

TIL

ALÞINGIS

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2017 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Efni skýrslunnar er með sama hætti og undanfarin ár. Skýrslan hefur að geyma ýmsar upplýsingar um starfsemi embættisins þar sem leitast hefur verið við að gera þær aðgengilegar fyrir Alþingi og um leið birta opinberlega. Ýmsar upplýsingar um starfsemi embættisins má jafnframt finna á heimasíðu þess (www.umbodsmadur.is).

Skýrslan hefur að geyma úrlausnir í málum frá árinu 2017 sem ég hef fjallað um sem kjörinn umboðsmaður og úrlausnir Þorgeirs Inga Njálssonar sem var settur umboðsmaður samhliða kjörnum umboðsmanni á tímabilinu 1. september til og með 31. desember 2017 og sinni daglegum störfum og afgreiðslu mála á því tímabili. Í þeim tilvikum er tekið fram að um sé að ræða umfjöllun setts umboðsmanns.

Í lögum um umboðsmann Alþingis er tekið fram að þessi skýrsla skuli prentuð og birt fyrir 1. september ár hvert. Eins og síðustu ár hefur verið leitast við að auka gildi rafrænu útgáfu skýrslunnar sem birt er á heimasíðu embættis umboðsmanns og með því að afhenda Alþingi hana í rafrænni útgáfu. Í samræmi við framangreint lagaskilyrði verður skýrslan einnig tiltæk prentuð í takmörkuðu upplagi.

Vakin er athygli á því að frá og með útgáfu þessarar skýrslu er skrá yfir númer þeirra mála sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis ásamt upplýsingum um hvar þau hafa verið birt í skýrslunum aðeins birt á heimasíðu umboðsmanns. Þar er einnig að finna skrá yfir þau lög sem vitnað hefur verið til í álitum og öðrum úrlausnum umboðsmanns sem og atriðisorðaskrá.

Reykjavík, 1. ágúst 2018

Tryggvi Gunnarsson

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2017

2018

ISSN númer: 1670-3634

ODDI prentun og umbúðir

EFNISYFIRLIT

I	STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2017	9
1	Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2	Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	10
3	Helstu viðfangsefni á árinu	12
3.1	Skipting eftir málaflökum	12
3.1.1	Tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum	12
3.1.2	Málefni opinberra starfsmanna	13
3.1.3	Almannatryggingar	15
3.1.4	Skattar og gjöld	15
3.2	Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar	16
3.2.1	Almennt	16
3.2.2	Lögmatísreglan – starfsreglur stjórnvalda	16
3.2.3	Meðalhófsreglan	17
3.2.4	Almennt hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar	18
3.2.5	Svör við erindum borgaranna	18
3.3	Síðareglur í stjórnarsýslunni	19
3.4	Áminningar í starfsmannamálum	20
3.5	Frumkvæðiseftirlit með sveitarfélögum	21
3.6	Sameiginleg ábyrgð stjórnvalda í stjórnarsýslukerfinu	22
3.7	Umboðsmaður tekur við OPCAT-efirliti	23
4	Frumkvæðismál	24
4.1	Inngangur	24
4.2	Frumkvæðis- og forathugunarmál sem hófust á árinu 2017	24
4.3	Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2017 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	25
4.4	Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2017 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	27
4.5	Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar	33
5	Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýsluframkvæmd	35
5.1	Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	35
5.2	Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla ..	36
6	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	38
7	Erlent samstarf og fundir	41
II	TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2017	43
1	Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2017	43
1.1	Mála fjöldi	43
1.2	Skipting kvartana	43
1.3	Afgreiðsla mála	45
1.4	Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	45
1.5	Skipting skráðra mála 2017 eftir viðfangsefnum	48
2	Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	49
2.1	Skráð og afgreidd mál 1988–2017	49
2.2	Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2017	50

2.3	Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2017	51
2.4	Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2017	52
2.5	Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2017	52
3	Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	53
4	Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	54

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ

2017	56
1	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	56
1.1	Rannsóknarregla. (Mál nr. 9258/2017).	56
2	Atvinnuleysisstryggingar	57
2.1	Skerðing atvinnuleysisbóta. Lögætisreglan. Lögskýring. (Mál nr. 9081/2016 og 9217/2017).	57
3	Eignir ríkisins	58
3.1	Uppsögn húsaleigusamnings. Valdmörk. Svör við erindum. Meinbugir. (Mál nr. 8991/2016).	58
4	Fangelsismál	60
4.1	Fullnusta refsinga. Vistun fanga á lögreglustöðvum. (Mál nr. 6334/2011).	60
5	Greiðsluáðlögun og eignaráðstöfun	62
5.1	Stjórnvaldsfyrirmæli. (Mál nr. 9257/2017)	62
6	Heilbrigðismál.	63
6.1	Undirbúningur stjórnvalds vegna tilkynningar til landlæknis. Eftirlit landlæknis. Óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. (Mál nr. 8715/2015)	63
7	Lífeyrismál	65
7.1	Staðfesting samþykpta lífeyrissjóðs. Stjórnsýslueftirlit. (Mál nr. 9057/2016).	65
8	Opinberir starfsmenn.	66
8.1	Endurupptaka. Andmælaréttur. Eftirlit landlæknis. Svör stjórnvalds við meðferð eftirlitsmáls hjá landlækni. (Mál nr. 8820/2016)	66
8.2	Ráðningar í opinber störf. Almenn hæfisskilyrði. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarregla. Málshraði. (Mál nr. 8898/2016)	67
8.3	Ráðningar í opinber störf. Rannsóknarregla. Jafnræðisregla. Skráningarskylda. Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 8956/2016)	68
8.4	Ráðningar í opinber störf. Rökstuðningur. Eftirlitshlutverk háskólaráðs. (Mál nr. 9159/2016)	69
9	Málefni fatlaðs fólks	71
9.1	Sveitarfélög. Ferðaþjónusta. Lagaheimild. Meinbugir á lögum. Skyldubundið mat. (Mál nr. 9160/2016)	71
10	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	73
10.1	Eftirlit fjölskipaðs stjórnvalds. Starfsreglur. Eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8992/2016).	73
11	Menntamál.	75
11.1	Framhaldsskólar. Ótímabundin brottvísun. Meðalhófsregla. Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Réttur manns til að teljast saklaus uns sekt hans er sönnuð með dómi. Málshraðaregla. Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 8749/2015) . . .	75

11.2	Grunnskólar. Samræmd próf. Inntaka í framhaldsskóla. (Mál nr. 9249/2017 og 9250/2017).....	76
12	Skattar og gjöld.....	78
12.1	Frávísun. Kæruheimild. (Mál nr. 9174/2017).....	78
13	Skipulags- og byggingarmál.....	79
13.1	Birting á staðfestingu ráðherra. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 7896/2014).....	79
13.2	Úrskurðarhlutverk. Rökstuðningur. Rannsóknarregla. (Mál nr. 9116/2016).....	80
14	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.....	82
14.1	Lífeyrismál. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda. Innheimta iðgjalda. (Mál nr. 8685/2015).....	82
14.2	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Fjármálafyrirtæki. (Mál nr. 9213/2017).....	83
14.3	Orku- og auðlindamál. Opinbert hlutafélag. (Mál nr. 9307/2017)....	84
14.4	Sjúkratryggingar. Skaðabótakrafa. (Mál nr. 9483/2017).....	85
IV	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	86

I STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2017

1 Skrifstofa umboðsmanns Alþingis

Á árinu 2017 sinnti ég sem kjörinn umboðsmaður daglegum störfum og úrlausnum mála á skrifstofunni fram til 31. ágúst. Á tímabilinu 1. september til og með 31. desember var Þorgeir Ingi Njálsson settur umboðsmaður samhliða kjörnum umboðsmanni. Í kjölfar sérstakrar fjárveitingar til umboðsmanns á fjárlögum 2013 til að vinna að samantekt á fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar um reglur og starfshætti í stjórnarsýslunni hefur umboðsmaður unnið að því verkefni eftir því sem tími frá öðrum störfum hefur leyft. Að tillögu minni féllst forsætisnefnd Alþingis á að setja Þorgeir Inga tímabundið sem umboðsmann samhliða kjörnum umboðsmanni þannig að mér gæfist kostur á að halda áfram vinnu við gerð fræðsluefnisins. Á meðan Þorgeir Ingi var settur umboðsmaður sinnti hann daglegum störfum umboðsmanns og afgreiðslu mála að öðru leyti en því að ákveðið var að ég færi þann tíma með frumkvæðismál og mál þeim tengd auk fjármála- og starfsmannahald.

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

Á árinu voru gerðar ákveðnar breytingar á skipulagi og starfsháttum á skrifstofu umboðsmanns sem höfðu það að markmiði að styrkja starf umboðsmanns á sviði frumkvæðismála og verkefni við rekstur skrifstofunnar. Þetta var gert í samræmi við auknar fjárveitingar á fjárlögum. Hinn 1. mars 2017 var komið á fót sérstakri starfseiningu sem annast frumkvæðisathuganir undir stjórn umboðsmanns og sinnir jafnframt forathugunum á því hvort tilefni er til formlegrar frumkvæðisathugunar. Auk þess mun svonefndu OPCAT-eftirliti verða sinnt innan þessarar starfseiningar. Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur, sem starfað hefur hjá umboðsmanni frá árinu 2008, var ráðin forstöðumaður starfseiningarinnar og jafnframt var einum lögfræðingi, Flóka Ásgeirssyni, falið að starfa sérstaklega að þessum málum með forstöðumanninum. Verkefnum við rekstur, fjármál, skráningu mála, viðhald heimasíðu og almennt skrifstofuhald hefur nær alfarið verið sinnt af einum starfsmanni, rekstrarstjóra. Aukið umfang þessara þátta í starfsemi skrifstofunnar og þörf fyrir að tryggja betur öryggi í rekstri hennar kallaði á að ráðinn yrði starfsmaður til að sinna þessum verkefnum með rekstrarstjóra. Kolbrún Bunch Bjarnadóttir var ráðin í þetta nýja starf og kom til starfa 15. maí 2017. Ekki tókst á árinu 2017 að hrinda í framkvæmd fyrirhuguðum breytingum á starfsmannahaldi vegna miðlunar og vinnslu upplýsinga úr úrlausnum umboðsmanns og þar með talið vinnu við að útbúa fréttir úr starfi umboðsmanns. Þessar breytingar eiga að miða að því að auka vinnslu á efni í gagnasafn um úrlausnir umboðsmanns sem er aðgengilegt á heimasíðu umboðsmanns og annað efni til birtingar þar og í ársskýrslu.

Meginverkefni umboðsmanns og starfsfólks hans verður áfram að sinna kvörtunum frá borgurunum og áðurnefndar breytingar á skipulagi starfseminnar miða að því að treysta þann árangur sem náðst hefur við afgreiðslutíma á kvörtunum. Það kemur í hlut skrifstofustjóra að hafa umsjón með móttöku og vinnslu mála vegna kvartana hjá þeim lögfræðingum sem sinna þeim verkefnum. Í þeim tilvikum þegar ljúka þarf máli með álit eða ítarlegu lokabréfi er sú vinna í flestum tilvikum unnin undir stjórn aðstoðarmanns umboðsmanns og að hluta til hefur verið farin sú leið að fela ákveðnum lögfræðingum að vinna með honum að þeim verkefnum. Það kemur síðan í hlut umboðsmanns að taka ákvarðanir um í hvaða farveg mál eru lögð á grundvelli tillagna frá starfsfólkinu og þá bæði vegna kvartana og frumkvæðismála og að síðustu les umboðsmaður allar úrlausnir og útsend bréf yfir og gerir þær breytingar sem hann telur nauðsynlegar. Þessi aðkoma

umboðsmanns að öllum málum byggist á því persónulega eðli sem starf umboðsmanns hefur. Alþingi kys einstakling til að sinna starfinu og það er á ábyrgð hans hvernig úrlausn mála og verkefnum umboðsmanns er hagað. Til marks um þetta eru öll bréf, álit og aðrar úrlausnir umboðsmanns ritaðar í fyrstu persónu. Vegna þessarar stöðu og verkefna umboðsmanns hefur verið farin sú leið að með honum starfar sérstakur löglærður aðstoðarmaður sem starfar náið með umboðsmanni að úrlausn mála og þeim verkefnum sem umboðsmaður felur honum.

Auk umboðsmanns störfuðu að jafnaði 12 starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2017 þegar tekið er tillit til mismunandi starfstíma innan ársins.

Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, lét af því starfi í árslok þegar hann fór til framhaldsnáms erlendis. Hann hafði þá gegnt starfi aðstoðarmanns frá 1. nóvember 2013 en kom til starfa hjá umboðsmanni sem lögfræðingur vorið 2009 og starfaði þar með hléum vegna framhaldsnáms síðan. Auk hans voru í starfi allt árið: Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri, Ásgerður Snævarr, Hafdís Gísladóttir, Margrét María Grétarsdóttir, Sigurður Kári Arnason, Særún María Gunnarsdóttir og Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir, lögfræðingar. Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri lét af störfum 31. ágúst 2017 þegar hún tók við starfi skrifstofustjóra í dómsmálaráðuneytinu. Berglind hafði þá starfað hjá umboðsmanni sem lögfræðingur frá árinu 2006 og sem skrifstofustjóri frá árinu 2010. Við starfi skrifstofustjóra tók Særún María Gunnarsdóttir og við starfi hennar sem forstöðumaður frumkvæðismála tók Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir en hún hefur starfað sem lögfræðingur hjá umboðsmanni frá árinu 2012.

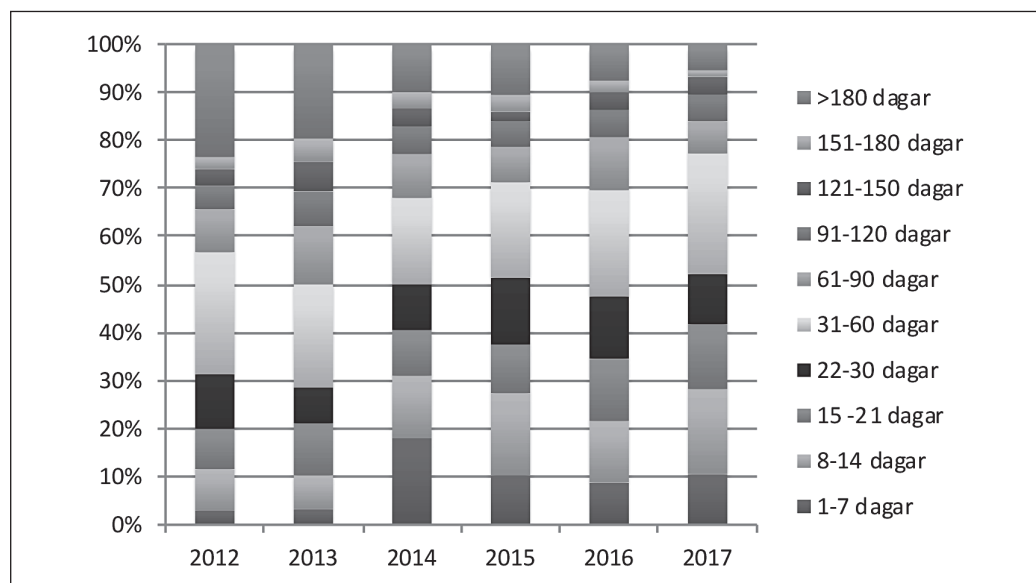
Helga Sigmundsdóttir og Þorvaldur Hauksson lögfræðingar komu til starfa 14. ágúst og 1. október 2017. Maren Albertsdóttir lögfræðingur kom aftur til starfa 18. ágúst 2017 eftir að hafa verið í námi erlendis. Katrín Þórðardóttur lögfræðingur kom aftur til starfa eftir fæðingarorlof 1. október 2017. Gunnar Dofri Ólafsson lögfræðingur lét af störfum 11. maí 2017. Flóki Ásgeirsson lét af störfum í september 2017 þegar hann fór til náms erlendis. Anna Rut Kristjánsdóttir fór til tímabundinna starfa hjá Mannréttindadómstól Evrópu 16. ágúst 2017.

Á árinu 2017 var haldið áfram vinnu við undirbúning þess að umboðsmaður taki við svonefndu OPCAT-eftirliti í samræmi við þá afstöðu forsætisnefndar Alþingis að fallist væri á að eftirlitið yrði hjá umboðsmanni enda tryggðu ráðuneyti sem málið varðaði nauðsynlega fjármuni til verkefnisins. Umrætt eftirlit tekur til staða, bæði á vegum opinberra aðila og einkaaðila, þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða kunna að vera sviptir frelsi sínu og miðar eftirlitið að því að koma í veg fyrir að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Fjárveiting til verkefnisins fékkst ekki á fjárlögum fyrir árið 2017 en við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2018 voru veittar 24 milljónir króna til OPCAT-eftirlitsins. Á árinu 2017 var því áfram unnið að gagnaöflun um hugsanlegt fyrirkomulag og umfang eftirlitsins. Liður í því var að starfsmenn umboðsmanns tóku þátt í sameiginlegum fundum starfsmanna umboðsmanna þjóðþinganna á hinum Norðurlöndunum sem þegar hafa tekið við OPCAT-eftirlitinu. Þegar ljóst var að fjárveiting fengist á fjárlögum fyrir árið 2018 til verkefnisins var hafinn undirbúningur að því að ráða starfsmenn til að sinna eftirlitinu og til að styrkja enn frekar starf umboðsmanns þegar kemur að frumkvæðismálum. Nánar er fjallað um OPCAT-eftirlitið í kafla I.3.7.

2 Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna

Á árinu 2017 voru skráð 389 ný mál og fækkaði kvörtunum um 6,9% frá árinu áður. Eitt nýtt frumkvæðismál var tekið upp á árinu og var fjórum slíkum málum lokið.

Á árinu 2017 voru 358 mál afgreidd en þau voru 420 árið áður. Í árslok 2017 var afgreiðslu lokið á rúmlega 80% þeirra kvartana sem bárust á árinu. Rúmlega 52% þeirra var lokið innan eins mánaðar, rúmlega 89% innan fjögurra mánaða og um 95% innan sex mánaða frá því að kvörtun barst.



Þrátt fyrir þann árangur sem náðst hefur við að stytta afgreiðslutíma kvartana á síðustu árum var staðan sú um áramótin 2017/2018 að nokkru fleiri mál voru til athugunar hjá umboðsmanni en verið hafði um áramótin þar á undan. Þannig voru málin 94 um áramótin 2017/2018 en þau voru 63 um áramótin 2016/2017, 67 um áramótin 2015/2016 og 79 um áramótin 2014/2015. Þau höfðu hins vegar verið 142 um áramótin 2013/2014 og 191 um áramótin 2012/2013. Ástæða þess að fleiri mál voru til athugunar í árslok 2017 en áramótin þar næst á undan má að hluta rekja til þess að lögð var áhersla á að ljúka þeim eldri málum sem settur umboðsmaður hafði unnið að fyrir áramótin og það kæmi síðan í hlut kjörins umboðsmanns þegar hann kæmi á ný til starfa um áramótin að taka afstöðu til þess í hvaða farveg hann vildi leggja nýju málin.

Af þeim 94 málum sem voru enn til athugunar hjá umboðsmanni í árslok 2017 var beðið eftir gögnum og skýringum frá stjórnvaldi í 30 málum, 24 mál voru í frumathugun hjá umboðsmanni og 31 mál beið frekari athugunar að fengnum gögnum og skýringum stjórnvalda. Að auki biðu afgreiðslu níu mál sem hófust fyrir árið 2016 en það voru ýmist frumkvæðisathuganir eða kvartanir sem tengdust slíkum athugunum. Athugun á einni kvörtun sem barst á árinu 2015 var enn ólokið um áramót.

Fækkun kvartana á árinu 2017 má fyrst og fremst rekja til þess að færri kvartanir bárust seinni hluta ársins. Þannig bárust tæplega 25% færri kvartanir í október-desember en sömu mánuði árið 2016. Eins og rakið hefur verið hefur sú áhersla embættisins að sinna kvörtunarmálum skilað þeim árangri að svigrúm hefur skapast til að takast í auknum mæli á við frumkvæðis- og forathugunarmál. Slík mál hafa jafnframt þann tilgang að koma upplýsingum á framfæri við stjórnvöld, um atriði í stjórnsýslufrumkvæmd eða meðferð einstakra mála, þannig að þau geti þá sjálf brugðist við og bætt úr viðkomandi atriðum án frekari aðkomu umboðsmanns að málinu. Á árinu 2017 sendi ég stjórnvöldum þrjú slík forathugunarbréf og að fengnum svörum frá stjórnvöldum vegna þeirra bréfa og bréfa frá

fyrri árum ákvað ég að aðhafast ekki frekar vegna tíu forathugunarmála. Um áramót voru svör vegna 15 slíkra mála til athugunar hjá embættinu. Í fjórum tilvikum var beðið eftir svörum frá stjórnvöldum, sbr. umfjöllun í kafla I.4.

Eins og áður hefur það verið veigamikill þáttur í starfsemi skrifstofu umboðsmanns Alþingis að svara fyrirspurnum og veita leiðbeiningar til þeirra sem leita til hennar. Lögfræðingar embættisins eiga viðtöl við borgarana í síma eða á skrifstofunni en sá háttur er hafður á að ekki þarf að panta tíma til að fá að ræða við lögfræðing. Síðustu ár hafa þessi samskipti í nokkrum mæli færst yfir á Netið. Í þessum samskiptum felst einkum að leiðbeina um hvort mál viðkomandi borgara sé þannig vaxið að það uppfylli skilyrði til þess að hann geti kvartað til umboðsmanns Alþingis eða eftir atvikum um mögulegar leiðir þeirra innan stjórnkerfisins. Þá er nokkuð um að fólk komi á framfæri ábendingum til umboðsmanns um það sem betur megi fara í starfsemi stjórn-sýslunnar. Í sumum tilvikum lúta þessar ábendingar að því sem fólk telur vera meinbugi á lögum. Þessi samskipti auk þeirra upplýsinga sem koma fram í einstökum kvörtunum og í umfjöllun fjölmiðla geta m.a. orðið til þess að umboðsmaður ákveður að kanna tiltekið mál frekar með það í huga hvort tilefni sé til þess að fjalla um það að eigin frumkvæði.

3 Helstu viðfangsefni á árinu

3.1 Skipting eftir málaflokkum

Eins og áður laut hlutfallslega stærstur hluti af þeim ábendingum og kvörtunum sem embættinu bárust að töfum á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Hlutfall þessara mála hefur síðustu ár að jafnaði verið um 20% skráðra mála og var um 21% á árinu 2017, alls 83 talsins en voru 65 árið 2016.

Aðrir málaflokkar sem voru fyrirferðarmiklir í störfum umboðsmanns á árinu tengdust opinberum starfsmönnum (um 11%), sköttum og gjöldum (um 8%), almannatryggingum (um 6%), skipulags- og byggingarmálum (um 3%), útlendingum (um 3%), menntamálum (um 3%), félagsþjónustu og félagslegri aðstoð (um 2%), fullnustu refsinga (um 2%) og fullnustugerðum og skuldaskilum (um 2%). Þá bárust eins og áður kvartanir sem tengjast fjármála- og tryggingastarfsemi og lífeyrismálum. Í fyrrnefnda málaflokknum fækkaði kvörtunum þó úr 14 í sex milli ára sem er í samræmi við þróun undanfarinna ára. Sú fækkun skýrist sennilega að einhverju leyti að því að smám saman hefur dregið úr afleiðingum þeirra breytinga sem urðu á fjármálakerfinu og efnahagsmálum hér á landi árið 2008. Þá er vert er að nefna að á árinu bárust hlutfallslega fleiri kvartanir er varða menntamál en undanfarin ár. Málum er varða útlendinga hefur einnig fjölgað töluvert síðustu tvö ár sem er í samræmi við að meira reynir á slík mál innan stjórn-sýslunnar en áður.

3.1.1 Tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum

Mér berast á hverju ári ýmsar kvartanir og ábendingar frá einstaklingum og lögaðilum um að tafir hafi orðið á afgreiðslu stjórnvalda á málum þeirra eða svörum við erindum. Eins og fram kemur í kafla I.3.1 laut hlutfallslega stærstur hluti af þeim ábendingum og kvörtunum sem embættinu bárust að töfum á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Í þessum tilvikum er gjarnan farin sú leið að óska eftir upplýsingum frá viðkomandi stjórnvaldi um hvað líði afgreiðslu umrædds máls eða svörum við erindi. Berist upplýsingar frá stjórnvaldinu um að málið hafi verið afgreitt eða boðað er að svo verði innan skamms læt ég að öðru óbreyttu meðferð minni á málinu lokið. Í flestum tilvikum bregðast stjórnvöld við slíkum fyrirspurnum og leiða mál til lykta eða koma þeim í réttan farveg. Á árinu 2017 var 50 málum lokið á þessum grundvelli. Í fæstum tilvikum leiða slík mál ein og sér til þess að þau endi með áliti umboðsmanns en slíkar athuganir verða mér oft tilefni til að koma

skriflegum ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi stjórnvöld að gæta að málshraða við afgreiðslu mála.

Í þessum efnum þarf að hafa í huga að í málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 felst áskilnaður um að ekki megi vera um ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Við mat á því hvað geti talist eðlilegur afgreiðslutími verður að meta málsmeðferð í hverju máli heildstætt og þar með umfang þess og atvik hverju sinni. Þá hefur mikilvægi ákvörðunar og þeir hagsmunir sem eru undir hverju sinni einnig þýðingu.

Settur umboðsmaður lauk einu máli á árinu sem endurspeglar vel mikilvægi þess að stjórnvald hafi þessi sjónarmið í huga við meðferð mála, sbr. álit nr. 8749/2015 sem nánar er rakið í kafla III.11.1. Málið varðaði ákvörðun framhaldsskóla um ótímabundna brottvísun ólögráða einstaklings sem mennta- og menningarmálaráðuneytið staðfesti. Í málinu reyndi því m.a. á lögbundinn rétt nemanda til skólagöngu í framhaldsskóla til 18 ára aldurs. Málið var kært í byrjun febrúar 2015 en niðurstaða af hálfu ráðuneytisins lá ekki fyrir fyrr en um miðjan desember 2015. Í álitinu gerði settur umboðsmaður athugasemdir við þann drátt sem varð á því að ráðuneytið afgreiddi kærana, m.a. í ljósi eðli málsins og þeirra hagsmuna sem nemandinn hafði af því að fá úr því skorðið eins fljótt og unnt væri hvort brottvísunin hefði verið lögmæt og þar með hvort hann gæti haldið skólagöngu sinni áfram.

Í þessu sambandi má einnig nefna að ég lauk á árinu afgreiðslu erindis einstaklings til embættis landlæknis í máli nr. 9067/2016. Þar hafði verið óskað eftir rökstuddri afstöðu til beiðni um aðgang að upplýsingum um uppflettingar í sjúkraskrá látins maka. Þrátt fyrir að málinu hefði á þeim tíma ekki verið lokið taldi ég ástæðu til að koma á framfæri athugasemdum við embættið við þær tafir sem höfðu orðið á meðferð málsins. Þar benti ég á að erindið lyti að aðgangi að upplýsingum en væri slíkur réttur fyrir hendi gæti hann oft orðið þýðingarlaus ef verulegar tafir yrðu á afgreiðslu erindis þar að lútandi vegna áhrifa þess á möguleika á að nýta sér upplýsingarnar.

3.1.2 Málefni opinberra starfsmanna

Almennt

Á árinu 2017 voru mál sem tengjast opinberum starfsmönnum áberandi eins og áður. Þessum málum er oftast en áður lokið með skriflegum ábendingum, en ekki álitum, til stjórnvalda um það sem betur megi fara til framtíðar en um þriðjungur bæði álita og skriflegra ábendinga á árinu vörðuðu málefni opinberra starfsmanna. Ástæða þess að ég lýk slíkum málum oft með ábendingu en ekki áliti er að þar reynir á atriði sem varða hnökra á málsmeðferð sem geta almennt ekki leitt til þess að mál hljóti efnislega endurskoðun en einnig atriði sem ég hef ítrekað gert athugasemdir við í álitum og tel ekki tilefni til að taka til umfjöllunar nema e.t.v. í tengslum við önnur atriði.

Auglýsingar um opinber störf

Í starfsmannamálunum reynir gjarnan á tiltekin atriði sem betur hefðu mátt fara í tengslum við veitingu starfa. Þar getur m.a. reynt á tiltekin atriði í ráðningarferlinu með hliðsjón af því hvernig starfið var auglýst. Auglýsing um laust opinbert starf felur í sér formlega og opinbera tilkynningu um að stjórnvaldið hafi hafið sérstakt stjórnsýslumál sem miði að því að ráða í tiltekið starf. Slík auglýsing þarf að vera þannig úr garði gerð að borgararnir geti almennt gert sér grein fyrir af lestri hennar hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla til að koma til greina í umrætt starf. Þessar kröfur má bæði leiða af sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti en einnig af skýrleikareglunni sem er meðal óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttar. Í þessu sambandi geta jafnframt sjónarmið um réttmætar væntingar komið til skoðunar. Efni auglýsinga um opinbert starf og þau sjónarmið sem

þar koma fram, m.a. um starfsreynslu umsækjenda, kunna að vekja hjá þeim sem sækja um starf ákveðnar væntingar um að þeir uppfylli umræddar kröfur og að umsókn þeirra verði metin í því ljósi. Á sama hátt leiða þessi sjónarmið til þess að miklu skiptir að efni auglýsingar sé það skýrt að einstaklingar sem eru með aðra og þá eftir atvikum meiri menntun og starfsreynslu heldur en verið er að leita eftir geti gert sér grein fyrir hvaða þýðingu þessi atriði hafi við mat á umsóknum þeirra. Mikilvægt er að efni og orðalag auglýsingar um opinbert starf sé ekki til þess fallið að vekja væntingar um að eðli starfsins eða mat á umsækjendum verði annað en leiðir af eðlilegum skilningi á orðalagi auglýsingar um starfið. Þá kann ónákvæmni í orðalagi auglýsingar eða síðari frávík frá því sem þar kemur fram við mat og ákvörðun um ráðningu að leiða til þess að mál vinda upp á sig og umsækjandi sem ekki hefur verið ráðinn ákveður að leita með málið til dómstóla eða sérstakra eftirlitsaðila.

Þessu tengdu vil ég benda á að liggi það fyrir að stjórnvald hafi áður en auglýsing er birt mótað sér afstöðu um hvaða sjónarmið það telur eðlilegt að líta til við mat á umsóknum, eða að ætlunin sé að ljá ákveðnu sjónarmiði sérstakt vægi, verður að telja það í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að það komi fram í auglýsingu um starfið, sbr. meðal annars álit mín frá 10. janúar 2006 í máli nr. 4279/2004 og frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009. Ég benti einnig á þetta atriði í máli sem ég lauk á árinu með bréfi þar sem kvartað var yfir ráðningu í starf hjá mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar, sbr. mál nr. 9268/2017. Í auglýsingunni var meðal annars gerð krafa um háskólamenntun sem nýttist í starfi. Af skýringum stjórnvaldsins mátti ráða að það hefði legið fyrir áður en auglýst var að tiltekin menntun myndi fá aukið vægi við matið. Í ljósi þess kom ég þeirri ábendingu á framfæri að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti ef gerð hefði verið grein fyrir þeirri menntun sem talin var ástæða til að leggja aukna áherslu á í auglýsingu um starfið.

Samspil auglýsingar og mats á umsækjendum

Mér berast auk þess árlega talsverður fjöldi kvartana þar sem gerðar eru athugasemdir við að sá sem var ráðinn hafi verið metinn hæfastur umsækjenda um starf. Dæmi eru um að gerðar hafi verið athugasemdir við að ekki hafi verið leitað sérstaklega eftir upplýsingum frá umsækjendum um kunnáttu viðkomandi í ráðningarferlinu áður en boðað var í viðtöl eða ráðið í starfið. Í umfjöllun minni um mál af þessu tagi hefur komið fram sú afstaða mín að gera verði nokkrar kröfur til umsækjenda um störf að þeir geri grein fyrir þeirri menntun, reynslu og kunnáttu sem verður ráðið af auglýsingu að hafi þýðingu fyrir veitingu starfsins. Ákveði stjórnvaldið aftur á móti að leggja áherslu á sjónarmið sem ekki kemur fyrir í auglýsingu og ljóst er að það stefni í að það sjónarmið fái töluvert vægi við ákvörðun um ráðningu í starfið getur það kallað á að stjórnvaldinu beri skylda til að afla nánari upplýsinga frá öllum umsækjendum óháð því hversu margir þeir eru.

Í máli nr. 8956/2016 sem reifað er í kafla III.8.3 taldi ég að ekki yrði dregin önnur ályktun en að sýn umsækjenda á starfið hefði verið meðal meginsjónarmiða sem mat á umsækjendum byggðist á og að það lægi fyrir að þeim aðila sem kvartaði hefði ekki verið veitt tækifæri til að setja fram hugmyndir sínar um þetta atriði í ráðningarferlinu. Í svarbréfi umrædds framhaldsskóla til umboðsmanns í tilefni af fyrirspurn um málið segir að það álit hans að veita hefði þeim sem ekki hlaut starfið tækifæri á að bæta umsókn sína eftir á hafi vakið upp vangaveltur um það hver viðbrögð umboðsmanns hefðu verið varðandi framkvæmdina ef 100 umsækjendur hefðu verið um umrætt starf. Hvort umboðsmaður hefði þá komist að þeirri niðurstöðu að eðlilegt hefði verið að fara, að loknum umsóknarfresti, í saumana á hverri einustu umsókn og taka þar út allt það besta úr þeim öllum og gefa síðan öllum umsækjendum sem teldust hæfir til starfsins tækifæri á að bæta sína umsókn til samræmis við það og senda inn á ný. Af þessu tilefni bendi ég á

að fjöldi umsókna breytir ekki þeirri skyldu sem hvílir á stjórnvöldum til að fara að reglum stjórnáráðgjafarinnar í störfum sínum.

Mat á almennum hæfisskilyrðum við opinberar ráðningar

Mér barst eitt mál á árinu þar sem reyndi á skilyrði um vammleysi við mat á umsækjanda um opinbert starf en honum hafði áður verið sagt upp hjá stjórnvaldinu í kjölfar áminningar, sbr. mál nr. 9266/2017. Í málinu taldi ég rétt að vekja athygli á því að almennt væri ekki hægt að byggja fortakslaut á því um ókomna tíð að umsækjandi um opinbert starf, sem starfað hefði hjá stjórnvaldi sem veitti starf og hefði eftir atvikum sýnt af sér neikvæða framkomu í starfi, uppfyllti ekki almenn hæfisskilyrði um vammleysi og hæfni í mannlegum samskiptum til að gegna starfinu. Í slíkum tilvikum þyrfti að fara fram sérstakt mat á hæfni viðkomandi umsækjanda á þessu sviði og mótumsækjenda sem og aðstæðum og atvikum hverju sinni. Í því sambandi yrði jafnframt að líta til eðlis hinna umdeildu samskipta, hversu langur tími væri liðinn frá því að samskiptin áttu sér stað, hvaða störfum viðkomandi hefði sinnt frá því að samskiptin áttu sér stað, hvaða störfum viðkomandi hefði sinnt frá því að hann lét af störfum, umsagna núverandi yfirmanna og annarra um samskiptafærni viðkomandi og hvort umsækjandinn hefði lagt sig fram um að bæta ráð sitt.

3.1.3 Almennatryggingar

Mál sem koma inn á borð umboðsmanns og tengjast almennatryggingum lúta gjarnan að ákvörðunum Tryggingastofnunar í tengslum við lífeyrismál eða ákvörðunum Sjúkra-trygginga Íslands vegna greiðslu sjúkratrygginga og þá almennt eftir að aðili hefur kært málið til úrskurðarnefndar velferðarmála og niðurstaða hennar liggur fyrir.

