyrsta stigi, svo sem á grundvelli frumkvæðisheimildar sinnar, en það heyrir þó til undantekninga.

Þetta er nefnt hér þar sem þessi staða umboðsmanns virðist stundum fara á milli mála í hugum þeirra sem eiga samskipti við embættið. Þegar um er að ræða erlenda eftirlitsaðila er þeim e.t.v. vorkunn að hafa einungis takmarkaða hugmynd um hlutverk umboðsmanns og stöðu hans sem eftirlitsaðila utan stjórnkerfisins. Sama má segja um þá borgara sem kvarta til umboðsmanns án

Þess að hafa hugsanlega kannað með fullnægjandi hætti möguleika sína á því að fá ákvörðun endurskoðaða innan stjórnkerfisins, t.d. með stjórnsýslukæru. Misskilnings á stöðu umboðsmanns verður hins vegar stundum einnig vart hjá stjórnvöldum og jafnvel alþingismönnum.

Ein af birtingarmyndum þessa eru væntingar um aðkomu umboðsmanns að frumvarpsvinnu á vegum ráðuneyta. Í álitum og skýrslum umboðsmanns kann vissulega að vera að finna greiningu á gildandi lögum og ábendingar sem gefa tilefni til frumvarpsvinnu af hálfu stjórnvalda. Strangt til tekið er það þó ósamrýmanlegt hlutverki umboðsmanns að taka virkan þátt í vinnu sem heyrir undir stjórnsýslu ráðuneytis og telst þannig hluti starfa framkvæmdarvaldsins sem umboðsmanni ber almennt að hafa eftirlit með. Þrátt fyrir þetta virðist færast í vöxt að embætti umboðsmanns sé sett á lista umsagnaraðila á ýmsum stigum frumvarpsvinnu og þess jafnvel vænst að fulltrúar embættisins taki þátt í fundum í því sambandi. Hér skal því haldið til haga að umboðsmaður lítur svo á að hann hafi ákveðna fræðsluskyldu gagnvart stjórnsýslunni og bregst því yfirleitt vel við beiðnum úr þeirri átt um samskipti. Á hinn bóginn geta stjórnvöld ekki gert ráð fyrir því að umboðsmaður komi með virkum hætti að frumvarps- og reglugerðarvinnu eða mótun á innra verklagi þeirra.

Önnur birtingarmynd ákveðins misskilnings um hlutverk umboðsmanns eru að mínum dómi hugmyndir um að fela embættinu eftirlit með hinum eða þessum málaflokkum með það fyrir augum að slík tilhögun geti komið í stað þess eftirlits sem talið er nauðsynlegt innan stjórnsýslunnar sjálfrar. Í þessu sambandi er rétt að rifja upp með að lagabreytingu árið 2018 var embættinu falið eftirlit með aðbúnaði frelsissvipts fólks samkvæmt valfrjálsri bókun samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum. Svo sem fjallað er um á öðrum stað í þessari skýrslu beinist þetta eftirlit ekki aðeins að fangelsum, fangageymslum og þ.u.l. heldur er hér einnig um að ræða hvers kyns aðrar stofnanir þar sem fólk kann að vera frelsissvipt formlega eða í reynd. Mér er kunnugt um að á sínum tíma hafi þáverandi umboðsmaður haft áhyggjur af því að þetta sérstaka og beina eftirlitshlutverk kynni að skapa þá ímynd að eftirlit umboðsmanns væri með ákveðnum hætti hluti af hefðbundnu stjórnsýslueftirliti. Gilti þá einu þótt ljóst mætti vera að á þessum vettvangi bera ráðuneyti og undirstofnanir þeirra ábyrgð á þeim málaflokkum sem undir þau heyra.

Í ljósi hugmynda sem fram hafa komið síðar um að fela umboðsmanni sérstök verkefni, t.d. í sambandi við eftirlit með flutningi brottvísaðra manna, verður að telja að fyrrgreindar áhyggjur forvera míns hafi ekki verið úr lausu lofti gripnar. Ég vek einnig athygli á því að í ljósi þess trausts sem umboðsmaður nýtur, bæði hjá stjórnvöldum og almenningi, kann að vera freistandi að fela embættinu ný verkefni sem fela í sér milliliðalaust eftirlit með tilteknum málaflokki. Sé hins vegar gengið of langt í þá átt getur það leitt til

grundvallarbreytingar á hlutverki umboðsmanns og þá um leið að minni kröfur séu gerðar til stjórnýslunnar í þá veru að hún tryggji sjálf að farið sé að lögum og vandaðra stjórnýsluhátta gætt.

1.3

Úrskurðarnefndir og „ábyrgðarleysisvæðing“?

Í fyrri ársskýrslum hefur umboðsmaður fjallað um þá þróun sem orðið hefur á síðustu áratugum að eftirlit með stjórnýslunni sé tekið út úr ráðuneytum og falið úrskurðarnefndum eða sérstökum stofnunum sem ætlað er að starfa meira eða minna sjálfstætt. Hefur þá verið minnt á að við slíka tilhögun þurfi að huga sérstaklega að þeim áskorunum sem fylgja því að skilið sé á milli stjórnunar- og eftirlitsheimilda æðra stjórnvalds, einkum ráðuneytis. Hefur í því sambandi verið lögð áhersla á að þótt eftirlits- og úrskurðarhlutverk hafi að einhverju eða öllu leyti verið falið sjálfstæðri nefnd, s.s. úrlausn kærumála á ákveðnu sviði, beri ráðuneyti eftir sem áður ábyrgð á málaflöknum og þar með ýmsum atriðum sem lúta að störfum og aðbúnaði slíkrar nefndar. Er það þannig á ábyrgð hlutaðeigandi ráðuneytis að fylgjast með því hvort aðbúnaður úrskurðarnefndar sé fullnægjandi þannig að hún geti gegnt lögákveðnu hlutverki sínu og hafi að öðru leyti fullnægjandi forsendur til þess að vinna verkefni sín.

Þetta er rifjað upp hér þar sem hjá umboðsmanni koma iðulega upp mál sem benda til þess að úrskurðarnefndir eða undirstofnanir ráðuneyta skorti forsendur til að sinna verkefnum sínum með viðhlítandi hætti og þá án þess að alltaf verði séð að ráðuneytinu sé fyllilega kunnugt um vandann eða hafi gripið til ráðstafana til lausnar. Dæmi um þetta er mál vegna málsmeðferðar bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Umboðsmanni barst kvörtun um að bótanefndin hefði ekki afgreitt umsókn u.þ.b. 12 mánuðum eftir að hún hafði verið lögð fram og þá án þess að aðili málsins hefði verið upplýstur um hvað því liði. Af þessu tilefni var nefndinni sent bréf 11. ágúst og sú fyrirspurn ítrekuð 14. og 28. september og 12. október þar sem ekkert hafði heyrst frá nefndinni. Fyrstu viðbrögð frá nefndinni komu loks með tölvubréfi 14. sama mánaðar og þá með þeim skilaboðum að erindi umboðsmanns yrði svarað eigi síðar en 17. sama mánaðar. Sú fyrirætlun gekk þó ekki eftir og tók við frekari eftirrekstur sem lyktaði með símtali umboðsmanns við formann nefndarinnar. Svör nefndarinnar ásamt upplýsingum um að nefndin hefði lokið afgreiðslu málsins bárust að lokum 30. nóvember og 12. desember. Þá voru liðnir liðlega 16 mánuðir frá því umsókn málsaðilans um bætur var lögð fram hjá nefndinni.

Í ljósi atvika fyrrgreinds máls, svo og þess að langur málsmeðferðartími nefndarinnar og tregða í samskiptum við umboðsmann var ekki bundinn við þetta tiltekna mál, var dómsmálaráðherra ritað bréf 15. desember. Var þar rakið að svör bótanefndarinnar og önnur atvik bentu til þess að fyrir hendi væri almennur vandi í starfsemi og starfsháttum hennar svo og hugsanlegir

annmarkar á umgjörð og aðbúnaði. Var þá t.d. haft í huga að samkvæmt upplýsingum nefndarinnar virtist sem ekkert málaskráningarkerfi væri notað í störfum hennar og var þar borið við fjárskorti. Þá varð ekki betur séð en að lausatök væru við varðveislu gagna. Í þessu ljósi var ráðuneytið spurt hvort því væri kunnugt um vanda nefndarinnar og hvernig eftirliti með starfsemi hennar hefði verið háttáð m.t.t. málshraða, viðhlítandi fjármögnunar og aðbúnaðar.

Þessum þætti málsins er ólokið hjá umboðsmanni. Í ljósi þess fjölda úrskurðarnefnda sem settar hafa verið á fót á undanförunum áratugum stendur hins vegar eftir sú spurning hvort huga þurfi með almennum hætti að aðbúnaði slíkra nefnda og forsendum til að sinna verkefnum sínum með viðhlítandi hætti. Er þá m.a. haft í huga að í fjölmörgum tilfellum hafa nefndir hvorki á að skipa nefndarmönnum né starfsmönnum í fullu starfi. Ég tel ástæðu til að áréttta að þessi atriði eru ekki bundin við málið eða nefndina sem áður var vikið að í dæmaskyni.

Ég tel einnig ástæðu til að taka fram að umræddur vandi er ekki heldur bundinn við úrskurðarnefndir. Hinn 23. desember var heilbrigðisráðherra t.d. ritað bréf vegna langvarandi vanda landlæknis við meðferð kvörtunarmála en þar kom fram að embættið hefði á liðnum árum itrekað vakið athygli ráðuneytisins á þessu. Líkt og á við um úrskurðarnefndir er staðan hér sú að ráðuneytinu ber ekki að hlutast til um meðferð einstakra mála sem eru til meðferðar hjá undirstofnun þess. Ef hins vegar liggur fyrir viðvarandi ástand hjá stofnuninni í andstöðu við lög verður að ganga út frá því að á hlutaðeigandi ráðherra hvíli skylda að lögum og stjórnlögum til að grípa til markvissra aðgerða til úrbóta.

1.4

Áframhaldandi áskoranir vegna rafrænnar stjórnsýslu

Líkt og undanfarin ár hefur umboðsmaður fylgst náið með framkvæmd þeirrar rafrænu stjórnsýslu sem unnið er að á grundvelli laga um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda (pósthólflög). Er í lögnum miðað við að meginboðleið stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila verði rafræn og miðlæg fyrir lok næsta árs, þ.e. 2024.

Í fyrri skýrslum umboðsmanns hefur kostum rafrænnar stjórnsýslu verið haldið til haga. Í ljósi hlutverks embættisins hefur það hins vegar óhjákvæmilega fallið í minn hlut að benda á mögulegar neikvæðar hliðar þessarar þróunar og þá um leið vekja athygli á þeim áskorunum sem henni fylgja, m.a. vegna hagsmuna þeirra sem af einhverjum ástæðum standa höllum fæti gagnvart rafrænni miðlun. Er þá m.a. höfð í huga börn, fólk með þroska-hömlun og aldraðir. Einnig hefur verið bent á mikilvægi þess að vel sé hugað að undirbúningi rafrænnar stjórnsýslu til að koma í veg fyrir mistök. Er þá litið til þess að slík mistök, t.d. villur í ýmsum útreikningum, kunna bæði að vera dýrkeypt og úrbætur kostnaðarsamar.

Í samskiptum umboðsmanns við fjármálaráðuneytið á árinu 2021 kom fram að í innleiðingaráætlun samkvæmt pósthólflögum yrði sérstaklega

fjallað um aðgengi hópa sem standa höllum fæti gagnvart rafrænni miðlun með það fyrir augum að tryggja „aðgengi allra“ að slíkri þjónustu á vegum hins opinbera. Í janúar 2022 birtist sú áætlun hins vegar án þess að þar væri vikið að þessu atriði. Þá hafði í árslok ekki verið sett heildstæð reglugerð samkvæmt 9. gr. laganna sem kveður á um skyldu ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna, þ. á. m. tiltekinna ákvæða þeirra. Óskaði umboðsmaður því enn skýringa frá ráðuneytinu í nóvember 2022 og bárust þær í sama mánuði. Þess ber að geta að drög að tæðri reglugerð munu vera í burðarliðnum þegar þessi orð eru skrifuð en þau bera hins vegar ekki með sér að þar sé leitast við að tryggja aðgengi allra með sérstökum fyrirmælum. Verða svör ráðuneytisins til umboðsmanns ekki skilin á annan veg en að þau viðmið sem lúti að aðgengi allra muni þar af leiðandi einungis koma fram í leiðbeiningum og almennri upplýsingagjöf, einkum á þeim vefsíðum sem hér er um að tefla.

Stórt skref var stigið í þessum málum í nóvember 2022 þegar ráðuneyti félagsmála og vinnumarkaðs annars vegar og fjármála og efnahags hins vegar tilkynntu um breytingar hjá Ísland.is á þá leið að persónulegir talsmenn fatlaðs fólks gætu nú komið fram fyrir hönd umbjóðenda sinna á „mínum síðum“ í vefgáttinni. Þá kom fram í bréfi síðargreinda ráðuneytisins til umboðsmanns í sama mánuði að ýmist hefðu þegar verið gerðar breytingar eða unnið væri að þeim með það fyrir augum að umboðsmenn gætu komið fram fyrir hönd aðila í rafrænum samskiptum við stjórnvöld. Að þessum jákvæðu breytingum loknum stendur þó eftir að lög og reglugerðir hafa enn sem komið er ekki að geyma nánari fyrirmæli um þessi atriði. Að mínu mati verður tíminn að leiða í ljós hvort hér hafi nægilega tryggilega verið gengið frá hnútunum.

Í síðustu ársskýrslu umboðsmanns var rifjuð upp sú breyting sem gerð var á stjórnsýslulögunum árið 2003 í því skyni að skapa almennan grundvöll fyrir rafræna stjórnsýslu til framtíðar. Var einnig minnt á að á grundvelli jafnræðissjónarmiða hefði sú stefna þá verið mörkuð að rafræn stjórnsýsla ætti að vera *valkostur* fyrir borgarana en ekki skylda. Þá komu fram í lögunum ákveðnar kröfur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda varðandi rafræna meðferð máls svo og meginsjónarmið sem tryggja áttu tæknilegt jafnræði, ef svo má að orði komast.

Þær kvartanir sem umboðsmanni bárust á árinu, svo og mál sem tekin voru upp að eigin frumkvæði embættisins, benda því miður til að enn sé nokkuð í land viðvíkjandi skilningi stjórnvalda á fyrrgreindum meginreglum. Í máli „Loftbrúar“ var t.d. um það að ræða að Vegagerðin gerði það að skilyrði niðurgreiðslu flugfarmiða að umsókn væri lögð fram með rafrænum hætti. Þá gerði kerfi stofnunarinnar ekki ráð fyrir því að maður gæti fengið annan til að koma fram fyrir sína hönd í þessu skyni. Leiddi þetta til þess að maður sem ekki hafði yfir að ráða rafrænum skilríkjum gat ekki notið niðurgreiðslunnar. Málinu var lokið í nóvember með tilmælum til Vegagerðarinnar en þar var þó

einnig vísað til þess að stofnunin ynni að úrbótum. Í kjölfar fréttáflutnings í febrúar á þessu ári, á þá leið að fósturforeldrar barna í varanlegu fóstri hefðu ekki getað nýtt téðan styrk, sá umboðsmaður hins vegar enn ástæðu til spurninga um framkvæmd Loftbrúar að þessu leyti.

1.5

Samvinna og samráð ráðuneyta – málefni nauðungarvistaðra

Segja má að skortur á viðhlítandi samvinnu og samráði ráðuneyta við úrlausn mála sé eitt af sígildum stefjum í ábendingum og tilmælum umboðsmanns. Hér þarf að hafa í huga að þetta vandamál íslenskrar stjórnarsýslu getur birst á ýmsum stigum. Á fyrsta stigi getur t.d. verið um það að ræða að lögreglumanni eða starfsmanni fangelsis gangi illa að afla manni, sem er í umsjá þess, nauðsynlegrar heilbrigðisþjónustu. Á æðsta stigi kann að vera um það að ræða að ráðherra sinni ekki með viðhlítandi hætti því pólitíska samráði sem honum ber að hafa við samráðherra sína á vettvangi ríkisstjórnar. Þarna á milli er svo um að ræða ótal mögulega snertifleti milli ráðuneyta, undirstofnana og starfsmanna þeirra þar sem spurningar um samráð og samvinnu vakna.

Þetta er rifjað upp hér þar sem málefni nauðungarvistaðra manna á geðdeildum voru áfram í umræðunni á síðastliðnu ári, ekki síst í ljósi ítrekaðra ábendinga og tilmæla frá umboðsmanni á undanförunum misserum. Þegar skýrslur, álit og bréf umboðsmanns vegna þessara mála eru skoðuð er ljóst að hér er um að ræða atriði sem einkum falla undir ráðuneyti heilbrigðis- og dómsmála, þó þannig að þýðing málefnasviðs ráðuneytis félagsmála blasir við þegar athyglinni er beint að nánari orsökum þess að fólk er nauðungarvistað, stundum ítrekað. Fyrir liggur að á vegum heilbrigðisráðuneytisins hefur verið unnið að breytingum á lögum um réttindi sjúklinga með það fyrir augum að treysta réttarstöðu þeirra sem dveljast frelsissviptir á heilbrigðisstofnunum og frumvörp þess efnis verið lögð fram á Alþingi. Þá er mér kunnugt um að dómsmálaráðuneytið hefur haft breytingar á lögræðislögum til skoðunar um nokkurt skeið en einnig hefur sérstök nefnd á vegum Alþingis haft þetta til athugunar.

Það er ekki umboðsmanns að tjá sig um pólitíska stefnumótun eða nánara efni lagafrumvarpa á þeim grundvelli. Ég leyfi mér þó að benda á að lög-gjöf um grundvöll frelsissviptingar (lögræðislög) og nánari reglur heilbrigðis-löggjafarinnar um beitingu nauðungar þurfa að mynda rökrétta heild. Í þessu ljósi taldi ég rétt að eiga fund með heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra í maí 2022 þar sem ég lagði áherslu á að brýnt væri að þessi ráðuneyti ynnu saman að lausn þeirra annmarka sem bent hefði verið á og leitast yrði við að umbætur á löggjöf grundvölludust á heildaryfirsýn. Er þá t.d. haft í huga að í frumvarpi til breytinga á lögum um réttindi sjúklinga sé tekin rökstudd afstaða til þess hvernig það horfir við þeim reglum lögræðislaga sem hér kunna að skipta máli, svo og fyrirhuguðum breytingum á þeim. Hið gagnstæða myndi þá eiga við um frumvarp til breytinga á lögræðislögum.

Afrakstur vinnu ráðuneytanna liggur ekki endanlega fyrir þegar þessi orð eru skrifuð. Í ljósi eðlis málsins og þess tíma sem liðinn er tel ég þó ástæðu til að áréttta sérstaklega þörfina á samvinnu ráðuneyta um þessi atriði og þess að samræmis sé gætt við fyrirhugaðar lagabreytingar.

