

**Skýrsla**  
**umboðsmanns Alþingis**  
**fyrir árið 2019**

xx

UMBOÐSMAÐUR  
ALÞINGIS

**Útgefandi**

Umboðsmaður Alþingis  
Reykjavík  
2020

**Hönnun & umbrot**

Kolofon

**Leturgerðir**

Trade Gothic  
Tuna

**ISSN**

1670-3634





Formáli

<b>I. kafli</b>	<b>Starfsemin</b>	
<b>1</b>	<b>Inngangur</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Árið í tölum</b>	<b>18</b>
2.1	Fjöldi skráðra mála	18
2.2	Afgreiðsla mála	20
<b>3</b>	<b>Skrifstofan</b>	<b>23</b>
3.1	Skipulag og starfsmenn	23
3.2	Erlent samstarf og fundir	25
	<b>Tölfræði</b>	
	<b>Tölulegar upplýsingar ársins 2019</b>	<b>28</b>
	<b>Tölfræði 1988–2019</b>	<b>34</b>
<b>II. kafli</b>	<b>Viðfangsefnin</b>	
<b>1</b>	<b>Um hvað fjalla málin?</b>	<b>41</b>
1.1	Inngangur	41
1.2	Svör við erindum	42
1.2.1	Málshraði – frumkvæðisskylda stjórnvalda að upplýsa um tafir	42
1.3	Opinberir starfsmenn	45
1.3.1	Almennt	45
1.3.2	Tjáningarfrelsi, siðareglur og áminningar ríkisstarfsmanna	47
1.3.3	Aðkoma utanaðkomandi sérfræðinga að stjórnslumálum	48
1.4	Almannatryggingar	49
1.4.1	Leiðbeiningarskylda stjórnvalda	49
1.4.2	Rannsókn og sönnunarreglur	51
1.5	Skattar og gjöld	52
1.5.1	Gjaldtaka fyrir opinbert eftirlit	52
1.6	Afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn	53

1.6	Beiðnir um gögn í ráðningarmálum	53
1.7	Framkvæmd stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsluréttar	55
1.7.1	Inngangur	55
1.7.2	Hlutverk ráðherra gagnvart kærustjórnvöldum og undirstofnunum	55
1.7.3	Reglur stjórnsluréttar um endurupptöku og afturköllun	57
1.7.4	Skylda stjórnvalda til að leiða kærumál til lykta óháð formkröfum	59
1.7.5	Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk mennta- og menningarmálaráðherra	60
<b>2</b>	<b>Meinbugir</b>	<b>61</b>
2.1	Inngangur	61
2.2	Tilkynningar um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	61
2.2.1	Staða bótaþega almannatrygginga þegar skort hefur á leiðbeiningar	61
2.2.2	Ábending um orðalag lagareglu vegna hækkunar á bótum almannatrygginga	62
2.3	Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla	63
2.3.1	Ábending um orðalag örorkustaðals	63
<b>3</b>	<b>Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda</b>	<b>64</b>
<b>4</b>	<b>Frumkvæðismál</b>	<b>68</b>
4.1	Inngangur	68
4.2	Frumkvæðis- og forathugunarmál 2019	70
4.3	Geðheilbrigðisþjónusta við fanga	71
4.4	Vistun fólks í sjálfsvígshættu í fangageymslum lögreglu	72
4.5	Aðild að málum hjá Barnaverndarstofu	74

4.6	Gjaldtaka vegna afrita gagna hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu	75
4.7	Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til athugunar	76
<b>5</b>	<b>OPCAT-eftirlit</b>	<b>78</b>
5.1	Inngangur	78
5.2	Almennt um eftirlitið	78
5.3	Starfsemi eftirlitsins á árinu 2019	79
5.3.1	Geðsvið Landspítalans á Kleppi	80
5.3.2	Lögreglustöðin á Hverfisgötu	82
5.3.3	Fangelsið Sogni	83
<b>6</b>	<b>Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis</b>	<b>84</b>
6.1	Sérstök tilmæli	84
6.2	Almenn tilmæli	89
	<b>Starfssvið umboðsmanns</b>	<b>93</b>
<b>III. kafli</b>	<b>Álit og niðurstöður</b>	
<b>1</b>	<b>Almannatryggingar</b>	<b>99</b>
1.1	Mál nr. 9790/2018 <i>Barnalífeyrir. Afturvirkar greiðslur. Fyrningarreglur. Leiðbeiningarskylda. Meinbugir á lögum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir.</i>	99
1.2	Mál nr. 9818/2018 <i>Viðmið um launaþróun við ákvörðun fjárhæðar bóta.</i>	100
1.3	Mál nr. 9989/2019 <i>Örorkulífeyrir. Stjórnsýslukæra. Formannmarki. Kærufrestur. Frávísun. Málsmeðferð stjórnvalda. Úrskurðarhlutverk. Rafræn meðferð stjórnsýslumáls. Eyðublað.</i>	101
1.4	Mál nr. 10155/2019 <i>Sjúkratryggingar. Hjálpartæki. Málshraði.</i>	102



<b>2</b>	<b>Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi</b>	<b>103</b>
2.1	Mál nr. 9964/2019	103
	<i>Endurskoðendur. Stjórnsýslunefnd. Sérstakt hæfi. Matskennda hæfisreglan.</i>	
<b>3</b>	<b>Fasteignaskráning og fasteignamat</b>	<b>105</b>
3.1	Mál nr. 9758/2018	105
	<i>Endurákvörðun fasteignamats. Málsmeðferð stjórnvalda. Skýlda lægra setts stjórnvalds að hlíta niðurstöðu æðra setts stjórnvalds. Endurupptaka. Stjórnsýslukæra. Málshraði.</i>	
<b>4</b>	<b>Gjaldeyrismál</b>	<b>107</b>
4.1	Mál nr. 9730/2018	107
	<i>Lagaheimild. Refsikennd viðurlög. Afturköllun. Endurupptaka.</i>	
<b>5</b>	<b>Heilbrigðismál</b>	<b>109</b>
5.1	Mál nr. 9606/2018	109
	<i>Sjúkraskrá. Uppflettingar. Aðgangur aðstandenda. Málshraði. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.</i>	
<b>6</b>	<b>Landbúnaður</b>	<b>111</b>
6.1	Mál nr. 9668/2018	111
	<i>Búvörusamningar. Stjórnvaldsfyrirmæli. Breyting á stjórnsýslufrákvæmd. Réttmætar væntingar. Afturvirkni.</i>	
<b>7</b>	<b>Lögreglu- og sakamál</b>	<b>112</b>
7.1	Mál nr. 10136/2019	112
	<i>Birting sekta.</i>	

<b>8</b>	<b>Menntamál</b>	<b>114</b>
8.1	Mál nr. 9630/2018 <i>Grunnskólar. Framkvæmd samræmdra könnunarprófa.</i>	114
8.2	Mál nr. 9891/2018 <i>Háskólar. Úrskurðarhlutverk háskólaráðs. Valdframsal.</i>	115
8.3	Mál nr. 9896/2018 <i>Framhaldsskólar. Sveinspróf. Stjórnsýslukæra. Rannsóknarreglan. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir.</i>	117
8.4	Mál nr. 9944/2019 <i>Grunnskólar. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir.</i>	118
<b>9</b>	<b>Opinberir starfsmenn</b>	<b>119</b>
9.1	Mál nr. 9285/2017 <i>Aukastörf.</i>	119
9.2	Mál nr. 9622/2018 <i>Áminning. Tjáningarfrelsi. Siðareglur. Flutningur í starfi. Lögætisreglan. Réttmætisreglan. Aðgreiningarreglur. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir.</i>	120
9.3	Mál nr. 9810/2018 <i>Ráðningar í opinber störf. Frestun máls. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur.</i>	122
9.4	Mál nr. 9823/2018 <i>Tilkynning um meðferð máls. Rannsóknarreglan. Aðstoð einkaaðila. Trúnaðar- og þagnarskyldur. Heilbrigðisstarfsmenn. Skráning og varðveisla gagna.</i>	123
9.5	Mál nr. 9841/2018 <i>Skipurit. Staðfesting ráðherra. Birting. Vandaðir stjórnsýsluhættir.</i>	124

<b>10</b>	<b>Skattar og gjöld</b> .....	<b>125</b>
10.1	Mál nr. 9819/2018 .....	125
	<i>Tollkvóti. Tilboð. Afturköllun. Meðalhófsreglan. Birting ákvörðunar.</i>	
<b>11</b>	<b>Skipulags- og byggingarmál</b> .....	<b>127</b>
11.1	Mál nr. 9835/2018 .....	127
	<i>Byggingarleyfi. Byggingarréttur. Samþykki meðeigenda fjöleignarhúss.</i>	
<b>12</b>	<b>Útlendingar</b> .....	<b>129</b>
12.1	Mál nr. 9722/2018 .....	129
	<i>Synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Ábyrgð umsækjanda á tögum máls. Lögskýring. Skyldubundið mat. Rannsóknarreglan.</i>	
<b>IV. kafli</b>	<b>Áður afgreidd mál</b>	
<b>1</b>	<b>Eldri mál</b> .....	<b>135</b>
1.1	Mál nr. 9656/2018 .....	135
	<i>Hlutverk stjórnvalda í ágreiningsmálum við borgarana. Vandaðir stjórnsluhættir. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.</i>	
1.2	Mál nr. 9513/2017 .....	135
	<i>Sjúkratryggingar. Hjálpartæki. Lögætisreglan. Jafnræðisreglur. Málefnaleg sjónarmið.</i>	



I. KAFLI

# Starfsemin

Störf og verkefni umboðsmanns  
Alþingis árið 2019

Yfirlit kafla

<b>1</b>	<b>Inngangur</b> 15	<b>3</b>	<b>Skrifstofan</b> 3.1–3.2 23
<b>2</b>	<b>Árið í tölum</b> 2.1–2.2 18		

# 1 Inngangur

Starfsemi umboðsmanns Alþingis hefur aukist nokkuð að umfangi á síðustu tveimur árum í tengslum við ný verkefni og breyttar áherslur. Líkt og endranær skipuðu kvartanir frá borgurunum veigamestan sess í starfsemi umboðsmanns árið 2019. Meginþunginn í starfi umboðsmanns felst í að leysa úr þeim kvörtunum sem honum berast og þar með að hafa eftirlit með því að borgarar njóti þeirra réttinda og fyrirgreiðslu sem Alþingi hefur ákveðið og að stjórnsýslan leysi úr málum þeirra í samræmi við þær reglur sem henni ber að fara eftir.

Liðlega 400 mál voru skráð ný hjá umboðsmanni árið 2019 sem er áþekkt meðalfjöldi mála undanfarin fimm ár. Þau voru 386 árið áður og 439 árið 2015. Í kjölfar efnahagshrunsins komu aftur á móti árlega um og yfir 500 ný mál til kasta umboðsmanns. Þau tímamót urðu í mars að mál númer 10.000 var skráð í málaskrá umboðsmanns. Að jafnaði hafa því um 325 mál verið skráð á ári frá því að skrifstofa umboðsmanns var opnuð í júlí 1988. Þess ber þó að geta að um 39% fleiri kvartanir höfðu borist fyrstu sex mánuði ársins 2020 en á sama tíma árið 2019. Þó er enn ekki ljóst hvort og með hvaða hætti sú fjölgun hefur áhrif á málafjöldann á ársgrundvelli en þessi mikla aukning hefur nú þegar haft veruleg áhrif á starfsemina.

Undanfarin ár hefur álitum umboðsmanns jafnan farið fækkandi en ábendingum og athugasemdum til stjórnvalda aftur á móti fjölgað. Þannig lauk ég 17 málum með álitum samanborið við 27 árið áður og 14 árið 2017. Fjöldi álita er ekki einhlítur mælikvarði á hvernig til hefur tekist af hálfu stjórnvalda eða umfang starfa umboðsmanns heldur spilar þar margt inn í. Ég hef t.a.m. sent stjórnvöldum í ríkari mæli en áður ábendingarbréf um tiltekin atriði sem betur mega fara í tengslum við kvartanir sem mér berast. Þetta á einkum við um atriði sem umboðsmaður hefur ítrekað gert athugasemdir við í álitum sínum og telur ekki tilefni til að taka enn á ný til umfjöllunar nema í tengslum við annað. Ég sendi stjórnvöldum 38 ábendingabréf árið 2019, eins og nánar er rakið í kafla II.3 hér á eftir. Þá töldu stjórnvöld í 50 tilfellum, eða sem nemur um 14% afgreiddra mála, tilefni til að leiðrétta eða endurupptaka mál vegna fyrirspurna umboðsmanns. Að baki slíkum fyrirspurnum liggur oft ítarleg athugun á lagagrundvelli málsins og gögnum þar sem óskað er skýringa á tilteknum atriðum í tengslum við úrlausnir stjórnvalda sem getur

leitt til þess að þau telja tilefni til taka mál aftur til meðferðar og leysa úr þeim atriðum eða leiðrétta. Það leiðir því til þess að sá sem kvartaði fær málið skoðað á nýjan leik án þess að umboðsmaður þurfi að ljúka því með álit og tilmælum til stjórnvalds.

Annað umfangsmikið verkefni sem kom til kasta umboðsmanns af fullum þunga á árinu var að sinna OPCAT-eftirliti sem Alþingi samþykkti með lögum í desember 2018 að fela honum. Í því felst að heimsækja og taka út aðbúnað á stöðum þar sem fólk dvelur sem er eða kann að vera svipt frelsi sínu. Árið 2019 var því fyrsta heila starfsár OPCAT-eftirlits umboðsmanns. Frá því að þetta eftirlit hófst hefur verið farið í fimm heimsóknir af hálfu umboðsmanns. Athuganir og úrvinnsla vegna þessara heimsókna hefur reynst tímafrekari en gert hafði verið ráð fyrir. Fyrst og fremst ræður þar að við athuganir á starfsemi þeirra staða sem hafa verið heimsóttir hafa komið í ljós ýmsir annmarkar á lögum og reglum um stöðu þeirra frelsissviptu einstaklinga sem þar dvelja. Hefur staðan hér á landi hvað snertir OPCAT-eftirlitið því verið að þessu leyti nokkuð önnur en í næstu nágrannalöndum okkar þar sem eftirlitið hefur fyrst og fremst beinst að aðbúnaði og aðstæðum á þeim stöðum sem komið hafa til eftirlits. Fyrsta skýrslan á grundvelli OPCAT var birt 15. október 2019 þar sem greint var frá heimsókn á réttargeðdeild, öryggisdeild og sérhæfðri endurhæfingardeild á geðsviði Landspítalans að Kleppi, eins og nánar er rakið í kafla II.5.3 hér á eftir. Tveir til fjórir starfsmenn koma að þessum verkefni á hverjum tíma. Þá taka umboðsmaður og aðstoðarmaður hans jafnframt þátt í eftirlitinu og vegna þeirra lagalegu álitafna sem reynt hefur á í heimsóknunum hefur vinna þeirra að þessu verkefni verið meiri en gert hafði verið ráð fyrir. Auk þess taka aðrir starfsmenn umboðsmanns og utanaðkomandi sérfræðingar eftir atvikum þátt í heimsóknum.

OPCAT-eftirlitið fellur undir frumkvæðiseiningu umboðsmanns þar sem farið er með frumkvæðismál og forathuganir á því hvort tilefni sé til formlegrar frumkvæðisathugunar. Hversu mikið hægt er að sinna þeim athugunum ræðst jafnan af því hvaða mannaflí er tiltækur hverju sinni í þau verkefni. Á liðnu ári beindust kraftar einingarinnar að mestu leyti að OPCAT-eftirlitinu enda vinna við það bæði mannfrek og umfangsmikil. Hver OPCAT-heimsókn krefst mikils undirbúnings, gagnaöflunar og fundarhalda ásamt úrvinnslu og skýrslugerð í kjölfarið. Áformað var að með breytingum á starfsmannahaldi og aukinni reynslu við OPCAT-eftirlit á árinu 2019 að hægt yrði að auka aftur þungann við vinnslu frumkvæðismála en það hefur ekki gengið að öllu leyti eftir í ljósi umfangs OPCAT-eftirlitsins og þess sem áður var nefnt um umfang lagalegra álitafna. Á árinu 2019 og síðustu mánuði hefur að meðaltali einn starfsmaður sinnt frumkvæðismálum en ljóst að slíkt er ekki til þess fallið að halda úti raunhæfu eftirliti að þessu leyti eða taka ný mál til skoðunar í því mæli sem æskilegt væri ef það er á annað borð ætlunin að umboðsmaður geti sinnt þessu verkefni. Slík mál tengjast oft atriðum sem



hafa almenna þýðingu um starfshætti í stjórnsýslunni og eru því tímafrek og umfangsmikil. Umboðsmaður fær vegna kvartana og ábendinga sem honum berast upplýsingar um fjölmörg atriði í starfsemi stjórnsýslunnar sem kunna að gefa tilefni til nánari athugunar. Oft eru þetta líka atriði þar sem fyrirspurn á grundvelli forathugunar getur gefið stjórnvaldinu tilefni til úrbóta. Það að umboðsmaður geti sinnt þessu frumkvæðiseftirliti er líka liður í aðhaldi með því að stjórnsýslan hagi starfsemi sinni í samræmi við lög og reglur og vandaða stjórnsýsluhætti. Hér þarf líka að hafa í huga að umboðsmanni berast jafnan ýmsar ábendingar frá borgunum um atriði af þessu tagi sem þeir hafa ekki fundið farveg til að koma á framfæri með öðrum hætti eða athugasemdir til stjórnvalds hafa ekki borið árangur. Það að borgararnir sjái þess ekki stað að umboðsmaður geti sinnt slíkum ábendingum getur bæði haft áhrif á það traust sem mikilvægt er að starf umboðsmanns Alþingis njóti og leitt til þess að starfsemi umboðsmanns stuðli ekki að þeim umbótum í starfi stjórnsýslunnar sem var ætlunin með samþykkt laga um umboðsmann Alþingis.

Ég hef áður sagt og ítreka það hér að mjög takmarkaðir möguleikar umboðsmanns til þess að sinna frumkvæðismálum og athugunum til undirbúnings slíkra mála er að mínu áliti mesti veikleikinn og áhyggjuefnið í starfsemi umboðsmanns. Það er einfaldlega ekki hægt að halda uppi þeirri samfellu og hraða við úrvinnslu mála sem nauðsynlegt er með einum starfsmanni þótt forstöðumaður frumkvæðiseiningarinnar sinni þar einnig stjórnun og skipulagningu verkefna auk umsjónar og samræmingar við OP-CAT-eftirlitið. Slík staða er mjög viðkvæm fyrir tímabundnum fjarvistum og breytingum á starfsmannahaldi. Miðað við þann mannafla sem fjárveitingar leyfa að sinni þessum málaflokki er því ljóst að ekki verður hægt að sinna frumkvæðismálum eins og ég teldi nauðsynlegt á næstunni. Eins og ég hef áður komið á framfæri verður það að vera ákvörðun Alþingis í hvaða mæli það telur rétt að veita fjármunum til starfs umboðsmanns Alþingis, m.a. til að hægt sé að sinna frumkvæðisathugunum og ekki síst þegar bregðast þarf við auknum fjölda kvartana.

Ráðist var í töluverðar framkvæmdir á húsakosti umboðsmanns á árinu þar sem meðal annars var sett upp lyfta í Þórshamri til að bæta aðgengi fólks. Hafði það staðið til í nokkurn tíma auk þess sem fundaraðstaða var bætt. Vegna aukinna umsvifa og umfangsmeiri verkefna þurfti jafnframt að fjölga skrifstofum með tilheyrandi raski á starfseminni. Þessum framkvæmdum seinkaði nokkuð og þurfti þá að seinka ráðningu nýs starfsfólks af þeim sökum sem hafði jafnframt töluverð áhrif á starfsemina á árinu.

## 2 Árið í tölum


### 2.1

#### Fjöldi skráðra mála

Í fyrra voru 411 mál stofnuð hjá umboðsmanni vegna formlegra kvartana. Að auki voru tvö OPCAT-mál stofnuð en aftur á móti var ekkert frumkvæðismál stofnað. 353 mál voru til lykta leidd, þar af eitt frumkvæðismál. Að auki voru fimm mál tekin til forathugunar á liðnu ári og tveimur lokið.



Þessar tölur endurspeglar ekki öll mál eða erindi sem umboðsmanni berast heldur eingöngu þau sem skráð eru sem formlegar kvartanir, frumkvæðismál, forathugunarmál eða vegna OPCAT-efirlits. Árlega koma fjölmargar fyrirspurnir þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna samskipta við stjórnvöld og hvort tilefni sé til að kvarta til umboðsmanns vegna þeirra. Þá fær umboðsmaður iðulega fyrirspurnir frá stjórnvöldum þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna mála. Erindi sem þessi eru hvorki inni í framangreindum tölum né allar þær ábendingar sem berast frá borgurunum og haldið er utan um af frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Svokölluð forathugunarmál, þar sem óskað er eftir upplýsingum frá stjórnvöldum áður en umboðsmaður ákveður hvort hefja eigi frumkvæðismál, eru skráð sérstaklega en ekki sem frumkvæðismál nema hann ákveði að taka það til athugunar sem slíkt.

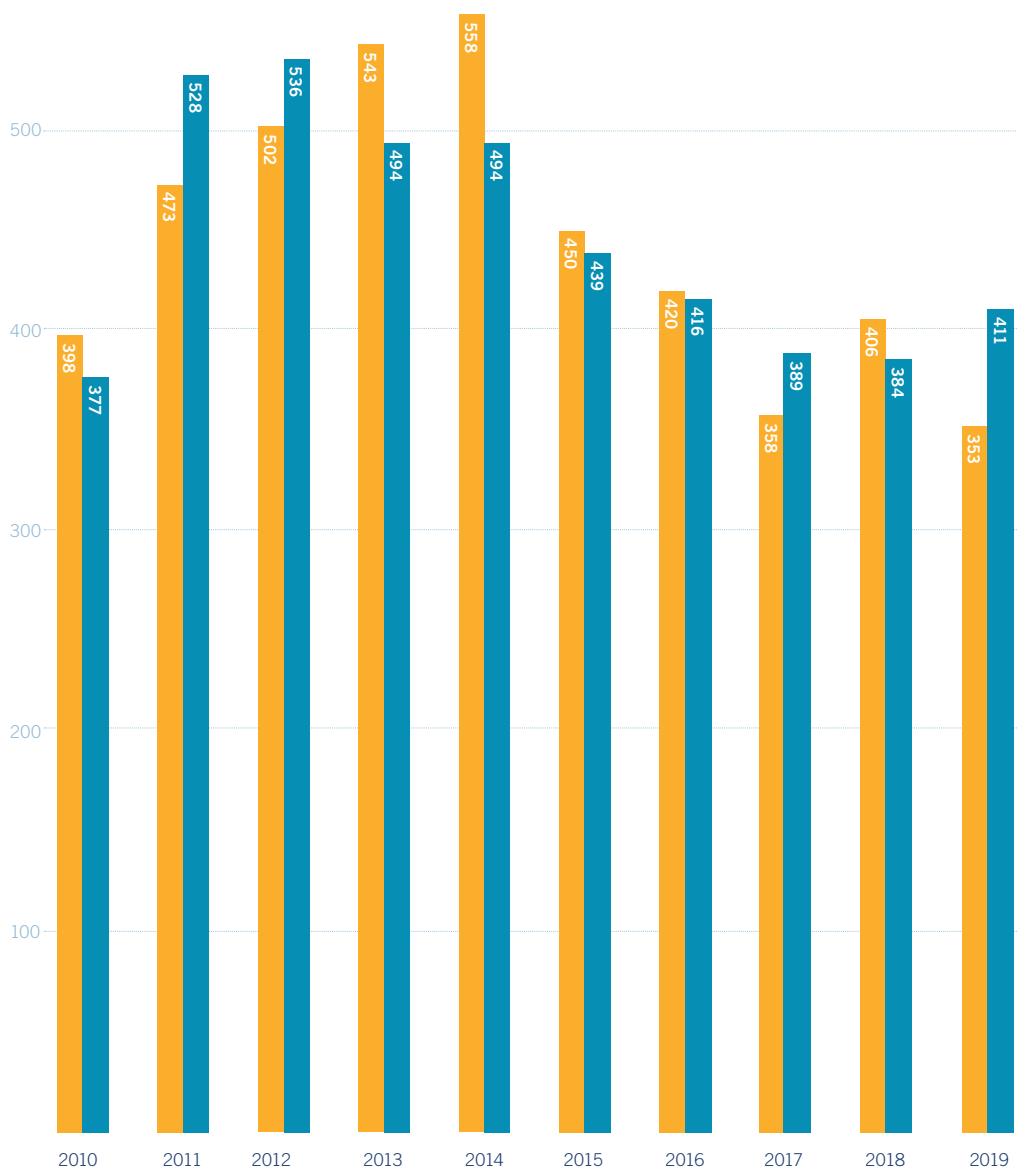
Mál sem hófust 2019	
Kvartanir	411
Frumkvæðismál	0
Forathugunarmál	5
OPCAT	2
<b>Samtals</b>	<b>418</b>

 Fjöldi skráðra og afgreiddra kvartana undanfarin 10 ár

### Fjöldi kvartana

Yfirlit yfir fjölda skráðra og afgreiddra mála frá upphafi má finna á bls. 34

 Skráðar kvartanir  
 Afgreiddar kvartanir



## 2.2

Skipting kvartana milli mánaða

### Afgreiðsla mála

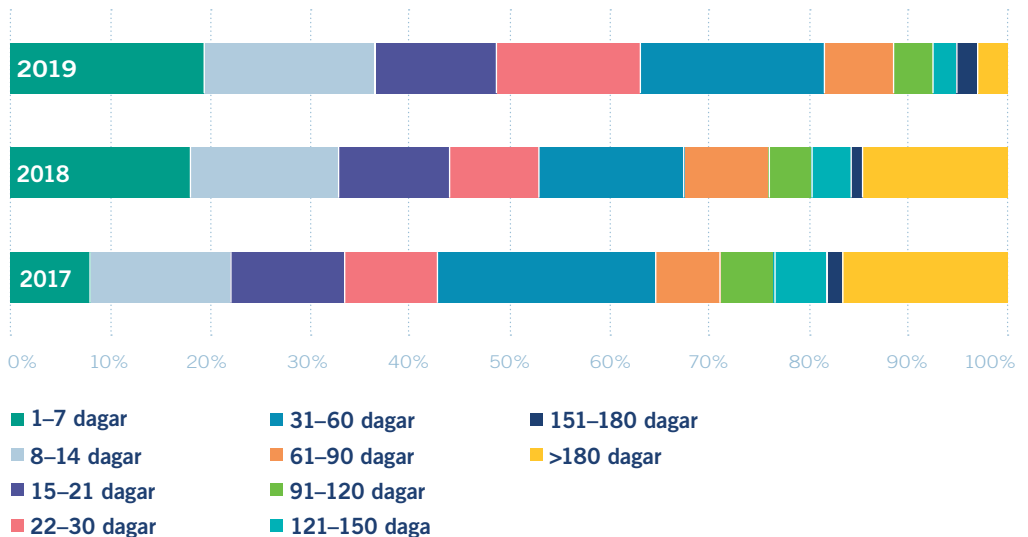
Flest mál voru skráð í mars og október eða hartnær 50 í hvorum mánuði en fæst í febrúar og ágúst. Málum fjölgaði um 7% milli ára og jöfnuðust þá á við meðaltal undanfarinna fimm ára, þar sem þau hafa að jafnaði verið 408.

Flestar kvartanir bárust á loka-fjórðungi ársins eða 124 talsins en um og innan við hundrað hina fjórðungana. Af þessu leiddi að fleiri mál voru til meðferðar um áramót en fyrri hluta árs eða 130. Þar af voru 123 mál vegna kvartana og 7 frumkvæðismál. Til viðbótar voru 24 mál til meðferðar vegna forathugana.

Af málunum 130 var beðið svara frá stjórnvöldum í 41 og umsagna þeirra sem kvörtuðu í 11 öðrum. Um áramót voru því 78 mál hjá umboðsmanni. Af þeim voru 13 skráð ný í desember og í 13 öðrum barst svar í þeim mánuði. Í tíu málum bárust svör frá stjórnvöldum í nóvember og í sjö til viðbótar upp úr miðjum september til loka október. Mörg mál voru því á lokastigi um áramótin.

2019	Innkomin mál	Afgreidd mál	Hjá UA í lok mán.
Jan	32	21	83
Feb	26	19	90
Mar	46	41	95
Apr	28	26	97
Maí	31	26	102
Jún	28	29	101
Júl	37	19	119
Ágúst	26	29	116
Sep	33	32	117
Okt	48	33	132
Nóv	37	38	131
Des	39	40	130
<b>Samt.</b>	<b>411</b>	<b>353</b>	

Afgreiðslutími kvartana 2017–2019



Af þeim málum sem stofnað var til á síðasta ári var rúmlega 72% lokið fyrir áramót eða 297. Meira en sex af hverjum tíu þeirra var lokið innan mánaðar frá upphafsdegi, yfir átta af tíu innan tveggja mánaða og tæplega 90% innan þriggja mánaða. Níu málum frá 2018 var ólokið um áramót en í flestum þeirra hillti undir lyktir.

Staða kvartana við árslok 2019

	Innkomin mál	Þar af afgreidd	Hjá stjórnvöldum	Hjá aðila	Hjá UA	Þar af í frumath.
<b>2018</b>						
Janúar–mars	103	102	0	0	1	0
Apríl–júní	100	98	0	0	2	0
Júlí–september	91	90	0	0	1	0
Október–desember	90	85	0	0	5	1
<b>Samtals</b>	<b>384</b>	<b>375</b>				
<b>2019</b>						
Janúar–mars	104	89	1	0	14	1
Apríl–júní	87	65	6	2	14	1
Júlí–september	96	73	10	2	11	3
Október–desember	124	70	24	7	23	18
<b>Samtals</b>	<b>411</b>	<b>297</b>				

Af 353 málum sem lokið var árið 2019 lyktaði um 5% með álitni eða 17 talsins. Í yfirlitinu hér að neðan getur að líta með hvaða hætti málin voru afgreidd. Í nokkrum tilvikum er efni þeirra fjölþætt og einstökum þáttum kann að hafa lokið með mismunandi hætti. Eins og endranær er mál þá flokkað í samræmi við það sem telja verður meginatriði þess.

## Afgreiðsla mála

Ítarlegri tölfræði  
fyrir árið getur að  
líta á bls. 28

Afgreiðsla	2019	2018	Meðaltal 1988–2019
Álit	17 (4,8%)	27 (6,7%)	37 (11,5%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	6 (1,7%)	2 (0,5%)	7 (2,2%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	100 (28,3%)	110 (27%)	94 (29,5%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns			
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	10 (2,8%)	11 (2,7%)	13 (4,1%)
b. Dómsathafnir	5 (1,4%)	14 (3,5%)	6 (1,9%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	24 (6,8%)	16 (3,9%)	8 (2,5%)
d. Önnur atriði	0 (0%)	3 (0,7%)	5 (1,6%)
Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	69 (19,5%)	77 (19%)	65 (20,4%)
Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	14 (4%)	9 (2,2%)	9 (2,8%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	108 (30,6%)	137 (33,7%)	75 (23,5%)
<b>Samtals</b>	<b>353</b>	<b>406</b>	<b>319</b>

# 3

## Skrifstofan

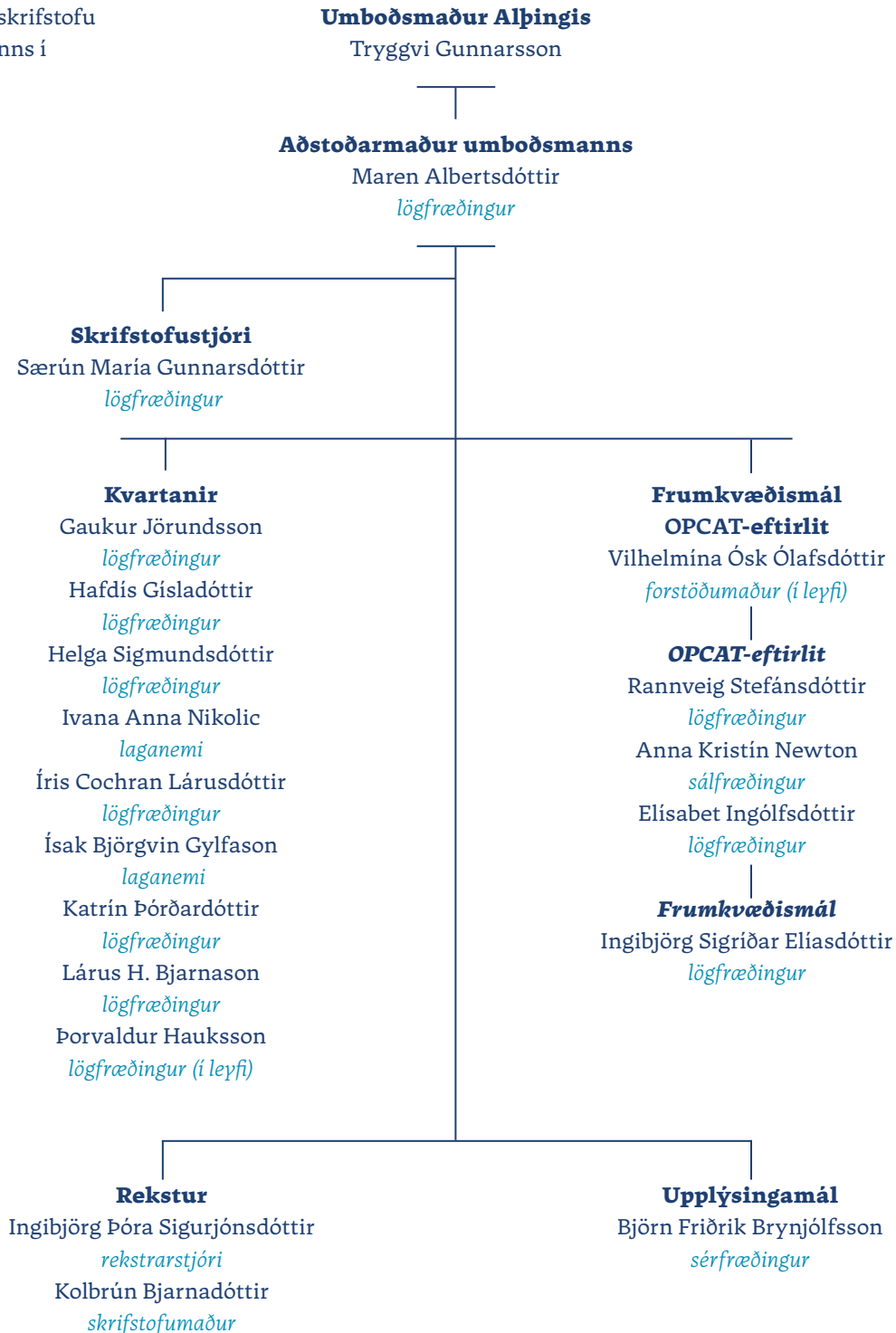
### 3.1

#### Skipulag og starfsmenn

Tryggvi Gunnarsson var í október 2019 endurkjörinn umboðsmaður Alþingis til næstu fjögurra ára frá 1. janúar 2020. Hefur hann sinnt starfinu frá 1. nóvember 1998. Fyrst sem settur umboðsmaður frá þeim tíma til 31. desember 1999 eftir að Gaukur Jörundsson sem valinn var umboðsmaður þegar embættið tók til starfa 1988 hafði verið kjörinn til setu í Mannréttinda-dómstól Evrópu. Tryggvi hefur síðan verið kjörinn umboðsmaður frá 1. janúar 2000. Var þetta í sjötta sinn sem hann er kjörinn.