Á árinu lauk settur umboðsmaður m.a. máli þar sem hann taldi tilefni til að vekja athygli félags- og jafnréttismálaráðherra á meinbugum á 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sjá mál nr. 9160/2016, sem fjallað er um í kafla I.5.1 og III.9.1. Hafði hann þá annars vegar í huga að lagaákvæðið er orðað með almennum hætti en nánari afmörkun á inntaki þess birtist í leiðbeinandi reglum ráðuneytisins sem eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Hins vegar hafði hann í huga þær kröfur sem leiða af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og lögmatísreglu stjórnáráðgjafarinnar um skýrleika lagaheimilda. Hann benti þar á að það kynni að reynast fótluðu fólki erfitt að sækja rétt sinn þegar grundvöllur þjónustunnar væri ekki skýr í lögnum. Þá minnti hann í þessu sambandi á að í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála væri lagt til grundvallar að samkvæmt lagaákvæðinu væri sveitarstjórn um að meginstefnu til falið að ákveða umfang þjónustunnar og það væri ekki verkefni nefndarinnar að hrófla við því mati. Af þessari ástæðu kynni að fara betur á því að afmarka rétt fatlaðs fólks til ferðaþjónustu með nánari og skýrari hætti í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum með viðhlítandi lagastoð í stað þess að gera það að mestu leyti í leiðbeinandi reglum. Væri það einnig betur til þess fallið að tryggja samræmi um lágmarksinntak þjónustunnar milli sveitarfélaga.

3.1.4 Skattar og gjöld

Eitt af þeim sviðum stjórnáráðgjafarinnar þar sem reynir á úrræði borgaranna til að kæra stjórnvaldsákvörðun eru skatta- og tollamál en þar geta ákvarðanir stjórnvalda oft varðað verulega fjárhagslega hagsmuni fólks. Af þessu leiðir að það er mikilvægt að skýrt sé gagnvart borgurunum hvaða leiðir þeim standa til boða innan stjórnáráðgjafarinnar að þessu leyti. Ég gerði þetta m.a. að umtalsefni í skýrslum mínum fyrir árið 2015, bls. 12-13, og 2016, bls. 17. Þá greindi ég frá því í október 2017 á heimasíðu embættisins að mér hefðu borist kvartanir og ábendingar þar sem reynt hefði á þá afstöðu fjármála- og efnahags-

ráðuneytisins að ákvörðun ríkisskattstjóra um að hafna fram kominni beiðni skattaðila um breytingu á ákvörðun um skattstofn eða skattálagningu, sbr. 2. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sætti hvorki kæru til ráðuneytisins né til yfirséttanefndar. Fyrr á árinu hafði ég í áliti mínu vegna máls nr. 9174/2017 fjallað um þá afstöðu ráðuneytisins að ekki væri unnt að kæra úrskurði ríkisskattstjóra um skattlega heimilisfesti og skattskyldu innan stjórnkerfisins þar sem unnt væri að skjóta slíkum úrskurðum til dómstóla.

Þessi mál urðu mér tilefni til að taka kæruheimildir á sviði skattamála til nánari athugunar á grundvelli frumkvæðisheimildar minnar í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sbr. 11. gr. sömu laga. Athuginin laut að því hvort þarna væri um að ræða meinbugi á lögum og framkvæmd þessara mála að þessu leyti af hálfu stjórnvalda. Ég taldi af þessu tilefni mikilvægt að fá fram afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til tiltekinna atriða. Ráðuneytið upplýsti af þessu tilefni að það hygðist leggja fram frumvarp á haustþingi 2017 þar sem lagðar yrðu til breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að úrskurðir ríkisskattstjóra um skattalega heimilisfesti yrðu kæránlegir til yfirséttanefndar. Þá myndi ráðuneytið setja á laggirnar sérstakan starfshóp sem gert yrði að taka til skoðunar kæruheimildir gjaldenda samkvæmt 2. og 3. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 með hagsmuni borgaranna að leiðarljósi. Í ljósi þessara viðbragða ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að halda athugun minni á málinu áfram en tók fram að ég myndi fylgjast með fyrirhuguðum áformum þess.

Fyrrgreint frumvarp til breytinga á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, var samþykkt á Alþingi 29. desember 2017. Í tilefni af vinnu við þessa skýrslu bárust mér síðan upplýsingar frá ráðuneytinu í júlí 2018 um að ekki hefði verið stofnaður sérstakur starfshópur en að ráðuneytið hefði þó fundað með fulltrúum ríkisskattstjóra vegna málsins þar sem fram hafi komið að málið væri margþætt og umfangsmikið en væri enn til skoðunar. Nánar er fjallað um málið í kafla I.5.2.

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

3.2.1 Almenn

Í starfi mínu reynir á túlkun og beitingu ýmissa lagabálka og stjórnvaldsfyrirmæla við meðferð mála í stjórnarsýslunni. Athuganir mínar beinast hverju sinni 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 stjórnarsýsluréttarins. Líkt og í skýrslum undanfarinna ára verður hér fjallað um nokkur atriði sem varða framkvæmd þessara reglna í stjórnarsýslunni.

3.2.2 Lögætisreglan – starfsreglur stjórnvalda

Umboðsmanni Alþingis er ætlað að hafa eftirlit með því að starfsemi stjórnarsýslunnar sé í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti en þar reynir einkum á hvernig stjórnvöld rækja verkefni sín og beita þeim opinberu valdheimildum sem þau fara með gagnvart borgurum. Þrátt fyrir að eftirlit umboðsmanns nái almennt ekki til ágreinings eða álítaefna sem koma upp innan eða á milli stjórnvalda, fyrir utan starfsmannamál, þá kunna slík mál í ákveðnum tilvikum að falla undir starfssvið umboðsmanns, til að mynda þegar málið lýtur að starfsreglum sem stjórnvaldið starfar eftir.

Á árinu barst umboðsmanni til að mynda kvörtun frá tveimur einstaklingum sem þá sátu í bankaráði Seðlabanka Íslands sem laut m.a. að því að ákvæði í starfsreglum bankaráðsins gengju í þá átt að skerða getu þess til að hafa eftirlit með bankanum. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi til þeirra sem kvörtuðu en kom á framfæri ábendingu til bankaráðs og sendi forsætisráðherra afrit af bréfinu. Þar var bent á að af

lögætisreglunni leiði að stjórnvöld verða að gæta þess að efni þeirra verklagsreglna sem þau setja gangi ekki í berhögg við lög sem og að þar sé ekki kveðið á um starfsaðferðir sem krefjast lagastoðar. Þá var tekið fram að vegna stöðu og hlutverks verklagsreglna væri einnig mikilvægt að hugað væri að því að reglurnar væru ekki óskýrar, ekki til þess fallnar að valda misskilningi eða að réttmætur vafi væri um hvort þær samrýmist lögum. Þær starfsreglur sem um ræddi í málinu hefðu ekki beina lagastoð. Það væri þó engum vafa undirorpið að heimildir stæðu til þess að bankaráð setti sér reglur af þessum toga. Gæta yrði að því að þær færu ekki í bága við lög og almenn stjórnvaldsfyrirmæli og ættu sér viðhlítandi lagastoð þegar þörf væri á því. Þá þyrfti að huga að því að almennar leiðbeiningar og fyrirmyndir um efni starfsreglna stjórna sem gefnar væru út af samtökum í viðskiptalífinu ættu að ýmsu leyti ekki við þegar kæmi að stjórnnum opinberra stofnana. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð stjórnvalda af því tilefni í kafla III.10.1, sbr. mál nr. 8992/2016.

3.2.3 Meðalhófsreglan

Meðalhófsregla stjórn-sýsluréttar er meðal þeirra grundvallarreglna stjórn-sýsluréttarins sem er vandmeðfarin í framkvæmd. Reglan er lögfest í 12. gr. stjórn-sýslulaga en hin óskráða grundvallarregla hefur auk þess víðtækara gildissvið. Í reglunni felst að stjórnvöld skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmatu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru eða vægara móti. Þá skal þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Í ljósi þess að meðalhófsreglan er matskennd verður umboðsmaður að veita stjórnvöldum ákveðið svigrúm við að beita reglunni í samræmi við það mat sem löggjafinn hefur falið þeim. Það þýðir þó ekki að mat stjórnvalda sé frjálst. Ef meðalhófsreglan á að þjóna tilgangi sínum og hafa raunhæfa og efnislega þýðingu í stjórn-sýslunni, m.a. í þágu réttaröryggis borgaranna, verða eftirlitsaðilar á borð við umboðsmann og dómstóla að kanna gaumgæfilega á hvaða málefnalegu sjónarmiðum ákvörðun er tekin og hvort rétt og nauðsynlegt hafi verið í ljósi þeirra að beita tilteknu úrræði.

Eins og áður hefur verið rakið lauk settur umboðsmaður einu máli á árinu sem varðaði ótímabundna brottvísun nemanda úr framhaldsskóla, sbr. álit nr. 8749/2015 sem rakið er í kafla III.11.1. Í málinu reyndi m.a. á hvort brottvísunin hefði verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórn-sýslulaga. Í álitinu er bent á að við mat á vægi þeirra hagsmuna sem eru undir í slíkum málum verði að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga sem njóta verndar í mannréttindaákvæðum stjórnarskrár eða alþjóðlegum mannréttindasáttmálum vegi þungt, sbr. t.d. 3. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem mælir fyrir um að stjórnvöld skuli við ráðstafanir í málum barna setja það sem barni er fyrir bestu í forgang. Þá væri mælt fyrir um rétt barna til menntunar og velferð þeirra í 76. gr. stjórnarskrárinnar og í 3. og 28. gr. barnasáttmálans. Í ljósi atvika máls taldi settur umboðsmaður að ákvörðun skólans um að vísa nemandanum ótímabundið úr skólanum hefði ekki verið í samræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga.

Í tengslum við almenna umfjöllun um málið mátti m.a. sjá sjónarmið um að hagsmunaaðilar teldu áhyggjuefni að ekki mætti refsá nemendum fyrir brot í skóla. Af þessu tilefni vil ég benda á að þótt niðurstaða setts umboðsmanns í þessu tiltekna máli hafi verið sú að ótímabundin brottvísun nemanda úr skóla hafi ekki verið í samræmi við meðalhófsregluna þá fól hún ekki í sér að dregið væri úr alvarleika þeirra atvika sem um ræddi eða að ekki hafi verið hægt að beita tilteknum viðurlögum eða úrræðum til að bregðast við háttsemi nemandans, enda sérstaklega vikið að þeim þáttum í álitinu. Niðurstaðan var aftur á móti byggð á því að af gögnum málsins yrði ekki séð að skólinn hefði í ljósi atvika máls kannað hvort unnt væri að beita vægari úrræðum í málinu. Þegar tekin væri ákvörðun um brottvísun barns úr framhaldsskóla, sem væri ótvírætt íþyngjandi ákvörðun, þyrfti í samræmi við meðalhófsregluna að gæta þess að eðlilegt samræmi væri milli þeirrar hegðunar sem um ræddi annars vegar og þeirra úrræða sem gripið væri til vegna hennar hins vegar. Ekki

yrði séð að það mat sem meðalhófsreglan áskilur hefði farið fram, þ.e. hvernig sjónarmið í þessu máli horfðu við og þeirra hagsmuna sem vógust á í málinu; annars vegar tillit til annarra nemanda og hins vegar takmarkanir á rétti umrædds nemanda til menntunar og þær neikvæðu afleiðingar sem brottvísun úr skóla getur haft í för með sér.

3.2.4 Almennt hæfi starfsmanna stjórnýslunnar

Hæfisreglur stjórnýsluréttarins lúta bæði að sérstöku hæfi starfsmanna stjórnýslunnar til að fjalla um einstök mál og því sem nefnt hefur verið almennt neikvætt hæfi. Á árinu lauk ég umfjöllun um kvörtun frá Landssambandi veiðifélaga sem laut m.a. að aðkomu dýralæknis fisksjúkdóma en landssambandið taldi hann vanhæfan til að koma að tilteknu máli.

Í skýringum stjórnvalda í tilefni af athugun minni kom m.a. fram að starfsmaður Matvælastofnunar, dýralæknir fisksjúkdóma, ávísaði og seldi bóluefni til fiskeldisfyrirtækja, þæði þóknun í formi þjónustugjalds og bæri fjárhagslega áhættu af þeim viðskiptum. Hins vegar afhenti hann ekki bóluefni til fiskeldisfyrirtækja sem kæmu með beinum hætti að rekstri eða tilteknum leyfisumsóknum. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 29. mars 2017, og var sá hluti bréfsins sem laut að hugsanlegu vanhæfi starfsmannsins birtur á heimasíðu embættisins, sbr. frétt frá 3. apríl 2017.

Í bréfinu benti ég m.a. á að svar ráðuneytisins hefði ekki falið í sér stjórnvaldsákvörðun í máli sem landssambandið ætti aðild að. Með hliðsjón af aðkomu og hugsanlegum hagsmunum umrædds starfsmanns væru ekki forsendur til að fullyrða að aðkoma hans hefði farið í bága við hæfisreglur stjórnýsluréttar. Framangreind kvörtun og skýringar stjórnvalda af því tilefni urðu mér aftur á móti tilefni til að rita sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf þar sem ég kom á framfæri tilteknum ábendingum í tengslum við störf dýralækna fisksjúkdóma hjá Matvælastofnun, einkum er varðar reglur um almennt neikvætt hæfi til að gegna umræddum störfum. Var það gert með það fyrir augum að ráðuneytið hugaði í framtíðarstörfum sínum að sjónarmiðum um hæfisreglur stjórnýsluréttar þegar kæmi að hlutverki og störfum dýralækna fisksjúkdóma fyrir stjórnvöld annars vegar og fjárhagslegum hagsmunum þeirra sem söluaðila hins vegar og þá jafnframt hvort tilefni væri til að bregðast við þessari stöðu. Ég óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið veitti mér upplýsingar um hver viðbrögð þess yrðu við ábendingunum með það fyrir augum að ég gæti tekið afstöðu til þess hvort tilefni væri til að taka þetta atriði til frekari athugunar að eigin frumkvæði. Í svarbréfi ráðuneytisins af þessu tilefni kom fram að ráðuneytið lýsti sig reiðubúið að fara yfir lög og reglur um dýralækna og varnir gegn fisksjúkdómum með það að markmiði að tryggja yrði að hlutverk Matvælastofnunar og starfsmanna hennar yrði skýrt og að ekki kæmi til þess að efast væri um hæfisskilyrði.

3.2.5 Svör við erindum borgaranna

Tvíþætt hlutverk sveitarstjórnarmanna

Ég hef í fyrri skýrslum talið tilefni til að minna á þá óskráðu meginreglu stjórnýsluréttar sem nefnd hefur verið svarreglan. Í henni felst að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi rétt á að fá skriflegt svar nema erindið beri með sér að svara sé ekki vænst. Að baki reglunni búa m.a. þau rök að borgarinn eigi ekki að búa við óvissu um hvort erindi hafi borist eða hvort stjórnvald hyggist bregðast við því, sjá nánari umfjöllun um regluna á bls. 20 í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014.

Astæða þess að ég tel tilefni til að áréttu þessi sjónarmið er að umboðsmanni barst kvörtun á árinu yfir því að tiltekið sveitarfélag hefði ekki svarað erindi borgara þar sem hann óskaði eftir tilteknum upplýsingum um málefni sveitarfélagsins. Í gögnum málsins kom fram að erindinu hefði ekki verið svarað af hálfu sveitarfélagsins þar sem það hafði

verið sent með tölvupósti á sveitarstjórnarmenn en ekki á sveitarfélagið sjálft. Jafnframt kom fram að sveitarstjórinn hefði talið að honum hefði verið sent afrit af bréfinu til fróðleiks en ekki fyrir hönd sveitarfélagsins. Því hefði verið litið svo á að erindið hefði ekki verið sent sveitarfélaginu sem stofnun og það því ekki skráð í skjalakerfi þess. Þá hefði erindið ekki verið lagt fram á vettvangi (í sveitarstjórn eða nefndum) þess til kynningar eða umfjöllunar.

Málinu lauk með bréfi setts umboðsmanns en sveitarfélaginu var send ábending þar sem kom fram að við mat á því hvort sveitarstjórnarmanni bæri að svara skriflegu erindi sem væri beint til hans, yrði að líta til þess hvort erindinu væri beint til hans vegna stjórnssýslu sem hann bæri ábyrgð á, s.s. úrlausnar tiltekins stjórnssýslumáls, eða hvort það lyti að störfum hans sem stjórnámálmanns. Léki vafi á því hvort erindi sem bærisk sveitarstjórn væri beint til sveitarstjórnarmanna sem nefndarmanna í stjórnssýslunefnd eða væri ætlað að höfða til þeirra sem kjörinna fulltrúa vegna pólitískrar ábyrgðar þeirra bæri að afla nánari upplýsinga um það frá sendanda svo hægt væri að leggja málið í réttan stjórnssýslulegan farveg. Þá bendi ég jafnframt á að miklu máli skiptir að tekin sé ákvörðun um hvort slík erindi tilheyri tilteknu stjórnssýslumáli vegna þeirra mismunandi reglna sem gilda um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum eftir því hvort um er að ræða persónuleg erindi til sveitarstjórnarmanna sem stjórnámálanna eða gögn sem teljast hluti af stjórnssýslumáli.

Skylda stjórnvalda til að svara er óháð stöðu þess sem ber upp erindi

Þessu tengdu má jafnframt nefna að skylda stjórnvalda til að svara erindum er óháð því hver staða viðkomandi er í tilteknu máli, til að mynda hvort viðkomandi teljist aðili máls eða ekki. Það er síðan annað mál að ef viðkomandi telst aðili máls þá getur það haft áhrif á efni svara stjórnvaldsins og hvaða upplýsingar eru veittar, svo sem með tilliti til aðgangs að gögnum. Á slík sjónarmið reyndi á árinu í máli nr. 9225/2017 sem laut að viðbrögðum Heilbrigðiseftirlits Vesturlands við athugasemdum borgara vegna hreinlætismála í búsetuþjónustu fatlaðs fólks í sveitarfélagi. Þar minnti ég á mikilvægi þess að sá sem kæmi ábendingu á framfæri við eftirlitsstjórnvald fengi upplýsingar um hvort ábending hans hefði komist til skila. Hvað lægi fyrir um framhald málsins gæti skipt viðkomandi máli, m.a. með tilliti til þess hvort hann teldi þörf á að fylgja ábendingunni frekar eftir og koma henni á framfæri við aðra aðila. Þessi sjónarmið ættu að mínu áliti m.a. við þegar um væri að ræða málefni fatlaðra einstaklinga þegar aðstandendur eða aðrir teldu tilefni til að koma á framfæri ábendingum um aðbúnað þeirra og réttindi enda ættu einstaklingar í þeim hópi ekki alltaf hægt um vik að gæta réttinda sinna.

3.3 Siðareglur í stjórnssýslunni

Hlutverk umboðsmanns er meðal annars að hafa í umboði Alþingis eftirlit með því að stjórnssýsla ríkis og sveitarfélaga fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ekki hefur reynt mikið á þetta eftirlit umboðsmanns hingað til en mér barst ábending frá formanni þingflokks Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs um meint brot fyrirverandi fjármála- og efnahagsráðherra á siðareglum ráðherra með bréfi 9. janúar 2017 og lauk athugun minni á henni 16. janúar 2017.

Ábendingin laut að því að ráðherrann hefði með því að draga það að birta skýrslu um eignir Íslendinga á aflandssvæðum og tekjutap hins opinbera brotið gegn c-lið 6. gr. siðareglna ráðherra þar sem um hafi verið að ræða upplýsingar sem vörðuðu almannahag. Í bréfi til þingflokksformannsins gerði ég grein fyrir því að í ljósi þess að ráðherrann fyrirverandi hafði í Kastljósi RÚV 11. janúar 2017 lýst því að hann teldi að það hefði verið mistök af sinni hálfu að birta ekki skýrsluna mun fyrir og þá áður en gengið var til alþingiskosninga í október sl. væri ekki tilefni til þess að taka ábendinguna til frekari

athugunar á grundvelli hennar. Ég vitnaði jafnframt til orða ráðherrans um hvernig birting skýrslunnar hefði getað og geti rennt traustari stoðum undir umræðu um þau mál sem hún fjallaði um og tók fram að ég teldi að þau, efni skýrslunnar og að hverju hefði verið stefnt með samantekt hennar væru til marks um að ekki væri ágreiningur um að þær upplýsingar sem kæmu fram í skýrslunni vörðuðu almannahag.

3.4 Áminningar í starfsmannamálum

Í umræðu um starfsmannamál í stjórnarsýslunni hefur borið á því viðhorfi að það sé íþyngjandi að þurfa að fara í gegnum áminningarferli í þeim tilvikum þegar slík áminning er að lögum skilyrði þess að til greina geti komið að segja upp starfsmanni hjá hinu opinbera og einfalda þurfi reglur um málsmeðferð við uppsögn þeirra. Eru þá gjarnan hafðar uppi fullyrðingar um að allt sé þetta einfaldara á almennum vinnumarkaði. En er þetta reyndin? Hæstiréttur hefur í dómum vegna uppsagna á almennum vinnumarkaði vísað til þess að á atvinnurekanda hvíli samkvæmt vinnurétti „sú skylda að tilkynna launþega með sannanlegum hætti að láti hann ekki af tiltekinni háttsemi í starfi geti það valdið brottrekstri úr því“, sbr. dóm Hæstaréttar frá 24. nóvember 2016 í máli nr. 75/2016. Sjá einnig t.d. dóm réttarins frá 20. desember 2011 í máli nr. 236/2011. Hæstiréttur vísar í dómum sínum til þess að skyldan til að áminna starfsmann og veita honum tækifæri til þess að breyta hegðan sinni og athöfnum sé í samræmi við hinn almenna vinnurétt. Það verður því ekki séð að tilefni sé til þess að draga þá ályktun að munur sé á milli hins opinbera vinnumarkaðar og hins almenna að þessu leyti nema undantekningar séu þar gerðar frá í lögum. Þær sérstöku reglur sem koma fram í lögum og kjarasamningum opinberra starfsmanna um áminningu sem undanfara uppsagnar lúta ekki síst að því að tryggja sönnun um að áminning hafi farið fram og hvers efnis hún hafi verið. Af dómum um slík mál frá almenna vinnumarkaðnum má einmitt ráða að ágreiningur og tilefni bótaskyldu er einmitt að atvinnurekanda hefur ekki tekist að sýna fram á að hann hafi með sannanlegum hætti áminnt starfsmanninn áður en til uppsagnar kemur. Hér er líka ástæða til að minna á að reglur um þessi mál á opinberum vinnumarkaði eru einnig settar til þess að tryggja að ákveðið samræmi sé og réttaröryggi við framkvæmd þessara mála gagnvart opinberum starfsmönnum af hálfu þeirra forstöðumanna sem fara með valdheimildir gagnvart starfsmönnum, og þá í umboði okkar borgaranna.

Ég minni í þessu sambandi á að ákvörðun um að segja starfsmanni upp á grundvelli 43. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Gerðar eru misjafnar kröfur til undirbúnings uppsagnar ríkisstarfsmanns eftir því hvaða ástæður liggja henni til grundvallar, sbr. 44. gr. laganna. Ef slík ákvörðun á rætur að rekja til framgöngu starfsmannsins hvílir almennt sú skylda á forstöðumanni að veita starfsmanninum áminningu og gefa honum með því kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp. Í þeim tilvikum verður að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en ákvörðun er tekin í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Eigi uppsögn hins vegar ekki rætur að rekja til slíkra atvika er ekki áskilið að viðkomandi starfsmanni hafi verið veitt áminning áður en honum er sagt upp. Auk þess er í slíkum tilvikum óskilt að gefa starfsmanninum kost á að því að tjá sig um ástæður ákvörðunarinnar. Á þetta m.a. við þegar starfsmönnum er fækkað vegna sparnaðaraðgerða, hagræðingar og skipulagsbreytinga í rekstri stofnunar. Mat á því hvort og þá hvaða skipulagsbreytinga er þörf þegar fyrir liggur að gera á breytingar á verkefnum stjórnvalds er almennt í höndum viðkomandi stjórnvalds og sætir ekki öðrum takmörkunum en þeim að aðgerðir sem gripið er til verða að vera í samræmi við gildandi lög og óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins, sbr. dóm Hæstaréttar frá 10. maí 2007 í máli nr. 647/2006 og frá 23. október 2014 í máli nr. 172/2014.

Á árinu leitaði einstaklingur til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Landspítalans um að synja beiðni hennar um endurskoðun á ákvörðun um að veita henni áminningu í starfi sem hjúkrunarfræðingur, sbr. mál nr. 8820/2016. Í málinu hafði framkvæmdastjóri sviðs innan Landspítalans lýst þeirri afstöðu spítalans í bréfi til hjúkrunarfræðingsins að ekki lægi fyrir hvaða hagsmuni hún hefði af afturköllun áminningarinnar þar sem ráðningarsambandi hennar og spítalans væri lokið. Í þessu tilviki hafði spítalinn áminnt heilbrigðisstarfsmann vegna atvika sem urðu í starfi viðkomandi og gert ráðstafanir til þess að ljúka ráðningarsamningi hans. Í álitinu tók ég fram að tilvist slíkrar áminningar kynni því að hafa veruleg áhrif á möguleika viðkomandi einstaklings til að sækjast eftir öðrum störfum innan heilbrigðiskerfisins og faglega stöðu viðkomandi. Hlutaðeigandi starfsmaður gæti því haft verulega og brýna hagsmuni af því að fá leyst úr kröfu sinni um endurskoðun áminningar sem veitt væri á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð stjórnvalda í kafla III.8.1.

3.5 Frumkvæðiseftirlit með sveitarfélögum

Með nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 voru gerðar ákveðnar breytingar á eftirliti ráðherra og ráðuneytis sveitarstjórnarmála með því að sveitarfélögin gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Samhliða því sem kæruehimild vegna ákvarðana í stjórnsýslu sveitarfélaga var þrengd og takmarkast nú við ákvarðanir um rétt og skyldu manna eða svonefndar stjórnvaldsákvarðanir var möguleiki ráðuneytisins til frumkvæðiseftirlits með stjórnsýslu sveitarfélaga efldur. Þannig sagði m.a. í athugasemdum við frumvarp til hinna nýju sveitarstjórnarlaga:

„Almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga hefur sögulega verið veikt. Mikilvægt er að hugað sé að styrkingu þess og eflingu. Mikilvægt er einnig að tryggja að eftirlitið sé samþætt þeirri starfsemi sem að öðru leyti fer fram í ráðuneyti sveitarstjórnarmála, m.a. í því skyni að sú þekking sem því fylgir að fást við einstök atriði sem varða framkvæmd sveitarstjórnarmálefna skili sér inn í ráðuneytið við þá stefnumótun um málefni sveitarfélaganna sem þar fer fram á hverjum tíma.“ (Alþt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1250.)

Þrátt fyrir þessar breytingar hafði það vakið athygli mína að samkvæmt þeim kvörtunum og ábendingum sem mér höfðu borist virtist almennt mikið þurfa að koma til þannig að ráðuneyti sveitarstjórnarmála teldi tilefni til að virkja það frumkvæðiseftirlit með sveitarfélögum sem því er ætlað samkvæmt lögum. Þótt vissulega hafi mátt ætla að ráðuneytið teldi sig þurfa einhver tíma til þess að móta nýtt verklag í þessum málum hafði ég ekki merkt verulegar breytingar í þessum efnum þegar kom fram á árin 2016 og 2017. Það vakti líka athygli mína að í bréfum ráðuneytisins til þeirra sem höfðu sent því erindi, þar sem gerðar voru athugasemdir við starfshætti sveitarfélaga og beiðnir um frumkvæðisathugunar, voru svör ráðuneytisins um að það teldi ekki tilefni til frumkvæðisathugunar vegna viðkomandi máls almennt án sérstakra skýringa á ástæðum þess eða efnislegrar umfjöllunar um þau atriði sem gerðar voru athugasemdir við.

Mér barst kvörtun á árinu sem varð mér tilefni til að huga nánar að almennt framkvæmd eftirlits með stjórnsýslu sveitarfélaga og svörum ráðuneytisins við slíkum erindum. Í umræddu máli hafði innanríkisráðuneytið ekki talið tilefni til frumkvæðisathugunar á stjórnsýslu sveitarfélags á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Svör ráðuneytisins í tilefni af fyrirspurn minni um málið urðu mér hins vegar tilefni til að koma á framfæri við ráðuneytið tiltekinni ábendingu um verklag þess vegna slíkra frumkvæðismála. Ég benti þar m.a. á að rétt eins og í þessu máli hefði það á síðustu misserum vakið athygli mína, í þeim málum sem hafa komið inn á mitt borð, að almennt virtist mikið þurfa

að koma til þannig að ráðuneyti sveitarstjórnarmála teldi tilefni til að virkja það frumkvæðiseftirlit með sveitarfélögunum sem því væri ætlað samkvæmt lögum. Ég hefði haft skilning á því að það gæti tekið nokkurn tíma að móta nýjar áherslur í þessu eftirliti og ég hefði því að undanförunu fyrst og fremst staðnæmst við það hvernig ráðuneytið skýrði það fyrir þeim sem til þess leituðu af þessu tilefni ef það teldi ábendingu eða erindi ekki gefa tilefni til þess að taka mál til skoðunar á þessum grundvelli. Ég hefði þá annars vegar haft í huga að slíkar skýringar gætu verið mikilvægar gagnvart þeim sem hefðu leitað til ráðuneytisins, m.a. við mat á því hvort þeir teldu tilefni til þess að leita annað með erindi sitt eða bregðast við að öðru leyti. Hins vegar benti ég á að úrlausn ráðuneytisins um slíkt erindi og þá að undangengnu mati á efni þess gæti líka verið leiðbeinandi fyrir aðra og í öðrum málum. Ég tók jafnframt fram að hér þyrfti líka að hafa í huga að sveitarfélögin væru mörg og eftirlit ráðuneytisins og niðurstöður þess gætu skipt máli um samræmingu í störfum þeirra með tilliti til lágmarksréttinda borganna sem og stöðu fulltrúa í sveitarstjórnnum.

Af þessu tilefni upplýsti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mig í kjölfarið um að það hyggðist yfirfara þær verklagsreglur sem fylgt hefði verið af hálfu innanríkisráðuneytisins við meðferð frumkvæðismála samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga og gefa að því loknu út nýjar og endurskoðaðar verklagsreglur ráðuneytisins á þessu sviði. Í október 2017 upplýsti ráðuneytið mig um að þessari endurskoðun væri lokið og nýjar verklagsreglur ráðuneytisins um framtíðarskipulag á meðferð slíkra mála hefðu verið gefnar út. Í hinum nýju verklagsreglum væri lögð áhersla á virkt stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins, kveðið á um þau viðmið sem horfa skyldi til við mat á því hvenær hefja skyldi frumkvæðismál og lögð væri áhersla á að niðurstöður ráðuneytisins væru vel rökstuddar. Þá væri einnig kveðið á um það að birta skyldi niðurstöðu í a.m.k. þremur slíkum málum á hverju ári. Allt miðaði þetta að því að standa vörð um réttaröryggi íbúa sveitarfélaganna, stuðla að samræmdri stjórnsýslufrumkvæmd og draga úr réttaróvissu á þessu sviði.

3.6 Sameiginleg ábyrgð stjórnvalda í stjórnsýslukerfinu

Frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er falið að hafa með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 85/1997 er mikilvægt að fyrir liggja með skýrum hætti hvernig aðkomu stjórnsýslunnar að málefnum borgaranna sé háttáð, þ.m.t. hvaða stjórnvöld fari með stjórnsýslu á viðkomandi málefnasviði, hvert sé hlutverk þeirra hvers um sig og þar með hvernig þeim ber eftir atvikum að bregðast við umleitunum borgaranna. Í því sambandi er ekki aðeins nauðsynlegt að það liggja fyrir með skýrum hætti gagnvart borgurinum heldur þarf jafnframt að vera skýrt gagnvart stjórnvöldum sjálfum hvernig verkaskiptingu og samvinnu þeirra við önnur stjórnvöld og eftir atvikum aðila utan stjórnsýslukerfisins skuli vera háttáð. Í því sambandi minni ég á að íslensk stjórnskipan byggist m.a. á því sjónarmiði að stjórnvöld myndi í sameiningu stjórnsýslukerfi sem ætlað er að starfa saman að opinberum verkefnum og í samræmi við þá verkaskiptingu sem löggjafinn hefur ákveðið. Í samræmi við það ber stjórnvöldum m.a. að leiðbeina borgurinum um hvert þeir geti leitað með erindi sín og eftir atvikum að framsenda erindi sem þeim berast ef þau heyra undir starfssvið annars stjórnvalds. Ég legg áherslu á að það er sameiginleg ábyrgð stjórnvalda að sjá til þess að erindi borgaranna hljóti lögmælt meðferð og afgreiðslu hjá því stjórnvaldi sem bært er til að fjalla um þau ef því er til að dreifa.

A þetta reyndi í forathugunarmáli sem ég lauk á árinu en tildrög þess voru kvartanir og ábendingar yfir samskiptum einstaklinga og lögaðila við Fjármálaeftirlitið og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Þær vöktu m.a. upp álitafni um hlutverk Fjármálaeftirlitsins við meðferð og afgreiðslu kvartana og stöðu úrskurðarnefndarinnar, m.a. með tilliti til starfssviðs umboðsmanns Alþingis. Ég benti í því sambandi á að staða nefndarinnar réði því m.a. hvort og þá að hvaða marki henni bæri að fylgja reglum stjórnsýsluréttarins almennt í störfum sínum og við meðferð og

afgreiðslu einstakra mála og hvort hún félli undir starfssvið umboðsmanns. Þá hefði hún einnig þýðingu fyrir samskipti nefndarinnar við stjórnvöld, þ.m.t. Fjármálaeftirlitið og Neytendastofu, en á stjórnvöldum hvíldi m.a. skylda til að framsenda sín á milli erindi sem þeim bærust ef þau féllu undir starfssvið annars stjórnvalds. Stjórnvöldum væri hins vegar ekki rétt að framsenda erindi sem þeim bærust til aðila sem stæði utan við stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og hefði ekki verið falið að fara með opinbert vald, sbr. til hliðsjónar álit mitt frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015.

Sambærileg álitæfni hafa áður komið til skoðunar hjá mér, m.a. í tengslum við skyldur sveitarfélaga, sem bera ábyrgð á málaflokkum eins og skólamálum og félagsþjónustu, og víðeigandi ráðuneyta. Í slíkum málum virðast borgararnir í einhverjum tilvikum eiga í erfiðleikum með að fá skýr svör frá stjórnvöldum um hver fari með umsjónar- og eftirlits-hlutverk á landsvísu, t.d. ef ágreiningur er til staðar um skólamál og þá hvort málið heyri undir ráðuneyti sveitarstjórnarmála eða ráðuneyti menntamála. Mikilvægt er að þau ráðuneyti sem í hlut eiga greiði í slíkum málum fyrir því að borgurunum sé leiðbeint um hvert þeir eigi að leita með viðkomandi álitamál og að erindum þess sé komið til réttar yfirvalda innan stjórnkerfisins. Þegar reynir á eftirlit sem kann að heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti er ekki síður mikilvægt að þau hafi með sér samráð og samvinnu um að koma málum borgaranna í réttan farveg innan þess ramma sem lög setja.

3.7 Umboðsmaður tekur við OPCAT-eftirliti

Með þingsályktun 19. desember 2015 fól Alþingi ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT), sem samþykkt var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og undirrituð af Íslands hönd 23. september 2003, ásamt því að hefja án tafar undirbúning hennar hér á landi. Í bókuninni er kveðið á um tvíþætt eftirlit. Annars vegar eftirlit á vegum alþjóð-legrar nefndar sem heimsækir ríki sem fullgilt hafa bókunina og hins vegar eftirlit sem komið er á fót innan hvers aðildarríkis samkvæmt fyrirmælum bókunarinnar. Forsætis-nefnd Alþingis hefur, að tillögu dómsmálaráðuneytisins og með aðkomu velferðarráðuneytisins, fallist á að umboðsmaður Alþings annist eftirlit á grundvelli hennar hér á landi. Alþingi fylgir hér fordæmi hinna Norðurlandanna og margra annarra landa í Evrópu þar sem umboðsmönnum þjóðþinganna hefur verið falið að fara með OPCAT-eftirlitið.

