

# Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2010

## TIL ALÞINGIS

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010 sem hér fylgir er að tvennu leyti frábrugðin skýrslum síðustu ára. Kemur þar fyrst til að skýrslan hefur að geyma upplýsingar um mál sem bæði var lokið af settum umboðsmanni, Róbert R. Spanó, og mér sem kjörnum umboðsmanni. Í öðru lagi eru nú aðeins birtar reifanir vegna einstakra mála sem lokið var á árinu ásamt upplýsingum um viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns. Af þessum sökum er skýrsla umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2010 minni að umfangi en síðustu ár.

Á árinu 2009 og fram til 1. júlí 2010 gegndi ég sem umboðsmaður störfum í rannsóknarnefnd Alþingis, sbr. lög nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Á sama tíma var Róbert R. Spanó, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, settur af hálfu forsætisnefndar Alþingis sem umboðsmaður Alþingis til að fara með yfirstjórn skrifstofu umboðsmanns, annast rekstur hennar og afgreiðslu mála meðan ég sinnti störfum í rannsóknarnefndinni. Jafnframt ákvað forsætisnefnd Alþingis samkvæmt beiðni minni að Róbert yrði áfram settur umboðsmaður Alþingis í tilteknum málum sem voru til lokaafgreiðslu þegar ég kom aftur til daglegra starfa umboðsmanns 1. júlí 2010. Róbert hefur því annast afgreiðslu á meiri hluta þeirra mála sem gerð er grein fyrir í þessari skýrslu og er vísað til hans þar sem tekið er fram í skýrslunni að settur umboðsmaður hafi komið að málinu eða lokið því. Ef aðeins er talað um umboðsmann er átt við undirritaðan sem kjörinn umboðsmann.

Þessi skýrsla er samin af mér í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og eins og tekið var fram í upphafi þá er í henni gengið skrefinu lengra en í skýrslum síðustu ára að því er varðar umfjöllun um einstök mál. Látið er við það sitja, nema í algjörum undantekningartilvikum, að birta útdrátt eða reifun um einstök mál. Vilji menn kynna sér þau nánar er hægt að nálgast álit umboðsmanns og þær niðurstöður sem umboðsmaður hefur ákveðið að birta á heimasíðu umboðsmanns (sjá: [www.umbodsmadur.is](http://www.umbodsmadur.is)) en upplýsingar um afgreiðslu mála hjá umboðsmanni eru jafnan birtar þar skömmu eftir að þær liggja fyrir. Ég hef hins vegar lagt áherslu á að birta í skýrslu og greina Alþingi frá hver hafa orðið viðbrögð stjórnvalda við þeim tilmælum sem umboðsmaður hefur beint til þeirra í einstökum málum. Á grundvelli þeirra upplýsinga ætti Alþingi að vera betur í stakk búin til að taka afstöðu til þess hvort það telur tilefni til þess að fjalla frekar um þau viðbrögð. Uppbygging skýrslunnar er með sama hætti og undanfarin ár.

Samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis skal prenta skýrslu umboðsmanns og birta árlega fyrir 1. september. Síðustu ár hefur verið lögð áhersla á að hraða vinnu við árskýrsluna þannig að hún geti legið fyrir fyrr á árinu. Við undirbúning að þessari skýrslu var í samræmi við það óskað eftir að svör stjórnvalda um viðbrögð við tilmælum umboðsmanns og stöðu mála bærust sem fyrst. Stjórnvöld brugðust mjög vel við þeirri ósk og var ætlunin að ganga endanlega frá skýrslunni til prentunar fyrir sumarið. Mikil fjölgun nýrra kvartana í samanburði við síðustu ár samhliða fækkun í röðum starfsmanna umboðsmanns leiddi hins vegar til þess að seinkun varð á endanlegum frágangi skýrslunnar. Hér þurfti að forgangsraða verkefnum og um leið og ég biðst afsökunar á því að hafa ekki

getað skilað þessari skýrslu innan lögmæltra tímamarka vona ég að það komi ekki að sök við umfjöllun Alþingis um skýrsluna. Ég hef þá líka í huga stöðu mála við umfjöllun Alþingis um skýrslur umboðsmanns frá allra síðustu árum.

Reykjavík, 1. október 2011.

Tryggvi Gunnarsson.

# **Skýrsla**

**umboðsmanns Alþingis**  
**fyrir árið 2010**

**Október 2011**

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfisvottuð prentsmiðja

## EFNISYFIRLIT

<b>I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2010</b>	9
1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	9
3.0. Helstu viðfangsefni á árinu	11
3.1. Skipting eftir málaflokkum	11
3.2. Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993	13
3.3. Svör við erindum og málshraðareglur í stjórnarsýslunni	14
3.4. Málefni opinberra starfsmanna	18
3.5. Eftirlitsþátturinn í starfi stjórnvalda	23
3.6. Viðbrögð stjórnvalda við gagnrýni og aðfinnslum	26
3.7. Með lögum skal land byggja – gæði lagasetningar	27
3.8. Samskipti við borgarana	29
3.9. Aðgengi að upplýsingum í stjórnarsýslunni	30
4.0. Frumkvæðismál	30
4.1. Inngangur	30
4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2010	31
4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2010 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	33
4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar	37
5.0. Erlent samstarf og fundir	39
<b>II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2010</b>	41
1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2010	41
1.1. Málafjöldi	41
1.2. Skipting kvartana	41
1.3. Afgreiðsla mála	43
1.4. Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	43
1.5. Skipting skráðra mála 2010 eftir viðfangsefnum	46
2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	47
2.1. Skráð og afgreidd mál 1988–2010	47
2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2010	48
2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2010	49
2.4. Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2010	50
2.5. Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2010	50
3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	51
4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	53
5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða –framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997	54
<b>III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2010</b>	56
1.0. Aðgangur að gögnum og upplýsingum	56
1.1. Synjun um aðgang að upplýsingum hjá Samkeppniseftirlitinu. Réttur til efnisúrlausnar. (Mál nr. 5481/2008)	56
1.2. Aðgangur að hljóðupptökum. Vinnuskjal. Vandaðir stjórnarsýslu-hættir. (Mál nr. 6065/2010)	57

2.0.	Almannatryggingar	58
2.1.	Rannsóknarreglan. Skyldubundið mat. Lífeyrisuppbót. (Mál nr. 5733/2009)	58
2.2.	Lífeyristryggingar. (Mál nr. 5919/2010)	59
2.3.	Sjúkra- og slysatryggingar. (Mál nr. 6036/2010)	60
3.0.	Atvinnuleysistryggingar	61
3.1.	Umsókn um styrkt til búferlaflutninga. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarreglan. Málshraði. Skyldubundið mat. (Mál nr. 5795/2009)	61
4.0.	Atvinnuréttindi	63
4.1.	Útlendingar. Atvinnufrelsi. Lagaheimild. EES-samningur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 5188/2007)	63
5.0.	Börn	65
5.1.	Barnavernd. Innra valdframsal. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5826/2009)	65
6.0.	Eignir ríkisins	66
6.1.	Ráðstöfun ríkiseigna. Leiga á landspildu án auglýsingar. Auglýsingaskylda. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. (Mál nr. 6093/2010)	66
7.0.	Fjármálastarfsemi	68
7.1.	Eftirlit á fjármáلامarkaði. Hæfi lykilstarfsmanna í fjármála- fyrirtækjum. Lögmatísreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5815/2009)	68
8.0.	Gjafsókn	70
8.1.	Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Vinnuveitandaábyrgð. Rökstuðningur. (Mál nr. 5746/2009)	70
9.0.	Kosningar	72
9.1.	Þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Kynningarefni á vegum stjórnvalda. Réttmætísreglan. Vandaðir stjórnarsýsluhættir. Eftirlit umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 5895/2010)	72
10.0.	Landbúnaður	74
10.1.	Synjun á umsókn um heimild til innflutnings á lambakjöti. Atvinnuréttindi. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. Skráning gagna. (Mál nr. 5199/2008)	74
10.2.	Umsókn um heimild til innflutnings á eggjum. Dráttur á afgreiðslu máls. Álitsumleitan Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5347/2008)	75
11.0.	Lífeyrismál	78
11.1.	Stjórnarskrá. Friðhelgi eignarréttar. Lögmatísreglan. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Lögskýring. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 5222/2008)	78
12.0.	Lögreglumál	81
12.1.	Handtaka. Leit. Ungmenn. Tilkynningar til forráðamanna og barnaverndaryfirvalda. (Mál nr. 4974/2007)	81
12.2.	Þvinguð þvagsýnataka. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meðalhófsregla. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5089/2007)	81
13.0.	Lögheimili	83
13.1.	Þjóðskrá. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Birting. Skráningarskylda. (Mál nr. 5669/2009)	83

14.0.	Mannanöfn . . . . .	86
14.1.	Birting úrskurða mannanafnanefndar. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5894/2010) . . . . .	86
15.0.	Mannréttindi . . . . .	87
15.1.	Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5559/2009) . . . . .	87
15.2.	Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 6149/2010) . . . . .	87
16.0.	Málsmeðferð stjórnvalda . . . . .	89
16.1.	Málshraðareglan. Ríkisborgararéttur. (Mál nr. 5652/2009) . . . . .	89
16.2.	Málshraðareglan. Lögreglurannsókn. (Mál nr. 5980/2010) . . . . .	89
16.3.	Málshraðareglan. Skaðabætur. (Mál nr. 6056/2010) . . . . .	90
16.4.	Málshraðareglan. Börn. Umgengni. (Mál nr. 6074/2010) . . . . .	91
16.5.	Málshraðareglan. Matvæli. (Mál nr. 6105/2010) . . . . .	91
16.6.	Málshraðareglan. Börn. Meðlag. (Mál nr. 6115/2010) . . . . .	92
16.7.	Málshraðareglan. Útlendingar. Dvalarleyfi. (Mál nr. 6117/2010) . . . . .	92
16.8.	Málshraðareglan. Atvinnuleysistryggingar. (Mál nr. 6150/2010) . . . . .	93
17.0.	Menntamál . . . . .	95
17.1.	Framhaldsskólar. Einkunnagjöf. Stjórnvaldsákvörðun. Birting. Leiðrétting. Afturköllun. (Mál nr. 5649/2009) . . . . .	95
18.0.	Námslán og námsstyrkir . . . . .	97
18.1.	Innheimtuhættir. (Mál nr. 6041/2010) . . . . .	97
19.0.	Opinberir starfsmenn . . . . .	98
19.1.	Ráðning í starf deildarsérfræðings í ráðuneyti. Rannsóknarreglan. Skráningarskylda. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. (Mál nr. 5424/2008) . . . . .	98
19.2.	Framhaldsskólar. Áminning. Jafnræðisregla. (Mál nr. 5525/2008) . . . . .	101
19.3.	Ráðning í starf starfsmanns verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla. Réttmætisregla. Jafnræðisregla. Stjórnarskrá. Tjáningarfrelsi. (Mál nr. 5740/2009) . . . . .	102
19.4.	Ráðningar læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5858/2009) . . . . .	103
19.5.	Niðurlagning starfs. Uppsögn vegna hagræðingar. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 5882/2009) . . . . .	104
19.6.	Ráðning í starf. Rökstuðningur. (Mál nr. 5893/2010) . . . . .	109
19.7.	Ráðningar í sumarstörf. Auglýsingar á lausum störfum. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5900/2010) . . . . .	110
19.8.	Ráðning í sérfræðistörf hjá Vinnumálastofnun. Rökstuðningur. (Mál nr. 5947/2010) . . . . .	112
20.0.	Samgöngumál . . . . .	114
20.1.	Öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli. Lagaheimild. Jafnræðisreglur. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5063/2007) . . . . .	114
21.0.	Sjávarútvegsmál . . . . .	116
21.1.	Úthlutun byggðakvóta. Breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum. Réttmætar væntingar. Rannsóknarskylda stjórnvalda. Úrskurðarskylda. Málshraði. (Mál nr. 5197/2007) . . . . .	116
22.0.	Skattar og gjöld . . . . .	119
22.1.	Stimpilgjald. Stimpilgjaldsvélar. Reglugerðarheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5665/2009) . . . . .	119



22.2.	Þjónustugjöld. (Mál nr. 5956/2010) .....	119
23.0.	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun .....	121
23.1.	Almannatryggingar. Svör við erindum. (Mál nr. 6092/2010) ...	121
23.2.	Stjórnmálastarf. (Mál nr. 5630/2009) .....	121
23.3.	Menntamál. Einkaskólar. Réttindi og skyldur nemenda. (Mál nr. 6187/2010) .....	122
24.0.	Stjórnsýsluviðurlög .....	124
24.1.	Viðurlög við brotum notenda Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns á reglum safnsins. Skortur á setningu stjórnsýslufyrirmæla. Lögmatísreglan. (Mál nr. 6010/2010) ....	124
25.0.	Sveitarfélög .....	126
25.1.	Hæfi sveitarstjórnarmanna. Rannsóknarreglan. Valdsvið samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Innkaupareglur sveitar- félaga. (Mál nr. 5646/2009) .....	126
25.2.	Ólögmat verkefni. Samningu um lagningu ljósleiðaranets. Eftirlitsskylda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5810/2009) .....	127
26.0.	Umhverfismál .....	129
26.1.	Náttúruvernd. Auglýsingaskilti. Eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar. Stjórnsýslusákvörðun. Dagsektir. Tilkynningarskylda. (Mál nr. 5768/2009) .....	129
27.0.	Útlendingar .....	131
27.1.	Ríkisborgararéttur. Búsetuskilyrði. Lögheimili. (Mál nr. 5653/2009) .....	131
<b>IV.</b>	<b>UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.</b> .....	133
<b>V.</b>	<b>SKRÁR.</b> .....	138
1.	Númeraskrá .....	138

## I. STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2010.

### 1.0. Skrifstofa umboðsmanns Alþingis.

Skrifstofa umboðsmanns Alþingis að Álftamýri 7 í Reykjavík var á árinu opin almenningi frá kl. 9.00 til 15.00 alla virka daga. Róbert R. Spanó var settur til að gegna starfi umboðsmanns Alþingis á meðan ég sinnti störfum í rannsóknarnefnd Alþingis á grundvelli laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Hann gegndi starfinu til 1. júlí 2010 en þá tók ég aftur við daglegum störfum umboðsmanns. Samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar Alþingis var Róbert áfram settur umboðsmaður til að fjalla um og ljúka afgreiðslu á málum sem voru þá á lokastigi. Alls voru þetta 36 mál og var öllum nema 10 þeirra lokið á árinu 2010. Auk umboðsmanns störfuðu að jafnaði átta starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2010. Berglind Bára Sigurjónsdóttir lögfræðingur, Erna Guðrún Sigurðardóttir lögfræðingur, Hafsteinn Dan Kristjánsson lögfræðingur, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri, Margrét María Grétarsdóttir lögfræðingur, Ottó Björgvin Óskarsson lögfræðingur og Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur voru í starfi allt árið. Finnur Þór Vilhjálmsson lögfræðingur lét af störfum um áramótin 2009/2010 og Hafsteinn Þór Hauksson skrifstofustjóri 1. október 2010. Engir voru ráðnir í stað þeirra og var það gert til að mæta minni fjárveitingum til reksturs embættis umboðsmanns. Berglind Bára Sigurjónsdóttir tók hins vegar við starfi skrifstofustjóra. Yfir sumarmánuðina höfðu tveir laganemar námsdövl á skrifstofunni.

### 2.0. Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna.

Á árinu 2010 voru skráð 377 ný mál. Málum fjölgaði frá árinu 2009 en þá voru skráð mál alls 338. Tekið skal fram að mál er því aðeins skráð ef um skriflega kvörtun er að ræða eða þegar umboðsmaður tekur mál upp að eigin frumkvæði. Árið 2010 tók umboðsmaður sjö mál formlega til athugunar að eigin frumkvæði en kvartanir sem bárust voru 370. Einnig er algengt að menn hringi eða komi á skrifstofu umboðsmanns og beri upp mál sín munnlega og leiti upplýsinga. Er þá oftast greitt úr málum með skýringum eða með því að beina þeim í réttan farveg innan stjórnsýslunnar án þess að erindi sé skráð sem mál. Á árinu var þessi þáttur í starfi umboðsmanns sem fyrr tímafrekur.

Með tilkomu heimasíðu umboðsmanns Alþingis á árinu 2000 og þróunar í upplýsingatækni hefur færst í vöxt að fólk sendi umboðsmanni erindi með tölvupósti. Oft eru þetta almennar ábendingar um mál sem fólk telur rétt að vekja athygli umboðsmanns á. Fyrirspurnum og beiðnum um upplýsingar sem berast með rafrænum hætti er svarað eins fljótt og kostur er. Þess skal getið að í júní 2011 opnaði umboðsmaður Alþingis endurnýjaða heimasíðu á netinu og þar er sérstakt form til að senda inn kvartanir rafrænt.

Á árinu 2010 hlutu 398 mál lokaafgreiðslu og voru 102 mál óafgreidd í árslok. Til samanburðar voru afgreidd 319 mál á árinu 2009 en mál til meðferðar við lok þess árs voru 123. Af þeim 102 málum sem voru óafgreidd í árslok 2010 var í 38 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í níu málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, níu mál voru til frumathugunar og 46 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda. Þessum síðastnefndu málum má skipta þannig að í 16 málum höfðu gögn og upplýsingar borist frá stjórnvöldum eftir 15. nóvember 2010. Í 30 málum höfðu gögnin borist fyrir þann tíma.

Í árslok 2010 voru enn til meðferðar hjá mér 44 mál sem höfðu verið skráð fyrir 1. júlí 2010. Af þessum málum var í tíu tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum og í þremur málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið hafði fram kvörtun. Við lok ársins voru 23 mál til athugunar hjá mér að fengnum skýringum stjórnvalda og 8 voru hjá settum umboðsmanni. Hinn 1. október 2011 var 25 þessara mála lokið en 19 biðu endanlegrar afgreiðslu. Tíu þessara mála voru frumkvæðismál og níu mál voru vegna kvartana.

Á síðari hluta árs 2010 tók kvörtunum sem bárust umboðsmanni að fjölga í samanburði við sömu mánuði árin þar á undan og það, ásamt því að lögfræðingum sem starfa hjá umboðsmanni fækkaði frá byrjun árs til síðari hluta ársins um tvo, úr átta í sex, leiddi til þess að afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni lengdist. Á árinu 2011 hefur kvörtunum enn fjölgað og í lok september 2011 höfðu borist 40% fleiri kvartanir en á sama tíma árið 2010. Því er ljóst er að við núverandi aðstæður í starfsmannahaldi og fjárveitingum til embættis umboðsmanns Alþingis mun afgreiðslutími mála lengjast og næsta ljóst að ekki verður unnt að fylgja því markmiði sem ég hafði sett mér um að afgreiðslu kvartana sé almennt lokið innan sex mánaða frá því þær berast. Ég og starfsfólk mitt höfum lagt áherslu á að ljúka sem allra fyrst frumathugun þeirra kvartana sem berast svo að unnt sé að veita þeim sem leitar til umboðsmanns svör um hvort uppfyllt séu skilyrði laga til þess að umboðsmaður geti fjallað um kvörtunina, svo sem að skilyrði um að kæruleiðir hafi verið tæmdar sé uppfyllt og ef svo er að fá gögn frá stjórnvöldum og fyrstu skýringar. Hins vegar hefur frumathugun á flóknari málum sem berast og jafnframt lokaafgreiðsla mála, bæði þeirra sem lokið er með álitum og þeirra sem lokið er með ítarlegum bréfum, tekið lengri tíma en áður. Samhliða þessu hefur umboðsmaður þurft að draga úr og seinka afgreiðslu á þeim málum sem hann tekur til athugunar að eigin frumkvæði. Ný frumkvæðismál voru 15 á árinu 2009, sjö á árinu 2010 og til loka september á árinu 2011 eru þau sex.

Ég tel rétt að koma því á framfæri hér að þessi þróun í starfsemi umboðsmanns dregur mjög úr möguleikum hans til þess að rækja það hlutverk sem honum er falið með lögum og þá innan hæfilegs afgreiðslutíma mála. Lengri afgreiðslutími mála hjá umboðsmanni er ekki aðeins bagalegur í mörgum tilvikum fyrir einstaklinga og fyrirtæki sem hafa leitað til umboðsmanns, svo sem vegna úrlausnar um félagsleg og fjárhagsleg atriði í samskiptum við stjórnvöld, heldur er oft um það að ræða að athugun umboðsmanns beinist að atriðum í starfsháttum og úrlausnum stjórnvalda sem geta haft almenna þýðingu og verið stefnumarkandi um hvernig stjórnvöld leysa úr og haga meðferð slíkra mála. Þetta getur t.d. átt við á ýmsum sviðum stjórnsýslunnar þar sem breyttar aðstæður í þjóðfélaginu leiða til þess að borgararnir þurfa í auknum mæli að leita til hins opinbera vegna félagslegra aðstæðna og atvinnumissis. Sama getur verið uppi á teningnum þegar stjórnvöld taka upp breytt vinnubrögð eða komið er upp nýjum stofnun, t.d. í kjölfar falls íslensku bankanna haustið 2008. Það eru því ekki bara þeir sem hafa sent kvartanir til umboðsmanns sem gera athugasemdir við þann tíma sem afgreiðsla mála tekur nú hjá embættinu heldur er staðan sú um þessar mundir að ýmsir fyrirsvarsmenn stjórnsýslunnar hafa uppi þær óskir við umboðsmann að niðurstaða í athugunum hans liggi fyrir sem fyrst og þar með afstaða hans til þess hvernig standa beri að tiltekinni stjórnsýslu. Önnur afleiðing af þessu aukna álagi í starfi hjá umboðsmanni er að nú er síður hægt að sinna beiðnum frá stjórnsýslunni um fundi þar sem fjallað er almennt um starfshætti tiltekinnar stofnunar eða vegna tiltekinnna mála. Umboðsmaður Alþingis sinnir því eftirliti með stjórnsýslunni sem honum er falið með lögum í umboði Alþingis og eins og hann telur best unnt miðað við fjárveitingar og mannafla embættisins. Það er Alþingis, og þá í ljósi þess hvernig það telur rétt að ráðstafa fjármunum hins opinbera með fjárlögum, að taka afstöðu til þess hvort gera eigi umboðsmanni kleift að sinna betur og þá innan hæfilegra tímamarka umræddu eftirliti.

### 3.0. Helstu viðfangsefni á árinu.

#### 3.1. Skipting eftir málaflokkum.

Það sem öðru fremur einkennir starf umboðsmanns Alþingis er fjölbreytni þeirra viðfangsefna og málaflokka sem þar er fjallað um. Þetta endurspeglar það hlutverk umboðsmanns að hafa eftirlit með allri þeirri fjölbreyttu starfsemi sem fellur undir stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Þótt breyttar áherslur í starfi stjórnýslunnar, og sú staða sem á hverjum tíma er uppi í samfélaginu, komi iðulega fram í þeim málum og erindum sem leitað er með til umboðsmanns hefur reynsla síðustu ár verið sú að vissir málaflokkar reynast fyrirferðarmestir. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að oft birtast áður nefndar breytingar í starfi stjórnýslunnar og í samfélaginu fyrst í óformlegum fyrirspurnum sem berast til skrifstofu umboðsmanns í formi samtala, tölvubréfa og heimsóknna og þá áður en viðkomandi hefur fengið úrlausn mála sinna hjá stjórnvöldum og tæmt kæruleiðir, ef þær eru til staðar, og þar með áður en málið getur komið til efnislegrar athugunar hjá umboðsmanni. Álag í starfi umboðsmanns vegna þessa hefur aukist í kjölfar þeirra breytinga sem urðu í íslensku samfélagi eftir fall bankanna haustið 2008. Í fyrstu kom þetta einkum fram í fjölgun fyrirspurna og óska um leiðbeiningar frá þeim sem misst höfðu atvinnu eða þegar félagslegir hagir viðkomandi höfðu raskast. Síðan hafa bæst við málaflokkar sem lúta að fjarhagslegu uppgjöri á skuldbindingum einstaklinga og fyrirtækja, auknu eftirliti hins opinbera með starfsemi á fjármálamarkaði og ráðstöfunum sem gripið hefur verið til, m.a. á sviði gjaldeyrisviðskipta og við innheimtu skatta og gjalda.

Eins og sjá má á yfirliti yfir skiptingu skráðra mála árið 2010 (sjá yfirlit 1.5. í kafla II, bls. 46) sést að flest málín, eða 67 þeirra, eru rétt eins og síðustu ár felld undir flokkinn tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls. Þetta eru nær 18% skráðra mála og hlufallslega er þetta áþekkur fjöldi mála og síðustu ár. Í kafla 3.1. verður fjallað nánar um meðferð umboðsmanns á þessum málum og málshraðareglur stjórnýsluréttarins. Þrátt fyrir fjölbreytni þeirra mála sem koma til kasta umboðsmanns eru það þó að meginstefnu til sömu málaflokkarnir sem eru mest áberandi milli ára. Af stærstu flokkunum má nefna málefni opinberra starfsmanna (11,4%), skatta og gjöld (9,5%), almannatryggingar (5,8%), fjármála- og tryggingastarfsemi (4,0%), atvinnuréttindi og atvinnufrelsi (3,2%), lögreglumál (2,9%) og málefni barna (2,9%). Þau mál sem felld eru undir flokkinn málsmeðferð og starfshættir stjórnýslunnar eru tíu (0,2%) eða aðeins færri en á árinu 2009. Í þeim málaflokkum sem nefndir voru hér að framan var ekki um mikla breytingu að ræða hlutfallslega með tilliti til heildarfjölda kvartana milli áranna 2009 og 2010. Þess má þó geta að fangelsismálum fækkaði úr 15 árið 2009 í sex á árinu 2010.

Kvörtunum sem varða atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsúrræði hefur fjölgað talsvert síðustu ár. Árið 2008 voru þrjú slík mál til meðferðar, árið 2009 fjölgaði þeim í átta og árið 2010 bárust tíu kvartanir. Þegar þetta er ritað hafa mér borist tíu kvartanir það sem af er ári 2011 sem falla undir þennan málaflokk. Þá hafa þessi mál einnig komið til umfjöllunar á grundvelli kvartana yfir töfum á afgreiðslu mála. Þessi fjölgun mála helst eflaust í hendur við aukið atvinnuleysi á landinu. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun var atvinnuleysi að jafnaði 1,6% á mánuði árið 2008 en 8,0% árið 2009 og 8,1% árið 2010. Af sjónarhóli þess hlutverks sem umboðsmaður Alþingis hefur er ástæða til að leggja áherslu á að auknu álagi innan þessa málaflokks er mikilvægt að mæta með styrki stjórnýslu og góðu verklagi enda varðar ákvörðunartaka á þessu sviði afkomugrundvöll fólks og þar með mikilvæga hagsmuni þess. Ég nefni í þessu sambandi að ég hef orðið þess var að úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða fer oft fram úr þeim málsmeðferðartíma sem Alþingi hafði lýst æskilegan. Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. laga nr. 54/2006 skal úrskurðarnefndin leitast við að kveða upp úrskurð

innan tveggja mánaða eftir að henni berst mál. Í skýringum nefndarinnar til mín á þessu hefur m.a. komið fram að greinargerðir og gögn berist seint frá Vinnumálastofnun. Þá hefur komið fram að félags- og tryggingamálaráðuneytið, sem áður fór með mál er varða atvinnuleysistryggingar, hafi verið meðvitað um þennan vanda. Á árinu 2010 óskaði ég því eftir upplýsingum frá félags- og tryggingamálaráðherra um þær aðgerðir sem ráðuneytið hefði gripið til vegna þeirrar stöðu sem uppi er og hvaða áhrif þær aðgerðir hefðu haft og hvort frekari aðgerðir stæðu fyrir dyrum. Mér hafa borist svör frá velferðarráðuneytinu, sem nú fer með málaflokkinn, en hef ekki ákveðið hvert framhald málsins verður af minni hálfu.

Annar málaflokkur sem hefur vaxið á undanförunum árum af ástæðum sem einnig tengjast ástandinu í þjóðfélaginu eru kvartanir sem varða fjármála- og tryggingastarfsemi. Ýmist eru það kvartanir sem beinast að einkaréttarlegum aðilum, s.s. fjármálafyrirtækjum, eða stjórnvöldum eins og Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Í síðara tilvikinu eru það ýmist eftirlitsathafnir, svo sem gjaldeyriseftirlit, ákvarðanir sem teknar hafa verið í málum einstakra fjármálafyrirtækja, þ.m.t. um þátttöku í kostnaði við starfsemi Fjármálaeftirlitsins, reglur og leiðbeinandi tilmæli sem hafa orðið tilefni kvartana. Annar þáttur í starfi stjórnsýslunnar tengdur þessum málum er rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi í aðdraganda að falli fjármálafyrirtækja á árunum 2008 og 2009 og á síðari athöfnum einstaklinga og fyrirtækja vegna reglna um starfsemi fjármálafyrirtækja og t.d. reglna um gjaldeyrisviðskipti. Þar sem starfssvið umboðsmanns Alþingis tekur fyrst og fremst til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga eru mál vegna kvartana sem beinast að fjármálafyrirtækjum almennt felld niður eftir frumathugun. Þrátt fyrir það leitast ég við að leiðbeina þeim sem til mín leita um leiðir sem þeim kunna að vera færar í stjórnsýslunni til úrlausnar sinna mála og í það fer alltaf nokkur tími. Þá ber mjög við eins og áður sagði að þessi mál brenni á fólki sem hringir eða kemur á skrifstofuna. Af hálfu Alþingis og ríkisstjórnar hefur verið lögð áhersla á að koma upp nýjum stjórnsýslustofnunum og efla starfsemi annarra til að takast á við verkefni á þessum sviðum. Hefur verulegum fjármunum verið varið til þessarar starfsemi á sama tíma og draga hefur þurft saman á ýmsum sviðum hjá hinu opinbera vegna þrengri stöðu í fjármálum ríkisins. Sú hefur t.d. verið raunin í starfi umboðsmanns Alþingis á sama tíma og umboðsmanni er ætlað að gæta að réttaröryggi borgaranna og málsmeðferð hjá þessum nýju og efldu stofnunum. Sú leið hefur verið farin að efla tímabundið aðrar réttaröryggisstofnanir í landinu, s.s. dómstólana, með auknum fjármunum og mannafla. Það eru þó fyrst og fremst mál sem tengjast uppgjöri hinna föllnu fjármálafyrirtækja og þar með fortíðinni sem þar koma á borð. Sérstök ný stjórnsýslustofnun, umboðsmaður skuldara, metur nú hvernig takast skal á við tiltekin málefni einstaklinga. Í ljósi þess að verkefni þeirrar stofnunar eru nokkuð mikil að umfangi, að hún tók til starfa um mitt ár 2010 og að löggjöf um ýmis verkefni hennar voru einnig sett á því ári má leiða líkur að því að álitæfni henni tengd komi í auknum máli til minna kasta á komandi ári. Kvartanir sem borist hafa umboðsmanni og varða starfsemi annarra stjórnsýslustofnana á þessu sviði snerta í ýmsum tilvikum viðfangsefni sem ekki hefur áður reynt á í starfi umboðsmanns og þar reynir líka í ákveðnum tilvikum á í hvaða farveg þessar stofnanir hafa almennt lagt stjórnsýslu þeirra mála sem þær fara með og um lagagrundvöll hennar. Við núverandi aðstæður í starfi umboðsmanns Alþingis er erfitt að afgreiða þessar kvartanir með þeim hraða sem telja verður æskilegan. Úrlausn þessara mála af hálfu umboðsmanns getur í ýmsum tilvikum bæði haft þýðingu fyrir þann sem leitað hefur til umboðsmanns og einnig almennt um starfshætti og málsmeðferð viðkomandi stofnunar til framtíðar. Kvörtunum vegna málefna opinberra starfsmanna fjölgaði úr 31 máli árið 2009 í 42 mál á árinu 2010. Þetta er jafnframt einn stærsti einstaki málaflokkurinn hjá embættinu. Verulegur hluti þessara kvartana, eða 25 þeirra, sneru að ráðningum í opinber störf. Nánar verður fjallað um það í kafla 3.4 hér að aftan.