1.6

COVID-19 – uppgjör og eftirhreytur

Síðustu afskipti umboðsmanns af sóttvarnaráðstöfunum stjórnvalda vegna COVID-19 voru fyrirspurn embættisins í febrúar 2022 um hvernig staðið hefði verið að mati heilbrigðisráðherra á „brýnni nauðsyn“ samkomutakmarkana og þeirri niðurstöðu að önnur vægari úrræði m.t.t. stjórnarskrárvorinnna réttinda hefðu verið útilokuð. Stuttu síðar, eða í lok mánaðarins, var hins vegar endi bundinn á slíkar takmarkanir en í huga alls þorra almennings markaði þetta vafalaust endalok faraldursins og endurkomu eðlilegs lífs, ef svo má að orði komast. Samkvæmt frétttaflutningi héldu smit, veikindi og dauðsföll vegna COVID-19 þó áfram á árinu og hafa raunar gert fram á þennan dag. Allt að einu hafa stjórnvöld fram að þessu ekki talið ástæðu til að grípa á ný til sóttvarnaráðstafana á borð við þær sem enn voru taldar réttlætlanlegar við þær aðstæður sem voru uppi í febrúar 2022.

Þetta er rifjað upp hér þar sem í árskýrslu umboðsmann fyrir árið 2021 kom fram að sú hættta virtist fyrir hendi að eftir langvarandi ástand, líkt og það sem skapaðist í heimsfaraldrinum, færu stjórnvöld í auknum mæli að líta á skerðingu grundvallarréttinda sem léttvæga, eða jafnvel sjálfsgöðan hlut, með þeirri mögulegu afleiðingu að réttaröryggi borgaranna skertist til fram-búðar. Í þessu ljósi var minnt á að eftir því sem hættta á sjúkdómi teldist minni og meiri upplýsingar lægju fyrir um eðli hans yrði að gera meiri kröfur til rannsóknar og mats stjórnvalds á því hvort brýn nauðsyn stæði til skerðinga á stjórnarskrárvörðum réttindum borgaranna. Einnig var árétttað að eftir því sem tíminn liði yrði að gera ráð fyrir því að stjórnvöldum hefði gefist aukið ráðrúm til að bregðast við hætttu af faraldri með öðrum og vægari ráðstöfunum en skerðingu stjórnarskrárvorinnna réttinda, t.d. með skipulögðum bólusetningum, með því að styrkja starfsemi viðeigandi stofnana eða sérstökum aðgerðum til verndar viðkvæmra hópa. Má í því sambandi minna á að þegar komið var fram í febrúar 2022, þ.e. þegar umboðsmaður spurði stjórnvöld út í nauðsyn samkomutakmarkana, voru um tvö ár liðin frá því að faraldurinn barst til landsins en allur þorri þjóðarinnar hafði verið fullbólusettur árið þar á undan.

Eftir að samkomutakmörkunum lauk í lok febrúar ákvað umboðsmaður að fylgja fyrrgreindu máli ekki frekar eftir. Í lokabréfi vegna þess var þó árétttað að þegar ráðherra styddist við tillögur og rannsókn sérhæfðs stjórnvalds, svo sem landlæknis og sóttvarnalæknis, haggaði það ekki skyldu hans til sjálfstæðs og heildstæðs mats eftir því sem nánar væri mælt fyrir um í lögum. Með þessu var bent á að ákvörðun ráðherra um sóttvarnaráðstafanir væri ekki alfarið faraldsfræðileg heldur þyrfti að vega fleiri þætti saman. Í því

efni mátti og vera ljóst að lagalegt hlutverk ráðherra væri ekki það sama og sóttvarnalæknis auk þess sem einungis ráðherra bæri á málinu milliliðalaus stjórnskipulega og pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi.

Í október 2022 kom út skýrsla nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að greina áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda í faraldrinum. Þótt skýrslan sé unnin að tilhlutan þeirra stjórnvalda sem báru ábyrgð á málinu er hún ítarleg og að mínu mati gagnlegt innlegg til greiningar á því hvernig stjórnvöldum tókst til við að bregðast við faraldrinum. Ég vek þó athygli á því að í skýrslunni er gerður sá fyrirvari að þar hafi ekki verið tekin afstaða til lagaheimilda einstakra reglugerða ráðherra eða fjallað um hvort tiltekna ráðstafanir hafi, á þeim tíma sem í þær var ráðist, í hverju tilviki, verið í samræmi við meðalhóf, jafnræði o.s.frv. Er í því sambandi minnt á að þörf kunni engu að síður að vera á slíkri greiningu.

Það er skiljanlegt að margir vilji gleyma faraldrinum og því óvenjulega ástandi sem ríkti meira og minna um rúmlega tveggja ára skeið. Frá sjónarhóli umboðsmanns, sem hefur það hlutverk að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna, er þó ekki unnt að draga fjöður yfir að á umræddu tímabili var gripið inn í flest grundvallarréttindi borgaranna með regluverki sem einkenndist af tíðum breytingum, ógagnsæi og takmarkaðri aðkomu Alþingis. Án þess að gefið sé í skyn að með hinum eða þessum aðgerðum hafi verið gengið of langt eða rangt að verki staðið tel ég því, enn sem fyrr, mikilvægt að þessi tími sé gerður upp, m.a. m.t.t. grunnreglna réttarríkisins, og af því dreginn lærdómur til framtíðar.

1.7

Skipulag og áherslur í starfi umboðsmanns

Ekki liggur fyrir lýðfræðileg greining á því hverjir kvarta til umboðsmanns eða hver þróunin hefur verið að því leyti. Engu að síður vakti það fljótlega athygli mína eftir að ég tók við embætti umboðsmanns árið 2021 að mjög fáar kvartanir bárust úr ákveðnum geirum samfélagsins enda þótt frumkvæðis-eftirlit embættisins benti til þess að þar gæti pottur stundum verið brotinn. Hér hef ég t.d. í huga málefni nauðungarvastaðra manna og þær ábendingar og tilmæli sem komið hafa fram af hálfu umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlits embættisins. Í framhaldi af einni slíkri eftirlitsheimsókn ákvað umboðsmaður að taka að eigin frumkvæði til athugunar vistun og aðbúnað sjúklinga á öryggisgangi réttargeðdeildarinnar á Kleppi. Var tilefni þeirrar athugunar m.a. mál manns sem hafði dvalið á ganginum í alls 572 daga (með rýmkuðum í 542 daga) á því tímabili sem var til skoðunar.

Þetta er nefnt hér til stuðnings því að umboðsmaður getur ekki fyllilega náð tilgangi sínum með því að fjalla eingöngu um þær kvartanir sem honum berast heldur verður embættið að hafa forsendur til að taka upp mál að eigin frumkvæði eftir því sem tilefni er til. Má raunar gera því skóna að skorti embættið þessar forsendur sé hætt á því að þeir borgarar, sem betur standa

að vígi m.t.t. formlegra kvartana, njóti í reynd ríkari réttarverndar en þeir sem af einhverjum ástæðum standa höllum fæti að þessu leyti. Í þessu ljósi mynda frumkvæðismál, OPCAT-athuganir og umfjöllun um kvartanir eina heild við það meginverkefni umboðsmanns að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum.

Heimild umboðsmanns til að taka mál upp að eigin frumkvæði er þó ekki síður mikilvæg með hliðsjón af því að sum málefni eru þess eðlis að enginn er fyrir hendi sem getur kvartað eða þá að slíkar kvartanir eru ekki tækar til efnismeðferðar af einhverjum ástæðum. Afskipti umboðsmanns af ýmsum ráðstöfunum stjórnvalda vegna COVID-19 voru t.d. iðulega þessu marki brennd en hér mætti einnig nefna mál frá yfirstandandi ári vegna samráðsleysis ráðherra gagnvart ríkisstjórn og ýmis álitaefni um rafræna stjórnsýslu.

Í ljósi framangreinds hefur verið leitast við að skipuleggja starfsemi embættisins þannig að svigrúm sé skapað til frumkvæðisathugana eftir því sem frekast er kostur. Hjá fámennu embætti líkt og umboðsmanni er ómögulegt að halda uppi mannmargri deild til að sinna verkefnum sem í eðli sínu eru óregluleg að eðli og umfangi. Af þessum ástæðum hefur sú leið verið farin að virkja þá lögfræðinga, sem hafa meðferð kvartana að meginstarfi, til vinnu á frumkvæðissviði embættisins eftir því sem tilefni er til. Með þessu nýtist þekking og reynsla innan embættisins vel en einnig tel ég að með þessu séu undirstrikuð þau tengsl milli kvartana- og frumkvæðismála sem áður er vikið að.

Að mínu mati ber afrakstur embættisins á árinu 2022 vitni um að þetta fyrirkomulag hefur gefist vel og er þá einnig horft til þess að þrátt fyrir fjölgun frumkvæðisathugana hefur tekist að halda meðferð kvartana í horfinu og raunar gott betur. Í samræmi við vilja Alþingis þar að lútandi var OPCAT-eftirlit embættisins styrkt á árinu með nýjum starfsmanni og hefur það gert umboðsmanni kleift að takast á hendur vandasöm verkefni á þeim vettvangi. Ekkert af þessu væri þó mögulegt ef umboðsmaður hefði ekki á að skipa starfsmönnum sem ekki aðeins búa yfir framúrskarandi þekkingu á þeim málefnum sem embættið fæst við heldur hafa ekki síður til að bera metnað fyrir hönd þess og hlutverki. Þó það falli í minn hlut að undirrita ársskýrslu og afhenda hana Alþingi vil ég nota þetta tækifæri til þess að benda á þá, e.t.v. augljósu, staðreynd að verk umboðsmanns eru ekki verk eins manns heldur afrakstur allra þeirra sem þar starfa. Um leið færi ég samstarfsfólki mínu þakkir fyrir vel unnin störf og góð samskipti.

2 Árið samandregið

2.1

Kvartanir

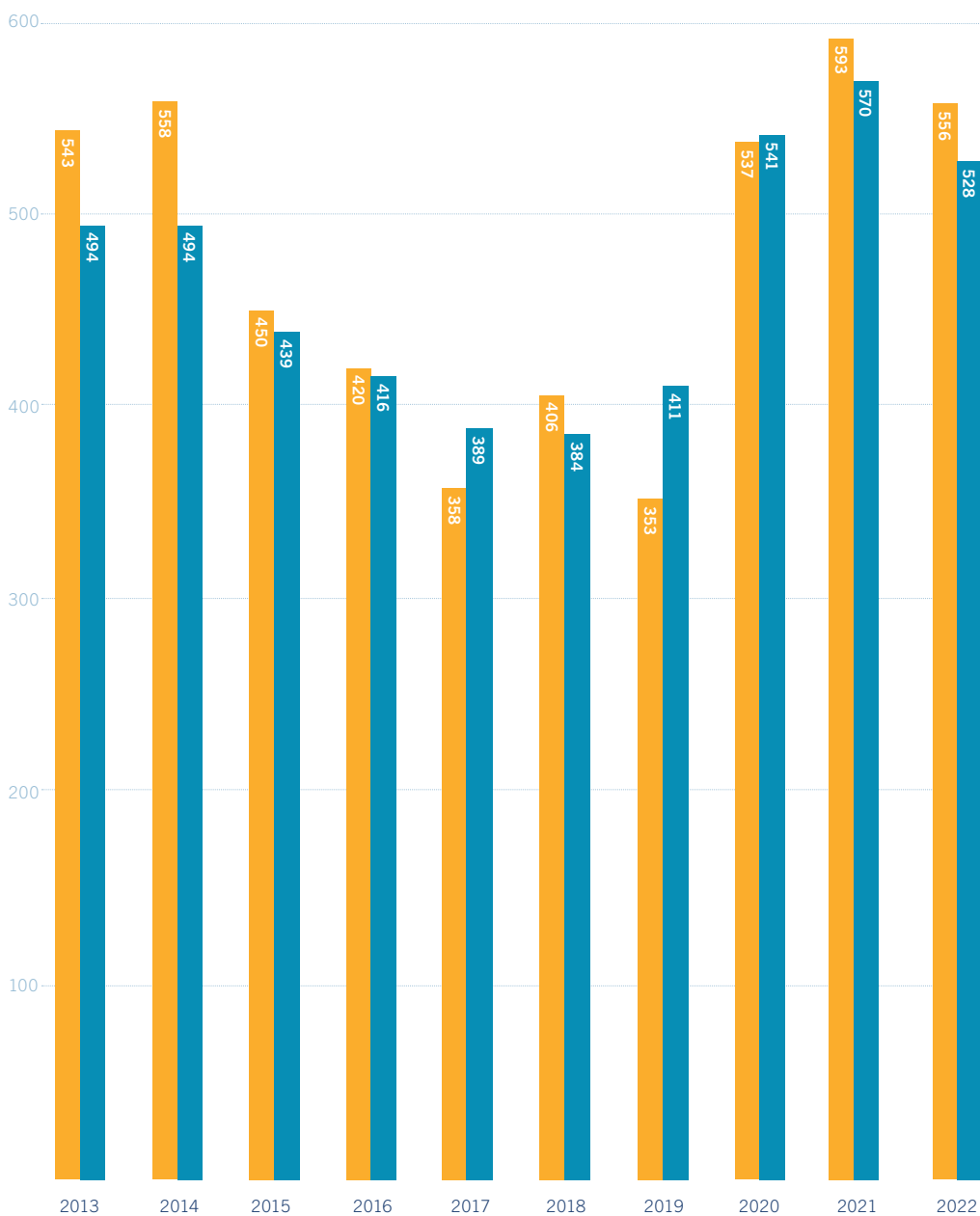
Árið 2022 voru skráðar 528 kvartanir, 18 mál voru tekin upp að eigin frumkvæði og farið var í sex heimsóknir á grundvelli OPCAT-eftirlits. Ívið færri kvartanir bárust en metárið 2021 þegar þær voru 570. Að sama skapi jukust umsvifin í frumkvæðismálum og OPCAT-eftirlitinu. Meðalfjöldi kvartana undanfarin fimm ár er 470. Fleiri voru afgreiddar á árinu en bárust eða 556. Álitin voru 59, þar af 20 án tilmæla.

Tölurnar endurspeglar einvörðungu skráð mál. Auk þessa berst fjöldi óformlegra ábendinga um eitt og annað sem haldið er til haga hjá frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Jafnframt erindi þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna samskipta við stjórnvöld og hvort tilefni sé til að kvarta vegna þeirra. Þá biðja stjórnvöld einnig á stundum um leiðbeiningar eða upplýsingar án þess að slíkt sé fært í málaskrá.

Fjöldi skráðra og
afgreiddra kvartana
undanfarin 10 ár

■ Skráðar kvartanir
■ Afgreiddar
kvartanir

Fjöldi mála



Skipting kvartana milli mánaða

Afgreiðsla mála

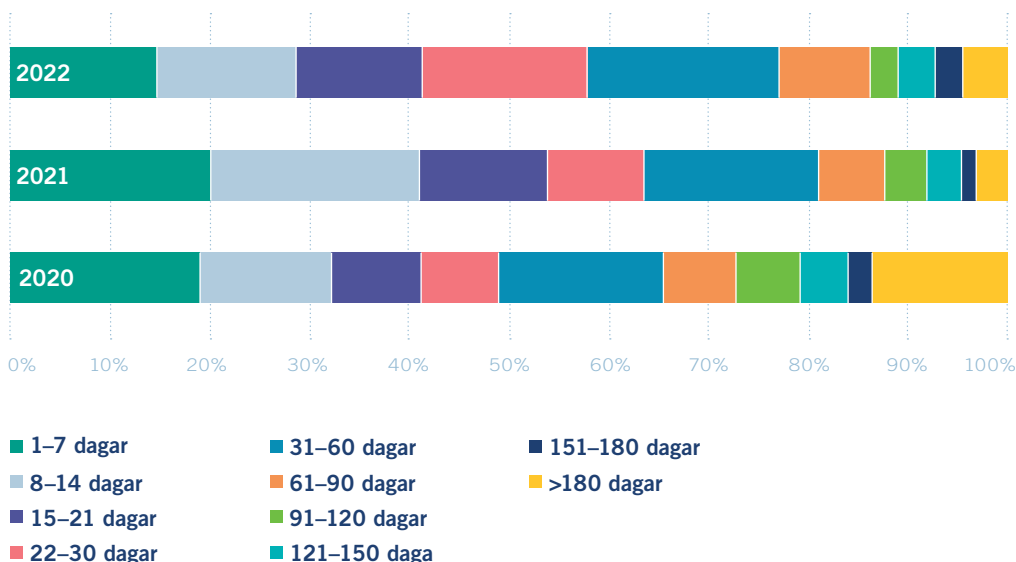
Að meðaltali bárust umboðsmanni 44 kvartanir í mánuði árið 2022. Langflestar á fyrsta fjórðungi ársins eða um og yfir 60 í mánuði. Fæstar voru þær á þriðja ársfjórðungi eða 105. Í desember fjölgaði kvörtunum skarpt frá næstu fimm mánuðum á undan. Þá bárust 49 en voru fæstar í júlí eða 31.

Af málunum 78 sem biðu afgreiðslu um áramót voru 46 til athugunar hjá umboðsmanni, 6 voru til umsagnar hjá þeim sem kvartaði og beðið var svara frá stjórnvöldum í 26 málum. Á liðnu ári var tæplega 60% kvartana lokið innan mánaðar frá því að þær bárust, tæplega 80% innan tveggja mánaða og nálægt 90% á þremur mánuðum.

Fjöldi álita var sá sami og árið á undan. 61 mál leiddi til álits en þar sem í einu tilfelli voru þrjú mál sameinuð í eitt álit urðu álitin 59. Þriðjungur álitanna var

2022	Innkomin mál	Afgreidd mál	Hjá UA í lok mán.
Jan	62	39	129
Feb	56	72	113
Mar	59	44	128
Apr	33	55	106
Maí	37	51	92
Jún	54	62	84
Júl	31	4	111
Ágú	35	37	109
Sep	39	50	98
Okt	37	50	85
Nóv	36	51	70
Des	49	41	78
Samt.	528	556	

Afgreiðslutími kvartana 2020–2022



án tilmæla til stjórnvalda en þau fela, líkt og álit með tilmælum, einnig í sér niðurstöðu sem af einhverjum ástæðum hefur almenna þýðingu eða leiðbeiningargildi.

Stjórnvöld leiðréttu reglulega ákvarðanir sínar eða taka mál upp aftur í kjölfar fyrirspurna umboðsmanns. Sú var raunin í 9% tilfella árið 2022. Þannig var 41 mál leiðrétt og 9 endurupptekin eftir að grennslast var fyrir um málin vegna kvartana. Þetta er áþekkur fjöldi og hlutfall og árið áður.