Með frelsissviptingu í áðurnefndri bókun er 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 frelsissvipt-inguna átölulausa. Umboðsmaður hefur í dag fullnægjandi lagaheimildir til eftirlits með stofnunum ríkis og sveitarfélaga þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja en auka þarf við lagaheimildir hans til þess að eftirlitið geti tekið til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Einnig þarf við þessar lagabreytingarnar að taka mið af því að gert er ráð fyrir að niðurstaða umboðsmanns við eftirlitið kann að beinast að öðrum þáttum en þeim sem afmarkaðir eru í gildandi lögum, þ.e. hvort brotið sé í bága við lög, vandaða stjórnsýsluhætti eða siðareglur. Er hér átt við atriði eins og aðbúnað eða meðferð þeirra sem dvelja á umræddum stofnunum eða heimilum í ljósi sjónarmiða um mannúð (mannsæmandi aðbúnað) eða mannvirðingu. Í júní 2018 var lagt fram til kynningar frumvarp á Alþingi til breytinga á lögum vegna eftirlitsins en þar var einnig lagt til að sett yrði almennt ákvæði í lög um umboðsmann Alþingis um vernd þeirra sem greina umboðsmanni frá brotum eða því sem misfarist hefur í stjórnsýslunni, þar með talið í starfsemi stofnana eða heimila sem falla undir OPCAT-eftirlitið. Umboðsmaður mun strax haustið 2018 hefja eftirlit með opinberum stofnunum, eins og t.d. fangelsum,

í samræmi við þetta nýja verkefni. Þess skal getið að samhliða þessu sérhæfða eftirliti á grundvelli hinnar valfrjálsu bókunar mun umboðsmaður áfram fjalla um kvartanir vegna starfsemi þeirra opinberu stofnana sem falla undir það og taka önnur atriði til athugunar að eigin frumkvæði eftir því sem tilefni verða til.

4 Frumkvæðismál

4.1 Inngangur

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997 getur umboðsmaður ákveðið að taka mál til meðferðar að eigin frumkvæði. Frumkvæðismál er því aðeins skráð að umboðsmaður hafi tekið ákvörðun á grundvelli 5. gr. að taka málefni til formlegrar athugunar. Til undirbúnings því hvort slík ákvörðun verður tekin kann umboðsmaður að fara þá leið að óska eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum og gera þannig forathugun á málinu. Slík mál eru þá ekki skráð formlega sem frumkvæðismál heldur kallast þau forathugunarmál. Það fer síðan eftir svörum stjórnvaldsins hvort málinu er lokið í kjölfarið eða það tekið til formlegrar athugunar. Þessar fyrirspurnir hafa jafnframt haft þann tilgang að koma upplýsingum á framfæri við stjórnvöld þannig að þau geti sjálf brugðist við og eftir atvikum gert úrbætur án frekari aðkomu umboðsmanns.

Frumkvæðiseftirlit á þessum grundvelli er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Ég minni á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu“. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.) Við athugun umboðsmanns á kvörtunum koma af og til fram atriði sem hann getur ekki fjallað um á þeim grundvelli, einkum vegna þess að þær uppfylla ekki skilyrði laga nr. 85/1997 fyrir því að kvörtun verði tekin til meðferðar. Þegar umboðsmaður telur engu að síður tilefni til að taka slíkt mál til skoðunar getur hann gert það á grundvelli 5. gr. laganna.

Eins og fram kemur í skýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 29, samþykkti Alþingi við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2017 að auka við fjárveitingar til umboðsmanns þannig að hann geti betur sinnt þessum þætti í starfsemi sinni. Það var m.a. gert með því að stofna til sérstakrar starfseiningar sem tók til starfa 1. mars 2017. Starfseiningunni er stýrt af lögfræðum forstöðumanni en gert er ráð fyrir að innan hennar starfi bæði lögfræðingar og aðrir sérfræðingar á þeim sviðum sem frumkvæðisathuganir umboðsmanns beinast að. Á árinu 2017 starfaði einn lögfræðingur auk forstöðumanns innan starfseiningarinnar. Nú er því unnt að sinna betur þessu hlutverki sem umboðsmanni er fengið með lögum. Umboðsmaður er betur í stakk búinn til að bregðast við kerfislægum vanda sem hann kann að verða var við, ýmist við meðferð kvartana eða eftir ábendingum sem honum berast. Þá veita frumkvæðismálin og forathuganir sem gerðar eru til undirbúnings þeim betur en áður færi á að vekja athygli á litlum atriðum sem betur mættu fara hjá stjórnvöldum jafnóðum og þeirra er vart. Slíkt leiðir vonandi til úrbóta í stjórnsýslunni. Innan starfseiningar frumkvæðismála verður jafnframt sinnt sérstaklega eftirliti með þjónustu þar sem vistaðir eru einstaklingar sem búa við skert frelsi, sjá nánari umfjöllun um OPCAT-eftirlit umboðsmanns í kafla 1.3.7.

4.2 Frumkvæðis- og forathugunarmál sem hófust á árinu 2017

Á árinu 2017 tók ég eitt mál til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði en því var lokið með bréfi í október sama ár. Í málinu tók ég kæruehimildir á sviði skattamála til athugunar og er því nánar lýst hér í næsta kafla.

Í þremur tilvikum var aftur á móti óskað eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka tiltekið málefni til athugunar að eigin frumkvæði. Fyrirspurnirnar beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Verklagi hjá embættum lögreglustjóra þegar menn sem eru vistaðir í fanga-geymslum embættanna eru taldir í sjálfsvígshættu. (F0071-15.6.2017)
2. Breytingum á lögheimilisskráningu hjá Þjóðskrá þegar það er ekki að frumkvæði aðila sjálfs. (F0072-26.9.2017)
3. Skólavist fatlaðra barna í framhaldsskóla og þá hvernig almennt sé staðið að mati ráðuneytisins á árlegri þörf á lausum plássum fyrir nemendur með sérþarfir. Sérstaklega var óskað eftir upplýsingum um mál tveggja drengja og aðkomu ráðuneytisins að því. (F0073-26.9.2017)

4.3 Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2017 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Eins og árin á undan ákvað ég, í ljósi málastöðu og mannafla, að forgangsraða verkefnum embættisins og nýta fjárveitingar til að sinna afgreiðslu á kvörtunum borgaranna eins fljótt og auðið var. Af því leiðir að ekki var unnt að ljúka frumkvæðisathugunum í eins miklum mæli og vilji minn hefur staðið til. Á það sérstaklega við um frumkvæðismál sem stofnað var til fyrir árið 2016 en frágangur þeirra hefur verið undirbúinn miðað við að ljúka þeim á árinu 2018. Ég lauk fjórum frumkvæðisathugunum á árinu. Þær athugunar lutu að eftirfarandi atriðum:

1. **Birting ákvörðunar setts umhverfisráðherra í Stjórnartíðindum á breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur, mál nr. 7896/2014**

Athugun mín beindist að því hvort sú afstaða stjórnvalda að ekki hefði verið þörf á að birta ákvörðun setts umhverfisráðherra á breytingum á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur frá 1. mars 2013 í B-deild Stjórnartíðinda hefði verið í samræmi við lög. Ég lauk málinu með álitni. Nánari grein er gerð fyrir niðurstöðum mínum og viðbrögðum stjórnvalda í kafla III.13.1.

2. **Samningar og yfirlýsingar ráðherra um fjárhagslegan stuðning, mál nr. 5105/2007**

Tilefni þessa máls voru upplýsingar sem fram komu um að fjármálaráðherra og landbúnaðarráðherra hefðu undirritað tiltekna viljayfirlýsingu fyrir hönd ríkisstjórnarinnar um fjárhagslegan stuðning við uppbyggingu ákveðinna mannvirkja og aðstöðu. Þessar upplýsingar urðu mér tilefni til athugunar á heimildum ráðherra til að veita yfirlýsingar eða undirrita samninga um fjárhagslega stuðning án þess að fyrir lægi afstaða Alþingis til hlutaðeigandi máls í ljósi krafna um lagaheimild til athafna stjórnvalda og jafnræðis borgaranna. Jafnframt vakti þetta upp spurningar um hvaða þýðingu slíkir gerningar kynnu að hafa gagnvart viðsemjendum, m.a. í ljósi sjónarmiða um réttmætar væntingar og afstöðu Hæstaréttar Íslands til skuldbindingargildis samninga sem ráðherrar hefðu gert þegar fjárheimild Alþingis fengist ekki. Þannig voru þessar athafnir með vissum hætti fallnar til að vekja væntingar hjá viðkomandi aðilum um fjármuni til ákveðinna verkefna og framkvæmda, stundum samhliða framlögum frá öðrum. Í sumum tilvikum var að finna í samningunum kvaðir gagnvart viðsemjendum, m.a. um nýtingu fasteigna og fjármuna, og því gat reynt á hvernig færi um efndir vegna þeirra og heimildir ríkisins til að fylgja þeim eftir.

Með samþykkt nýrra laga um opinber fjármál nr. 123/2015 hafa orðið breytingar á lagareglum um þessi mál og þar með þeim grundvelli sem athugunin beindist að. Í því ljósi lauk ég athugun minni með bréfi, dags. 11. maí 2017. Ég taldi þó ástæðu til að koma þeirri ábendingu á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að við framkvæmd hinna nýju lagaákvæða um heimildir til samninga og um styrki verði hugað að þeim álitafnum sem urðu tilefni frumkvæðismálsins og þá út frá sjónarmiðum um stöðu viðsemjenda ríkisins að því er varðar væntingar þeirra og lagagrundvöll þeirra kvaða sem fram koma í samningum og þá um efni og efndir þeirra.

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

Upplýsingar um plássleysi í fangelsum og vistun fanga á lögreglustöðvum urðu mér tilefni til að hefja almenna athugun á vistun gæsluvarðhalds- og afplánunarfanga. Upplýsingarnar bentu til þess að fangar kynnu eftir atvikum að hafa verið vistaðir lengur en lög gera almennt ráð fyrir í fangageymslum lögreglu og þá hugsanlega í andstöðu við mannréttindareglur og alþjóðleg viðmið, þ.m.t. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Þær upplýsingar sem ég aflaði frá innanríkisráðuneytinu á árinu 2011 af þessu tilefni tóku ekki af allan vafa um það. Ég taldi því rétt að fylgjast áfram með þróun þessara mála og þeim áformum sem þá voru uppi um byggingu nýs fangelsis á Hólmsheiði. Það er skilningur minn á þeim upplýsingum sem komu fram á fundi mínum með fulltrúum Fangelsismálastofnunar að með tilkomu nýs fangelsis hefðu orðið breytingar á því ástandi sem fyrir hendi var þegar ég hóf athugun mína á málinu m.a. að því leyti að vistun fanga á lögreglustöðvum, og þá umfram það sem heimilað er samkvæmt ákvæðum 3. og 4. mgr. 17. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, myndi heyra sögunni til. Tölulegar upplýsingar sem ég fékk afhentar frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu báru jafnframt með sér að vistunardögum gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum þess embættis hefði fækkað töluvert frá því að ég hóf athugun mína. Að virtum þessum upplýsingum taldi ég ekki tilefni til að halda áfram athugun minni á þessu máli og lauk henni með bréfi, dags. 31. maí 2017. Ég taldi þó rétt að koma tilteknum ábendingum á framfæri við dómsmálaráðuneytið og Fangelsismálastofnun en tók fram að ég myndi áfram fylgjast almennt með því hvernig vistun fanga á lögreglustöðvum væri háttað. Nánar er gerð grein fyrir málinu og ábendingum mínum til stjórnvalda í kafla III.4.1.

4. Kæruleiðir á sviði skattamála, mál nr. 9397/2017

Mér bárust á árinu nokkrar kvartanir og ábendingar þar sem reyndi á þá afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ákvörðun ríkisskattstjóra um að hafna fram kominni beiðni skattaðila um breytingu á ákvörðun um skattstofn eða skattálagningu, sbr. 2. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sætti hvorki kæru til ráðuneytisins né til yfirskattanefndar. Fyrr á árinu hafði ég lokið álitinu mínu vegna máls nr. 9174/2017 og fjallað um þá afstöðu ráðuneytisins að ekki væri unnt að kæra úrskurði ríkisskattstjóra um skattlega heimilisfesti og skattskyldu innan stjórnkerfisins þar sem unnt væri að skjóta slíkum úrskuðum til dómstóla. Athugunin laut að því hvort þarna væri um að ræða meinbugi á lögum og framkvæmd þessara mála að þessu leyti af hálfu stjórnvalda. Við meðferð málsins kom fram af hálfu ráðuneytisins að með vísan til sjónarmiða og spurninga umboðsmanns og nýlegs álits hans í máli nr. 9174/2017 vildi það upplýsa um að ráðuneytið fyrirhygði að leggja fram frumvarp á haustþingi 2017 þar sem lagðar yrðu til breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að úrskurðir ríkisskattstjóra um skattalega heimilisfesti yrðu kæránlegir til yfirskattanefndar. Þá myndi ráðuneytið setja á laggirnar sérstakan starfshóp sem gert

yrði að taka til skoðunar kæruheimildir gjaldenda samkvæmt 2. og 3. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 með hagsmuni borgaranna að leiðarljósi. Í ljósi þessara viðbragða ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að halda athugun minni á málinu áfram en tók fram að ég myndi fylgjast með fyrirhuguðum áformum þess.

Fyrirgreint frumvarp til breytinga á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, var samþykkt á Alþingi 29. desember 2017. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 2. júlí 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ekki hafi verið stofnaður sérstakur starfshópur um málið en ráðuneytið hafi fundað með fulltrúum ríkisskattstjóra þar sem fram hafi komið að málið sé umfangsmikið og margþætt. Frekari vinna hafi ekki átt sér stað m.a. vegna stjórnarskipta haustið 2017 og forgangsröðunar verkefna innan ráðuneytisins.

4.4 Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2017 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Eins og áður hefur komið fram hef ég undanfarin ár í ýmsum tilvikum farið þá leið að óska fyrsta kastið eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að mér sé í framhaldinu unnt að leggja mat á hvort tilefni sé til að taka tiltekið málefni til athugunar að eigin frumkvæði. Á árinu 2017 var það niðurstaða mín að ekki væri tilefni til að aðhafast frekar í eftirfarandi málum í kjölfar svara stjórnvalda:

1. Aðkoma fjármála- og efnahagsráðuneytisins og mennta- og menningarmála-ráðuneytisins að því að skýra og eftir atvikum leita lausna á ágreiningi um kjör og réttindi stundakennara við Háskóla Íslands, mál nr. F0009/2013

Athugunin laut að aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins að því að skýra og eftir atvikum leita lausna á ágreiningi um kjör og réttindi stundakennara við Háskóla Íslands. Tilefni athugunarinnar voru kvartanir og ábendingar sem embættinu höfðu borist frá nemendum sem stundað höfðu vinnustaðanáam. Lutu þær m.a. að skorti á úrræðum fyrir nemendur sem töldu brotið gegn réttindum sínum við framkvæmd námsins.

Í samskiptum við ráðuneytið vegna málsins, bæði bréflaga og á fundi með fulltrúa þess, kom fram að á meðan meðferð málsins stóð hefðu verið gerðar tilteknar úrbætur í þessum efnum. Þannig fengju nemendur í vinnustaðanámi nú samræmdar leiðbeiningar, m.a. um rétt sinn til að skjóta ágreiningi um réttindi sín og skyldur til ráðherra. Þá varð jafnframt ráðið að eftirlit ráðuneytisins með starfsemi þeirra aðila sem það hafði falið umsýslu og eftirlit með gerð og skráningu námssamninga færi m.a. þannig fram að umsýsluaðili skilaði ráðuneytinu reglulega greinargerð um framkvæmd þjónustusamnings aðila auk þess sem samningsaðilar funduðu með reglulegu millibili. Eg lagði þann skilning í upplýsingar ráðuneytisins að það væri meðvitað um eftirlits-hlutverk sitt gagnvart umsýsluaðilum.

Í ljósi þessara upplýsinga um úrbætur taldi ég á þessu stigi ekki tilefni til að taka þessi atriði til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 16. mars 2017.

2. Málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins við afgreiðslu kvartana og stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, mál nr. F0016/2013

Tilefni athugunar minnar voru kvartanir og ábendingar yfir samskiptum einstaklinga og lögaðila við Fjármálaeftirlitið (FME) og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki (ÚVF). Þær vöktu m.a. upp álitafni um hlutverk Fjármálaeftirlitsins við meðferð og afgreiðslu kvartana og stöðu úrskurðarnefndarinnar með tilliti til starfssviðs umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997.

Í samskiptum við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið vegna málanna lýstu stjórnvöld m.a. áformum um endurskoðun á umgjörð úrskurðarnefndarinnar, og þá hugsanlega sem lið í umfangsmeiri endurskoðun á úrlausnarleiðum neytenda á sviði fjármálamarkaðar.

Að fengnum upplýsingum frá ráðuneytunum taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 5. september 2017. Nánar er fjallað um málið í kafla I.3.6.

3. Aðgengi heyrnarskertra að sjónvarpsefni Ríkisútvarpsins, mál nr. F0028/2014

Tilefni forathugunarinnar voru kvartanir og ábendingar sem mér höfðu borist frá einstaklingum sem búa við heyrnarskerðingu um skort á aðgengi að þjónustu Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV). Athugun mín laut að því hvort gerður hefði verið samningur milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Ríkisútvarpsins í samræmi við fyrirmæli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Í slíkum samningi skal samkvæmt lögnum kveða á um hvernig best verði tryggt aðgengi og þjónusta við þá sem vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum eru ófærir um að nýta sér hefðbundna fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

Ríkisútvarpið ohf. er opinbert hlutafélag sem fellur utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt 3. gr. laga nr. 85/1997, að öðru leyti en því sem félaginu hefur lögum samkvæmt verið fengið opinbert vald til að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 3. gr. Forathugunin laut því að aðkomu ráðuneytisins að málinu, þ.m.t. við gerð framangreinds samnings. Þegar athugun mín hófst lá ekki fyrir samningur milli ráðuneytisins og RÚV samkvæmt framangreindum ákvæðum laga nr. 23/2013 en hann hefur nú verið gerður. Samningur mennta- og menningarmálaráðherra og RÚV ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 2016-2019 var undirritaður 5. apríl 2016.

Í ljósi þessa og með hliðsjón af efni framangreindra kvartana og ábendinga sem og þess sem fram hefur komið í samskiptum mínum við Heyrnarhjálp - landssambands heyrnarskertra á Íslandi í tengslum við athuginu taldi ég ekki talið tilefni til að halda áfram forathugun minni á málinu í þessum farvegi á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 5. september 2017. Ég hafði þá einnig í huga að ræksla Ríkisútvarpsins á því almannaðjónustuhlutverki sem fjallað er um í samningnum lýtur sérstöku eftirliti fjölmiðlanefndar, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 23/2013, en samkvæmt ákvæðinu skal nefndin árlega leggja sjálfstætt mat á það hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt þetta hlutverk. Við það mat kann m.a. að reyna á hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt skyldur sínar um aðgengi fyrir m.a. heyrnarskerta við rækslu þess.

4. Tilkynning og innheimta skulda hjá Vinnumálastofnun, mál nr. F0037/2014

Tildrög þessa máls voru þau að ég taldi að upplýsingar sem fram höfðu komið við athuginu mína á kvörtun einstaklings kynnu að veita vísbendingar um að framkvæmd Vinnumálastofnunar varðandi tilkynningar og innheimtu skulda, í þeim tilvikum þar sem einstaklingur hefði fengið ofgreiddar atvinnuleysisbætur, væri ekki í samræmi við lög. Þá einkum tilkynningar til einstaklinga í þessari stöðu um meðferð máls og ákvörðun í máli ásamt viðeigandi leiðbeiningum, sbr. 13., 14. og 20. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993. Áðurgreind kvörtun laut m.a. að því að viðkomandi einstaklingi hefði borist innheimtubréf frá stofnuninni vegna vangoldinnar skuldar sem stafaði af ofgreiðslu atvinnuleysisbóta án þess að honum hefði áður verið tilkynnt um meðferð málsins og gefist kostur á að tjá sig um efni þess.

Ég lagði þann skilning í þær upplýsingar og gögn sem mér bárust frá stofnuninni að það væri afstaða hennar að ákvarðanir um endurgreiðslu ofgreiddra atvinnuleysisbóta, sbr. 39. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, væru stjórnvaldsákvæðanir sem féllu undir gildissvið stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verkferlar stofnunarinnar tækju mið af þessari afstöðu, þ.m.t. þannig að aðila máls væri eftir atvikum veittur kostur á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun væri tekin, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga. Ákvarðanir væru m.a. tilkynntar með tilkynningu í gegnum vefkerfi stofnunarinnar og athygli aðila vakin á slíkum tilkynningum með tölvupósti, sbr. 20. gr. laganna, þ.m.t. í þeim tilvikum þar sem viðkomandi einstaklingur þægi ekki lengur atvinnuleysisbætur. Mér skildist jafnframt að verkferlar í þessum málum hefðu verið endurskoðaðir á þeim tíma sem liðinn væri frá því að atvik í áðurgreindu kvörtunarmáli áttu sér stað, þ.m.t. með tilliti til leiðbeininga sem fram kæmu í bréfum og á greiðsluseðlum, en þar kæmu nú m.a. fram leiðbeiningar um skyldu stofnunarinnar til að fella niður 15% álag samkvæmt 2. mgr. 39. gr. laga nr. 54/2006 færði hinn tryggði rök fyrir því að honum yrði ekki kennt um þá annmarka er leiddu til ákvörðunar Vinnumálastofnunar, auk leiðbeininga um kærurétt og rétt til rökstuðnings eftir því sem við ætti.

Með hliðsjón af framangreindum upplýsingum taldi ég ekki tilefni að svo stöddu til aðhafast frekar í málinu á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 31. maí 2017.

5. Framkvæmd Vinnumálastofnunar vegna rafrænna umsókna um atvinnuleysisbætur og upphafstíma bótagreiðslna, mál nr. F0039/2014

Tilefni málsins var að á árinu 2014 var athygli mín vakin á því að þeir atvinnuleitendur, sem sóttu um atvinnuleysisbætur með rafrænum hætti, en staðfestu umsóknina ekki með undirritun á þjónustuskrifstofu Vinnumálastofnunar innan tveggja vikna fengju ekki greiddar bætur frá þeim degi sem umsóknin var send jafnvel þótt þeir fullnægðu almennum skilyrðum atvinnuleysistrygginga á því tímabili. Bréfaskipti fóru fram milli embættis míns og Vinnumálastofnunar og velferðarráðuneytisins árin 2014 og 2015. Í bréfi velferðarráðuneytisins til mín, dags. 9. júlí 2015, kom m.a. fram að nú væri hægt að undirrita umsókn um atvinnuleysisbætur rafrænt og umsækjendur þyrftu því ekki lengur að koma á þjónustuskrifstofu innan tveggja vikna til að staðfesta umsóknir sínar með eiginhandaráritun. Einnig kom fram að rafrænum umsóknum, sem samkvæmt eldri framkvæmd þurfti að staðfesta með eiginhandaráritun, hefði ekki verið eytt úr tölvukerfi Vinnumálastofnunar. Ráðherra hefði í hyggju að nýta heimild til að setja reglugerð um nánari framkvæmd 9. gr. laga nr. 54/2006 og að áætlað væri að gefa hana út í september 2015.

Á fundi með starfsmönnum Vinnumálastofnunar kom fram að umsækjendur undirrituðu rafrænar umsóknir með Íslykli og ekki væri lengur gerð krafa um staðfestingu rafrænnar umsókn með eiginhandaráritun. Þá hefði óstaðfestum umsóknum ekki verið eytt úr tölvukerfi stofnunarinnar. Ekki verður séð að ráðherra hafi nýtt reglugerðarheimild sína samkvæmt 7. mgr. 9. gr. laga nr. 54/2006. Að virtum þeim breytingum sem orðið höfðu á framkvæmdinni ákvað ég að hefja ekki formlega frumkvæðisathugun og lauk málinu með bréfi, dags. 23. maí 2017.

6. Framkvæmd Þjóðskrár Íslands við afgreiðslu og afhendingu vegabréfa, mál nr. 44/2014

Tilefni forathugunarinnar var upphaflega umfjöllun fjölmiðla um þá starfshætti stofnunarinnar að afhenda ekki vegabréf á skrifstofu hennar nema gegn því að umsækjandi greiddi gjald fyrir skyndiútgáfu. Í svörum Þjóðskrár Íslands við fyrirspurn minni

kom m.a. fram að vegna hagræðissjónarmiða væru vegabréf almennt ekki afhent á skrifstofu stofnunarinnar nema gegn greiðslu fyrir hraðafgreiðslu. Einnig kom fram að vegabréf væru ekki send út um leið og þau væru tilbúin þar sem það væri talið ósanngjarnt vegna þeirra einstaklinga sem greiða sérstaklega fyrir hraðafgreiðslu. Einstaklingar gætu fengið vegabréf afhent á skrifstofu Þjóðskrár Íslands gegn greiðslu fyrir skyndiútgáfu þrátt fyrir að ekki hefði verið óskað eftir því þegar umsóknin var lögð fram og umsóknin ekki verið afgreidd með þeim hætti. Loks kom fram að talsvert mörgum umsóknum væri breytt í hraðafgreiðslu eftir að almenn umsókn hefði verið lögð fram.

Í ljósi þess að innanríkisráðuneytið, nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, fór með mál er varða Þjóðskrá Íslands og vegabréf, önnur en diplómatisks, ritaði ég ráðuneytinu bréf, dags. 5. mars 2015, þar sem ég óskaði eftir upplýsingum um hvort það teldi framangreinda stjórnsýsluframkvæmd Þjóðskrár Íslands samrýmast sjónarmiðum um þjónustuskyldu stjórnvalda, málshraðareglum stjórnsýsluréttarins og grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um töku þjónustugjalda. Eg spurðist jafnframt fyrir um hvort ráðuneytið hygðist bregðast við gagnvart Þjóðskrár Íslands ef það teldi stjórnsýsluframkvæmd stofnunarinnar ekki samrýmast lögum og þá hvernig.

Svar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins barst loks með bréfi, dags. 23. nóvember 2017. Þar er upplýst um að Þjóðskrár Íslands hafi breytt verklagi við afhendingu vegabréfa 15. ágúst 2016. Sá háttur sé nú hafður á að þegar sótt er um vegabréf hjá sýslumanni sé hægt að velja um að sækja vegabréfið, annaðhvort á umsóknarstað eða til Þjóðskrár Íslands, eða fá það sent í pósti. Um breytingarnar var að öðru leyti er vísað til afrits af bréfi Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins, dags. 13. maí 2016, þar sem upplýst var um fyrirhugaðar breytingar á verklagi við afhendingu vegabréfa, m.a. að umsækjanda yrði tilkynnt um það þegar vegabréfið kæmi úr framleiðslu og myndu þá fylgja upplýsingar um hvernig mætti nálgast það. Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafi á verklaginu telji ráðuneytið ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna málsins.

Að virtum framangreindum upplýsingum um breytingar á verklagi við afgreiðslu og afhendingu vegabréfa taldi ég ekki tilefni til að taka framkvæmd Þjóðskrár Íslands að þessu leyti til frekari athugunar og lauk málinu með bréfi, dags. 18. desember 2017.

7. Skráning Þjóðskrár Íslands á fjölskyldutengslum og notkun svonefndra fjölskyldunúmera, mál nr. F0049/2015

Astæða þess að ég tók til athugunar hvort tilefni væri til að taka fyrirkomulag skráningar fjölskylduvensla í þjóðskrá til athugunar að eigin frumkvæði var meðal annars kvörtun móður yfir því að barnabætur hefðu verið greiddar inn á bankareikning sambýlismanns hennar sem er þó ekki faðir barns hennar en einnig upplýsingar um fleiri mál af sama tagi. Í bréfi Þjóðskrár Íslands til mín, dags. 1. apríl 2015, var því lýst hvernig kennitölur væru notaðar sem fjölskyldunúmer einstaklinga í þjóðskrá og m.a. tekið fram að þau veittu ekki upplýsingar um hverjir væru foreldrar barns eða forsjáraðilar. Þá sagði að stofnunin væri „afar meðvituð um nauðsyn þess að börn [væru] vensluð við foreldra sína í þjóðskrá óháð því hvar lögheimili þeirra [væri] skráð.“ Af hálfu stofnunarinnar væri vilji til að skrá upplýsingar um slík vensl en ekki hefði fengist fjármagn til að þróa tölvukerfi stofnunarinnar.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 7. mars 2017, kom fram að í ráðuneytinu væri unnið að frumvarpi til laga um þjóðskrá. Í því væri gert ráð fyrir að í gagnasafni þjóðskrár yrðu vensl skráð, þ.e. fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga. Yrði frumvarpið lagt fram á Alþingi myndi ráðuneytið ráðast í kostnaðargreiningu vegna nauðsynlegra breytinga á tölvukerfi þjóðskrár.

Fyrirspurnir mínar til Þjóðskrár Íslands og innanríkisráðuneytisins voru settar fram til þess að ég gæti metið hvort tilefni væri til þess að taka til formlegrar athugunar hvort skráning og vinnsla upplýsinga um einstaklinga í þjóðskrá, þ.m.t. barna, væri í samræmi við þær kröfur sem leiddu af lögum og vönduðum stjórnisýsluháttum. Þar hafði ég einkum í huga hagsmuni borgaranna af því að opinberar upplýsingar um þá væru réttar og ekki fallnar til að valda misskilningi um stöðu þeirra að lögum hjá þeim sem nota upplýsingarnar með tilheyrandi óhagræði fyrir hina skráðu. Með vísan til framangreindra svara innanríkisráðuneytisins ákvað ég að hefja ekki slíka athugun að svo stöddu og lauk málinu með bréfi, dags. 24. maí 2017.

8. Eftirlit stjórnvalda með skráningum í trúfélög og lífsskoðunarfélög, mál nr. F0066/2016

Tildrög athugunarinnar var kvörtun sem mér barst árið 2016 yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins frá 24. febrúar það ár þar sem staðfest var ákvörðun Þjóðskrár Íslands um að hafna beiðni um skráningu einstaklings í þrjú trúfélög samtímis. Því máli lauk en kvörtunin varð til þess að vekja athygli mína á orðalagi 5. mgr. 8. gr. laga nr. 108/1999, um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög. Þar sagði að enginn mætti samtímis heyra til þjóðkirkjunnar, skráðu trúfélagi utan þjóðkirkjunnar eða skráðu lífsskoðunarfélagi eða fleiri en einu skráðu trúfélagi utan þjóðkirkjunnar eða skráðu lífsskoðunarfélagi. Þetta varð mér tilefni til að óska eftir upplýsingum frá innanríkisráðuneytinu um afskipti stjórnvalda af inngöngu og aðild borgaranna að trúfélögum. Með bréfi, dags. 8. apríl 2016, óskaði ég m.a. eftir að upplýsingum um hvort það væri réttur skilningur minn að þrátt fyrir þær skorður sem væru reistar við skráningu aðildar að trúfélögum hjá Þjóðskrá Íslands væri það afstaða ráðuneytisins að ákvörðun trúfélags um að fallast á inngöngu og aðild manns, sem þegar væri skráður í annað félag, eitt eða fleiri, varðaði innri málefni félagsins sjálfs og að í framkvæmd hefðu stjórnvöld ekki afskipti af slíku. Væri það rétt óskaði ég jafnframt upplýsinga um hvort ráðherra teldi ástæðu til að beita sér fyrir því að ákvæði laga nr. 108/1999 yrðu tekin til endurskoðunar.

Í svarbréfi dómsmálaráðuneytisins, sem barst mér 19. maí sl., kemur m.a. fram að það sé réttur skilningur að ráðuneytið telji það varða innri málefni trúfélags eða lífsskoðunarfélags hverju sinni hvort fallast beri á inngöngu eða aðild manns sem þegar er skráður í annað félag. Einnig segir að ráðuneytið leggi til grundvallar að það eigi ekki undir eftirlit stjórnvalda hvaða einstaklingar tilheyri skráðu trú- eða lífsskoðunarfélagi heldur eingöngu eftirlit með því að nægilegur fjöldi sé skráður í félag til að uppfyllt sé krafa 2. gr. reglugerðar nr. 106/2014, um skráningu trúfélaga og lífsskoðunarfélaga, en þar kemur fram að lágmarksfjöldi félagsmanna til þess að heimilt sé að skrá félag sé 25. Því er síðan stuttlega lýst hvernig sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra hefur hagað stjórnisýsluframkvæmd sinni samkvæmt lögum nr. 108/1999 og tekið fram að samkvæmt upplýsingum frá embættinu og Þjóðskrár Íslands hafi framkvæmd stjórnvalda ekki verið í fullu samræmi við ákvæði laganna. Að lokum kemur fram að ráðuneytið telji rétt að taka ákvæði laga nr. 108/1999 til endurskoðunar og þá einkum ákvæði 5. mgr. 8. gr.

Fyrirspurnir mínar um framkvæmd stjórnvalda á lögum nr. 108/1999 voru settar fram til þess að ég gæti metið hvort tilefni væri til þess að taka málefnið til formlegrar frumkvæðisathugunar á þessum grundvelli, eftir atvikum með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, þar sem fram kemur að umboðsmaður skuli tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Þar hafði ég annars vegar í huga þá vernd sem trúariðkun og trúfélög njóta, m.a. gegn afskiptum ríkisins, sbr. 63. og 64. gr.

stjórnarskrár og 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eftir atvikum eins og það verður túlkað í ljósi 11. og 14. gr. sáttmálans. Hins vegar hafði ég í huga það ósamræmi sem virðist vera milli efnis laga nr. 108/1999 og framkvæmdar stjórnvalda á þeim. Í ljósi þess að dómsmálaráðuneytið teldi rétt að taka ákvæði laganna til endurskoðunar hefði ég ákveðið að hefja ekki slíka athugun. Í því fælist ekki að ég hefði tekið endanlega afstöðu til álitaefna sem tengjast málefninu, s.s. að hvaða marki ákvæði laganna eða núverandi framkvæmd stjórnvalda á þeim samrýmast ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu, heldur hefði ég eingöngu ákveðið að beita ekki heimild minni til að taka málefnið sérstaklega til formlegrar frumkvæðisathugunar. Ég myndi aftur á móti fylgjast með fyrirhugaðri endurskoðun laga nr. 108/1999. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 24. maí 2017.

9. Málsmeðferð vinnumatsnefnda og málskotsnefndar á vegum Háskóla Íslands, mál nr. F0069/2016

Kvörtun starfsmanns Háskóla Íslands vegna niðurstöðu málskotsnefndar um mat á fræðiskrifum viðkomandi starfsmanns varð mér tilefni til að óska eftir upplýsingum frá skólanum um hvernig réttaröryggi aðila væri tryggt við töku ákvarðana sem féllu undir reglur stjórnáskrár og byggðar væru á mati af þessu tagi.

Svör skólans bárust mér í lok janúar 2017. Í þeim kom m.a. fram að niðurstöður vinnumats væru sendar framteljanda og honum veittur kostur á að koma að athugasemdum innan 15 daga frá því að mat lægi fyrir. Bærust athugasemdir væru þær teknar til skoðunar af vinnumatsnefnd sem skilaði almennt rökstuddri niðurstöðu til vísinda- og nýsköpunarsviðs. Leiddu athugasemdirnar ekki til breytts mats væri tilkynnt um það og bent á rétt til að vísa ágreiningi til málskotsnefndar um vinnumat. Í bréfinu kom jafnframt fram að rektor Háskóla Íslands hefði farið þess á leit við málskotsnefndina að verklagsreglur hennar yrðu uppfærðar í samræmi við sjónarmið sem kæmu fram í bréfi mínu til háskólans, m.a. um rökstuðning fyrir niðurstöðum nefndarinnar. Gert væri ráð fyrir að Matskerfisnefnd opinberra háskóla fjallaði um endurskoðaðar verklagsreglur og staðfesti þær.

Með vísan til svara skólans við fyrirspurn minni taldi ég ekki tilefni til að taka málið til athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk því með bréfi, dags. 9. maí 2017. Ég tók fram í bréfinu að við forathugunina hefði ég sérstaklega haft í huga að þrátt fyrir að Matskerfi opinberra háskóla væri komið á fót á grundvelli kjarasamninga yrði ekki annað séð en að ákvarðanir sem væru teknar á grundvelli kerfisins um stigagjöf væru lagðar til grundvallar m.a. stjórnvaldsákvörðunum, s.s. um framgang í starfi. Ég tók jafnframt fram að þrátt fyrir að ég teldi ekki tilefni til að hefja athugun að svo stöddu fælist ekki í því að ég hefði tekið endanlega afstöðu til málefnisins heldur hefði ég eingöngu ákveðið að beita ekki heimild minni til að taka málefnið til formlegrar frumkvæðisathugunar á þessu stigi og þá í ljósi þeirrar ráðagerðar sem vísað væri til í bréfi Háskóla Íslands.

10. Stjórnsýsla skattamála, mál nr. F0070/2017

Ég sendi tvær fyrirspurnir til stjórnvalda í tilefni forathugunar á stjórnsýslu skattamála í lok árs 2016 og bárust mér svör við þeim með bréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 22. desember 2016 og 25. janúar 2017.

