

Skýrsla
umboðsmanns Alþingis
fyrir árið 2018

xx

UMBOÐSMAÐUR
ALÞINGIS

Útgefandi

Umboðsmaður Alþingis
Reykjavík
2019

Hönnun & umbrot

Kolofon

Leturgerðir

Tuna, *Ligature Inc.*
Trade gothic, *Linotype*

ISSN

1670-3634

Formáli

9

Starfsemin

I.KAFLI

13

TÖLFRÆÐI

30

Viðfangsefnin

II.KAFLI

41

STARFSSVIÐ

91

Álit & niðurstöður

III.KAFLI

95

Áður afgreidd mál

IV.KAFLI

169

LÖG UM UMBOÐSMANN ALÞINGIS

176

Til Alþingis

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2018 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í skýrslunni er gerð grein fyrir málum sem ég hef fjallað um á árinu sem kjörinn umboðsmaður en einnig tveimur málum sem settur umboðsmaður, Þorgeir Ingi Njálsson, lauk á árinu með álitum.

Form skýrslunnar er með breyttu sniði frá því sem verið hefur sem tekur mið af því að gera framsetningu hennar bæði skýrari og efnið aðgengilegra. Samhliða hefur á undanförunum mánuðum verið lögð áhersla á að auka upplýsingar um starfsemina á heimasíðu umboðsmanns, bæði hvað varðar lyktir einstakra mála en einnig um starfsemina almennt. Þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar hafa verið á formi skýrslunnar er lögð áhersla á að hún feli eins og áður í sér yfirlit yfir helstu þætti í starfseminni í samræmi við þau sjónarmið sem búa að baki fyrrnefndu ákvæði 12. gr. laga um umboðsmann.

Sú breyting var gerð á lögum um umboðsmann á árinu 2018 að nú er þar einungis gert ráð fyrir að skýrslan sé birt fyrir 1. september ár hvert en áður var tekið fram að hún skyldi bæði prentuð og birt fyrir það tíma-
mark. Sú breyting er í samræmi við þær áherslur sem hafa verið undanfari-
n ár að leitast við að auka gildi hinnar rafrænu útgáfu skýrslunnar og annars
efnis sem birt er á heimasíðunni. Þó verður skýrslan einnig tiltæk prentuð
í takmörkuðu upplagi.

Reykjavík, 15. ágúst 2019



Tryggvi Gunnarsson



I. KAFLI

Starfsemin

Störf og verkefni umboðsmanns
Alþingis árið 2018

Yfirlit kafla

1	Inngangur 13	3	Umboðsmaður Alþingis 30 ára 3.1–3.5 21
2	Árið í tölum 2.1–2.3 16	4	Skrifstofan 4.1–4.2 24

1 Inngangur

Starfsemi umboðsmanns Alþingis jókst nokkuð að umfangi á árinu 2018 í tengslum við ný verkefni og breyttar áherslur. Meginþunginn í starfinu fólst þó líkt og endranær í að sinna kvörtunum frá borgurunum. Segja má að viðfangsefni umboðsmanns sé fyrst og fremst að hafa eftirlit með því að borgararnir njóti þeirra réttinda og fyrirgreiðslu sem Alþingi hefur ákveðið og að stjórnsýslan leysi úr málum þeirra í samræmi við þær reglur sem henni ber að fara eftir.

Fjöldi formlegra kvartana var áþekkur og undanfarin ár eða tæplega 400 talsins. Áhersla hefur eins og fyrri ár verið lögð á að ljúka málum eins fljótt og kostur er og sýnir tölfræðiskráning að það gengur almennt vel svo lengi sem svör stjórnvalda við fyrirspurnum umboðsmanns berast innan eðlilegra tímamarka. Því miður bar nokkuð á því á síðasta ári að dráttur á svörum frá einstökum stjórnvöldum leiddi til tafa á afgreiðslu kvartana. Af minni hálfu hefur verið lögð áhersla á að þeir sem leita til umboðsmanns fái eins fljótt og kostur er niðurstöðu um þá kvörtun sem þeir bera fram. Í þeim tilvikum þegar umboðsmaður þarf að afla upplýsinga og skýringa frá stjórnvöldum skiptir því máli að umbeðin gögn berist frá þeim sem allra fyrst. Hér er vert að hafa í huga að eftirlit umboðsmanns beinist almennt að málum sem stjórnvöld hafa þegar afgreitt og fyrirspurnir umboðsmanns beinast því oftast að þeim forsendum og gögnum sem sú afgreiðsla byggðist. Því mætti ætla að það væru hæg heimatökin að svara skjótt. Engu að síður bregður of oft við að það dragist. Ég fjalla nánar um svör stjórnvalda til umboðsmanns í kafla II.1.8 hér á eftir.

Breytingar sem gerðar voru til að styrkja starf umboðsmanns á sviði frumkvæðismála og greint var frá í síðustu ársskýrslu hafa gefið góða raun. Þær fólust í að koma á fót sérstakri starfseiningu sem stýrt er af forstöðumanni undir stjórn umboðsmanns. Sú starfseining annast frumkvæðisathuganir og sinnir jafnframt forathugunum á því hvort tilefni sé til formlegrar frumkvæðisathugunar. Undir starfseininguna fellur einnig svonefnt OPCAT-eftirlit. Með þessu á umboðsmaður hægara um vik að bregðast við kerfislægum vanda sem hann kann að verða áskynja í tengslum við kvartanir og ábendingar sem honum berast. Að hvaða marki umboðsmaður getur hverju sinni sinnt þeim athugunum sem falla undir frumkvæðiseininguna ræðst þó

af því hvaða mannaflí er tiltækur til að sinna þessum verkefnum. Á árinu 2018 markaðist starf einingarinnar öðru fremur af undirbúningi og fyrstu skrefum við OPCAT-eftirlitið.

Á árinu var í fyrsta sinn veitt sérstök fjárveiting til OPCAT-eftirlits umboðsmanns og þar með var unnt að ráða sérstaka starfsmenn til að sinna því og fara í fyrstu heimsóknirnar. Ísland fullgilti síðan snemma árs 2019 svo kallaða OPCAT-bókun sem er valfrjáls bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hún felur í sér eftirlit sjálfstæðra aðila sem falið er að heimsækja reglulega stofnanir eða heimili þar sem einstaklingar, sem eru eða kunna að vera frelsissviptir, búa eða dvelja. Tilgangurinn er að hindra að pyndingar eða önnur grimmileg eða vanvirðandi meðferð viðgangist. Annars vegar er um að ræða eftirlit alþjóðlegrar nefndar (SPT) og hins vegar eftirlit sem komið er á fót innan hvers aðildarríkis samkvæmt fyrirmælum bókunarinnar. Hér á landi annast umboðsmaður Alþingis þetta eftirlit líkt og tíðkast á hinum Norðurlöndunum og víða annars staðar í Evrópu. Breytingar þessa efnis á lögum um umboðsmann Alþingis voru samþykktar 13. desember 2018 og tóku gildi 8. janúar 2019. Í október og nóvember 2018 fóru umboðsmaður og starfsfólk hans í tvær fyrstu OPCAT-eftirlitsheimsóknirnar. Annars vegar á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítalans á Kleppi og hins vegar á neyðarvistunina á meðferðarstöðinni Stuðlum sem starfar á vegum Barnaverndarstofu, hvort tveggja í Reykjavík, og eru skýrslur um heimsóknirnar á lokastigi. Sérstakan upplýsingavef um OPCAT er nú að finna á heimasíðu umboðsmanns.

Lög nr. 85/1997,
um umboðsmann
Alþingis, með
síðari breytingum
má finna aftast í
skýrslunni.

Fyrirkomulag og umfang OPCAT-eftirlitsins sem og undirbúningur við að koma því á fót leiddi til þess að starfsmenn frumkvæðiseiningarinnar einbeittu sér að mestu að þeim verkefnum síðari hluta ársins. Eins og sjá má af yfirliti yfir fundi í tengslum við eftirlitið í kafla I.4.2 og II.5.5 krafðist verkefnið töluverðs undirbúnings og mannafla. Kemur þar m.a. til að lögð hefur verið áhersla á að kynna eftirlitið og funda með hagsmunaðilum og stjórnvöldum. Þá krefst hver eftirlitsheimsókn mikils undirbúnings, gagnaöflunar og fundarhalda fyrir utan úrvinnslu og skýrsluskrif eftir hverja heimsókn. Með fyrirhuguðum breytingum á starfsmannahaldi og aukinni reynslu við OPCAT-eftirlitið á árinu 2019 verður leitast við að auka aftur þungann við vinnslu frumkvæðismála.

Annað nýmæli sem breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis fólu í sér er að þar er nú er fjallað um vernd uppljóstrara, þ.e. þeirra sem greina frá brotum eða ámælisverðri háttsemi stjórnvalda og þeirra einkaaðila sem lúta eftirliti umboðsmanns. Samkvæmt lögnum er óheimilt að láta þann sem hefur veitt umboðsmanni slíkar upplýsingar sæta óréttlátri meðferð, t.d. með því að rýra réttindi hans, segja upp samningi, slíta honum eða láta hann gjalda þess á annan hátt. Í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að

hvorki sé gert ráð fyrir nafnlausum tilkynningum né heldur hvatt til slíks fyrirkomulags. Enn fremur að umboðsmaður leiðbeini þeim, sem hyggist senda honum upplýsingar eða gögn, um skilyrði þess að geta notið nafnleyndar. Fyrirhugað er að birta reglur og leiðbeiningar er lúta að uppljóstrunum til umboðsmanns á heimasíðu hans.

2 Árið í tölum

2.1

Fjöldi skráðra mála

Málafjöldi hjá umboðsmanni árið 2018 var sambærilegur við það sem verið hefur allra síðustu ár þar sem 386 mál voru skráð á árinu og 406 lokið.

Tekið skal fram að þessar tölur endurspeгла ekki öll mál eða erindi sem berast umboðsmanni. Hér má nefna að umboðsmanni berast fjölmörg erindi frá borgurunum þar sem t.d. er óskað eftir upplýsingum og leiðbeiningum vegna samskipta þeirra við stjórnvöld og hvort tilefni sé til að kvarta til umboðsmanns en einnig beiðnir um aðgang að gögnum í málum umboðsmanns. Þá berast umboðsmanni einnig margar fyrirspurnir frá stjórnvöldum á hverju ári þar sem óskað er eftir upplýsingum eða leiðbeiningum vegna ýmissa mála. Slík mál eru ekki inni í þessum tölum auk þess sem hér eru ekki meðtaldar allar þær ábendingar sem berast frá borgurunum og haldið er utan um af frumkvæðiseiningu umboðsmanns. Svokölluð forathugunarmál umboðsmanns, þar sem hann óskar eftir upplýsingum frá stjórnvöldum áður en hann tekur ákvörðun um hvort hann eigi að hefja frumkvæðismál, eru auk þess ekki skráð sem formleg mál fyrr en og ef umboðsmaður ákveður að taka málið til athugunar sem frumkvæðismál.

2.2


Skipting mála

Fjöldi kvartana var áþekkur milli ára en töluvert fleiri málum en árið áður lauk með því að umboðsmaður skilaði álitni eða 27 samanborið við 14 árið 2017.



Á síðasta ári voru stofnuð 386 mál hjá umboðsmanni, þar af var 381 kvörtun, þrjú frumkvæðismál og tvö OPCAT-mál. Alls 406 málum lauk á árinu, þar af þremur frumkvæðismálum. Að auki voru tíu mál tekin til forathugunar á liðnu ári og 26 lokið.

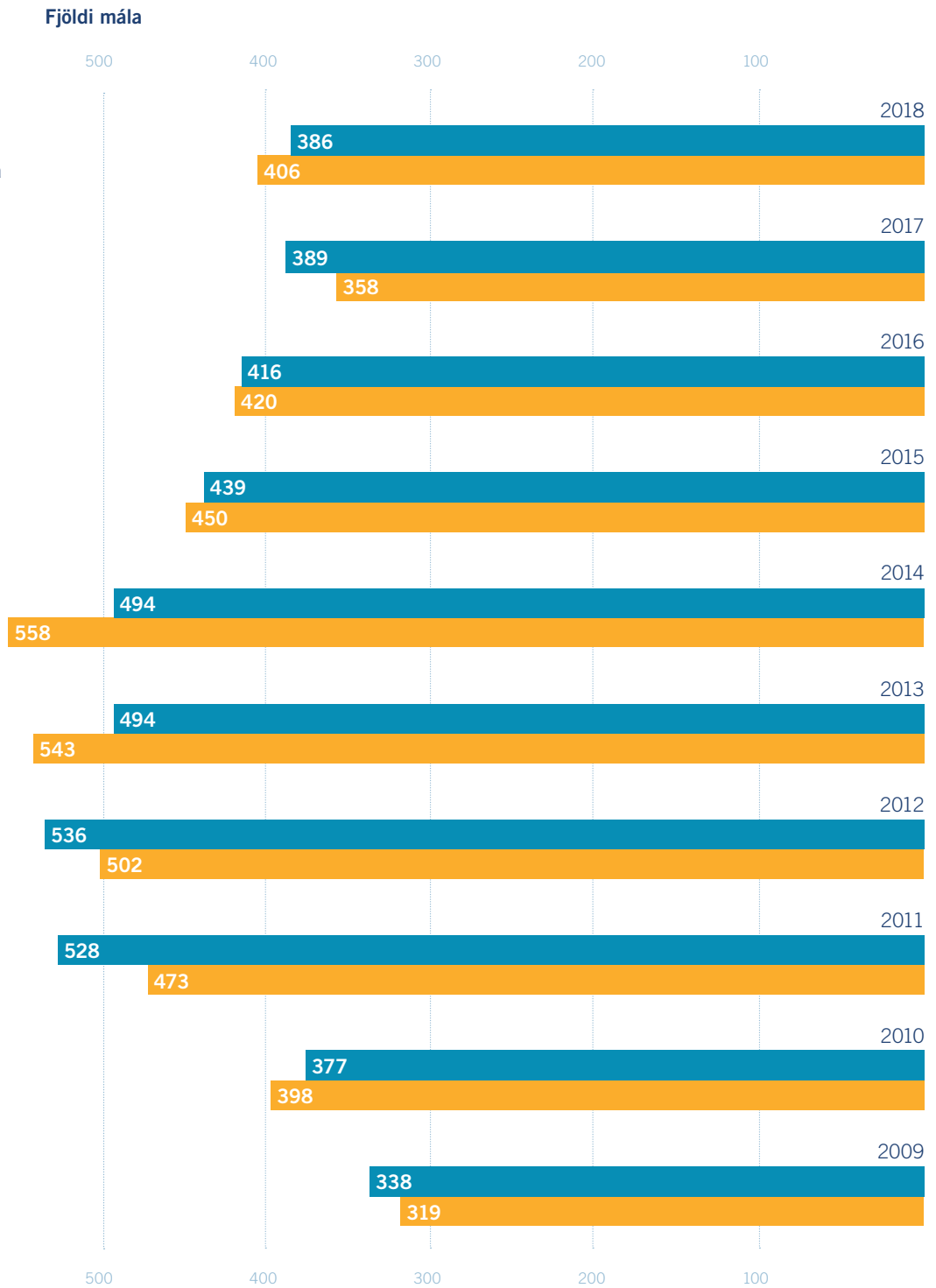
Mál sem hófust 2018	
Kvartanir	381
Frumkvæðismál	3
OPCAT-mál	2
Samtals	386

Starfsemin

 Fjöldi skráðra og afgreiddra mála undanfarin 10 ár

Yfirlit yfir fjölda skráðra og afgreiddra mála frá upphafi má finna á bls. 36

 Skráð mál
 Afgreidd mál



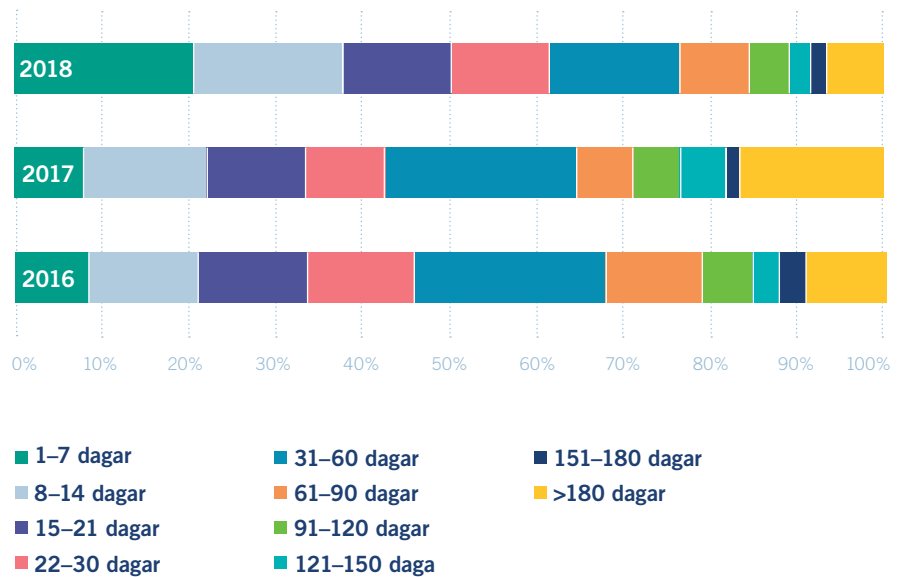
Öllum kvörtunum nema tveimur frá árinu 2017 var lokið í fyrra. Í þeim tilfellum bárust ekki svör frá stjórnvöldum, þrátt fyrir ítrekanir, fyrr en í desember. Að meðaltali bárust 32 kvartanir í mánuði á síðasta ári sem er nánast sami fjöldi og 2017 þegar þær voru alls 388 eða sjö fleiri en nú.

2.3

Afgreiðsla mála

Af þeim kvörtunum sem skráðar voru á árinu 2018 var lokið við tæplega 84% fyrir áramót. Liðlega sex af hverjum tíu var lokið innan mánaðar frá upphafsdegi þeirra. Meira en þrjár af hverjum fjórum voru afgreiddar innan tveggja mánaða og níu af hverjum tíu innan fjögurra mánaða.

Afgreiðslutími kvartana 2016–2018



Um áramótin voru 74 mál til meðferðar eða um fjórðungi færri en á sama tíma ári áður. Þar af voru 63 mál vegna kvartana og níu frumkvæðismál, tvö þeirra ný en sjö eldri, og tvö OPCAT-mál. Til viðbótar voru 21 mál í gangi vegna forathugana. Þar er um að ræða upplýsingaöflun áður en tekin er ákvörðun um hvort viðkomandi mál verður tekið til frumkvæðisathugunar.

Af áðurnefndum 74 málum var beðið svara frá stjórnvöldum í 31 máli og umsagna þeirra sem kvörtuðu í tíu öðrum. Um áramót voru því 33 mál hjá umboðsmanni. Af þeim voru tíu skráð ný í desember og í átta öðrum barst svar í þeim mánuði. Í þremur málum bárust svör frá stjórnvöldum í nóvember og í fjórum til viðbótar upp úr miðjum september til loka október. Öll þau mál voru í lokavinnslu við áramótin.

Afgreiðsla mála

	Fjöldi mála	Þar af afgreidd	Hjá stjórnvöldum	Hjá aðila	Hjá UA
2017					
Janúar–mars	111	111	0	0	0
Apríl–júní	90	89	0	1	0
Júlí–september	99	98	1	0	0
Október–desember	89	89	0	0	0
Samtals	389	387			
2018					
Janúar–mars	103	97	1	1	4
Apríl–júní	100	91	5	1	3
Júlí–september	91	75	6	5	5
Október–desember	92	58	17	2	15
Samtals	386	321			

Eins og að framan er getið þá tókst ekki að ljúka tveimur málum frá 2017 þar sem svör bárust ekki frá stjórnvöldum fyrr en eftir töluverða eftirgangsmuni. Til að umboðsmaður geti rækt lögbundið eftirlitshlutverk sitt í þágu borgaranna í umboði Alþingis er nauðsynlegt að stjórnvöld sinni þeirri lagaskyldu sinni að láta honum sem fyrst í té nauðsynlegar upplýsingar, skýringar og gögn þegar eftir því er leitað. Nánar er fjallað um tafir á svörum til umboðsmanns í kafla II.1.8.

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 það til frekari meðferðar.

Í yfirlitinu eru mál 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.

Ítarlegri tölfræði fyrir árið, líkt og í fyrri skýrslum, getur að líta á bls. 30

Afgreiðsla mála

Afgreiðsla	2018	2017	Meðaltal 1988–2018
Álit	27 (6,7%)	14 (3,9%)	37 (11,6%)
Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	2 (0,5%)	7 (2%)	7 (2,2%)
Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	110 (27%)	105 (29,3%)	93 (29,3%)
Féllu utan starfssviðs umboðsmanns			
a. Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	11 (2,7%)	12 (3,4%)	14 (4,4%)
b. Dómsathafnir	14 (3,5%)	13 (3,6%)	6 (1,9%)
c. Einkaréttarleg lögskipti	16 (3,9%)	19 (5,3%)	7 (2,2%)
d. Önnur atriði	3 (0,7%)	2 (0,6%)	5 (1,6%)
Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	77 (19%)	81 (22,6%)	65 (20,4%)
Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	9 (2,2%)	8 (2,2%)	10 (3,1%)
Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	137 (33,7%)	97 (27,1%)	74 (23,3%)
Samtals	406	358	318

3 Umboðsmaður Alþingis 30 ára

3.1

Upphafið

Í upphafi ársins 2018 voru 30 ár frá því að fyrstu lög um umboðsmann Alþingis tóku gildi. Þau voru samþykkt 9. mars 1987 og 17. desember það ár var dr. Gaukur Jörundsson, þá prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, kjörinn umboðsmaður Alþingis. Fyrsta kvörtunin barst strax daginn eftir kjörið en að loknum undirbúningi var skrifstofa umboðsmanns opnuð að Rauðarárstíg í Reykjavík 11. júlí 1988. Gaukur gegndi starfi umboðsmanns til 1. nóvember 1998 er hann var kjörinn dómari við Mannréttindadómstól Evrópu. Frá þeim tíma hefur hefur Tryggvi Gunnarsson gegnt embætti umboðsmanns.

Á fyrsta starfsári umboðsmanns voru skráð hjá honum 70 ný mál og 35 þeirra var lokið í árslok. Fyrsta málinu lauk 2. júní 1988 með bréfi en fyrsta álitnið sendi umboðsmaður frá sér 13. október sama ár og laut það að starfsrétindum leigubifreiðastjóra.

Á fyrstu 30 árum starfseminnar voru 9,541 mál skráð. Kvartanir voru 9,396 og mál sem umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði 145. Á tímabilinu sendi umboðsmaður frá sér 1130 álit. Við síðastliðin áramót hafði 9,853 málum verið lokið frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa. Mál nr. 10.000 var svo skráð 7. mars 2019. Að jafnaði hafa 326 mál verið skráð á ári frá því að skrifstofa umboðsmanns var opnuð í júlí 1988.

3.2

Afdrif mála

Frá upphafi hefur meginverkefni umboðsmanns Alþingis verið að fjalla um kvartanir frá einstaklingum, fyrirtækjum og félagasamtökum vegna stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Alþingi ákvað með stofnun umboðsmanns að borgararnir gætu leitað til þessa sjálfstæða trúnaðarmanns þingsins ef þeir teldu að stjórnsýslan hefði ekki staðið rétt að málum þeirra. Viðfangs-efni umboðsmanns er því fyrst og fremst að hafa eftirlit með því að borgararnir njóti þeirra réttinda og fyrirgreiðslu sem Alþingi hefur ákveðið og að stjórnsýslan leysi úr málum þeirra í samræmi við þær reglur sem henni ber að fara eftir.

Árlegum fjölda álita hefur fækkað umtalsvert undanfarin ár enda liggur afstaða umboðsmanns til fjölmargra almennra álitamála í stjórnslunni þegar fyrir í álitum sem unnt er að vísa til í samskiptum við stjórnvöld. Flest voru álitin 80 árið 1996 en þau hafa að jafnaði verið um 37 á ári hverju. Árið 2018 voru þau 27. Á síðari árum og í ljósi þess að umboðsmaður hefur þegar fjallað um ýmis álitamál innan stjórnslunnar hefur í vaxandi mæli verið farin sú leið að koma ábendingum á framfæri við stjórnvöld um það sem betur megi fara í starfsemi þeirra. Beri þær ekki árangur kann að koma til þess að umboðsmaður fjalli á ný um viðkomandi atriði í störfum stjórnvaldsins.

Ítarlegri tölfraði
getur að líta í töflu á
bls. 38

Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2018



- Álit 1157 mál
- Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalda 2895 mál
- Utan starfssviðs umboðsmanns 1211 mál
- Kæruleið ekki tæmd 2009 mál
- Ársfrestur liðinn 291 mál
- Felld niður að lokinni frumathugun 2290 mál

3.3

Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns

Frá árinu 2001 hefur umboðsmaður birt í ársskýrslum yfirlit um hvernig stjórnvöld hafa brugðist við tilmælum hans. Fyrstu 30 árin beindi umboðsmaður 625 tilmælum til stjórnvalda. Í 488 tilvikum lá fyrir þegar ársskýrsla viðkomandi árs var birt að stjórnvald hefði farið eftir tilmælum umboðsmanns. Í 72 tilvikum leitaði málsaðili ekki aftur til stjórnvaldsins með beiðni um endurskoðun. Í 31 tilviki var mál enn til meðferðar hjá stjórnvaldi og í 34 tilvikum, eða í 5,5% af heildarfjölda tilmæla, hafði stjórnvaldið ekki farið eftir tilmælum. Þessar tölur miðast við fyrirbyggjandi upplýsingar sem aflað er hverju sinni vegna útgáfu ársskýrslu. Því verður að gera þann fyrirvara að breytingar kunna að hafa orðið á afstöðu stjórnvalda til þess að fylgja tilmælum, s.s. vegna inngripa æðra stjórnvalds eða þess að viðkomandi málsaðili hefur fengið sambærilega niðurstöðu í dómsmáli.

3.4

Frumkvæðiseftirlit

Annar veigamikill þáttur í starfi umboðsmanns hefur frá upphafi verið heimild hans til þess að taka einstök mál, starfsemi eða málsmeðferð stjórnvalda til athugunar að eigin frumkvæði. Á fyrstu 30 árunum voru 145 frumkvæðismál skráð hjá embættinu. Á síðustu árum hefur gjarnan verið farin sú leið að senda stjórnvöldum svonefnd forathugunarbréf þar sem aflað er upplýsinga um tiltekið mál eða starfshætti, eins og nánar er rakið síðar í skýrslunni. Í ýmsum tilvikum hafa bréfin leitt til þess að stjórnvöld hafa brugðist við og bætt úr viðkomandi atriði. Í öðrum tilvikum hefur umboðsmaður hugað að því að taka málin til formlegrar athugunar.

3.5

Meinbugir á lögum

Samkvæmt 11. gr. laga, um umboðsmann Alþingis, ber umboðsmanni að tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Fyrstu 30 árin sendi umboðsmaður frá sér 133 slíkar tilkynningar.

4 Skrifstofan

4.1

Skipulag og starfsmenn

Umsvif skrifstofu umboðsmann jukust nokkuð á árinu einkum samfara því að OPCAT-eftirlit hans hófst og lögð var aukin áhersla á vinnslu upplýsinga úr niðurstöðum umboðsmanns og miðlun þeirra, eins og greint var frá í síðustu ársskýrslu að stæði til. Starfsfólki fjölgaði samhliða og voru tveir starfsmenn, sálfræðingur og lögfræðingur, ráðnir sérstaklega vegna OPCAT-eftirlitsins til viðbótar við þá starfsmenn sem þegar sinntu störfum við eftirlitið sem og frumkvæðiseftirlit umboðsmanns. Þá tók sérfræðingur til starfa seinni part árs við miðlun og vinnslu upplýsinga. Um mitt ár tók nýr aðstoðarmaður umboðsmanns til starfa. Auk þessara starfsmanna unnu á skrifstofu umboðsmanns á árinu skrifstofustjóri, forstöðumaður frumkvæðisathugana, sjö lögfræðingar, laganemi, rekstrarstjóri, og starfsmaður á skrifstofu. Í lok árs unnu 16 manns hjá umboðsmanni auk umboðsmanns sjálfs.

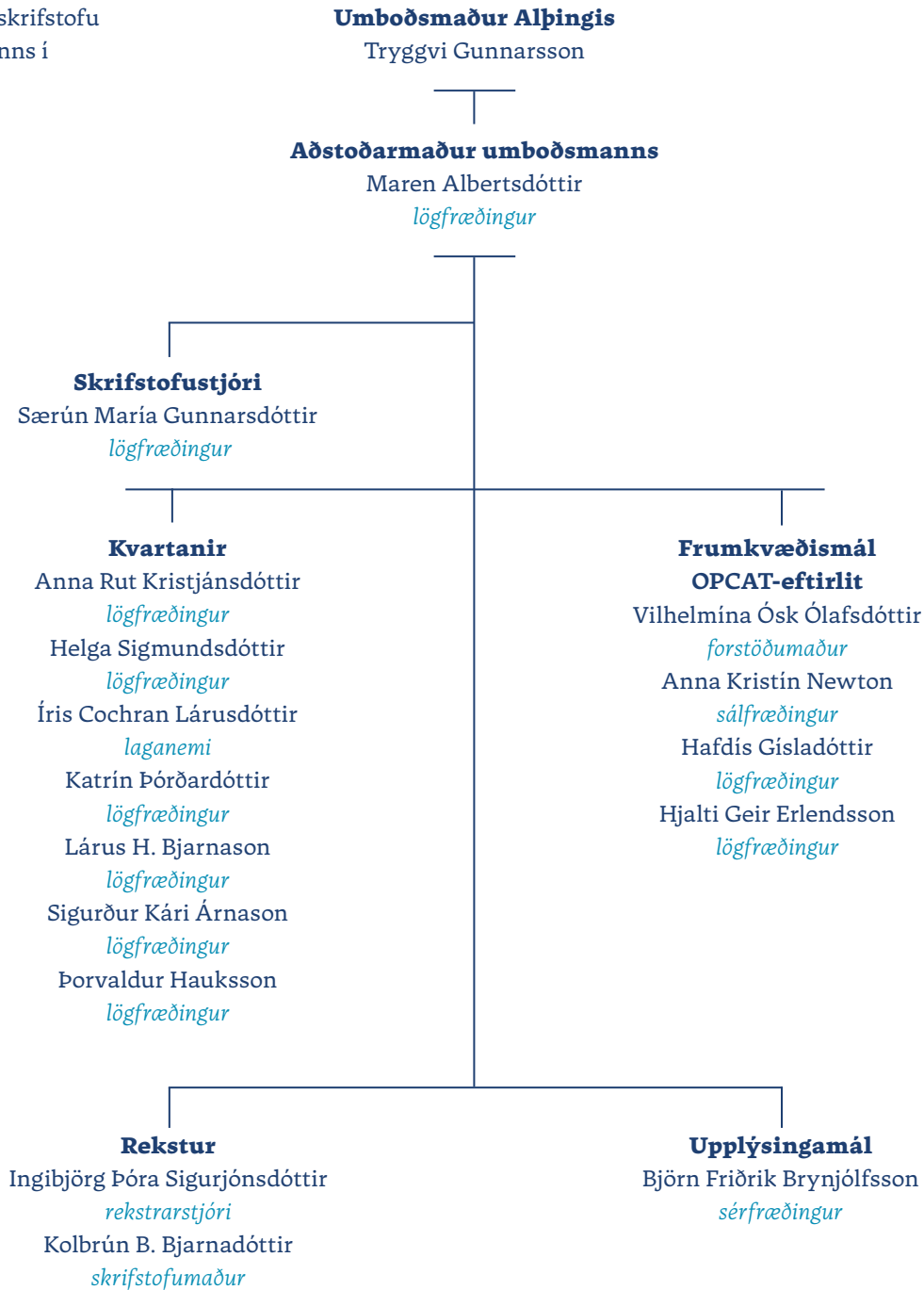
Aðstoðarmaður umboðsmanns og skrifstofustjóri vinna náið með umboðsmanni að afgreiðslu mála og stjórnun lögfræðilegra verkefna og taka þátt í stefnumótun og skipulagningu starfseminnar ásamt öðrum stjórnendum. Bæði aðstoðarmaður og skrifstofustjóri hafa fyrirvar og stjórn embættisins þegar umboðsmaður er fjarverandi með þeim takmörkunum sem leiða af lögum og starfsreglum.

Skrifstofustjóri hefur yfirmsjón með frumathugun mála, þ.e. fer í upphafi yfir öll mál sem berast umboðsmanni, leggur mat á þau og og úthlutar til lögfræðinga til frekari úrvinnslu. Hann er starfsmanni innan handar við úrlausn mála og að fenginni tillögu að afgreiðslu máls gerir hann tillögu um frekari meðferð þess eða eftir atvikum lokum þess.

Aðstoðarmaður fer yfir tillögur starfsmanna að afgreiðslu flóknari mála, þ. á m. mála þar sem umboðsmaður telur að úrlausn stjórnvalds eða starfshættir hafi ekki verið í samræmi við lög eða vandaða stjórnsýsluhætti, og eftir atvikum síðareglur sem hann hefur eftirlit með, og hefur umsjón með álitsskrifum.

Það kemur svo í hlut umboðsmanns að fara yfir tillögur um í hvaða farveg athugun mála er lögð og fara yfir tillögur að lokaafgreiðslum mála, og gera breytingar ef hann telur þörf á. Þá undirritar umboðsmaður allar afgreiðslur um lyktir mála, svo sem lokabréf og álit.

☰ Skipurit skrifstofu
umboðsmanns í
árslok 2018



4.2

Erlent samstarf og fundir

Frá stofnun umboðsmanns Alþingis hafa hann og starfsmenn hans tekið þátt í erlendu samstarfi sem tengist störfum umboðsmanns og talið hefur verið rétt á hverjum tíma að verja fjármunum og tíma í. Fyrst og fremst hefur þar verið um að ræða samstarf við umboðsmenn á Norðurlöndunum. Þannig hafa umboðsmennirnir í Danmörku, Noregi, Grænlandi, Færeyjum og Íslandi með sér sérstakt samstarf og hittast að jafnaði einu sinni til tvisvar á ári. Þetta síðastnefnda samstarf kemur einkum til vegna hliðstæðrar löggjafar um störf og starfshætti þessara umboðsmanna og á fundum þeirra er leitast við að ræða einstök mál og skiptast á upplýsingum um starfsemi embættanna. Samstarf og fundir á milli umboðsmanna á Norðurlöndunum hefur aukist enn á allra síðustu árum. Bæði með tilkomu sérstakra funda þeirra sem annast rekstur skrifstofa umboðsmannanna og upplýsingamiðlun innan þeirra og einnig hefur þar áhrif tilkoma OPCAT-eftirlits umboðsmannanna. Umboðsmaður Alþingis er einnig vegna aðildar Íslands að EES-samningnum þátttakandi í samstarfsvettvangi umboðsmanna Evrópu sem haldið er úti af umboðsmanni Evrópusambandsins.

Eins og nefnt var í upphafi hefur þátttaka umboðsmanns og starfsmanna hans í þessu samstarfi verið breytileg milli ára og þá lögð áhersla á að taka þátt í því sem hefur hvað mesta þýðingu fyrir starfsemina á hverjum tíma. Á árinu 2018 var þannig lögð áhersla á að sækja fundi og fara í heimsóknir vegna undirbúnings OPCAT-eftirlitsins og kynna sér hvernig systurstofnanir umboðsmanns hafa tekist á við nýjar reglur á Evrópuvettvangi um persónuvernd samhliða innleiðingu á rafrænum samskiptum við stjórnvöld og þá sem kvarta til umboðsmanns.

Á árinu sóttu ég og starfsmenn mínir ýmsa fundi og ráðstefnur eftir því sem tilefni gafst. Þá er það jafnframt hluti af störfum umboðsmanns að taka á móti erlendum gestum og veita upplýsingar um starfsemi umboðsmanns og stjórnvalda hér á landi auk þess að eiga í samskiptum við og funda með innlendum stjórnvöldum og öðrum aðilum.

Yfirlit yfir helstu fundi og ráðstefnur umboðsmanns og starfsmanna hans á árinu 2018:

8.-9. mars / Brussel

Fundur umboðsmanna Evrópusambandsríkjanna (European Network of Ombudsmen Conference). Einn starfsmaður umboðsmanns sótti fundinn en viðfangsefni hans voru m.a. áskoranir umboðsmanna í tengslum við réttindi flóttamanna og stöðu minnihlutahópa í Evrópu en einnig réttindi ríkisborgara landanna þvert á landamæri.

16. mars / Stokkhólmur

Heimsókn tveggja starfsmanna á skrifstofu umboðsmanna sænska þjóðþingsins. Auk kynningar á starfsemi sænsku umboðsmannanna var farið yfir hvernig þar hefur verið brugðist við nýjum persónuverndarreglum Evrópusambandsins (GDPR).

11.-12. apríl / Kaupmannahöfn

Starfsmaður umboðsmanns sótti ráðstefnuna Digitalsering og jura og heimsótti umboðsmann danska þjóðþingsins þar sem kynnt var hvernig þar hefur verið brugðist við nýjum persónuverndarreglum Evrópusambandsins (GDPR).

11. – 14. maí / Þórshöfn

Umboðsmaður og starfsfólk hans fór í fræðslu- og menningarferð til Færeyja. Tilgangurinn var öðru fremur að kynna sér starfsemi umboðsmanns Lögbingsins og færeyskan rétt. Í heimsóknum til Lögbingsins og umboðsmannsins var farið yfir starfsemi, stjórnskipulag, verklag og starfshætti beggja ásamt því að færeyski umboðsmaðurinn kynnti sérstaklega færeyskan stjórnsýslurétt og þróun hans. Hjá lögmanni Færeyja var starfsemi Landstjórnarinnar kynnt, stiklað á stóru í stjórnmalasögu Færeyja auk kynnisferðar um Tinganes. Þá heimsótti hópurinn aðalræðismann Íslands í Færeyjum og kynnti sér starfsemi skrifstofu hans og samskipti og viðskipti Íslendinga og Færeyinga Ferðina fjármagnaði starfsfólk sjálf, m.a. með styrkjum úr starfsmenntunarsjóði starfsmanna stofnana Alþingis.

22. – 24. ágúst / Helsinki

Fundur umboðsmanna þjóðþinga Norðurlandanna. Fundinn sóttu umboðsmaður og þrír starfsmenn hans. Meðal annars var rætt um starfssvið umboðsmannanna, drög Feneyjarnefndar Evrópuráðsins að meginreglum um vernd og kynningu á umboðsmannsstofnununum, hvernig farið er með aðild barna og ungmenna að stjórnsýslumálum og kvörtunarmálum hjá umboðsmönnum, hvernig persónuverndarreglur Evrópusambandsins (GDPR) hefðu verið innleiddar í ríkjunum og möguleika og hindranir við stafræna stjórnsýslu.

Fundir og ráðstefnur erlendis vegna OPCAT-eftirlits:

3.-4. janúar / Kaupmannahöfn

Fundur starfsmanna norrænna umboðsmanna sem sinna OPCAT-eftirlitinu. Einkum rætt um einangrun einstaklinga í lokuðum úrræðum

29.-30. ágúst / Lundur

Fundur starfsmanna norrænna umboðsmanna sem sinna OPCAT-eftirlitinu. Einkum rætt um þvingaða meðferð við vímuefnavanda.

11. september / Osló

Heimsókn starfsmanna til umboðsmanns norska Stórþingsins sem sinnir OPCAT-eftirliti. Rætt um þróun eftirlitsins og verkferla tengda OPCAT-eftirlitinu.

23.-25. október / Bergen

Ráðstefna um málefni frelsissviptra einstaklinga með taugafræðileg frávík, Neurocognitive Disorders Across the Lifespan.

7.-9. nóvember / Kaupmannahöfn

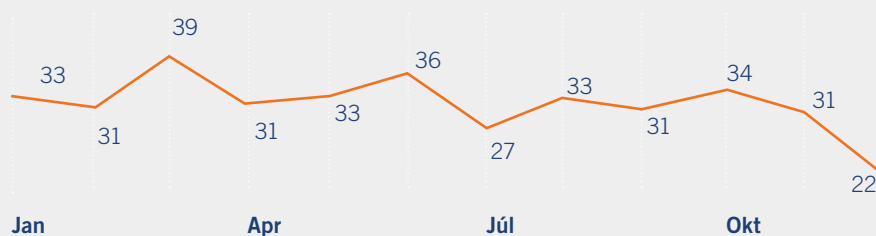
Vinnustofa á vegum IOI (International Ombudsman Institute) í samvinnu við danska umboðsmanninn og APT (the Association for the Prevention of Torture). Umfjöllunarefnið var árangursrík eftirfylgni með tilmælum og ábendingum þeirra sem sinna OPCAT-eftirlitinu.

Tölulegar upplýsingar ársins 2018

Skipting kvartana

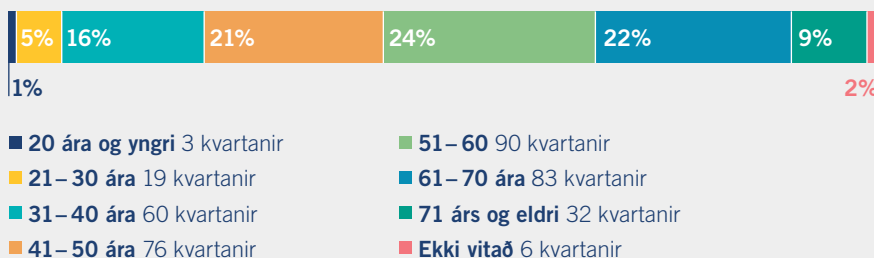
Líkt og rakið var í kafla I.2.1 voru 386 mál skráð á árinu og 406 lokið. Eins og fram kemur þar eru kvartanir aðeins skráðar ef skrifleg erindi berast en á árinu var ekki haldin skrá yfir þær fjölmörgu fyrirspurnir sem bárust skrifstofu umboðsmanns. Í sumum tilvikum hafa þessar fyrirspurnir leitt til þess að kvartanir hafa síðar borist skriflega en í öðrum tilvikum hafa viðkomandi verið veittar leiðbeiningar.

Kvartanir eftir mánuðum



Að þessari 381 kvörtun stóðu samtals 414 aðilar, 369 einstaklingar og 45 lögaðilar. Af einstaklingum voru 123 konur og 246 karlar. Sá yngsti sem sem átti kvörtun var 8 ára og sá elsti 87 ára.

Skipting eftir aldri þeirra sem kvarta



Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu mála eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við heimilisfesti hlutaðeigandi. 21 kvörtun barst frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 386 mál er skráð voru á árinu. Mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði og OP-CAT-mál, teljast þar með.