Afgreiðsla mála

Afgreiðsla	2022	2021
Álit (<i>þar af 20 án tilmæla</i>)	59 (10,6%)	59/27(10,0%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	15 (2,7%)	15 (2,5%)
Fellt niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds (<i>þar af 41 eftir leiðréttingu stjórnvalds og 9 eftir endurupptöku</i>)	72 (13%)	104 (17,5%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	16 (2,9%)	21 (3,5%)
b. Dómsathafnir	8 (1,4%)	3 (0,5%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	26 (4,7%)	17 (2,9%)
d. Annað	4 (0,7%)	5 (0,8%)
Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	113 (20,3%)	100 (16,9%)
Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	10 (1,8%)	10 (1,7%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	233 (41,9%)	259 (43,7%)
Samtals	556	593

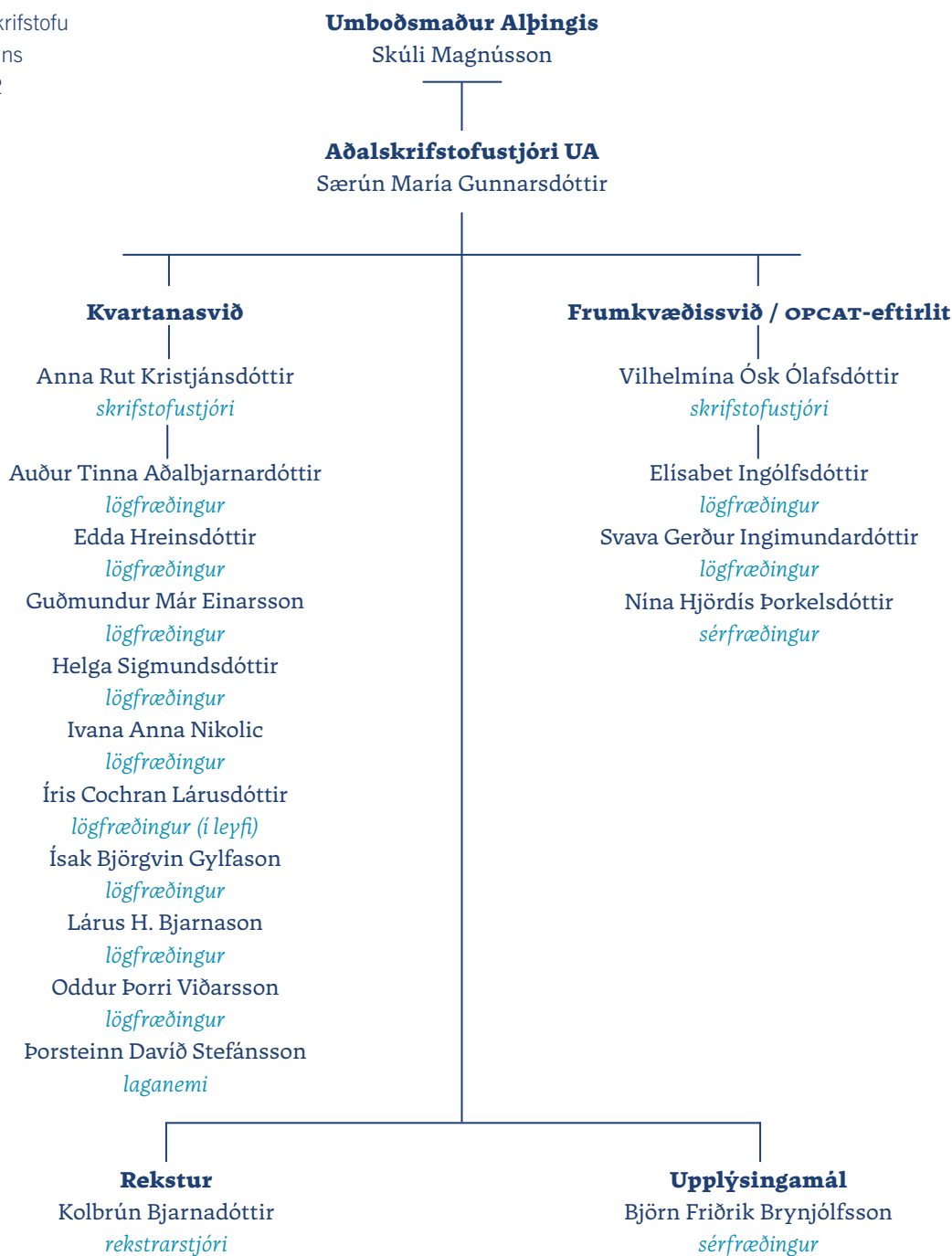
2.2**Frumkvæðismál og OPCAT**

Átján frumkvæðismál voru stofnuð á árinu og tíu þeirra jafnframt lokið, þar af þremur með álit. Þá var fjórum eldri málum einnig ráðið til lykta. Sex málum lauk í kjölfar upplýsinga frá stjórnvöldum um að aðhafast yrði með einhverjum tilteknum hætti í þeim. Þegar þannig háttar til er áfram fylgst með framgangi málsins og gripið í taumana ef þurfa þykir. Í fimm tilfellum var svo ekki talið tilefni til að aðhafast frekar í kjölfar skýringa stjórnvalda.

Farið var í sex heimsóknir á grundvelli OPCAT-eftirlits umboðsmanns, þar af tvívegis á Litla-Hraun, og gefnar út fjórar skýrslur. Hinar eftirlitsheimsóknir ársins voru í fangelsið á Kviabryggju, í fangageymslur lögreglunnar á Norðurlandi eystra bæði á Akureyri og Siglufirði, geðdeild Sjúkrahússins á Akureyri og öryggisvistun á vegum Akureyrarbæjar.

Þræðir frumkvæðismála og OPCAT-eftirlitsins tvinnast oft saman. Má þar t.d. nefna athugun á afmörkuðum atriðum vegna fyrirkomulags brottvísunar útlendinga úr landi. Þá hóf Landspítali skoðun á verklagi, vegna útiveru nauðungarvastaðra sjúklinga í geðþjónustu á deild 33A, eftir fyrirspurn frá umboðsmanni sem send var í kjölfar ábendingar um málið.

 Skipurit skrifstofu
umboðsmanns
í árslok 2022





Viðfangsefnin

Helstu verkefni umboðsmanns
Alþingis árið 2022

3

Um hvað fjalla málin?

3.1

Inngangur

Eins og jafnan var stærsti málaflokkur ársins 2022 vegna tafa á afgreiðslu mála eða erinda af hálfu stjórnvalda, eða alls 75 mál sem gera 14% skráðra mála eins og undanfarin tvö ár. Aðrir stórir málaflokkar voru málefni opinberra starfsmanna (10%) og mál vegna skatta og gjalda (8%), meðferð og afgreiðsla beiðna um aðgang að gögnum og upplýsingum (6%), almannatryggingar (6%) og heilbrigðismál (5%).

Að frátöldum flokki heilbrigðismála eru þetta allt málaflokkar sem hefð er fyrir að séu meðal þeirra fyrirferðarmestu í starfsemi umboðsmanns. Aðrir vaxandi málaflokkar eru fullnusta refsinga (4%), skipulags- og byggingarmál (4%) og málefni fatlaðs fólks (3%).

Alhengustu umkvörtunarefni sem umboðsmanni bárust árið 2022.

I.	Málshraði	2022	14%
		2021	14%
II.	Opinberir starfsmenn	2022	10%
		2021	11%
III.	Skattar og gjöld	2022	8%
		2021	7%
IV.	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	2022	6%
		2021	4%
V.	Almannatryggingar	2022	6%
		2021	8%
VI.	Heilbrigðismál	2022	5%
		2021	6%

3.2

Málshraði

Árlega berast umboðsmanni fjöldi kvartana og ábendinga sem og fyrirspurnir sem tengjast með einum eða öðrum hætti töfum og málshraða hjá stjórnvöldum. Þegar umboðsmanni berast kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála, fyrir liggur að mál hefur verið til meðferðar í nokkurn tíma og sá sem í hlut á hefur ítrekað erindi sitt hefur almennt verið farin sú leið að spyrjast fyrir hjá stjórnvaldinu um hvað líði afgreiðslu viðkomandi máls. Í flestum tilvikum bregst stjórnvaldið við og afgreiðir málið eða gefur skýringar á því hvað hafi valdið töfunum og hvenær ráðgert sé að afgreiða málið.

Í þessu sambandi athugast að í fyrirspurn umboðsmanns um stöðu máls felast ekki tilmæli um annað en að veita umbeðnar upplýsingar innan tilgreinds frests nema það sé sérstaklega tekið fram. Þar má fyrst nefna að ekki á að veita þeim málum sem umboðsmaður spyrst fyrir um sérstakan forgang umfram önnur sambærileg mál sem eru til meðferðar hjá stjórnvaldi. Sé málið einfaldlega í vinnslu og skýringar, réttlættar eða ekki, á afgreiðslutíma þess eru það þær upplýsingar sem á að veita umboðsmanni sem ákveður að þeim fengnum hvernig hann bregst við. Ef fyrirspurn umboðsmanns verður til þess að það uppgötvast að mál eða erindi hefur mislagst eða að engar haldbærar skýringar eru á því að það hefur ekki hlotið afgreiðslu ber stjórnvaldi þó að sjálfsgöðu að leggja það í farveg og leiðir það af reglum stjórnsýsluréttarins. Í annan stað verður að leggja áherslu á að stjórnvöld virði þann frest sem umboðsmaður veitir þeim til svara, sem almennt eru tvær vikur. Ef skráning og utanumhald gagna er viðhlítandi ætti það almennt ekki að vera erfiðleikum bundið. Stundum gæti misskilnings um að afgreiða þurfi málið áður en umboðsmanni er svarað. Það leiðir þó fyrst og fremst til þess að kvörtunarmálið hjá umboðsmanni tekur lengri tíma en nauðsynlegt er. Í einhverjum tilvikum þarf mikla eftirgangsmuni, stundum í formi bæði bréfa og símtala, til að fá fram upplýsingar og vekur það eðli máls samkvæmt upp spurningar um hvað valdi.

☞ Mál nr. [11771/2022](#)
[11772/2022](#)

Í málum nr. 11771/2022 og 11772/2022 var kvartað yfir töfum á afgreiðslu bótanefndar samkvæmt lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Umboðsmaður spurðist fyrst fyrir um stöðu málanna 11. ágúst 2022. Fyrirspurnin var ítrekuð þrisvar sinnum bréfliga og þegar það bar ekki árangur með símtali skrifstofustjóra við starfsmann nefndarinnar og síðar umboðsmanns við formann hennar. Svör um afgreiðslu málanna bárust loks 30. nóvember og 12. desember 2022 en þá höfðu liðið sextán mánuðir frá því að umsóknir um bætur voru lagðar fram. Um nokkurt skeið hafði borið á því hjá nefndinni að fyrirspurnum umboðsmanns væri ekki svarað fyrir en mörgum mánuðum eftir veittan frest og þá án þess að upplýst væri um að tafir yrðu á svörum nefndarinnar eða að óskað væri eftir lengri fresti. Þá höfðu kvartanir til umboðsmanns borið með sér að afgreiðslutími nefndarinnar væri langur. Í ljósi þessa og upplýsinga sem nefndin veitti um starfsskilyrði sín taldi umboðsmaður

→ [Dómsmálaráðu-
neytið beðið um
skýringar vegna starfs-
háttá bótanefndar](#)

uppi vísbendingar um að fyrir hendi væri almennur vandi í starfsemi hennar og starfsháttum sem og hugsanlegir annmarkar á starfsumgjörð og starfsháttum. Hann ritaði því dómsmálaráðherra bréf og óskaði eftir viðbrögðum ráðuneytis hans, sjá nánar í frétt á vefsíðu umboðsmanns.

☰ Mál nr. [11765/2022](#)
☰ Mál nr. [11410/2021](#)

Meðal annarra tilvika þar sem málshraði stjórnvalda var til athugunar má nefna mál nr. 11765/2022, sem varðaði veitingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar sem þegar hafði verið samþykkt og mál nr. 11410/2021 sem varðaði boðun í afplánun.

3.3

Opinberir starfsmenn

Ráðningar og skipanir í opinber störf og embætti

Að baki reglum um ráðningar og skipanir í opinber störf og embætti búa meðal annars grunnsjónarmið um jafnræði borgaranna og gegnsæi sem aftur eru mikilvægur þáttur í forvörnum gegn spillingu. Á það getur reynt með ýmsum hætti í ráðningarferli. Þannig ætti þeim sem fara með veitingarvald í opinberri stjórnsýslu að vera vel kunnar reglur um auglýsingaskyldu sem fela í sér að öllum þeim er áhuga kunna að hafa á opinberri stöðu skuli veitt tækifæri til að sækja um hana. Aðferðir eins og „hausaveiðar“ sem tíðkast á einkamarkaði rúmast almennt illa innan þessara reglna. Auglýsingaskylda á að veita stjórnvöldum betri kost á færum og hæfum umsækjendum enda gildir sú regla að ráða eigi hæfasta umsækjandann.

☰ Mál nr. [11835/2022](#)

Í máli nr. 11835/2022 hætti Samgöngustofa, að undangengnu ráðningarferli, við að ráða í auglýst starf, eins og stofnuninni er heimilt að gera ef sú ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Nokkru síðar var þó ráðið í starfið til tveggja ára án auglýsingar. Samkvæmt skýringum Samgöngustofu hafði forstjóri Samgöngustofu „fengið veður af“ því að sá sem um ræddi væri að hugsa sér til hreyfings úr starfi hjá fyrirtæki á einkamarkaði og átt nokkur samtöl við hann sjálfur. Umboðsmaður taldi ekki hafa verið heimilt að ráða í starfið án þess að auglýsa það fyrst laust til umsóknar á ný enda hefðu engar undanþágur frá auglýsingaskyldu átt við.

Auglýsing um laust opinbert starf felur í sér formlega og opinbera tilkynningu um að stjórnvaldið hafi hafð sérstakt stjórnsýslumál sem miði að því að ráða í starfið. Af sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti leiðir að auglýsingar um laus opinber störf eiga að vera eins skýrar og glöggar að efni til og kostur er. Samkvæmt þessu eiga borgararnir almennt að geta gert sér grein fyrir af lestri starfsauglýsingar hvaða skilyrði þeir þurfi að uppfylla til að koma til greina og

hvort þeir hafi þá áhuga á að sækja um starfið. Slíkt er til þess fallið að tryggja jafnræði borgaranna til opinberra starfa og þá hagsmuni hins opinbera að ná til þeirra hæfustu. Mikilvægt er því að efni, orðalag eða framsetning auglýsingar um opinbert starf sé ekki með þeim hætti að vekja rangar væntingar um að eðli starfsins eða mat á umsækjendum verði annað en ætlunin er.

☰ Mál nr. [11531/2022](#)

Í máli 11531/2022 taldi umboðsmaður að starfsheiti í auglýsingu á starfi sjúkraliða hefði getað gefið tilefni til misskilnings um þær kröfur sem gerðar voru til umsækjenda og þá þannig að sumir kynnu að hafa talið að gerð væri ríkari krafa til menntunar en raunin var. Umboðsmaður benti á að möguleg afleiðing kynni að hafa verið sú að einhverjir sem uppfylltu tilgreindar hæfnikröfur hefðu horfið frá því að sækja um starfið þar sem þeir hefðu ekki framhaldsmenntun.

Hæfisreglum stjórnsluréttarins er ætlað að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir stjórnvalda og almenningur geti treyst því að leyst sé úr málum á hlutlægan hátt, þ. á m. með tilliti til jafnræðisreglna. Allir þeir sem koma að undirbúningi og ákvörðunartöku um veitingu opinberra starfa og embættar verða að gæta að hæfi sínu.

☰ Mál nr. [11643/2022](#)

Í máli nr. 11643/2022 hafði fiskistofustjóri lýst sig vanhæfan til meðferðar ráðningarmáls þar sem tengdasonur hans var meðal umsækjenda. Honum láðist hins vegar að tilkynna um vanhæfi sitt til matvælaráðherra með það fyrir augum að ráðherra setti hæfan staðgengil til að fara með þau verkefni sem honum voru ætluð vegna ráðningarmálsins. Hefði það þá m.a. komið í hlut staðgengilsins að taka afstöðu til þess hvort aðrir starfsmenn en fiskistofustjóri væru vanhæfir til meðferðar málsins.

Undanfarin ár hefur það færost í vöxt að við ráðningar og skipanir í opinber störf og embætti leggi hæfnisnefndir mat á umsækjendum og veiti álit sitt á þeim. Sem dæmi má nefna að ráðherra skal skipa í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra að fengnu mati ráðgefandi hæfnisnefndar, sbr. 18. og 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, og ráðherra getur falið ráðgefandi hæfnisnefnd að meta hæfni umsækjenda um starf forstöðumanns, sbr. 39. gr. b í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Niðurstöður ráðgefandi hæfnisnefnda binda ekki hendir ráðherra og honum getur t.a.m. verið skylt að veita umsækjendum kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um mat nefndar eftir andmælareglu 13. gr. stjórnslulaga áður en hann tekur ákvörðun. Slík málsmeðferð getur leitt til þess að ráðherra ákveði að velja annan umsækjanda en þann sem nefndin hefur metið hæfastan. Við þær aðstæður verður að gæta

Mál nr. [11284/2021](#)

að því að lagður sé fullnægjandi grundvöllur að þeirri ákvörðun. Dæmi um þetta er mál nr. 11284/2021 þar sem umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við að dómsmálaráðherra hefði skipað annan mann í lögreglustjóraembætti en þann sem ráðgefandi matsnefnd hafði metið hæfastan.

Stjórnunarúrræði forstöðumanna

Auk mála sem snúa að upphafi starfs og starfslokum berast umboðsmanni ýmis erindi og kvartanir sem lúta að starfssambandi opinberra starfsmanna og embættismanna við stjórnendur. Þegar kvartanir beinast að beitingu forstöðumanna á stjórnunarúrræðum, eins og áminningu, hefur umboðsmaður lagt áherslu á að hann sé ekki í sömu stöðu og forstöðumaður til að leggja mat á hvort tilefni hafi verið til að grípa til þeirra. Jafnframt hefur umboðsmaður talið að forstöðumenn hafi nokkurt svigrúm til mats að þessu leyti. Hins vegar hefur verið haft að leiðarljósi að kanna hvort ákvarðanir byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, séu reistar á fullnægjandi grundvelli og samræmist þeim efnis- og málsmeðferðarreglum sem kunna að eiga við. Þar verður þó að hafa í huga að stjórnunarúrræði eru af ýmsum toga og ekki öll þeirra teljast til stjórnvaldsákvarðana. Af því leiðir að um beitingu þeirra gilda ekki í öllum tilvikum málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga.