Í lok árs 2019 voru 17 starfsmenn að störfum hjá umboðsmanni, auk hans sjálfs. Þar af var einn í hlutastarfi og tveir laganemar í hlutastörfum. Starfsmönnum fjölgaði um einn milli ára sem skýrist því að bætt var við einum lögfræðingi til að sinna OPCAT-eftirlitinu. Sex lögfræðingar og tveir laganemar helguðu sig að mestu vinnu við kvartanir undir forystu skrifstofu-stjóra og aðstoðarmanns. Einn lögfræðingur sinnti frumkvæðismálum og tveir lögfræðingar unnu að OPCAT-eftirliti ásamt sálfræðingi í hálfu starfi. Á árinu urðu breytingar í starfsmannahaldi að því er varðar frumkvæðismálin og OPCAT-eftirlit og þeir þrír lögfræðingar sem sinntu þeim málum um áramótin hófu störf síðsumars. Ásamt þessum 14 starfsmönnum unnu á skrifstofu umboðsmanns: rekstrarstjóri, starfsmaður sem sinntir vinnu við skráningu mála og skrifstofuhald og sérfræðingur í miðlun upplýsinga. Forstöðumaður frumkvæðiseiningarinnar var í fæðingarorlofi megnið af árinu 2019 og um haustið fór lögfræðingur sem unnið hafði að kvörtunum í námsleyfi erlendis og ráðið var tímabundið í stað hans. Umboðsmaður og aðstoðarmaður hans sinntu umsjón og stjórnun verkefna við frumkvæðismál og OPCAT- eftirlitið á meðan forstöðumaður frumkvæðiseiningarinnar var í leyfi.

Skipurit skrifstofu  
umboðsmanns í  
árslok 2019





## 3.2

**Erlent samstarf og fundir**

Umboðsmaður og starfsmenn hans hafa allt frá upphafi tekið þátt í erlendu samstarfi, einkum við aðra umboðsmenn á Norðurlöndunum. Þannig hittast vestnorrænu umboðsmennirnir í Danmörku, Noregi, Grænlandi, Færeyjum og Íslandi að jafnaði einu sinni til tvisvar á ári. Helgast sú samvinna af hliðstæðri löggjöf um störf og starfshætti þeirra. Á fundum þeirra er leitast við að ræða einstök mál og skiptast á upplýsingum um starfsemi embættanna. Undanfarin ár hefur samstarf umboðsmanna á Norðurlöndunum og starfsfólks þeirra aukist. Bæði með tilkomu sérstakra funda þeirra sem annast rekstur skrifstofanna og upplýsingamiðlun. Þá hefur tilkoma OPCAT-eftirlitsins styrkt samvinnuna enn frekar og þeir starfsmenn sem sinna þessum málum funda að jafnaði tvisvar á ári. Vegna aðildar Íslands að EES-samningnum tekur umboðsmaður Alþingis einnig þátt á samstarfsvettvangi umboðsmanna Evrópu sem haldið er úti af umboðsmanni Evrópusambandsins. Þátttaka umboðsmanns og starfsfólks í erlendu samstarfi er breytileg milli ára og áhersla lögð á taka þátt í því sem hefur hvað mesta þýðingu hverju sinni. Þá er það jafnframt hluti af starfinu að taka á móti erlendum gestum og veita upplýsingar um starfsemi umboðsmanns og stjórnvalda hér á landi auk þess að eiga í samskiptum við og funda með innlendum stjórnvöldum og fleirum.

Einn samnorrænn fundur var haldinn í Reykjavík á vegum umboðsmanns þar sem starfsmenn sem sinna OPCAT-eftirliti hittust í ágúst og báru saman bækur sínar. Yfirskrift fundarins var: *Siðferðislegar vangaveltur um mannréttindi þegar kemur að meðferð og öryggi þeirra sem sviptir eru frelsi sínu – hvar liggja mörkin?* Tólf manns sóttu fundinn frá Danmörku, Finnlandi, Noregi, Svíþjóð og Íslandi. Samhliða fóru fundargestir í heimsókn á lokaðar geðdeildir Klepps þar sem þeim voru kynntar aðstæður frelssviptra. Starfsmenn OPCAT-eftirlits í Eistlandi komu í þriggja daga heimsókn í nóvember 2019 til að kynna sér starfsemina hjá umboðsmanni og skoða starfsemi á stöðum þar sem frelssviptir dvelja hér á landi.

Þá hefur starfsfólk umboðsmanns regluleg samskipti við undirnefnd Sameinuðu þjóðanna um varnir gegn pyndingum (SPT-nefndina) og nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum (CPT-nefndina). Í maí 2019 kom CPT-nefndin í heimsókn til Íslands og fundaði m.a. með aðstoðarmanni umboðsmanns Alþingis, skrifstofustjóra og því starfsfólki hans sem sinnir OPCAT-eftirlitinu áður en nefndin fundaði með stjórnvöldum og fór í heimsóknir á staði þar sem frelssviptir dvelja. Skýrsla nefndarinnar var birt 28. janúar 2020.

## Helstu fundir og ráðstefnur erlendis á árinu 2019

### **24. janúar / Helsinki**

Tveir starfsmenn sóttu samráðsfund þeirra sem sinna OPCAT-eftirliti á vegum norrænu umboðsmannanna. Þar var m.a. rætt um stöðu fólks sem dvelur á hjúkrunarheimilum og var yfirskrift fundarins: *Eru aldraðir á hjúkrunarheimilum sviptir frelsi sínu?* Farið var yfir stöðu þessara mála í hverju landi fyrir sig og rætt um hvort og hvernig eftirlit er haft með meðferð aldraðra á hjúkrunarheimilum en á þessum vettvangi hefur OPCAT-eftirlitið verið lítið.

### **25.–26. apríl / Kaupmannahöfn**

Umboðsmaður Alþingis sótti vinnufund með umboðsmanni danska þjóðþingsins og starfsmönnum hans þar sem persónuverndarmál voru efst á baugi.

### **23. – 24. maí / Kaupmannahöfn**

Þrír starfsmenn umboðsmanns sóttu fund þar sem m.a. var fjallað um persónuverndarreglur Evrópusambandsins, ýmis konar rekstrar- og útgáfumál og miðlun upplýsinga.

### **25. – 27. júní / Þórshöfn**

Umboðsmaður sótti fund vestnorrænna umboðsmanna í Færeyjum. Þar var m.a. fjallað um framsetningu álita umboðsmanns, möguleg viðbrögð umboðsmanns þegar stjórnvöld fara ekki að tilmælum hans og nýjar reglur um persónuvernd með tilliti til starfsemi umboðsmanns.

### **10. júlí / Durham**

Kynning starfsmanns í OPCAT-teyminu á OPCAT-eftirlitinu á Íslandi, gildisviði þess og framkvæmd eftirlitsheimsókna, á ráðstefnu í Bretlandi.

### **26. – 27. september / París**

Umboðsmaður sótti fund á vegum Evrópunefndar um kynþáttafordóma og umburðarleysi (ECRI – European Commission against Racism and Intolerance). Fundurinn var haldinn í tilefni af 25 ára afmæli nefndarinnar þar sem einkum var rætt um viðbrögð við nýjum áskorunum vegna kynþáttafordóma og umburðarleysis.

### **30. – 31. október / Kaupmannahöfn**

Umboðsmaður tók þátt í viðburðum vegna starfsloka umboðsmanns danska þjóðþingsins.

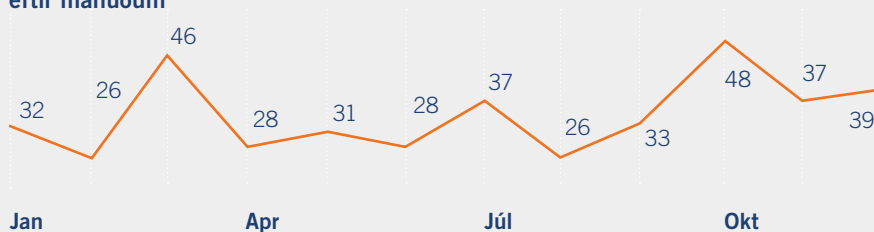


# Tölulegar upplýsingar ársins 2019

## Skipting kvartana

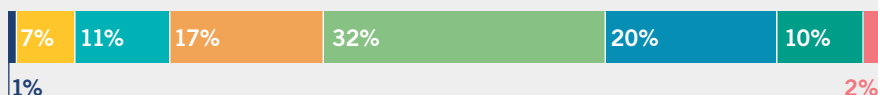
Líkt og rakið var í kafla I.2.1 voru 411 kvartanir skráðar á árinu og 353 lokið. Kvartanir eru skráðar ef skrifleg erindi berast. Fjölmargar aðrar fyrirspurnir og ábendingar sem berast skrifstofu umboðsmanns eru ekki skráðar sem formlegar kvartanir þótt haldið sé utan um ábendingar af hálfu frumkvæðiseiningar umboðsmanns. Í sumum tilfellum leiða fyrirspurnir síðan til þess að kvartanir berast síðar skriflega.

## Kvartanir eftir mánuðum



Að þessum 411 kvörtunum stóðu 51 lögaðili og 395 einstaklingar. Sá yngsti sem lagði fram kvörtun var 11 ára og sá elsti 88 ára.

## Skipting eftir aldri þeirra sem kvarta



- 20 ára og yngri 5 kvartanir
- 21–30 ára 27 kvartanir
- 31–40 ára 43 kvartanir
- 41–50 ára 69 kvartanir
- 51–60 127 kvartanir
- 61–70 ára 77 kvartanir
- 71 árs og eldri 39 kvartanir
- Ekki vitað 8 kvartanir

## Tölfræði

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við heimilisfesti hlutaðeigandi. 13 kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 411 mál er skráð voru á árinu vegna kvartana. Mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar almennt með en ekkert slíkt mál var stofnað á síðasta ári.

### Mál eftir landsvæðum

Landsvæði	Fjöldi mála	Hlutf. af heildarfj.	Hlutf. af íbúum	Landsvæði	Fjöldi mála	Hlutf. af heildarfj.	Hlutf. af íbúum
<b>Reykjavíkurborg</b>	<b>203</b>	49,4%	36,0%	Akureyrarbær	16		
Garðabær	15			Dalvíkurbyggð	2		
Hafnarfjarðar- kaupstaður	21			Norðurþing	4		
Kópavogsbær	38			Skútustaðahreppur	1		
Mosfellsbær	11			<b>Norðurland eystra</b>	<b>23</b>	5,6%	8,5%
Seltjarnarnes- kaupstaður	5			Fjarðabyggð	5		
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>90</b>	21,9%	27,9%	Fljótisdalshérað	1		
Reykjanesbær	6			Seyðisfjarðar- kaupstaður	2		
Suðurnesjabær	2			<b>Austurland</b>	<b>8</b>	1,9%	3,7%
Sveitarfélagið Vogar	4			Árborg	10		
<b>Suðurnes</b>	<b>12</b>	2,9%	7,6%	Bláskógabyggð	1		
Akraneskaupstaður	5			Flóahreppur	4		
Borgarbyggð	4			Hveragerðisbær	2		
Dalabyggð	1			Rangárþing eystra	3		
Eyja- og Miklaholts- hreppur	1			Skaftárhreppur	1		
Grundarfjarðarbær	3	3,4%	4,6%	Sveitarfélagið	1		
<b>Vesturland</b>	<b>14</b>			Hornafjörður	1		
Bolungarvíkur- kaupstaður	2			Sveitarfélagið Ölfus	3		
Ísafjarðarbær	1			Vestmannaeyjabær	2		
Vesturbyggð	2			<b>Suðurland</b>	<b>27</b>	6,6%	7,7%
<b>Vestfirðir</b>	<b>5</b>	1,2%	2,0%	<b>Íslendingar búsettir erlendis</b>	<b>13</b>	3,2%	—
Húnaþing vestra	5			<b>Erlendir aðilar</b>	<b>7</b>	1,7%	—
Sveitarfélagið							
Skagafjörður	3						
Sveitarfélagið							
Skagaströnd	1						
<b>Norðurland vestra</b>	<b>9</b>	2,2%	2,0%				
				<b>Samtals</b>	<b>411</b>		

### Skipting mála eftir aðilum

Í eftirfarandi yfirliti eru þær kvartanir sem umboðsmanni bárust á árinu 2019 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem málið beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á það sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Ítrekað skal að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

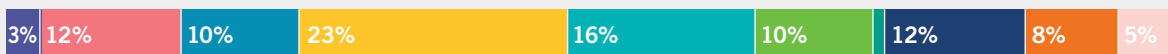
Í þeim tilvikum þegar meðferð á kvörtun lauk strax að lokinni frumathugun var mál afgreitt ýmist áður en frekari upplýsinga var aflað frá hlutaðeigandi stjórnvöldum eða eftir slíka gagnaöflun. Það er því hugsanlegt að í yfirlitinu komi fram nöfn stjórnvalda sem umboðsmaður hefur ekki beint máli formlega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

### Mál flokkuð eftir aðilum sem þau beinast einkum að



- A – Ráðuneyti og ríkisstofnanir 323 kvartanir
- B – Sveitarfélög 60 kvartanir
- C – Annað 28 kvartanir

## Kvartanir flokkaðar eftir ráðuneytum



## A – Ráðuneyti og ríkisstofnanir

<b>■ Forsætisráðuneytið</b>				<b>■ Dómsmálaráðuneytið</b>				<b>■ Fjármála- og efnahagsráðuneytið</b>			
Ráðuneytið	3	Ráðuneytið	15	Ráðuneytið	15	Ráðuneytið	7				
Seðlabanki Íslands	3	Biskupsstofa	1	Biskupsstofa	1	Fjármálaeftirlitið	1				
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	5	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	4	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	4	Kjararáð	1				
<b>Samtals</b>	<b>11</b>	Dómstólar	1	Dómstólar	1	Kærunefnd útboðsmála	1				
<b>■ Mennta- og menningar- málaráðuneytið</b>				<b>■ Félagsmálaráðuneytið</b>				<b>■ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið</b>			
Ráðuneytið	16	Fangelsisýfirvöld	4	Ráðuneytið	5	Ráðuneytið	15				
Framhaldsskólar	6	Héraðssaksóknari	2	Barnaverndarstofa	3	Ráðuneytið	2				
Háskólar	7	Kærunefnd útlendingamála	1	Íbúðalánasjóður	4	Póst- og fjarskiptastofnun	2				
Íslenski dansflokkurinn	1	Lögregluyfirvöld	15	Kærunefnd húsamála	4	Samgöngustofa	2				
Lánasjóður íslenskra námsmanna	5	Mannanafnanefnd	1	Tryggingastofnun	13	Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	2				
Menntamálastofnun	1	Nefnd um eftirlit með störfum lögreglu	4	Úrskurðarnefnd velferðarmála	15	Vegagerðin	2				
Ríkisútvarpið ohf.	2	Persónuvernd	1	Vinnueftirlitið	2	Yfirfasteignamatsefnd	1				
Þjóðminjasafn Íslands	2	Sýslumenn	16	Vinnu- og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið	16	Þjóðskrá Íslands	3				
<b>Samtals</b>	<b>40</b>	Útlendingastofnun	8	<b>Samtals</b>	<b>52</b>	<b>Samtals</b>	<b>27</b>				
<b>■ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið</b>				<b>■ Heilbrigðisráðuneytið</b>				<b>■ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið</b>			
Ráðuneytið	16	Örorkunefnd	2	Ráðuneyti	8	Ráðuneytið	6				
Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1	<b>Samtals</b>	<b>2</b>	Embætti landlæknis	8	Umhverfisstofnun	1				
Endurskoðendaráð	2			Heilbrigðisstofnanir	9	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	8				
Fiskistofa	1			Lyfjastofnun	1	Vatnajökulspjóðgarður	1				
Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	1			Sjúkratryggingar Íslands	5	<b>Samtals</b>	<b>16</b>				
Matvælastofnun	1			<b>Samtals</b>	<b>31</b>						
Neytendastofa	1										
Orkustofnun	3										
Prófnefnd bókara	1										
Samkeppniseftirlitið	2										
Verðlagsstofa skiptaverðs	1										
Yfirmatsefnd skv. ábúðarlögum nr. 80/2004	1										
<b>Samtals</b>	<b>31</b>										
<b>■ Utanríkisráðuneytið</b>				<b>■ Utanríkisráðuneytið</b>				<b>■ Utanríkisráðuneytið</b>			
		Ráðuneytið	2	Ráðuneytið	2	Ráðuneytið	2				
		<b>Samtals</b>	<b>2</b>	<b>Samtals</b>	<b>2</b>	<b>Samtals</b>	<b>2</b>				
							<b>Samtals</b>	<b>323</b>			

B – Sveitarfélög				C – Annað	
Innheimtustofnun sveitarfélaga	3	Tálknafjarðarhreppur	2	Óflokkað	28
Stjórnsýsla Suðurnesja	1	Húnaþing vestra	1	<b>Samtals</b>	<b>28</b>
Reykjavíkurborg		Akureyrarbær	2		
— Stjórnsýsla borgarinnar	21	Dalvíkurbyggð	1		
Hafnarfjarðarbær	3	Norðurþing	1		
Kópavogsbær	3	Fjarðabyggð	2		
Mosfellsbær	1	Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
Seltjarnarnesbær	3	Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
Suðurnesjabær	1	Hveragerðisbær	1		
Borgarbyggð	1	Rangárþing eystra	1		
Dalabyggð	1	Skaftárhreppur	1		
Reykholahreppur	2	Sveitarfélagið Árborg	3		
Strandabyggð	1	Vestmannaeyjabær	2		
		<b>Samtals</b>	<b>60</b>		

### Álit flokkuð eftir stjórnvöldum

Stjórnvöld			
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	2	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	2
Embætti landlæknis	1	Seðlabanki Íslands	1
Endurskoðendaráð	1	Stjórnvaldið X	1
Háskóli Ísland	1	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	1
Kærunefnd útlendingamála	1	Úrskurðarnefnd velferðarmála	2
Landbúnaðarháskóli Íslands	1	Þjóðskrá Íslands	1
Landspítalinn	2		
		<b>Samtals</b>	<b>17</b>



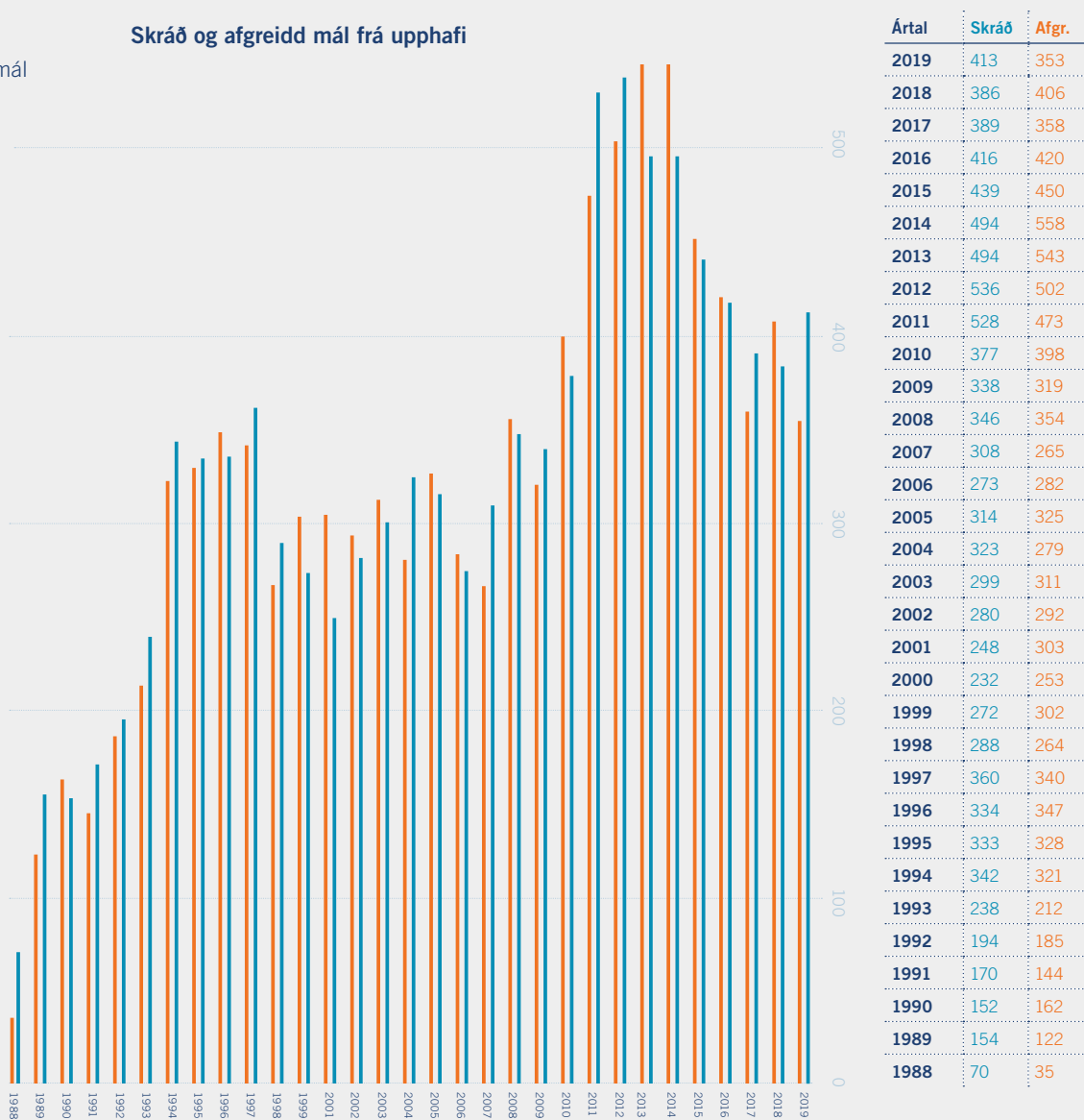
## Skipting kvartana eftir viðfangsefnum

Aðgangur að gögnum og upplýsingum	12	Málefni fatlaðs fólks	6
Almannaskráning	2	Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar	10
Almannatryggingar	18	Menningarmál	2
Alþingi og stofnanir þess	1	Menntamál	9
Atvinnuleysistryggingar	6	Námslán og námsstyrkir	6
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	11	Neytendamál	1
Bótaábyrgð ríkisins	1	Opinberar framkvæmdir, innkaup og útboð	3
Börn	12	Opinberir starfsmenn	51
Dánarbú	2	Orku- og auðlindamál	4
Dómstólar og réttarfar	2	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	1
Eftirlit stjórnarsýsluaðila	2	Póst- og fjarskiptamál	6
Eignir ríkisins	1	Sakarkostnaður	1
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	6	Samgöngumál	10
Fjármála- og tryggingastarfsemi	10	Samkeppnismál	3
Fjöleignarhús	2	Samningar	2
Fullnusta refsinga	6	Samningar við stjórnarsýsluaðila	1
Fullnustugerðir og skuldaskil	5	Sektir	4
Fæðingar- og foreldraorlof	1	Sifjamál	1
Gistihúsa-, veitinga- og tækifærissleyfi	2	Sjávarútvegur	8
Gjafsókn	2	Skaðabætur	5
Heilbrigðismál	7	Skattar og gjöld	26
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	3	Skipulags- og byggingarmál	12
Húsnæðismál	4	Styrkveitingar	1
Hæfi	2	Sveitarfélög	6
Innflutningur landbúnaðarafurða	1	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	69
Jafnréttismál	1	Umhverfismál	2
Jarðamál	2	Útanríkismál	1
Kirkjumál og trúfélög	2	Útlendingar	7
Kjarasamningar	1	Veidimál og veiðiréttindi	2
Landbúnaður	3	Vopn	2
Lífeyrismál	2	Þinglýsingar	2
Lögheimili	1	Ættleiðingar	1
Lögreglu- og sakamál	10		
Mannanöfn	3		
		<b>Samtals</b>	<b>411</b>

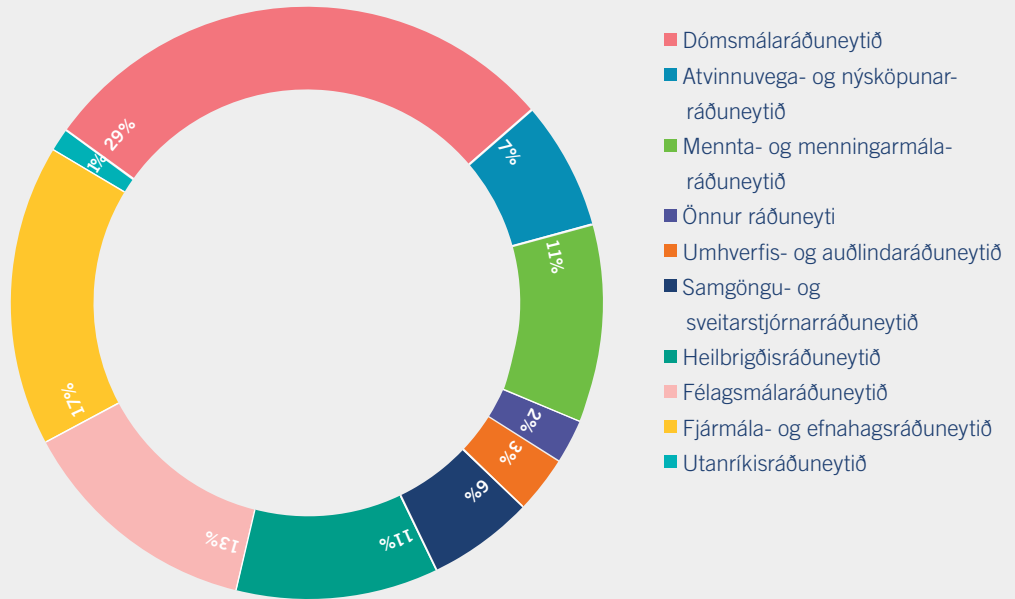
# Tölfræði 1988–2019

— Skráð mál  
— Afgreidd mál

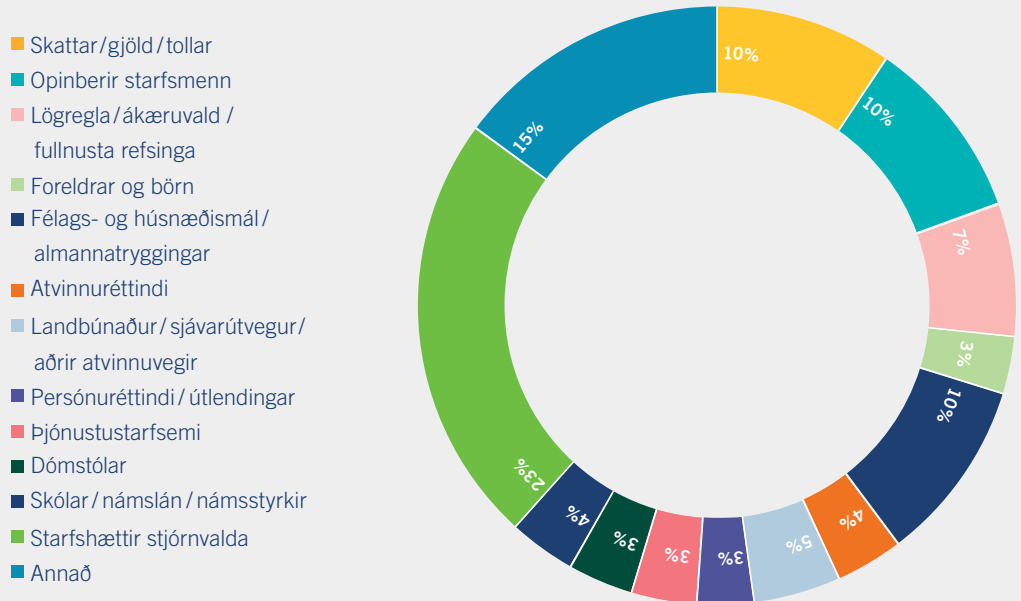
Skráð og afgreidd mál frá upphafi



**Kvartanir flokkaðar eftir ráðuneytum frá upphafi**



**Kvartanir flokkaðar eftir viðfangsefnum frá upphafi**



## Skipting kvartana eftir afgreiðslu þeirra frá upphafi

	12%	29%	12%	20%	3%	24%
	Álit	Felld niður að fenginni skýr./leiðr.	Utan starfssviðs	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
2019	17 (5%)	100 (28%)	45 (13%)	69 (19%)	14 (4%)	108 (31%)
2018	27 (7%)	110 (27%)	46 (11%)	77 (19%)	9 (2%)	137 (34%)
2017	14 (4%)	105 (29%)	53 (15%)	81 (23%)	8 (2%)	97 (27%)
2016	22 (5%)	105 (25%)	47 (11%)	105 (25%)	12 (3%)	129 (31%)
2015	15 (3%)	129 (29%)	41 (9%)	104 (23%)	16 (4%)	145 (32%)
2014	30 (5%)	162 (29%)	50 (9%)	126 (23%)	17 (3%)	173 (31%)
2013	39 (7%)	166 (31%)	71 (13%)	116 (21%)	8 (2%)	143 (26%)
2012	20 (4%)	184 (37%)	64 (13%)	116 (23%)	6 (1%)	112 (22%)
2011	33 (7%)	178 (38%)	68 (14%)	111 (24%)	10 (2%)	73 (15%)
2010	21 (5%)	181 (45%)	46 (12%)	83 (21%)	15 (4%)	52 (13%)
2009	30	97	47	69	7	69
2008	24	128	53	62	10	77
2007	23	83	40	54	10	55
2006	39	73	38	62	13	57
2005	37	96	38	72	9	73
2004	37	88	27	67	6	54
2003	35	97	23	57	7	92
2002	36	84	25	56	5	86
2001	59	70	28	37	9	100
2000	60	35	39	29	7	83
1999	68	76	36	48	10	64
1998	67	83	23	44	6	41
1997	53	105	43	65	4	70
1996	80	114	38	58	9	48
1995	59	97	39	73	11	49
1994	51	85	41	76	22	46
1993	50	51	31	33	13	34
1992	36	53	26	37	5	28
1991	23	27	19	32	8	35
1990	35	26	34	31	8	28
1989	29	5	26	23	10	29
1988	5	2	11	5	1	11
<b>Samtals</b>	<b>1174</b>	<b>299</b>	<b>1256</b>	<b>2078</b>	<b>305</b>	<b>2398</b>

Kvartanir er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns frá upphafi



	■ Störf Alþingis	■ Störf dómstóla	■ Einkaréttarleg lögskipti	■ Réttar-ágreiningur á undir dómstóla	■ Önnur atriði
2019	10 (22%)	5 (11%)	24 (54%)	6 (13%)	0 (0%)
2018	11 (24%)	14 (30%)	16 (35%)	2 (4%)	3 (7%)
2017	12 (23%)	13 (24%)	19 (36%)	7 (13%)	2 (4%)
2016	17 (36%)	5 (11%)	15 (32%)	7 (15%)	3 (6%)
2015	16 (39%)	4 (10%)	11 (27%)	8 (19%)	2 (5%)
2014	19 (38%)	5 (10%)	16 (32%)	10 (20%)	0 (0%)
2013	28 (39%)	10 (14%)	13 (18%)	18 (26%)	2 (3%)
2012	32 (50%)	5 (8%)	13 (20%)	10 (16%)	4 (6%)
2011	33 (49%)	4 (6%)	14 (20%)	11 (16%)	6 (9%)
2010	19 (41%)	1 (2%)	10 (22%)	14 (31%)	2 (4%)
2009	15	7	15	8	2
2008	24	2	5	13	9
2007	9	4	12	12	3
2006	18	4	4	11	1
2005	14	5	2	15	2
2004	8	1	5	9	4
2003	12	4	3	2	2
2002	6	5	4	5	5
2001	11	4	5	3	5
2000	5	12	4	5	13
1999	16	2	8	2	8
1998	9	2	1	4	7
1997	23	5	3	4	8
1996	10	8	5	8	7
1995	9	10	5	7	8
1994	6	12	7	9	7
1993	7	9	3	4	8
1992	5	9	2	5	5
1991	6	3	3	4	3
1990	15	8	1	1	9
1989	2	14	1	3	6
1988	0	6	2	0	1
<b>Samtals</b>	<b>427</b>	<b>202</b>	<b>251</b>	<b>227</b>	<b>147</b>



II. KAFLI

# Viðfangsefnin

Helstu viðfangsefni umboðsmanns  
Alþingis á árinu 2019

**Yfirlit kafa**

<b>1</b>	<b>Um hvað fjalla málin?</b> 1.1–1.7 <b>41</b>	<b>4</b>	<b>Frumkvæðismál</b> 4.1–4.7 <b>68</b>
<b>2</b>	<b>Meinbugir</b> 2.1–2.3 <b>61</b>	<b>5</b>	<b>OPCAT-efirlit</b> 5.1–5.3 <b>78</b>
<b>3</b>	<b>Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda</b> <b>64</b>	<b>6</b>	<b>Viðbrögð við álitum umboðsmanns</b> 6.1–6.2 <b>84</b>



# 1 Um hvað fjalla málin?

## 1.1

### Inngangur

Kvartanir vegna tafa á afgreiðslu máls af hálfu stjórnvalda voru fyrirferðamestar árið 2019 eins og alla jafnan hefur verið eða tæplega 17% heildarinnar. Slikum kvörtunum hefur þó fækkað aðeins undanfarin ár þar sem þær voru um 20% síðustu tvö ár á undan og jafnvel dæmi áður um að þær hafi verið um fjórðungur kvartana til umboðsmanns. Á móti kemur að kvörtunum sem segja má að séu þyngri í afgreiðslu og krefjast nánari athugunar hefur fjölgað. Má þar nefna starfsmannamál sem voru um 12,5% kvartana árið 2019 en um 11% tvö árin þar á undan, og kvartanir vegna skatta og gjalda sem voru um 6,5% kvartana en 4% árið áður. Þá voru kvartanir sem varða almannatryggingar, aðgang að gögnum og upplýsingum, skipulags- og byggingarmál og börn fyrirferðarmiklar í störfum umboðsmanns, eins og oft áður.

Alhengustu umkvörtunarefni sem umboðsmanni bárust árið 2019.

I.	Svör við erindum	2019	17%
		2018	20%
II.	Opinberir starfsmenn	2019	13%
		2018	11%
III.	Almannatryggingar	2019	5%
		2018	6%
IV.	Skattar og gjöld	2019	7%
		2018	4%
V.	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	2019	2%
		2018	4%
VI.	Skipulags- og byggingarmál	2019	3%
		2018	2%
VII.	Börn	2019	3%
		2018	2%

Hér á eftir eru nokkur dæmi um mál sem varpa ljósi á hvernig reyndi á suma þessara málaflokka á árinu.

## 1.2

### 1.2.1

#### Svör við erindum

##### Málshraði — frumkvæðisskylda stjórnvalda að upplýsa um tafir

Umboðsmanni berast árlega kvartanir er varða tafir á einstökum málum sem og ábendingar og fyrirspurnir þess efnis. Í flestum tilvikum bregðast stjórnvöld við fyrirspurnum umboðsmanns um slík mál með því að leiða þau til lykta eða koma þeim í farveg og er þá almennt ekki tilefni til að fylgja málinu frekar eftir nema viðkomandi leiti aftur til umboðsmanns og kvarti yfir niðurstöðu stjórnvaldsins. Þá berast einnig fjölmargar fyrirspurnir frá borgurunum þar sem óskað er eftir upplýsingum og leiðbeiningum um hvaða kröfur er hægt að gera til stjórnvalda að þessu leyti. Í einhverjum tilvikum má merkja að væntingar manna til þess hversu langan tíma það tekur að afgreiða mál innan stjórnsýslunnar eða svara erindum séu ekki fyllilega raunhæfar.

Málshraðaregla stjórnsýsluréttar hefur verið orðuð svo að leysa beri úr málum borgaranna og erindum þeirra án þess að óeðlilegar eða óréttlættar tafir verði þar á. Það fer síðan eftir t.d. umfangi viðkomandi máls, eðli þess og álagi í starfi stjórnvaldsins hvaða tími telst hæfilegur og eðlilegur við afgreiðslu þess í skilningi málshraðareglunnar. Með hliðsjón af þessu hefur umboðsmaður játað stjórnvöldum vissat svigrúm í þessum eignum. Þrátt fyrir það geta mál verið þess eðlis að afgreiða beri þau fljótt og án ástæðulausra tafa og þeim sé hraðað eftir föngum í samræmi við málshraðareglu stjórnsýsluréttarins.