Mál eftir landsvæðum

Landsvæði	Fjöldi mála	Hlutf. af heildarfj.	Hlutf. af íbúum	Landsvæði	Fjöldi mála	Hlutf. af heildarfj.	Hlutf. af íbúum
Reykjavíkurborg	185	47,9%	35,7%	Akureyrarkaupstaður	12		
Garðabær	18			Fjallabyggð	2		
Hafnarfjarðar- kaupstaður	17			Norðurþing	1		
Kópavogsbær	48			Skútustaðahreppur	1		
Mosfellsbær	7			Norðurland eystra	16	4,2%	8,5%
Seltjarnarnes- kaupstaður	1			Fjarðabyggð	4		
Höfuðborgarsvæðið	91	23,6%	28,3%	Fljótsdalshérað	3		
Grindavíkurbær	1			Seyðisfjarðar- kaupstaður	1		
Reykjanesbær	7			Austurland	8	2,1%	3,6%
Suðurnesjabær	2			Árborg	4		
Sveitarfélagið Vogar	4			Bláskógabyggð	2		
Suðurnes	14	3,6%	7,6%	Hveragerðisbær	2		
Akraneskaupstaður	3			Rangárþing eystra	2		
Borgarbyggð	5			Skaftárhreppur	1		
Hvalfjarðarsveit	1			Skeiða- og			
Skorradalshreppur	1			Gnúpverjahreppur	2		
Snæfellsbær	2			Sveitarfélagið			
Vesturland	12	3,1%	4,6%	Hornafjörður	1		
Árneshreppur	1			Vestmannaeyjar	4		
Ísafjarðarbær	8			Ölfus	3		
Vestfirðir	9	2,3%	2,0%	Suðurland	21	5,4%	7,7%
Húnaþing vestra	1			Íslendingar búsettir erlendis	21	5,4%	—
Sveitarfélagið				Erlendir aðilar	6	1,6%	—
Skagafjörður	2						
Norðurland vestra	3	0,8%	2,0%				
				Samtals	386		

Skipting mála eftir aðilum

Í eftirfarandi yfirliti eru þær kvartanir sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði og vegna OPCAT á árinu 2018 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem málið beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinst að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal itrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

Mál flokkuð eftir aðilum sem þau beinast einkum að



- A – Ráðuneyti og ríkisstofnanir 300 kvartanir
- B – Sveitarfélög 60 kvartanir
- C – Annað 26 kvartanir

Skráð mál 2018 flokkuð eftir ráðuneytum



A – Ráðuneyti og ríkisstofnanir			
■ Forsætisráðuneytið		■ Dómsmálaráðuneytið	
Ráðuneytið	2	Ráðuneytið	19
Jafnréttisstofa	1	Biskupsstofa	2
Kærunefnd jafnréttismála	1	Bótanefnd skv. lögum nr.	
Ríkislögmaður	1	69/1995	
Seðlabanki Íslands	2	Dómstólar	
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál		Fangelsisyrivöld	
Samtals	8	Héraðssaksóknari	
		Kærunefnd útlendingamála	
		Lögregluyfirvöld	
		Nefnd um eftirlit með lögreglu	
■ Mennta- og menningar- málaráðuneytið		Persónuvernd	
Ráðuneytið	10	Ríkissaksóknari	
Framhaldsskólar	5	Sýslumenn	
Fjölmíðlanefnd	1	Útlendingastofnun	
Háskólar	3	Þjóðskrá Íslands	
Kvikmyndamiðstöð Íslands	2	Samtals	101
Lánasjóður íslenskra námsmanna	4	■ Velferðarráðuneytið	
Málskotsnefnd LÍN	2	Ráðuneytið	
Ríkisútvarpið ohf.	1	Barnaverndarstofa	
Sinfóníuhljómssveit Íslands	1	Fæðingarorlofssjóður	
Samtals	29	Heilbrigðisstofnanir	
		Íbúðalánasjóður	
■ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið		Kærunefnd húsamála	
Ráðuneytið	15	Landlæknisembættið	
Fiskistofa	1	Sjúkratryggingar	
Matvælastofnun	1	Tryggingastofnun	
Neytendastofa	1	Umboðsmaður skuldara	
Orkustofnun	1	Úrskurðarnefnd velferðarmála	
Rarik ohf.	2	Vinnueftirlit ríkisins	
Samkeppniseftirlitið	1	Vinnumálastofnun	
Samtals	22	Samtals	83
		■ Fjármála- og efnahagsráðuneytið	
		Ráðuneytið	
		Ráðuneytið	4
		Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	2
		Fjármálaeftirlitið	3
		Kjararáð	1
		Kærunefnd útboðsmála	1
		Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	1
		Ríkiseignir	2
		Skattýfirvöld	12
		Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána	1
		Yfirséttarnefnd	2
		Samtals	29
		■ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	
		Ráðuneytið	8
		Samgöngustofa	6
		Vegagerðin	3
		Samtals	17
		■ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	
		Ráðuneytið	4
		Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	5
		Veðurstofa Íslands	1
		Samtals	10
		■ Utanríkisráðuneytið	
		Ráðuneytið	1
		Samtals	1
		Samtals	300

B – Sveitarfélög				C – Annað	
Innheimtustofnun sveitarfélaga	1	Kjósarhreppur	1	Óflokkað	26
Stjórnsýsla höfuðborgarsvæðisins	4	Skorradalshreppur	1	Samtals	26
Reykjavíkurborg	23	Dalvíkurbyggð	1		
Garðabær	1	Norðurþing	1		
Hafnarfjarðarkaupstaður	3	Fjarðabyggð	1		
Kópavogsbær	7	Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
Mosfellsbær	5	Sveitarfélagið Hornafjörður	1		
Reykjanesbær	2	Árborg	1		
Suðurnesjabær	1	Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
Borgarbyggð	2	Hveragerðisbær	1		
		Rangárþing eystra	1		
		Samtals	60		

Álit flokkuð eftir stjórnvöldum

Stjórnvöld			
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	3	Persónuvernd	1
Borgarbyggð	1	Reykjavíkurborg	2
Dómsmálaráðuneytið	1	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	1
Eftirlitsnefnd fasteignasala	1	Úrskurðarnefnd um leiðréttingu	
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	2	verðtryggðra fasteignaveðlána	1
Forsætisráðuneytið	1	Úrskurðarnefnd velferðarmála	5
Kópavogsbær	1	Úthlutunarnefnd samkvæmt 8. gr. laga nr. 91/2007	1
Málskotsnefnd LÍN	1	Vatnajökulsþjóðgarður	1
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	3	Verðlagsstofa skiptaverðs	1
		Samtals	27

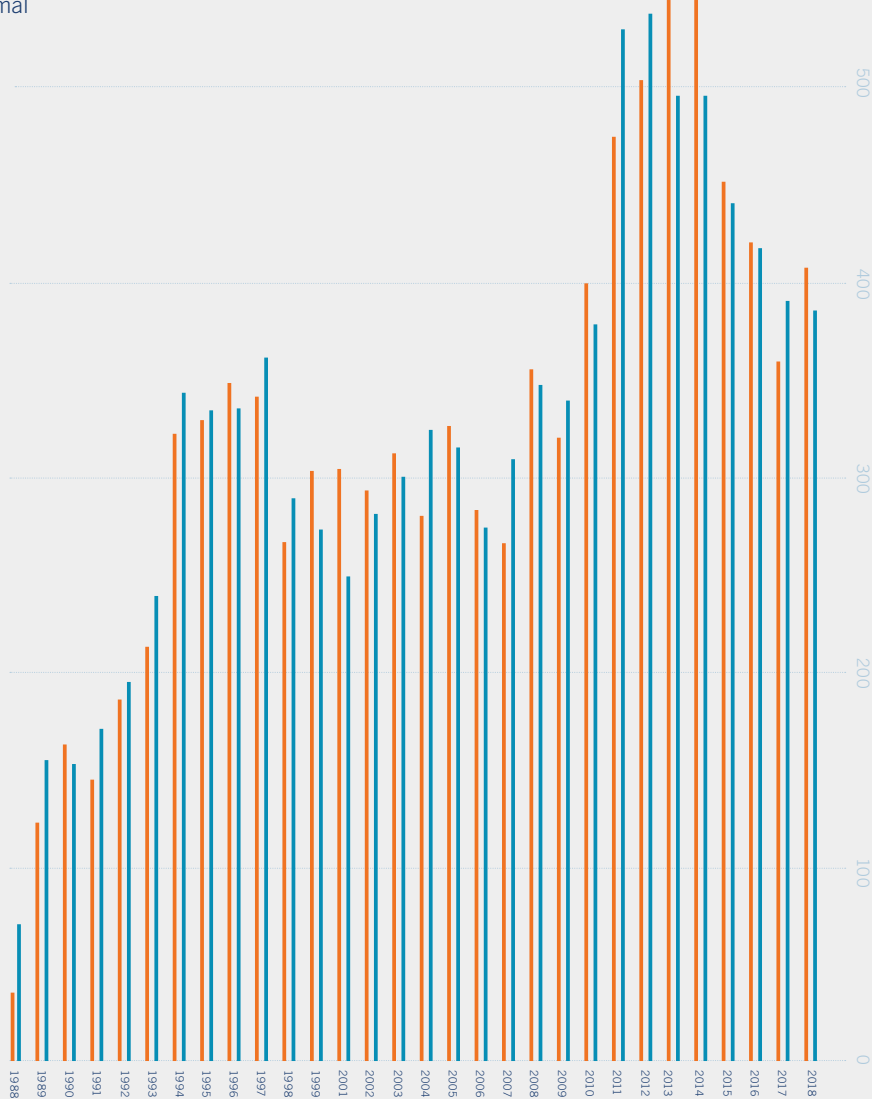
Skipting skráðra mála eftir viðfangsefnum

Aðgangur að gögnum og upplýsingum	16	Lögheimili	5
Almannatryggingar	24	Lögreglu- og sakamál	9
Almannavarnir	1	Mannanöfn	1
Atvinnuleysistryggingar	12	Matvæli	1
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	7	Málefni fatlaðs fólks	7
Börn	8	Málsmeðferð og starfshættir	
Dánarbú	2	stjórnsýslunnar	9
Dómstólar og réttarfar	5	Menntamál	10
Eftirlit stjórnsýsluaðila	3	Námslán og námsstyrkir	6
Eignarnám	1	Opinberar framkvæmdir,	
Eignarréttur	1	innkaup og útboð	2
Eignir ríkisins	1	Opinberir starfsmenn	44
Erfðaréttindi	1	Orku- og auðindamál	4
Fasteignaskráning og fasteignamat	1	Persónuréttindi	1
Ferðabjónusta	1	Persónuvernd og meðferð	
Félagsbjónusta og félagsleg aðstoð	11	persónuupplýsinga	2
Félög	1	Rafræn stjórnsýsla	2
Fjármála- og tryggingastarfsemi	9	Ríkisborgararéttur	2
Fjöleignarhús	3	Sakarkostnaður	1
Fjölmíðlun	4	Samgöngumál	6
Fullnusta refsinga	3	Sektir	2
Fullnustugerðir og skuldaskil	1	Sjávarútvegur	7
Fæðingar- og foreldraorlof	2	Skaðabætur	3
Gistihúsa-, veitinga- og tækifærisleyfi	1	Skattar og gjöld	16
Gjafsókn	4	Skipulags- og byggingarmál	8
Gjaldeyrismál	4	Stöðumælasektir	1
Greiðsluaðlögun og eignaráðstöfun	1	Styrkveitingar	1
Heilbrigðismál	5	Sveitarfélög	1
Húsnæðisbætur	1	Tafir hjá stjórnvaldi á	
Húsnæðismál	5	afgreiðslu máls	79
Jafnréttismál	3	Tolleftirlit	1
Kirkjumál og trúfélög	1	Útlendingar	3
Landbúnaður	1	Veiðimál og veiðiréttindi	2
Lífeyrismál	4	Vextir og verðbætur	1
		Ættleiðingar	1
		Samtals	386

Tölfræði 1988–2018

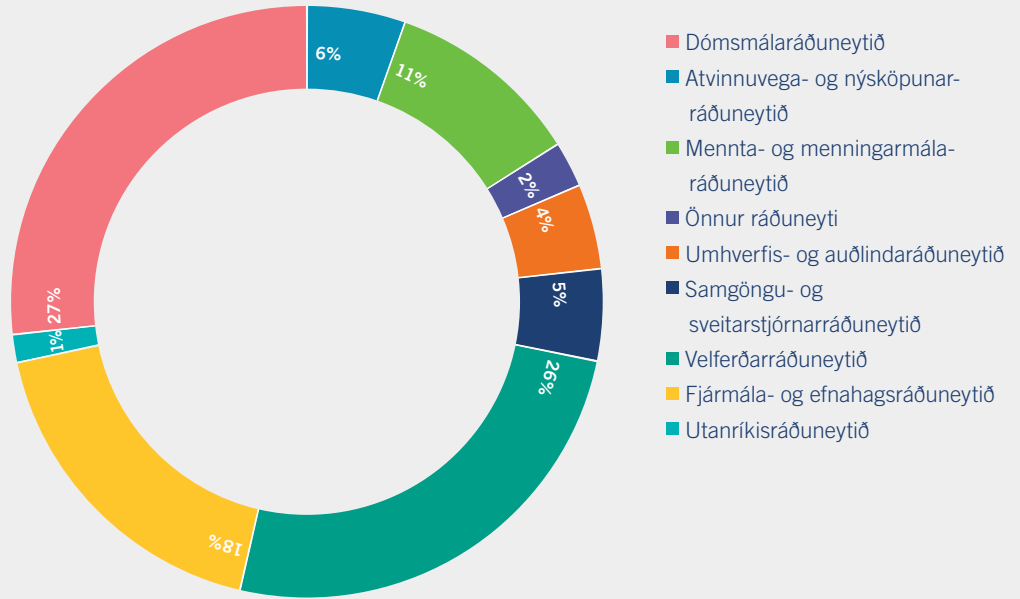
— Skráð mál
— Afgreidd mál

Skráð og afgreidd mál frá upphafi

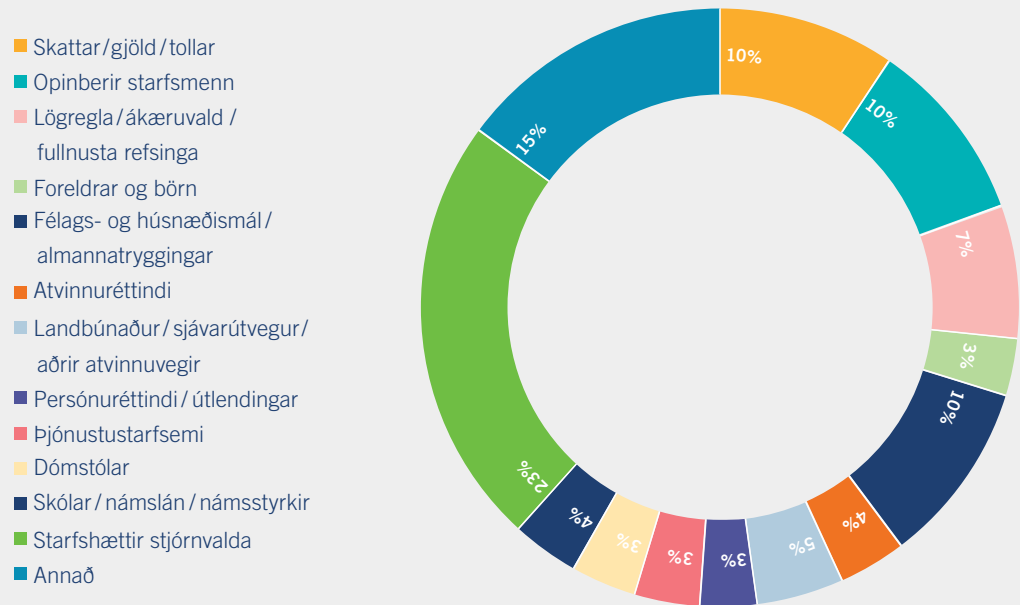


Ártal	Skráð	Afgr.
2018	386	406
2017	389	358
2016	416	420
2015	439	450
2014	494	558
2013	494	543
2012	536	502
2011	528	473
2010	377	398
2009	338	319
2008	346	354
2007	308	265
2006	273	282
2005	314	325
2004	323	279
2003	299	311
2002	280	292
2001	248	303
2000	232	253
1999	272	302
1998	288	264
1997	360	340
1996	334	347
1995	333	328
1994	342	321
1993	238	212
1992	194	185
1991	170	144
1990	152	162
1989	154	122
1988	70	35

Mál flokkuð eftir ráðuneytum frá upphafi



Mál flokkuð eftir viðfangsefnum frá upphafi



Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra frá upphafi



	■ Álit	■ Felld niður að fenginni skýr./leiðr.	■ Utan starfssviðs	■ Kæruleið ekki tæmd	■ Ársfrestur liðinn	■ Felld niður að lokinni frumathugun
2018	27 (7%)	110 (27%)	46 (11%)	77 (19%)	9 (2%)	137 (34%)
2017	14 (4%)	105 (29%)	53 (15%)	81 (23%)	8 (2%)	97 (27%)
2016	22 (5%)	105 (25%)	47 (11%)	105 (25%)	12 (3%)	129 (31%)
2015	15 (3%)	129 (29%)	41 (9%)	104 (23%)	16 (4%)	145 (32%)
2014	30 (5%)	162 (29%)	50 (9%)	126 (23%)	17 (3%)	173 (31%)
2013	39 (7%)	166 (31%)	71 (13%)	116 (21%)	8 (2%)	143 (26%)
2012	20 (4%)	184 (37%)	64 (13%)	116 (23%)	6 (1%)	112 (22%)
2011	33 (7%)	178 (38%)	68 (14%)	111 (24%)	10 (2%)	73 (15%)
2010	21 (5%)	181 (45%)	46 (12%)	83 (21%)	15 (4%)	52 (13%)
2009	30	97	47	69	7	69
2008	24	128	53	62	10	77
2007	23	83	40	54	10	55
2006	39	73	38	62	13	57
2005	37	96	38	72	9	73
2004	37	88	27	67	6	54
2003	35	97	23	57	7	92
2002	36	84	25	56	5	86
2001	59	70	28	37	9	100
2000	60	35	39	29	7	83
1999	68	76	36	48	10	64
1998	67	83	23	44	6	41
1997	53	105	43	65	4	70
1996	80	114	38	58	9	48
1995	59	97	39	73	11	49
1994	51	85	41	76	22	46
1993	50	51	31	33	13	34
1992	36	53	26	37	5	28
1991	23	27	19	32	8	35
1990	35	26	34	31	8	28
1989	29	5	26	23	10	29
1988	5	2	11	5	1	11
Samtals	1157	2895	1211	2009	291	2290

Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns frá upphafi



	■ Störf Alþingis	■ Störf dómstóla	■ Einkaréttarleg lögskipti	■ Réttar-ágreiningur á undir dómstóla	■ Önnur atriði
2018	11 (24%)	14 (30%)	16 (35%)	2 (4%)	3 (7%)
2017	12 (23%)	13 (24%)	19 (36%)	7 (13%)	2 (4%)
2016	17 (36%)	5 (11%)	15 (32%)	7 (15%)	3 (6%)
2015	16 (39%)	4 (10%)	11 (27%)	8 (19%)	2 (5%)
2014	19 (38%)	5 (10%)	16 (32%)	10 (20%)	0 (0%)
2013	28 (39%)	10 (14%)	13 (18%)	18 (26%)	2 (3%)
2012	32 (50%)	5 (8%)	13 (20%)	10 (16%)	4 (6%)
2011	33 (49%)	4 (6%)	14 (20%)	11 (16%)	6 (9%)
2010	19 (41%)	1 (2%)	10 (22%)	14 (31%)	2 (4%)
2009	15	7	15	8	2
2008	24	2	5	13	9
2007	9	4	12	12	3
2006	18	4	4	11	1
2005	14	5	2	15	2
2004	8	1	5	9	4
2003	12	4	3	2	2
2002	6	5	4	5	5
2001	11	4	5	3	5
2000	5	12	4	5	13
1999	16	2	8	2	8
1998	9	2	1	4	7
1997	23	5	3	4	8
1996	10	8	5	8	7
1995	9	10	5	7	8
1994	6	12	7	9	7
1993	7	9	3	4	8
1992	5	9	2	5	5
1991	6	3	3	4	3
1990	15	8	1	1	9
1989	2	14	1	3	6
1988	0	6	2	0	1
Samtals	417	197	227	221	147



I. KAFLI

Viðfangsefnin

Helstu viðfangsefni umboðsmanns
Alþingis á árinu 2018

Yfirlit kafa

1	Um hvað fjalla málin? 1.1–1.8 43	4	Frumkvæðismál 4.1–4.6 69
2	Meinbugir 2.1–2.3 61	5	OPCAT-eftirlit 5.1–5.6 79
3	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda 3.1 65	6	Viðbrögð við álitum umboðsmanns 6.1–6.2 84

1 Um hvað fjalla málin?

1.1

Inngangur

Kvartanir vegna svara stjórnvalda við erindum voru fyrirferðamestar árið 2018 eins og alla jafnan hefur verið. Rúmur fimmtungur þeirra laut að töfum eða málshraða með einhverjum hætti. Það er nánast sama hlutfall og árið áður. Sama máli gegnir um kvartanir er snerta opinbera starfsmenn sem voru næst algengastar eins og oft áður. Þá koma kvartanir vegna almannatrygginga, skatta og gjalda, og aðgangi að gögnum og upplýsingum. Þá má nefna að kvartanir vegna atvinnuleysistrygginga fjórfölduðust milli ára og námu 3%, voru tólf samanborið við þrjár ári áður.

Alengustu umkvörtunarefni sem umboðsmanni berast.

I.	Svör við erindum	2018	20%
		2017	20%
II.	Opinberir starfsmenn	2018	11%
		2017	11%
III.	Almannatryggingar	2018	6%
		2017	6%
IV.	Skattar og gjöld	2018	4%
		2017	5%
V.	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	2018	4%
		2017	2%

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

1.2

1.2.1

Svör við erindum og aðgangur að gögnum

Málshraði og svarreglan

Þegar kvartað er yfir töfum á svörum við erindum borgaranna og afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum, og fyrir liggur að erindið hefur verið ítrekað og nokkur tími er liðin frá því það var gert, bregst umboðsmaður að jafnaði við með því að senda hlutaðeigandi stjórnvaldi fyrirspurn um hvað líði afgreiðslu málsins. Í flestum tilvikum leiðir það til þess að málið fær afgreiðslu. Að öðru leyti hefur af hálfu umboðsmanns verið lögð áhersla á það síðustu ár að skoða frekar þau mál þar sem málmeðferðartími virðist talsvert umfram lögbundin eða viðhlítandi tímamörk en einnig er litið til þess hvers eðlis málið er og þá hvaða hagsmunir eru undirliggjandi. Visbendingar um slíkan kerfislægan vanda hafa í sumum tilvikum þá orðið tilefni forathugana og frumkvæðismála.

Í tengslum við tafrá á meðferð mála hjá stjórnvöldum reynir oft á þá óskráðu reglu stjórnsýsluréttar sem nefnd hefur verið svarreglan. Samkvæmt reglunni er stjórnvöldum jafnan skylt að svara skriflegum erindum sem þeim berast skriflega nema ljóst sé af efni erindisins að svars sé ekki vænst og þá innan hæfilegs tíma í samræmi við hina óskráðu meginreglu um málshraða. Af því leiðir að almennt verða stjórnvöld að svara erindum sem þeim berast, jafnvel þótt þau hafi svarað sama aðila áður vegna sambærilegra mála og/eða telji sig geta fengið færi á því síðar munnlega. Á þetta reyndi t.a.m. í einu máli á árinu, sbr. mál nr. 9746/2018.

☞ Mál nr. 9746/2018

Kvartað var m.a. yfir töfum á svörum frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Eftir að umboðsmaður beindi fyrirspurn að embættinu komu þær skýringar að ekki hafi þótt sérstök ástæða til að svara erindi konunnar þar sem von væri á henni til viðtals síðar og þá gæfist færi á að svara fyrirspurninni.

Umboðsmaður benti á að í umræddu erindi hefði konan brugðist við boðun í sáttameðferð hjá sýslumanni ásamt barnsföður hennar þrátt fyrir að hún hefði óskað eftir að þau yrðu ekki boðuð á sama tíma og beðið um skýringar á því í hvaða tilvikum foreldrar þyrftu ekki að mæta saman. Þrátt fyrir þetta fór fundurinn fram á boðuðum tíma en svo vildi til að barnsfaðir hennar mætti ekki. Með hliðsjón af því af hvaða tilefni konan sendi erindið og samhengis við mál hennar sem var til meðferðar minnti umboðsmaður á hina óskráðu reglu stjórnsýsluréttar sem nefnd hefur verið svarreglan. Taldi umboðsmaður að sýslumannsembættinu hefði í samræmi við regluna borið að svara og bregðast fyrir við erindi hennar en gert var.

1.2.2

Afgreiðsla stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn

Álitaefni tengd afgreiðslu stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn geta verið af margvíslegum toga en kvörtunum vegna slíkra mála hefur fjölgað síðustu misseri. Þessu tengt þá nefni ég að málsmeðferðartími úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur verið nokkuð í umræðunni í allnokkurn tíma, m.a. vegna mikils málafjölda og tafa á afgreiðslutíma hennar. Þessi staða mála og ábendingar sem mér höfðu borist um tregðu stjórnvalda á að veita upplýsingar og aðgang að gögnum úr starfsemi þeirra, þrátt fyrir gildistöku nýrra upplýsingalaga nr. 140/2012 hinn 1. janúar 2013, varð mér tilefni til þess að leggja drög að frumkvæðisathugun sem beindist m.a. að lengd málsmeðferðartíma við afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og þá sérstaklega hjá úrskurðarnefndinni. Annað atriði sem athugun mín beindist líka að var framkvæmd á nýju ákvæði upplýsingalaga frá 2012 um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda, sbr. 13. gr. laganna. Það ákvæði gerði m.a. ráð fyrir að forsætisráðherra skyldi með reglugerð kveða nánar á um það hvernig birtingu upplýsinga samkvæmt lagagreininni skyldi hagað. Ég spurðist fyrir um hvaða áform væru um setningu reglugerðarinnar 6. febrúar 2017 og hún var síðan gefin út 24. apríl 2018.

Í kjölfar þess að ný ríkisstjórn tók við 30. nóvember 2017 var boðuð vinna af hálfu stjórnvalda til að auka miðlun upplýsinga um ákvarðanir stjórnvalda og gagnsæi um störf þeirra. Síðar var upplýst að hafin væri vinna m.a. við endurskoðun upplýsingalaga. Ég taldi því rétt að biða um stund með vinnu mína að áður nefndri athugun og sjá hvaða úrbætur yrðu gerðar. Hinn 11. júní sl. var upplýsingalögum nr. 140/2012 breytt á grundvelli frumvarps sem unnið hafði verið til að fylgja eftir nefndum áformum stjórnvalda.

Með frumvarpinu voru gerðar ýmsar breytingar sem eiga að miða að því að greiða fyrir aðgangi almennings að upplýsingum og gögnum hjá stjórnvöldum. Reynslan verður að segja til um hvort sú verður raunin. Meðal breytinganna var að 1. mgr. 23. gr. laganna orðast nú með þeim hætti að úrskurðarnefnd upplýsingamála skuli birta úrskurð þeim sem fór fram á aðgang að gögnum og þeim sem kæran beindist að svo fljótt sem verða megi en að jafnaði innan 150 daga frá móttöku hennar. Nú er því kveðið á um hámarks málsmeðferðartíma nefndarinnar, ólíkt því sem áður var, en þó með þeim fyrirvara að nefndin skal „að jafnaði“ afgreiða erindi innan þess tíma. Þessir 150 dagar sem jafngilda um fimm mánuðum koma til viðbótar þeim tíma sem upplýsingabeiðnin hefur verið til meðferðar hjá því stjórnvaldi sem henni var beint til. Þótt hinir tilgreindu 150 dagar séu undir þeim meðalmálsmeðferðartíma sem verið hefur hjá nefndinni síðustu ár (391 dagar árið 2016 og 210 dagar árið 2017) vakti sú stefnumörkun sem kemur fram í umræddum dagafjölda athygli mína í samamburði við það sem ég hafði kynnt mér um málsmeðferðartíma þessara mála á Norðurlöndunum og ég hafði horft til við undirbúning að áður nefndri frumkvæðisathugun. Þar hefur áherslan verið á

að hraða afgreiðslu þessara mála innan stjórn-sýslunnar, bæði hjá því stjórnvaldi sem beiðni um aðgang að gögnum er beint til og kærustjórnvöldum. Sá dagafjöldi sem þar er horft til er verulega undir áður nefndum 150 dögum og frekar horft til fáeinna daga og vikna. Sú áhersla tekur mið af mikilvægi og þörf þeirra sem óska eftir aðgangi að gögnum hjá stjórnvöldum, t.d. fjölmiðla og aðila sem þurfa á gögnunum að halda vegna sambærilegra mála, á að fá sem fyrst aðgang að umræddum gögnum eða geta fylgt eftir synjunum á slíkum aðgangi.

Eins og áður sagði ákvað ég vegna boðaðra áforma um endurskoðun reglna um aðgengi almennings að gögnum hjá stjórnvöldum að gera hlé á frumkvæðisathugun minni. Ég minni hins vegar á að kvörtunum vegna þessara mála hefur fjölgað og ég lít því svo á að enn sé þörf á að huga að úrbótum innan stjórn-sýslunnar á þessu sviði. Væntanlega verður einhver bið á því að í ljós komi að hvaða marki nýlegar lagabreytingar hafa þar áhrif. Ég tel þó ástæðu til að minna á og þá í ljósi reynslunnar af öðrum sviðum innan stjórn-sýslunnar að sá vandi sem úrskurðarnefndin hefur staðið frammi fyrir síðustu ár verður ekki leystur með lögbundnum hámarksafgreiðslufresti einum og sér. Slík leið er ekki endilega til þess fallinn að bæta úr málshraða stjórnvalda án þess að eitthvað meira kom til.

Eins og mál þessi hafa komið mér fyrir sjónir í störfum mínum sem umboðsmaður tel ég að starfshættir úrskurðarnefndarinnar eða skortur á lögbundnum afgreiðslufresti séu í reynd ekki rót þess vanda sem hefur blasað við um langt skeið að því er varðar almenna framkvæmd stjórnvalda á afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum. Ég hef reyndar velt því fyrir mér hvort sú leið löggjafans að fela sjálfstæðri úrskurðarnefnd að fjalla um þessi mál hér á landi í stað þess að æðra stjórnvald á hverju sviði, svo sem ráðuneyti, leysi úr kærumálum vegna synjana á aðgangi að gögnum eigi hugsanlega þátt í hversu erfiðlega hefur gengið að koma framkvæmd þessara mála í hliðstætt horf og raunin er í nágjafanlægum okkar. Ég tel meginástæðu þess hversu hægt hefur gengið í að þoka málum í þá átt megi a.m.k. að hluta rekja til þess að innan stjórn-sýslunnar er ekki til staðar nægileg þekking á þeim reglum sem gilda um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum. Við athuganir mínar á þessum málum tel ég mig merkja að þetta sé ekki bundið við lægra sett stjórnvöld heldur eigi þetta einnig við um t.d. ráðuneyti og sveitarfélög.

Með því fyrirkomulagi að kæra megi synjanir á afhendingu gagna til sjálfstæðrar kærufndar sem stendur utan við þau stjórnvöld sem í reynd bera ábyrgð á málinu, hvort sem þau eru lægra sett, sjálfstæð eða æðri, eru ákveðnar líkur á því að ekki sé lögð nægjanleg rækt við að tileinka sér og efla þekkingu starfsmanna á þeim reglum sem gilda á þessu réttarsviði. Það sé þannig frekar eftirlátið úrskurðarnefndinni að leysa úr málinu. Afleiðingin er m.a. sú að fleiri málum er skotið til nefndarinnar sem síðan hefur áhrif á afgreiðslutíma hennar. Ég tel að hér verði jafnframt að hafa í huga að það er

hluti af stefnumörkun hvers stjórnvalds, ekki síst ráðherra og sveitarstjórna, að móta það hvaða viðhorfum þessir aðilar velja að fylgja innan þess ramma sem löggin setja um upplýsingagjöf til almennings og aðgang að gögnum innan þeirrar stjórnsýslu sem viðkomandi ber ábyrgð á.

Ég tek fram að í þeim málum sem berast umboðsmanni vegna aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum er ljóst að þekking starfsmanna stjórnsýslunnar á reglum af þessu tagi er ekki bara bundin við upplýsingalögin og þar með aðgang almennings heldur skortir of oft á að mál um beiðnir aðila stjórnsýslumáls séu lögð í réttan farveg og úr þeim leyst samkvæmt stjórnsýslulögum. Nú síðast ber á því að beiðnum um upplýsingar sé sýnjað með einfaldri tilvísun til nýrra persónuverndarreglna án þess að séð verði að þær eigi með réttu við. Ég tel að þetta sé til enn frekari staðfestingar á að þekkingu starfsmanna stjórnsýslunnar á þessu sviði sé nokkuð ábótavant og þeir virðast oft fá litla fræðslu um þennan þátt í störfum sínum. Af því leiðir að beiðnum um upplýsingar og gögn er of oft sýnjað án þess að slíkt byggji á fullnægjandi lagagrundvelli og oft án vísan til viðeigandi lagareglna.

Ég tel að stjórnvöld hér á landi eigi nokkuð langt í land með að beita reglum um aðgang að gögnum með viðunandi og þá sambærilegum hætti og tíðkast á hinum Norðurlöndunum og þörf sé á bæði viðhorfsbreytingu innan stjórnsýslunnar og aukinni þekkingu á þessum reglum hjá starfsmönnum stjórnsýslunnar. Þá er mikilvægt að beiðnir um aðgang að gögnum í stjórnsýslumálum séu afgreiddar fljótt og án ástæðulausra tafa enda geta tafir á afgreiðslu slíkra erinda haft áhrif á þá hagsmuni viðkomandi sem eru undirliggjandi, s.s. forsendur og möguleika á að leita til eftirlitsaðila í kjölfarið. Ég mun því taka á ný til skoðunar hvort tilefni sé til þess að halda áfram því frumkvæðismáli sem ég hafði hafið á þessu sviði og þá líka í ljósi efnis þeirra kvartana sem mér berast. Vissulega setur stefnumörkun Alþingis um áður nefndan málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd upplýsingamála málið í annað ljós en undirbúningur minn hafði tekið mið af með tilliti til framkvæmdar þessara mála í nágrannalöndum okkar.

Vegna ofangreinds nefni ég hér eina kvörtun sem mér barst á árinu vegna sýnunar stjórnvalda um aðgang að gögnum sem endurspeglar framan- greind sjónarmið, sbr. álit nr. 9248/2017.

☰ Mál nr. 9248/2017

Sjá nánar í kafla
III.1.1

Opinber starfsmaður hafði óskað eftir tilteknum gögnum hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu en verið sýnjað og í kjölfarið kvartað til umboðsmanns. Þrátt fyrir itrekaðar fyrirspurnir umboðsmanns um á hvaða lagagrundvelli honum hafði verið sýnjað um aðgang að gögnunum gat ráðuneytið ekki veitt skýr svör í þeim efnum.

Af þessu tilefni benti umboðsmaður á að það leiddi af lögmatísreglu stjórnsýsluréttar að fella þyrfti beiðnir um aðgang að gögnum í réttan lagalegan farveg. Slíkar beiðnir féllu annað hvort undir gildissvið stjórnsýslulaga eða upplýsingalaga. Því yrði að teljast verulegur annmarki á stjórnsýslu ráðuneytisins að það teldi heimilt að afgreiða slíkar beiðnir án þess að byggja á lögum sem fjölluðu um rétt til aðgangs að gögnum.

1.3

1.3.1

Opinberir starfsmenn

Ráðningarmál hjá sveitarfélögum

Mál sem varða opinbera starfsmenn hafa verið fyrirferðamikil í starfsemi umboðsmanns á undanförunum árum. Í flestum tilvikum lúta kvartanir til umboðsmanns að einhverjum atriðum sem umsækjendur um opinber störf telja hafa farið úrskaiðis í ráðningarferli þar sem annar umsækjandi hefur í kjölfarið verið ráðinn í umrætt starf.

Eitt slíkt mál barst mér á árinu þar sem reyndi á álitafni í tengslum við ráðningu framkvæmdastjóra sveitarfélags. Þar benti ég á að þegar sveitarstjórn ræður framkvæmdastjóra sveitarfélags geti verið heimilt að líta til sjónarmiða sem almennt teljist ekki málefnaleg við ráðningu annarra starfsmanna þess. Sé starfið auglýst opinberlega verði sveitarfélög þó að gæta þess að meðferð umsókna sé í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í auglýsingu, sbr. mál nr. 9795/2018.

📄 Mál nr. 9795/2018

→ [Nánar er fjallað um málið í frétt á heimasíðu umboðsmanns, dags. 25. október 2018](#)

Umsækjandi um stöðu bæjarstjóra kvartaði til umboðsmanns í kjölfar ráðningar í starfið. Taldi viðkomandi bæði fram hjá sér gengið með hliðsjón af menntun og reynslu og gerði athugasemdir við ráðningarferlið. Pólitísk tengsl, búseta og kunningsskapur kynnu að hafa haft áhrif við mat á umsækjendum.

Að fengnum skýringum frá sveitarfélaginu taldi umboðsmaður ekki tilefni til að taka málið til frekari athugunar. Hann benti þó á í svari sínu að í þeim tilvikum þar sem starf framkvæmdastjóra sveitarfélags væri auglýst opinberlega þyrfti sveitarstjórn að huga að því að meðferð umsókna væri í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í auglýsingu og meta hæfni umsækjenda með hliðsjón af þeim. Við ráðningu framkvæmdastjóra sveitarfélags væri þó gengið út frá því að sveitarstjórn væri heimilt að byggja á sjónarmiðum sem almennt teldust ekki málefnaleg. Til að mynda pólitískum sjónarmiðum og að traust þurfi að ríkja milli hans og meirihluta sveitarstjórnar. Þá yrði að gæta þess að hæfniskröfur væru ekki settar fram með þeim hætti að það gæti vakið upp væntingar hjá umsækjendum um að ráðningin yrði einvörðungu byggð á þeim, nema ákvörðun þess efnis lægi fyrir.

Í öðru máli sem barst mér á árinu og varðaði ráðningarmál hjá sveitarfélagi reyndi á hvort ráðningarvald hefði verið í höndum þar til bærs aðila, sbr. mál nr. 9561/2018. Ábendingar mínar í málinu voru m.a. til komnar vegna starfsmannamála sveitarfélaga sem hafa komið inn á borð umboðsmanns á undanförunum misserum. Í þessum efnum þarf að hafa í huga að í lögum eru gerðar ákveðnar kröfur um að sveitarstjórnir hafi tekið ákvörðun ef vald til ráðningar á starfsmönnum sveitarfélags er fært frá framkvæmdastjóra þess. Í málinu vakti ég athygli á mikilvægi þess að betur verði hugað að ákvæðum laga og framkvæmd við framsal á ráðningarvaldi starfsmanna innan sveitarfélaga.

📄 Mál nr. 9561/2018

Sjá nánar í kafla
III.14.4

Kvartað hafði verið yfir ráðningu í tvö störf á vegum Borgsögusafns Reykjavíkur. Þar hafði safnstjóri falið tveimur starfsmönnum safnsins að ákveða hvaða umsækjendur skyldu ráða í tvö störf og falið öðrum þeirra að sjá um ráðningarferlið.

Umboðsmaður taldi framsal ráðningarvaldsins ekki í samræmi við lög og reglur um valdmörk innan Reykjavíkurborgar. Af þessu tilefni taldi hann jafnframt ástæðu til að fjalla almennt um framsal ráðningarvalds hjá sveitarfélögum, þar á meðal birtingu ákvarðana um slíkt valdframsal. Benti hann á að handhafi ráðningarvaldsins yrði að byggja vald sitt á ákvörðun sveitarstjórnar.

Ráðgjöf einkaaðila í ráðningarmálum

1.3.2

Í starfsmannamálum hefur í auknum mæli reynt á aðstoð utanaðkomandi aðila í ráðningarferli þegar veita á opinber störf, eins og rakið hefur verið í skýrslum umboðsmanns síðustu ára. Í þeirri umfjöllun hef ég m.a. lagt áherslu á að ákvarðanir í starfsmannamálum opinberra starfsmanna lúta í grunninn að sömu málsmeðferðarreglum og sjónarmiðum og almennt gilda við töku ákvarðana og meðferð valds í stjórnsýslunni. Stjórnvöld ættu því almennt sjálf sem sérfróð um þessar reglur stjórnsýslunnar að vera í stakk búin til að fjalla um og taka ákvarðanir, svo sem um ráðningar, rétt eins og önnur stjórnsýslumál sem þau fjalla um. Ég tel líka ástæðu til að áréttta að í málum vegna ráðninga þarf að hafa í huga að ráðgjöf utanaðkomandi aðila, t.d. einkafyrirtækja sem sérhæfa sig í ráðningarmálum, leysir ekki stjórnvaldið sjálft undan þeim skyldum sem á því hvíla við meðferð málsins á grundvelli laga og óskráðra meginreglna stjórnsýsluréttar. Þrátt fyrir að umsóknir um opinber störf séu t.d. sendar til einkafyrirtækis sem aðstoðar við að leggja mat á umsækjendur ber stjórnvaldið áfram ábyrgð á að gætt sé að viðeigandi réttaröryggisreglum. Á þessi sjónarmið reyndi m.a. í einu máli sem lauk með álitni á árinu, sbr. mál nr. 9519/2017.

☰ Mál nr. 9519/2017

Sjá nánar í kafla
III.14.3

Umsækjandi um starfkvartaði yfir ráðningarferli þar sem Vatnajökulsþjóðgarður hafði, eftir að starf var auglýst, hætt við að ráða í starfið. Í kjölfarið var starfið auglýst á ný þar sem umsækjandinn sótti aftur um en umsókn hans kom þar aldrei til mats. Þegar umboðsmaður spurðist fyrir um málið var því borið við að mistök hefðu átt sér stað við framsendingu umsóknarinnar til einkafyrirtækis sem lagði mat á umsækjendur sem hefðu falist í því að slegið var inn rangt netfang hjá ráðgjafafyrirtækinu sem annaðist úrvinnslu umsóknanna.

Að virtum gögnum málsins og skýringum Vatnajökulsþjóðgarðs var það álit umboðsmanns að ekki hefði verið sýnt fram á að málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki því að hætta við ráða í umrætt starf og að verulegir annmarkar hefðu verið á ráðningarferlinu og þeirri aðferð sem viðhöfð var við mat á umsögnum í ferlinu. Þá var það jafnframt álit hans að umsókn umrædds umsækjanda hefði ekki verið lögð í réttan lagalegan farveg eða sýnt hefði verið fram á að málefnaleg sjónarmið hefðu ráðið för við meðferð umsóknar hans í seinna ráðningarferlinu.

Þá tel ég rétt að nefna að ég hef í auknum mæli orðið þess var að ef stjórnvöld hafa fengið einkaaðila til ráðgjafar í tengslum við ráðningarmál þá er oft leitað eftir ráðgjöf þeirra vegna og þeim jafnvel falið að svara beint, beiðnum umsækjenda um aðgang að gögnum málsins. Ljóst er að starfsmenn ráðningarfyrirtækja hafa ekki í öllum tilvikum þá þekkingu sem þarf til að leysa með réttum hætti úr stjórnsýslumálum og eru auk þess almennt ekki bærir til að taka ákvarðanir eða bera ábyrgð á slíkum málum. Eins og að framan er rakið er mikilvægt að stjórnvöld sem fara með ráðningarvaldið tryggi að beiðnir um aðgang að gögnum séu settar í réttan lagalegan farveg og afgreiddar í samræmi við lög.

Þá ítreka ég að það virðist hafa færst í aukana að stjórnvöld byggi synjun um aðgang að gögnum á nýrri persónuverndarlöggjöf, t.d. í starfsmannamálum. Ég minni á að í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, er sérstaklega tekið fram að löggin takmarki ekki þann rétt til aðgangs að gögnum sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Sömu forsendur hafa jafnvel komið fram í svörum stjórnvalda til umboðsmanns, þ.e. að ekki sé hægt að veita umboðsmanni tiltekna skýringar eða gögn í ljósi persónuverndarreglna. Þessi afstaða stjórnvalda endurspeglar þau sjónarmið sem að framan voru rakin um að ekki sé alltaf nægileg þekking til staðar innan stjórnsýslunnar á reglum um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og þá einnig samspili þeirra við aðrar reglur.

1.4

Almannatryggingar

Árlega berst umboðsmanni nokkur fjöldi kvartana sem beinast að almannatryggingum og réttindum á því sviði. Þetta geta, t.a.m. verið ákvarðanir Tryggingastofnunar um örorku- og ellilífeyrismál eða ákvarðanir sjúkratrygginga í tengslum við fyrirkomulag greiðsluþátttöku sjúkratrygginga og þá eftir að slík mál hafa komið til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála. Þótt niðurstöður umboðsmanns vegna þessara kvartana lúti oft að málsmeðferðaratriðum bæði hjá þeim stofnunum sem tóku upphaflega ákvörðun og úrskurðarnefndinni, og tilmæli umboðsmanns lúti að því að viðkomandi mál verði tekið fyrir að nýju og bætt úr annmörkunum ef sá sem kvartar óskar eftir því, kunna ýmis þessara mála að hafa viðtækari þýðingu.

Á árinu barst mér kvörtun frá einstaklingi sem hafði verið búsettur í öðru EES-ríki og hafði sótt um greiðslur úr almannatryggingakerfinu hér á landi. Þrátt fyrir að kvörtunin hefði einkum beinst að ákvörðun í þessu tiltekna máli var ljóst að það gæti varðað mun stærri hóp fólks í sambærilegri stöðu. Ástæðan er sú að þegar einstaklingar, sem búsettir hafa verið í öðrum ríkjum EES-svæðisins, sækja um greiðslur úr almannatryggingakerfinu getur reynt á samspil íslenskra laga um almannatryggingar og reglna EES-réttarins um sama efni sem og frjálsa för fólks. Þetta samspil á sérstaklega við um réttindi sem byggjast á búsetu um tiltekinn tíma á Íslandi, s.s. rétt til örorkulífeyris, sbr. mál nr. 8955/2016.

☞ Mál nr. 8955/2016

Sjá nánar í kafla III.2.1

Í málinu reyndi m.a. á hvort stjórnvöld hefðu haft lagaheimild til að ákvarða hlutfall búsetutíma umsækjanda um örorkulífeyri á Íslandi með tilteknum hætti, sem þau byggðu einkum á Evrópureglugerð. Afleiðingar þessarar aðferðar voru að viðkomandi einstaklingur, sem naut ekki sambærilegra greiðslna frá hinu búseturíki sínu innan EES, taldist einungis eiga rétt á greiðslu um 22% af fullum örorkulífeyri á Íslandi.

Í álitinu komst umboðsmaður að því að Evrópureglugerðin veitti ekki skýra heimild til að beita þessari aðferð í umræddu tilvikum og þá yrði ekki betur séð en að það hefði verið viðkomandi til hagsbóta að byggja einungis á íslenskum lögum. Benti hann á að íslensk stjórnvöld höfðu túlkað og beitt því ákvæði í lögum um almannatryggingar sem fjallaði um ákvörðun búsetutíma með öðrum og meira ívilnandi hætti í tilvikum þeirra sem búsettir höfðu verið utan EES-svæðisins. Beiting stjórnvalda á Evrópureglugerðinni leiddi því til lakari réttar til örorkulífeyris fyrir þá sem búsettir höfðu verið í EES-ríki en uppfylltu ekki skilyrði til greiðslu örorkulífeyris þar í landi. Umboðsmaður taldi að sú aðferð sem stjórnvöld höfðu beitt væri ekki í samræmi við lög.

Þá nefni ég í þessu sambandi annað mál sem ég lauk á árinu þar sem reyndi á tiltekna framkvæmd stjórnvalda og ljóst var að gæti haft viðtækari skirskotun og þar með haft áhrif á stöðu stærri hóps í sambærilegri stöðu, sbr. mál nr. 9656/2018

☰ Mál nr. 9656/2018

Sjá nánar í kafla
III.2.6

Kvörtun barst frá einstaklingi sem leigði íbúð af sveitarfélagi og hafði verið synjað um greiðsluþátttöku vegna neyðarhnapps af hálfu sjúkratrygginga og sú ákvörðun staðfest af úrskurðarnefnd velferðarmála. Í málinu höfðu stjórnvöld túlkað reglugerð sem reyndi á í málinu með þeim hætti að þeir sem byggju í íbúð á vegum sveitarfélags gætu ekki fengið styrk til að kaupa neyðarhnapp, jafnvel þótt þar væri ekki veitt þjónusta eða önnur aðstoð sem kæmi í sama stað.

Umboðsmaður benti á að þeir sem byggju í slíku húsnæði væru að lögum almennt í sambærilegri stöðu og þeir sem héldu einkaheimili í öðrum leigu- og eignaríbúðum að því er varðaði það skilyrði laganna að hjálpartækið væri nauðsynlegt. Af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar leiddi að ef gera ætti mun á réttindum og skyldum fólks yrði það að byggjast á lögum og málefnalegum sjónarmiðum. Ekki yrði séð að slíkt hefði átt við í þessu tilfalli. Umboðsmaður taldi ekki fullnægjandi lagagrundvöll fyrir þeirri forsendu stjórnvalda að ráðherra væri heimilt í reglugerð að útiloka sjúkratrygginga einstaklinga með þessum hætti alfarið frá greiðsluþátttöku vegna neyðarhnapps. Úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði því ekki verið í samræmi við lög. Jafnframt taldi umboðsmaður að meinbugir væru á umræddu reglugerðarákvæði.

Viðbrögð stjórnvalda í kjölfar álitsins varpa ljósi á þá stöðu sem einstaklingar eru í sem leita eftir réttindum á grundvelli ýmissa ákvæða laga um sjúkratryggingar þar sem hið eiginlega inntak réttindanna er látið ráðast af efni reglugerðar sem ráðherra setur. Í þessu máli varð það niðurstaða úrskurðarnefndar velferðarmála, þegar hún tók málið fyrir að nýju eftir að álitid lá fyrir, að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun sjúkratrygginga og þá með tilvísun til álitsins. Sjúkratryggingum hefði ekki verið heimilt að synja kæranda um styrk til kaupa á neyðarhnappi þegar af þeirri ástæðu að hún leigði íbúð af sveitarfélagi. Nefndin virðist hins vegar ekki hafa talið sig hafa forsendur til þess að mæla beint fyrir um að kærandi ætti að fá umræddan styrk heldur var málinu vísað aftur til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar. Í upplýsingum um viðbrögð stjórnvalda við álitinu kemur síðan fram að kærandi sem hafði ólöglega verið synjað um styrkinn hafði ekki þegar svörin voru veitt fengið hann vegna þess að beðið var endurskoðun reglugerðar.

Ég hef reyndar orðið þess var að meðferð úrskurðarnefndar velferðarmála í tengslum við mál þessa einstaklings er ekki einsdæmi og nefndin hafi afgreitt fleiri mál með sambærilegum hætti, þ.e. vísað málum aftur til lægra setts stjórnvalds án þess að tekin hafi verið efnisleg afstaða til þess hver skuli vera réttur þess sem hefur kært ákvörðun. Nefndin hefur í þessum tilvikum ekki úrskurðað með bindandi hætti hvernig viðkomandi stofnun skuli haga afgreiðslu á máli viðkomandi. Ég vísa m.a. um þetta atriði til fleiri úrskurða nefndarinnar sem kveðnir voru upp í kjölfar þeirra álita sem reifuð eru í kafla III.2.

Af þessu tilefni minni ég á að kærustjórnvald hefur almennt allar sömu heimildir til að taka ákvörðun í máli og það stjórnvald sem tekið hefur hina kærðu ákvörðun, sbr. 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Þá leiðir það af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga að slík stjórnvöld verða að líta til allra atvika í viðkomandi máli, sem nauðsynlegt er að upplýsa, til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun og lögum samkvæmt. Ekki er því útilokað að grundvöllur máls fyrir kærustjórnvöldum breytist það mikið með stjórnsýslukæru að þau telji sig ekki geta lagt sjálfstætt mat á efni kærunnar. Í slíkum tilvikum hvílir engu að síður sú skylda á þeim að taka afstöðu til þeirra atriða sem á reynir og eftir atvikum vísa málinu aftur til þess lægra setts stjórnvalds sem fer með málefnið til nýrrar meðferðar. Á það einkum við þegar leggja þarf mat á nýjar upplýsingar, afla gagna og leggja frekara mat á atvik málsins. Með þeim hætti tryggja kærustjórnvöld jafnframt að borgarinn fái notið þess réttaröryggis sem felst í að hann fái leyst úr máli sínu á tveimur stjórnsýslustigum.

Ég legg þó áherslu á að önnur sjónarmið kunna að eiga við þegar grundvöllur málsins hefur lítið sem ekkert breyst frá því ákvörðun lægra setts stjórnvalds var tekin og það reynir einkum á réttindi borgaranna sem byggja á túlkun á þeim lagagrundvelli sem á við í málinu. Kærustjórnvöld hafa, eins og áður sagði, almennt víðtækar heimildir til að taka ákvarðanir í einstökum málum og ber að leiða þau til lykta. Því er mikilvægt að þau fjalli um þau lagalegu álitafni sem á reynir hverju sinni sem æðra sett stjórnvöld og taki efnislega afstöðu til þeirra en láti ekki við það sitja að fella ákvarðanir úr gildi og vísa málinu til baka til lægra setts stjórnvalds til frekari meðferðar. Hér eins og endranær þarf að hafa í huga að stjórnsýslukæru er ætlað að vera hluti af réttaröryggisreglum sem fylgja ber í stjórnsýslunni og liður í því er að stjórnvöld, og þar með talið kærustjórnvöld, leiði mál borgaranna sem fyrst endanlega til lykta.

1.5

Skattar og gjöld

Á árinu hafði ég til athugunar tvær kvartanir sem áttu það sammerkt að aðilar höfðu leitað til mín þar sem þeir töldu að ríkisskattstjóri hefði ekki fylgt leiðbeiningum yfirskattanefndar sem fram höfðu komið í úrskurðum hennar í málum viðkomandi. Nánar tiltekið var um það að ræða að í úrskurðum nefndarinnar var fjallað um atriði sem nefndin taldi að valdheimildir hennar tækju ekki til en engu að síður voru þar settar fram ábendingar og/eða leiðbeiningar um annars vegar hvernig kærandi gæti borið sig að gagnvart ríkisskattstjóra ef hann vildi áfram leita leiðréttingar vegna þess tiltekna atriðis og hins vegar um hvernig ríkisskattstjóri ætti að haga framhaldi á þessum þætti í máli þess sem kærði. Þau atriði sem ábendingarnar og/eða leiðbeiningarnar sneru að voru síðan ekki hluti af hinni efnislegu niðurstöðu úrskurðanna eða vikið að þessum atriðum í úrskurðarorðum. Ég tek það fram að eins og nefnd umfjöllun var fram sett af hálfu yfirskattanefndar varð ekki séð að ríkisskattstjóri hefði verið bundinn af því að fylgja því sem þar kom fram líkt og almennt á við um efnislegar niðurstöður í úrskurðum nefndarinnar, forsendur þeirra og úrskurðarorð. Meðal annars af þeirri ástæðu ákvað ég að ljúka athugunum mínum á þeim kvörtunum þar sem þessi álitaefti voru borin upp, sbr. mál nr. 9518/2017 og 9605/2018.