### 3.2. Framkvæmd stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Í starfi mínu reynir á túlkun og beitingu hinna ýmsu lagabálka og stjórnvaldsreglna. Athuganir mínar beinast þó sýnu mest að því hvort og þá hvernig framkvæmd stjórnvalda í einstökum málum hefur samrýmst ákvæðum stjórnssýslulaga enda hafa þau að geyma þær almennu leikreglur sem stjórnvöld verða að þekkja og fara eftir.

Á árinu 2010 vakti það athygli í hve mörgum málum reyndi á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnssýslulaga. Í dæmaskyni má nefna að í sjö álitum af 21 sem eru birt í þessari skýrslu reyndi á regluna. Það eru mál nr. 5188/2007, bls. 63, 5424/2008, bls. 98, 5646/2009, bls. 126, 5669/2009, bls. 83, 5733/2009, bls. 58, 5740/2009, bls. 102 og nr. 5795/2009, bls. 61. Málin eru af ýmsum toga en eiga það flest sammerkt að í þeim var tekin matskennd stjórnvaldsákvörðun. Við slíkar aðstæður er stjórnvaldinu fengið visst svigrúm til mats á því hvort skilyrði séu fyrir hendi fyrir töku ákvörðunar, s.s. um að veita málsaðila tiltekin réttindi eða um að velja á milli umsækjenda um opinbert starf. Réttaröryggi málsaðila er því ekki eins tryggt og þegar lagaákvæði eru fastmótuð og skilyrði hlutlæg og því skiptir miklu að reglur sem eiga að tryggja réttaröryggi séu virtar í hvívetna og að lagður sé traustur grundvöllur að ákvörðunartökunni. Í þessu sambandi nefni ég að til þess að leysa réttilega úr máli á fullnægjandi grundvelli kann stjórnvald að þurfa að veita málsaðila viðeigandi leiðbeiningar um að leggja fram ítarlegri upplýsingar eða skila inn frekari gögnum, sbr. leiðbeiningarskyldu þá sem kveðið er á um í 7. gr. stjórnssýslulaga.

Önnur regla stjórnssýslulaganna sem kom oft við sögu í starfi umboðsmanns á árinu er regla um efni rökstuðnings sem kemur fram í 22. gr. stjórnssýslulaga. Eins og ég greindi frá í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2005 er sú regla á meðal þeirra atriða við framkvæmd stjórnssýslulaga sem ég hef í auknum máli fjallað um í bréfum mínum til stjórnvalda undanfarin ár fremur en að taka þau til sérstakrar umfjöllunar í álitum. Frá því höfum við settur umboðsmaður þó gert þá undantekningu að tengist brot á 22. gr. stjórnssýslulaga öðrum atriðum sem ekki hafa verið til endurtekinnar umfjöllunar í álitum umboðsmanns höfum við fjallað um þau í því samhengi. Þá höfum við í vissum tilvikum, þegar rökstuðningi hefur verið afar ábótavant en stjórnvald engu að síður staðið fast á því að málsmeðferð þess hafi samrýmst lögum, talið ástæðu til að fjalla um slíkt í álit frekar en bréfi.

Á árinu 2010 var í þremur álitum fjallað um efni rökstuðnings. Það eru mál nr. 5893/2010, bls. 109, og 5947/2010, bls. 112 og nr. 5746/2009, bls. 70. Í tveimur fyrstnefndu málunum var efni rökstuðnings meginumfjöllunarefni álitsins en þau sneru bæði að rökstuðningi stjórnvalds fyrir ráðningu í starf. Í níu tilvikum á árinu ákvað umboðsmaður að ekki væri tilefni til að ljúka athugun á máli með því að skrifa álit en taldi engu að síður ástæðu til að rita viðkomandi stjórnvaldi bréf og gera athugasemdir við efni rökstuðnings fyrir niðurstöðu þess í máli. Þrjú þeirra tilvika vörðuðu ráðningar í opinber störf. Í nokkrum tilvikum gerði umboðsmaður líka athugasemdir við þann tíma sem það tók stjórnvald að veita rökstuðning fyrir ráðningu í opinbert starf, en samkvæmt 3. mgr. 21. gr. stjórnssýslulaga skal stjórnvald svara beiðni um rökstuðning innan 14 daga frá því að hún barst. Því er margt sem bendir til þess að stjórnvöld verði að huga betur að þessu atriði.

Til grundvallar skyldu stjórnvalds til að færa rök fyrir niðurstöðu sinni liggja sjónarmið um réttaröryggi og nauðsyn þess að skapa traust á stjórnssýslunni hjá borgurunum. Með því að gera stjórnvaldi að rökstyðja ákvörðun er undirbúningi máls beint í betri og vandaðri farveg og minni líkur á því að ákvörðun verði illa ígrunduð eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Í vönduðum rökstuðningi felst jafnframt að málsaðila er sýnd sú virðing að niðurstaðan er útskýrð fyrir honum og hann getur staðreynt á jafnari grundvelli en ella hvort ákvörðunin er í samræmi við lög og hvort hann vill nýta sér þau úrræði sem honum standa til boða til að leita réttar síns. Í sumum tilvikum getur nákvæmur rökstuðningur verið forsenda fyrir skilvirku eftirliti umboðsmanns, dómstóla og æðra settra stjórnvalda



með stjórnýslunni eða jafnvel grundvöllur umbótastarfs í stjórnýslunni, s.s. ef hann verður til þess að vekja athygli löggjafans á annmörkum eða ágöllum á gildandi lögum. Síðast en ekki síst er vandaður rökstuðningur til hagsbóta fyrir stjórnvaldið sjálft þar sem það kann að leiða til þess að síður komi til þess að verja verði tíma til málsins á síðari stigum, t.d. vegna bréfaskipta við viðkomandi, æðra stjórnvald eða óháðan eftirlitsaðila eins og umboðsmann Alþingis.

Eins og sést m.a. af atriðisorðum sem tilgreind eru við þær einstöku reifanir á málum sem umboðsmaður lauk á árinu 2010 og birtar eru hér síðar í skýrslunni reyndi í þeim málum á ýmsar aðrar reglur stjórnýslulaganna en þær sem gerðar hafa verið að umtalsefni hér að framan. Sama á einnig við um hinar óskráðu grundvallarreglur stjórnýsluréttarins, svo sem réttmætisregluna og lögmætisregluna. Því var lýst hér fyrir að fyrirferðarmesti einstaki málaflókkurinn miðað við skráð mál hjá umboðsmanni eru kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála hjá stjórnýslunni. Í því ljósi og þar sem þar reynir bæði á hina óskráðu grundvallarreglu stjórnýsluréttarins um málshraða og málshraðareglu stjórnýslulaga, og ekki síst þar sem þeim málum er jafnan lokið af hálfu umboðsmanns með bréfum, þegar bætt hefur verið úr skorti á svörum, verður í næsta undirkafla fjallað sérstaklega um málshraðaregluna með tilliti til nokkrurra mála sem lokið var á árinu 2010.

### **3.3. Svör við erindum og málshraðareglur í stjórnýslunni.**

Þegar umboðsmanni berst kvörtun yfir því að stjórnvald hafi ekki svarað erindi sem viðkomandi sendi því eða dráttur hafi orðið á afgreiðslu máls þarf umboðsmaður í upphafi að taka afstöðu til þess hvort þegar sé orðinn slíkur dráttur á viðbrögðum stjórnvaldsins að tilefni sé til þess að fjalla um kvörtunina. Verði niðurstaða umboðsmanns sú að tilefni sé til slíks er almennt farin sú leið að rita viðkomandi stjórnvaldi bréf, kynna því kvörtunina og óska eftir upplýsingum um hvað líði afgreiðslu á viðkomandi máli. Stundum er bætt við spurningum sem lúta að því hvort viðkomandi hafi verið sendar tilkynningar í samræmi við ákvæði stjórnýslulaga þegar fyrirsjáanlegt var orðið að tafir yrðu á afgreiðslu málsins. Í flestum tilvikum eru viðbrögð stjórnvalda á þá lund að umboðsmanni berst innan tíðar svar þar sem fram kemur að erindinu eða málinu hafi verið ráðið til lykta og viðkomandi hafi verið sent svar eða þá að fram kemur í svarinu innan hvaða tíma stjórnvaldið hyggst ljúka afgreiðslu sinni á málinu. Að fengnu slíku svári frá stjórnvaldinu lætur umboðsmaður að jafnaði við það sitja að ljúka athugun sinni á kvörtuninni með því að skrifa viðkomandi bréf þar sem greint er frá þessum svörum stjórnvaldsins og að umboðsmaður telji ekki tilefni til þess að fjalla frekar um málið að þessu leyti. Í þeim tilvikum þar sem stjórnvald hefur boðað að erindi eða máli verði lokið innan tiltekins tíma tek ég fram í bréfi mínu til þess sem bar fram kvörtunina að honum sé frjálst að leita til mín að nýju gangi hin boðuðu áform stjórnvaldsins ekki eftir.

Af þessari ástæðu er það almennt svo að málshraðaregla 9. gr. stjórnýslulaga og aðrar málshraðareglur sem kunna að eiga við eru í minna mæli viðfangsefni í álitum umboðsmanns en fjöldi kvartana vegna tafa á afgreiðslu mála gefur vísbendingu um. Það er helst að fjallað sé um málshraðareglurnar í álitum þegar reynir á hana í samhengi við aðrar reglur stjórnýslulaga og stjórnýsluréttarins eða þar sem umboðsmaður telur að veruleg frávik hafi orðið frá málshraðareglum eða að umrædd frávik séu til marks um að brotalamir séu í starfsháttum viðkomandi stjórnvalds að því er varðar skipulag á afgreiðslu mála og málsmeðferðartíma. Það á ekki síst við þegar Alþingi hefur með lögum ákveðið innan hvaða frests stjórnvald skuli ljúka afgreiðslu máls. Með tilliti til þess hversu algengt er að umboðsmanni berist kvartanir yfir töfum á afgreiðslu mála í stjórnýslunni og þess að nokkuð var fjallað um almenn atriði þessara mála í bréfum sem umboðsmaður sendi frá sér á árinu 2010 tel ég rétt að reifa hér nokkur þeirra.

Hafa verður í huga að þau mál sem eru tilefni kvartana vegna tafa á afgreiðslu geta verið af ýmsum toga, s.s. almennar fyrirspurnir, umsóknir um réttindi eða þjónustu, kvartanir, og kærur og beiðnir um aðgang að upplýsingum, rökstuðning fyrir ákvörðunum, aðstoð eða leiðbeiningar. Eins og bent er á hér að framan hefur hlutur þessara kvartana í árlegum heildarfjölda kvartana sem berst umboðsmanni verið áþekkur síðustu ár en hins vegar eru vísbendingar um að hlutfall þeirra sé heldur hærra á árinu 2011. Reynslan hefur líka sýnt að það getur verið breytilegt milli ára að hvaða sviðum og stofnunum stjórnsýslunnar þessar kvartanir beinast. Það á sér oft þá skýringu að álag í starfi hinna einstöku stofnana getur verið mismikið frá einum tíma til annars og síðan kunna að koma upp tilfallandi atriði eins og endurskipulagning á starfi stofnana og breytingar í starfsmannahaldi. Miðað við þær kvartanir sem mér hafa borist að undanfögnu og lúta að töfum á afgreiðslu mála virðist álag á mörgum sviðum stjórnsýslunnar hafa aukist síðustu misseri, bæði vegna fleiri viðfangsefna og í sumum tilvikum fækkunar starfsfólks. Við þær aðstæður er hins vegar að mínu áliti enn brynna að hugað sé að skipulagi og verklagi við afgreiðslu þeirra erinda sem berast og afgreiðslu mála. Ég hef áður bent á að þar er sérstaklega mikilvægt að einstakar stofnanir og starfseiningar móti hjá sér viðmiðunarreglur um þau tímamörk sem stefnt er að því að fylgja við afgreiðslu mála. Þannig er í upphafi málsmeðferðar unnt að upplýsa aðila um slíkt en slík viðmið eru í reynd nauðsynlegur grunnur að því að leggja síðar mat á hvort þörf sé á því í samræmi við reglur stjórnsýslulaga að senda tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála. Síðast en ekki síst geta slíkar viðmiðanir verið mikilvægt hjálpartæki fyrir stjórnendur stofnunar til að fylgjast með afgreiðslu mála við stofnunina og hvort þörf sé á að grípa til ráðstafana vegna aukins álags á einstökum sviðum.

Það er óskráð grundvallarregla í stjórnsýslurétti að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald á almennt rétt á að fá skriflegt svar nema ljóst sé að þess sé ekki vænst. Þegar um meðferð máls fer samkvæmt stjórnsýslulögum gildir auk þess málshraðaregla stjórnsýslulaga. Athugun minni á flestum mála þar sem kvartað er yfir töfum lýkur eins og áður sagði þegar erindi málsaðilans hefur verið svarað. Í sumum tilvikum hef ég þó talið ástæðu til að gera athugasemdir við málsmeðferðartíma sem keyrir úr hófi fram eða verklag sem ég tel fallið til að valda óþörfum töfum á málsmeðferð. Þegar ég hef veður af kerfisbundnum eða langvarandi vanda hef ég jafnframt stundum tekið til athugunar hvort rétt sé að kanna á almennum grundvelli hvernig tiltekið stjórnvald tryggir að mál séu afgreidd svo fljótt sem verða má. Mál sem mér hafa borist vegna sjálfstæðra úrskurðar- og kærunefnda hafa í ýmsum tilvikum orðið mér tilefni til slíkra viðbragða.

Eins og kemur fram í kafla 3.1 hér að framan óskaði ég á árinu 2010 eftir upplýsingum frá félags- og tryggingamálaráðherra vegna málshraða hjá úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Ég hafði einnig til almennrar athugunar málshraða hjá úrskurðarnefnd almennatrygginga og sendi nefndinni m.a. bréf þar sem ég árétaði mikilvægi þess að málsmeðferð nefndarinnar væri í samræmi við þann þriggja mánaða afgreiðslufrest sem kveðið er á um í lögum um almennatryggingar og kröfur stjórnsýsluréttar um málshraða. Báðar þessar nefndir taka ákvarðanir á kærustigi sem varða mikilvæga hagsmuni einstaklinga og í báðum tilvikum hefur löggjafinn séð ástæðu til að kveða á um afgreiðslufrest í lögum.

Þegar mikið mæðir á, málum fjölgar og starfsfólki fækkar er einkar mikilvægt að stjórnvöld nýti sér þann stuðning sem getur verið fölginn í góðu skipulagi og skýrum verkferlum um afgreiðslu mála. Með því er hægt að tryggja að mál verði afgreitt svo fljótt sem auðið er og komið sé í veg fyrir að mál „liggi“ lengi án þess að í þeim sé aðhafst. Þannig er nauðsynlegt að máli sé komið í farveg innan viðunandi tímamarka þrátt fyrir að lengri tíma taki e.t.v. að leysa efnislega úr því. Stjórnvald verður að gefa sér tíma til að leggja mat á erindið, s.s. með tilliti til þess hvort málið heyrir undir valdsvið stjórnvaldsins, hvort það



er tækt til efnismeðferðar, hvort það á að framsenda öðru stjórnvaldi eða vísa því aftur til nýrrar meðferðar lægra setts stjórnvalds. Í þessu sambandi nefni ég að á árinu 2010 leitaði til mín maður með kvörtun yfir því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefði ekki afgreitt stjórnsýslukæru sem hann lagði fram í októberlok árið 2009. Úrskurður var kveðinn upp í málinu í júní 2010 og var málinu þá vísað til nýrrar meðferðar sýslumanns sem tekið hafði ákvörðun á lægra stjórnsýslustigi. Mál mannsins hafði því verið til meðferðar í átta mánuði í ráðuneytinu án þess að vera í raun tækt til efnismeðferðar. Sama var uppi á teningnum í máli þar sem fimm mánuðir liðu frá því að heilbrigðisráðuneytinu barst erindi sem það taldi heyra undir Matvælastofnun þar til því var komið í réttan farveg með því að framsenda erindið þangað. Þá hafði ég til athugunar mál þar sem einstaklingi, sem óskaði eftir afstöðu félags- og tryggingamálaráðherra til mögulegrar skaðabótaskyldu vegna úrskurðar ráðuneytis hans, var leiðbeint um að beina bótakröfunni til ríkislögmanns tæpum átta mánuðum eftir að hann lagði erindið fyrir félags- og tryggingamálaráðuneytið. Að lokum vil ég nefna mál sem varðaði meðferð dómsmála- og mannréttindaráðuneytis á stjórnsýslukæru manns sem hafði verið synjað um dvalarleyfi. Fyrir lá og óumdeilt var að ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja manninum um leyfið var byggð á röngum lagagrundvelli. Í stað þess að endurupptaka málið að eigin frumkvæði þegar mistökin urðu ljós ákvað Útlendingastofnun að láta við það sitja að tilkynna um þau í bréfi til ráðuneytisins þar sem fram kom að ekki hefði verið „tekin afstaða til beiðni umboðsmanns umsækjanda um að umsóknin yrði tekin til afgreiðslu á grundvelli 12. gr. f. laga nr. 96/2002, hvað varðar sérstök tengsl kæranda við landið“. Frá því að sú afstaða Útlendingastofnunar lá fyrir liðu rúmir fimm mánuðir þar til ráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu og lagði fyrir Útlendingastofnun að taka málið til nýrrar meðferðar.

Þegar stjórnvald hefur metið það svo að mál falli undir valdsvið þess getur eftir atvikum þurft að upplýsa mál betur áður en unnt er að taka ákvörðun í því. Í því skyni kann að vera nauðsynlegt að afla frekari gagna eða umsagna frá annaðhvort málssaðilanum sjálfum eða öðrum aðilum. Í 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga kemur fram að þegar leitað er umsagnar skuli það gert við fyrstu hentugleika. Ef leita þarf eftir fleiri en einni umsögn skal það gert samtímis þar sem því verður við komið. Stjórnvald skal tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Ábyrgð stjórnvalds á að haga framkvæmd sinni til samræmis við málshraðaregluna leiðir líka til þess að ef umsagnaraðili veitir ekki umsögn sína innan umbeðins frests verður stjórnvaldið að gripa til einhverra aðgerða. Hafi fresturinn verið rúmur hvílir enn ríkari skylda á stjórnvaldinu til þess. Á árinu 2010 hafði settur umboðsmaður til athugunar mál konu sem sótti um íslenskan ríkisborgararétt í nóvember 2007. Umsagnar ríkislögreglustjóra um umsóknina var óskað tveimur mánuðum síðar og honum veittur fjögurra mánaða frestur til að veita umsögnina. Umsögn ríkislögreglustjóra barst rúmum sex mánuðum eftir að hennar var óskað og tæpum níu mánuðum eftir að konan lagði umsóknina fram. Í millitíðinni, eða í apríl 2008, hafði hún hlotið 10.000 kr. sekt fyrir umferðarlagabrot sem varð til þess að umsókninni var synjað. Í bréfi setts umboðsmanns til dómsmála- og mannréttindaráðherra vegna málsins voru gerðar athugasemdir við að málið hefði ekki verið sent fyrr til umsagnar ríkislögreglustjóra, að honum hefði verið veittur of rúmur frestur til að veita umsögnina og að umsagnarbeiðnin hefði ekki verið ítrekuð þegar umsögnin barst ekki innan frests. Í álit í máli nr. 5347/2008 taldi settur umboðsmaður jafnframt að afgreiðsla sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á umsókn um leyfi til innflutnings á landbúnaðarvörum hefði ekki verið í samræmi við málshraðareglu stjórnsýslulaga, m.a. vegna þess að ráðuneytið hafði ekki brugðist við þegar umbeðnar umsagnir Matvælastofnunar bárust ekki vegna umsóknarinnar.

Sé stjórnsýslan skipulögð með þeim hætti að málsmeðferð og ákvörðunartaka hjá einu stjórnvaldi kann að hafa áhrif á eða jafnvel vera forsenda fyrir ákvörðunartöku annars stjórnvalds verður að leitast við að haga verklagi á þann hátt að heildarmálsmeðferðartími í stjórnsýsluferlinu verði ásættanlegur. Á árinu 2010 hafði ég til meðferðar mál þar sem

einstaklingur kvartaði yfir því að málsmeðferð dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins á kærumáli vegna meðlagsgreiðslna hefði tekið svo langan tíma að Tryggingastofnun ríkisins hafnaði síðar beiðni hans um greiðslu meðlags í samræmi við úrskurð ráðuneytisins þar sem ekki væri heimilt að greiða meðlag lengra aftur í tímann en í 12 mánuði. Viðkomandi hafði ekki tæmt kæruleið vegna ákvörðunar tryggingastofnunar og málinu lauk því af minni hálfu með ábendingu um að bera þyrfti ákvörðun tryggingastofnunar undir úrskurðarnefnd almannatrygginga áður en ég gæti tekið efnislega afstöðu til málsins. Ég vek hins vegar athygli á því að þetta kann að vera eitthvað sem innanríkisráðuneytið, sem nú fer með málaflokkinn, þarf að huga að í störfum sínum á þessu sviði. Í öðru tilviki kvartaði einstaklingur yfir meðferð lögreglu og ríkissaksóknara á kæru sem hann lagði fram á hendur tilgreindum einstaklingum. Þar sem meira en eitt ár var liðið var frá athöfnum stjórnvalda í málinu fjallaði ég ekki efnislega um kvörtunina en ákvað þó að rita ríkissaksóknara bréf vegna dráttar sem varð á rannsókn málsins hjá embættinu og fólst í því að kæra mannsins, sem hafði verið framsend ríkissaksóknaraembættinu, var ekki send lögreglustjóra til frekari rannsóknar fyrr en 22 mánuðum síðar. Ég gat ekki dregið aðra ályktun af gögnum málsins en þá að meginástæða þess að sök fyrntist í málinu hefði verið dráttur málsins hjá ríkissaksóknara og taldi því ástæðu til að koma þeirri ábendingu á framfæri við embættið að huga framvegis betur að því að framsenda erindi á réttan stað svo fljótt sem unnt er.

Í sumum tilvikum kann að vera málefnalegt að stjórnvald setji sér verklagsreglur um röðun mála til afgreiðslu með hliðsjón af því hvernig atvikum er háttað hverju sinni. Ég kom þeirri ábendingu á framfæri við dómsmála- og mannréttindaráðuneytið í tilefni af athugun sem ég lauk á árinu 2010. Í því máli leitaði til mín maður í júní 2010 með kvörtun yfir því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefði ekki afgreitt kæru hans frá því í októberlok 2009 er laut að ákvörðun sýslumanns í umgengnismáli um heimild hans til að fara með dóttur sína í ferð til fæðingarlands hans sumarið 2010. Úrskurðað var í málinu í júní 2010 og var málinu þá vísað aftur til nýrrar meðferðar og ákvörðunar sýslumanns. Kæruheimildin til ráðuneytisins þjónaði því ekki tilgangi sínum þar sem niðurstaða um deiluna fékkst ekki fyrr en svo seint að hún hafði ekki þýðingu fyrir málsaðilann. Í bréfi mínu til dómsmála- og mannréttindaráðherra vegna málsins áréttaði ég mikilvægi þess að gæta vel að málshraða, ekki síst í málum eins og þessu.

Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber að skýra aðila máls frá því, upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. Viðmið um þetta ættu að vera fyrir hendi þegar annaðhvort er farið fram úr lögboðnum afgreiðslufresti eða, þegar honum er ekki að skipta, þeim afgreiðslutíma sem málsaðila hefur verið tilkynnt að hann megi vænta. Standist áætlaður afgreiðslutími ekki verður að senda málsaðilanum nýja tilkynningu.

Ég tel í ljósi reynslu minnar af eftirliti með starfsemi stjórnvalda og samskiptum við þá sem leita til umboðsmanns Alþingis að betra verklag innan stjórnsýslunnar að því er varðar skipulag og eftirlit með málshraða og afgreiðslu mála, og ekki síst að aðili máls sé upplýstur um fyrirhugaðan afgreiðslutíma og fyrirsjáanlegar tafir, sé mikilvægur þáttur í því að bæta og auka traust borgaranna á stjórnsýslunni. Það hefur t.d. verið áberandi fram að þessu í þeim kvörtunum sem mér hafa borist vegna tafa á afgreiðslu mála að það hefur heyrt til undantekninga að viðkomandi hafi, áður en hann leitar til umboðsmanns, verið upplýstur um fyrirhugaðan afgreiðslutíma málsins hjá stjórnvaldinu eða fyrirsjáanlegar tafir, ástæður þeirra og hvenær þess megi vænta að málið verði afgreitt. Ég minni á að slíkt hefur verið lagaskylda frá árinu 1994 að því er varðar þau mál sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga. Auknir og bættir möguleikar fólks til þess að hafa samskipti við stjórnvöld og fyrirsvarsmenn stjórnsýslunnar, m.a. í formi tölvupóstsamskipta, kalla líka á að stjórnvöld gæti að því að erindi eða ábendingar sem berast eftir þessum leiðum

séu skráð og færð í skjalasöfn, og þeim sé svarað ef viðeigandi reglur standa til þess. Í þessum tilvikum reynir líka á mörkin milli hins stjórn málalega starfs ráðherra og starfa þeirra sem æðstu yfirmanna stjórnsýslu á tilteknu málefna sviði og ráðuneytis. Líta verður til þess hvort borgaranir eru að leita til ráðherra til að koma á framfæri við þá athugasemdum og sjónarmiðum sínum um pólitísk málefni, t.d. óskum um að ráðherra beiti sér á vettvangi Alþingis fyrir tilteknu máli, eða hvort leitað er beint til þeirra vegna einstakra stjórnsýslumála sem heyra undir þá sem ráðherra og eru e.t.v. til meðferðar í ráðuneyti þeirra. Eftirlit umboðsmanns Alþingis tekur lögum samkvæmt til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og því fellur ekki undir starfssvið umboðsmanns að hafa eftirlit með því hvort og hvernig ráðherrar bregðast við erindum sem falla í fyrri flokkinn og lúta að stjórn málastarfi þeirra og þar með störfum þeirra sem alþingismanna. (Sjá t.d. mál nr. 6092/2010, bls. 121 í skýrslunni.) Ég hef hins vegar í tilefni af kvörtunum sem mér hafa borist og þar sem gerðar eru athugasemdir við að ráðherrar hafi ekki svarað erindum sem send hafa verið til þeirra veitt því athygli að mismunandi er hvort slík erindi sem send hafa verið með tölvupósti hafa verið send á netföng viðkomandi sem alþingismanna eða innan stjórnarráðsins. Þetta hefur síðan í sumum tilvikum leitt til þess að viðkomandi erindi, þótt það hafi lotið að ákveðnu stjórnsýslumáli, hefur ekki verið skráð í skjalasafn ráðuneytis og því ekki svarað. Ég hef því í samskiptum mínum við ráðuneytin lagt áherslu á að þau gæti þess í þágu borgaranna að hið tvíþætt starf ráðherranna leiði ekki til þess að misbrestur verði á því að erindi sem beint er til ráðherranna vegna stjórnsýsluverkefna þeirra, og eiga að koma til skráningar hjá ráðuneytunum, hljóti afgreiðslu eða sé svarað með skriflegum hætti ef efni erindisins stendur til þess. Gott skipulag að þessu leyti er einnig að mínum dómi í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

### 3.4. Málefni opinberra starfsmanna.

Eins og fyrr segir voru málefni opinberra starfsmanna fyrirferðamikill málaflokkur hjá umboðsmanni á árinu 2010 og sú hefur verið raunin allt frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa. Á árinu 2010 voru skráð mál í flokknum opinberir starfsmenn næststærsti einstaki málaflokkurinn, eða 42 mál, en þau voru 31 talsins árið 2009. Þau efnisatriði sem reynir á í þessum málum eru margvísleg. Fjölgun þessara mála skýrist að hluta til af þeim samdrætti sem orðið hefur almennt á vinnumarkaði hér á landi og fjárveitingum hjá hinu opinbera. Aukin samkeppni um þau störf sem losna leiðir til þess að umsækjendur gera kröfu um skýringar á niðurstöðu mats á umsóknum og hið sama gildir um uppsagnir. Ég tel mig líka sjá þess merki í þessum málaflokki að þar segir minna traust borgaranna á stjórnvöldum til sín. Af sjónarhóli umboðsmanns, sem ætlað er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslunni, er þetta ekki síst áhyggjuefni þar sem ég tel að sú lagaumgjörð sem Alþingi hefur búið þessum málaflokki, og þar með meðferð stjórnenda innan stjórnsýslunnar á starfsheimildum, skyldum og valdi í þessum málum, sé skýr að því marki sem löggjafinn hefur á annað borð mælt fyrir um þessi atriði. Það er því fyrst og fremst á valdi fyrirsvarsmanna stjórnsýslunnar, ráðherra og annarra stjórnenda innan hennar, að fara með þessu mál á þann veg að jafnt hinn almenni borgari og þeir sem tengjast hverju einstöku ráðningarmáli beri traust til þeirra vinnubragða sem viðhöfð eru við val á þeim sem ráðinn er. Ég minni í þessu sambandi á að í íslenskum rétti hafa ekki verið lögfestar almennar reglur um það hvaða sjónarmið stjórnvöld eiga að leggja til grundvallar ákvörðun um veitingu á opinberu starfi þegar almennum hæfisskilyrðum sleppir. Er almennt talið að meginreglan sé því sú að viðkomandi stjórnvald ákveði á hvaða sjónarmiðum það byggir slíka ákvörðun ef ekki er sérstaklega mælt fyrir um það í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Í samræmi við réttmætisreglu stjórnsýsluréttar þurfa þau sjónarmið að vera málefnaleg og þegar þau sjónarmið sem stjórnvaldið hefur ákveðið að byggja ákvörðun sína á leiða ekki öll til sömu niðurstöðu þarf að meta þau innbyrðis.