Eins og rakið var í skýrslum mínum árin 2012 bls. 11 og 2014 bls. 20 hef ég bent á að bættar leiðbeiningar og aukið upplýsingaflæði stjórnvalda geti að nokkru leyti komið í veg fyrir óánægju sem hlýst af töfum á málsmeðferð og komið í veg fyrir að aðilar leiti til eftirlitsaðila og kærustjórnvalda með kvartanir og kærur þess efnis. Í ljósi þeirra kvartana og ábendinga sem mér berast er ljóst að oft skortir á slíka upplýsingagjöf af hálfu stjórnvalda og því getur verið tilefni til að áretta slíkar ábendingar við stjórnvöld. Til dæmis minna á frumkvæðisskyldu þeirra að tilkynna málsaðila um tafir á afgreiðslu málsins, ástæður þeirra og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ég hef jafnframt orðið þess var að stjórnvöld gæti ekki nægjanlega að því að upplýsa aðila um það ef fyrri áform um lyktir mála standast ekki. Í slíkum tilvikum virðist skorta á að til staðar sé verklag sem leiði til þess að brugðist sé við með einhverjum hætti og mál sett í farveg ef fyrri tímafrestir standast ekki. Ef frekari tafir verða á máli þurfa stjórnvöld að leggja mat á málið á nýjan leik og eftir atvikum veita aðila upplýsingar um ástæður þess að málið hafi tafist frekar og hvenær standi til að ljúka því. Á síðustu árum hef ég í álitum minnt á þá kæruehimild sem er í lokamálsgrein 9. gr. stjórnsýslulaga um að dragist afgreiðsla máls óhæfilega er heimilt að kæra það til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Lengst

[Skýrsla  
umboðsmanns  
Alþingis 2012](#)

[Skýrsla  
umboðsmanns  
Alþingis 2014](#)

af sáust vart dæmi um að þessi kæruehimild væri nýtt að ráði og dæmi voru um að kærustjórnvöld teldu að þessi mál ættu ekki heima á borðum þeirra. Ég hef hins vegar veitt því athygli að kærustjórnvöld, þ.m.t. sjálfstæðar kærue- og úrskurðarnefndir, hafa í auknum mæli fjallað um stjórnsýslukærur sem beint hefur verið til þeirra á grundvelli þessarar heimildar vegna tafa á afgreiðslu málsins. Slíkt er bæði hluti af því eftirliti sem þessi kærustjórnvöld fara með vegna kæra frá borgurunum og því aðhaldi sem kæru til æðra stjórnvalds er ætlað að vera gagnvart lægra settum stjórnvöldum.

Á framangreind sjónarmið reyndi m.a. í einu máli á árinu þar sem einstaklingur sem hafði óskað eftir alþjóðlegri vernd hér á landi kvartaði til umboðsmanns yfir töfum á afgreiðslu máls hjá landlækni, sbr. mál nr. 10112 og 10113/2019.

☰ Mál nr. 10112 og 10113/2019

*Einstaklingur sem hafði óskað eftir alþjóðlegri vernd hér á landi hafði kvartað til landlæknis yfir að stjórnvöld hefðu ekki veitt honum fullnægjandi sálfræðipjónustu þegar hann beið á meðan umsókn hans var til meðferðar. Hann kvartaði í kjölfarið til umboðsmanns yfir töfum á afgreiðslu málsins hjá landlækni.*

*Fyrir lá að fimm mánuðir höfðu liðið frá því landlækni búrúst tiltekna upplýsingar um málið þar til óskað hafði verið eftir frekari skýringum og gögnum vegna málsins. Þá hafði liðið rúmt ár frá því að kvörtunin barst án þess að niðurstaða hefði fengist í það. Í ljósi þessa taldi umboðsmaður að embættinu hefði borið að gæta betur að málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Benti hann á að engar skýringar lægju fyrir hvers vegna svo langur tími leið áður en embættið óskaði eftir frekari upplýsingum um málið. Þá væri einnig ljóst að viðkomandi hefði ekki verið upplýstur með fullnægjandi hætti um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Í ljósi framangreinds kom hann þeirri ábendingu á framfæri að betur yrði gætt að þessum atriðum við meðferð hliðstæðra mála hjá embættinu í framtíðinni.*

Í ákveðnum tilvikum sér þess jafnframt stað að stjórnvöld gæti ekki nægilega að samspili svarreglunnar og málshraðareglunnar. Af svarreglunni leiðir að stjórnvöldum er jafnan skylt að svara skriflegum erindum sem þeim berast nema ljóst sé af efni erindis að svara sé ekki vænst og þá innan hæfilegs tíma í samræmi við málshraðareglur stjórnsýsluréttarins. Að baki reglunni búa m.a. þau rök að borgarinn eigi ekki að búa við óvissu um hvort erindi hans hafi borist eða hvort stjórnvald hyggist bregðast við því. Á þessi sjónarmið reyndi m.a. í einu máli á árinu þar sem ég taldi tilefni til að senda fjármála- og efnahagsráðuneytinu ábendingu vegna máls nr. 10224/2019.

Mál nr. 10224/2019

*Kvartað var til umboðsmanns yfir því að erindi viðkomandi til fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna tiltekinnar skattlagningar hefði ekki verið svarað.*

*Í svarbréfi ráðuneytisins til umboðsmanns kom m.a. fram að forsætisráðuneytið hefði tekið að sér að vera í samskiptum við viðkomandi fyrir hönd þeirra ráðuneyta sem erindum var beint til vegna málsins. Í svarbréfinu kom hins vegar ekki fram hvort fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði tilkynnt viðkomandi um að í ljósi þess yrði erindum hans ekki svarað sérstaklega af hálfu ráðuneytisins.*

*Af þessu tilefni minnti umboðsmaður á svarregluna og málshraðaregluna og tók fram að stjórnvöld þurfi jafnan að gæta þess að skýrt sé gagnvart þeim sem til þeirra leita með erindi hvort og þá með hvaða hætti það hafi verið tekið til meðferðar. Þegar heimilt væri að fara þá leið sem farin hefði verið í þessu máli yrði almennt að gera þá kröfu að erindum borgaranna væri svarað með því að upplýsa að ákveðið hafi verið að haga samskiptum með þeim hætti samhliða því sem erindið væri framsent því stjórnvaldi sem hygðist sjá um samskiptin. Ef ráðuneytið hefði ekki þegar hugað að þessum atriðum í málsmeðferð sinni benti umboðsmaður því á að bæta úr því.*

Við athugun á málum er varða málshraða og tafir hjá stjórnvöldum kemur oft í ljós að vandamál tengd málshraða tengjast ekki eingöngu einstöku máli heldur má að einhverju leyti rekja til almenns verklags og starfshátta stjórnvalds. Í slíkum tilvikum verður að gera þá kröfu að viðkomandi stjórnvald taki til skoðunar hvort unnt sé að grípa til almennra ráðstafana til að bæta þar úr. Ég hef t.d. haft málsmeðferðartíma ákveðinna úrskurðarnefnda til almennrar skoðunar á liðnum árum þar sem reynt hefur á slík sjónarmið.

Ég lauk einu slíku máli á árinu sem varðaði tafir á málsmeðferð félagsmálaráðuneytisins, sbr. mál nr. 10244/2019. Samhliða því að ráðuneytið var minnt á frumkvæðisskyldu sína um að tilkynna um tafir, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þá taldi ég tilefni til að minna á að þegar löggjafinn fer þá leið að mæla fyrir um styttri tímamörk og ákveðinn frest sem stjórnvöld hafa til að afgreiða mál en leiðir af almennum reglum verður að miða við að til grundvallar slíkri lagasetningu liggi tiltekið mat löggjafans. Annars vegar að eðli viðkomandi máls sé þannig að rétt sé með tilliti til hagsmuna þeirra sem í hlut eiga að mæla sérstaklega fyrir um afgreiðslutíma málanna og þá gjarnan við tiltölulega stuttan tíma. Hins vegar að löggjafinn hafi metið það svo að sá tími sem mælt er fyrir um í lögum sé nægjanlegur til að afgreiða málin miðað við þær upplýsingar sem gengið er út frá við lagasetninguna.

Mál nr. 10244/2019

Í málinu hafði einstaklingur kært ákvörðun Ábyrgðasjóðs launa um dráttarvexti bótagreiðslu vegna vinnuslyss til félagsmálaráðuneytisins. Í 16. gr. laga nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, er mælt fyrir um að ráðuneytið skuli leitast við að kveða upp úrskurð innan tveggja mánaða frá því aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Þar er því mælt fyrir um styttri kærufrest ákvarðana en leiðir af ákvæðum stjórnslulaga og ráðuneytinu settur tiltekinn frestur til að ljúka málum, þótt hann sé ekki fortakslaus.

Af svari ráðuneytisins varð ekki annað ráðið en að það væri afstaða þess að afgangur á máli þessa einstaklings hefði ekki verið í samræmi við þær máls- hraðareglur sem áttu við í máli hans. Í ljósi þess tíma sem var liðinn frá því kæra hans var lögð fram og þess að ástæðurnar sem voru tilgreindar fyrir töfunum voru annar og skipulagsbreytingar taldi umboðsmaður rétt að leggja áherslu á sjónarmið að baki lögbundum fresti. Hann kom jafnframt þeirri ábendingu á framfæri að væri raunin sú að stjórnvald teldi sig ekki geta innt af hendi þau verkefni sem því væru falin innan lögmælt frests yrði að gera þá kröfu að það tæki til skoðunar hvort unnt væri að grípa til almennra ráðstafana til að bæta úr því.

### 1.3

#### 1.3.1

### Opinberir starfsmenn

#### Almennt

Mál sem varða opinbera starfsmenn hafa verið fyrirferðarmikil í starfsemi umboðsmanns á undanförunum árum og hefur þeim fjölgað nokkuð síðustu ár. Í því sambandi má benda á að mál er varða opinbera starfsmenn voru 12,5% kvartana á síðasta ári en voru aftur á móti um 25% þeirra mála sem ég lauk með álitum og um 23% ábendingabréfa sem ég sendi stjórnvöldum samhliða lokabréfum í einstökum málum. Þá hafa atriði sem reynt hefur á í tengslum við kvartanir í þessum málaflokki í auknum mæli komið til skoðunar á grundvelli frumkvæðisheimildar umboðsmanns enda varða slík mál oft starfshætti og verklag stjórnvalda með almennum hætti.

Á undanförunum árum hafa kvartanir í þessum málaflokki einkum lotið að atriðum sem umsækjendur um opinber störf telja hafa farið úrskeiðis í ráðningarferli þar sem annar umsækjandi hefur í kjölfarið verið ráðinn í umrætt starf, t.d. samanburði og mati á umsækjendum. Í þeim tilvikum sem ég hef ekki talið tilefni til að gera athugasemd við niðurstöðu stjórnvalda hefur þó í sumum tilvikum verið tilefni til að senda ábendingu um tiltekin atriði sem hafa farið úrskeiðis í málsmeðferðinni. Þar má nefna að á árinu sendi ég nokkur slík ábendingabréf þar sem t.d. var bent á að ekki hefði verið gætt að varðveislu og skráningu upplýsinga í ráðningarferlinu, sbr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, reglum um rökstuðning og málshraða eða vönduðum stjórnsluháttum.

Þá má nefna að ég hef unnið að frumkvæðisathugun þar sem ég hef til skoðunar með almennum hætti hvernig stjórnvöld beita stigagjöf við ákvarðanir um ráðningar í opinber störf, og þá m.a. með hliðsjón af atvikum í málum vegna kvartana sem mér hafa borist, en auk þess hef ég þegar kallað eftir upplýsingum frá tilteknum stjórnvöldum vegna þess tengt athugunum mínum á einstökum málum. Ég hef einnig til athugunar kvartanir frá umsækjendum um opinber störf sem tengjast m.a. aðkomu hæfnisnefnda í ráðningarferli hins opinbera sem kann að leiða til þess að ég taki tiltekin atriði því tengdu til nánari skoðunar.

Ég lauk einu slíku máli á árinu þar sem einstaklingur hafði kvartað yfir umsögn dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara, sbr. mál nr. 9602/2018. Þrátt fyrir að ég hafi ekki talið forsendur til að líta svo á að nefndin hefði ekki lagt fullnægjandi grundvöll að mati sínu í þessu máli og þar með gera athugasemdir við heildarmat nefndarinnar taldi ég ástæðu til að rita dómnefndinni bréf og koma tilteknum sjónarmiðum og ábendingum á framfæri.

 [Mál nr. 9602/2018](#)

*A kvartaði yfir umsögn dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara. Annars vegar beindist kvörtunin að málsmeðferð og niðurstöðu dómnefndar um hver hefði verið hæfastur umsækjenda og hins vegar að mati nefndarinnar og umfjöllun um reynslu A af lögmanns- og dómaraströfum.*

*Af gögnum málsins og skýringum nefndarinnar til umboðsmanns varð ekki annað séð en nefndin hefði byggt á þeim viðmiðum sem mælt væri fyrir um í lögum og reglum um mat hennar á hæfni umsækjenda um dómaraembætti. Þá taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að líta svo á að nefndin hafi ekki lagt fullnægjandi grundvöll að mati sínu eða að ómálefnalegt hafi verið að leggja þau sjónarmið til grundvallar sem byggt var á. Þrátt fyrir það taldi hann þó ástæðu til að rita dómnefndinni bréf og koma tilteknum sjónarmiðum og ábendingum á framfæri.*

*Lutu þær ábendingar annars vegar að mati og samanburði á starfsreynslu umsækjenda og hins vegar að framsetningu nefndarinnar á tilteknum atriðum í umsögn um umsækjandann. Í því sambandi minnti umboðsmaður á að nefndin yrði í ljósi stöðu sinnar að gæta að framsetningu og orðavali í umsögn sinni um umsækjendur á opinberum vettvangi og gæta þess að ganga ekki lengra en nauðsynlegt er hverju sinni. Í þeim efnum þyrfti að hafa í huga að það væri munur á aðstöðu stjórnvalda og borgaranna að þessu leyti þar sem áhrif og ummæli stjórnvalda á opinberum vettvangi hafa almennt meira vægi en ummæli borgaranna sem kunni að gera þeim erfitt um vik telji þeir á sig hallað í þeirri umræðu. Þrátt fyrir að einstök álitafni eða ágreiningur hafi komið upp í samskiptum við umsækjendur yrði að gæta þess að þau hefðu ekki áhrif á með hvaða hætti nefndin setti fram umsagnir sínar og yfirlýsingar og gæta þyrfti hlutleysis og sanngirni.*

Kvartanir frá opinberum starfsmönnum geta einnig varðað breytingar á störfum þeirra, flutning í starfi eða áminningar og starfslok þeirra sem stundum má rekja til niðurskurðar eða skipulagsbreytinga hjá stjórnvöldum, sbr. álit í máli nr. 9622/2018, sem nánar er fjallað um hér á eftir. Þá hefur í auknum mæli reynt á reglur um aðgang umsækjenda að gögnum í ráðningarmálum, eins og nánar er rakið í kafla II.1.6.

Ég tel hér á eftir tilefni til að árétta tiltekin sjónarmið sem ég kom á framfæri í tveimur álitum á árinu 2019 og varða almenna starfshætti og málsmeðferð stjórnvalda í málum opinberra starfsmanna.

### 1.3.2

#### **Tjáningarfrelsi, siðareglur og áminningar ríkisstarfsmanna**

Megintilgangur siðareglna er að vera leiðbeinandi um tiltekna háttsemi í starfi og brot ríkisstarfsmanns á slíkum reglum hefur því almennt ekki önnur áhrif, ef lög mæla ekki fyrir um annað, en að vera leiðbeinandi fyrir þá sem falla undir viðkomandi reglur.

Á þetta reyndi meðal annars í máli þar sem starfsmanni Landbúnaðarháskóla Íslands var veitt áminning af hálfu skólans sem byggð var á niðurstöðu siðanefndar skólans um að hann hefði brotið siðareglur skólans með ummælum í tölvupósti til samstarfsfólks, sbr. álit í máli nr. 9622/2018 sem nánar er fjallað um í kafla III.9.2.

 [Mál nr. 9622/2018](#)

Í álitinu benti ég á að í lögum um opinbera starfsmenn sé mælt fyrir um á hverju áminning ríkisstarfsmanns geti byggst á. Siðareglur væru fyrst og fremst leiðbeinandi fyrir starfsmenn nema lög kvæðu á um annað. Í þessu tilfalli væri engin heimild í lögum fyrir landbúnaðarháskólann til að ákveða að brot starfsmanns á siðareglum varðaði áminningu eða uppsögn, eins og siðareglur skólans gerðu ráð fyrir. Auk þess væri ekki ljóst hvort reglurnar hefðu tekið gildi þegar atvik málsins áttu sér stað. Í þessu tilviki yrði áminningin aðeins reist á heimild í lögum þar sem sú háttsemi sem til greina kom að áminna viðkomandi fyrir væri tjáning sem nyti verndar tjáningarfrelsis.

Niðurstaða mín var að ekki hefði verið heimilt að lögum að veita áminninguna vegna niðurstöðu siðanefndar um að siðareglur hefðu verið brotnar, án þess að þáverandi forstöðumaður hefði byggt á sjálfstæðu mati á því hvort ummælin hefðu lögum samkvæmt verið andstæð starfsskyldum viðkomandi. Við það mat hefði jafnframt þurft að taka tillit til þess að með áminningunni hefði tjáningarfrelsi akademíks starfsmanns verið takmarkað. Skólinn hefði ekki sýnt fram á að ummælin hefðu verið metin með tilliti til þess hvers eðlis réttindin væru eða að ummælin hefðu verið þess eðlis að heimilt hefði verið að áminna fyrir þau. Af þessum sökum taldi ég að áminningin hefði ekki verið í samræmi við lög. Í málinu reyndi jafnframt á önnur atriði í tengslum við flutning á starfi viðkomandi starfsmanns og aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytisins að málinu.

## 1.3.3

**Aðkoma utanaðkomandi sérfræðinga að stjórnsýslumálum**

Af þeim kvörtunum og ábendingum sem berast umboðsmanni hefur mátt merkja að stjórnvöld leiti í auknum mæli til utanaðkomandi einkaaðila við meðferð ýmissa mála, m.a. starfsmannamála. Þetta hefur ekki verið bundið við ráðningar heldur einnig mál s.s. vegna samskipta á vinnustað og kvartana um einelti. Oft virðist brenna við að hlutverk og valdmörk stjórnvaldsins sjálfs sem fer með ákvörðunarvaldið og utanaðkomandi ráðgjafa verði í slíkum tilvikum óljós og að ekki sé nægilega gætt að því í öllum tilvikum að slíkir álitsgjafar fylgi viðeigandi lögum og reglum sem gilda um störf og ákvarðanir stjórnvalda, þ.m.t. réttaröryggisreglum um meðferð mála. Þegar stjórnvald felur einkaaðila að sinna tilteknum þætti við meðferð máls þá er það á ábyrgð stjórnvaldsins sjálfs að tryggja að málið sé sett í réttan farveg og viðeigandi reglum sé fylgt.

Stjórnvöld fara t.d. stundum þá leið að óska eftir aðstoð sérfræðinga sem starfa almennt undir slíkum sérstökum trúnaðar- og þagnarskyldum vegna fagsviðs síns og fela þeim að koma að undirbúningi ákvarðana í einstökum málum. Dæmi um þetta eru ýmis starfsmannamál og geta sérfræðingarnir t.d. verið lækna- eða sálfræðingar. Þegar stjórnvald hefur frumkvæði að því t.d. að starfsmaður þess fari og hitti sérfræðing úr hópi heilbrigðisstarfsfólks til að ræða við hann vegna tiltekins máls skiptir máli að þeim sem í hlut eiga, starfsmanninum, sérfræðingnum og stjórnendum stjórnvaldsins sé fyrirfram ljóst hvert eigi að vera hlutverk sérfræðingsins og undir hvaða formerkjum um trúnað og þagmælsku samskipti starfsmannsins og sérfræðingsins fara fram. Þótt stjórnvaldið leiti með þessum hætti til utanaðkomandi sérfræðings er ábyrgðin á því að fylgt sé réttaröryggis- og málsmeðferðarreglum vegna málsins í höndum stjórnvaldsins. Það getur m.a. falið í sér að gera þurfi starfsmanninum skýra grein fyrir hvað felst í aðkomu sérfræðingsins.

Á þetta reyndi í einu máli á árinu sem gaf mér tilefni til að fjalla með almennum hætti um sjónarmið sem stjórnvöld þurfa að hafa í huga þegar þau fá utanaðkomandi aðila til ráðgjafar í stjórnsýslumáli, sbr. mál nr. 9823/2018.

 [Mál nr. 9823/2018](#)

*Kvartað var yfir ákvörðun stjórnvalds um að veita starfsmanni það sem kallað var formlegt tiltal vegna brots í starfi vegna tiltekinna samskipta við undirmann sinn. Voru m.a. gerðar athugasemdir við aðkomu sálfræðings að málinu en starfsmaðurinn hafi talið að upplýsingar sem komu fram í viðtali hans við sálfræðinginn vegna málsins hefðu átt að vera í trúnaði en honum hefði ekki verið gerð grein fyrir því að þær upplýsingar ættu að vera hluti af gögnum máls þar sem til greina kæmi að veita honum áminningu eða segja upp störfum.*



Niðurstaða umboðsmanns var að stjórnvaldið hefði ekki sýnt fram á að A hefði verið tilkynnt með nægilega skýrum og ótvíræðum hætti, áður en hann mætti í viðtal hjá sálfræðingi, að málið hefði á þeim tíma verið lagt í farveg stjórnsýslumáls þar sem til greina kæmi að áminna hann eða segja upp störfum og að sálfræðingurinn hefði það hlutverk að rannsaka málið á þeim grundvelli. Beindi umboðsmaður því til stjórnvaldsins að taka mál viðkomandi starfsmanns aftur til meðferðar. Auk þess taldi hann tilefni til að senda landlækni afrit af álitinu í ljósi þeirra álitaefna sem þar var fjallað um og varða aðkomu heilbrigðisstarfsmanna að stjórnsýslumálum.

Nánar er fjallað um málið í kafla III.9.4.

## 1.4

### 1.4.1

#### Almannatryggingar

##### Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Árlega berst umboðsmanni nokkur fjöldi kvartana sem beinast að almannatryggingum með einhverjum hætti, t.a.m. ákvörðunum Tryggingastofnunar um örorku- og ellilífeyrismál eða ákvarðanir sjúkratrygginga í tengslum við fyrirkomulag greiðslubátttöku sjúkratrygginga og þá eftir að slík mál hafa komið til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála.

Á undanförunum árum hafa mér t.d. borist kvartanir þar sem hafa komið upp álitaefni um leiðbeiningar stjórnvalda í málum umsækjenda um bætur eða styrki úr almannatryggingum. Þar þarf að hafa í huga að í lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, er kveðið á um sérstaka leiðbeiningarskyldu Tryggingastofnunar. Af þeirri reglu leiðir að ríkari leiðbeiningarskylda hvílir á starfsmönnum Tryggingastofnunar en leiða má af almennum reglum. Í þeim efnum er líka ástæða til að minna á að ákvæðum almannatryggingalaga er ætlað að fela í sér nánari útfærslu löggjafans á þeim stjórnarskrárvörðu réttindum sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Þessi atriði komu m.a. til skoðunar í einu máli á árinu sem varð mér tilefni til beina tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að gildandi lög verði endurskoðuð þannig að þeir sem telja að skortur á leiðbeiningum af hálfu Tryggingastofnunar hafi leitt til þess að þeir urðu af bótagreiðslum geti fengið skorið úr slíkum ágreiningi hjá stjórnvöldum og leiðréttingu, sbr. mál nr. 9790/2018.

Mál nr. 9790/2018

Kvartað var til umboðsmanns yfir ákvörðun úrskurðarnefndar velferðarmála sem hafði staðfest ákvörðun Tryggingastofnunar um að viðkomandi ætti aðeins rétt á barnalífeyri tvö ár aftur í tímann. Niðurstaða stjórnvalda byggðist á því að ekki væri lagaheimild til að ákvarða greiðslu bóta lengra aftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst. Úrskurðarnefnd velferðarmála staðfesti ákvörðunina á þessum forsendum en gat þess þó í úrskurði sínum að skort hefði á leiðbeiningar af hálfu Tryggingastofnunar og hafði félagsmálaráðuneytið tekið undir það í skýringum til umboðsmanns.

Umboðsmaður taldi ekki forsendur til að gera athugasemd við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar hvað snerti tveggja ára fyrningartíma bótagreiðslna sem mælt er fyrir um í lögum. Aftur á móti væri tilefni til að kanna hvort og þá hvaða leiðir fólki í sambærilegri stöðu væru færar til að fá réttan hlut sinn ef það teldi að skort hefði á leiðbeiningar og upplýsingar af hálfu Tryggingastofnunar.

Umboðsmaður benti á að ekki yrði annað séð af gögnum málsins en að Tryggingastofnun hefði, a.m.k. frá þeim tíma þegar sótt var um umönnunargreiðslur og meðlag, átt að hafa nauðsynlegar upplýsingar um mögulegan rétt til barnalífeyris. Þar með hafi hvílt skylda á stofnuninni til að leiðbeina viðkomandi, að eigin frumkvæði, um þann rétt til barnalífeyris og að sækja þyrfti um hann sérstaklega. Meðferð málsins hjá stofnuninni hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög. Mæltist umboðsmaður til þess að stofnunin tæki þennan þátt málsins til athugunar og legði hann í nauðsynlegan farveg til að rétta hlut viðkomandi til samræmis við afstöðu bæði úrskurðarnefndar velferðarmála og ráðuneytisins um að tilefni hefði verið til leiðbeininga.

Af þessu tilefni beindi umboðsmaður jafnframt þeim tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að gildandi lög yrðu endurskoðuð þannig að þeir einstaklingar sem væru í sambærilegri stöðu og hér var uppi gætu fengið skorið úr slíkum ágreiningi hjá stjórnvöldum og leiðréttingu.

## 1.4.2

**Rannsókn og sönnunarreglur**

Þá hef ég nokkuð orðið var við það á undanförunum árum að hnökrar séu á rannsókn mála hjá stjórnvöldum á þessu málefnasviði og að viðkomandi stjórnvald hafi ekki haft forsendur til að leggja fullnægjandi mat á atvik í þeim, m.a. þar sem ekki hafi legið fullnægjandi upplýsingar fyrir í málinu og eftir atvikum ekki talið tilefni til að kalla eftir þeim. Við rannsókn mála getur jafnframt reynt á hversu miklar kröfur eru gerðar til borgaranna að færa fram sönnur á tiltekin atvik. Ég lauk einu máli á árinu sem varð tilefni til að vekja athygli sjúkratryggingastofnunar á hvaða skyldur er hægt að leggja á aðila máls til að upplýsa mál með hliðsjón af rannsóknarreglunni, sbr. mál nr. 10021/2019.

 Mál nr.10021/2019

*Í málinu hafði einstaklingur leitað til umboðsmanns og kvartað yfir því að sjúkratryggingar hefðu hafnað bótagreiðslu vegna slyss sem hann varð fyrir sem nemandi í grunnskóla í kringum 1970 og því að stofnunin hafi farið fram á það að hann legði fram áverkavottorð sem hann hefði ekki getað aflað þrátt fyrir að hafa leitað árangurslaust hjá ýmsum stjórnvöldum eftir gögnum sem vörðuðu málið.*

*Þar sem ekki varð ráðið af gögnum málsins að ákvörðun lægi fyrir af hálfu sjúkratrygginga í málinu voru ekki skilyrði til þess að umboðsmaður tæki málið til nánari skoðunar að svo stöddu en viðkomandi leiðbeint um hann gæti leitað til umboðsmanns á nýjan leik ef hann teldi sig beittan rangsleitni að fenginni endanlegri niðurstöðu stjórnvalda í málinu.*

*Í ljósi atvika máls taldi umboðsmaður rétt að benda sjúkratryggingum á að sú skylda sem væri lögð á aðila stjórnsýslumáls að veita upplýsingar í máli sem hæfist að hans frumkvæði afmarkaðist við þær upplýsingar sem væru nauðsynlegar og með sanngirni mætti ætla að hann gæti lagt fram án þess að það íþyngdi honum um of. Við það mat væri litið til eðlis máls og stöðu málsaðila. Ætla yrði að minnstar kröfur verði gerðar til þeirra einstaklinga sem standa höllum fæti og eru að sækja um lögsmælt aðstoð vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar eða sambærilegra atvika, sbr. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ef farið væri fram úr þessum mörkum yrði almennt að krefjast skýrrar lagaheimildar fyrir meiri íþyngjandi upplýsingagjöf af hálfu málsaðila. Við mat á umsókn viðkomandi kynni að reyna á þessi atriði og þá að teknu tilliti til þess hvernig stjórnvöld hefðu uppfyllt skyldur sínar að skrá og varðveita upplýsingar og gögn um umrætt slys.*

## 1.5

## 1.5.1

## Skattar og gjöld

**Gjaldtaka fyrir opinbert eftirlit**

Á árinu 2019 bárust mér nokkrar kvartanir og ábendingar sem urðu til þess að ég staldraði við tiltekna þróun mála er varða gjaldtöku stjórnvalda í formi skatta og þjónustugjalda. Ég hef haft slík mál til skoðunar á grundvelli frumkvæðisathugunar um tíma og hún beindist í upphafi að því að fylgjast með hvort áform um endurskoðun skattlagningarheimilda í framhaldi af breytingu á skattlagningarheimildum í stjórnarskrá frá árinu 1995 hefðu gengið eftir. Tengt því álitaefni eru mörkin milli skatta og þjónustugjalda og ég hef talið mig merkja nýja þróun í þessum málum á allra síðustu árum, einkum í tengslum við gjaldtöku fyrir opinbert eftirlit.

Í þessum efnum virðist sem löggjafinn og stjórnvöld séu að fjarlægjast þann kjarna þjónustugjalda sem felur í sér að borgarinn eigi einungis að greiða fyrir þá þjónustu sem hann fær frá stjórnvaldinu í umræddu tilvikum. Þannig virðist sem borgararnir séu í auknum mæli látnir greiða fyrir störf stjórnvalda sem fela í sér rækslu lögbundinna verkefna þeirra og þá með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld. Tilefni þess að ég hef staðnæmst við þetta atriði eru þær ströngu kröfur lögmætisreglunnar, sem dómstólar hér á landi hafa mótað, þegar kemur að mörkum þjónustugjalda og skatta. Þar vaknar sú spurning hvort í einhverjum þessum tilvikum þurfi að koma til lagaheimild sem uppfyllir kröfur stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimild, þ.e. ef löggjafinn vill fella umræddan almennan kostnað á þá sem eftirlitið beinist að, sbr. til hliðsjónar lög nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Ég tek af þessu tilefni fram að eitt þeirra atriða sem ég hef til skoðunar vegna þessara kvartana og ábendinga sem mér hafa borist, og þá í tengslum við umrætt frumkvæðismál, er að skoða nánar þróun sem ég tel mig merkja í útfærslu löggjafans, og síðan stjórnvalda, á almennum reglum um þjónustugjöld og þá hvaða kostnað megi fella undir gjaldtökuheimildir í þjónustugjaldaheimildum. Þess hefur t.d. gætt í auknum mæli af hálfu löggjafans að orða það með almennum og opnum hætti hvað geti fallið undir gjaldtökuheimildina, svo sem að upphæð gjalds skuli taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og byggt skuli á rekstraráætlun. Síðan er gjarnan tekið fram að gjaldið megi ekki vera hærra en sá kostnaður. Í þessu sambandi vakna ekki bara spurningar um hvaða kostnaður geti í raun fallið undir þjónustugjaldaheimildina heldur líka hvaða möguleika þeir sem gert er að greiða þjónustugjaldið hafa til að leggja mat á það hvernig kostnaður við þá „þjónustu“ sem þeir eru í raun að fá/greiða fyrir er fundinn og hvernig hann samrýmist gjaldtökuheimildinni.

Framangreind atriði eru dæmi um þau atriði sem ég hef til skoðunar í tengslum við kvartanir sem mér bárust á árinu 2019 sem urðu til þess að ég staldráði frekar við þessi mál. Þessi atriði tengjast jafnframt umræddu frumkvæðismáli og þótt vinna við það hafi staðið yfir með hléum síðustu ár, og hafi í upphafi eins og áður sagði beinst að því álitaefni hvort skattlagningarheimildir uppfylltu þær kröfur sem leiddu af endurskoðun stjórnarskrárinnar árið 1995, hefur vinnan að undanfögnu einkum lotið að fyrrnefndum álitaefnum um þjónustugjöld fyrir opinbert eftirlit.

## 1.6

### 1.6.1

#### Afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn


##### Beiðnir um gögn í ráðningarmálum

Álitaefni tengd afgreiðslu stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn geta verið af margvíslegum toga en kvörtunum vegna slíkra mála hefur fjölgað aðeins síðustu misseri, eins og fjallað var um í skýrslu minni til Alþingis á síðasta ári. Með hliðsjón af þeim málum sem berast umboðsmanni er ljóst að fullt tilefni er til að áréttta sjónarmið sem þar voru rakin.

Ég nefni hér sérstaklega að kvörtunum vegna afgreiðslu stjórnvalda á beiðnum um gögn í ráðningarmálum hefur fjölgað töluvert. Í slíkum málum reynir almennt á hvort afgreiðsla slíkra beiðna hafi verið í samræmi við 15.-17. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Ég hef áður fjallað um almenn sjónarmið í tengslum við aðgang að gögnum í starfsmannamálum, m.a. í álitum mínum frá 25. júlí 2016 í máli nr. 8699/2015, frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001 og frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2685/1999. Hvað varðar umfjöllun um almenn sjónarmið um aðgang að gögnum í slíkum málum og þá um aðra umsækjendur en þann sem var ráðinn í starf vísast til þeirra álita.

Í þeim málum sem mér hafa borist að undanfögnu sér þess stað að beiðnum um upplýsingar og gögn er of oft sýnjað án þess að slíkt byggji á fullnægjandi lagagrundvelli og oft án vísan til viðeigandi lagareglna. Í þessu sambandi nefni ég að ég hef ítrekað haft til skoðunar kvartanir þar sem ég hef talið tilefni til að benda á að stjórnvöld hafi ekki byggt ákvarðanir sínar um synjun gagna á réttum lagagrundvelli, t.d. þar sem ranglega hefur verið vísað í upplýsingalög eða persónuverndarlög, upplýsingar ekki skráðar í samræmi við 27. gr. upplýsingalaga og ranglega leiðbeint um kærheimild. Þá hefur því verið borið við að ábyrgð á meðferð beiðna um aðgang að gögnum stjórnarsýslumáls hafi verið falin utanáðkomandi aðilum, eins og lögmönnum, sem hefur orðið tilefni til að minna á hlutverk stjórnvalda og framsal valds við slíkar ákvarðanir, sbr. mál nr. 10144/2019. Ábyrgð á meðferð á beiðni um aðgang að gögnum stjórnarsýslumáls og ákvörðun um hvort slíkur aðgangur verður veittur hvílir á því stjórnvaldi sem hefur tekið eða mun taka ákvörðun í málinu. Það er því hlutverk stjórnvaldsins að veita og meta þá andstæðu hagsmunum sem liggja til grundvallar í málinu, með öðrum orðum stjórnvaldinu ber að taka ákvörðunina.

 [Mál nr. 8699/2015](#)

 [Mál nr. 3091/2000](#)  
og [3215/2001](#)

 [Mál nr. 2685/1999](#)

 [Mál nr. 10144/2019](#)

☰ [Mál nr. 9792/2018](#)

Ég nefni hér sem dæmi að í einu máli sem ég lauk á árinu hafði umsækjanda um starf hjá sveitarfélagi verið synjað um gögn málsins með vísan til þess að hann ætti ekki rétt á öðrum upplýsingum en hverjir sóttu um starfið, sbr. mál nr. 9792/2018. Var þar einkum vísað til almanna- og einkahagsmuna annarra umsækjenda. Ég taldi af þessu tilefni rétt að benda á að afstaða sveitarfélagsins hefði ekki verið rökstudd að þessu leyti og þá af hverju ríkari almanna- og einkahagsmunir gengu framur rétti viðkomandi til aðgangs að gögnum á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga. Þá hefði verið leiðbeint ranglega um kærueimild til úrskurðarnefndar um upplýsingamál vegna synjunarinnar auk þess sem í svarinu hafi verið vísað til laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en þau lög takmarka ekki rétt samkvæmt stjórnsýslulögum. Sambærileg álitæfni voru uppi í máli vegna ráðningar hjá öðru sveitarfélagi þar sem umsækjandi hafði óskað eftir gögnum málsins, sbr. mál nr. 9952/2019. Þar taldi ég tilefni til að senda sveitarfélaginu ábendingu um að synjunin hefði ekki verið rökstudd og ekki vísað til réttra ákvæða í stjórnsýslulögum sem og vísað ranglega til upplýsingalaga en einnig leiðbeint ranglega um kærueimild til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

☰ [Mál nr. 9952/2019](#)

Af þessum dæmum og öðrum málum sem berast umboðsmanni vegna aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum er ljóst að þekking starfsmanna stjórnsýslunnar á reglum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga þess efnis er nokkuð ábótavant, eins og ég hef áður bent á. Ég tel stjórnvöld hér á landi eiga nokkuð langt í land með að beita reglum um aðgang að gögnum með viðunandi og þá sambærilegum hætti og tíðkast á hinum Norðurlöndunum og að þörf sé á bæði viðhorfsbreytingu innan stjórnsýslunnar og aukinni þekkingu á þessum reglum hjá starfsmönnum stjórnsýslunnar.