Ástæða þess að ég nefni þetta hér er að í málum þar sem úrskurðir sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda hafa komið til skoðunar hef ég á undanförnum misserum staðnæmst við álitaefti sem lúta að því í hvaða formi og í hvaða mæli slíkar nefndir setja fram ábendingar og leiðbeiningar í úrskurðum sínum. Sérstaklega á þetta við þegar þessi atriði eru ekki hluti af rökstuðningi fyrir efnislegri niðurstöðu nefndarinnar eða orðuð í úrskurðarorði. Þar reynir m.a. á þær kröfur sem leiða af skýrleikareglu stjórnarsýslurættarins um framsetningu á niðurstöðum og ákvörðunum í stjórnarsýslunni. Við umfjöllun um þetta viðfangsefni þarf líka að hafa í huga í hvaða mæli slíkar ábendingar og/eða leiðbeiningar eru fallnar til að vekja væntingar hjá borgurunum um í hvaða farveg mál þeirra verði lögð og um niðurstöðu innan stjórnarsýslunnar. Ég tek það fram að ástæða þess að ég hef staðnæmst við þetta viðfangsefni að undanfögnu er að ég tel mig merkja að þessa hafi gætt í fleiri tilvikum en áður og þetta hefur meira komið við sögu í kvörtunum til mín en áður.

Athugun mín á þeim tveimur kvörtunum sem um ræddi varð mér tilefni til að koma þeirri ábendingu á framfæri við yfirskattanefnd að gæta framvegis betur að því í starfi sínu að gera glöggan greinarmun á þeim atriðum sem eru hluti af efnislegri niðurstöðu í ágreiningsmálum sem borin eru undir nefndina annars vegar og ábendingum og leiðbeiningum sem hún telur tilefni til að koma á framfæri við þá sem hafa leitað til hennar eða stjórnvalda hins vegar. Ég lagði þar sérstaklega áherslu á að umfjöllun nefndarinnar væri að þessu leyti eins skýr og kostur væri með það í huga að þeir sem leita til nefndarinnar og hlutaðeigandi stjórnvöld væru ekki í vafa um hvers eðlis ábendingar og

leiðbeiningar hennar eru og um réttaráhrif þeirra. Þá taldi ég líka ástæðu til að minna á það aukna vægi sem réttmætar væntingar hefðu á síðari árum fengið í stjórnsluréttinum og að framsetning stjórnvalda á úrlausnum væri ekki til þess fallin að valda vafa í þeim efnum.

Sjá einnig umfjöllun í kafla III.9 um frumkvæðisathugun mína sem beindist einkum að hlutverki kærustjórnvalda.

1.6 Framkvæmd stjórnslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnsluréttar

1.6.1 Reglur stjórnsluréttar

Almennt reynir á túlkun og beitingu ýmissa lagareglna og stjórnvaldsfyrirmæla við meðferð mála í stjórnslunni. Athuganir mínar beinast jafnframt að því hvort og þá hvernig stjórnvöld hafa í einstökum málum fylgt þeim málsmeðferðarreglum sem gilda um viðkomandi mál, bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnsluréttarins. Líkt og í skýrslum undanfarinna ára tel ég tilefni til að draga fram nokkur atriði sem komu við sögu í álitum mínum frá árinu 2018 um framkvæmd stjórnvalda í tengslum við reglur stjórnsluréttarins.

1.6.2

Birting stjórnvaldsákvæðana

Síðustu ár hafa stjórnvöld í auknum mæli tekið upp rafrænar leiðir í samskiptum sínum við borgarana. Almennt geta slík vinnubrögð aukið skilvirkni og auðveldað samskipti en þó þarf að gæta að því að á stjórnvöldum hvílir eins og áður að gæta að ákveðnum reglum í störfum sínum. Þannig ber stjórnvöldum að ganga úr skugga um og tryggja að íþyngjandi ákvæðanir sem þau taka séu birtar hlutaðeigandi með fullnægjandi hætti, hvort sem það er með bréfpósti eða rafrænt. Birting stjórnvaldsákvæðunar markar t.d. upphaf kærufrests og því getur það haft verulega þýðingu fyrir þá sem eiga í samskiptum við stjórnvöld að rétt sé staðið að slíkri birtingu.

Á árinu lauk ég máli þar sem einstaklingur hafði kvartað yfir því að úrskurðarnefnd velferðarmála hefði vísað kæru frá þar sem þriggja mánaða kærufrestur hefði verið liðinn, sbr. mál nr. 9708/2018.

☞ Mál nr. 9708/2018

Sjá nánar í kafla III.3

Í málinu reyndi einkum á hvort birting ákvæðunar af hálfu Vinnumálastofnunar hefði verið fullnægjandi og þar með hvort nefndin hefði getað byggt á að kærufrestur hefði verið liðinn. Í málinu var deilt um hvort viðkomandi hefði fengið ákvæðun í bréfpósti en einnig hvort birting á mínum síðum stofnunarinnar hefði verið fullnægjandi með hliðsjón af atvikum málsins. Í þeim samskiptum hafði stjórnvaldið m.a. notað annað tölvupóstfang en viðkomandi hafði síðast notað í samskiptum við stjórnvaldið.

Í álitinu benti umboðsmaður á að atvik málsins hefðu verið umdeild að þessu leyti. Við slíkar aðstæður hefði úrskurðarnefndinni borið að kanna nánar þau atriði sem deilt hafi verið um áður en sönnunarreglum hefði verið beitt til að leiða málið til lykta. Þar sem nefndin hefði ekki kannað fullyrðingar Vinnumálastofnunar, um sendingu ákvörðunarinnar með bréfaþósti, hefði rannsókn málsins að þessu leyti verið ófullnægjandi og því ekki í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Þá benti umboðsmaður á að ákvæði í lögum um atvinnuleysisstryggingar um rafræna birtingu, sem hafði verið vísað til af hálfu stjórnvalda, hefði ekki átt við í þessu tilfalli í ljósi atvika málsins. Það gæti auk þess ekki talist fullnægjandi birting á grundvelli almennra reglna stjórnsýsluréttar að birta ákvörðun með tölvupósti á annað tölvupóstfang en viðkomandi hefði notað í samskiptum við stofnunina. Mat nefndarinnar um að fullnægjandi hefði verið að birta ákvörðunina rafrænt á mínum síðum hjá Vinnumálastofnun og senda tilkynningu þess efnis á tiltekið tölvupóstfang hefði því ekki heldur samrýmt lögum.

1.6.3

Rannsóknarreglan — sönnunarreglur í stjórnsýslurétti

Rannsóknarreglan er oft talin grunnstoð málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttarins og er sú regla sem reynir hvað mest á í störfum umboðsmanns. Hluti af rannsókn stjórnvalds er að leggja mat á þau gögn og upplýsingar sem liggja fyrir um atvik málsins. Í slíkum tilvikum þarf stjórnvalda að kanna með fullnægjandi hætti og leggja forsvaranlegt mat á gögn og upplýsingar um slíkt atriði og þá hvaða þýðingu þau hafa fyrir niðurstöðu málsins og hvað telst upplýst um þau atriði sem deilt er um.

Í samskiptum mínum við stjórnvöld og í tengslum við þau mál sem hafa komið inn á borð umboðsmanns hef ég í ákveðnum tilvikum orðið þess var að stjórnvöld hafa ekki lagt fullnægjandi grunn að rannsókn sinni áður en tiltekin atvik eru lögð til grundvallar niðurstöðu þeirra, eins og rakið var í umfjöllun hér að framan um mál nr. 9708/2018, sjá kafla II.1.6.2. Í tengslum við það mál benti ég á að af rannsóknarreglunni leiðir að stjórnvöldum er óheimilt að beita sönnunarreglum í stað þess að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Stjórnvöldum er aðeins heimilt að grípa til slíkra reglna þegar þau hafa gert viðhlítandi ráðstafanir til að afla upplýsinga sem geta skýrt málið. Á sambærileg álitavefni reyndi í öðru máli sem settur umboðsmaður lauk með álitum í máli nr. 9211/2017, sem nánar er fjallað um í kafla III.10. Þar taldi settur umboðsmaður að afstaða stjórnvalds fæli í sér of fortakslausar kröfur til sönnunar sem væru ekki í samræmi við lög.

Þá hef ég jafnframt orðið þess var að stjórnvöld beri stundum fyrir sig að tiltekin atriði séu ekki sönnuð og þau hafi því ekki forsendur til að taka afstöðu til málsins. Ég taldi af slíku tilefni ástæðu til að senda Persónuvernd ábendingabréf vegna máls sem ég hafði til meðferðar á árinu, sbr. mál nr.

9734/2018. Ég taldi, þrátt fyrir þær ábendingar, ekki nægjanlegt tilefni til að gera athugasemdir við úrskurð Persónuverndar í umræddu máli og lauk því með bréfi til aðila. Í ábendingabréfinu til Persónuverndar benti ég á að í rökstuðningi stofnunarinnar hefði komið fram að við úrlausn tiltekins álitaefnis stæði „orð gegn orði“ og að Persónuvernd gæti ekki með þeim rannsóknarúræðum sem henni væru búin skorið úr um hvort sú vinnsla persónuupplýsinga sem deilt var um hefði átt sér stað. Af því tilefni benti ég á að frávisun máls væri stjórnvöldum almennt einungis tæk þegar ekki væru lagaskilyrði til þess að fjalla um mál, s.s. þar sem mál heyrði ekki undir valdheimildir stjórnvalds eða kæruskilyrðum væri ekki fullnægt. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslu- laga nr. 37/1993 hvíldi sú skylda á stjórnvöldum að sjá til þess að málsatvik stjórnsýslumáls væru nægilega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því. Þrátt fyrir framangreinda reglu væri reyndin hins vegar sú að stjórnvöldum væri ekki alltaf mögulegt að upplýsa mál á viðhlítandi hátt þannig að komin væri fram sönnun um allar staðreyndir málsins. Þegar svo stæði á mættu stjórnvöld ekki vísa máli frá vegna ómöguleika við að rannsaka það nánar heldur yrði að ganga út frá því að þau yrðu við þær aðstæður að leysa úr málinu á grundvelli mats- eða sönnunarreglna sem mótaðar hefðu verið af dómstólum og í fræðiskrifum í því skyni að skera úr um vafa um staðreyndir og málsatvik sem fyrir lægju í málinu.

1.6.4

Málið er nánar reifað í kafla III.13

Hlutverk stjórnvalda í ágreiningsmálum við borgarana

Í einu máli sem ég lauk á árinu reyndi einkum á undirbúning og framsetningu stjórnvalds á málatilbúnaði í kærumáli, sbr. mál númer 9513/2017. Fyrirtækið sem átti í hlut hafði beint erindum vegna starfshátta stjórnvaldsins til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem taldi að ágreiningsefnið ætti ekki undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir þess.

Atvik þessa máls urðu mér tilefni til að benda á að stjórnvöld þurfa að gæta hlutlægni og leitast við að leiða ágreiningsmál við borgarana til lykta í samræmi við lög og réttar upplýsingar. Þótt stjórnvöld hafi svigrúm við að móta og setja fram kröfur og málsástæður í slíkum ágreiningsmálum og þurfi að gæta að opinberum hagsmunum, verða þau eftir atvikum að gæta þess að haga málatilbúnaði sínum í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar sem kunna að setja þeim skorður í þessum efnum.

Ég taldi jafnframt tilefni til að áréttta að stjórnvöld væru bundin bæði af þeim lögfestu og óskráðu reglum sem gilda um störf þeirra í samskiptum sínum við borgarana, meðferð starfsheimilda og útfærslu verkefna sinna. Það væri á meðal grunnmarkmiða stjórnsýslureglna að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld. Gilti það einnig þegar samskipti borgara við stjórnvöld væru hluti af ágreiningsmáli. Lögmatísreglan og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttar gætu því haft þýðingu við framgöngu þeirra. Þannig hefði t.d. verið talið að stjórnvöld yrðu í samræmi við rannsóknarre-

gluna að hafa aflað nægjanlegra upplýsinga áður en málatilbúnaður þeirra væri settur fram og að stjórnvöld virtu gildandi rétt og leituðust við að framfylgja vilja löggjafans. Enn fremur hefði verið byggt á því að stjórnvöld, í þessari aðstöðu, þyrftu að vissu marki að gæta hlutlægni í málatilbúnaði sínum. Þá hnykkti ég á að stjórnvöld ættu ekki að leggja áherslu á að bera sigur úr bítum í rimmu við borgarana ef það væri á kostnað þess að niðurstaða máls byggði á réttum atvikum og lögum.

1.7

Börn og ungmenni fá að tjá sig

Í stjórnsýslunni eru teknar ýmiss konar ákvarðanir sem hafa bein og óbein áhrif á líf barna og ungmenna. Þau njóta jafnframt opinberrar þjónustu af margvíslegum toga, s.s. í heilbrigðis- og menntakerfinu.

Börn og ungmenni verða lögráða við 18 ára aldur og meðan þau eru ólögráða fyrir æsku sakir ráða þeir sem fara með forsjána persónulegum högum þeirra. Forsjáraðilanum er þannig með lögum falið að vera í ákveðnu fyrirsvari fyrir barnið eða ungmennið. Það breytir því ekki að viðfangsefni mála sem stjórnsýslan fjallar um og varða hagsmuni barna og ungmenna geta verið þess eðlis að miðað við aldur og þroska viðkomandi barns eða ungmennis sé rétt og eðlilegt að það eigi sjálft kost á því og geti haft aðkomu að ákvörðunum í slíkum málum. Nú er það meginreglan að það sem er barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess og barn skuli eiga rétt á að láta skoðanir sínar í ljós í öllum málum sem það varða og tekið skuli réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Á síðari árum hefur verið lögð aukin áhersla á þessi sérstöku réttindi barna og þar hefur tilkoma samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem lögfestur var á Íslandi 2013, og breyting sem gerð var á barnalögum á árinu 2012 til samræmis við samninginn, haft veigamikla þýðingu. Að auki hafa sjónarmið um það sem nefnt hefur verið barnvænleg réttarvarsla fengið aukið vægi. Málsmeðferð í stjórnsýslu þarf að taka mið af þessum breyttu lagareglum og viðhorfum.

Þegar börn eru aðilar stjórnsýslumáls eða málið varðar hagsmuni þeirra að öðru leyti þarf að gæta þess að stjórnsýslan sé þeim aðgengileg, að málsmeðferð sé hagað þannig að hæfi aldri þeirra og þroska, að málshraði sé viðhlítandi, réttur þeirra til að taka þátt í og skilja málið sé virtur og að réttmætt tillit sé tekið til skoðana þeirra. Þetta á við þrátt fyrir að foreldri eða annar forsjáraðili fari með fyrirsvar fyrir þau. Á eitt slíkt mál reyndi á árinu þar sem ég taldi frávisun Persónuverndar á kvörtun móður 14 ára stúlku yfir myndbirtingu af henni á netinu, án þess að leitast við að afla afstöðu dótturinnar sjálftrar til málsins áður en það var til lykta leitt, ekki í samræmi við lög, sbr. mál nr. 9524/2017 sem nánar er rakið í kafla III.5.

1.8

Tafir á svörum stjórnvalda við erindum umboðsmanns

Eins og að framan er getið þá verða tafir á svörum stjórnvalda við fyrirspurnum umboðsmanns stundum til þess að ekki er hægt að ljúka þeim málum sem tengjast kvörtunum borgaranna innan þess tíma sem umboðsmaður hefur áætlað. Ég legg enn og aftur áherslu á að til þess að umboðsmaður geti rækt lögbundið eftirlitshlutverk sitt þurfa stjórnvöld að sinna þeirri lagaskyldu sinni að láta honum í té nauðsynlegar upplýsingar, skýringar og gögn þegar eftir því er leitað og þeir sem í hlut eiga fá leynt úr málum sínum eins fljótt og mögulegt er.

Það skal tekið fram að almennt leggja stjórnvöld sig fram um að svara fyrirspurnum umboðsmanns innan þess frests sem umboðsmaður hefur tilgreint í bréfum sínum eða þau óska formlega eftir lengri fresti. Ég hef því ekki talið tilefni til þess að bregðast sérstaklega við slíkum töfum á svörum umfram það að senda ítrekunarbref þegar svör hafa ekki borist nema ég telji ljóst að um viðvarandi vanda sé að ræða hjá tiltekinni stofnun. Ég minni á að slíkar ítrekaðar tafir svo mánuðum skiptir bitna fyrst og fremst á því að umboðsmaður geti leynt úr kvörtun hlutaðeigandi borgara og viðkomandi fengið leiðréttingu mála sinna ef tilefni er til. Þeim mun tilfinnanlegri eru þessar tafir fyrir borgarana þegar í hlut eiga mál um hvort þeir fái notið ákveðinna réttinda, t.d. starfsréttinda eða skólavistar.

Um mitt ár 2018 var svo komið að ég taldi sérstakt tilefni til að upplýsa mennta- og menningarmálaráðherra um að ítrekað hefðu orðið tafir á að ráðuneytið svaraði fyrirspurnum umboðsmanns og á þeim tíma væri t.d. beðið eftir svörum vegna 11 mála, þ.m.t. tveggja vegna vinnslu ársskýrslu 2017, og það þrátt fyrir ítrekanir. Við þetta bættist að um tíma höfðu umboðsmanni borist kvartanir og ábendingar um tafir á meðferð mála og ófullnægjandi svör ráðuneytisins, sjá t.d. skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2017, bls. 13. Ég ítrekaði síðan með yfirliti sem ég sendi ráðherra í september 2018 að enn skorti á að svör bærust frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Samhliða þessum upplýsingum sem ég sendi til ráðuneytisins á árinu átti ég samtöl við ráðherra um úrbætur á starfsháttum ráðuneytisins að þessu leyti. Þess skal getið að þegar ég lauk ýmsum af þessum málum sem eftirreksturinn hafði lotið að kom ég á framfæri við ráðuneytið bréflegum athugasemdum við þann seinangang sem hafði verið á svörum þess og ítrekaði mikilvægi þess að ekki yrði framhald á þessum starfsháttum. Ráðherra hafði líka frumkvæði að því í apríl 2019 að óska eftir fundi með umboðsmanni og starfsmönnum hans og ráðuneytisins vegna þessara mála og atriða í starfsháttum ráðuneytisins sem athugasemdir umboðsmanns höfðu lotið að.

Þess skal líka getið að í bréfi ráðuneytisins til mín, dags. 2. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um eitt þessara mála, sbr. mál nr. 9137/2017, kom fram að ráðuneytið kappkosti að leggja sitt af mörkum til að tryggja að umboðsmanni sé auðveldað það lögbundna eftirlitshlutverk sem hann sinni gagnvart borgu-

runum. Sökum manneklu í kjölfar leyfa á síðastliðnu ári ásamt miklum önnum í ráðuneytinu hafi dregist að svara umboðsmanni í nokkrum málum og farist fyrir að kalla eftir viðbótarfresti þegar þess hafi gerst þörf. Þau sjónarmið sem umboðsmaður hafi beint til ráðuneytisins hafi verið tekin til greina og brugðist við, m.a. með ráðningu nýrra starfsmanna. Bréfið er nánar rakið í kafla III.4.2. Í samtölum mínum við ráðherra í kjölfarið hefur jafnframt komið fram að ráðherra sé upplýstur um stöðu mála og þegar hafi verið brugðist við stöðunni, m.a. með breytingum á skipulagi og ráðningum nýrra starfsmanna.

Í tengslum við annað mál sem var skoðunar hjá mér vegna tafa á svörum hjá lögreglustjóranum á Suðurnesjum óskaði ég jafnframt eftir upplýsingum af hálfu embættisins í febrúar 2018, sbr. mál nr. 9563/2018. Málið varðaði beiðni um aðgang að gögnum. Eftir fjölmargar ítrekanir og tilkynningu til dómsmálaráðherra um stöðu málsins bárust loks svör embættisins í nóvember 2018. Þar var beiðist velvirðingar á drættinum og uppýst að embættið hefði tekið reglur og ferla sem varði meðferð og afgreiðslu stjórnsýsluerinda til gagngerrar endurskoðunar. Ég lauk málinu með sérstöku ábendingabréfi til embættisins vegna tafa á meðferð málsins og svörum til umboðsmanns. Þar benti ég m.a. á að mikilvægt væri að beiðnir um aðgang að gögnum í stjórnsýslumálum væru afgreiddar fljótt og án ástæðulausra tafa enda gætu tafir á afgreiðslu slíkra erinda haft áhrif á þá hagsmuni viðkomandi sem eru undirliggjandi, s.s. forsendur og möguleika á að leita til eftirlitsaðila með viðkomandi stjórnvaldi. Ég gerði embættinu jafnframt grein fyrir því að viðbrögð þess hefðu ekki samrýmst þeim sjónarmiðum sem lög um umboðsmann byggja á og vænti þess að embættið hefði þessi atriði í huga í störfum sínum framvegis. Í bréfi lögreglustjórans til mín 14. mars 2019 var nánar gerð grein fyrir til hvaða aðgerða hefði verið gripið af þessu tilefni af hálfu embættisins. Bréfið er nánar rakið í kafla III.1.2.

Í ljósi viðbragða framangreindra stjórnvalda tel ég ekki tilefni til að fjalla hér frekar um stöðu þessara mála en mun áfram fylgjast með hvernig til mun takast við þær breytingar sem áætlaðar eru og eftir atvikum koma ábendingum og/eða tilmælum á framfæri í tengslum við einstök mál sem eru til athugunar hjá umboðsmanni.

2 Meinbugir

2.1

Inngangur

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 2018 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 sem er sami fjöldi og árið 2017.

Í alls sjö málum reyndist ástæða til tilkynna um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Árið áður voru málin fimm, 12 slík mál komu til umfjöllunar árið 2016, fjögur árið 2015 og fimm árið 2014.

2.2

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

2.2.1

 Mál nr. 8955/2016

Ákvæði almannatryggingalaga um útreikning búsetutíma á Íslandi óskýr

Umboðsmaður vakti athygli félagsmálaráðherra á að ákvæði laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, sem fjalla um örorkulífeyri, væru óskýr um útreikning búsetutíma á Íslandi. Eðli ellilífeyris annars vegar og örorkulífeyris hins vegar væri ólíkt hvað snerti skilyrði um tiltekinn búsetutíma fram til ellilífeyrisaldurs. Það gæti því verið vandkvæðum bundið að miða rétt til fulls örorkulífeyris við sömu búsetureglur og ættu við um ellilífeyri vegna ólíks eðlis þessara bótategunda. Þar sem um mikilsverð réttindi væri að ræða, sem tryggja skuli í lögum samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, færi almennt betur á því að skýrlega væri mælt fyrir um þessar reglur í lögum. Vakti umboðsmaður athygli á þessu með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lögum af þessu tilefni.

Félagsmálaráðuneytið lýsti sig sammála niðurstöðu umboðsmanns hvað þetta mál snerti. Nánar er greint frá viðbrögðum þess ásamt frekari málavöxtum og viðbrögðum Tryggingastofnunar og úrskurðarnefndar velferðarmála í kafla III.2.1.

2.2.2

☞ Mál nr. 9561/2018

Inntak almennra fyrirmæla um framsal ráðningarvalds hjá sveitarfélögum þarf að vera skýrt

Umboðsmaður benti ráðherra sveitarstjórnarmála á að taka til endurskoðunar og gera skýrara orðalag í niðurlagi 56. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, þess efnis að sveitarstjórn geti með „almennum fyrirmælum“ fært ráðningarvald annarra starfsmanna frá framkvæmdastjóra. Í lögnum væru engin ákvæði um hvers eðlis þessi almennu fyrirmæli ættu að vera, form þeirra eða birtingu.

Ráðuneytið sagði að þetta yrði tekið til skoðunar við næstu endurskoðun laganna. Nánar er greint frá viðbrögðum þess og frekari málavöxtum í kafla III.14.4.

2.2.3

☞ Mál nr. 9616/2018

Viðmið í aðalnámskrá grunnskóla ekki í samræmi við heimild í grunnskólalögum

Umboðsmaður benti mennta- og menningarmálaráðherra á að fortakslaust orðalag í kafla 16.8 í aðalnámskrá grunnskóla um að skólastjóri veiti nemendum í 1. – 7. bekk grunnskóla ekki undanþágu frá skólaíþróttum vegna íþróttþjálfunar hjá íþróttafélagi, væri ekki í samræmi við heimild í lögum. Mælt var til þess að ráðuneytið fylgdi eftir þeim áformum sem það hefði lýst um að endurskoða viðmið í aðalnámskrá. Þá einkum að taka til endurskoðunar orðalag í kafla 16.8 með hliðsjón af álitum umboðsmanns þannig að viðmið í aðalnámskrá grunnskóla tækju með fullnægjandi hætti mið af því skyldubundna og heildstæða mati sem mælt væri fyrir um í 3. mgr. 15. gr. grunnskólalaga.

Á vordögum 2019 tilkynnti ráðuneytið umboðsmanni að orðalag viðmiðs í kafla 16.8 í aðalnámskránni, um að skólastjóri veiti nemendum í 1.-7. bekk grunnskóla ekki undanþágu frá skólaíþróttum vegna íþróttþjálfunar, hefði verið fellt á brott. Nánar er greint frá viðbrögðum ráðuneytisins og frekari málavöxtum í kafla III.11.

2.2.4

☞ Mál nr. 9656/2018

Athugasemdir við orðalag í fylgiskjali reglugerðar um greiðsluþátttöku vegna neyðarhnapps

Umboðsmaður vakti athygli heilbrigðisráðherra á að ráðherra hefði ekki verið heimilt að útiloka í fylgiskjali með reglugerð nr. 1155/2013, sbr. breytingu með reglugerð nr. 981/2014, sjúkratryggða einstaklinga sem byggju eða héldu einkaheimili í íbúðum á vegum sveitarfélaga alfarið frá greiðsluþátttöku sjúkratrygginga vegna hjálpartækja sem féllu í flokk öryggiskallkerfa. Í ljósi meinbuga á orðalagi framangreinds reglugerðarákvæðis mæltist umboðsmaður til þess að það yrði endurskoðað og að óbreyttum lögum yrði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem lýst hefði verið í álitinu.

Ráðuneytið greindi frá því að vinna við endurskoðun reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja væri hafin í samvinnu við sjúkratryggingar með áherslu á að breytingar næðu sem fyrst fram að ganga. Nánar er greint er frá viðbrögðum ráðuneytisins, frekari málavöxtum og viðbrögðum sjúkratrygginga í kafla III.2.6.

2.3 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

2.3.1

☞ Mál nr. 9297/2017

Samspil bóta félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga

Umboðsmaður benti ráðherra félagsmála á að taka þyrfti afstöðu til þess hvort kveða ætti með skýrari hætti á um samspil bóta félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga, en nú sé gert í lögum og reglum.

Ráðuneytið taldi þörf á því og leitast yrði við að gera það við yfirstandandi endurskoðun laganna. Sama ætti við um reglugerðir er kynnu að verða settar á grundvelli laganna. Nánar er greint er frá viðbrögðum ráðuneytisins og frekari málavöxtum í kafla III.2.3.

2.3.2

☞ Mál nr. 9470/2017

Grundvöllur mats á varanlegri örorku slysatrygginga almannatrygginga

Umboðsmaður vakti athygli heilbrigðisráðuneytisins á þeirri stöðu sem er uppi þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um örorku einstaklinga sem hafa áhrif á rétt þeirra til örorkubóta á grundvelli laga um slysatryggingar almannatrygginga. Ekki væri mælt fyrir um hvernig meta skyldi örorku í settum lögum og reglum á þessu sviði heldur hefðu stjórnvöld byggt á venjubundinni framkvæmd að þessu leyti sem ætti sér m.a. stoð í almennum reglum skaðabótaréttar. Ábendingin var sett fram með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lögum til að kveðið yrði með skýrari hætti á um á hvers konar örorkumati varanleg örorka slysatrygginga almannatrygginga byggðist. Löggjafinn fengi þannig tækifæri til að taka skýra afstöðu til þess viðhorfs stjórnvalda sem byggt væri á í framkvæmd.

Ráðuneytið greindi frá því að ráðherra hefði ákveðið að skipa starfshóp til að ráðast í heildarendurskoðun laga um slysatryggingar almannatrygginga. Í þeirri vinnu yrði tekið tillit til umræddra ábendinga umboðsmanns. Nánar er greint frá viðbrögðum ráðuneytisins og frekari málavöxtum í kafla III.2.5.

2.3.3

📄 Mál nr. 9514/2017

Útfærsla laga um stimpilgjald ekki skýr

Umboðsmaður fjallaði um þá aðstöðu að í lögum sé ekki útfært með skýrum hætti hvaða forsendur, viðmið og aðferð sýslumanni beri að nota þegar hann afmarki gjaldstofn stimpilgjalds í þeim tilvikum þegar matsverð eignar við kaupsamning endurspegli ekki byggingarstig hennar við afhendingu. Ritaði hann því fjármála- og efnahagsráðherra bréf með ábendingu um að ráðuneyti hans tæki til skoðunar hvort rétt væri að huga að skýrari útfærslu laga nr. 138/2013, um stimpilgjald, um framangreint atriði

Ráðuneytið féllst á sjónarmið umboðsmanns og sagði ætlunina að leggja til viðeigandi breytingartillögu á lögum um stimpilgjald á næsta löggjafarþingi. Nánar er greint frá viðbrögðum ráðuneytisins og frekari málavöxtum í kafla III.16.3.

3 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

3.1

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

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

Þrátt fyrir að slík mál kunní í einhverjum tilvikum að virðast léttvæg minni ég á að ef á skortir að stjórnvöld gæti að framangreindum reglum þá leiðir það oft til þess að mál vinda upp á sig í stjórnsýslunni með tilheyrandi tíma og kostnaði fyrir alla aðila. Oft má sjá að hluti þess ágreinings sem er uppi í þeim málum sem koma inn á borð umboðsmanns á rætur að rekja til þess að rökstuðningur var ekki fullnægjandi, leiðbeiningarskyldu ekki sinnt, mál ekki greind með réttum hætti og lögð í viðeigandi farveg og/eða svör óskýr að efni til. Slík atriði leiða oftast til þess að mál verða jafnvel óþarflega umfangsmikil og tímafrek fyrir alla aðila miðað við upphaflegt tilefni. Það kemur m.a. til af því að borgarinn áttar sig ekki á hver staða hans er og leitar frekar til utanaðkomandi aðila, t.d. umboðsmanns eða dómstóla. Það er því til mikils að vinna að stjórnvöld hugi vel að þessum atriðum. Ég hef því farið þá leið að koma slíkum ábendingum á framfæri með bréfum til stjórnvalda. Eins og sjá má í yfirliti hér að neðan sendi ég stjórnvöldum 45 slík ábendingabréf á árinu 2018.

Viðfangsefnin

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
9055/2016	Alþingi — Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd	Dómstólar og réttarfar	Eftirlit með stjórnýslu dómstóla.
9282/2017	Lögreglustjórinn á höfuðborgar-svæðinu	Málsmeðferð og starfshættir stjórnýslunnar	Málsmeðferð lögreglunnar í tengslum við stöðubrot. Andmælaréttur. Rökstuðningur.
9297/2017	Velferðar-ráðuneytið	Almanna-tryggingar	Meinbugir á lögum. Samspil bóta félagslegrar aðstoðar og laga um almannatryggingar.
9389/2017	Dómsmála-ráðuneytið	Tafir	Málshraði. Leiðbeiningarskylda.
9393/2017	Landbúnaðar-háskóli Íslands Hvanneyri	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur. Varðveisla og skráning upplýsinga. Leiðbeingar-skylda.
9470/2017	Velferðar-ráðuneytið	Almanna-tryggingar	Meinbugir á lögum. Beiting hlutfallsreglu við örorkumat.
9470/2017	Úrskurðarnefnd velferðarmála	Almanna-tryggingar	Rökstuðningur.
9470/2017	Sjúkratryggingar	Almanna-tryggingar	Rökstuðningur.
9474/2017	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	Málsmeðferð og starfshættir stjórnýslunnar	Málshraði. Svör við erindum umboðsmanns. Varðveisla og skráning upplýsinga. Hlutverk starfsmanns fjölskipaðs stjórnvalds.
9514/2017	Fjármálaráðuneytið	Skattar og gjöld	Meinbugir á lögum. Reglur um gjaldstofn stimpilgjalds.
9515/2017	Reykjanesbær	Félagspjónusta og félagsleg aðstoð	Varðveisla og skráning upplýsinga.
9518/2017 og 9605/2018	Yfirskattanefnd	Skattar og gjöld	Hlutverk sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Skýrleikareglan. Leiðbeiningarskylda.
9543/2017	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995	Skaðabætur	Rannsókn máls. Leiðbeiningarskylda. Birting ákvörðunar. Svör til umboðsmanns. Málshraði.
9555/2017	Langanesbyggð	Tafir	Málshraði. Skráning upplýsinga. Skjalastjórn og málaskráning.
9563/2018	Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	Tafir	Málshraði. Svör við erindum umboðsmanns.

Viðfangsefnin

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
9564/2018	Biskupsstofa	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur.
9565/2018	Velferðarráðuneytið (heilbrigðisráðherra)	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	Svarreglan. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
9591/2018	Mannvirkjastofnun	Skipulags- og byggingarmál	Leiðbeiningarskylda. Kæruleiðbeiningar.
9600/2018	Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu	Tafir	Málshraði.
9604/2018	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	Tafir	Varðveisla og skráning upplýsinga.
9608/2018	Vinnumálastofnun	Atvinnuleysis-tryggingar	Málshraði.
9617/2018	Garðabær	Húsnæðismál	Leiðbeiningarskylda.
9631/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Tafir	Málshraði. Svör við erindum umboðsmanns.
9633/2018	Landlæknir	Tafir	Málshraði.
9641/2018	Landlæknir	Tafir	Málshraði.
9649/2018	Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu	Gistihúsa-, veitinga- og tækifærissleyfi	Leiðbeiningarskylda.
9663/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Tafir	Málshraði. Svör við erindum umboðsmanns.
9669/2018	Landspítali	Tafir	Svarreglan.
9675/2018	Fjarðabyggð	Skattar og gjöld	Lögmætisreglan. Útreikningur vaxta.
9676/2018	Lögreglustjórinn á Suðurnesjum	Opinberir starfsmenn	Setning í starf án auglýsingar. Jafnræðisreglan.
9679/2018	Samgöngustofa	Tafir	Setning reglugerðar.
9686/2018	Fangelsismálastofnun	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs. Rökstuðningur. Varðveisla og skráning upplýsinga.
9698/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Málshraði. Svör við erindum umboðsmanns. Leiðbeiningarskylda.

Viðfangsefni

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
9709/2018	Reykjavíkurborg	Tafir	Leiðbeiningarskylda. Kæruleiðbeiningar.
9710/2018	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Tafir	Málshraði. Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Svör við erindum umboðsmanns.
9734/2018	Persónuvernd	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	Rannsóknarreglan. Sönnunarreglur.
9746/2018	Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu	Börn	Varðveisla og skráning upplýsinga. Svarreglan.
9746/2018	Dómsmálaráðuneytið	Börn	Birting stjórnvaldsfyrirmæla.
9761/2018	Mosfellsbær	Málefni fatlaðs fólks	Valdframsal. Lögmatísreglan. Vandaðir stjórnsýsluhættir.
9776/2018	Dómsmálaráðuneytið	Skaðabætur	Vandaðir stjórnsýsluhættir. Svör stjórnvalda.
9794/2018	Fjármálaráðuneytið	Tafir	Svarreglan.
9860/2018 og 9899/2018	Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu	Tafir	Leiðbeiningarskylda.
9884/2018	Velferðaráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Skortur á skriflegum ráðningarsamningi í samræmi við lög.
9885/2018	Ríkisskattstjóri	Skattar og gjöld	Málshraði. Svarreglan.
9917/2018	Umboðsmaður skuldara	Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	Vandaðir stjórnsýsluhættir. Upplýsingar frá stjórnvöldum verða að vera réttar.

4

Frumkvæðismál

4.1

Inngangur

Í skýrslum umboðsmanns til Alþingis undanfarin ár hefur verið gerð grein fyrir frumkvæðiseftirliti umboðsmanns og þeim leiðum sem hafa verið farnar til að styrkja þann þátt starfseminnar. Ákveðið var að koma upp sérstakri starfseiningu hjá umboðsmanni til að sinna bæði formlegum frumkvæðismálum og forathugunum á því hvort tilefni sé til slíkra formlegra athugana. Svokallað OPCAT-eftirlit umboðsmanns heyrir einnig undir starfseininguna. Frumkvæðiseftirlit umboðsmanns er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins.

☞ Lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis má sjá aftast í skýrslunni

5. gr. Frumkvæðismál.

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

Í lok ársins 2018 var fyrirkomulagið með þeim hætti að forstöðumaður sinnti bæði umsjón og daglegri stjórn á frumkvæðiseftirliti umboðsmanns og OPCAT-eftirlitinu undir stjórn umboðsmanns ásamt tveimur lögfræðingum og einum sálfræðingi. Vegna anna við undirbúning og framkvæmd OPCAT-eftirlitsins tókst ekki að haga mönnun við frumkvæðiseftirlitið eins og gert hafði verið ráð fyrir, þ.e. að einn til tveir lögfræðingar sinni frumkvæðismálum að jafnaði auk forstöðumanns auk þess sem umboðsmaður og aðstoðarmaður hans koma að skipulagningu og lokavinnslu frumkvæðismála. Á árinu kom það því fyrst og fremst í hlut forstöðumannsins og umboðsmanns að sinna frumkvæðismálunum með aðstoð lögfræðinga sem jafnframt unnu að öðrum verkefnum hjá umboðsmanni. Stofnuð voru þrjú ný frumkvæðismál og tíu forathugunarmál á árinu. Þá var þremur frumkvæðismálum lokið sem og átta forathugunarmálum, eins og nánar er rakið hér á eftir.

Forathugunarmál Umboðsmaður fer stundum þá leið að óska eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum án þess að skrá málin formlega sem frumkvæðismál.

Það fer síðan eftir svörum stjórnvaldsins hvort:

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

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

Rétt er að taka fram að umboðsmanni berast árlega fjölmörg erindi og ábendingar vegna hugsanlegra frumkvæðismála. Miðað við þann mannafla sem fjárveitingar leyfa að sinni þessum málaflokki er þó lögð áhersla á að taka fyrst og fremst fyrir mál, og þá oftast í upphafi til forathugunar, sem hafa almenna þýðingu um starfshætti í stjórnsýslunni eða benda til þess að kerfislægur vandi sé til staðar hjá tilteknu stjórnvaldi. Allar eru þessar ábendingar og erindi tekin til skoðunar og skráð í sérstöku skráningarkerfi. Þetta yfirlit auðveldar líka umboðsmanni og starfsmönnum hans að átta sig á því ef um endurteknar ábendingar er að ræða og vísbendingar um sameiginlega annmarka á starfsháttum stjórnvalda.

Við athugun umboðsmanns á kvörtunum koma einnig af og til fram atriði sem hann getur ekki fjallað um á þeim grundvelli, m.a. vegna þess að þær uppfylla ekki skilyrði laga um umboðsmann fyrir því að kvörtun verði tekin til meðferðar. Í slíkum tilvikum geta þau álitaefni sem eru undirliggjandi verið almenn og jafnvel varðað mikilsverða hagsmuni stærri hóps fólks þrátt fyrir að sá sem beindi ábendingu eða kvörtun til umboðsmanns eigi þar ekki beina hagsmuni eða aðild. Í slíkum tilvikum getur umboðsmaður séð ástæðu til að taka málið upp og þá að eigin frumkvæði. Þá verða fréttir og samfélagsumræða stundum kveikjan að frumkvæðisathugun umboðsmanns.

4.2

Gedheilbrigðisþjónusta við fanga

Ýmis þeirra mála sem umboðsmaður sinnir vegna frumkvæðiseftirlitsins geta staðið yfir í lengri tíma. Bæði kemur þar til að gagnaöflun og úrvinnsla getur tekið nokkurn tíma og einnig hitt að oft heldur umboðsmaður að sér höndum meðan beðið er eftir því hvort boðuð áform stjórnvalda gangi eftir. Sum mál eru líka í eðli sínu þannig að frekari umfjöllun eða tilmæli umboðsmanns eru ekki líkleg til að leiða mál til lykta heldur reynir þar fyrst og fremst á að hlutaðeigandi stjórnvöld, og eftir atvikum Alþingi, taki frumkvæði í því að bæta úr.

Dæmi um þetta eru málefni geðsjúkra fanga. Um árabíl hefur umboðsmaður vakið athygli á nauðsyn þess að bætt verði úr þjónustu við þennan hóp og vísað til þess að líkur séu á að staða þessara mála hér á landi væri líklega ekki í samræmi við mannréttindareglur sem Ísland hefur undir-

Frétt 4. október
2013

gengist, sjá drög skýrslu um fangelsið Litla-Hrauni, frétt á heimasíðu umboðsmanns 4. október 2013. Umboðsmaður hefur síðan fylgt þessari ábendingu eftir og leitað eftir upplýsingum um úrbætur frá ráðuneytum dómsmála og heilbrigðismála sem og Fangelsismálastofnun. Þegar fyrir lá að dómsmálaráðuneytið tók undir ábendingu umboðsmanns um hættu á því að núverandi fyrirkomulag þessara mála færi í bága við mannréttindareglur óskaði umboðsmaður enn eftir svörum og þá sérstaklega heilbrigðisráðuneytisins sem ber ábyrgð á heilbrigðisþjónustu í fangelsum.

Fyrirspurnirnar hafa verið liður í að fá fram fullnægjandi svör til að geta tekið sem allra fyrst afstöðu til þess með hvaða hætti tilteknum þáttum í yfirstandandi frumkvæðisathugun á ákveðnum atriðum varðandi aðbúnað og aðstæður fanga verði lokið. Með tilkomu OPCAT-eftirlitsins þarf líka að taka afstöðu til þess hvaða viðfangsefni hennar eiga betur heima á þeim vettvangi og að hvaða þáttum í starfsemi fangelsanna næstu heimsóknir OPCAT-eftirlitsins beinast. Vegna skorts á skýrum svörum frá ráðuneytum um hvað gera eigi til að tryggja mannréttindi geðsjúkra fanga með fullnægjandi hætti, kynnti ég forsætisráðherra málið og stöðu þess. Var það gert með tilliti til lögbundins hlutverks forsætisráðherra að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðherra.

Lengst af hafa svör stjórnvalda jafnan verið á þá leið að unnið sé að úrbótum og nefnd eða starfshópur hafi fjallað um málið eða að skipa ætti slíkan hóp til þess að fjalla um málið og koma með tillögur. Staðan breyttist lítið á árinu 2018. Í mars 2019 komu hins vegar fram vísbendingar á Alþingi um að hreyfing gæti verið að komast á hlutina þegar heilbrigðisráðherra svaraði óundirbúinni fyrirspurn um þessi málefni. Þá auglýstu sjúkratryggingar eftir þjónustuveitanda til að taka að sér að útfæra og veita geðheilbrigðisþjónustu við fanga í fangelsum á Íslandi í maí 2019.

Ég bið nú með frekari ákvarðanir um hvort tilefni er til frekari athugunar af hálfu umboðsmanns á stöðu þessara mála en það hefur líka áhrif á þær ákvarðanir sem taka þarf um heimsóknir á vegum OPCAT-eftirlitsins í fangelsin. En rétt eins og önnur frumkvæðismál sem umboðsmaður ákveður að taka til athugunar þá er viðfangsefni þeirra að vekja athygli á þáttum í íslensku stjórnsýslu sem þarfnast umbóta. Því miður þá vilja þessi mál að mínum dómi oft taka of langan tíma og ofangreint mál er dæmi um það. Ég nefni þetta mál líka, eins og vikið var að í upphafi, til að minna á að þótt nokkur tími líði frá því að stofnað er til frumkvæðismáls hjá umboðsmanni og þar til því lýkur þá liggja þau mál almennt ekki í láginni heldur á umboðsmaður í samskiptum við stjórnvöld og kallar eftir upplýsingum og fylgist með því hvort úrbætur eru á dagskrá, t.d. lagabreytingar og hvort þær ganga eftir. Séu úrbæturnar fullnægjandi að áliti umboðsmanns er ekki lengur tilefni til frumkvæðismálsins. Ef ekki sendir umboðsmaður frá sér niðurstöðu sína og þá að minnsta kosti um það sem hann telur að standi út af þannig að fullnægjandi úrbætur hafi verið gerðar.

4.3

Frumkvæðis- og forathugunarmál 2018

Stofnað var til þriggja frumkvæðismála á árinu og var einu þeirra einnig lokið innan þess. Þá var tveimur eldri frumkvæðismálum lokið á árinu.

Frumkvæðismál

Ný frumkvæðismál sem tekin voru upp á árinu

- Hlutverk sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda og bærnei þeirra til að fjalla um og taka afstöðu til stjórnskipulegs gildis laga (mál nr. 9937/2018). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Staða einstaklinga sem ekki eru mældir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld (mál nr. 9938/2018).
- Verklag þegar fólk í fangageymslum lögreglu er talið í sjálfsvígshættu (mál nr. 9939/2018).

Eldri frumkvæðismál sem var lokið á árinu

- Tiltekin atriði varðandi réttindamál umsækjenda um alþjóðlega vernd (mál nr. 6497/2011).
- Húsnæðisvandi utangarðsfólks í Reykjavík (mál nr. 9164/2016).

Þá voru tíu forathugunarmál tekin til skoðunar á árinu og fjórum þeirra einnig lokið innan ársins. Þá var fjórum eldri forathugunarmálum einnig lokið á árinu.

Forathugunarmál

Ný forathugunarmál sem tekin voru upp á árinu

- Kostnaður við færslu útlendinga úr landi (mál nr. F74/2018).
- Samskipti fanga við Fangelsismálastofnun (mál nr. F75/2018). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Málsmeðferðartími hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (mál nr. F76/2018).
- Verklag velferðarsviðs Reykjavíkurborgar við afgreiðslu beiðna foreldra um greiningu barna á grundvelli laga um grunnskóla (mál nr. F77/2018). Málinu var jafnframt lokið á árinu.

- Virkjun verkferla af hálfu Útlendingastofnunar þegar grunur leikur á að umsækjandi um alþjóðlega vernd hafi orðið fyrir pyndingum (mál nr. F78/2018). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Stigagjöf við hæfnismat í ráðningarferli opinberra starfsmanna (mál nr. F79/2018).
- Eftirlit landlæknis með framkomu heilbrigðisstarfsmanna (mál nr. F80/2018). Málinu var jafnframt lokið á árinu.
- Gjaldtaka sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu fyrir ljósrit eða afrit af gögnum (mál nr. F81/2018).
- Búsetumál og þjónusta við fatlaða einstaklinga sem búa við þroskahömlun og/eða geðræn vandamál (mál nr. F82/2018).
- Kæruleiðir á sviði skattamála (mál nr. F83/2018).

Eldri forathugunarmál sem var lokið á árinu

- Áhrif skuldastöðu á möguleika til úthlutunar húsnæðis hjá Félagsbústöðum (mál nr. F19/2013).
- Staða einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld (mál nr. F63/2016). Stofnað til frumkvæðisathugunar nr. 9938/2018 sem enn er til meðferðar.
- Verklag þegar fólk í fangageymslum lögreglu er talið í sjálfsvígshættu (mál nr. F71/2017).
- Málsmeðferð Þjóðskrár við breytingar á lögheimilisskráningu að eigin frumkvæði (mál nr. F72/2017).

Nánar er gerð grein fyrir framangreindum málum, hafi þeim lokið með efnislegri úrlausn, og viðbrögðum stjórnvalda vegna þeirra í kafla III.

4.4

Húsnæðismál hjá Reykjavíkurborg

Á árinu 2018 lauk ég tveimur málum sem tekin höfðu verið til athugunar að eigin frumkvæði og lutu að skilyrðum fyrir úthlutun félagslegs húsnæðis hjá Reykjavíkurborg. Málin áttu það sameiginlegt að í framkvæmd voru sett skilyrði fyrir úthlutun sem ekki mátti sjá stað í reglum borgarinnar um úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis.