Við slíkt mat gildir sú meginregla að stjórnvaldið ákveður á hvaða sjónarmið það leggur áherslu ef ekki er mælt fyrir um það í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Það er síðan grundvallarregla í stjórnsýslurétti að veitingarvaldshafa ber að velja þann umsækjanda sem hæfastur verður talinn að loknu mati á þeim sem sótt hafa um opinbert starf. Ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna og í samræmi við athugasemdir með frumvarpi sem varð að lögunum nær gildissvið laganna m.a. til ákvarðana um ráðningar og lausn frá opinberum störfum. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3283.) Til viðbótar getur síðan við ákvarðanir í starfsmannamálum reynt á óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins. Við meðferð mála sem lúta að ráðningum og starfslokum opinberra starfsmanna getur því almennt reynt á sömu málsmeðferðarreglur og í öðrum stjórnsýslumálum sem viðkomandi stjórnvald fjallar um. Í samræmi við þetta hefur í starfi umboðsmanns Alþingis verið gengið út frá því að ljá verði því stjórnvaldi sem veitir eða ræður í opinbert starf visst svigrúm við mat á vægi einstakra sjónarmiða sem ákvörðun er byggð á enda teljist þau málefnaleg. Það heyrir því til undantekninga að umboðsmaður hafi í álitum sínum gert athugasemdir við þennan þátt starfsmannamála. Hins vegar hefur það frekar heyrt til undantekninga að kvartanir vegna ákvarðana í starfsmannamálum hafi ekki orðið mér tilefni til að staðnæmast við einhver atriði í meðferð viðkomandi máls með tilliti til reglna stjórnsýslulaga og hinna óskráðu málsmeðferðarreglna. Þetta hafa t.d. verið atriði sem lúta að rannsókn máls, andmælarétti, aðgangi að gögnum, skráningarskyldu, birtingu ákvörðunar og rökstuðningi. Oft eru þetta annmarkar sem ekki verður séð að hafi í sjálfu sér haft áhrif á efni þeirrar ákvörðunar sem tekin var en eru hins vegar til marks um að skort hafi á að réttum reglum hafi verið fylgt við meðferð málsins hjá stjórnvaldinu. Umboðsmaður stendur þá frammi fyrir því hvort hann eigi að ljúka málinu strax eða óska eftir skýringum frá stjórnvaldinu af þessu tilefni og taka í framhaldi af þeim afstöðu til þess hvernig hann ljúki málinu. Niðurstaðan hefur almennt orðið sú að fara síðari leiðina. Ástæða þess er fyrst og fremst að, eins og áður sagði, við meðferð starfsmannamála reynir á sömu málsmeðferðarreglur og stjórnendur og starfsmenn viðkomandi stjórnvalds þurfa að beita við úrlausn annarra stjórnsýslumála. Frávik frá því að þessum reglum sé fylgt í starfsmannamálunum kann því að vera til marks um að almennt sé ekki nægjanlega gætt að þessum reglum í starfi viðkomandi stjórnvalds þegar það leysir úr málum borgaranna. Hér þarf líka að hafa í huga að umsækjendur um opinber störf og opinberir starfsmenn eru, þegar kemur að ákvörðunum um málefni þeirra, í sömu stöðu og aðrir borgarar sem eiga úrlausn mála sinna undir þekkingu og reynslu þeirra starfsmanna sem fjalla um mál þeirra, m.a. á sviði málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttarins. Oft nægja fyrirsvarnarbréf umboðsmanns til þess að viðkomandi stjórnvald áttar sig á því hvað hefur farið úrskeiðis í málsmeðferðinni og gerir grein fyrir því að betur verði gætt að viðkomandi atriði eða atriðum framvegis. Sé reyndin sú að það hafi í sjálfu sér ekki þýðingu í tilvikum þess sem leitað hefur til umboðsmanns að beina tilmælum til stjórnvaldsins um úrbætur gagnvart viðkomandi hef ég almennt látið nægja að ljúka málinu með bréfum til stjórnvaldsins og þess sem bar fram kvörtunina. Ég kem þá tíðum á framfæri við stjórnvaldið ábendingum um atriði sem betur þarf að huga að við afgreiðslu hliðstæðra mála. Sama á við ef umboðsmaður hefur áður í álitum, oft ítrekað, fjallað um umrædda annmarka. Ég ítreka hins vegar það sem ég sagði hér fyrr um að það er of algengt að umboðsmaður þurfi vegna hnökra á því að réttum málsmeðferðarreglum sé fylgt við úrlausn starfsmannamála að taka kvartanir vegna þeirra til athugunar. Þetta hefur líka vakið áhyggjur hjá mér hvernig þessum sömu málsmeðferðarreglum er fylgt hjá viðkomandi stjórnvaldi í öðrum málum.

Ég verð oft var við það í starfi mínu að ýmsum fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana þykja ákvarðanir sem taka þarf í málefnum starfsmanna stofnanna óþægilegar og þeir kvarta sáran yfir því að þeir séu sem stjórnendur bæði við ráðningar og starfslok

starfsmanna settir í aðra og verri stöðu en stjórnendur á hinum almenna vinnumarkaði. Það fylgir oft með, og undir það er stundum tekið af fleiri aðilum, að lausnin sé fölginn í því að stjórnendur hjá hinu opinbera þurfi ekki að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttarins við ákvarðanir um ráðningar og starfslok starfsmanna. Sem eftirlitsmaður með því að gætt sé að réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld hef ég áhyggjur af þessu viðhorfi. Ég minni á að þær málsmeðferðarreglur sem reynir á í þessum málum eru þær sömu og þessum fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana ber að fylgja við úrlausn annarra stjórnsýslumála. Og ástæðan fyrir því að þessar reglur taka einnig til einhliða ákvarðana stjórnvalda í málefnum starfsmanna þeirra er sú sama og varðandi önnur stjórnsýslumál. Stjórnendur opinberra stofnana fara í störfum sínum með opinbert vald í umboði borgaranna. Borgararnir kjósa fulltrúa til setu á Alþingi og í sveitarstjórn og ráðherrar og æðstu stjórnendur sveitarfélaga sitja í skjóli hinna kjörnu fulltrúa. Í umboði þeirra eru síðan ráðnir stjórnendur og starfsmenn til að fara með einstök svið hinnar opinberu starfsemi í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um hana. Starfsemi hins opinbera er í þágu borgaranna og það er ekki einkamál stjórnenda og starfsmanna stjórnsýslunnar hvernig þeir fara með það opinbera vald sem þeim er falið. Stjórnsýslulög og aðrar málsmeðferðarreglur sem Alþingi hefur ákveðið að fylgt skuli um meðferð mála innan stjórnsýslunnar eru í raun settar í umboði borgaranna og eru skilaboð þeirra um hvernig þeir vilja að starfsmenn þeirra, starfsmenn stjórnsýslunnar, standi að undirbúningi og ákvörðunum í málum. Þessar reglur eru líka mikilvægar til þess að tryggja að gætt sé jafnræðis og samræmis við úrlausn mála, einnig starfsmannamála. Þegar einkaréttarlegur aðili ræður starfsfólk þarf hann eðli málsins samkvæmt að gera það innan þeirra lagareglna sem gilda um þau mál og hið sama gildir um uppsagnir. Stóri munurinn er hins vegar sá að í tilviki einkafyrirtækisins er ráðningar- og uppsagnarvaldið sótt til eiganda fyrirtækisins. Eigandinn ræður þá hvaða leikreglum hann vill að stjórnendur einkafyrirtækisins fylgi í þessum málum og ef hann er ekki sáttur við framgöngu stjórnenda fyrirtækisins í þessum málum getur kann skipt um stjórnendur. Borgararnir sem „eigendur“ hinna opinberu stofnana hafa á hinn bóginn enga beina aðkomu að ákvörðunum um fyrirkomulag og reglur um þá starfsemi. Þær verða að koma með lögum frá Alþingi. Ég minni á að í gildandi reglum um þessi mál er gengið út frá því að stjórnendur opinberra stofnana hafi almennt rúmt val um hvaða málefnalegu sjónarmið þeir leggja til grundvallar við ákvarðanir í starfsmannamálum, jafnt ráðningum sem við starfslok, og þar með til að haga starfsmannahaldi stofnunar í samræmi við þau stjórnunarlegu markmið sem þeir telja nauðsynleg samkvæmt þeim lögum sem stofnunin starfar eftir. Málsmeðferðarreglurnar hafa fyrst og fremst þýðingu um hvernig þeir fara með vald sitt og haga undirbúningi og töku ákvarðana gagnvart einstökum borgurum, hvort sem þeir eru í hópi starfsmanna eða umsækjenda um störf hjá stofnuninni.

Eins og áður sagði eru þær málsmeðferðarreglur sem reynir á við úrlausn starfsmannamála hjá hinu opinbera að jafnaði þær sömu og almennt reynir á í öðrum stjórnsýslumálum sem opinberir aðilar þurfa að fjalla um. Ég hef líka bent á að þær kvartanir sem mér hafa borist vegna starfsmannamála hafa í mörgum tilvikum orðið mér tilefni til þess að taka málin til athugunar vegna annmarka á málsmeðferðinni þótt ekki verði endilega séð að þeir annmarkar hafi haft áhrif á niðurstöðu málsins. Nánari athugun mín á málinu leiðir í mörgum tilvikum til þess að það virðist frekar hafa verið fyrir aðgæsluleysi eða skort á nægjanlegri þekkingu á málsmeðferðarreglunum að þess hefur ekki verið gætt að fara með málið í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga eða óskrýðar grundvallarreglur ef þær hafa átt við. Þegar þess er gætt að þarna er um að ræða sömu málsmeðferðarreglur og almennt reynir á í öðrum stjórnsýslumálum kemst ég ekki hjá því að vekja enn einu sinni athygli á nauðsyn þess að auka og bæta fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar, og ekki síst fyrir stjórnendur, um þær sérstöku reglur sem



gilda um meðferð mála innan stjórnssýslunnar og töku ákvarðana þar. Þegar þess er gætt að starfsmannamál, og þar með ráðningar og ákvarðanir vegna starfsloka, eru að jafnaði nokkuð fyrirferðamikill þáttur í starfi hvernar opinberrar stofnunar og um meðferð þeirra mála gilda þær sérstöku málsmeðferðarreglur sem vikið hefur verið að hér að framan skiptir líka máli að hjá hverju stjórnvaldi hafi verið tekin fyrirfram afstaða til þess hvernig eigi að standa að meðferð og afgreiðslu slíkra mála. Ég tel í þessu sambandi sérstaka ástæðu til að benda á að í þessari skýrslu er í tilefni af viðbrögðum iðnaðarráðuneytisins við álit setts umboðsmanns í máli nr. 5424/2008, sjá bls. 98 – 101, birt bréf ráðuneytisins þar sem gerð er grein fyrir því að ráðuneytið hafi tekið ráðningarmál til gagn Gerrar endurskoðunar á árinu 2010 og tekið upp nýtt verklag í þeim málum. Því verklagi er síðan lýst í bréfinu. Ég tel að þessi vinnubrögð séu til fyrirmyndar og til þess fallin að bæta meðferð þessara mála og ekki síst að auka traust og tiltrú þeirra sem sækja um störf hjá ráðuneytinu enda sé þeim fyrirfram kynnt þetta ferli. Eðli málsins samkvæmt kann það síðar að koma til athugunar hjá mér hvort einstökum málsmeðferðarreglum hefur nægjanlega verið fylgt ef kvartanir berast og slíkt yfirlit um vinnulag við þessi mál ætti að geta verið þeim sem um þessi mál fjalla, í þessu tilviki innan iðnaðarráðuneytisins, til áminningar um að gæta að einstökum málsmeðferðarreglum. Á það ber líka að leggja áherslu að málsmeðferðarreglur stjórnssýslulaganna eru einungis lágmarksreglur og stjórnvöldum er jafnan heimilt að viðhafa vandaðari málsmeðferð en þar er kveðið á um enda leiði það ekki til skerðingar á hinum lögbundnu réttindum eða öðrum öryggiskröfum sem leiða af hinum óskráðu grundvallarreglum stjórnssýsluréttarins.

Starfsmannamálin hafa þá sérstöðu þegar kemur að því að gera breytingar á störfum starfsmanna eða ákveða einhliða starfslok þeirra að slíkt mál kunna að hafa verulega þýðingu fyrir viðkomandi, ekki aðeins að því er varðar atvinnuhagi og framfærslumöguleika, heldur einnig ýmsa persónulega hagi og breytingar á tengslum við fyrrverandi samstarfsfólk, bæði á vinnustað og þá aðra sem viðkomandi hefur verið í tengslum við vegna starfs síns. Þá eru slíkar breytingar líka að jafnaði viðkvæmar þegar kemur að samskiptum þeirra stjórnenda sem þurfa að taka og birta slíkar ákvarðanir og þeirra sem þær beinast að. Oft hafa viðkomandi starfað saman um lengri tíma. Ég lýsti því hér fyrr að þegar stjórnendur opinberra stofnana taka ákvarðanir í starfsmannamálum, m.a. um uppsagnir, og framkvæmd þeirra eru þeir í reynd að koma fram sem fulltrúar okkar borgaranna gagnvart viðkomandi einstaklingi. Það skiptir borgarana því máli hvernig stjórnendur opinberra stofnana haga framgöngu sinni gagnvart þeim starfsmanni sem segja á upp. Þar getur því reynt á þær hátternisreglur sem mælt hefur verið fyrir um í lögum að opinberir starfsmenn skuli fylgja og jafnframt er gengið út frá því að opinberir starfsmenn skuli viðhafa vandaða stjórnssýsluhætti. Á árinu 2010 lauk ég athugun á kvörtun frá einstaklingi sem hafði starfað um áratuga skeið í stjórnssýslu ríkisins. Á árinu 2009 var tekin ákvörðun um að leggja niður það embætti sem hann hafði þá gegnt í nær eitt og hálft ár innan utanríkisráðuneytisins. Fram kom að embættið var lagt niður af rekstrarlegum ástæðum og honum var tilkynnt um það með tveggja daga fyrirvara. Ég taldi mig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá ákvörðun en hins vegar gerði ég athugasemdir við það hvernig starfslokin fóru fram, sjá mál nr. 5882/2009, bls. 104 Ég taldi þannig að það hefði verið í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnssýsluhætti ef starfsmanninum hefði verið tilkynnt fyrr en raun varð á um að ákveðið hefði verið að leggja starfið niður eða ef lengri tími hefði liðið frá tilkynningunni til starfslokanna. Þá hefði verið eðlilegt að honum hefði gefist lengri tími til að undirbúa starfslokin, s.s. verið veitt færi á að tilkynna aðilum sem hann hafði verið í samskiptum við í starfi um að starfið hefði verið lagt niður og hvernig færi um þau verkefni sem hann hefði haft með höndum.

Þegar starf er lagt niður verður hlutaðeigandi stjórnvald og fyrirvarsmenn þess að gæta þess að framkvæmdin við niðurlagninguna og samskiptin við þann sem gegnt hefur

starfinu séu í samræmi við sjónarmið um meðalhóf og vandaða stjórnsýsluhætti auk þess sem gæta verður kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sú skylda hvílir einnig á stjórnendum í stjórnsýslunni að gæta þess að starfslok einstakra starfsmanna og eftir atvikum niðurlagning starfs hafi sem minnsta röskun í för með sér fyrir þá opinberu hagsmuni og almannahagsmuni sem stofnuninni er ætlað að fara með og verða áfram við lýði þrátt fyrir breytingar á starfsmannahaldi, svo sem með því að viðhalda tengslum og samböndum við þá innlendu og erlendu aðila sem sá starfsmaður sem lætur af starfi hefur haft með höndum í þágu stofnunarinnar. Forstöðumönnum ber að sýna gætni og högværð þegar þeir fara með það vald sem þeim er fengið í tengslum við ákvarðanir um starfslok. Uppsögn úr starfi eða niðurlagning á starfi er almennt íþyngjandi ráðstöfun gagnvart þeim starfsmanni sem í hlut á og þá sérstaklega ef hann hefur starfað um árábil í þjónustu hins opinbera. Það eiga í senn að vera réttmætir hagsmunir starfsmannsins og viðkomandi stjórnvalds að tóm gefist til að ljúka starfssambandinu þannig að unnt sé að gefa bæði samstarfsfólki og öðrum þeim, sem starfsmaðurinn hefur sérstaklega verið í samskiptum við í starfi sínu, eðlilegar og nauðsynlegar skýringar. Þannig skiptir máli að gæta þess að framganga gagnvart starfsmanninum sé ekki til þess fallin að vekja þær hugmyndir hjá öðrum starfsmönnum og þeim sem hann hefur komið fram gagnvart í starfi sínu að ástæður starfslokanna hafi verið þess eðlis að geta uppfyllt lögbundin skilyrði fyrir fyrirvaralausri brottvikningu. Séu þær aðstæður fyrir hendi í viðkomandi máli á engu að síður að vera unnt að ljúka starfssambandinu þannig að gætt sé að nauðsynlegu öryggi starfseminnar þótt fylgt sé meðalhófi um framgöngu gagnvart starfsmanninum. Þegar starfsmanninum hefur verið falin sérstök hagsmunagæsla gagnvart erlendum stofnunum og hann hefur þar komið fram persónulega, t.d. með setu í stjórn eða sem sérstaklega tilnefndur fulltrúi Íslands, er eðlilegt að þeim forsvarsmönnum hinna erlendu samstarfsaðila sem embættismaðurinn hefur sérstaklega verið í samskiptum við sé gerð grein fyrir ákvörðun um að leggja starfið niður og ástæðum hennar. Sama kann að gilda um innlenda aðila. Starfsmaðurinn ætti sjálfur að fá tækifæri til að tilkynna þeim um starfslokin, kveðja og upplýsa um hver muni framvegis fara með þau verkefni sem hann hefur sinnt.

Ástæða þess að ég geri framangreint mál og þau almennu sjónarmið sem þar reyndi á að umtalsefni hér er að ég tel mikilvægt að koma þeim almennu sjónarmiðum, m.a. um vandaða stjórnsýsluhætti, sem ég lýsti í bréfi mínu til utanríkisráðuneytisins vegna þessa máls á framfæri þannig að þau geti verið öðrum til leiðbeiningar um hvernig umboðsmaður telur að standa beri að starfslokum við þessar aðstæður. Þetta geri ég líka vegna þess að mér hafa á síðustu árum í nokkrum tilvikum borist ábendingar um að framganga stjórnenda opinberra stofnana hafi, þegar komið hefur að því að segja upp fólki eða leggja niður störf, ekki verið fyllilega í samræmi við þau sjónarmið sem ég hef lýst hér að framan. Ég tel því ástæðu til að hvetja til þess að betur verði hugað að þessum málum hjá hinu opinbera. Það er í alla staði eðlilegt og gert ráð fyrir því í lögum að fjöldi starfsmanna hjá hinu opinbera og einstök verkefni geti verið breytileg þannig að uppsagnir og niðurlagning starfa er hluti af því umhverfi sem opinberir starfsmenn búa við. Það hvílir hins vegar á stjórnendum að gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni við framkvæmd þeirra mála í garð þess sem ákvörðunin beinist að.

Aðstæður á vinnumarkaði hafa gjörbreyst frá árinu 2008 og færri störf eru nú í boði. Það ætti því að vera stjórnvöldum kappsmál að gæta enn betur að því að gefa þeim sem kunna að hafa áhuga á störfum hjá hinu opinbera kost á að sækja um þau. Þær lágmarksreglur sem gilda um auglýsingar á störfum hjá ríkinu eru tiltölulega einfaldar og skýrar. Þrátt fyrir það koma af og til upp dæmi sem bera vott um lausung í því að farið sé eftir þessum reglum. Þótt ekki sé algengt að þessi mál séu tilefni kvartana til umboðsmanns er nokkuð um að ábendingar berist og það fer ekki hjá því vegna samskipta

minna við stjórnsýsluna að ég veiti því stundum athygli að þar eru nýir starfsmenn komnir til starfa án þess að mér sé kunnugt um að viðkomandi starf hafi verið auglýst. Eins og lýst er í kafla 4.4.1 hér á eftir ákvað ég á árinu 2006 að taka að eigin frumkvæði til athugunar hvernig framfylgt væri ákvæðum laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytunum og, í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið, varðandi störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Með tilliti til þess hversu skýrar reglur um auglýsingaskylduna eru hafði ég fyrst og fremst í huga að beina sjónum mínum að framkvæmdinni og tilteknum dæmum, oft fleiri en einu um sambærileg atriði, sem voru til marks um að farið væri á skjön við þessar reglur. Það verður hins vegar að segjast eins og er að eftir að svör bárust frá ráðuneytunum var þess skammt að biða að sjá mætti dæmi um nýjar tegundir frávika frá reglunum, ef svo má að orði komast, og þeim hélt áfram að fjölga. Þær upplýsingar og skýringar sem aflað hafði verið gáfu því fljótt ekki rétta mynd að stöðu þessara mála. Við þetta bættist síðan að þessi mál komu og hafa fram til þessa, að minnsta kosti að hluta, verið til umfjöllunar á Alþingi í formi fyrirspurna og svara við þeim. Þá hef ég skilið yfirlýsingar ráðherra á þann veg að vilji standi til þess að framfylgja umræddum auglýsingareglum og þá ekki síst samhliða boðuðum umbótum í stjórnsýslunni. Ég og settur umboðsmaður á tímabilinu 1. janúar 2009 til 30. júní 2010 höfum því látið frumkvæðisathugun á þessum málum biða um sinn. Ég ítreka að þær lágmarksreglur sem eru í gildi um auglýsingar á störfum hjá ríkinu eru almennt skýrar og það eitt að umboðsmaður hafi óskað eftir upplýsingum um framkvæmd þessara mála hefði átt að gefa stjórnvöldum tilefni til þess að gæta betur að framkvæmd þessara reglna. Hér var ekki tilefni til þess að stjórnvöld biðu eftir álitum umboðsmanns. Auglýsingareglurnar eru líka lágmarksreglur og það er ekkert sem bannar stjórnvöldum að gera betur í þessum efnum.

### 3.5. Eftirlitsþátturinn í starfi stjórnvalda.

Þegar litið er til þeirra breytinga sem orðið hafa á íslenskri stjórnsýslu, einkum síðustu tvo áratugina, er eitt atriði sem ég tel ástæðu til að draga fram í ljósi verkefna umboðsmanns Alþingis. Áherslan á margvíslegt eftirlit í starfi stjórnvalda hefur aukist verulega. Almennt má skipta þessu eftirliti í tvo meginþætti. Annars vegar er það eftirlit innan stjórnsýslunnar, svo sem eftirlit ráðuneyta með starfsemi undirstofnana, og hins vegar eftirlit af hálfu stjórnsýslunnar með margvíslegri einkaréttarlegri starfsemi sem miðar að því að fylgjast með því að slík starfsemi sé í samræmi við lög og að brugðist sé við ef svo reynist ekki vera. Ég tel líka ástæðu til að minna á að í báðum tilvikum hefur þeim sem fara með viðkomandi stjórnsýslu verið falið að gæta vissra almannahagsmuna fyrir hönd borgaranna og þess að fyrir hendi séu viss lágmarksgæði í opinberri þjónustu og þeirri einkaréttarlegu starfsemi sem lýtur eftirliti stjórnvalda.

Auknar skyldur til eftirlits með starfsemi einkaaðila af hálfu stjórnsýslunnar má að stórum hluta til rekja þær til breyttra löggjafarháttanna þegar kemur að því að setja slíkri starfsemi einkaaðila lög og reglur. Í mörgum tilvikum hefur þessi breyting orðið í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum og krafna sem leitt hafa af honum um aukin frelsi í viðskiptum og markaðsstarfsemi. Í stað þess að starfsskilyrði, t.d. á sviði verðlagsmála og viðskipta, séu nákvæmlega afmörkuð í lögum eða háð ákvörðunum og leyfum er nú mælt fyrir um almennt starfsumhverfi sem háð er eftirliti tiltekinna opinberra stofnana sem hafa heimildir til að grípa inn í starfsemina ef brugðið er út af þeim reglum sem gilda um viðkomandi starfssemi. Oft eru þessar heimildir stjórnvalda mjög matskenndar. Þessi nýju eftirlitsverkefni hjá stjórnvöldum eru í ýmsum tilvikum umfangsmikil og krefjast mannafla, sérþekkingar og tíma, ef unnt á að vera að sinna þeim þannig að þeim markmiðum um gæslu almannahagsmuna sem þar búa að baki verði náð. Eitt af því sem gæta verður að, bæði út frá því almenna sjónarmiði að afskipti stjórnvalda séu hverju sinni byggð á lögum og að þar sé gætt réttaröryggis þess sem fyrir verður, er að niðurstaða



eftirlitsathafna stjórnvalda gagnvart þeim einkaaðila sem eftirlitið beinist að liggi fyrir innan hæfilegs og eðlilegs tíma miðað við umfang viðkomandi máls. Ég finn fyrir því að þessi þáttur í starfsemi stjórnsýslunnar er tilefni sífellt fleiri kvartana og ekki síst ábendinga sem berast til umboðsmanns. Ég nefni þetta síðastnefnda sérstaklega þar sem ég verð af og til var við að t.d. fyrirtæki í atvinnurekstri treysta sér illa til þess að bera fram formlegar kvartanir vegna eftirlitsstjórnvalda og bera þá við ótta um að þeim verði hegnt af hálfu stjórnvaldsins þegar kemur að ákvörðunum í málum þeirra eða tilefni til eftirlits. Með tilliti til þess hversu umræddur eftirlitsþáttur er orðinn umfangsmikill í starfi stjórnvalda og að starfsemi einstakra stofnana snýst nær eingöngu um slík verkefni hef ég talið rétt að vera sérstaklega á varðbergi um þetta atriði. Það er líka mikilvægt til að varðveita traust og trúverðleika þessa hluta stjórnsýslunnar að sjónarmið af þessu tagi ráði ekki för hjá stjórnvöldum eða þeim sem athafnir þeirra beinast að.

Athugun mín á aðkomu stjórnsýslunnar, þ.m.t. ráðherra, ráðuneyta og sjálfstæðra eftirlitsstofnana, að málefnum fjármálamarkaðarins og fjármálaþyrskotanna í aðdraganda að falli stóru íslensku bankanna haustið 2008 hefur enn orðið til þess að beina sjónum mínum að nauðsyn þess að betur verði gætt að eftirlitsþættinum í starfsemi stjórnsýslunnar. Það á í reynd við báða þætti þeirra mála, eins og ég skipti þeim upp hér að framan, eftirlit innan stjórnsýslunnar og eftirlit með einkaréttarlegri starfsemi. Ég tel mig í of mörgum tilvikum hafa fundið fyrir því að stjórnvöld kjósa almennt að afmarka og skilgreina verkefni sín á sviði eftirlits frekar þröngt. Ég nefni hér sem dæmi að einstökum ráðuneytum og stofnunum í stjórnsýslunni er falið að fara með ákveðin málefnasvið og málaflokka. Ég hef stundum saknað þess í þeim málum sem ég hef fengið til athugunar að það virðist almennt lítið fara fyrir því að eftirlit t.d. ráðuneyta beinist markvisst að því að hafa yfirlit og greina þær breytingar sem eru að verða almennt innan þess málefnasviðs og málaflokka sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti. Slíkt er í eðli sínu hluti af því að geta þá eftir atvikum brugðist við slíkri þróun með tillögum til Alþingis um lagabreytingar og breytingum á þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem ráðuneytið setur. Á sama hátt skiptir það máli að stofnanir sem starfa á afmörkuðu málefnasviði fylgist almennt með þróun innan þess sviðs og geri viðkomandi ráðuneyti grein fyrir því ef stofnunin telur þörf á breytingum á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum eða stefnu stjórnvalda almennt. Í of mörgum tilvikum er ekki að sjá að brugðist sé við á grundvelli eftirlitsþáttarins fyrr en viðkomandi mál hefur ratað í óefni og þá oftast en ekki í kjölfar umræðu í fjölmiðlum. Í þeim málum sem koma til kasta umboðsmanns Alþingis gætir þess líka nokkuð að ráðuneyti og stofnanir kjósi frekar að bregðast við vegna einstakra mála og takmarka úrbætur og úrlausn sína við tiltekið mál en t.d. að nota vitneskju um annmarka sem komið hafa í ljós í tilteknu máli til þess að beita jafnframt eftirlitsheimildum sínum til þess að kanna framkvæmd viðkomandi mála almennt og gera þá eftir atvikum almennar ráðstafanir til að bæta þar úr. Af þessum toga eru t.d. þau viðbrögð að ráðuneyti kjósi eingöngu að fjalla um mál á grundvelli stjórnsýslukæru, og þá vegna stjórnvaldsákvörðunar í merkingu stjórnsýslulaga, en ekki í tilefni af almennum athugasemdum um starfshætti lægra setts stjórnvalds.

Okkar stjórnkerfi er byggt upp á þann hátt að ráðherrar fara með æðsta vald í stigskiptri stjórnsýslu. Þeir bera ábyrgð á og ber að hafa eftirlit með starfsemi ráðuneyta sinna og þeirra lægra settu stjórnvalda sem undir þá heyra. Af hálfu umboðsmanns Alþingis hefur á síðustu árum verið vakin athygli á því að í sumum tilvikum getur jafnvel hvílt jákvæð skylda á ráðherra til að grípa til virkra úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þegar fyrir liggur að mati ráðuneytisins að þess hafi ekki verið gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar að haga innra skipulagi hennar og málsmeðferð með þeim hætti sem áskilið er í lögum. Við frekari afmörkun á skyldu ráðherra til að grípa með raunhæfum og virkum hætti inn í starfsemi undirstofnunar skiptir máli hvers eðlis sá annmarki í formi brots á lögum er, t.d. hvort um viðvarandi ástand er að ræða eða hvort

um er að ræða afmörkuð tilvik. Ef fyrir liggur að viðvarandi ástand, sem er í andstöðu við lög, hefur skapast í starfsemi stofnunar verður að jafnaði að ganga út frá því að á ráðherra hvíli sú skylda að gera ráðstafanir til að koma starfsemi stofnunar í lögmætt horf, enda sé ljóst að mati ráðuneytis að ráðstafanir forstöðumanns hafi ekki náð tilætluðum árangri. Í áliti nr. 5347/2008, sjá bls. 75, taldi settur umboðsmaður að skapast hefði skylda fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til að hlutast til um að afla umsagnar Matvælastofnunar um umsókn um innflutning á landbúnaðarvörum til þess að ráðuneyti hans væri fært að afgreiða umsóknina. Í ljósi þeirra skyldna taldi settur umboðsmaður að þær ráðstafanir sem ráðuneytið greip til þegar hin umbeðna umsögn barst ekki hefðu ekki verið fullnægjandi. Það leiddi til þess að verulegur dráttur varð á afgreiðslu umsóknarinnar. Settur umboðsmaður taldi að ráðherra hefði borið að taka afstöðu til þess hvort setja ætti stofnuninni lokafrest til að skila umsögninni og taka þá jafnframt fram að yrði umsögninni ekki skilað að þeim tíma liðnum kæmi til greina að ráðuneytið beitti heimildum sínum, m.a. á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gagnvart forstöðumanni stofnunarinnar. Annarri athugun á árinu 2010, sem varðaði fyrirkomulag við ráðningar læknanema í sumarafleysingarstöf á opinberum heilbrigðisstofnunum, sjá mál nr. 5858/2009, bls. 103, lauk þegar settur umboðsmaður taldi sig hafa fengið upplýsingar um að heilbrigðisráðuneytið myndi bregðast við á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna kæmu fram upplýsingar um að heilbrigðisstofnanir hefðu haldið ráðningunum áfram með hætti sem ekki var talinn samrýmast lögum. Þetta tiltekna mál varð hins vegar aftur tilefni umfjöllunar af hálfu umboðsmanns á árinu 2011 og þá reyndi á hvernig hinar boðuðu ráðstafanir af hálfu ráðuneytisins höfðu gengið eftir.