☰ [Mál nr. 9606/2018](#)

Þá er mikilvægt að beiðni um aðgang að gögnum í stjórnsýslumálum séu afgreiddar fljótt og án ástæðulausra tafa enda geta tafir á afgreiðslu slíkra erinda haft áhrif á þá hagsmuni viðkomandi sem eru undirliggjandi, s.s. forsendur og möguleika á að leita til eftirlitsaðila í kjölfarið. Á þetta reyndi m.a. einu máli sem ég lauk á árinu, sbr. mál nr. 9606/2018, þar sem Landspítali og landlæknir höfðu synjað ekkju um aðgang að upplýsingum um uppflettingar í sjúkraskrá látins eiginmanns. Ég taldi tilefni til að gera athugasemd við þá afstöðu en benti jafnframt á að í málinu hafi skort verulega á að þau stjórnvöld sem komu að málinu hafði afgreitt það í samræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga en beiðni um aðgang að gögnum var til meðferðar í á fjórða ár hjá mismunandi stjórnvöldum.

## 1.7 Framkvæmd stjórnáslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnásluréttar

### 1.7.1 Inngangur

Almennt reynir á túlkun og beitingu ýmissa lagareglna og stjórnvaldsfyrirmæla við meðferð mála í stjórnáslunni. Athuganir mínar beinast jafnframt að því hvort og þá hvernig stjórnvöld hafa í einstökum málum fylgt þeim málsmeðferðarreglum sem gilda um viðkomandi mál, bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnásluréttarins. Líkt og í skýrslum undanfarinna ára tel ég til efni til að draga fram nokkur atriði sem reyndi á í framkvæmd stjórnvalda í tengslum við reglur stjórnásluréttarins.

### 1.7.2 Hlutverk ráðherra gagnvart kærustjórnvöldum og undirstofnunum

Ég hef á undanförunum árum tekið til athugunar og fjallað um ýmis álitæfni er varða sjálfstæð stjórnvöld, og þá einkum sjálfstæðar kærunefndir, stöðu þeirra og valdsvið. Í skýrslu minni árið 2018 gerði ég grein fyrir máli sem ég lauk með álitum og beindist að hlutverki sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda og bærnei þeirra til að fjalla um og taka afstöðu til stjórnskipulegs gildis laga, sbr. mál nr. 9937/2018. Eins og þar var bent á hefur sú þróun átt sér stað bæði hér á landi og víða erlendis að úrskurðarvald innan stjórnáslunnar hefur í mörgum tilvikum verið fært frá ráðherra til sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda. Með þessu fyrirkomulagi er þessi afmarkaði þáttur í stjórnáslueftirliti ráðherra fluttur frá honum en hann hefur áfram hið almenna eftirlit með stjórnáslu á viðkomandi sviði og ber ábyrgð á henni gagnvart Alþingi. Þessari þróun getur fylgt að ráðherra og ráðuneyti hans fá ekki nauðsynlega yfirsýn yfir tiltekin vandamál á því málefnaviði sem um ræðir.

 [Mál nr. 9937/2018](#)

Þessi álitæfni endurspegluðust m.a. í tveimur málum sem ég lauk á árinu. Annað varðaði rétt einstaklings til barnalífeyris og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sbr. mál nr. 9790/2018, sem áður er rakið. Þar taldi ég rétt að beina því til félagsmálaráðuneytisins í ljósi yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess að regluleg yfirferð úrskurða frá úrskurðarnefnd velferðarmála yrði hluti af verklagi þess. Auk þess að veita innsýn í framkvæmd laga og reglna á því málefnaviði sem nefndin fjallar um og þar með upplýsingar um hugsanlega þörf á breytingum þá kynni slíkt eftirlit að gefa tilefni til þess að ráðuneytið hugaði að starfsháttum og málsmeðferð hjá viðkomandi stjórnvaldi, t.d. um að leiðbeiningarskyldu væri sinnt, eins og í þessu máli.

 [Mál nr. 9790/2018](#)

Í hinu málinu reyndi á álitæfni sem tengjast stöðu sjálfstæðra kærunefnda og úrræðum þeirra þegar lægra sett stjórnvald fer ekki að úrskurðum þeirra, sbr. mál nr. 9758/2018.

☰ [Mál nr. 9758/2018](#)

Hjón höfðu óskað eftir að Þjóðskrá Íslands leiðrétti fasteignamat fasteignar þeirra tvö ár aftur í tímann. Málið var til meðferðar hjá stjórnvöldum í um fimm ár áður en endanleg niðurstaða fékkst í það og þjóðskrá leiðrétti fasteignamatið í samræmi við úrskurð yfirfasteignamatsnefndar. Á þessum tíma kærðu hjónin ákvarðanir þjóðskrár þrisvar sinnum til yfirfasteignamatsnefndar. Auk þess leit-uðu þau til umboðsmanns vegna tafa á afgreiðslu málsins og skorti á að stofnun-in færi að úrskurðum nefndarinnar.

Það var síðan ekki fyrr en umboðsmaður hafði ritað ráðuneyti mála-flokksins bréf að þjóðskrá leiðrétti fasteignamatið endanlega til samræmis við úrskurð yfirfasteignamatsnefndar. Í þessu tilfelli taldi umboðsmaður að ástæða hefði verið fyrir yfirfasteignamatsnefnd að upplýsa viðeigandi ráðuneyti um gang og stöðu málsins í ljósi yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverks þess. Benti hann á að þegar fyrir liggur að lægra sett stjórnvald tekur ekki mið af úrskurðum æðra setts stjórnvalds í störfum sínum getur ráðuneytið með hliðsjón af því hlutverki þess þurft að tryggja að leyst sé úr málum í lögmaeltum farvegi og eins fljótt og kostur er.

Atvik þessa máls og sá dráttur á að viðkomandi aðilar fengju úrlausn mála sinna endurspeglja jafnframt að þrátt fyrir það sjálfstæði sem kærustjórnvöld búa við í störfum sínum getur hvílt ákveðin frumkvæðisskylda á þeim, eins og undirstofnunum, að tilkynna ráðuneyti málaflokksins um tiltekin mál sem koma upp í störfum þess og upplýsa um atriði sem koma upp í störfum þeirra. Þar getur t.d. reynt á skýringar á lagareglum á málefnasviði ráðuneytisins sem það hefur sett eða lýst yfir afstöðu til eða störf lægra setts stjórnvalds, eins og í þessu tilviki, sem þurfa að vera í lögmaetu horfi en einnig hvort fjár-magn skorti til að sinna lögbundnum verkefnum.

Í störfum umboðsmanns koma jafnframt of oft upp mál þar sem reynir á hvort ráðuneyti hafa annað hvort ekki brugðist við í samræmi við yfirstjórn-unar- og eftirlitsheimildir ráðherra eða hvort þær athafnir sem gripið hefur verið til séu ekki fullnægjandi, t.a.m. að gripið hafi verið of seint til viðbragða af hálfu ráðuneytis. Oft reynir á slíkt eftirlit þegar um er að ræða stjórnsýslu þar sem gæta þarf skráðra og óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins, m.a. í málum sem þarf að leiða til lykta með stjórnvaldsákvörðunum, og mikilvægt að stjórnvöld leggi slík mál í skilvirkan farveg sem samrýmist þeim réttar-öryggisreglum sem þá reynir á. Ef vandamál koma upp í störfum lægra settra stjórnvalda getur skipt máli að inngrip og afskipti ráðuneytis séu markviss með tilheyrandi leiðsögn, og eftir atvikum fyrirmælum, til þeirra þannig að leyst sé úr málum í lögmaeltum farvegi og eins fljótt og kostur er.



 [Mál nr. 9606/2018](#)

Ég hafði eitt slíkt mál til skoðunar þar sem reyndi m.a. á yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytis heilbrigðismála gagnvart landlækni, sbr. mál nr. 9606/2018, þar sem ekkju var synjað um aðgang að upplýsingum um hverjir hefðu skoðað sjúkraskrá látins eiginmanns hennar. Efni málsins laut að skýringu á lagareglum á málefnasviði ráðuneytisins sem höfðu ekki einungis þýðingu í þessu tiltekna máli heldur almennt. Ég benti á að tilefni hefði verið fyrir ráðuneytið að hafa fyrir afskipti af málinu en málið var til meðferðar hjá stjórnvöldum í á fjórða ár áður en landlæknir tók þá ákvörðun sem athugunin beindist að.

### 1.7.3

#### **Reglur stjórnsluréttar um endurupptöku og afturköllun**

Í störfum mínum hef ég orðið þess var að ýmis álitafni koma oft upp í tengslum við þær reglur stjórnsluréttarins sem gilda um endurupptöku mála og/eða afturköllun og mál ekki alltaf lögð í réttan lagalegan farveg af hálfu stjórnvalda að þessu leyti. Þar geta jafnframt komið inn í álitafni um hvort líta eigi á erindi sem stjórnslukæru sem og um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.

Af þessu tilefni minni ég á að eftir að stjórnvaldsákvörðun er tekin og birt aðila er hún bindandi fyrir hann sem og stjórnvaldið sem tók ákvörðunina. Stjórnvaldinu kann þó að vera heimilt að fella ákvörðunina úr gildi eða breyta henni, annað hvort að undangenginni endurupptöku málsins að uppfylltum skilyrðum 24. gr. stjórnslulaga, eða á grundvelli annarra og eftir atvikum ólög-mæltra reglna, eða með því að afturkalla ákvörðunina samkvæmt 25. gr. stjórnslulaga eða öðrum reglum. Þrátt fyrir að almennt sé miðað við að mál sé endurupptekið að beiðni aðila máls og að stjórnvald afturkalli ákvörðun að eigin frumkvæði er ekki einhlítt að greina þessi úrræði hvort frá öðru eftir því hvaðan frumkvæði að þeim kemur. Þannig getur t.d. verið tilefni fyrir stjórnvald að afturkalla ákvörðun „að eigin frumkvæði“ að framkomnu erindi frá aðila máls auk þess sem stjórnvaldi kann að vera skylt að vekja athygli aðila máls á ástæðum sem gera það að verkum að hann á rétt á að mál verði endurupptekið, samfara skyldu stjórnvalds til að taka málið upp. Þá ber að hafa í huga að í ólög-mæltum tilvikum verða ekki gerðar sérstakar kröfur um form á erindum borgaranna til stjórnvalda. Ég taldi tilefni til að minna á þessi atriði í áliti mínu vegna máls nr. 9730/2018 sem ég lauk á árinu.

☰ [Mál nr. 9730/2018](#)

Í málinu hafði Seðlabanka Íslands borist erindi frá aðila sem bar með sér að hann leitaðist eftir að bankinn endurskoðaði afstöðu sína til þess hvort ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar frá árinu 2016 væri lögmæt. Þrátt fyrir að erindið hafi ekki verið orðað sem krafa eða beiðni um „afturköllun“ var með því vakin athygli á því að viðkomandi teldi að skilyrði til afturköllunar væru uppfyllt og þar með að ákvörðunin væri ógildanleg.

Umboðsmaður benti á að tilvísun seðlabankans í svari til viðkomandi, um að ef hann óskaði eftir endurupptöku á grundvelli 24. gr. stjórnsýslulaga þyrfti hann að leggja fram beiðni þar um, hafi verið óþörf og ekki í samræmi við lög. Benti hann á að ef bankinn taldi að nauðsynlegur undanfari ákvörðunar um hvort skilyrði til afturköllunar ákvörðunarinnar væru uppfyllt væri að endurupptaka þyrfti málið hefði verið rétt að gefa viðkomandi kost á að leggja fram frekari gögn, upplýsingar eða sjónarmið og hafi bankanum borið að hafa frumvæði að því að endurupptaka málið og leggja það í þann farveg, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. og 7. gr. sömu laga um leiðbeiningarskyldu.

Álitaefni þessu tengdu voru jafnframt til skoðunar í öðru máli sem ég lauk á árinu, sbr. mál nr. 9819/2018.

☰ [Mál nr. 9819/2018](#)

Kvörtun barst frá félagi sem hafði óskað eftir því við atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið að það fellði niður tilboð þess í svokallaða WTO-tollkvóta á þeim forsendum að misritun hefði orðið í tilboðinu. Ráðuneytið sýnjaði beiðninni sem og beiðni um endurupptöku. Var þar m.a. vísað til þess að fyrirtækið hefði fengið tollkvótann á grundvelli laga og reglna sem gilda um slíka úthlutun og ekki væri heimilt samkvæmt þeim að fella tilboð niður auk þess sem skilyrði endurupptöku hefðu ekki verið uppfyllt. Engar reglur gætu náð til tilviksins þannig að heimilt væri að verða við slíkri beiðni.

Umboðsmaður taldi af þessu tilefni rétt að benda á að úthlutun tollkvóta væri stjórnvaldsákvörðun um álagningu skatts. Þegar ráðuneytinu hefði borist beiðni félagsins hefði því borið að leysa úr málinu á grundvelli þeirra heimilda sem það hefði til að breyta ákvörðun eða fella hana úr gildi, s.s. á grundvelli ákvæða stjórnsýslulaga um endurupptöku máls eða afturköllun. Ekki yrði ráðið af gögnum málsins eða skýringum ráðuneytisins að það hefði fjallað um heimild til afturköllunar eða lagt mat á þau atriði sem hefðu getað haft þýðingu í þeim efnum. Ráðuneytið hefði því ekki leyst með fullnægjandi hætti úr erindinu.

Félagið leitaði aftur til umboðsmanns með málið eftir að hafa leitað til ráðuneytisins og fengið sambærilega úrlausn þar í kjölfar álitsins. Í framhaldi af því ritaði ég ráðuneytinu fyrirspurn þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvernig síðari ákvörðun þess í málinu samrýmdist þeim sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu. Í kjölfarið ákvað ráðuneytið að taka málið til meðferðar á nýjan leik og var það enn til meðferðar þegar upplýsingar fengust frá aðila málsins í byrjun ágúst 2020.

#### 1.7.4

#### **Skylda stjórnvalda til að leiða kærsmål til lykta óháð formkröfum**

Í stjórnslurétti gilda ekki skýrar og formbundnar reglur um upphaf stjórnslumála. Af því leiðir að líta verður til almennra reglna stjórnsluréttar, skráðra og óskráðra, til að leysa úr því hvenær stjórnslumál telst hafið. Þegar stjórnvöldum berast kærur verða þau almennt í samræmi við þær reglur að leiða slík mál til lykta, óháð því hvort þau telji kæru uppfylla formskilyrði eða ekki.

Á þetta reyndi í máli þar sem álitafni var hvort úrskurðarnefnd velferðarmála gæti látið hjá líða að taka mál til meðferðar sem uppfyllti það ekki tiltekna formkröfur, sbr. mál nr. 9989/2019. Nefndinni hafði borist tölvupóstur sem bar skýrt með sér að sendandi vildi kæra tilgreinda ákvörðun Tryggingastofnunar. Í framhaldinu benti nefndin viðkomandi á að kærur þyrftu annað hvort að berast til hennar á sérstöku rafrænu eyðublaði eða á sérstöku eyðublaði sem kærandi fyllti út og undirritaði áður en hann sendi það til nefndarinnar. Undir lok þriggja mánaða kærufrests sendi nefndin viðkomandi tölvupóst og kvaðst ekki myndi vinna í málinu á meðan kæran hefði ekki borist á réttu formi. Þegar viðkomandi sendi nefndinni síðan kæru á umbeðnu rafrænu formi, um ári eftir að hann leitaði fyrst til nefndarinnar, leit nefndin svo á að kæran hefði fyrst borist þá og vísaði málinu frá þar sem kærufrestur væri liðinn.

Í áliti mínu benti ég á að þótt úrskurðarnefnd velferðarmála hafi tiltekna heimildir til að setja formkröfur til kæra sem henni berast rafrænt þá verði ekki séð að það leiði til þess að hún geti látið við það sitja að veita leiðbeiningar og ljúka ekki málum með úrskurði. Tölvupóstur til nefndarinnar hafi markað upphaf stjórnslumáls, þ.e. kærsmáls, hjá henni. Þar með hafi stofnast skylda til þess að leiða málið til lykta með formlegum hætti burtséð frá einhverjum annmörkum. Úrskurður um frávisun málsins, þar sem kæran hefði ekki verið borin fram í réttu formi, hefði síðan getað gefið kæranda til efni til að bæta úr þeim formgalla.

 Mál nr. 9989/2019

Þá minnti ég á að almennt eru ekki gerðar sérstakar kröfur um form kæru til stjórnvalda, heldur gengið út frá því að nægjanlegt sé að aðili tjái stjórnvaldi að hann sé óánægður með ákvörðun. Ekki væri því unnt að fallast á þá afstöðu úrskurðarnefndarinnar að taka kærana ekki til meðferðar þegar hún hafi borist og leiða hana til lykta, af þeirri ástæðu einni að hún uppfyllti ekki formkröfur. Kæru sem nefndinni barst síðar vegna málsins og uppfyllti formkröfur, væri því ekki hægt að vísa frá á þeim grundvelli að kærufrestur hefði verið liðinn.

### 1.7.5

☞ [Mál nr. 9622/2018](#)

☞ [Mál nr. 9896/2018](#)

☞ [Mál nr. 9944/2019](#)

#### **Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk mennta- og menningarmálaráðherra**

Á árinu lauk ég þremur málum með álitum þar sem reyndi á yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sbr. mál nr. 9622/2018, nr. 9896/2018 og nr. 9944/2019. Í öllum málunum hafði reynt á aðkomu ráðuneytisins og úrlausn þess þegar leitað var til þess með erindi vegna tiltekinna mála og þá einkum hvort einstök mál hefðu verið lögð í réttan stjórnsýslulegan farveg.

Var það niðurstaða mín að í þessum málum hefði skort á að viðbrögð ráðuneytisins hefðu verið fullnægjandi með hliðsjón af yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum þess. Þá kom ég þeirri ábendingu á framfæri að ráðuneytið gerði viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að starfshættir þess, verklag og meðferð mála yrði framvegis betur úr garði gerð. Af hálfu ráðherra hefur komið fram að unnið sé að úrbótum á starfsháttum ráðuneytisins hvað athugasemdir umboðsmanns snerti. Álitin þrjú skerptu á þeim athugasemdum sem ég hafði áður komið á framfæri við ráðuneytið og gerð var grein fyrir í skýrslu minni árið 2018.

[Skýrsla](#)  
[umboðsmanns](#)  
[Alþingis 2018](#)

## 2 Meinbugir

### 2.1

#### Inngangur

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.

Á árinu 2019 var í tveimur tilvikum talið rétt að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir. Árið áður voru málin sjö, fimm slík mál komu til umfjöllunar árið 2017, 12 árið 2016 og fjögur árið 2015. Auk þess sem að framan greinir kemur umboðsmaður eftir atvikum 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. Var það gert í einu máli á árinu.

### 2.2

#### Tilkynningar um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum

#### 2.2.1

##### Staða bótaþega almannatrygginga þegar skort hefur á leiðbeiningar

Í máli nr. 9790/2018 reyndi meðal annars á hvort og þá hvaða úrræði væru bótaþegum almannatrygginga tiltæk innan stjórnsýslunnar teldu þeir að skort hefði á leiðbeiningar og upplýsingar af hálfu Tryggingastofnunar sem hefði leitt til þess að þeir sóttu ekki um bætur sem þeir ella hefðu átt rétt á.

Í þessu tilfelli hafði Tryggingastofnun ákvarðað að umsækjandi um barnalífeyri ætti aðeins rétt á honum tvö ár aftur í tímann, frá því að umsókn þess efnis barst í byrjun árs 2017, en ekki aftur til ársins 2007 þegar barnið fæddist. Niðurstaða stofnunarinnar byggðist á því að ekki væri lagaheimild til að ákvarða greiðslu bóta lengra aftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst. Úrskurðarnefnd velferðarmála staðfesti ákvörðunina á þessum forsendum en gat þess þó í úrskurði sínum að skort hefði á leiðbeiningar af hálfu stofnunarinnar. Ráðuneytið tók undir það þegar umboðsmaður óskaði eftir afstöðu þess vegna málsins.

Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að staðfesta rétt umsækjanda til bóta tvö ár aftur í tímann frá dagsetningu umsóknar í samræmi við tveggja ára fyrningarreglu laga um almannatryggingar. Umboðsmaður taldi hins vegar tilefni til að kanna hvort og þá hvaða leiðir einstaklingum í sambærilegri stöðu væru færar til að fá réttan hlut sinn ef þeir teldu að skort hefði á leiðbeiningar og upplýsingar af hálfu Tryggingastofnunar. Í slíkum tilvikum væri álitamálið þá hvort stofnunin hefði fullnægt leiðbeiningarskyldu sinni og ef svo væri ekki, hvort það væri orsök þess að viðkomandi hefði orðið fyrir tjóni sem fælist í missi bóta lengra aftur í tímann en tvö ár. Í þessu sambandi benti umboðsmaður m.a. á að það gæti verið almennum borgurum þungt í skauti að leita til dómstóla við slíkar aðstæður, m.a. vegna kostnaðar við málarekstur.

Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að gildandi lög yrðu endurskoðuð þannig að þeir einstaklingar sem væru í sambærilegri stöðu og hér var uppi gætu fengið skorið úr slíkum ágreiningi hjá stjórnvöldum og leiðréttingu.

Í bréfi frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 17. febrúar 2020, kemur fram að tilmæli umboðsmanns krefjist þess að farið verði vandlega yfir 4. mgr. 53. gr. laga um almannatryggingar og metið hvort ástæða sé til að breyta ákvæðinu. Við þá skoðun verði farið í ítarlega athugun á því hvaða reglur gildi í þessum efnunum í nágrannalöndunum og eftir atvikum hvernig beitingu þeirra sé háttáð og í hvaða mæli og tilfellum það sé gert. Ráðuneytið bindi vonir við að þetta verði unnt í tengslum við aðrar breytingar sem gerðar verði á lögum á næstunni. Frekari viðbrögð ráðuneytisins ásamt ítarlegri málavöxtum og viðbrögðum Tryggingastofnunar má sjá í umfjöllun á heimasíðu umboðsmanns um mál nr. 9790/2018.

 [Mál nr. 9790/2018](#)

## 2.2.2

### **Ábending um orðalag lagareglu vegna hækkunar á bótum almannatrygginga**

Í máli nr. 9818/2018 benti umboðsmaður stjórnvöldum á að huga þyrfti betur að því hvaða tilgangi ákvæði í lögum um almannatryggingar, er varðar viðmið um launaþróun, væri ætlað að þjóna og hvort gera mætti það skýrara.

Öryrkjabandalag Íslands lagði fram kvörtun sem laut að ákvörðunum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um hvernig launaþróun er metin við gerð tillögu til fjárlaga um breytingar á fjárhæðum bóta. Gerði bandalagið m.a. athugasemdir við að almennt sé svokallað launaskrið dregið frá launavísitölu við útreikning og forsendur hlutfallshækkunar bóta almannatrygginga.

Umboðsmaður taldi ástæðu til að vekja athygli viðeigandi stjórnvalda á þeim álitaefnum sem Öryrkjabandalagið benti á í kvörtun sinni og tekin voru til athugunar. Benti hann þeim á að taka afstöðu til þess hvort búa megi því fjárlagaverkefni, sem leiði af umræddu lagaákvæði um launaþróun, skýrari lagagrundvöll. Almennt sé litið svo á að þegar reyni á stjórnarskrárbundin

réttindi borgaranna, t.a.m. til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku eða elli, verði að gera ríkari kröfur en að jafnaði um útfærslu löggjafans á þeim réttindum.

Þá kynni að fara betur á að gera frekari grein fyrir því í frumvarpi til fjárlaga ef hækkun bóta taki t.d. ekki mið af nafnlaunahækkunum sem notaðar séu annars staðar í frumvarpinu. Ítarlegri skýringar væru í betra samræmi við vandaða stjórnsluhætti.

Í bréfi umboðsmanns segir að framsetning og skýringar á tillögu um breytingar á greiðslum bóta geti haft verulega þýðingu fyrir þá sem styðjist við þessar greiðslur. Mikilvægt sé fyrir hlutaðeigandi að geta áttað sig á hvernig þeim mælikvörðum, sem nota beri við fjárlagagerð, hafi verið beitt svo þeir geti eftir atvikum komið athugasemdum sínum á framfæri við Alþingi. Slíkt væri liður í því starfi stjórnvalda að auðvelda borgurunum, á grundvelli betri upplýsinga, að taka þátt í þjóðfélagssumræðunni og um málefni sem Alþingi fjalli um.

Þrátt fyrir ítrekaða eftirgangsmuni bærust ekki svör frá fjármálaráðuneytinu, áður en gengið var skýrslunni til útgáfu, um hvort eða hvernig brugðist yrði við ábendingum umboðsmanns.

Ítarlegri málavexti má sjá í umfjöllun á heimasíðu umboðsmanns um mál nr. 9818/2018.

📄 [Mál nr. 9818/2018](#)

## 2.3

### 2.3.1

📄 [Mál nr. 10002/2019](#)

## Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

### Ábending um orðalag örorkustaðals

Í máli nr. 10002/2019 vakti umboðsmaður athygli félags- og barnamálaráðherra á innbyrðis ósamræmi í orðalagi í þeim þætti örorkustaðals sem fjallar um færni til þess að beygja og krjúpa.

Kvartað var yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála sem hafði staðfest ákvörðun Tryggingastofnunar um að synja viðkomandi um örorkulífeyri og tengdar greiðslur. Þótt umboðsmaður teldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar varð athugun hans á málinu til þess að koma framangreindri ábendingu á framfæri við félags- og barnamálaráðherra um orðalag í örorkustaðli.

Í bréfi frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 4. febrúar 2020, kemur m.a. fram að ekki sé talin ástæða til að breyta orðalagi í staðlinum að svo stöddu. Unnið sé að undirbúningi viðamikilla kerfisbreytinga í þessum málaflokki í ráðuneytinu þar sem m.a. sé byggt á niðurstöðu faghóps um mótun og innleiðingu starfsgetumats sem skilaði niðurstöðum sínum til ráðherra í febrúar 2019. Í frumvarpi félags- og barnamálaráðherra, sem væri á þingmálaskrá vorið 2020, væri gert ráð fyrir að gerðar yrðu gagngerar breytingar á ferli og aðferðum við mat á örorku.

Í ljósi þessa og einnig með vísan til þess að úrskurðarnefnd velferðarmála taldi ekki að umrætt misræmi í orðalagi væri lykilatriði við mat á þessum þætti örorkustaðals hygðist ráðuneytið ekki, að svo stöddu, gera breytingar á örorkustaðli vegna þessa.

## 3

## Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Þegar umboðsmaður hefur tekið mál til nánari athugunar, og óskað eftir skýringum stjórnvalda af því tilefni, sbr. 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur hann látið í ljóst álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög og beint tilmælum til stjórnvalds af því tilefni.

Þótt þeim málum sem umboðsmaður lýkur með álitum hafi fækkað nokkuð undanfarin ár þá kemur á móti að ég hef í auknum mæli farið þá leið að koma skriflegum athugasemdum og ábendingum á framfæri við stjórnvöld um tiltekin atriði sem mega fara betur til framtíðar frekar en að taka þau til sérstakrar umfjöllunar í álitum, eins og nánar var fjallað um í I. kafla hér að framan. Þetta á einkum við í málum þar sem hafa verið hnökror á málsmeðferð sem ég tel að geti þó ekki leitt til þess að málið hljóti efnislega endurskoðun. Þetta á einnig við um atriði sem umboðsmaður hefur ítrekað gert athugasemdir við í störfum stjórnvalda og í öðrum álitum og telur ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um aftur, nema þá e.t.v. í tengslum við önnur atriði. Sem dæmi má taka að slíkar athugasemdir geta snúið að leiðbeiningum stjórnvalda, málshraða, rökstuðningi og skýrleika ákvarðana en einnig varðveislu og skráningu upplýsinga og svörum stjórnvalda, bæði til borgaranna og til umboðsmanns.

Þrátt fyrir að slíkt mál kunni í einhverjum tilvikum að virðast léttvæg minni ég á að ef á skortir að stjórnvöld gæti að framangreindum reglum þá leiðir það oft til þess að mál vinda upp á sig í stjórnsýslunni með tilheyrandi tíma og kostnaði fyrir alla aðila. Oft má sjá að hluti þess ágreinings sem er uppi í þeim málum sem koma inn á borð umboðsmanns á rætur að rekja til þess að rökstuðningur var ekki fullnægjandi, leiðbeiningarskyldu ekki sinnt, mál ekki greind með réttum hætti og lagt í viðeigandi farveg og/eða svör óskýr að efni til. Slíkt atriði leiða oftast til þess að mál verða jafnvel óþarflega umfangsmikil og tímafrek fyrir alla aðila miðað við upphaflegt tilefni. Það kemur m.a. til af því að borgarinn áttar sig ekki á hver staða hans er og leitar frekar til utanaðkomandi aðila, t.d. umboðsmanns eða dómstóla. Það er því til mikils að vinna að stjórnvöld hugi vel að þessum atriðum. Ég hef því farið þá leið að koma slíkum ábendingum á framfæri með bréfum til stjórnvalda. Eins og sjá má í yfirlitinu sendi ég stjórnvöldum 38 slík ábendingabréf á árinu 2019.



Viðfangsefni

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
9285/2017	Samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið	Samgöngumál	Hæfi. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðuneytis. Svör við erindum umboðsmanns.
9449/2017	Sveitarfélagið Ölfus	Sveitarfélög	Jafnræðisreglan. Vandaðir stjórn-sýsluhættir. Auglýsingar við úthlutun takmarkaðra gæða. Svör við erindum umboðsmanns.
9602/2018	Dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara	Opinberir starfsmenn	Mat á hæfni umsækjenda. Rannsóknar-reglan. Hlutverk stjórnvalda. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
9630/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Menntamál	Svör við erindum umboðsmanns.
9728/2018	Dómsmálaráðuneytið	Ættleiðing	Svör við erindum umboðsmanns.
9770/2018	Sveitarfélagið Hornafjörður	Skipulags- og byggingarmál	Svör við erindum umboðsmanns.
9780/2018	Kærunefnd húsamála	Skipulags- og byggingarmál	Hæfisreglur. Málshraði. Skráning upplýsinga.
9788/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Opinberar framkvæmdir, innkaup og útboð	Svör við erindum umboðsmanns.
9818/2018	Fjármála- og efnahagsráðuneytið o.fl.	Almanna-tryggingar	Meinbugir á lögum.
9837/2018	Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur. Mat á hæfni umsækjenda. Skráning upplýsinga. Málshraði
9886/2018	Tollstjórnin í Reykjavík	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	Svarreglan. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
9890/2018	Úrskurðarnefnd velferðarmála	Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	Kæra berst að liðnum kærufresti. Rökstuðningur.

Viðfangsefni

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
9893/2018	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	Tafir	Málshraði.
9912/2018	Dómsmálaráðuneytið	Skaðabætur	Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda.
9922/2018	Heilsugæsla höfuðborgar-svæðisins	Opinberir starfsmenn	Málshraði.
9952/2019	Skaftárhreppur	Opinberir starfsmenn	Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Rökstuðningur. Leiðbeiningar stjórnvalds.
9956/2019	Mennta- og menningar- málaráðuneytið	Málsmeðferð og starfshættir stjórn-sýslunnar	Málshraði. Svarreglan.
9974/2019	Landlæknir	Tafir	Málshraði. Svarreglan.
9982/2019	Samkeppnis- eftirlitið	Tafir	Málshraði. Leiðbeiningarskylda.
9983/2019	Bílastæðasjóður Reykjavíkurborgar	Sektir	Leiðbeiningarskylda.
10002/2019	Félagsmálaráðuneytið	Almanna- tryggingar	Skýrleiki stjórnvaldsfyrirmæla.
10021/2019	Sjúkratryggingar Íslands	Almanna- tryggingar	Rannsóknarreglan.
10061/2019	Ríkisskattstjóri	Skattar og gjöld	Svarreglan.
10062/2019	Byggingarfulltrúinn í Reykjavík	Tafir	Leiðbeiningarskylda.
10064/2019	Íslenski dansflokkurinn	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
10084/2019	Útlendingastofnun	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Framsetning auglýsingar. Skráning upplýsinga. Auglýsingaskylda. Svör við erindum umboðsmanns.
10102/2019	Heilbrigðisstofnun Suðurlands	Opinberir starfsmenn	Svarreglan. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Aðgangur að gögnum og upplýsingum.
10107/2019	Vatnajökuls- þjóðgarður	Opinberir starfsmenn	Jafnræðisreglan. Starfsviðtöl.

Viðfangsefni

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
10112/2019	Landlæknir	Málsmeðferð og starfshættir stjórnáslunnar	Tafir.
10113/2019	Landlæknir	Útlendingar	Tafir
10136/2019	Ríkislögreglustjóri	Sektir	Birting stjórnvaldsákvörðunar. Skýrleikareglan.
10145/2019	Strandabyggð	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Varðveisla og skráning upplýsinga. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Aðkoma einkaaðila að stjórnáslumáli.
10146/2019	Tálknafjarðarhreppur	Tafir	Málshraði
10179/2019	Atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið	Landbúnaður	Rannsóknarreglan. Vandaðir stjórnásluhættir.
10202/2019	Mennta- og menningarmála-ráðuneytið	Menningarmál	Málshraði.
10224/2019	Fjármála- og efnahags-ráðuneytið	Tafir	Svarreglan.
10244/2019	Félagsmála-ráðuneytið	Tafir	Málshraði. Svarreglan.
10275/2019	Sjúkratryggingar Íslands	Tafir	Kæruleiðbeiningar.


# 4 Frumkvæðismál

## 4.1

### Inngangur

Sérstök starfseining hjá umboðsmanni hefur undanfarin ár sinnt bæði frumkvæðismálum og forathugunum á því hvort tilefni sé til slíkra formlegra athugana. Svokallað OPCAT-eftirlit umboðsmanns heyrir einnig undir starfseininguna, en um það er nánar fjallað í kafla II.5 hér á eftir.

Frumkvæðiseftirlit umboðsmanns er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins.

 [Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis](#)

### 5. gr. Frumkvæðismál

*Umboðsmaður getur að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Hann getur jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar.*

Umboðsmanni berast árlega fjölmörg erindi og ábendingar vegna hugsanlegra frumkvæðismála. Eins og rakið var í I. kafla þessarar skýrslu stóðu vonir til þess að hægt væri að auka þungann í vinnu við frumkvæðismál eftir að búið væri að ýta OPCAT-eftirlitinu úr vör fyrsta árið. Það hefur ekki að öllu leyti gengið eftir í ljósi umfangs OPCAT-eftirlitsins og miðað við þann mannafla sem fjárveitingar leyfa til að sinna þessum málaflokki. Af þessu leiðir að einkum hefur verið lögð áhersla á að taka fyrir mál, og þá oftast til forathugunar í upphafi, sem hafa almenna þýðingu um starfshætti í stjórnsýslunni eða benda til þess að kerfislægur vandi sé til staðar hjá tilteknu stjórnvaldi. Þessar ábendingar og erindi eru þó öll tekin til skoðunar og skráð í sérstöku skráningarkerfi sem auðveldar umboðsmanni og starfsmönnum hans að átta sig á því ef um endurteknar ábendingar er að ræða og vísbendingar um sam-eiginlega annmarka á starfsháttum stjórnvalda.