4.4.1

Húsnæðisvandi utangarðsfólks í Reykjavík

Í máli nr. 9164/2016 sendi ég frá mér álit vegna frumkvæðisathugunar á húsnæðisvanda þeirra einstaklinga sem falla undir hugtakið „utangarðsfólk“ og þá sérstaklega þeirra sem glíma við fíknivanda, stundum samhliða geðrænum vanda og/eða líkamlegri fötlun, og eru ekki sjálfir færir um að leysa húsnæðismál sín. Málavextir og niðurstöður eru nánar raktar í kafla III.18.

Einn þáttur málsins laut að skilyrðum fyrir úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis hjá Reykjavíkurborg samkvæmt reglum borgarinnar um félagsslegar leigubúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Í skýringum Reykjavíkurborgar við meðferð málsins kom m.a. fram sú afstaða að einstaklingar í virkri neyslu áfengis og/eða vímuefna ættu rétt til aðstoðar vegna húsnæðisvanda síns samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, en að sú aðstoð væri útfærð með því að bjóða þeim upp á svokölluð sértæk húsnæðisúrræði. Við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis væri þeim hins vegar forgangsraðað á eftir þeim sem hefðu leitað úrræða vegna neysluvanda síns eða ættu ekki við neysluvanda að stríða.

Framkvæmdin virtist hafa verið þannig að umsókn einstaklings í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu væri metin til stiga eftir þeim matsviðmiðum sem almennt ráða forgangsroðun umsókna um félagslegt leiguhúsnæði og færð á biðlista. Hins vegar kæmi í framhaldinu ekki til greina að tilnefna umsóknina á úthlutunarfundi þrátt fyrir að viðkomandi hefði eftir atvikum hlotið fjölda stiga vegna brýnnar nauðsynjar. Í reglunum sjálfum var hins vegar ekki kveðið sérstaklega á um að það væri skilyrði að umsækjandi væri ekki í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu eða hvaða áhrif það kynni að hafa á ákvarðanir um úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis.

Af þessu tilefni gerði ég þá athugasemd við fyrirkomulag Reykjavíkurborgar að þrátt fyrir að það gæti, að tilteknum skilyrðum fullnægðum, talist málefnalegt að ljá fíknivanda umsækjanda vægi leiddi verklag borgarinnar til þess að stigagjöf umsækjanda í slíkri neyslu gæfi ekki rétta mynd af stöðu hans á biðlista eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði. Það gæti síðan eftir atvikum verið fallið til þess að skapa óraunhæfar væntingar um það hvort og hvenær viðkomandi fengi úthlutað húsnæði. Minnt var á að þegar sveitarfélög útfæra þær skyldur gagnvart íbúum sínum sem á þeim hvíla samkvæmt lögum væri nauðsynlegt að það væri gert á þann hátt að samrýmdist almennum réttarríkis- og réttaröryggissjónarmiðum, s.s. með setningu reglna sem væru almennar, aðgengilegar og skýrar um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingur á rétt á og birtar borgurunum með fullnægjandi hætti. Ætli sveitarfélag sér að viðhafa verklag þar sem það er í raun skilyrði fyrir úthlutun að umsækjandi sé ekki í virkri neyslu áfengis- og/eða vímuefna væri það í betra samræmi við þessi sjónarmið að það komi fram í formlega samþykktum og birtum reglum þess þannig að borgararnir geti af lestri þeirra gert sér grein fyrir réttindum sínum. Að sama skapi þurfi reglurnar að skýra fyrir viðko-

mandi hvaða önnur úrræði standi honum til boða og hver séu skilyrði þess að geta notið þeirra. Þar skipti ekki máli þótt áður nefnt sjónarmið leiði að formi til ekki til synjunar á umsókn enda séu áhrifin af beitingu þess í reynd þau að viðkomandi einstaklingur komi ekki til greina við úthlutun almenns félagslegs húsnæðis.

4.4.2

Skuldastaða umsækjenda

Erindi sem mér barst frá einstaklingi varð til þess að ég hóf forathugun á því hvort skuldastaða einstaklings við Félagsbústaði hf. kæmi í öllum tilvikum í veg fyrir úthlutun félagslegs húsnæðis til hans. Í samskiptum mínum við Reykjavíkurborg vegna málsins kom m.a. fram að ef einstaklingur skuldi Félagsbústöðum hf. ógreidda leigu komi að jafnaði ekki til úthlutunar félagslegs húsnæðis til hans nema hann sýni „greiðslu- og/eða samningsvilja vegna skuldar við Félagsbústaði hf.“

Í reglum Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og húsaleigubætur í Reykjavík var hins vegar ekki kveðið á um það skilyrði að skuldi einstaklingur Félagsbústöðum hf. ógreidda leigu kæmi að jafnaði ekki til úthlutunar félagslegs húsnæðis til hans nema að hann sýndi greiðslu- og/eða samningsvilja vegna skuldarinnar.

Í samskiptum mínum við Reykjavíkurborg vegna athugunar minnar á ofangreindu máli varðandi húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík hafði ég frá 2015 verið upplýstur um að verið væri að endurskoða reglur Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur og samhliða yrðu þá settar reglur um sértæk húsnæðisúrræði. Fyrst var gert ráð fyrir að vinnu við endurskoðun reglnanna yrði lokið á fyrri hluta árs 2015 og síðan á vormánuðum 2017. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg í maí 2018 höfðu drög að reglunum verið lagðar fyrir velferðarráð en þær hefðu ekki hlotið afgreiðslu. Af þessu tilefni og með hliðsjón af breytingum sem höfðu orðið á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögum um húsnæðismál, sem kváðu á um skyldu sveitarstjórna til að setja sér reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins og verklagsreglur um meðferð húsnæðismála, taldi ég ekki tilefni til að halda athugun minni á málinu áfram. Ég taldi þó ástæðu til að áréttta þau tilmæli sem komu fram í áliti mínu varðandi húsnæðisvanda utangarðsfólks að þess sé gætt að reglur um félagslegt húsnæði og sérstakan húsnæðisstuðning endurspeglí í reynd öll þau atriði sem hafa þýðingu við úthlutun almenns félagslegs húsnæðis hjá borginni og þannig að samræmist lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá þurfi þær reglur að vera til þess fallnar að skapa raunhæfar væntingar borgaranna um það hvort og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum viðkomandi fái úthlutað húsnæði. Jafnframt minnti ég á skyldu Reykjavíkurborgar til að leiðbeina viðkomandi umsækjanda um önnur úrræði sem kunna að standa honum til boða, t.d. fjárhagsaðstoð.

Í bréfi frá Reykjavíkurborg, dags. 16. maí 2019, bárust umboðsmanni nýjar reglur Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði. Þær voru samþykktar á fundi velferðarráðs 13. mars sama ár og í borgarráði 2. maí.

Í I. kafla reglnanna er félagslegt húsnæði nánar skilgreint, þ.e. í almennt félagslegt leiguhúsnæði, húsnæði fyrir fatlað fólk, húsnæði fyrir heimilislausa og þjónustuíbúðir aldraðra. Mismunandi skilyrði eru síðan fyrir því að umsóknir um slíkt húsnæði séu samþykktar á biðlista.

Í II. kafla reglnanna er nánar mælt fyrir skilyrði fyrir að umsókn sé samþykkt á biðlista í almennu félagslegu húsnæði. Þar er í 2. mgr. 4. gr. tekið fram að eigi umsækjandi við virkan vímuefnavanda að stríða, sem að mati ráðgjafa hamlar því að viðkomandi geti búið í almennu félagslegu leiguhúsnæði, þá sé heimilt að synja umsókn hans um það. Umsækjanda skuli leiðbeint um að sækja um húsnæði fyrir heimilislausa með miklar og flóknar þjónustufarir, sbr. IV. kafla reglnanna. Þá skuli jafnframt aðstoða umsækjanda við að leita sér viðeigandi meðferðar. Í IV. kafla reglnanna er ekki sambærilegt ákvæði um að heimilt sé að synja umsókn vegna vímuefnavanda þegar um er að ræða húsnæði fyrir heimilislausa með miklar og flóknar þjónustufarir, sbr. 11. gr. reglnanna.

Í 3. mgr. 4. gr. reglnanna um almennt félagslegt leiguhúsnæði kemur jafnframt fram að umsókn umsækjanda sem sé í vanskilum með leigugreiðslur við Félagsbústaði hf. verði því aðeins samþykkt hafi umsækjandi gert full skil á vangoldnum leigugreiðslum eða um skuldina hafi verið samið. Sama gildi um umsókn um milliflutning. Umsækjanda skuli leiðbeint um þau úrræði sem honum standa til boða vegna fjárhagserfiðleika. Samhljóða ákvæði er í IV. kafla reglnanna um húsnæði fyrir heimilislausa með miklar og flóknar þjónustufarir.

4.5

Sjálfstæðar kær- og úrskurðarnefndir og stjórnskipulegt gildi laga

Á árinu lauk frumkvæðisathugun sem beindist m.a. að hlutverki kærustjórnvalda, einkum sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda, og bægni þeirra til að fjalla um og taka afstöðu til stjórnskipulegs gildis laga. Tildrög athugunarinnar voru m.a. að mér höfðu borist kvartanir sem beindust að því að kær- og úrskurðarnefndir höfðu ekki talið sig bærar til að taka afstöðu til málsástæðna aðila um að lagaákvæði og framkvæmd þeirra brytu í bága við stjórnarskrá og eftir atvikum fjölbjóðlega samninga sem Ísland hefur undirgengist. Höfðu úrskurðaraðilar þá einkum borið því við að það sé einungis á færi dómstóla að skera úr um hvort lög brjóti í bága við stjórnarskrá og þeir geti ekki tekið afstöðu til slíkra málsástæðna. Jafnframt tók ég til skoðunar hvort kærustjórnvöldum væri heimilt að láta hjá líða að framkvæma lög og þar með byggja úrlausn mála á því að lög brytu í bága við stjórnarskrána.

Í álitinu mínu mæltist ég til þess að kærustjórnvöld, sérstaklega sjálfstæðar kær- og úrskurðarnefndir, taki slíkar málsástæður kæranda til umfjöllunar og leysi úr þeim eins og þeim er frekast unnt á grundvelli viðurkenndra lögskýringaraðferða og að því marki sem valdheimildir þeirra leyfa. Í þeim efnum benti ég á að þrátt fyrir að nefndirnar geti ekki vikið til hliðar ákvæðum almennra laga sem þær telja ekki í samræmi við stjórnarskrá, þá sé umfjöllun þeirra mikilvæg við úrlausn mála þar sem reyni á stjórnskipulegt gildi laga, til að afstaða þeirra til slíkra málsástæðna sé ljós.

Ég benti jafnframt á ólíka stöðu ráðherra og sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda að þessu leyti. Þannig standi ráðherra til boða ýmsar leiðir samkvæmt lögum og stjórnskipun til að bregðast við slíkri stöðu, t.d. að kalla fram breytingar á lögum sem nefndirnar hafi ekki. Þar sem ríkisstjórnin hefði ákveðið að gerð skyldi úttekt á starfi slíkra nefnda þá kom ég þeirri ábendingu á framfæri við forsætisráðherra að hugað verði að leiðum þar sem annars vegar verði lögð áhersla á að greiða fyrir því að aðilar kærumála í stjórnsýslunni, sem telja að lög sem stjórnsýslan byggir ákvarðanir sínar á séu ekki í samræmi við stjórnarskrána, fái með einföldum og skjóttum hætti greitt úr slíkum ágreiningi. Hins vegar að þau úrræði miði að því að bæta úr ósamræmi sem stjórnvöld telja að sé milli almennra laga og stjórnarskrár. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð stjórnvalda við álitinu í kafla III.9.

4.6

Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til athugunar

Alls voru sex önnur mál sem tekin höfðu verið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns fyrir árið 2018 enn til athugunar við lok þess árs. Þessar athuganir beinast að:

- Þjónustugjaldaheimildum í lögum.
- Auglýsingum á lausum embættum og störfum.
- Meðferð eigendavalds og eftirliti sveitarstjórna með félögum í eigu sveitarfélaganna.
- Samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins.
- Upplýsingagjöf stjórnvalda til almennings og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Aðbúnaði og heilbrigðisþjónustu í fangelsinu Litla-Hrauni.

Alls var 15 málum sem hófust fyrir árið 2018 og til skoðunar er að taka til formlegrar athugunar ólokið um áramót 2018/2019. Að hluta til hafa þessi mál þó verið sameinuð formlegum frumkvæðismálum sem eru til afgreiðslu. Þessar athugunar beinast að:

- Lágmarkskröfum til heilbrigðisþjónustu.
- Samræmi og jafnræði í starfsmannamálum.
- „Útvistun“ námsbrauta hjá Háskóla Íslands.
- Tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna.
- Eftirliti með aðbúnaði á dvalar- og hjúkrunarheimilum aldraðra.
- Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
- Innheimtu gjalds fyrir notkun Svansmerkisins.
- Launauppbót í Seðlabanka Íslands.
- Reglum Reykjavíkurborgar um visthæfar bifreiðar.
- Innlögnum á sjúkrahús – stjórnvaldsákvörðunum í heilbrigðisþjónustu.
- Veðsetningu fasteigna sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt skipulagsskrá.
- Fagráði eineltismála í grunnskólum.
- Hlutverki velferðarráðuneytisins við staðfestingu samþykktar byggingarsamvinnufélaga.
- Ýmsum atriðum sem varða Bankasýslu ríkisins.
- Börnum með fötlun synjað um skólavist í framhaldsskóla.

5

OPCAT-eftirlit

5.1

Aðdragandinn

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 (e. Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT) ásamt því að hefja án tafar undirbúning hennar hér á landi. Bókunin var samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 18. desember 2002 og undirrituð af Íslands hönd 23. september 2003. Rétt er að fram komi að 29. janúar 2019 fullgilti forseti Íslands bókunina með undirskrift sinni og var því síðan lýst yfir 21. febrúar 2019 af hálfu Sameinuðu þjóðanna að Ísland hefði fullgilt bókunina.

Í bókuninni er kveðið á um tvíþætt eftirlit. Annars vegar eftirlit á vegum alþjóðlegrar nefndar sem heimsækir ríki sem fullgilt hafa bókunina (e. Subcommittee on Prevention of Torture – SPT) og hins vegar eftirlit sem komið er á fót innan hvers aðildarríkis samkvæmt fyrir mælum bókunarinnar (e. National Preventive Mechanism – NPM). Forsætisnefnd Alþingis féllst á, að tillögu dómsmálaráðuneytisins og með aðkomu velferðarráðuneytisins, að umboðsmaður Alþings skyldi annast eftirlit á grundvelli bókunarinnar hér á landi. Alþingi fylgdi þar með fordæmi hinna Norðurlandanna og margra annarra landa í Evrópu þar sem umboðsmönnum þjóðþinganna hefur verið falið að annast OPCAT-eftirlitið.

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2018 var veitt sérstök fjárveiting til þessa eftirlits. Hafinn var undirbúningur að breytingum á lögum um umboðsmann Alþingis vegna eftirlitsins og hugað að því að ráða starfsfólk til að sinna því. Samhliða þessu var einnig hafinn undirbúningur að skipulagi eftirlitsins hér á landi og samantekt á efni sem liggja þurfti fyrir. Þá var ljóst að hafa þyrfti í huga hvernig þessu eftirliti yrði hagað með tilliti til þess almenna frumkvæðiseftirlits sem umboðsmaður fer með gagnvart stjórnsýslunni. Um þessi atriði var meðal annars sótt í smíðju umboðsmanna á Norðurlöndunum.

Eftirlitið er starfrækt innan frumkvæðiseiningar umboðsmanns undir stjórn forstöðumanns hennar. Vegna þessara auknu verkefna voru tveir nýir starfsmenn ráðnir, sálfræðingur og lögfræðingur. Að einstökum heimsóknum á grundvelli eftirlitsins koma jafnframt auk umboðsmanns aðrir starfsmenn hans og utanaðkomandi sérfræðingar eftir þörfum.

5.2

→ [Vefsíða OPCAT-
eftirlits](#)

Sérstök vefsíða tileinkuð eftirlitinu

Í nóvember var ný vefsíða með upplýsingum um OPCAT-eftirlit umboðsmanns og hlutverk hans þar að lútandi opnuð. Þá er sérstakt netfang eftirlitsins opcat@umb.althingi.is. Vefsíðuna má finna undir hnappinum *OPCAT-eftirlit með frelsissviptum* á heimasíðu umboðsmanns. Þar er m.a. greint í stuttu máli frá því hvernig heimsóknir á grundvelli eftirlitsins eru útfærðar, hvað er skoðað, hverjir skoða og gefin dæmi um staði sem eftirlitið tekur til. Í fylgingu tímans verður einnig hægt að skoða skýrslur sem gerðar verða í kjölfar hverrar heimsóknar.

5.3

Breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis

Alþingi samþykkti í desember 2018 lög nr. 147/2018, um breytingu á lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, með síðari breytingum (OPCAT-eftirlit). Umboðsmaður hafði fyrir breytingarnar fullnægjandi lagaheimildir til eftirlits með stofnunum ríkis og sveitarfélaga þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja en auka þurfti við lagaheimildir til aðgangs hans að gögnum og starfsstöðvum þannig að þær tækju jafnframt til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja. Einnig tóku lagabreytingarnar mið af því að gert er ráð fyrir að niðurstaða umboðsmanns við eftirlitið kunni að beinast að öðrum þáttum en þeim sem afmarkaðir voru í lögnum áður, þ.e. hvort brotið sé í bága við lög, vandaða stjórnsýsluhætti eða síðareglur. Þannig var lögnum breytt með vísan til þess að þegar niðurstaða umboðsmanns lýtur að atriðum sem heyra undir OPCAT-eftirlitið kann hún að beinast að þáttum eins og því hvort aðbúnaður eða meðferð frelsissviptra séu andstæð sjónarmiðum um mannúð, mannsæmandi aðbúnað eða mannvirðingu. Eftir breytingarnar er enn fremur kveðið á um að umboðsmaður skuli samhliða ársskýrslu sinni gera grein fyrir starfi sínu við OPCAT-eftirlitið. Löggin voru samþykkt á Alþingi 13. desember 2018 og tóku gildi 8. janúar 2019.

5.4

Almennt um eftirlitið

Með frelsissviptingu er samkvæmt bókuninni (OPCAT) átt við hvers konar gæslu, fangelsun eða vistun af hálfu opinberra aðila eða einkaaðila þar sem einstaklingurinn hefur ekki leyfi til að yfirgefa vistunina vegna úrskurðar, ákvörðunar eða samþykkis dómstóls, stjórnvalds eða annars yfirvalds. Undir þetta geta einnig fallið tilvik þar sem yfirvöld láta frelsissviptinguna átölu-lausa. Ástæður frelsissviptingarinnar kunna þannig að vera ákvarðanir sem yfirvöld hafa tekið en það hefur einnig verið litið svo á að slík frelsissvipting geti einnig leitt í reynd af því fyrirkomulagi sem haft er við vistunina eða ástandi þess sem í hlut á.

Fjöldi þeirra staða sem eftirlitið tekur til á hverjum tíma getur því verið breytilegur en við athugun á hugsanlegum fjölda þessara staða hér á landi, miðað við þær viðmiðanir sem fylgt er í nágrannalöndum okkar, gætu

þeir verið um 200 talsins. Þetta eru m.a. fangelsi, lögreglustöðvar, vistunarúr-ræði á vegum barnaverndaryfirvalda og fyrir fólk með geðraskanir eða geð-fatlanir, dvalar- og hjúkrunarheimili, sambyli og önnur búsetuúrræði. Fjöldi þeirra sem dvelst á þessum stöðum er mjög mismunandi. Fyrstu mánuðir í störfum eftirlitsins fóru m.a. í að átta sig á því hvaða staðir kynnu að falla undir eftirlitið. Þessi vinna reyndist töluvert umfangsmeiri en ætlað var og er ekki lokið, m.a. vegna þess að stjórnvöld virðast ekki í öllum tilvikum hafa fullnægjandi upplýsingar að þessu leyti.

Í bókuninni er sérstaklega kveðið á um ýmsar skuldbindingar aðildar-ríkjanna, m.a. til að veita eftirlitsaðilum, bæði innlendum og alþjóðlegum, ótakmarkaðan aðgang að upplýsingum um fjölda frelsissviptra einstaklinga á hverri stofnun, fjölda slíkra stofnana og staðsetningu þeirra, allar upplýsingar um meðferð þeirra og aðbúnað, ótakmarkaðan aðgang að stofnunum sjálfum og möguleika á einkaviðtölum við frelsissvipta einstaklinga. Einnig er fjallað um vernd þeirra sem eftirlitsaðilar ræða við og afla upplýsinga hjá og er óheimilt að beita þá hvers kyns refsingu eða láta þá gjalda fyrir samskipti við eftirlitsaðilana. Þá hafa aðildarríkin skyldu til að taka við tilmælum og ábendingum, bæði hinna innlendu og erlendu eftirlitsaðila, um það sem betur má fara, bæði hvað varðar framkvæmd og lagasetningu, og eftir atvikum eiga samskipti og samráð um innleiðingu.

Í heimsóknnum sem farnar eru á grundvelli OPCAT-eftirlitsins er, auk skoðunar á aðbúnaði og starfsháttum, rætt við þá sem dvelja á viðkomandi stofnun eða heimili, starfsfólk og fleiri ef tilefni þykir til, svo sem aðstandendur. Sérstök áhersla er lögð á trúnaðarsamtöl við þá sem dvelja á staðnum. Skoðuð eru samskipti þeirra bæði við starfsfólk og sín á milli. Sérstaklega er gætt að húsakosti og verklagi er lýtur að hugsanlegum þvingunum og öryggisráðstöfunum. Þá er meðferð og skráning gagna könnuð, svo eitthvað sé nefnt.

5.5

Heimsóknir á árinu 2018

Umboðsmaður hóf heimsóknir sínar á grundvelli OPCAT-eftirlitsins á árinu 2018. Skýrsla er gerð eftir hverja heimsókn sem síðan er birt opinberlega. Í lok árs var unnið að skýrslum um þær tvær eftirlitsheimsóknir sem farið var í árinu.

5.5.1

Geðsvið Landspítalans á Kleppi

Fyrsta heimsókn umboðsmanns Alþingis á grundvelli OPCAT-eftirlitsins fór fram 29.-31. október 2018 á þrjár lokaðar deildir geðsviðs Landspítalans á Kleppi þar sem sjúklingum sem þurfa lengri meðferð er sinnt: réttargeðdeild, öryggisgeðdeild og sérhæfða endurhæfingardeild.

Í byrjun október 2018 var framkvæmdastjóra geðsviðs sent bréf þar sem fyrirhuguð heimsókn var tilkynnt og óskað eftir tilteknum upplýsingum og gögnum. Bréfinu var fylgt eftir með kynningu á OPCAT-eftirlitinu á fundi stjórnenda geðsviðs 10. október 2018 þar sem m.a. var fjallað um tilgang og

gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Umbeðin gögn voru afhent umboðsmanni 24. október 2018.

Heimsóknin hófst með athugun umboðsmanns og starfsmanna hans á deildunum þremur. Athugunin tók til aðstöðu sjúklinga og starfsfólks, s.s. herbergja sjúklinga, öryggisherbergja, vaktherbergja, sameiginlegra rýma, matsala, heimsóknaraðstöðu, útisvæða, sturtu- og salernisaðstöðu, tómstundaaðstöðu, reyklingaherbergja og skrifstofurýma. Í framhaldinu var fundað með stjórnendum og starfsfólki. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við sjúklinga deildanna, starfsfólk, meðferðaraðila og stjórnendur. Starfsfólk umboðsmanns mætti jákvæðu viðmóti og bæði sjúklingar og starfsfólk var almennt reiðubúið að ræða við umboðsmann og starfsmenn hans.

Drög að skýrslu um heimsóknina var send geðsviði Landspítalans til umsagnar 21. maí 2019. Athugasemdir spítalans bárust 27. júní 2019. Vinna við skýrsluna er á lokastigi og verður hún birt í endanlegri mynd á heimasíðu umboðsmanns.

5.5.2

Neyðarvistun Stuðla

Önnur heimsókn umboðsmanns Alþingis á grundvelli OPCAT-eftirlitsins var á neyðarvistun á meðferðarstöðinni Stuðlum. Umboðsmaður og starfsmenn hans héldu kynningu á OPCAT-eftirlitinu 26. október 2018 fyrir Barnaverndarstofu og forstöðumann Stuðla þar sem m.a. var fjallað um tilgang og gildissvið eftirlitsins og framkvæmd eftirlitsheimsókna. Í framhaldinu var Barnaverndarstofu sent bréf þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða heimsókn á neyðarvistun Stuðla og óskað eftir nánar tilteknum upplýsingum og gögnum. Umbeðin gögn voru afhent umboðsmanni í nóvember 2018.

Heimsóknin fór fram 27. og 28. nóvember 2018. Hún hófst með skoðun á húsnæði Stuðla og tók til aðstöðu barna og starfsfólks, s.s. vistunarherbergja, sturtu- og salernisaðstöðu, sameiginlegra rýma, öryggisrýmis, vaktherbergis, útisvæða og skrifstofu- og heimsóknaraðstöðu. Í framhaldinu var fundað með stjórnendum. Þá tóku við einkasamtöl starfsmanna umboðsmanns við ungmenni, starfsfólk og stjórnendur. Starfsfólk umboðsmanns mætti jákvæðu viðmóti og bæði ungmenni og starfsfólk var almennt reiðubúið að veita upplýsingar um reynslu sína af Stuðlum.

Vinna við skýrsluna er langt komin og verður hún birt í endanlegri mynd á heimasíðu umboðsmanns.

5.6

Upplýsingafundir

Eins og fram kom í inngangi skýrslunnar leiddi fyrirkomulag og umfang OPCAT-eftirlitsins, sem og undirbúningur við að koma því á fót, til þess að starfsmenn frumkvæðiseiningarinnar einbeittu sér að mestu að þeim verkefnum síðari hluta ársins. Eins og sjá má af yfirlitinu hér á eftir var m.a. lögð áhersla á að kynna OPCAT-eftirlitið og funda með hagsmunaaðilum og stjórnvöldum en auk þess sóttu starfsmenn umboðsmanns fundi og ráðstefnur erlendis vegna eftirlitsins, eins og nánar var gerð grein fyrir í kafla I.4.2.

19. júní / Teigur

Fundur með yfirmanni fíknimeðferðar á Teigi, Landspítala vegna NPM-fundar í Lundi um þvingaða vímuefna meðferð.

20. júní / Stuðlar

Fundur með forstöðumanni Stuðla, vegna NPM-fundar í Lundi um þvingaða vímuefna meðferð.

22. júní / Barnavernd

Fundur með Gæða- og eftirlitsstofnun barnaverndar og félagsþjónustu um starfsemi stofnunarinnar.

26. júní / Mannréttindastofnun

Fundur með Mannréttindastofnun þar sem farið var yfir verkefni sem kunna að varða OPCAT.

27. júní / Geðhjálp

Fundur með formanni Geðhjálp þar sem farið var yfir málefni sem kunna að varða OPCAT.

29. júní / Umboðsmaður barna

Fundur með umboðsmanni barna þar sem farið var yfir málefni sem kunna að varða OPCAT.

18. júlí / Reykjavíkurborg

Fundur með velferðarsviði Reykjavíkurborgar þar sem farið var yfir málefni fatlaðra einstaklinga og búsetuúrræði.

13. ágúst / Samband íslenskra sveitarfélaga

Fundur með Sambandi íslenskra sveitarfélaga vegna úrræða sem kunna að falla undir OPCAT.

18. september / Olnbogabörn

Fundur með fulltrúum samtakanna Olnbogabörn.

10. október / Landspítalinn

Fundur með stjórnendum á geðsviði Landspítalans um OPCAT- heimsóknir.

6. nóvember / Barnaverndarstofa og meðferðarheimili

Fundur með Barnaverndarstofu og stjórnendum meðferðarheimila um OPCAT- heimsóknir.

7. desember / Réttindagæsla

Fundur með réttindagæslumönnum fatlaðs fólks.

6 Viðbrögð við álitum

6.1

Sérstök tilmæli

Hér fyrir neðan er yfirlit um viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2018, sbr. lokamálslið b-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. 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 yfirlitinu eru alls 22 álit og í einu þeirra er tilmælum beint til þriggja stjórnvalda. Í 14 tilfellum er farið að tilmælunum og í fimm tilfellum var málið enn til meðferðar þegar svar barst við fyrirspurn umboðsmanns um stöðu þess. Í fjórum tilfellum var ekki leitað aftur til stjórnvalds og þá verður ekki annað ráðið en að í einu tilviki hafi ekki verið farið að sérstökum tilmælum. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum um viðbrögð við sérstökum tilmælum í umfjöllun um viðkomandi mál í kafla III.



- Farið að tilmælum 14 tilfellum
- Enn til meðferðar 5 tilfelli
- Ekki leitað aftur til stjórnvalds 4 tilfelli
- Ekki farið að tilmælum 1 tilfelli

Við lestur á yfirlitinu 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 að athugun hans á máli og tilmæli beinast að ákvörðun eða úrskurði æðra stjórnvalds á viðkomandi sviði. Sé t.d. um að ræða úrskurð sérstakrar kærunefndar er tilmælum umboðsmanns beint til hennar. Það kann að leiða til þess að nefndin leysi að nýju úr máli og í samræmi við þá niðurstöðu gangi málið á ný til úrlausnar hjá lægra stjórnvaldi.

Viðfangsefni

Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns Alþingis.

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	Ekki leitað aftur til stjórnv.	Ekki farið að tilm.
8670/2015	128	Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána	×			
8870/2016	152	Verðlagsstofa skiptaverðs			×	
8955/2016	100	Úrskurðarnefnd velferðarmála		×		
9205/2017	103	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9211/2017	133	Úthlutunarnefnd samkvæmt 8. gr. laga nr. 91/2007	×			
9248/2017	97	Fjármála- og efnahagsráðuneytið			×	
9305/2017	155	Borgarbyggð	×			
9317/2017	115	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
9345/2017	137	Málskotsnefnd LÍN	×			
9398/2017	106	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9440/2017	160	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið		×		
9446/2017	117	Eftirlitsnefnd fasteignasala				×
9456/2017	124	Dómsmálaráðuneytið			×	
9510/2017	144	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	×			
9513/2017	139	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	×			
9517/2017	118	Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið		×		
9519/2017	146	Vatnajökulspjóðgarður	×			
9547/2017	120	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	×			
9616/2018	135	Mennta- og menningarmálaráðuneytið			×	
9656/2018	109	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9656/2018	109	Sjúkratryggingar		×		
9656/2018	109	Heilbrigðisráðuneytið		×		
9672/2018	150	Kópavogsbær	×			
9708/2018	112	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			

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

Í máli nr. 9305/2017 beindi ég sérstökum tilmælum bæði til sýslumannsins á Vesturlandi og Borgarbyggðar. Þar sem hlutaðeigandi fékk leiðréttingu sinna mála eftir að hafa leitað til Borgarbyggðar var ekki leitað til sýslumannsins.

Í einu tilviki verður ekki betur séð en að stjórnvald hafi ekki farið að sérstökum tilmælum en það var í máli nr. 9446/2017. Álit í þessu máli er reifað í kafla III.4.3 og birt í heild sinni á heimasíðu umboðsmanns. Eins og þar er nánar rakið beindi ég þeim tilmælum til eftirlitsnefndar fasteignasala að endurskoða tiltekna framsetningu á bréfum sem send höfðu verið til fyrirsvarsmanns fyrirtækis þar sem þess var krafist að starfsemi þess yrði lögð niður og starfsstöð lokað. Það var álit mitt að slíkar kröfur hefðu ekki verið í samræmi við valdheimildir nefndarinnar lögum samkvæmt. Ég beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að endurskoða framsetningu á þeirri afstöðu og kröfum sem hún setti fram í umræddum bréfum með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu og hefði sömu sjónarmið framvegis í huga í störfum sínum. Af svörum eftirlitsnefndarinnar til umræddra aðila verður hins vegar ekki séð að vikið hafi verið að þessum atriðum í bréfi sem sent var aðila vegna málsins í kjölfarið. Þar kemur eingöngu fram að nefndin telji að af álitinu megi ráða að meinbugir séu á málsmeðferð samkvæmt tilteknu lagaákvæði sem reyndi á í málinu sem þurfi að skýra nánar. Í ljósi viðbragða eftirlitsnefndarinnar við álitinu ákvað ég í tengslum við frágang á ársskýrslunni að vekja athygli iðnaðar- og nýsköpunarráðherra sem skipar í nefndina á því að nefndin hefði ekki brugðist við tilmælum mínum.

Ég tek fram að stjórnvöld bregðast almennt vel við fyrirspurnum umboðsmanns sem og álitum og ábendingum þótt þetta sé dæmi um undantekningu frá því. Ég fæ þannig ekki séð að túlkun nefndarinnar eigi sér stoð í því sem fram kemur í álitinu eða að viðbrögðin séu í samræmi við þau tilmæli sem þar voru sett fram. Það vekur jafnframt athygli að í þeim tilvikum sem þetta gerist virðist það einkum eiga við um þau stjórnvöld sem ráðherra fer ekki með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart og eru nefnd sjálfstæð stjórnvöld eða stjórnsýslunefndir. Viðbrögð sjálfstæðra stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns urðu þannig tilefni sérstakrar umfjöllunar í ársskýrslu umboðsmanns árið 2014, bls. 23-26.

6.2

Almenn tilmæli

Umboðsmaður Alþingis kann að fara þá leið í tilefni af athugun á kvörtun eða máli sem hann hefur tekið upp að eigin frumkvæði að beina almennum tilmælum til hlutaðeigandi stjórnvalda. Þetta eru þau mál þar sem 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 getur að líta 27 álit þar sem almennum tilmælum var beint til viðkomandi stjórnvalda á árinu 2018. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka 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.

Í einu tilviki, máli nr. 9513/2017, eru viðbrögð Ríkiskaupa við hinu almennu tilmælum sett innan sviga (x) og skýrist það af því sem nánar er rakið um viðbrögð Ríkiskaupa í kafla III.13 en fyrir liggur að stofnunin telur sig hafa brugðist við hinum almennu tilmælum en andmælir niðurstöðu álitsins í þessu tiltekna máli og því ekki fyllilega ljóst að hvaða marki hin almennu tilmæli og afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem tekur undir niðurstöðu álitsins hafa áhrif í starfi stofnunarinnar.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í 34 tilvikum af 37 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram. Mál er enn til meðferðar í tveimur tilvikum og í einu er, eins og áður er rakið, ekki ljóst hvort farið hafi verið að tilmælunum.

95%

5%

■ Farið að tilmælum 35 tilfelli

■ Enn til meðferðar 2 tilfelli

Viðfangsefnin

Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns Alþingis.

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	Ekki leitað aftur til stjórnv.	Ekki farið að tilm.
8670/2015	128	Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána	×			
8870/2016	152	Verðlagsstofa skiptaverðs	×			
8955/2016	100	Tryggingastofnun		×		
8955/2016	100	Úrskurðarnefnd velferðarmála		×		
9164/2016	162	Félagsmálaráðuneytið	×			
9164/2016	162	Reykjavíkurborg	×			
9205/2017	103	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9211/2017	133	Úthlutunarnefnd samkvæmt 8. gr. laga nr. 91/2007	×			
9248/2017	97	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	×			
9305/2017	155	Borgarbyggð	×			
9305/2017	155	Sýslumaðurinn á Vesturlandi	×			
9317/2017	115	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
9345/2017	137	Málskotsnefnd LÍN	×			
9398/2017	106	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9398/2017	106	Félagsmálaráðuneytið	×			
9440/2017	160	Atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið	×			
9446/2017	117	Eftirlitsnefnd fasteignasala	×			
9456/2017	124	Dómsmálaráðuneytið	×			
9487/2017	143	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
9487/2017	143	Háskólaráð Landbúnaðarháskóla Íslands	×			
9510/2017	144	Atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið	×			
9510/2017	144	Matvælastofnun	×			
9513/2017	139	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	×			
9513/2017	139	Ríkiskaup	(X)			

Viðfangsefnin

Málsnúmer	Bls.	Stjórnvald	Farið að tilm.	Enn til meðf.	Ekki leitað aftur til stjórnv.	Ekki farið að tilm.
9517/2017	118	Samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið	×			
9519/2017	146	Vatnajökulsþjóðgarður	×			
9524/2017	122	Persónuvernd	×			
9547/2017	122	Atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið	×			
9561/2018	149	Reykjavíkurborg	×			
9561/2018	149	Samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið	×			
9616/2018	135	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	×			
9656/2018	109	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9656/2018	109	Sjúkratryggingar	×			
9656/2018	109	Heilbrigðisráðuneytið	×			
9672/2018	150	Kópavogsbær	×			
9708/2018	112	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			
9937/2018	130	Úrskurðarnefnd velferðarmála	×			

Starfssvið umboðsmanns

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

Mál nr. 9146/2016

Fjármála- og tryggingastarfsemi

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og starfsemi þeirra einkaaðila sem hafa að lögum fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu stjórnslulaga.

Kvartað var yfir málsmeðferð og stjórnarháttum einkahlutafélags í tengslum við sölu þess á hlutafé. Umræddu félagi hafði með lögum verið falið að hafa með höndum meðferð og ráðstöfun svokallaðra stöðugleikaeigna sem íslenska ríkið hafði eignast. Í málinu var m.a. deilt um hvort félagið hefði átt að fylgja stjórnslulögum við söluna. Umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að umrædd sala hefði verið stjórnvaldsákvörðun. Þá benti hann á að Ríkisendurskoðun hefði með lögum sérstaklega verið falið eftirlit með framkvæmd þess samnings milli ráðuneytis og félagsins sem reyndi á í málinu. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að fjalla frekar um þau atriði sem kvörtunin laut að. Málið er nánar reifað í kafla III.7.

Mál nr. 9926/2018

Fjármála- og tryggingastarfsemi

Það er almennt skilyrði fyrir því að aðili geti kvartað til umboðsmanns að kvörtunin varði tiltekna ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem beinistað eða hafi að öðru leyti áhrif á hagsmuni þess sem kvartar. Það er hins vegar ekki hlutverk umboðsmanns að láta fólki í té almennar lögfræðilegar álitserðir eða svara almennum spurningum varðandi tiltekin málefni eða réttarsvið.

Kvartað var yfir að lánastofnanir veittu ekki einstaklingum með tekjur í erlendri mynt fasteignalán vegna ákvæða laga um fasteignalán til neytenda. Ekki varð séð að erindið snerti athöfn eða ákvörðun stjórnvalds heldur varðaði almenna framkvæmd þeirra fyrirtækja og stofnana sem veittu fasteignalán. Var viðkomandi bent á að ef fyrir lægi synjun fjármálafyrirtækis um lán sem hann teldi ekki samræmast ákvæðum laga, gæti hann freistað þess bera mál sitt undir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Einnig var bent á að ákvörðunum Íbúðalánasjóðs mætti skjóta til úrskurðarnefndar velferðarmála. Það ætti þó ekki við ef ágreiningurinn heyrði undir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki.

Mál nr. 9923/2018

Opinbert hlutafélag

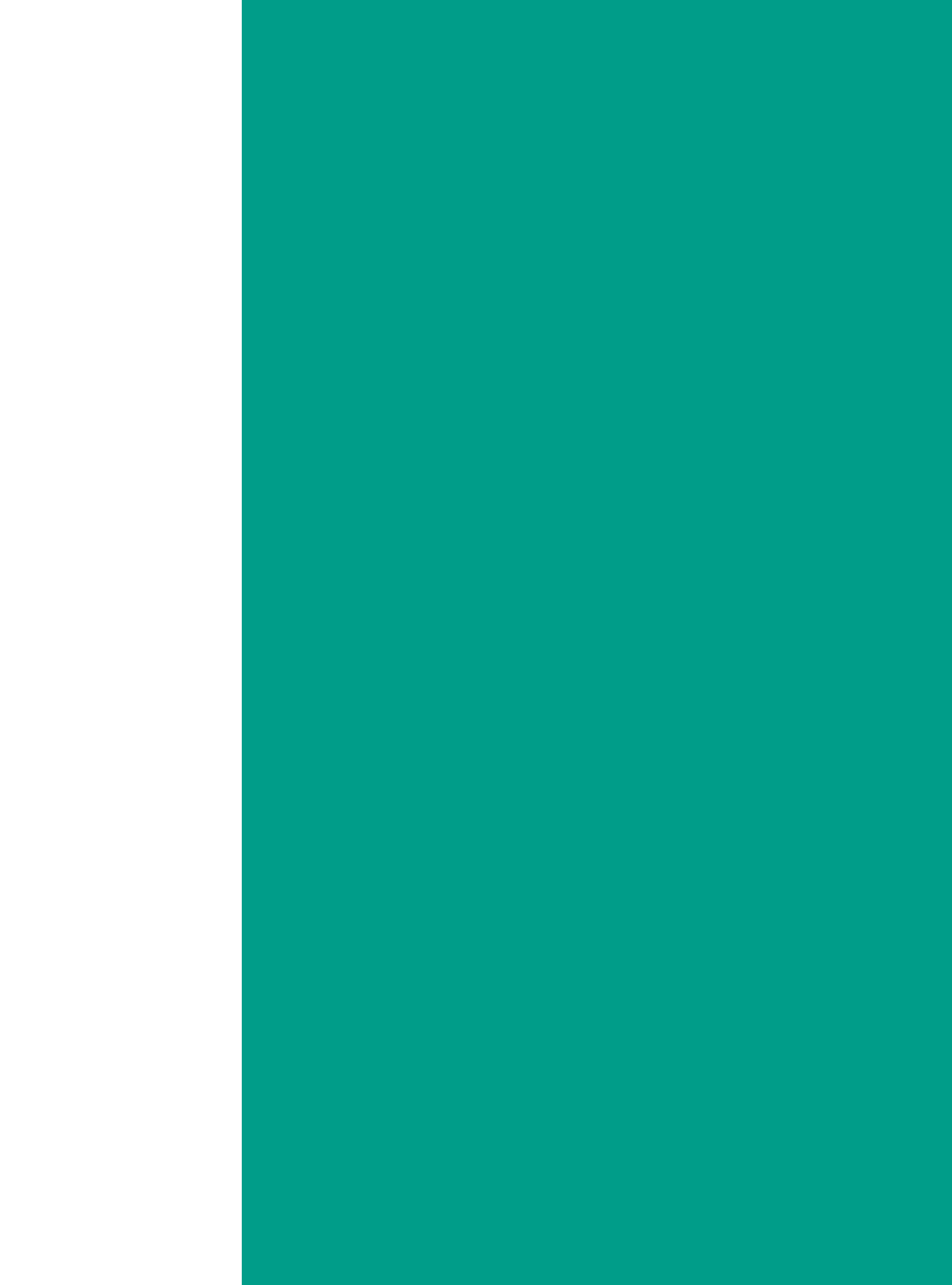
Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og starfsemi þeirra einkaaðila sem hafa að lögum fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu stjórnslulaga.

Kvartað var yfir því að dagsetning í textavarpri Ríkisútvarpsins ohf. væri á ensku. Í ljósi þess að Ríkisútvarpið er opinbert hlutafélag og starfar því á sviði einkaréttar, þótt það sé að öllu leyti í eigu ríkisins, þá tekur starfssvið umboðsmanns ekki til þess. Var viðkomandi bent á að freista mætti þess að beina málinu til fjölmiðlanefndar sem hefði eftirlit með starfsemi fjölmiðla.

Siðareglur alþingismanna

Umboðsmaður Alþingis hefur ekki eftirlit með framkomu eða skoðanaskiptum einstaklinga nema það sé í tengslum við skyldur þeirra sem opinberir starfsmenn samkvæmt lögum eða viðeigandi siðareglum. Þingmenn og varþingmenn eru ekki starfsmenn stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga.

Kvartað var yfir varþingmanni vegna framgöngu hans á samfélagsmiðlum og framkomu í tengslum við skoðanaskipti, m.a. að hann hefði „blokkað“ þann sem kvartaði á Facebook. Umboðsmaður benti á að starfssvið hans tekur ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Það hafi m.a. verið skilið á þann veg að það sé ekki hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með opinberri framgöngu þingmanna og meðferð þeirra á skyldum sínum sem þjóðkjörnir fulltrúar. Um slíkt sé fjallað í siðareglum fyrir alþingismenn. Eftirlit með þeim sé í höndum forsætisnefndar Alþingis og þriggja manna ráðgefandi nefndar. Skriflegum og rökstuddum erindum um meint brot á siðareglunum skuli beina til forsætisnefndarinnar.



III. KAFLI

Álit & niðurstöður

Umboðsmaður getur lokið málum með álit og beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í álit umboðsmanns geta falist tilmæli, gagnrýni, ráð eða leiðbeiningar eftir því hvað við á hverju sinni. Ef ástæða er til að beina tilmælum til stjórnvalds geta þau bæði verið almenn og þá varðað starfsemi stjórnvalda til framtíðar og/eða sértæk er tengjast einstökum málum.

Í þessum kafla eru öll 27 álit ársins reifuð ásamt nokkrum öðrum málum sem ástæða þykir til að gera sérstök skil. Auk þess er gerð grein fyrir viðbrögðum stjórnvalda, ef þau liggja fyrir, við tilmælum umboðsmanns. Til að geta veitt þær upplýsingar í skýrslunni gengur umboðsmaður eftir því hverju sinni í tengslum við vinnslu árskýrslunnar hvort og þá hvað stjórnvöld hafa gert til að verða við tilmælum hans. Í stöku tilfellum berast umboðsmanni upplýsingar frá stjórnvaldi, um viðbrögð þess við tilmælum, án þess að sérstaklega sé gengið eftir þeim. Slíkt verklag er til fyrirmyndar og öðrum til eftirbreytni. Álit umboðsmanns eru birt í heild sinni á heimasíðu hans.

Yfirlit kafla

1	Aðgangur að gögnum og upplýsingum 1.1–1.2 97	10	Menningarmál 10.1 133
2	Almannatryggingar 2.1–2.6 100	11	Menntamál 11.1 135
3	Atvinnuleysistryggingar 3.1 112	12	Námslán og námsstyrkir 12.1 137
4	Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi 4.1–4.5 114	13	Opinber innkaup og útboð 13.1 139
5	Börn 5.1 122	14	Opinberir starfsmenn 14.1–14.5 143
6	Fangelsismál 6.1 124	15	Sjávarútvegsmál 15.1 152
7	Fjármála- og trygginga- starfsemi 7.1 126	16	Skattar og gjöld 16.1–16.4 154
8	Húsnæðismál 8.1 128	17	Skipulags- og byggingarmál 17.1 160
9	Málsmeðferð stjórnvalda 9.1 130	18	Sveitarfélög 18.1 162

1 Aðgangur að gögnum og upplýsingum

1.1

 Mál nr. 9248/2017

Opinberir starfsmenn / Lögmætisreglan / Stjórnvaldsákvörðun / Málshraði

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir afgreiðslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á beiðni hans um aðgang að gögnum í tengslum við frádrátt Fjársýslu ríkisins af launum hans vegna vinnuréttargjalds til Læknafélags Íslands (LÍ). Frádrátturinn var m.a. byggður á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna þar sem A stóð utan stéttarfélaga og var ekki félagsmaður í LÍ. Ráðuneytið hafði veitt A tilteknar upplýsingar úr umbeðnum gögnum en hvorki afhent A afrit af gögnunum að öllu leyti né að hluta. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 25. júlí 2018.

Benti umboðsmaður á að af afgreiðslu ráðuneytisins og skýringum þess yrði ekki ráðið á hvaða lagagrundvelli A hefði verið synjað um aðgang að gögnum en svo virtist sem það hefði hvorki byggt á stjórnsýslulögum né upplýsingalögum. Umboðsmaður benti á að það leiddi af lögmætisreglu íslensks stjórnsýsluréttar að fella þyrfti beiðnir um aðgang að gögnum í réttan lagalegan farveg. Féllu slíkar beiðnir nær undatekningarlaust annaðhvort undir gildissvið stjórnsýslulaga eða upplýsingalaga. Það yrði því að teljast verulegur annmarki á stjórnsýsluráðuneytisins teldi það heimilt að afgreiða slíkar beiðnir án þess að byggja á lögum sem fjölluðu um rétt til aðgangs að gögnum.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að þar sem frádráttur vinnuréttargjalds af launum A byggðist á einhliða ákvörðun ráðherra sem tekin var á grundvelli laga um það hvaða kjarasamningur gildi í tilviki A, en ekki á samningi sem hann var aðili að, hefði verið um stjórnvaldsákvörðun að ræða. Beiðni A um aðgang að þeim gögnum sem lágu til grundvallar frádrættinum var sett fram í tengslum við þessa ákvörðun og því hefði ráðuneytinu borið að afgreiða beiðnina á grundvelli stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi því að afgreiðsla ráðuneytisins á gagnabeiðni A hefði ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti og enn fremur ekki í samræmi við meginreglu um málshraða. Að lokum taldi umboðsmaður tilefni til að koma því á framfæri að betur yrði hugað að stjórnsýslulegri meðferð mála þar sem ríkisstarfsmenn stæðu utan stéttarfélaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að leyst yrði þá úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitu hans. Jafnframt að ráðuneytið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum í störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 11. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A hafi ekki óskað eftir því að mál hans yrði tekið til nýrrar meðferðar hjá ráðuneytinu. Aftur á móti hefði lögmaður hans sent ráðuneytinu erindi þar sem boðuð sé málshöfðun vegna þess sem umbjóðandi hans kalli ólöglega innheimtu á félagsgjöldum. Ráðuneytið hafi lýst því yfir að það telji sig ekki réttan aðila til að beina málinu gegn. Sambærileg mál eða álitæfni hafi ekki borist ráðuneytinu frá því að álit umboðsmanns hafi legið fyrir. Ráðuneytið muni aftur á móti beita sér fyrir skilvirkari málsmeðferð, t.a.m. er varði aðgang að gögnum sem liggja til grundvallar innheimtunni. Til dæmis með auknu samráði og samstarfi ráðuneytisins við Fjárþýslu ríkisins og eftir atvikum stéttarfélög og hugi þannig betur að stjórnþýslulegri meðferð mála er varði aðila sem kjósi að standa utan stéttarfélaga.