Tilkoma sjálfstæðra stofnana og margvíslegra kæru- og úrskurðarnefnda hefur leitt til þess að í framkvæmd hefur verið nokkur óvissa um hvort og hvernig ráðuneytin eiga að haga eftirliti með slíkum handhöfum stjórnsýsluvalds. Stundum er eins og ráðuneytin vilji helst sem minnst vita af starfi þessara sjálfstæðu stofnana og nefnda og á hinn bóginn kæra stjórnendur þessara aðila sig oft lítið um að ráðuneytin séu að óska eftir upplýsingum eða fylgjast með almennum framgangi mála hjá viðkomandi stofnun eða nefnd. Af hálfu umboðsmanns hefur verið lögð áhersla á að ástæða þess að slíkum sjálfstæðum stofnunum og nefndum hefur verið komið upp er í flestum tilvikum sú að efnislegar ákvarðanir sem slíkir aðilar taka verða ekki bornar undir ráðherra til endurskoðunar í formi stjórnsýslukæru. Þessum stofnunum og nefndum er því tryggt visst sjálfstæði um meðferð valdheimilda sinna og efni ákvarðana. Hins vegar eru slíkar sjálfstæðar stofnanir og nefndir hluti af stjórnsýslu ríkisins og heyra undir málefnasvið tiltekins ráðherra sem ber þá ábyrgð á því að viðkomandi stjórnsýsla sé í réttu horfi. Á þetta hefur t.d. reynt í starfi umboðsmanns Alþingis þegar kvartanir hafa borist vegna tafa á afgreiðslu mála hjá sjálfstæðum kæru- og úrskurðarnefndum og við nánari athugun hefur komið í ljós að málshraði er ýmist ekki í samræmi við þær reglur um afgreiðslutíma mála hjá viðkomandi nefnd sem koma fram í lögum eða það sem telja verður eðlilegt í samræmi við málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að viðkomandi ráðuneyti gripi inn í og hafi eftirlit með afgreiðslutíma mála hjá nefndunum. Ég hef í því sambandi m.a. vakið máls á því að það væri eðlilegt að ráðuneytin hefðu sjálfstætt og reglubundið eftirlit með afgreiðslutíma mála hjá sjálfstæðum kæru- og úrskurðarnefndum. Yfirlit um stöðu þessara mála og þá samanburð milli tímabila mætti síðan gera aðgengileg á heimasíðum ráðuneytanna. Með slíku eftirliti er í engu verið að raska sjálfstæði þessara nefnda heldur væru ráðuneytin eingöngu að sinna því almenna eftirliti sem þau eiga að hafa með því að mál innan þeirrar stjórnsýslu sem heyra undir þau séu í eðlilegu horfi. Sama væri einnig eðlilegt að gera í tilvikum sjálfstæðra eftirlitsstofnana. Slíkt eftirlit ráðuneytanna ætti líka að auðvelda þeim að fjalla um og taka afstöðu til þess hvernig búa þarf að þessum sjálfstæðu nefndum og stofnunum um starfsaðstöðu og mannafla.

Samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis getur kvörtun aðeins komið til athugunar hjá umboðsmanni ef kæruleiðir innan stjórnkerfisins hafa verið tæmdar og úrskurður æðra stjórnvalds liggur fyrir. Í athugasemdum við þetta ákvæði í 6. gr. þess frumvarps sem varð að fyrstu lögum um umboðsmann Alþingis, lög nr. 13/1987, kom fram að þetta ákvæði væri byggt á því að stjórnvöld ættu fyrst sjálf að fá tækifæri til að leiðrétta ákvarðanir, sem hugsanlega væru rangar, áður en farið væri til aðila utan stjórnkerfisins þeirra með kvartanir. Í ýmsum málum sem berast umboðsmanni er atvikum ekki endilega svo háttáð að kærueimild sé augljós eða þá að málið kann að snúast frekar um hvort og þá hvernig ráðuneyti eða stofnun kýs að beita almennum eftirlitsheimildum sínum. Í ljósi þeirrar áherslu sem ég tel að leggja verði á eftirlitsþáttinn í starfi stjórnvalda hef ég talið rétt, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem búa að baki ákvæði í 6. gr. laga um umboðsmann um að kæruleiðir hafi verið tæmdar, að almennt liggi fyrir í málum afstaða viðkomandi ráðuneytis eða sjálfstæðrar stofnunar, sem fer með viðkomandi málaflökk, áður en málið kemur til athugunar hjá umboðsmanni, þótt ekki sé um kærana ákvörðun að ræða. Í mögum tilvikum hefur það leitt til þess að ráðuneyti eða hlutaðeigandi stofnun hefur tekið málið til athugunar og greitt úr því þannig að annaðhvort hefur viðkomandi borgari fengið úrlausn sinna mála eða afstaða stjórnvaldsins liggur skýrar fyrir þegar málið kemur á ný til kasta umboðsmanns.

### 3.6. Viðbrögð stjórnvalda við gagnrýni og aðfinnslum.

Ég get ekki neitað því að einstaka sinnum verð ég var við þau viðbrögð af hálfu stjórnvalda að það sé nánast látið bitna á viðkomandi að hann hafi leitað til umboðsmanns Alþingis. Þetta lýsir sér t.d. í því að viðkomandi er í bréfum frá stjórnvaldinu gerð grein fyrir því að erindi hans komi ekki til frekari afgreiðslu þar meðan niðurstaða umboðsmanns liggur ekki fyrir eða viðkomandi er látinn vita af því að það hafi verið algjörlega óþarft að leita til umboðsmann með málið. Ég hef því talið mikilvægt að bregðast af ákveðni við þegar ég fæ vitneskju um slíkt í samskiptum stjórnvalda við þá sem hafa leitað til umboðsmanns og hef þá bent á að hverjum sem telur sig hafa verið beittan rangindum í samskiptum við stjórnvöld er með lögum tryggður möguleiki til að bera fram kvörtun við umboðsmann. Eftirlit umboðsmanns er ekki hluti af stjórnsýslunni og umboðsmaður fer ekki með ákvörðunarvald í einstökum málum innan hennar. Umboðsmaður er óháður eftirlitsaðili sem starfar í umboði Alþingis og það getur ekki samrýmst þeim lagagrundvelli sem býr að baki starfi umboðsmanns að láta afgreiðslu mála í stjórnsýslunni bíða vegna þess eins að hlutaðeigandi hefur leitað til umboðsmanns eða láta viðkomandi gjalda fyrir það með öðrum hætti í samskiptum við stjórnvöld. Þessi dæmi, þótt fá séu, gera það að verkum að ég er jafnan á varðbergi þegar einstakir borgarar leita til mín og lýsa áhyggjum sínum af viðbrögðum stjórnvalda, ekki síst eftirlitsstjórnvalda, ef þeir bera fram formlega kvörtun eða hafa gert athugasemdir við starfshætti stjórnvaldsins. Hér skiptir líka máli að þeir sem fara með yfirstjórn innan stjórnsýslunnar hafi forystu um að vinnubrögð af þessu tagi viðgangist ekki.

Í tilefni af ofangreindu vek ég athygli á því að á árinu 2010 gerði settur umboðsmaður athugasemdir við stjórnsýsluhætti eftirlitsstofnunar sem hafði m.a. brugðist við bréflegum athugasemdum sem málsaðili gerði við málsmeðferð þess með því að taka fram í svari til aðilans að það „[harmaði] að neyðast til þess að standa í bréfaskriftum við [málsaðilann] vegna atriða sem varða ekki efnisatriði málsins og skipta ekki máli varðandi heildarmynd af stöðu [aðilans]“. Þá kom m.a. fram í svarinu að stjórnvaldið hefði eftirlit með því að starfsemi málsaðilans væri í samræmi við lög og reglur og hefði ríkar heimildir til þess að óska gagna og gera vettvangsathuganir ef það teldi slíkt nauðsynlegt og að stjórnvaldið vænti þess að málsaðilinn einbeitti sér að því að tryggja að tiltekin starfsemi þess samrýmdist lögum. Í bréfi setts umboðsmanns til stjórnvaldsins vegna málsins var

áréttað að almennar reglur stjórnsýsluréttarins, ákvæði stjórnsýslulaga og eftir atvikum ákvæði sérлага veittu málsaðilum tiltekin réttindi gagnvart stjórnsýslunni sem ætlað væri að tryggja réttaröryggi þeirra og efla traust almennings á stjórnsýslunni. Teldi aðili máls að tilefni væri til láta reyna við meðferð máls á slík lagaleg atriði er lytu að málsmeðferð stjórnvalds væri það ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að stjórnvald bregðist brygðist við með þeim hætti sem gert var í þessu tilviki.

Þegar opinberum aðila er fengið vald til íhlutunar og áhrifa á ýmis málefni borgaranna leiðir það af eðli málsins að nauðsyn skapast á eftirliti og aðhaldi. Stjórnvöld verða þannig að sæta ýmiss konar eftirliti með starfsemi sinni og í lýðræðisríki er jafnframt eðlilegt að þau sæti gagnrýni og aðfinnslum almennings eða málsaðila ef eitthvað út af ber. Slíkum aðfinnslum og gagnrýni verða opinberir starfsmenn að mæta í samræmi við starfsskyldur sínar um kurteisi, lipurð og réttssýni og stjórnvald verður að bregðast við í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti. Málsaðili sem telur á sér brotið á rétt á því að láta á slíkt reyna hjá æðra stjórnvaldi, dómstóli eða umboðsmanni án þess að slíkt hafi áhrif á framkomu starfsmanna í hans garð eða meðferð á málum hans í stjórnsýslunni.

### 3.7. Með lögum skal land byggja - gæði lagasetningar.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis, lögum samkvæmt, er að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og m.a. að gæta þess að hún fari fram í samræmi við lög. Því er almennt ekki á verkswiði umboðsmanns að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Þegar umboðsmanni berst kvörtun þarf hann hins vegar í upphafi að huga að þeim lagareglum sem þar reynir á og ganga úr skugga um hvort stjórnvöld hafi leyst úr málinu í samræmi við gildandi lög og þær kröfur sem leiða af stjórnarskrá og fjölþjóðlegum samningum og skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Ég hef í vaxandi mæli fundið fyrir því í starfi mínu að sá lagagrundvöllur sem löggjafinn hefur búið stjórnsýslunni bæði um starfsskipulag og um úrlausn mála er of oft ekki nægjanlega skýr og glöggur. Þá hefur nokkuð borið á því að ég hafi þurft að skoða sérstaklega hvort fyrir hendi séu nauðsynlegar lagaheimildir til athafna stjórnvalda sem samrýmast kröfum stjórnarskrárinnar um lagaáskilnað og efni laga. Á þetta atriði hefur reynt í auknum mæli eftir þær breytingar sem gerðar voru á íslensku stjórnarskránni á árinu 1995.

Ég hef líka áður bent á að þrátt fyrir að t.d. bæði umboðsmenn þjóðþinganna í Danmörku og Noregi hafi sömu heimild, eða skyldu eins og það er orðað í lögnum, og umboðsmaður Alþingis til að tilkynna þinginu, ef þeir verða varir við að meinbugir séu á gildandi lögum, eru tilvikin þar sem þeir hafa sent slíkar tilkynningar mun færri en reyndin hefur verið hér á landi. Þessi staða hefur áður orðið umboðsmanni Alþingis tilefni til þess í ársskýrslu sinni að koma á framfæri við Alþingi ábendingu um að betur verði hugað að undirbúningi og gæðum þeirra lagafrumvarpa sem samþykkt eru á Alþingi. Þær ábendingar hafa lotið að því að betur væri hugað að undirbúningi lagafrumvarpa svo að tryggja mætti vandaðari lagasmíð. Viðfangsefni umboðsmanns er öðru fremur að gæta að réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnsýsluna og þá skiptir máli að sá réttargrundvöllur sem þau samskipti og starfsemi stjórnsýslunnar byggist á sé skýr og glöggur og þar sé að finna viðhlítandi grundvöll t.d. fyrir afskiptum stjórnsýslunnar af málefnum borgaranna. Ástæða þess að ég geri þessi mál að umfjöllunarefni nú er að ég hef að undanfögnu þurft að taka til athugunar fleiri mál en áður þar sem álitafnin beinast m.a. að því hvort Alþingi hafi sjálft í formi lagareglna tekið nægjanlega afstöðu til vissra atriða þar sem afstaða Alþingis er æskileg, svo að að ekki ríki vafi um að kröfur stjórnarskrárinnar um lagaheimild séu uppfylltar og þá miðað við þá túlkun sem fyrir liggur af hálfu Hæstaréttar. Viðfangsefni hjá mér af þessum toga hafa t.d. verið af sviði lagasetningar um innheimtu skatta og gjalda, takmarkanir á atvinnufrelsi og eignarrétti, félagslega aðstoð og aðstoð við sjúka og aldraða, menntamál, félagaþrengi og refsíheimildir. Svo tekið sé dæmi um þýðingu þess

síðastnefnda þegar kemur að athugun umboðsmanns á kvörtun má nefna að fullnægjandi refsheimild þarf að liggja til grundvallar rannsóknarathöfnum þeirra stjórnvalda sem fara með rannsókn meintrar refsiverðar háttsemi.

Við athugun þessara mála hef ég veitt því athygli að sú leið hefur ósjaldan verið farin við lagasetningu að í stað þess að Alþingi taki beina afstöðu í lögum til viðkomandi atriðis hefur valdið til að setja reglur um það verið framselt til stjórnvalda eða þeim eftirlátið að meta hvort og þá hvernig reglur beri að setja um málefnið. Auðvitað er það svo að ýmis mál sem ráða þarf til lykta hjá hinu opinbera eru flókin og því þarf að vera unnt að bregðast við breyttum aðstæðum með tiltölulega skjótum hætti. Slík atriði kunna að vera tilefni til þess að Alþingi kjósi fremur að fara þá leið að fela stjórnvöldum frekari útfærslu en að taka sjálft afstöðu til tiltekins álitaefnis í formi beinna lagaákvæða. Sú leið er hins vegar ekki fær þegar stjórnarskráin gerir kröfu um að mælt sé fyrir um viðkomandi atriði í lögum og til viðbótar kemur síðan það álitaefni hvaða kröfur eigi að gera um inntak og gæði lagasetningar með tilliti til réttaröygis borgaranna. Þegar ég hef leitað skýringa á því hvers vegna sú leið hefur verið farin að fela framkvæmdarvaldinu að setja reglurnar í stað þess að Alþingi mæli fyrir um þær í lögum hef ég tíðum fengið þau svör að þetta hafi verið gert að ósk stjórnssýslunnar. Hún vilji geta mótað þessar reglur og brugðist sjálf við breyttum aðstæðum. Stundum er skýringin líka sögð sú að þetta hafi verið barátta milli stofnana. Sjálfstæð ríkisstofnun hafi viljað hafa reglusetningarvaldið í stað þess að það væri hjá ráðuneyti eða Alþingi væri alltof mikið að skipta sér af málinu. Og stundum verður ekki annað ráðið af meðferð málsins á Alþingi en Alþingi sjálft hafi helst ekki viljað skipta sér af málinu og því látið stjórnssýslunni eftir að leysa úr álitaefnunum. Ég er þeirrar skoðunar að þarna sé þörf á að spyrna við fótum með tilliti til þess hvernig verkefnum er skipt milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og í þágu réttaröygis borgaranna. Umboðsmanni Alþingis er ætlað að hafa í umboði Alþingis eftirlit með því hvernig stjórnssýslan leysir úr málum borgaranna innan þeirra fyrirmæla sem Alþingi hefur gefið stjórnssýslunni í formi lagasetningar. Það torveldar þetta eftirlit ef sú lagaumgjörð sem stjórnssýslunni, og þar með afskiptum hennar af borgurunum er búin, er gölluð.

Ég tek fram að þessi háttur við lagasetningu kann í vissum tilvikum að tengjast því fjölbjóðlega samstarfi sem íslensk stjórnvöld eru aðilar að og þeim samningum og ákvörðunum sem Ísland hefur undirgengist á þeim vettvangi. Þá skiptir hins vegar máli að gæta þess að innleiðing þessara reglna samrýmist þeim kröfum sem leiða af íslenskri réttarskipan og þá með tilliti til stjórnarskrárinnar og túlkunar Hæstaréttar á henni. Þær kröfur kunna í vissum tilvikum að vera strangari en í ýmsum nágrannalöndum okkar. En það er ekki aðeins svo að þar gæti áhrifa frá fjölbjóðlegu samstarfi heldur segir einnig til sín sú tilhneiging að að gera ekki nægan greinarmun á lögmálum einkamarkaðarins og opinberri starfsemi. Það viðhorf að láta markaðinn sjálfan um að leysa mál og þá líka ýmsar stofnanir sem starfa í tengslum við hinn frjálsa markað einkennir hér hvaða leiðir eru farnar þegar kemur að því að setja þessari starfsemi leikreglur. Ég nefni fjármálastarfsemina, reglusetningu á því sviði og eftirlit opinberra aðila með starfseminni. Hér á landi rétt eins í Evrópu, þaðan sem fyrirmyndir að reglum sem gilda um fjármálastarfsemina eru komnar, var þróunin sú að hverfa frá því að njörva niður starfsheimildir og reglur um starfsemi banka og fjármálafyrirtækja í lögum en kveða hins vegar í auknum mæli á um það í lögum að fyrirtækin sjálf ættu að setja sér innri reglur og jafnframt kæmi það í hlut opinberra eftirlitsaðila að setja reglur og leiðbeinandi tilmæli. Nú stöndum við Íslendingar rétt eins og fleiri þjóðir frammi fyrir því að starfsemi banka og fjármálafyrirtækja tókst ekki sem skyldi og uppi eru sjónarmið um að fyrirsvarsmenn þessara fyrirtækja kunni að vera sekir um lögbrot vegna starfsemi fyrirtækjanna. Þá reynir á hvort það fyrirkomulag sem valið hefur verið um reglusetningu að því er varðar starfsemi fjármálafyrirtækja er nægur



grundvöllur til þess koma fram þeirri ábyrgð sem refsivörsluhluta stjórnsýslunnar, þ.e. sérhæfðum eftirlitsaðilum, lögreglu og ákærvaldi, er ætlað að kalla eftir og framfylgja.

Sem eftirlitsmanni með stjórnsýslunni er mér hugleikið hvernig hægt er á hverjum tíma að skapa sem mest traust hjá borgurunum á þeirri starfsemi. Ljóst er að þar hefur íslensk stjórnsýsla verk að vinna um þessar mundir og ég tel að það geri hún fyrst og fremst með vönduðum vinnubrögðum. Þá skiptir líka máli að sá laga- og starfsgrundvöllur sem Alþingi setur stjórnsýslunni dugi til þess að hún geti leyst verkefni sín svo af hendi að ekki dragi úr trausti á henni. Komi í ljós að stjórnsýslan getur ekki nægjanlega fylgt eftir þeim almannahagsmunum sem henni er ætlað að gæta vegna galla í löggjöfinni má ætla að það hafi neikvæð áhrif á traust borgaranna á viðkomandi stjórnvaldi. Stundum ráða þó ekki svokallaðir meinbugir eða gallar á löggjöfinni því að stjórnsýslan, t.d. lögregla, nær ekki að fylgja máli nægjanlega eftir að mati almennings. Þá er stundum vísað til þess að stjórnsýslan og dómstólar nái ekki að fylgja eftir því sem nefna mætti réttarvitund almennings. Það er hins vegar fyrst og fremst löggjafans að taka afstöðu til þess í hvaða mæli sú réttarvitund á að setja mark sitt á löggjöfina og þá eftir atvikum að breyta henni.

Af sjónarhóli umboðsmanns og þá sem gæslumanns réttaröryggis borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnsýsluna skiptir miklu máli að það sé í hverju tilviki ljóst hver er stjórnsýsluleg staða einstakra stofnana og þeirra aðila sem falið er að fara með stjórnsýsluverkefni fyrir ríki og sveitarfélög. Hér mætti líka nefna þau fjölmörgu tilvik þar sem ríki og sveitarfélög kosta í raun tiltekna starfsemi eða þjónustu, alfarið eða að stórum hluta. Ég neita því ekki að í sumum tilvikum fæ ég ekki annað séð en að sömu sjónarmið og ég nefndi hér að framan um vilja stjórnsýslunnar, Alþingis, og einnig þeirra sem fara með viðkomandi starfsemi, til að hafa þetta ekki alltof skýrt ráði för. En hvers vegna skiptir þetta máli? Þær sérstöku reglur sem gilda um stjórnsýsluna og í þeim tilvikum þegar einkaaðila er falið að fara með stjórnsýsluvald miða að því að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum við handhafa hins opinbera valds. Einkenni þessa opinbera valds felst í því að ákvarðanir á grundvelli þess í málefnum einstakra borgara eru teknar einhliða af þeim sem fer með valdið öndvert við þá aðstöðu einkaaðila sem ráða ráða málum sínum til lykta með samningum. Einstaklingurinn ræður almennt hvort hann á viðskipti við viðkomandi einkaaðila en borgararnir hafa sjaldnast val um slíkt þegar kemur að úrlausn stjórnvalda um mál þeirra. Því er það í þágu réttaröryggis borgaranna, og þess réttaröryggis sem umboðsmanni Alþingis er ætlað að hafa eftirlit með, að skýrt sé ráðið til lykta við lagasetningu hver eigi að vera stjórnsýsluleg staða einstakra stofnana og verkefna sem Alþingi ákveður að setja á stofn.

### 3.8. Samskipti við borgarana.

Á undanförunum árum hefur verið lögð aukin áhersla á ýmiss konar aðkomu almennings og hagsmunaaðila að stjórnsýsluframkvæmd. Fjölgun mála í bæði stjórnsýslu og hjá umboðsmanni Alþingis bendir líka til þess að borgararnir hafi verulegan áhuga á að hafa áhrif á stjórnsýsluna og koma henni í betra horf. Þannig berst mér árlega fjöldi ábendinga frá áhugasömu fólki, hvort heldur sem er í formi kvartana yfir framkvæmd sem fólk telur hnökrótta eða ábendinga og athugasemda í samtölum, símtölum og tölvupóstsendingum. Ég vænti þess að stjórnvöldum berist einnig slíkar ábendingar enda telst það hluti af viðfangefnum stjórnsýslunnar að takast á við slík verkefni. Jákvæð viðbrögð við slíkum umleitunum eru að mínu mati nauðsynlegur þáttur í því að byggja upp gott og heilbriggt samfélag ábyrgra borgara enda kann það að varða fólk sem leggur slíkt á sig miklu að sjá að á það sé hlustað og að reynt sé að koma málum í farveg og finna lausnir á vandamálum. Ef fólk fær hins vegar á tilfinninguna að brugðist sé við ábendingum þess af sinnu- eða áhugaleysi getur það leitt til vonbrigða, óánægju og tortryggni. Eins og ég nefndi hér að

framan hef ég gert mér far um að kynna mér allar þær ábendingar sem mér berast og varða stjórnsýsluna, jafnvel þótt þær kunni að falla utan starfssviðs umboðsmanns eða stafi frá aðila sem á ekki slíkra einstaklegra hagsmuna að gæta að geta átt aðild að kvörtun hjá embættinu. Þessar ábendingar hafa stundum leitt til þess að ég hef beitt þeirri heimild sem umboðsmanni er fengin með 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar að eigin frumkvæði. Miðað við starfsmannafjölda, innstreymi kvartana frá fólki sem telur stjórnvöld hafa beitt sig rangsleitni með ákvörðunum sínum eða athöfnum og fjárveitingar er hins vegar fyrirséð að ekki náist vinna almennilega úr öllum ábendingum sem berast. Það er miður.

### **3.9. Aðgengi að upplýsingum í stjórnsýslunni.**

Í erindi sem ég hélt á alþjóðlegum degi upplýsingafrelsis 28. september sl. velti ég því m.a. upp hvort þær aðstæður sem nú eru uppi í samfélaginu og sú umræðuhefð sem hefur skapast, þar sem oft virðist deilt um forsendur og staðreyndir, eigi rót sína að rekja til lélegs gagnsæis. Starfsemi stjórnsýslunnar er ekki einkamál hennar sjálfrar heldur varðar hún sérhvern borgara enda er í henni farið með sameiginleg hagsmunamál og fjármuni almennings. Með góðu aðgengi að upplýsingum er lagður viss hornsteinn að aðhaldi og slíkt stuðlar að jafnvægi í þjóðfélagsumræðunni þar sem almenningsur hefur þá að einhverju leyti sömu upplýsingar og stjórnvöld og er í betri aðstöðu til að leggja mat á það hvort framkvæmd þeirra er í samræmi við lög og reglur eða að öðru leyti ásættanleg. Umræðan reynist markvissari og erfiðara fyrir stjórnvöld að leiða hjá sér vel ígrundaða gagnrýni á störf þeirra.

Síðustu tvo áratugi hafa orðið framfarir hér á landi í þessum efnum, einkum með tilkomu stjórnsýslulaga, þar sem mælt er fyrir um rétt aðila stjórnsýslumáls á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál hans varða, og upplýsingalaga, þar sem fjallað er um rétt almennings til aðgangs að fyrirliggjandi gögnum hjá stjórnvöldum og rétt aðila á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan. Vandinn felst því ekki endilega í því að hér skorti reglur sem gera stjórnvöldum að tryggja lágmarksaðgengi að upplýsingum heldur virðist viðhorf stjórnsýslunnar til þess að upplýsa almennings önnur og ólík því sem þekkist á Norðurlöndunum. Frekar virðist bera á því að litið sé á afhendingu upplýsinga til þeirra sem um það biðja sem eins konar kvöð eða áþjón og jafnvel er leitast við að þegja sem fastast og afhenda sem minnst án þess að viðkvæmir einkahagsmunir annarra einstaklinga standi endilega til þess. Þessu er nauðsynlegt að breyta. Einnig ætti að auka markvisst aðgengi að upplýsingum hjá hinu opinbera og ganga svo frá málum að þau séu frá upphafi unnin með tilliti til þess að upplýsingagjöf til almennings eða málsaðila sé regla en ekki undantekning. Verði þetta ekki gert er hætt við því að aðhald almennings með stjórnsýslunni minnki og að það leiði aftur til slakari reglusetningar og stórnýslufrumkvæmdar.

## **4.0. Frumkvæðismál.**

### **4.1. Inngangur.**

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997 getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Þá getur umboðsmaður jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Frumkvæðiseftirlit það sem 5. gr. laga nr. 85/1997 gerir ráð fyrir er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Ég minni á að í athugasemdum

með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnýslu“. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.)

Einkenni ýmissa þeirra mála, sem umboðsmaður Alþingis tekur til athugunar að eigin frumkvæði eða aflar upplýsinga um til að meta hvort tilefni sé til að hann taki þau til athugunar sem frumkvæðismál, er að þau lúta að hugsanlegum breytingum á starfsháttum stjórnvalda og í sumum tilvikum áformum um endurskoðun laga og reglna eða setningu nýrra. Komi fram hjá stjórnvöldum, í tilefni af fyrirspurnum umboðsmanns, vilji og áform um að bæta úr þeim atriðum sem fyrirspurnirnar lúta að hef ég kosið að biðja um sinn og sjá hverju fram vindur með slík áform. Eins og ég vík nánar að í kafla 4.4. hér á eftir hafa nokkur slík mál verið til meðferðar hjá mér og settum umboðsmanni þar sem við höfum talið rétt að biðja og sjá hver framvinda mála verður hjá stjórnvöldum, og í vissum tilvikum við setningu nýrra lagareglna, áður en umboðsmaður umfjöllun um þau lýkur.

#### 4.2. Frumkvæðismál sem hófust á árinu 2010.

Á árinu 2010 hóf settur umboðsmaður Alþingis athugun á sjö málum að eigin frumkvæði. Í fyrirspurnarbréfum vegna sumra þessara mála var strax óskað eftir skýringum frá stjórnvöldum. Vegna annarra mála var fyrst óskað eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka þau til nánari athugunar að eigin frumkvæði. Settur umboðsmaður lauk fjórum þessara mála á árinu og ég lauk tveimur þeirra. Eitt mál var enn til athugunar í árslok 2010. Þessi mál beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Yfirlýsingum mennta- og menningarmálaráðuneytisins í fjölmiðlum um túlkun ákvæða í lögum um álagningu útvarpsgjalds. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.6 hér á eftir. (Mál nr. 5884/2010)
2. Hvort mannanafnanefnd hefði, í kjölfar þess að í ljós kom að í allnokkrum málum hafði orðið misbrestur á birtingu á ákvörðunum nefndarinnar, aflað upplýsinga um þau mál sem ekki höfðu verið afgreidd með viðhlítandi hætti og hvort brugðist hefði verið sérstaklega við í þeim tilvikum. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.7 hér á eftir. (Mál nr. 5894/2010)
3. Tilteknum atriðum er lutu að ráðningum í sumarstörf hjá opinberri stofnun. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.8 hér á eftir. (Mál nr. 5900/2010)
4. Hvernig staðið var að leit að fíkniefnum í Tækniskólanum í Reykjavík 11. febrúar 2010. Málið er enn til athugunar. (Mál nr. 5918/2010)
5. Afmörkun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á umfangi úrskurðarhlutverks þess samkvæmt 1. mgr. 103. gr. laga nr. 45/1998 þegar ekki liggur fyrir úrskurður sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarmanns á grundvelli 5. mgr. 19. gr. sömu laga. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.9 hér á eftir. (Mál nr. 5935/2010)
6. Þeirri afstöðu Fjármálaeftirlitsins að hljóðupptökur af fundum starfsmanna stofnunarinnar með starfsmönnum eftirlitsskyldra aðila við vettvangskannanir teldust vinnuskjöl í merkingu 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993



og væru þar af leiðandi undanþegin aðgangi aðila máls samkvæmt 15. gr. stjórnssýslulaga. Ég lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.10 hér á eftir. (Mál nr. 6065/2010)

7. Tilteknum álitaeftum um framkvæmd námskeiða og prófa í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt, nánar tiltekið um möguleika þeirra sem eru ólæsir og óskrifandi á latneskt letur á að ná slíku prófi. Ég lauk málinu með bréfi með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Sjá nánar kafla 4.3.11 hér á eftir. (Mál nr. 6075/2010)

Til viðbótar þeim frumkvæðisathugunum sem lýst er hér að ofan óskaði ég í fimm tilvikum eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að leggja mat á hvort tilefni væri til að taka tiltekið mál til athugunar að eigin frumkvæði. Settur umboðsmaður óskaði í einu tilviki eftir upplýsingum í því skyni. Málin beindust að eftirfarandi atriðum:

1. Hvort mennta- og menningarmálaráðuneytið teldi tilefni til að beita eftirlitsheimildum sínum til að huga að lögmæti ákvæða í gjaldskrá vegna skólamálsverða í sveitarfélagi. Skýringar ráðuneytisins hafa borist en ekki hefur verið ákveðið hvort þörf sé á frekari aðkomu að málinu.
2. Hvort fjármálaráðuneytið teldi ástæðu til að taka málsmeðferð tollstjórans í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um stöðvun tollafgreiðslu á grundvelli 130. gr. tollalaga nr. 88/2005 til almennrar athugunar, sbr. 38. tollalaga nr. 88/2005. Með bréfi, dags. 13. september 2010, óskaði ég eftir því að ráðuneytið veitti mér tilteknar upplýsingar og skýringar en svör hafa ekki enn borist þegar þetta er ritað.
3. Hvort úrskurðarnefnd almannatrygginga líti svo á að ekki verði kærð til hennar mál er lúta að einhverju leyti að ákvörðun um að synja málsaðila um aðgang að gögnum máls og, sé það afstaða úrskurðarnefndarinnar, hvernig slík málsmeðferð samrýmist 2. mgr. 19. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Svör úrskurðarnefndarinnar hafa borist en ekki hefur verið ákveðið hvort framhald verður á málinu.
4. Á hvaða lagagrundvelli ákvæði í gjaldskrá Seðlabanka Íslands um gjalddöku vegna sölu myntrúlla byggðist. Í skýringum Seðlabanka Íslands kom m.a. fram að frá árinu 2006 hefði öll mynt frá Seðlabankanum til innlánsstofnana verið án endurgjalds. Jafnframt kom fram að bankinn myndi fella niður lið í gjaldskrá bankans um myntrúllur við næstu endurskoðun hennar. Ég taldi því ekki ástæðu til að fjalla frekar um lagagrundvöll gjalddökunnar og lauk málinu en óskaði þess jafnframt að mér yrði sent afrit af nýrri gjaldskrá þegar henni hefði verið breytt. Þegar þetta er ritað verður ekki séð að gjaldskráin hafi verið endurskoðuð.
5. Hvort uppi væru áform af hálfu félags- og tryggingamálaráðuneytisins um að endurskoða reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað og þá með tilliti til takmarkaðs gildissviðs hennar. Í því sambandi vakti ég athygli á að af gildissviði reglugerðarinnar leiddi að stjórnandi vinnustaðar gæti tjáð sig við þriðja aðila um málefni sem tengdust vinnu starfsmanns með hætti sem kynni að fela í sér einelti í skilningi reglugerðarinnar án þess þó að háttsemin teldist vera einelti á „vinnustað“. Með þessum hætti gæti stjórnandi í raun lagt almennan starfsmann í einelti án þess að unnt væri að bregðast við því á grundvelli laga nr.