Mál nr. [11466/2022](#)

Í máli nr. 11466/2022 kvartaði framhaldsskólakennari yfir því hvernig skólameistari brást við bloggskrifum hans um nafngreindan mann. Skólameistari hefði m.a. lýst óánægju með skrifin á fundi með viðkomandi og fjallað um þau í tölvubréfi til starfsmanna, nemenda og foreldra. Umboðsmaður taldi að með tölvubréfinu hefði skólameistari brugðist við máli sem var umtalað í skólasamfélaginu og hann taldi að kynni að hafa þýðingu fyrir þau gildi sem skólinn stæði fyrir. Yrði ekki annað ráðið en að sú afstaða, sem skólameistari tjáði í tölvubréfinu, m.a. með vísan til fjölbreytileika nemendahópsins svo og virðingar og stuðnings við nemendur, hefði verið í samræmi við skyldur hans. Þá hefði skólameistari ekki veitt viðkomandi formlega áminningu í starfi eða bannað honum framvegis að tjá sig að viðlögðum slíkum afleiðingum. Hann taldi því ekki efni til að líta svo á að skólameistari hefði farið út fyrir heimildir sínar þannig að tjáningarfrelsi kennarans hefði verið takmarkað með ólögætum hætti.

Mál nr. [11188/2021](#)

Í máli nr. 11188/2021 kvartaði grunnskólakennari yfir „formlegu leiðbeinandi samtali“. Umboðsmaður benti á að samkvæmt lögum um grunnskóla væri skólastjóri grunnskóla forstöðumaður hans. Hann stjórnaði skólanum, veitti faglega forustu og bæri ábyrgð á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn. Skólastjóra grunnskóla væri því heimilt, eftir atvikum í samráði við sveitarfélagið, að taka ákvarðanir um

starfsemi skólans innan ramma laganna á grundvelli stjórnunarheimilda sinna. Umboðsmaður taldi að hvorki yrði litið svo á að formlegt leiðbeinandi samtal á grundvelli verklagsreglna sveitarfélagsins væri stjórnvaldsákvörðun né að með því að boða til slíks samtals hefði verið ákveðið að hefja meðferð stjórnsýslumáls. Um væri að ræða verklag sem sveitarfélagið og skólastjórinn hefðu svigrúm til að ákveða á grundvelli stjórnunarheimilda sinna. Taldi hann því ekki efni til að gera athugasemdir við þá stjórnsýslu sem kvartað var yfir.

Skipun og starfslok embættismanna

Reglur laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um skipunartíma og lausn eiga að tryggja embættismönnum ákveðið öryggi í starfi umfram þá opinberu starfsmenn sem ráðnir eru samkvæmt ráðningarsamningi. Réttarreglur um embættismenn leggja hins vegar í ýmsu tilliti á þá ríkari skyldur. Lög gera t.d. ekki ráð fyrir því að embættismaður geti einhliða lokið starfssambandi heldur er gengið út frá því að stjórnvald veiti honum lausn þegar hennar er löglega beiðst. Þótt ekki sé loku fyrir það skotið að einhverjum yfirlýsingum, athöfnum eða athafnaleysi embættismanns verði jafnað til einhliða lúkningar starfssambands, verður almennt að leggja til grundvallar að skipun ljúki ekki án formlegrar tilkynningar veitingarvaldshafa um lausn embættismanns.

📄 Mál nr. [10929/2021](#)

Í máli nr. 10929/2021 hafði formaður úrskurðarnefndar velferðarmála tilkynnt skipuðum nefndarmanni að litið væri svo á að hann hefði sagt starfi sínu lausu án þess að félagsmálaráðuneytið teldi tilefni til að aðhafast vegna þess. Eftir að nefndarmaðurinn leitaði til umboðsmanns tók ráðuneytið málið til meðferðar og veitti nefndarmanninum lausn frá embætti degi áður en skipunartími hans rann út án þess þó að leggja málið í þann lögbundna farveg að veita honum lausn um stundarsakir og vísa máli hans til rannsóknar nefndar sérfróðra manna áður en ákvörðun var tekin um hvort honum skyldi veitt lausn að fullu. Í því sambandi var vísað til þess að nefndarmaðurinn hefði ekki sinnt boði yfirmanns um að mæta til vinnu og teldist því ekki hafa verið „í starfi“ þegar honum var veitt lausn. Umboðsmaður taldi að jafnvel þótt á það yrði fallist veitti það eitt og sér ráðuneytinu ekki heimild til að víkja frá þeim málsmeðferðarreglum sem ætlað væri að tryggja réttaröryggi og sjálfstæði embættismanna. Hann taldi jafnframt að ráðuneytið hefði brugðist eftirlitskyldum sínum með því að grípa ekki án tafar til ráðstafana þegar ljóst hefði verið að formaðurinn hefði farið út fyrir valdsvið sitt með því að taka ákvörðun um starfslok nefndarmannsins, hvort heldur sem væri í formi leiðbeininga til formanns nefndarinnar eða undirbúningi að ákvörðun um lausn nefndarmannsins um stundarsakir.

Persónuleikapróf á ensku

Íslenska er þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi. Verður því að ganga út frá að íslenska sé notuð hvarvetna í opinberri sýslu, jafnt skriflegum sem munnlegum samskiptum, og á það m.a. við um ráðningarferli vegna opinberra starfa og embætta, nema málefnalegar ástæður standi til annars.

📄 Mál nr. [11505/2022](#)

Í máli nr. 11505/2022 var kvartað yfir skipun í stöðu varðstjóra hjá lögreglustjóra-embætti og laut kvörtunin m.a. að persónuleikaprófi á ensku sem var lagt fyrir umsækjendur. Umboðsmaður taldi að með því að leggja persónuleikapróf á ensku fyrir umsækjendur án íslensks hliðartexta hefði reynt að nokkru leyti á hversu gott vald umsækjendur höfðu á sérhæfðum orðaforða erlends tungumáls sem hefði verið umfram auglýstar tungumálakröfur og væri ekki í málefnalegum tengslum við rækslu varðstjórarstarfsins. Við mat á því hvort aðstæður hefðu verið þannig að þær kynnu að falla undir undantekningu frá þeirri meginreglu að nota íslensku, vegna þess að þýðing prófs og próflykils var ekki til staðar, skipti máli hve brýn nauðsyn hefði verið á fyrirlögn persónuleikaprófsins. Umboðsmaður taldi að út frá markmiðum þess að leggja prófið fyrir, eins og þeim var lýst af hálfu lögreglustjóra, yrði ráðið að lögreglustjóri hefði átt aðra kosti við lokamat á persónulegum eiginleikum umsækjenda.

3.4

Skattar og gjöld

Mál sem falla í flokkinn *skattar og gjöld* eru yfirleitt fjölbreytt. Í gegnum tíðina hafa umboðsmanni þannig borist ýmis mál sem snúa að álagningu eða innheimtu skatta, töku þjónustugjalda og gjaldtöku fyrir opinbert eftirlit. Árið 2022 vakti athygli hversu hátt hlutfall þessara mála, nær þriðjungur, snýr að álagningu stöðubrotagjalda í Reykjavík og er það í samræmi við þróun í þeim málum árið áður. Í því sambandi er áhugavert að sjaldnast fer á milli mála að álagning gjaldsins er í samræmi við lög. Algengastar eru kvartanir yfir stöðubrotagjaldi sem lagt er á þegar bifreið hefur verið lagt öfugt við akstursstefnu. Sú regla er alls ekki ný af nálinni en stöðuverðir lögðu aftur á móti ekki á gjald vegna brota á henni fyrir en að liðnum aðlögunartíma eftir gildistöku nýrra umferðarlaga 1. janúar 2020. Fram að því var eftirlit í höndum lögreglu og viðurlög í formi sekta. Hins vegar hafa jafnframt borist kvartanir þar sem uppi er meiri vafi um heimildir Bílastæðasjóðs, s.s. með tilliti til þess á hvaða svæði bifreiðunum er lagt en um það var m.a. fjallað í málum nr. 11402/2021 og 11540/2022. Án þess að umboðsmaður hafi gert sérstaka rannsókn á því hvað veldur þessum fjölda kvartana er líklegt að þar hafi einhverja þýðingu, auk framangreindrar breytingar á umferðareftirliti, að Bílastæðasjóður virðist gæta að því að leiðbeina fólki um að það geti leitað til umboðsmanns ef það telur sig beitt rangsleitni.

📄 Mál nr. [11402/2021](#)
[11540/2022](#)

3.5

Aðgangur að gögnum og upplýsingum

Flestar kvartanir sem berast umboðsmanni vegna afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum og upplýsingum varða réttindi fólks samkvæmt reglum stjórnslulaga og upplýsingalaga þar að lútandi. Ekki falla þó öll gögn opinberra aðila undir þessar lagareglur og má þar t.d. nefna að upplýsingalög gilda ekki um rannsókn sakamáls eða saksókn. Oftast liggur fyrir með skýrum hætti hvort gögn sem fólk óskar eftir að fá afhent teljist til gagna sakamáls en upp geta komið markatilvik.

📄 Mál nr. [11736/2022](#)

Í máli nr. 11736/2022 var fjallað um frávisun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á kærnu vegna sýnunar skattrannsóknarstjóra við beiðni um aðgang að tilteknum gögnum á þeim grundvelli að þau lytu að rannsókn sakamáls. Umboðsmaður taldi að leggja yrði til grundvallar að meginmarkmið rannsóknar skattrannsóknarstjóra samkvæmt þágildandi reglum hefði verið að afla sönnunargagna í málum vegna brota á skattalöggjöfni og undirbúa mögulega refsimeðferð skattaðila af því tilefni. Rannsókn lögreglu á tilteknu máli sem skattrannsóknarstjóri vísaði til hennar í framhaldi af stjórnslurannsókn hefði þannig að meginstefnu lotið að sömu málsatvikum og réttargrundvelli. Þá yrði að miða við að gögn stjórnslumálsins hefðu sjálfkrafa orðið hluti sakamálarannsóknarinnar. Í ljósi þessara efnislegu tengsla við rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi og meginmarkmiðs stjórnslurannsóknar skattrannsóknarstjóra taldi umboðsmaður að öllu jöfnu hefði borið að líta á þessa málsmeðferð embættisins sem „rannsókn sakamáls“ í skilningi upplýsingalaga. Hann taldi því ekki forsendur til að gera athugasemdir við að umrædd gögn lytu að rannsókn sakamáls í þessum skilningi og þar af leiðandi við frávisun nefndarinnar.

3.6

Heilbrigðismál

Flokkur heilbrigðismála stækkaði ört á meðan á sóttvarnarádstöfunum vegna COVID-19 stóð. Eftir að þeim var aflétt breyttist þetta raunar lítið en þó athugast að einhverjar þeirra kvartana sem bárust á árinu tengjast innbyrðis. Ýmist er þá staðan þannig að þær stafa frá sama einstaklingi eða eiga rætur að rekja til tengdra eða samkynja atvika. Kvartanir bárust t.d. vegna aðbúnaðar á bæði geðdeildum og hjúkrunarheimilum. Óháð lyktum einstakra kvörtunarmála hefur umboðsmaður slíkar athugasemdir einnig til hliðsjónar við almennt eftirlit sitt með aðstæðum frelsissviptra.

Nokkuð hefur reynt á inntak hugtaksins „heilbrigðisþjónusta“ þegar heilbrigðisstarfsmaður gefur út vottorð, álitserð, faglega yfirlýsingu eða skýrslu, en það verður að meta hverju sinni. Slíkt hefur síðan m.a. þýðingu um hvort notandi heilbrigðisþjónustunnar getur leitað til landlæknis með formlega kvörtun vegna vanrækslu eða mistaka við veitingu hennar.

☰ Mál nr. [11296/2021](#)

Í máli nr. 11296/2021 taldi umboðsmaður að vottorð sem öldrunarlæknir gaf út að beiðni héraðsdóms í tilefni af kröfu um sviptingu fjárræðis hefði verið liður í heilbrigðisþjónustu sem læknirinn veitti þeirri sem vottorðið varðaði. Til grundvallar þeirri afstöðu lá að læknirinn hafði haft viðkomandi til meðferðar um nokkurt skeið og byggt vottorðið á eigin athugunum og rannsóknum sem hann hafði látið framkvæma í því skyni að greina og meðhöndla sjúkdómsástand hennar. Jafnframt var höfð hliðsjón af því að ekki varð annað ráðið af vottorðinu en að læknirinn hefði talið skilyrði uppfyllt fyrir sviptingu sjálfræðis til að koma við lækni meðferð.

☰ Mál nr. [11493/2022](#)

Í máli nr. 11493/2022 taldi umboðsmaður aftur á móti ekki forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu landlæknis og heilbrigðisráðuneytisins að starfshæfnismat, sem trúnaðarlæknir vann að beiðni lögreglustjóra um lögreglumann, hefði ekki verið liður í veitingu heilbrigðisþjónustu. Þar hafði þýðingu að læknirinn hafði ekki haft lögreglumanninn til meðferðar eða veitt honum heilbrigðisþjónustu heldur var matið var unnið á grundvelli fyrirliggjandi gagna um heilsufar lögreglumannsins og skoðun læknisins í tilefni af beiðni lögreglustjóra.

☰ Mál nr. [11724/2022](#)
[11725/2022](#)
[11726/2022](#)
[11728/2022](#)

Einnig bárust fjórar kvartanir, mál nr. 11724/2022, 11725/2022, 11726/2022 og 11728/2022 sem lutu að frávisunum landlæknisembættisins á kvörtunum yfir matsgerðum heilbrigðisstarfsmanns sem voru unnar á grundvelli dómkvaðningar. Frávisanirnar höfðu ekki verið kærðar til heilbrigðisráðuneytisins og komu því ekki til efnislegrar skoðunar umboðsmanns.

3.7

Málefni fatlaðs fólks

Mál sem varða réttarstöðu og málefni fatlaðs fólks eru oft flókin viðreignar enda er ákvörðunartaka í þeim gjarnan matskennd og svigrúm stjórnvalda til nánari útfærslu með stjórnvaldsfyrirmælum og ákvörðunartöku jafnan verulegt. Það er þó ekki eingöngu efnisrétturinn sem er vandmeðfarinn heldur getur stjórnslukerfið sjálft verið flókið líkt og sum þeirra mála sem berast umboðsmanni bera með sér.

☰ Mál nr. [11765/2022](#)

Í máli nr. 11765/2022 var kvartað yfir því að ekki hefði enn fengist notendastýrð persónuleg aðstoð, sem Reykjavíkurborg hafði þegar samþykkt, þótt úrskurðarnefnd velferðarmála hefði lagt fyrir sveitarfélagið að hraða afgreiðslu málsins og veita samþykktu þjónustu svo fljótt sem auðið væri. Í svörum Reykjavíkurborgar til umboðsmanns kom fram að ekki væri unnt að upplýsa um hvenær fyrirhugað væri að þjónustan myndi hefjast þar sem það fjármagn sem væri til ráðstöfunar byggðist á samþykkttri fjárveitingu frá ríkissjóði.

Þegar umboðsmanni berast kvartanir vegna tafa hefur, þrátt fyrir að fyrir liggí úrskurður æðra setts stjórnvalds á þá leið að afgreiðsla máls hafi dregist óhæfilega, verið farin sú leið að spyrjast fyrir um það hjá sveitarfélaginu hvað liði afgreiðslu viðkomandi máls. Bregðist stjórnvaldið ekki við í tilefni slíkra fyrirspurna eru möguleikar umboðsmanns Alþingis til frekari viðbragða takmarkaðir enda hefur hann ekki réttarskipandi vald eða úrræði til að knýja á um afgreiðslu málsins. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið fer með sértækar eftirlitsheimildir vegna mál-efna fatlaðs fólks en getur fyrst og fremst veitt leiðbeiningar eða óbindandi álit. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála hefur lögum samkvæmt heimild til að grípa til tiltek- inna úrræða gagnvart sveitarfélögum en hefur þá almennu afstöðu að því sé aðeins unnt að taka mál til formlegrar umfjöllunar að fyrir liggja afstaða fyrrnefnda ráðuneytisins. Niðurstaða þessa máls varð því, þrátt fyrir það að viðkomandi hefði í höndum úrskurð úrskurðarnefndar velferðarmála um afgreiðslu málsins, að benda viðkomandi á að freista þess að leita til félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og síðan þyrfti ráðuneyti sveitarstjórnarmála eftir atvikum að bregðast við. Þessi ferill er langur, sérstaklega í ljósi þess að efni málsins varðar tafir á afgreiðslu.

3.8

Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð

Lögbundið markmið félagsþjónustu sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi íbúanna og stuðla að velferð á grundvelli samhjálp. Við framkvæmd félagsþjónustu skal einstaklingurinn hvattur til að bera ábyrgð á sjálfum sér og öðrum, sjálfsákvörðunarréttur hans virtur og hann styrktur til sjálfshjálp. Undir félagsþjónustu fellur fjölbreytt þjónusta af ýmsum toga, m.a. í húsnæðismálum. Þegar þjónusta er á einhvern hátt íþyngjandi fyrir notanda hennar þarf að huga vel að lagagrundvelli hennar og þeim heimildum og takmörkunum sem leiða af honum. Ákvarðanir sveitarfélaga um skilyrði fyrir búsetu í húsnæði á vegum þeirra kunna m.a. að hafa þýðingu um stjórnarskrárvarinn rétt manna til að stofna og halda heimili og verða þá að eiga sér stoð í lögum.

☰ Mál nr. 10572/2020

Í máli nr. 10572/2020 hafði Reykjavíkurborg gert það skilyrði fyrir úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis að leigutakar skyldu taka á móti starfsmanni sveitarfélagsins á heimili sínu tvisvar sinnum í mánuði. Skilyrðið kom fram í samningi sem var hluti leigusamnings fyrir húsnæðið og kom þar m.a. fram að færi leigutaki ekki að skilyrðum samningsins gæti húsaleigusamningurinn fallið tafarlaust úr gildi án undanfarandi uppsagnar eða riftunar. Umboðsmaður taldi að jafnvel þótt í heimsókn starfsmanna stjórnvalda inn á heimili kynni að felast þjónusta eða aðstoð væri um íþyngjandi ráðstöfun að ræða. Þótt Reykjavíkurborg hefði svigrúm við útfærslu og fyrirkomulag þeirrar þjónustu sem borginni væri skylt að veita á grundvelli laga, þ.m.t. við gerð húsaleigusamninga við útleigu félagslegs húsnæðis,

sætti það svigrúm þeim takmörkunum sem leiða mætti af þeim lögum sem gilda um slíka samningsgerð. Taldi umboðsmaður að ákvæði húsaleigulaga fælu ekki í sér heimild fyrir Reykjavíkurborg til að setja leigutökum það skilyrði að þiggja „eftirfylgd“ af þessu tagi og að samningurinn hefði verið ólögmaður.

3.9

Lögreglu- og sakamál

☰ Mál nr. [11359/2022](#)

Flest þeirra kvörtunarmála sem beinast að lögreglu og ákærvaldi varða ákvarðanir lögreglu um niðurfellingu mála. Í tilefni af einu slíku máli, nr. 11359/2022, sem varðaði líkamsárás, taldi umboðsmaður ástæðu til að taka fram að í slíkum tilvikum kynni að vera tilefni fyrir lögreglu að ganga úr skugga um hvort um endurtekna háttsemi kynni að vera að ræða sem gæti þá skoðast sem heimilisofbeldi samkvæmt viðeigandi ákvæði almennra hegningarlaga. Með tilliti til eðlis þeirra brota sem um ræddi og aðstæðna brotþola í slíkum málum væri ekki fullnægjandi í því efni að kanna eingöngu upplýsingar um aðra refsiverða háttsemi kærða í málaskrá.