1.2

☒ Mál nr. 9563/2018

Reifun

Málshraði

A kvartaði í janúar 2018 yfir að lögreglan á Suðurnesjum hefði ekki aðhafst vegna erindis sem henni hefði borist í nóvember 2017, þar sem óskað hefði verið eftir aðgangi að tilgreindum gögnum á grundvelli stjórnsýslulaga. Eftir mikla eftirgangsmuni var erindi A að lokum svarað. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 27. nóvember 2018.

Umboðsmaður óskaði eftir upplýsingum frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum fyrir 2. febrúar 2018 um hvað liði meðferð erindisins og afgreiðslu. Eftir fjölmargar ítrekanir bæði bréfleiðis og símleiðis og tilkynningu til dómsmálaráðherra um stöðu málsins bárust loks svör embættisins í bréfi, dags. 14. nóvember 2018. Í því var m.a. greint frá því að A hefði verið svarað 23. október sama ár. Beðist var velvirðingar á óafsakanlegum drætti á svörum til umboðsmanns. Jafnframt var upplýst að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum hefði tekið reglur og ferla sem varði meðferð og afgreiðslu stjórnsýsluerinda til gagnerrar endurskoðunar. Þess sé vænst að framvegis verði í föstum skorðum að svara erindum og tímamörkum því viðvíkjandi verði mætt.

Í bréfi, dags. 27. nóvember 2018, óskaði umboðsmaður eftir að sér yrðu veittar upplýsingar um niðurstöður þessarar endurskoðunar þegar þær lægju fyrir. Ef það yrði ekki fyrir 15. febrúar 2019 að þá yrði upplýst um stöðu verkefnisins og hvenær til stæði að ljúka því.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum, dags. 14. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að nokkru fyrir síðustu áramót hafi verkefnahóp verið komið á laggirnar innan embættisins sem hafi haft það meginmarkmið að bæta úr þeim ágöllum sem auglýnilega hafi verið á móttöku og afgreiðslu stjórnsýsluerinda. Vinna hópsins hafi ekki eingöngu snúið að því heldur einnig að erindum almenns eðlis og skjalavistunarmálum embættisins í heild sinni. Umbótavinnan hafi hafist með greiningu á verkefninu og talsvert hafi miðað áleiðis. Nýjar verklagsreglur hafi verið kynntar innan embættisins 8. febrúar 2019 sem hafi það markmið að tryggja örugga meðferð og vörslu skjala, stuðla að rekjanleika gagna, bættu upplýsingastreymi og samræmdum frágangi bréfa, minnisblaða og annarra gagna er varði mál sem séu til vinnslu hjá embættinu. Fylgdu þær svarinu til umboðsmanns. Reglunum sé ætlað að auka yfirsýn starfsfólks yfir mál og verkefni embættisins, m.a. á stöðu og ferli mála í vinnslu. Þá sé þeim m.a. ætlað að skerpa á ábyrgð á svörun stjórnsýsluerinda og tryggja að afgreiðslutími verði í samræmi við óskráða málshraðareglu stjórnsýsluréttar. Í reglunum sé einnig tekið á öðrum þáttum, s.s. daglegri stjórn og umsýslu, skráningu og vistun gagna o.fl.

Hvað snerti erindi almenns efnis sem embættinu berist sé verið að taka upp beiðnakerfi í þjónustuveri sem skrái og komi erindum í ferli sem berist símleidis eða með rafpósti. Slíkt beiðnakerfi hafi undanfarin misseri verið notað hjá ríkislögreglustjóra og reynst vel. Vonast sé til að samfara upptöku þessa kerfis megi bæta umtalsvert afgreiðslu og meðferð innkominna erinda almenns eðlis.

Að lokum var þess getið í bréfi lögreglustjórans á Suðurnesjum að vinnu verkefnahópsins væri ekki lokið þótt miðað hefði áfram. Verið sé að skoða skjalavistunarmál embættisins í heild sinni með hliðsjón af lögum um opinber skjalasöfn og reglum um skráningu mála og málsgagna afhendingarskyldra aðila.

2 Almennatryggingar

2.1

 Mál nr. 8955/2016

**Örorkulífeyrir / Ákvörðun búsetuhlutfalls á Íslandi / EES-samningur /
Lagaheimild / Meinbugir á lögum**

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þess efnis að greiðsluhlutfall örorkulífeyris hennar skyldi lækkað úr 47,14% í 21,79% í samræmi við nýjan útreikning á búsetuhlutfalli hennar á Íslandi. Við útreikning búsetuhlutfalls leit nefndin til hlutfalls búsetu A á Íslandi annars vegar og í Danmörku hins vegar frá 16 ára aldri til fyrsta örorkumats og skipti síðan framreiknuðum búsetutíma hennar til 67 ára aldurs milli landanna eftir sömu hlutföllum. Byggðist sú aðferð nefndarinnar einkum á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) um samræmingu almennatryggingakerfa. Athugun umboðsmanns laut að því hvort viðhlítandi lagastoð hefði verið fyrir því að skipta framreiknuðum búsetutíma hlutfallslega með þessum hætti. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 20. júní 2018.

Í lögum um almennatryggingar var kveðið á um að við ákvörðun búsetutíma umsækjenda um örorkulífeyri skyldi reikna með tímann fram til 67 ára aldurs. Umboðsmaður tók fram að eins og umrætt lagaákvæði væri orðað teldi hann, til samræmis við heimildir stjórnvalda annars vegar til að semja við erlend ríki um gagnkvæman rétt til þeirra hlunninda sem almennatryggingar veita og hins vegar til að birta sem reglugerðir almennatryggingareglur Evrópusambandsins, að nánari ákvæði um hlutfallsreikning í Evrópureglugerðinni gætu haft þýðingu. Því yrði að taka til skoðunar hvort ákvæðin heimiluðu beitingu framreiknaaðferðarinnar sem nefndin notaðist við og þá hvort þau væru að öðru leyti í samræmi við lög og stjórnarskrá. Það var álit hans að ekki yrði fundin skýr heimild í Evrópureglugerðinni fyrir því að skipta framreiknuðum búsetutíma hlutfallslega eftir lengd tryggingatímabíla milli Íslands og annars EES-ríkis þegar umsækjandi nyti ekki bóta frá öðru EES-ríki. Í ljósi þess og með hliðsjón af orðalagi þess lagaákvæðis sem fjallar um ákvörðun búsetutíma og túlkun og framkvæmd stjórnvalda á því í tilvikum einstaklinga sem hafa verið búsettir utan EES-svæðisins, yrði ekki önnur ályktun dregin af lagagrundvelli málsins en að reikna bæri öll framtíðarár frá fyrsta örorkumati fram til 67 ára aldurs til búsetu á Íslandi

í tilviki A. Úrskurður nefndarinnar hefði því ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti. Þá taldi umboðsmaður tilefni til að vekja athygli Alþingis og félags- og jafnréttismálaráðherra á því að ákvæði laga um almannatryggingar væru um útreikning búsetutíma á Íslandi væru óskýr.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og að meðferð málsins yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu hans. Þá beindi hann þeim tilmælum til nefndarinnar og Tryggingastofnunar að leysa með sama hætti úr öðrum málum sem lokið hefði verið með hliðstæðum hætti. Jafnframt mæltist hann til þess að stjórnvöld tækju mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í framtíðar störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 21. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að félagsmálaráðuneytið (áður velferðarráðuneytið) hafi haft það til skoðunar frá því að álitid hafi borist ráðuneytinu. Það hafi lýst sig sammála niðurstöðu umboðsmanns um að ekki hafi verið viðhlitandi lagaheimild fyrir því að skipta framreiknuðum búsetutíma viðkomandi einstaklings hlutfallslega eftir lengd tryggingartímabíla milli þeirra landa sem einstaklingurinn hefði búið í með þeim hætti sem gert hafi verið í viðkomandi máli. Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd hafi verið sent minnisblað, dags. 29. nóvember 2018, þar sem þessi afstaðaráðuneytisins hafi komið fram. Tryggingastofnun hafi einnig verið upplýst um þessa afstöðu. Þess hafi sérstaklega verið getið að stjórnvöld myndu taka mið af þeim sjónarmiðum sem fram hefðu komið í álitinu umboðsmanns í framtíðarstörfum sínum, ásamt því að fara yfir fyrri ákvarðanir. Þá hafi velferðarnefnd Alþingis verið sent bréf, dags. 21. desember 2018, og hún upplýst um áætlað umfang málsins og hvernig staðið yrði að endurútreikningi bóta til þeirra einstaklinga sem hlut ættu að máli. Einnig kynnti félags- og barnamálaráðherra málið í ríkisstjórn 8. janúar 2019.

Auk þessa hefði ráðuneytið verið í samskiptum við Tryggingastofnun og upplýst hana um þá afstöðu sína að stofnuninni bæri að endurreikna greiðslur til hlutaðeigandi einstaklinga. Kæmi í ljós að bætur hefðu verið vangreiddar skyldi það leiðrétt, ásamt vöxtum. Tryggingastofnun hafi unnið áætlun um hvernig hún hygðist standa að framkvæmd endurútreikninga auk þess sem settur hefði verið á fót óformlegur starfshópur með aðkomu ráðuneytisins sem fylgist með framvindu málsins og endurskoðun verklagsreglna. Loks gat ráðuneytið þess að það hefði upplýst bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og fjárlaganefnd Alþingis um málið á fundum og með minnisblöðum.

Hvað varði þörf fyrir breytingar á lögum þá væri félagsmálaráðuneytið sammála þeirri niðurstöðu umboðsmanns að lög um almannatryggingar væru

óskýr hvað þetta atriði snerti og að breyta þyrfti lögunum þannig að þau kvæðu skýrt á um hvernig skyldi reikna tímabil örorku frá upphafi til 67 ára aldurs umsækjanda þegar svo háttaði til að hann væri eða hefði áður verið búsettur erlendis. Vinna væri þegar hafin í því skyni að leggja fram tillögur um breytingar á lögunum hvað þetta varði. Það ætti einnig við um skilyrði þess þess að geta öðlast rétt til örorkulífeyris almannatrygginga með búsetu hér á landi. Yrði einkum litið til löggjafar í öðrum norrænum ríkjum við undirbúning framangreindra tillagna.

Álit umboðsmanns hefði því orðið tilefni til margvíslegra ráðstafana af hálfu ráðuneytisins í því skyni að framkvæmd þeirra mála sem um ræddi yrði í samræmi við þau sjónarmið sem hafi komið þar fram.

Í bréfi frá Tryggingastofnun, dags. 25. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur meðal annars fram að álit umboðsmanns og afstaða ráðuneytisins hafi kallað á umfangsmikla endurskoðun á búsetuhlutfalli og útreikningi réttinda hjá örorkulífeyrisþegum með takmarkaðan rétt vegna búsetu í öðru EES-ríki. Í framhaldi af endurskoðuninni hafi Tryggingastofnun uppfært verklagsreglu er varði útreikning á búsetuhlutfalli örorkulífeyrisþega. Í nýrri verklagsreglu sé tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem birtust í álitinu. Framreiknuðum búsetutíma verði ekki skipt ef umsækjandi uppfylli skilyrði samkvæmt löggjöf hér á landi fyrir örorkumati og réttur til örorkulífeyris sé ekki til staðar í öðrum búseturíkjum innan EES-svæðisins.

Fyrri ákvarðanir stofnunarinnar í sambærilegum málum verði endurskoðaðar og hvert mál fyrir sig skoðað. Í sumum tilvikum sé þörf á að sækja um réttindi viðkomandi í öðru búseturíki og í mörgum öðrum þurfi nánari upplýsingar frá tengistofnunum. Endurskoðunin nái fjögur ár aftur í tímann frá dagsetningu álits umboðsmanns. Í bréfinu er vakin athygli á að ný verklagsregla hafi ekki tekið gildi enn sem komið er og framkvæmd endurskoðunarinnar ekki hafin þar sem stofnunin bíði fjárheimildar. Samhliða endurskoðun á verklagi hafi Tryggingastofnun sett upp aðgerðaráætlun þar sem hópum sé forgangsraðað eftir því hvort viðkomandi eigi rétt í öðru EES-ríki eða ekki og hvort sótt hafi verið um mögulegan rétt. Þeir sem hafi sótt um og fengið synjun frá öðru EES-ríki verði í forgangi.

Í bréfi, dags. 20. mars. 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að úrskurðarnefnd velferðarmála hafi borist beiðni um endurupptöku málsins með bréfi dags. 30. október 2018. Fallist hafi verið á beiðnina. Í bréfi nefndarinnar er einnig greint frá því að hún hafi ekki leyst úr öðrum málum sem mögulega hafi verið lokið með hliðstæðum hætti og gert hafi verið í þessu máli. Ástæðan sé sú að Tryggingastofnun, þ.e. lægra sett stjórnvald, hefði greint nefndinni frá því að ákveðið hefði verið að endurskoða mál sem komi til skoðunar, með hliðsjón af álitum umboðsmanns. Ákvarðanir sem stofnunin kunni að taka í framhaldi af því í umræddum málum séu síðan kæranlegar til úrskurðarnefndarinnar.

Á heimasíðu nefndarinnar er vísað á úrskurð hennar, dags. 27. mars 2019. Nefndin felldi úr gildi ákvörðun Tryggingastofnunar um að búsetuhlutfall A skyldi vera 21,79% og vísaði málinu aftur til stofnunarinnar til frekari meðferðar.

Við þetta má bæta að starfsmenn umboðsmanns mættu á fund velferðarnefndar Alþingis 15. janúar 2019, þar sem fjallað var um áhrif búsetutíma á réttindi örorkulífeyrisþega og leiðréttingar greiðslna, og svöruðu spurningum nefndarmanna í tengslum við álitid.

2.2

 Mál nr. 9205/2017

Félagsleg aðstoð / Umönnunargreiðslur / Vistun utan heimilis / Rannsóknarregla / Skyldubundið mat

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála. Með úrskurðinum staðfesti nefndin ákvörðun Tryggingastofnunar um að synja A um umönnunargreiðslur vegna barns sem var í varanlegu fóstri hjá A. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar byggðist einkum á því að vistun barnsins hjá A væri greidd af félagsmálayfirvöldum og að barnið væri vistað utan heimilis í skilningi laga um félagslega aðstoð og reglugerðar á grundvelli þeirra. Af því leiddi að A ætti ekki rétt á umönnunargreiðslum. Athugun umboðsmanns laut að því hvort ákvörðun úrskurðarnefndarinnar hefði að þessu leyti verið í samræmi við lög og málsmeðferð nefndarinnar hefði verið í samræmi við reglur stjórnisýsluréttar um skyldubundið mat og rannsókn máls. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 31. október 2018.

Í lögum um félagslega aðstoð er heimild til að inna af hendi umönnunargreiðslur til framfæranda fatlaðra og langveikra barna að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þar er m.a. mælt fyrir um að vistun utan heimils skerði greiðslur. Umboðsmaður benti á að við túlkun á lagaákvæðinu yrði að líta til ákvæða annarra laga sem fjölluðu um heimili og vistun utan heimilis. Lög gerðu almennt ráð fyrir að fósturbörn ættu lögheimili hjá fósturforeldrum. Þá gerðu barnaverndarlög greinarmun á úrræðum sem annar vegar fælust í því að barni væri ráðstafað í fóstur og hins vegar þegar barn væri vistað utan heimilis. Það var því niðurstaða umboðsmanns að með orðunum „vistun utan heimilis“ í lögum um félagslega aðstoð væri fyrst og fremst átt við það þegar barn dveldist annars staðar en í heimahúsi þess framfæranda sem sækir um umönnunargreiðslur. Ráðstöfun barns í varanlegt fóstur, þar sem barnið byggir hjá fósturforeldri sem bærir að framfæra það, teldist því ekki eitt og sér vistun utan heimilis í skilningi ákvæðisins. Þá taldi umboðsmaður að túlka yrði umdeilt reglugerðarákvæði, um að umönnunargreiðslur féllu niður ef vistun væri greidd af félagsmálayfirvöldum, til samræmis við framangreint lagaákvæði og barnaverndarlög. Því væri ekki unnt að líta svo á að um væri að ræða vistun greidda af félagsmálayfirvöldum í skilningi reglugerðarinnar.

Umboðsmaður tók einnig fram að hann fengi ekki séð að greiðslur sveitarfélags til fósturforeldris á grundvelli barnaverndarlaga leiddu lögum samkvæmt sjálfkrafa til þess að foreldrið ætti ekki rétt á umönnunargreiðslum samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Þá benti hann á að í máli A hefði úrskurðarnefndin ekki aflað afrits af gildandi fóstursamningi eða frekari upplýsinga um inntak greiðslna sem A fékk vegna fóstursins. Það var því niðurstaða hans að málið hefði að þessu leyti ekki verið nægjanlega upplýst eða að fram hefði farið það einstaklingsbundna mat á aðstæðum A sem lög um félagslega aðstoð gerðu ráð fyrir.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og að meðferð málsins yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitu hans. Jafnframt mæltist hann til þess að nefndin tæki mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í framtíðar störfum sínum. Tryggingastofnun var einnig sent álitu til upplýsinga.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála, dags. 25. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A hafi óskað eftir því með erindi, dags. 13. nóvember 2018, að málið yrði endurupptekið. Nefndin hafi kveðið upp nýjan úrskurð 23. janúar 2019. Við endurupptöku hafi ákvörðun Tryggingastofnunar að sýnja kæranda um umönnunargreiðslur verið felld úr gildi og málinu vísað til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar. Úrskurðarnefndin hafi tekið þau almennu sjónarmið sem rakin voru í álitu umboðsmanns til skoðunar og muni hér eftir hafa þau til hliðsjónar við meðferð mála.

Í fyrrnefndum úrskurði nefndarinnar kemur fram að það sé niðurstaða hennar að fósturbarn A sé hvorki í vistun utan heimilis í skilningi laga um félagslega aðstoð né vistun greiddri af félagsmálayfirvöldum í skilningi reglugerðar sem á reynði. Að mati nefndarinnar hafi því verið óheimilt að sýnja A um umönnunargreiðslur með vísan til umræddra laga- og reglugerðarákvæðis.

2.3

☒ Mál nr. 9297/2017

Reifun

Félagsleg aðstoð / Makabætur / Umönnunarbætur

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar að synja A um maka/umönnunarbætur. Áli-taefni kvörtunarinnar laut einkum að samspili bótaflokka samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 16. apríl 2018.

Að skýringum úrskurðarnefndar velferðarmála fengnum og með hliðsjón af því hvernig tilvísun 14. gr. laga um félagslega aðstoð yfir í lög um almannatryggingar hafi verið túlkuð taldi umboðsmaður sig hvorki hafa nægar forsendur til að gera athugasemd við úrskurð nefndarinnar né hvernig hún hefi lagt mat á tilgang þeirra bóta sem um ræddi. Hafði hann þá einkum í huga forsögu samspils bóta almannatryggingalaga og laga um félagslega aðstoð. Af henni yrði ráðið að frá upphafi alþýðutryggingalaga hefði ekki verið gert ráð fyrir að þessir bótaflokkar, þ.e. ellilífeyrir og maka/umönnunarbætur, gætu farið saman. Þá yrði ekki séð að löggjafinn hefði við færslu bóta félagslegrar aðstoðar yfir í lög nr. 118/1993 tekið skýra afstöðu til hvaða bætur félagslegrar aðstoðar væri unnt að greiða samhliða bótum samkvæmt lögum um almannatryggingar líkt og áður hefði verið gert.

Að athuguninni lokinni taldi umboðsmaður ástæðu til að koma ábendingu á framfæri við félagsmálaráðuneytið, áður velferðarráðuneyti, um að taka afstöðu til þess hvort kveða ætti með skýrari hætti en nú sé gert í lögum og reglum um samspil bóta félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga.

Auk þess að koma ábendingu á framfæri við ráðuneytið upplýsti umboðsmaður velferðarnefnd Alþingis um hana.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 30. nóvember 2018, kemur m.a. fram að ráðuneytið telji að kveða þurfi á um samspil bóta og um skörun bótaréttar með skýrari hætti í lögum en nú sé gert og leitast verði við að gera það við yfirstandandi endurskoðun laganna. Sama eigi við um reglugerðir er kunnar að verða setta á grundvelli laganna. Ráðuneytið muni hafa ábendingar umboðsmanns til hliðsjónar við áframhaldandi endurskoðun laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð og leitast við að stuðla að auknum skýrleika í samspili mismunandi bóta og greiðsluflokka.

2.4

 Mál nr. 9398/2017

**Félagsleg aðstoð / Endurhæfingarlífeyrir / Rannsóknarreglan /
Leiðbeiningarskylda / Skyldubundið mat**

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála. Með úrskurðinum staðfesti nefndin ákvörðun Tryggingastofnunar um að synja A um endurhæfingarlífeyri á tilteknu tímabili. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar byggðist á því að A hefði ekki verið í virkri endurhæfingu á tímabilinu og því ekki uppfyllt skilyrði laga til greiðslu lífeyrisins. Athugun umboðsmanns laut einkum að því hvort rannsókn úrskurðarnefndarinnar í málinu hefði verið fullnægjandi. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 28. desember 2018.

Áður en mál A kom til meðferðar hjá úrskurðarnefnd velferðarmála hafði úrskurðarnefnd almannatrygginga felld úr gildi fyrri synjun Tryggingastofnunar vegna þess að málið hefði ekki verið nægilega upplýst auk þess sem A hefði ekki verið leiðbeint um að endurhæfingaráætlun hennar væri of óljós. Umboðsmaður benti á að eins og lagaákvæði um endurhæfingarlífeyri væri úr garði gert hefði það afgerandi þýðingu fyrir rétt til greiðslna hvernig staðið væri að gerð og efni endurhæfingaráætlunar og að henni væri fylgt. Þrátt fyrir að Tryggingastofnun hefði tekið mál A aftur til meðferðar og óskað eftir frekari upplýsingum frá meðferðaraðilum A um endurhæfinguna á því tímabili sem áætlunin tók til, hefðu svörin sem stofnunin fékk hins vegar tekið mið af hversu oft A hefði mætt en ekki hvað hefði verið lagt upp með eða hvers vegna. Þá hefði ekki verið aflað upplýsinga um hvort einhver tilvik hefðu komið upp eftir að áætlun var gerð sem hafi leitt til þess að aðlaga hafi þurft áætlun A að breyttum aðstæðum. Ekki hafi heldur legið fyrir upplýsingar um á hverju meðferðaraðilar hafi byggt í þessu sambandi. Það var því niðurstaða umboðsmanns að gögn málsins hefðu ekki verið fullnægjandi til að varpa ljósi á þátttöku A í endurhæfingu á grundvelli endurhæfingaráætlunar og þar með að heildstætt mat hefði verið lagt á atvik í máli hennar. Það var því álit hans að málið hefði að þessu leyti ekki verið nægilega upplýst. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurðarnefnd velferðarmála hefði ekki leyst úr þeim þætti málsins sem laut að broti Tryggingastofnunar á leiðbeiningarskyldu gagnvart A með réttum hætti.

Umboðsmaður taldi enn fremur tilefni til að fjalla almennt um laga-grundvöll greiðslna endurhæfingarlífeyris, m.a. þar sem ekki hefði verið sett reglugerð um nánari framkvæmd þessara mála í samræmi við heimild þar um. Benti hann á að álitaefni í málinu væru til marks um nauðsyn þess að lagagrundvöllur greiðslna endurhæfingarlífeyris væri skýrari. Af því tilefni vakti hann athygli félags- og jafnréttismálaráðherra á málinu með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort þörf væri á að setja umrædda reglugerð.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis

frá A, og að meðferð málsins yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu hans. Jafnframt mæltist hann til þess að nefndin tæki mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í framtíðar störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála, dags. 20. mars 2019, í tilefni affyrirspurn um málið kemur fram að beiðni um endurupptöku hafi borist 7. janúar 2019. Fallist hafi verið á hana og kveðinn upp úrskurður 6. febrúar s.á. og fylgdi afrit af honum með svari nefndarinnar. Fellði nefndin ákvörðun Tryggingastofnunar úr gildi um að sýnja A um greiðslu endurhæfingarlífeyris á tilteknu tímabili og vísaði málinu aftur til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar. Þá kom fram í svari nefndarinnar til umboðsmanns að hún hefði tekið þau almennu sjónarmið sem gerði hafi verið grein fyrir í álitinu til skoðunar og muni hér eftir hafa þau til hliðsjónar við meðferð sambærilegra mála hjá nefndinni.

Í bréfi frá Félagsmálaráðuneytinu, dags. 24. maí 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur meðal annars fram að samráðshópur um breytt framfærslukerfi almannatrygginga hafi skilað skýrslu og tillögum til félags- og barnamálaráðherra og málið hafi verið kynnt á ríkisstjórnarfundum 10. maí 2019. Ljóst sé að gera þurfi viðamiklar breytingar á lögum um almannatryggingar á næstu árum, í þeim tilgangi að færa þessar tillögur í lög, sem og lögum um félagslega aðstoð m.a. hvað varði endurhæfingarlífeyri. Undirbúningur þess og framkvæmd verði bæði umfangsmikil og tímafrek. Hafinn hafi verið undirbúningur að setningu reglugerðar um nánari framkvæmd endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum um félagslega aðstoð þar sem m.a. sé gert ráð fyrir að brugðist verði við þeim vanköntum sem kunni að vera á framkvæmd þessara mála og umboðsmaður hafi bent á. Reglugerðin verði unnin í samstarfi við Tryggingastofnun. Auk þess sé talið nauðsynlegt að huga að samspili Tryggingastofnunar og þeirra aðila sem annist endurhæfingu hér á landi.

2.5

☒ Mál nr. 9470/2017

Reifun

Slysatryggingar / Örorkumat

A kvartaði yfir niðurstöðu úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem staðfest var ákvörðun Sjúkratrygginga Íslands um örorkumat vegna slyss sem A lenti í. Af kvörtuninni mátti ráða að A væri ósáttur við að svokallaðri hlutfallsreglu hefði verið beitt við mat á örorku hans og vísaði í því sambandi til þess að slík regla ætti sér ekki fullnægjandi lagastoð. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 16. apríl 2018.

Með hliðsjón af skýringum nefndarinnar taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að framkvæmd Sjúkratrygginga Íslands og úrskurðarnefndar velferðarmála byggði ekki á fullnægjandi grundvelli. Hafa þyrfti í huga að hlutfallsreglan væri hluti af matsfræðum sem hefðu um árabíl verið lögð til grundvallar af stjórnvöldum hér á landi og í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar. Þá leiði þær reglur sem stuðst sé við ekki til frávika frá settum lagareglum heldur hafi mótast til fyllingar þeim lagareglum sem gildi á þessu sviði. Í því sambandi benti umboðsmaður á að ákvarðanir stjórnvalda geti byggst á venjubundinni framkvæmd þeirra, stjórnsýslu-venju eða innri reglum. Þar sem ekki væri fyrir að fara settum lagareglum um nánari útfærslu örorkumats á þessu sviði kynnu slíkar reglur jafnframt að vera í samræmi við fyrirsjáanleika og réttaröryggi borgaranna og stuðla að samræmi og jafnræði í störfum stjórnvalda.

Málið varð umboðsmanni tilefni til að vekja athygli velferðarráðuneytisins á þeirri stöðu sem er uppi þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um örorku einstaklinga sem hafa áhrif á rétt þeirra til örorkubóta á grundvelli laga um slysatryggingar almannatrygginga. Eins og fram hafi komið í skýringum úrskurðarnefndar velferðarmála til umboðsmanns væri ekki mælt fyrir um hvernig meta skyldi örorku í settum lögum og reglum á þessu sviði heldur hafi stjórnvöld byggt á venjubundinni framkvæmd að þessu leyti sem ætti sér m.a. stoð í almennum reglum skaðabótaréttar. Í settum lögum og reglum væri því ekki gerð grein fyrir því á hvers konar örorkumati varanleg örorka slysa-trygginga almannatrygginga byggðist.

Ábendingin var sett fram með það fyrir augum að hugað yrði að því hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lögum til að kveðið yrði með skýrari hætti á um á hvers konar örorkumati varanleg örorka slysatrygginga almannatrygginga byggðist og löggjafinn fengi þannig tækifæri til að taka skýra afstöðu til þess viðhorfs stjórnvalda sem byggt væri á í framkvæmd.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá heilbrigðisráðuneytinu, dags. 8. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið er bent á að með lögum um slysatryggingar almennatrygginga sem tóku gildi 1. janúar 2016, hafi gildandi ákvæði almennatrygginga um slysatryggingar verið færð í sérlög án efnisbreytinga. Einnig hafi verið sett ákvæði til bráðabirgða með lögum um að þau skyldi endurskoða innan tveggja ára frá gildistöku. Ráðherra hafi nú ákveðið að skipa starfshóp til að ráðast í slíka heildarendurskoðun og í þeirri vinnu verði tekið tillit til umræddra ábendinga umboðsmanns.

2.6

☞ Mál nr. 9656/2018

Sjúkratryggingar / Hjálpartæki / Lögmætisreglan / Jafnræðisreglur / Málefnaleg sjónarmið

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála. Með úrskurðinum staðfesti nefndin ákvörðun sjúkratrygginga um að synja A um styrk til kaupa á hjálpartæki, svonefndum neyðarhnappi. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar byggðist einkum á því að samkvæmt ákvæði í fylgiskjali með reglugerð um styrki vegna hjálpartækja tæki greiðsluþátttaka sjúkratrygginga vegna öryggiskallkerfa ekki til íbúða á vegum sveitarfélaga. Þar sem A leigði íbúð af sveitarfélaginu X ætti hún ekki rétt á styrknum. Athugun umboðsmanns laut einkum að því hvort umrætt reglugerðarákvæði ætti sér fullnægjandi lagastoð, m.t.t. laga um sjúkratryggingar og reglna um jafnræði og málefnalega sjónarmiða, og þar með hvort niðurstaða nefndarinnar í máli A hefði verið í samræmi við lög. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 4. desember 2018.

Umboðsmaður benti á að af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar leiddi að ef gera ætti mun á réttindum og skyldum manna yrði það að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og á grundvelli laga. Ekki yrði séð af lögum um sjúkratryggingar að ráðherra hefði verið fengin skýr heimild til að gera mun á milli sjúkratryggðra einstaklinga um greiðsluþátttöku vegna hjálpartækja á grundvelli búsetu eða annarra persónulegra atriða. Eins og umrætt reglugerðarákvæði var orðað, og stjórnvöld höfðu túlkað það, hefðu þeir sem héldu einkaheimili sín í leiguíbúð á vegum sveitarfélaga alfarið verið útilokaðir frá styrk til kaupa á neyðarhnapp jafnvel þótt þar væri ekki veitt þjónusta eða önnur aðstoð sem kæmi í stað neyðarhnapps.

Að því sögðu benti umboðsmaður á að einstaklingar sem héldu einkaheimili sín í leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga væru að lögum almennt í sambærilegri stöðu og þeir sem héldu einkaheimili í öðrum leigu- og eignaríbúðum. Þá fékk hann ekki séð að umfjöllun úrskurðarnefndarinnar um úthlutunarreglur íbúða sveitarfélagsins X breytti nokkru um aðstöðu íbúa m.t.t. neyðarhnapps enda lytu þær ekki að slíkri þjónustu. Því hefði ekki verið lagt mat á og færð rök fyrir heimild ráðherra til framangreindrar mismununar

sjúkratryggðra af hálfu nefndarinnar. Það var því álit umboðsmanns að sú forsenda stjórnvalda að ráðherra hefði verið heimilt í reglugerð að útiloka sjúkratryggða einstaklinga með þessum hætti alfarið frá greiðsluþátttöku vegna neyðarhnapps, hefði ekki byggst á fullnægjandi lagagrundvelli. Úrskurður úrskurðarnefndarinnar í máli A hefði því ekki verið í samræmi við lög. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að meinbugir væru á umræddu reglugerðarákvæði að því marki sem þar væri kveðið á um að greiðsluþátttaka ætti ekki við um íbúðir á vegum sveitarfélaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og að meðferð málsins yrði þá hagað í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álit hans. Þá mæltist hann til þess að ráðherra heilbrigðismála og sjúkratryggingastofnun tækju mál þeirra einstaklinga sem væru í sambærilegri stöðu og A til endurskoðunar. Jafnframt mæltist hann til þess að umrædd stjórnvöld tækju mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í framtíðarstörfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála, dags. 26. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A hafi óskað eftir því með erindi, dags. 13. desember 2018, að málið yrði endurupptekið. Nefndin hafi kveðið upp nýjan úrskurð 20. febrúar 2019. Við endurupptöku hafi ákvörðun sjúkratrygginga að sýnja kæranda um styrk til kaupa á öryggiskallkerfi verið felld úr gildi og málinu vísað til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar. Úrskurðarnefndin hafi tekið þau almennu sjónarmið sem rakin voru í álit umboðsmanns til skoðunar og muni hér eftir hafa þau til hliðsjónar við meðferð sambærilegra mála.

Í bréfi frá sjúkratryggingum, dags. 2. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að stofnunin hafi leitað til heilbrigðisráðuneytisins vegna álitsins og vinna sé hafin með fulltrúum ráðuneytisins til að bregðast við því. Sjúkratryggingar hafi upplýst ráðuneytið um fjölda þeirra sem hafi fengið höfnun á umsókn um öryggiskallkerfisþjónustu á þeirri forsendu að þeir hafi búið í íbúðum á vegum sveitarfélaga. Jafnframt liggi fyrir kostnaðarmat vegna endurskoðunar á afgreiðslu þessara mála. Ef til afturvirkni komi þá þurfi sjúkratryggingar aukið fjármagn.

Ljóst sé að til framtíðar litið kalli álitid á endurskoðun reglugerðar nr. 1155/2013 um styrki vegna hjálpartækja. Í viðræðum við fulltrúa heilbrigðisráðuneytis hafi komið fram að reglugerðarbreyting verði gerð í samræmi við álit umboðsmanns.

Hvað varði endurskoðun mála þeirra einstaklinga sem hafi verið í sambærilegri stöðu, þ.e. breytingu ákvarðana aftur í tímann, sé það afstaða sjúkratrygginga að ákvörðun um það sé ekki í höndum stofnunarinnar heldur

heilbrigðisráðuneytisins þar sem ákvörðun um afturvirkni snúist um fjármagn til málaflokksins. Afstaða stofnunarinnar sé að breyta þurfi reglugerð og við útgáfu hennar og ákvörðun um afturvirkni verði umrædd mál afgreidd án tafar.

Í bréfi frá heilbrigðisráðuneytinu, dags. 5. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að í desember 2018 hafi hafist vinna við að endurskoða mál og fara yfir í hvaða farveg skyldi leggja mál sambærileg því sem hér um ræðir. Ráðuneytið hafi unnið að endurskoðuninni með sjúkratryggingum. Frá stofnuninni liggja nú fyrir upplýsingar um fjölda þeirra sem hafi fengið höfnun á umsóknum um öryggiskallkerfishjónustu á þeirri forsendu að þeir hafi búið í íbúðum á vegum sveitarfélaga. Jafnframt liggja fyrir kostnaðarmat vegna endurskoðunar á afgreiðslu þessara mála. Ráðuneytið sé að vinna úr upplýsingunum og tekin verði ákvörðun um afturvirkni umræddar mála þegar þeirri vinnu ljúki.

Þau almennu sjónarmið sem rakin hafi verið í áliti umboðsmanns verði höfð til hliðsjónar við endurskoðun á reglugerð um styrki vegna hjálpartækja. Vinna við endurskoðunina sé hafin í samvinnu við sjúkratryggingar og lögð áhersla á að breytingar á reglugerðinni nái fram að ganga sem fyrst.

Samkvæmt upplýsingum frá A, 9. júlí 2019, leitaði hún á ný til sjúkratrygginga eftir að úrskurðarnefnd velferðarmála vísaði málinu þangað til nýrrar meðferðar. Óskað hafi verið eftir endurgreiðslu með erindi dags. 21. mars 2019. Sú beiðni sé til meðferðar hjá sjúkratryggingum.

3 Atvinnuleysistryggingar

3.1

 Mál nr. 9708/2018

Kærufrestur / Birting / Rannsóknarreglan / Sönnun / Rafræn meðferð stjórnslumáls

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að úrskurðarnefnd velferðarmála hefði vísað frá kæru hennar á ákvörðun Vinnumálastofnunar um að krefja hana um endurgreiðslu ofgreiddra atvinnuleysisbóta. Var kærinni vísað frá þar sem hún hefði borist að liðnum kærufresti. Athugun umboðsmanns beindist einkum að þeirri afstöðu úrskurðarnefndarinnar að birting ákvörðunarinnar af hálfu Vinnumálastofnunar hefði verið fullnægjandi og þar með þeirri forsendu nefndarinnar að kærufrestur hefði verið liðinn þegar kæra barst. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 19. desember 2018.

Umboðsmaður benti á að af kæru A til úrskurðarnefndarinnar og upplýsingum frá Vinnumálastofnun yrði ráðið að atvik málsins er lutu að birtingu ákvörðunar stofnunarinnar hefðu verið umdeild. Þannig hefði stofnunin vísað til þess að ákvörðunin hefði verið send með bréfpósti á lögheimili A í september 2017. A hafði aftur á móti byggt á að henni hafi fyrst verið kunnugt um ákvörðunina í janúar 2018 þegar hún sá kröfu í heimabanka sínum og þá jafnframt fengið upplýsingar í síma frá Vinnumálastofnun um að ákvörðunin hefði verið birt á mínum síðum stofnunarinnar. Umboðsmaður vísaði til þess að við þessar aðstæður hefði nefndinni borið að kanna nánar þau atriði sem deilt var um áður en sönnunarreglum var beitt til þess að leiða málið til lykta. Úrskurðarnefndin hefði eigi að síður lagt til grundvallar upplýsingar frá Vinnumálastofnun sem hefðu verið í andstöðu við upplýsingar frá A, án þess að kalla eftir gögnum frá stofnuninni sem sýndu eða leiddu að því líkur að ákvörðunin hefði verið send í bréfpósti eða að gera reka að því að upplýsa málið að þessu leyti með öðrum hætti. Af þeim sökum taldi umboðsmaður að rannsókn málsins hefði verið ófullnægjandi.

Úrskurðarnefndin hafði jafnframt byggt á því að heimilt hefði verið að birta ákvörðunina rafrænt á mínum síðum hjá Vinnumálastofnun á grundvelli ákvæðis í lögum um atvinnuleysistryggingar. A hefði fengið tölvupóst með upplýsingum um að hennar biðu ný skilaboð á mínum síðum. Í þessum efnum benti umboðsmaður á að heimild laganna væri bundin við það tímabil

á meðan á atvinnuleit stæði. A hefði lokið atvinnuleit eigi síðar en í mars 2014. Þegar ákvörðun Vinnumálastofnunar hafi verið tekin í september 2017 hafi atvinnuleit hennar verið löngu lokið. Því hafi rafræn birting ákvörðunarinnar með þessum hætti ekki getað byggt á umræddu ákvæði í lögum um atvinnuleysistryggingar.

Umboðsmaður benti að lokum á að þegar nýtt stjórnsýslumál hófst hjá Vinnumálastofnun þar sem farið var fram á endurgreiðslu atvinnuleysisbóta hefði stofnunin tilkynnt A um málið og veitt henni kost á að tjá sig um efni þess. Stofnunin hefði m.a. veitt A kost á að senda upplýsingar á tilgreint tölvupóstfang stofnunarinnar, sem A gerði frá tilteknu tölvupóstfangi sínu. Í þágu rafrænnar meðferðar stjórnsýslumálsins hefði Vinnumálastofnun því ekki getað tilkynnt A um ákvörðunina um annað tölvupóstfang en A hafði notað í því máli. Umboðsmaður taldi því að rafræn birting ákvörðunarinnar hefði ekki heldur verið í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar.

Umboðsmaður mæltist til þess að úrskurðarnefndin tæki mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram ósk þess efnis frá henni, og að nefndin hagaði þá meðferð málsins í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Jafnframt mæltist umboðsmaður til þess að nefndin tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála, dags. 20. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að beiðni um endurupptöku málsins hafi borist 14. janúar 2019. Fallist hafi verið á beiðnina og nefndin tók því fyrir og leysti úr þeirri kæru sem hún hafði áður vísað frá. Úrskurðarnefnd velferðarmála hafi tekið þau almennu sjónarmið sem rakin hafi verið í álitinu til skoðunar og muni hér eftir hafa þau til hliðsjónar við meðferð sambærilegra mála.

Á heimasíðu nefndarinnar er vísað á úrskurð hennar, dags. 14. maí 2019. Nefndin staðfesti ákvörðun Vinnumálastofnunar í máli A um innheimtu ofgreiddra atvinnuleysisbóta.

4

Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi

4.1

☞ Mál nr. 9264/2017

Reifun

Starfsréttindi arkitekta og hönnuða

A kvartaði yfir birtingu og framsetningu lista yfir hönnuði á heimasíðu Mannvirkjastofnunar sem og skilyrðum stofnunarinnar um að arkitektar/hönnuðir sem hlutu starfsréttindi fyrir gildistöku byggingarlaga nr. 54/1978 legðu fram sönnun um réttindi sín til að fá nafn sitt skráð á listann. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 28. febrúar 2018.

Af skýringum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins varð ráðið að Mannvirkjastofnun hefði snúið af þeirri braut að synja arkitektum/hönnuðum með eldri réttindi um að fá nöfn þeirra skráð á listann. Fram kom að betur hefði mátt standa að framsetningu og fyrirkomulagi listans og úr því hefði verið bætt. Upplýst var að Mannvirkjastofnun teldi sér ekki bera skylda til að eiga frumkvæði að söfnun upplýsinga um hönnuði sem hefðu hlotið réttindi fyrir gildistöku byggingarlaganna. Þá hefðu ekki verið gerðar ríkar kröfur um gögn til að sýna fram á slík réttindi. Til dæmis hafi dugað að sýna fram á að viðkomandi hönnuður hefði lagt fram teikningar í sveitarfélagi.

Umboðsmaður benti á gera verði ráð fyrir að stofnun sem fengið sé það verkefni að koma upp gagnasafni beri að hafa ákveðið frumkvæði að því að afla þeirra upplýsinga sem kunni að vera til staðar hjá öðrum opinberum aðilum sem komið hafi að eldri framkvæmd. Taldi hann að betur hefði farið á því ef Mannvirkjastofnun hefði t.d. með tilkynningu til Arkitektafélags Íslands eða með birtingu auglýsingar, skorað á hönnuði með eldri réttindi að hafa frumkvæði að því að fá nöfn sín skráð á listann sem varðveita ætti í gagnasafninu. Þrátt fyrir þetta og í ljósi skýringa ráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki forsendur til að gera athugasemd við það atriði í framkvæmd Mannvirkjastofnunar að óska eftir að arkitektar/hönnuðir með eldri réttindi legðu fram upplýsingar um réttindi sín.

Gögn málsins og skýringar umhverfis- og auðlindaráðuneytisins gáfu umboðsmanni þó tilefni til að beina því til ráðuneytisins að íhuga hvort ástæða væri til þess að tilgreina sérstaklega á hinum birta lista að um eldri réttindi væri að ræða og þá eftir atvikum, beina tilmælum til Mannvirkjastofnunar um það atriði.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 21. desember 2018, kemur fram að ráðuneytið hafi sent Mannvirkjastofnun bréf þar sem ábendingum umboðsmanns hafi verið komið á framfæri. Ráðuneytið hafi tekið undir sjónarmið umboðsmanns, hvað snerti framsetningu listans, um að gætt yrði að því að hún fæli ekki í sér óréttmæta eða óþarfa mismunun. Því hafi verið beint til Mannvirkjastofnunar að haga framsetningunni þannig framvegis að tilgreina ekki sérstaklega í birtri skráningu hönnuða hvort viðkomandi væri með eldri réttindi eða löggildingu.

4.2

 Mál nr. 9317/2017

Kennsluréttindi / Rannsóknarreglan / Leiðbeiningarskylda / Málshraði / Svör til umboðsmanns Alþingis

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun Menntamálastofnunar á umsókn hennar um leyfi til að nota starfsheitið leikskólakennari hér á landi. Umsókn A hafði verið synjað á þeim grundvelli að hún uppfyllti ekki menntunarskilyrði laga þar sem hún hefði einungis leikskólakennaramenntun sem samsvaraði BA-prófi. A byggði kvörtun sína á því að hún hefði meistaraþróf frá skóla í EES-ríki sem leikskólakennari, að hún hefði starfað þar sem deildarstjóri á leikskóla í þrjú ár og að hún ætti að geta starfað hér á grundvelli EES-samningsins. Athugun umboðsmanns beindist að því hvort málsmeðferð mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sem fór með ákvörðunarvaldið í máli A, hefði verið í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar um leiðbeiningarskyldu og rannsókn máls. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. desember 2018.

Umboðsmaður benti á að hægt væri að veita slíkt leyfi ef umsækjandi uppfyllti skilyrði um menntun í skilningi laga en einnig væri hægt að staðfesta leyfi sem umsækjandi hefði þegar aflað í ríki innan EES eða í aðildarríki EFTA. A hefði ekki verið leiðbeint sérstaklega um að leggja fram gögn um viðurkennd kennsluréttindi í heimalandi umfram upplýsingar sem komu fram á umsóknareyðublaði og ekki hefði verið lagt mat á hvort hún uppfyllti skilyrði um réttindi aflað í ríki innan EES. Við athugun umboðsmanns á málinu hefði jafnframt komið í ljós að ráðuneytið hefði ekki tekið tillit til allra gagna sem lágu fyrir í málinu um menntun A. Var það niðurstaða umboðsmanns að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði ekki lagt fullnægjandi mat á umsókn A um leyfi til að nota starfsheitið leikskólakennari og þar með hvort hún uppfyllti skilyrði laga til þess. Ákvörðun þess hefði því ekki verið í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar.

Umboðsmaður taldi jafnframt ekki séð að ráðuneytið hefði tryggt að í máli A hefðu legið fyrir fullnægjandi upplýsingar til að hægt væri að taka afstöðu til hvort fallast ætti á umsókn hennar. Ráðuneytinu hefði því borið að kalla eftir gögnum frá Menntamálastofnun og afla frekari upplýsinga um menntun og starfsréttindi A áður en tekin var ákvörðun í málinu, eftir

atvikum með því að beina því til hennar að leggja fram ítarlegri upplýsingar um þessi atriði. Þar sem þess var ekki gætt var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð ráðuneytisins hefði að þessu leyti ekki fullnægt þeim kröfum sem leiddu af reglum stjórnáráðs um leiðbeiningarskyldu og rannsókn máls. Þá var það niðurstaða umboðsmanns að athafnaleysi ráðuneytisins þegar því varð ljóst að það hafði ekki tekið tillit til allra gagna í máli A, en taldi samt sem áður ekki ástæðu til að taka málið aftur til athugunar, hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi því til ráðuneytisins að það tæki mál A til meðferðar að nýju og hagaði þá úrlausn þess í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu. Þá mæltist hann til þess að ráðuneytið hefði framangreind sjónarmið í huga framvegis í störfum sínum. Jafnframt ítrekaði hann fyrri tilmæli til ráðuneytisins um að það gerði viðeigandi ráðstafanir til að gæta að málshraða vegna svara til umboðsmanns Alþingis.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, dags. 2. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að ráðuneytið hafi með bréfi, dags. 18. mars 2019, beint því til Menntamálastofnunar að matsnefnd leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólakennara tæki mál A fyrir að nýju að teknu tilliti til álits umboðsmanns.