Í fyrsta lagi varð kvörtun einstaklings mér tilefni til að óska eftir upplýsingum frá ríkisskattstjóra (RSK) um hvort boðaðar breytingar á upplýsingagjöf væru komnar til framkvæmda og ef ekki þá hvenær þeirra væri að vænta. Málið sneri að því að gætt yrði að því að réttar upplýsingar um skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila á virðisaukaskattskrá á hverjum tíma væru aðgengilegar. Í bréfi ríkisskattstjóra, dags.

23. janúar 2017, voru raktar breytingar sem gerðar hefðu verið á vefsíðu embættisins þannig að nú væri með einfaldri uppflettingu hægt að sannreyna hvort aðili hefði verið skráður á virðisaukaskattskrá á því tímamarki þegar tiltekin viðskipti hefðu átt sér stað innan þess tímabils sem skráningarsagan á vef embættisins tæki til. Á sama hátt gæti hinn skráði aðili sótt upplýsingar um hvernig skráningu hans væri háttað innan hvers tímabils. Að fengnum þessum svörum taldi ég ekki tilefni til að fjalla frekar um þennan þátt forathugunarinnar.

Í öðru lagi varð kvörtun einstaklings sem laut að ágreiningi um útreikning og uppgjör dráttarvaxta vegna vangoldinna opinberra gjalda mér tilefni til að óska eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um leiðbeiningar og upplýsingagjöf til aðila um grundvöll og útreikning dráttarvaxta og heimildir stjórnvalda til að fella niður dráttarvexti af slíkum kröfum. Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytisins var greint frá því að fulltrúar ráðuneytisins, ríkisskattstjóra og tollstjóra hefðu hist á fundi. Það væri einlægur vilji stjórnvaldanna að kynna gjaldendum með skýrum hætti reglur um gjalddaga, eindaga, álags- og dráttarvaxtaútreikninga og þannig hvaða áhrif dráttarvextir gætu haft á fjárhæð krafna. Í bréfinu var jafnframt greint frá ýmsum aðgerðum í þá átt, m.a. breytingum á textum bréfa og tilkynninga og betri upplýsingum á heimasíðu embættanna. Svör stjórnvalda að því er varðar leiðbeiningar og upplýsingagjöf gáfu umboðsmanni ekki tilefni til að fjalla frekar um þessa þætti athugunarinnar. Eftir að hafa lagt mat á svör ráðuneytisins sem laut að heimildum þess til að fella niður dráttarvexti ákvað umboðsmaður aftur á móti að taka þann þátt málsins til nánari athugunar í frumkvæðisathugun, sbr. mál nr. 9397. Nánar er gerð grein fyrir málinu og viðbrögðum ráðuneytisins hér að framan í kafla I.4.3.

4.5 Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar

Alls voru átta önnur mál sem tekin höfðu verið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns fyrir árið 2017 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 (REI-málið) og samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins. Eitt þessara mála beinist að upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þá lúta þessar athuganir mínar að réttindum hælisleitenda, aðbúnaði og heilbrigðisþjónustu í fangelsinu Litla-Hrauni og húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík.

Jafnframt var 16 málum sem hófust fyrir árið 2017 og til athugunar er að taka til formlegrar athugunar ólokið um áramót 2017/2018. Þessi mál lúta að eftirfarandi atriðum:

1. Stefnuþóttunar-, eftirlits- og yfirstjórnunarhlutverki heilbrigðisráðherra í tengslum við gæði heilbrigðisþjónustu. Athugunin beinist að framkvæmd ákvæða laga um að ráðherra skuli marka stefnu um heilbrigðisþjónustu innan ramma laganna og kveða í reglugerð á um faglegar lágmarkskröfur til reksturs heilbrigðisþjónustu á einstökum sviðum.
2. Hvort forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið hyggist bregðast við ábendingum mínum um mögulega þörf á setningu reglna um atriði sem snúa að samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins, s.s. um breytingar á launakjörum, framkvæmd starfsloka, gerð starfslokasamninga, veitingu námsleyfa, framlög og þátttöku í kostnaði við sameiginlegar ferðir starfsmanna og samkomur þeirra og gjafir til starfsmanna.

3. Reglum sem gilda um úthlutun félagslegs húsnæðis hjá Reykjavíkurborg þegar einstaklingur sem er í skuld við borgina sækir um slíkt húsnæði, en mér hafa borist upplýsingar um misvísandi leiðbeiningar af hálfu Reykjavíkurborgar um þýðingu þess.
4. Fyrirkomulagi náms í félagsráðgjafadeild sem fram fer á vegum Endurmenntunar Háskóla Íslands og hvort það samrýmist þeim lagareglum sem gilda um skipulag framhaldsnáms og töku gjalds fyrir það sem og reglum um endurmenntun á vegum háskólans. Þá laut fyrirspurn mín einnig að upplýsingagjöf menntastofnana um skipulag náms, réttindi nemenda og breytingar á lögum og reglum í því sambandi sem og útvistun námsbrauta.
5. Vinnureglu hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar þess efnis að starfsmönnum beri að vísa öllum fyrirspurnum fjölmiðla til upplýsingafulltrúa sviðsins í stað þess að svara slíkum beiðnum sjálfir og veitingu upplýsinga um laus leikskóla-pláss í Reykjavík. Nánar tiltekið hvort leikskólastjórum í Reykjavík hafi verið gefin bein fyrirmæli um að veita fréttastofu Ríkisútvarpsins ekki upplýsingar um fjölda lausra plássá í leikskólum borgarinnar og þá hver hafi veitt slík fyrirmæli og á hvaða grundvelli.
6. Eftirliti ríkisins með þjónustu dvalar- og hjúkrunarheimila og úrræði heimilis-manna og aðstandenda þeirra vegna athugasemda við aðbúnað og þjónustu.
7. Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
8. Árgjaldi fyrir leyfi til að nota umhverfismerkið Svaninn. Athuginin lýtur að því hvort hugað hafi verið að því hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hvort nægilega bein og efnisleg tengsl séu á milli árgjaldsins og veltu svansmerktra vöru- eða þjónustutegunda.
9. Greiðslu launauppbóta hjá Seðlabanka Íslands, m.a. með tilliti til jafnræðis við framkvæmd hennar.
10. Reglum Reykjavíkurborgar um bílastæði fyrir visthæfa bíla og framkvæmd þeirra.
11. Viðbrögðum embættis landlæknis og velferðarráðuneytisins vegna máls einstaklings sem synjað hafði verið um innlögn á sjúkrahús.
12. Málsmeðferð sýslumannsins á Norðurlandi vestra við afgreiðslu umsókna um samþykki fyrir veðsetningu fasteigna samkvæmt 5. gr. laga nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.
13. Álitafnum tengdum stöðu og starfsháttum starfseininga sem komið hefur verið upp innan eða í tengslum við stjórnarsýsluna án þess að þeim sem til þeirra leita sé alltaf fyllilega ljóst eftir hvaða reglum móttaka erinda þeirra fari og um lyktir þeirra.
14. Stjórnarsýslu velferðarráðuneytisins í tengslum við staðfestingu samþykktar byggingarsamvinnufélaga. Tilefni athugunarinnar var kvörtun einstaklings

í tengslum við samþykktir og starfsemi byggingarsamvinnufélags Samtaka aldraðra.

15. Hvernig staðið er að upplýsingagjöf og leiðbeiningum stjórnvalda í tilviki einstaklinga sem ekki skilja íslensku, bæði almennt og við úrlausn einstakra mála.
16. Kvartanir lögaðila vegna viðbragða Bankasýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins við erindum sem lutu að lögskiptum þeirra við Landsbankann hf. urðu umboðsmanni tilefni til að óska eftir upplýsingum frá stjórnvöldum um framkvæmd eftirlits af þeirra hálfu með eigandastefndu ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

5 Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýsluframkvæmd

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Hér á eftir eru tilgreind þau mál þar sem umboðsmaður taldi á árinu 2017 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi aðila af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

Auk þess sem að framan greinir kem ég á ári hverju á framfæri ýmsum almennum ábendingum um að hugsanlega þurfi að huga betur að laga- eða reglusetningu þótt ég sendi ekki Alþingi eða ráðherra sérstaka tilkynningu um það með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997. Hér að neðan er gerð grein fyrir þremur slíkum ábendingum.

Málum sem lauk með tilkynningum um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum fækkaði frá því á síðasta ári þegar þau voru töluvert fleiri en árin þar á undan. Þannig var um að ræða fimm mál þetta árið, 12 slík mál árið 2016, en fjögur slík mál komu til umfjöllunar árið 2015 og fimm árið 2014.

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

1. Mál nr. 8991/2016 (sjá kafla III.3.1) A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir því að heilbrigðisstofnunin X hefði sagt upp húsaleigusamningi hans um læknisbústað. Hann taldi að uppsögn húsaleigusamningsins í þeim tilgangi að hækka húsaleiguna væri ólögmat en í reglugerð um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins væri að finna ákvæði um hvernig skyldi hækka húsaleiguna og viðmiðanir í því efni.

Umboðsmaður lauk málinu með áliti dags. 27. janúar 2017. Þar tók hann m.a. fram að þegar lög nr. 27/1968, um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins, voru sett hefði verið í 5. gr. kveðið á um að húsaleigugjald skyldi ákveðið í reglugerð og miðast við brunabótamat húsnæðisins, staðsetningu þess og notagildi fyrir hlutaðeigandi starfsmann. Með 2. gr. laga nr. 134/1996 hefði 5. gr. laga nr. 27/1968 verið breytt í núverandi horf. Nú kæmi m.a. fram í 2. másl. að húsaleigugjaldið „skyldi ákveðið með reglugerð og miðast við markaðsleigu“. Samkvæmt 3. másl. skyldi þó miða húsaleigu við brunabótamat, staðsetningu og notagildi þar sem eðlilegur húsaleigumarkaður væri ekki fyrir hendi. Samkvæmt 4. másl. væri heimilt að setja í reglugerð viðmiðunarreglur um lágmark

og hámark leigu sem tæki breytingum eftir vísitölu. Í umræðum á Alþingi um framvarp það sem varð að lögum nr. 134/1996 hefði komið m.a. fram í máli fjármálaráðherra varðandi það hvernig bæri að skýra orðin „þar sem eðlilegur húsaleigumarkaður væri ekki fyrir hendi“ að viðmiðun vegna þess yrði „að meta á hverjum tíma og [þyrfti] að koma fram í reglugerð.“ (Alþt. 1996-1997, B-deild, bls. 827.)

Í þessu sambandi vakti umboðsmaður einnig athygli á því að í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna erindis Læknafélags Íslands, dags. 2. nóvember 2015, væri sérstaklega bent á að meginreglan væri sú samkvæmt 5. gr. laga nr. 27/1968 að greidd væri markaðsleiga fyrir afnot af eignum ríkissjóðs. Af framangreindu yrði ráðið að ákveðin stefnubreyting hefði orðið í þessum málaflokki með lögum nr. 134/1996 á þann hátt að miða skyldi húsaleigugjald að meginreglu til við markaðsleigu en í undantekningum við það viðmið sem gildi fyrir breytinguna, þ.e. brunabótamat, staðsetningu og notagildi. Af orðalagi 5. gr. laga nr. 27/1968, eins og ákvæðið hljóðaði nú, yrði ekki annað ráðið en að skylt væri að ákveða leigugjald og nánar tiltekin önnur atriði með reglugerð. Þrátt fyrir þá grundvallarbreytingu sem gerð hefði verið með lögum nr. 134/1996 hefði ekki verið gerð breyting á reglugerð nr. 480/1992, um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins. Þar væri áfram gert ráð fyrir því í 5. gr. að húsaleigugjaldið tæki mið af brunabótamati hins leigða húsnæðis. Umboðsmaður taldi rétt að vekja athygli fjármála- og efnahagsráðuneytisins á framangreindu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, með það fyrir augum að reglugerð nr. 480/1992 yrði tekin til skoðunar að þessu leyti. Nánar er fjallað um viðbrögð ráðuneytisins í kafla III.3.1.

2. Mál nr. 9160/2016 (Sjá kafla III.9.1). Settur umboðsmaður taldi tilefni til að vekja athygli félags- og jafnréttismálaráðherra á meinbugum á 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hafði hann þá annars vegar í huga að ákvæðið er orðað með almennum hætti en nánari afmörkun á inntaki þess birtist í leiðbeinandi reglum ráðuneytisins sem eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Hins vegar hafði hann í huga þær kröfur sem leiða af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og lögmætisreglu stjórnýsluréttar um skýrleika lagaheimilda. Hann tók fram að eins og mál þetta væri dæmi um kynni það að reynast fötludu fólki erfitt að sækja rétt sinn þegar grundvöllur þjónustunnar væri ekki skýr í lögum. Hann minnti á í þessu sambandi að í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála væri lagt til grundvallar að samkvæmt lagaákvæðinu væri sveitarstjórnnum að meginstefnu til falið að ákveða umfang þjónustunnar og það væri ekki verkefni nefndarinnar að hrófla við því mati. Af þessari ástæðu kynni að fara betur á því að afmarka rétt fatlaðs fólks til ferðaþjónustu með nánari og skýrari hætti í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum með viðhlítandi lagastoð í stað þess að gera það að mestu leyti í leiðbeinandi reglum. Væri það einnig betur til þess fallið að tryggja samræmi um lágmarksinntak þjónustunnar milli sveitarfélaga. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð stjórnvalda í kafla III.9.1.

5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

1. Mál nr. 8685/2015. Settur umboðsmaður Alþingis lauk umfjöllun um kvörtun einstaklings vegna ágreinings um kostnað sem viðkomandi var gert að greiða vegna innheimtu Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda á vangreiddum lífeyrisiðgjöldum. Innheimtan var til komin vegna sérstakra lagaákvæða sem fela Söfnunarsjóðnum það verkefni að innheimta iðgjöld þeirra sem ekki tilgreina lífeyrissjóð á framtölum eða skilagreinum.

Í bréfi setts umboðsmanns frá 19. október 2017 til þess sem kvartaði var bent á að með vísan til dóms Hæstaréttar frá 29. október 2015 í máli nr. 115/2015 hefði hann ekki forsendur til að líta á Söfnunarsjóðinn sem stjórnvald. Þá var það afstaða setts umboðsmanns að hann hefði heldur ekki forsendur til að fullyrða að með hinu lögbundna verkefni sjóðsins hefði honum verið falið vald til að taka stjórnvalds-ákvæðanir. Í því sambandi leit settur umboðsmaður m.a. til lögskýringargagna að baki viðkomandi lagaákvæðum og stöðu sjóðsins sem einkaaðila. Af þessum sökum félli það utan starfssviðs umboðsmanns að fjalla um kvartanir sem lytu að framan-greindri innheimtu Söfnunarsjóðsins.

Settur umboðsmaður taldi hins vegar tilefni til að vekja athygli ráðherra á málinu og hvort tilefni væri til að kveða skýrar í lögum á um þær reglur sem Söfnunarsjóðum bæri að fylgja við umrædda innheimtu. Kvörtunin laut að innheimtu Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda á grundvelli 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og þeirri hámarksþóknun sem sjóðnum var heimilt að leggja á í tengslum við hana, sbr. 8. gr. laga nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda, eins og ákvæðið hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 74/2014. Settur umboðsmaður taldi rétt að vekja athygli fjármála- efnahagsráðherra á málinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hann tók fram að það væri nánar tiltekið gert í því skyni að tekin yrði verði afstaða til þess hvort tilefni væri til að kveða í öllu falli skýrar á um það í lögum hvaða málsmeðferðarreglum Söfnunarsjóði lífeyrisréttinda bæri að fylgja við framkvæmd þess lögbundna verkefnis sem var til umfjöllunar í málinu. Nánar er fjallað um málið í kafla III.14.1.

2. Mál nr. 9106/2016. Kvörtun einstaklings sem laut að úrskurði yfirmatsnefndar samkvæmt ábúðarlögum nr. 80/2004. Með úrskurðinum var kæru til nefndarinnar vísað frá á þeim grundvelli að hún hefði borist eftir að 15 daga kærufrestur samkvæmt 44. gr. laganna var liðinn. Umboðsmaður lauk málinu í ljósi þess að aðilar málsins höfðu komist að samkomulagi um fjárhagslegt uppgjör sín á milli. Samkvæmt þeim upplýsingum sem fram höfðu komið við athugun umboðsmanns á málinu hafði við framkvæmd við birtingu úttekta skv. 42. gr. núgildandi ábúðarlaga verið sú að hún væri send málsaðilum með póströfu. Í því tilviki sem var til umfjöllunar var úttekt matsmanna send fráfarandi ábúanda með þessum hætti sem hafði í för með sér að hann fékk úttektina ekki í hendur fyrr en níu dögum eftir dagsetningu hennar og þar með eftir að fimmtán daga kærufrestur til yfirmatsnefndar var tekinn að líða. Nefndin hafði miðað upphaf kærufrests við þann dag sem úttektin var aðgengileg í pósthúsinu. Umboðsmaður vakti athygli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á tilteknum atriðum með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess af hálfu ráðuneytisins hvort tilefni kynni að vera til endurskoðunar á lögum eða framkvæmd stjórnvalda að þessu leyti. Umboðsmaður tók fram að ábending hans væri m.a. sett fram með tilliti til þess hlutverks sem honum væri falið skv. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Með lögum nr. 43/2018, um breytingu á ábúðarlögum nr. 80/2004, var 1. mgr. 44. gr. ábúðarlaga breytt á þann veg að miðað er við 15 daga frest frá því að málsaðila hefur verið birt niðurstaða úttektar.
3. Mál nr. 9397/2017. Ég hóf athugun að eigin frumkvæði í kjölfar nokkurra kvartana og ábendinga þar sem reyndi á þá afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ákvörðun ríkisskattstjóra um að hafna fram kominni beiðni skattaðila um breytingu á ákvörðun um skattstofn eða skattálagningu, sbr. 2. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sætti hvorki kæru til ráðuneytisins né til yfirskattanefndar. Fyrr á árinu hafði ég lokið álitinu mínu vegna máls nr. 9174/2017 og fjallað um þá afstöðu ráðuneytisins að ekki

væri unnt að kæra úrskurði ríkisskattstjóra um skattlega heimilisfesti og skattskyldu innan stjórnkerfisins þar sem unnt væri að skjóta slíkum úrskurðum til dómstóla. Athuginin laut að því hvort þarna væri um að ræða meinbugi á lögum og framkvæmd þessara mála að þessu leyti af hálfu stjórnvalda. Við meðferð málsins kom fram af hálfu ráðuneytisins að með vísan til sjónarmiða og spurninga umboðsmanns og nýlegs álits hans í máli nr. 9174/2017 vildi það upplýsa um að ráðuneytið fyrirhygði að leggja fram frumvarp á haustþingi 2017 þar sem lagðar yrðu til breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að úrskurðir ríkisskattstjóra um skattalega heimilisfesti yrðu kæránlegir til yfirskattanefndar. Þá myndi ráðuneytið setja á laggirnar sérstakan starfshóp sem gert yrði að taka til skoðunar kæruheimildir gjaldenda samkvæmt 2. og 3. mgr. 101. gr. laga nr. 90/2003 með hagsmuni borgaranna að leiðarljósi. Í ljósi þessara viðbragða ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að halda athugin minni á málinu áfram en tók fram að ég myndi fylgjast með fyrirhuguðum áformum þess.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 2. júlí 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ekki hafi verið stofnaður sérstakur starfshópur um málið en ráðuneytið hafi fundað með fulltrúum ríkisskattstjóra þar sem fram hafi komið að málið sé umfangsmikið og margþætt. Frekari vinna hafi ekki átt sér stað m.a. vegna stjórnarskipta haustið 2017 og forgangsröðunar verkefna innan ráðuneytisins.

6 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa hefur um 12% þeirra mála sem koma til efnislegrar athugunar lokið með álitum þar sem sett er fram gagnrýni á störf stjórnvalda og mælst til þess að gerðar verði úrbætur. Ýmist er um að ræða að tilmælin séu bundin við það mál sem til umfjöllunar er eða líti að almennum umbótum hjá viðkomandi stjórnvaldi eða bæði. Þá hef ég í álitum mínum, á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, komið á framfæri ábendingum til Alþingis og/eða viðkomandi ráðuneytis og sveitarfélags um að meinbugir séu eða kunni að vera á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum.

Undanfarin ár hefur þessum málum farið nokkuð fækkandi en á móti kemur að ég hef í auknum mæli komið á framfæri við stjórnvöld skriflegum ábendingum um tiltekin atriði sem betur mega fara til framtíðar frekar en að taka þau til sérstakrar umfjöllunar í álitum eða á grundvelli frumkvæðis- eða forathugunar. Þetta á einkum við um hnökra á málsmeðferð sem geta ekki leitt til þess að mál hljóti efnislega endurskoðun og atriði sem ég hef ítrekað gert athugasemdir við í álitum mínum og tel ekki tilefni til að taka til umfjöllunar nema e.t.v. í tengslum við önnur atriði. Þessi mál lúta til dæmis að málshraða, veitingu leiðbeininga, skýrleika ákvarðana, ýmsum atriðum tengdum ráðningu opinberra starfsmanna, skyldu til að veita skrifleg svör við skriflegum erindum, nema ljóst sé að til þess sé ekki ætlast, og svörum við erindum umboðsmanns Alþingis. Athugasemdir af þessu tagi kunna að virðast smávægilegar en ég er þeirrar skoðunar að þær séu mikilvægur þáttur í starfi mínu og nauðsynlegar til að tryggja borgurunum þá vönduðu og góðu stjórnsýslu sem þeir eiga með réttu að geta vænst. Með þessu móti er mér jafnframt unnt að koma á framfæri við stjórnvöld ábendingum um atriði sem betur mega fara með skjóttari hætti en ella og gefst stjórnvöldum þannig kostur á að koma umbótum fyrir í framkvæmd.

Hér fyrir neðan er að finna yfirlit yfir 38 tilvik þar sem ég sendi stjórnvöldum ábendingar eða athugasemdir árið 2017.

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/ athugasemdar
5105/2007	Fjármála- og efnahags- ráðuneytið Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Samningar við einkaaðila um fjárframlög ríkisins	Framkvæmd lagaákvæða um heimildir til samninga við einkaaðila
8685/2015	Fjármála- og efnahags- ráðuneytið	Lífeyrismál	Lögmætisreglan. Staða Söfnunarsjóðs lífeyris- réttinda. Meinbugir á lögum
8983/2016	Útlendingastofnun Utanríkisráðuneytið	Útlendingar	Almennar leiðbeiningar á heimasíðu Útlendinga- stofnunar. Heimildir utan- ríkisráðuneytis til að synja umsóknnum um vegabréfs- áritanir
8992/2016	Bankaráð Seðlabanka Íslands	Málsmeðferð og starfshættir	Lögmætisreglan. Verklags- reglur stjórnvalda. Eftirlits- hlutverk bankaráðs. Þagnarskylda
9023/2016	Félags- og skóla- þjónusta A-Hún.	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Auglýsing. Réttmætar væntingar
9029/2016	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Umhverfismál	Almennt neikvætt hæfi. Opinber eftirlitsstörf dýralækna
9064/2016	Landspítalinn	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur
9067/2016	Landlæknir	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	Valdmörk stjórnvalda
9106/2016	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	Meinbugir á lögum. Kærufrestur
9159/2016	Háskóli Íslands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur
9159/2016	Mennta- og menningarmálaráðu- neytið	Opinberir starfsmenn	Yfirstjórnunar- og eftirlits- hlutverk ráðherra. Eftirlits- hlutverk háskólaráðs. Endurskoðun ákvarðana háskólans
9176/2017	Menntamálastofnun	Opinberir starfsmenn	Skráning upplýsinga. Undirbúningur stjórnvalds- ákvæðana. Niðurlagning starfs

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/ athugasemdar
9177/2017	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Skráning upplýsinga. Varðveisla gagna
9182/2017	Velferðarráðuneytið	Tafir	Svör við erindum umboðsmanns
9196/2017	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	Skipulags- og byggingarmál	Málshraði
9200/2017	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	Samningar einkaaðila	Stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Frumkvæðis- eftirlit ráðuneytisins
9213/2017	Persónuvernd	Persónuvernd og meðferð persónu- upplýsinga	Almennt eftirlit Persónuverndar. Störf fjármálafyrirtækja
9225/2017	Heilbrigðiseftirlit Vesturlands	Málefni fatlaðs fólks	Svarreglan. Svör við erindum umboðsmanns
9227/2017	Borgarbyggð	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	Lagagrundvöllur ákvörðunar
9257/2017	Félags- og jafnréttismálaráðherra	Greiðsluáðlögun og eignaráðstöfun	Setning reglugerðar á grundvelli laga
9266/2017	Slökkviliðið X	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Almenn hæfisskilyrði. Mat á hæfni umsækjenda
9268/2017	Reykjavíkurborg	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Auglýsing
9269/2017	Dómsmálaráðuneytið (áður innanríkisráðuneytið)	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	Meðferð kvartana. Yfirstjórnunar- og eftirlits- hlutverk ráðuneytis
9278/2017	Landspítalinn	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur
9300/2017	Fangelsismálastofnun	Fangelsismál	Leiðbeiningarskylda
9304/2017	Yfirfasteignamatnefnd	Skattar og gjöld	Leiðbeiningar um kærufrest
9315/2017	Landlæknir	Tafir	Málshraði
9333/2017	Seyðisfjarðarkaupstaður	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Málsmeðferð. Rökstuðningur. Aðstoð utanaðkomandi aðila í ráðningarferli. Varðveisla og skráning gagna
9352/2017	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Menningarmál	Framsendingarskylda stjórnvalda
9362/2017	Fangelsismálastofnun	Fangelsismál	Rökstuðningur. Lagagrundvöllur. Kæruleiðbeiningar

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/ athugasemdar
9368/2017	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	Skipulags- og byggingarmál	Málshraði
9384/2017	Ríkissaksóknari	Tafir	Svarreglan. Málshraði. Leiðbeiningar. Vandaðir stjórnsýsluhættir
9404/2017	Verkmenntaskólinn á Akureyri	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur
9435/2017	Seðlabanki Íslands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Aðstoð utanaðkomandi aðila í ráðningarferli. Tilkynning um ákvörðun
9447/2017	Fjölmiðlanefnd	Fjölmiðlun	Vandaðir stjórnsýsluhættir. Skýrleikareglan. Leiðbeiningarskyldan
9458/2017	Akraneskaupstaður	Tafir	Lögbundinn frestur til að svara beiðni um rökstuðning
9494/2017	Langanesbyggð	Tafir	Svarreglan. Farvegur máls. Vandaðir stjórnsýsluhættir
9507/2017	Landspítalinn	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur

7 Erlent samstarf og fundir

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

Vegna hliðstæðrar löggjafar um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi hafa umboðsmenn þessara þinga verið í samstarfi frá árinu 1989. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Þessi hópur fundar að jafnaði einu sinni til þrisvar sinnum á ári og er þá rætt um einstök álitafni sem eru til úrlausnar og skipst á upplýsingum um starfsemi embættanna. Einn slíkur fundur var haldinn dagana 9. og 10. september 2017 í Nuuk sem ég sótti. Þá átti ég fund með umboðsmönnum þinganna í Danmörku og Færeyjum 11. desember 2017 þar sem m.a. var fjallað um tengsl og samskipti umboðsmanna við þjóðþingin vegna eftirlits þessara aðila með stjórnsýslunni.

Af hálfu umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndunum hefur verið lögð áhersla á að starfsmenn sem sinna hliðstæðum verkefnum innan skrifstofa þeirra eigi þess kost að hittast og bera saman bækur sínar og fræðast um hvernig staðið er að hliðstæðum málum hjá embættunum. Þannig sóttu Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri og Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri dagana 4.-5. maí 2017 fund rekstrareininga hjá norrænu umboðsmönnum sem haldinn var í Stokkhólmi. Áður eða dagana 27. og 28. febrúar 2017 heimsóttu þær skrifstofu danska umboðsmannsins í Kaupmannahöfn. Þar kynntu þær sér starfsemi embættisins m.a. nýtt málaskráningakerfi, fyrirkomulag við stjórnun

og eftirlit með vinnslu mála innan skrifstofunnar og vinnslu tölulegra upplýsinga ásamt fleiru.

Embætti umboðsmanna þjóðþinganna á Norðurlöndunum, önnur en umboðsmaður Alþingis, sinna nú þegar svonefndu OPCAT-eftirliti. Fulltrúar þeirra starfseininga innan embættanna sem sinna þessu eftirliti hafa frá því að það hófst fundað reglulega. Samhliða því að umboðsmaður Alþingis hóf undirbúning að því að taka við þessu eftirliti hér á landi var ákveðið að fulltrúar hans tækju þátt í þessu samstarfi. Dagana 17.-18. janúar 2017 sótti Flóki Ásgeirsson lögfræðingur fund starfsmanna norrænna umboðsmanna sem sinna svonefndu OPCAT-eftirliti í Helsinki og 24. ágúst 2017 sótti Særún María Gunnarsdóttir forstöðumaður frumkvæðisathugana hliðstæðan fund sem haldinn var í Osló. Hinn 25. október 2017 átti Vilhelmina Ósk Ólafsdóttir forstöðumaður frumkvæðisathugana fund í Osló með forstöðumanni frumkvæðisdeildar norska umboðsmannsins. Hún sótti einnig ráðstefnu í Osló 26. október 2017 á vegum þeirrar einingar hjá norska umboðsmanninum sem sinnir svokölluðu OPCAT-eftirliti þar í landi um hlutverk heilbrigðisstarfsfólks í samskiptum við frelsissvipta einstaklinga sem dvelja í fangageymslum lögreglu og fangelsum.

Á allra síðustu árum hefur jafnframt verið lögð áhersla á að nota þau tækifæri sem bjóðast af hálfu erlendra samstarfsaðila umboðsmanns til þess að sækja fræðslufundi og sérhæfð námskeið þegar slíkt er talið styrkja starfsemi umboðsmanns. Þannig hefur danski umboðsmaðurinn boðið starfsfólki umboðsmanns Alþingis að sækja námskeið sem hann heldur fyrir starfsfólk sitt svo sem um viðfangsefni og nýjungar í stjórnsýslurétti og úrlausn verkefna umboðsmanns. Á árinu 2017 sóttu þrír starfsmenn slík námskeið en samhliða þátttöku í þeim hafa viðkomandi átt þess kost að kynna sér starfsemi danska umboðsmannsins. Hinn 9. febrúar 2017 sótti ég stjórnsýsluráðstefnu (Forvaltningskonferensen 2017) sem haldin var í Kaupmannahöfn.

Liður í samstarfi umboðsmannanna á Norðurlöndunum eru líka af og til gagnkvæmar heimsóknir starfsmanna milli embættanna. Þannig hélt Hafsteinn Dan Kristjánsson aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis 19. maí 2017 fyrirlestur fyrir starfsmenn norska umboðsmannsins. Efni fyrirlestrarins var samspil umboðsmanns Alþingis og Alþingis.

Auk þess að eiga í ofangreindu samstarfi umboðsmanna Norðurlandanna hefur umboðsmaður Evrópusambandsins boðið umboðsmanni Alþingis, eins og umboðsmönnum þjóðþinga hinna EES-ríkjanna, að taka þátt í samstarfi umboðsmanna Evrópusambandsríkjanna. Á þessum vettvangi var dagana 19. og 20. júní 2017 haldinn fundur í Brussel undir yfirskriftinni European Network of Ombudsmen Conference. Særún María Gunnarsdóttir forstöðumaður frumkvæðisathugana sótti fundinn. Umboðsmaður Alþingis er einnig aðili að alþjóðasamtökum umboðsmanna, IOI, en enginn fundur á vegum þess var sóttur á árinu 2017.

Evrópuráðið og einstakar stofnanir og nefndir þess bjóða umboðsmanni Alþingis af og til að taka þátt í fundum og ráðstefnum sem þessir aðilar halda. Dagana 23. og 24. maí 2017 stóð ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) eða Evrópunefnd um kynþáttafordóma og umburðarleysi fyrir málstofu í Strassborg fyrir innlendar stofnanir sem hefur verið komið á fót til að vinna gegn kynþáttamismunun. Nefndin bauð umboðsmanni að senda fulltrúa sinn á málstofuna sem var Sigurður Kári Árnason lögfræðingur.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns átti ég á árinu 2017 fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem ég hafði til umfjöllunar eða vegna almennra atriða í stjórnsýslufráttavæmd viðkomandi stjórnvalds. Þá eiga umboðsmaður og starfsmenn hans gjarnan fundi með fulltrúum ýmissa erlendra eftirlitsnefnda sem hingað koma, oftast á vegum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins.

II TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2017

1. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2017

1.1 Málafjöldi

Á árinu 2017 voru alls 388 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	388
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	1
Samtals	<u>389</u>

1.2 Skipting kvartana

Eins og fram kemur í I. kafla eru kvartanir aðeins skráðar ef skrifleg erindi berast en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir sem bárust skrifstofu umboðsmanns. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar. Kvartanir skiptust þannig eftir mánuðum:

janúar	33
febrúar	42
mars	36
apríl	29
maí	35
júní	26
júlí	34
ágúst	26
september	38
október	32
nóvember	27
desember	30
Samtals	<u>388</u>

Að þessum 388 kvörtunum stóðu samtals 414 aðilar eða 380 einstaklingar og 34 lögaðilar. Af einstaklingum voru 114 konur og 266 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 6 ára og sá elsti 93 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	6
21 - 30 ára	32
31 - 40 --	50
41 - 50 --	71
51 - 60 --	87
61 - 70 --	88
71 árs og eldri	36
Ekki vitað	10

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. 14 kvörtun bárust frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 389 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildar-málafjölda	Hlutfall af heildarí-búafjölda landsins
Reykjavíkurborg	182	46,8%	36,4%
Höfuðborgarsvæðið	78	20,0%	27,7%
- Garðabær	17		
- Hafnarfjarðarkaupstaður	8		
- Kópavogsbær	34		
- Mosfellsbær	6		
- Seltjarnarneskaupstaður	13		
Suðurnes	19	4,9%	7,1%
- Grindavíkurbær	1		
- Reykjanesbær	15		
- Sandgerðisbær	2		
- Sveitarfélagið Garður	1		
Vesturland	22	5,7%	4,7%
- Akraneskaupstaður	5		
- Borgarbyggð	11		
- Grundarfjarðarbær	3		
- Hvalfjarðarsveit	1		
- Snæfellsbær	2		
Vestfirðir	5	1,3%	2,0%
- Bolungarvíkurkaupstaður	1		
- Ísafjarðarbær	2		
- Strandabyggð	1		
- Vesturbyggð	1		
Norðurland vestra	9	2,3%	2,1%
- Blönduósibær	1		
- Húnaþing vestra	5		
- Sveitarfélagið Skagafjörður	3		
Norðurland eystra	24	6,2%	8,8%
- Akureyrarkaupstaður	19		
- Dalvíkurbyggð	2		
- Fjallabyggð	1		
- Langanesbyggð	2		
Austurland	9	2,3%	3,7%
- Fjarðabyggð	6		
- Fljótshálsa	2		
- Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
Suðurland	18	4,6%	7,5%
- Flóahreppur	2		
- Hrunamannahreppur	1		
- Hveragerðisbær	5		
- Skaftárhreppur	1		
- Sveitarfélagið Árborg	4		
- Vestmannaeyjar	4		
- Ölfus	1		
Íslendingar búsettir erlendis	14	3,6%	
Erlendir aðilar	8	2,1%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	1	0,2%	
	389	100,0%	100,0 %

1.3 Afgreiðsla mála

Á árinu hlutu 358 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	63
Mál til meðferðar á árinu	389
Afgreidd mál	358
Mál til meðferðar í árslok	94

Af þeim 94 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2017, var í 30 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í einu máli var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, 24 mál voru til frumathugunar, 39 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

Málum sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4-6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti sem greinir þar í liðum 1-3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 2017, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála	
1. Álit	14	(3,9%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	7	(2,0%)
3. Fellð niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	105	(29,3%)
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	12	(3,4%)
b) Dómsathafnir	13	(3,6%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	19	(5,3%)
d) Önnur atriði	2	(0,6%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	81	(22,6%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	8	(2,2%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	97	(27,1%)
Samtals	358	(100,0%)

1.4 Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2017 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beinist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

A. Ráðuneyti og ríkisstofnanir**1. Forsætisráðuneytið**

- Ráðuneytið	1	
- Seðlabanki Íslands	1	
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	2	
- Þingvallanefnd	1	<u>5</u>

2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið

- Ráðuneytið	11	
- Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	2	
- Framhaldsskólar	8	
- Fjölmíðlanefnd	1	
- Háskólar	5	
- Lánasjóður íslenskra námsmanna	2	
- Málskotsnefnd LÍN	4	
- Menntamálastofnun	2	
- Rannsóknamiðstöð Íslands	1	
- Ríkisútvarpið ohf.	1	
- Úthlutunarnefnd skv. lögum nr. 91/2007	1	<u>38</u>

3. Utanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	0	<u>0</u>
--------------	---	----------

4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

- Ráðuneytið	12	
- Eftirlitsnefnd fasteignasala	2	
- Fiskistofa	1	
- Matvælastofnun	3	
- Orkustofnun	2	
- Prófanefnd bókara	1	
- Samkeppniseftirlitið	1	<u>22</u>

5. Dómsmálaráðuneytið

- Ráðuneytið	33	
- Áfrýjunarnefnd neytendamála	2	
- Biskupsstofa	2	
- Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	4	
- Dómsstólar	3	
- Fangelsisyrfirvöld	4	
- Héraðssaksóknari	3	
- Kærunefnd útlendingamála	9	
- Lögregluþyrirvöld	16	
- Nefnd um eftirlit með lögreglu	3	
- Persónuvernd	5	
- Sýslumenn	22	
- Útlendingastofnun	3	
- Yfirfasteignamatnefnd	1	
- Þjóðskrá Íslands	3	<u>113</u>

6. Velferðarráðuneytið

- Ráðuneytið	8	
- Fæðingarorlofssjóður	1	
- Heilbrigðisstofnanir	6	
- Íbúðalánasjóður	6	
- Kærunefnd húsamála	2	
- Landlæknisembættið	5	
- Lyfjagreiðslunefnd	1	
- Lyfjastofnun	1	
- Sjúkratryggingar	1	
- Tryggingastofnun	12	
- Umboðsmaður skuldara	1	
- Úrskurðarnefnd velferðarmála	18	
- Vinnueftirlit ríkisins	1	
- Vinnuálastofnun	3	<u>66</u>

7. Fjármála- og efnahagsráðuneytið

- Ráðuneytið	12	
- Fjármálaeftirlitið	1	
- Framkvæmdasýsla ríkisins	1	
- Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	4	
- Ríkiseignir	2	
- Ríkiskaup	1	
- Skattyfirvöld	10	
- Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána	3	
- Yfirskattanefnd	2	<u>36</u>

8. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

- Ráðuneytið	10	
- Samgöngustofa	1	
- Vegagerðin	2	<u>13</u>

9. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

- Ráðuneytið	5	
- Mannvirkjastofnun	1	
- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	6	
- Vatnajökulspjódgarður	1	<u>13</u>

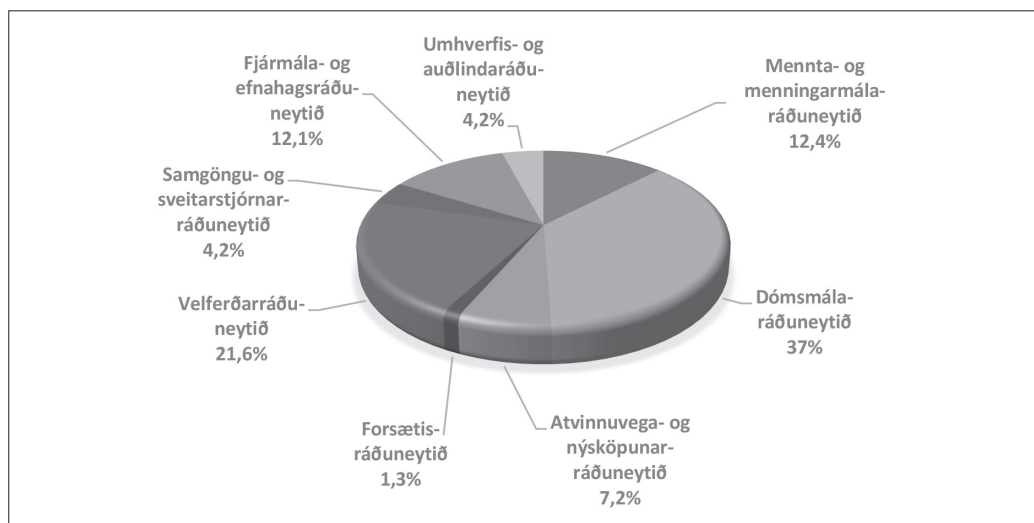
B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga	<u>5</u>
Stjórnsýsla höfuðborgarsvæðisins	<u>0</u>
Reykjavíkurborg	
- Stjórnsýsla borgarinnar	<u>24</u>
Kópavogsbær	<u>3</u>
Reykjanesbær	<u>5</u>
Sveitarfélagið Garður	<u>1</u>
Akraneskaupstaður	<u>3</u>
Borgarbyggð	<u>4</u>
Kjósarhreppur	<u>1</u>
Ísafjarðarbær	<u>1</u>
Vesturbyggð	<u>1</u>
Sveitarfélagið Skagafjörður	<u>1</u>
Akureyrarbær	<u>4</u>
Eyjafjarðarsveit	<u>1</u>
Hörgársveit	<u>1</u>
Langanesbyggð	<u>2</u>
Þingeyjarsveit	<u>1</u>
Fjarðabyggð	<u>1</u>
Flóahreppur	<u>1</u>
Seyðisfjarðarkaupstaður	<u>1</u>
Sveitarfélagið Ölfus	<u>1</u>
Vestmannaeyjabær	<u>1</u>

C. Annað

Óflokkað	<u>20</u>
SAMTALS	<u>389</u>

D. Skráð mál 2017 flokkuð eftir ráðuneytum



E. Mál sem lokið var með álitum 2017, flokkuð eftir stjórnvöldum

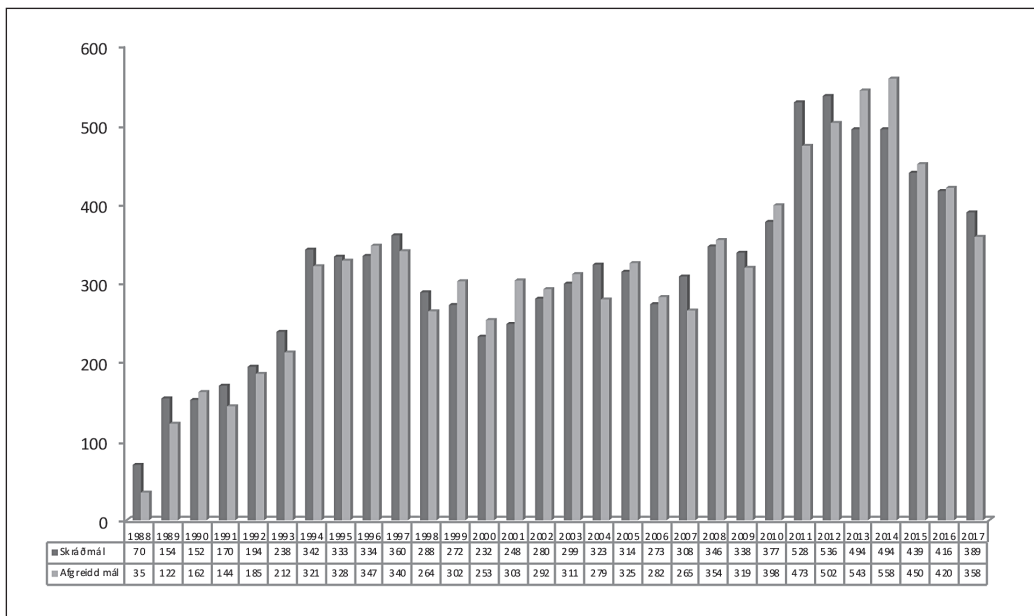
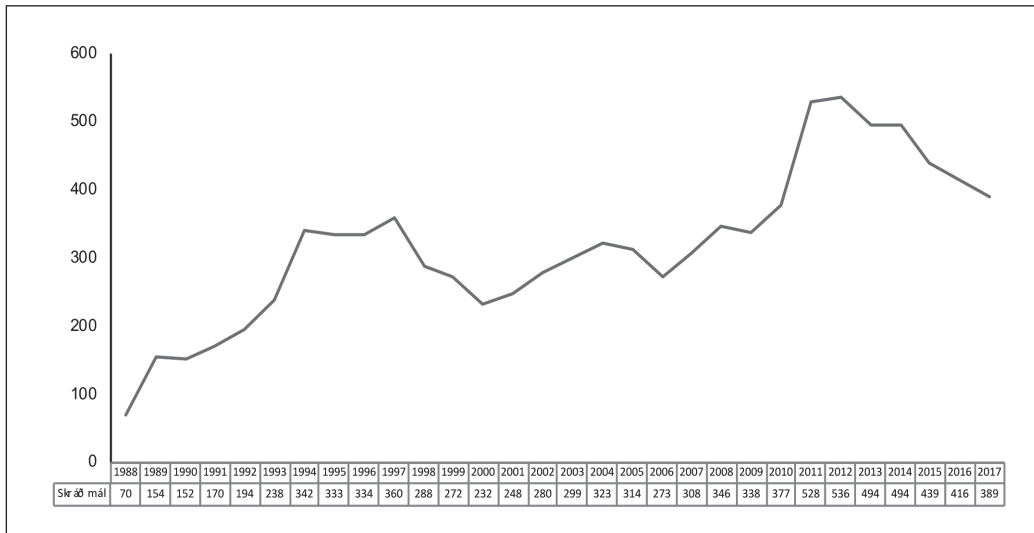
Stjórnvald	Fjöldi álita
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	3
Framhaldsskólinn X	1
Heilbrigðisstofnunin X	1
Landspítali	1
Lögreglustjórinn Y	1
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	1
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	1
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	1
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	1
Úrskurðarnefnd velferðarmála	2
Velferðarráðuneyti	1
Samtals	14

1.5 Skipting skráðra mála 2017 eftir viðfangsefnum

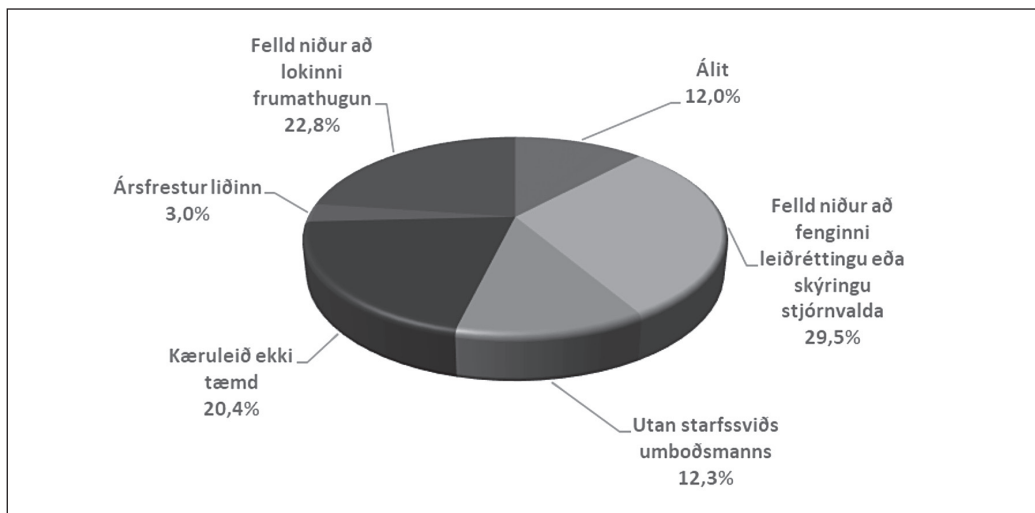
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	7	Námslán og námsstyrkir	4
Almannatryggingar	25	Neytendamál	1
Atvinnuleysisstryggingar	3	Opinberar framkvæmdir, innkaup og útboð	3
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	5	Opinberir starfsmenn	42
Börn	6	Orku- og auðlindamál	5
Dánarbú	1	Persónuréttindi	3
Dómstólar og réttarfar	1	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	2
Eignir ríkisins	3	Ríkisborgararéttur	1
Erfðaréttur	1	Samgöngumál	5
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	9	Samningar	1
Félög	3	Sektir	4
Fjármála- og tryggingastarfsemi	3	Sifjamál	1
Fjöleignarhús	1	Sjávarútvegur	3
Fjölmíðlun	1	Skaðabætur	3
Fullnusta refsinga	9	Skattar og gjöld	31
Fullnustugerðir og skuldaskil	9	Skipulags- og byggingarmál	12
Fæðingar- og foreldraorlof	4	Stefnuvottar	1
Gistihúsa-, veitinga- og tækifærisleyfi	3	Styrkveitingar	2
Gjafsókn	5	Sveitarfélög	2
Greiðsluáðlögun og eignaráðstöfun	3	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	83
Húsnæðismál	4	Umhverfismál	3
Kirkjumál og trúfélög	1	Útlendingar	12
Landbúnaður	1	Vegabréf og persónuskilríki	2
Lífeyrismál	6	Veiðimál og veiðiréttindi	1
Lyfjamál	1	Vextir og verðbætur	1
Lögheimili	1	Þinglýsingar	1
Lögreglu- og sakamál	8		
Málefni fatlaðs fólks	6	Samtals	389
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	8		
Meðlag	7		
Menningarmál	4		
Menntamál	11		

2. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál

2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2017

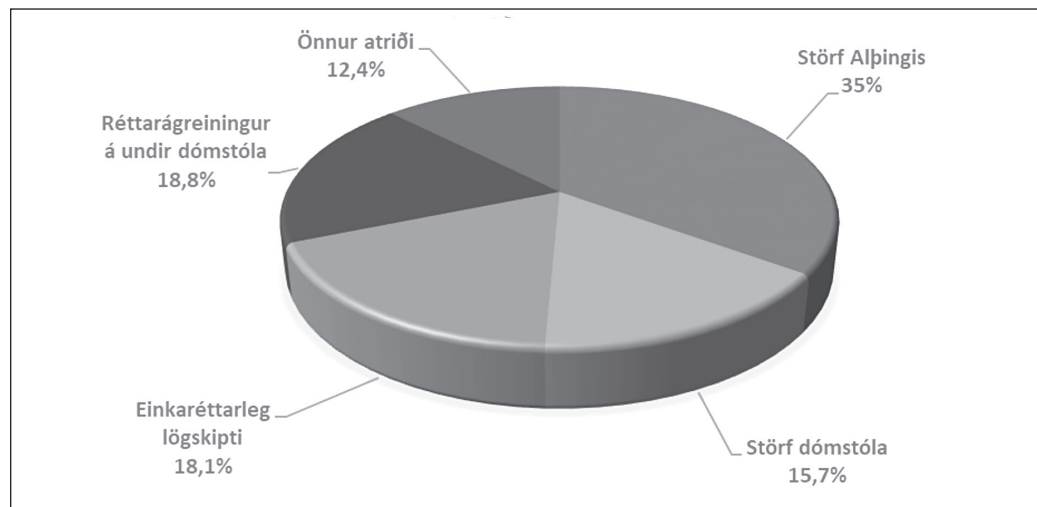


2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2017



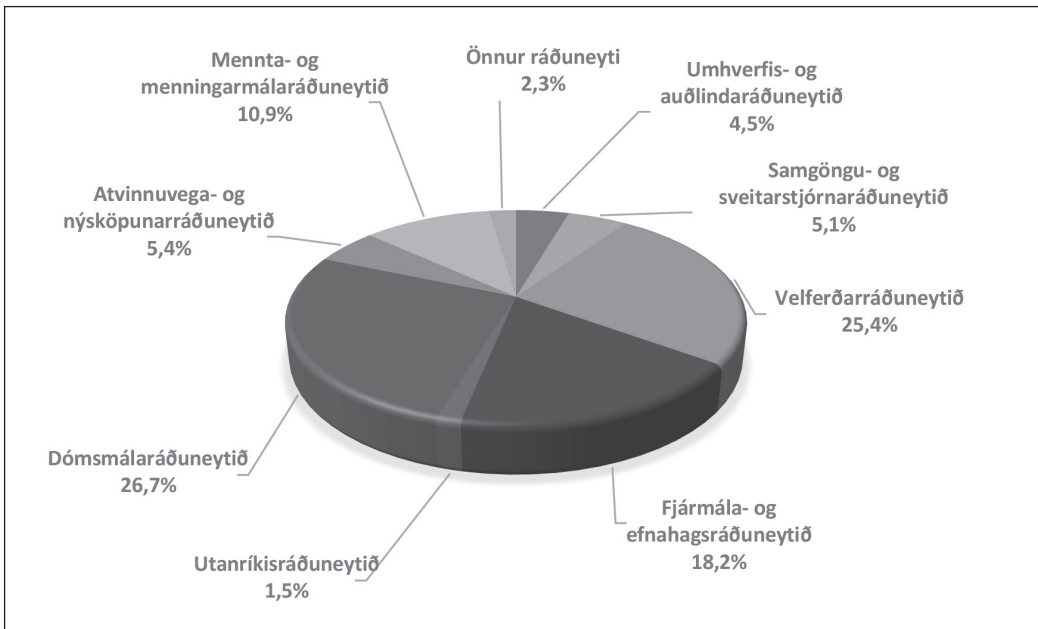
Ár	Álit	Felld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Felld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
2002	36	84	25	56	5	86
2003	35	97	23	57	7	92
2004	37	88	27	67	6	54
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
2007	23	83	40	54	10	55
2008	24	128	53	62	10	77
2009	30	97	47	69	7	69
2010	21 (5,3 %)	181 (45,5%)	46 (11,5%)	83 (20,9%)	15 (3,8%)	52 (13,0%)
2011	33 (7,0%)	178 (37,6%)	68 (14,4%)	111 (23,5%)	10 (2,1%)	73 (15,4%)
2012	20 (4,0%)	184 (36,7%)	64 (12,7%)	116 (23,1%)	6 (1,2%)	112 (22,3%)
2013	39 (7,1%)	166 (30,6%)	71 (13,1%)	116 (21,4%)	8 (1,5%)	143 (26,3%)
2014	30 (5,4%)	162 (29,0%)	50 (9,0%)	126 (22,6%)	17 (3,0%)	173 (31,0%)
2015	15 (3,3%)	129 (28,7%)	41 (9,1%)	104 (23,1%)	16 (3,6%)	145 (32,2%)
2016	22 (5,2%)	105 (25,0%)	47 (11,2%)	105 (25,0%)	12 (2,9%)	129 (30,7%)
2017	14 (3,9%)	105 (29,3%)	53 (14,8%)	81 (22,6%)	8 (2,3%)	97 (27,1%)
Samtals	1130	2785	1165	1932	282	2153

2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2017

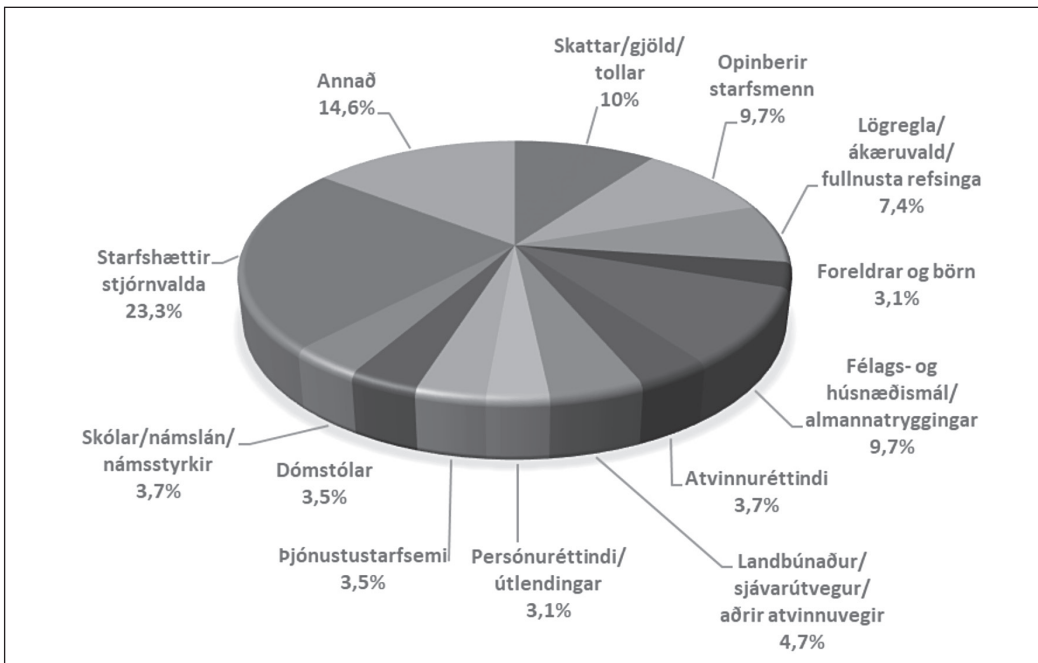


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
2008	24	2	5	13	9
2009	15	7	15	8	2
2010	19 (41,3%)	1 (2,2%)	10 (21,7%)	14 (30,4%)	2 (4,4%)
2011	33 (48,5%)	4 (5,9%)	14 (20,6%)	11 (16,2%)	6 (8,8%)
2012	32 (50,0%)	5 (7,8%)	13 (20,3%)	10 (15,6%)	4 (6,3%)
2013	28 (39,4%)	10 (14,1%)	13 (18,3%)	18 (25,4%)	2 (2,8%)
2014	19 (38,0%)	5 (10,0%)	16 (32,0%)	10 (20,0%)	0 (0,0%)
2015	16 (39,0%)	4 (9,8%)	11 (26,8%)	8 (19,5%)	2 (4,9%)
2016	17 (36,2%)	5 (10,6%)	15 (31,9%)	7 (14,9%)	3 (6,4%)
2017	12 (22,6%)	13 (24,5%)	19 (35,9%)	7 (13,2%)	2 (3,8%)
Samtals	406	183	211	219	144

2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2017



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2017



3 Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns

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

Hér fyrir neðan er yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2017. Þar eru einungis tilgreind 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. Í öllum þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila að undanskildu máli nr. 7896/2015 sem laut að birtingu ákvörðunar setts umhverfisráðherra í B-deild Stjórnartíðinda. Í tveimur málum, sem lokið var á árinu 2017, var aftur á móti eingöngu almennum tilmælum beint til stjórnvaldsins sem í hlut átti. Til viðmiðunar má benda á að árið 2016 voru slík tilvik 13, árið 2015 voru þau tvö talsins og árið 2014 voru þau sjö talsins.

Í yfirlitinu eru alls tíu álit. Í átta tilfellum er farið að tilmælunum og í einu tilfelli, máli nr. 8749/2015, hafði fyrirspurn umboðsmanns til stjórnvaldsins sem send var 30. apríl 2018, þar sem óskað var eftir upplýsingum um framvindu málsins eftir að álit í málinu var birt, ekki verið svarað þrátt fyrir ítrekanir. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig brugðist var við tilmælum umboðsmanns eða hvort málið er enn til meðferðar og því er málið auðkennt með ‚?‘ í yfirlitinu. Í einu máli, nr. 8820/2016, lágu ekki fyrir upplýsingar þegar frágangi skýrslunnar var lokið um hverjar höfðu orðið lyktir af meðferð málsins í kjölfar beiðni frá aðila um endurupptöku þess. Sama gildir um mál nr. 9116/2016. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð við sérstökum tilmælum í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
7896/2015	79	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið		X		
8715/2015	63	Heilbrigðisstofnunin X		X		
8749/2015	75	Mennta- og menningarmálaráðuneytið				?
8820/2016	66	Landspítalinn				X
8991/2016	58	Fjármála- og efnahagsráðuneytið Velferðarráðuneytið		X		
9057/2016	65	Fjármála- og efnahagsráðuneytið		X		
9081/2016 9217/2017	57	Úrskurðarnefnd velferðarmála		X		
9116/2016	80	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála				X
9174/2017	78	Fjármála- og efnahagsráðuneytið		X		
9258/2017	56	Úrskurðarnefnd um upplýsingamál		X		
		Samtals		7	0	3

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

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

4 Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns

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

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 12 álit þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til viðkomandi stjórnvalds á árinu 2017. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í álitinu mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi 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 11 tilvikum af 12 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram. Í máli nr. 8749/2015 hafa svör mennta- og menningarmálaráðuneytisins ekki borist, eins og áður er rakið.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
8715/2015	63	Heilbrigðisstofnunin X	X		
8749/2015	75	Mennta- og menningarmálaráðuneytið			?
8820/2016	66	Landspítalinn	X		
8898/2016	67	Lögreglustjórnin Y	X		
8991/2016	58	Fjármála- og efnahagsráðuneytið Velferðarráðuneytið	X		
8956/2016	68	Menntaskólinn X	X		
9057/2016	65	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	X		
9081/2016 9217/2017	57	Úrskurðarnefnd velferðarmála	X		
9116/2016	80	Úrskurðarnefnd umhverfs- og auðlindamála	X		
9160/2016	71	Úrskurðarnefnd velferðarmála Velferðarráðuneytið	X		
9174/2017	78	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	X		
9258/2017	56	Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	X		
		Samtals	11		1

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2017

1 Aðgangur að gögnum og upplýsingum

1.1 Rannsóknarregla. (Mál nr. 9258/2017)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem staðfest var synjun forsætisráðuneytisins á beiðni hans um aðgang að samantekt um síma- og tölvumál fyrir ráðherra. A taldi m.a. að rannsókn nefndarinnar hefði verið ábótavant þar sem nefndin hefði ekki haft samantektina undir höndum þegar hún úrskurðaði í málinu.

Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar byggðist á því að nefndin taldi sig ekki hafa forsendur til að draga í efa að samantektin hefði verið gerð fyrir fund ráðherra og væri þar með undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga. Umboðsmaður taldi að af þeim gögnum sem nefndin hafði undir höndum þegar hún úrskurðaði í málinu yrði ekki séð að þar hefði komið skýrlega fram að samantektin hefði verið gerð fyrir fund ríkisstjórnar eða ráðherra. Brýnt hefði verið að fá nánari upplýsingar eða skýringar frá ráðuneytinu um þetta atriði og fá skýra afstöðu til þess hvort svo hefði verið og þá eftir atvikum hvaða fund. Slíkar upplýsingar hefðu verið nauðsynlegar til þess að nefndin gæti tekið efnislega rétta ákvörðun í málinu. Þá hefði nefndinni verið fært að óska eftir afriti samantektarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 11. ágúst 2017. Þar var niðurstaða hans að málsmeðferð nefndarinnar í máli A hefði ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu stjórnisýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og haga þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Jafnframt mæltist hann til þess að nefndin tæki mið af þeim sjónarmiðum í framtíðar störfum sínum.

Í bréfi, dags. 14. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi óskað eftir því með erindi, dags. 17. ágúst 2017, að mál hans yrði tekið til nýrrar meðferðar hjá úrskurðarnefndinni og nefndin hafi fallist á það. Úrskurðarnefndin hafi í kjölfarið óskað eftir nánari upplýsingum og gögnum frá forsætisráðuneytinu. Í úrskurði nefndarinnar nr. 712/2017, sem kveðinn hafi verið upp 13. desember 2017, hafi ákvörðun forsætisráðuneytisins um að synja beiðni A um aðgang að samantektinni verið staðfest með vísan til þess að um væri að ræða upplýsingar sem heimilt væri að takmarka aðgang almennings að á grundvelli 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Í bréfi nefndarinnar er það áréttað sem fram kemur í bréfaskiptum hennar og umboðsmanns Alþingis í tilefni af máli A að það heyri til algerra undantekninga að úrskurðarnefnd um upplýsingamál telji ekki tilefni til að kalla eftir þeim gögnum sem kærúmal lýtur að. Sjónarmiðin sem fram koma í álit umboðsmanns gagnist nefndinni við mat á því hvenær rétt sé að kalla eftir nánari upplýsingum eða skýringum frá kærða og afritum af umbeðnum gögnum. Nefndin muni fylgja þeim sjónarmiðum.

2 Atvinnuleysistryggingar

2.1 Skerðing atvinnuleysisbóta. Lögmætisreglan. Lögskýring. (Mál nr. 9081/2016 og 9217/2017)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurðum úrskurðarnefndar velferðarmála. Með úrskurðunum voru staðfestar ákvarðanir Vinnumálastofnunar um að skerða atvinnuleysisbætur til A annars vegar vegna makalífeyris sem hún fékk greiddan frá tilteknum lífeyrissjóðum vegna andláts maka hennar og dánarbóta sem hún fékk greiddar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og hins vegar vegna áframhaldandi greiðslna dánarbóta til hennar. A taldi m.a. að skerðing atvinnuleysisbóta vegna þessara greiðslna ætti sér ekki lagastoð.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 26. júlí 2017. Þar vísaði hann til þess að í skerðingarákvæði í lögum væru tilgreindar ákveðnar greiðslur sem kæmu til frádráttar atvinnuleysisbótum, t.d. „elli- eða örorkulífeyrisgreiðslur samkvæmt lögum um almannatryggingar“ og „elli- og örorkulífeyrisgreiðslur úr almennum lífeyrissjóðum“. Með lögum hefði síðan verið bætt við upptalninguna að hið sama ætti við um „aðrar greiðslur sem hinn tryggði [kynni] að fá frá öðrum aðilum“. Umboðsmaður taldi að þegar litið væri til orðalags skerðingarákvæðisins, forsögu þess og lögskýringargagna auk þeirra krafna sem gera yrði til skýrleika þeirra lagaákvæða sem skertu atvinnuleysisbætur að makalífeyrir frá lífeyrissjóðum og dánarbætur frá Tryggingastofnun fullnægðu ekki því skilyrði lagaákvæðisins að vera greiðslur frá „öðrum aðilum“ en með því orðalagi væri átt við greiðslur frá öðrum aðilum en þeim sem inntu af hendi þær greiðslur sem sérstaklega væru tilgreindar framfar í ákvæðinu. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurðir úrskurðarnefndarinnar væru ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk frá henni um það, og leysa þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að taka framvegis mið af þessum sjónarmiðum. Þá tók hann fram að ef sjónarmiðin ættu við í fleiri tilvikum þar sem stjórnvöld hefðu túlkað umrætt skerðingarákvæði þyrfti að endurskoða þá framkvæmd. Loks ákvað umboðsmaður að senda Vinnumálastofnun og velferðarráðuneytinu afrit af álitinu.

Í bréfi dags. 2. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi óskað eftir endurupptöku framangreindra mála og hafi úrskurðarnefndin úrskurðað að nýju í málunum. Fallist hafi verið á kröfur A. Í bréfinu segir jafnframt að eftir að framangreint álit hafi borist hafi úrskurðarnefnd velferðarmála í störfum sínum tekið mið af þeim sjónarmiðum sem þar komi fram.

3 Eignir ríkisins

3.1 Uppsögn húsaleigusamnings. Valdmörk. Svör við erindum. Meinbugir. (Mál nr. 8991/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir því að heilbrigðisstofnunin X hefði sagt upp húsaleigusamningi hans um læknisbústað. Hann taldi að uppsögn húsaleigusamningsins í þeim tilgangi að hækka húsaleiguna væri ólögmat en í reglugerð um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins væri að finna ákvæði um hvernig skyldi hækka húsaleiguna og viðmiðanir í því efni. Erindi A um þetta atriði hafði ekki verið svarað af hálfu velferðarráðuneytisins en í svari fjármála- og efnahagsráðuneytisins kom fram að það gerði ekki athugasemdir við uppsögnina.

Við athugun umboðsmanns á málinu kom í ljós að hvorugt ráðuneytanna taldi sig vera „hlutaðeigandi ráðuneyti“ í skilningi laga og reglugerðar um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins en það ráðuneyti fer m.a. með framkvæmd reglugerðarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 27. janúar 2017. Þar taldi hann að A hefði því ekki fengið afstöðu til málsins frá „hlutaðeigandi ráðuneyti“ sem færi m.a. með eftirlit með því að heilbrigðisstofnunin X færi í öllu eftir ákvæðum reglugerðarinnar. Erindi A hefðu því ekki verið lögð í réttan farveg. Umboðsmaður tók fram að þar sem ekki hefði reynt á hvort leyst yrði úr ágreiningi ráðuneytanna innan stjórnáráðgjafarinnar teldi hann ekki tilefni að svo stöddu til að taka afstöðu til þess hvort ráðuneytið teldist „hlutaðeigandi ráðuneyti“ í málinu. Jafnframt benti hann á að velferðarráðuneytinu hefði borið að svara erindi A.

Þá tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að fylgt hefði verið eftir þeim breytingum sem gerðar hefðu verið á lögum um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins á árinu 1996 með breytingum á reglugerð um sama málefni. Hann vakti því athygli fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þessu með það fyrir augum að reglugerðin yrði tekin til skoðunar að þessu leyti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til velferðarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að leyst yrði úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Jafnframt beindi hann því til ráðuneytanna að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 13. mars 2018, kemur fram að hinn 14. mars 2017 hafi bæði því ráðuneyti og velferðarráðuneytinu borist erindi þar sem Læknafélag Íslands hafi fyrir hönd A óskað eftir að málið yrði tekið upp að nýju. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi sent velferðarráðuneytinu bréf, dags. 5. júlí 2017, þar sem fram kom að ráðuneytið liti svo á að velferðarráðuneytið væri hlutaðeigandi ráðuneyti í skilningi reglugerðar nr. 480/1992, um íbúðarhúsnæði í eigu ríkisins. Það væri reiðubúið að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi kæmi fram ósk þess efnis frá velferðarráðuneytinu. Ekki hafi borist slík beiðni frá velferðarráðuneytinu og erindi A ekki verið ítrekað. Þar sem engin beiðni hafi borist frá velferðarráðuneytinu um breytingar á núverandi fyrirkomulagi sé ekki gert ráð fyrir öðru en að það ráðuneyti hafi tekið mál A til skoðunar sem hlutaðeigandi ráðuneyti í skilningi reglugerðar nr. 480/1992. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins kemur jafnframt fram að ráðuneytið vinni að endurskoðun á reglugerð nr. 480/1992. Vonast sé til að þeirri vinnu ljúki á komandi mánuðum. Breytingar á reglugerðinni muni m.a. taka mið af breyttum reikningsreglum sem innleiddar hafi verið

með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál. Innleiðing á þeirri vinnu hafi tekið lengri tíma en búist hafi verið við.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 20. mars 2018, kemur fram að Læknafélag Íslands, fyrir hönd A, hafi farið fram á að mál hans yrði tekið til meðferðar að nýju. Samkvæmt upplýsingum frá Heilbrigðisstofnuninni X hafi framkvæmdastjórn stofnunarinnar tekið ákvörðun um að falla frá áður ákveðnum breytingum á leigusamningum fyrir húsnæði lækna á [...] og [...]. Þeir leigusamningar sem upphaflega hafi verið gerðir séu því í gildi og taki breytingum samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 480/1992. Ráðuneytið hafi því ekki séð ástæðu til að taka málið til meðferðar að nýju þar sem fallið hafi verið frá því sem A hafi kvartað undan.

Í bréfinu segir enn fremur að á milli ráðuneytanna sé enginn ágreiningur um verkaskiptingu í tengslum við framkvæmd laga nr. 27/1968 og reglugerðar nr. 480/1992. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi sent velferðarráðuneytinu bréf þar sem fram kæmi hvernig verkaskiptingunni skyldi háttað og hafi velferðarráðuneytið fallist á þá lýsingu. Ráðuneytið hafi farið yfir þau sjónarmið sem umboðsmaður hafi gert grein fyrir í álitinu. Það hafi endurskoðað verklag og breytt því til að tryggja að erindum um leiguhúsnæði á vegum heilbrigðisstofnana verði svarað með tilliti til þess að velferðarráðuneytið sé hlutaðeigandi ráðuneyti í þeim málum.