3.10

Fullnusta refsinga

Biðtími eftir afplánun hefur verið nokkuð til umræðu að undanfögnu, m.a. vegna fyrningar refsidóma. Lagarök sem búa að baki reglum um fyrningu og brottfall dæmdrar refsingar eru m.a. að samfélagslegir hagsmunir standi síður til þess að þörf sé á að fullnusta refsingu eftir því sem lengri tími liður frá broti eða uppkvaðningu refsingar en ekki síst að fullnusta refsingar eftir langan tíma geti valdið mikilli röskun á lífi viðkomandi og aðstandenda hans. Við þessar aðstæður þarf að huga nánar að reglum sem gilda um upphafstímamark fyrningarfrests.

☰ Mál nr. [11410/2021](#)

Í máli nr. 11410/2021 taldi umboðsmaður að leggja yrði til grundvallar að refsidómi mætti fullnægja þegar hann væri endanlegur, svo sem vegna þess að almennur áfrýjunarfrestur væri liðinn, fallið hefði verið frá áfrýjun eða fyrir lægi dómur Hæstaréttar, enda leiddi ekki annað af dómsorði. Það var því álit umboðsmanns að það hefði ekki samrýmst lögum að miða upphaf fyrningar í máli manns sem hafði verið dæmdur til refsingar við það tímamark þegar dómur í málum hans bárust Fangelsismálastofnun frá ríkissaksóknara.

3.11

Börn

Stjórnsýsla sem lýtur að forsjá, lögheimili, búsetu og umgengni barna við forelda sína getur eftir atvikum komið til athugunar og umfjöllunar umboðsmanns. Eins og barnalögum og starfssviði umboðsmanns er háttað eru mál sem lúta að umgengni líklegri til að koma til umfjöllunar en önnur mál af þessum toga. Umgengnisréttur barns við foreldri sitt telst til grundvallarréttinda og nýtur verndar samkvæmt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Í því felst réttur til að umgangast með reglubundnum hætti það foreldri sitt sem það býr ekki hjá og halda við það persónulegum tengslum, enda sé það ekki andstætt hagsmunum þess. Umgengnisréttur barns og foreldris er gagnkvæmur. Þótt ekkert standi því formlega séð í vegi að barn sem hefur til þess aldur og þroska leiti sjálf til umboðsmanns Alþingis hafa þær kvartanir sem hingað til hafa borist verið lagðar fram af foreldrum. Hvað sem því líður er nálgun umboðsmanns í málum sem hafa áhrif á hagsmuni barna sem endranær sú að hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Í því felst m.a. að mikilvægt er að foreldrar hafi greiðan aðgang að skilvirkri málsmeðferð þannig að ákvörðun um umgengni liggji fyrir svo fljótt sem verða má.

☞ Mál nr. [11017/2021](#)

Í máli nr. 11017/2021 var til athugunar staðfesting dómsmálaráðuneytisins á ákvörðun sýslumanns um að vísa frá beiðni um úrskurð um umgengni við börn. Sú niðurstaða var einkum byggð á þeirri forsendu að ekki væri heimilt að úrskurða um umgengni án þess að höfðað hefði verið mál um fyrirbyggjandi ágreining um forsjá og lögheimili barnanna. Umboðsmaður benti aftur á móti á að í barnalögum væri sett fram það eina efnisskilyrði fyrir úrskurði sýslumanns um umgengni að barn ætti fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna og þá greindi á um umgengni. Ákvæði laganna yrði að skilja á þá leið að foreldrar gætu krafist úrskurðar sýslumanns um umgengni óháð hjúskapar- eða sambúðarstöðu sinni þegar þeir byggju ekki lengur saman. Sýslumanni bæri að úrskurða um umgengni foreldra við slíkar aðstæður ef búsetustaður þeirra væri ekki sá sami og barn hefði fasta búsetu hjá öðru þeirra.

3.12

Kosningar

☞ Mál nr. [11387/2022](#)

Tvær kvartanir bárust vegna framkvæmdar alþingiskosninga utan kjörfundar. Í öðru málinu, nr. 11387/2022, höfðu starfsmenn fangelsis ekki orðið við beiðnum fanga um að fá að greiða atkvæði á kjördag. Hann hafði hafið afplánun fyrir kjördag en eftir að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fór fram í fangelsinu. Að fenginni þeirri afstöðu dómsmálaráðuneytisins að annmarkar hefðu verið á meðferð málsins taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari athugunar að sinni hálfu.

☞ Mál nr. [11420/2022](#)

Í hinu málinu, nr. 11420/2022, kvartaði sjúklingur á Landspítala yfir því að hafa ekki fengið að greiða atkvæði innan veggja spítalans á kjördegi.

Þar sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hafði þegar farið fram taldi umboðsmaður ekki forsendur til athugasemda af sinni hálfum. Bæði þessi mál vöktu þó athygli umboðsmanns á tilteknum álitaeftum um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem kæmi til greina að taka til athugunar á almennum grundvelli.

☞ Mál nr. [11894/2022](#)

Einnig barst kvörtun, mál nr. 11894/2022, yfir niðurstöðu ríkissaksóknara um að staðfesta ákvörðun héraðssaksóknara um að vísa frá kærnu vegna ætlaðra brota við framkvæmd talningar atkvæða í Norðvesturkjördæmi við alþingiskosningarnar 25. september 2021. Umboðsmaður taldi ekki forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu og leit m.a. til þess að lagt hafði verið efnislegt mat á hvort unnt væri að heimfæra ætluð brot til refsilaga.

3.13

Landbúnaður

Eitt þeirra mála sem vakti athygli í opinberri umræðu á árinu 2022 varðaði lagareglur um umgang og beit búfjár.

☞ Mál nr. [11167/2021](#)

Í máli nr. 11167/2021 hafði landeigandi, sem stundaði skógrækt, farið fram á það við sveitarstjórn að hún sæi til þess að ágangsfé í landi hans yrði smalað og komið til eigenda á þeirra kostnaði. Erindinu var sýnjað og lögreglustjóri umdæmisins sýnjaði erindi sama efnis. Landeigandinn leitaði þá til ráðuneytis sveitarstjórnarmála sem taldi að þegar ekki væri skylt að hafa búfé í vörslu þyrfti umráðamaður lands að hafa friðað það til þess að umgengni búfjár um það væri bönnuð, ganga úr skugga um að vörslugirðingar uppfylltu kröfur og tilkynna sveitarfélaginu þar um. Umboðsmaður taldi hins vegar ljóst að reglur laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl. væru byggðar á þeim grunnrökum að umráðamaður lands þyrfti ekki að heimila öðrum þau afnot af landinu sem fælust í umgangi og beit búfjár í annarra eigu. Jafnframt mæltu reglurnar fyrir um verndarrétt hans við ákveðnar aðstæður, þ.e. annars vegar rétt hans til að leita til handhafa opinbers valds, sveitarstjórnar og eftir atvikum lögreglustjóra, og hins vegar bótarétt vegna tjóns af völdum ágangsfjár. Hefði ætlunin verið að gera breytingu á þessari réttarstöðu umráðamanns lands með yngri lögum, s.s. með þeirri takmörkun á eignarrétti hans að hann yrði að þola ágang búfjár annarra á eign sína eða nýti ekki fyrrgreinds verndarréttar, yrði að gera kröfu um að það yrði skýrlega ráðið af orðalagi og efni þeirra lagaákvæða sem til álita kæmu. Var þá höfð í huga sú krafa um lagaáskilnað sem leiðir af stjórnskipulegri vernd eignarréttinda.

Eftir að athugun málsins lauk taldi umboðsmaður atvik þess, svo og breytta samfélagshætti og landnýting á undanförunum áratugum, jafnframt gefa tilefni til þess að hugað yrði að endurskoðun þeirra réttarreglna sem fjallað var um í álitinu með það fyrir augum að réttarstaða allra hlutaðeigandi yrði skýrð. Hann sendi því matvælaráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga afrit af álitinu.

3.14

Tillaga um gjafsókn

Umboðsmaður getur lagt til við ráðherra að veitt verði gjafsókn í máli sem heyrir undir starfssvið umboðsmanns og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar. Í einu tilvikum ákvað umboðsmaður að nýta þessa heimild og lagði til við dómsmálaráðherra að veitt yrði gjafsókn til höfðunar dómsmáls.

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

Tilfni málhöfðunarinnar stafaði af því að fjármála- og efnahagsráðuneytið lýsti sig ósammála álitum setts umboðsmanns 30. desember 2020 í málum nr. 10343/2019 og 10475/2020 og ákvað að fylgja ekki þeim tilmælum sem hann beindi til þess. Málið varðaði ákvörðun ráðherra um laun fyrir störf viðkomandi sem forstöðumanns ríkisstofnunar. Tilmæli setts umboðsmanns lutu að því að taka erindi viðkomandi til nýrrar meðferðar kæmi fram beiðni þess efnis og leysa þá úr þeim í samræmi við sjónarmið sem komu fram í álitinu.

Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur verið litið svo á að einkum komi til greina að beita heimild til að leggja til að veitt verði gjafsókn í tilvikum þar sem hann hefur látið í ljós álit sitt á því að athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög og beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur, en stjórnvaldið hefur ekki farið að þeim, enda sé það þá jafnframt mat umboðsmanns að málið hafi almenna þýðingu.

3.15

Framkvæmd stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsluréttar**Rannsóknarreglan**

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Það fer þó eftir eðli máls og þeirri réttarheimild sem er grundvöllur ákvörðunar hvaða upplýsinga þarf að afla svo rannsókn máls teljist fullnægjandi. Þær efnisreglur sem ætlunin er að byggja ákvörðun á eru þannig ráðandi um hvaða upplýsinga þarf að afla. Þegar lög mæla t.d. fyrir um að tiltekin skilyrði þurfi að vera uppfyllt til ákvörðunar þarf að afla viðeigandi upplýsinga í samræmi við það.

☰ Mál nr. [11358/2021](#)

Í máli nr. 11358/2021 kvartaði læknir yfir sviptingu starfsleyfis og gerði m.a. athugasemdir við að landlæknir hefði ekki upplýst málsatvik nægilega fyrir fund þar sem kynnt var fyrirhuguð bráðabirgðasvipting starfsleyfisins. Í álitum umboðsmanns kemur fram að lögum samkvæmt hafi embætti landlæknis borið, áður en til bráðabirgðasviptingar kæmi, að staðreyna að ríkar ástæður væru til þess að ætla að skilyrði starfsleyfissviptingar væru fyrir hendi og töf á sviptingu gæti haft hættu í för með sér fyrir sjúklinga. Landlækni hafi því ekki borið að staðreyna með endanlegum hætti að skilyrði væru fyrir fullri sviptingu starfsleyfis heldur ganga úr skugga um hvort ríkar ástæður væru til þess að ætla að svo væri. Fyrir lá að landlækni höfðu borist gögn og upplýsingar, áður en til fundarins kom, frá fleiri

en einum aðila um hugsanleg brot í starfi auk þess sem embættið hafði aflað viðbótargagna af sjálfsdádum í því skyni að varpa frekara ljósi á málið. Lutu þessi gögn m.a. að skorti á faglegrri hæfni sem og hugsanlegum alvarlegum brotum gegn starfsskyldum, en hvert þessara atriða um sig gat verið grundvöllur starfsleypsiviptingar. Umboðsmaður gerði því ekki athugasemdir við rannsókn málsins að þessu leyti.

Rökstuðningur og skýrleikareglan

Að meginreglu getur aðili máls krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt þegar hún var tilkynnt. Í úrskurði æðra stjórnvalds í kærumáli þarf ávallt að koma fram rökstuðningur fyrir niðurstöðu málsins sem fullnægir efniskröfum stjórn-sýslulaga. Að baki reglum stjórn-sýslulaga um rökstuðning búa sjónarmið um réttaröryggi og traust almennings. Rökstuðningur er til þess fallinn að auka líkur á því að ákvörðun verði rétt þar sem þetta knýr á um það að stjórnvald vandi til undirbúnings og leysi úr máli á málefnalegan hátt. Jafnframt stuðlar rökstuðningur að því að aðili máls geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hefur orðið sú sem raun varð á og geti staðreynt að ákvörðun eigi sér stoð í lögum og sé í samræmi við þau. Stjórnvöld verða þar af leiðandi að haga orðalagi og framsetningu rökstuðnings þannig að þau atriði sem þar koma fram séu í eðlilegu samhengi við niðurstöðu málsins.

☞ Mál nr. [10675/2022](#)

Í máli nr. 10675/2022, hafði fyrirtækjaskrá sýnjað beiðni félags um skráningu tilkynningar um breytingu á heiti þess. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið staðfesti þá niðurstöðu með úrskurði. Í áliti umboðsmanns vegna málsins voru gerðar athugasemdir við að í úrskurðinum væri fjöldi lagaákvæða og sjónarmiða reifaður án þess að fyllilega væri skýrt hvaða þýðingu þau hefðu fyrir niðurstöðu málsins. Því hefði verið erfiðleikum bundið fyrir aðila málsins að gera sér grein fyrir efnislegum forsendum niðurstöðu ráðuneytisins og meta réttarstöðu sína með hliðsjón af því.

Skýrleikareglan, sem er ein af efnisreglum stjórn-sýsluréttarins, er nátengd reglum um rökstuðning. Í henni felst að ákvörðun verður að vera efnislega nægilega ákveðin og skýr svo málsaðili geti skilið hana og metið réttarstöðu sína. Til þess að ákvörðun teljist nægilega ákveðin verður stjórnvald að hafa tekið ótvíræða afstöðu til þess lagalega álitaefnis sem um ræðir, séu fyrir hendi fullnægjandi upplýsingar og önnur skilyrði til að fjalla um það efnislega. Í kröfunni um að ákvörðun sé nægilega skýr felst hins vegar m.a. að orðalag verður að vera nákvæmt og samhengi milli efnislegra forsendna og þeirra ályktana sem eru dregnar.

☰ Mál nr. 11471/2022

Í máli nr. 11471/2022 var til athugunar niðurstaða landlæknisembættisins vegna kvörtunar yfir ætlaðri vanrækslu og mistökum eða ótilhlýðilegri framkomu heilbrigðisstarfsmanna við veitingu heilbrigðisþjónustu og afgreiðsla heilbrigðisráðuneytisins á erindi viðkomandi vegna niðurstöðunnar. Eftir að hafa verið í frekari samskiptum við notanda heilbrigðisþjónustunnar og aflað gagna og greinargerðar frá heilsugæslunni sem um ræddi taldi landlæknisembættið að eðlilegra væri að líta á kvörtunina sem athugasemd vegna þjónustu á heilbrigðisstofnun. Því væri ekki tilefni til frekari rannsóknar eða eftirfylgni embættisins með tilliti til eftirlits- hlutverks þess. Umboðsmaður lagði þann skilning í fyrirbyggjandi samskipti landlæknis við notandann að farið hefði verið með erindi hans sem formlega kvörtun í samræmi við ákvæði laga um landlækni og lýðheilsu. Hann taldi hins vegar að úrskurður heilbrigðisráðuneytisins væri ekki að öllu leyti skýr hvað þetta varðaði og í raun ekki útilokað að skilja hann á þá leið að ráðuneytið hefði litið svo á að engin málsmeðferð á grundvelli þess lagaákvæðis hefði átt sér stað, þrátt fyrir þær leiðbeiningar og svör sem landlæknir hafði veitt notandanum við meðferð málsins. Umboðsmaður taldi að framsetning og orðalag í úrskurði ráðuneytisins hefði mátt vera í betra samræmi við skýrleikareglu stjórnýsluréttarins að þessu leyti.

Endurupptaka

Eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún verið tilkynnt á aðili máls rétt á því á grundvelli 24. gr. stjórnýslulaga að mál sé tekið til meðferðar á ný ef tilteknum skilyrðum er fullnægt. Þessi réttur sætir þó þeim takmörkunum að mál verður ekki tekið upp að nýju ef ár er liðið frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun eða honum var eða mátti vera kunnugt um breytingu á atvikum sem ákvörðun var byggð á, nema að fengnu samþykki frá öllum aðilum málsins og þegar veigamiklar ástæður mæla með því. Er þessu ætlað að viðhalda hæfilegri festu í stjórnýslu, koma í veg fyrir að verið sé að endurupptaka gömul mál sem erfitt er að upplýsa og stuðla að því að mál séu leidd til lykta svo fljótt sem unnt er. Þegar óskað er eftir endurupptöku á grundvelli ólögfesta reglna stjórnýsluréttarins gilda þessar takmarkanir ekki samkvæmt orðanna hljóðan en þó verður að líta svo á að skyldur stjórnvalds til að fjalla á ný um mál á slíkum grundvelli séu ekki ótímabundnar. Við mat á því hvort uppfyllt séu skilyrði til endurupptöku kunna tómlætissjónarmið þannig að hafa þýðingu, t.d. við þær aðstæður að ljóst er að aðili hefur ekki hagsmuni af endurupptöku máls þar sem hugsanleg krafa hans teldist fyrnd þótt fallist væri á sjónarmið hans með nýrri ákvörðun. Þótt ekki sé útilokað að stjórnvaldi sé rétt að líta til almennra sjónarmiða, svo sem fordæmisgildis máls, verður að öðru leyti að miða við að mat á því hvort „veigamiklar ástæður“ mæli með endurupptöku þess, eða hvort skylt sé að taka það upp á ólögfestum grunni, lúti einkum að því hversu sannfærandi rök hafi verið leidd að því að þörf sé á endurskoðun með tilliti til þess hvort líklegt sé að ákvörðun verði breytt eða hún afturkölluð.

☒ Mál nr. [11308/2021](#)
[11312/2021](#) [11315/2021](#)

Í málum nr. 11308/2021, 11312/2021 og 11315/2021 var kvartað yfir þremur úrskurðum úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem nefndin staðfesti ákvarðanir Tryggingastofnunar um að sýnja beiðnum um að endurupptaka mat á örorku. Einkum var vísað til þess að lengri tími en eitt ár hefði liðið frá umræddum örorkumötum þar til óskað hefði verið eftir endurupptöku og ekki væru fyrir hendi veigamiklar ástæður sem mæltu með því að endurupptaka þau. Umboðsmaður taldi að almennt skipti mestu við mat á skilyrðum fyrir endurupptöku hvort sýnt hefði verið fram á að þörf væri á að fjalla aftur um viðkomandi mál, t.d. vegna þess að með nýjum upplýsingum eða röksemdum hefðu verið leiddar að því líkur að upphafleg ákvörðun hefði verið röng. Hvergi hefði verið vikið að þessum sjónarmiðum í úrskurðunum heldur hefði mat nefndarinnar takmarkast við að hugsanlegar kröfur þeirra væru að mestu leyti, eða að hluta, fyrndar og málin hefðu ekki fordæmisgildi eða snertu mikilsverða hagsmuni viðkomandi. Í því sambandi benti umboðsmaður á að þótt það kynni að leiða til sýnunar við beiðni um endurupptöku að hugsanlegar kröfu málsaðila væru að öllu leyti fyrndar samræmist það almennt ekki sjónarmiðum um réttarvernd borgaranna að lita svo á að aðili hefði ekki hagsmuni af endurupptöku máls þegar hugsanleg krafa hans væri að hluta til fyrnd. Var það álit umboðsmanns að úrskurðir nefndarinnar hefðu ekki verið í samræmi við lög.