Ráðuneytið taki ábendingum í álitinu alvarlega. Það sé haft í huga við meðferð mála með það að leiðarljósi að afla gagna sem skipt geti máli við úrlausn einstakra mála svo kröfum stjórnáráðs um rannsókn máls verði fullnægt.

Þá kemur fram að ráðuneytið kappkosti að leggja sitt af mörkum til að tryggja að umboðsmanni sé auðveldað það lögbundna eftirlitshlutverk sem hann sinni gagnvart þeim borgurum sem til hans leiti. Sökum manneklu í kjölfar veikindaleyfa og fæðingarorlofa á síðastliðnu ári, ásamt miklum önnum í ráðuneytinu, hafi í nokkrum málum dregist að svara umboðsmanni fyrir þann frest sem veittur hafi verið og farist fyrir að kalla eftir viðbótarfresti þegar þess hafi gerst þörf. Þau sjónarmið sem umboðsmaður hafi beint til ráðuneytisins hafi verið tekin til greina og brugðist við m.a. með ráðningu nýrra starfsmanna.

Í bréfi frá Menntamálastofnun, dags. 17. apríl 2019, kemur fram að stofnuninni hafi borist erindi um endurskoðun málsins. Stofnuninni hafi borist staðfesting, dags. 4. apríl 2019, frá yfirvöldum í viðkomandi landi að A hefði tilskilin réttindi til að starfa sem leik- og grunnskólakennari þar. Með hliðsjón af því og vísan til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla væri það niðurstaða nefndarinnar að veita skyldi A leyfisbréf til að starfa sem leikskólakennari á Íslandi.

4.3

 Mál nr. 9446/2017

**Stjórnsýslunefnd / Valdmörk / Lögbundið hlutverk / Eftirlit
stjórnsýsluaðila**

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir bréfum frá eftirlitsnefnd fasteignasala þar sem fram kom sú afstaða nefndarinnar að starfsemi B ehf., og A sem fyrirvarsmanns félagsins, bryti í bága við ákvæði laga um sölu fasteigna og skipa. Kvörtun A beindist einkum að því að eftirlitsnefndin hafi farið út fyrir heimildir sínar og valdsvið við meðferð málsins en einnig að málsmeðferð hennar af þessu tilefni. Athugun umboðsmanns laut að því hvort sú afstaða og þær kröfur sem voru settar fram í bréfunum hefðu verið í samræmi við lögbundið hlutverk nefndarinnar. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 26. júní 2018.

Umboðsmaður rakti að hlutverk eftirlitsnefndar fasteignasala væri einkum að annast eftirlit með störfum löggiltra fasteignasala samkvæmt fyrirmælum laga um sölu fasteigna og skipa og eftir atvikum beita slíka aðila viðurlögum á grundvelli þeirra. Eftirlits- og valdheimildir hennar tækju fyrst og fremst mið af því hlutverki. Hins vegar hefði nefndin jafnframt sérstaka heimild til að bregðast við ef henni bærust upplýsingar um að maður sem ekki hefði fengið löggildingu til fasteignasölu stundaði slíka starfsemi. Nefndin hefði í slíkum tilvikum lögbundna heimild til að óska eftir því við sýslumann að starfsstöð viðkomandi yrði lokað þegar í stað en aðeins sýslumaður ætti ákvörðunarvald um það.

Umboðsmaður tók fram að í bréfum eftirlitsnefndarinnar hefði afstaða hennar til starfsemi A og B ehf. verið sett fram með afdráttarlausum hætti og þess krafist að starfsemi þeirra yrði lögð niður og starfsstöð félagsins lokað í ljósi þess að nefndin teldi hana ekki í samræmi við lög. Það var álit umboðsmanns að slíkar kröfur hefðu ekki verið í samræmi við þau valdmörk milli nefndarinnar og sýslumanna sem kveðið væri á um í því lagaákvæði sem fjallar um heimildir nefndarinnar gagnvart þeim sem stunda fasteignasölu án réttinda eða valdheimildir nefndarinnar að öðru leyti. Sama mætti segja um sambærilega afstöðu og kröfur í bréfi sem nefndin sendi A og B ehf. eftir að niðurstaða sýslumanns um að hafna beiðni nefndarinnar um lokun starfsstöðvar lá fyrir, en þar með hafði sá aðili sem var að lögum bær til að taka endanlega ákvörðun í málinu tekið afstöðu. Umboðsmaður taldi því að eftirlitsnefnd fasteignasala hefði farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt með bréfum sínum til A og B ehf.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til eftirlitsnefndarinnar að endurskoða framsetningu á þeirri afstöðu og kröfum sem hún setti fram í bréfum sínum til A og B ehf. með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Einnig mæltist hann til þess að nefndin hefði þau sjónarmið sem rakin voru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.


Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi eftirlitsnefndar fasteignasala, dags. 22. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að málinu sé formlega lokið hjá nefndinni og hlutaðeigandi hafi verið send tilkynning um lokun þess 16. ágúst 2018. Í tilkynningu eftirlitsnefndar fasteignasala til A er þess m.a. getið að af álitum umboðsmanns megi ráða að meinbugir séu á málsmeðferð samkvæmt 25. gr. laga um sölu fasteigna og skipa. Að mati nefndarinnar sé þörf á að skýra nánar málsmeðferðina með tilliti til lögbundins hlutverks hennar að öðru leyti á grundvelli laganna.

Í bréfinu til umboðsmanns er einnig tekið fram að framvegis taki nefndin mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í störfum sínum. Frá því að álit umboðsmanns lá fyrir hafi ekki komið upp mál hjá nefndinni sem kynnu að hafa hafa í för með sér að hún hefði ihugað að leggja fram beiðni til sýslumanns um lokun starfsstöðvar.

Af svarbréfi nefndarinnar til umboðsmanns og bréf sem hún sendi A verður ekki séð að brugðist hafi verið við þeim tilmælum að endurskoða framsetningu á þeirri afstöðu og kröfum sem hún setti fram í bréfum sínum til A og B ehf. Þess skal getið að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur kynnt í samráðsgátt frumvarp til breytinga á lögum um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015 og þar eru m.a. lagðar til breytingar á 25. gr. laganna sem um var fjallað í álitinu. Sjá nánari umfjöllun í kafla II.6.1.

4.4

 Mál nr. 9517/2017

Reifun

Atvinnuleyfi kafara / Lagaheimild / Stjórnvaldsfyrirmæli

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun Samgöngustofu um að synja umsókn hans um leyfi til leiðsögu- og yfirborðsköfunar með ferðamenn. Niðurstaða stjórnvalda var einkum á því byggð að hann uppfyllti ekki skilyrði reglugerðar um köfun þar sem hann hefði ekki réttindi sem svokallaður PADI Divemaster eða önnur sambærileg réttindi. Í málinu lá fyrir að A hafði starfað sem atvinnukafari og m.a. aflað sér réttinda sem PADI Divemaster en verið vikið úr PADI samtökunum sem eru alþjóðleg köfunarsamtök vegna ágreinings hans við þau. Athugun umboðsmanns laut einkum að því hvort umrætt reglugerðarákvæði ætti sér fullnægjandi lagastoð í lögum um köfun eins og það var túlkað af hálfu stjórnvalda og þar með hvort niðurstaða ráðuneytisins í máli A hefði verið í samræmi við lög. Umboðsmaður lauk málinu með álitum, dags. 12. desember 2018.

Umboðsmaður benti á að í lögum um köfun væri mælt fyrir um þau skilyrði sem umsækjandi þyrfti að uppfylla til að fá leyfi sem atvinnukafari, þar á meðal væru menntunar- og hæfniskröfur. Ráðherra hefði verið veitt heimild til að útfæra þau skilyrði nánar í reglugerð. Umboðsmaður tók fram að þrátt fyrir að fallast mætti á að umrætt skilyrði í reglugerð um handhöfn réttinda sem PADI Divemaster eða sambærileg réttindi fæli að vissu marki í

sér útfærslu á menntunar- og hæfniskröfum þá yrði að líta til þess að ástæður þess að einstaklingur ætti ekki aðild að PADI-samtökunum gæti grundvallast á öðrum þáttum en mælt er fyrir um í lögum um köfun.

Umboðsmaður tók fram að Samgöngustofa væri leyfisveitandi samkvæmt lögum. Útgáfa opinbers leyfis til að stunda atvinnustarfsemi gæti ekki verið háð afstöðu einkaréttarlegra samtaka til stöðu einstaklings innan samtakanna þegar slík afstaða gæti byggst á öðrum þáttum en gerð væri krafa um í lögum. Þá tók umboðsmaður fram að hvað sem liði nauðsyn þess að gera auknar kröfur til þeirra sem stunda köfun í atvinnuskyni og þeim almanna-hagsmunum sem slíkar reglur miði að þá yrði ekki séð að umrætt skilyrði um handhöfn réttinda sem PADI Divemaster ætti sér fullnægjandi lagastoð, eins og það hafi verið túlkað af hálfu stjórnvalda.

Var það niðurstaða umboðsmanns að umrætt skilyrði í reglugerðinni um að A þyrfti að framvísa réttindum útgefnum af einkaréttarlegum samtökum án þess að lagt hefði verið mat á menntun hans og hæfni hefði ekki átt sér fullnægjandi lagastoð. Af gögnum málsins yrði ekki séð að ágreiningur A við PADI-samtökin hafi lotið að atriðum er vörðuðu öryggi eða færni hans. Ákvörðun stjórnvalda um að útiloka A frá því að fá útgefið leyfi til leiðsögu- og yfirborðsköfunar með ferðamenn á þeim grundvelli einum að hann væri ekki handhafi réttinda og ætti þar með ekki aðild að PADI samtökunum hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður fjallaði einnig um þá afstöðu Samgöngustofu til eftirlitshlutverks síns þess efnis að stofnunin hefði engin úrræði gagnvart PADI-samtökunum í kjölfar þess að stofnuninni bárust kvartanir frá A. Umboðsmaður taldi ástæðu til að minna á að Samgöngustofa er eftirlitsaðili samkvæmt lögum um köfun og hefur m.a. tiltekið eftirlit með þeim aðilum sem hafa fengið viðurkennda kennsluskra hjá stofnuninni. Umboðsmaður ákvað að vekja athygli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á framan-greindri afstöðu stofnunarinnar sem fer með yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart stofnuninni.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að taka mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis og haga þá úrlausn þess í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Auk þess beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að það hagaði framvegis afgreiðslu sambærilegra mála í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá ráðuneytinu, dags. 11. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A hafi farið þess á leit með bréfi dags. 29. janúar 2019 að málið yrði endurupptekið. Ráðuneytið hafi fallist á það með bréfi dags. 12. febrúar. Úrskurður hafi ekki verið kveðinn upp á ný en þess sé að vænta fyrir lok maí 2019. Þá kemur einnig fram að ráðuneytið hafi framvegis þau sjónarmið sem rakin séu í álitinu í huga í störfum sínum. Óskað var eftir frekari upplýsingum um stöðu málsins 28. júní og 15. ágúst 2019 en án árangurs.

4.5

 [Mál nr. 9547/2017](#)

Reifun

Stjórnsýslunefnd / Kæruheimild / Stjórnvaldsfyrirmæli

Fjórir einstaklingar leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir ákvörðun prófnefndar viðurkenndra bókara um að synja þeim um skráningu í hluta prófs til að öðlast viðurkenningu sem bókari. Athugun umboðsmanns laut að þeirri afstöðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að prófnefndin væri sjálfstæð stjórnsýslunefnd og ákvarðanir hennar væru því lokaákvarðanir á stjórnsýslustigi sem væru þar með ekki kærarlegar til ráðuneytisins. Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 26. júní 2018.

Umboðsmaður taldi að þar sem lög um bókhald kvæðu ekki skýrt á um sjálfstæði prófnefndarinnar og ekki væri unnt að draga þá ályktun af lögskýringargögnum yrði ekki annað ráðið, í samræmi við grundvallarreglur stjórnarskrár um stigskiptingu stjórnsýslunnar, en að nefndin væri lægra sett stjórnvald gagnvart ráðherra. Það var því álit umboðsmanns að afstaða ráðuneytisins, þess efnis að prófnefnd viðurkenndra bókara væri sjálfstætt stjórnvald, væri ekki í samræmi við lög. Af þessari niðurstöðu leiddi að ákvarðanir nefndarinnar væru almennt kærarlegar til ráðuneytisins á grundvelli almennra reglna stjórnsýsluréttarins um kærurétt aðila máls til æðra stjórnvalds. Umboðsmaður taldi því jafnframt að ákvæði í reglugerð um próf til viðurkenningar bókara, þess efnis að ákvarðanir prófnefndarinnar væru endanlegar á stjórnsýslustigi, ætti sér ekki stöð í lögum að því leyti sem það kynni að taka til ákvarðana sem féllu undir kæruheimild til ráðuneytisins samkvæmt lögum.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka ákvæði reglugerðarinnar til endurskoðunar auk þess að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu bærust því stjórnsýslukærur vegna ákvarðana prófnefndarinnar.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, dags. 27. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að í tilefni af álitum umboðsmanns hafi reglugerðinni verið breytt. Fellt hafi verið á brott ákvæði um að ákvarðanir prófnefndar væru endanlegar á stjórnslustigi. Ákvarðanir prófnefndar séu því nú kærarlegar til ráðuneytisins. Þá hafi ráðuneytið gert breytingar á vefsíðu sinni þannig að þar megi nú finna upplýsingar um póst- og netfang prófnefndar. Í bréfi ráðuneytisins var einnig tekið fram að á næstu misserum væri fyrirhugað að taka til endurskoðunar ákvæði 43. gr. laga um bókhald þar sem fjallað sé um próf til viðurkenningar bókara.

Þá kom fram í bréfi ráðuneytisins að prófanefnd hefði upplýst það um að nefndin myndi framvegis taka mið af álitum umboðsmanns í störfum sínum og benda á kærheimild til ráðuneytisins þegar við ætti.

5

Börn

5.1

 Mál nr. 9524/2017

Foreldrar / Aðili máls / Forsjá / Fyrirsvarsmaður / Persónuupplýsingar / Rannsóknarreglan / Málshraði

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Persónuvernd hefði vísað frá kvörtun hennar vegna myndbirtingar barnsföður hennar af dóttur þeirra á Facebook-síðu hans gegn vilja dótturinnar. Var frávísun Persónuverndar byggð á þeirri forsendu að nauðsynlegt væri að kvörtunin kæmi fram frá dótturinni sjálfri en ekki móður hennar. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 7. maí 2018.

Með hliðsjón af eðli málsins og aldri dóttur A, sem var fjórtán ára þegar kvörtunin barst Persónuvernd, taldi umboðsmaður að það hefði verið í andstöðu við ákvæði barnalaga og sammings Sameinuðu þjóðanna, sem fjalla um rétt barns til að láta skoðanir sínar í ljós og til að hafa áhrif, og rannsóknarreglu stjórnvæðslulaga að vísa málinu frá án þess að leitast við að afla afstöðu dótturinnar sjálfar til málsins áður en það var til lykta leitt. Hann fékk því ekki séð að frávísun á kvörtuninni hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður tók fram að kvörtun A varðaði myndbirtingu af dóttur hennar og lyti því að sérstökum lögvörðum hagsmunum dótturinnar. Dóttirin hefði því haft stöðu aðila máls í því tilviki sem um ræddi þó svo að kvörtunin hefði verið borin fram af A sem forsjáforeldri og fyrirvarsmanni dótturinnar. Það að mál barns eða ungmennis væri komið til kasta stjórnvalds fyrir frumkvæði forsjáradila þess sem færi þá með aðilafyrirvar við meðferð málsins kæmi ekki í veg fyrir að leitað væri eftir afstöðu viðkomandi barns eða ungmennis. Þvert á móti leiddi af lögum að stjórnvaldið þyrfti sjálft að hafa frumkvæði að því að leita eftir viðhorfi þess til málsins lægi það ekki þegar fyrir með óyggjandi hætti í gögnum málsins.

Eftir að kvörtun A var vísað frá lagði dóttir hennar fram kvörtun í eigin nafni. Umboðsmaður taldi að frávísun á máli A, þar sem alveg sömu efnisatriði voru til umfjöllunar, án þess að þau hlytu þar efnislega umfjöllun hefði orðið til þess að málið hefði tekið lengri tíma en það ella hefði þurft að gera. Það taldi hann aðfinnsluvert með málshraðareglu stjórnvæðslulaga í huga.

Að öllu framanröktu virtu taldi umboðsmaður að frávísun Persónuvernd á kvörtun A á þeirri forsendu að nauðsynlegt væri að kvörtunin kæmi

fram frá dóttur hennar hefði ekki verið í samræmi við lög. Hann beindi þeim tilmælum til Persónuverndar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 11. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur m.a. fram að sjónarmiðunum í álitum umboðsmanns hafi verið komið á framfæri við alla sem komi að afgreiðslu mála hjá Persónuvernd og framvegis verði fullt tillit tekið til þeirra við afgreiðslu þeirra mála sem hún hafi til meðferðar.

Í bréfi Persónuverndar kemur fram að skýrari leiðbeininga kunni að vera þörf gagnvart stofnunum og öðrum sem komi að því að afgreiða erindi sem varði börn. Þau álitaefni sem Persónuvernd telji gagnlegt að skoða frekar séu m.a. hvenær rétt sé að börn eigi aðild að stjórnsýslumálum án þess að forsjárforeldrar eigi hlut að máli og hvaða leiðir séu heppilegastar til að afla réttra upplýsinga um afstöðu barns til álitaefnis, svo sem þegar barni sé stillt upp gegn foreldri sínu í slíku máli.

Forstjóri Persónuverndar óskaði í kjölfarið eftir að koma á fund umboðsmanns Alþingis ásamt umboðsmanni barna. Á fundi 6. mars 2019 voru framangreind sjónarmið nánar rædd.

6 Fangelsismál

6.1

 Mál nr. 9456/2017

Agaviðurlög / Málsmeðferð / Frestir / Andmælareglan / Rannsóknarreglan

Reifun

A, fangi í fangelsinu Litla-Hrauni, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði dómsmálaráðuneytisins þar sem staðfest var sú ákvörðun forstöðumanns fangelsisins að A skyldi sæta agaviðurlögum þar sem hann hefði gerst brotlegur við reglur fangelsisins með því að umbrotsefni kókaíns hefðu mælst í þvagi hans. Við meðferð sína á málinu byggði ráðuneytið m.a. á umsögn forstöðumanns fangelsisins sem barst sama dag og úrskurðurinn var upp kveðinn en á þeim degi rann út lögbundinn fjögurra daga úrskurðarfrestur ráðuneytisins til að fjalla um kæruna. Því gafst ekki tími til að veita A færi á að tjá sig um efni umsagnarinnar. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 26. júní 2018.

Umboðsmaður tók fram að ekki yrði séð að ráðuneytið hefði farið fram á að forstöðumaðurinn skilaði umsögninni innan tiltekinna tímamarka svo unnt yrði að leggja mat á hvort rétt væri að veita A andmælarétt vegna hennar. Því taldi umboðsmaður að umtalsvert hefði skort á að ráðuneytið hagaði skipulagi og verklagi málsmeðferðarinnar í samræmi við þær kröfur sem gera yrði til málsmeðferðar í kærumálum vegna agaviðurlaga.

Þá tók umboðsmaður fram að hann teldi ekki fyllilega ljóst hvort þær upplýsingar sem fram komu í umsögn forstöðumannsins um fyrri atvik hefðu áður komið við sögu við meðferð málsins hjá fangelsisyfirvöldum. Hefði það verið raunin að upplýsingar um þessi fyrri atvik hefðu ekki komið við sögu þegar ákvörðun um agaviðurlögin var tekin eða við síðari meðferð málsins taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við reglur um andmælarétt aðila að veita A færi á að tjá sig um þær áður en ráðuneytið úrskurðaði í málinu.

Loks taldi umboðsmaður að ráðuneytinu hefði verið rétt að sjá til þess að kannað væri sérstaklega hvort þær skýringar A, að fikniefnunum hefði verið komið fyrir í mat eða drykk í hans eigu, ættu við rök að styðjast m.a. í þeim tilgangi að geta tekið upplýsta ákvörðun um það hvort tilefni væri til frekari rannsóknar á staðhæfingum A. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður ráðuneytisins í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög að þessu leyti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dómsmálaráðuneytisins að taka mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis. Auk þess beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að það hagaði framvegis afgreiðslu stjórnslukæra vegna agaviðurlaga í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 25. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn vegna málsins, kemur fram að ráðuneytinu hafi ekki borist beiðni frá A um endurskoðun. Farið hafi verið yfir álit umboðsmanns í ráðuneytinu og það einnig sent Fangelsismálastofnun til upplýsingar og eftirbreytni. Fyrir liggir að við meðferð ráðuneytisins á málinu hafi ekki verið gætt nægilega vel að þeim skamma tímafresti sem ráðuneytið hafi til að afgreiða slík mál. Þar hafi verið um undantekningu að ræða því almennt sé vel gætt að því að taka kærur á agaviðurlögum strax til meðferðar, afla gagna strax og rannsaka mál eins vel og kostur sé. Álit umboðsmanns hafi orðið til þess að ítreka mikilvægi þess að gætt sé að hinum skamma tímafresti þannig að ráðrúm gefist til að afla allra nauðsynlegra gagna og upplýsinga í tíma svo rannsókn máls verði með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun sé tekin að teknu tilliti til þess afgreiðslufrests sem gefinn sé lögum samkvæmt. Jafnframt hafi ráðuneytið ítrekað mikilvægi þess við Fangelsismálastofnun að öll gögn séu send ráðuneytinu strax þegar kæra sé send sem og að við tóku ákvörðunar í fangelsum sé ljóst á hvaða gögnum ákvörðun sé byggð.

7

Fjármála- og tryggingastarfsemi

7.1

📄 Mál nr. 9146/2016

Reifun

Sala hlutafjár / Gildissvið stjórnvísululaga / Starfssvið umboðsmanns

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð og starfháttum Lindarhvals ehf. í tengslum við sölu þess á eignarhlutum ríkisins í B ehf. en A ehf. var meðal bjóðenda. Byggðist kvörtunin m.a. á því að sala hlutfjárins væri stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnvísululaga en að ákvæðum þeirra hefði ekki verið fylgt við meðferð málsins. Ekki hefði verið gætt að sérstöku hæfi þeirra sem komu að sölnunni og jafnræði meðal bjóðenda. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 21. desember 2018.

Umboðsmaður tók fram að starfssvið hans næði til stjórnvísululaga ríkis og sveitarfélaga sem og til einkaaðila þegar þeir tækju stjórnvaldsákvörðanir. Í samræmi við almennar reglur um meðferð eigna ríkisins færi fjármála- og efnahagsráðuneytið með fyrirvar og ráðstöfun þeirra nema annað hefði verið ákveðið með lögum. Með bráðabirgðaákvæði í lögum um Seðlabanka Íslands hefði Alþingi ákveðið að heimila ráðherra að stofna einkahlutafélag, sem gert var með stofnun Lindarhvals ehf., til að annast umsýslu stöðugleikaeigna, fullnusta þær og selja, þ.m.t. hlutafé í B ehf. Eignirnar væru hins vegar áfram í eigu ríkisins og andvirði þeirra rynni inn á reikning ríkisins. Að þessu virtu og m.t.t. lagaumgjarðar málsins taldi umboðsmaður að Lindarhvoli ehf. hefði verið falið að fara með stjórnvísululaga ríkisins vegna eignanna sem annars hefðu verið á hendi ráðherra.

Því næst vék umboðsmaður að því hvort ákvarðanir Lindarhvals ehf., sem það tók við rækslu framangreinds stjórnvísululagaverkefnis, teldust stjórnvaldsákvörðanir, enda væri starfssvið hans gagnvart einkaaðilum og gildissvið stjórnvísululaga afmarkað við slíkar ákvarðanir. Af fræðaskrifum og dómaframkvæmd væri ekki unnt að fullyrða almennt séð hvort ráðstöfun og sala eigna ríkisins teldist stjórnvaldsákvörðun eða einkaréttarleg ákvörðun, og þar með hvort stjórnvísulag giltu fullu fetum um þær ráðstafanir, heldur réðist það af lagagrundvelli ráðstöfunarinnar hverju sinni og hvernig gildissvið stjórnvísulaganna horfði við eðli og umgjörð umræddrar ráðstöfunar. Umboðsmaður rakti því þau bráðabirgðaákvæði laga um Seðlabanka Íslands sem mæltu fyrir um sölu á stöðugleikaeignum ríkisins, heimild til stofnunar einkahlutafélagsins og verkefni þess, sem og lögskýringargögn að baki þeim.

Benti hann á að það opinbera verkefni sem Lindarhvoli ehf. hefði verið falið væri sérstakt þar sem um væri að ræða ráðstöfun afmarkaðra eigna sem urðu eign ríkisins af sérstöku tilefni en var ekki liður í viðvarandi stjórnslu. Í ljósi þessa og þegar horft væri til þess hvernig löggjafinn ákvað að útfæra umsýslu og sölu eignanna taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að sú sala sem A ehf. kvartaði yfir hefði verið stjórnvaldsákvörðun þannig að hún félli undir starfssvið hans.

Umboðsmaður tók fram að eftir sem áður yrði að ganga út frá því að meginreglur stjórnsluréttar giltu, m.a. um stjórnslu ráðuneytisins í tengslum við þessi mál, s.s. meðferð eigendavalds, eftirlit og gerð og eftirfylgni samnings þess við Lindarhvol ehf. Gera yrði ráð fyrir að stjórnslu ráðuneytisins félli undir hið almenna eftirlit umboðsmanns með stjórnslu ríkisins. Aftur á móti benti umboðsmaður á að Ríkisendurskoðun hefði með umræddum lagaákvæðum um stöðugleikaeignir verið falið eftirlit með framkvæmd samnings ráðuneytisins við Lindarhvol ehf., til viðbótar við almennar heimildir stofnunarinnar, vegna þess að aðkoma ríkisins væri fyrst og fremst með umræddum samningi en ekki að einstaka ákvörðunum. Þegar litið yrði til þeirrar umgjarðar sem Alþingi ákvað að viðhafa um stofnun og starf Lindarhvals ehf. yrði að líta svo á að þar með hefði verið ákveðið að eftirlit með þeirri stjórnslu ríkisins sem færð yrði til félagsins með samningi ráðherra við það yrði hluti af því eftirliti sem ríkisendurskoðandi færi með. Það var því niðurstaða umboðsmanns að ekki væri tilefni til að fjalla frekar um málið á grundvelli kvörtunar A ehf.

8 Húsnæðismál

8.1

 Mál nr. 8670/2015

Leiðrétting fasteignaveðlána / Ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðar / Lagaheimild

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána þess efnis að leiðréttingarfjárhæð A samkvæmt lögum þar um skyldi ráðstafað til lækkunar á höfuðstól fasteignaveðláns eiginmanns hennar. Að mati A fékk hún þannig ekki notið þess hagræðis sem hún taldi sig eiga rétt á. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar var reist á því að þegar A samþykkti leiðréttinguna hefði hún verið í hjúskap og að í þeim tilvikum gerði reglugerð, sem sett hafði verið á grundvelli laganna, ráð fyrir að unnt væri að ráðstafa fjárhæðinni með framangreindum hætti, óháð því að hún hefði sótt um sem einstaklingur og að hún hefði hvorki verið í hjúskap á leiðréttingartímabili laganna né þegar hún sótti um. Lagði nefndin jafnframt til grundvallar að þótt ekki væri kveðið á um þessa ráðstöfun með beinum hætti í lögnum væri ljóst af afmörkun laganna og uppbyggingu þeirra að svo væri og að tiltekin ákvæði í lögnum veittu reglugerðarákvæðinu lagastoð. Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 14. maí 2018.

Niðurstaða hans var að ákvæði laganna um umsókn og ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðar, sem stjórnvöld höfðu sérstaklega vísað til, og lögskýringargögn að baki þeim, hefðu ekki að geyma viðhlítandi heimild til að ráðstafa leiðréttingarfjárhæð A til eiginmanns hennar með þeim hætti sem gert var í málinu. Hið sama ætti við um önnur ákvæði laganna. Þá benti settur umboðsmaður á að framangreind ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðar fæli í sér frávik frá grundvallarreglum um fjármál hjóna en gera yrði kröfu um að slík frávik kæmu skýrt fram í lögum. Þá gætu meginreglur um vernd eignarréttinda haft þýðingu fyrir túlkun á þeim lagareglum sem reyndi á í málinu.

Að lokum tók settur umboðsmaður til skoðunar hvort ákvæði í reglugerðinni hefði getað verið grundvöllur fyrir ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðarinnar með umræddum hætti. Tók hann fram að í lögnum væri ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um framkvæmd þeirra en í þeim væri ekki að finna þá efnisreglu sem fram kæmi í reglugerðinni. Var það því álit hans að reglugerðarákvæðið fæli ekki einungis í sér framkvæmd leiðréttingar

heldur fælist í því efnisregla um inntak réttarins til leiðréttingar sem ekki væri að finna í lögnum. Því var það niðurstaða hans að reglugerðarákvæðið, eins og það var túlkað af stjórnvöldum, ætti sér ekki viðhlítandi lagastoð. Úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A, og að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf væri á að taka til endurskoðunar önnur sambærileg mál.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 21. janúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að 22. maí 2018 hafi A óskað eftir að málið yrði tekið til nýrrar meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Með úrskurði, dags. 26. september 2018 hafi verið fallist á endurupptöku úrskurðar í málinu að því er tók til ráðstöfunar leiðréttingarfjárhæðar. Endurupptökubeiðninni ásamt gögnum hafi verið vísað til ríkisskattstjóra til nýrrar ákvörðunar um ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðar. Kröfu kæranda um málskostnað og dráttarvexti hafi verið vísað frá úrskurðarnefndinni.

Í svari nefndarinnar er einnig greint frá því að í kjölfar meðferðar hennar á öðru sambærilegu máli, þar sem umboðsmaður hafði á grundvelli þessa álits beint viðkomandi til úrskurðarnefndarinnar, þá hafi verið ráðist í yfirferð á kærum til nefndarinnar. Það hafi leitt til þess að 12 mál gætu komið til endurskoðunar. Viðkomandi hafi verið sent bréf þar sem upplýst hafi verið um álit umboðsmanns og að mál þeirra kynnu að vera sambærileg því sem þar hafi verið fjallað um. Í kjölfar þess hafi tíu óskað eftir að mál þeirra yrðu endurupptekin en tveir ekki. Fallist hafi verið á endurupptöku úrskurða nefndarinnar í málunum tíu að því er tekið hafi til ráðstöfunar leiðréttingarfjárhæðar. Endurupptökubeiðnum ásamt gögnum hafi verið vísað til ríkisskattstjóra til nýrrar ákvörðunar um ráðstöfun leiðréttingarfjárhæðar.

9 Málsmeðferð stjórnvalda

9.1

 Mál nr. 9937/2018

Úrskurðarhlutverk / Kæru- og úrskurðarnefndir / Stjórnarskrá / Mannréttindi / Frumkvæðisathugun

Reifun

Umboðsmaður Alþingis hefur lokið frumkvæðisathugun sem beindist að hlutverki sjálfstæðra kæru- og úrskurðarnefnda og bærnei þeirra til að fjalla um og taka afstöðu til stjórnskipulegs gildis laga. Tildrög athugunarinnar voru m.a. að umboðsmanni hafa á undanförunum misserum borist kvartanir sem hafa beinst að því að kæru- og úrskurðarnefndir hafi ekki talið sig bærar til að taka afstöðu til málsástæðna aðila um að lagalegur grundvöllur mála hafi ekki verið í samræmi við stjórnarskrá. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. desember 2018.

Athugun umboðsmanns laut einkum að þeirri afstöðu sem hafði komið fram hjá ýmsum kærustjórnvöldum um að þau væru ekki bær til að fjalla um málsástæður í stjórnslukærum sem lytu að því að lagaákvæði og framkvæmd þeirra brytu í bága við stjórnarskrá og eftir atvikum fjölþjóðlega samninga sem Ísland hefur undirgengist. Jafnframt tók umboðsmaður til skoðunar hvort kærustjórnvöldum væri heimilt að láta hjá líða að framkvæma lög og þar með byggja úrlausn mála á því að lög brytu í bága við stjórnarskrána. Í dæmaskyni rakti umboðsmaður sérstaklega málsatvik í þremur kvörtunum sem honum höfðu borist vegna úrskurða úrskurðarnefndar velferðarmála, þar sem umrædd afstaða hafði komið fram, og samskipti við nefndina.

Umboðsmaður fjallaði um aukin áhrif stjórnarskrár og fjölþjóðlegra samninga innan stjórnslunnar. Benti hann á að um leið hefði verið aukin áhersla á réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld og leiðir innan stjórnslunnar til að fá ákvarðanir á lægra stigi endurskoðaðar með stjórnslukæru.

Umboðsmaður benti á að á grundvelli stjórnskipunarvenju hefðu dómstólar vald til að endurskoða stjórnskipulegt gildi laga. Af lögmætisreglunni leiddi að það væri hlutverk stjórnvalda að framkvæma lög Alþingis í samræmi við þau fyrirmæli sem í þeim fælust. Vegna stöðu stjórnarskrárinnar í íslenskum rétti yrði þó að leggja til grundvallar, þrátt fyrir að stjórnvöld væru bundin af lögum sem Alþingi setti, að stjórnvöldum bæri jafnframt við beitingu laga hverju sinni að virða stjórnarskrána. Þannig bæri kærustjórn-

völdum að leggja mat á hvort hin kærða ákvörðun og grundvöllur hennar væri í samræmi við þær reglur sem leiddar yrðu af réttarheimildunum, líkt og dómstólar gerðu, þ. á m. reglugerðum, lögum og stjórnarskrá. Benti umboðsmaður jafnframt á að það myndi vart samrýmast sjónarmiðum um endurskoðunarheimild kærustjórnvalda og réttaröryggi og hagræði borgaranna ef kærustjórnvöld teldust ekki bær til umfjöllunar um þýðingu stjórnarskrár. Það var því álit umboðsmanns að þegar því væri haldið fram í stjórnslukæru að lagagrundvöllur hinnar kærðu ákvörðunar væri ekki í samræmi við stjórnarskrá stæðu ekki lög til að kærustjórnvaldið gæti í reynd vísað því frá sér að fjalla um og taka afstöðu til þessa rökstuðnings kæranda ef atvik máls væru með þeim hætti að það gæti reynt á slík atriði. Í samræmi við þetta taldi hann að kærustjórnvöld væru bær og þyrftu að fjalla um slíkar málsástæður og þá eins langt og úrskurðarvald þeirra næði hverju sinni. Umboðsmaður taldi einnig að við úrlausn um þetta atriði þyrftu kærustjórnvöld að haga meðferð málsins og rökstuðningi niðurstöðu í samræmi við þær reglur sem leiddu af stjórnslulögum, óskráðum grundvallarreglum stjórnsluréttarins og vönduðum stjórnsluháttum.

Umboðsmaður benti einnig á að kærustjórnvöld færu samkvæmt stjórnskipun landsins með það verkefni að framkvæma lög sem Alþingi hefði samþykkt. Hann fengi því ekki séð að það gæti samrýmst stjórnskipun og stjórnskipunarvenjum að stjórnslan, framkvæmdarvaldið, ákvæði að fylgja ekki skýrum ákvæðum gildandi laga sem Alþingi hefði sett. Þegar sú staða kæmi upp að stjórnvöld teldu að lagagrundvöllur kærumáls bryti að einhverju leyti í bága við stjórnarskrá væru úrræði þeirra ólík eftir því hvort um væri að ræða ráðherra eða sjálfstæða kær- eða úrskurðarnefnd. Ráðherra stæði þannig til boða ýmsar leiðir samkvæmt lögum og stjórnskipun til að bregðast við slíkri stöðu, t.d. að kalla fram breytingar á lögnum. Sjálfstæðar kær- og úrskurðarnefndir hefðu aftur á móti ekki önnur úrræði til að ljúka kærumálum sem beint væri til þeirra nema að úrskurða í þeim. Umboðsmaður taldi þetta vera annmarka á þeim úrræðum sem þessar nefndir hefðu og ákvað því að vekja athygli forsætisráðherra á þessu, m.a. í ljósi samþykktar ríkisstjórnarinnar um úttekt á starfsemi sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda í stjórnslunni. Hann kom jafnframt á framfæri þeirri ábendingu að hugað yrði að leiðum þar sem lögð yrði áhersla á að greiða fyrir því að aðilar kærumála í stjórnslunni fengju með einföldum og skjóttum hætti greitt úr ágreiningi sem lyti að samræmi við stjórnarskrá. Jafnframt að þau úrræði miðuðu að því að bæta úr ósamræmi sem stjórnvöld teldu að væri milli almennra laga og stjórnarskrár.

Umboðsmaður beindi því enn fremur til kærustjórnvalda, sérstaklega sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda, að á meðan ekki hefðu verið gerðar breytingar á úrræðum borgaranna til að fá skorið úr þessum ágreiningi tækju þau slíkar málsástæður kæranda til umfjöllunar og leystu úr þeim eins og þeim væri frekast unnt á grundvelli viðurkenndra lögskýringaraðferða og að því marki sem valdheimildir þeirra leyfðu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefnd velferðarmála, dags. 20. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að nefndin hafi tekið þau almennu sjónarmið sem rakin hafi verið í álitinu til skoðunar og muni hér eftir hafa þau til hliðsjónar við meðferð mála þar sem fjallað verði um málsástæður kæranda sem byggja á því að lagagrundvöllur hinnar kærðu ákvörðunar hafi ekki verið í samræmi við stjórnarskrá. Einnig muni úrskurðarnefndin taka til umfjöllunar og leysa úr málsástæðum kæranda um gildi fjölþjóðlegra sáttmála og samninga.

Í bréfi frá forsætisráðuneytinu, dags. 19. júní 2019, kemur fram að gerður hafi verið verksamningur við Pál Hreinsson dr. jur. í nóvember þar sem honum hafi verið falið að annast úttekt á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í samstarfi við lögfræðinga ráðuneytisins. Með bréfi, dags. 5. mars 2019, hafi þess verið farið á leit við Pál að hann færi yfir ofangreint álit umboðsmanns og ynni tillögur um hvernig rétt væri að bregðast við þeim sjónarmiðum sem þar kæmu fram. Páll hafi skilað skýrslu til ráðuneytisins á grundvelli framangreinds 15. mars 2019.

Lokaorðin í skýrslu Páls eru eftirfarandi: „Í ljósi framangreindrar umfjöllunar og röksemda um stöðu ráðherra í stjórnskipun landsins og frumkvæðisskýldu hans á ýmsum sviðum og nauðsyn hans á því að fá upplýsingar um þau vandamál, sem við er að glíma á verkefnasviðum hans í stjórnsýslunni á hverjum tíma, er hér lagt til að tekið verði upp í VII. kafla stjórnsýslulaga ákvæði þess efnis, að þegar sjálfstæðar úrskurðarnefndir telja vafa leika á hvort tiltekið ákvæði almennra laga samrýmist ákvæði stjórnarskrár, sem þeim hafi ekki tekist að leysa úr með túlkun, skuli ráðherra tilkynnt um það sérstaklega og honum sent afrit af úrskurðinum.”

Í bréfi ráðuneytisins segir að í skýrslu Páls séu gerðar tillögur um viðbrögð sem lúti m.a. að hugsanlegum breytingum á VII. kafla stjórnsýslulaga. Unnið sé að nánari útfærslu tillagnanna í ráðuneytinu.

10

Menningarmál

10.1

 Mál nr. 9211/2017

Reifun

Greiðslur vegna afnota af bókum / Nafnleynd / Sönnunarkröfur

Rithöfundur sem ritað hefur undir dulnefninu Stella Blómkvist leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun úthlutunarnefndar samkvæmt 8. gr. laga nr. 91/2007, um bókmenntir, á greiðslum til sín fyrir notkun á þeim á bókasöfnum. Hann hafði á fjórtán ára tímabili sent erindi til úthlutunarnefndarinnar, sem í daglegu tali er nefndur bókasafnssjóður rithöfunda, án þess að upplýsa um nafn sitt þar sem hann hafði spurst fyrir um rétt sinn til greiðslna samkvæmt lögnum. Hann hafði fengið þau svör að hann yrði að senda inn umsókn með nafni sínu og kennitölu. Taldi hann að með þessu væri hann í reynd settur í þá stöðu að þurfa að velja á milli þess annars vegar að viðhalda nafnleyndinni og hins vegar lögbundins réttar til greiðslna fyrir afnot á bókum hans á bókasöfnum. Afstaða stjórnvalda í málinu, þ.e. úrskurðarnefndarinnar og mennta- og menningarmálaráðuneytisins, var byggð á því að ekki væri unnt að sýna fram á að rithöfundurinn uppfyllti skilyrði laganna nema hann gæfi upp ákveðnar persónuupplýsingar, þar á meðal nafn sitt. Í því sambandi var m.a. vísað til þess að um persónulegan rétt væri að ræða sem falli t.d. niður við framsal höfundaréttar. Settur umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 28. febrúar 2018.

Taldi hann að afstaða úthlutunarnefndarinnar fæli í sér of fortakslaugar kröfur til sönnunar og væri þar með ekki í samræmi við lög enda ekki loku fyrir það skotið að höfundur gæti fært viðhlítandi sönnur fyrir því að hann uppfyllti lagaskilyrði fyrir rétti til greiðslu með öðrum hætti. Það réðist síðan af mati nefndarinnar hverju sinni hvort nægilega hafi verið sýnt fram á rétt til greiðslu og þá eftir atvikum á grundvelli málefnalegra sjónarmiða sem hún kys að styðjast við í þeim efnum.

Settur umboðsmaður mæltist til þess að nefndin leysti úr máli höfundarins í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væru grein fyrir í álitinu sækta hann formlega um greiðslur. Þá mæltist hann einnig til þess að nefndin tæki mið af þeim sjónarmiðum sem gerð væru grein fyrir í álitinu í framtíðarstörfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 31. janúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að úthlutunarnefnd samkvæmt 8. gr. laga nr. 91/2007 hafi ákveðið að taka umsókn höfundarins gilda þar sem fyrir lægi álit umboðsmanns. Höfundurinn hafi því vorið 2018 fengið greitt fyrir útlán verka sinna árið 2017. Skráning hans væri nú virk og viðkomandi myndi njóta sömu meðferðar og aðrir sem skráðir væru. Einnig að nefndi tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram hefðu komið í áliti umboðsmanns og legði þau til grundvallar ákvörðunum sínum við hliðstæðar aðstæður.

11 Menntamál

11.1

 Mál nr. 9616/2018

Grunnskólar / Undanþága frá skyldunámi / Lagaheimild / Stjórnvaldsfyrirmæli / Skyldubundið mat / Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Með úrskurðinum staðfesti ráðuneytið ákvörðun skólastjóra grunnskóla um að hafna beiðni A og B um undanþágu frá skólasundi fyrir dóttur þeirra sem þá var nemandi í 1. bekk skólans. Niðurstaða ráðuneytisins byggðist einkum á því að ekki væri heimilt samkvæmt ákvæðum aðalnámskrár grunnskóla að veita umbeðna undanþágu. Þar væri mælt fyrir um að skólastjóri veiti ekki nemendum í 1.–7. bekk undanþágu vegna íþróttáþjálfunar hjá íþróttafélagi. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 25. október 2018.

Umboðsmaður benti á að skólastjórum grunnskóla væri heimilt að veita nemendum undanþágu frá skyldunámi í tiltekinni námsgrein á grundvelli grunnskólalaga. Af þeirri heimild yrði ekki annað ályktað en að leggja yrði einstaklingsbundið mat á það hvort sýnt hefði fram á að gild rök mæltu með því að veita slíka undanþágu. Það var álit umboðsmanns að orðalag þess viðmiðs í aðalnámskrá grunnskóla sem byggt var á í málinu, um að skólastjóri veiti nemendum í 1.–7. bekk grunnskóla ekki undanþágu frá skólaiþróttum vegna íþróttáþjálfunar hjá íþróttafélagi, væri sett fram með of fortaklausum hætti með hliðsjón af öðrum viðmiðum í aðalnámskrá og því skyldubundna mati sem skólastjórum grunnskóla væri falið samkvæmt grunnskólalögum. Taldi umboðsmaður að ráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að niðurstaða þess hefði tekið með fullnægjandi hætti mið af því skyldubundna mati sem mælt væri fyrir um í 3. mgr. 15. gr. grunnskólalaga. Af því leiddi að úrskurður mennta- og menningarmálaráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður taldi tilefni til að vekja athygli mennta- og menningarmálaráðuneytisins á meinbugum á orðalagi þeirra viðmiða í aðalnámskrá grunnskóla sem byggt var á í málinu. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það myndi fylgja eftir áformum um að endurskoða viðmið í aðalnámskrá grunnskóla. Einkum orðalag kaflans um undanþágur frá skyldunámi, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Umboðsmaður beindi jafnframt þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka mál A og B til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þar um frá þeim. Ennfremur að ráðuneytið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Loks taldi umboðsmaður tilefni til að beina því til ráðuneytisins að kynna stjórnendum grunnskóla þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu samhliða breyttum viðmiðum í aðalnámskrá grunnskóla.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 11. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að ráðuneytinu hafi ekki borist erindi um að taka málið til meðferðar að nýju. Eins og ráðuneytið hafi lýst sé það reiðubúið að endurskoða viðmiðunarreglur um undanþágur frá skyldunámi í tiltekinni námsgrein. Til hafi staðið að slík vinna hæfistsl. haust en sökum mikilla anna í ráðuneytinu hefði það dregist. Ráðuneytinu berist reglulega ábendingar um þörf á endurskoðun aðalnámskrá grunnskóla og bregðist við eftir því sem þörf sé talin á hverju sinni, m.a. eftir samráð við aðila skólasamfélagsins. Því hafi borist ábending um þörf á endurskoðun annarra atriða í kafla 16 í aðalnámskrá grunnskóla vegna undanþágu fyrst og fremst frá dönsku í grunnskóla og að framhaldsskólar taki mið af því. Stefnt sé að því að heildarendurskoðun á kafla 16 verði lokið í upphafi næsta hausts.

Í bréfi, dags. 30. apríl 2019, tilkynnti ráðuneytið umboðsmanni að orðalag viðmiðs í kafla 16.8 í aðalnámskránni, um að skólastjóri veiti nemendum í 1.-7. bekk grunnskóla ekki undanþágu frá skólaiþróttum vegna íþróttahjálfunar, hefði verið fellt á brott. Í kjölfar birtingar í Stjórnartíðindum yrði stjórnendum grunnskóla kynnt þessi sjónarmið.

12 Námslán og námsstyrkir

12.1

 Mál nr. 9345/2017

Reifun

Úrskurðarskylda / Frávísun

A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir úrskurði málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) um að vísa frá stjórnslukæru þeirra vegna ákvörðunar stjórnar LÍN um að hafna því að fella niður fjárkröfu á hendur þeim vegna fyrningar. Frávísunin var byggð á því að LÍN hefði stefnt A og B til greiðslu sömu kröfu og þar sem mál er varðaði sama ágreiningsefni og lægi fyrir nefndinni væri rekið fyrir dómstólum bæri að vísa því frá. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 28. febrúar 2018.

Í settum lögum eru ekki beinar undantekningar frá úrskurðarskyldu málskotsnefndar LÍN þótt ágreiningi sem uppi er í kærumáli sé jafnframt vísað til úrlausnar dómstóls. Umboðsmaður taldi því að skoða yrði hvort slík niðurstaða gæti byggst á öðrum réttarreglum og gerði grein fyrir reglum sem gætu haft þýðingu í því sambandi. Umboðsmaður benti á að A og B hefðu ekki farið með málið sjálf fyrir dómstóla samhliða umfjöllun æðra stjórnvalds heldur hefði stjórnvaldið sem tók hina kærðu ákvörðun gert það. Í ljósi þess fékk umboðsmaður Alþingis ekki séð að mögulegur réttur LÍN að skjóta ágreiningsefninu til dómstóla hefði sjálfkrafa leitt til þess að réttur A og B til þess að fá leyst úr kæru sinni fyrir málskotsnefndinni félli niður né heldur að þessi staða hefði getað leitt til þess að lögvarðir hagsmunir þeirra af því að halda kærumáli sínu til streitu hefðu fallið brott. Í því sambandi benti umboðsmaður Alþingis á að þar sem iðulega lægi ekki fyrir fyrr en dómur hefur gengið hvort lögvarðir hagsmunir aðila máls af kærumeðferð á stjórnslustigi væru fallnir niður vegna dómsmáls og með frávísun málsins kynnu reglur um kærufresti að leiða til þess að möguleiki til þess að kæra málið til æðra stjórnvalds að nýju væru fallnir niður þegar dómur gengi. Ef fallist yrði á að stjórnvald gæti, á þeim grundvelli einum sem málskotsnefndin byggði á í úrskurði sínum, höfðað dómsmál vegna ágreiningsmáls sem kært hefði verið til æðra stjórnvalds eða úrskurðarnefndar með þeim afleiðingum að málinu yrði sjálfkrafa vísað frá kærustjórnvaldinu hefðu stjórnvöld það í hendi sinni að ónýta möguleika borgaranna til að fá leyst úr málum sínum með stjórnslukærum.