46/1980 og reglugerðar nr. 1000/2004. Í bréfi velferðarráðuneytisins til mín, dags. 8. mars 2011, kom fram að ráðuneytið hefði ákveðið að skipa nefnd sem hefði það hlutverk að endurskoða þau lagaákvæði og reglugerðir sem fjalla um einelti á vinnustöðum og tengdum ákvæðum. Einnig kom fram að ráðherra myndi m.a. óska eftir því að nefndin tæki afstöðu til þeirra atriða sem ég hafði vakið athygli ráðuneytisins á. Í ljósi þess taldi ég ekki tilefni til að aðhafast frekar í málinu.

6. Til hvaða aðgerða félags- og tryggingamálaráðuneytið hefði gripið vegna þeirrar stöðu, sem lýst væri í skýringum úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða til umboðsmanns í tilefni af kvörtun einstaklings yfir málshraða hjá nefndinni, þ.e. að borið hefði á því að greinargerðir og gögn bærust seint til nefndarinnar frá Vinnumálastofnun og þá hvaða áhrif þær aðgerðir hefðu haft og hvort frekari aðgerðir stæðu fyrir dyrum. Svör hafa borist frá velferðarráðuneytinu, sem nú fer með mál er varða atvinnuleysistryggingar, en ekki hefur verið tekin ákvörðun um framhald málsins af minni hálfu.

#### **4.3. Frumkvæðismál sem lokið var við á árinu 2010 og viðbrögð stjórnvalda við þeim.**

Lokið var við ellefu frumkvæðisathuganir á árinu 2010. Öllum þessum málum var lokið með bréfi til viðkomandi stjórnvalds. Fimm þeirra bréfa eru reifuð í skýrslu þessari, sjá mál nr. 5063/2007, 5089/2007, 5810/2009, 5900/2010 og 6065/2010, en um hin málin sex læt ég nægja að geta þeirra upplýsinga sem hér fara á eftir.

##### **4.3.1. Handtaka og frelsissvipting ólöggráða ungmenna, mál nr. 4974/2007.**

Umboðsmaður Alþingis tók til athugunar að eigin frumkvæði mál er laut að handtöku fimm pilta vegna ætlaðs fíkniefnabrots og eftirfarandi vistunar þeirra í fangageymslu aðfaranótt 18. mars 2007. Tildrög athugunar umboðsmanns voru þau að birst hafði í fjölmiðlum frásögn af handtöku ungmennanna. Einn piltanna var átján ára en hinir fjórir sextán ára að aldri. Jafnframt kom fram að piltarnir hefðu ekki fengið leyfi til að hringja í foreldra sína fyrr en klukkan tvö um nóttina, þeir hefðu verið afklæddir og hefði móðir eins þeirra tjáð fjölmiðlum að umræddir lögreglumenn hefðu sýnt af sér „fljótferni og ónákvæmni“. Í svörum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu við fyrirspurnum umboðsmanns kom fram að umrætt mál hefði verið litið alvarlegum augum innan embættisins og að lögreglan teldi að alvarleg mistök hefðu átt sér stað í störfum hennar í málinu. Þá hefði lögreglan beðið piltanna og forráðamenn þeirra afsökunar og gripið til ýmissa aðgerða til að reyna að fyrirbyggja slík mistök í framtíðinni. Í ljósi þessa, og að virtu því að málið var tekið til athugunar að eigin frumkvæði, lauk settur umboðsmaður Alþingis athugun á málinu. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 81.

##### **4.3.2. Tilhögun öryggiseftirlits á Keflavíkurflugvelli og gjaldtaka vegna þess, mál nr. 5063/2007.**

Í júlí 2007 var greint frá því að gerður hefði verið þjónustusamningur um öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og ættu Saga Class-farþegar Icelandair þess kost að fara gegnum sérstakt vopnaleyfarhlíð. Í tilefni af þessu tók umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði tilhögun við öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og gjaldtöku í því sambandi. Í skýringum Flugmálastjórnar, dags. 25. október 2007, kom m.a. fram að hinu sérstaka öryggis- og vopnaleyfarhlíði hefði verið lokað í lok ágúst 2007, en ekki hefði verið tekin ákvörðun um hvort það yrði sett upp að nýju. Í ljósi þessa ákvað umboðsmaður að bíða með áframhaldandi athugun á málinu. Flugmálastjórn var á ný ritað bréf haustið 2010 þar

sem óskað var upplýsinga um hvort vopnaleitarhliðið hefði verið opnað að nýju. Í svarbréfi Isavia ohf., sem nú rekur Keflavíkurflugvöll, kom fram að vopnaleitarhliðið hefði ekki verið starfrækt síðan sumarið 2007 og engar áætlanir væru um að setja það upp að nýju. Settur umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins og lauk athugun sinni á málinu. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 114.

#### **4.3.3. Þvinguð þvagsýnataka vegna lögreglurannsóknar, mál nr. 5089/2007.**

Í kjölfar frásagna í fjölmiðlum af konu sem kvartaði til ríkissaksóknara yfir því hvernig starfsmenn sýslumanns stóðu að töku þvagsýnis úr henni ákvað umboðsmaður Alþingis að taka til skoðunar að eigin frumkvæði málsmeðferð lögreglu í tilefni af þvinguðum þvagsýnatökum í þágu sakamálarannsóknar og þá m.a. hvort heimilt væri að notast við þvaglegg í því sambandi. Við athugunina var horft til atvika í máli konunnar þótt einkum hafi verið miðað við að setja fram almenn sjónarmið. Í svörum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis við fyrirspurnum vegna málsins kom m.a. fram að forðast ætti að nota þvaglegg til að taka þvagsýni í þágu rannsóknar sakamáls. Þá kom fram að fallast mætti á að í máli konunnar hefði ekki verið gætt að grundvallarreglunni um meðalhóf. Þá hefði verið réttara að þeir lögreglumenn sem aðstoðuðu við töku þvagsýnisins hefðu allir verið kvenkyns ef unnt hefði verið að koma slíku við og þá í samræmi við 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig kom fram að ráðuneytið hefði óskað eftir því við ríkislögmann að hann tæki mál umræddrar konu til meðferðar, kæmi fram rökstudd krafa um slíkt. Í ljósi svara ráðuneytisins, og að því virtu að umboðsmaður hafði haft málið athugunar að eigin frumkvæði, taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 81.

#### **4.3.4. Samningar Reykjavíkurborgar og Gagnaveitunnar um lagningu ljósleiðara, mál nr. 5810/2009.**

Á árinu 2007 leitaði til umboðsmanns Alþingis einstaklingur með kvörtun sem beindist að framkvæmdum og ákvörðunum Gagnaveitu Reykjavíkur í tengslum við lagningu ljósleiðara í hús hans. Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á þeirri kvörtun árið 2009 en taldi ástæðu til að taka að eigin frumkvæði til athugunar ákvarðanir og stjórnýslu Reykjavíkurborgar í tengslum við samning borgarinnar við Gagnaveituna um lagningu ljósleiðara. Annars vegar laut athugun hans að þeim lagagrundvelli og heimildum sem Reykjavíkurborg hafði til að gera umræddan samning. Yrði niðurstaðan sú að Reykjavíkurborg hefði haft heimild til að gera samninginn ákvað settur umboðsmaður hins vegar að ástæða væri til að athuga hvort efni hans fullnægði þeim skyldum sem á borginni hvíldu við útfærslu þjónustu við íbúa og fasteignareigendur sveitarfélagsins. Að fengnum skýringum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins var niðurstaða setts umboðsmanns sú að hann hefði ekki forsendur til athugasemda við aðkomu Reykjavíkurborgar að uppbyggingu eða lagningu ljósleiðaranets í borginni með því að gera samninginn og taldi því ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins. Settur umboðsmaður ritaði þó Reykjavíkurborg bréf þar sem hann kom tilteknum sjónarmiðum sínum á framfæri. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 127.

#### **4.3.5. Valdframsal til starfsliðs barnaverndarnefnda, mál nr. 5826/2010.**

Í tilefni af kvörtun forsjárlaus föður yfir málsmeðferð Barnaverndar Reykjavíkur tók settur umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði heimildir barnaverndarnefnda til að framselja ákvörðunarvald til einstakra starfsmanna sinna, nánar tiltekið hvaða ákvarðanir barnaverndarnefndir mega fela starfsfólki sínu að taka og með hvaða hætti verði að standa að slíku valdframsali. Að fenginni afstöðu Barnaverndarstofu og í ljósi upplýsinga stofnunarinnar um yfirstandandi starf með barnaverndarnefndum,

sem miðaði að því að nefndirnar settu sér fullnægjandi reglur um framsal ákvörðunarvalds til starfsmanna, taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins og lauk athugun sinni. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 65.

#### **4.3.6. Yfirlýsingar mennta- og menningarmálaráðuneytisins í fjölmiðlum um túlkun ákvæða í lögum um álagningu útvarpsgjalds, mál nr. 5884/2010.**

Í kjölfar umfjöllunar í fjölmiðlum óskaði settur umboðsmaður Alþingis eftir upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu um hvort rétt væri, sem fram kæmi í frétt Morgunblaðsins 26. nóvember 2009, að það væri afstaða ráðuneytisins að túlka bæri ákvæði laga nr. 90/2003 með þeim hætti að nefskatt vegna RÚV greiddu aðeins félög sem hefðu rekstur með höndum óháð því hvort félögin bæru sjálfstæða skattaðild. Væri það afstaða ráðuneytisins óskaði settur umboðsmaður upplýsinga um á hvaða lagagrundvelli sú afstaða væri byggð og hvort ráðuneytið hefði gert reka að því að kynna fjármálaráðherra þá afstöðu sína. Ef svo væri óskaði settur umboðsmaður eftir því að sér yrðu veittar nánari upplýsingar um hvenær og hvernig það hefði verið gert og þá hvort mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði nánari upplýsingar um hvort þessari afstöðu hefði almennt verið fylgt í framkvæmd og þá hvernig. Í skýringum mennta- og menningarmálaráðuneytisins kom fram að daginn eftir birtingu fréttarinnar hefði birst önnur frétt þar sem komið hefði fram að svonefndur nefskattur sem rynnir til RÚV væri lagður á öll félög sem á annað borð væru skattskyld. Settur umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna málsins og lauk athugun sinni.

#### **4.3.7. Birting á ákvörðunum mannanafnanefndar, mál nr. 5894/2010.**

Við athugun á kvörtun sem beindist að mannanafnanefnd kom í ljós að í allnokkrum málum á árinu 2009 hefði orðið misbrestur á birtingu ákvarðana nefndarinnar. Í málunum, sem höfðu verið tekin fyrir á fundum nefndarinnar á því ári, virtist málsaðilum einvörðungu hafa verið send tölvubréf um niðurstöðu nefndarinnar en viðeigandi rökstuðningur hafði ekki verið sendur með útgáfu formlegs endurrits úr fundargerð nefndarinnar. Settur umboðsmaður óskaði því m.a. upplýsinga um hvort mannanafnanefnd hefði aflað upplýsinga um þau mál sem ekki hefðu verið afgreidd með viðhlítandi hætti og hvort brugðist hefði verið sérstaklega við í þeim tilvikum. Í skýringum mannanafnanefndar, dags. 18. febrúar 2010, kom fram að nefndin hefði nú afgreitt öll mál ársins 2009. Bréfinu fylgdi yfirlit yfir öll afgreidd mál og hvenær ákvörðun hefði verið tekin á fundi og jafnframt hvenær sú ákvörðun hafi verið birt hlutaðeigandi. Settur umboðsmaður taldi ljóst að bætt hefði verið úr annmarka á birtingu ákvarðana frá árinu 2009 og með vísan til þess og fyrirætlana nefndarinnar um bættan málshraða taldi hann ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 86.

#### **4.3.8. Ráðningar í sumarstörf hjá opinberri stofnun, mál nr. 5900/2010.**

Í lok nóvember 2008 leitaði einstaklingur til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir nánar tilgreindum ákvörðunum ríkisstofnunar er vörðuðu ráðningar í störf hjá stofnuninni, m.a. ráðningar háskólanema á nánar tilgreindu fræðasviði í sumarstörf sumarið 2008. Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu í tilefni af beiðni viðkomandi einstaklings um að málið yrði fellt niður en ákvað að taka nánar tilgreind sjónarmið er fram komu í skýringum stofnunarinnar til hans og lutu að ráðningum í sumarstörf hjá stofnuninni sumarið 2008 til athugunar að eigin frumkvæði. Þar sem athugun setts umboðsmanns var reist á almennum forsendum og heimild hans til að taka mál upp að eigin frumkvæði lét hann við það sitja að vekja athygli stofnunarinnar á nánar tilteknum sjónarmiðum um ráðningar í störf hjá ríkinu og þá með það í huga að stofnunin hefði þau sjónarmið framvegis í huga við ráðningar í sumarstörf. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 110.

#### **4.3.9. Afmörkun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á umfangi úrskurðarhlutverks síns, mál nr. 5935/2010.**

Á árinu 2009 leitaði til umboðsmanns Alþingis aðili sem kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem hafnað var kröfu aðilans um að samkomulag sem sveitarfélag gerði við Landsvirkjun um greiðslu Landsvirkjunar á kostnaði af skipulagsvinnu yrði talið ólöglegt í heild sinni. Í ljósi fyrirbyggjandi ákvörðunar umhverfissráðherra um að staðfesta ekki hluta aðalskipulags sveitarfélagsins taldi settur umboðsmaður Alþingis ekki tilefni til að fjalla um kvörtunina. Í málinu kom hins vegar fram sú afstaða ráðuneytisins að það gæti ekki, á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, úrskurðað um hæfi sveitarstjórnarmanna samkvæmt 19. gr. sveitarstjórnarlaga nema ákvörðun hefði verið tekin um hæfið af hálfu sveitarstjórnar. Af því tilefni ákvað settur umboðsmaður Alþingis að taka til athugunar afmörkun ráðuneytisins á umfangi úrskurðarhlutverks síns samkvæmt 1. mgr. 103. gr. laga nr. 45/1998. Í skýringum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins til setts umboðsmanns kom fram að framangreind afstaða þess væri, að athuguðu máli, ekki í anda ákvæðisins eða í samræmi við stjórnsýsluframkvæmd. Ráðuneytið upplýsti jafnframt að það teldi engan lagagrundvöll fyrir þeim skilningi að það væri skilyrði að ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns skyldi tekin með úrskurði sveitarstjórnar þrátt fyrir að ráðuneytið teldi æskilegt að sveitarstjórn tæki skýra afstöðu til hæfis viðkomandi þegar álitamál um slíkt kæmu upp. Í ljósi skýringanna ákvað settur umboðsmaður að ljúka frumkvæðisathugun sinni á málinu.

#### **4.3.10. Aðgangur að hljóðupptökum hjá Fjármálaeftirlitinu, mál nr. 6065/2010.**

Á árinu 2010 barst settum umboðsmanni Alþingis kvörtun vegna nánar tilgreindra atriða í málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins við yfirstandandi athugun á tilteknum þáttum í starfsemi fyrirtækis. Settur umboðsmaður taldi ekki tilefni til nánari athugunar og lauk málinu en ákvað hins vegar að taka til skoðunar að eigin frumkvæði lögmæti þeirrar afstöðu Fjármálaeftirlitsins, sem fram hafði komið í málinu, að hljóðupptökur af fundum starfsmanna stofnunarinnar með starfsmönnum eftirlitsskyldra aðila við vettvangskannanir teldust „vinnuskjöl í merkingu“ 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og væru þar af leiðandi undanþegin aðgangi aðila máls samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga. Í ljósi skýringa Fjármálaeftirlitsins, og þá einkum þess að teldi Fjármálaeftirlitið, að nánar athuguðu máli, að þeir hlutar slíkra hljóðupptaka, sem innihéldu aðeins viðtöl starfsmanna Fjármálaeftirlitsins við starfsmenn eftirlitsskyldra aðila, féllu eftir atvikum ekki undir hugtakið „vinnuskjal“ í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga, taldi ég, sem þá hafði tekið við athugun málsins, ekki ástæðu til að aðhafast frekar. Ég ritaði þó Fjármálaeftirlitinu bréf þar sem ég kom tilteknum sjónarmiðum sínum á framfæri. Um mál þetta er nánar fjallað á bls. 57.

#### **4.3.11. Möguleikar ólæsrá á að gangast undir íslenskupróf fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt, mál nr. 6075/2010.**

Í ljósi fyrirbyggjandi upplýsinga sem bárust settum umboðsmanni Alþingis vegna kvörtunar yfir tilhöggun íslenskunámskeiða fyrir útlendinga ákvað umboðsmaður að taka til athugunar að eigin frumkvæði atriði sem lutu að framkvæmd námskeiða og prófa í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt, nánar tiltekið um möguleika þeirra sem eru ólæsir og óskrifandi á latneskt letur á að ná slíku prófi. Í skýringum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins kom m.a. fram að í gildandi reglugerð nr. 1129/2008 væri gert ráð fyrir fyrir kunnáttu í bæði lestri og skrift ásamt kunnáttu í og skilningi á töluðu máli. Því væri gert ráð fyrir að þeir sem tækju próf væru ekki algerlega ólæsir eða óskrifandi á latneskt letur. Ráðuneytið lýsti jafnframt þeirri afstöðu að kröfurnar samrýmdust sjónarmiðum um meðalhóf. Þá kom fram að ráðuneytið teldi innflytjendur



hér á landi eiga kost á að læra að lesa og skrifa íslenskt mál á íslenskunámskeiðum. Í ljósi skýringa ráðuneytisins og að því virtu hvernig lagagrundvelli framkvæmdar íslenskuprófa fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt var háttað taldi ég, sem þá hafði tekið við athugun málsins, ekki ástæðu til að aðhafast frekar og lauk því athuginni. Ég ritaði ráðuneytinu þó bréf þar sem ég kom tilteknum sjónarmiðum á framfæri og tók jafnframt fram að kæmi til þess að mér bærisk erindi frá einstaklingi sem teldi sig rangsleitni beittan við framkvæmd prófanna myndi ég eftir atvikum taka mál hans til athugunar.

#### **4.4. Önnur frumkvæðismál sem enn eru til umfjöllunar.**

Auk þeirra frumkvæðismála sem getið hefur verið um hér að framan voru tíu önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þeim grundvelli á árunum fyrir 2010 enn til athugunar við lok þess árs. Eins og áður sagði hef ég kosið að bíða með frekari úrvinnslu frumkvæðismálanna þegar stjórnvöld hafa lýst áformum sínum um breytingar eða uppi hafa verið ráðagerðir um endurskoðun löggjafar á viðkomandi sviði. Þær athuganir beinast að eftirfarandi atriðum:

##### **4.4.1. Auglýsingar á lausum embættum og störfum þegar ráðherra fer með veitingarvald, mál nr. 4890/2006.**

Framfylgni við ákvæði laga og reglna um auglýsingar á lausum embættum og störfum hjá ráðuneytinum og í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með ráðningarvaldið, varðandi störf forstöðumanna ríkisstofnana eða önnur störf hjá ríkinu. Mál þetta hefur verið til athugunar um nokkurt skeið en ekki hefur tekist að ljúka því, m.a. vegna anna hjá embættinu. Þá hef ég líka litið til þess að gildandi stjórnvaldsreglur um auglýsingar lausra starfa eru skýrar og skiljanlegar. Athugun mín hefur því verið afmörkuð við framkvæmd reglnanna en ekki efni þeirra. Þar sem fjallað hefur verið um hliðstæð athugunarefni á Alþingi, s.s. í formi fyrirspurna þingmanna og svara ráðherra við þeim, hef ég talið rétt að fylgjast með framvindu þeirra mála áður en ég lýk þessari athugun. Þar hef ég einnig í huga að fylgjast með hver verður framvinda þeirra umbóta í stjórnsýslunni, og þá m.a. að því er varðar ráðningar æðstu stjórnenda og starfsmanna ráðuneytanna, sem boðaðar hafa verið í kjölfar úttekta á starfsháttum í stjórnsýslunni og samþykktu Alþingis í framhaldi af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

##### **4.4.2. Reglugerðarákvæði um úthlutun byggðakvóta, mál nr. 5046/2007.**

Lagastoð og skýrleika reiknireglu 4. gr. B í reglugerð nr. 440/2007, um úthlutun byggðakvóta. Mál þetta er til athugunar að fengnum svörum sjávarútvegsráðuneytisins. Ég lauk málinu 30. september 2011 og verður nánar greint frá því í skýrslu umboðsmanns fyrir það ár.

##### **4.4.3. Samningsgerð við einkaaðila, mál nr. 5105/2007.**

Heimildum ráðherra til að ganga til samninga við einkaaðila eða gefa viljayfirlýsingar sem fela í sér fyrirheit um fjárframlög ríkisins til tiltekinna verkefna, án þess að fyrir liggi afstaða Alþingis til málsins. Málið er til athugunar að fengnum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum.

##### **4.4.4. REI-málið, mál nr. 5117/2010.**

Meðferð valds og eftirlit vegna eignaraðildar að Orkuveitu Reykjavíkur. Athuginin hófst haustið 2007 og nú síðast ritaði ég borgarstjórn Reykjavíkur bréf, dags. 31. desember 2010, þar sem ég óskaði eftir að vera upplýstur um hvað hefði gerst í málefnum er vörðuðu stefnumörkun fyrir Orkuveitu Reykjavíkur frá því að mér var sent bréf borgarstjóra, dags. 5. mars 2009. Í bréfinu kom fram að ég hefði m.a. í huga hvort stefnumótunarvinnu fyrir

Orkuveitu Reykjavíkur væri lokið, hvort gerðar hefðu verið breytingar á samþykktum orkuveitunnar eða annarra fyrirtækja í meiri hluta eigu borgarinnar og hvort teknar hefðu verið einhverjar ákvarðanir eða gripið til einhverja viðbragða sem væru til þess fallin að koma í veg fyrir að sú staða, sem kom upp í því máli sem væri tilefni þess að málið var tekið til athugunar, endurtæki sig. Í bréfi Reykjavíkurborgar, dags. 10. febrúar 2011, kom m.a. fram að unnið væri að stefnumörkun eigenda í eigendanefnd og að ég yrði upplýstur um þá vinnu eftir því sem henni yndi fram. Í bréfi borgarlögmans, dags. 18. ágúst 2011, kom fram að drög að eigendastefnu hefðu legið fyrir um nokkurt skeið og að þau lægju frammi til kynningar og athugasemda á heimasíðu Orkuveitu Reykjavíkur. Ég mun því taka endanlega ákvörðun um hverjar verða lyktir þessa máls af minni hálfu þegar fyrir liggur hvort og hvernig eigendur fyrirtækisins ætla að móta reglur um þau atriði sem urðu tilefni athugunar minnar og þá eftir atvikum hvort þörf er á því að ég komi á framfæri við Alþingi og ráðuneyti ábendingu af þessu tilefni með tilliti til þeirra almennu hagsmuna sem íbúar sveitarfélaga kunna að hafa af því að reglur um meðferð eigendavalds innan stofnana og fyrirtækja í eigu sveitarfélaganna séu skýrari en nú er.

#### **4.4.5. Einkavæðing ríkisfyrirtækja, mál nr. 5520/2008.**

Í svörum forsætisráðuneytisins hafði á sínum tíma komið fram, sbr. bréf ráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 9. janúar 2009, að ekki stæðu efni til þess að svo stöddu að setja frekari ákvæði í lög um sölu ríkisins á eignarhlutum í þeim fyrirtækjum og félögum sem það á eða kann að eignast, svo sem um málsmeðferð, sölufyrirkomulag og skilyrði gagnvart kaupendum, endurskoða verklagsreglur um einkavæðingu ríkisfyrirtækja eða fylgja eftir tillögum starfshóps um endurskoðun þeirra. Ég óskaði með bréfi, dags. 31. desember 2010, eftir afstöðu forsætisráðuneytisins til þess hvort framangreind afstaða væri enn óbreytt. Í bréfi forsætisráðuneytisins til mín, dags. 25. janúar 2011, kom fram að forsætisráðherra hefði lagt til við ráðherranefnd um efnahagsmál að skipaður yrði starfshópur þriggja ráðuneyta, þ.e. forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis, til að yfirfara hvort nægilega sé tryggt í lögum og reglum jafnræði og gagnsæi við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins og leggi fram tillögur og ábendingar um að hverju skuli gætt. Einnig verði kannað hvort ástæða sé til að endurskoða reglur sem lífeyrissjóðir starfa eftir til þess að tryggja að sömu grundvallarreglur gildi um ráðstöfun eigna á þeirra vegum. Tillögur þessa starfshóps liggja ekki fyrir svo mér sé kunnugt um en ég mun í framhaldi af umfjöllun ráðuneytta, og eftir atvikum Alþingis, taka ákvörðun um framhald málsins af minni hálfu.

#### **4.4.6. Félagsbústaðir hf., mál nr. 5544/2008.**

Hvernig staðið er að ákvörðunum og framkvæmd mála er lúta að félagslegu leiguhúsnæði sem Félagsbústaðir hf. fara með fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Tilefni athugunarinnar eru erindi og kvartanir sem umboðsmanni hafa borist þar sem gerðar eru athugasemdir við það hvernig staðið hefur verið að uppsögnum á slíku leiguhúsnæði og framkomu starfsmanna Félagsbústaða hf. gagnvart leigutökum. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum borgarstjórnar.

#### **4.4.7. Innheimta seðilgjalda, mál nr. 5265/2008.**

Hvort fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra hafi hugað að því að kanna nánar í hvaða mæli það tíðkast að opinberar stofnanir og fyrirtæki innheimti seðilgjöld og í hvaða tilvikum fullnægjandi lagaheimild standi til slíkrar gjaldtöku. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra.

#### **4.4.8. Sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði, mál nr. 5520/2008.**

Ýmsum atriðum tengdum stjórnsýslu við framkvæmd laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Málið er enn til athugunar að fengnum svörum forsætisráðuneytisins.

#### **4.4.9. Valdmörk ráðuneyta í málum er varða ágreining um gjalddöku vegna kostnaðar í skyldunámi, mál nr. 5700/2009.**

Hvar mörkin á milli úrskurðar- og eftirlitsvalds annars vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, nú innanríkisráðuneytisins, og hins vegar mennta- og menningarmálaráðuneytisins, um ágreining um gjalddöku vegna kostnaðar í skyldunámi, liggja eftir gildistöku laga nr. 91/2008, um grunnskóla. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

#### **4.4.10. Skráning á lögheimili þeirra sem dveljast erlendis vegna náms eða veikinda, mál nr. 5783/2009**

Hvernig staðið er að framkvæmd mála þar sem reynir á undantekningarheimild 1. mgr. 9. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili, er heimilar þeim sem dvelst erlendis við nám eða vegna veikinda að eiga áfram lögheimili hér á landi hjá skyldfólki sínu eða venslafólki eða í því sveitarfélagi þar sem hann átti lögheimili er hann fór af landi brott enda sé viðkomandi ekki skráður með fasta búsetu erlendis. Ég lauk málinu 8. ágúst 2011 og verður nánar greint frá því í skýrslu umboðsmanns fyrir það ár.

#### **4.4.11. Sálfræðiþjónusta í fangelsum, mál nr. 5869/2009.**

Fyrirkomulagi sálfræðiþjónustu í fangelsum. Málið er enn til athugunar að fengnum skýringum innanríkisráðuneytisins.

### **5.0. Erlent samstarf og fundir.**

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

Dagana 15. og 16. febrúar 2010 var haldin ráðstefna í París á vegum Academy of European Law sem bar heitið “Effective Judicial Protection in European law”. Ráðstefnuna sótti Róbert R. Spanó.

Ráðstefnan “Human Rights: Universal Principles and Regional Guarantees” var haldin í París 1. febrúar 2010 á vegum franska umboðsmannsins. Ráðstefnuna sótti Særún María Gunnarsdóttir.

Dagana 6. – 8. júní 2010 var haldinn í Strassborg fundur með tengiliðum umboðsmanns Evrópusambandsins (Liason Officers Seminar 2010). Fundinn sótti Særún María Gunnarsdóttir. Umboðsmaður Evrópusambandsins heldur úti sérstöku samstarfi milli umboðsmanna þjóðþinga í Evrópusambandinu. Umboðsmaður Alþingis hefur átt þess kost að vera þátttakandi í þessu samstarfi vegna aðildar Íslands að EES-samningnum og Schengen-samstarfinu. Af hálfu hvers umboðsmanns er tilnefndur einn starfsmaður til að taka þátt í þessu samstarfi og tekur Særún María Gunnarsdóttir þátt í því fyrir hönd umboðsmanns Alþingis.



Hliðstæð löggjöf um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi varð til þess að umboðsmenn þessara þinga hafa frá árinu 1989 átt með sér samstarf. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Umboðsmennirnir hafa að jafnaði haldið einn til þrjá fundi árlega þar sem meðal annars er rætt um einstök álitafni sem þeir hafa til úrlausnar ásamt því að skipst er á upplýsingum um starfsemi embætta þeirra. Þrír slíkir fundir voru haldnir á árinu. Fyrsti fundurinn var haldinn í Kaupmannahöfn dagana 4. – 5. febrúar 2010, annar var haldinn Þórshöfn í Færeyjum, dagana 15. – 17. júní 2010 og sá þriðji var í Kaupmannahöfn dagana 1. – 2. desember 2010. Róbert Ragnar Spanó sótti fyrsta fundinn en Tryggi Gunnarsson síðari tvo.