Rafræn stjórnsýsla

Eins og vikið er að í inngangi þessarar skýrslu hafa á síðustu árum komið upp áskoranir vegna upptöku rafrænnar stjórnsýslu. Til viðbótar því sem áður greinir er þó rétt að halda því til haga að í stjórnsýslulögum er að finna sérstakan kafla um rafræna meðferð stjórnsýslumála sem fyrir löngu hefur slitið barnsskónum. Reglurnar sem þar er að finna eru almennar og eiga fullum fetum við um þær nýjungar sem stjórnvöld eru smám saman að tileinka sér nema annað leiði skýrlega af öðrum lögum enda fela reglur stjórnsýslulaga í sér lágmarkskröfur sem eru gerðar til opinberrar stjórnsýslu. Auk þeirra meginreglna sem þar er að finna, s.s. um tæknilegt hlutleysi og frelsi borgaranna til að kjósa samskipti eftir öðrum leiðum en rafrænum, fela sumar reglurnar í sér nánari útfærslu að þessu leyti. Í 3. mgr. 35. gr. laganna kemur t.d. fram að stjórnvald geti ákveðið hvaða kröfum gögn, sem það móttækur með rafrænum hætti, þurfa að fullnægja og geti meðal annars áskilið að gögn sem það móttækur skuli sett fram á sérstökum rafrænum eyðublaðum. Þá skuli veita staðlaðar leiðbeiningar um útfyllingu eyðublaðsins og þær kröfur sem stjórnvald geri. Ákvæðið felur þannig í sér sérgreinda leiðbeiningarreglu sem þeir sem hanna rafræn kerfi stjórnsýslunnar og vinna við þau verða að kunna skil á. Fullnægi erindi ekki þessum kröfum er stjórnvaldi rétt að leiðbeina málsaðila og óska eftir því að hann fylli réttilega út eyðublað, veiti að öðru leyti nauðsynlegar upplýsingar eða uppfylli önnur þau skilyrði sem stjórnvald hefur sett í samræmi við ákvæðið.

☰ Mál nr. [11067/2021](#)

Í máli nr. 11067/2021 sem varðaði ráðningu í starf hjá Vegagerðinni var áskilið að umsókn fylgdi „ítarlegt kynningarbréf“ og tekið fram að þar skyldi umsækjandi gera grein fyrir ástæðu umsóknar og rökstyðja færni sína til að gegna starfinu. Af tæknilegum ástæðum skilaði kynningarbréf eins umsækjanda sér ekki til þeirra sem önnuðust mat á umsækjendum, þ.e. vegna þess að rafrænt ráðningarkerfi sem var notað í ferlinu virtist ekki þekkja skrár af því tagi sem kynningarbréfið var á og því hafði það ekki færst yfir í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar eins og önnur umsóknargögn. Þetta kom ekki í ljós fyrr en eftir að öll umsóknargögn höfðu verið metin og gengið hafði verið frá ráðningu í starfið. Í kerfinu voru ekki veittar staðlaðar leiðbeiningar um hvaða kröfum gögn, sem skilað var inn með því að hlaða þeim upp sem viðhengjum, þyrftu að fullnægja og Vegagerðin veitti ekki sérstakar leiðbeiningar þar að lútandi. Umboðsmaður taldi þetta vera annmarka á ferlinu.

Það er á ábyrgð þess stjórnvalds sem stendur fyrir vinnslu upplýsinga að ráðist hafi verið í allar viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda gögn gegn ólöglegri eyðileggingu, gegn því að þau glatist eða breytist fyrir slysi og gegn óleyfilegum aðgangi, áður en boðið er upp á þann valkost að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls.

☰ Mál nr. [11425/2022](#)

Í máli nr. 11425/2022 leiddi kerfisvilla í tölvukerfi til þess að umsókn um starf á Landspítala barst ekki fyrr en eftir að ákvörðun um ráðningu var tekin. Landspítalinn féllst á að annmarkar hefðu verið á meðferð málsins og taldi umboðsmaður því ekki nægilegt tilefni til frekari athugunar.

3.16

Starfssvið umboðsmanns og önnur skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar

Umboðsmanni berast iðulega kvartanir og ábendingar sem af ýmsum ástæðum er ekki hægt að taka til nánari skoðunar. Í sumum tilvikum helgast þetta af því að efni kvörtunar fellur utan starfssviðs umboðsmanns eins og það er skilgreint í 3. gr. laga um umboðsmann Alþingis.

☰ Mál nr. [11601/2022](#)

Í máli nr. 11601/2022 var kvartað yfir stjórnýslu Matvælastofnunar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, nú matvælaráðuneytisins, í tengslum við aðkomu viðkomandi sem héraðsdýralæknis að sóttþreinsun útihúsa á tilgreindum bæ í kjölfar niðurskurðar vegna riðu. Umboðsmaður vísaði til þess að stjórnvöld geti ekki kvartað við embættið yfir ákvörðunum og athöfnum annarra stjórnvalda eða

óskað lögfræðiálits þess í máli. Væru því ekki skilyrði til að umboðsmaður fjallið um þennan þátt kvörtunarinnar. Þá varð ekki annað séð en formlegt tital rúmaðist innan stjórnunarheimilda forstjóra Matvælstofnunar og því ekki tilefni til að fjalla heldur um það atriði.

☞ Mál nr. [11482/2022](#)

Í máli nr. 11482/2022 var kvartað yfir röksemdum sem sóttvarnalæknir hafði haldið fram í máli fyrir Landsrétti sem hefðu hvorki samræmst opinberum yfirlýsingum hans um COVID-19 né tillögum hans til heilbrigðisráðherra á sama tíma og málið var til meðferðar. Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa dómstóla og voru því ekki skilyrði til að hann fjallaði um kvörtunina hvað það snerti.

☞ Mál nr. [11739/2022](#)

Í máli nr. 11739/2022 var kvartað yfir afstöðu Skattsins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins til gildissviðs reglna um greiðsluforgang og skuldajöfnun skatta og gjalda. Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda þegar, samkvæmt beinum lagafyrirmælum, er ætlast til að leitað sé leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Voru því ekki talin skilyrði til að fjalla um kvörtunina.

☞ Mál nr. [10990/2022](#)

Í máli nr. 10990/2022 var kvartað yfir ráðningu biskups Íslands í starf prests og ákvörðun staðgengils biskups um ráðningu í annað prestsstarf. Af gildandi lögum um þjóðkirkjuna leiðir að litið er á hana sem sjálfstætt trúfélag í stað opinberrar stofnunar. Ákvarðanir og athafnir innan hennar heyra því að jafnaði ekki undir þá stjórnspýslu ríkis og sveitarfélaga sem starfssvið umboðsmanns tekur til, þótt á því kunni að vera undantekningar. Umboðsmaður benti á að við breytingu á lögum í upphafi árs 2020 teldist starfsfólk kirkjunnar, sem ekki var skipað í embætti fyrir breytinguna, ekki lengur til embættismanna eða starfsmanna ríkisins heldur væru þau starfsmenn þjóðkirkjunnar. Af þessu leiddi að það félli ekki lengur undir starfssvið embættisins að fjalla um ráðningarnar innan kirkjunnar.

☞ Mál nr. [11235/2021](#)

Í máli nr. 11235/2021 var kvartað yfir að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefði ekki verið lögfestur og markmiði þingsályktunartillögu frá 2019 hefði þar með ekki verið náð. Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa Alþingis og stofnana þess og var því ekki á hans færi að fjalla um kvörtunina

hvað það snerti. Að því marki sem kvörtunin beindist að stjórnslu ráðuneyta við undirbúning lögfestingar sammingsins minnti umboðsmaður á að starf hans er hluti af því eftirliti sem Alþingi hefur með stjórnslunni. Því sé almennt ekki gert ráð fyrir að umboðsmaður fjalli um málefni sem lög geri ráð fyrir að Alþingi og nefndir þess taki fyrir, s.s. framkvæmd þingsályktana.

Í öðrum tilvikum kann skilyrði að bresta til þess að kvörtun verði tekin til meðferðar þar sem unnt er eða hefði verið að skjóta máli til æðra stjórnvalds, sbr. 3. mgr. 6. gr. laga um umboðsmann. Við þær aðstæður tekur umboðsmaður kvörtun ekki til athugunar en leiðbeinir viðkomandi um til hvaða stjórnvalds hann geti leitað með mál sitt.

☰ Mál nr. [11714/2022](#)

Í máli nr. 11714/2022 var kvartað yfir aldursfordómum við afgreiðslu atvinnu-umsókna og m.a. gerð athugasemd við að kennitala þyrfti að fylgja þeim. Umboðsmaður benti á að kærunefnd jafnréttismála væri sérstakur eftirlitsaðili að lögum til að fjalla um mál sem þessi. Rétt væri að leita þangað fyrst áður en kvörtun vegna sama máls gæti komið til umfjöllunar hjá sér.

☰ Mál nr. [11438/2021](#)

Í máli nr. 11438/2021 var kvartað yfir viðbrögðum Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins í tilefni af því að tveimur hrossum viðkomandi var vísað frá kynbótasýningu á þeim grunni að ekki lágu fyrir DNA-upplýsingar um foreldra þeirra. Óskað var eftir að ráðgjafarmiðstöðin endurgreiddi sýningargjöld fyrir hrossin eða úthlutaði tveimur sýningartímum kostnaðarlaust sem miðstöðin hafnaði. Umboðsmaður benti viðkomandi á að ekki væru skilyrði að svo stöddu til að hann fjallaði um kvörtunina. Fyrst þyrfti að bera hana undir Bændasamtök Íslands og niðurstöðu þeirra mætti svo skjóta til matvælaráðuneytisins áður en umboðsmaður tekið hana til umfjöllunar.

4 Meinbugir

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í einu tilviki, líkt og árið áður, var talið rétt að tilkynna formlega um slíkt á þessum grundvelli.

☰ Mál nr. [F105/2021](#)

Umboðsmaður tók framkvæmd og grundvöll vistunar sjúklinga á svokölluðum öryggisgangi réttargeðdeildar á Kleppi til athugunar að eigin frumkvæði. Í kjölfar þess beindi hann því til stjórnvalda að taka afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti rétt væri að bregðast við skorti á lagaheimildum í þessum efnum. Í svari dómsmálaráðuneytis til umboðsmanns kom fram að unnið væri að frumvarpi um breytingu á lögræðislögum þar sem tekið yrði tillit til þeirra ábendinga sem fram hefðu komið í álitinu sem og tilmæla og ábendinga sem hefðu komið fram í öðrum málum vegna þessa. Þá hefði ráðuneytið komið að undirbúningi frumvarps sem unnið væri að í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar. Að lokum greindi dómsmálaráðuneytið frá því að það hefði haft aðkomu að frumvarpi heilbrigðisráðherra til laga um breytingu á lögum um réttindi sjúklinga sem hefði verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í janúar og febrúar 2023. Við gerð þess hefði skýrsla umboðsmanns m.a. verið höfð til hliðsjónar. Heilbrigðisráðuneytið greindi einnig frá því í febrúar 2023 að fyrirhugað væri að leggja fram frumvarp á yfirstandandi löggjafarþingi um breytingu á lögum um réttindi sjúklinga (takmörk á beitingu nauðungar). Markmið frumvarpsins væri einkum að skapa lagaramma um það verklag sem viðhaft væri á heilbrigðisstofnunum sem feli í sér þvinganir, valdbeitingu eða annars konar inngríp í sjálfsákvörðunarrétt, frelsi og friðhelgi einkalífs sjúklinga. Við gerð frumvarpsins hefðu skýrslur umboðsmanns verið hafðar til hliðsjónar.

Umboðsmaður kann einnig að koma á framfæri almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu þótt hann sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997.

Mál nr. [10572/2020](#)

Í máli nr. 10572/2020 var kvartað yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála sem staðfesti ákvörðun Reykjavíkurborgar um úthlutun almenns félagslegs húsnæðis sem „áfangahúsnæði“. Var Reykjavíkurborg sent álit með það í huga að tekið yrði til skoðunar hvort tilefni væri til að taka reglur sveitarfélagsins um úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis sem áfangahúsnæði til skoðunar.

Reykjavíkurborg greindi frá því ákveðið hefði verið að hætta að setja það sem skilyrði inn í samning um eftirfylgd um áfangahúsnæði að leigutakar skyldu fá vitjanir frá starfsfólki sveitarfélagsins inn á heimili sitt. Leigutökum væri nú boðinn stuðningur á miðstöðvum borgarinnar og þurfi því að mæta þangað til að fá hann. Óski leigutakar sérstaklega eftir því að starfsfólki vitji þeirra á heimili þá sé orðið við slíkum beiðnum.

Mál nr. [11167/2021](#)

Í máli nr. 11167/2021 var kvartað yfir leiðbeiningum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í tengslum við stjórnýslu sveitarfélags vegna beiðni um smölun ágangsfjár á jörð. Umboðsmaður taldi að atvik málsins, breyttir samfélagsþættir og landnýting á undanförunum áratugum, gæfi tilefni til að huga að endurskoðun þeirra réttarreglna sem fjallað var um álitinu með það fyrir augum að réttarstaða allra hlutaðeigandi yrði skýrð. Í kjölfarið felldi innviðaráðuneytið fyrri leiðbeiningar sínar um skyldur sveitarfélaga um smölun á ágangsfé úr gildi. Jafnframt greindi það frá því að þar sem það væri í höndum matvælaráðuneytisins að veita nánari leiðbeiningar um túlkun laga um afréttarmálefni teldi innviðaráðuneytið að ekki væri ástæða, að svo stöddu, til að gefa út sérstakar leiðbeiningar á grundvelli sveitarstjórnarlaga um skyldur sveitarfélaga samkvæmt lögum um afréttamálefni en gert væri í álit þess. Bent var á að sveitarfélög séu sjálfstæð og staðbundin stjórnvöld sem ráði sínum málefnum sjálf eftir því sem lög kveði á um. Það væri því í höndum sveitarfélaga að haga framkvæmd þeirra verkefna sem heim væri falið að sinna, skv. lögum, með skilvirkum og vönduðum hætti á grundvelli meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn og í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti.

Ráðuneytið taldi að málsmeðferð sveitarfélagsins í þessu tiltekna máli hefði ekki verið fullnægjandi þar sem það hefði ekki metið hvaða réttarreglur giltu um málið og þar af leiðandi ekki gætt að grundvallarreglum stjórnýsluréttar við meðferð þess. Auk þess yrði ekki séð að réttur aðili innan sveitarfélagsins hefði afgreitt málið. Að öðru leyti væri málinu lokið af hálfu þess.

☞ Mál nr. [11264/2021](#)

Í máli nr. 11264/2021 var kvartað yfir úrskurðum dómsmálaráðuneytisins vegna ákvarðana og aðgerða lögráðanda. Þótt umboðsmaður teldi ekki forsendur til að gera athugasemdir við afstöðu ráðuneytisins kom hann þeirri ábendingu á framfæri að taka til athugunar hvort rétt kynni að vera að skýra nánar stöðu náinna aðstandenda með tilliti til aðkomu þeirra að málefnum lögræðissviptra, svo og persónulegan rétt lögræðissvipts manns til kæru. Mikilvægt væri að lagareglur þessu lútandi væru skýrar.

☞ Mál nr. [11458/2021](#)

Í máli nr. 11458/2021 var kvartað yfir málsmeðferð síðanefndar Háskóla Íslands vegna vinnubragða háskólastofnunar og háttsemi tiltekinna starfsmanna stofnunarinnar og deildar háskólans. Þótt umboðsmaður teldi ekki forsendur til að gera sérstakar athugasemdir við málsmeðferð nefndarinnar ritaði hann rektor bréf með ábendingum um að starfsreglur nefndarinnar væru að ýmsu leyti óskýrar með tilliti til hlutverks hennar að því er varðaði stöðu þeirra sem bæru upp erindi við hana.

5

Frumkvæðismál

Sérstakt svið hjá umboðsmanni sinnir frumkvæðisathugunum en undir það falla bæði frumkvæðismál og OPCAT-eftirlit embættisins, sem nánar er fjallað um í 6. kafla. Nán tengsl eru milli frumkvæðismála annars vegar og hins vegar kvartana sem umboðsmanni berast, ábendinga og OPCAT-eftirlitsins. Þá verða fréttir og samfélagsumræða stundum kveikjan að frumkvæðisathugunum. Þótt enginn einn starfsmaður hafi alfarið sinnt frumkvæðismálum á árinu 2022 var þessi þáttur starfseminnar eflur, einkum með því að nýta í auknum mæli reynslu og þekkingu lögfræðinga á kvartanasviði samhliða því sem þeir sinntu sínum hefðbundnu störfum

Frumkvæðiseftirlit umboðsmanns á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, veitir honum færi á því að stuðla að umbótum í stjórnáætlunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins án tillits til þess hvort embættinu hafi borist formleg kvörtun. Á sumum sviðum kunna aðstæður að vera þannig að umboðsmanni berist fáar formlegar kvartanir, t.d. frá þeim sem dvelja á lokuðum geðdeildum eða í öðrum lokuðum úrræðum. Sama máli gegnir um þá sem stríða við fíknivanda eða eru af öðrum ástæðum utangarðs í samfélaginu. Þá berast einnig fáar kvartanir frá börnum. Því eru sérstakar gætur hafðar á álitaefnum sem tengjast hópum sem þessum við frumkvæðiseftirlit umboðsmanns.

Einnig er reynt að fylgjast með þegar ráðið er í störf án auglýsingar eða fólk flutt milli embætta eða úr embættum í önnur störf án auglýsingar og vafi leikur á um hvort skilyrðum til þess samkvæmt lögum hafi verið fullnægt. Eðli máls samkvæmt berast umboðsmanni ekki formlegar kvartanir í slíkum tilvikum frá keppinautum, þótt fyrir komi að umboðsmanni berist ábendingar um slíkt. Á árinu voru t.a.m. tekin til athugunar mál er lutu að skipun menningar- og viðskiptaráðherra í embætti ráðuneytisstjóra og tímabundinni setningu ráðuneytisstjóra háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis.

Umboðsmanni berast stundum kvartanir sem ekki eru tækar til meðferðar líkt og við átti um margar sem tengdust COVID-19. Engu að síður var í sumum tilvikum um að ræða álitaefni sem tilefni þótti til að skoða nánar. Þá er það stundum svo að það álitaefni sem kvörtun beinist að snertir hagsmuni þess sem ber hana fram einungis með almennum hætti. Svo umboðsmaður

geti fjallað um kvörtun þarf hún hins vegar að beinast að tiltekinni ákvörðun eða athöfn stjórnvalda í máli þess sem kvörtunina ber fram. Þessi staða getur til að mynda verið fyrir hendi í sambandi við álitaeftir á rafræna stjórnsýslu og umboðsmaður hefur beint sjónum sínum sérstaklega að síðustu misseri.