Umboðsmaður fékk því ekki séð að viðhlitandi lagagrundvöllur hefði verið fyrir fávisun málsins, eins og atvikum var háttað í máli þeirra A og B. Það var því niðurstaða umboðsmanns að úrskurður málskotsnefndar LÍN hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til málskotsnefndar LÍN að taka mál A og B til meðferðar að nýju kæmi fram beiðni frá þeim þess efnis og að nefndin myndi leysa þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem fram komu í álitinu. Þá beindi hann því til nefndarinnar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 11. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A og B hafi óskað eftir því með erindi, dags. 8. mars 2018, að mál þeirra yrði tekið til nýrra meðferðar hjá málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Fallist hafi verið á það 13. apríl sama ár. Áður en málskotsnefndin hafi lokið meðferð málsins hafi verið kveðinn upp dómur í máli LÍN gegn kærendum fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur, dags. 16. maí 2018, þar sem kærendur hafi verið sýknaðir af kröfum sjóðsins á grundvelli fyrningar. Þrátt fyrir það hafi A og B farið fram á að málskotsnefndin kvæði upp efnisúrskurð í málinu þar sem þau hefðu: „...enn hagsmuni af því að fá úrskurð og niðurstöðu um það hvort ákvörðun stjórnar LÍN í máli þeirra standi að mati málskotsnefndarinnar, enda hefur það áhrif á mögulega áfrýjun málsins.“ Málskotsnefnd hafi ekki fallist á þessi rök kærenda. Með vísan til 116. gr. laga um meðferð einkamála og þar sem með dómi héraðsdóms hefði verið kveðið á um réttarstöðu málsaðila til frambúðar, hafi það verið mat nefndarinnar að lögvarðir hagsmunir kærenda af því að málskotsnefndin úrskurðaði í málinu hefðu ekki verið lengur fyrir hendi. Hafi málinu þar af leiðandi verið vísað frá málskotsnefnd með úrskurði þess efnis, dags. 7. júní 2018.

13 Opnber innkaup og útboð

13.1

 Mál nr. 9513/2017

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

Reifun

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Ríkiskaup hefðu, með ummælum í greinargerð sem stofnunin lagði fram við rekstur máls fyrir kærunefnd útboðsmála, vegið að atvinnuheiðri félagsins með ómálefnalegum og órökstuddum fullyrðingum um galla í vörum þess og látið í ljós óvild í garð fyrirtækisins. Beindist kvörtunin jafnframt að þeirri ákvörðun fjármála- og efnahagsráðherra að aðhafast ekki í tilefni af erindi A ehf. vegna starfshátta Ríkiskaupa. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 19. desember 2018.

Athugun umboðsmanns laut að því hvort framsetning á málatilbúnaði Ríkiskaupa fyrir kærunefnd útboðsmála hefði verið í samræmi við þær kröfur sem gera verður til stjórnvalda sem koma að ágreiningsmálum gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna ákvarðana og athafna í stjórnsýslunni við mótun og framsetningu á kröfum og málsástæðum. Í því sambandi benti umboðsmaður á að almennar reglur stjórnsýsluréttarins hefðu áhrif á svi-grúm þeirra til að móta og setja fram málatilbúnað í slíkum ágreiningsmálum og kynnu að setja stjórnvöldum skorður í þeim efnun. Stjórnvöld yrðu í slíkum málum að gæta vissrar hlutlægni þannig að þau leituðust að minnsta kosti við að niðurstaða máls byggði á réttum atvikum og yrði í samræmi við lög. Var það álit umboðsmanns að undirbúningur og framsetning Ríkiskaupa á mála-tilbúnaði fyrir kærunefnd útboðsmála um galla í vörum A ehf. hefði ekki verið í samræmi við þær kröfur sem leiða af almennum reglum stjórnsýsluréttar og vönduðum stjórnsýsluháttum. Ekki yrði séð að málatilbúnaður stofnun-arinnar hefði verið í samræmi við þær upplýsingar og gögn sem lágu fyrir í málinu.

Umboðsmaður tók jafnframt til skoðunar hvort viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við erindum A ehf. hefðu verið í samræmi við yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir þess gagnvart Ríkiskaupum. Umboðsmaður benti á að fullyrðing Ríkiskaupa um galla í vörum A ehf. hefðu verið settar fram án fyrirvara og ekki studdar neinum gögnum. Í ljósi þess taldi umboðsmaður að tilefni hefði verið fyrir ráðuneytið að bregðast við erindum A ehf. með því að neyta þeirra úrræða sem ráðuneytinu hefði staðið til boða á grundvelli

yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess gagnvart Ríkiskaupum enda bæri ráðuneytinu að sjá til þess að störf Ríkiskaupa væru almennt í samræmi við lög og eðlilega stjórnarhætti. Taldi umboðsmaður því að viðbrögð ráðuneytisins við erindum A ehf. hefðu ekki verið fullnægjandi.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að það brygðist við gagnvart A ehf., ef fyrirtækið leitaði á ný eftir því, vegna ummæla Ríkiskaupa í greinargerð stofnunarinnar til kæruneftndar útboðsmála í samræmi við þau sjónarmið sem hefðu verið rakin í álitinu. Þá voru það tilmæli umboðsmanns til ráðuneytisins að það gerði, á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra, ráðstafanir til þess að starfshættir Ríkiskaupa sem fjallað væri um í álitinu yrðu framvegis í samræmi við lög og þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu. Einnig beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins og Ríkiskaupa að þau sjónarmið yrðu framvegis höfð í huga í störfum þeirra.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 8. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi brugðist við álitinu með tilmælum til Ríkiskaupa sem send voru með bréfi, dags. 7. mars 2019. Ráðuneytið hafi tekið undir þau megin sjónarmið sem fram kæmu í álitum umboðsmanns, þar sem fram hafi komið að efni og framsetning málatilbúnaðar Ríkiskaupa hefði ekki verið að fullu í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttarins og vandaða stjórnsýsluhætti. Ráðuneytið hafi því beint þeim tilmælum til Ríkiskaupa að tryggja að afstaða og mat stofnunarinnar væru ávallt málefnaleg og rökstudd á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Þá hafi þeim tilmælum verið beint til Ríkiskaupa að gera viðeigandi ráðstafanir og breytingar á verklagi sem nauðsynlegar þættu til að tryggja að málsmeðferð fyrir kæruneftnd útboðsmála yrði framvegis í fullu samræmi við þessi tilmæli.

Í bréfi ráðuneytisins er ekki gerð grein fyrir því hvort félagið sem átti í hlut hafi leitað til ráðuneytisins í kjölfar álitsins en samkvæmt upplýsingum frá lögmanni félagsins var það gert með bréfi, dags. 23. janúar 2019, þar sem óskað var eftir leiðréttingu í tilefni af álitinu. Ráðuneytið brást við með því að senda félaginu afrit af bréfi þess til Ríkiskaupa frá 7. mars 2019. Eins og vikið er að hér síðar mun félagið í kjölfarið hafa leitað til Ríkiskaupa með hliðstætt erindi.

Í álitinu hafði þeim almennu tilmælum verið beint til Ríkiskaupa að hafa framvegis þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu í huga í störfum sínum. Af því tilefni var Ríkiskaupum skrifað og spurt um viðbrögð við þessum tilmælum. Í svari Ríkiskaupa, dags. 26. mars 2019, er því lýst að starfsfólk Ríkiskaupa hafi farið vandlega yfir álitid og þakkað fyrir góðar ábendingar um vandaða stjórnsýsluhætti og muni hafa þær að leiðarljósi eins og endranær. Síðan segir í bréfinu: „Starfsfólk Ríkiskaupa telur sig ávallt hafa í heiðri þau sjónarmið

sem getið er í nefndu máli og getur ekki fallist á að málatilbúnaður Ríkiskaupa í því máli hafi [verið] í andstöðu við almennar reglur stjórnsluréttar og vandaða stjórnsluhætti þegar tekið er tillit til allra gagna máls. Ríkiskaup telja að umboðsmanni Alþingis hafi láðst að kalla eftir sönnunargögnum sem stofnunin bauðst til að leggja fram bæði í svari til kærunefndar útboðsmála og í svari til fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna fyrirspurnar umboðsmanns í ofangreindu máli. “ Í bréfinu er síðan nánar fjallað um þessi atriði.

Frekari svör bárust með bréfi Ríkiskaupa, dags. 4. apríl 2019. Þar kom m.a. fram að álitid hefði verið rýnt og um það fjallað á fræðslufundi starfsmanna stofnunarinnar undir yfirskriftinni, „Hvaða lærdóm má draga af álitum umboðsmanns Alþingis nr. 9513/2017“. Auk þess að rifja upp málsatvik hafi verið farið yfir helstu ábendingar umboðsmanns um almennar reglur stjórnsluréttarins sem gildi um starfshætti opinberra aðila, hvernig háttá beri málatilbúnaði í ágreiningsmálum og almennt samskiptum við borgarana, um takmörkun á svigrúmi opinberra aðila með tilliti til óskráðra reglna og skuldbindinga ríkisins og hvernig rannsaka beri með fullnægjandi hætti einstök atvik sem búi að baki viðbrögðum stjórnvalds og fullyrðingum. Auk fræðslufundar og árlegrar upprifjunar verði framvegis tekið mið af þessum ábendingum við nýliðafræðslu Ríkiskaupa þegar farið verði yfir síðareglur Ríkiskaupa, almennar síðareglur starfsmanna ríkisins og viðmið um góða starfshætti við opinber innkaup.

Í ljósi þess ósamræmis sem ofangreind svör báru með sér um annars vegar viðbrögð ráðuneytisins við þeim athugasemdum sem fram höfðu komið í álitinu og hins vegar um afstöðu Ríkiskaupa til málsins óháð því sem lýst var um viðbrögð við almennum tilmælum í álitinu til stofnunarinnar taldi ég rétt að hafa samband við forstjóra Ríkiskaupa við frágang á skýrslunni. Í þeim samskiptum minnti ég á að kvörtun málsins hefði komið til vegna óánægju með viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við erindi félagsins þar sem óskað hafði verið eftir því að ráðuneytið aðhefðist vegna umræddra starfshátta Ríkiskaupa. Athugun umboðsmanns á málinu hefði því beinst að meðferð ráðuneytisins á því og umboðsmaður hefði í samræmi við það beint beiðni um skýringar og gögn vegna málsins til ráðuneytisins. Í þeim tilvikum þegar kvartað væri yfir afgreiðslu ráðuneytis eða t.d. kærunefnda á málum sem vörðuðu undirstofnanir væri umboðsmaður í samskiptum við viðkomandi ráðuneyti og kærunefnd og það væri þessara aðila að ákveða í hvaða mæli þeir kölluðu eftir upplýsingum og gögnum frá undirstofnun þegar umboðsmanni væri svarað. Það væri ekki hlutverk umboðsmanns að blanda sér í þessi samskipti milli stofnana og í hvaða mæli t.d. ráðuneyti vildi gera skýringar stofnunar að sínum. Í þessu máli hefði það ekki verið hlutverk umboðsmanns að kalla eftir því sem Ríkiskaup nefndu í bréfi sínu sönnunargögn. Efni málsins hefði varðað fullyrðingar sem settar voru fram í greinargerð Ríkiskaupa til kærunefndar útboðsmála sem teknar voru upp í úrskurð nefndarinnar og birtar opinberlega. Í úrskurðinum hefði það

verið niðurstaða kærunefndarinnar að engin haldbær sönnun hefði verið færð fram því til stuðnings að sá sem kvartaði hefði selt gallaðar farstöðvar þannig að réttlætt gæti höfnun tilboðs. Ef Ríkiskaup töldu tilefni til athugasemda við þessa niðurstöðu kærunefndarinnar eða þörf á að koma að frekari gögnum þá þurfti stofnunin að taka afstöðu til þess hvort óska ætti eftir endurupptöku málsins hjá kærunefndinni en athugun umboðsmanns á ummælum í greinargerð stofnunarinnar sem slíkum var því óviðkomandi.

Í bréfum Ríkiskaupa hafði einnig komið fram tiltekin afstaða um lagagrundvöll starfsemi stofnunarinnar með tilliti til reglna stjórnisýsluréttarins en ég tel ekki tilefni til að fjalla frekar um þau atriði hér. Niðurstaðan af samskiptum umboðsmanns við forstjóra Ríkiskaupa í kjölfar svarbréfanna var sú að stofnunin teldi ekki tilefni til breytinga á þeirri afstöðu sem þar hafði komið fram. Í þessum samskiptum var jafnframt upplýst að félagið sem kvartaði til umboðsmanns hafði eftir að ráðuneytið hafði lýst viðhorfi sínu til álitsins bréflaga samband við Ríkiskaup og óskaði eftir að ummæli um galla á þeirri vöru sem boðin var væru dregin til baka og beðist afsökunar á þeim. Fram kom að Ríkiskaup hefðu hafnað þessari beiðni og þá með tilvísun til gagna sem stofnunin hefði aflað. Í ljósi þess sem kom fram í svarbréfum Ríkiskaupa að því er varðar efni þess máls sem var tilefni álitsins og afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem það lýsti eftir að álitid lá fyrir ákvað ég í tengslum við frágang á ársskýrslunni að gera ráðuneytinu grein fyrir efni bréfa Ríkiskaupa og þeim samskiptum sem ég átti við forstjóra Ríkiskaupa í tilefni af þeim. Með tilliti til yfirstjórnunar- og eftirlithlutverks ráðuneytisins kemur það í hlut þess að taka afstöðu til þess hvort það telur tilefni til sérstakra viðbragða af þessu tilefni.

14

Opinberir starfsmenn

14.1

 Mál nr. 9487/2017

Ráðningar í opinber störf / Auglýsing á lausu starfi / Eftirlitshlutverk stjórnvalda / Tímabundin setning / Embættismaður

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun mennta- og menningarmálaráðherra að fallast á tillögu háskólaráðs Landbúnaðarháskóla Íslands um að hafna öllum umsóknum um auglýst embætti rektors við skólann og setja í það tímabundið til eins árs án auglýsingar. A var á meðal umsækjenda um stöðuna. Athugun umboðsmanns var afmörkuð við það hvort undanþága frá auglýsingaskyldu vegna heimildar til að setja í embætti í forföllum hefði átt við þegar sett var í starfið. Þá laut athugunin að aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytisins að setningunni og þeirri afstöðu þess að hlutverk ráðherra sem veitingarvaldshafa í málinu hefði fyrst og fremst verið formlegs eðlis. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 15. júní 2018.

Umboðsmaður tók fram að það væri skilyrði fyrir því að lagaheimild til setningar í forföllum ætti við að sá sem skipaður hefði verið í embættið væri í reynd fjarverandi frá starfi og að einhver tími kynni að líða þar til ætla mætti að hann kæmi til starfa að nýju. Hann benti á að af gögnum málsins yrði ráðið að fráfarandi rektor hefði lýst sig reiðubúinn að gegna embættinu meðan unnið yrði að því að auglýsa það og á meðan skipunarferli stæði yfir. Þá hefði hann setið í embættinu í hartnær átta mánuði eftir að hann tilkynnti um fyrirhugaða lausnarbeiðni sína. Á þeim tíma hefði embættið aðeins verið auglýst einu sinni. Umboðsmaður féllst því ekki á að með lausnarbeiðninni hefðu skapast forföll í skilningi laga. Eftir að fráfarandi rektor baðst lausnar hefði embættið orðið laust og hefði því borið að auglýsa það í kjölfarið. Þá taldi umboðsmaður það ekki eiga við að tími hefði ekki gefist til að auglýsa embættið og því hefðu tilvísanir til mögulegrar stjórnarsýsluvenju, sem skapast hefði um að setja forstöðumenn menntastofnana án auglýsingar við slíkar aðstæður, enga þýðingu.

Þar sem það var afstaða umboðsmanns að auglýsingaskylda hefði verið fyrir hendi sem ekki var sinnt af hálfu háskólaráðs var það að lokum niðurstaða hans að ráðherra hefði, í samræmi við hlutverk sitt sem veitingarvaldshafa, borið að bregðast við þeim annmarka með því að synja tilnefningu

háskólaráðs og beina þeim tilmælum til ráðsins að auglýsa embættið og hefja nýtt skipunarferli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til háskólaráðs Landbúnaðarháskóla Íslands og mennta- og menningarmálaráðuneytisins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Hann taldi hins vegar að það yrði að vera verkefni dómstóla að leggja mat á hvort og þá hvaða áhrif þeir annmarkar sem lýst væri í álitinu kynnu að hafa á hagsmuni A, þ.m.t. hvort þeir hefðu valdið henni bótaskyldu tjóni.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 8. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi brugðist við álit umboðsmanns með tvennum hætti. Annars vegar hafi það orðið tilefni til að uppfæra handbók ráðuneytisins um forstöðumenn, sem m.a. hafi að geyma verklagsreglur um undirbúning skipunar. Hins vegar hafi verið sett inn í setningarbréf ítarlegri upplýsingar en áður um forsendur fyrir tímabundinni setningu forstöðumanna án auglýsingar.

Í bréfi frá Landbúnaðarháskóla Íslands, dags. 11. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að nýtt háskólaráð sem tekið hafi til starfa í júlí 2018 hafi kynnt sér álit umboðsmanns. Fráfarandi háskólaráð hefði auglýst embætti rektors laust til umsóknar í apríl 2018 og hefði nýskipað háskólaráð haft umsjón með ráðningarferlinu. Ný rektor hafi tekið til starfa 1. janúar 2019.

14.2

 [Mál nr. 9510/2017](#)

Dýralæknar / Krafa um vald á íslensku / Lögætisreglan / Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra

Reifun

Dýralæknafélag Íslands kvartaði yfir því að undanfarin ár hefði Matvælastofnun ráðið erlenda dýralækna í eftirlitsstörf án þess að þeir hefðu vald á íslenskri tungu. Skýrslur og athugasemdir þeirra til eftirlitsskyldra aðila og annarra dýralækna hefðu því verið á ensku. Félagið taldi að slíkt væri ekki í samræmi við þá kröfu í lögum að dýralæknar sem störfuðu hér á landi í opinberri þjónustu skyldu hafa vald á íslenskri tungu. Af þessum sökum hafði félagið beint erindum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og skorað á það að bregðast við. Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 24. apríl 2018.

Umboðsmaður taldi að það væri ekki í samræmi við lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr að Matvælastofnun réði til eftirlitsstarfa dýralækna sem hefðu ekki vald á íslenskri tungu þar sem í lögnum kæmi sérstaklega fram að dýralæknar í opinberri þjónustu skyldu hafa vald á íslenskri tungu. Þá taldi hann það ekki í samræmi við lög að samskipti þeirra á vegum stofnunarinnar við eftirlitsskylda aðila og eftir atvikum aðra væru að hluta til á ensku, í þeim tilvikum sem það væri ekki í þágu þeirra sem eft-

irlit eða önnur starfsemi stofnunarinnar lyti að. Umboðsmaður vakti athygli á að athugun hans hefði ekki tekið til þess hvort og þá hvaða þýðingu lög um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins kynnu að hafa, enda hefðu stjórnvöld ekki byggt á því að tiltekin ákvæði ættu við um þau eftirlitsstörf dýralækna sem athugunin hefði beinst að.

Jafnframt komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins við erindum Dýralæknafélags Íslands hefðu ekki verið fullnægjandi og að sá skortur sem hefði orðið á að það brygðist nægjanlega við því að stofnunin starfaði í andstöðu við lög hefði ekki verið í samræmi við þær skyldur sem hvíldu á ráðherra samkvæmt yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum hans gagnvart stofnuninni. Fékk umboðsmaður ekki annað ráðið en að það væri afstaða stjórnvalda í málinu að viðvarandi og almennur vandi ylli því að Matvælastofnun starfaði ekki í samræmi við lögmaelt starfskilyrði stofnunarinnar og að ráðuneytið hefði ekki gripið til raunhæfra og virkra úrræða til að ráða bót á því. Umboðsmaður féllst ekki á með ráðuneytinu að vandi stofnunarinnar varðaði málefni einstakra starfsmanna hennar.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að það gerði, á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna, ráðstafanir til þess að starfshættir Matvælastofnunar yrðu framvegis í samræmi við lög og þau sjónarmið sem hann gerði grein fyrir í álitinu. Einnig beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins og Matvælastofnunar að þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu yrðu framvegis höfð í huga í störfum þeirra.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, dags. 13. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að með breytingu á lögum nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr sé ekki lengur gerð sú almenna krafa að dýralæknar í opinberri þjónustu hafi vald á íslenskri tungu heldur sé heimilt að gera þá körfu ef slík kunnátta sé talin nauðsynleg í starfi. Matvælastofnun sé eftir sem áður bundin af lögum nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og þeirri meginreglu að íslenska sé mál stjórnvalda, þar sem lagabreytingin kveði einungis á um að ekki verði gerð krafa um íslenskukunnáttu allra dýralækna. Í aðdraganda lagabreytinganna hafi verið fundað sérstaklega með Matvælastofnun vegna málsins og þessi sjónarmið ítrekuð. Áður hefði ráðuneytið, með bréfi dags. 19. september 2016, beint þeim tilmælum til stofnunarinnar að hún leitaðist við að tryggja að skjólstæðingar hennar skildu fyrir mæli, ábendingar, leiðbeiningar og niðurstöður mála sinna. Þá hefði ráðuneytið sent stofnuninni athugasemdir Dýralæknafélags Íslands frá 16. nóvember 2016, til kynningar með bréfi 22. mars 2017, og bent Matvælastofnun á að taka þær til athugunar.

Í bréfi frá Matvælastofnun, dags. 18. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur m.a. fram að stofnunin telji að hluta verkefna hennar sem að þessu líti, einkum í sláturhúsum, kunni að vera hægt að leysa með dýralæknum sem ekki hafi vald á íslenskri tungu. Það sé þó sé stefnan að hafa a.m.k. einn íslenskumælandi dýralækni í hverju sláturhúsi og leitað verði leiða til að ná því fyrir næstu sláturtíð. Lagabreytingin hafi þó ekki leyst allan vanda stofnunarinnar við mönnun dýralæknastarfa í sláturhúsum landsins. Enn séu starfandi þar nokkrir dýralæknar sem ekki hafi fullt vald á íslenskri tungu. Stofnunin hafi þó leitað leiða til að tryggja eins og kostur sé að hægt sé að uppfylla skyldur skv. lögum nr. 61/2001. Stór hluti þeirra eftirlitsdýralækna sem ráðnir verði í sauðfjárslátrun næsta haust kunni að verða erlendir dýralæknar sem ekki hafi vald á íslensku. Boðin séu betri laun en áður fyrir störf dýralækna og aðstoðarmanna í sláturhúsum sem sé liður í að fá fleiri íslenskumælandi eftirlitsmenn til starfa.

Þá bendir Matvælastofnun á að eftir lagabreytingarnar sé ekki gert að skilyrði að dýralæknar sem stofnunin ráði til eftirlitsstarfa skuli hafa vald á íslenskri tungu. Hinsvegar sé ráðherra heimilt að gera kröfu í reglugerð um að dýralæknar búi yfir kunnáttu í íslensku eftir því sem við eigi hverju sinni, enda sé slík kunnátta talin nauðsynleg í starfi. Slík reglugerð hafi ekki verið gefin út.

14.3

 Mál nr. 9519/2017

Reifun

Ráðningar í opinber störf / Stigagjöf við mat / Umsókn / Réttmætisreglan / Andmælareglan

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun Vatna-jökulsþjóðgarðs að hætta við ráðningu í starf þjóðgarðsvarðar en hún var á meðal umsækjenda um starfið. Jafnframt beindist kvörtunin að því að þegar starfið var auglýst á ný hafi umsókn A aldrei komið til mats við ákvörðun um hvern skyldi ráða í starfið. Athugun umboðsmanns beindist að þeirri málsmeðferð sem viðhöfð var í fyrra ráðningarferlinu, einkum að þeim sjónarmiðum sem lágu til grundvallar ákvörðun um að hætta við ráðningu og meðferð á umsögnum umsagnaraðila. Þá beindist athugun umboðsmanns að því hvort málsmeðferð þjóðgarðsins í síðara ferlinu sem leiddi til þess að umsókn A kom aldrei til mats hafi verið í samræmi við lög. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 31. desember 2018.

A hafði hlotið flest stig umsækjenda við mat ráðningarfyrirtækis sem fólst í stigagjöf fyrir ólíka matsþætti og hafði svæðisráð þjóðgarðsins mælt með ráðningu hennar. Í skýringum þjóðgarðsins kom fram að ekki hafi komið til greina að ráða hana vegna atriða sem komu fram í umsögnum umsagnaraðila og hafi hún ekkert stig fengið fyrir þann þátt. A hafði komið á framfæri andmælum vegna þessara umsagna þar sem hún dró verulega í efa hæfi þeirra til að veita hlutlausu umsögn um hana. Í skýringum þjóðgarðsins

kom fram að andmæli A vegna hæfi umsagnaraðilans hefðu ekki haft þýðingu við mat á umsögnunum þar sem andmælin hefðu ekki falið í sér leiðréttingu á villum eða rangfærslum. Umboðsmaður tók fram að sú afstaða hefði ekki verið í samræmi við andmælareglu stjórnarsýslulaga. Þjóðgarðinum hefði borið að taka afstöðu til andmælanna og leggja mat á hvort og þá hvaða þýðingu þau kynnu að hafa við mat á umsögnunum. Var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð þjóðgarðsins og beiting matsviðmiða, sem í reynd leiddi til þess að andmæli A varðandi hugsanlegt hæfi umsagnaraðila komu ekki til mats, hefði ekki verið í samræmi við lög. Tók hann fram að það eitt að það kæmu fram neikvæð atriði í hluta þeirra umsagna sem aflað væri gæti ekki leyst stjórnvald undan því að taka málefnalega afstöðu til umsagnanna í heild og meta þær heildstætt með tilliti til þess hvernig ætla megi að umsækjandi muni geta sinnt umræddu starfi.

Þá benti umboðsmaður á að Vatnajökulspjóðgarður hefði verið tvísaga þegar kæmi að ástæðum þess að ákveðið var að hætta við ráðningu og auglýsa starfið á ný í fyrra ráðningarferlinu. Annars vegar hefði A verið veittar þær skýringar að um formgalla á ráðningarferlinu hefði verið að ræða þar sem uppi hefði verið ágreiningur um verklag. Hins vegar kom fram í skýringum þjóðgarðsins til umboðsmanns að ástæðan hefði verið sú að enginn umsækjenda hefði mætt væntingum þjóðgarðsins um þekkingu og reynslu til starfans. Var það álit umboðsmanns að Vatnajökulspjóðgarður hefði ekki sýnt fram á með gögnum málsins eða skýringum að málefnaleg sjónarmið hefðu búið að baki því að hætta við að ráða úr hópi umsækjenda og auglýsa starfið aftur.

Umboðsmaður taldi ljóst að umsókn A í síðara ráðningarferlinu hefði ekki verið lögð í réttan lagalegan farveg. Þjóðgarðurinn hafði borið því við að mistök, sem hafi falist í því að slegið var inn rangt netfang hjá ráðgjafa ráðgjafafyrirtækisins þegar framkvæmdastjórinn hugðist áframsenda hana, hefðu valdið því að umsóknin barst aldrei ráðningarfyrirtækinu sem annaðist úrvinnslu umsóknanna og því kom umsóknin aldrei til mats. Taldi umboðsmaður því að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við lög og reglur sem gilda um veitingu opinberra starfa. Umboðsmaður benti í þessu sambandi á að það væri ábyrgð veitingarvaldshafa að tryggja lögmæti ráðningarferlis og að skipulagi málsmeðferðarinnar væri hagað með þeim hætti að tryggt væri að allar umsóknir sem bærust innan umsóknarfrests hlytu lögmæltu afgreiðslu.

Þá taldi umboðsmaður að þjóðgarðurinn hafi ekki getað bent á nein tiltekin atriði í tengslum við meðferð á umsókn A í seinna ráðningarferlinu sem bentu til þess að einföld mistök hafi valdið því að umsókn hennar var ekki lögð í réttan farveg eins og allar aðrar umsóknir um starfið. Umboðsmaður tók fram að hann teldi ekki trúverðugt að framkvæmdastjóri þjóðgarðsins hefði ekki, í ljósi fyrri atvika tengdum umsókn A, áttað sig á að umsókn hennar hefði ekki komið til mats í ferlinu áður en ráðið var í starfið. Lagði umboðsmaður áherslu á að skýringar þjóðgarðsins vegna málsins hefðu hvorki verið trúverðugar eða til þess fallnar að upplýsa málið né vekja traust á málsmeðferðinni. Það var því álit umboðsmanns að Vatnajökulsþjóðgarður hafi ekki sýnt fram á að málefnaleg sjónarmið hafi ráðið för við meðferð umsóknar A í seinna ráðningarferlinu sem urðu til þess að umsókn hennar kom aldrei til mats.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Vatnajökulsþjóðgarðs að leita leiða til að rétta hlut A og taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Hann taldi hins vegar að það yrði að vera verkefni dómstóla að fjalla frekar um réttaráhrif þessa annmarka. Hann beindi því jafnframt til þjóðgarðsins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram komu í álitinu. Þá ákvað hann að kynna umhverfis- og auðlindaráðherra sem fer með yfirstjórn mála sem varða þjóðgarðinn álitnið.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Vatnajökulsþjóðgarði, dags. 27. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að í ljósi mögulegrar bótaskyldu þjóðgarðsins hafi ríkislögmanni verið tilkynnt um álitnið þar sem hann fari með uppgjör bótakrafna sem beint sé að ríkissjóði. Þjóðgarðurinn muni verða í samráði við ríkislögmann varðandi bótaskyldu í málinu og eftir atvikum mögulegra bótagreiðslna. Í tölvupósti, dags. 6. júní 2019 kemur fram að lögmaður A hefði verið í samskiptum við lögmann þjóðgarðsins. Unnið verði náði með ríkislögmanni þegar komi að því að taka afstöðu til og eftir atvikum semja um bætur.

Í bréfi þjóðgarðsins er einnig greint frá því að frá því að umrætt ráðningarferli fór fram hafi verið lagt upp úr því að bæta verkferla í starfsmannamálum. Enda sé það stefna þjóðgarðsins að gæta að jafnræði starfsfólks og umsækjenda um störf og viðhafa gagnsætt og samræmt ferli við ráðningar og önnur mannauðsmál. Með svarinu fylgdi afrit af mannauðsstefnu þjóðgarðsins sem tók gildi 20. desember 2018. Einnig afrit af jafnréttisstefnu sem tók gildi 17. janúar 2019 og persónuverndarstefnu sem tók gildi 15. febrúar 2019. Að lokum var upplýst að nýlega hefði Vatnajökulsþjóðgarður ráðið sameiginlegan mannauðsstjóra með Náttúrufræðistofnun. Með því væri ætlunin að efla allt mannauðsstarf innan þjóðgarðsins og tryggja sem allra best fagleg vinnubrögð til framtíðar.

14.4

 Mál nr. 9561/2018

**Sveitarfélög / Ráðningar í opinber störf / Valdframsal / Birting
stjórnvaldsfyrirmæla / Skýrleiki laga / Meinbugir**

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ráðningum Borgarsögusafns Reykjavíkur í tvö störf á Árbæjarsafni. Athugun umboðsmanns laut einkum að því hvort sá aðili sem var til þess bær samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar hefði haft umsjón með ráðningarferlinu og tekið ákvörðun um hverja skyldi ráða í störf. Þá taldi umboðsmaður tilefni til að fjalla almennt um framsal valds til ráðningar starfsmanna hjá sveitarfélögum, hvaða kröfur ákvæði sveitarstjórnarlaga gerðu til þeirra mála og birtingu ákvarðana um slíkt valdframsal. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 26. október 2018.

Umboðsmaður benti á að borgarstjórn Reykjavíkur hefði í samþykktum falið safnstjóra Borgarsögusafns Reykjavíkur vald til að ráða aðra starfsmenn safnsins. Það hefði því ekki verið í samræmi við lög og reglur um valdmörk innan borgarinnar að safnstjóri hefði falið tveimur starfsmönnum safnsins að ákveða hvaða umsækjendur skyldi ráða í tvö störf á safninu og að öðrum þeirra hefði verið falin umsjón með ráðningarferlinu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar að framvegis yrði þess betur gætt að haga meðferð mála við ráðningar í störf hjá sveitarfélaginu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu og áréttaði að þau almennu sjónarmið tækju jafnt til annarra sveitarfélaga. Enn fremur benti hann á mikilvægi þess að betur yrði hugað að ákvæðum laga og framkvæmd við framsal á ráðningarvaldi starfsmanna innan sveitarfélaga. Þá kom hann þeirri ábendingu á framfæri við ráðherra sveitarstjórnarmála að orðalag sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórn gæti með „almennum fyrirmælum“ fært ráðningarvald annarra starfsmanna frá framkvæmdastjóra yrði tekið til endurskoðunar og gert skýrara. Auk þess beindi hann því til ráðherra að hugað yrði að því í eftirliti ráðuneytisins með sveitarfélögunum að ákvarðanir og framkvæmd sveitarfélaganna við framsal ráðningarvalds væri í samræmi við lög. Að síðustu vakti umboðsmaður athygli á mikilvægi þess að betur yrði gætt að almennri og skipulegri birtingu á reglum, samþykktum og hliðstæðum ákvörðunum sveitarstjórna.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Reykjavíkurborg, dags. 5. mars. 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að óskað hafi verið eftir upplýsingum og gögnum frá sviðsstjórum sviða Reykjavíkurborgar um hvernig ráðningarmálum sé háttað á hverju sviði fyrir sig. Bent er á að starfsemi borgarinnar sé fjölbreytt og umfangsmikil og þrátt fyrir að borgin komi fram sem eitt stjórnvald geti það komið í hlut mismunandi stjórnenda/forstöðumanna að taka ákvarðanir eins og hvað ráðningar í störf varði. Gagnaöflun og greiningarvinna sé því viðamikil. Greiningarvinnan verði unnin með hliðsjón af fyrirhuguðum stjórnkerfisbreytingum Reykjavíkurborgar sem taka eiga gildi frá og með 1. júní 2019.

Með bréfinu fylgdu einnig endurskoðaðar reglur um ráðningar borgarráðs í æðstu stjórnunarstöður hjá Reykjavíkurborg sem borgarráð samþykkti 24. janúar 2019. Við endurskoðun reglnanna hafi m.a. verið litið til sjónarmiða sem fram hafi komið í áliti umboðsmanns.

Í bréfi frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, dags. 28. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að ekki hafi verið tekin ákvörðun um að leggja til breytingar á ákvæðum sveitarstjórnarlaga um framsal ráðningarvalds og birtingu ákvæðana sveitarstjórna en það verði tekið til skoðunar við næstu endurskoðun laganna. Þær mikilvægu ábendingar sem fram hafi komið í áliti umboðsmanns um framkvæmd sveitarfélaga við framsal ráðningarvalds verði framvegis hafðar til hliðsjónar við eftirlit ráðuneytisins með stjórnspýslu sveitarfélaga. Þá hyggist ráðuneytið kynna þær sérstaklega fyrir sveitarfélögum með umburðarbréfi.

14.5

 Mál nr. 9672/2018

Sveitarfélög / Kjarasamningar / Greiðslur til maka látins starfsmanns / Dánarbú / Skattar og gjöld / Svör stjórnvalda við erindum sem þeim berast

Reifun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Kópavogsbær hefði greitt konu „laun“ sem maka látins föður hans samkvæmt ákvæði kjarasamnings en skráð þau á dánarbú mannsins og gefið út launaseðla og launamiða á nafn þess látna og kennitölu. Af því leiddi m.a. að ríkisskattstjóri áætlaði tekjutengda skatta á dánarbúið. Athugun umboðsmanns beindist að þeim atriðum sem sneru að A sem bar ábyrgð á dánarbúi föður síns, einkum fyrirkomulagi greiðslanna og samskiptum A við sveitarfélagið vegna málsins. Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 7. desember 2018.

Umboðsmaður benti á að við andlát föður A hefði dánarbú hans tekið við öllum fjárhagslegum réttindum sem hann hefði átt þá eða notið, nema annað leiddi af réttarreglum, löggerningi eða eðli réttindanna. Dánarbú látins starfsmanns gæti ekki tekið við „launum“ sem aðeins maki hans ætti rétt til samkvæmt ákvæði kjarasamnings. Skattskil vegna slíkra greiðslna væru dánarbúinu óviðkomandi, enda um að ræða tekjur makans sem teldist þá jaf-

nframt launamaður í skilningi laga um staðgreiðslu opinberra gjalda og bæri því að draga frá opinber gjöld af greiðslunni í nafni hans. Þá hefði Kópavogsbær ekki fært fram neinar þær skýringar sem réttlættu að launaseðlar hefðu verið gefnir út í nafni látins manns við þessar aðstæður eða að greiðslurnar hefðu ekki verið stílaðar beint á viðtakanda þeirra í samræmi við lög og reglur þar um. Fyrirkomulag sveitarfélagsins á greiðslunum hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Í tilefni af samskiptum Kópavogsbæjar við A vegna málsins, og skýringum þess til umboðsmanns, taldi umboðsmaður jafnframt tilefni til að áréttta að þegar stjórnvöld ættu í hlut væri mikilvægt að svör þeirra væru skýr. Slíkt væri einnig liður í að viðhalda trausti á starf viðkomandi stjórnvalds.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Kópavogsbæjar að leitað yrði leiða til að rétta hlut A hefði hann orðið fyrir tjóni vegna fyrirkomulags greiðslanna, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að sveitarfélagið tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 20. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að í kjölfar álitsins hafi bæjarlögmaður sent A bréf þar sem hann hafi verið hvattur til að hafa samband við Kópavogsbæ ef hann teldi sig hafa orðið fyrir fjárhagslegu tjóni við meðferð málsins. Málið sé í vinnslu. Þá hafi launadeild Kópavogsbæjar verið gerð grein fyrir álitinu og verklagi breytt í kjölfarið. Launaseðlar verði nú stílaðir á maka hins látna starfsmanns þegar makalaun verði greidd.

15

Sjávarútvegsmál

15.1

 Mál nr. 8870/2016

Reifun

Skiptaverð / Valdmörk / Kjarasamningar / Endurupptaka / Málshraði

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð og álitum Verðlagsstofu skiptaverðs þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að A ehf. hefði gert upp við skipverja á skipinu X á ófullnægjandi hátt. Laut kvörtunin einkum að því að Verðlagsstofa hefði farið út fyrir valdmörk sín við útgáfu álitsins með því að leggja sjálf mat á hvaða kjarasamning ætti að miða við í uppgjörinu og með því að gefa út álit þrátt fyrir að ekki hefði legið fyrir misræmi milli gagna um söluverðmæti afla og gagna um verð sem uppgjörrið var byggt á. Umboðsmaður lauk málinu með álitum, dags. 30. apríl 2018.

Taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá ráðstöfun Verðlagsstofu að gefa út álit í málinu þrátt fyrir að ekki hefði legið fyrir misræmi milli gagna um söluverðmæti og gagna um uppgjör aflahlutar til áhafnar, enda einnig hlutverk Verðlagsstofu að fylgjast með uppgjöri á aflahlut sjómanna. Hins vegar fékk umboðsmaður ekki séð að sú afstaða stjórnvalda í málinu, að ekki hefði verið ágreiningur milli aðila um hvaða kjarasamning bæri að leggja til grundvallar við uppgjör, væri í samræmi við gögn málsins. Þar sem ekki væri að finna sjálfstæða og fullnægjandi heimild í lögum fyrir Verðlagsstofu til að leysa úr ágreiningi um hvaða kjarasamningur ætti við í hverju tilviki, líkt og stjórnvöld höfðu raunar sjálf byggt á, var það niðurstaða umboðsmanns að álit stofunnar í málinu hefði ekki verið í samræmi við lög.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns að í ljósi framangreindra annmarka á álitum Verðlagsstofu hefði skilyrði til að fjalla um málið að nýju verið fyrir hendi þegar A ehf. óskaði eftir því. Synjun Verðlagstofu á henni hefði því ekki verið í samræmi við lög. Enn fremur hefði sá tími sem það tók stofuna að synja beiðni um endurupptöku málsins ekki verið í samræmi við óskráða málshraðareglu stjórnisýsluréttarins.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Verðlagsstofu að taka álitum til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá A ehf., og að leyst yrði úr málinu í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitum hans auk þess að Verðlagsstofa tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum í störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 1. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að A ehf. hafi ekki óskað eftir nýju álit Verðlagsstofu skiptaverðs. Komi til þess þá muni verðlagsstofa verða við því og fara eftir leiðbeiningum umboðsmanns. Þá kom fram að þegar ágreiningur snúi að því hvernig kjarasamningum eða einstaka greinum þeirra væri beitt við uppgjör myndi verðlagsstofa framvegis hafa leiðbeiningar umboðsmanns að leiðarljósi. Hvað athugasemdir um málshraða snerti þá hefði stöðugildum hjá verðlagsstofu fjölgað úr þremur í fjögur frá árinu 2018 og þannig hafi orðið mögulegt að breyta forgangsröðun verkefna og huga betur að málshraða.

16 Skattar og gjöld

16.1

☞ Mál nr. 9282/2017

Reifun

Álagning gjalds vegna stöðubrots

A kvartaði yfir álagningu gjalds vegna stöðubrots bifreiðar. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi dags. 23. mars 2018.

Í tilefni af kvörtuninni ritaði umboðsmaður lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu bréf, dags. 21. júlí 2017, og bárust svör hans, að undan- gengnum ítrekunum, tæplega átta mánuðum síðar. Fram kom að álagning hefði verið felld niður þar sem rétt hefði þótt að A nyti þess vafa sem hefði verið uppi um staðsetningu bifreiðarinnar.

Við athugun á málinu staðnæmdist umboðsmaður m.a. við máls- meðferð lögreglunnar, þar á meðal hvernig brugðist var við andmælum A og honum kynnt niðurstaða um þau af hálfu Bilastæðasjóðs Reykjavíkur. Í bréfi lögreglustjórans, dags. 12. mars 2018, var þess m.a. getið að í kjölfar fyrir- spurnar umboðsmanns myndi embættið „taka til athugunar formleg svör þegar andmælum er svarað, svo sem m.t.t. rökstuðnings.“ Jafnframt sagði að stefnt væri að því að lagfæra búnað lögreglumanna „til að ávallt liggi fyrir mynd vegna stöðubrota, m.t.t. sönnunar“ og að einnig væri „til skoðunar að búa til verklagsreglur á grundvelli þess vinnulags sem unnið hefur verið eftir.“

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, dags. 9. júlí 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að þeirri vinnu sem lýst var í svari embættisins í mars 2018 að til stæði að ráðast í væri nánast lokið. Drög hefðu verið gerð að verklagsreglum vegna beiðna um endurupptöku við stöðubrotagjaldi. Þær væru til yfirlestrar og að því loknu yrðu þær birtar starfsmönnum embættisins í gæða- og löggæslubók þess.

16.2

 Mál nr. 9305/2017

Fjallskil / Þjónustugjöld / Svör stjórnvalds til umboðsmanns Alþingis / Stjórnvaldsákvörðun

Reifun

A, eigandi jarðarinnar X í Borgarbyggð, leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir því að þurfa að greiða fjallskilagjald sem eigandi jarðarinnar jafnvel þótt A hefði ekki átt þess kost að nota til búfjárbeitar nein þau lönd þar sem kostnaður við sameiginleg fjallskil í Borgarbyggð féll til af. Kvörtunin beindist að ákvörðun sýslumannsins á Vesturlandi sem hafði staðfest álagningu stjórnar fjallskilaumdæmis fyrir jörðina. Laut athugun umboðsmanns einkum að þeirri afstöðu sýslumannsins að í lögum um afréttamálefni og fjallskil væri skattlagningarheimild fyrir sveitarfélög, sem væri óháð eiginlegri nýtingu, upprekstrarrétti eða kostnaði sem til félli við fjallskil. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 30. nóvember 2018.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga um afréttamálefni og fjallskil, og forsögu þeirra. Benti hann á að hann hefði áður fjallað um sambærilegt álitafni í álit frá 12. september 2000, í máli nr. 2638/1999. Eins og þar kæmi fram kvæðu lögín á um tiltekna niðurrjöfnun kostnaðar sem leiddi af fjallskilum og væri niðurrjöfnun bundinn við þann kostnað. Gjaldtaka mætti því ekki vera umfram kostnað af fjallskilum hverju sinni og því um þjónustugjald að ræða. Hluti kostnaðar sem til félli vegna fjallskila, eða annar kostnaður sveitarfélaga, yrði því ekki lagður á alla eigendur jarða heldur eingöngu á þá aðila sem ættu rétt til að nýta umrædda þjónustu. Umboðsmaður tók fram að ekki yrði séð að A hefði sem eigandi jarðarinnar X átt þess kost að nota til búfjárbeitar nein þau lönd þar sem kostnaður við sameiginleg fjallskil í Borgarbyggð féll til. Af því leiddi að hann taldi úrskurð sýslumanns ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður fjallaði jafnframt sérstaklega um svör sýslumannsins á Vesturlandi við fyrirspurnum umboðsmanns vegna málsins. Kom hann þeirri ábendingu á framfæri að sýslumaður gerði viðeigandi ráðstafanir til að þau svör sem embættið sendi umboðsmanni væru framvegis betur úr garði gerð. Þá vék umboðsmaður að þeirri afstöðu Borgarbyggðar, sem hafði komið fram í svörum til hans, að vegna réttaróvissu yrði ekki tekin afstaða til beiðni A um endurgreiðslu fjallskilagjalda. Umboðsmaður benti á að sú afstaða sveitarfélagsins gæti ekki leyst það undan því að ljúka stjórnarsýslumálinu gagnvart A í formi ákvörðunar. Stjórnvöld yrðu á hverjum tíma að leysa úr þeim málum sem þeim væru falin með hliðsjón af málsatvikum og þeim lagagrundvelli sem gildi um viðkomandi málaflokk.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sýslumannsins á Vesturlandi að taka mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og haga þá úrlausn þess í samræmi við þau sjónarmið sem kæmu fram í álitinu. Þá beindi hann því til Borgarbyggðar að taka beiðni A um endurgreiðslu fjallskilagjalda til efnislegrar afgreiðslu. Þá mæltist hann loks til þess að þessi stjórnvöld hefðu þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Borgarbyggð, dags. 1. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að bæði byggðaráð og fjallskilanefnd Borgarbyggðar hefðu fjallað um málið og mælt til þess að farið yrði að álitum umboðsmanns um að ekki skyldi leggja fjallskilagjald á umrædda jörð þar sem hún hefði ekki upprekstrarrétt á viðkomandi afrétti.

Í bréfi frá Borgarbyggð, dags. 19. mars 2019, kemur fram að sveitarstjórn staðfesti afgreiðslu byggðaráðs samhljóða á fundi 14. mars. 2019. Samkvæmt upplýsingum frá A var fjallskilagjaldið endurgreitt að fullu með dráttarvöxtum í apríl sl.

Hvað hin almennu sjónarmið sem rakin voru í álitum umboðsmanns sagði í bréfinu, dags. 1. mars 2019, að framvegis yrði tekið mið af þeim. Á hinn bóginn var vakin athygli á ábendingu fjallskilanefndar Borgarbyggðar gagnvart álitinu hvað varðar smölun heimalanda og kostnað við skilaréttir. Nefndin hefði í þessu sambandi vakið athygli á að það væri lögboðin skylda jarðeigenda að smala heimalönd sín og koma óskilafé til skilaréttar. Því liti fjallskilanefnd Borgarbyggðar svo á að jarðir sem ekki ættu upprekstrarrétt á afrétt, skyldu taka þátt í kostnaði við viðhald skilaréttar, hvort sem á þeim jörðum væri búrekstur eða ekki. Ekki hefði verið fjallað um þessa hlið málsins í álitum umboðsmanns Alþingis né í dómi Héraðsdóms Vesturlands. Þá benti Borgarbyggð á í bréfi sínu að túlkun einstakra embætta á 2. mgr. 42. gr. laga nr. 6/1986 hefði verið misvísandi. Miklu varðaði að lögskýringar við umrædda málsgrein væru ótvíræðar.