Umboðsmenn þjóðþinganna á Norðurlöndunum koma að jafnaði saman til fundar annað hvert ár og var slíkur fundur haldinn í Illulissat á Grænlandi dagana 19. – 23. ágúst 2010. Tryggvi Gunnarsson sótti fundinn.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns áttum við á árinu 2010 fjölmarga fundi með fyrirsvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem til umfjöllunar voru hjá umboðsmanni eða vegna almennra atriða í stjórnsýsluframkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

## II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2010.

### 1.0. Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2010.

#### 1.1. Málafjöldi.

Á árinu 2010 voru alls 377 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau svo:

Kvartanir	370
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	<u>7</u>
Samtals	<u>377</u>

#### 1.2. Skipting kvartana.

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

janúar	21
febrúar	30
mars	42
apríl	29
maí	34
júní	31
júlí	43
ágúst	18
september	35
október	24
nóvember	40
desember	<u>23</u>
Samtals	<u>370</u>

Að þessum 370 kvörtunum stóðu samtals 407 aðilar eða 355 einstaklingar og 52 lögaðilar. Af einstaklingum voru 100 konur og 255 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var 16 ára og sá elsti 76 ára. Aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	5
21 -- 30 ára	24
31 -- 40 --	51
41 -- 50 --	102
51 -- 60 --	93
61 -- 70 --	62
71 árs og eldri	18

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. Ellefu kvartanir bárust frá Íslendingum búsettum erlendis og fimm kvartanir frá erlendum aðilum. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 377 mál er skráð voru á árinu. Eru þá meðtalin þau mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúa-fjölda landsins
<b>Reykjavíkurborg</b>	<b>171</b>	<b>45,4%</b>	<b>37,4%</b>
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	<b>87</b>	<b>23,1%</b>	<b>26,2%</b>
- Álfanes	3		
- Garðabær	17		
- Hafnarfjarðarkaupstaður	27		
- Kópavogsbær	29		
- Mosfellsbær	6		
- Seltjarnarneskaupstaður	5		
<b>Suðurnes</b>	<b>29</b>	<b>7,7%</b>	<b>6,6%</b>
- Garður	1		
- Grindavíkurbær	2		
- Reykjanesbær	15		
- Sandgerðisbær	3		
- Vogar	8		
<b>Vesturland</b>	<b>15</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,8%</b>
- Akraneskaupstaður	6		
- Borgarbyggð	6		
- Eyja- og Miklaholtshreppur	1		
- Grundarfjarðarbær	1		
- Stykkishólmsbær	1		
<b>Vestfirðir</b>	<b>1</b>	<b>0,3%</b>	<b>2,2%</b>
- Vesturbyggð	1		
<b>Norðurland vestra</b>	<b>1</b>	<b>0,3%</b>	<b>2,3%</b>
- Blönduósbær	1		
<b>Norðurland eystra</b>	<b>16</b>	<b>4,2%</b>	<b>9,1%</b>
- Akureyrarkaupstaður	9		
- Fjallabyggð	2		
- Norðurþing	4		
- Langanesbyggð	1		
<b>Austurland</b>	<b>11</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,9%</b>
- Breiðdalshreppur	1		
- Fjarðabyggð	9		
- Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
<b>Suðurland</b>	<b>23</b>	<b>6,1%</b>	<b>7,5%</b>
- Árborg	11		
- Flóahreppur	3		
- Grímsnes- og Grafningshreppur	1		
- Hveragerðisbær	2		
- Rangárþing eystra	1		
- Skaftárhreppur	1		
- Vestmannaeyjar	2		
- Ölfus	2		
<b>Íslendingar búsettir erlendis</b>	<b>11</b>	<b>2,9%</b>	
<b>Erlendir aðilar</b>	<b>5</b>	<b>1,3%</b>	
<b>Mál tekin upp að eigin frumkvæði</b>	<b>7</b>	<b>1,8%</b>	
	<b>377</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0 %</b>

### 1.3. Afgreiðsla mála.

Á árinu hlutu 398 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	123
Mál til meðferðar á árinu	377
Afgreidd mál	398
Mál til meðferðar í árslok	102

Af þeim 102 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2010, var í 38 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í níu málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, níu mál voru til frumathugunar, 46 mál voru til athugunar hjá umboðsmanni að fengnum skýringum viðkomandi stjórnvalda.

Málum sem berast umboðsmanni eða hann tekur upp að eigin frumkvæði getur lokið með ýmsum hætti. Máli kann að ljúka þegar eftir frumathugun þar sem ekki eru uppfyllt lagaskilyrði til þess að umboðsmaður taki málið til frekari meðferðar, t.d. samkvæmt liðum 4–6 í eftirfarandi yfirliti. Sé mál tekið til efnismeðferðar getur því m.a. lokið með þeim hætti sem greinir þar í liðum 1–3. Í yfirlitinu eru mál, afgreidd á árinu 2010, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd. Tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála	
1. Álit	21	(5,3%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	14	(3,5%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds		
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	19	(4,8%)
b) Dómsathafnir	1	(0,3%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	10	(2,5%)
d) Önnur atriði	2	(0,5%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	83	(20,8%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	15	(3,8%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	52	(13,0%)
Samtals	398	(100,0%)

### 1.4. Skipting mála eftir þeim aðilum sem kvörtun beinist að.

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2010 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi. Í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir. 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 voru mál ýmist afgreitt áður en frekari upplýsinga var aflað frá hlutaðeigandi stjórnvöldum eða

eftir slíka gagnaöflun. Því er hugsanlegt að í yfirlitinu komi fram nöfn stjórnvalda sem umboðsmaður hefur ekki beint máli formlega til.

#### A. Ráðuneyti og stofnanir

##### 1. Forsætisráðuneytið

- Ráðuneytið 3 3

##### 2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið

- Ráðuneytið 13  
 - Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema 2  
 - Fjölbautaskólinn í Garðabæ 1  
 - Háskóli Íslands 4  
 - Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn 1  
 - Lánaþjófur íslenskra námsmanna 6  
 - Málskotsnefnd LÍN 4  
 - Ríkisútvarpið 3  
 - Stjórn listamannalauna 1  
 - Þjóðleikhúsið 1 36

##### 3. Utanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið 2  
 - Varnarmálastofnun 1 3

##### 4. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið

- Ráðuneytið 14  
 - Matvælastofnun 3 17

##### 5. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið

- Ráðuneytið 18  
 - Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995 1  
 - Fangelsisýfirvöld 6  
 - Héraðsdómar 1  
 - Lögregluyfirvöld 9  
 - Mannanafnanefnd 2  
 - Nefnd um dómaraströf 1  
 - Neytendastofa 2  
 - Persónuvernd 2  
 - Ríkissaksóknari 8  
 - Sýslumenn 9  
 - Útlendingastofnun 2  
 - Þjóðkirkjan 4  
 - Þjóðskrá Íslands 2 67

##### 6. Félags- og tryggingamálaráðuneytið

- Ráðuneytið 17  
 - Fæðingarorlofsþjófur 3  
 - Íbúðalánaþjófur 3  
 - Kærufélag barnaverndarmála 1  
 - Kærufélag húsamála 1  
 - Kærufélag jafnréttismála 1  
 - Tryggingastofnun ríkisins 11  
 - Úrskurðarnefnd almannatrygginga 12  
 - Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnuþæðsaðgerða 5  
 - Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála 2  
 - Vinnueftirlit ríkisins 2  
 - Vinnuþæðsaðgerða 4 62

##### 7. Heilbrigðisráðuneytið

- Ráðuneytið 23  
 - Heilbrigðisstofnanir 3  
 - Landlæknisembættið 3  
 - Lyfjagreiðslunefnd 1  
 - Sjúkratryggingar Íslands 4 34

##### 8. Fjármálaráðuneytið

- Ráðuneytið 15  
 - ÁTVR 1  
 - Fasteignir ríkisins 1  
 - Kjararáð 1  
 - Ríkiskaup 1  
 - Skattýfirvöld 12  
 - Yfirskattanefnd 10 41

##### 9. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

- Ráðuneytið 8  
 - Flugmálastjórn Íslands 1  
 - Siglingastofnun Íslands 1  
 - Umferðarstofa 2  
 - Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála 2  
 - Vegagerðin 2 16

##### 10. Iðnaðarráðuneytið

- Ráðuneytið 1  
 - Byggingastofnun 1  
 - Orkustofnun 2 4

##### 11. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið

- Ráðuneytið 8  
 - Endurkröfunefnd skv. 96. gr. umferðarlaga 1  
 - Fjármálaeftirlitið 13 22

##### 12. Umhverfisaráðuneytið

- Ráðuneytið 3  
 - Skipulagsstofnun 2  
 - Umhverfisstofnun 2  
 - Úrskurðarnefnd í skipulags- og byggingarmálum 4  
 - Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir 2 11

#### B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga 1  
**Reykjavíkurborg**  
 - Borgin 8  
 - Barnavernd Reykjavíkur 1  
 - Bilastæðasjóður Reykjavíkur 1 10  
**Garðabær** 2  
**Hafnarfjarðarbær** 2  
**Kópavogsbær** 1  
**Sveitarfélagið Vogar** 1  
**Reykjanesbær** 4  
**Sandgerði** 1  
**Blönduósbær** 1  
**Fjallabyggð** 1  
**Norðurþing** 1  
**Þingeyjarsveit** 1  
**Árborg** 3  
**Flóahreppur** 2

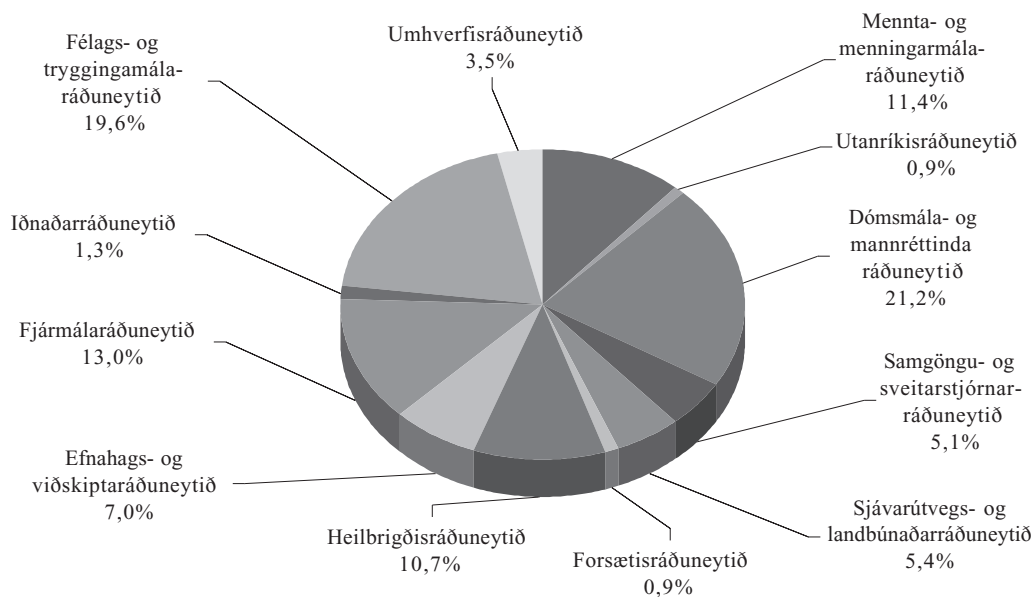
#### C. Annað

Óflokkað 30

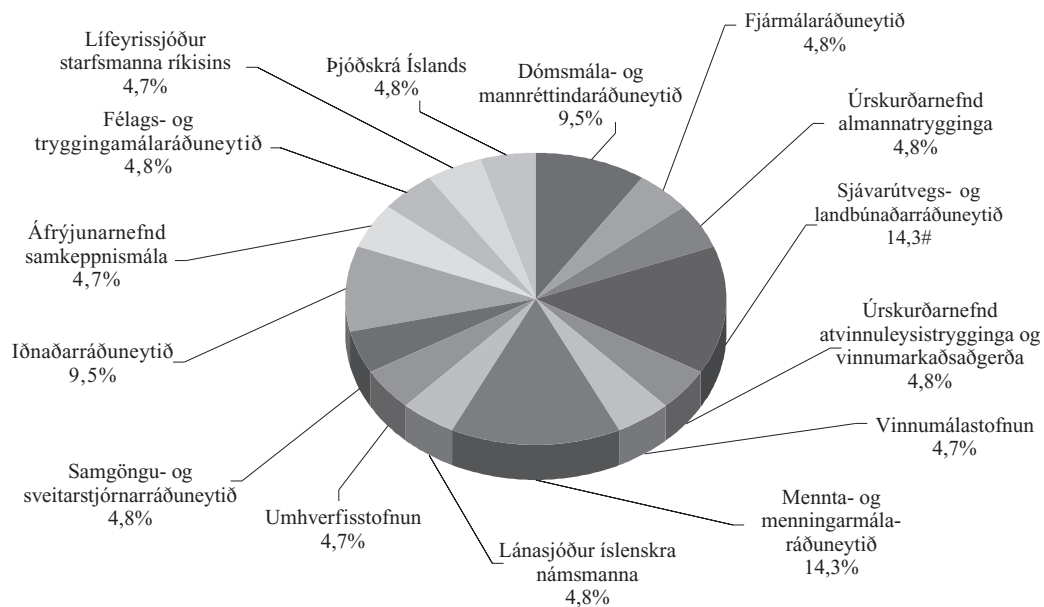
#### SAMTALS

377

### D. Skráð mál 2010 flokkuð eftir ráðuneytum.



### E. Mál flokkuð eftir stjórnvöldum, sem lokið var með álitum umboðsmanns Alþingis árið 2010, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.



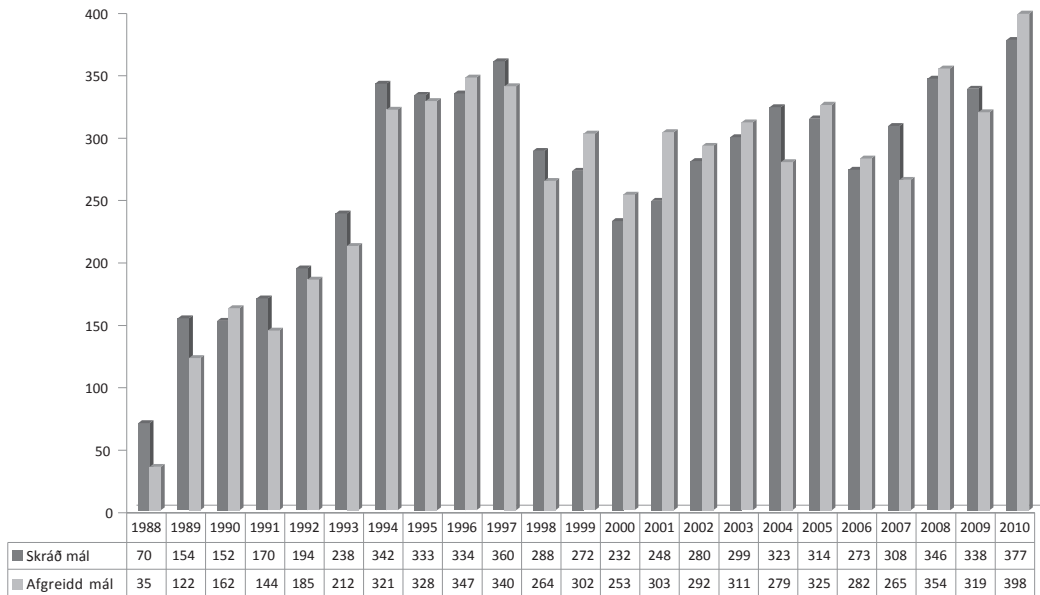
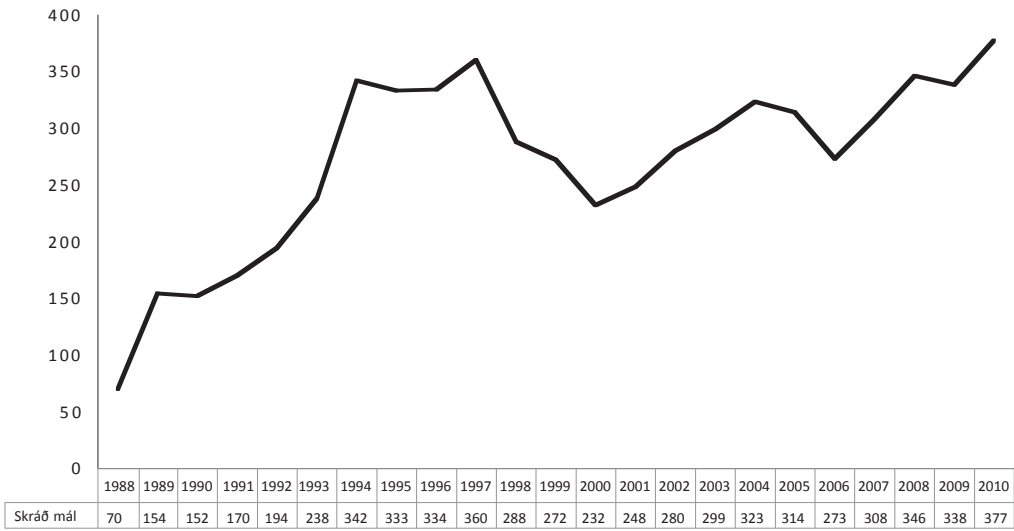


### 1.5. Skipting skráðra mála 2010 eftir viðfangsefnum.

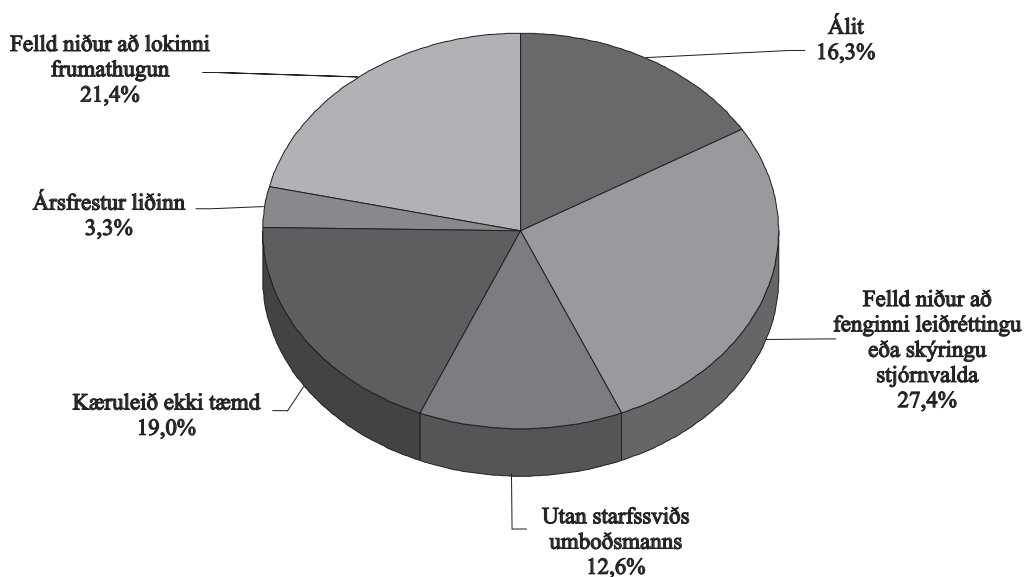
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	4	Samkeppnismál	1
Almannatryggingar	22	Samningar	2
Atvinnuleysistryggingar	10	Sjávarútvegur	3
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	12	Skaðabætur	3
Áfengismál	3	Skattar og gjöld	36
Byggingarmál	3	Skipulagsmál	5
Börn	11	Stjórnsýsluviðurlög	2
Dómstólar og réttarfar	1	Styrkveitingar	2
Dvalarleyfi	4	Sveitarfélög	8
Eftirlit stjórnsýsluaðila	3	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	67
Eignir ríkisins	5	Umhverfismál	3
Fangelsismál	6	Útanríkismál	1
Fatlaðir	1	Útlendingar	1
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	3	Veiðimál	3
Fjarskiptamál	1	Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir	2
Fjármála- og tryggingastarfsemi	15		
Fullnustugerðir og skuldaskil	2	<b>Samtals</b>	<b>377</b>
Fæðingarorlof	3		
Gjafsókn	3		
Heilbrigðismál	7		
Hollustuhættir og heilbrigðiseftirlit	3		
Húsnæðismál	6		
Hæfi	3		
Innflutningur	2		
Jafnréttismál	1		
Jarðamál	1		
Kirkjumál og trúfélög	4		
Kosningar	2		
Landbúnaður	2		
Lyfjamál	2		
Lögheimili	2		
Lögreglumál	11		
Mannanöfn	2		
Matvæli	1		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnsýslunnar	10		
Meinbugir á lögum	1		
Menntamál	8		
Námslán og námsstyrkir	8		
Opinber innkaup og útboð	1		
Opinberir starfsmenn	42		
Orku- og auðlindamál	3		
Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	1		
Ríkisborgararéttur	1		
Sakarkostnaður	1		
Samgöngumál	1		

## 2.0. Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál.

### 2.1. Skráð og afgreidd mál 1988-2010.

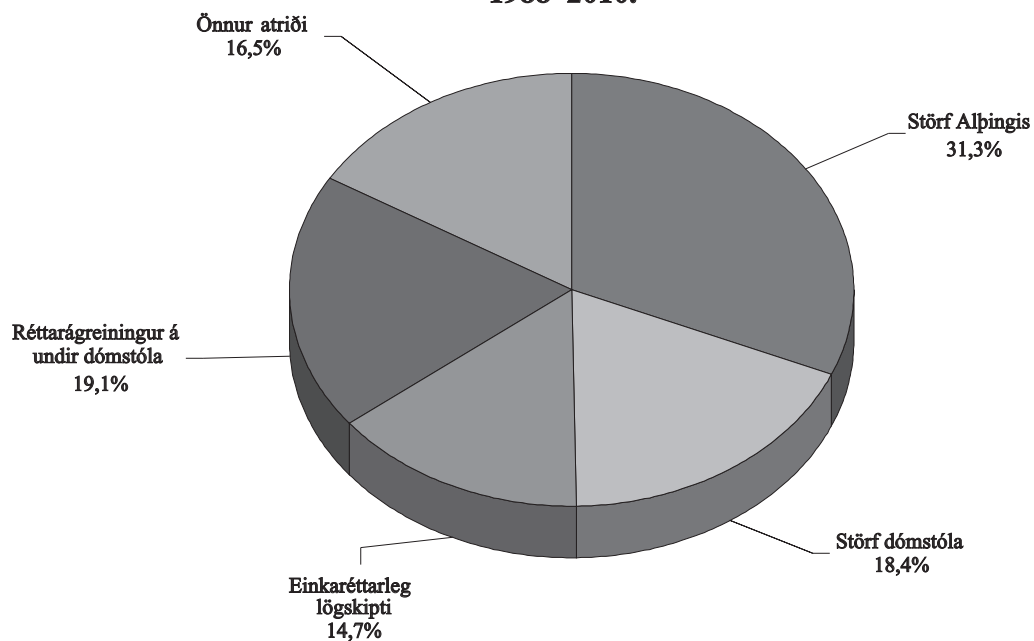


## 2.2. Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2010.



Ár	Álit	Feld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Útan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Feld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	22	46
1995	59	97	39	73	11	49
1996	80	114	38	58	9	48
1997	53	105	43	65	4	70
1998	67	83	23	44	6	41
1999	68	76	36	48	10	64
2000	60	35	39	29	7	83
2001	59	70	28	37	9	100
2002	36	84	25	56	5	86
2003	35	97	23	57	7	92
2004	37	88	27	67	6	54
2005	37	96	38	72	9	73
2006	39	73	38	62	13	57
2007	23	83	40	54	10	55
2008	24	128	53	62	10	77
2009	30	97	47	69	7	69
2010	21 (5,3%)	181 (45,5%)	46 (11,5%)	83 (20,9%)	15 (3,8%)	52 (13,0%)
Samtals	936	1575	725	1090	190	1229

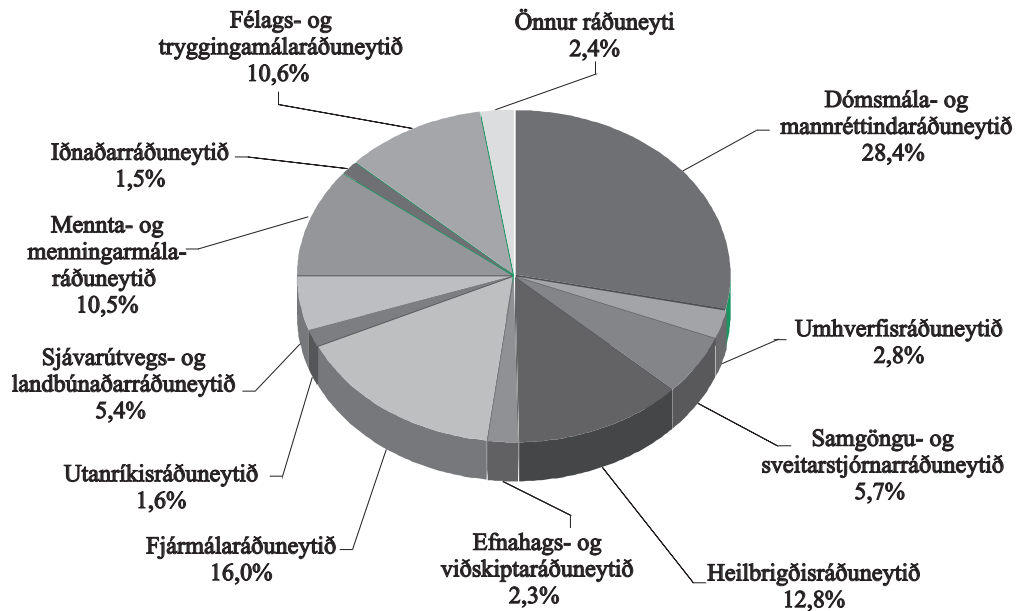
### 2.3. Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2010.



Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
2008	24	2	5	13	9
2009	15	7	15	8	2
2010	19 (41,3%)	1 (2,2%)	10 (21,7%)	14 (30,4%)	2 (4,4%)
Samtals	230	136	100	134	123

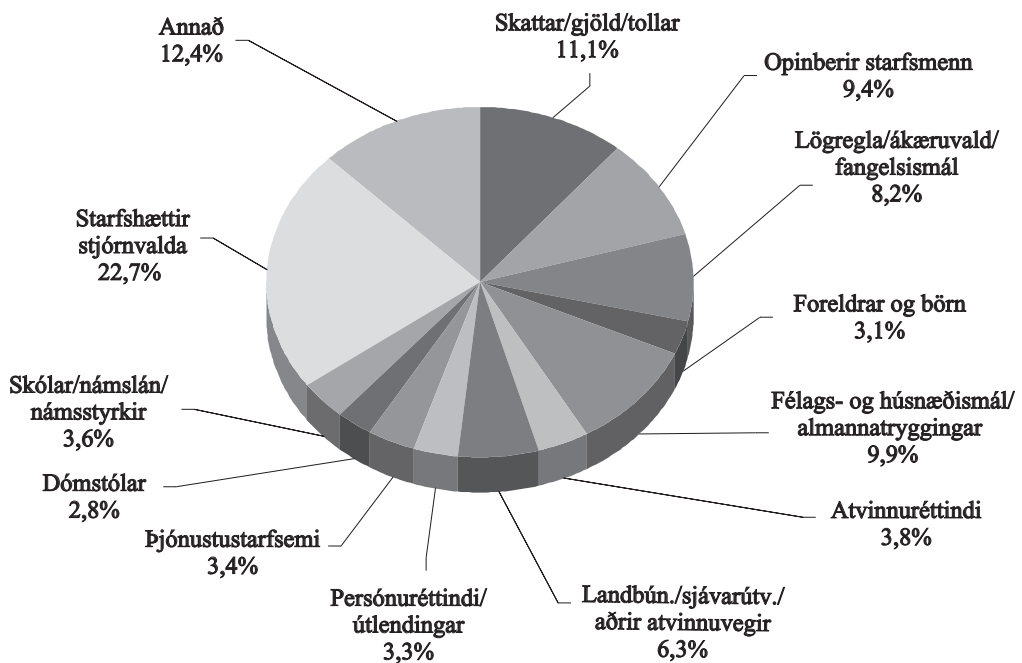
## 2.4.

## Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2010.



## 2.5.

## Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2010.



### 3.0. Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns.

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

Hér að neðan er yfirlit sem ég hef tekið saman um viðbrögð stjórnvalda eða annarra aðila við sérstökum tilmælum sem beint var til þeirra í álitum á árinu 2010. Í yfirlitinu koma aðeins fram þau mál þar sem tilmælum var beint til stjórnvalds eða aðila um að taka þá ákvörðun sem var tilefni kvörtunar til meðferðar að nýju kæmi fram ósk um það frá þeim sem bar fram kvörtun eða gera tilteknar ráðstafanir í ákveðnu og afmörkuðu tilviki. Í átta þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila en í sex málum, sem lokið var á árinu 2010, var eingöngu beint almennum tilmælum til stjórnvaldsins sem í hlut átti.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls 15 álit vegna jafn margra mála. Í sjö tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitíð fjallaði um, í sjö tilfellum er farið að tilmælunum en í einu tilviki fæ ég ekki annað ráðið af þeim svörum sem mér bárust að ekki hafi verið farið að tilmælum.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
5481/2008	56	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	x			
5653/2009	131	Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið	x			
5188/2007	63	Félags- og tryggingamálaráðuneytið	x			
6093/2010	66	Fjármálaráðuneytið		x		
5893/2010	109	Lánasjóður íslenskra námsmanna	x			
5222/2008	78	Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins			x	
5525/2009	101	Mennta- og menningarmálaráðuneytið		x		
5649/2009	95	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	x			
5646/2009	126	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	x			
5199/2008	74	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x			
5347/2008	75	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið		x		
5733/2009	58	Úrskurðarnefnd almannatrygginga		x		
5795/2009	61	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða		x		
5947/2010	112	Vinnumálastofnun		x		
5669/2009	83	Þjóðskrá Íslands		x		
		<b>Samtals</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	



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

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

Í því tilviki þar sem ekki var farið að sérstökum tilmælum komst settur umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að synjun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á beiðni sjóðfélaga um rétt til lífeyris úr B-deild sjóðsins hefði ekki verið í samræmi við lög. Settur umboðsmaður beindi m.a. tilmælum til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um að taka málið til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Stjórn Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins fjallaði um mál A á fundi en ákvað að það yrði ekki endurskoðað þrátt fyrir álitid. A var tilkynnt um þá afstöðu með bréfi, dags. 23. mars 2010. Hann hefur stefnt Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins vegna málsins og var aðalmeðferð í málinu fyrirhuguð 12. október 2011. Álit í málinu er reifað í skýrslu þessari á bls. 78 og birt á heimasíðu embættisins, [www.umbodsmadur.is](http://www.umbodsmadur.is).

#### 4.0. Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns.

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

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 14 álit í jafnmörgum málum þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til viðkomandi stjórnvalds á árinu 2010. 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 tilteknar 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 því að hjá viðkomandi stjórnvaldi yrði lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem oft hafa þá lotið að því að betur verði hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í öllum tilvikum farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram.

Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirspurnum mínum vegna almennra tilmæla í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Farið að tilmælum	Ekki farið að tilmælum	Enn til meðferðar
5481/2008	56	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	x		
5746/2009	70	Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið	x		
6093/2010	66	Fjármálaráðuneytið	x		
5424/2008	98	Iðnaðarráðuneytið	x		
5740/2009	102	Iðnaðarráðuneytið	x		
6010/2010	124	Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn Mennta- og menningaráðuneytið	x		
5893/2010	109	Lánasjóður íslenskra námsmanna	x		
5222/2008	78	Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	x		
5646/2009	126	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	x		
5197/2007	116	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
5199/2008	74	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
5347/2008	75	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	x		
5768/2009	129	Umhverfisstofnun	x		
5669/2009	83	Þjóðskrá Íslands	x		
		<b>Samtals</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## 5.0. Tilkynningar umboðsmanns til Alþingis, ráðherra eða sveitarstjórna í tilefni af meinbugum á lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða –framkvæmd, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

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 2010 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. Rétt er að taka fram að eins og sést af yfirlitinu hér fyrir neðan var engri formlegri tilkynningu beint til Alþingis á árinu 2010 þar sem vísað var til 11. gr. laga nr. 85/1997 heldur sneru tilkynningar í neðangreindum málum að almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Þrátt fyrir það kem ég á ári hverju á framfæri fjölda ábendinga um að hugsanlega þurfi að huga betur að lagasetningu.