Umboðsmanni berast árlega fjölmörg erindi og ábendingar vegna hugsanlegra frumkvæðismála. Farið er yfir allar ábendingar og þær skráðar sérstaklega. Þannig má strax sjá ef endurteknar ábendingar berast og vísbendingar eru um annmarka á starfsháttum stjórnvalda. Í slíkum tilvikum geta undirliggjandi álitaeftir verið almenn en varðað mikilsverða hagsmuni stærri hóps sem umboðsmaður sér þá tilefni til að skoða nánar. Það á t.d. við um mál sem lúta að málsmeðferðartíma stjórnvalda. Á árinu voru slík atriði tekin til athugunar hjá Útlendingastofnun vegna umsókna um íslenskan ríkisborgararétt og hjá embætti landlæknis vegna afgreiðslutíma kvartana.

Aðstæður eða atvik sem koma til vitundar umboðsmanns við OPCAT-eftirlit embættisins geta orðið tilefni til að bregðast við og taka þau til sérstakrar skoðunar á grundvelli frumkvæðisheimildar, sbr. t.d. athuganir á framkvæmd og fyrirkomulagi útivistar nauðungarvistaðra sjúklinga á lokaðri deild á Landspítala og framkvæmd vistunar á öryggisgangi réttargeðdeildar.

Frumkvæðismálum lýkur í sumum tilvikum með áliti umboðsmanns en í öðrum með lokabréfi í framhaldi af viðbrögðum stjórnvalda. Þannig getur verið um það að ræða að stjórnvald hafi þegar brugðist við því álitaeftir sem athugun lýtur að eða vinna sé hafin í því skyni í tilefni af afskiptum umboðsmanns. Ef viðbrögðin eru fullnægjandi þá lýkur málinu með þeim fyrirvara að áfram verði fylgst með framvindunni. Þá getur ástand sem varð tilefni athugunar liðið undir lok og þar af leiðandi ekki lengur tilefni til að halda athugun áfram.

Tölulegt yfirlit

Stofnað var til 18 nýrra frumkvæðismála á árinu og var 10 þeirra jafnframt lokið innan þess.

Frumkvæðismál sem lokið var á árinu með áliti

☞ Mál nr. [F105/2021](#)

- Framkvæmd vistunar á öryggisgangi réttargeðdeildar (mál nr. F105/2021).
- Tímabundin setning ráðuneytisstjóra háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðuneytis (mál nr. F109/2022).

☞ Mál nr. [F109/2022](#)

- Loftbrú – rafræn skilríki skilyrði fyrir greiðsluþátttöku ríkisins í flugfar-gjöldum (mál nr. F118/2022).

☞ Mál nr. [F118/2022](#)

☞ Mál nr. [F94/2020](#)

☞ Mál nr. [F103/2021](#)

☞ Mál nr. [F106/2021](#)

☞ Mál nr. [F107/2022](#)

☞ Mál nr. [F108/2022](#)

☞ Mál nr. [F110/2022](#)

☞ Mál nr. [F111/2022](#)

☞ Mál nr. [F112/2022](#)

☞ Mál nr. [F114/2022](#)

☞ Mál nr. [F120/2022](#)

☞ Mál nr. [F121/2022](#)

Frumkvæðismál sem lokið var á árinu með bréfi

- Innlokun barna í grunnskólum (mál nr. F94/2020). Fjallað var um málið í köflum 1.6 og 3.4 í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2021.
- Framkvæmd mennta- og barnamálaráðuneytisins á greiðslu launa við embættislok rektora (mál nr. F103/2021).
- Gjafsókn – samræmi reglugerðarákvæðis við ákvæði laga um meðferð einkamála (mál nr. F106/2021).
- Rýmkun á skilyrðum sóttkvíar þeirra sem bólusettil voru gegn COVID-19 með þremur skömmtum af bóluefni (mál nr. F107/2022).
- Skipun menningar- og viðskiptaráðherra í embætti ráðuneytisstjóra (mál nr. F108/2022).
- Breytingar á fjöldatakmörkunum vegna COVID-19 (mál nr. F110/2022).
- Málsmeðferðartími Útlendingastofnunar við meðferð umsókna um íslenskan ríkisborgararétt (mál nr. F111/2022).
- Setning reglugerða á grundvelli lyfjalaga (mál nr. F112/2022).
- Framkvæmd og fyrirkomulag útivistar nauðungarvistaðra sjúklinga á lokaðri deild á Landspítala (mál nr. F114/2022).
- Ákvæði í úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna 2022-2023 – áskilnaður um rafræna málsmeðferð (mál nr. F120/2022).
- Rafræn útgáfa skotvopnaleyfa (mál nr. F121/2022).

Frumkvæðismál sem hófust fyrir árið 2022 og voru enn til athugunar um áramót

- Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings.
- Kostnaður við færslu útlendinga úr landi. Málinu var lokið með bréfi á árinu 2023.
- Málefni vistheimilisins Bjargs. Málinu var lokið með bréfi á árinu 2023.
- Kæruleiðir á sviði skattamála.
- Útgáfa leyfa og eftirlit sveitarstjórna á sviði skipulagsmála.
- Undirbúningur ákvarðana um skipulag og leyfisveitingar á grundvelli þeirra.
- Gjaldtaka vegna gagna í málum hjá barnaverndarnefnd.
- Stjórnsýsla og framganga ríkisskattstjóra.
- Stafrænt pósthólf í miðlægni þjónustugátt stjórnvalda.

6

OPCAT-eftirlit

Umboðsmaður Alþingis hefur frá árinu 2018 sinnt OPCAT-eftirliti með stöðum þar sem fólk dvelur sem er eða kann að vera svipt frelsi sínu. Eftirlitið miðar að því að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist og grundvallast á valfrjálsri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT).

Farið var í sex eftirlitsheimsóknir á árinu. Þá fyrstu í upphafi árs á Litla-Hraun í kjölfar fréttáflutnings af heimsóknarbanni og takmörkunum í fangelsinu þegar COVID-19 smit kom þar upp. Málinu var lokið með óformlegum hætti í kjölfar samskipta við fangelsismálayfirvöld þar sem fram kom að gripið hefði verið til viðeigandi úrbóta. Í mars var farið á Kviabryggju og í maí í þriggja daga heimsókn á Norðurland þar sem geðdeild Sjúkrahússins á Akureyri, fanga-geymslur lögreglustjórans á Norðurlandi eystra og öryggisúrræði sem rekið er af sveitarfélaginu voru skoðuð. Að lokum var farið í alhliða athugun á Litla-Hrauni.

Fjórar skýrslur voru birtar á árinu. Um fangelsið Kviabryggju, geðdeild Sjúkrahússins á Akureyri, fanga-geymslur lögreglustjórans á Norðurlandi eystra og bráðageðdeild 32C á Hringbraut sem skoðuð var 2021.

Í tengslum við eftirlitið hófust tvö frumkvæðismál. Annað laut að takmörkunum á útiveru nauðungarvistaðra á Landspítalanum og hitt að aðgerðum ríkislögreglustjóra við brottflutning fatlaðs manns sem tekinn var úr hjólastól og fluttur í lögreglubíl sem ekki var sérútbúinn með tilliti til þarfa hans. Umboðsmaður leiddi málin til lykta eftir að upplýsingar og skýringar bárust frá stjórnvöldum en áfram verður fylgst með.

Frumkvæðisathugun á notkun einveruherbergja í grunnskólum lauk í upphafi árs 2022. Í ljósi viðbragða mennta- og barnamálaráðuneytisins sem fólust m.a. í að settur yrði á fót starfshópur til að fjalla um álitamál vegna notkunar herbergjanna taldi umboðsmaður, að svo stöddu, ekki tilefni til að halda athugun sinni á málinu áfram.

Skilað var áliti um vistun sjúklinga á öryggisgangi á réttargeðdeild Landspítalans. Í því kom fram að ekki væru fyrir hendi fullnægjandi heimildir í lögum til vistunar á öryggisgangi og að skortur á lagaumgjörð og málsmeðferðarreglum kynni að auka líkur á misbeitingu úrræðisins. Umboðsmaður áréttaði af því tilefni fyrri athugasemdir sínar um að taka þurfi afstöðu til þess

hvort og þá með hvaða hætti rétt sé að bregðast við skorti á lagaheimildum vegna starfshátta á lokuðum deildum og vakti jafnframt athygli heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og Alþingis á nauðsyn þess að búa meðferð þessara mála vandaðri umgjörð í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Loks voru áréttuð fyrri tilmæli umboðsmanns til Landspítalans um að greina hvaða ákvarðanir um inngrip fela í sér töku stjórnvaldsákvarðana sem kæra megí til æðra setts stjórnvalds og sjúklingum verði, til samræmis við það, veittar upplýsingar um viðeigandi kæruleiðir.

→[Skýrslur um OPCAT-eftirlit umboðsmanns og viðbrögð stjórnvalda](#)

Á vef umboðsmanns getur að líta allar skýrslur sem komnar eru út um OPCAT-eftirlit umboðsmanns og viðbrögð stjórnvalda sem borist hafa við þeim.

Bráðageðdeild 32C

→[Heimsóknarskýrsla Bráðageðdeildar](#)

Bráðageðdeild 32C er hluti af geðsviði Landspítala sem sinnir meginstarfsemi sérhæfðrar geðþjónustu hér á landi. Sjúklingar geta verið vistaðir þar gegn vilja sínum, ýmist á grundvelli nauðungarvistunar eða sjálfræðissviptingar en mörk milli þess að sjúklingur samþykki vistun eða sé nauðungarvistaður geta verið óljós. Beindi umboðsmaður fjölmörgum tilmælum og ábendingum til spítalans, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra líkt og tíundað er bæði í skýrslunni og frétt á vefnum.

→[Skoða þarf réttarstöðu nauðungarvistar og inngrip í réttindi sjúklinga á geðdeildum](#)

Í svari frá dómsmálaráðuneytinu kom m.a. fram að unnið væri að endurskoðun lögræðisлага þar sem tekið yrði mið af ábendingum og tilmælum umboðsmanns. Þá hefðu reglur um störf ráðgjafa nauðungarvistar verið settar. Heilbrigðisráðuneytið greindi frá því að unnið væri að reglum um ráðgjöf og stuðning í kjölfar nauðungarvistunar og ætlunin væri að leggja fram frumvarp á Alþingi um réttindi sjúklinga.

→[Svar Dómsmálaráðuneytis](#)
→[Svar Heilbrigðisráðuneytis](#)

Kviabryggja

→[Heimsóknarskýrsla Kviabryggju](#)
→[Svar Fangelsismálastofnunar](#)

Fangelsið Kviabryggju á Snæfellsnesi er opið fangelsi með pláss fyrir 22 fanga. Í kjölfar ábendinga og tilmæla í skýrslunni kom m.a. fram frá Fangelsismálastofnun og fangelsinu að brugðist yrði við ábendingum umboðsmanns um framkvæmd klefaleita og að unnið væri að breytingu á verklagi við innkaup fyrir fanga. Þá sé það mat Fangelsismálastofnunar að stoðþjónusta í gegnum fjarfundarbúnað hafi reynst vel, ekki síst í ljósi aðstöðuleysis til slíkra viðtala á Kviabryggju. Þó standi til að fjölga heimsóknum sérfræðinga í fangelsið.

Geðdeild Sjúkrahússins á Akureyri

→[Heimsóknarskýrsla geðdeildar SAK](#)
→[Svar Sjúkrahússins á Akureyri](#)

Geðdeild Sjúkrahússins á Akureyri er eina sérhæfða geðdeildin utan höfuðborgarsvæðisins. Þar er legudeild og dag- og göngudeild ásamt barna- og unglíngageðteymi. Auk annars í skýrslunni ítrekaði umboðsmaður fyrri ábendingar sínar og tilmæli til stjórnvalda um skort á skýrri lagaumgjörð um valdbeitingu, þvinganir og önnur inngrip í réttindi sjúklinga á geðdeildum. Viðbrögð frá sjúkrahúsinu bárust í júní 2023 líkt og óskað hafði verið eftir.

→[Heimsóknarskýrsla lögreglustjórans á Akureyri](#)

Fangageymslur lögreglustjórans á Norðurlandi eystra

Umboðsmaður heimsótti fangageymslur lögreglustjórans á Norðurlandi eystra á Akureyri og Siglufirði. Handteknir menn eru að jafnaði vistaðir í fangageymslunni á Akureyri en í undantekningartilvikum er fangageymslan á Siglufirði notuð og þá aðeins til skamms tíma.

Í ábendingum og tilmælum sínum í skýrslunni vísaði umboðsmaður m.a. til fyrri umfjöllunar um nauðsyn þess að stjórnvöld vinni sameiginlega að álitamálum sem snerta málefnasvið fleiri en eins þeirra, t.a.m. þegar einstaklingur í geðrænu ástandi, sem kann að stafa af neyslu vímuefna, lendir í höndum lögreglu og þarfnast heilbrigðisþjónustu. Var því beint til lögreglustjórans, auk annars, að efla samvinnu við sjúkrahúsið á Akureyri og fylgja eftir áformum um gerð verklags um viðbrögð í slíkum tilvikum. Viðbrögð lögreglustjórans bárust í júní 2023 líkt og óskað hafði verið eftir.

→[Viðbrögð lögreglustjórans á Akureyri](#)

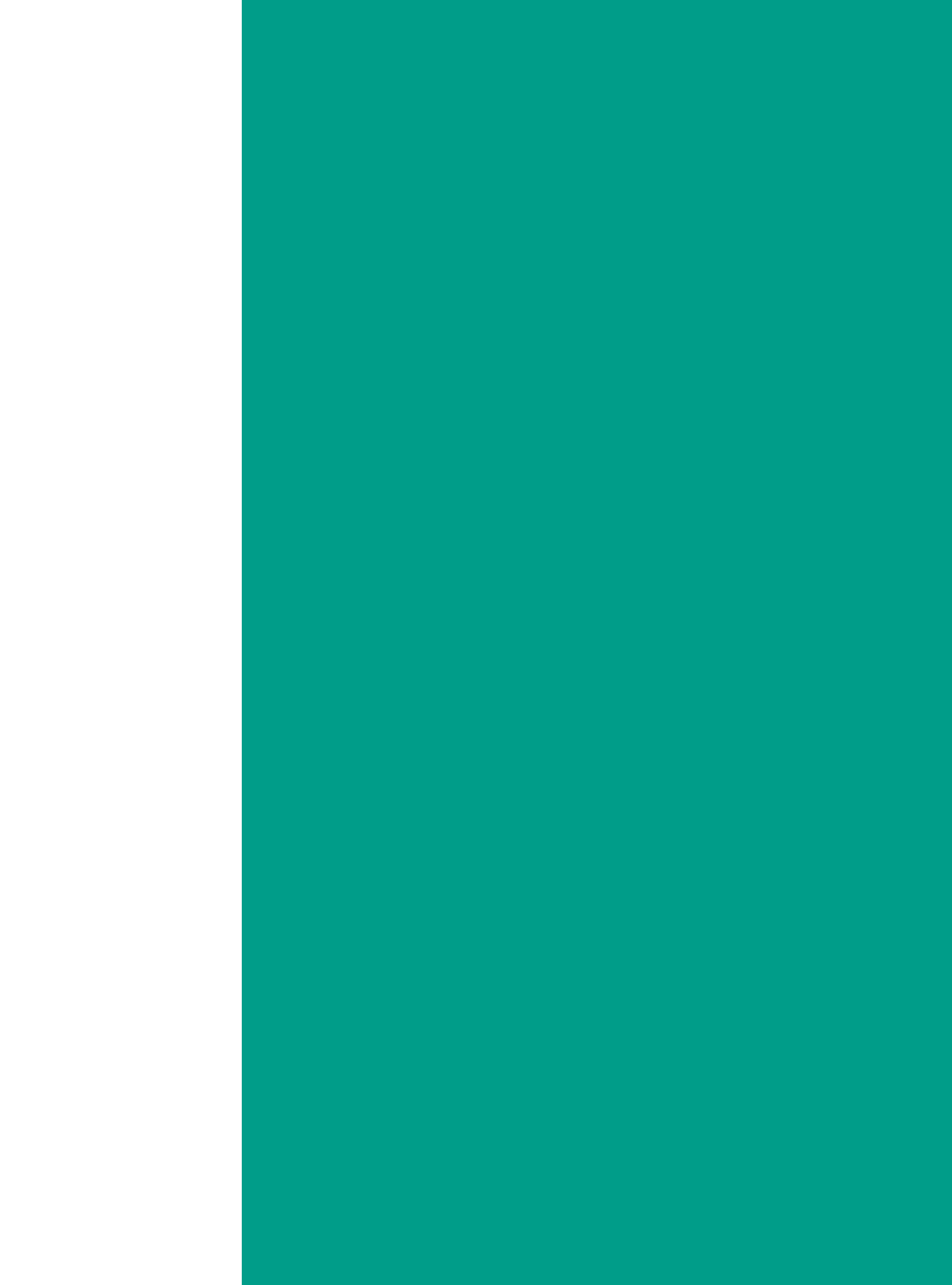
Öryggisúrræði á Akureyri

Heimsókn í öryggisúrræði á Akureyri var fyrsta athugun umboðsmanns á slíku úrræði. Skýrsla um hana var birt árið 2023 og verður gerð nánari grein fyrir henni í næstu ársskýrslu umboðsmanns.

→[Heimsóknarskýrsla öryggisúrræðis á Akureyri](#)

Fangelsið Litla-Hrauni

Í eftirlitsheimsókn á Litla-Hraun voru allar deildir fangelsisins skoðaðar. Stefnt er að því að skýrsla um hana komi út fyrir lok árs 2023.



Álit

Viðbrögð stjórnvalda við álitum
umboðsmanns Alþingis árið 2022

7 Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis

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

Umboðsmaður fylgir álitum sínum jafnan eftir með því að biðja hlutaðeigandi stjórnvöld um upplýsingar um hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við tilmælum, hvort sem þau eru almenn eða sértök. Það sama gegnir stundum um önnur mál þar sem athugun umboðsmanns hefur gefið tilefni til að benda á eitthvað sem betur má fara.


Með því að velja málnúmer má kalla fram viðkomandi álit ásamt viðbrögðum stjórnvalds við tilmælum umboðsmanns, hafi þau borist.

7.1

Sérsök tilmæli

Umboðsmaður beindi sérsökum tilmælum til stjórnvalda í 28 álitum vegna 30 mála. Í tveimur tilfellum var mál enn til meðferðar þegar grennslast var fyrir um viðbrögð við því. Í fimm málum hafði ekki verið leitað aftur til stjórnvalds og í fjórum tilvikum var ekki farið að sérsökum tilmælum umboðsmanns. Þegar stjórnvald lýsir sig ósammála tilmælum umboðsmanns, fer ekki að þeim og hlutaðeigandi sættir sig ekki við það, þarf að jafnaði að bera þann ágreining undir dómstóla þar sem umboðsmaður hefur ekki réttarskipandi vald.