4 Fangelsismál

4.1 Fullnusta refsinga. Vistun fanga á lögreglustöðvum. (Mál nr. 6334/2011)

Í kjölfar upplýsinga sem fram komu í fjölmiðlum í janúar 2011 um að fangar hefðu verið vistaðir á lögreglustöðvum vegna plássleysis í fangelsum landsins hóf umboðsmaður athugun á málinu að eigin frumkvæði. Að fengnum svörum innanríkisráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar um fjölda fanga sem vistaðir hefðu verið á lögreglustöðvum umfram 24 klukkustundir á tilteknu tímabili ákvað hann að fylgjast með framvindu mála á þessu sviði, þ.m.t. áformum um byggingu nýs fangelsis sem m.a. væri ætlað að bregðast við þeim vanda sem fangelsismálastjóri vísaði til samkvæmt fyrrgreindri fjölmiðlaumfjöllun. Þau áform gengu loks eftir með byggingu fangelsis á Hólmsheiði sem opnað var formlega 10. júní 2016.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 31. maí 2017. Þar rakti hann tiltekin ákvæði laga um fullnustu refsinga sem komið hefðu til skoðunar við athugunina og vísaði til þess að Hæstiréttur Íslands hefði komist nýverið að þeirri niðurstöðu að aðbúnaður sem gæsluvarðhaldsfangi hefði sætt þegar hann var vistaður á lögreglustöðinni við Hverfisgötu í Reykjavík um 11 daga skeið hefði falið í sér vanvirðandi meðferð í hans garð í skilningi 68. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. dóm réttarins frá 16. mars 2017 í máli nr. 345/2016. Umboðsmaður tók fram að upplýsingarnar frá ráðuneytinu og Fangelsismálastofnun bentu til þess að fangar kynnu eftir atvikum að hafa verið vistaðir lengur en lög gerðu almennt ráð fyrir í fangageymslum lögreglu og þá hugsanlega í andstöðu við framangreindar reglur, þ.m.t. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Upplýsingar hefðu komið fram um að með tilkomu nýs fangelsis hefðu orðið breytingar á því ástandi sem fyrir hendi hefði verið þegar hann hefði hafið athugun sína á málinu m.a. að því leyti að vistun fanga á lögreglustöðvum, og þá umfram það sem heimilað væri samkvæmt ákvæðum laga um fullnustu refsinga, myndu heyra sögunni til. Tölulegar upplýsingar sem hann hefði fengið afhentar frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu bæru jafnframt með sér að vistunardögum gæsluvarðhaldsfanga í fangageymslum þess embættis hefði fækkað töluvert frá því að hann hefði hafið athugun sína.

Umboðsmaður tók jafnframt fram að það virtist vera uppi nokkur óvissa um hvort ákvörðunartaka um vistunarstað gæsluvarðhaldsfanga væri í höndum lögreglu, sem að öllu jöfnu gerði kröfu um gæsluvarðhald, eða Fangelsismálastofnunar. Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 15/2016 ákvæði Fangelsismálastofnun í hvaða fangelsi afplánun skyldi fara fram. Í lögnum væri aftur á móti ekki fjallað sérstaklega um ákvörðunartöku um vistunarstað gæsluvarðhaldsfanga. Ákvæði 21. gr. væri skipað í III. kafla laganna, en samkvæmt 2. mgr. 96. gr. þeirra giltu ákvæði kaflans eftir því sem við gæti átt einnig um gæsluvarðhaldsfanga. Það hnigju því ákveðin rök að því að ákvörðunartakan væri í höndum Fangelsismálastofnunar. Hann teldi brýnt, með hliðsjón af þeim hagsmunum sem í húfi væru, að ábyrgð og verkferlar væru skýrir að þessu leyti og að komið yrði á skipulagi sem tryggði það. Hann kom því þeirri ábendingu á framfæri við dómsmálaráðuneytið og Fangelsismálastofnun að taka þetta atriði til athugunar.

Í öðru lagi hefði, á fundi umboðsmanns með Fangelsismálastofnun, verið fjallað um vistun fanga á vegum lögreglustjórans á Suðurnesjum að ósk embættisins í tengslum við rannsókn mála sem vörðuðu m.a. innflutning á fíkniefnum og aðbúnað þar. Umboðsmaður tók fram að hann hefði enga afstöðu tekið til þessarar

framkvæmdar eða aðbúnaðar fanga við slíka vistun. Hann tæki þó fram að yrði niðurstaðan sú að ákvörðunarvald um vistunarstað gæsluvarðhaldsfanga væri lögum samkvæmt hjá Fangelsismálastofnun bæri stofnuninni að gæta að því að fangarnir væru ekki vistaðir við aðstæður sem brytu gegn réttindum þeirra.

Að lokum tók umboðsmaður fram að hann myndi áfram fylgjast almennt með því hvernig vistun fanga á lögreglustöðvum væri háttáð.

5 Greiðsluaðlögun og eignaráðstöfun

5.1

Stjórnvaldsfyrirmæli. (Mál nr. 9257/2017)

A leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir úrskurði kærunefndar greiðsluaðlögunarmála þar sem nefndin staðfesti ákvörðun umboðsmanns skuldara um að fella niður greiðsluaðlögunarumleitanir hans. A gerði ýmsar athugasemdir við málsmeðferð umsjónarmanns síns, meðal annars hve langan tíma málið hefði verið til meðferðar auk þess sem umsjónarmaðurinn hefði ekki leiðbeint honum um skyldu til að leggja til hliðar af launum það fé sem hefði verið umfram framfærsluþörf. Umsjónarmaðurinn var ekki starfsmaður umboðsmanns skuldara heldur sjálfstætt starfandi lögmaður sem ráðinn var til verksins á grundvelli þjónustusamnings.

Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 28. desember 2017. Hann tók fram að af gögnum málsins yrði ráðið að niðurstaða nefndarinnar og umboðsmanns skuldara um að fella niður greiðsluaðlögunarumleitanir A hefði byggst á því að hann hefði ekki sinnt þeirri skyldu sinni að leggja til hliðar af launum það fé sem væri umfram framfærsluþörf. Settur umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar um að staðfesta ákvörðun umboðsmanns skuldara en kvörtunin varð honum aftur á móti tilefni til að koma á framfæri ábendingu til félags- og jafnréttismálaráðherra vegna starfa þeirra umsjónarmanna með greiðsluaðlögun einstaklinga sem væru sjálfstætt starfandi lögmennt. Þar vísaði hann til 34. gr. laga nr. 101/2010, um greiðsluaðlögun einstaklinga, þar sem segði að ráðherra setti að fenginni umsögn umboðsmanns skuldara reglugerð um greiðsluaðlögun einstaklinga þar sem m.a. skyldi kveða á um starfsemi umsjónarmanna og samræmda framkvæmd greiðsluaðlögunar. Það hefði vakið athygli hans að reglugerð um greiðsluaðlögun einstaklinga virtist enn ekki hafa verið sett þrátt fyrir lagafyrirmæli. Settur umboðsmaður vísaði jafnframt til upplýsinga frá embætti umboðsmanns skuldara um að ekki væri lengur notast við utanaðkomandi umsjónarmenn. Í ljósi þess að nú kæmu umsjónarmenn einungis úr röðum starfsmanna umboðsmanns skuldara léti hann nægja að vekja athygli á framangreindu með það fyrir augum að ráðuneytið hugaði að setningu umræddrar reglugerðar, einkum ef fyrirséð yrði að fyrirkomulag um utanaðkomandi umsjónarmenn yrði tekið upp að nýju.

6 Heilbrigðismál

6.1 Undirbúningur stjórnvalds vegna tilkynningar til landlæknis. Eftirlit landlæknis. Óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. (Mál nr. 8715/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir vinnubrögðum Heilbrigðisstofnunar X í tengslum við tilkynningu X til landlæknis vegna meints ástands A í útkalli. Kvörtunin laut að því að X hefði ekki gefið A kost á að tjá sig um málið áður en því var vísað til landlæknis. Einnig hefði A verið synjað um aðgang að tilteknum gögnum málsins.

Í tilkynningu X til landslæknis var m.a. greint frá upplýsingum sem X hafði borist um meint ástand A í útkallinu. Upplýsingarnar voru taldar varða við tiltekið ákvæði í lögum um heilbrigðisstarfsmenn um að óheimilt væri að starfa undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna. A var ekki veittur kostur á að tjá sig um þessar upplýsingar áður en X tilkynnti málið til landlæknis. Þá synjaði X beiðni A um aðgang að tilkynningum þeirra aðila sem veittu upplýsingar um meint ástand hans í útkallinu. Athugun landlæknis á málinu var síðar felld niður eftir fund með A þar sem hann skýrði mál sitt.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 26. júní 2017. Þar taldi hann að tilkynning X til landlæknis hefði ekki verið stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga. Stjórnsýslulögin giltu aðeins um þau mál þar sem til greina kæmi að taka stjórnvaldsákvörðun. Á hinn bóginn þyrfti að gæta að því að við aðrar athafnir stjórnvalda giltu óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar sem hefðu viðtækara gildissvið en stjórnsýslulögin. Áður en heilbrigðisstofnun færi þá leið að beina erindi til landlæknis á þeim grundvelli að heilbrigðisstarfsmaður hefði ekki fylgt reglum í starfi sínu eða vikið frá eðlilegum starfsháttum yrði viðkomandi stofnun almennt að leitast við að upplýsa það nægjanlega hvort tilefni væri til slíkrar tilkynningar og eftir atvikum að veita viðkomandi heilbrigðisstarfsmanni færi á að skýra atvik málsins frá sínu sjónarhorni. Umboðsmaður taldi með hliðsjón af eðli þeirra upplýsinga sem um ræddi og atvika málsins að X hefði, á grundvelli óskráðra grundvallarreglna um rannsókn máls, borið að upplýsa málið betur með því að gefa A kost á að tjá sig um þær upplýsingar sem bærust um meint ástand hans í útkallinu og tiltekin önnur atriði áður en landlækni var tilkynnt um málið.

Umboðsmaður taldi að um aðgang A að tilkynningum þeirra aðila sem tilkynntu um meint ástand hans í útkallinu færi eftir upplýsingalögum. X hefði því ekki leyst úr beiðni A um aðgang að gögnum málsins á réttum lagagrundvelli. Þar sem A hefði ekki borið synjun X á að veita honum aðgang að gögnum málsins undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál taldi umboðsmaður ekki uppfyllt skilyrði að lögum til að hann gæti fjallað nánar um þennan þátt málsins.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til X að leysa úr beiðni A um aðgang að tilteknum gögnum málsins, ef slík beiðni kæmi frá honum, í samræmi við þau sjónarmið sem lýst væri í álitinu og taka jafnframt að öðru leyti framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem þar kæmu fram. Umboðsmaður ákvað enn fremur að senda velferðarráðuneytinu og landlækni afrit af álitinu. Þá tók hann fram að afriti af álitinu fylgdi bréf sem hann hefði sent velferðarráðuneytinu en bréfið væri birt á heimasíðu embættis hans undir málnúmeri þessa máls.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 13. október 2017, kemur fram að ráðuneytið hafi haldið fund með forstjórum heilbrigðisstofnana þar sem fjallað hafi verið um ýmis málefni sem snerti stofnanirnar. Á þeim fundi hafi fulltrúi ráðuneytisins farið yfir helstu atriði úr álitum umboðsmanns nr. 8715/2015 og 8820/2016. Til að tryggja eftirfylgni hafi ráðuneytið sent heilbrigðisstofnunum erindi hinn 11. október 2017 þar sem enn sé vakin athygli forstjóra heilbrigðisstofnana á erindi frá umboðsmanni, dags. 26. júní 2017, um atriði sem þurfi að hafa í huga áður en óvænt atvik séu tilkynnt til embættis landlæknis.

Í bréfi Heilbrigðisstofnunarinnar X, dags. 22. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi óskað eftir aðgangi að tilkynningum aðila og upplýsingum um nöfn þeirra með bréfi, dags. 23. nóvember 2017. Stofnunin hafi synjað um umbeðinn aðgang á grundvelli 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem það sé mat stofnunarinnar að hagsmunir annarra, af því að slíkur aðgangur verði ekki veittur, vegi þyngra en hagsmunir beiðanda af því að fá aðgang að tilkynningunum og nöfnum tilkynnenda. Bréfinu fylgdi afrit af svari stofnunarinnar til A, dags. 21. mars 2018.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að yfirstjórn stofnunarinnar og viðeigandi starfsmenn hennar séu meðvitaðir um þær ábendingar og sjónarmið sem fram komi í áliti umboðsmanns í málinu. Í framtíðinni verði þess gætt að verklag stofnunarinnar við afgreiðslu hliðstæðra mála taki mið af þeim sjónarmiðum sem þar komi fram.

7 Lífeyrismál

7.1 Staðfesting samþykktu lífeyrissjóðs. Stjórnarsýslueftirlit. (Mál nr. 9057/2016)

A, starfsmaður X, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði hafnað beiðni hans um að taka til skoðunar ákvæði samþykktu Lífeyrissjóðs bankamanna sem kvað á um skylduaðild m.a. starfsmanna X að sjóðnum. Byggði A á því að hvorki í lögum né kjarasamningi væri kveðið á um slíka skylduaðild. Synjun ráðuneytisins byggði m.a. á því að það væri ekki hlutverk þess að hafa eftirlit með því hvort samþykktir lífeyrissjóða, sem ráðuneytið staðfestir, samræmdust lögum að undanskilinni könnun á afmörkuðum atriðum.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 24. mars 2017. Þar benti hann á að af forsögu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögskýringargögnum að baki þeim mætti ráða að í staðfestingarhlutverki ráðherra fælist eftirlit með því að samþykktir lífeyrissjóða væru í samræmi við lög. Það væri jafnframt í samræmi við það almennt viðurkennda sjónarmið í stjórnarsýslurétti að staðfesting stjórnvalds m.a. á reglum fæli í sér eftirlitsskyldu með lögumreglnanna. Eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins með starfsemi lífeyrissjóða takmarkaði ekki eftirlitshlutverk ráðuneytisins að þessu leyti. Það var því álit umboðsmanns að þegar lífeyrissjóðir sæktu um starfsleyfi eða gerðu breytingar á samþykktum sínum hvíldi skylda á ráðuneytinu að kanna hvort ákvæði samþykktanna væru í samræmi við m.a. önnur ákvæði laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Afstaða ráðuneytisins sem fram kom í svari þess til A hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók fram að því er varðaði erindi A að það leiddi af framan- greindu að við staðfestingu á samþykktum lífeyrissjóðsins yrði að ganga úr skugga um að ákvæði þeirra um skylduaðild samræmdist ákvæði laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda um aðild eins og það yrði túlkað í ljósi félagaafreisisákvæði stjórnar- skrárinnar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það svaraði A á ný, kæmi fram beiðni þess efnis, í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort tilefni og skilyrði væru til að fjalla á ný um umrætt ákvæði í samþykktum Lífeyrissjóðs bankamanna. Umboðsmaður beindi jafnframt þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Að lokum tók umboðsmaður fram að tilefni kynni að vera til að endurskoða almennt framkvæmd ráðuneytisins við staðfestingu samþykktu lífeyrissjóða.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 12. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi leitað að nýju til ráðuneytisins og óskað eftir að erindi hans um skylduaðild að Lífeyrissjóði bankamanna yrði tekið til efnislegrar umfjöllunar. Ráðuneytið hafi svarað erindinu með bréfi, dags. 7. mars 2017. Í umfjöllun sinni hafi ráðuneytið litið til þeirra sjónarmiða sem umboðsmaður fjallaði um í álitinu sínu. Þá þykir ráðuneytinu rétt að vekja athygli á að þrátt fyrir að hafa áður vísað til þess að eftirlitshlutverk þess sé að meginstefnu afmarkað við könnun á þeim atriðum sem talið eru upp í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að því er varðar starfshæfi lífeyrissjóða, sé einnig horft til annarra atriða við staðfestingu á samþykktum, s.s. eins og hvort samþykktir lífeyrissjóða gangi í berhögð við lög.

8 Opínberir starfsmenn

8.1 Endurupptaka. Andmælaréttur. Eftirlit landlæknis. Svör stjórnvalds við meðferð eftirlitsmáls hjá landlækni. (Mál nr. 8820/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Landspítalans um að synja beiðni hennar um endurskoðun á ákvörðun um að veita henni áminningu í starfi sem hjúkrunarfræðingur. Beiðni A um endurskoðun málsins byggði á niðurstöðu landlæknis í eftirlitsmáli þar sem ekki var talið tilefni til að gera athugasemdir við viðbrögð A við því atviki sem lá til grundvallar áminningunnar. Kvörtunin laut m.a. að því að A hefði ekki fengið að tjá sig um upplýsingar sem spítalinn aflaði áður en beiðni hennar um endurskoðun var synjað.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 26. júní 2017. Þar taldi hann að erindi A hefði falið í sér beiðni um endurupptöku áminningarmálsins og borið hefði að fylgja stjórnáráðgjöfum við meðferð þess. Í málinu lá fyrir að þegar beiðni barst um endurupptöku málsins aflaði Landspítalinn álits læknis innan spítalans, sérfræðings á sviði smitsjúkdóma og sýkingavarna, til að leggja mat á það atvik sem lá til grundvallar áminningunnar og niðurstöðu landlæknis. A fékk ekki að kynna sér álitnið og tjá sig um það áður en Landspítalann synjaði beiðni hennar um endurskoðun málsins. Umboðsmaður taldi að með öflun sérfræðialitsins hefðu nýjar upplýsingar og gögn bæst við málið sem A hefði verið ókunnugt um. Einnig væri ótvírætt að álit læknisins hefði að geyma upplýsingar sem væru A í óhag og þá hefðu þær haft verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins. Með vísan til þessa var það niðurstaða umboðsmanns að um nýja málsmeðferð hefði verið að ræða í tilefni af beiðni A um endurupptöku málsins og borið hefði að gefa henni færi á að tjá sig um sérfræðialitið áður en ákvörðun var tekin í málinu. Þar sem það var ekki gert hefði meðferð málsins ekki verið í samræmi við andmælareglu stjórnáráðgjöfanna.

Við meðferð málsins hjá landlækni var Landspítalanum bent á að lýsing A á málsatvikum væri frábrugðin lýsingu stjórnenda spítalans á þeim og var m.a. óskað eftir afstöðu spítalans til þessa. Í svari Landspítalans var í engu vikið að þessu atriði málsins. Umboðsmaður taldi að skortur á viðbrögðum og svörum af hálfu Landspítalans við beiðnum landlæknis um frekari upplýsingar um málsatvik hefði ekki verið í samræmi við ákvæði laga um landlækni og lýðheilsu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Landspítalans að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá henni, og leysa þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Jafnframt beindi hann því til Landspítalans að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Umboðsmaður ákvað enn fremur að senda velferðarráðuneytinu og landlækni afrit af álitinu. Þá tók hann fram að afriti af álitinu fylgdi bréf sem hann hefði sent velferðarráðuneytinu en bréfið væri birt á heimasíðu embættis hans undir málnúmeri þessa máls.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 13. október 2017, kemur fram að ráðuneytið hafi haldið fund með forstjórum heilbrigðisstofnana þar sem fjallað hafi verið um ýmis málafni sem snerti stofnanirnar. Á þeim fundi hafi fulltrúi ráðuneytisins farið yfir helstu atriði úr álitum umboðsmanns nr. 8715/2015 og nr. 8820/2016. Til að tryggja eftirfylgni hafi ráðuneytið sent heilbrigðisstofnunum erindi hinn 11. október 2017 þar sem enn sé vakin

athygli forstjóra heilbrigðisstofnana á erindi frá umboðsmanni, dags. 26. júní 2017, um atriði sem þurfi að hafa í huga áður en óvænt atvik séu tilkynnt til embættis landlæknis.

Í bréfi forstjóra Landspítalans, dags. 26. febrúar 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi sent erindi til Landspítalans, dags. 31. júlí 2017, þar sem óskað var eftir viðbrögðum LSH og ítrekuð krafa um niðurfellingu áminningarinnar. LSH hafi svarað erindinu með bréfi, dags. 15. ágúst 2017, þar sem vísað var til álits sérfræðingsins á sviði smitsjúkdóma og sýkingavarna og A veittur andmælaréttur. Með bréfi Landspítalans til mín fylgdu samskipti lögmannsins og spítalans sem urðu í kjölfarið.

Í bréfi Landspítalans er því jafnframt lýst að lögfræðideild Landspítalans hafi tekið saman minnisblað og kynningu fyrir stjórnendur og mannauðsráðgjafa þar sem vakin hafi verið athygli á málinu og þeim athugasemdum sem hafi verið gerðar vegna meðferðar þess á spítalanum. Jafnframt hafi stjórnendur verið hvattir til að taka tillit til umræddra athugasemda við framkvæmd sambærilegra mála framvegis. Álitid hafi einnig verið kynnt í framkvæmdastjórn Landspítala og framkvæmdastjórar hvattir til að taka framvegis tillit til athugasemda sem þar komi fram. Þá leitist lögfræðideild Landspítala við að haga leiðbeiningum til stjórnenda sem leita til deildarinnar vegna tilfallandi mála í samræmi við álit og athugasemdir umboðsmanns Alþingis. Einnig sé tekið tillit til þeirra í fræðslu fyrir nýja stjórnendur á spítalanum.

8.2 Ráðningar í opinber störf. Almenn hæfisskilyrði. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarregla. Málshraði. (Mál nr. 8898/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð í tengslum við ráðningar í störf hjá lögreglustjóranum Y, m.a. störf lögreglumanna í afleysingum. Kvörtunin laut m.a. að því að lögreglustjóri hefði ekki framkvæmt raunverulegt mat á hæfni A og getu til að gegna starfinu. Slík málsmeðferð fengi ekki samrýmst rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga. Jafnframt laut kvörtunin að þeim drætti sem varð á því að lögreglustjórinn svaraði erindum A.

Ríkislögreglustjóri veitti A lausn frá embætti lögreglumanns hjá lögreglustjóranum Y árið 2010 vegna heilsubrests. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 2014 var ákvörðun ríkislögreglustjóra dæmd ólögmat. Í skýringum lögreglustjóra til umboðsmanns kom fram að það hefði verið ljóst að A uppfyllti ekki lagaskilyrði um heilbrigði til að starfa sem lögreglumaður. Í því sambandi vísaði hann til vottorðs trúnaðarlæknis embættisins frá 2010 sem lá til grundvallar ákvörðun um að veita A lausn vegna heilsubrests á sínum tíma. Lögreglustjórinn óskaði ekki eftir upplýsingum um heilsufar A við meðferð málsins eða gaf honum kost á að leggja fram læknisvottorð eða gangast undir læknisskoðun.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 24. mars 2017. Þar taldi hann í ljósi forsögu málsins, framsetningar auglýsingar starfsins og þeirra upplýsinga sem fram komu í umsókn A, um að hann hefði árin 2012 og 2014-2015 unnið í öryggisdeild hjá tilteknu fyrirtæki, að lögreglustjóranum hefði borið að hafa frumkvæði að því að veita A kost á að leggja fram læknisvottorð eða gangast undir læknisskoðun áður en ákveðið var að hann fullnægði ekki lagaskilyrðum til að gegna starfi lögreglumanns í afleysingum. Málsmeðferð lögreglustjórans hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við leiðbeiningarskyldu og rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga.

Umboðsmaður taldi að afgreiðslutími lögreglustjóra á erindum A hefði ekki verið í samræmi við óskráða málshraðareglu stjórnarsýsluréttar. Loks taldi umboðsmaður að

sú afstaða lögreglustjórans, að ekki bæri að rökstyðja ráðningar afleysingarmanna í lögreglu, væri ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til lögreglustjórans að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi lögreglustjórans, dags. 11. júní 2018, kemur m.a. fram að embættið hafi farið eftir þeirri meginreglu sem fram komi í áliti umboðsmanns að leita allra leiða til þess að ráðningarferli verði skýrt og að gagnsæis sé gætt. Einnig sé unnið að því að bæta þetta ferli eftir því sem ný atvik og nýjar ábendingar og frekari leiðbeiningar komi fram.

Í bréfinu bendir lögreglustjórinn jafnframt á að starfsmannafjöldi hafi ríflega tvöfaldast á starfstíma hans og ráðningum afleysingafólks hafi fjölgað enn meira. Það hafi orðið hlutverk yfirmanna einstakra deilda að annast ráðningarferli en nú hafi lögreglustjóri ákveðið að taka upp stöðu mannauðsstjóra og hafi starfið verið auglýst. Þetta sé meðal annars gert á grundvelli álits umboðsmanns í því skyni að ferlið verði enn faglegra en verið hafi.

8.3 Ráðningar í opinber störf. Rannsóknarregla. Jafnræðisregla. Skráningarskylda. Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 8956/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Menntaskólans X um að ráða Y í starf kennslustjóra. Kvörtunin laut m.a. að því að ákvörðunin hefði ekki verið nægilega vel undirbúin með vísan til rannsóknarreglu og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Einnig hefði A ekki verið leiðbeint um rétt sinn til rökstuðnings í tilkynningu um ráðningu í starfið. Þá hefðu upplýsingar sem fram komu í samtali rektors og tiltekins álitsgjafa ekki verið skráðar.

Við mat á umsækjendum var m.a. litið til sýnar þeirra á starfið eins og hún birtist í umsókn. Í auglýsingu um starfið var þess ekki getið að þetta sjónarmið yrði meðal þeirra atriða sem horft yrði til við mat á umsækjendum. Í umsóknargögnum Y var sérstaklega gerð grein fyrir sýn hans á starfið. Slíkar upplýsingar komu ekki fram í umsóknargögnum A. Umboðsmaður taldi að ekki yrði dregin önnur ályktun en að sýn umsækjenda á starfið hefði verið meðal meginsjónarmiða sem matið byggðist á. Þá lægi fyrir að A var ekki veitt tækifæri til að setja fram hugmyndir sínar um þetta atriði í ráðningarferlinu. Án þess gat ekki farið fram heildstæður samanburður á umsækjendum á grundvelli fullnægjandi upplýsinga um þau sjónarmið sem matið byggðist á. Málsmeðferð skólans hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 13. febrúar 2017. Þar taldi hann að borið hefði að skrá upplýsingar um samráð rektors við skólanefnd í tengslum við ráðningu í starfið. Jafnframt taldi hann að borið hefði að skrá upplýsingar sem fram komu í samtali rektors og álitsgjafans í samræmi við upplýsingalög að því marki sem þær vörðuðu sjónarmið sem voru lögð til grundvallar við ráðninguna og mat á umsækjendum. Þá hefði borið að veita A leiðbeiningar um rétt sinn til að fá ákvörðunina rökstudda í samræmi við stjórnsýslulög þegar tilkynnt var um ráðningu í starfið. Loks taldi hann að það hefði verið í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að tilkynna A um ráðningu í starfið áður en öðrum starfsmönnum var tilkynnt ákvörðunin.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntaskólans að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi, dags. 12. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur m.a. fram að álit umboðsmanns að veita hefði þeim sem ekki hlaut starfið tækifæri á að bæta umsókn sína eftir á hafi vakið upp vangaveltur um það hver viðbrögð umboðsmanns Alþingis hefðu verið varðandi framkvæmdina ef 100 umsækjendur hefðu verið um umrætt starf. Hvort umboðsmaður hefði þá komist að þeirri niðurstöðu að eðlilegt hefði verið að fara, að loknum umsóknarfresti, í saumana á hverri einustu umsókn og taka þar út allt það besta úr þeim öllum og gefa síðan öllum umsækjendum sem teldust hæfir til starfsins tækifæri á að bæta sína umsókn til samræmis við það og senda inn á ný. Skólinn lýsti þeirri afstöðu að umsóknir skipti máli og það væri eðlilegt að gera þá kröfu að þeir vönduðu til þeirra. Þess yrði þó gætt við auglýsingar starfa við skólann að tiltaka ítarlegar en verið hefði hvaða þættir það væru helstir sem teknir yrðu til skoðunar þegar ákvörðun um ráðningu í starf væri tekin. Í bréfinu kemur jafnframt fram að skólinn telji það hafa verið mistök að tilkynna umsækjendum ekki um ráðninguna áður en tilkynning þar um var send öllum starfsmönnum skólans. Það hafi ekki verið í samræmi við það verklag sem hafi verið viðhaft. Umsækjendur um störf í skólanum fái formlegt svar við umsóknum sínum og í því svari séu leiðbeiningar til þeirra sem ekki hljóta þau störf sem eru auglýst um rétt þeirra til að fá rökstuðning fyrir ráðningunni.

Að því er varðar samráð við skólanefnd segir í bréfi skólans að það sé sjálfsagt og eðlilegt mál að bæta úr og gæta þess við ráðningar að samráð við skólanefnd sé skjalfest þannig að hægara sé um vik að meta hvort það sé í samræmi við lög og reglur. Í bréfinu kemur enn fremur fram sú afstaða skólans að það sé ekki skólastjóra að segja skólanefnd fyrir verkum og það sé hennar að ákveða hvernig hún vill að samráðinu sé háttað. Það verklag sem hafi verið viðhaft sé það sem skólanefndin hafi sjálf ákveðið. Þegar hafi verið rætt um breytt verklag við skólanefndina og að álit hennar verði skráð. Einnig verði framvegis gætt þess að skriflega verði gengið frá álitum álitsgjafa þannig að það verði aðgengilegt umsækjendum óski þeir eftir rökstuðningi. Þá segir í bréfinu að þegar unnið sé úr umsóknum um störf sem auglýst eru við skólann sé nú útbúinn listi með atriðum sem talin séu skipta máli varðandi ráðningu þegar umsækjendur eru kallaðir í viðtal. Þannig sé betur gætt jafnræðis og umsækjendur fái sömu tækifæri á að tjá sig um þau mál sem stofnunin telji skipta máli varðandi ráðninguna. Skólinn þakkar í bréfinu fyrir álit umboðsmanns sem hafi orðið til að þess að skýra betur framkvæmd ákvæða laga um ráðningarmál, skólanum hafi verið bent á þá hnökra sem hafi verið á ráðningarferlinu og það hafi auðveldað skólanum að gera breytingar til þess að tryggja rétta framkvæmd.

8.4 Ráðningar í opinber störf. Rökstuðningur. Eftirlitshlutverk háskólaráðs. (Mál nr. 9159/2016)

A leitaði til umboðsmanns með kvörtun yfir ráðningu í starf lektors við sálfræði við Heilbrigðisvísindasvið Háskóla Íslands og málsmeðferð við þá ákvörðunartöku. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 27. júlí 2017, en kom um leið ábendingu á framfæri við rektor Háskóla Íslands sem laut að rökstuðningi fyrir ákvörðuninni. Málið, ásamt fleiri málum sem hafa lotið að stjórnýslu Háskóla Íslands, varð honum jafnframt tilefni til að rita mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem hann kom á framfæri tilteknum ábendingum um eftirlitshlutverk háskólaráða opinberra háskóla með starfsemi skólanna og þá til þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið gæti vakið athygli stjórnenda háskólanna á því hlutverki.

Í bréfi umboðsmanns til ráðherra kom fram að svo virtist sem lög um opinbera háskóla og lögskýringargögn að baki þeim væru ekki að öllu leyti skýr hvað varðaði eftirlit og hlutverk háskólaráðs í starfsmannamálum. Hvað sem liði hugsanlegum vafa um úrskurðarskyldu háskólaráðs í starfsmannamálum stæði jafnframt eftir það álitafni hvernig almennu eftirlitshlutverki háskólaráðs skyldi háttáð. Háskólaráð hefði almennt eftirlit með starfsemi háskólans í heild og bæri ábyrgð á því að háskóli starfaði í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Sú skylda gæti hvílt háskólaráði á grundvelli eftirlitshlutverks þess að bregðast við með raunhæfum og virkum hætti ef stjórnvöld háskólans, t.d. í starfsmannamálum, væri ekki í samræmi við lög. Þannig kynni háskólaráði bæði að vera heimilt og skylt að bregðast við kerfislægum vanda eða taka beina afstöðu til einstakra tilvika þar sem út af hefði brugðið í stjórnvöldum háskólans. Háskólaráð gæti því í ljósi eftirlitshlutverks síns þurft að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka starfsmannamál, þ. á m. mál er vörðuð ráðningar í opinber störf, til athugunar og eftir atvikum grípa inn í. Þá gæti reynt á úrskurðarvald ráðsins að því er varðar túlkun á reglum sem það hefur sett um ráðningar. Umboðsmaður tók fram að hann teldi mikilvægt að verkefni og eftirlitshlutverk háskólaráðs væri eins skýrt og kostur væri og nauðsynlegt að skýrt lægi fyrir hvaða möguleikar væru á endurskoðun ákvarðana sem teknar væru innan stjórnkerfis háskólans. Enn fremur hefði hann í huga möguleika háskólaráðs á að grípa inn í og taka mál til meðferðar til að leiðrétta annmarka sem hugsanlega hefðu verið á fyrri afgreiðslu, eftir atvikum til að takmarka fjáртjón sem kynni að lenda á háskólanum ef líkur væru á að greiðslu- og/eða skaðabótaskylda væri fyrir hendi.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 30. nóvember 2017, kemur fram að til umræðu hafi verið hvort skýra þurfi verkefni og hlutverk háskólaráðs og skipan fulltrúa þess í lögum um opinbera háskóla. Ráðuneytið telji liggja beinast við að það hvort veita eigi háskólaráði meiri möguleika til að grípa inn í og taka mál til meðferðar til að bæta úr annmörkum á málsmeðferð verði tekið til skoðunar samhliða annarri athugun ráðuneytisins á þörfum á breytingum á lögum um opinbera háskóla en sú vinna bíði ákvörðunar nýs ráðherra.

Með bréfi, dags. 3. maí 2018, var þess óskað að að mennta- og menningarmálaráðuneytið upplýsti umboðsmann um framvindu málsins. Svör ráðuneytisins hafa ekki borist.

9 Málefni fatlaðs fólks

9.1 Sveitarfélög. Ferðaþjónusta. Lagaheimild. Meinbugir á lögum. Skyldubundið mat. (Mál nr. 9160/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála en með úrskurðinum var staðfest ákvörðun sveitarfélagsins X um að synja A um ferðaþjónustu fatlaðra til að njóta tómsunda á lögheimili sínu. Sveitarfélagið X hafði sett reglur um ferðaþjónustu fatlaðra þar sem þjónustan með tilliti til tómsunda var bundin við akstur í „skipulagt tómsundarstarf“. A, sem var lömuð fyrir neðan mitti, sótti um ferðaþjónustu frá því hjúkrunarheimili sem hún dvaldi á til lögheimilis síns. Sveitarfélagið X synjaði umsókn hennar en benti á að henni stæði til boða ferðaþjónusta í tiltekið félagsstarf eldri borgara.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 29. desember 2017. Þar taldi hann að afmörkun á þjónustu samkvæmt reglum sveitarfélagsins um ferðaþjónustu fatlaðs fólks væri almennt til þess fallin að ganga gegn því markmiði laga um málefni fatlaðs fólks að þjónustan skyldi taka mið af þörfum hvers og eins. Þessi annmarki hefði birst með skýrum hætti í tilviki A þar sem henni hefði eingöngu staðið til boða ferðaþjónusta í tengslum við tiltekið félagsstarf eldri borgara. Þar af leiðandi hefði ekki reynt á hvernig koma mætti með öðrum hætti til móts við þarfir hennar. Var það því niðurstaða umboðsmanns að reglur X hefðu ekki verið fallnar til að ná því markmiði að fötluðu fólki væri kleift að njóta tómsunda í skilningi laganna. Hann taldi því að reglurnar hefðu þrengt um of rétt fatlaðs fólks til ferðaþjónustu.

Niðurstaða umboðsmanns var því sú að synjun X á umsókn A um ferðaþjónustu hefði ekki byggst á viðhlítandi lagagrundvelli. Þar af leiðandi var það jafnframt niðurstaða hans að úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður taldi tilefni til að vekja athygli félags- og jafnréttismálaráðherra á framsetningu ákvæðis í lögum um málefni fatlaðs fólks þar sem fjallað er um ferðaþjónustu og að betur kynni að fara á því að afmarka þann rétt með nánari og skýrari hætti í lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum með viðhlítandi lagastoð í stað þess að gera það að mestu leyti í leiðbeinandi reglum. Þá beindi hann þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi úrskurðarnefndar velferðarmála, dags. 15. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að frá því að umrætt álit lá fyrir hafi viðbrögð og ráðstafanir úrskurðarnefndar falist í því að nefndin hefi tekið mið af þeim athugasemdum og tilmælum sem fram koma í umræddu álitinu við meðferð sambærilegra mála og fjallað er um í álitinu.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 23. apríl 2018, er upplýst um að frumvarp liggja fyrir Alþingi um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem lagt er til að ákvæði um akstursþjónustu fyrir fatlað fólk verði flutt í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Fram kemur í bréfinu að ráðuneytið telji að framangreint ákvæði muni tryggja betur en nú er gert rétt fatlaðs fólks til akstursþjónustu. Með ákvæðinu sé tekið af skarið um að fatlað fólk skuli eiga kost á slíkri þjónustu og að hún sé ekki bara til aksturs á þjónustustofnanir heldur sé meginmarkmið hennar að fatlað fólk geti stundað atvinnu og notið tómsunda.