Við athugun umboðsmanns á kvörtunum koma einnig af og til fram atriði sem hann getur ekki fjallað um á þeim grundvelli, m.a. vegna þess að þær uppfylla ekki skilyrði laga um umboðsmann fyrir því að kvörtun verði

tekin til meðferðar. Í slíkum tilvikum geta þau álitaefni sem eru undirliggjandi verið almenn og jafnvel varðað mikilsverða hagsmuni stærri hóps fólks þrátt fyrir að sá sem beindi ábendingu eða kvörtun til umboðsmanns eigi þar ekki beina hagsmuni eða aðild. Í slíkum tilvikum getur umboðsmaður séð ástæðu til að taka málið upp að eigin frumkvæði. Þá verða fréttir og samfélagsumræða stundum kveikjan að frumkvæðisathugun umboðsmanns.

*Forathugunarmál* Umboðsmaður óskar eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum án þess að skrá málin formlega sem frumkvæðismál. Það fer síðan eftir svörum stjórnvaldsins hvort:

- málinu er lokið í kjölfar upplýsingaöflunar eða
- það tekið til formlegrar athugunar sem frumkvæðismál.

*Frumkvæðismál* er aðeins skráð sem slíkt ef umboðsmaður hefur tekið ákvörðun á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 um að taka málefni til formlegrar athugunar.

Skipulagi starfseiningarinnar er þannig háttað að forstöðumaður sinnir bæði umsjón og stjórn frumkvæðiseftirlits og OPCAT-eftirliti umboðsmanns þótt meginþunginn í störfum hans sé að frumkvæðiseftirlitinu. Hins vegar var talið rétt að fella bæði þessi viðfangsefni undir forstöðumanninn til að tryggja samræmingu milli þessara þátta í starfi umboðsmanns og það kæmi þannig í hlut forstöðumannsins að taka við og beina í viðeigandi farveg þeim ábendingum og erindum sem berast umboðsmanni án þess að um formlega kvörtun sé að ræða. Þetta geta t.d. verið ábendingar sem varða aðbúnað og málefni fólks á stöðum sem almennt falla undir OPCAT-eftirlitið en vegna eðlis þess eftirlits sem byggist á reglubundnum heimsóknum á staðina og úttektum kann að vera réttara, m.a. vegna alvarleika málanna, að taka þau þegar til athugunar sem forathugunar- eða frumkvæðismál. Tekið skal fram að á árinu 2019 var forstöðumaður frumkvæðiseiningarinnar í orlofi hluta ársins og sinntu umboðsmaður og aðstoðarmaður hans þeim störfum í fjarveru forstöðumannsins.

Á árinu vann að meðaltali einn lögfræðingur að hefðbundnum frumkvæðisathugunum og einn til tveir lögfræðingar að OPCAT-eftirlitinu, ásamt sálfræðingi sem starfað hefur við eftirlitið. Í lok sumars 2019 komu til starfa tveir nýir lögfræðingar við OPCAT-eftirlitið og leiðir annar þeirra daglegt starf við verkefni eftirlitsins. Til að manna heimsóknir vegna OPCAT-eftirlitsins og tryggja að gætt sé að áskilnaði um mismunandi kyn þeirra sem taka þátt í heimsóknunum koma aðrir lögfræðingar hjá umboðsmanni eftir atvikum að einstökum athugunum. Umboðsmaður og aðstoðarmaður hans koma síðan að skipulagningu verkefna frumkvæðiseiningarinnar, frekari úrvinnslu

eftir atvikum og lokavinnslu þeirra mála sem heyra undir starfseininguna. Þannig hefur þess verið gætt að umboðsmaður og aðstoðarmaður hans mæti í heimsóknir vegna OPCAT-eftirlitsins.

Ég hef áður komið því á framfæri við Alþingi að málastaðan og takmarkaður fjöldi starfsmanna hjá embættinu síðustu ár hefur gert það að verkum að nánast ómögulegt hefur reynst að sinna þeim þætti í starfi umboðsmanns sem lýtur að frumkvæðisathugunum nema í mjög takmörkuðu mæli. Til viðbótar við það sem áður er nefnt um aukin verkefni umboðsmanns og umfang OPCAT-eftirlitsins þá ræður svo fámenn starfseining illa við frávík svo sem vegna veikinda, fæðingarorlofs eða breytinga á starfsmannahaldi. Þetta hefur bæði áhrif á fjölda þeirra mála sem hægt er að sinna og þann tíma sem tekur að vinna einstakar athuganir. Oft hefur því liðið lengri tími en æskilegt er frá því upplýsinga var aflað frá stjórnvöldum vegna frumkvæðisathugana þar til unnt hefur verið að ljúka þeim. Þá hefur undirbúningur OPCAT-eftirlitsins og úrlausn lagalegra álitaefna við úrvinnslu skýrslna um fyrstu heimsóknirnar kallað á meiri aðkomu umboðsmanns og þeirra sem sinna stjórnun með honum en fyrirhugað var og eftirlitið því orðið fyrirferðarmeira í starfi umboðsmanns sjálfs en gert var ráð fyrir. Úrlausn kvartana er sem fyrr meginviðfangsefnið í starfi umboðsmanns og lögð er áhersla á að viðhalda málshraða við afgreiðslu þeirra. Aukinn þungi þeirra verkefna sem hafa fylgt OPCAT-eftirlitinu hefur því enn orðið til þess að draga úr möguleikum umboðsmanns til að sinna frumkvæðismálunum.

## 4.2

### **Frumkvæðis- og forathugunarmál 2019**

Ekkert nýtt frumkvæðismál var formlega tekið til athugunar á árinu en einu var lokið. Stofnað var til fimm forathugana á árinu og var einni þeirra jafnframt lokið innan þess.

#### **Forathugunarmál**

*Ný forathugunarmál sem tekin voru upp á árinu*

- Sjálfsvíg í fangelsum (mál nr. F84/2019).
- Útgáfa leyfa og eftirlit sveitarstjórna á sviði skipulagsmála (mál nr. F85/2019).
- Starfsauglýsingar ríkislögreglustjóra (mál nr. F86/2019).
- Aðild að málum hjá Barnaverndarstofu (mál nr. F87/2019). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Birting lista umsækjenda um stöðu útvarpsstjóra (mál nr. F88/2019). Málinu var lokið árið 2020.

*Eldra forathugunarmál sem lokið var á árinu*

- Gjaldtaka vegna afrita gagna hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu (mál nr. F81/2018).

**Frumkvæðismál**

*Frumkvæðismál sem lokið var á árinu*

- Verklag þegar fólk í fangageymslum lögreglu er talið í sjálfsvígshættu (mál nr. 9939/2018).

### 4.3

#### **Geðheilbrigðisþjónusta við fanga**

Um árabíl hefur umboðsmaður vakið athygli á nauðsyn þess að bætt verði úr geðheilbrigðisþjónustu fanga. Fjallað var um feril málsins og athugun umboðsmanns fram til 2019 í kafla II.4.2 í síðustu ársskýrslu. Eins og þar kemur fram var bent á það í drögum setts umboðsmanns að skýrslu um fangelsið Litla-Hrauni á árinu 2013 að staða þessara mála hér á landi væri líklega ekki í samræmi við mannréttindareglur sem Ísland hefur undirgengist. Eftir að dómsmálaráðuneytið hafði í bréfi til umboðsmanns tekið undir þessar áhyggjur og vísað til þess að um geðheilbrigðismál fanga gildi sama regla og um aðra heilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum að hún væri á ábyrgð heilbrigðisráðuneytisins hefur að hálfu umboðsmanns ítrekað verið spurst fyrir um það hjá stjórnvöldum hvort og þá hvaða úrbóta væri að vænta í þessum málum. Eftir að umboðsmaður tók við OPCAT-eftirlitinu árið 2018 var að auki bent á að upplýsingar um þessi mál skiptu máli þegar kæmi að ákvörðunum um heimsóknir vegna þess eftirlits í fangelsi landsins.

Í mars 2019 komu fram vísbendingar á Alþingi um að hreyfing gæti verið að komast á málið þegar heilbrigðisráðherra svaraði óundirbúinni fyrirspurn um þessi málefni. Þá auglýstu Sjúkratryggingar Íslands í maí 2019 eftir þjónustuveitanda til að taka að sér að útfæra og veita geðheilbrigðisþjónustu við fanga. Af því tilefni innti ég stjórnvöld enn eftir upplýsingum um stöðu mála og afstöðu þeirra til þess hvort þær aðgerðir sem fyrirætlaðar væru yrðu fullnægjandi til að bæta úr þeim annmörkum sem stjórnvöld höfðu sjálf lýst í fyrri svörum sínum til mín.

Í svari dómsmálaráðuneytisins við fyrirspurn minni var vísað til heimsóknar CPT-nefndarinnar (nefnd Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu) í fangelsi landsins í maí það ár. Í bráðabirgðaniðurstöðum nefndarinnar hafi alvarlegasta athugasemdin varðað heilbrigðisþjónustu við fanga, einkum hvað varðar geðheilbrigði. Nefndin hafi farið fram á að henni yrði send áætlun um aðgerðir til að efla heilbrigðisþjónustu og úrræði vegna vímuefnavanda

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2018](#)

í fangelsum. Samvinnu heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytis væri þörf til að vinna að slíkri áætlun og undirbúningur vinnunnar væri þegar hafinn. Af hálfu umboðsmanns hefur síðan verið fylgst með fréttum af tilkomu sérstaks geðheilsuteymis sem ætlunin er að sinni geðheilbrigðismálum fanga. Heilbrigðisráðuneytið hefur hins vegar ekki upplýst umboðsmann með formlegum hætti um þessar úrbætur og áform í geðheilbrigðismálum fanga og í fréttatilkynningu vegna blaðamannafundar sem ráðherra þeirra mála hélt til að kynna umræddar breytingar í lok árs 2019 var látið við það sitja að geta um aðfinnslur CPT-nefndarinnar vegna þessara mála hér á landi en ekki vikið að athugasemdum umboðsmanns Alþingis vegna þessara mála á liðnum árum.

Verkefni umboðsmanns Alþingis verður nú að fylgjast með því hvernig þessar boðuðu úrbætur stjórnvalda í geðheilbrigðismálum fanga ganga eftir. Áður nefndar athugasemdir umboðsmanns frá árinu 2013 komu fram í drögum að skýrslu um upphaf frumkvæðisathugunar á starfsemi fangelsisins á Litla-Hrauni og þar var fjallað um ýmis atriði auk geðheilbrigðismálanna. Lyktir þeirrar athugunar hafa beðið meðan ekki fengust skýr svör stjórnvalda um úrbætur í geðheilbrigðismálunum og séð yrði hvernig þau gengju eftir. Þar kom einnig til að talið var rétt að biða af sama tilefni með ákvörðun um fyrstu heimsókn OPCAT-eftirlitsins í fangelsið Litla-Hrauni. Nú liggur fyrir að önnur atriði en geðheilbrigðismálin sem fjallað var um í skýrslu setts umboðsmanns á árinu 2013 vegna starfseminnar á Litla-Hrauni munu koma til athugunar og verður ráðið til lykta við OPCAT-heimsókn sem ætlunin er að fari fram fyrir árslok 2020 ef aðstæður leyfa. Miðað við þær lýsingar sem hafa komið fram af hálfu stjórnvalda um umræddar úrbætur í geðheilbrigðismálum fanga og starf geðheilsuteymisins er ætlunin að öll fangelsin falli þar undir og því mun eftirlit umboðsmanns með þeim málum verða unnið undir formerkjum almennrar frumkvæðisathugunar að því marki sem þau mál koma ekki til athugunar við OPCAT-heimsóknir í einstök fangelsi.

#### 4.4

##### **Vistun fólks í sjálfsvígshættu í fangageymslum lögreglu**

Á árinu lauk ég frumkvæðisathugun minni á verklagi lögreglu þegar einstaklingar sem eru vistaðir í fangageymslum eru taldir í sjálfsvígshættu. Athugun mína má rekja til þess að allt frá árinu 2013 hafa mér borist kvartanir og ábendingar um atvik þar sem einstaklingar, sem vistast í fangageymslum og eru taldir í sjálfsvígshættu, hafi verið færðir úr fötum og látnir dvelja klæðalitlir eða klæðalausir í fangaklefa til þess að tryggja að þeir geti ekki skaðað sig. Í þessum tilteknu tilvikum hefði ekki verið kallað eftir lækni eða annarri aðstoð.

Af þessu tilefni óskaði ég eftir upplýsingum frá öllum lögreglu-umdæmum landsins um gildandi verklag þegar einstaklingar sem svo er ástatt um eru vistaðir í fangaklefa. Hvergi höfðu verið settar sérstakar skriflegar verklagsreglur um hvernig bregðast skyldi við þegar svona háttar til. Í



ljósi aðstæðna var málið tekið til formlegrar athugunar. Ég benti bæði ríkislög-reglustjóra og dómsmálaráðherra á að vistun klæðalausss einstaklings í fangaklefa kynni að fela í sér ómannlega eða vanvirðandi meðferð í skilningi laga og alþjóðasamninga og rakti m.a. bann stjórnarskrár Íslands og mannréttinda-sáttmála Evrópu við pyndingum og annarri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins að þessu leyti.

Óskað var eftir afstöðu bæði ríkislög-reglustjóra og dómsmálaráðherra til þess hvort þörf væri á samræmdum reglum fyrir lögregluembættin til að tryggja að einstaklingar sem eru vistaðir í fangageymslum og taldir í sjálfsvígshættu séu ekki beittir vanvirðandi meðferð og fái auk þess viðunandi heilbrigðisadstoð. Ef svo væri, hvort til stæði að aðhafast af því tilefni og með hvaða hætti. Jafnframt var ríkissaksóknara veitt tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort hér á landi væri í notkun í fangageymslunum sérstakur fatnaður sem dæmi væru um að notaður væri í fangelsum og fangaklefum lögreglu og væri að efni og hönnun þannig að ekki væri talin hætta á sjálfskaða hins vistaða.

Í svari ríkislög-reglustjóra kom m.a. fram sú afstaða hans að einstaklinga í sjálfsvígshættu eigi ekki að vista í fangageymslu lögreglu heldur á heilbrigðisstofnun þar sem þeir geti fengið viðeigandi aðstoð. Afskipti lögreglu af veiku fólki þurfi að taka mið af því að einstaklingurinn eigi rétt á að njóta viðhlitandi þjónustu og hjálpar frá heilbrigðisyfirvöldum. Við þessar aðstæður þurfi að kalla til lækni eða annan þar til bæran fagaðila sem leggi mat á þau úrræði sem eigi að taka við. Þá var upplýst að ríkislög-reglustjóri hefði sent lögreglustjórum landsins umburðarbréf þar sem tilvitnuð sjónarmið voru áréttuð og tekið fram að það geti vart talist réttlætlanlegt að einstaklingar í sjálfsvígshættu eða af öðru tilefni séu látnir dveljast klæðalausir í fangageymslu.

Í svörum dómsmálaráðuneytisins og ríkissaksóknara var tekið undir framangreind sjónarmið um að byggja verði á þeirri grundvallarreglu að einstaklingar í sjálfsvígshættu séu vistaðir á viðeigandi heilbrigðisstofnun. Í svari ríkissaksóknara kom jafnframt fram að ef nauðsynlegt reynist vegna öryggissjónarmiða að afklæða menn þá verði þeim ávallt boðið upp á einhvers konar klæði eða annað til að hylja nekt sína sem sé þannig gert að viðkomandi geti ekki valdið sér skaða. Í svari dómsmálaráðuneytisins kom fram að ráðuneyti teldi þörf á að samræma verklag með formlegum hætti til að tryggja að vistun við ofangreindar aðstæður samræmist lögum og alþjóðlegum skuldbindingum. Muni ráðuneytið leiða þá vinnu í samráði við embætti ríkislög-reglustjóra og lögreglustjóraembættin. Verði þar jafnframt tekið til skoðunar hvaða úrræði kunni að henta í slíkum tilvikum, s.s. viðeigandi öryggisfatnaður. Í ljósi þessara viðbragða ákvað ég að ljúka frumkvæðisathugun minni með bréfi, dags. 6. mars 2019. Ég tók þó fram að ég myndi fylgjast áfram með framvindu þessarar vinnu. Í ljósi aðkomu

Frétt 8. mars

heilbrigðisyfirvalda að þessum málum og ríkrar áherslu framangreindra stjórnvalda á nauðsynlega samvinnu við heilbrigðisstofnanir var heilbrigðisráðuneytinu og embætti landlæknis sent afrit af bréfinu til upplýsingar. Nánar er fjallað um málið í frétt á heimasíðu umboðsmanns 8. mars 2019.

Dómsmálaráðuneytið sendi umboðsmanni til upplýsingar afrit af bréfi ráðuneytisins til allra lögreglustjóra, dags. 17. apríl 2019, þar sem óskað var eftir athugasemdum eða ábendingum frá þeim sem nýst gætu við vinnuna við að koma á samræmdu verklagi fyrir lögreglu varðandi vistun einstaklinga í sjálfsvígshættu. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu komu ýmsar ábendingar frá embættum lögreglustjóranna og væri vinna við gerð verklagsreglnanna í gangi.

Í svari dómsmálaráðuneytis, dags. 13. mars 2020, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að samræmingu verklags sé ekki lokið af hálfu ráðuneytisins. Fyrir liggja drög að breytingu á reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna. Með henni verði komið komið til móts við athugasemdir nefndar Evrópuráðsins um varnir gegn pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingum um að réttur einstaklinga til lækniþjónustu verði tryggður enn frekar, sjá nú reglugerð nr. 652/2020, útgefna 26. maí 2020, um breytingu á reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslur hjá lögreglu o.fl., nr. 651/2009. Þá hafi ráðuneytið í apríl 2019 óskað eftir athugasemdum eða ábendingum frá lögreglustjórum landsins vegna samræmingar framangreindra verklagsreglna. Jafnframt hafi ráðuneytið átt samtál um heppilegt fyrirkomulag verklagsreglna við lögreglustjóran á Norðurlandi eystra og lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu. Síðarnefnda embættið hafi unnið drög að tilraunaverkefni sem ekki hafi reynst unnt að ljúka af ýmsum ástæðum en ráðuneytið muni fylgja þessu eftir og upplýsa umboðsmann um framgang verkefnisins.

#### 4.5

##### **Aðild að málum hjá Barnaverndarstofu**

Á árinu lauk ég athugun á verklagi Barnaverndarstofu í kjölfar fyrirspurnar minnar. Þar hafði ég óskað eftir upplýsingum um hvaða almenna verklag gilti um upplýsingagjöf til þeirra sem kvarta til stofnunarinnar yfir því að barnaverndarnefndir fari ekki að lögum við rækslu starfa sinna. Sérstaklega var óskað eftir upplýsingum um verklag í þeim tilvikum þegar forsjárlausir foreldrar kvarta vegna meðferðar á málum barna þeirra eða eftir atvikum nánir aðstandendur.

Tilefni þessa var að í svari Barnaverndarstofu til mín vegna kvörtunar sem mér barst, kom fram að þar sem hlutaðeigandi færi ekki með forsjá þeirra barna sem um ræddi, og niðurstaða Barnaverndarstofu hafi ekki lotið að þáttum málsins sem vörðuðu hann með beinum hætti, hafi hann ekki verið talinn aðili máls í skilningi barnaverndarlaga. Honum hafi því ekki verið sent afrit af bréfi stofnunarinnar til viðkomandi barnaverndar.

Í kjölfar þess að Barnaverndarstofa gerði grein fyrir verklagi sínu í þessum efnum var tekið fram í svari hennar að í framhaldi af fyrirspurnarbréfi umboðsmanns hefði hluti af verklagi stofunnar verið tekinn til endurskoðunar. Niðurstaðan sé að eðlilegt sé að tilkynna ávallt þeim sem til stofunnar leiti með athugasemdir þegar skoðun á máli hefur verið lokið og þá eftir atvikum einnig um niðurstöðu hennar. Í ljósi þessara viðbragða taldi ég ekki tilefni til að taka verklag stofunnar að þessu leyti til formlegrar athugunar og lauk forathugun minni. Nánar er fjallað um málið í frétt á heimasíðu umboðsmanns 2. janúar 2020.

[Frétt 2. janúar](#)

#### 4.6

##### **Gjaldtaka vegna afrita gagna hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu**

Á árinu lauk ég jafnframt athugun minni á gjaldtöku sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu fyrir afrit af gögnum úr stjórnsýslumáli. Tilefni athugunarinnar var upphaflega kvörtun einstaklings sem laut að beiðni um gögn í forsjár-, umgengnis- og lögskilnaðarmáli hjá embætti sýslumannsins þar sem viðkomandi hafði verið tilkynnt að greiða þyrfti 250 kr. fyrir afrit af hverri blaðsíðu.

Umboðsmaður óskaði eftir skýringum sýslumanns á því af hverju gjaldtaka fyrir afrit af gögnum í stjórnsýslumáli væri byggð á lögum um aukatekjur ríkissjóðs en ekki gjaldskrá ráðherra fyrir ljósrit eða afrit sem veitt eru á grundvelli stjórnsýslulaga.

Í svari sýslumanns kom fram að aðili að stjórnsýslumáli sem hefur verið lokið hjá embættinu væri krafinn um gjald fyrir afhendingu gagna úr málinu á grundvelli laga um aukatekjur ríkissjóðs en ekki samkvæmt gjaldskránni, að þeim tilvikum undanskildum þegar um væri að ræða gagnaöflun vegna kærumeðferðar eða málskots til dómstóla.

Af þessu tilefni var óskað eftir afstöðu dómsmálaráðuneytisins til framkvæmdar og lagatúlkunar sýslumannsembættisins að þessu leyti. Ráðuneytið taldi gjaldtökuna eiga að byggja á stjórnsýslulögum og að haga ætti henni í samræmi við gjaldskrá þar að lútandi, óhád því hvort mál væri enn til meðferðar hjá embættinu, fyrir æðra stjórnvaldi eða dómstólum eða hvort því væri lokið. Ráðuneytið myndi á grundvelli yfirstjórnunarheimilda þess beina þeim tilmælum til sýslumannsembættanna að þau létu af umræddri framkvæmd og höguðu gjaldtökunni eftirleiðis í samræmi við gjaldskrána, þ.e. þegar málsaðili óskar eftir ljósriti eða afriti málgagna á grundvelli stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í ljósi þessara viðbragða taldi ég ekki tilefni til að taka verklag embættanna að þessu leyti til formlegrar athugunar og lauk forathugun minni. Nánar er fjallað um máli í frétt á heimasíðu umboðsmanns 19. mars 2019.

[Frétt 19. mars](#)

## 4.7

**Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til athugunar**

Alls voru sjö önnur mál sem tekin höfðu verið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns fyrir árið 2019 enn til athugunar við lok þess árs. Þessar athuganir beinast að:

- Þjónustugjaldaheimildum í lögum.
- Auglýsingum á lausum embættum og störfum.
- Meðferð eigendavalds og eftirliti sveitarstjórna með félögum í eigu sveitarfélaganna.
- Samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins.
- Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Aðbúnaði og heilbrigðisþjónustu í fangelsinu Litla-Hrauni.
- Stöðu einstaklinga sem ekki eru mældir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld.

Eins og nánar var rakið í kafla II.1.5 hef ég undanfarna mánuði m.a. í tengslum við fyrstnefndu athugunina beint sjónum að tilteknum atriðum í tengslum við þjónustugjaldaheimildir í lögum, einkum í tengslum við gjaldtöku fyrir opinbert eftirlit.

Þá eru enn til athugunar nokkur mál sem hófust fyrir árið 2019 og til skoðunar er að taka til formlegrar athugunar. Nokkur þeirra atriða sem þar höfðu verið til skoðunar hafa verið sameinuð frumkvæðismálum sem þegar eru til athugunar. Þau forathugunarmál sem eftir stóðu þá um áramótin og ekki hafði verið tekin ákvörðun um í hvaða frekari farveg yrðu lögð luttu einkum að:

- Lágmarkskröfum til heilbrigðisþjónustu.
- „Útvistun“ námsbrauta hjá Háskóla Íslands.
- Tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna.
- Eftirliti með aðbúnaði á dvalar- og hjúkrunarheimilum aldraðra.
- Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Innheimtu gjalds fyrir notkun Svansmerkisins.
- Reglum Reykjavíkurborgar um visthæfar bifreiðar.
- Innlögnum á sjúkrahús – stjórnvaldsáskvarðanir í heilbrigðisþjónustu.
- Veðsetningu fasteigna sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt skipulagsskrá.

- Fagráði eineltismála í grunnskólum.
- Hlutverki velferðarráðuneytisins/félagsmálaráðuneytisins við staðfestingu samþykktu byggingarsamvinnufélaga.
- Börnum með fötlun sem sýnað er um skólavist í framhaldsskóla.
- Kostnaði við færslu útlendinga úr landi.
- Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Stigagjöf við hæfnismat í ráðningarferli opinberra starfsmanna.
- Málefnum vistheimilisins Bjargs.
- Kæruleiðum á sviði skattamála.

## 5

## OPCAT-eftirlit

## 5.1

**Inngangur**

Á árinu 2018 tók umboðsmaður Alþingis við svokölluðu OPCAT-eftirliti með stöðum þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu og miðar að því að koma í veg fyrir að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Eftirlitið grundvallast á valfrjálsri bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT). Eftirlitið er starfrækt innan frumkvæðiseiningar umboðsmanns undir stjórn forstöðumanns hennar. Á árinu voru ráðnir tveir nýir lögfræðingar við eftirlitið og tóku þeir til starfa í ágúst 2019, auk þess sem sálfræðingar hefur starfað að eftirlitinu.

[Ársskýrsla umboðsmanns Alþingis 2018](#)

[OPCAT svæði á vef umboðsmanns](#)

Nánar var fjallað um aðdraganda og skipulag eftirlitsins í ársskýrslu umboðsmanns 2018, bls. 79-81 auk þess sem upplýsingar er á finna á sérstöku svæði á vef umboðsmanns með upplýsingum um eftirlitið, þ.e. undir: *OPCAT-eftirlit með frelsissviptum* á heimasíðunni. Þar er m.a. greint í stuttu máli frá því hvernig heimsóknir á grundvelli eftirlitsins eru útfærðar, hvað er skoðað, hverjir skoða og gefin dæmi um staði sem eftirlitið tekur til. Þar er einnig hægt að skoða skýrslur sem gerðar eru í kjölfar hverrar heimsóknar.

## 5.2

**Almennt um eftirlitið**

Með frelsissviptingu er samkvæmt OPCAT-bókuninni átt við hvers konar gæslu, fangelsun eða vistun af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila þar sem einstaklingurinn hefur ekki leyfi til að yfirgefa vistunina vegna úrskurðar, ákvörðunar eða samþykkis dómstóls, stjórnvalds eða annars yfirvalds. Undir þetta geta einnig fallið tilvik þar sem yfirvöld láta frelsissviptinguna átölu-lausa. Grundvöllur frelsissviptingarinnar kann þannig að vera ákvarðanir sem yfirvöld hafa tekið en hins vegar hefur einnig verið litið svo á að slíka frelsissviptingu geti í reynd leitt af fyrirkomulagi vistunar eða ástandi þess sem í hlut á. Fjöldi þeirra staða sem eftirlitið tekur til á hverjum tíma getur því verið breytilegur en við athugun á fjölda þeirra hér á landi, miðað við þau viðmið sem lögð eru til grundvallar í nágrannalöndum okkar, gætu þeir verið um 200 talsins. Þetta eru m.a. fangelsi, lögreglustöðvar, vistunarúrræði á vegum barnaverndaryfirvalda og fyrir fólk með geðraskanir eða geðfatlanir,

dvalar- og hjúkrunarheimili, sambýli og önnur búsetuúrræði. Fjöldi þeirra sem dvelur á þessum stöðum er mjög mismunandi.

Í bókuninni er sérstaklega kveðið á um ýmsar skuldbindingar aðildarríkjanna, m.a. til að veita eftirlitsaðilum, bæði innlendum og alþjóðlegum, ótakmarkaðan aðgang að upplýsingum um fjölda frelsissviptra einstaklinga á hverri stofnun, fjölda slíkra stofnana og staðsetningu þeirra. Jafnframt ber þeim skylda til að veita allar upplýsingar um meðferð þeirra sem hafa verið sviptir frelsi sínu og aðbúnað, svo og ótakmarkaðan aðgang að stofnunum sjálfum og möguleika á einkaviðtölum við þá sem þar dvelja. Einnig er fjallað um vernd þeirra sem eftirlitsaðilar ræða við og afla upplýsinga hjá og er óheimilt að beita þá hvers kyns refsingu eða láta þá gjalda fyrir umrædd samskipti. Þá ber aðildarríkjunum skylda til að taka við tilmælum og ábendingum, bæði hinna innlendu og erlendu eftirlitsaðila, um það sem betur má fara, bæði hvað varðar framkvæmd og lagasetningu, og eftir atvikum eiga samskipti og samráð um úrbætur.

Áherslan í heimsóknum sem farnar eru á grundvelli OPCAT-eftirlitsins liggur í að kanna aðbúnað þeirra sem þar dvelja og starfshætti við gæslu og umönnun þeirra. Mikilvægt er þó hverju sinni að gæta að því að lagagrundvöllur vistunar sé fullnægjandi og hin lagalega umgjörð starfseminnar m.a. með tilliti til mannréttindareglna. Í heimsóknunum er rætt við þá sem dvelja á viðkomandi stofnun eða heimili, starfsfólk og aðra ef tilefni þykir til, svo sem aðstandendur. Sérstök áhersla er lögð á trúnaðarsamtöl við þá sem dvelja á staðnum. Þá eru samskipti þeirra, bæði við starfsfólk og sín á milli, skoðuð. Sérstaklega er gætt að verklagi sem lýtur að þvingunum og öryggisráðstöfunum. Þá er meðferð og skráning gagna könnuð og hvort þeir sem dvelja á viðkomandi stað og starfsmenn þar séu upplýstir um kvörtunar- og kæruleiðir, svo eitthvað sé nefnt.

### 5.3

#### **Starfsemi eftirlitsins á árinu 2019**

Umboðsmaður fór í tvær heimsóknir á grundvelli OPCAT-eftirlitsins á árinu. Annars vegar í fangageymslur lögreglunnar við Hverfisgötu og hins vegar í fangelsið að Sogni. Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn sem síðan er birt á vefsíðu OPCAT-eftirlitins. Í lok árs var unnið að skýrslu um heimsókn á neyðarvistun Stuðla, sem farin var 2018, og þær tvær heimsóknir sem farnar voru á árinu. Þann 16. október 2019 var birt skýrsla um eftirlitsheimsókn umboðsmanns á þrjár lokaðar deildir á Kleppi og skýrslan um Stuðla var birt 14. maí 2020.

Skýrsla um Stuðla

## 5.3.1

**Geðsvið Landspítalans á Kleppi**

Umboðsmaður Alþingis heimsótti geðsvið Landspítalans á Kleppi dagana 29.-31. október 2018, þar sem farið var á þrjár lokaðar deildir spítalans; réttargeðdeild, öryggisgeðdeild og sérhæfða endurhæfingargeðdeild. Skýrsla um heimsóknina á Klepp var birt 16. október 2019.

Skýrsla um Klepp

Um var að ræða fyrstu heimsókn umboðsmanns á grundvelli OPCAT-eftirlitsins. Deildirnar eiga það sameiginlegt að þar dvelja að jafnaði sjúklingar sem þurfa langvarandi meðferð vegna alvarlegs geðræns vanda og hafa m.a. af þeirri ástæðu verið vistaðir á sjúkrahúsi án samþykkis. Flestir sjúklingar þar hafa verið sviptir sjálfræði á grundvelli lögræðis laga nr. 71/1997 eða eru í undantekningartilvikum nauðungarvistaðir þar á grundvelli sömu laga. Þá vistast sumir á lokaðri deild á grundvelli dóms samkvæmt 62. gr. almennra hegningarlaga, einkum á réttargeðdeildinni.

Við heimsókn umboðsmanns á deildirnar og eftirfarandi athugun kom í ljós að ýmis atriði er snerta hinn lagalega grundvöll vistunar sjúklinga sem þar dvelja og meðferð þeirra þörfuðust meiri athugunar en gert hafði verið ráð fyrir. Skýrðist það m.a. af því að hér á landi er ekki fyrir hendi sérstök heildstæð geðheilbrigðislöggjöf, ólíkt því sem gerist t.a.m. á hinum Norðurlöndunum, eða annar lagagrundvöllur fyrir ákvörðunum sem teknar eru í tengslum við vistun og meðferð frelsissviptra einstaklinga á geðheilbrigðisstofnunum.

Almennt gildir sú regla að lækni meðferð megi ekki framkvæma nema með samþykki sjúklings og engan megi leggja inn á sjúkrahús til meðferðar gegn vilja hans. Vistun og meðferð sjúklinga sem glíma við alvarlegan geðrænan vanda getur í núverandi framkvæmd falið í sér frávik frá þessari meginreglu um sjálfsákvörðunarrétt sjúklinga. Inngrip í frelsi og friðhelgi einkalífs sjúklinganna getur jafnframt reynst nauðsynlegt, s.s. með vísan til öryggissjónarmiða. Í skýrslunni er bent á að þótt sjúklingur sé frelsissviptur á grundvelli lögræðis laga eða dóms veiti það starfsmönnum geðheilbrigðisstofnana ekki sjálfkrafa heimild til þess að víkja frá meginreglunni um sjálfsákvörðunarrétt sjúklings heldur þurfi ávallt að fara fram sjálfstætt mat á nauðsyn þvingaðrar meðferðar.

Niðurstaða umboðsmanns hvað þetta varðar var m.a. sú að ljóst sé að fullnægjandi lagaheimildir séu ekki til staðar í íslenski löggjöf til að taka ákvarðanir gagnvart frelsissviptum einstaklingum á heilbrigðisstofnunum sem geti falið í sér inngrip í réttindi sem varin eru í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Þar dugi ekki að fella athafnir og inngrip í líf sjúklinga undir það eitt að um sé að ræða meðferð í lækni fræðilegum tilgangi. Ákvörðun um vistun á stofnun á grundvelli dóms sé ekki ein og sér fullnægjandi heimild til að beita einstaklinga sem vistast á þeim grundvelli hvers konar þvingunum meðan á vistun stendur, þó með þeim fyrirvara að slíkt komi fram í dómi. Almenn mannréttindasjónarmið og alþjóðleg réttarþróun



sem finnst í ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar leiði til þess að ströng skilyrði gildi um beitingu þvingana, sérstaklega gagnvart viðkvæmum hópum á borð við fólk með geðfötlun.

Við athugun umboðsmanns kom í ljós að mörkin milli annars vegar meðferðarsjónarmiða og hins vegar öryggissjónarmiða og annarra sjónarmiða geta verið óljós þegar teknar eru ákvarðanir um meðferð og líf sjúklinga á Kleppi. Þrátt fyrir að ekki verði séð að fullnægjandi lagagrundvöllur sé ávallt fyrir hendi til að beita þvingunum eða öðrum inngrípum gagnvart sjúklingum á deildunum var ekki að sjá að sjúklingar þar væru beittir ómannlegri eða vanvirðandi meðferð. Aftur á móti verður ekki framhjá því litið að ráðstafanir sem kunna að skerða stjórnarskrárvárin réttindi einstaklinga verða að eiga sér fullnægjandi lagastoð.

Á meðan ekki hefur verið bætt úr þessari stöðu var það niðurstaða umboðsmanns að beina því til Landspítalans að taka skipulag og starfsemi deildanna þriggja á Kleppi til skoðunar með það í huga að skilgreina og skýra betur hvaða ákvarðanir eru teknar með hliðsjón af meðferðarsjónarmiðum í skilningi laga um réttindi sjúklinga annars vegar og öryggissjónarmiðum og öðrum sjónarmiðum hins vegar. Að þeirri greiningu lokinni væri rétt að spítalinn upplýsti viðkomandi ráðuneyti um niðurstöður hennar og í hvaða tilvikum spítalinn teldi þörf á sérstökum lagaheimildum af þessu tilefni.