Við hina tilvitnuðu afstöðu fjallskilanefndarinnar verður að gera þá athugasemd að í umræddum dómi var m.a. fjallað um hvort heimilt væri að leggja kostnað við viðhald skilarétta á aðila sem er ekki fjallaskilaskyldur skv. 1. málsl. 42. gr. laga nr. 6/1986 með þessum orðum: „Ákvæði greinarinnar, þar á meðal 2. málslíðar, heimila því ekki að inni í slíka niðurfjöfnun sé tekinn kostnaður vegna annarra þátta, svo sem vegna viðhalds á afréttargirðingum og réttum.“

Í bréfi frá sýslumanninum á Vesturlandi, dags. 1. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að ekki hafi borist beiðni frá A um að málið yrði tekið til meðferðar á ný. Sem fyrr taki sýslumaður ábendingar umboðsmanns til greina og muni laga starfshætti sína að þeim eftir því sem tilefni gefist til.

16.3

☒ Mál nr. 9514/2017

Reifun

Stimpilgjald

A ehf. kvartaði yfir því með hvaða hætti sýslumaður ákvað gjaldstofn við álagningu stimpilgjalds vegna fasteignakaupa og taldi hana ólögmæta en yfirskattanefnd hafði staðfest ákvörðun sýslumanns. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 6. júlí 2018.

Með hliðsjón af gögnum málsins og skýringum yfirskattanefndar taldi umboðsmaður sig ekki hafa nægar forsendur til að gera athugasemdir við að stjórnvöld hefðu byggt álagningu stimpilgjalda á ákvörðun um matsverð eignanna við afhendingu þeirra eins og hún hafi verið tilgreind í kaupsamningum en ekki á matsverði á kaupsamningsdegi.

Við meðferð málsins staldraði umboðsmaður við þá aðstöðu að í lögum sé ekki útfært með skýrum hætti hvaða forsendur, viðmið og aðferð sýslumanni beri að nota þegar hann afmarki gjaldstofn stimpilgjalds í þeim tilvikum þegar matsverð eignar við kaupsamning endurspeglar ekki byggingarstig hennar við afhendingu.

Varð málið því umboðsmanni tilefni til að rita fjármála- og efnahagsráðuneytinu bréf með ábendingum um efni laga um álagningu stimpilgjalda. Tilgangurinn var að gætt yrði að því hvort sú aðferðafræði sem byggt væri á í þeim lagaákvæðum sem ábendingarnar lutu að uppfylltu nægjanlega þær kröfur sem leiða af ákvæðum stjórnarskrárinnar um skattamál. Einnig hvort aðferðafræðin væri í samræmi við þá framsetningu sem byggt hefði verið á í öðrum lagaákvæðum þar sem reynt gæti á frávik frá skráðum skattstofni þannig að fullnægt væri þeim kröfum sem gerðar séu til skýrleika skattlagningarheimilda.

Taldi umboðsmaður tilefni til þess að ráðuneytið legði mat á og mótaði afstöðu til þess hvort rétt væri að leggja til við Alþingi breytingar á lögum.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, dags. 20. febrúar 2019, kemur fram að það geti fallist á sjónarmið umboðsmanns og telji rétt að brugðist verði við með því að leggja til viðeigandi breytingartillögu á lögum um stimpilgjald í samræmi við ábendingarnar. Stefnt sé að því á næsta löggjafarþingi.

16.4

Mál nr. 9688/2018

Reifun

Þjónustugjöld / Jafnræðisreglur / Valdframsal

A kvartaði yfir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið staðfesti gjaldskrá Vatnajökulsþjóðgarðs um gjaldtöku vegna tjaldsvæða og þjónustu í þjóðgarðinum. Óskað var eftir athugun á því hvort gjaldtaka á grundvelli reglugerðar samrýmdist ákvæðum laga og reglna um um töku þjónustugjalda. Þá voru gerðar athugasemdir við fjárhæðir og útreikning gjaldanna. Ennfremur taldi A að gjaldtakan færi í bága við jafnræðisreglu stjórnslulaga og að þjóðgarðurinn hefði, án lagaheimildar, framselt einkaaðila verkefni tengd innheimtu gjaldanna. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 28. nóvember 2018.

Athugun umboðsmanns laut einkum að því hvort þeir þjónustupættir og kostnaðarliðir sem felldir hefðu verið undir gestagjöld rúmuðust innan þeirrar lagaheimildar sem gildir um gjaldið. Þar á meðal voru liðir sem sneru að afnotum bílastæða og aðgengi að salernum en jafnframt annarri þjónustu og eftirliti. Í því sambandi tók umboðsmaður til athugunar hvort sú aðferð að ákvarða þjónustugjaldið með því að miða fjárhæð þess, fasta krónutölu, við mögulegan farþegafjölda bifreiðar sem kemur í Skaftafell væri í samræmi við grundvallarreglur stjórnsluréttar um þjónustugjöld.

Umboðsmaður taldi að ekki yrði annað lagt til grundvallar en að kostnaðarliðir þjónustugjaldsins hefðu lotið að tilteknum afmörkuðum þáttum í starfsemi þjóðgarðsins, sem stæðu í beinum tengslum við þá þjónustu sem veitt væri í Skaftafelli, en ekki verið til að fjármagna uppbyggingu á svæðinu eða standa undir stofnkostnaði við að koma þar upp búnaði. Ekki væru því forsendur til annars en að telja þá þætti og kostnaðarliði, sem felldir voru undir gestagjaldið, í nægilega nánnum og efnislegum tengslum við að veita þá þjónustu sem um ræddi. Um það segir m.a. í bréfi umboðsmanns:

„Í 4. gr. framangreindrar reglugerðar [nr. 727/2017] er farin sú leið að ákvarða þjónustugjaldið með fastri krónutölu á hverja bifreið sem kemur inn á svæðið og miða gjaldið við stærð hennar. Af þessu leiðir að það hefur ekki áhrif á þá fjárhæð sem greidd er hverju sinni hversu margir eru í raun í viðkomandi bifreið. Ég tek það fram að eins og reglugerðin hljóðar er þarna ekki um að ræða gjald sem er eingöngu innheimt vegna afnota af bílastæði heldur er þetta aðferð við að innheimta þjónustugjald og þá sólarhringsgjald fyrir þjónustu sem gestir eiga kost á í þjóðgarðinum nema sérstök heimild sé til þess að innheimta gjald fyrir hana aukalega. Eins og lagagrundvöllur hins almenna þjónustugjalds þjóðgarðsins hljóðar er ljóst að þar er heimilað að fella undir eitt gjald aðgengi að mismunandi þjónustu innan þjóðgarðsins og til grundvallar á ákvörðun um fjárhæð gjaldsins liggja mismunandi kostnaðarliðir. Við þær aðstæður verður að játa stjórnvöldum heimild til að byggja þjónustugjöld á skynsamlegri áætlun enda vandkvæði á að sérgreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði niður á t.d. fjölda þeirra einstaklinga sem nota sér í raun tiltekna og afmarkaða þjónustu innan þjóðgarðsins. Í þessum

tilvikum byggist grundvöllur þjónustugjaldsins á því að greiðendur þess eigi kost á að nýta sér þessa mismunandi þjónustu og það séu ákveðnar líkur á því að mögulegur farþegafjöldi og þá stærð hlutaðeigandi ökutækis, að því er varðar t.d. þann þátt þjónustunnar sem lýtur að afnotum af bílastæði, endurspegli hlutdeild í þeirri þjónustu sem gjaldtakan í heild byggist á. Af þessu leiðir einnig að þar sem gjaldið veitir aðgang að þjónustunni í sólarhring kann sá tími sem viðkomandi gestur dvelur í þjóðgarðinum að hafa áhrif á í hvaða mæli hann hefur í raun notað þá þjónustu sem hann hefur greitt fyrir. Með vísan til þessa geri ég ekki athugasemdir við að gjaldið sé föst krónutala, mismunandi eftir mögulegum farþegafjölda í ökutækinu, án tillits til þess hversu margir farþegar eru í reynd í hverju ökutæki.“

Að fengnum skýringum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og athugasemdum Vatnajökulþjóðgarðs taldi umboðsmaður ekki forsendur til að gera athugasemdir við það mat ráðuneytisins að fyrirkomulag innheimtu gjaldsins fæli ekki í sér ójafnræði. Ekki yrði annað ráðið en öllum sem nýti sér þjónustuna beri að greiða gjaldið. Því væru ekki heldur forsendur til að gera athugasemdir við mat ráðuneytisins að það kunni að vera meiri erfiðleikum háð að innheimta þjónustugjöld af þeim sem koma á svæðið í ökutækjum á erlendum skráningarnúmerum, feli í sér brot á jafnræðisreglum.

Þá yrði ekki annað ráðið af svörum ráðuneytisins en að einungis hafi verið samið við einkaaðila um framkvæmd gjaldtökkunnar með svokölluðum sérleyfissamningi. Allar ákvarðanir væru hins vegar í höndum þjóðgarðsins. Umboðsmaður fékk því ekki séð að um ólöglegt valdaframsal innan stjórnsýslunnar hefði verið að ræða.

17

Skipulags- og byggingarmál

17.1

 Mál nr. 9440/2017

Reifun

Afturköllun / Stjórnvaldsákvörðun

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þar sem ákvörðun sýslumannsins á Vesturlandi um að fella ekki úr gildi þar tilgreint leyfi til reksturs gistiheimilis í grennd við heimili A var staðfest. Athugun umboðsmanns laut fyrst og fremst að þeirri afstöðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að ekki væri til staðar lagaheimild til þess að fella umrætt leyfi úr gildi þrátt fyrir að það væri haldið verulegum annmörkum að mati ráðuneytisins. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 3. júlí 2018.

Benti hann á að þar sem ákvörðun um veitingu leyfis til rekstrar gistiheimilis væri stjórnvaldsákvörðun giltu stjórnsýslulög um hana, þ.m.t. hin almenna afturköllunarheimild stjórnvalda. Þegar ákvörðun stjórnvalds væri haldin málsmeðferðarannmarka kynni hún að vera ógildanleg ef hann teldist verulegur og veigamiklar ástæður mæltu ekki gegn því. Það var því álit umboðsmanns að afstaða ráðuneytisins, þess efnis að ekki væri til staðar lagaheimild til þess að fella rekstrarleyfið úr gildi, væri ekki í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki málið til nýrrar meðferðar kæmi fram beiðni þess efnis frá A auk þess að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem kæmu fram í álitinu.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 11. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að í kjölfar álitsins hafi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu borist erindi frá A, dags. 10. júlí 2018, þar sem óskað var eftir að málið yrði tekið til nýrrar meðferðar. Það hafi verið gert, málið hlotið lögbundna umsagnarmeðferð, gagnaöflun sé lokið og málið tækt til úrskurðar. Þar verði tekið fullt tillit til sjónarmiða sem rakin hafi verið í álit umboðsmanns. Ekki hafi reynt á sambærileg mál hjá ráðuneytinu eftir þetta en sjónarmiðin sem fram hafi komið í álitinu verði framvegis höfð í huga komi slík mál til úrlausnar.

Í tölvupósti frá ráðuneytinu, dags. 20. júní 2019, kom fram að því hafi borist tilkynning frá sýslumanninum á Vesturlandi, dags. 13. maí 2019, um að hlutadeigandi hefðu hætt rekstri gistiheimilisins. Í ljósi þess að rekstrarleyfið sem kæran byggðist á var ekki lengur til staðar, hafi verið hafist handa við að skrifa úrskurð um frávísun málsins. Áður en því lauk hafi borist ný kæra frá A, dags. 26. maí 2019, vegna nýrrar ákvörðunar sýslumannsins á Vesturlandi, um að gefa úr rekstrarleyfi til bráðabirgða fyrir annað félag í eigu annars aðila á sömu fasteign. Ráðuneytið hafi óskað eftir umsögn sýslumanns um þessa nýju kæru og málið hljóti forgang hjá ráðuneytinu. Umsögn sýslumanns hafði ekki borist 12. ágúst 2019 þegar staða málsins var könnuð hjá ráðuneytinu.

18 Sveitarfélög

18.1

 Mál nr. 9164/2016

Húsnæðismál / Félagslegar íbúðir / Húsnæðisvandi utangarðsfólks / Stjórnarskrá / Mannréttindasáttmáli Evrópu / Málshraði / Skýrleiki reglna / Frumkvæðisathugun

Reifun

Umboðsmaður Alþingis hefur unnið að frumkvæðisathugun vegna húsnæðisvanda þeirra einstaklinga sem falla undir hugtakið „utangarðsfólk“, og þá sérstaklega þeirra sem glíma við fíknivanda, stundum samhliða geðrænum vanda og/eða líkamlegri fötlun, og eru ekki sjálfir færir um að leysa húsnæðismál sín. Tildrög athugunarinnar voru m.a. kvartanir og ábendingar sem umboðsmanni hafa borist þar sem gerðar eru athugasemdir við hvernig sveitarfélögin rækja það verkefni að sjá til þess að veita þeim sem ekki eru færir um það sjálfir úrlausn í húsnæðismálum og meðferð slíkra mála. Þessi mál hafa t.d. varðað langan biðtíma eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði, þau skilyrði sem í reynd eru sett gagnvart þeim sem glíma við fíknivanda til að fá úthlutað slíku húsnæði og ófullnægjandi framboð af sértækum húsnæðisúrræðum til að mæta þörfum þessa hóps. Þá hafa einstaklingar í þessari stöðu í sumum tilvikum ekki átt kost á að nýta þau meðferðarúrræði sem heilbrigðiskerfið telur henta þar sem þeir hafa ekki tryggt búsetuúrræði eða ekki hefur verið hægt að útskrifa þá af þeirri stofnun sem þeir dvelja á af sömu ástæðu. Umboðsmaður ákvað af þessu tilefni að taka tiltekin atriði tengd húsnæðismálum utangarðsfólks til athugunar að eigin frumkvæði. Tilefni álitsins var að fjalla um þær lagalegu skyldur sem Alþingi hefur ákveðið að leggja á sveitarfélögin um lausn á húsnæðisvanda umræddra einstaklinga. Þar sem það hefur öðru fremur komið í hlut Reykjavíkurborgar að takast á við aðstæður þeirra var sjónum sérstaklega beint að því hvernig borgin hefur staðið að þessum málum en þær lagareglur og sjónarmið sem lýst er í álitinu eiga eðli málsins samkvæmt einnig við í tilvikum annarra sveitarfélaga. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með álitu, dags. 6. júlí 2018.

Benti umboðsmaður á að Alþingi hefur falið sveitarfélögum, sem lið í félagsþjónustu þeirra, að aðstoða íbúa sína við lausn á húsnæðisvanda þeirra. Regla 46. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sé skýr um skyldu þeirra til að veita úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn. Þótt ekki komi fram í lögnum

hvernig aðstoðinni skuli háttað þurfi sveitarfélögin við framkvæmd þessara lagareglna að haga túlkun sinni, reglum og ákvörðunum í samræmi við þær lágmarkskröfur sem leiða af stjórnarskrá og fjölþjóðlegum mannréttindareglum, sem og reglur stjórnsýsluréttarins. Umboðsmaður tók sérstaklega fram að sjálfstjórn sveitarfélaga haggi ekki þessum lágmarkskröfum en þegar þeim sleppi hafa sveitarfélögin ákveðið val um leiðir til úrlausnar og um ráðstöfun fjármuna og sé vissulega heimilt að gera betur í þágu íbúa sinna.

Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að miðað við fyrirliggjandi upplýsingar um biðtíma utangarðsfólks eftir því að fá úthlutað varanlegu húsnæði hjá Reykjavíkurborg, skilyrði sem í reynd eru sett gagnvart þeim sem glíma við fíknivanda til að fá úthlutað húsnæði og fjölda gistinátta sömu einstaklinga í neyðarathvörfum hjá borginni verði ekki annað ráðið en að til staðar sé almennur og viðvarandi vandi í tengslum við húsnæðismál utangarðsfólks og það sama eigi við um hóp einstaklinga með fjölþættan vanda. Ekki sé unnt að líta svo á að almennur málsmeðferðartími í málaflöknum sé í samræmi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar málshraðareglum stjórnsýsluréttarins. Þegar þessi atriði og umgjörð við úrlausn á húsnæðisvanda utangarðsfólks hjá Reykjavíkurborg séu virt heildstætt skorti á að Reykjavíkurborg tryggji utangarðsfólki, svo fullnægjandi sé, aðstoð við lausn á bráðum húsnæðisvanda í samræmi við ákvæði laga nr. 40/1991, eins og þau verða túlkud í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og fjölþjóðlegra mannréttindareglna. Umboðsmaður komst einnig að þeirri niðurstöðu að reglur Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur fullnægi ekki kröfum sem gera verður til skýrleika reglna um skilyrði sem í reynd eru sett fyrir úthlutun húsnæðis.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til þeirra stjórnvalda sem bera ábyrgð á og fjalla um þessi mál að gerðar yrðu, eins fljótt og unnt er, fullnægjandi ráðstafanir til þess að bæta úr þeim annmörkum sem verið hefðu á málsmeðferðartíma og framboði húsnæðisúrræða vegna utangarðsfólks og þar með líka hóps þeirra sem glíma við fjölþættan vanda, m.a. með gerð áætlana um aðgerðir til að mæta og leysa úr þessum vanda. Umboðsmaður tók fram að þar sem lögin kveða ekki á um hvernig sveitarfélögin skuli haga úrlausn þessara mála að öðru leyti en að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn teldi hann ekki rétt að ganga lengra að sinni í tilmælum sínum til stjórnvalda en að þau, hvert á sínu sviði þessara mála, gerðu og legðu fram eins fljótt og því yrði komið við áætlanir um aðgerðir til að mæta þessum vanda.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum sérstaklega til Reykjavíkurborgar að þegar verði leitað leiða til að haga afgreiðslutíma og upplýsingagjöf um fyrirsjáanlegar tafir á því að þeir sem hafa fengið samþykka umsókn um húsnæði hjá borginni fái því úthlutað í samræmi við þær reglur sem koma fram í 9. gr. stjórnsýslulaga. Enn fremur minnti hann á að í hverju tilviki

verður að fara fram einstaklingsbundið mat og rannsókn á aðstæðum viðkomandi umsækjanda um húsnæðisúrræði auk þess sem gætt verði að leiðbeiningskyldu og skyldu til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála. Umboðsmaður mæltist einnig til þess að Reykjavíkurborg ljúki sem fyrst við yfirstandandi endurskoðun gildandi reglna um félagslegt leiguhúsnæði þannig að þær endurspegli í reynd öll þau atriði sem hafa þýðingu við úthlutun almenns félagslegs húsnæðis, auk fyrirhugaðrar setningar reglna um sértæk húsnæðisúrræði.

Umboðsmaður birti með álitinu niðurstöður athugunar sem gerð var hjá 15 fjölmennustu sveitarfélögum utan Reykjavíkur með tilliti til húsnæðismála utangarðsfólks. Þótt athugunin beri með sér að almennt hafi lítið reynt á þessar aðstæður hjá flestum sveitarfélaganna taldi umboðsmaður þó ástæðu til að beina þeim tilmælum til þeirra að þau fari yfir þessi mál með tilliti til þess sem fram kemur í álitinu og hugi að því, og þá eftir atvikum að höfðu samráði við Reykjavíkurborg vegna einstaklinga sem þangað leita frá öðrum sveitarfélögum, hvernig þau rækja þær skyldur sem lög leggja á þau að þessu leyti.

Með vísan til þess að félagsþjónusta sveitarfélaga heyrir undir undir félags- og jafnréttismálaráðherra beindi umboðsmaður þeim tilmælum til hans að tekin verði afstaða til þess hvort tilefni sé til að ráðuneytið, í krafti eftirlitsheimilda sinna, skoði nánar stöðu og framkvæmd þessara mála hjá einstökum sveitarfélögum. Umboðsmaður tók fram að með tilliti til þess að Alþingi hefur með lögum falið sveitarfélögum að annast umrætt verkefni kunni að reyna á að hvaða marki ráðuneytið telur eftirlitsheimildir sínar duga til afskipta af þessum málum hjá sveitarfélögum og þá hvort tilefni sé til þess að skerpa á ákvæðum laga um þetta verkefni sveitarfélaga þannig að skyldur þeirra séu útfærðar nánar og þar með verði réttur íbúanna að þessu leyti skýrari.

Umboðsmaður ákvað jafnframt að vekja athygli heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra á stöðu þeirra mála sem fjallað er um í álitinu og þá með tilliti til þess hvernig þessi mál tengjast vanda einstaklinga sem dvelja eða hafa dvalið eða verið vistaðir á stofnunum sem ríkið starfrækir, s.s. geðsjúkrahúsum og fangelsum. Umboðsmaður tók fram að hann teldi mikilvægt að þeir aðilar sem koma að málefnum þeirra hópa sem fjallað er um í álitinu, bæði af hálfu ríkis og sveitarfélaga, hafi með sér samráð um hvernig takast megi á við húsnæðisvanda þeirra þannig að efnisleg lágmarksréttindi séu tryggð og að um sé að ræða raunhæf og virk úrræði í þágu þeirra.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá Reykjavíkurborg, dags. 11. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að af hálfu borgarinnar hafi verið gripið til margþættra aðgerða vegna þeirra álitafna sem álit umboðsmanns hefði gefið tilefni til. Af hálfu Reykjavíkurborgar sé unnið markvisst að því að auka framboð á húsnæðisúrræðum fyrir heimilislausu. Vinna standi enn yfir í því skyni að bregðast við athugasemdum umboðsmanns í álitinu og verði hann upplýstur þegar þeim aðgerðum og reglusetningu verði lokið.

Í kjölfar umfjöllunar í borgarráði hafi velferðarráð samþykkt tillögur til að bregðast við bráðum húsnæðisvanda utangarðsfólks. Í fyrsta lagi hafi verið samþykkt tillaga um að óska eftir fjárveitingu til kaupa/leigu á húsnæði til að nota sem neyðarhúsnæði þar sem hægt væri að útbúa allt að 25 herbergi/einstaklingsíbúðir fyrir einstaklinga á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði. Í öðru lagi hafi verið samþykkt tillaga um að keypt yrði húsnæði fyrir nýtt neyðarskýli fyrir unga heimilislausu vímuefnaneytendur. Í þriðja lagi hafi verið samþykkt erindisbréf fyrir stýrihóp um mótun stefnu í þjónustu velferðarsviðs við utangarðsfólk ásamt því að aðilar hafi verið tilefndir til setu í stýrihópnum.

Hvað fyrstu tillögunu snerti hafi Reykjavíkurborg útvegað lóðir þar sem koma megi fyrir allt að 25 smáhýsum. Jafnframt hafi borgin farið í svonefnt alútbod á sama fjölda smáhýsa. Af ýmsum ástæðum hafi ekki gengið eftir að taka fyrstu hýsin í notkun í febrúar 2019 eins og stefnt hafi verið að.

Hvað aðra tillögunu varði hafi borgarráð samþykkt að kaupa fasteignina að Grandagarði 1a fyrir nýtt neyðarskýli. Með tilkomu þess verði síður þörf á að vísa einstaklingum frá gistiskýlinu að Lindargötu. Samþykkt byggingarfulltrúa fyrir nauðsynlegum breytingum á húsnæðinu liggi ekki fyrir en fyrirhugað sé að á næstu vikum verði óskað eftir heimild til að bjóða út framkvæmdirnar.

Á fundi stýrihópsins, sem þriðja tillagan laut að, hafi verið samþykkt að skipa tvo starfshópa til að móta nánar framangreindar tillögur fyrir stýrihópinn. Annar starfshópurinn skuli leggja fram áfangaskipta og kostnaðarmetna tillögu um með hvaða hætti megi koma til móts við húsnæðisþarfir einstaklinga með húsnæðis- og fíknivanda. Starfshópurinn eigi að leggja áherslu á forgangsröðun úrræða sem lúti að húsnæðislausnum fyrir konur sem glími við geð- og fíknivanda. Hinn starfshópurinn skuli leggja fram tillögur um nýtingu húsnæðis Reykjavíkurborgar í Víðinesi, þ.m.t. að skoða mögulegan rekstur á húsnæðisúrræðum þar fyrir hóp sem glímt hafi við húsnæðisvanda, auk geð- og fíknivanda. Niðurstöður starfshópanna liggi fyrir og hafi verið kynntar stýrihópnum. Fyrirhugað sé að stýrihópurinn skili stefnu í málefnum jadarsetts heimilislauss fólks um miðjan marsmánuð 2019.

Hvað að endurskoðun reglna um félagslegt húsnæði lýtur segir í bréfi Reykjavíkurborgar að af hennar hálfu hafi verið unnið að gerð heildarreglna um félagslegt húsnæði sem byggji á eldri reglum og verklagi borgarinnar. Reglurnar voru samþykktar á fundi velferðarráðs 13. mars og á fundi borgarráðs 2. maí

2019. Umboðsmaður fékk þær sendar í kjölfarið eins og boðað hafði verið í svári borgarinnar að yrði gert.

Í bréfi borgarinnar frá 11. mars var þess getið að í áðurnefndum drögum væri sérstakur kafli um sértæk húsnæðisúrræði. Annars vegar sé um að ræða húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk og hins vegar húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa (utangarðsfólk).

Af hálfu Reykjavíkurborgar hafi þeir sem sótt hafi um sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk verið boðaðir til viðtals á síðastliðnu ári og upplýstir um stöðu sína á biðlista. Jafnframt hafi umskækjendum, eftir föngum, verið kynntar samþykktar áætlanir Reykjavíkurborgar um uppbyggingu viðeigandi húsnæðisúrræða. Reykjavíkurborg stefni að því að viðhafa sama fyrirkomulag á þessu ári varðandi umsóknir um húsnæði fyrir heimilislausa. Þjónustumiðstöðvar og sérstakt vettvangs- og ráðgjafarteymi sem annist þjónustu við heimilislausa, meðal annars með viðveru í gistiskýlinu á Lindargötu, upplýsi hins vegar þá sem tilheyrir þessum hópi um almennan rétt til félagslegrar aðstoðar þ.m.t. fjárhagsaðstoð eða rétt til aðstoðar við að ráða bug á fíknivanda og veiti almenna ráðgjöf.

Í bréfi frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 11. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að Gæða- og eftirlitsstofnun hafi ekki lokið athugun sinni á stöðu og framkvæmd sveitarfélaga í húsnæðismálum utangarðsfólks en von sé á niðurstöðu innan skamms. Í framhaldi af þeirri athugun taki ráðneptið afstöðu til þess hvort þörf sé á ákveðnum aðgerðum, s.s. breytingum á lögum.

Fram kemur í bréfi félagsmálaráðuneytisins að, á grunni frumkvæðisathugunar umboðsmanns í málinu, tillögum Velferðarvaktarinnar um bættar aðstæður utangarðsfólks og erinda frá borgarstjóranum í Reykjavík, hafi félags- og jafnréttismálaráðherra (nú félags- og barnamálaráðherra) skipað stýrihóp um málefni utangarðsfólks. Hlutverk hópsins sé að fara yfir þær ábendingar, hugmyndir og tillögur sem fram hafi komið í bréfum áðurnefndra aðila sem líti m.a. að húsnæðisvanda utangarðsfólks, fjölgun áfangahemila og hjúkrunarrýma fyrir eldra utangarðsfólk. Gert sé ráð fyrir að stýrihópurinn skili skýrslu í maí 2019. Jafnframt hafi ráðherrann skipað starfshóp til að koma með tillögur um hvernig unnt sé að styðja fanga og fyrrum fanga betur til þátttöku í samfélaginu að lokinni afplánun, auka virkni þeirra til atvinnuþátttöku og/ eða náms, draga úr endurkomutíðni í fangelsi, lækka hlutfall þeirra sem verða öryrkjar í kjölfar afplánunar og draga úr félagslegum vandamálum þeirra.

Ráðuneytið sendi nýjar upplýsingar í bréfi, dags. 21. júní 2019, þar sem fram kemur að Gæða- og eftirlitsstofnun hafi lokið athugun sinni og fylgdi skýrsla hennar með bréfinu. Í niðurstöðu stofnunarinnar segir: [T]il þess ber að líta að skammt er liðið frá gildistöku breytinga á lögum um félagsþjónustu og enn eru fá sveitarfélög sem hafa tekið þessi atriði inn í sínar reglur. Gæða- og eftirlitsstofnun telur æskilegt að framkvæma könnun þessara mála reglulega. Því leggur Gæða- og eftirlitsstofnun til að könnunin verði endurtekin á haustmánuðum.

Á grunni þessarar niðurstöðu telur ráðuneytið, að svo komnu máli, ekki ástæðu til að ráðast í ákveðnar aðgerðir s.s. breytingar lögum. Það muni leggja áherslu á að könnunin verði endurtekin á haustmánuðum og í kjölfar hennar verði að nýju lagt mat á hvort ástæða sé til að ráðast í frekari aðgerðir.



IV. KAFLI

Áður afgreidd mál

Í undanförunum skýrslum hefur sá háttur verið hafður á að geta um mál sem umboðsmaður hefur áður afgreitt en stjórnvöld ekki brugðist við tilmælum hans og ábendingum með fullnægjandi hætti. Hefur slíkum málum verið fylgt eftir ár frá ári með bréfi þar sem óskað er eftir nýjum upplýsingum framvindu þess. Svörum stjórnvalda hafa svo verið gerð skil í þessum kafla hvort heldur eitthvað nýtt hefur gerst í viðkomandi máli eður ei. Sú breyting verður nú á að aðeins verður greint frá því ef eitthvað og þá hvað, hefur borið til tíðinda í málinu frá eldri ársskýrslum umboðsmanns.

1

Eldri mál

1.1

Atvinnuleysistryggingar / Meinbugir

☰ Mál nr. 8286/2014
 Ársskýrsla 2015
 bls. 33–34

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. Var þetta gert með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf væri á að bregðast við með tillögu til Alþingis um lagabreytingu.

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 33–34, 2016, bls. 100 og 2017 bls. 89–90.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 22. mars. 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið ítrekar ráðuneytið fyrri svör sín að vegna mikilla anna hafi ekki enn gefist ráðrúm til að hefja formlega vinnu við endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar. Þann 13. mars 2019 hafi þó verið haldinn fundur í ráðuneytinu með samtökum aðila vinnumarkaðarins og Vinnumálastofnun til að ræða hugsanlegar breytingar á lögum. Viðræður um endurskoðun laganna séu þannig hafnar en séu á frumstigi. Gert sé ráð fyrir að athugasemdir umboðsmanns verði eitt af því sem tekið verði til skoðunar í þeirri vinnu sem framundan sé.

1.2

Dýraveiðar / Minkar / Greiðsluskylda sveitarfélaga / Meinbugir

☰ Mál nr. 8739/2015
 Ársskýrsla 2016
 bls. 92

Í álitinu komst umboðsmaður 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. Þá væri ekki 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. Var athygli umhverfis- og auðlindaráðherra vakin 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. Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 92 og 2017 bls. 93.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 1. apríl 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að vinna við endurskoðun laga nr. 64/1994 standi yfir í ráðuneytinu. Ákvæði laganna sem snúi að greiðslum til minkaveiðimanna séu hluti af þeirri endurskoðun. Sérstakur samráðshópur hafi verið skipaður vegna þessa verkefnis sem í eigi sæti opinberar stofnanir, fulltrúar sveitarfélaga, félagasamtök og aðrir hagsmunaaðilar. Stefnt sé að því að frumvarp til nýrra heildarlaga um villt dýr verði lagt fram á þingi veturinn 2019-2020.

1.3

Grundvöllur máls / Skráningarskylda stjórnvalda / Meinbugir á lögum / Friðhelgi einkalífs

☞ Mál nr. 8478/2015
Ársskýrsla 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.

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2016, bls. 93-94 og 2017 bls. 95.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi, dags. 21. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að vegna starfsmannabreytinga hjá ráðuneytinu á sviði tollamála hafi ekki gefist svigrúm til að vinna að breytingum á ákvæðum 154. – 163 gr. tollalaga. Stefnt sé að því að ljúka endurskoðun á þessu ári og vonir séu bundnar við að frumvarp vegna málsins verði á þingmálaskrá Alþingis fyrir haustið 2019.

1.4

Endurupptaka / Andmælaréttur / Eftirlit landlæknis / Svör stjórnvalds við meðferð eftirlitsmáls hjá landlækni

☰ Mál nr. 8820/2016
Ársskýrsla 2017
bls. 66–67

Umboðsmaður taldi að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við andmælareglu stjórnvísulaga. 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.

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2017, bls. 66-67.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá forstjóra Landspítalans, dags. 26. febrúar 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið er ítrekað að lögfræðingur A hafi greint frá því í bréfi 4. september 2017 að A áformaði að neyta andmælaréttar síns. Andmæli hafi enn ekki borist og á meðan svo sé verði ekki séð að forsendur séu til frekari viðbragða af hálfu Landspítala í málinu.

1.5

Úrskurðarhlutverk / Rökstuðningur / Rannsóknarregla

☰ Mál nr. 9116/2016
Ársskýrsla 2017
bls. 80–81

Í álit setts umboðsmanns var bent á að deiliskipulagsáætlanir væru að jafnaði lögbundinn réttargrundvöllur byggingarleyfa. Af því leiddi að þegar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefði til umfjöllunar kæru vegna byggingarleyfis og fyrir lægju 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.

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2017, bls. 80-81.

Viðbrögð stjórnvalda

Í bréfi frá úrskurðarnefndinni, dags. 4. mars 2019, í tilefni af fyrirspurn um málið kemur fram að hún hafi úrskurðað að nýju í því 6. desember 2018. Meginniðurstaða nefndarinnar hafi verið að ranglega hefði verið tilgreint í auglýsingu um hið kærða deiliskipulag í B-deild Stjórnartíðinda til hvaða landsvæðis deiliskipulagið tæki og þar með skorti á að í henni væri með skýrum hætti tilgreint um hvaða deiliskipulag væri að ræða. Því hefði ekki verið hjá því komist að álykta sem svo að deiliskipulagið hefði ekki tekið gildi með lögformlega réttri birtingu í B-deild Stjórnartíðinda svo sem áskilið væri í skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Skipulagið teldist ógilt og þar sem ekki hefði legið fyrir gild skipulagsákvörðun sem hefði réttarverkan að lögum hefði kröfu um ógildingu hennar verið vísað frá úrskurðarnefndinni. Að þeirri niðurstöðu fenginni hefði hin kærða byggingarleyfisákvörðun ekki átt sér stoð í gildu deiliskipulagi og hefði málsmeðferð hennar ekki tekið mið af því að svo væri ekki. Byggingarleyfið hefði því verið fellt úr gildi. Þá hefði kröfu kæranda um ógildingu á ákvörðun byggingarfulltrúa að samþykka umsókn um leyfi til að flytja hús á tiltekna lóð verið vísað frá, enda hafi hún fyrst komið fram við meðferð málsins vegna endurupptöku þess og því utan kærufrests.

Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

1 gr. Kosning umboðsmanns Alþingis.

Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fjögurra ára. Hann skal uppfylla skilyrði laga til að mega gegna embætti hæstaréttardómara og má ekki vera alþingismaður. [Forsætisnefnd Alþingis skal tilnefna mann við kosninguna. Aðrar tilnefningar skulu berast forseta Alþingis svo tímanlega að unnt sé að kanna kjörgengisskilyrði áður en kosningin fer fram.]¹⁾

Ef umboðsmaður andast eða verður af öðrum sökum ófær um að gegna starfi sínu framvegis skal Alþingi kjósa umboðsmann að nýju. Sama hátt skal hafa á ef umboðsmaður fær að eigin ósk lausn frá embætti sínu eða tveir þriðju hlutar þingmanna samþykkja að víkja honum úr embætti.

Við tímabundin forföll umboðsmanns setur forseti Alþingis staðgengil til að gegna embættinu meðan forföll vara.

1) L. 84/2011, 42. gr.

2 gr. Hlutverk umboðsmanns Alþingis o.fl.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. [Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.]¹⁾

[Umboðsmaður sinnir jafnframt hlutverki þess eftirlitsaðila sem tilgreindur er í 3. gr. valfrjálsrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.]²⁾

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

1) L. 86/2010, 2. gr.

2) L. 147/2018, 1. gr.

3 gr. Starfssvið umboðsmanns Alþingis.

Starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur til stjórnssýslu ríkis og sveitarfélaga.

Starfssvið umboðsmanns tekur einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga.

[Þegar umboðsmaður sinnir því hlutverki sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 2. gr. tekur starfssvið hans enn fremur til stofnana og heimila á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru sviptir frelsi sínu og frelsissviptingin á sér stoð í fyrirætlum opinberra aðila, að undirlagi þeirra, með samþykki eða er látin átölulaus af þeirra hálfu.] ¹⁾

Starfssvið umboðsmanns tekur ekki til:

- a. Starfa Alþingis og stofnana þess, sbr. þó 11. gr.,
- b. Starfa dómstóla,
- c. Ákvarðana og annarra athafna stjórnvalda, þegar samkvæmt beinum laga-fyrirmælum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Þetta gildir þó ekki um mál skv. 5. gr.

1) L. 147/2018, 2. gr.

4 gr. Kvörtun til umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður getur tekið mál til meðferðar eftir kvörtun.

Hver sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu einhvers þess aðila, sem fellur undir ákvæði 1. eða 2. mgr. 3. gr., getur kvartað af því tilefni til umboðsmanns.

Sá sem er sviptur frelsi sínu á rétt til að bera fram kvörtun við umboðsmann í lokuðu bréfi.

5 gr. Frumkvæðismál.

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

6 gr. Skilyrði þess að kvörtun verði tekin til meðferðar.

Kvörtun til umboðsmanns skal vera skrifleg og skal þar greint nafn og heimilisfang þess er kvartar. Í kvörtun skal lýst þeirri úrlausn eða annarri háttsemi stjórnvalda sem er tilefni kvörtunar. Öll tiltæk sönnunargögn um málsatvik skulu fylgja kvörtun.

Kvörtun skal bera fram innan árs frá því er stjórnssýslugerðingur sá, er um ræðir, var til lykta leiddur.

Ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Ársfresturinn skv. 2. mgr. hefst þá frá þeim tíma.

7 gr. Rannsókn máls.

[Umboðsmaður Alþingis getur krafð stjórnvöld og aðra sem falla undir eftirlit umboðsmanns um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns, þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem snerta mál, eftirlit eða athuganir umboðsmanns, þ.m.t. eru heilsufarsupplýsingar, sjúkraskrár og gögn um vistun og meðferð einstaklinga. Heimild þessi tekur einnig til þess að fá gögnin afhent í rafrænu formi. Gögn skulu afhent umboðsmanni honum að kostnaðarlausu.]¹⁾

Umboðsmaður getur kvatt starfsmenn stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga [og þeirra einkaaðila sem falla undir eftirlit umboðsmanns]¹⁾ á sinn fund til viðræðna um málefni sem eru á starfssviði umboðsmanns, svo og til þess að veita munnlega upplýsingar og skýringar er varða einstök mál.

Umboðsmaður á frjálsan aðgang að öllum starfsstöðvum stjórnvalda [og einkaaðila að því marki sem þeir falla undir starfssvið hans]¹⁾ til athugana í þágu starfs síns og skulu starfsmenn láta honum í té alla nauðsynlega aðstoð af því tilefni. [Umboðsmaður skal enn fremur án dómsúrskurðar eiga frjálsan aðgang að stofnunum og heimilum á vegum einkaaðila þar sem dvelja einstaklingar sem eru eða geta verið sviptir frelsi sínu, sbr. 3. mgr. 3. gr. Getur umboðsmaður rætt einslega við starfsmenn slíkra stofnana og heimila og þá sem þar dvelja. Hið sama á við um undirnefnd um forvarnir skv. 2. gr. valfrjálsrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum

og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.]¹⁾

Umboðsmaður getur ekki krafist upplýsinga er varða öryggi ríkisins eða utanríkismál sem leynt skulu fara nema með leyfi ráðherra þess sem í hlut á.

Umboðsmaður getur óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að dómi umboðsmanns. Við þá skýrslugjöf skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð [sakamála],²⁾ eftir því sem við á. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

Umboðsmanni er heimilt að leita aðstoðar sérfræðinga þegar sérstaklega stendur á og afla nauðsynlegra sérfræðilegra gagna.

[Við rannsókn máls og athuganir sínar skv. 1. og 3. mgr. er umboðsmanni heimilt að leita aðstoðar lögreglu þegar sérstaklega stendur á og er lögreglu þá skylt að veita aðstoð ef umboðsmaður óskar þess.]¹⁾

1) L. 147/2018, 3. gr.

2) L. 88/2008, 234. gr.

8 gr. Þagnarskylda.

Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmatra almanna- eða einkahagsmuna. Sama gildir um starfsmenn umboðsmanns [og aðra sem starfa í þágu hans].¹⁾ Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

1) L. 147/2018, 4. gr.

9 gr. Skýringar stjórnvalda.

Nú ákveður umboðsmaður Alþingis að taka til meðferðar kvörtun á hendur stjórnvaldi og skal þá strax skýra stjórnvaldinu frá efni kvörtunarinnar nema hætta sé á að rannsókn kunni að torveldast af þeim sökum.

Jafnan skal gefa stjórnvaldi, sem kvörtun beinist að, kost á að skýra málið fyrir umboðsmanni áður en hann lýkur málinu með álitssgerð skv. b-lið 2. mgr. 10. gr. Hann getur sett stjórnvaldi ákveðinn frest í þessu skyni.

10 gr. Lyktir máls.

Telji umboðsmaður þegar í upphafi að kvörtun gefi ekki nægilegt tilefni til nánari athugunar eða uppfylli ekki skilyrði laganna til frekari meðferðar skal hann tilkynna þeim sem kvartað hefur þá niðurstöðu. Er málinu þá lokið af hálfu umboðsmanns.

Hafi umboðsmaður tekið mál til nánari athugunar er honum heimilt að ljúka því með eftirfarandi hætti:

- a. Hann getur látið mál niður falla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds.
- b. [Hann getur látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórn-sýsluháttum eða siðareglum settum á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.]¹⁾ Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns getur hann jafnframt beint tilmælum til stjórnvalds um úrbætur.
- c. Varði kvörtun réttarágreining sem á undir dómstóla og eðlilegt er að þeir

leysi úr getur umboðsmaður lokið máli með ábendingu um það.

- d. Umboðsmaður getur lagt til við [ráðherra]²⁾ að veitt verði gjafsókn í máli sem heyrir undir starfssvið umboðsmanns og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar.
- e. Telji umboðsmaður að um sé að ræða brot í starfi er varði viðurlögum samkvæmt lögum getur hann gert viðeigandi yfirvöldum viðvart.

[Umboðsmaður getur enn fremur, til viðbótar við það sem segir í 2. mgr., látið í ljós álit sitt á því hvort atriði sem varða starfsemi stofnunar eða heimilis, auk atriða sem varða meðferð og aðbúnað þeirra sem sviptir hafa verið frelsi sínu, séu andstæð sjónarmiðum um mannúð og mannvirðingu. Getur hann beint tilmælum til þeirra sem sæta eftirliti hans sem miða að því að bæta meðferð og aðbúnað frelsissviþra einstaklinga og að því að fyrirbyggja pyndingar og aðra grimmilega, ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.]³⁾

1) L. 86/2010, 3. gr.

2) L. 126/2011, 250. gr.

3) L. 147/2018, 5. gr.

11 gr. Meinbugir á lögum o.fl.

Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

12 gr. Skýrsla umboðsmanns Alþingis o.fl.

Umboðsmaður skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína á liðnu almanaksári. [Með skýrslunni skal samhliða gerð grein fyrir starfi umboðsmanns skv. 3. mgr. 3. gr. og hún skal birt opinberlega fyrir 1. september ár hvert.]¹⁾

Ef umboðsmaður verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds getur hann gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um málið. Ef starfsmaður sveitarstjórnar á í hlut getur umboðsmaður gefið sveitarstjórn sérstaka skýrslu.

Umboðsmaður ákveður sjálfur hvort hann gefur opinbera tilkynningu um mál og á hvern hátt hann gerir það.

Ávallt er umboðsmaður lætur frá sér fara tilkynningu um mál skal hann [greina frá þeim skýringum sem sá aðili sem eftirlit umboðsmanns beinist að hefur fært fram vegna þeirra atriða sem umboðsmaður gerir athugasemdir við].¹⁾

1) L. 147/2018, 6. gr.

13 gr. Kjör umboðsmanns Alþingis o.fl.

Forsætisnefnd Alþingis ákveður laun umboðsmanns. Að öðru leyti skal umboðsmaður njóta kjara hæstaréttardómara. Hann á rétt til biðlauna er hann lætur af starfi samkvæmt VI. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Umboðsmaður ræður sjálfur starfsmenn sína eftir því sem fjárveitingar leyfa. Umboðsmanni er með sama skilorði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf hjá umboðsmanni.

Forseti Alþingis gerir kjarasamninga við starfsmenn umboðsmanns Alþingis, sbr. 3. gr. laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

14 gr. Hæfisreglur og staðgenglar.

Umboðsmanni er óheimilt að hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkafyrirtækja nema með samþykki forseta Alþingis.

Þegar umboðsmaður vikur sæti við meðferð máls setur forseti Alþingis mann til þess að fara með málið. Skal hann uppfylla sömu hæfisskilyrði og umboðsmaður að undanskildum þeim skilyrðum sem fram koma í 1. mgr. þessarar geinar.

[Ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis getur forsætisnefnd Alþingis, að beiðni kjörins umboðsmanns, samþykkt að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns þann tíma eða samhliða með kjörnum umboðsmanni. Sá sem settur er til starfsins skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og umboðsmaður. Ef sá sem settur er starfar samhliða kjörnum umboðsmanni skulu þeir ákveða verkaskiptingu sín í milli og skulu upplýsingar þar um birtar á vefsíðu embættis umboðsmanns. Verði ágreiningur um verkaskiptinguna ákveður kjörinn umboðsmaður hana.]¹⁾

1) L. 142/2008, 19. gr.

15 gr. Endurskoðun.

Reikningar umboðsmanns skulu endurskoðaðir af óháðum löggiltum endurskoðanda sem tilnefndur er af forseta Alþingis.

16 gr. Málssókn gegn umboðsmanni.

Dómari skal vísa frá dómi einkamáli sem höfðað er gegn umboðsmanni vegna ákvarðana sem hann tekur á grundvelli 10. gr., komi fram krafa um það frá umboðsmanni.

17 gr. Reglur um störf og starfshætti.

Alþingi setur nánari reglur um störf og starfshætti umboðsmanns og skulu þær birtar í A-deild Stjórnartíðinda.¹⁾

1) Stjtið. A 82/1988, sbr. augl. A 106/1994.

[18 gr. Um vernd þeirra sem greina frá brotum.

Þrátt fyrir fyrirmæli laga, siðareglna eða samninga um þagnar- eða trúnaðarskyldu er þeim sem býr yfir upplýsingum eða gögnum um brot á lögum, vönduðum stjórnsýsluháttum, siðareglum eða öðrum reglum og starfsháttum, í starfsemi þeirra sem falla undir starfssvið umboðsmanns, heimilt í þágu þeirra almannahagsmuna sem umboðsmaður hefur eftirlit með að greina honum frá slíku og afhenda honum gögn þar að lútandi.

Sá sem óskar eftir að greina frá eða afhenda gögn skv. 1. mgr. skal taka fram ef hann óskar eftir að njóta verndar samkvæmt þessari lagagrein. Umboðsmaður greinir viðkomandi frá því hvort upplýsingarnar hafi orðið honum tilefni athafna þannig að ákvæði 4. mgr. eigi við.

Umboðsmaður skal gæta leyndar um þær persónuupplýsingar sem hann aflar eða honum berast skv. 1. mgr. nema viðkomandi veiti til þess afdráttarlaust samþykki sitt, sbr. þó e-lið 2. mgr. 10. gr. Í því felst að réttur einstaklinga til að fá vitneskju um hvaða persónuupplýsingar þeirra umboðsmaður hefur unnið með er ekki fyrir hendi. Heimilt er að eyða

persónugreinanlegum upplýsingum og öðrum gögnum sem umboðsmaður fær skv. 1. mgr. eða aflar af því tilefni þegar umboðsmaður telur ekki lengur þörf á þeim við meðferð á máli.

Óheimilt er að láta hvern þann sæta óréttlátri meðferð sem í góðri trú hefur veitt umboðsmanni upplýsingar sem leitt hafa til athafna umboðsmanns vegna upplýsingagjafarinnar. Til slíkrar meðferðar telst t.d. að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta hvern þann sem látið hefur umboðsmanni í té upplýsingar gjalda þess á annan hátt. Séu leiddar líkur að slíku skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að umboðsmanni hafi verið látnar í té upplýsingar.

Brot gegn 4. mgr. varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Ákvæði þessarar greinar taka einnig til þeirra sem greina undirnefnd skv. 2. gr. valfrjálsrar bókunar frá 18. desember 2002 við samning Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1984 gegn pyndingum og annarri grimmilegri ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá brotum eða misfellum í starfsemi stofnana og heimila skv. 3. mgr. 3. gr.]¹⁾

1) L. 147/2018, 7. gr.

[19 gr.]¹⁾ Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

1) L. 147/2018, 7. gr.