Farið að tilmælum

 Mál nr. 10572/2020	Sveitarfélög / Húsnæðismál / Félagslegar íbúðir / Stjórnarskrá / Mannréttindasáttmáli Evrópu / Lagaheimild
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	Taka til meðferðar á ný ef óskað

Álit

Mál nr. 10675/2020	Félög / Fyrirtækjaskrá / Skráning firmanafns / Rökstuðningur
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 10929/2021	Opinberir starfsmenn / Starfslok / Embættismaður / Valdþurrð / Málshraði / Svör til umboðsmanns Alþingis
Stjórnvald	Félagsmálaráðuneyti
Tilmæli	<i>Leita leiða til að rétta hlut viðkomandi</i>
Mál nr. 11167/2021	Landbúnaður / Búfé / Sveitarfélög / Stjórnsýslueftirlit / Stjórnarskrá / Friðhelgi eignarréttar
Stjórnvald	Innviðaráðuneyti
Tilmæli	<i>Endurskoða leiðbeiningar</i>
Mál nr. 11216/2021	Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Æðstu stjórnendur
Stjórnvald	Sveitarfélagið X
Tilmæli	<i>Leita leiða til að rétta hlut viðkomandi</i>
Mál nr. 11314/2021	Sveitarfélög / Grunnskólar / Stjórnsýslukæra / Valdmörk
Stjórnvald	Innviðaráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11320/2021	Opinberir starfsmenn / Hópuppsagnir / Hugtakið „starfsmaður“ / Lögskýring / EES-samningurinn
Stjórnvald	Sjúkratryggingar Íslands
Tilmæli	<i>Leita leiða til að rétta hlut viðkomandi</i>
Mál nr. 11342/2021	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga / Frávísun / Málshraði
Stjórnvald	Persónuvernd
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11356/2021	Skattar og gjöld / Álagning stöðubrotsgjalds / Endurgreiðsla oftækis fjár / Rökstuðningur
Stjórnvald	Bílastæðasjóður Reykjavíkur
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>

Álit

Mál nr. 11360/2021	Atvinnuleysisstryggingar / Niðurfelling bótaréttar / Rannsóknarreglan
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11368/2021	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslukæra / Kærufrestur / Leiðbeiningarskylda
Stjórnvald	Ríkissaksóknari
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11410/2021	Fangelsismál / Fullnusta refsinga / Fyrning refsidóma / Upphaf fyrningarfrests / Málshraði
Stjórnvald	Dómsmálaráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11417/2021	Lyfjamál / Stjórnsýslukæra / Kæruaðild / Aðili máls
Stjórnvald	Heilbrigðisráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11436/2021	Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Skyldubundið mat
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11652/2022	Gjafsókn / Lagaskilyrði fyrir gjafsókn / Lagaheimild
Stjórnvald	Dómsmálaráðuneyti
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 11653/2022	Húsnæðismál / Hlutverk kæruneftndar húsamála / Leiðbeiningarskylda stjórnvalda / Rannsóknarreglan
Stjórnvald	Kæruneftnd húsamála
Tilmæli	<i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. F105/2021	Heilbrigðismál / Lagaheimild / Stjórnvaldsákvörðun / Frumkvæðismál / Meinbugir
Stjórnvald	Landspítali / Dómsmálaráðuneyti / Heilbrigðisráðuneyti
Tilmæli	<i>Huga að leiðbeiningum um kvörtunar- og kæruleiðir</i>

Enn til meðferðar

<p>☰ Mál nr. 11308/2021 11312/2021 11315/2021 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Almannatryggingar / Örorkumat / Endurupptaka / Stjórnsýslukæra Úrskurðarnefnd velferðarmála <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11504/2022 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslueftirlit / Lögmætisreglan Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>

Ekki leitað aftur til stjórnvalds

<p>☰ Mál nr. 10771/2020 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Fullnusta refsinga / Agaviðurlög / Málsmeðferð Dómsmálaráðuneyti <i>Taka aftur til meðferðar</i></p>
<p>☰ Mál nr. 10979/2021 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Áminning / Upphaf stjórnsýslumáls / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Lögreglustjórnin á Norðurlandi eystra <i>Taka aftur til meðferðar</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11017/2021 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Börn / Umgengni / Stjórnsýslukæra Dómsmálaráðuneyti <i>Taka aftur til meðferðar</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11067/2021 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Mat á hæfni umsækjenda / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Vegagerðin <i>Taka aftur til meðferðar</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11354/2021 Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Ferðaþjónusta og veitingastarfsemi / Tryggingarfé ferðaskrifstofu / Áskorun um kröfulýsingu / Neytendamál / EES-samningurinn Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>

Ekki farið að tilmælum

<p>☰ Mál nr. 11049/2021</p> <p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Skipulags- og byggingarmál / Byggingarleyfi / Sveitarfélög / Rannsóknarreglan Afturköllun Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11237/2021</p> <p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Skipulags- og byggingarmál / Framkvæmdaleyfi / Sveitarfélög / Rannsóknarreglan Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11339/2021</p> <p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Ráðning í opinber störf / Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggista á / Réttmætisreglan / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Þjóðminjasafn Íslands <i>Leita leiða til að rétta hlut</i></p>
<p>☰ Mál nr. 11738/2022</p> <p>Stjórnvald Tilmæli</p>	<p>Lögreglu- og sakamál / Meðferð ákærvalds / Niðurfelling saksóknar / Stjórnvaldsákvörðun / Upphaf kærufrests / Birting ákvörðunar / Kæruleiðbeiningar / Kæra berst að liðnum kærufresti / Rökstuðningur Ríkissaksóknari <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i></p>

7.2

Almenn tilmæli

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

Tilmælin lúta jafnan ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda verði breytt eða því er beint til stjórnvalda að taka til athugunar hvort tilefni sé til að gera ákveðnar breytingar í ljósi þeirra sjónarmiða sem lýst er í álit. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum er fyrst og fremst kallað eftir því að lagt hafi verið mat á það hjá viðkomandi stjórnvaldi hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan lúta að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla framkvæmt matið en ekki talið rétt að ráðast að öllu leyti í breytingar sem tilmæli umboðsmanns lútu að og rökstyðji afstöðu sína með vísan til atriða sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um er almennt litið svo á að það hafi farið eftir almennum tilmælum umboðsmanns.

Farið að tilmælum

Mál nr. 10572/2020	Sveitarfélög / Húsnæðismál / Félagslegar íbúðir / Stjórnarskrá / Mannréttindasáttmáli Evrópu / Lagaheimild
Stjórnvald	Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 10592/2020	Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Auglýsing á lausum stöðum
Stjórnvald	Vegagerðin
Mál nr. 10675/2020	Félög / Fyrirtækjaskrá / Skráning firmanafns / Rökstuðningur
Stjórnvald	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti
Mál nr. 10689/2020	Opinberir starfsmenn / Ákvörðun um að ráða ekki í opinbert starf / Rannsóknarreglan / Leiðbeiningarskylda / Andmælaréttur
Stjórnvald	Vegagerðin
Mál nr. 10771/2020	Fullnusta refsinga / Agaviðurlög / Málsmeðferð
Stjórnvald	Dómsmálaráðuneyti

<p>☰ Mál nr. 10929/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Starfslok / Embættismaður / Valdþurrð / Málshraði / Svör til umboðsmanns Alþingis Félagsmálaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 10979/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Áminning / Upphaf stjórnslumáls / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra</p>
<p>☰ Mál nr. 11017/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Börn / Umgengni / Stjórnsýslukæra Dómsmálaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11049/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Skipulags- og byggingarmál / Byggingarleyfi / Sveitarfélög / Rannsóknarreglan / Afturköllun Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála</p>
<p>☰ Mál nr. 11067/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Mat á hæfni umsækjenda / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Vegagerðin</p>
<p>☰ Mál nr. 11167/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Landbúnaður / Búfé / Sveitarfélög / Stjórnsýslueftirlit / Stjórnarskrá / Friðhelgi eignarréttar Innviðaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11184/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Menningarmál / Skráningarskylda stjórnvalda / Vandaðir stjórnsýsluhættir Miðstöð íslenskra bókmennta</p>
<p>☰ Mál nr. 11216/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Æðstu stjórnendur Sveitarfélagið X</p>
<p>☰ Mál nr. 11237/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Skipulags- og byggingarmál / Framkvæmdaleyfi / Sveitarfélög / Rannsóknarreglan Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála</p>
<p>☰ Mál nr. 11296/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Heilbrigðismál / Eftirlitshlutverk landlæknis / Heilbrigðisþjónusta / Læknisvottorð Heilbrigðisráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11308/2021 11312/2021 11315/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Almannatryggingar / Örorkumat / Endurupptaka / Stjórnsýslukæra Úrskurðarnefnd velferðarmála</p>

<p>☰ Mál nr. 11314/2021 Stjórnvald</p>	<p>Sveitarfélög / Grunnskólar / Stjórnsýslukæra / Valdmörk Innviðaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11320/2021 Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Hópuppsagnir / Hugtakið „starfsmaður“ / Lögskýring / EES-samningurinn Sjúkratryggingar Íslands</p>
<p>☰ Mál nr. 11339/2021 Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Ráðning í opinber störf / Sjónarmið sem val á umsækjanda í stöðu byggist á / Réttmætisreglan / Aðgangur að gögnum og upplýsingum Þjóðminjasafn Íslands</p>
<p>☰ Mál nr. 11342/2021 Stjórnvald</p>	<p>Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga / Frávísun / Málshraði Persónuvernd</p>
<p>☰ Mál nr. 11354/2021 Stjórnvald</p>	<p>Ferðapjónusta og veitingastarfsemi / Tryggingarfé ferðaskrifstofu / Áskorun um kröfulýsingu / Neytendamál / EES-samningurinn Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti / Menningar- og viðskiptaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 11356/2021 Stjórnvald</p>	<p>Skattar og gjöld / Álagning stöðubrotsgjalds / Endurgreiðsla oftekens fjár / Rökstuðningur Bílastæðasjóður Reykjavíkur</p>
<p>☰ Mál nr. 11359/2021 Stjórnvald</p>	<p>Lögreglu- og sakamál / Brot í nánu sambandi / Meðferð ákærvalds / Rannsókn máls Ríkissaksóknari</p>
<p>☰ Mál nr. 11360/2021 Stjórnvald</p>	<p>Atvinnuleysistryggingar / Niðurfelling bótaréttar / Rannsóknarreglan Úrskurðarnefnd velferðarmála</p>
<p>☰ Mál nr. 11368/2021 Stjórnvald</p>	<p>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslukæra / Kærufrestur / Leiðbeiningarskylda Ríkissaksóknari</p>
<p>☰ Mál nr. 11410/2021 Stjórnvald</p>	<p>Fangelsismál / Fullnusta refsinga / Fyrning refsidóma / Upphaf fyrningarfrests / Málshraði Dómsmálaráðuneyti</p>

Álit

Mál nr. 11417/2021 Stjórnvald	Lyfjamál / Stjórnsýslukæra / Kæruaðild / Aðili máls Heilbrigðisráðuneyti
Mál nr. 11436/2021 Stjórnvald	Almannatryggingar / Sjúkratryggingar / Skyldubundið mat Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 11504/2022 Stjórnvald	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslueftirlit / Lögætisreglan Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu
Mál nr. 11505/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Mat á hæfni umsækjenda / Rannsóknarreglan / Persónuleikapróf Lögreglustjórinn á Austurlandi
Mál nr. 11531/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Framsetning auglýsingar / Vandaðir stjórnsýsluhættir Heilbrigðisstofnun Norðurlands
Mál nr. 11643/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Ráðning í starf / Sérstakt hæfi / Setning staðgengils Fiskistofa
Mál nr. 11652/2022 Stjórnvald	Gjafsókn / Lagaskilyrði fyrir gjafsókn / Lagaheimild Dómsmálaráðuneyti
Mál nr. 11653/2022 Stjórnvald	Húsnæðismál / Hlutverk kærunefndar húsamála / Leiðbeiningarskylda stjórnvalda / Rannsóknarreglan Kærunefnd húsamála
Mál nr. 11738/2022 Stjórnvald	Lögreglu- og sakamál / Meðferð ákærvalds / Niðurfelling saksóknar / Stjórnvaldsákvörðun / Upphaf kærufrests / Birting ákvörðunar / Kæruleiðbeiningar / Kæra berst að liðnum kærufresti / Rökstuðningur Ríkissaksóknari
Mál nr. 11835/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Auglýsing á lausum stöðum Samgöngustofa
Mál nr. F118/2022 Stjórnvald	Rafræn stjórnsýsla / Umboðsmaður aðila stjórnsýslumáls / Vandaðir stjórnsýsluhættir Vegagerðin

7.3

Álit án tilmæla

Álit án tilmæla hafa almenna þýðingu og geta falið í sér leiðbeiningar sem snerta fleiri stjórnvöld en það sem kvartað var yfir. Eins og árið áður veга mál sem snerta opinbera starfsmenn þungst hér.

<p>☰ Mál nr. 10749/2020</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Málsmeðferð og starfshættir stjórnslunnar / Innheimtukostnaður / Lagaheimild / Lögskýring</p> <p>Menningar- og viðskiptaráðuneyti</p>
<p>☰ Mál nr. 10783/2020</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Framhaldsskólar / Ráðningar í opinber störf / Skólanefndir / Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis</p> <p>Skólinn X</p>
<p>☰ Mál nr. 10993/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Hæfi / Rannsóknarreglan</p> <p>Ísafjarðarbær</p>
<p>☰ Mál nr. 11103/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Skattar og gjöld / Virðisaukaskattur / Stjórnslukæra / Kæruheimild / Lagaheimild</p> <p>Yfirskattanefnd</p>
<p>☰ Mál nr. 11151/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Mat á hæfni umsækjenda</p> <p>Hafnarfjarðarbær</p>
<p>☰ Mál nr. 11188/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Opinberir starfsmenn / Sveitarfélög / Stjórnunarréttur</p> <p>Skólinn X og sveitarfélagið Y</p>
<p>☰ Mál nr. 11242/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Börn / Meðlag / Stjórnvaldsákvörðun</p> <p>Innheimtustofnun sveitarfélaga</p>
<p>☰ Mál nr. 11257/2021</p> <p>Stjórnvald</p>	<p>Lögreglu- og sakamál / Meðferð ákærvalds / Niðurfelling máls</p> <p>Ríkissaksóknari</p>

Álit

Mál nr. 11264/2021 Stjórnvald	Persónuréttindi / Skipun lögráðamanna / Meðferð á fjárráðum ófjárráða manna / Aðili máls Dómsmálaráðuneyti
Mál nr. 11358/2021 Stjórnvald	Heilbrigðismál / Eftirlitshlutverk landlæknis / Starfsleyfi / Rannsóknarreglan / Andmælaréttur / Álitsumleitan Heilbrigðisráðuneyti
Mál nr. 11384/2021 Stjórnvald	Menntamál / Háskólar / Stjórnsýslukæra Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema
Mál nr. 11421/2021 Stjórnvald	Almannatryggingar / Örorkulífeyrir / Örorkumat / Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á Úrskurðarnefnd velferðarmála
Mál nr. 11447/2021 Stjórnvald	Heilbrigðismál / Eftirlitshlutverk landlæknis / Sérstakt hæfi / Andmælaréttur / Álitsumleitan Heilbrigðisráðuneyti
Mál nr. 11458/2021 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Siðareglur / Siðanefnd / Andmælaréttur / Rannsóknarreglan / Rökstuðningur Siðanefnd Háskóla Íslands
Mál nr. 11466/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Tjáningarfrelsi Framhaldsskólinn X
Mál nr. 11471/2022 Stjórnvald	Heilbrigðismál / Eftirlitshlutverk landlæknis / Málshraði / Skýrleikareglan Heilbrigðisráðuneyti
Mál nr. 11488/2022 Stjórnvald	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Rökstuðningur Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Mál nr. 11493/2022 Stjórnvald	Heilbrigðismál / Eftirlitshlutverk landlæknis / Heilbrigðisþjónusta / Starfshæfnismat Heilbrigðisráðuneyti

Álit

Mál nr. 11524/2022 Stjórnvald	Lögreglu- og sakamál / Sakarkostnaður Dómsmálaráðuneyti
Mál nr. 11685/2022 Stjórnvald	Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Aðgangur að sjúkraskrá / Aðgangur aðstandenda / Heilbrigðismál / Eftirlit landlæknis Landlæknir
Mál nr. F109/2022 Stjórnvald	Opinberir starfsmenn / Ráðningar í opinber störf / Embættismenn / Tímabundin setning / Auglýsing á lausu starfi Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti

7.4

Áður afgreidd mál

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

Mál nr. 9970/2019 Stjórnvald Tilmæli	Skattar og gjöld / Þjónustugjöld / Heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit / Rannsóknarreglan / Málsmeðferð stjórnvalda Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>
Mál nr. 10077/2019 Stjórnvald Tilmæli	Almannatryggingar / Örorkulífeyrir / EES-samningurinn / Rannsóknarreglan Úrskurðarnefnd velferðarmála <i>Taka aftur til meðferðar</i>
Mál nr. 10975/2021 Stjórnvald Tilmæli	Almannatryggingar / Félagsleg aðstoð / Umönnunargreiðslur / Rannsóknarreglan Úrskurðarnefnd velferðarmála <i>Taka til meðferðar á ný ef óskað</i>

7.5

Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Ef ástæða er til sendir umboðsmaður stjórnvöldum athugasemdir eða bendir á tiltekin atriði sem betur mega fara í starfsemi þeirra. Þetta getur til dæmis snúið að leiðbeiningum stjórnvalda, máls- hraða, rökstuðningi, varðveislu gagna og skráningu upplýsinga svo nokkuð sé nefnt. Í kjölfar þess að farið var að gefa út álit án tilmæla, þar sem engu síður kann að vera finna ábendingar til stjórnvalda, hefur svonefndum ábendingabréfum eðlilega fækkað.

<p>☰ Mál nr. 11541/2022 Stjórnvald</p>	<p>Málshraði / Börn Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála</p>
<p>☰ Mál nr. 11611/2022 Stjórnvald</p>	<p>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslukæra Úrskurðarnefnd um upplýsingamál</p>
<p>☰ Mál nr. 11742/2022 Stjórnvald</p>	<p>Málshraði / Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls Nefnd um eftirlit með lögreglu</p>
<p>☰ Mál nr. 11771/2022 11772/2022 Stjórnvald</p>	<p>Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar / Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995</p>
<p>☰ Mál nr. 11779/2022 Stjórnvald</p>	<p>Aðgangur að gögnum og upplýsingum / Stjórnsýslukæra Úrskurðarnefnd um upplýsingamál</p>
<p>☰ Mál nr. 11780/2022 Stjórnvald</p>	<p>Málshraði / Umhverfismál Skipulagsstofnun</p>