Þá var því beint til spítalans að greina eðli og efni þeirra ákvarðana sem teknar eru í tengslum við meðferð og vistun einstaklinga til að skilgreina hvaða ákvarðanir teljast til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga. Tryggja þurfi að málsmeðferð ákvarðana á deildunum þremur sé í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga og að starfsfólk og sjúklingar séu upplýstir um þær reglur og verklag.

Hvað varðar aðbúnað á spítalanum var ekki annað að sjá en að sjúklingar á deildunum þremur á Kleppi búi almennt við góðan aðbúnað. Þá sé afþreying, tómstundaaðstaða og endurhæfing almennt í góðu horfi sem og mönnun á deildunum þremur. Í þessum efnum voru þó settar fram ábendingar og tilmæli í skýrslunni sem m.a. beindust að tilteknum öryggisatriðum í umhverfi sjúklinga. Þá þyrfti að tryggja mönnun til að fyrirbyggja eins og kostur er að almennir starfsmenn séu látnir sinna störfum heilbrigðisstarfsfólks, t.d. lyfjagjöfum.

Í skýrslunni var þeim ábendingum jafnframt komið á framfæri við Landspítala að taka skipulag og starfsemi deildanna þriggja til skoðunar með það í huga að tryggja að upplýsingar um lögbundnar kvörtunarleiðir vegna athugasemda við þjónustu og meðferð á deildunum séu aðgengilegar sjúklingum og aðstandendum þeirra og að gætt verði að skráningu í tengslum við slík mál. Greina þurfi hvaða leiðir standi sjúklingum til boða ef þeir vilja kvarta eða kæra ákvarðanir eða athafnir spítalans og endurskoða núverandi reglur og verklag m.t.t. þessara atriða. Einnig að bæta þurfi upplýsingagjöf til starfsfólks deildanna um þessi mál.

Tilteknum ábendingum og tilmælum var jafnframt beint til heilbrigðisráðherra og dómismálaráðherra, sem og Alþingis, í tengslum við lagaleg álitaefti sem upp komu við athugunina og vikið er að í lok skýrslunnar. Þau atriði beinast einkum að réttarstöðu þeirra einstaklinga sem voru dæmdir til að vistast á stofnun samkvæmt 62. gr. almennra hegningarlaga. Einnig almennt að stöðu frelsissviptra sjúklinga hvað varðar meðferð þeirra og heimildir stjórnvalda til að beita þá hvers konar þvingunum, valdi og/eða taka ákvarðanir sem fela í sér inngríp í friðhelgi einkalífs þeirra, auk annarra tengdra atriða. Að lokum var athygli félagsmálaráðherra vakin á að skortur á félagslegum búsetuúr-ræðum fyrir einstaklinga sem hafa fengið dóm um rýmkun geti valdið því að vistun þeirra á spítalanum verði lengri og þungbærari en ella þyrfti að vera.

Í kjölfar birtingar skýrslunnar kynnti umboðsmaður og starfsfólk hans efni hennar á fundum með þingnefndum Alþingis, lagateymi um öryggisgæslu og öryggisvistun og starfsfólki Landspítalans.

Umboðsmaður óskaði eftir því að Landspítalinn og önnur stjórnvöld gerðu grein fyrir viðbrögðum sínum í tilefni af skýrslunni fyrir 1. maí 2020. Vegna anna og álags af COVID-19 heimsfaraldurs óskuðu stjórnvöld eftir fresti til þess. Þó kom m.a. fram í bréfi frá heilbrigðisráðuneytinu, dags. 25. maí 2020, að heilbrigðisráðherra hefði skipað starfshóp í byrjun desember 2019 til að vinna aðgerðaáætlun til úrbóta vegna ábendinga umboðsmann. Ráðherrar heilbrigðismála, dómsmála og félagsmála hafi ákveðið að ráðuneyti þeirra vinni saman að rýni og áætlun til úrbóta. Hópnum hefði verið gert að skila ábendingum fyrir 23. mars 2020 en vegna COVID-19 hefði þeim ekki enn verið skilað.

Í bréfi frá Landspítalanum, sem barst umboðsmanni 15. júlí 2020, kom m.a. fram að spítalinn hafi tekið þær ábendingar og tilmæli sem fram komu í skýrslunni til meðferðar. Vinnuhópur skipaður starfsmönnum spítala hafi verið settur á laggirnar sem að áætlað sé að muni skila af sér tillögum/áætlun um aðgerðir eigi síðar en 1. september nk. Í framhaldi af því verði tekin saman greinargerð um stöðu mála og einstakra þátta og sú greinargerð send umboðsmanni.

### 5.3.2

#### Lögreglustöðin á Hverfisgötu

Umboðsmaður Alþingis heimsótti fangageymslu lögreglunnar við Hverfisgötu 15.-17. apríl 2019. Í fangageymslunum eru klefar sem lögreglan notar til að vista þá einstaklinga sem hún hefur handtekið eða telur þörf á að vista af öðru tilefni, að jafnaði í þágu rannsóknar máls og/eða til skýrslutöku. Vistun í fangageymslu lögreglu gegn vilja viðkomandi getur almennt að hámarki verið 24 klukkustundir án þess að sá handtekni sé leiddur fyrir dómara vegna ákvörðunar um gæsluvarðhald eða til afplánunar á þegar gengnum dómi.

Þann 2. apríl 2019 var farið á fund lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og annarra stjórnenda og starfsmanna lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu þar sem OPCAT-eftirlitið var kynnt. Þar var m.a. fjallað um tilgang og gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Í kjölfarið sendi umboðsmaður lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu bréf þar sem hann tilkynnti fyrirhugaða heimsókn og óskaði eftir tilteknum upplýsingum og gögnum. Umbeðin gögn voru afhent umboðsmanni 9. apríl 2019.

Heimsóknin hófst með athugun umboðsmanns og starfsmanna hans á fangageymslunni. Í heimsókninni var sjónum einkum beint að almennri framkvæmd vistunar í fangageymslu og aðbúnaði og aðstæðum á lögreglustöðinni. Fundað var með stjórnendum og starfsfólki og eftir það tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við stjórnendur, lögreglumenn og fangaverði um starfsemi fangageymslunnar. Starfsfólk umboðsmanns fylgdist með starfsemi fangageymslunnar yfir tveggja daga tímabil, bæði að degi og nóttu til. Vinna við skýrsluna er á lokastigi og verður hún birt í endanlegri mynd á heimasvæði OPCAT-eftirlitsins. Drög að skýrslunni voru send lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu til athugasemda 7. júlí 2020 með fresti til 15. ágúst 2020.

### 5.3.3

#### **Fangelsið Sogni**

Fyrsta heimsókn umboðsmanns Alþingis í fangelsi á grundvelli OPCAT-eftirlitsins var í fangelsið að Sogni. Umboðsmaður óskaði í lok júní 2019 eftir tilteknum upplýsingum og gögnum frá Fangelsismálastofnun sem bárust 30. ágúst 2019. Þann 19. september 2019 var farið á fund Fangelsismálastofnunar þar sem OPCAT-eftirlitið var kynnt fyrir forstjóra og öðrum starfsmönnum. Þar var m.a. fjallað um tilgang og gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Í kjölfarið var Fangelsismálastofnun og forstöðumanni fangelsisins Sogni tilkynnt fyrirhuguð heimsókn.

Heimsóknin fór fram 8. og 9. október 2019. Hún hófst með athugun umboðsmanns og starfsmanna hans á húsnæði fangelsisins og tók til aðstöðu vistmanna og starfsfólks. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við vistmenn, starfsfólk og stjórnendur. Skýrsla um heimsóknina er í vinnslu og er stefnt að því að birta hana fyrir lok árs 2020.

# 6 Viðbrögð við álitum umboðsmanns Alþingis

## 6.1

### Sérstök tilmæli

Hér fyrir neðan er yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2019, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Tilgreind eru þau mál þar sem tilmælum var beint til stjórnvalds um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun eða gera tiltekna ráðstafanir í ákveðnu og afmörkuðu tilviki.

Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns Alþingis árið 2019

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	Ekki leitað aftur til stjórnv.	Ekki farið að tilm.
<a href="#">9606/2018</a>	109	Landlæknir	×			
<a href="#">9622/2018</a>	120	Landbúnaðarháskólinn				×
<a href="#">9668/2018</a>	111	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið		×		
<a href="#">9722/2018</a>	129	Kærunefnd útlendingamála	×			
<a href="#">9730/2018</a>	107	Seðlabanki Íslands	×			
<a href="#">9758/2018</a>	105	Þjóðskrá Íslands	×			
<a href="#">9790/2018</a>	99	Tryggingastofnun	×			
<a href="#">9790/2018</a>	99	Félagsmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9810/2018</a>	122	Landspítali				×
<a href="#">9819/2018</a>	125	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið		×		
<a href="#">9823/2018</a>	123	Stjórnvaldið X			×	
<a href="#">9835/2018</a>	127	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	×			
<a href="#">9841/2018</a>	124	Heilbrigðisráðuneytið	(×)			

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	Ekki leitað aftur til stjórnv.	Ekki farið að tilm.
<a href="#">9891/2018</a>	115	Háskólaráð Háskóla Íslands	×			
<a href="#">9896/2018</a>	117	Mennta- og menningarmálaráðuneytið		×		
<a href="#">9944/2019</a>	118	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9964/2019</a>	103	Endurskoðendaráð	×			
<a href="#">9989/2019</a>	101	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			

Í yfirlitinu eru alls 17 álit og í einu þeirra er tilmælum beint til tveggja stjórnvalda. Í 12 tilfellum er farið að tilmælunum og í 3 tilfellum var málið enn til meðferðar þegar svar barst við fyrirspurn umboðsmanns um stöðu þess. Í einu tilfelli var ekki leitað aftur til stjórnvalds og þá verður ekki annað ráðið en að í tveimur tilvikum hafi ekki verið farið að sérstökum tilmælum. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð við sérstökum tilmælum á heimasíðu umboðsmanns. Með því að smella á viðeigandi málsnúmer í rafrænu útgáfu skýrslunnar má kalla fram viðkomandi álit ásamt viðbrögðum stjórnvalds við tilmælum umboðsmanns hverju sinni.

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

Þá ber einnig að hafa í huga að oft lúta tilmæli umboðsmanns að því að bæta þurfi úr ákveðnum annmörkum sem hafa verið á málsmeðferð stjórnvalda þegar það tók þá ákvörðun sem kvörtun laut að. Í þeim tilvikum kann stjórnvald að hafa farið að þeim tilmælum að taka mál fyrir að nýju og þá bætt úr annmörkum á málsmeðferðinni. Sú efnisúrlausn sem þá liggur fyrir eftir slíka endurskoðun getur síðan orðið til þess að sá sem í hlut á kvarti á ný til umboðsmanns sé hann ósáttur við hvernig leyst var úr málinu.

Eins og sést í yfirlitinu hér að framan tel ég að stjórnvöld hafi ekki í tveimur tilvikum farið að tilmælum mínum um að leita leiða til að rétta hlut viðkomandi vegna annmarka sem ég taldi að hefði verið á meðferð málsins. Ég hef áður bent í þessu sambandi á að á tilteknum sviðum stjórnsýslunnar er ljóst að ekki er unnt að bæta úr annmörkum sem verið hafa á ákvörðun eða athöfn stjórnvalds með enduruptöku máls. Þetta á t.d. við ef annmarkar hafa

verið á meðferð máls við ráðningu eða skipun í opinbert starf en dómafordæmi liggja fyrir um að slíkir annmarkar og kröfur af hálfu umsækjanda, sem fær staðfest að ekki hafi verið fylgt réttum reglum við meðferð málsins gagnvart sér, fá ekki haggð þeirri ákvörðun sem tekin hefur verið um ráðningu eða skipun í starfið. Er þá horft til hagsmuna þess sem fékk starfið. Þegar slíkt mál hafa komið til umfjöllunar hjá umboðsmanni og hann telur tilefni til að gagnrýna málsmeðferð eða mat stjórnvaldsins á umsækjendum hefur að jafnaði verið farin sú leið að beina þeim tilmælum til stjórnvaldsins að leita leiða til að rétta hlut þess sem borið hefur fram kvörtunina.

Í viðbrögðum stjórnvalda við slíkum tilmælum umboðsmanns hefur á undanförunum árum stundum komið fram að stjórnvöld telji þau óljós og fáí ekki séð hvernig eigi að rétta hlut viðkomandi, sjá til hliðsjónar skýrslu mína til Alþingis árið 2013, bls. 33-34, eða að ekki liggi fyrir í hverju tjón viðkomandi felist og telji sig því ekki getað rétt hlut hans, eins og kemur fram í svörum Landspítala vegna máls nr. 9810/2018. Af þessu tilefni er rétt að áréttu að ástæða þess að umboðsmaður gengur ekki lengra í efni tilmæla er að hann hefur ekki valdheimildir til að mæla fyrir um hvaða leið stjórnvald á að fara til að rétta hlut viðkomandi. Þá er það einnig háð vilja viðkomandi aðila hvort og með hvaða hætti hann fylgir slíkum tilmælum eftir gagnvart stjórnvaldinu og hvaða óskir hann setur fram um úrbætur.

Flokkun á viðbrögðum við tilmælum umboðsmanns er byggð á mati á þeim svörum sem stjórnvöld hafa sent í tilefni að fyrirspurnum um hvernig brugðist hafi verið við álit hans og eftir atvikum samskiptum sem hafa átt sér stað af því tilefni milli málsaðila og stjórnvaldsins. Eftir að álit umboðsmanns liggur fyrir getur aðili t.d. hafa sett fram bótakröfu sem er þá ekki að öllu leyti byggð á því sem fram kemur í álit umboðsmanns og var grundvöllur tilmælanna. Í þessum tilvikum verður umboðsmaður að meta hvort viðbrögð stjórnvaldsins hafi falið í sér að leitað hafi verið leiða til að rétta hlut viðkomandi þótt það hafi ekki skilað árangri, eða skilað annarri niðurstöðu en aðili óskaði eftir.

Í máli nr. 9810/2018, er beindist að Landspítala, komst ég að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð spítalans við ráðningu í starf yfirlæknis hefði ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga um frestun máls. Þá hefði málsmeðferðin jafnframt verið í andstöðu við rannsóknar- og andmæla-reglu stjórnsýslulaga. Voru það tilmæli mín að leitað yrði leiða til að rétta hlut viðkomandi en að öðru leyti yrði það að vera verkefni dómstóla að fjalla um frekari réttaráhrif þessara annmarka. Í svari Landspítala af þessu tilefni kemur fram að Landspítali beri virðingu fyrir störfum umboðsmanns Alþingis en geti ekki fallist á að brotið hafi verið á þeim sem kvartaði í þessu máli. Spítalinn telji ekki liggja fyrir í hverju tjón aðilans felist og telji sig því ekki getað rétt hlut hans á óþekktari ástæðu og breytu. Væri viðkomandi unnt að útlista nánar í hverju kröfur hans fælust og að þeim fengnum væri unnt að óska á ný eftir

[Skýrsla  
Umboðsmanns  
Alþingis 2013](#)

[Mál nr. 9810/2018](#)

afstöðu Landspítala. Í þessu máli hef ég ekki upplýsingar um í hverju krafa þess sem leitaði til umboðsmanns fólst eða með hvaða hætti samskipti hafa verið að öðru leyti en að kröfu hans um bætur hafi verið hafnað og til standi að höfða dómsmál. Í ljósi þess að það er þó nokkuð afdráttarlaust í svari spítalans að ekki sé fallist á að brotið hafi verið á aðila málsins auk áður nefndrar afstöðu til þess að rétta hlut viðkomandi er það niðurstaða mín að meta viðbrögð spítalans með þeim hætti að ekki hafi verið farið að tilmælum álitins.

[Mál nr. 9622/2018](#)

Annað starfsmannamál þar sem reynir á sambærileg sjónarmið er mál nr. 9622/2018, sem varðaði áminningu og flutning starfsmanns Landbúnaðarháskóla Íslands til annars háskóla. Af hálfu Landbúnaðarháskólans virðist byggt á því að staðið hefði verið við efni tiltekinnar yfirlýsinga gagnvart viðkomandi. Af því leiðir að ekki verður séð að brugðist hafi verið þeim tilmælum að leita leiða til að rétta hlut viðkomandi og þar með taka mið af sérstökum tilmælum umboðsmanns. Samkvæmt upplýsingum frá aðila við vinnslu skýrslunnar voru athugasemdir hans hvað viðbrögð skólans við álitinu varðar þó til skoðunar í ráðuneytinu.

Einstaklingar í þessari stöðu eiga vissulega almennt kost að uppfylltum skilyrðum réttarfarslaga að fara með slíkan ágreining fyrir dómstóla. Þótt að baki þeirri leið búi að tryggja borgurunum réttaröryggi og möguleika til að fá úrlausn, t.d. um bótaskyldu og fjárhæð bóta, hjá sjálfstæðum og óhlutdrægum dómstól verður ekki framhjá því litið að sú leið getur verið einstaklingum þung í skauti, m.a. vegna kostnaðar og réttarfarsskilyrða. Ég bendi auk þess á að einn stærsti málaflokkurinn hjá umboðsmanni varðar málefni opinberra starfsmanna og verulegur hluti þeirra lýtur að ráðningum um opinber störf þar sem ítrekað reynir á þessi atriði, eins og framangreind mál endurspeglar. Af þessu tilefni tel ég rétt að minna á umfjöllun mína í skýrslu til þingsins árið 2012, bls. 19-20, þar sem því var velt upp hvort þörf væri á að lögfesta sérstaka bótareglu í tilefni af lögbrotum við ráðningar í opinber störf. Þar fylgdi ég m.a. eftir umfjöllun þáverandi umboðsmanns Alþingi frá árinu 1992 sem hafði vakið athygli stjórnvalda á að í lögum væri ekki að finna viðhlítandi lagaheimild til að bæta miska í slíkum tilvikum, þegar frá væru talin lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Þáverandi umboðsmaður lýsti jafnframt þeirri skoðun sinni að í lögum ætti að vera viðtækari heimild til að bæta miska þegar stjórnvöld hefðu brotið rétt á mönnum við stöðuveitingar. Eins og kunnugt er var ekki talið þörf á að bæta slíkri heimild við þegar lög nr. 70/1996 voru samþykkt og Alþingi virðist ekki hafa séð þörf á að taka málið upp á sína arma þrátt fyrir að ráðningarmál hjá hinu opinbera hafi þar ítrekað komið til umræðu.

[Skýrsla](#)  
[Umboðsmanns](#)  
[Alþingis 2012](#)

Að lokum tel ég ástæðu til að nefna viðbrögð heilbrigðisráðuneytisins í máli nr. 9841/2018, sem varðaði breytingar á skipuriti Landspítala. Var þeim tilmælum beint til ráðuneytisins að það fjallaði um tilteknar breytingar sem gerðar hefðu verið á skipuriti spítalans samhliða breytingum á tilteknu sviði

[Mál nr. 9841/2018](#)



hans og hefði þá eftirlit með lögmæti breytinganna á skipuriti spítalans. Að lokinni þeirri umfjöllun yrði hið staðfesta skipurit birt með opinberum hætti.

Í bréfi frá heilbrigðisráðuneytinu af þessu tilefni kemur fram að skömmu eftir að umboðsmaður sendi frá sér álitid hafi Landspítali lagt fram tillögur að nýju skipuriti spítalans fyrir ráðherra til staðfestingar. Það hafi verið yfirfarið og staðfest af ráðherra og tekið gildi 1. október 2019. Af þeim sökum hafi ekki þótt tilefni til að fjalla frekar af hálfu ráðneysisins um eldri breytingar á skipuriti Landspítala sem ráðherra hafi staðfest 30. nóvember 2018 og fjallað hafi verið um í álitum umboðsmanns. Form hins nýja skipurits og málsmeðferð við staðfestingu þess hafi hins vegar tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fjallað hafi verið um í álitinu og lutu að því að ekki hefði verið skýrt hvað ráðherra hefði staðfest og þar með í hverju skipuritið fólst. Rétt er geta þess að af þeim gögnum sem mér bárust vegna málsins var ekki hægt að ráða hvort umrædd staðfesting hefði farið fram og verið í samræmi við lög, sbr. frétt á heimasíðu umboðsmanns frá 10. september 2019.

Frétt 10. september

Mér barst síðan kvörtun vegna nýs skipurits Landspítala í desember 2019 sem ég lauk með bréfi 31. júlí 2020, en efni hennar tengdist náid fyrri málum sem ég hef haft til meðferðar og varða skipurit spítalans. Þar benti ég á að fyrir lægi að sett hefði verið nýtt skipurit fyrir Landspítala, sem heilbrigðisráðherra hefði farið yfir og staðfest, frá því fjallað var um skipuritsbreytingar í álitum mínum. Ég hefði í álitum nr. 9841/2018 látið í ljós álit mitt á því hvornig hafi borið að standa að gerð og staðfestingu skipurits heilbrigðisstofnunar samkvæmt 11. gr. laga nr. 40/2007, sem var í gildi þegar atvik máls áttu sér stað, en ákvæðinu hefur nú verið breytt. Ég lagði áherslu á að í fyrri álitum hefði ég fjallað um gerð og staðfestingu skipurits Landspítalans, og þá m.a. með tilliti til bæði starfsmanna og stjórnenda spítalans en einnig notenda þjónustu hans. Sama ætti við um formlega staðfestingu og birtingu á slíku skipuriti með opinberum hætti. Tilefni þessara sjónarmiða hafi verið sú myndræna framsetning sem viðhöfð hefði verið á heildarskipuriti spítalans og þá án þess að þar mætti gera sér nema mjög takmarkaða grein fyrir hvornig stjórnskipulagi spítalans væri háttað og hverjir hefðu þar hlutverki að gegna og bæru ábyrgð. Aftur á móti þyrfti annars vegar að hafa í huga að ekki hafi verið og enn sé ekki skýrt kveðið á um í lögum hvert skuli vera efni og framsetning skipurits Landspítalans. Hins vegar benti ég á að þau tilmæli og sjónarmið sem umboðsmaður beinir til stjórnvalda eru ekki bindandi fyrir þau. Kjósi stjórnvöld að fylgja þeim ekki, eða aðeins að hluta, geti ekki komið til frekari viðbragða af hálfu umboðsmanns en að upplýsa Alþingi um slíkt. Af umfjöllun um þær lagabreytingar sem hefðu verið gerðar í júní 2020 væri ljóst að vitneskja hafi verið um álit mitt í máli nr. 9841/2018 við þinglega meðferð þess en þar hefðu ekki verið lagðar til tillögur um efni og framsetningu skipurits af þessu tagi.



Með vísan til þessa taldi ég ekki tilefni til að fjalla á ný um gerð og staðfestingu skipurits Landspítala. Þar hafði ég einkum í huga að ég hafði áður fjallað um gerð skipuritsins og staðfestingu ráðherra á því. Að öðru leyti benti ég á að það þyrfti að vera hlutverk dómstóla að fjalla um úrlausn ágreinings þess sem var uppi í málinu um hvort yfirlæknar sem ættu í hlut hefðu orðið fyrir tjóni af völdum skipuritsbreytinganna. Ástæða þess að viðbrögð heilbrigðisráðuneytisins eru í yfirlitinu flokkuð þannig að farið hafi verið að tilmælum en X sett innan sviga er vegna þess að ekki verður séð að efni þess heildarskipurits Landspítalans sem tók gildi 1. október 2019 hafi tekið mið af þeim sjónarmiðum sem ég hafði lýst í álitinu og þá þannig að lesendur þess, bæði starfsmenn og notendur þjónustu spítalans, gætu af lestri þess gert sér glögga grein fyrir stjórnskipulagi spítalans og hverjir hefðu þar hlutverki að gegna og bæru ábyrgð. Þá verður ekki séð að fram hafi komið við birtingu skipuritsins á vef Landspítalans að það sé staðfest af ráðherra eða það hafi verið birt formlega og með opinberum hætti af hálfu ráðherra eins og tilmælin í álitinu hljóðuðu um.

## 6.2

### Almenn tilmæli


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

Í yfirlitinu hér að neðan getur að líta 17 álit þar sem almennum tilmælum var beint til viðkomandi stjórnvalda á árinu 2019. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem lýst var í álitinu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi sé lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan hafa þá lotið að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í 18 tilvikum af 20 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram en í tveimur tilvikum tel ég að það hefði verið í betra samræmi við tilmælin að haga viðbrögðum með

## Viðfangsefnin

öðrum hætti. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð við almennum tilmælum á heimasíðu umboðsmanns. Með því að smella á viðeigandi málsnúmer í rafrænu útgáfu skýrslunnar má kalla fram viðkomandi álit ásamt viðbrögðum stjórnvalds/a við tilmælum umboðsmanns hverju sinni.

 Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns Alþingis árið 2019.

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	EKKI leitað aftur til stjórnv.	EKKI farið að tilm.
<a href="#">9606/2018</a>	109	Landlæknir	×			
<a href="#">9606/2018</a>	109	Heilbrigðisráðuneytið	×			
<a href="#">9622/2018</a>	120	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9622/2018</a>	120	Landbúnaðarháskólinn	×			
<a href="#">9668/2018</a>	111	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	×			
<a href="#">9722/2018</a>	129	Kærunefnd útlendingamála	×			
<a href="#">9730/2018</a>	107	Seðlabanki Íslands	×			
<a href="#">9758/2018</a>	105	Þjóðskrá Íslands	×			
<a href="#">9790/2018</a>	99	Félagsmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9810/2018</a>	122	Landspítali	×			
<a href="#">9819/2018</a>	125	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	×			
<a href="#">9823/2018</a>	123	Stjórnvaldið X	×			
<a href="#">9835/2018</a>	127	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	×			
<a href="#">9841/2018</a>	124	Landspítali				×
<a href="#">9841/2018</a>	124	Heilbrigðisráðuneytið				×
<a href="#">9891/2018</a>	115	Háskólaráð Háskóla Íslands	×			
<a href="#">9896/2018</a>	117	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9944/2019</a>	118	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
<a href="#">9964/2019</a>	103	Endurskoðendaráð	×			
<a href="#">9989/2019</a>	101	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	×			

Í umfjöllun um viðbrögð við sérstökum tilmælum hér að framan lýsti ég ástæðum þess að viðbrögð við þeim tilmælum í máli nr. 9841/2018 eru sett innan sviga. Að því er varðar þau almennu tilmæli sem beint var til Landspítalans og heilbrigðisráðuneytisins í því álitni er það hins vegar afstaða mín að þessi stjórnvöld hafi ekki farið að þeim tilmælum um að þau tækju framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu m.a. um efni og framsetningu skipurits Landspítalans.

 [Mál nr. 9891/2018](#)

Þá tel ég tilefni til að víkja stuttlega að viðbrögðum háskólaráðs Háskóla Íslands vegna máls nr. 9891/2018 þar sem fjallað var um úrskurðarvald háskólaráðs. Í svörum ráðsins kemur m.a. fram að rektor háskólans hafi sent formanni kærunefndar í málefnum nemenda við Háskóla Íslands bréf í því skyni að koma tafarlaust til móts við tilmæli umboðsmanns og þau sjónarmið sem rakin hefðu verið í álitinu. Því hafi verið beint til kærunefndarinnar að leiðbeina framvegis þeim sem til hennar leiti um þann möguleika að bera mál undir háskólaráð samhliða leiðbeiningum um kæruleið til áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema.

Eins og fram kom í álitni mínu tel ég það ekki geta samrýmst þeim almennu reglum sem gilda um valdframsal stjórnvalda að háskólaráði sé heimilt að framselja úrskurðarvald sitt samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 85/2008 til annarra aðila innan háskólans með hliðsjón af nügildandi laga-grundvelli. Ég benti jafnframt á að háskólaráð geti vissulega, eins og stjórnvöldum almennt, verið heimilt að leita sér aðstoðar og ráðgjafar við úrlausn einstakra mála eða álitaefna. Háskólaráð kynni þannig að fara þá leið að setja upp sérstaka nefnd eða fela tilteknum aðila innan háskólans að fjalla um það. Það breytti því ekki að háskólaráð færi með úrskurðarvaldið í málefnum háskólans og bæri því ábyrgð á meðferð þeirra, hvort sem það veldi að koma upp sérstökum aðila innan háskólans til að fjalla með samræmdum hætti um ákveðin málefni innan skólans eða ekki. Háskólaráð hefur eins og áður sagði valið að fara þá leið að fela kærunefndinni áfram að fara með þessi mál en leiðbeina um að viðkomandi geti borið málið undir háskólaráð. Ekki verður annað séð en að háskólaráð hafi með því leitast við að koma til móts við tilmæli umboðsmanns í álitinu en þessi nálgun er mér tilefni til að minna á að úrskurðarvaldið og ábyrgð mála er eftir sem áður í höndum ráðsins og gæta þarf að valdmörkum milli þess og nefndarinnar við meðferð þeirra. Það að endanlegt úrskurðarvald sé í höndum háskólaráðs þarf því að fela í sér meira en form. Aðilar slíkra mála, þ.m.t. nemendur, þurfa að geta treyst því að háskólaráð taki í raun efnislega afstöðu til þeirra mála sem skotið er til ráðsins. Í því sambandi minni ég jafnframt á umfjöllun álitins um skipan og hlutverk háskólaráðs.



# Starfssvið umboðsmanns

Umboðsmanni berast iðulega kvartanir og ábendingar sem hann getur ekki tekið til nánari skoðunar af ýmsum ástæðum, m.a. ef málin teljast ekki falla undir starfssvið hans eins og það er afmarkað í 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann. Til að varpa ljósi á hvers eðlis mál sem koma inn á borð umboðsmanns geta verið má nefna eftirfarandi.

📄 Mál nr. 9977/2019

## Samgöngumál

**Kvartað var yfir vegi og jarðgöngum sem Vegagerðin lagði fyrir stóriðju á Bakka við Húsavík og hafði viðkomandi óskað eftir að fá að vita hvort umboðsmaður teldi að það samrýmdist lögum að leggja vegi í þágu einkarekinnar stóriðju.**

Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Ráðherra, f.h. ríkissjóðs, var með lögum veitt heimild til að semja við Vegagerðina um gerð vegtengingar milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarsvæðisins á Bakka. Greiðsla á kostnaði byggðist því á settum lögum og fjárveitingum Alþingis og féll utan starfssviðs umboðsmanns. Þá benti umboðsmaður einnig á að það væri ekki sitt hlutverk að láta fólki í té almennar lögfræðilegar álitsgerðir eða svara almennum spurningum varðandi tiltekin málefni eða réttarsvið.

Mál nr. 10032/2019

### Jafnréttismál

## **Kvartað var yfir því að kynjakvóti væri ekki virtur við skipan Jafnréttisráðs og einnig voru gerðar athugasemdir við hvernig skipað er í ráðið.**

Umboðsmaður benti á að skipað væri í Jafnréttisráð samkvæmt lögum og það væri almennt ekki í verkahring sínum að taka afstöðu til þess hvernig til hefði tekist með löggjöf sem Alþingi hefði sett. Hins vegar gæti viðkomandi freistað þess að koma athugasemdum sínum um það og annað sem að þessu lyti á framfæri við forsætisráðherra en einnig Jafnréttisstofu hvað snerti að hlutfall karla og kvenna í ráðinu.

Mál nr. 10303/2019

### Póst- og fjarskiptamál

## **Kvartað var yfir að til að unnt væri breyta skráningu á heimilisfangi hjá Íslandspósti ohf. þyrfti að skrá sig inn á þjónustusíðu félagsins en ekki væri tekið við skriflegri beiðni eða skriflegu umboði til að leggja fram beiðni um breytingu á póstfangi annarra.**

Þar sem Íslandspóstur er opinbert hlutafélag og kvörtunarefnið fól ekki í sér beitingu opinbers valds sem félaginu hefði verið fengið með lögum eða ákvörðunartöku á þeim grundvelli féll það utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um kvörtunina. Hann benti á hægt væri að beina kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar. Ákvarðanir hennar væru svo kæránlegar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Ef viðkomandi teldi sig beittan rangsleitni með niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar væri hægt að leita aftur til umboðsmanns með kvörtun þar að lútandi innan árs frá því að hún lægi fyrir.

Mál nr. 9984/2019

**Fjármála- og tryggingastarfsemi**

**Kona kvartaði yfir að banki hefði boðað eiginmann hennar með syni hennar í fjármálaráðgjöf í tilefni af 18 ára afmæli sonarins. Eiginmaðurinn væri ekki faðir pilsins og var konan einkum ósátt við að hvorugu foreldri sonarins væri boðið á fundinn. Ástæða þess væri að bankinn styddist við þá reglu að senda boð á þann sem væri elstur á heimili samkvæmt lögheimilisskráningu í Þjóðskrá Íslands.**

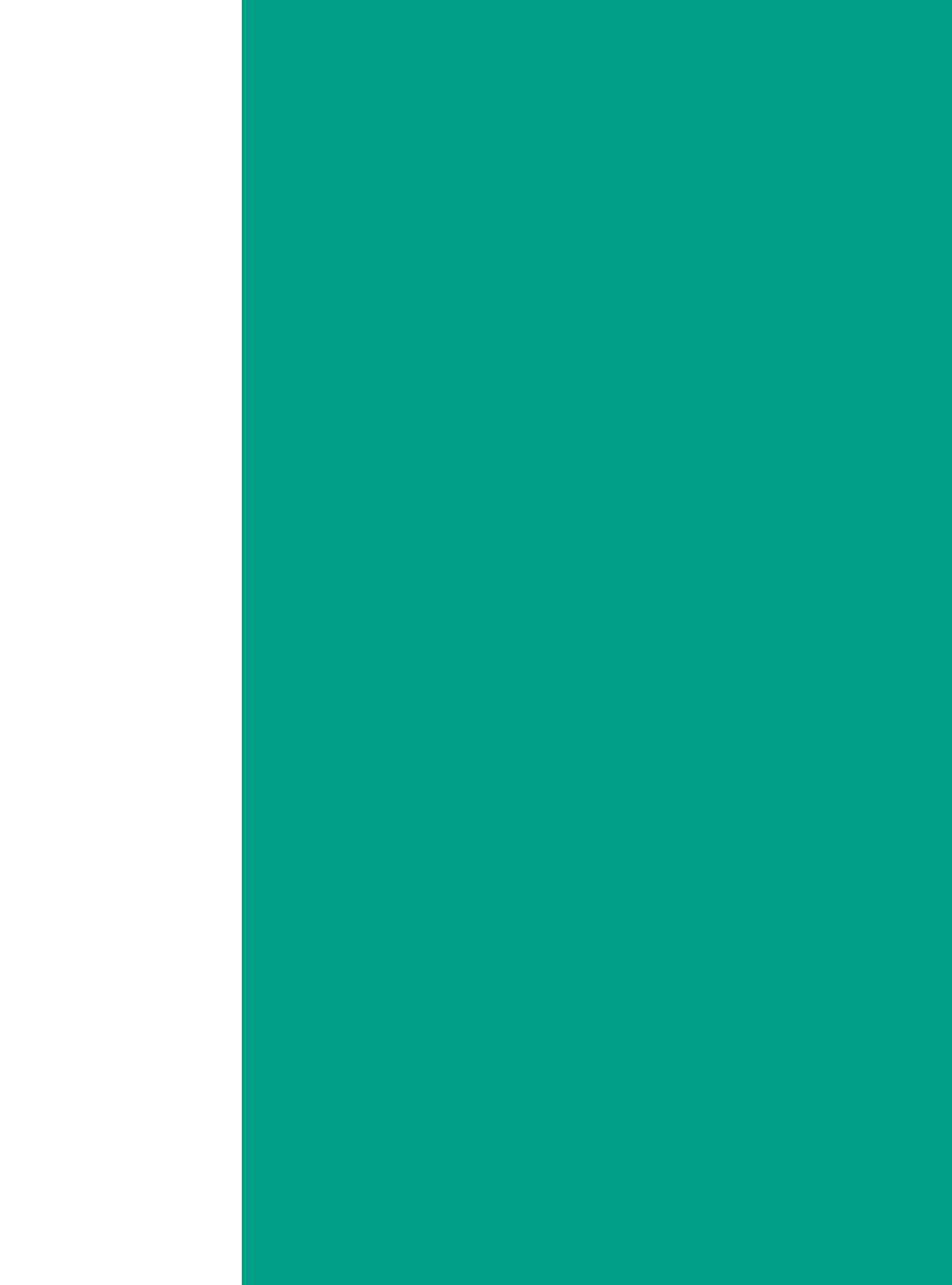
Starfssvið umboðsmanns nær einvörðungu til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og til starfsemi þeirra einkaaðila sem hafa að lögum fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu stjórnslulaga. Starfsemi bankans fellur ekki þar undir og því ekki forsendur til að umboðsmaður tæki erindið til frekari meðferðar. Var viðkomandi bent á að leita til umboðsmanns viðskiptavina hjá bankanum sem hefði m.a. það hlutverk að gæta þess að beitt sé sanngirni og hlutlægni við úrlausn mála og að ferli þeirra sé gegnsætt.