Með lögum nr. 37/2018, um félagsþjónustu sveitarfélaga, var ákvæði um akstursþjónustu flutt og er nú kveðið á um rétt til hennar í 29. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu með síðari breytingum. Í 1. mgr. 29. gr. segir að fatlað fólk skuli eiga kost á akstursþjónustu sem miði að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kjósi og á þeim tíma sem það velji gegn viðráðanlegu gjaldi. Markmið akstursþjónustu sé að gera þeim sem ekki geti nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda. Lög nr. 37/2018 taka gildi 1. október 2018.

10 Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar

10.1 Eftirlit fjölskipaðs stjórnvalds. Starfsreglur. Eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8992/2016)

A og B, fulltrúar í bankaráði Seðlabanka Íslands, leituðu til umboðsmanns Alþingis með erindi er laut að viðleitni sem þeir töldu að hefði borið á innan Seðlabanka Íslands til að takmarka svigrúm bankaráðs til að gegna lögbundnu eftirlitshlutverki sínu. Í fyrsta lagi nefndu þeir takmarkanir á getu bankaráðsins til að leita upplýsinga hjá starfsmönnum bankans án aðkomu seðlabankastjóra. Í öðru lagi var vísað til takmarkana á getu bankaráðs til að halda fundi þegar seðlabankastjóri væri fjarverandi. Þá nefndu þeir í þriðja lagi ákvæði í starfsreglum bankaráðsins frá 19. maí 2016 sem þeir töldu að gengi einnig í þá átt að skerða getu þess til að hafa eftirlit með bankanum.

Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 21. desember 2017. Þar benti hann á að þrátt fyrir að Seðlabankinn væri sjálfstæð stofnun færi forsætisráðherra með ákveðna yfirstjórn með honum og málaflöknum, sbr. 22. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands. Í samræmi við það hlutverk ráðherra bæri hann jafnframt ákveðna ábyrgð á stjórnarframkvæmdum á því málefnasviði, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, og hefði ákveðnar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir, sbr. IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þá gæti ráðherra í samráði við bankaráð sett nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd laga nr. 36/2001 og gefið út óbindandi álit til leiðbeiningar á málefnasviði hans.

Settur umboðsmaður tók fram að kvörtun A og B væri til komin vegna setu þeirra í bankaráði Seðlabanka Íslands og varðaði einkum setningu starfsreglna bankaráðs. Það væri því ekki beinlínis um það að ræða að þeir hefðu verið beittir rangsleitni af hálfu viðkomandi stjórnvalds heldur teldu þeir að með reglunum hefði verið dregið úr getu bankaráðsins til að sinna lögbundnu eftirliti sínu með bankanum. Þau atríði sem kvörtunin lyti að gætu hugsanlega fallið undir eftirlitsheimildir ráðherra. Í því sambandi benti hann á hlutverk umboðsmanns og þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að kvörtun verði tekin til meðferðar, m.a. um að leitað hafi verið leiða innan stjórnkerfisins sem kunna að standa til boða áður en kvörtun verður tekin til meðferðar af hálfu umboðsmanns. Með hliðsjón af framangreindu og hugsanlegrar aðkomu ráðherra að málinu taldi hann ekki tilefni til að fjalla frekar um málið á grundvelli kvörtunar.

Settur umboðsmaður taldi þó tilefni til að rita bankaráði Seðlabankans bréf vegna málsins. Þar tók hann m.a. fram að hluti upplýsingaöflunar bankaráðs til að sinna eftirliti með starfssemi bankans kynni að felast í því að óska eftir að tiltekinn starfsmaður bankans mætti á fund bankaráðs til að veita þar milliliðalaust upplýsingar og svara spurningum. Ekki yrði séð að ráðningarráð og stjórnunarréttur yfirmanna bankans gagnvart einstökum starfsmönnum gæti fellt brott þennan upplýsingarétt bankaráðs nema mælt væri fyrir um slíkt í lögum. Þá taldi settur umboðsmaður að það væri a.m.k. ekki einhlít túlkun á ákvæði 2. mgr. 27. gr. laga nr. 36/2001 að bankaráðsfundir yrðu ekki haldnir nema að bankastjóri sæi sér fært að mæta þótt almennt væri gert ráð fyrir að hann sæti fundi þess.

Vegna tilvísunar bankaráðs til leiðbeininga um stjórnarhætti fyrirtækja taldi settur umboðsmaður rétt að koma á framfæri þeirri athugasemd að umræddar starfsreglur bankaráðs sem væru í eðli sínu verklagsreglur. Almennt teldust verklagsreglur

og reglur af sambærilegum toga ekki til laga í íslenskum rétti enda væri yfirleitt ekki um almenn stjórnvaldsfyrirmæli að ræða sem hefðu eftir atvikum verið sett með stoð í lögum frá Alþingi. Stjórnvöld yrðu í samræmi við lögmætisregluna að gæta þess að efni þeirra verklagsreglna sem þau settu gengju ekki í berhöggi við lög sem og að þar væri ekki kveðið á um starfsaðferðir sem krefðust lagastoðar. Vegna stöðu og hlutverks verklagsreglna væri einnig mikilvægt að hugað væri að því að reglurnar væru ekki óskýrar, ekki til þess fallnar að valda misskilningi eða að réttmætur vafi væri um hvort þær samrýmdust lögum. Þær starfsreglur sem hér um ræddi hefðu ekki beina lagastoð. Heimildir stæðu þó til þess að bankaráð setti sér reglur af þessum toga. Gæta yrði að því að þær færu ekki í bága við lög og almenn stjórnvaldsfyrirmæli og ættu sér viðhlítandi lagastoð þegar þörf væri á því. Settur umboðsmaður benti jafnframt á að almennar leiðbeiningar og fyrirmyndir um efni starfsreglna stjórna sem gefnar væru út af samtökum í viðskiptalífínu ættu að ýmsu leyti ekki við þegar kæmi að stjórnnum opinberra stofnana.

Settur umboðsmaður kom á framfæri ábendingu við bankaráðið með það fyrir augum að það tæki til skoðunar hvort tilefni væri til að endurskoða einstök ákvæði í starfsreglunum, eftir atvikum í samráði við forsætisráðherra. Hann sendi jafnframt forsætisráðherra afrit af bréfi hans til bankaráðsins.

Í bréfi bankaráðs Seðlabankans, dags. 1. febrúar 2018, kemur fram að bankaráðið hafi fjallað um bréf umboðsmanns á fundi sínum 24. janúar 2018. Í ljósi þess að nýtt bankaráð verði kosið innan tíðar, en kjósa skuli bankaráð að loknum kosningum til Alþingis, sbr. 26. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, sé það niðurstaða þess bankaráðs sem nú sitji, að aðhafast ekkert frekar í málinu. Í bréfinu kemur jafnframt fram að bankaráð telji þó rétt að benda á það sem fram komi í bréfi bankaráðs til umboðsmanns, dags. 29. september 2016, að starfsreglurnar, sem kvörtun A og B hafi m.a. lotið að, hafi ekki verið birtar á heimasíðu Seðlabankans, og þær hafi ekki nema að litlu leyti komið til framkvæmda. Þær hafi aldrei tekið formlega gildi.

11 Menntamál

- 11.1 Framhaldsskólar. Ótímabundin brottvísun. Meðalhófsregla.
Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
Réttur manns til að teljast saklaus uns sekt hans er sönnuð með dómi.
Málshraðaregla. Svör stjórnvalda til umboðsmanns Alþingis.
(Mál nr. 8749/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Menntaskólans X um að vísa honum úr skólanum á vorönn 2015 og úrskurði mennta- og menningarmálaráðuneytisins þar sem sú ákvörðun var staðfest. Brottvísunin byggðist á því að A hefði orðið uppvis að því að bera hnif í skólanum og birta óviðeigandi mynd af skólasystur sinni á lokaðri Facebook-síðu. Að mati stjórnvalda var um svo alvarlega háttsemi að ræða að rétt væri að vísa honum úr skólanum út önnina.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 29. desember 2017. Þar taldi hann með vísan til atvika málsins, þess að A var ólögráða barn að lögum þegar þau áttu sér stað, sjónarmiða um eðli brotanna, lögbundins réttar nemenda til skólagöngu í framhaldsskóla allt til 18 ára aldurs, hlutverks og markmiða framhaldsskólamenntunar sem og eðlis úrræða til að takast á við hegðunarvanda nemanda að ákvörðun X um að vísa A ótímabundið úr skólanum hefði ekki verið í samræmi við meðalhófsreglur stjórnsýslulaga og laga um framhaldsskóla. Settur umboðsmaður taldi því að úrskurður ráðuneytisins þar sem ákvörðun skólans var staðfest hefði ekki verið í samræmi við lög.

Jafnframt var talið að þær leiðbeiningar sem A voru veittar af hálfu ráðuneytisins um að bíða með að sækja um skólavist á ný á meðan málið væri til meðferðar hjá ráðuneytinu hefðu ekki verið í samræmi við lög. Þá taldi settur umboðsmaður að sá þáttur í meðferð málsins sem laut að því að útvega A skólavist að nýju hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Þá var það álit setts umboðsmanns að tiltekið orðalag sem viðhaft var í umsögn lögmanns Menntaskólans X um stjórnsýslukæru A, sem gerð var fyrir hönd framhaldsskólans, hefði ekki samrýmst ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu um að hver sá sem borinn væri sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð. Settur umboðsmaður taldi að ráðuneytinu hefði borið, á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna, að koma á framfæri ábendingum til Menntaskólans X um orðalag í umsögn lögmannsins sem sett var fram í nafni skólans.

Loks var talið að málsmeðferð ráðuneytisins á stjórnsýslukæru A hefði ekki verið í samræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga og jafnframt taldi hann að sá dráttur sem varð á svörum ráðuneytisins við bréfi hans hefði ekki samrýmst lögum.

Þeim tilmælum var beint til ráðuneytisins að leitað yrði leiða til að rétta hlut A. Þá var mælt til þess að ráðuneytið gerði ráðstafanir til að tryggja að nemendur, yngri en 18 ára, sem vísað væri ótímabundið úr framhaldsskóla, fengju skólavist að nýju og tæki til skoðunar hvort tilefni væri til að móta verklag og áætlun til að fyrirbyggja og bregðast við málum af því tagi sem um ræddi í álitinu og upp kæmu í framhaldsskólum. Loks var því beint til ráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi til mennta- og menningarmálaráðuneytisins 30. apríl 2018 var óskað eftir upplýsingum um viðbrögð við tilmælum setts umboðsmanns í álitinu og framvindu málsins. Svar hefur ekki borist þrátt fyrir ítrekaðar óskir þar um.

11.2 Grunnskólar. Samræmd próf. Inntaka í framhaldsskóla. (Mál nr. 9249/2017 og 9250/2017)

A og B leituðu til umboðsmanns og kvörtuðu yfir því að nemendur í 10. bekk hefðu fengið misvísandi upplýsingar um hvernig farið yrði með niðurstöður samræmdra könnunarprófa og hvaða áhrif þær kynnu að hafa á innritun þeirra í framhaldsskóla. Þau vísuðu m.a. til þess að breyting hefði verið gerð á reglum um inntöku nemenda í framhaldsskóla án samráðs við nemendur, kennara eða foreldra.

Umboðsmaður lauk málunum með bréfi, dags. 23. mars 2017, og benti nemendunum á að þeir gætu leitað með athugasemdir sínar til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Hann ritaði ráðuneytinu um leið bréf þar sem upplýsti það um málin og tók fram að honum væri kunnugt um aðkomu allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis að málinu og að það hafi orðið niðurstaða formanns nefndarinnar og mennta- og menningarmálaráðherra að boða til samráðs þar sem farið yrði yfir framkvæmd prófanna og mögulegar úrbætur ræddar. Meðal annars í ljósi þess að málefnið væri þannig í athugun hjá stjórnvöldum teldi hann ekki rétt að taka það til frekari umfjöllunar að svo stöddu. Þar sem hann hefði áður fjallað um breytingar á reglum um innritun í framhaldsskóla, sbr. álit sitt frá 29. desember 2011 í málum nr. 5994/2010 og 6009/2010, og komist þá að þeirri niðurstöðu að í ljósi sjónarmiða um réttmætar væntingar þyrfti mennta- og menningarmálaráðuneytið að gæta betur að því að birta tilkynningar um breytta stjórnáskilframingu við innritun í framhaldsskóla með hæfilegum fyrirvara, óskaði hann þess þó að þegar niðurstöður samráðshópsins lægju fyrir yrðu honum veittar upplýsingar um þær og jafnframt hvort og þá hvernig ráðuneytið hyggðist bregðast við þeim. Að þeim svörum fengnum myndi hann leggja mat á hvort tilefni væri til að taka málefnið til athugunar á grundvelli heimildar umboðsmanns samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 5. maí 2017, kom fram að samráðsfundur hefðu verið haldnir 7. apríl sama ár með Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skólastjórafélagi Íslands, Skólameistarafélagi Íslands og Heimili og skóla. Hinn 11. apríl 2017 hafi verið haldinn samráðsfundur með ungmennaráði Menntamálastofnunar. Hinn 2. maí hafi verið haldinn samráðsfundur með Félagi grunnskólakennara. Fundur með Menntamálastofnun væri áætlaður á næstunni. Fyrirhugað væri að rituð yrði greinargerð um fundinn og niðurstöður þeirra. Yrði hún send umboðsmanni til upplýsingar þegar hún yrði tilbúin.

Á vef menntamálaráðuneytisins má finna spurningar og svör, þar á meðal annars er birt spurning frá 16. apríl 2018 um það hvort uppi séu áform um að endurskoða framtíðarskipan samræmdra könnunarprófa. Þar segir að ráðherra hafi ákveðið, í samráði við lykilaðila úr skólasamfélaginu, að skipa vinnuhóp sem geri tillögu að framtíðarstefnu um fyrirkomulag samræmdra könnunarprófa. Hópurinn eigi að skila greinargerð ásamt tillögu til ráðherra fyrir árslok 2018. Þá segir m.a. eftirfarandi í fréttatilkynningu Menntamálastofnunar sem birt var á heimasíðu stofnunarinnar 15. mars 2018:

„Á fundi sem [mennta- og menningarmálaráðherra] hélt í morgun með lykilaðilum úr skólasamfélaginu komu fram ólík sjónarmið. Skoðun sumra var að ógilda ætti prófin þetta árið og ekki afhenda nemendum niðurstöður þeirra. Þrátt fyrir ólík sjónarmið sammæltust fundarmenn um að vinna að farsælli lausn í kjölfar ákvörðunar ráðherra. Fundarmenn

voru einnig sammála um að gera nauðsynlegar breytingar á reglugerð, svo niðurstöður úr samræmdum könnunarprófum verði ekki notaðar við mat á umsóknum nemenda um framhaldsskólavist að loknu grunnskólanámi. Niðurstöðunum er því ætlað að gefa nemendum sjálfum vísbendingu um eigin námsstöðu, svo þeir geti nýtt sem best síðasta ár sitt í grunnskóla til að auka hæfni sína í tilteknum greinum.“

12 Skattar og gjöld

12.1

Frávísun. Kæruheimild. (Mál nr. 9174/2017)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði ríkisskattstjóra um skattalega heimilisfesti og skattskyldu hér á landi. Hann hafði kært úrskurðinn til fjármála- og efnahagsráðuneytisins en ráðuneytið vísað kærinni frá. Byggðist frávísunin á því að samkvæmt lögum um tekjuskatt mætti skjóta úrskurði ríkisskattstjóra um heimilisfesti til dómstóla að stefndum ríkisskattstjóra vegna ráðherra. Ráðuneytið teldi að af lagaákvæðinu leiddi að úrskurðir ríkisskattstjóra um heimilisfesti væru hvorki kærnlegir til ráðuneytisins né yfirskaðanefndar. Athugun umboðsmanns laut að því hvort frávísun ráðuneytisins á þessum grunni væri í samræmi við lög.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 7. júlí 2017. Þar taldi hann að þegar lagt væri mat á hvort lög eða venjur víki til hliðar almennri kæruheimild stjórnarsýslulaga yrði að hafa í huga þau sjónarmið sem almennt koma til skoðunar þegar reynir á samspil stjórnarsýslulaga og sérlaga. Gæta þyrfti varfærni við að túlka ákvæði sérlaga á þann veg að þau feli í sér frávik frá kröfum stjórnarsýslulaga, borgurunum í óhag, ef ályktanir þess efnis verða ekki dregnar með nokkrum skýrum hætti af orðalagi þeirra eða lögskýringargögnum. Ekki yrði séð af orðalagi umrædds lagaákvæðis í tekjuskattslögum, forsögu þess og samanburði við orðalag annarra ákvæða á málefnasviðinu að skýrt væri að því væri ætlað að víkja til hliðar kærurétti samkvæmt stjórnarsýslulögum. Fremur yrði ályktað að þýðing lagaákvæðisins í tekjuskattslögum væri að kveða á um fyrirsvar ríkisskattstjóra í dómsmálum um úrskurði hans um heimilisfesti. Niðurstaða umboðsmanns var því að frávísun ráðuneytisins á kæru A hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka málið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá A, og leysa úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu. Einnig beindi hann því til ráðuneytisins taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum.

Í bréfi, dags. 12. febrúar 2018, í tilefni af fyrirsvar um málið, kemur fram að ráðuneytinu hafi borist kæra frá A vegna úrskurðar ríkisskattstjóra, dags. 3. maí 2016, um skattalega heimilisfesti kæranda og skattskyldu hér á landi tímabilið 1. janúar 2006 til 31. desember 2010, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Ráðuneytið hafi kveðið upp úrskurð í málinu hinn 13. nóvember 2017 þar sem kröfum A hafi verið hafnað.

Í bréfi ráðuneytisins kemur jafnframt fram að fjármála- og efnahagsráðherra hafi lagt fram frumvarp á haustþingi Alþingis 2017. Í frumvarpinu hafi verið lagðar til breytingar á 1. og 2. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þess efnis að úrskurðir ríkisskattstjóra um skattalega heimilisfesti manna og lögaðila yrðu kærnlegar til yfirskaðanefndar. Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 96/2017 í lok ársins 2017. Ákvæðið öðlaðist gildi 1. janúar 2018 og frá þeim tíma hafi yfirskaðanefnd tekið við öllum óloknum ágreiningsmálum um skattalega heimilisfesti sem til meðferðar hafi verið hjá ráðherra eða hefðu að óbreyttu komið til meðferðar hjá honum.

13 Skipulags- og byggingarmál

13.1 Birting á staðfestingu ráðherra. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 7896/2014)

Í kjölfar niðurstöðu umboðsmanns Alþingis þess efnis að umhverfisráðherra hefði skort hæfi til að staðfesta nánar tilgreindar breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og aðalskipulagi Reykjavíkur var annar ráðherra settur til að fara með mál vegna endurskoðunar á staðfestingum skipaðs ráðherra. Settur umhverfisráðherra tók ákvörðun um að staðfestingar skipaðs ráðherra skyldu vera óhaggaðar. Umboðsmaður vakti í kjölfarið athygli umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á því að ákvörðun setts umhverfisráðherra hefði ekki verið birt í Stjórnartíðindum. Í svörum ráðuneytisins af því tilefni kom fram sú afstaða að ekki væri þörf á að birta ákvörðunina þar. Umboðsmaður ákvað í framhaldinu að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort þessi afstaða ráðuneytisins væri í samræmi við lög.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. janúar 2017. Þar tók hann fram að samkvæmt skýringum stjórnvalda til hans hefði settur umhverfisráðherra bætt úr þeim annmarka sem verið hefði á staðfestingum skipaðs ráðherra og falist hefði í því að ráðherra hefði brostið hæfi til meðferðar hlutaðeigandi mála. Þessi annmarki hefði ekki lotið að afmörkuðum þáttum í undirbúningi málanna heldur að hæfi ráðherra til ákvörðunar í þeim. Því yrði ekki séð að settum umhverfisráðherra hefði verið unnt að öllu leyti að bæta úr honum án þess að staðfesta jafnframt sjálfur þær skipulagsbreytingar sem skipaður umhverfisráðherra hafði áður staðfest. Af ákvörðun setts umhverfisráðherra yrði ekki annað ráðið en að hann hefði tekið hlutaðeigandi breytingar til nýrrar meðferðar og tekið afstöðu til þeirra í samræmi við staðfestingarhlutverk ráðherra samkvæmt ákvæðum skipulags- og byggingarlaga. Þá yrði ekki annað séð en að niðurstaða setts umhverfisráðherra hefði verið sú að staðfesta bæri breytingarnar. Var það niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun setts umhverfisráðherra hefði efnislega falið í sér staðfestingu hans á þessum breytingum sem skylt hefði verið að birta í Stjórnartíðindum samkvæmt ákvæðum skipulags- og byggingarlaga. Afstaða umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á því að birta ákvörðunina þar væri því ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að bætt yrði úr skorti á birtingu ákvörðunar setts umhverfisráðherra í Stjórnartíðindum.

Í bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 1. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að auglýsing um ákvörðun setts umhverfisráðherra frá 1. mars 2013 hafi verið birt í B-deild Stjórnartíðinda hinn 22. janúar 2018.

13.2 Úrskurðarhlutverk. Rökstuðningur. Rannsóknarregla.
(Mál nr. 9116/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála þar sem synjað var kröfu hans um ógildingu byggingarleyfis sveitarfélagsins X. Með úrskurðinum var einnig vísað frá þeim þætti kærunnar sem laut að athugasemdum við deiliskipulag sem var grundvöllur byggingarleyfisins. A byggði meðal annars á því að deiliskipulagið hefði ekki verið birt í Stjórnartíðindum með fullnægjandi hætti þar sem nafn þess svæðis sem skipulagið átti að taka til og landnúmer þess var ranglega tilgreint í auglýsingunni.

Frávísun úrskurðarnefndarinnar á þeim hluta kærunnar sem laut að annmörkum á deiliskipulaginu byggðist á því að kærufrestur vegna skipulagsins hefði verið útrunninn. Að því leyti sem kæran laut að útgáfu byggingarleyfisins tók nefndin hana til efnismeðferðar en taldi að álitamál um deiliskipulagið gætu af framangreindum ástæðum ekki komið til skoðunar við umfjöllun um leyfið.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álitum, dags. 23. október 2017. Þar benti hann á að deiliskipulagsáætlanir væru að jafnaði lögbundinn réttargrundvöllur byggingarleyfa. Af því leiddi að þegar úrskurðarnefndin hefði til umfjöllunar kæru vegna byggingarleyfis og fyrir lögju upplýsingar um að verulegir annmarkar kynnu að vera á viðkomandi deiliskipulagi, sem haft gætu í för með sér að byggingarleyfið styddist ekki við lögbundinn grundvöll, gæti nefndin ekki vikið sér undan því að taka slíka þætti til nánari skoðunar í ljósi úrskurðarhlutverks síns. Kærufrestir vegna deiliskipulagsins sjálfs breyttu þessu ekki. Settur umboðsmaður gerði athugasemdir við að ekki yrði séð af úrskurðinum hvort nefndin hefði tekið afstöðu til réttaráhrifa annmarka á auglýsingu deiliskipulagsins og þýðingar þeirra fyrir byggingarleyfið. Þar sem formleg afstaða til þess hvort auglýsingin hefði verið birt með fullnægjandi hætti varð ekki ráðin af úrskurðinum var það álit setts umboðsmanns að rökstuðningur nefndarinnar hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög. Þá yrði ekki séð hvort nefndin hefði rannsakað málið með fullnægjandi hætti og reist niðurstöðu sína á réttum lagagrundvelli.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og haga þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að hún tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum í störfum sínum.

Í bréfi frá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, dags. 6. mars 2018, kemur fram að A hafi óskað eftir endurupptöku kærumálsins og hafi nefndin leitað sjónarmiða aðila um endurupptökubeiðnina og hafi hún verið kynnt sveitarfélaginu X og leyfishafa. Með hliðsjón af því álitum setts umboðsmanns að rökstuðningur úrskurðarnefndarinnar hefði ekki uppfyllt skilyrði 22. gr. stjórnisýslulaga um efni hans og form og efni úrskurðarins hafi þar með verið áfátt, sbr. og 4. tölul. 31. gr. sömu laga, hafi það verið ákvörðun úrskurðarnefndarinnar að málið skyldi endurupptekið og úrskurður kveðinn upp að nýju. Aðilum málsins hafi verið tilkynnt um ákvörðunina með bréfi, dags. 6. mars 2018. Þar hafi þeim verið gefinn kostur á að tjá sig um atriði málsins, einkum þau sem fram kæmu í álitinu. Að auki hafi verið bent á að sveitarfélagið hafi gert athugasemdir hvað varði lögvarða hagsmuni A af því að fá úrlausn í málinu. Því hafi verið lýst að í lýsingu skipulagsverkefnis þess sem málið hafi fjallað um, dags. 27. ágúst 2014, væri tekið fram að samráð yrði haft og leitað yrði umsagnar tiltekinna aðila, m.a. af hálfu A, þegar samþykkt hefði verið

að auglýsa umrædda skipulagstillögu. Á samþykktum skipulagsupprætti kæmi og fram að lýsingin hefði verið kynnt umsagnaraðilum og íbúum sveitarfélagsins. Af þessu tilefni væri því sérstaklega beint til málsaðila að veita upplýsingar um hvort fyrrgreint samráð hefði verið haft og umsagna leitað og þá með hvaða hætti. Loks hafi verið bent á að í málinu væri gerð krafa um stöðvun framkvæmda og væri þess því beiðst að upplýst yrði um stöðu framkvæmda og afstaða tekin til stöðvunarkröfunnar. Frestur hafi verið veittur í þessu skyni með sama hætti og almennt sé fyrir nefndinni. Málið var enn til meðferðar þegar upplýsinga var aflað frá nefndinni hinn 18. júní 2018.

Í bréfinu kemur jafnframt fram að úrskurðarnefndin hafi kynnt sér álit setts umboðsmanns og þau sjónarmið sem þar komi fram. Þau almennu sjónarmið sem þar komi fram t.a.m. um rannsókn máls og rökstuðning úrskurða, sbr. ákvæði stjórnsýslulaga þar um, séu sjónarmið sem úrskurðarnefndin leggi metnað sinn í að fylgja. Í bréfinu segir að lokum: „Þetta einstaka mál sker sig úr hvað atvik varðar, en svo sem fram hefur komið mun úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úrskurða í málinu að nýju og gera sér far um að glögggt verði ráðið af rökstuðningi þess úrskurðar hvaða forsendur liggja að baki afstöðu nefndarinnar til hins umdeilda kæruefnis.“

14 Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun

14.1 Lífeyrismál. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda. Innheimta iðgjalda. (Mál nr. 8685/2015)

A leitaði til umboðsmanns með kvörtun er laut að innheimtu Söfnunarsjóðs lífeyrisréttinda á grundvelli 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og þeirri hámarksþóknun sem sjóðnum var heimilt að leggja á í tengslum við hana, sbr. 8. gr. laga nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrisréttinda, eins og ákvæðið hljóðaði fyrir gildistöku laga nr. 74/2014.

Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 19. október 2017.

Niðurstaða setts umboðsmanns var sú að kvörtunarefnið félli utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis. Í bréfinu rakti hann að niðurstaðan væri fyrir það fyrsta byggð á því að í kjölfar dóms Hæstaréttar Íslands frá 29. október 2015 í máli nr. 115/2015 væru ekki forsendur til að líta svo á að Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda væri stjórnvald. Í þessu fælist breytt afstaða af hálfu umboðsmanns, sem skýrðist af dómafordæmi Hæstaréttar. Í annan stað væri um framangreinda niðurstöðu vísað til þess að eins og ákvæði 5. mgr. 6. gr. laga nr. 129/1997 og 8. gr. laga nr. 155/1998 væru úr garði gerð, m.a. með hliðsjón af lögskýringargögnum að baki ákvæðunum, hefði hann ekki heldur forsendur til að fullyrða að með þeim hefði sjóðnum sem einkaaðila verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

Athugun setts umboðsmanns á kvörtun A varð umboðsmanni aftur á móti tilefni til að koma á framfæri ábendingu við fjármála- og efnahagsráðuneytið. Í bréfi til ráðherra rakti hann að þegar stofnað hefði verið til Söfnunarsjóðsins með lögum nr. 95/1980 hefði það verið ákvörðun löggjafans að koma skyldi upp þessum sérstaka lífeyrissjóði til að tryggja að þeir sem ekki ættu aðild að lífeyrissjóðum stéttarfélaganna og tiltekinna starfshópa gætu fullnægt skylduáðild sinni að lífeyrissjóði. Með lögum nr. 129/1997 hefði almennur lagarammi um starfsemi lífeyrissjóða verið endurskoðaður og Söfnunarsjóðnum falið að innheimta iðgjöld þeirra sem ekki hefðu tilgreint í framtölum eða skilagreinum launagreiðanda þann lífeyrissjóð sem þeir greiddu til, sbr. 5. mgr. 6. gr. laganna. Þegar ný lög um Söfnunarsjóðinn nr. 155/1998 hafi tekið gildi hefði sérstaklega verið kveðið á um að stjórn sjóðsins væri heimilt að innheimta þóknun allt að 2%, sem síðar hækkaði í 4%, af iðgjaldi vegna innheimtu iðgjalda sem sjóðnum hefði borið að innheimta í samræmi við 6. gr. laga nr. 129/1997. Grundvöllur þessarar innheimtu af hálfu Söfnunarsjóðsins væri að því leyti frábrugðin því sem við ætti um aðra lífeyrissjóði að ekki væri fyrir hendi sanningssamband milli sjóðfélaga og sjóðsins. Um væri að ræða einhliða ákvarðanir af hálfu sjóðsins sem byggðust á því fyrirkomulagi sem löggjafinn hefði komið á við innheimtu iðgjalda þeirra einstaklinga sem ekki veldu sér lífeyrissjóð og í tengslum við lögbundna skylduáðild að slíkum sjóðum. Um meðferð þessa valds ætti því að einhverju leyti við sömu sjónarmið og byggju að baki hinum sérstöku réttaröryggisreglum sem móttast hefðu um málsmeðferð við töku ákvarðana innan stjórnarsýslunnar og væru að hluta til lögfestar í stjórnarsýslulögum.

Settur umboðsmaður tók fram að til umboðsmanns leituðu reglulega einstaklingar með erindi vegna þeirrar innheimtu sem Söfnunarsjóðurinn hefði með höndum á framangreindum lagagrundvelli. Af framangreindri niðurstöðu leiddi að þeim sem teldu á sér brotið við málsmeðferð og framgöngu sjóðsins við innheimtuna stæði að

óbreyttum lögum ekki opin sú leið að leita til umboðsmanns Alþingis með kvartanir af því tilefni. Þá yrði ráðið af skýringum ráðuneytisins í tilefni af kvörtun A að ekki væru aðrar leiðir færar til að fá málsmeðferð og ákvarðanir sjóðsins á þessum grundvelli endurskoðaðar innan stjórnslunnar. Settur umboðsmaður áréttaði að um væri að ræða ákvarðanir sem væru teknar einhliða af hálfu sjóðsins vegna lögbundinnar skylduáðildar að lífeyrissjóðum, en ekki byggðar á samnings sambandi eða valfrelsi sjóðfélaga. Enda þótt nú lægi fyrir að reglur stjórnslulaga giltu ekki um rækslu þess verkefnis Söfnunarsjóðsins sem hér um ræddi væri ekki þar með sagt að það hefði verið ætlun löggjafans að um það giltu einungis reglur einkaréttarins. Fengi það sjónarmið vissa stöð í áður nefndum dómi Hæstaréttar. Ákvæði í samþykktum sjóðsins um að hafa til hliðsjónar grunnreglur stjórnsluluréttar væri einungis bindandi á meðan sjóðurinn sjálfur ákvæði það.

Settur umboðsmaður tók fram að hann sendi bréfið í því skyni að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni væri til að kveða í öllu falli skýrar á um það í lögum hvaða málsmeðferðarreglum Söfnunarsjóði lífeyrissjóðsins bæri að fylgja við framkvæmd þess lögbundna verkefnis sem hér hefði verið til umfjöllunar.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 25. apríl 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að Söfnunarsjóður lífeyrissjóðsins starfi á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrissjóðsins og starfsemi lífeyrissjóða (lífeyrissjóðslaganna), laga nr. 155/1998, um Söfnunarsjóð lífeyrissjóðsins, og samþykktu sem sjóðurinn setji sér. Með lögum nr. 155/1998, sé Söfnunarsjóðnum ekki ætlað annað hlutverk en öðrum lífeyrissjóðum utan þess að honum sé ætlað að vera lífeyrissjóður þeirra launþega/einstaklinga sem ekki eigi kjarasambandsbundna áðild að öðrum sjóðum, sbr. 6. gr. lífeyrissjóðslaganna. Þá hafi sjóðurinn jafnframt hlutverki að gegna skv. 47. gr. lífeyrissjóðslaganna þegar lífeyrissjóður uppfylli ekki lengur skilyrði laganna um starfsleyfi lífeyrissjóða og umsjónaraðili hafi verið skipaður yfir sjóðnum.

Líkt og ráðuneytið hafi áður bent á sé kveðið á um það í 30.1. gr. samþykktu sjóðsins að ágreiningsmálum sjóðfélaga gagnvart lífeyrissjóðnum skuli höfð hliðsjón af málsmeðferðarreglum stjórnslulaga eftir því sem við eigi, s.s. um birtingu ákvörðunar, rökstuðning og endurupptöku. Ráðuneytið vekur í bréfinu athygli á að sjóðurinn geti ekki einhliða ákveðið að fella út eða gera breytingar á ákvæðum samþykktu hans. Ákvæði samþykktu lífeyrissjóða verði ekki breytt nema með staðfestingu fjármála- og efnahagsráðherra að undangenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins, sbr. 28. gr. lífeyrissjóðslaganna, með síðari breytingum.

Þá upplýsir ráðuneytið að það sé að hefjast vinna við undirbúning á heildarendurskoðun á lífeyrissjóðalögum. Ráðuneytið muni við þá vinnu hafa til hliðsjónar ábendingar umboðsmanns.

14.2 Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Fjármálafyrirtæki. (Mál nr. 9213/2017)

A kvartaði til umboðsmanns yfir úrskurði Persónuverndar þar sem staðfest var að vinnsla persónuupplýsinga um hann hjá bankanum Z, vegna umsóknar hans um kreditkort fyrir hönd fyrirtækisins X hefði samrýmst lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Kvörtunin laut annars vegar að athugasemdum A við störf kreditkortafyrirtækisins Y og bankans Z vegna umsóknar hans um kreditkort sem prókúruhafi fyrirtækisins X og hins vegar að störfum Persónuverndar vegna úrskurðarins.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 18. maí 2017. Þar rakti hann að starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tæki til stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga auk einkaaðila sem að lögum hefði verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 3. gr. laganna. Það tæki ekki til starfsemi einkaaðila að öðru leyti. Y og Z væru fyrirtæki störfuðu á grundvelli laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og teldust því einkaréttarlegir aðilar. Það félli því utan starfssviðs hans að fjalla sérstaklega um kvörtun A yfir framangreindum fyrirtækjum.

Persónuvernd teldist hins vegar stjórnvald og félli sem slíkt undir starfssvið umboðsmanns Alþingis. Persónuvernd væri sjálfstæð í störfum sínum samkvæmt lögum um stofnunina og yrði ákvörðunum hennar samkvæmt lögum ekki skotið til annarra stjórnvalda. Umboðsmaður taldi ekki nægjanlegt tilefni til að gera af sinni hálfu athugasemdir við efnislega niðurstöðu í úrskurðinum með tilliti til atvika í málinu og mats stjórnar Persónuverndar á þeim. Með vísan til þessa lauk hann athugun sinni á málinu.

Athugun hans á málinu varð honum þó tilefni til þess að rita Persónuvernd bréf þar sem hann kom almennri ábendingu á framfæri sem laut að því að stofnunin tæki afstöðu til þess hvort rétt væri í ljósi þeirra reglna sem áskildu samþykki til vinnslu persónuupplýsinga að beina því til þeirra fyrirtækja sem notuðu sambærileg eyðublöð og kæmu við sögu í máli A að þau yrðu skýrari um samþykki korthafa fyrirtækjakorta til að afla upplýsinga um þá.