Mál nr. 10045/2019

**Orku- og auðlindamál**

**Kvartað var yfir ýmsum atriðum er tengdust ákvörðunum ríkisstjórnarinnar og efnahagslegum afleiðingum þeirra. Í rökstuðningi kvörtunar var bæði rætt um þingsályktunartillögu og lagafrumvarp varðandi innleiðingu á svokölluðum þriðja orkupakka sem ríkisstjórnin hafði lagt fram.**

Þar sem starfssvið umboðsmanns tekur ekki til starfa Alþingis voru ekki skilyrði fyrir hann til að fjalla um kvörtunina. Viðkomandi var bent á að hann gæti freistað þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við utanríkismálanefnd annars vegar og atvinnuveganefnd þingsins hins vegar. Öllum sé frjálst að senda nefnd skriflega umsögn um þingmál að eigin frumkvæði.





### III. KAFLI

# Álit & niðurstöður

Umboðsmaður getur lokið málum með álit og beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í álit umboðsmanns 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/eða sértæk er tengjast einstökum málum.

Í þessum kafla eru öll 17 álit ársins 2019 reifuð og jafnframt getur að líta viðbrögð stjórnvalda, ef þau liggja fyrir, við tilmælum umboðsmanns. Til að geta veitt þær upplýsingar gengur umboðsmaður eftir því hverju sinni í tengslum við vinnslu árskýrslunnar hvort og þá til hvaða aðgerða stjórnvald hefur gripið til að verða við tilmælum hans. Í stöku tilfellum berast umboðsmanni upplýsingar frá stjórnvaldi, um viðbrögð þess við tilmælum, án þess að sérstaklega sé gengið eftir þeim. Slíkt verklag stjórnvalda er til fyrirmyndar og öðrum til eftirbreytni.

Þess ber að geta að fyrstu árin í starfsemi umboðsmanns voru álit hans birt í heild sinni í skýrslunni en síðustu ár, eftir að álitin eru öll birt á vefsíðu umboðsmanns, hefur verið látið nægja að birta reifanir þeirra í skýrslunni auk viðbragða stjórnvalda við eftirfylgni umboðsmanns. Í síðustu skýrslu til þingsins fyrir árið 2018 voru tekin skref í þá átt að gera efni skýrslunnar hnitmiðaðra og efnið aðgengilegra. Samhliða hefur á undanförunum mánuðum verið lögð áhersla á að auka upplýsingar á heimasíðu umboðsmanns, bæði hvað varðar lyktir einstakra mála en einnig starfsemina almennt. Þrátt fyrir að þær breytingar sem voru gerðar á síðustu skýrslu hafi einkum lotið að formi skýrslunnar var lögð áhersla á að hún fæli eins og áður í sér yfirlit yfir helstu þætti í starfseminni í samræmi við þau sjónarmið sem búa að baki 12. gr. laga nr. 85/1997. Sömu sjónarmið eru höfð að leiðarljósi í þessari skýrslu og tekin frekari skref í að einfalda form skýrslunnar. Hluti af því felur í sér að hér á eftir verður látið nægja að birta stuttar reifanir álita umboðsmanns ásamt viðbrögðum stjórnvalda við þeim. Álitin verður eins og áður hægt að nálgast í heild á vefsíðu umboðsmanns auk upplýsinga um viðbrögð stjórnvalda við hvert og eitt mál, hafi þau borist.

Yfirlit kafa

<b>1</b>	<b>Almannatryggingar</b> 1.1–1.4 <b>99</b>	<b>7</b>	<b>Lögreglu- og sakamál</b> 7.1 <b>112</b>
<b>2</b>	<b>Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi</b> 2.1 <b>103</b>	<b>8</b>	<b>Menntamál</b> 8.1–8.4 <b>114</b>
<b>3</b>	<b>Fasteignaskráning og fasteignamat</b> 3.1 <b>105</b>	<b>9</b>	<b>Opinberir starfsmenn</b> 9.1–9.5 <b>119</b>
<b>4</b>	<b>Gjaldeyrismál</b> 4.1 <b>107</b>	<b>10</b>	<b>Skattar og gjöld</b> 10.1 <b>125</b>
<b>5</b>	<b>Heilbrigðismál</b> 5.1 <b>109</b>	<b>11</b>	<b>Skipulags- og byggingarmál</b> 11.1 <b>127</b>
<b>6</b>	<b>Landbúnaður</b> 6.1 <b>111</b>	<b>12</b>	<b>Útlendingar</b> 12.1 <b>129</b>

# 1 Almennatryggingar

## 1.1

 Mál nr. 9790/2018

**Barnalífeyrir / Afturvirkar greiðslur / Fyrningarreglur / Leiðbeiningarskylda / Meinbugir á lögum / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir**

Reifun

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála sem staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar um upphafstíma greiðslna barnalífeyris til hennar. Niðurstaða nefndarinnar byggðist einkum á því að ekki væri lagaheimild til að ákvarða bætur lengra aftur í tímann en tvö ár. Í málinu hafði A byggt á því að það tímamark ætti ekki við í máli hennar þar sem Tryggingastofnun hefði ekki leiðbeint henni um rétt til barnalífeyris.

Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að staðfesta rétt A til bóta tvö ár aftur í tímann frá dagsetningu umsóknarinnar í samræmi við fyrningarreglu laga um almennatryggingar. Hins vegar væri það sjálfstætt álitaefni hvort og þá hvaða leiðir einstaklingar í sömu stöðu og A gætu farið til að fá réttan hlut sinn ef þeir teldu að skort hefði á leiðbeiningar og upplýsingar af hálfu Tryggingastofnunar sem hefðu leitt til þess að þeir sóttu ekki um bætur sem þeir ella hefðu átt rétt á fyrir umrætt tveggja ára tímamark. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að gildandi lög yrðu endurskoðuð þannig að þeir sem teldu að skortur á leiðbeiningum af hálfu Tryggingastofnunar hefði leitt til þess að þeir yrðu af bótagreiðslum lengra aftur í tímann en tvö ár gætu fengið skorið úr slíkum ágreiningi hjá stjórnvöldum og leiðréttingu.

Var það niðurstaða umboðsmanns að sú skylda hefði hvílt á Tryggingastofnun, eigi síðar en frá árinu 2008, að leiðbeina A að eigin frumkvæði um rétt A og nauðsyn þess að sækja um barnalífeyri. Það hefði leitt til þess að hún fékk ekki greiddan barnalífeyri nema tvö ár aftur í tímann frá því umsókn var lögð fram. Voru það tilmæli umboðsmanns til Tryggingastofnunar að stofnunin tæki þennan þátt í máli A til athugunar, og þá eftir atvikum að höfðu samráði við ráðuneytið, og legði það í nauðsynlegan farveg til að rétta hlut A til samræmis við þá afstöðu úrskurðarnefndar velferðarmála og ráðuneytisins að tilefni hefði verið til að leiðbeina henni af hálfu Tryggingastofnunar.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Tryggingastofnun kemur fram að mistök hafi orðið við upphaflega afgreiðslu málsins sem hvorugum aðila hefðu verið ljós fyrir. Málsmeðferðin hafi verið leiðrétt og barnalífeyrir greiddur frá fæðingu barns með vöxtum skv. lögum um almannatryggingar. Umsækjandi hafi verið boðaður í viðtal, farið yfir málið og því lokið í góðri sátt með greiðslu í byrjun febrúar 2020.

Í bréfi frá félagsmálaráðuneytinu kemur fram að tilmæli umboðsmanns krefjist þess að farið verði vandlega yfir 4. mgr. 53. gr. laga um almannatryggingar og metið hvort ástæða sé til að breyta ákvæðinu. Við þá skoðun verði farið í ítarlega athugun á því hvaða reglur gildi í þessum efnun í nágrannalöndunum og eftir atvikum hvernig beitingu þeirra sé háttað og í hvaða mæli og tilfellum það sé gert. Ráðuneytið bindi vonir við að þetta verði unnt í tengslum við aðrar breytingar sem gerðar verði á lögum á næstunni.

## 1.2

☞ Mál nr. 9818/2018

Reifun

### Viðmið um launaþróun við ákvörðun fjárhæðar bóta

Öryrkjabandalag Íslands lagði fram kvörtun sem laut að ákvörðunum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um hvernig launaþróun er metin við gerð tillögu til fjárlaga um breytingar á fjárhæðum bóta. Gerði bandalagið m.a. athugasemdir við að almennt sé svokallað launaskrið dregið frá launavísitölu við útreikning og forsendur hlutfallshækkunar bóta almannatrygginga.

Samkvæmt lagaákvæðinu sem um ræðir skulu bætur almanna-trygginga breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skal taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Af forsögu ákvæðisins má ráða að þegar talað er um að hækkan bóta skuli taka mið af launaþróun hafi ekki verið ætlun löggjafans að festa hækkanir við tiltekna vísitölu, líkt og launavísitölu. Því hafi ráðherra tiltekið svigrúm til að meta og taka mið af ólíkum aðstæðum þegar reyni á launaþróun. Ekki verði annað séð en tillögur um hækkan bóta í fjárlagafrumvörpum 2018 og 2019 hafi í báðum tilvikum gert ráð fyrir meiri hækkan en spáð hafi verið samkvæmt vísitölu neysluverðs og því ekki verið í bága við lagaákvæðið.

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu taldi umboðsmaður ástæðu til að vekja athygli viðeigandi stjórnvalda á þeim álitafnum sem Öryrkjabandalagið benti á í kvörtun sinni og tekin voru til athugunar. Benti hann þeim á að taka afstöðu til þess hvort búa megi því fjárlagaverkefni, sem leiði af umræddu lagaákvæði um launaþróun, skýrari lagagrundvöll.

Viðbrögð stjórnvalda

Þrátt fyrir ítrekaða eftirgangsmuni bárust ekki svör frá fjármálaráðuneytinu, áður en gengið var skýrslunni til útgáfu, um hvort eða hvernig brugðist yrði við ábendingum umboðsmanns.

1.3

Mál nr. 9989/2019

**Örorkulífeyrir / Stjórnsýslukæra / Formannmarki / Kærufrestur / Frávísun / Málsmeðferð stjórnvalda / Úrskurðarhlutverk / Rafræn meðferð stjórnsýslumáls / Eyðublað**

Reifun

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála sem vísaði m.a. frá kæru A vegna ákvörðunar Tryggingastofnunar að stöðva greiðslur og innheimta ofgreiddar bætur á þeim forsendum að kærufrestur hefði verið liðinn.

A kærði ákvörðunina fyrst með tölvupósti til úrskurðarnefndar velferðarmála og fékk það svar að til þess að kæra ákvörðunina þyrfti annaðhvort að fylla út rafræna kæru eða fylla út og undirrita kærueyðublað. Rúmlega ári eftir tölvupóst A sendi hann úrskurðarnefndinni kærana á umbeðnu rafrænu formi. Byggði niðurstaða nefndarinnar á því að kæran hefði þá fyrst borist nefndinni og þriggja mánaða kærufrestur því liðinn.

Umboðsmaður minnti á að almennt eru ekki gerðar sérstakar kröfur um form kæru til stjórnvalda, heldur gengið út frá því að nægjanlegt sé að aðili tjái stjórnvaldi að hann sé óánægður með ákvörðun. Ekki væri því unnt að fallast á þá afstöðu úrskurðarnefndarinnar að taka kærana ekki til meðferðar þegar hún hafi borist og leiða hana til lykta, af þeirri ástæðu einni að hún uppfyllti ekki formkröfur. Kæru sem nefndinni barst síðar vegna málsins og uppfyllti formkröfur, væri því ekki hægt að vísa frá á þeim grundvelli að kærufrestur hefði verið liðinn.

Umboðsmaður beindi því til úrskurðarnefndarinnar að taka málið til meðferðar að nýju ef A óskaði þess. Jafnframt að nefndin tæki önnur mál sem hún hefði afgreitt með sambærilegum hætti til skoðunar og leysti þá úr þeim í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og hefði þau framvegis í huga í störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála kemur fram að með bréfi, dags. 18. janúar 2020, hafi A óskað eftir að mál sem kærð hefðu verið árin 2018 og 2019 yrðu tekin upp aftur. Orðið hafi verið við beiðninni og málin sameinuð í eitt kærumál. Úrskurður var kveðinn upp 22. apríl þar sem ákvarðanir Tryggingastofnunar voru staðfestar.*

*Nefndin segir í bréfi sínu að sambærileg mál hafi ekki komið upp. Nefndin hafi bætt verklagsreglur sínar við sambærilegar aðstæður sem felist m.a. í að gefa kærendum ákveðinn frest til að bæta úr því sem óskað er eftir. Sé það ekki gert sé bent á hvaða afleiðingar það hafi.*

#### 1.4

☞ Mál nr. 10155/2019

Reifun

☞ [Mál nr. 9656/2018](#)

#### **Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Málshraði**

A kvartaði yfir töfum á afgreiðslu sjúkratrygginga á erindi þar sem óskað var eftir úrlausn í samræmi við álit umboðsmanns í máli nr. 9656/2018. Málið laut að greiðsluþátttöku sjúkratrygginga vegna öryggiskallkerfis. Umboðsmaður taldi ekki fullnægjandi lagagrundvöll fyrir þeirri forsendu stjórnvalda að ráðherra væri heimilt í reglugerð að útiloka sjúkratryggða einstaklinga sem byggju í íbúð á vegum sveitarfélags alfarið frá greiðsluþátttöku vegna neyðarhnapps. Jafnframt taldi hann að meinbugir væru á umræddu reglugerðarákvæði og mæltist til að úrskurðarnefnd velferðarmála tæki málið til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis.

Í nýjum úrskurði nefndarinnar var ákvörðun sjúkratrygginga um að synja A um styrk til kaupa á öryggiskallkerfi felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar. Eftir nokkurra mánaða bið eftir viðbrögðum við ósk um endurgreiðslu leitaði A aftur til umboðsmanns og kvartaði yfir töfum á meðferð málsins.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá sjúkratryggingum kom fram að heilbrigðisráðherra hefði ákveðið breytingu á reglugerðinni og um leið og hún hefði birst í Stjórnartíðindum þrði farið í þessa framkvæmd. Í öðru bréfi síðar, í tilefni af fyrirspurn um málið, kom fram að búið væri að endurgreiða A og gerð grein fyrir endanlegu uppgjöri.*

## 2 Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi

### 2.1

 Mál nr. 9964/2019

**Endurskoðendur / Stjórnsýslunefnd / Sérstakt hæfi / Matskennda hæfisreglan**

Reifun

A kvartaði yfir úrskurði endurskoðendaráðs þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að fjórir löggiltir endurskoðendur sem kæran beindist að hefðu ekki brotið gegn lögum um endurskoðendur eða siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. A byggði kvörtun sína á því að nefndarmenn endurskoðendaráðs sem tóku þátt í meðferð málsins hefðu verið vanhæfir þar sem kæran beindist meðal annars að einum samnefndarmanni þeirra sem hafði vikið sæti við meðferð málsins.

Umboðsmaður benti á að nefndarmenn stjórnsýslunefndar teldust almennt ekki vanhæfir til meðferðar máls samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga af þeirri ástæðu einni að annar nefndarmaður væri vanhæfur. Ekki væri þó hægt að útiloka slíkt. Við mat á hæfi þeirra hefði þýðingu að líta til þess að ráðið hefði haft það hlutverk að að kveða upp bindandi úrskurð í ágreiningsmáli margra aðila sem var endanlegur á stjórnsýslustigi. Sá nefndarmaður sem kæran beindist að hefði sjálfur verið aðili málsins og um mikilvæga hagsmuni hafi verið að ræða er vörðuðu starfsréttindi hans, og þar með atvinnufrelsi sem verndað væri í stjórnarskránni. Ráðsmönnum í endurskoðendaráði hefði borið að taka fyrst afstöðu til hæfis síns áður en tekin var afstaða til efnis málsins.

Var það álit umboðsmanns að framangreind sjónarmið hefðu mælt með því að gerðar yrðu auknar kröfur um hæfi nefndarmanna til meðferðar málsins. Þar hafi þurft að líta til þess hverjar gátu hlutlægt séð verið afleiðingar þess fyrir þann nefndarmann sem kæran beindist að en ekki hverjar yrðu sennilegar afleiðingar að mati nefndarmanna að yrðu lyktir málsins. Ekki yrði aðeins litið til þess hvort aðrir nefndarmenn teldu hættu á að viðhorf þeirra til málsins gætu litast af tengslum þeirra við málsaðila, heldur yrðu þeir einnig að taka tillit til þess hvernig það horfði við út á við að þeir tækju afstöðu til kæru A, í samræmi við þau markmið sem byggju að baki sérstökum hæfisreglum stjórnsýslulaga.

Var það niðurstaða umboðsmanns að mat aðalmanna í endurskoðendaráði á hæfi sínu til meðferðar málsins hefði ekki verið í samræmi við 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Hann mæltist til þess að endurskoðendaráð tæki mál A til meðferðar að nýju kæmi fram beiðni þess efnis frá honum og leysti úr því í samræmi við þau sjónarmið sem hefðu verið rakin í álitinu. Jafnframt beindi hann því til ráðsins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem þar kæmu fram.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í svari frá endurskoðendaráði kemur fram að A hafi í nóvember 2019 óskað eftir að mál hans yrði tekið fyrir að nýju. Strax hafi verið orðið við þeirri beiðni og gerðar ráðstafanir til að tryggja hæfi þeirra sem fjalla ættu um málið. Það var enn til meðferðar hjá ráðinu í byrjun júlí 2020.*



# 3 Fasteignaskráning og fasteignamat

## 3.1

 Mál nr. 9758/2018

**Endurákvörðun fasteignamats / Málsmeðferð stjórnvalda / Skylda lægra setts stjórnvalds að hlíta niðurstöðu æðra setts stjórnvalds / Endurupptaka / Stjórnsýslukæra / Málshraði**

Reifun

Hjónin A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis með kvörtun er laut að málsmeðferð Þjóðskrár Íslands í tengslum við beiðni þeirra um endurákvörðun fasteignamats fimm ár aftur í tímann.

Málið var til meðferðar hjá stjórnvöldum í um fimm ár áður en efnisleg niðurstaða fékkst og hafði yfirfasteignamatsnefnd þrívægis lagt fyrir þjóðskrá að endurupptaka málið. Umboðsmaður benti á að úrskurðir yfirfasteignamatsnefndar væru stjórnvaldsákvarðanir sem væru bindandi jafnt fyrir aðila máls og það stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun. Þjóðskrá Íslands hefði því sem lægra sett stjórnvald ekki svigrúm til að leggja mál í annan farveg þvert á niðurstöðu nefndarinnar eða lita framhjá úrskurðum hennar í framkvæmd.

Niðurstaða umboðsmanns var sú að verulega hefði skort á að þjóðskrá hefði afgreitt málið í samræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga. Málið hefði ekki verið sett í réttan lagalegan og skilvirkan farveg hjá stofnuninni frá upphafi og því dregist eins lengi og raun bar vitni. Þá var það álit umboðsmanns að meðferð þjóðskrár í máli hjónanna hefði ekki verið í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar um bindandi réttaráhrif úrskurða stjórnvalda á kærustigi. Framangreindur annmarki á málsmeðferð þjóðskrár hefði leitt til þess að málsmeðferðartími þess hefði verið lengri en hann ella hefði þurft að vera. Hann mæltist til þess að þjóðskrá tæki mál þeirra einstaklinga sem kynnu að vera í sambærilegri stöðu og hjónin til endurskoðunar og leysti úr málum þeirra í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu og tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Þjóðskrá Íslands kemur fram að í kjölfar athugunar umboðsmanns hefði þjóðskrá hafið skoðun á verklagi sínu varðandi framkvæmd leiðréttingar á fasteignamati aftur í tímann og í kjölfarið hefði verkferlum verið breytt. Eftir það hefði þjóðskrá sjö sinnum leiðrétt fasteignamat fjögur ár aftur í tímann, þrisvar sinnum fimm ár aftur í tímann, einu sinni sjö ár og þrisvar sinnum átta ár aftur í tímann.

Í bréfi þjóðskrár til umboðsmanns segir að slík leiðrétting byggji að sjálfsögðu á þeirri grundvallarforsendu að hún ætti rétt á sér. Til dæmis vegna þess að fasteignamat hefði byggt á röngum upplýsingum, þ.e. í samræmi við almennar reglur stjórnspýsluréttarins. Afstaða stofnunarinnar sé m.ö.o. sú að ákvæði laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 kæmi ekki í veg fyrir að ákvörðun um fasteignamat gæti komið til endurskoðunar eftir almennum reglum stjórnspýsluréttarins um endurupptöku mála, þ.m.t. 24. gr. stjórnspýslulaga nr. 37/1993, væru skilyrði þess fyrir hendi að mál gæti verið endurupptekið.

## 4

## Gjaldeyrismál

## 4.1

 Mál nr. 9730/2018

Reifun

**Lagaheimild / Refsikennnd viðurlög / Afturköllun / Endurupptaka**

A kvartaði yfir álagningu stjórnvaldssekta Seðlabanka Íslands vegna brota á reglum um gjaldeyrismál. Árið 2018 óskaði viðkomandi eftir því að bankinn afturkallaði ákvörðun sína um álagningu stjórnvaldssektar frá árinu 2016, sem bankinn féllst ekki á.

Niðurstaða umboðsmanns var að ekki hefði verið leyst með fullnægjandi hætti úr erindinu með svari Seðlabanka Íslands. Seðlabankanum hefði að minnsta kosti borið að leggja efnislegt mat á þær ástæður sem A hefði byggt beiðni sína á, og þá einkum tilvísun hans til afstöðu ríkissaksóknara sem varðaði bráðabirgðaákvæði við lög um gjaldeyrismál og reglna seðlabankans um gjaldeyrismál og þá hvort þær upplýsingar hefðu getað haft þýðingu fyrir úrlausn málsins. Af því leiddi að umboðsmaður taldi svar Seðlabankans ekki í samræmi við lög.

Málið varð umboðsmanni jafnframt tilefni til að áréttta fyrri sjónarmið sín sem hann kom á framfæri við stjórnvöld í bréfi í október árið 2015. Þar var m.a. vakin athygli á nauðsyn þess að þau stjórnvöld sem færu með athuganir og rannsóknir á meintum refsiverðum brotum, og þá einnig brotum sem kynnu að varða stjórnvaldssektum, gættu þess sérstaklega að fullnægjandi lagagrundvöllur væri til staðar.

Þeim tilmælum var beint til seðlabankans að taka erindi viðkomandi til nýrrar meðferðar æskti hann þess og haga þá meðferð þess í samræmi við sjónarmiðin í álitinu. Jafnframt að bankinn tæki framvegis mið af þeim í störfum sínum. Í ljósi eftirlitshlutverks bankaráðs Seðlabanka Íslands sendi umboðsmaður því jafnframt afrit af álitinu til upplýsinga.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í svari frá Seðlabanka Íslands kemur m.a. fram að 25. febrúar 2019 hafi verið tilkynnt á heimasíðu bankans að hann myndi hafa frumkvæði að því að endurskoða sektarákvarðanir vegna reglna um gjaldeyrismál. Í framhaldinu hafi síðan allar ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta vegna brota á reglum um gjaldeyrismál, sem settar hafi verið með heimild í ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 87/1992, verið afturkallaðar. Um hafi verið að ræða 19 stjórnvaldssektir í málum sem lokið hefði með ákvörðun eða sátt. Þar á meðal í þessu máli. Þess hafi verið farið á leit við ríkissjóð að sektirnar yrðu endurgreiddar og hafi Seðlabankinn átt í samskiptum við Fjársýslu ríkisins um endurgreiðslu þeirra. Samkvæmt upplýsingum þaðan hefðu sektirnar verið greiddar ásamt vöxtum.*

## 5

# Heilbrigðismál

## 5.1

 Mál nr. 9606/2018

**Sjúkraskrá / Uppflettingar / Aðgangur aðstandenda / Málskraði / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra**

Reifun

A kvartaði yfir ákvörðun embættis landlæknis um að staðfesta synjun Landspítala á beiðni um aðgang að upplýsingum um uppflettingar í sjúkraskrá eiginmanns hennar heitins. Byggðist afstaðan á að slíkar upplýsingar gætu ekki talist hluti af sjúkraskrá.

Umboðsmaður benti á skýra þyrfti ákvæði laga um aðgang að sjúkraskrá til samræmis og það leiddi til þess að upplýsingar um þá sem aflað hafa upplýsinga úr sjúkraskrá teldust hluti af þeim upplýsingum sem bæri að skrá og varðveita í þeirri sjúkraskrá sem aðgangsréttur sjúklings tæki til. Leggja yrði til grundvallar að réttur aðstandanda næði til sömu upplýsinga og aðgangsréttur sjúklingsins, að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Var það álit umboðsmanns að upplýsingar um uppflettingar í sjúkraskrá teldust hluti af sjúkraskrá látins einstaklings. Synjun landlæknis á beiðni A um upplýsingar um uppflettingar í sjúkraskrá eiginmanns hennar heitins hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Þeim tilmælum var beint til landlæknis að takamál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis og haga þá úrlausn þess í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Þá mæltist umboðsmaður til þess að landlæknir og umsjónaraðilar sjúkraskráa hefðu þessi sjónarmið í huga framvegis í störfum sínum og við úrlausn sambærilegra mála og beindi því til landlæknis að gera ráðstafanir til að kynna og leiðbeina umsjónaraðilum sjúkraskráa um umrædd sjónarmið. Þá ákvað hann að kynna Landspítala og úrskurðarnefnd um upplýsinganefnd álitid. Loks beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytis heilbrigðismála að gæta betur að yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverki sínu í málum af sambærilegum toga.

Viðbrögð stjórnvalda

Í svari frá landlækni kemur fram að A hafi ekki óskað eftir því að málið yrði tekið til endurskoðunar. Aftur á móti hefði A óskað eftir að fá strax afhent tilgreind gögn. Embættið hefði bent A á að leita beint til umsjónaraðila gagnanna til að fá téð afrit afhent og fylgt því sérstaklega eftir að beiðnin yrði afgreidd án dráttar og gögnin afhent. Brugðist hefði verið skjótt við og það gert samkvæmt upplýsingum landlæknis.

Þá beindi landlæknir því til umsjónaraðila sjúkraskráa að framvegis yrðu sambærileg mál afgreidd í fullu samræmi við þá lagatúlkun og sjónarmið sem fram hefðu komið í álitni umboðsmanns.

Í svari frá heilbrigðisráðuneytinu kemur fram að ráðuneytið fallist að öllu leyti á niðurstöðu umboðsmanns bæði er varði efnislega niðurstöðu álitsins um sjúkraskrár og um málsmeðferð stjórnvalda í málinu, þ.m.t. að ráðuneytinu hefði borið að hafa fyrr afskipti af því. Ráðuneytið muni hafa sjónarmiðin í álitinu í huga í framtíðarstörfum sínum.

## 6 Landbúnaður

### 6.1

 Mál nr. 9668/2018

#### **Búvörusamningar / Stjórnvaldsfyrirmæli / Breyting á stjórnsluframkvæmd / Réttmætar væntingar / Afturvirkni**

Reifun

A kvartaði yfir breytingum sem gerðar voru á uppgjörstímabili greiðslna árið 2017 til bænda vegna ullarnýtingar samkvæmt búvörusamningi.

Niðurstaða umboðsmanns var að ráðherra hefði ekki verið heimilt að setja með afturvirkum hætti ákvæði til bráðabirgða í reglugerð og lengja uppgjörstímabili vegna ullarnýtingar um tvo mánuði frá því sem tíðkast hafði um árabíl. Það fyrirkomulag sem viðhaft var hefði ekki samrýmst þeim reglum sem viðhafa þurfi við breytingar á stjórnsluframkvæmd. Breytingin hafi farið gegn réttmætum væntingum ullarframleiðenda sem hefðu lagt inn ull á því tímabili sem fyrri framkvæmd tók til. Að auki hafi bráðabirgðaákvæði í reglugerðinni sem sett var, falið í sér afturvirka lagasetningu en það var birt tveimur mánuðum eftir að því uppgjörstímabili sem áður hafði verið miðað við lauk.

Í kvörtuninni var bent á að greiðslur til ullarframleiðenda hefðu lækkað verulega umrætt ár frá því sem orðið hefði ef fyrri framkvæmd hefði verið viðhöfð þar sem umsamin heildarfjárhæð samkvæmt búvörusamningi fyrir ullina hefði skipst niður á meira magn ullar vegna lengra tímabils. Mæltist umboðsmaður til þess að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gerði ráðstafanir, í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu, til að rétta hlut viðkomandi og annarra ullarframleiðenda sem lagt hefðu inn ull á umræddu tímabili. Jafnframt að ráðuneytið gætti framvegis að þessum sjónarmiðum við breytingar á stjórnsluframkvæmd og útgáfu reglugerða af því tilefni.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá ráðuneytinu kemur fram að með hliðsjón af niðurstöðu umboðsmanns hafi markvisst verið unnið að máli hlutaðeigandi og annarra framleiðenda sem lögðu inn ull á því tímabili sem um ræddi. Málið væri enn í vinnslu og nú unnið í samráði við embætti ríkislögmans. Ráðuneytið muni framvegis og við úrlausn sambærilegra mála taka mið af þeim sjónarmiðum sem fram komu í álitinu og þá sérstaklega við breytingar á stjórnsluframkvæmd og útgáfu reglugerða af því tilefni.*

## 7

## Lögreglu- og sakamál

## 7.1

📄 Mál nr. 10136/2019

Reifun

**Birting sekta**

A kvartaði yfir sektarboði sem barst í heimabanka hans án frekari skýringa á brotinu eða hvert mætti leita eftir nánari upplýsingum. Viðkomandi taldi að rekja mætti sektina til upplýsinga úr hraðamyndavél og var einnig ósáttur við að frestur til að fá afslátt af greiðslu sektar væri byrjaður að líða án þess að aðili hefði allar tiltækar upplýsingar um brotið.

Í tilefni af kvörtuninni óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum og skýringum frá ríkislögreglustjóra á því hvernig staðið væri að birtingu sekta frá lögreglunni. Auk útskýringa á sektarferlinu var tekið fram í svarinu að í reglugerðum og reglum væri ekki kveðið á um að sektarboð skyldu formlega birt aðilum eða að senda skyldi slíkar tilkynningar með ábyrgðarpósti. Umboðsmaður spurði jafnframt dómsmálaráðherra um afstöðu hans og hvort fyrirkomulag við álagningu og innheimtu sekta hefði komið eða myndi koma til skoðunar í ráðuneytinu.

Þær upplýsingar sem umboðsmaður aflaði sér um framkvæmd þessara mála leiddu til ábendingar til stjórnvalda um skoða tilhögun þeirra. Einkum með tilliti til þess að að bæta úr mögulegum galla í tölvukerfi lögreglunnar og að tilhögunin félli betur að þeim lagaramma sem gilti um þessi mál. Jafnframt óskaði umboðsmaður eftir að verða upplýstur um viðbrögð við ábendingunum og þá framgang þeirra aðgerða og úrræða sem kynni að verða gripið til í framhaldinu.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í svari frá ríkislögreglustjóra kemur fram að síðan kvartað var til umboðsmanns hafi þær breytingar orðið að þeir einstaklingar og lögaðilar sem fái sent sektarboð þar sem brot hafi verið skráð með sjálfvirkri löggæslumyndavél fái 30 daga frest til að greiða sektina með afslætti. Áður hafi fresturinn verið 14 dagar. Í þeim tilvikum þar sem skráður eigandi bíls sé ekki ökumaður ökutækis sé sektarboðið fært á kennitölu þess sem hafi ekið ökutækinu um leið og eigandi ökutækis hafi upplýst um hver ók. Sá ökumaður fái þá sent sektarboð þar sem fram komi að hann hafi 30 daga til að greiða sektina með afslætti. Í þessum tilfellum sé þess*



*gætt að viðkomandi einstaklingur eða lögaðili hafi tækifæri á að upplýsa um réttan ökumann og að hinn rétti ökumaður hafi 30 daga til að greiða sektina með afslætti.*

*Einstaklingar sem fá greiðsluseðil í heimabanka vegna brots sem skráð sé með sjálfvirkri löggæslumyndavél geti farið á vefslóðina [island.is](http://island.is) og séð sektarboðið þar. Því sé hægt að nálgast sektarboðið um leið og greiðsluseðill birtist rafrænt í heimabankanum en á greiðsluseðlinum komi fram að um sé að ræða sektarboð. Þeir einstaklingar sem hakað hafi við þann möguleika á [island.is](http://island.is) að fá senda tilkynningu í hvert skipti sem nýtt skjal birtis á innra vefsvæði [island.is](http://island.is) fá tilkynningu með tölvupósti eða smáskilaboð í síma þegar sektarboðið birtist. Sektarboð séu einnig send bréfleiðis líkt og verið hafi.*

# 8 Menntamál

## 8.1

☒ Mál nr. 9630/2018

Reifun

### Grunnskólar / Framkvæmd samræmdra könnunarprófa

A kvartaði yfir ákvæði í reglugerð um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra könnunarprófa í grunnskóla. Kvörtuninni var einkum beint að ákvæði reglugerðarinnar þar sem kveðið var á um að Menntamálastofnun væri „ekki skylt að birta prófatriði samræmdra könnunarprófa hverju sinni enda [væru] þau endurnýtt við að þróa prófabanka fyrir einstaklingsmiðuð samræmd könnunarpróf“. Að mati A stóð ákvæðið í vegi fyrir því að nemendur og foreldrar gætu hagnýtt sér þann rétt til aðgangs að verkefnum og prófúrlausnum sem mælt væri fyrir um í lögum um grunnskóla.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál birti síðan þrjá úrskurði, í tilefni af jafnmörgum kærnum frá foreldrum, um að Menntamálastofnun bæri að veita kærendum aðgang að samræmdum könnunarprófum og úrlausnum barna kæranda. Þrátt fyrir þetta óskaði A eftir að umboðsmaður tæki kvörtunina til meðferðar þar sem hann taldi að Menntamálastofnun hygðist túlka niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar þröngt þannig að kæra þyrfti hverja einustu afgangslu stofnunarinnar um synjun á þessum gögnum. Umboðsmaður óskaði eftir upplýsingum og skýringum á nokkrum atriðum málsins frá mennta- og menningarmálaráðherra. Eftir ítrekaðar fyrirspurnir umboðsmanns barst svar þar sem fram kemur að áður nefnt ákvæði reglugerðarinnar hafi verið fellt brott og að samkvæmt upplýsingum frá Menntamálastofnun ættu fullyrðingar A ekki við rök að styðjast.

Í tilefni ábendingar sem umboðsmanni barst síðar um að verklag Menntamálastofnunar um aðgang að samræmdum prófum væri ekki fyllilega í samræmi við það sem lýst var í bréfi ráðuneytisins spurðist hann á ný fyrir hjá ráðuneytinu og hvort það teldi ástæðu til að bregðast við vegna hennar. Ráðuneytið leitaði skýringa á misræminu hjá Menntamálastofnun og áréttaði að henni bæri að haga framkvæmd sinni í þessum efnunum í samræmi við niðurstöðu úrskurða úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í ljósi þessara viðbragða taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar en óskaði eftir að ráðuneytið upplýsti sig um viðbrögð Menntamálastofnunar við eftirgrennslan og ábendingu ráðuneytisins.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu segir m.a. að fram hafi komið í gögnum málsins að Menntamálastofnun hafi óskað eftir því við ráðuneytið að lagalegur grundvöllur samræmdra könnunarprófa yrði endurskoðaður. Einn þáttur slíkrar endurskoðunar yrði að ákveða hvort prófaatriði samræmdra könnunarprófa yrðu gerð opinber í kjölfar hvernar fyrirhlagningar. Starfshópur ráðherra hafi skilað skýrslu með tillögum um framtíðarstefnu um samræmt námsmat, þ.m.t. tillögur sem lúti að birtingu prófanna. Áður en tekin verði ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag samræmdra könnunarprófa verði skýrslan rýnd frekar og kostnaðarmetin.*

## 8.2

📄 Mál nr. 9891/2018

Reifun

### **Háskólar / Úrskurðarhlutverk háskólaráðs / Valdframsal**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir ákvörðun háskólaráðs Háskóla Íslands um að vísa frá beiðni hennar um að skipaður yrði óháður aðili til að endurmeta svokallað miðbikspróf sem hún þreytti í doktorsnámi við X-deild skólans. Frávisun háskólaráðs var byggð á því að ráðið hefði framselt endanlegt úrskurðarvald í slíkum málum til kærunefndar í málefnum nemenda innan háskólans.