Í bréfi Persónuverndar, dags. 22. maí 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að stofnunin hafi til skoðunar hvort fræðsla um öflun persónuupplýsinga á umræddum eyðublöðum verði tekin til athugunar. Í því sambandi sé til þess að líta að brátt sé að vænta gildistöku nýrrar persónuverndarlöggjafar. Þyki rétt að ákvörðun um umrædda athugun bíði hennar.

14.3 Orku- og auðlindamál. Opinbert hlutafélag. (Mál nr. 9307/2017)

A kvartaði yfir því að Orka náttúrunnar ohf. útvegaði rafmagn fyrir rafbíla að kostnaðarlausu á kostnað annarra skattgreiðenda.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 18. maí 2017. Þar kom fram að Orka náttúrunnar ohf. væri opinbert hlutafélag sem starfaði á grundvelli laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og teldist því einkaaðili í áðurgreindri merkingu. Starfssemi þess félli af þessum sökum almennt utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis. Í ljósi þessa og lagareglna um starfssvið umboðsmanns Alþingis væru því ekki uppfyllt skilyrði laga nr. 85/1997 til að hann gæti tekið erindið til meðferðar. Hann benti þó á að samkvæmt 24. gr. raforkulaga nr. 65/2003, færi Orkustofnun með eftirlit með því að fyrirtæki sem störfuðu samkvæmt lögum fullnægðu þeim skilyrðum sem um starfsemina giltu samkvæmt lögum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum. Orkustofnun skyldi hafa samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á. Um eftirlitið væri nánar fjallað í ákvæðinu og öðrum ákvæðum VII. kafla laganna. Teldi A tilefni til gæti hann freistað þess að beina erindi sínu til Orkustofnunar.

Sjúkratryggingar. Skaðabótakrafa.
(Mál nr. 9483/2017)

A leitaði til umboðsmanns með kvörtun yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem nefndin staðfesti synjun Sjúkratrygginga á kröfu um greiðslu lögmannskostnaðar til handa umbjóðanda hans í kjölfar ákvörðunar Sjúkratrygginga um rétt hans til slysabóta vegna vinnuslyss sem hann varð fyrir.

Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 10. nóvember 2017. Hann rakti að í kvörtuninni væri leitast við að færa rök fyrir því að Sjúkratryggingar bæru skaðabótaábyrgð gagnvart umbjóðanda hans að því er tæki til lögmannskostnaðar sem á hann hefði fallið í tengslum við rekstur stjórnarsýslumáls til heimtu slysabóta á grundvelli laga um almannatryggingar vegna slyssins. Réttur A til bóta úr hendi Sjúkratrygginga var byggður á því að meðferð og afgreiðsla málsins af hálfu stofnunarinnar og úrskurðarnefndar velferðarmála hefði falið í sér brot á nánar tilgreindum ákvæðum stjórnarsýslulaga og að hún hafi verið haldin slíkum annmörkum að skilyrðum skaðabótaréttar um ólögmæti og saknæmi sé fullnægt. Málsmeðferðin hefði verið ólögmæt og saknæm þar sem brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga auk þess sem orsakatengsl hefðu verið á milli saknæmrar og ólögmætrar háttsemi starfsmanns stofnunarinnar og lögmannsvinnunnar og þóknunarinnar.

Settur umboðsmaður benti á að kvörtunin liti að bótaréttarlegum álitaeftum. Í c-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 kæmi fram að varðaði kvörtun réttarágreining sem ætti undir dómstóla og eðlilegt væri að þeir leystu úr gæti umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það. Þetta lagaákvæði væri meðal annars reist á því sjónarmiði að dómstólar kynnu í ákveðnum tilvikum að vera betur í stakk búnir en umboðsmaður til að skera úr réttarágreiningu. Af hálfu umboðsmanns hefði ákvæðið verið skýrt á þann hátt að ágreiningur um bótaskyldu og fjárhæð skaðabóta, þar sem meðal annars kynni að reyna á almennar reglur skaðabótaréttarins og nauðsynlegt gæti verið að afla sönnunargagna og leggja mat á sönnunargildi um atvik máls, félli þar undir. Almennt hefði umboðsmaður því litið svo á að það yrði að vera verkefni dómstóla fremur en umboðsmanns að taka afstöðu til mögulegrar bótaskyldu sem stjórnvöld kynnu að hafa bakað sér og þá hvert væri nánara inntak og umfang slíkrar skyldu væri hún á annað borð fyrir hendi og lokið málum þar sem uppi eru álitamál um skaðabótaskyldu stjórnvalda með vísan til þess. Með vísan til þessa lauk hann athugun sinni á málinu.

IV UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA

Ársskýrsla 2003, bls. 158

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2004, bls. 182, 2005, bls. 181, 2006, bls. 215, 2007, bls. 229, 2011, bls. 126, 2012, bls. 113, 2013, bls. 133, 2014, bls. 111, 2015, bls. 86 og 2016, bls. 95.

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að rétt væri að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra á því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ekki yrði annað séð af samanburði á tilteknum forsendum úr dómi Hæstaréttar 19. júní 2002 í máli nr. 72/2002 og athugasemdum í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 69/1995 en að þær væru ekki að öllu leyti samrýmanlegar hvað varðaði lýsingu á skilyrðum bótaskyldu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 69/1995. Ég taldi þá aðstöðu leiða til nokkurrar réttaróvissu um skilyrði bótaskyldu samkvæmt lögum nr. 69/1995 og hlutverks bótanefndar við mat á þeim í hverju tilviki.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 13. júní 2008, kom fram að fyrirhugað væri að hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 69/1995 í ágúst það ár og áætlað væri að henni yrði lokið veturinn 2008/2009. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 21. júní 2012, kom fram að fyrirhugaðri heildarendurskoðun laga nr. 69/1995 hefði verið frestað vegna þeirra atburða sem urðu í íslensku efnahagslífið árið 2008 og niðurskurðar í kjölfarið á því. Innan ráðuneytisins hefði farið fram umræða um þörf á heildarendurskoðun og samhæfingu á gildandi lagaumhverfi um opinbera aðstoð við þolendur afbrota og yrði ráðist í þá vinnu myndi jafnframt verða skoðað hvort rétt væri að breyta lögum í samræmi við þau sjónarmið sem ég hefði vakið athygli á. Yrði ekki ráðist í umrædda heildarendurskoðun yrðu ábendingar mínar engu að síðar sérstaklega skoðaðar. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 25. apríl 2016, kom fram að málið væri enn til athugunar en ekki hefði verið tekin ákvörðun um næstu skref. Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars 2017.

Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. mars 2018.

Ársskýrsla 2005, bls. 152

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2006, bls. 215, 2007, bls. 229, 2011, bls. 126-127, 2012, bls. 113-114, 2013, bls. 133-134, 2014, bls. 111-112, 2015, bls. 86-87 og 2016, bls. 95-96.

Í álitinu beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans tæki gjaldskrá nr. 668/2003, um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar, til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Með vísan til sama lagaákvæðis taldi ég tilefni til að tilkynna Alþingi og dóms- og kirkjumálaráðherra um að æskilegt væri að ákvæði laga

nr. 36/1931, um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, yrðu tekin til endurskoðunar með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort rétt væri að ákvarðanir um laun presta annars vegar og þóknanir þeirra fyrir „aukaverk“ hins vegar væru teknar af tveimur mismunandi stjórnvöldum. Jafnframt að nánar yrði afmarkað í lögum hvað teldust „aukaverk“ presta þjóðkirkjunnar í þessu sambandi og að löggjafinn tæki þar með beina afstöðu til þess hvaða þjónustu presta þjóðkirkjunnar Alþingi teldi rétt að sá greiddi sérstaklega fyrir sem þjónustunnar nyti.

Í bréfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 29. október 2007, kom fram að á kirkjubíngi hefði verið einróma samþykkt tillaga til þingsályktunar um niðurfellingu gjaldtöku fyrir fermingarfræðslu og skírn. Í bréfinu kom jafnframt fram að ráðuneytið myndi upplýsa umboðsmann um næstu skref í málinu þegar þau yrðu stigin. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 20. júní 2012, kom fram að ekki hefði verið ráðist í endurskoðun á gjaldskránni. Hins vegar hefði borist erindi frá Prestafélagi Íslands þar sem óskað væri eftir viðræðum við ráðuneytið um hækkun á og/eða breytingum á gjaldskránni sem gilti til 30. september 2013. Í ljósi erindisins og með hliðsjón af gildistíma gjaldskrárinnar myndi ráðuneytið fljótlega hefja vinnu við undirbúning að breyttri gjaldskrá og endurskoðun á lögum nr. 36/1931 og við þá vinnu yrði höfð hliðsjón af ábendingum mínum. Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 2. apríl 2013, kom fram að vinna við endurskoðun gjaldskrárinnar væri hafin en ekki lokið. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. júlí 2014, kom fram að beðið væri eftir umsögnum um gjaldskrána og ráðgert væri að breytingar yrðu gerðar í lok sumars. Þá hefði verið litið til álitsins í viðræðum við prestafélagið um lög nr. 36/1931 og gildandi lagaumhverfi þessu tengdu. Til stæði að vinnan yrði útfærð frekar og þá m.a. metið hvort rétt væri að leggja fram frumvarp til breytinga á lögnum á grundvelli þessarar vinnu. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 30. mars 2016, var vísað til sambærilegra atriða og í fyrri bréfum og tekið fram að ekki hafi enn verið tekin ákvörðun um hvenær ráðist verði í endurskoðun á tilteknum ákvæðum laga nr. 36/1931. Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 14. mars 2017.

Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. mars 2018.

Ársskýrsla 2012, bls. 79-81

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árin 2013, bls. 136, 2014, bls. 112-113, 2015, bls. 87 og 2016, bls. 96.

Í álitinu kom ég m.a. þeirri ábendingu á framfæri við innanríkisráðuneytið að tekið yrði til athugunar hvort tilefni væri til að huga að breytingum á lagareglum um úrræði lögreglu og annarra eftirlitsaðila þegar talið væri að alvarleg brotastarfsemi ætti sér stað í skjóli lögmætrar sölustarfsemi, t.d. starfsemi söluturna.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 2. apríl 2013, kom m.a. fram að tekið hefði verið til umræðu í ráðuneytinu hvort gera skyldi breytingar á lögum vegna álitsins en ákvörðun hefði ekki enn verið tekin um það. Sambærileg svör bárust með bréfum innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014 og 25. apríl 2016. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars 2017, kemur fram að ekki hafi verið tekin ákvörðun um hvort lagðar verði til laga-

breytingar er lúti að úrræðum lögreglu eða annarra eftirlitsaðila við aðstæður eins og þær sem til staðar voru í málinu.

Sambærilegt svar barst með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 6. mars 2018.

Ársskýrsla 2014, bls. 89-90

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

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum fyrir árið 2014, bls. 89-90, 2015, bls. 90-91 og 2016, bls. 97-98.

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að sú umgjörð sem Félagsstofnun stúdenta (FS) væri búin í lögum væri ekki eins skýr og æskilegt væri. Því taldi ég rétt að vekja athygli Alþingis og mennta- og menningarmálaráðherra á þeirri óvissu sem ég taldi vera fyrir hendi um þetta atriði og þá með það fyrir augum tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða breytinga á lögum væri þörf að gera.

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 22. apríl 2015, var upplýst um að ráðherra þætti rétt að hafa samráð við Háskóla Íslands og Stúdentaráð Háskóla Íslands áður en tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lagalegri stöðu FS. Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 25. maí 2016, sagði m.a. að lögð hafi verið fram tillaga af hálfu félagsstofnunar um breytingar á lögum nr. 33/1968. Í þeim frumvarpsdrögum hafi verið lagt til að bætt yrði við nýrri málsgrein í lögum þar sem fram kæmi að FS væri hvorki stjórnvald né opinber aðili og að ákvæði stjórnarsýslulaga giltu ekki um ákvarðanir stofnunarinnar. Tillaga FS hafi verið tekin til umfjöllunar innan ráðuneytisins og í framhaldi hafi ráðherra óskað eftir því að haft yrði óformlegt samráð við stjórn FS um mögulegt brottfall laga nr. 33/1968 og eðlilega endurskoðun á lögnum miðað við breyttar aðstæður og hlutverk FS. Í framhaldinu hafi stjórnin hins vegar lýst yfir andstöðu sinni við tillögu ráðuneytisins um brottfall laganna. Nægilegt væri að gera minni háttar breytingar á þeim. Þá kemur í bréfinu fram að allsherjar- og menntamálanefnd hafi tekið stöðu FS fyrir á fundi sínum 27. nóvember 2015 en ekki hafi náðst samstaða meðal nefndarmanna um að flytja þingmál til að bregðast við stöðunni. Í bréfi ráðuneytisins sagði að lokum að ýmislegt í lögum nr. 33/1968 kunni að orka tvímælis með tilliti til þeirra breytinga sem hafi orðið á starfsemi háskóla hér á landi frá árinu 1968. Hluti af starfsemi FS sé starfræktur á samkeppnisviði en njóti undanþága frá samkeppnislögum. Þrátt fyrir þessa stöðu og þörf á endurskoðun laganna liggja fyrir sú ákvörðun að ráðherra muni ekki leggja til lagabreytingar í andstöðu við FS. Afstaða ráðherra til þess hvort hann beiti sér fyrir framgangi þeirra lagabreytinga sem stjórn FS hafi lagt til liggja ekki fyrir.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 10. júlí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, segir að ráðherra stefni að því að málinu verði lokið á næsta þingi.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 26. október 2017, er upplýst um að í ljósi aðstæðna myndi ráðherra ekki leggja fram umrætt frumvarp en ábendingum mínum komið á framfæri við næsta ráðherra.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 18. apríl 2018, kemur fram að málið sé til athugunar hjá ráðherra.

Ársskýrsla 2015, bls. 58-61.

**Fjármála- og tryggingastarfsemi. Gjalddeyrismál.
(Mál nr. 6226/2010)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 58-61 og 2016, bls. 98-99.

Ég lauk athugun minni með bréfi en taldi hins vegar rétt að senda bréf til fjármála- og efnahagsráðherra, bankaráðs Seðlabanka Íslands, seðlabankastjóra og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Bréf mitt laut m.a. að atriðum tengdum þeirri leið sem farin var í lögum þegar gjalddeyrishöftin voru tekin upp haustið 2008 og flutningi verkefna seðlabankans við umsýslu og sölu eigna til einkahlutafélags í eigu bankans, Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ).

Í bréfi Seðlabanka Íslands, dags. 9. júní 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, sagði um Eignasafn Seðlabanka Íslands (ESÍ) að frágangur mála sem tengdist félaginu og dótturfélögum, þ.m.t. dómsmál, hefði orðið til þess að upphafi slita á félaginu hefði verið frestað fram á árið 2017. Enn hefði dregið verulega úr starfsemi ESÍ. Stærð efnahagsreiknings félagsins í lok 2016 hefði numið um 43 ma. kr. samanborið við 133 ma. kr. ári áður. Mestu hefði munað að ESÍ gerði upp skuldir sínar við Seðlabankann með afhendingu eigna og með reiðufé. Til þess að áfram yrði mögulegt að halda eignum sem væru til komnar vegna falls gömlu bankanna aðgreindum frá efnahagsreikningi Seðlabankans hefði um síðastliðin áramót verið ákveðið að ljúka fyrst slitum á dótturfélögum ESÍ og bíða með að slíta félaginu sjálfu þar til niðurstaða lægi fyrir í síðasta dómsmáli sem bíði dóms í Hæstarétti. Slitaferli dótturfélaganna hefði hafist fyrr á árinu 2017 og stefnt væri að því að því lyki á haustmánuðum. Í kjölfarið yrði ESÍ sett í slit og gert væri ráð fyrir að það yrði fyrir árslok.

Í bréfi Seðlabanka Íslands, dags. 11. apríl 2018, í tilefni af fyrirspurn um framvindu á slitaferli ESÍ og dótturfélaga þess, kemur fram að skipuð hafi verið skilanevnd yfir ESÍ í október 2017. Innköllun félagsins hafi lokið í desember sama ár og samkvæmt upplýsingum frá skilanevndinni sé stefnt að því að ljúka slitum félagsins um mitt ár 2018.

Ársskýrsla 2015, bls. 33-34

**Atvinnuleysistryggingar. Meinbugir.
(Mál nr. 8286/2014)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 33-34 og 2016, bls. 100.

Í bréfi til félags- og húsnæðismálaráðherra vakti ég athygli ráðherra á að við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um atvinnuleysistryggingar með breytingarlögum nr. 134/2009 og 153/2010 hefði orðið tiltekið misræmi milli ákvæða 57. og 59. gr. laganna. Í 57. gr. væri kveðið á um viðurlög við því ef starfi eða atvinnuviðtali væri hafnað. Í lokamálslið 4. mgr. ákvæðisins kæmi fram að það gæti komið til viðurlaga samkvæmt 59. gr. hefði hinn tryggði „vísvitandi“ leynt upplýsingum um skerta vinnufærni. Við setningu laga nr. 54/2006 hefðu viðurlög samkvæmt 59. gr. verið bundin við þá háttsemi að veita Vinnu- málastofnun vísvitandi rangar upplýsingar eða láta vísvitandi hjá líða að veita stofnuninni upplýsingar. Með breytingarlögunum hefði orðalagi ákvæðisins verið breytt og orðið „vísvitandi“ m.a. fellt brott úr texta þess. Hins vegar hefðu ekki verið gerðar samsvarandi breytingar á orðalagi lokamálsliðar 4. mgr. 57. gr. Með vísan til þess hversu brýnt það er

að lagaákvæði um viðurlög sem stjórnvöld geta beitt borgarana í tilefni af brotum þeirra gegn atvinnuleysistryggingalöggjöfinni séu skýr taldi ég rétt að vekja athygli ráðherra á ofangreindum mismun og þá með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf væri á að bregðast við af því tilefni með tillögu til Alþingis um lagabreytingu.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 17. júlí 2017, er tekið fram að það sé álit ráðuneytisins að ábendingar umboðsmanns eigi fyllilega rétt á sér og muni verða teknar til athugunar við næstu endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 6. júlí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að vegna mikilla anna í ráðuneytinu hafi ekki enn gefist ráðrúm til að hefja vinnu við endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar auk þess sem ekki liggi fyrir hvenær unnt verði að hefja slíka endurskoðun.

Ársskýrsla 2015, bls. 56-57

Ákvörðun leigugjalds ríkisjarða. Einkaréttarlegir samningar ríkisins. (Mál nr. 8322/2015)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 56-57 og 2016, bls. 102-103.

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið sýnt fram á að ríkinu hefði verið heimilt samkvæmt lögum eða ákvæðum leigusamnings um tiltekna lóð að taka einhliða ákvörðun að um að hækka árlega leigu fyrir lóðina í lágmarksleigugjald samkvæmt reglum um fjárhæð jarðarafgjalda. Ég tók einnig fram að þær skýringar sem stjórnvöld hefðu fært fram í málinu um túlkun á álitni setts umboðsmanns í máli nr. 7394/2013 væru verulega gagnrýniverðar. Ég benti á að ég hefði tekið fram í skýrslu minni fyrir árið 2014 að ekki yrði séð að ráðuneytið hefði í reynd fylgt þeim almennu tilmælum sem settur umboðsmaður setti fram í álitinu og teldi ég því rétt að ítreka þau.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 28. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um ábúðarjarðir í ríkiseigu liggi nú endanlega fyrir og hafi verið birt opinberlega á vefsvæði ráðuneytisins 1. september 2017. Ráðuneytið hafi jafnframt unnið að gerð eigendastefnu um land og auðlindir í eigu ríkisins sem taki m.a. til ábúðarjarða í eigu ríkisins. Hinn 5. október 2017 hafi einnig verið birt á vefsvæði ráðuneytisins drög að meginþáttum nýrrar eigendastefnu sem auk annarra þátta hafi byggð á úttekt Hagfræðistofnunar. Vinna standi yfir við að yfirfara þær athugasemdir. Gert sé ráð fyrir að lokadrög að eigendastefnu verði birt að nýju og frestur gefinn til að skila inn viðbótarathugasemdum. Þegar formleg eigendastefna liggi fyrir verði reglur og aðrar leiðbeiningar sem varði jarðir, lönd, lóðir og auðlindir ríkisins í kjölfarið endurskoðuð til samræmis við stefnuna.

Ársskýrsla 2016, bls. 67-68

Meðalhófsreglan. Málshraði. Birting. Meinbugir. (Mál nr. 7590/2013)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 67-68.

Ég lauk athugun minni með álitni þar sem ég benti á að vistun fanga á öryggisdeild gæti verið afar þungbær. Hagsmunir fanga mæltu því með að slíkri vistun væri búinn traustur

og vandaður grundvöllur í lögum. Ég teldi því mikilvægt að hugað yrði að tilteknum atriðum við ákvörðun um og framkvæmd vistunar á öryggisdeild í reglugerð sem ráðherra setti nú á grundvelli laga um fullnustu refsinga og taldi jafnframt rétt að vekja athygli innanríkisráðherra á þessum atriðum með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni væri til að búa þessum málum tryggari og vandaðri grundvöll í lögum en nú væri gert.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kom m.a. fram að ábending mín á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um hvort ástæða kynni að vera til að skipa ákvæðum um vistun fanga á öryggisdeild í lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, væri til athugunar hjá ráðuneytinu.

Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu frá 27. júní 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, er málið enn til athugunar hjá ráðuneytinu.

Ársskýrsla 2016, bls. 88-89

Húsnæðismál. Félagslegar íbúðir. Stjórnvaldsákvörðun. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5544/2008)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 88-89. Í álitinu mæltist umboðsmaður m.a. til þess að Reykjavíkurborg tæki afstöðu til þess hvaða breytingar yrði að gera á löggerningum milli borgarinnar og Félagsbústaða hf. til að tryggja réttindavernd leigutaka. Hann mæltist jafnframt til þess að borgin kynnti Félagsbústöðum hf. álitid og hlutaðist til um að félagið gætti að skráðum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins að því marki sem þær ættu við. Vegna þess hlutverks sem velferðarráðuneytið færi með í tengslum við félagsþjónustu sveitarfélaga taldi umboðsmaður tilefni til að senda því afrit af álitinu.

Í bréfi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, dags. 8. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, var upplýst um að velferðarsvið ynni að gerð nýrra reglna um félagslegt leiguhúsnæði. Í þeirri vinnu yrðu þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu lögð til grundvallar.

Þá fengust þær upplýsingar í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 7. júlí 2017, að samráðsnefnd um húsnæðismál hefðu haft drög að leiðbeinandi reglum um úthlutun félagsleg leiguhúsnæðis til umfjöllunar. Ekki hefði tekist að afgreiða þær enn sem komið er en stefnt væri að því að þær lægju fyrir með haustinu.

Í bréfi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, dags. 19. mars 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að dráttur hafi orðið á gerð matsviðmiða með reglunum en stefnt sé að því að drögin verði lögð fram á fundi velferðarráðs Reykjavíkurborgar í byrjun maí. Áður en reglurnar taki gildi muni m.a. verða gerðar breytingar á samkomulagi velferðarsviðs og Félagsbústaða hf. hvað varði afturköllun stjórnvaldsákvörðunar um úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis. Þá standi yfir vinna á vegum stýrihóps um mótun eigendastefnu Félagsbústaða hf. og í þeim drögum sem liggja fyrir að stefnunni komi fram að um starfsemi Félagsbústaða hf. gildi bæði skráðar og óskráðar reglur stjórnarsýsluréttarins. Bréfinu fylgdu drög að reglunum.

Með lögum nr. 37/2018 sem samþykkt voru á Alþingi 26. apríl 2018 var gerð breyting á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í 1. mgr. 47. gr. laga nr. 40/1991 segir nú: „Sveitarstjórn skal setja sér reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins. Jafnframt tekur sveitarstjórn afstöðu til þess hvaða aðili í stjórnkerfi sveitarfélagsins tekur ákvörðun um úthlutun. Um uppsögn leigusamnings um húsnæði sem hefur verið úthlutað á grundvelli laga þessara gilda sömu reglur og um úthlutun þess.“ Í athugasemdum við 12. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 37/2018 segir að áréttað sé

að við uppsögn félagslegs leiguhúsnæðis eigi að fara að sömu reglum og um ákvörðun um úthlutun. Þar segir jafnframt: „Er þessi áréttning m.a. til komin vegna álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5544/2008 þar sem umboðsmaður skoðaði að eigin frumkvæði mál tengd Félagsbústöðum hf. Var það m.a. niðurstaða umboðsmanns að reglur stjórnslu-réttarins ættu við um uppsögn á félagslegu leiguhúsnæði óháð því hvort ákvörðun er tekin af sveitarfélaginu sjálfu eða einkaaðila sem falin eru verkefni á sviðið húsnæðismála fyrir hönd sveitarfélagsins.“

Ársskýrsla 2016, bls. 91

Reglur sveitarfélaga um skólaakstur. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8687/2015)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 91-92. Kvörtunin laut að skilyrði um hámarksaldur bifreiðastjóra í reglum Borgarbyggðar um skólaakstur og útboði sveitarfélagsins á skólaakstri vegna grunnskólabarna. Í álitinu beindi ég m.a. þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að taka umrætt aldursskilyrði í reglum Borgarbyggðar til skoðunar í ljósi hlutverks þess sem yfirstjórnanda á málefnaviðinu, eftir atvikum í samráði við innanríkisráðuneytið. Jafnframt beindi ég þeim almennu tilmælum til fyrrnefnda ráðuneytisins að hafa þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu í huga í framtíðarstörfum sínum.

Í bréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 29. maí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kom fram að álitnið hefði orðið til þess að ráðuneytið teldi rétt að gefa út álit sitt í málinu. Hins vegar hefði þótt rétt, áður en að því kæmi, að kalla eftir viðbrögðum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins vegna málsins og hefði það verið gert með bréfi ráðuneytisins, dags. 5. maí 2017. Að þeim fengnum myndi ráðuneytið gefa út álit í málinu og yrði umboðsmanni sent afrit af því.

Í álitni mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 2. október 2017, segir m.a. eftirfarandi: „Að álitni ráðuneytisins verður að telja hið fortakslausu skilyrði sem kemur fram í reglum Borgarbyggðar vera sett án skýrrar lagastoðar í grunnskólalögum og reglum settum samkvæmt þeim. Slíkt skilyrði þyrfti að eiga sér stoð í gildandi umferðarlögum nr. 50/1987 og reglum settum samkvæmt þeim. Þar sem slíkri lagastoð virðist ekki fyrir að fara má telja að aldurshámarkið feli í sér ólögmeitt skilyrði, sbr. umfjöllun í álitni umboðsmanns Alþingis í máli nr. 22/1988. Hins vegar er það afstaða ráðuneytisins að sveitarstjórn Borgarbyggðar sé heimilt að kalla eftir vottorði til staðfestingar á því að sá ökumaður sem ber ábyrgð á að sinna skólaakstri grunnskólabarna uppfylli öryggissjónarmið, enda sé vafi um slíkt byggður á rökstuddri ástæðu. Verður þetta skilyrði talið sanngjarnt og málefnalegt með hliðsjón af brýnum hagsmunum notenda þjónustunnar af því að enginn vafi leiki á hæfni ökumanns til að sinna starfinu með tilliti til öryggissjónarmiða, komi upp vafi þar að lútandi. Hins vegar verður talið að ólögmeitt sé það skilyrði sem sett er í reglum Borgarbyggðar um skólaakstur þess efnis að verkkaupi geti einhliða krafist þess að bifreiðar og bifreiðastjórar sem ekki uppfylla þar til sett skilyrði verði vikið úr þjónustu, enda væri verkkaupi þannig að áskilja sér uppsagnarrétt gagnvart launþega í vinnuréttarlegu samningssambandi sem verkkaupi á enga aðild að. Að mati ráðuneytisins er sveitarstjórn Borgarbyggðar því nauðsynlegt að leita annarra leiða til að tryggja að ökumenn sem kunna að skorta nauðsynlega hæfni með tilliti til öryggissjónarmiða komi ekki að skólaakstri svo öryggi þeirra grunnskólabarna sem nýta sér skólaaksturinn sé tryggt með öyggjandi hætti, eins og gera verður kröfu um.“

Ársskýrsla 2016, bls. 92**Dýraveiðar. Minkar. Greiðsluskylda sveitarfélaga. Meinbugir.
(Mál 8739/2015)**

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að greiðsluskylda sveitarfélags vegna allra veiddra minka yrði ekki skýrlega byggð á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Ég taldi mig því ekki hafa forsendur til að gera athugasemd við að sveitarfélög synjuðu minkaveiðimönnum, sem ekki hefðu gert sérstakan samning um veiðar við sveitarfélagið, um greiðslu verðlauna vegna veiða á minkum. Það var aftur á móti afstaða mín að ekki væri nægjanlega gott samræmi milli ákvæða þeirra laga og reglugerðar sem sett hefur verið á grundvelli þeirra annars vegar og framkvæmdar hins vegar að því er varðar greiðslur til minkaveiðimanna, annarra en þeirra sem sérstaklega hefðu verið ráðnir til slíkra veiða. Ég vakti athygli umhverfis- og auðlindaráðherra á þessu með það fyrir augum að tekið yrði til skoðunar hvort þörf væri á að gera laga- eða reglugerðarbreytingar þannig að réttarstaða þeirra, sem stunda minkaveiðar án þess að hafa gert sérstaka samninga við sveitarfélög, væri skýr að því er varðar hvaða væntingar þeir mættu hafa til greiðslna fyrir slíkar veiðar.

Í bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 16. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið taki undir að þörf sé á að kanna hvort gera þurfi umræddar laga- eða reglugerðarbreytingar með það að markmiði að skýra frekar réttarstöðu viðkomandi veiðimanna. Ráðuneytið áformi að hefja þá vinnu næsta vetur en ekki hafi reynst mögulegt að hefja hana fyrr sökum anna. Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 10. apríl 2018. Þar er upplýst um að ákveðin greiningarvinna liggi þó fyrir í skýrslu nefndar um lagalega stöðu villtra fugla og spendýra sem unnin hafi verið fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra. Í skýrslunni sé m.a. að finna tillögur um framtíðarskipan minkaveiði. Ráðuneytið áformi að hefja undirbúning að vinnu við endurskoðun laganna haustið 2018.

Ársskýrsla 2016, bls. 78**Kærunefnd. Valdsvið.
Mál nr. 8740/2015**

Í álitinu benti ég kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa á að hlutverk kærunefndarinnar væri að gefa álit á ágreiningi um réttindi og skyldur samkvæmt m.a. lögum um neytendakaup og félli afhending vatns undir þau lög. Hlutverk nefndarinnar væri því að gefa álit á hvort afhending vatnsins teldist gölluð í skilningi ákvæða laga um neytendakaup. Þótt valdsvið kærunefndarinnar væri afmarkað við ágreining um réttindi og skyldur samkvæmt þeim lögum kynni nefndinni þó að vera nauðsynlegt að líta til annarra laga og reglna að því marki sem það hefði þýðingu við mat á þeim viðmiðum sem væri að finna í lögum um neytendakaup. Það var álit mitt að frávisun kærunefndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög. Ég beindi þeim tilmælum til kærunefndarinnar að taka mál A aftur til meðferðar og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu kæmi beiðni frá honum þess efnis ásamt því að að taka framvegis mið af öðrum sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 11. apríl 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að frá síðustu áramótum hafi kærunefnd lausafjár- og

þjónustukaupa verið án formanns. Hafi það óheppilega valdið því að nefndin hafi ekki komið saman frá þeim tíma. Unnið sé að því í ráðuneytinu að skipa kæruneftndinni formann sem og að ráða starfsmann. Dregist hafi að skipa formann kæruneftndarinnar aðallega vegna flutnings neytendamála frá innanríkisráðuneytinu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins með forsetaúrskurði nr. 1/2017 frá 11. janúar 2017. Vegna framangreinds hafi ekki verið tekin efnisleg afstaða í ráðuneytinu til þess hvort álit umboðsmanns í málinu kalli á sérstök viðbrögð af hálfu þess en það verði tekið til skoðunar þegar nýr formaður hafi verið skipaður.

Í bréfi frá formanni kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa, dags. 19. maí 2017, kemur fram að nefndin hafi nú verið skipuð og unnið sé að ráðningu starfsmanns. Þá er upplýst um að A hafi óskað eftir því að mál hans verði tekið til nýrrar meðferðar og biði málið nú efnislegrar afgreiðslu. Við skoðun hafi ekki fundist nein sambærileg mál sem vísað hafi verið til nefndarinnar. Í ljósi niðurstöðu umboðsmanns muni nefndin fara yfir hvert sé valdsvið hennar.

Í bréfi kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa, dags. 12. mars 2018, kemur fram að nefndin hafi tekið mál A upp að nýju og gefið álit sitt hinn 13. febrúar 2018 sem var meðfylgjandi.

Ársskýrsla 2016, bls. 79-80

Áminning. Tjáningarfrelsi. Meðalhófsregla. Rannsóknarregla. (Mál nr. 8741/2015)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 79-80. Í málinu komst ég að þeirri niðurstöðu að sú ákvörðun forstjóra Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH) að veita A í starfi sem yfirlæknir áminningu vegna tveggja ástæðna sem vörðuðu háttalag A og framgöngu í starfi í tengslum við boðað verkfall móttökurítara hjá stofnuninni hefði ekki verið í samræmi við lög. Þá var það jafnframt niðurstaða mín að á hefði skort að rannsókn HH á atvikum eins liðar áminningarinnar hefði uppfyllt þær kröfur sem leiða af rannsóknarreglu stjórnáráðs. Meðan ekki hefði verið bætt úr þeim annmarka taldi ég ekki tilefni til að taka að öðru leyti afstöðu til þess hvort skilyrði hefðu verið til þess samkvæmt lögum og í samræmi við reglur um jafnræði og meðalhóf að áminna A á þeim grundvelli.

Með bréfi heilsugæslunnar, dags. 16. júní 2017, barst mér staðfesting þess efnis að stofnunin hefði synjað beiðni A um endurupptöku málsins, m.a. á grundvelli þeirrar afstöðu að ekki yrði séð að hann hefði lögvarða hagsmuni af því að málið yrði tekið upp þar sem hann hefði hætt störfum hjá stofnuninni.

Umboðsmanni barst síðan afrit af bréfi velferðarráðuneytisins til heilsugæslunnar, dags. 19. júlí 2017, þar sem ráðuneytið beindi þeim fyrirmælum til heilsugæslunnar að endurupptaka mál A með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu mínu.

Í bréfi heilsugæslunnar, dags. 4. apríl 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að stofnunin hafi með bréfi, dags. 16. mars 2018, tilkynnt A að áminning sú, sem honum hafi verið veitt með bréfi stofnunarinnar, dags. 30. október 2015, hafi verið afturkölluð og felld úr gildi. Samhliða hafi heilsugæslan ritað bréf til velferðarráðuneytisins, dags. 16. mars 2018, þar sem stofnunin upplýsti ráðuneytið um ákvörðunina og fylgdi afrit af því bréfi með tilkynningu til A.

A leitaði til mín að nýju með kvörtun, dags. 11. apríl 2018, sem laut í meginatriðum að viðbrögðum HH við framangreindu álitinu mínu vegna fyrri kvörtunar hans. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi, dags. 21. júní 2018.

Ársskýrsla 2016, bls. 93-94

**Grundvöllur máls. Skráningarskylda stjórnvalda. Meinbugir á lögum.
Friðhelgi einkalífs.
(Mál nr. 8478/2015)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 93-94. Í málinu benti umboðsmaður á að helstu reglur sem giltu um opnun bréfaumslaga sem kynnu að innihalda vörur en gætu innihaldið sendibréf væri aðeins að finna í verklagsreglum tollstjóra. Þegar horft væri til krafna til skýrleika lagaheimilda sem þrengdu að friðhelgi einkalífs teldi hann æskilegra að ákvæði tollalaga væru fyllri um þessi atriði.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2017, kom m.a. fram að upphaflega hefði staðið til að vinna við endurskoðun ákvæða 154.-163. gr. tollalaga nr. 88/2008 hæfist haustið 2016 en vegna anna í ráðuneytinu, sem m.a. tengdust stjórnarskiptum og breyttum áherslum í skattamálum, hefði vinnunni verið slegið á frest. Áætlanir ráðuneytisins gerðu ráð fyrir að vinna við endurskoðunina hæfist á haustmánuðum 2017.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. júlí 2018, í tilefni af fyrirspurn um málið, er sú vinna ekki enn hafin meðal annars vegna stjórnarskipta haustið 2017 og forgangsröðunar innan ráðuneytisins.