Af samspili laga og lögskýringargagna taldi umboðsmaður mega leiða að löggjafinn hefði tekið afstöðu til þess að háskólaráð færi með endurskoðunar- og eftirlitshlutverk í málefnum háskólans. Það væri því hlutverk háskólaráðs að hafa endanlegt úrskurðarvald í þeim málum sem þar féllu undir. Var það niðurstaða umboðsmanns að það gæti ekki samrýmst þeim almennu reglum sem gilda um valdframsal stjórnvalda að háskólaráði væri heimilt að framselja úrskurðarvald sitt, sem því væri falið með lögum um opinbera háskóla, til annarra aðila innan háskólans. Ákvörðun þess hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Teldi háskólaráð að breytinga væri þörf og það fyrirkomulag sem viðhaft væri með tilkomu sérstakrar kærunefndar í málefnum nemenda væri heppilegra bæri að fjalla um þau mál á vettvangi þeirra sem koma að lagasetningu um þessi mál. Þegar lægi fyrir að háskólaráð hefði komið þessu á framfæri við mennta- og menningarmálaráðherra en það yrði að vera ákvörðun Alþingis hvort tilefni væri til breytinga á hlutverki ráðsins og þá hvern.

Viðbrögð stjórnvalda

Í svari frá háskólaráði kemur fram að A hafi í nóvember 2019 farið þess á leit að prófdómari yrði skipaður til þess að endurmeta miðbiksprófið. Háskólaráð hafi tekið málið til skoðunar og þá hvort ákvörðun deildarforseta, sem staðfest hafi verið með niðurstöðu kærunefndarinnar, um að sýnja beiðni A um að skipaður yrði prófdómari samræmdist 3. mgr. 21. gr. laga nr. 85/2008. Beiðni A hafi verið sýnjað og niðurstaða kærunefndar í málefnum nemenda við Háskóla Íslands því staðfest. A hafi verið leiðbeint um að hægt væri að kæra ákvörðunina til áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema, sbr. 20. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla. A hafi kært ákvörðun háskólaráðs til áfrýjunarnefndarinnar í byrjun febrúar 2002 en niðurstaða áfrýjunarnefndarinnar liggi ekki fyrir.

Þá hafi rektor sent formanni kærunefndar í málefnum nemenda við Háskóla Íslands bréf í janúar 2020 í því skyni að koma tafarlaust til móts við tilmæli umboðsmanns og þau sjónarmið sem rakin hafi verið í álitinu. Því hafi verið beint til kærunefndarinnar að leiðbeina framvegis þeim sem til hennar leiti um þann möguleika að bera mál undir háskólaráð Háskóla Íslands samhliða leiðbeiningum um kæruleið til áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema.

Til framtíðar verði litið svo á að háskólaráð taki mál kærunefndar í málefnum nemenda við Háskóla Íslands til endurskoðunar, óski málsaðili eftir því. Kærunefndin hafi verið upplýst um það. Af því leiði að ef háskólaráði berist slíkt erindi þá verði það tekið til skoðunar. Fyrirhugað sé að fara heildstætt yfir reglurverk háskólans, m.a. það er snúi að málskotsrétti nemenda innan háskólans. Verði þá tekin afstaða til þess með hvaða hætti rétt sé að skipa slíkum málum til frambúðar. Við þá reglusmið verði höfð sjónarmið í áliti umboðsmanns höfð til hliðsjónar og tryggt að endurskoðunarheimildir samræmist lögum.

8.3

Mál nr. 9896/2018

**Framhaldsskólar / Sveinspróf / Stjórnsýslukæra / Rannsóknarreglan / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir**

Reifun

A kvartaði yfir afgreiðslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins á erindi hans. Þar hafði A lýst því að hann væri ósáttur við framkvæmd sveinsprófs í iðngrein sem varð til þess að hann óskaði eftir að halda ekki áfram próftöku. Eftir að hafa leitað eftir afstöðu prófnefndar taldi ráðuneytið ekki tilefni til að aðhafast í málinu þar sem A hefði sagt sig frá próftöku.

Umboðsmaður taldi að afstaða ráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við þær yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur sem á því hvíla gagnvart prófnefndinni. Þrátt fyrir að A hefði hætt próftöku vegna ágreinings við prófnefndina hefði það ekki leyst ráðuneytið undan þeim eftirlitsskyldum sem á því hvíla um að taka málið til efnislegrar skoðunar og rannsaka það með fullnægjandi hætti. Þar hefði jafnframt þurft að taka afstöðu til þess hvort um stjórnsýslukæru væri að ræða. Viðbrögð ráðuneytisins við erindum A hefðu því ekki verið fullnægjandi. Þá hefðu svör ráðuneytisins til A í tilefni af erindum hans hefði ekki verið nægjanlega skýr um þann lagalega farveg sem málið hefði verið sett í.

Umboðsmaður beindi því til ráðuneytisins að það tæki erindi A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þar um frá honum og tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Loks beindi hann því til ráðuneytisins að það tæki til skoðunar hvort tilefni væri til að setja reglur um uppbyggingu, inntak og tilhögun sveinsprófa í viðkomandi iðngrein í samræmi við ákvæði reglugerðar um sveinspróf.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu kemur fram að ráðuneytið hafi sent A tölvupóst 30. september 2019 þar sem boðist hafi verið til að taka erindi A varðandi framkvæmd á sveinsprófi til meðferðar að nýju, æskti hann þess. A hafi verið boðið til fundar um málið í ráðuneytið 3. október 2019 en engin viðbrögð borist. Hins vegar hafi ráðuneytið fengið póst frá lögmanni A 21. október 2019 þar sem þess hafi verið farið á leit að ráðuneytið tæki erindi A til efnislegrar meðferðar og rannsakaði það „á fullnægjandi hátt, enda verði litið á það sem stjórnsýslukæru“. Beiðnin um að taka erindið til efnislegrar meðferðar sé í ferli í ráðuneytinu.*

*Í bréfi ráðuneytisins segir einnig að tekið hafi verið tillit til ábendinga umboðsmanns í álitinu, m.a. með setningu sérstakra reglna um tilhögun sveinsprófa.*

8.4

Mál nr. 9944/2019

**Grunnskólar / Stjórnvaldsákvörðun / Stjórnsýslukæra / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir**

Reifun

A kvartaði yfir viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytisins við erindi hennar þar sem óskað hafði verið eftir úrlausn ráðuneytisins á athugasemdum við stjórnsýslu grunnskóla sem vörðuðu skólagöngu tveggja barna hennar. Hún hafði áður komið þeim á framfæri við skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. Ráðuneytið hafði ekki talið ástæðu til að hlutast frekar til um mál A en tók fram í bréfi um lyktir málsins að það vænti þess að hlutaðeigandi grunnskóli og skóla- og frístundasvið borgarinnar færu yfir þá „verkferla“ sem sneru að athugasemdum A með það að leiðarljósi að gera „viðeigandi úrbætur“, án frekari skýringa.

Umboðsmaður benti á að mennta- og menningarmálaráðherra hefði almenna yfirstjórn og eftirlit með starfsemi grunnskóla sem fæli m.a. í sér að ráðuneyti hans bæri að hafa eftirlit með því að sveitarfélög uppfylltu þær skyldur sem kveðið væri á um í grunnskólalögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Í bréfi ráðuneytisins hefði ekkert verið vikið að þeim lagareglum sem gátu átt við um úrlausn og meðferð grunnskólans á þeim atriðum sem A hafði fundið að og þá um hvaða „verkferla“ væri ræða eða að hverju „viðeigandi úrbætur“ áttu sérstaklega að beinast. Taldi umboðsmaður að viðbrögð ráðuneytisins við erindi A hefðu ekki verið nægilega skýr og ákveðin gagnvart sveitarfélaginu og hefðu því, eins og þau voru sett fram, ekki verið í samræmi við lögboðið eftirlit þess á grundvelli grunnskólalaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að það færi á ný yfir þær athugasemdir sem A gerði við starfshætti grunnskólans og skóla- og frístundasviðs og hagaði úrlausn sinni í samræmi við þau sjónarmið sem væri lýst í álitinu og tæki framvegis mið af þeim.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu kemur fram að ráðuneytið hafi lokið málinu með bréfi til A. Fylgdi afrit af bréfinu til umboðsmanns þar sem farið var lið fyrir lið yfir athugasemdir A. Jafnframt greindi ráðuneytið frá því að það hefði sent skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar þau tilmæli að borgin hefði hugföst þá skyldu sem hvíldi á skólasamfélaginu og réttindi nemenda ef sambærileg mál kæmu upp í framtíðinni.*

## 9 Opínberir starfsmenn

### 9.1

📄 Mál nr. 9285/2017

Reifun

#### **Aukastörf**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis með kvörtun sem beindist m.a. að aukastörfum sem starfsmaður Vegagerðarinnar sinnti samhliða starfi sínu fyrir stofnunina og A taldi raska samkeppni fyrirtækja á sama starfsvettvangi.

Umboðsmaður beindi fyrirspurnum sínum vegna málsins til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins með tilliti til yfirstjórnar- og eftirlitsheimilda ráðherra gagnvart Vegagerðinni og hvernig ráðuneytið teldi rétt að beita þeim í tilvikum sem þessu.

Umboðsmaður taldi að betur hefði mátt standa að því að afmarka heimildir starfsmannsins til aukastarfa þegar þær voru veittar. Af því leiddi, m.a. í ljósi þess um hversu sérhæfð verkefni var að ræða, að það var örðugt fyrir umboðsmann að taka afstöðu til athugasemda A um hvernig starfsmaðurinn hafði farið með heimildirnar. Eftir að umboðsmaður óskaði skýringa í málinu höfðu heimildirnar hins vegar verið betur afmarkaðar og skilgreindar og þar tekið fram að þær næðu ekki til þess að sinna verkefnum í samkeppni eða samstarfi við aðila sem kynnum að koma að verkefnum hjá Vegagerðinni. Umboðsmaður skildi skýringar stjórnvalda á þá leið að þetta ætti að koma í veg fyrir samkeppnisröskun og að því yrði fylgt eftir í framkvæmd þannig að kannað yrði hvort þau verkefni sem starfsmaðurinn tæki að sér samrýmdust skilgreiningunni. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að fjalla frekar um þetta atriði en sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu bréf þar sem hann kom á framfæri ábendingum um hlutverk þess þegar kæmi að aukastörfum opinberra starfsmanna, m.a. með tilliti til eftirlits með því þegar starfsmenn kynna slíka starfsemi sína með því að tilgreina einstök verkefni sem eru liður í framkvæmd opinberra verkefna.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu segir m.a. að það hafi sjónarmiðin í bréfi umboðsmanns í huga og gæti að yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki sínu hvað þetta mál varði sem og önnur sambærileg. Þá muni ráðuneytið koma því á framfæri við sínar undirstofnanir að í þeim tilvikum sem stjórnvald hafi heimilað aukastörf, sbr. 20. gr. starfsmannalaga, verði starfsmanni kynnt mikilvægi þess að gera greinarmun á störfum sínum fyrir viðkomandi stofnun annars vegar og eigin rekstrar hins vegar. Þegar við eigi muni ráðuneytið hlutast til um að hafa eftirlit með því hvernig viðkomandi starfsmenn fara með heimild sína til aukastarfa sem og fylgja því eftir gagnvart undirstofnunum ráðuneytisins að eftirlit sé haft með slíkum heimildum.

## 9.2

[Mál nr. 9622/2018](#)

### **Áminning / Tjáningarfrelsi / Siðareglur / Flutningur í starfi / Lögmetisreglan / Réttmetisreglan / Aðgreiningarreglur / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir**

Reifun

A kvartaði yfir ákvörðun setts rektors Landbúnaðarháskóla Íslands um að áminna hana og samkomulagi um flutning hennar til annars háskóla. Í áminningunni var vísað til niðurstöðu siðanefndar skólans um að A hefði brotið siðareglur skólans með tilteknum ummælum í tölvupósti til starfsmanna skólans. Í yfirlýsingu um flutning A í starfi kom fram að samhliða undirritun samkomulagsins drægi landbúnaðarháskólinn áminninguna til baka. Athugun umboðsmanns laut að þessum atriðum.

Umboðsmaður rakti heimildir forstöðumanna til að áminna ríkisstarfsmenn, siðareglur landbúnaðarháskólans og reglur um takmarkanir á tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna. Benti hann á að í lögum um opinbera starfsmenn sé mælt fyrir um á hverju áminning ríkisstarfsmanns kunni að byggja. Var það álit umboðsmanns að ákvörðun setts rektors um að áminna A hefði ekki verið í samræmi við lög. Annars vegar þar sem ekki hafi verið lagt sjálfstætt mat á ummæli hennar og hvort þær hefðu verið í samræmi við starfskyldur hennar heldur eingöngu byggt á broti á siðareglum. Hins vegar hefði við matið þurft að taka tillit til þess að með áminningunni var tjáningarfrelsi A takmarkað. Ekki væri séð að ummælin hefðu verið metin með tilliti til þessa.

Þá var það jafnframt niðurstaða umboðsmanns að meðferð landbúnaðarháskólans á málum A, þar sem málsmeðferð annars vegar ákvörðunar um áminningu og síðar afturköllun hennar og hins vegar gerð samkomulags um flutning í starfi, hefði ekki verið í samræmi við hina efnislegu aðgreiningarreglu stjórnsýsluréttar. Lagagrundvöllur þessara mála og markmið væri ólíkt. Þannig hefðu stjórnvöld ekki sýnt fram á að þau sjónarmið sem byggt var á í aðdraganda samkomulagsins hefði að öllu leyti byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Ákvörðunin hafi því að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög.



Umboðsmaður beindi því til landbúnaðarháskólans að leita leiða til að rétta hlut A. Jafnframt mæltist hann til þess að skólinn og mennta- og menningarmálaráðuneytið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu. Hann kom jafnframt þeirri ábendingu á framfæri að ráðuneytið gerði viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að starfshættir þess, verklag og meðferð hliðstæðra mála yrðu framvegis betur úr garði gerð með hliðsjón af yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverki þess.

Viðbrögð stjórnvalda

Í svari frá Landbúnaðarháskóla Íslands kemur fram að skólinn hafi gengið frá flutningi réttinda A til Háskólans á Hólum frá og með 1. mars 2018. Samhliða hafi rannsóknarverkefni og styrkir A verið fluttir þangað frá landbúnaðarháskólanum og fleira. Skólinn taki mið af tilmælum umboðsmanns komi upp sambærileg mál.

Í bréfi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu kemur fram að ráðuneytið hafi gripið til tiltekinna ráðstafana til að skerpa á yfirstjórnunar- og eftirlitshættum gagnvart opinberum háskólum. Þá kemur fram að lögmaður A hafi sent Landbúnaðarháskóla Íslands og ráðuneytinu samhljóða erindi, dags. 27. febrúar 2020, þar sem kvartað sé yfir því að hvorki skólinn né ráðuneytið hefðu leitast við að rétta hlut A í samræmi við tilmæli umboðsmanns Alþingis. Talsmenn beggja skóla segðu ráðuneytinu aftur á móti að staðið hefði verið að fullu við efni yfirlýsingarinnar gagnvart A. Ráðuneytið muni kanna nánar athugasemdir A hvað þetta snerti.

Í samtali við A í lok júní 2020 kom fram að lögmaður hennar hefði sent ráðuneytinu erindi í lok febrúar þar sem beðið hefði verið um að málið yrði til lykta leitt á grundvelli álits umboðsmanns. Því bréfi hefði ekki verið svarað og ítrekunarbréf verið sent 24. júní 2020.

9.3

Mál nr. 9810/2018

**Ráðningar í opinber störf / Frestun máls / Rannsóknarreglan /  
Andmælaréttur**

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ráðningu Landspítalans í starf yfirlæknis þar sem hann var annar umsækjenda. A hafði verið tilkynnt um að hann yrði boðaður í starfsviðtal en að undangengnum samskiptum hans og Landspítala ákvað spítalinn að halda áfram meðferð ráðningarmálsins án þess að taka starfsviðtal við A.

Umboðsmaður benti á að samkvæmt gögnum málsins yrði ekki ráðið að spítalinn hefði tilkynnt A um ákveðinn frest sem hann hefði til þess að mæta í starfsviðtal. Var það álit umboðsmanns að málsmeðferð spítalans við ráðningu í starfið hefði ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga um frestun máls. Það var jafnframt niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferðin hefði verið í andstöðu við rannsóknar- og andmælareglu stjórnsýslulaga þar sem A hefði þar með ekki gefist raunhæft færi á að tjá sig eða svara spurningum af hálfu spítalans sem gátu haft þýðingu við mat á hæfni hans til að gegna hinu auglýsta starfi.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Landspítalans að leitað yrði leiða til að rétta hlut A og að spítalinn tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá Landspítalanum kemur fram að spítalinn beri virðingu fyrir störfum umboðsmanns Alþingis en geti ekki fallist á að brotið hafi verið á A í þessu máli. Spítalinn telji ekki liggja fyrir í hverju tjón A felist og telji sig því ekki geta rétt hlut A á óþekktri ástæðu og breytu. Væri A unnt að útlista nánar í hverju kröfur hans fælust og að þeim fengnum væri unnt að óska á ný eftir afstöðu Landspítala.*

*Álit umboðsmanns og þau sjónarmið sem þar komu fram verði kynnt mannaússtjórum og áhersla lögð á að framvegis verði tekið tillit til þeirra.*

*Samkvæmt upplýsingum frá lögmanni A í ágúst 2020 hafa kröfur A um miskabætur verið ítarlega útlistaðar bæði fyrir spítalanum og ríkislögmanni. Spítalinn neiti hins vegar að greiða miskabætur. Ekki séu þá önnur úrræði en höfða skaðabótamál sem standi fyrir dýrum.*

9.4

Mál nr. 9823/2018

**Tilkynning um meðferð máls / Rannsóknarreglan / Aðstoð einkaaðila / Trúnaðar- og þagnarskyldur / Heilbrigðisstarfsmenn / Skráning og varðveisla gagna**

Reifun

A kvartaði vegna ákvörðunar stjórnvaldsins X um að veita honum það sem kallað var formlegt tiltal vegna brots í starfi vegna tiltekinna samskipta við undirmann sinn. A gerði athugasemdir við meðferð og niðurstöðu málsins, m.a. við aðkomu sálfræðings að því.

Var það álit umboðsmanns að meðferð málsins, þar sem til greina kom að áminna A eða segja honum upp störfum, hefði ekki verið í samræmi við 14. gr. stjórnsýslulaga. Sú niðurstaða byggðist á því að X hefði ekki sýnt fram á að A hefði verið tilkynnt með nægilega skýrum og ótvíráðum hætti af hálfu stjórnvaldsins, áður en hann mætti í viðtal hjá sálfræðingi, að málið hefði á þeim tíma verið lagt í farveg stjórnsýslumáls þar sem til greina kæmi að áminna hann eða segja upp störfum og að sálfræðingurinn hefði það hlutverk að rannsaka málið á þeim grundvelli. Þá taldi hann að stjórn X hefði ekki leyst með réttum hætti úr erindi A þar sem óskað var eftir endurskoðun á málinu. Umboðsmaður taldi jafnframt tilefni til að áréttta sjónarmið um ábyrgð stjórnvalda á stjórnsýslumálum í tengslum við þau gögn og upplýsingar sem verða til við meðferð slíkra mála.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til stjórnar X að leysa úr erindi A, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá kom umboðsmaður þeim ábendingum jafnframt á framfæri við X að gerðar yrðu viðeigandi ráðstafanir í tengslum við varðveislu og skráningu gagna við meðferð stjórnsýslumála og gætt að því að afhenda umboðsmanni afrit af öllum gögnum sem hann óskaði eftir. Hann beindi því jafnframt til X að hafa þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu eftirleiðis í huga. Umboðsmaður taldi jafnframt tilefni til að senda landlækni afrit af álitinu í ljósi þeirra álitaefna sem þar var fjallað um og vörðuðu aðkomu heilbrigðisstarfsmanna að stjórnsýslumálum.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í svari frá X kemur fram, að A hafi ekki leitað aftur til stjórnar X með erindi sitt. Þá kemur fram að í kjölfar álitsins hafi verið innleidd sú verklagsregla að sérstök verkbeiðni sé útbúin þegar óskað sé aðstoðar utanaðkomandi sérfræðinga þar sem skýrt komi fram hvert sé markmið og tilgangur með aðstoðinni og til hvers sé ætlast af sérfræðingnum á grundvelli þekkingar og sérhæfingar hans á viðkomandi sviði. Sérstök áhersla sé lögð á að allar breytingar sem verði á verkbeiðni og einstökum verklýsingum á meðan á vinnslu máls standi skoðist sem ný verkbeiðni með tilheyrandi afgreiðslu. Verkbeiðnin sé útbúin með það fyrir augum að hún sé lögð fyrir alla þá aðila sem stjórnsýslumál varði.*

## 9.5

 Mál nr. 9841/2018

Reifun

**Skipurit / Staðfesting ráðherra / Birting / Vandaðir stjórnsýsluhættir**

A o.fl., yfirlæknar á x-sviði Landspítala, kvörtuðu yfir breytingum á skipulagi sviðsins. Athugun umboðsmanns beindist einkum að því hvaða skipurit ráðherra staðfesti í tilefni af þeim breytingum sem kvörtunin laut að.

Umboðsmaður benti á að af ákvæði í lögum um heilbrigðisþjónustu leiði að þegar fyrirhugaðar eru breytingar á skipuriti stofnunar sem lögin taka til, er skylt að leggja tillögu þar að lútandi fyrir ráðherra til staðfestingar. Staðfesting ráðherra er svo skilyrði fyrir að nýtt eða breytt skipurit heilbrigðisstofnunar taki lögformlegt gildi. Þá ber ráðherra að hafa eftirlit með því að nýtt skipurit eða breytingar á skipuriti samrýmist lögum. Af þeim gögnum sem umboðsmanni bárust var ekki hægt að ráða hvort staðfesting ráðherra hefði farið fram og verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það fjallaði um breytingar sem hefðu verið gerðar á skipuriti Landspítala samhliða umræddum breytingum á x-sviði hans og hefði þá eftirlit með lögmæti breytinganna á skipuriti spítalans. Að lokinni þeirri umfjöllun yrði hið staðfesta skipurit birt með opinberum hætti. Jafnframt beindi umboðsmaður því til ráðuneytisins og Landspítala að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi frá heilbrigðisráðuneytinu kemur fram að skömmu eftir að umboðsmaður sendi frá sér álitid hafi Landspítali lagt fram tillögur að nýju skipuriti spítalans fyrir ráðherra til staðfestingar. Það hafi verið yfirfarið og staðfest af ráðherra og tekið gildi 1. október 2019. Af þeim sökum hafi ekki þótt tilefni til að fjalla frekar af hálfu ráðneptisins um eldri breytingar á skipuriti Landspítala sem ráðherra hafi staðfest 30. nóvember 2018 og fjallað hafi verið um í álitu umboðsmanns. Form hins nýja skipurits og málsmeðferð við staðfestingu þess hafi hins vegar tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fjallað hafi verið um í álitinu og lutu að því að ekki hefði verið skýrt hvað ráðherra hefði staðfest og þar með í hverju skipuritið fólst.*

# 10 Skattar og gjöld

## 10.1

 Mál nr. 9819/2018

Reifun

### **Tollkvóti / Tilboð / Afturköllun / Meðalhófsreglan / Birting ákvörðunar**

A ehf. kvartaði yfir synjun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á því að verða við beiðni félagsins um að fella niður tilboð þess í úthlutunarferli á svokölluðum WTO-tollkvótum og synjun á beiðni um endurupptöku málsins. Byggði A ehf. á því að tilboðsverð þess hefði verið misritað með þeim afleiðingum að tilboðið hefði numið rúmlega þrefalt hærri fjárhæð en ætlunin var og því hafi verið gert að greiða.

Umboðsmaður tók fram að úthlutun tollkvóta væri stjórnvalds-ákvörðun um álagningu skatts. Þegar ráðuneytinu hefði borist erindi A ehf. hefði því borið að leysa úr málinu á grundvelli þeirra heimilda sem það hefði til að breyta ákvörðun eða fella hana úr gildi, s.s. á grundvelli ákvæða stjórn-sýslulaga um endurupptöku máls eða afturköllun. Ekki yrði hins vegar ráðið af gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins að það hefði fjallað um heimild til afturköllunar eða lagt mat á þau atriði sem hefðu getað haft þýðingu í þeim efnunum. Að álitum umboðsmanns leysti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið því ekki með fullnægjandi hætti úr erindinu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytisins að taka mál A ehf. aftur til meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og að leyst yrði úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitum hans. Þá mæltist hann til þess að ráðuneytið tæki framvegis og við úrlausn sambærilegra mála mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins kemur fram að óskað hafi verið eftir að ráðuneytið endurskoðaði ákvörðun sína í málinu í ljósi álits umboðsmanns. Með bréfi, dags. 12. desember 2019, hafi erindinu verið svarað þar sem fjallað hafi verið sérstaklega um heimild til afturköllunar á grundvelli 25. gr. stjórnsýslulaga. Niðurstaða ráðuneytisins hafi verið sú að ekki kæmi til greina að beita þeirri heimild. Í ljósi álits umboðsmanns muni ráðuneytið framvegis og við úrlausn sambærilegra mála taka mið af þeim sjónarmiðum sem fram hafi komið í álitinu og gæta þess að málsmeðferð ráðuneytisins verði í samræmi við lög.*

*A ehf. leitaði aftur til umboðsmanns vegna þessarar afstöðu ráðuneytisins. Í kjölfarið spurðist umboðsmaður fyrir um hvort ráðuneytið teldi svar þess til A ehf. samrýmast þeim tilmælum sem sett hafi verið fram í álitinu og þá hvort lagt hefði verið heildarmat á atvik málsins í samræmi við þau sjónarmið sem þar hafi verið rakin. Í framhaldi af því barst umboðsmanni afrit af svari ráðuneytisins til félagsins þar sem fram kom að það hefði til skoðunar hvort endurupptaka ætti málið og A ehf. veittur kostur á að koma frekari gögnum og/eða skýringum á framfæri.*

# 11 Skipulags- og byggingarmál

## 11.1

 Mál nr. 9835/2018

Reifun

### **Byggingarleyfi / Byggingarréttur / Samþykki meðeigenda fjöleignarhúss**

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála sem hafði hafnað kröfu um að ógilda ákvörðun byggingarfulltrúa Reykjavíkurborgar. Þar hafði umsókn um leyfi til að byggja bílskúr á lóð við fjöleignarhús verið samþykkt, en A var einn eigandi hússins.

Umboðsmaður gerði athugasemdir við þá afstöðu nefndarinnar að ekki þyrfti að afla samþykkis meðeigenda við þær aðstæður sem uppi voru í málinu. Taldi hann að í lögum um fjöleignarhús væri ekki svigrúm til að meta hvort afla þyrfti samþykkis þeirra ef eigandi byggingaréttar sækti um leyfi til að reisa byggingu sem ekki rúmaðist innan þess sem gert var ráð fyrir í upphafi og á samþykktum teikningum. Benti hann á að byggingarréttur umsækjandans byggði á einkaréttarlegum gerningi og þyrftu stjórnvöld skýra lagaheimild til að breyta honum.

Skýringar nefndarinnar um að slíkt væri heimilt án samþykkis meðeigenda vegna þess að tilefni breytinganna hefði mátt rekja til það sem nefnt var réttarþróun á sviði laga og reglna um mannvirki hefði auk þess ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður mæltist til þess að úrskurðarnefndin tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem hefðu verið rakin í álitinu. Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

*Í bréfi úrskurðarnefndarinnar kemur fram að nefndinni hafi borist beiðni 18. ágúst 2019 um endurupptöku málsins. Úrskurðað hafi verið að nýju 13. febrúar 2020 í kjölfar frekari rannsóknar. Meginniðurstaða úrskurðarnefndarinnar hafi verið að lög nr. 26/1994 um fjöleignarhús veittu ekki svigrúm til að víkja frá því að afla samþykkis meðeigenda umsækjanda um byggingarleyfi þegar sótt væri um leyfi til að byggja mannvirki sem ekki rúmaðist innan samþykktra teikninga. Þar sem samþykki kæranda hafi ekki legið fyrir vegna umsóknar um leyfi fyrir bílskúr sem yrði 45 cm hærri en upprunaleg teikning hafi sýnt yrði ekki hjá því komist að fella hið kærða byggingarleyfi úr gildi. Það fordæmi sem nú hafi verið gefið með nýjum úrskurði nefndarinnar verði framvegis haft í huga í störfum hennar.*



# 12 Útlendingar

## 12.1

 Mál nr. 9722/2018

**Synjun á umsókn um alþjóðlega vernd / Ábyrgð umsækjanda á töfum máls / Lögskýring / Skyldubundið mat / Rannsóknarreglan**

Reifun

A kvartaði yfir meðferð stjórnvalda á umsókn hans um alþjóðlega vernd hér á landi sem Útlendingastofnun hafði hafnað og kærunefnd útlendingamála staðfest. Þar reyndi á ákvæði laga um útlendinga þar sem kemur fram að ef meira en 12 mánuðir hafi liðið frá því umsókn um alþjóðlega vernd barst fyrst íslenskum stjórnvöldum, og tafir á afgreiðslu hennar eru ekki á ábyrgð umsækjanda sjálfs, skuli taka hana til efnismeðferðar. Hafði kærunefndin byggt á því að með því að nota falsað vegabréf við komu til landsins bæri A sjálfur ábyrgð á að málið hefði tafist fram yfir 12 mánaða frest frá því að umsókn barst fyrst íslenskum stjórnvöldum.

Með hliðsjón af atvikum málsins var það niðurstaða umboðsmanns að það væri ekki fullnægjandi að fella ábyrgð á töfunum á A vegna þess eins að hann hefði framvísað fölsuðu vegabréfi. Allt frá komu hans hefði legið fyrir að hann hefði framvísað fölsuðu vegabréfi. Hann hefði ekkert forræði haft á gangi málsins og þar með framkvæmd og tímasetningu brottflutnings af landinu eftir að kærunefndin hefði hafnað að fresta réttaráhrifum úrskurðar í máli hans og flutning úr landi. Rannsókn kærunefndarinnar á töfum málsins hefði ekki verið til þess fallin að upplýsa hvort og þá hvernig þeir sem áttu að framkvæma flutning hans úr landi hefðu, eftir að ákæra var gefin út og hann kom fyrir dóm og játaði, gengið eftir því hvort þau yfirvöld sem fóru með sakamálið teldu enn þörf á veru hans á landinu, sem þó hefði verið sérstakt tilefni til vegna upplýsinga sem lágu fyrir í gögnum málsins.

Niðurstaða umboðsmanns var að úrskurður kærunefndarinnar hafi ekki verið í samræmi við lög þar sem nefndin byggði á lögskýringu sem hafði í för með sér að atvik málsins voru ekki metin heildstætt. Þá skorti á að rannsókn málsins hefði verið fullnægjandi. Voru það tilmæli hans til nefndarinnar að hún tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og leysti þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og hefðu þau jafnframt framvegis í huga.

Viðbrögð stjórnvalda

Í tölvupósti frá kærunefnd útlendingamála kemur fram að nefndinni hafi borist beiðni um endurupptöku frá A, dags. 29. desember 2019. Í samræmi við tilmæli umboðsmanns hafi málið verið endurupptekið með úrskurði, dags. 3. febrúar 2020. Niðurstaðan hafi hins vegar ekki ráðist af þeim sjónarmiðum sem umboðsmaður hafi lýst í álitinu heldur á túlkun kærunefndar á tilteknum ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar sem reynt hefði á fyrr á árinu í máli sem hafi verið að nokkru leyti sambærilegt. Niðurstaðan hafi verið að leggja fyrir Útlendingastofnun að taka mál A til efnismeðferðar hér á landi. Kærunefnd hefði ekki upplýsingar um hvort A hefði verið veitt alþjóðleg vernd hér á landi. Með tölvupósti nefndarinnar til umboðsmanns fylgdi úrskurður hennar í máli A.





#### IV. KAFLI

# Áður afgreidd mál

Þar til í fyrra var sá háttur hafður á að fjalla í skýrslu umboðsmanns um þau mál sem hann hefur áður afgreitt en stjórnvöld ekki brugðist við tilmælum eða ábendingum með fullnægjandi hætti. Þeim málum hefur verið fylgt eftir ár frá ári með bréfi þar sem óskað er eftir nýjum upplýsingum um framvindu þess. Svörum stjórnvalda voru svo gerð skil í skýrslunni hvort heldur eitthvað nýtt hafði gerst í málinu eður ei. Sú breyting var gerð í síðustu skýrslu að greina aðeins frá því ef eitthvað og þá hvað, borið hefði til tíðinda í málum frá fyrri ársskýrslum umboðsmanns og verður það verklag viðhaft áfram.



# 1

## Eldri mál

### 1.1

 [Mál nr. 9513/2017](#)

**Hlutverk stjórnvalda í ágreiningsmálum við borgarana / Vandaðir stjórnsýsluhættir / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra**

Reifun

Í síðustu skýrslu, bls. 139, var fjallað nokkuð um svör Ríkiskaupa til umboðsmanns vegna álits hans í máli nr. 9513/2017 og það ósamræmi sem birtist í svörum stofnunarinnar annars vegar og fjármálaráðuneytisins hins vegar í tengslum við þau almennu tilmæli sem sett voru fram í álitinu.

[Skýrsla umboðsmanns Alþingis 2018](#)

Með tilliti til yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverks ráðuneytisins ritaði umboðsmaður fjármálaráðherra bréf og vakti athygli á viðbrögðum og viðhorfi Ríkiskaupa til niðurstöðunnar. Ráðuneytið sendi forstjóra Ríkiskaupa bréf, dags. 24. september 2019. Í því segir m.a. að ráðuneytið telji að viðbrögð hans hafi ekki verið í fullu samræmi við þau skýru tilmæli sem fram komu í bréfi ráðuneytisins til hans. Ráðuneytið vilji því ítreka þau tilmæli sem fram hefði komið í bréfi þess, dags. 7. mars 2019, og Ríkiskaup tryggji að afstaða og mat stofnunarinnar séu ávallt málefnaleg og rökstudd á grundvelli fyrirbyggjandi gagna auk þess að gera viðeigandi ráðstafanir og breytingar á verklagi sem nauðsynlegar þyki til þess að tryggja að málsmeðferð verði framvegis í fullu samræmi við tilmælin.

### 1.2

 [Mál nr. 9656/2018](#)

**Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Lögmætisreglan / Jafnræðisreglur / Málefnaleg sjónarmið**

Reifun

Í tilefni af áliti umboðsmanns í máli nr. 9656/2018, sem fjallað var um á bls. 109 í skýrslu ársins 2018, breytti heilbrigðisráðherra reglugerð um styrki vegna hjálpartækja 15. ágúst 2019. Í frétt frá heilbrigðisráðuneytinu segir að breytingin feli í sér að íbúum í leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga sé tryggður sami réttur og öðrum til greiðsluþátttöku sjúkratrygginga vegna kaupa á neyðarhnappi. Í bréfi frá Sjúkratryggingum Íslands, dags. 26. mars 2020 í tilefni af fyrirspurn um málið, er gerð grein fyrir endanlegu uppgjöri við viðkomandi.

[Frétt heilbrigðis-ráðuneytisins](#)

Áður afgreidd mál