1. Mál nr. 5199/2008 (sjá bls. 74). Í álitinu tók settur umboðsmaður fram að við meðferð málsins hefði það vakið sérstaka athygli hans að ekki virtist hafa verið unnt að afla haldbærra upplýsinga um það hvort innflutningur á hráu kindakjöti frá Nýja-Sjálandi hefði verið leyfður hér á landi áður en umsóknir A ehf. um innflutningsleyfi á kindakjöti bárust landbúnaðarráðuneytinu. Settur umboðsmaður taldi því rétt, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið tryggði að stjórnvöld hefðu framvegis, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, haldbærar upplýsingar á hverjum tíma um þau leyfi sem veitt hefðu verið til innflutnings á grundvelli 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Í bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 22. febrúar 2011, kemur fram að enn hafi engar ráðstafanir verið gerðar til að koma til móts við álitid. Í öðru bréfi ráðuneytisins, dags. 2. maí 2011, kemur fram að við úrlausn sambærilegra mála verði höfð hliðsjón af þeim forsendum og rökum sem koma fram í álitinu.
2. Mál nr. 5795/2009 (sjá bls. 61). Í álitinu fjallaði settur umboðsmaður m.a um verklagsreglur Vinnumálastofnunar. Hann taldi að ekki yrði önnur ályktun dregin af orðalagi þeirra en að annar útlagður kostnaður en sá sem þar væri tilgreindur fengist ekki endurgreiddur í formi búferlastyrks sem greiddur er á grundvelli reglugerðar nr. 12/2009, um þátttöku atvinnuleitenda sem tryggðir eru innan atvinnuleysistryggingakerfisins í vinnumarkaðsaðgerðum og um búferlastyrki. Í ljósi þess að í reglugerðinni er ekki tilgreint hvaða kostnaðarliðir eru styrkhæfir úr Atvinnuleysistryggingasjóði, heldur segir þar aðeins að búferlastyrkur nægi til flutnings á fjölskyldu „atvinnuleitanda og á búslóð hans“, taldi settur umboðsmaður að Vinnumálastofnun hefði sett sér verklagsreglur sem leiddu til þess að ekki færi fram mat í hverju tilviki á því hvort annar kostnaður sem atvinnuleitandi hefði þegar sannanlega lagt út fyrir vegna búferlaflutninga væri styrkhæfur. Að því virtu taldi settur umboðsmaður ljóst að með setningu verklagsreglnanna hefði Vinnumálastofnun afnumið með fortakslausum hætti það mat sem reglugerðin áskildi og reglurnar væru þannig í andstöðu við ákvæði reglugerðarinnar og ákvæði laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar. Settur umboðsmaður ákvað því að vekja athygli félags- og tryggingamálaráðuneytisins

á álitinu í ljósi yfirstjórnunarhlutverks ráðherra, sbr. 4. gr. laga nr. 54/2006, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997.

3. Mál nr. 6036/2010 (sjá bls. 60) Í máli þessu kvartaði einstaklingur yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var synjun Sjúkratrygginga Íslands á umsókn hans um styrk til kaupa á öryggiskallkerfi. Meðan á athugun málsins stóð barst umboðsmanni tilkynning úrskurðarnefndarinnar um að ákveðið hefði verið að endurupptaka málið. Umboðsmaður leit því svo á að málsaðilinn hefði fengið leiðréttingu mála sinna og ekki væri tilefni til að fjalla frekar um kvörtunina. Hann lauk því athugun sinni á málinu með bréfi en ákvað að rita heilbrigðisráðherra bréf þar sem hann lýsti þeirri afstöðu sinni að meinbugir kynnu að vera á ákvæði kafla 2151 í fylgiskjali með reglugerð nr. 1138/2008, um styrki vegna hjálpartækja, sem gerði það að skilyrði fyrir styrkveitingu til kaupa á öryggiskallkerfi að umsækjandi byggji einn eða samvistaraðili væri af heilsufarsástæðum ófær um að veita aðstoð, ynni utan heimilis fullan vinnudag eða væri orðinn 67 ára. Umboðsmaður taldi áhöld vera um það hvort sú takmörkun á einstaklingsbundnu mati, sem fælist í skilyrðinu, væri í samræmi við 26. gr. laga nr. 112/2008 sem gerir m.a. ráð fyrir greiðsluþátttöku þegar hjálpartæki eykur við eða viðheldur „sjálfsbjargargetu eða [auðveldar] umönnun“. Í því sambandi benti umboðsmaður á að aðstæður fólks, s.s. alvarleiki fötlunar fólks eða aðstæður maka, þótt heimavinnandi væri undir 67 ára aldri, gætu verið æði mismunandi. Í máli A hefði eiginkona hans t.d. hætt að vinna til að geta annast hann en þyrfti engu að síður að sinna ýmsum verkefnum utan heimilisins. Í bréfinu kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri að rétt væri að heilbrigðisráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á ákvæðinu að virtu ákvæði 26. gr. laga nr. 112/2008 og nánar tilgreindum sjónarmiðum.

Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins, dags. 28. desember 2010, var upplýst um að með reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1138/2008, um styrki vegna hjálpartækja, hefði nýjum málslíð verið bætt við 1. tölul. 1. mgr. í flokknum 2151 Viðvörunarkerfi Öryggiskallkerfi og nú kæmi fram í reglugerðinni að frá skilyrðinu um að umsækjandi verði að búa einn mætti víkja ef umsækjandi býr við svo mikla fötlun að hann getur hvorki hringt í síma né farsíma.

### III. ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2010.

#### 1.0. Aðgangur að gögnum og upplýsingum.

##### 1.1. Synjun um aðgang að upplýsingum hjá Samkeppniseftirlitinu. Réttur til efnisúrlausnar. (Mál nr. 5481/2008)

B leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd fyrirtækisins A og kvartaði yfir úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála um að vísa frá kæru félagsins vegna synjunar Samkeppniseftirlitsins á að veita félaginu aðgang að tilteknum upplýsingum sem félagið krafðist aðgangs að með vísan til upplýsingaréttar aðila máls, sbr. 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Umrædd krafa A til eftirlitsins laut að því hvort ábendingar hefðu borist Samkeppniseftirlitinu um meint brot félagsins og þá hver hefði komið fram með slíkar ábendingar. Áfrýjunarnefndin hafði reist úrskurð sinn í meginatriðum á því að umræddar upplýsingar teldust ekki til „gagna máls“ í skilningi 19. gr. stjórnarsýslulaga og þar með brýsti heimild til kærunnar.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 16. apríl 2010. Þar rakti hann viðeigandi lagaákvæði, sbr. einkum 15., 16., 17. og 19. gr. stjórnarsýslulaga. Því næst tók hann til umfjöllunar þær forsendur sem lágu að baki niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar. Féllst hann hvorki á þá forsendu nefndarinnar að til gagna máls teldust aðeins gögn sem aflað hefði verið og byggt væri á við endanlega ákvörðun í viðkomandi samkeppnismáli né að ábendingar og skyld atriði, sem Samkeppniseftirlitið fengi vitneskju um í starfsemi sinni og hygðist ekki byggja á eða hefðu ekki þýðingu fyrir sakarefnið, teldust ekki til gagna málsins í samkeppnislegu tilliti.

Var það niðurstaða umboðsmanns að forsendur áfrýjunarnefndar samkeppnismála fyrir niðurstöðu nefndarinnar í enduruppteknu máli A hefðu ekki veitt viðhlítandi grundvöll að lögum undir þá úrlausn nefndarinnar að vísa frá kæru A ehf. Taldi umboðsmaður að ekkert sem fyrir lægi í málinu gæfi tilefni til annarrar ályktunar en að þau gögn og upplýsingar, sem A ehf. krafðist aðgangs að, hefðu hlutlægt séð verið þess eðlis að falla undir hugtaksskilgreiningu á „gögnum máls“ í 1. málsl. 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga og þar með 19. gr. sömu laga. Áréttaði umboðsmaður að með umfjöllun sinni og niðurstöðu væri engin afstaða tekin til þess hvort og þá að hvaða marki A ætti rétt til þeirra upplýsinga sem krafa félagsins laut að heldur einungis til réttar félagsins til þess að æðra stjórnvald, þ.e. áfrýjunarnefnd samkeppnismála, skæri efnislega úr um þann rétt.

Umboðsmaður vék því næst að annmörkum á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli A. Benti hann á að í nánar tilgreindu bréfi eftirlitsins til A hefði ákvörðun um synjun að hluta um aðgang að gögnum verið rökstudd. Í bréfinu hefði ekki verið vísað til neinna réttarreglna til rökstuðnings ákvörðuninni. Þá væri í bréfinu ekki að finna neinar leiðbeiningar um rétt A til kæru, kæruleið, kærufrest eða önnur atriði varðandi rétt til að kæra umrædda ákvörðun til æðra stjórnvalds. Var það því niðurstaða umboðsmanns að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við kröfur sem leiddu annars vegar af 1. mgr. 19. gr. stjórnarsýslulaga og hins vegar af 1. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga. Af þessum sökum ritaði umboðsmaður Samkeppniseftirlitinu bréf þar sem sérstök athygli var vakin á álit hans í máli þessu.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til áfrýjunarnefndar samkeppnismála að nefndin tæki mál A til meðferðar að nýju kæmi fram beiðni þar að lútandi frá félaginu. Hann beindi jafnframt þeim tilmælum til nefndarinnar að við hugsanlega endurskoðun hennar á máli A og í sambærilegum málum í framtíðinni yrðu höfð í huga þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að áfrýjunarnefndin upplýsti mig um það hvort álit mitt í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 28. febrúar 2011, kom fram að A ehf. hefði ekki óskað eftir því að mál þess yrði tekið til meðferðar að nýju. Einnig kom fram að nefndin myndi í úrskurðum sínum taka tillit til þeirra ábendinga og sjónarmiða sem koma fram í álitinu.

## 1.2. Aðgangur að hljóðupptökum. Vinnuskjal. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6065/2010)

Settur umboðsmaður Alþingis ákvað árið 2010 að taka til skoðunar að eigin frumkvæði lögmæti þeirrar afstöðu Fjármálaeftirlitsins að hljóðupptökur af fundum starfsmanna stofnunarinnar með starfsmönnum eftirlitsskyldra aðila við vettvangskannanir teldust vinnuskjöl í merkingu 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og væru þar af leiðandi undanþegin aðgangi aðila máls samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga. Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 14. september 2010.

Tildrög málsins voru þau að A hf. leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir nánar tilgreindum atriðum í málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins við yfirstandandi athugun á tilteknum þáttum í starfsemi fyrirtækisins. Meðal annars voru gerðar athugasemdir við það að Fjármálaeftirlitið hefði synjað A hf. um aðgang að hljóðupptökum með viðtölum sem tekin voru við starfsmenn A hf. vegna athugunarinnar. Settur umboðsmaður lauk máli A með bréfi, dags. 18. júní 2010, þar sem ekki var talið tilefni til nánari athugunar. Hann ákvað þó, eins og fyrr segir, að taka fyrirnefnd atriði til frekari athugunar að eigin frumkvæði.

Í ljósi skýringa Fjármálaeftirlitsins, og þá einkum þess að eftir nánari athugun teldi Fjármálaeftirlitið að þeir hlutar slíkra hljóðupptaka, sem innihéldu aðeins viðtöl starfsmanna Fjármálaeftirlitsins við starfsmenn eftirlitsskyldra aðila, féllu eftir atvikum ekki undir hugtakið „vinnuskjal“ í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga, taldi umboðsmaður Alþingis ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins.



## 2.0. Almennatryggingar.

### 2.1. Rannóknarreglan. Skyldubundið mat. Lífeyrisuppbót. (Mál nr. 5733/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almennatrygginga þar sem nefndin staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja umsókn hennar um uppbót á lífeyri vegna sjúkra- eða lyfjakostnaðar.

Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í máli A byggðist á því að mánaðartekjur hennar hefðu verið yfir viðmiðunarmörkum í reglugerð og að það væri mat nefndarinnar, að teknu tilliti til fjárhags- og félagslegrar stöðu A, að hún gæti framfleytt sér án uppbótarinnar. Athugun setts umboðsmanns beindist að því hvort málsmeðferð og úrskurður úrskurðarnefndarinnar hefðu verið í samræmi við þágildandi ákvæði laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, þágildandi reglugerð nr. 595/1997, um heimilisuppbót og frekari uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, ákvæði 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meginregluna um skyldubundið mat stjórnvalda.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 25. nóvember 2010. Þar gerði hann grein fyrir lagagrundvelli málsins og benti á að þrátt fyrir að í reglugerð hefðu verið viðmið um þær tekjur, sem lífeyrisþegi mátti hafa til að geta fengið lífeyrisuppbót þegar mál A var til meðferðar hjá Tryggingastofnun ríkisins og úrskurðarnefnd almennatrygginga, hefði slík viðmið ekki verið að finna í lögum. Eina skilyrði 9. gr. laga nr. 99/2007 á þessum tíma hefði verið að sýna yrði fram á að lífeyrisþegi gæti ekki framfleytt sér án uppbótarinnar. Þá hefði ráðherra ekki verið veitt lagaheimild til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um tekju- og eignamörk lífeyrisþega heldur hefði reglugerð nr. 595/1997 verið sett á grundvelli almennrar reglugerðarheimildar þar sem kveðið væri á um að félagsmálaráðherra gæti með reglugerð sett „frekari ákvæði um greiðslu félagslegrar aðstoðar“ samkvæmt lögnum.

Settur umboðsmaður Alþingis taldi að með því að staðfesta synjun Tryggingastofnunar ríkisins um greiðslu uppbótar á lífeyri A, án þess að afla frekari upplýsinga um aðstæður hennar að öðru leyti en gert var og þá með tilliti til raunverulegra möguleika hennar til framfærslu, hefði úrskurðarnefnd almennatrygginga ekki gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og meginreglu stjórnsýsluréttarins um skyldubundið mat. Niðurstaða setts umboðsmanns var því sú að úrskurður nefndarinnar í máli A hefði ekki verið í samræmi við lög. Settur umboðsmaður tók þó fram að hann hefði enga afstöðu tekið til álitaefnis málsins á grundvelli gildandi reglna, þ.e. breyttra ákvæða laga nr. 99/2007 og nýrrar reglugerðar nr. 1052/2009, um heimilisuppbót og bætur á lífeyri. Hann beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndarinnar að taka mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis frá henni og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem væru rakin í álitinu.

Úrskurðarnefnd almennatrygginga var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að áfrýjunarnefndin upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar almennatrygginga, dags. 22. mars 2011, kom fram að í kjölfar álitsins hefði úrskurðarnefndin ákveðið að endurupptaka mál A og fjalla um það á

grundvelli þeirra sjónarmiða sem koma fram í álitinu. Þá sagði að nefndin myndi skerpa á mikilvægi þess að skoða hvert mál sérstaklega með tilliti til þess hvort skilyrði bótaréttar séu uppfyllt og verði það gert þó svo að almennum viðmiðum laga og reglna, t.d. um tekjur og eignir, sé náð og þar með rannsakað í hverju tilviki fyrir sig hvort skilyrði um nauðsyn til framfærslu séu þrátt fyrir það uppfyllt.

## 2.2.

### Lífeyrstryggingar. (Mál nr. 5919/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem því var hafnað að miða réttindi hennar til örorkulífeyris og tengdra greiðslna við réttindi eiginmanns hennar, B. Kvörtunin beindist jafnframt að því að réttindi A til örorkulífeyris og tengdra greiðslna hefðu verið skert vegna búsetuskilyrða laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, og var því haldið fram að slíkt bryti í bága við jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og ákvæði 72. og 76. gr. stjórnarskrár. Því var enn fremur haldið fram að dóttir A byggji við skert réttindi þar sem möguleikar A á að fullnægja framfærsluskyldu sinni gagnvart henni væru skertir með umræddu fyrirkomulagi.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 24. september 2010. Fyrir lá að B fékk greiddar makabætur skv. 5. gr. laga nr. 99/2007 sem ekki töldust til lífeyris samkvæmt lögum nr. 100/2007. Í ljósi þess taldi umboðsmaður ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að hafna því að miða réttindi til örorkulífeyris og tengdra greiðslna við réttindi B enda lá ekki fyrir að hann hefði fengið greiddan lífeyri skv. lögum nr. 100/2007 eins og gert var að skilyrði í lokamálslið 1. mgr. 17. gr. laganna. Hvað varðaði búsetuskilyrði laga nr. 100/2007 og samræmi laga nr. 100/2007 við 72. og 76. gr. stjórnarskrár, þá benti umboðsmaður á að kvörtunin lyti að því fyrirkomulagi sem löggjafarvaldið hefði ákveðið að skyldi gilda á þessu sviði. Starfssvið umboðsmanns tæki ekki til starfa Alþingis, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 og því væri almennt ekki á verksviði umboðsmanns Alþingis að taka afstöðu til þess hvort lög sem Alþingi hefði sett væru í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá vísaði umboðsmaður til þess að á Alþingi væri fyrirhugað að flytja frumvarp um endurskoðun laga um almannatryggingar og að umboðsmanni skuldara hefði, með d-lið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 100/2010, verið fengið það hlutverk að útbúa framfærsluviðmið og uppfæra þau reglulega. Almennt kæmu einstök mál ekki til umfjöllunar hjá umboðsmanni á meðan þau hefðu ekki verið til lykta leidd hjá stjórnvöldum og að álit umboðsmanns hefðu álitæfni um inntak lágmarksframfærslukostnaðar ekki enn verið til lykta leidd hjá stjórnvöldum. Í ljósi þessa, sem og starfsheimilda umboðsmanns, taldi umboðsmaður ekki tilefni til þess á þessu stigi að taka umrædd atriði til athugunar á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Hann ritaði hins vegar félags- og tryggingamálaráðuneytinu bréf þar sem hann benti á að þessum álitæfnum hefði verið hreyft í erindi til sín og að hann myndi fylgjast með því hvort og þá á hvern veg fjallað yrði um þessi mál í boðuðu frumvarpi til breytinga á almannatryggingalögum og eftir atvikum umfjöllun Alþingis á því frumvarpi og taka í ljósi þess afstöðu til þess hvort tilefni yrði til þess að umboðsmaður tæki stöðu þess fólks, sem sætti skerðingu á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga vegna búsetutíma hér á landi, til athugunar í ljósi viðkomandi stjórnarskrárákvæða og fjölþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefði undirgengist.

## 2.3.

**Sjúkra- og slysatryggingar.  
(Mál nr. 6036/2010)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var synjun Sjúkratrygginga Íslands á umsókn hans um styrk til kaupa á öryggiskallkerfi. Meðan á athugun málsins stóð barst umboðsmanni tilkynning úrskurðarnefndarinnar um að ákveðið hefði verið að endurupptaka mál A. Umboðsmaður leit því svo á að A hefði fengið leiðréttingu mála sinna og því væri ekki tilefni til þess að fjalla frekar um kvörtun hans.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með bréfi, dags. 14. október 2010, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður ákvað hins vegar að rita heilbrigðisráðherra bréf þar sem hann lýsti þeirri afstöðu sinni að meinbugir kynnu að vera á ákvæði kafla 2151 í fylgiskjali með reglugerð nr. 1138/2008, sem gerði það að skilyrði fyrir styrkveitingu til kaupa á öryggiskallkerfi að umsækjandi byggji einn eða samvistaraðili væri af heilsufarsástæðum ófær um að veita aðstoð, ynni utan heimilis fullan vinnudag eða væri orðinn 67 ára. Umboðsmaður taldi áhöld vera um það hvort sú takmörkun á einstaklingsbundnu mati, sem fælist í skilyrðinu, væri í samræmi við 26. gr. laga nr. 112/2008 sem gerir m.a. ráð fyrir greiðslupátttöku þegar hjálpartæki eykur við eða viðheldur „sjálfsbjargargetu eða [auðveldar] umönnun“. Í því sambandi benti umboðsmaður á að aðstæður fólks, s.s. alvarleiki fötlunar þess eða aðstæður maka, þótt heimavinnandi væri undir 67 ára aldri, gætu verið æði mismunandi. Í máli A hefði eiginkona hans t.d. hætt að vinna til að geta annast hann en þyrfti engu að síður að sinna ýmsum verkefnum utan heimilisins. Í bréfinu kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri að rétt væri að heilbrigðisráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á ákvæðinu að virtu ákvæði 26. gr. laga nr. 112/2008 og nánar tilgreindum sjónarmiðum.

Í bréfi heilbrigðisráðuneytisins til mín, dags. 28. desember 2010, var var skýrt frá því að með reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1138/2008, um styrki vegna hjálpartækja, hefði nýjum málslíð verið bætt við 1. tölul. 1. mgr. í flokknum 2151 Viðvörunarkerfi Öryggiskallkerfi og nú kæmi fram í reglugerðinni að frá skilyrðinu um að umsækjandi verði að búa einn megí víkja ef umsækjandi býr við svo mikla fötlun að hann getur hvorki hringt í síma né farsíma.

### 3.0. Atvinnuleysistryggingar.

#### 3.1. Umsókn um styrk til búferlaflutninga. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningarreglan. Málshraði. Skyldubundið mat. (Mál nr. 5795/2009)

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnu-  
markaðsaðgerða Með úrskurðinum var staðfest ákvörðun Vinnumálastofnunar um  
að endurgreiða A aðeins að hluta þann kostnað sem hann taldi sig verða fyrir vegna  
búferlaflutninga. A gerði einkum athugasemdir við það að Vinnumálastofnun hefði ekki  
greitt honum að fullu styrk til búferlaflutninga á grundvelli reglugerðar nr. 12/2009,  
um þátttöku atvinnuleitenda sem tryggðir eru innan atvinnuleysistryggingakerfisins  
í vinnumarkaðsaðgerðum og um búferlastyrki. Hann hefði sótt um styrk fyrir  
annan útlagðan kostnað, þ.e. kostnað vegna aksturs eigin bifreiðar og greiðslu til  
aðstoðarfólks. Þá gerði A athugasemdir við að stofnunin hefði sett sér verklagsreglur  
sem takmörkuðu rétt styrkbeiðenda frá því sem reglugerðin segði til um. Loks  
kvartaði hann yfir drætti á meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 24. nóvember 2010. Þar rakti  
hann ákvæði laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og ákvæði reglugerðar nr.  
12/2009. Hann réð af ákvæði 1. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar að umsækjanda bæri að  
láta nauðsynleg gögn fylgja með umsókn sinni um styrk. Settur umboðsmaður taldi að  
gögn málsins og skýringar meirihluta úrskurðarnefndarinnar til hans bæru ekki með  
sér að nefndin hefði, áður en hún staðfesti ákvörðun Vinnumálastofnunar um synjun  
á að greiða búferlastyrk til A vegna eldsneytiskostnaðar, upplýst hann um að afrit af  
bensínúttektum og eigin útreikningur hans væru að mati meirihluta nefndarinnar  
ekki fullnægjandi gögn til sönnunar á beiðni hans um greiðslu búferlastyrks. Þá hefði  
hún ekki gefið honum kost á að skila inn öðrum gögnum vegna kostnaðar af akstri  
eigin bifreiðar, og þá eftir atvikum tilgreint hvaða gögn væru nauðsynleg, og loks  
leiðbeint honum um afleiðingar þess yrði það ekki gert. Með hliðsjón af þessu og  
öðrum sjónarmiðum sem rakin voru í álitinu var það niðurstaða setts umboðsmanns  
að meirihluti úrskurðarnefndarinnar hefði ekki með úrskurði sínum í máli A gætt  
ákvæða 1. mgr. 7. gr. og 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Settur umboðsmaður tók fram í álitinu sínu að það hefði tekið úrskurðarnefndina  
tæpa sex mánuði að afgreiða kærnu A með uppkvaðningu úrskurðar frá því að  
kæran barst henni. Í málinu hefði legið fyrir í maílok 2009 að A myndi ekki gera  
athugasemdir vegna umsagnar Vinnumálastofnunar frá 14. maí 2009. Frá maílokum  
hefðu liðið fjórir mánuðir þar til úrskurðarnefndin kvað upp úrskurð sinn í málinu  
hinn 1. október 2009. Með tilliti til þess að málið var ekki mjög umfangsmikið að  
vexti var það niðurstaða setts umboðsmanns, sérstaklega í ljósi meginviðmiðs 5. mgr.  
12. gr. laga nr. 54/2006, að þessi dráttur í málinu hefði ekki verið réttlættur af hálfu  
úrskurðarnefndarinnar.

Að lokum tók settur umboðsmaður fram að í 1. mgr. 14. gr. og f-lið 15. gr.  
reglugerðar nr. 12/2009 væri ekki tilgreint hvaða kostnaðarliðir væru styrkhæfir úr  
Atvinnuleysistryggingasjóði. Þar segði aðeins að búferlastyrkur næði til flutnings á  
fjölskyldu „atvinnuleitanda og á búslóð hans“. Settur umboðsmaður benti á að ekki  
yrði mætti álykta annað af orðalagi þeirra verklagsreglna sem Vinnumálastofnun  
hafði sett sér eða fengnum skýringum stjórnvalda en að annar útlagður kostnaður

en sá sem þar kæmi fram fengist ekki endurgreiddur í formi búferlastyrks. Vinnu-málastofnun hefði því sett sér verklagsreglur sem leiddu til þess að ekki færi fram mat í hverju tilviki á því hvort annar kostnaður sem atvinnuleitandi hefði þegar sannanlega lagt út fyrir vegna búferlaflutninga væri styrkhæfur. Að þessu virtu taldi settur umboðsmaður ljóst að með setningu umræddra verklagsreglna hefði Vinnumálastofnun afnumið með fortakslausum hætti það mat sem f-liður 15. gr. reglugerðar nr. 12/2009 áskildi. Verklagsreglurnar væru því í andstöðu við ákvæði reglugerðarinnar og ákvæði laga nr. 54/2006.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og að hún tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu. Þá ákvað settur umboðsmaður að vekja athygli félags- og tryggingamálaráðuneytisins á álitinu í ljósi yfirstjórnunarhlutverks ráðherra á þessu sviði.

Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að úrskurðarnefndin upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá nefndinni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, dags. 16. mars 2011, kom fram að A hefði óskað eftir endurupptöku málsins og nefndin hefði orðið við þeirri kröfu. Í bréfinu kom einnig fram að vegna mikillar fjölgunar mála hefði starfsmönnum hjá nefndinni verið fjölgað í von um að stytta mætti afgreiðslutíma mála. Auk þess myndu formaður og starfsmaður nefndarinnar hitta skrifstofustjóra í velferðarráðuneytinu 16. mars 2011 og ráðgast um hvað geri megi til að unnt verði að ljúka málum innan lögbundins frests. Tekið var fram að yfirleitt væri mikil töf á því að greinargerðir í málum bærust nefndinni frá Vinnumálastofnun og því mætti oft rekja ástæðu þess að langan tíma tæki að ljúka málum til Vinnumálastofnunar. Það vandamál yrði einnig rætt á fundinum 16. mars.

Í símtali við starfsmann úrskurðarnefndarinnar 17. október 2011 kom fram að staðan hefði lagast talsvert. Greinargerðir bærust nú almennt frá Vinnumálastofnun án þess að tafir yrðu á, en auk þess hefði kærumálum fækkað. Enn væru nokkrar tafir á afgreiðslu mála hjá úrskurðarnefndinni sjálfri en útlit væri fyrir að því tækist að koma í lag.

#### 4.0. Atvinnuréttindi.

##### 4.1. Útlendingar. Atvinnufrelsi. Lagaheimild. EES-samningur. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 5188/2007)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd félagsins B ehf., sem rak taílenska nuddstofu. Kvörtunin beindist að úrskurði félagsmálaráðuneytisins þar sem ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja B ehf. um atvinnuleyfi á grundvelli laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, vegna C, sem er taílenskur ríkisborgari, var staðfest. Kvörtun B ehf. beindist m.a. að því að félagsmálaráðuneytið hefði staðfest synjun Vinnumálastofnunar á þeim forsendum að B ehf. hefði í starfsauglýsingu og samskiptum við atvinnuleitendur gert óraunhæfar kröfur til þess sem ráðinn yrði í starfið og þar af leiðandi hefði ekki verið sýnt fram á að fullreynt hefði verið að ráða í starfið einstakling af Evrópska efnahagssvæðinu sem þegar hefði aðgengi að innlendum vinnumarkaði. Þær kröfur sem um var að ræða voru þær að starfsmaðurinn hefði lært taílenskt nudd í tilteknum taílenskum nuddskóla og að hann talaði taílensku.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 22. janúar 2010. Þar rakti hann lagagrundvöll málsins, þ.e. áðurgildandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga og forsögu ákvæðisins samkvæmt eldri lögum um sama efni. Settur umboðsmaður vék einnig að þeim breytingum sem gerðar voru á lögum nr. 97/2002 með lögum nr. 78/2008 og vísaði til lögskýringargagna að baki síðarnefndu lögnum. Þá fjallaði hann um tilteknar skuldbindingar sem leiða af EES-samningnum og höfðu þýðingu fyrir mál þetta.

Settur umboðsmaður taldi ekki tilefni til athugasemda við þá afstöðu félagsmálaráðuneytisins að við mat á því hvort skilyrði fyrir veitingu tímabundins atvinnuleyfis hefðu verið fyrir hendi hefði m.a. verið byggt á mati á því hvort leit atvinnurekanda að starfsmanni á innlendum vinnumarkaði eða meðal þeirra sem aðgengi ættu að innlendum vinnumarkaði væri fyrirsjáanlega árangurslaus. Þá taldi settur umboðsmaður að með áðurgildandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 97/2002 hefði Vinnumálastofnun verið fengin heimild til að meta hvort þær kröfur sem atvinnurekandi gerði til starfs sem var andlag tímabundins atvinnuleyfis hefðu verið bersýnilega óhóflegar og þá þannig að sýnilega hefði skort á samkvæmt rökstuðningi atvinnurekandans að hæfniskröfur þær sem lagðar væru til grundvallar umsókninni væru í málefnalegum og eðlilegum tengslum við þann rekstur sem atvinnurekandinn hefði með höndum. Í ljósi fyrri málsliðar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár og sjónarmiða um inntak hins stjórnarskrárvarða atvinnufrelsis féllst settur umboðsmaður hins vegar ekki á að Vinnumálastofnun hefði umfram það haft sjálfstætt mat um það hvort kröfur atvinnurekanda væru nauðsynlegar eða heppilegar fyrir reksturinn. Þá taldi settur umboðsmaður að sá skilningur yrði ekki lagður í skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum að stjórnvöldum bæri að tryggja að tilhögun atvinnustarfsemi í landinu yrði sérstaklega löguð að þeim vinnukrafti sem vegna ríkisborgararéttar síns hefði aðgengi að innlendum vinnumarkaði. Með vísan til þessa taldi settur umboðsmaður Alþingis að úrskurður félagsmálaráðuneytisins í máli B ehf. hefði ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli hvað varðaði valdheimildir Vinnumálastofnunar samkvæmt þágildandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 97/2002.



Að lokum taldi settur umboðsmaður að þar sem ekki yrði dregin sú ályktun af gögnum málsins að Vinnumálastofnun eða félagsmálaráðuneytið hefði leitast við að afla nægjanlegra gagna um hver væru fyrirhuguð verkefni þess starfsmanns sem umsókn að tímabundnu atvinnuleyfi laut að, og hvort til þess starfs væri í reynd þörf á þeirri kunnáttu sem B ehf. lagði til grundvallar, hefði félagsmálaráðuneytið ekki gætt þess að leggja viðhlítandi grundvöll að úrskurði sínum, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga. Því var það niðurstaða setts umboðsmanns að félagsmálaráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að B ehf. hefði í umsókn sinni um tímabundið atvinnuleyfi og við meðferð umsóknarinnar gert bersýnilega óhóflegar kröfur til þess starfsmanns sem fyrirtækið leitaði eftir, að virtum fyrirbyggjandi upplýsingum um eðli og markmið þess rekstrar sem félagið hafði með höndum.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til félagsmálaráðuneytisins að það tæki mál B ehf. til nýrrar meðferðar kæmi fram ósk þess efnis frá félaginu og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem sett væru fram í álitinu. Þá tók settur umboðsmaður fram að úrlausn hugsanlegra álitaefna um hvort B ehf. kynni að eiga skaðabótarétt vegna annmarka á úrskurði félagsmálaráðuneytisins yrði að vera verkefni dómstóla.

Velferðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem fram kom að mér væri kunnugt um viðbrögð félags- og tryggingamálaráðuneytisins við erindi A þar sem hann óskaði eftir afstöðu ráðuneytisins til mögulegarar skaðabótaskyldu vegna úrskurðar ráðuneytisins. Þess var óskað að velferðarráðuneytið, sem nú fer með mál er varða atvinnuréttindi útlendinga, sbr. 7. tölul. D-liðar 4. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, með áorðnum breytingum, upplýsti mig um hvort álit setts umboðs-manns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra annarra ráðstafana hjá félags- og tryggingamálaráðuneytinu eða síðar velferðarráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 3. mars 2011, kom fram að ráðuneytinu hefði ekki borist ósk frá B ehf. um að taka mál félagsins til nýrrar meðferðar og því hefði álit setts umboðsmanns Alþingis ekki orðið tilefni til annarra ráðstafana hjá ráðuneytinu en umboðsmanni væri þegar kunnugt um. Þar var vísað til þess að í tilefni af erindi A, þar sem hann óskaði eftir afstöðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins til mögulegrar skaðabótaskyldu vegna úrskurðarins og rökstuðningi ef ráðuneytið teldi bótaskyldu ekki vera fyrir hendi, hafði A verið bent á að beina hugsanlegri bótakröfu til ríkislögmanns.

## 5.0. Börn.

### 5.1. Barnavernd. Innra valdframsal. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5826/2009)

Á árinu 2009 tók settur umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, heimildir barnaverndarnefnda til að framselja ákvörðunarvald til einstakra starfsmanna sinna. Tilefni athugunarinnar var mál forsjárlausss föður sem kvartaði yfir málsmeðferð Barnaverndar Reykjavíkur. Athugun setts umboðsmanns á því máli laut m.a. að því hvort ákvörðun Barnaverndar Reykjavíkur um að vísa máli um meint ofbeldi föðurins í garð sonar síns til lögreglu, hefði verið í samræmi við lög. Settur umboðsmaður taldi ekki þörf á að taka afstöðu til þess hvort formlega beiðni um lögreglurannsókn hefði í því tilviki borið að taka á ályktunarhæfum fundi barnaverndarnefndar eða hvort nefndinni hefði verið heimilt að fela einstökum starfsmönnum vald til að taka ákvörðunina að gættum efnisskilyrðum 3. og 4. mgr. 14. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Málið varð hins vegar til þess að settur umboðsmaður hóf athugun á því hvaða ákvarðanir barnaverndarnefnd mætti fela starfsfólki sínu að taka og með hvaða hætti yrði að standa að slíku valdframsali. Í tilefni af athuginni ritaði settur umboðsmaður Barnaverndarstofu bréf og óskaði tiltekinna upplýsinga og skýringa.

Settur umboðsmaður gerði ekki athugasemdir við þá afstöðu Barnaverndarstofu að barnaverndarnefndum væri heimilt á grundvelli 3. mgr. 14. gr. barnaverndarlaga að framselja starfsliði sínu vald til töku allra annarra ákvarðana, sem mælt væri fyrir um í barnaverndarlögum, en þeirra sem beinlínis eru undanskildar í 4. mgr. 14. gr. laganna. Þá taldi settur umboðsmaður sér ekki fært að fullyrða annað en að barnaverndarnefndum væri heimilt á grundvelli stjórnssýsluvenju um innra valdframsal að fela starfsmönnum vald til að taka ákvarðanir um hvort lögreglu yrði formlega gert viðvart um hugsanleg refsiverð brot gegn barni. Í samræmi við lagasjónarmið um innra valdframsal yrði hver barnaverndarnefnd þó að meta í ljósi aðstæðna í umdæmi sínu, fjölda íbúa og starfsmanna, og þá einkum þeirrar þekkingar og reynslu sem starfsmenn byggju yfir, hvort rétt væri að taka ákvörðun um slíkt valdframsal. Þá yrði jafnframt að tryggja að starfsfólki væru ljósir verkferlar við undirbúning og töku ákvörðunarinnar. Enn fremur taldi settur umboðsmaður rétt og eðlilegt að ákvörðun um slíkt valdframsal kæmi fram í sambærilegum reglum og gert væri ráð fyrir í 14. gr. laga nr. 80/2002 að kynntar yrðu Barnaverndarstofu.

Í ljósi upplýsinga Barnaverndarstofu um yfirstandandi starf með barnaverndarnefndum, sem miðaði að því að nefndirnar settu sér fullnægjandi reglur um framsal ákvörðunarvalds til starfsmanna, taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997. Hann lauk því málinu með bréfi til Barnaverndarstofu, dags. 13. desember 2010, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

## 6.0. Eignir ríkisins.

### 6.1. Ráðstöfun ríkiseigna. Leiga á landspildu án auglýsingar. Auglýsingaskylda. Jafnræðisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 6093/2010)

A leitaði fyrir hönd B til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að land sem B hafði haft á leigu hjá fangelsinu X um áratugaskeið hefði verið tekið af honum án nokkurs fyrirvara eða uppsagnar á leigu. Í kvörtuninni gerði A jafnframt athugasemd við að umrætt land í eigu ríkisins hefði, eftir að fallið var frá sölu þess, verið leigt til C án auglýsingar og þar með hafi B t.d. ekki haft vitneskju um að ríkið ætlaði að leigja landið með formlegum hætti og það þrátt fyrir þá heimild sem B hafði fengið til afnota af landinu. Umboðsmaður taldi sig, eins og atvikum væri háttað í málinu, ekki hafa forsendur til að fullyrða að B hefði átt forkaups-, forgangs- og hefðarrétt að landinu eins og haldið var fram í kvörtuninni. Hins vegar hefði athugun umboðsmanns, í ljósi efnis kvörtunarinnar, sérstaklega beinst að þeirri ráðstöfun Fasteigna ríkissjóðs að hafa með vitneskju og vilja fjármálaráðuneytisins leigt landið án auglýsingar og hvernig það hefði samrýmst lögum og hinni óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar um jafnræði.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 31. desember 2010. Þar tók hann fram að það væri af hálfu fjármálaráðuneytisins ágreiningslaust að ríkinu bæri almennt við ráðstöfun eigna ríkisins, þar á meðal til leigu, að auglýsa þær opinberlega. Í málinu reyndi því aðeins á það álitaefni hvort ráðuneytinu hefði verið heimilt að víkja frá þessari meginreglu áður en framangreint land var leigt með tilliti til þeirra sjónarmiða sem ráðuneytið færði máli sínu til stuðnings. Umboðsmaður benti á að í lögum, t.d. jarðalögum nr. 81/2004, væri ekki kveðið á um skyldu til að auglýsa landspildu í eigu ríkisins til leigu. Það haggði þó ekki við gildi hinna almennu reglna um opinbera auglýsingu sem leiddar yrðu af skráðum og óskráðum jafnræðisreglum stjórnsýsluréttarins þegar kæmi að ráðstöfun eigna ríkisins með útleigu, sérstaklega þegar um verðmætar og eftirsóttar eignir gæti verið að ræða.

Umboðsmaður taldi að það hefði verið rétt af hálfu Fasteigna ríkissjóðs, í umboði fjármálaráðuneytisins og í samræmi við hina óskráðu reglu stjórnsýsluréttarins um jafnræði, að auglýsa landspilduna í málinu til leigu með opinberum hætti, svo að öllum þeim sem áhuga höfðu hefði gefist sama tækifæri til að sækja um. Umboðsmaður horfði í því sambandi til þess að leiga á landspildunni fæli í sér ráðstöfun takmarkaðra gæða og að ekki væri útilokað að nýting hennar gæti haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir þann sem fengi hana til leigu og því kynni að vera um eftirsóknarverð verðmæti að ræða. Umboðsmaður taldi að þær skýringar sem fjármálaráðuneytið veitti honum gætu ekki leitt til þess að heimilt væri að víkja frá þessu.

Umboðsmaður taldi að sá annmarki að auglýsa ekki landspilduna til leigu leiddi ekki til ógildingar á leigu hennar til C þegar hagsmunir hans væru hafðir í huga. Hins vegar beindi hann þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það tæki afstöðu til þess hvort tilefni væri til að beita vissum heimildum í þeim samningi sem var gerður við C til að segja samningnum upp og koma á öðrum notum landsins að undangenginni opinberri auglýsingu þar sem landið væri boðið til leigu og jafnræðis gætt gagnvart þeim sem kynnu að hafa áhuga á því. Þá beindi umboðsmaður þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins og Fasteigna ríkissjóðs að þess yrði gætt í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að afla framvegis fullnægjandi upplýsinga

**um hvaða ráðstafanir umsjónaraðili eignar hefði gert um afnot annarra af henni áður en henni væri ráðstafað af þessum stofnunum ríkisins. Þá voru það tilmæli umboðsmanns til þessara stofnana að þær hefðu framvegis í huga þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu við undirbúning og gerð samninga um leigu á eignum ríkisins.**

Fjármálaráðherra var ritað bréf, dags. 1. mars 2011, þar sem þess var óskað að fjármálaáðuneytið upplýsti mig um hvort álit mitt í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 16. mars 2011, kom fram að ákveðið hefði verið að segja upp leigusamningi milli Fasteigna ríkissjóðs og C frá 1. apríl 2011 með sex mánaða uppsagnarfresti. Í framhaldi af því yrði Ríkiskaupum falið að auglýsa landið aftur til sölu að beiðni innanríkisráðuneytisins og söluandvirðinu varið til endurbóta á fangelsinu að Litla-Hrauni í samræmi við heimildarákvæði 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2011, lið 4.5, enda bærast viðunandi tilboð að mati ráðuneytisins. Þá var tekið fram að ljósrít af bréfi ráðuneytisins og fyrirspurnarbréfinu frá 1. mars 2011 hefði verið sent Fasteignum ríkissjóðs með sérstakri áherslu á að tilmæli um vandaða stjórnsýslu o.fl. yrðu í heiðri höfð við ráðstöfun fasteigna ríkisins.

## 7.0. Fjármálastarfsemi.

### 7.1. Eftirlit á fjármáلامarkaði. Hæfi lykilstarfsmanna í fjármálafyrirtækjum. Lögmatísreglan. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5815/2009)

Settum umboðsmanni Alþingis barst ábending sem laut að athugun og aðgerðum sem haldið var fram að Fjármálaeftirlitið hefði ráðist í og beinst hefði að starfsmönnum þeirra íslensku banka sem ríkið hefði yfirtekið í framhaldi af falli þeirra haustið 2008. Af því tilefni ákvað settur umboðsmaður að rita bréf til Fjármálaeftirlitsins. Í bréfinu gerði settur umboðsmaður grein fyrir efni ábendingarinnar og tók fram að hún hefði orðið honum tilefni til að huga að því hvort ástæða væri til að hann tæki þau atriði sem þar væru rakin til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Settur umboðsmaður beindi nokkrum spurningum til Fjármálaeftirlitsins. Hann óskaði m.a. eftir því, ef fyrir lægi að Fjármálaeftirlitið hefði ritað bréf til Íslandsbanka hf., Nýja Kaupþings hf., nú Arion-banka hf. og Landsbanka hf., nú NBI hf., að sér yrðu send afrit af bréfunum, þar á meðal af lista sem átti að hafa fylgt þeim, með nöfnum tilgreindra starfsmanna fyrirtækjanna sem haldið hefði verið fram að stofnunin teldi að kæmi til álita að víkja úr starfi, sem og svarbréfum þeirra banka sem áttu að hafa svarað bréfum Fjármálaeftirlitsins. Einnig óskaði settur umboðsmaður eftir því að stofnunin gerði honum ítarlega grein fyrir þeim lagagrundvelli sem aðgerðir hennar af því tilefni væru reistar á og á hvaða stigi athugunin væri þegar svarbréf stofnunarinnar til hans yrði ritað.

Settum umboðsmanni barst af þessu tilefni svarbréf frá Fjármálaeftirlitinu, dags. 11. nóvember 2009. Í framhaldi af því átti settur umboðsmaður fund með forstjóra og varaformanni stjórnar stofnunarinnar. Með tilliti til svara Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurnunum og þeirra upplýsinga sem komu fram á fundinum ákvað settur umboðsmaður á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 að taka til nánari athugunar að eigin frumkvæði málsmeðferð stofnunarinnar í tengslum við athugun hennar sem beindist að starfsmönnum bankanna.

Settur umboðsmaður ritaði annað bréf til Fjármálaeftirlitsins þar sem hann beindi í fjórum tölulíðum spurningum til stofnunarinnar. Hann óskaði m.a. eftir upplýsingum um hvort stofnunin hefði lagt mat á það hvort og þá með hvaða hætti þeir lykilstarfsmenn, sem vísað hefði verið til á listum sem fylgt hefðu bréfum stofnunarinnar til bankanna, teldust vera stjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar í merkingu 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og/eða í merkingu 52. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Af svarbréfi Fjármálaeftirlitsins vegna spurninganna réð settur umboðsmaður að stofnunin teldi nú að viðkomandi lykilstarfsmenn í framangreindum bönkum, aðrir en framkvæmdastjórnar, sem athugun stofnunarinnar hefði beinst að, féllu ekki undir ákvæði 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 og 52. gr. laga nr. 161/2002. Stofnunin teldi sig af þeim sökum einungis að óbreyttum lögum geta lokið athugun sinni með útgáfu almennra tilmæla til stjórnna umræddra banka á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um að þeir hygðu sérstaklega að því hvaða áhrif það hefði á orðspor, traust og trúverðugleika nýju bankanna að sömu lykilstarfsmenn störfuðu innan þeirra og störfuðu innan gömlu bankanna. Settur umboðsmaður taldi ekki tilefni á þessu stigi til þess að gera sérstakar athugasemdir við þessa fyrirætlan stofnunarinnar. Tók

hann þó m.a. fram að samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 væru almenn tilmæli sem Fjármálaeftirlitið gæti gefið út aðeins “leiðbeinandi”.

Í skýringum Fjármálaeftirlitsins til setts umboðsmanns kom fram að stofnunin myndi óska eftir því við bankana að gripið yrði til viðeigandi ráðstafana hverju sinni með tilliti til framangreindra sjónarmiða. Af því tilefni lagði settur umboðsmaður á það áherslu að hann skildi skýringar Fjármálaeftirlitsins með þeim hætti í ljósi fyrirspurnarbréfs hans að stofnunin teldi sig ekki hafa heimild að lögum til að taka ákvarðanir um að víkja þeim lykilstarfsmönnum frá sem í hlut ættu, sbr. 2. málsl. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998.

Að framangreindu virtu og í ljósi annarra atriða sem fram komu í skýringum Fjármálaeftirlitsins, taldi settur umboðsmaður Alþingis ekki ástæðu til að aðhafast frekar að svo stöddu í tilefni af málinu á grundvelli heimildar sinnar til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. og a- lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, og lauk hann frumkvæðisathugun sinni með bréfi, dags. 23. júní 2010. Settur umboðsmaður lagði þó áherslu á að kæmi til frekari aðgerða eða ráðstafana af hálfu Fjármálaeftirlitsins í tilefni af athugun stofnunarinnar þá myndi hann eftir atvikum þurfa að taka ákvörðun um hvort tilefni væri af hans hálfu til að taka einstök atriði til athugunar á grundvelli þeirra heimilda sem honum væru fengnar með lögum nr. 85/1997.

Á árinu 2011 barst mér kvörtun yfir dreifibréfi Fjármálaeftirlitsins til váttryggingafélaga og váttryggingamiðlara, dags. 14. apríl 2011, sem og leiðbeinandi tilmælum stofnunarinnar nr. 3/2010, um hæfi lykilstarfsmanna, frá 5. október 2010. Málið er til athugunar að fengnum skýringum Fjármálaeftirlitsins. Þá hafa mér einnig borist ábendingar frá fleiri aðilum á fjármáلامarkaði er varða tilmælin.

## 8.0. Gjafsókn.

### 8.1. Lagaskilyrði fyrir gjafsókn. Vinnuveitandaábyrgð. Rökstuðningur. (Mál nr. 5746/2009)

B, hæstaréttarlögmaður, kvartaði fyrir hönd A yfir þremur synjunum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á umsóknum hans um gjafsókn fyrir hönd A er vörðuðu fyrirhugaða málshöfðun A til heimtu skaðabóta fyrir héraðsdómi gegn fyrirtækinu C, á grundvelli reglunnar um vinnuveitandaábyrgð, váttryggingarfélaginu D, vegna starfsábyrgðartryggingar C, og E, samstarfsmanni A, á grundvelli sakarreglunnar. Voru synjanir ráðuneytisins byggðar á þeim niðurstöðum gjafsóknarnefndar að skilyrði 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, um nægilegt tilefni til málshöfðunar, væri ekki uppfyllt.

Í áliti sínu, dags. 26. apríl 2010, vék settur umboðsmaður Alþingis að túlkun upphafsmálsliðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 um að gjafsókn yrði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gæfi „nægilegt tilefni til málshöfðunar“. Vísaði hann í þessu sambandi til fyrri álita umboðsmanns og þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið á 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 með 2. gr. laga nr. 7/2005. Það var álit hans að ekki yrðu gerðar athugasemdir við það að til að fallast á beiðni um gjafsókn gerði gjafsóknarnefnd kröfur til þess að sýnt væri fram á að fyrirhugaður málarekstur gjafsóknarbeiðanda væri í þeim búningi að nokkrar líkur væru á að kröfur umsækjanda yrðu dæmdar honum í hag þegar nefndin legði mat á hvort nægilegt tilefni væri til málshöfðunar, enda væri þá ekki uppi raunverulegur vafi um sönnunaratríði eða umdeild málsatvik.

Settur umboðsmaður vék þessu næst að því að meginrök A fyrir því að nægilegt tilefni hefði verið til málshöfðunar á hendur C hefðu grundvallast á því að í dómaframkvæmd hefðu ekki verið gerðar miklar kröfur til þess að háttsemi tjónvalds stæði í tengslum við starf viðkomandi svo að reglunni um vinnuveitandaábyrgð yrði beitt, sbr. dóma Hæstaréttar, þ.e. Hrd. 1983, bls. 1826, Hrd. 2000, bls. 2835 og Hrd. 2002, bls. 342. Eftir að hafa yfirfarið umrædda dóma að virtum skýringum gjafsóknarnefndar og athugasemdum lögmanns A var það niðurstaða setts umboðsmanns að ekki yrði fullyrt, að virtu því svigrúmi sem ljá yrði gjafsóknarnefnd, að ákvörðunarástæður dómanna, einkum Hrd. 1983, bls. 1826 og Hrd. 2002, bls. 342, í ljósi þeirra sérstöku atvika sem legið hefðu þeim til grundvallar, hefðu leitt til þess að virtum atvikum í máli A að fullnægt hefði verið skilyrðum 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991.

Settur umboðsmaður vék því næst að þeirri ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að mæla ekki með gjafsókn til handa A þar sem málsókn á hendur E og D hefði ekki verið tímabær. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að hann hefði ekki forsendur til athugasemda við þá niðurstöðu gjafsóknarnefndar að mæla ekki með gjafsókn til A á hendur E þar sem afstaða hans til bótakröfu hefði ekki legið fyrir í málinu. Það var einnig niðurstaða setts umboðsmanns að hann hefði ekki forsendur til athugasemda við það mat gjafsóknarnefndar að á hefði skort tilefni til málshöfðunar A á hendur D þar sem hún hefði ekki áður leitað til úrskurðarnefndar í váttryggingamálum.

Settur umboðsmaður vék loks að rökstuðningi í umsögnum gjafsóknarnefndar. Hann tók fram að samkvæmt d-lið 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 45/2008, um skilyrði gjafsóknar og störf gjafsóknarnefndar, bæri gjafsóknarnefnd að rökstyðja



umsagnir sínar. Ganga yrði út frá því að með þessu ákvæði hefði dómsmála- og mannréttindaráðherra lagt til grundvallar að gjafsóknarnefnd bæri í umsögn sinni að setja fram rökstuðning sem að efni til fullnægði þeim lágmarkskröfum sem fram kæmu í 1. mgr. 22. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Settur umboðsmaður tók fram að af gjafsóknarbeiðni A væri ljóst að hún hefði verið reist á þeirri meginröksemd að Hæstiréttur hefði í nánar tilteknum dómum slakað svo mjög á skilyrðinu um tengsl skaðaverks starfsmanna við framkvæmd starfs að reglan um vinnuveitandaábyrgð næði yfir hennar tilvik. Það hefði því ekki verið nægilegt til að fullnægt væri kröfum d-liðar 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 45/2008, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnssýslulaga, að afgreiða umsóknina með þeim almennu orðum að af umsóknargögnum yrði ekki ráðið að „skaðaverkið [hefði] verið unnið í tengslum við framkvæmd starfs í þágu [C]“. Því var niðurstaða setts umboðsmanns sú að umsögn gjafsóknarnefndar hefði ekki verið í samræmi við d-lið 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 45/2008, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Beindi settur umboðsmaður þeim tillögum til ráðherra að gæta þess framvegis við úrlausn gjafsóknarbeiðna að umsagnir gjafsóknarnefndar samrýmdust þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Innanríkisráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að innanríkisráðuneytið, sem nú fer með mál er varða réttarfar, sbr. 1. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, með áorðnum breytingum, upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, eða síðar innanríkisráðuneyti, og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. mars 2011, kom fram að ráðuneytið hefði sent álit setts umboðsmanns til kynningar hjá gjafsóknarnefnd. Þá sagði að ráðuneytið færi nú sérstaklega vel yfir rökstuðning sem kæmi fram í umsögnum gjafsóknarnefndarinnar og mæti hvort hann væri nægjanlegur þannig að fullnægt væri kröfum d-liðar 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 45/2008, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Í þeim tilvikum sem ráðuneytið teldi rökstuðning nefndarinnar ófullnægjandi með hliðsjón af þeim ákvæðum yrði óskað eftir frekari rökstuðningi frá nefndinni áður en tekin yrði endanleg afstaða til fyrirbyggjandi gjafsóknarbeiðnar.

## 9.0. Kosningar.

- 9.1. Þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar.  
Kynningarefni á vegum stjórnvalda. Réttmætisreglan.  
Vandaðir stjórnsýsluhættir. Eftirlit umboðsmanns Alþingis.  
(Mál nr. 5895/2010)

Samband ungra sjálfstæðismanna (SUS) leitaði til umboðsmanns Alþingis og vakti athygli hans á ummælum sem fjármálaráðherra átti að hafa látið falla í útvarpsviðtali um að „kostnaður vegna kynningar á rökstuðningi ríkisstjórnar [yrði] greiddur úr ríkissjóði, umfram það óháða kynningarefni sem kostað [væri] þaðan sömuleiðis“. Settur umboðsmaður Alþingis tók fram að af erindi SUS yrði ráðið að sambandið teldi tilvitnuð ummæli ráðherra hafa beinst að kostnaði vegna kynningarstarfsemi í tilefni af fyrirhugaðri þjóðaratkvæðagreiðslu 6. mars 2010 um gildi laga nr. 1/2010. Í erindi A var þess óskað að settur umboðsmaður skoðaði að eigin frumkvæði „hvort fjármálaráðherra [væri] heimilt að ráðstafa opinberum fjármunum“ með þeim hætti sem lýst var í tilvitnuðum ummælum.

Í bréfi til SUS, dags. 8. febrúar 2010, rakti settur umboðsmaður ákvæði í lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sem lúta að starfssviði hans og tók fram að í aðdraganda væntanlegrar þjóðaratkvæðagreiðslu hinn 6. mars 2010 kynni ríkisstjórnin eða einstakir ráðherrar að taka þá ákvörðun að útbúa kynningarefni um þá valkosti og þau álitæfni sem á reynir við atkvæðagreiðsluna. Í því sambandi yrði að jata stjórnvöldum þá almennu heimild að nýta fjármuni hins opinbera til að standa að opinberri kynningu á nýrri löggjöf sem Alþingi hefur samþykkt.

Þegar aðstaðan væri sú að fyrir stjórnvöldum lægi að framkvæma þjóðaratkvæðagreiðslu í merkingu 26. gr. stjórnarskrárinnar í tilefni af löggjöf sem Alþingi hefði sett, byggðri á frumvarpi sem ráðherra hefði lagt fram með samþykki ríkisstjórnar en forseti synjað staðfestingar, væri hins vegar ekki loku fyrir það skotið að slík aðstaða kynni að hafa áhrif á form og framsetningu kynningarefnis af hálfu stjórnvalda. Á grundvelli réttmætisreglu stjórnsýsluréttar, sem kveður á um að allar athafnir stjórnvalda verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, væri það álit setts umboðsmanns að stjórnvöld yrðu við gerð slíks kynningarefnis að gæta að því að framsetning þess væri eins hlutlæg og kostur væri. Þannig væri a.m.k. gætt að því að setja fram þau andstæðu sjónarmið sem fram hefðu komið á vettvangi Alþingis við meðferð og umræðu frumvarpsins sem varð að þeim lögum sem væru umfjöllunarefni þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnvöldum væri því óheimilt við slíkar aðstæður, í ljósi réttmætisreglunnar, að fjármagna úr sjóðum hins opinbera, t.d. með ráðstöfunarfé ráðherra, gerð kynningarefnis sem varpaði að efni til einungis eða aðallega ljósi á þau sjónarmið sem legið hefðu að baki samþykkt meirihluta Alþingis án þess að samhliða væri gætt að því í sambærilegum mæli að lýsa þeim andstæðu sjónarmiðum sem fram hefðu komið við meðferð þess frumvarps sem varð að lögunum. Sá háttur væri auk þess í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Settur umboðsmaður taldi að svo stöddu ekki ástæðu til að hefja athugun að eigin frumkvæði á framangreindum atriðum með vísan til 5. gr. laga nr. 85/1997, en tók fram að hann myndi í samræmi við þau almennu sjónarmið sem hann rakti í bréfinu fylgjast með því á næstu dögum og vikum hvort og þá hvernig háttað yrði kynningarstarfsemi stjórnvalda í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar

**6. mars 2010. Með þetta í huga hefði hann ákveðið að senda forsætisráðherra og fjármálaráðherra afrit af bréfinu til upplýsingar. Lauk settur umboðsmaður athugun sinni á erindi Sambands ungra sjálfstæðismanna með bréfi, dags. 8. febrúar 2010, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.**

## 10.0. Landbúnaður.

### 10.1. Synjun á umsókn um heimild til innflutnings á lambakjöti. Atvinnuréttindi. Þjóðréttarlegar skuldbindingar. Skráning gagna. (Mál nr. 5199/2008)

A ehf. kvartaði yfir tveimur ákvörðunum landbúnaðarráðuneytisins þar sem A ehf. var synjað um innflutningsleyfi á kindakjöti. Í báðum tilfellum var synjað um leyfin með vísan til 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, og ákvæða reglugerðar nr. 509/2004, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins.

Í álitinu sínu, dags. 13. september 2010, rakti settur umboðsmaður sögulega þróun löggjafar um höft á innflutningi landbúnaðarvara til Íslands og ákvæði núgildandi laga og reglugerðar þar að lútandi. Þá var gerð grein fyrir alþjóðlegum skuldbindingum Íslands í þessu sambandi á grundvelli Marrakess-samningsins frá 1994 um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), einkum viðeigandi ákvæðum Samningsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna (SPS-samningsins). Af tilvísun laga nr. 25/1993 til SPS-samningsins og athugasemdum í lögskýringargögnum réð settur umboðsmaður þá ótvíræðu afstöðu löggjafans að afgreiðslur landbúnaðarráðherra á beiðnum um innflutningsleyfi skyldu vera í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins. Settur umboðsmaður tók jafnframt fram að stjórnvöld hefðu í svörum sínum til hans hvergi haldið öðru fram.

Að því er varðaði synjun ráðuneytisins á fyrri innflutningsbeiðni A ehf. tók settur umboðsmaður fram að hann fengi ekki annað ráðið en að ráðherra hefði talið sér heimilt að hafna því að veita umbeiðnið leyfi þegar á þeim grundvelli að formaskilyrði 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 509/2004, um að ráðuneytinu yrðu látnar í té nauðsynlegar upplýsingar „áður en varan [væri] send frá útflutningslandi“ hefði ekki verið fullnægt. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að landbúnaðarráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að því hefði eins og atvikum var háttað verið heimilt að lögum að synja beiðni A ehf. með vísan til þessa reglugerðarákvæðis. Fyrri synjunin hefði því verið ólögmæt.

Synjun ráðuneytisins á seinni innflutningsbeiðni A ehf. var ekki reist á formaskilyrði 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 509/2004. Settur umboðsmaður benti á að efnisrök fyrir synjuninni hefðu einungis falist í almennri tilvísun til 10. gr. laga nr. 25/1993 og reglugerðar nr. 509/2004. Að auki hefði í synjuninni verið upplýst að ráðherra hefði falið Landbúnaðarstofnun gerð áhættumats og ýmissa úttekta vegna hugsanlegs innflutnings á kindakjöti frá Nýja-Sjálandi og að lokinni þessari athugun væru uppi áform um að hefja viðræður við Nýja-Sjáland um gerð tvíhliða samnings um viðurkenningu á jafngildi sérstakra ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna.

Settur umboðsmaður benti á að með eyðuákvæði 2. málsl. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 væri tiltekin grunnregla SPS-samningsins gerð að meginreglu hinna íslensku laga við framkvæmd 10. gr. þeirra. Grunnreglan fæli m.a. í sér efnisreglu um eðli þeirra innflutningstakmarkana sem samrýmdust SPS-samningnum og meginreglu um meðalhóf við framkvæmd slíkra takmarkana. Settur umboðsmaður tók því næst viðeigandi reglur SPS-samningsins til umfjöllunar.

Niðurstaða setts umboðsmanns var sú að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að síðari synjun þess á umsókn A ehf. hefði verið í samræmi við 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, eins og það ákvæði bæri að túlka í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins. Synjun á seinni beiðni A ehf. hefði því heldur ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður tók að lokum fram að það hefði vakið sérstaka athygli sína að ekki virtist hafa verið unnt að afla haldbærra upplýsinga um það hvort innflutningur á hráu kindakjöti frá Nýja-Sjálandi hefði verið leyfður hér á landi áður en umsóknir A ehf. bárust landbúnaðarráðuneytinu. Taldi hann af því tilefni rétt með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið tryggði að stjórnvöld hefðu framvegis, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, haldbærar upplýsingar á hverjum tíma um þau leyfi sem veitt hefðu verið til innflutnings á grundvelli 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að það tæki mál A ehf. til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá félaginu, og leysti þá úr málunum í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Þá beindi hann þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að það leitaðist við að leysa framvegis úr sambærilegum málum í samræmi við þær forsendur og þau rök sem kæmu fram í álitinu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 22. febrúar 2011, sagði að „engar ráðstafanir [hefðu] enn verið gerðar til að koma til móts við álit“.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu var ritað á ný bréf, dags. 10. mars 2011, þar sem óskað var upplýsinga um hvort A ehf. hefði óskað eftir því að mál þess yrðu tekin til endurskoðunar og þá hver viðbrögð ráðuneytisins hefðu verið. Einnig var óskað upplýsinga um hvort svör ráðuneytisins frá 22. febrúar 2011 fælu í sér að ekki hefði verið leyst úr sambærilegum málum eftir að ráðuneytinu var sent álit eða að ekki hefði verið leyst úr sambærilegum málum í samræmi við þær forsendur og þau rök sem kæmu fram í álitinu.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 2. maí 2011, kom fram að A ehf. hefði ekki óskað eftir endurskoðun málsins í ráðuneytinu en kæmi slík beiðni fram myndi verða tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem kæmu fram í álitinu. Jafnframt sagði að við úrlausn sambærilegra mála í ráðuneytinu hefði verið höfð hliðsjón af þeim forsendum og rökum sem koma fram í álitinu.

## **10.2. Umsókn um heimild til innflutnings á eggjum. Dráttur á afgreiðslu máls. Álitsumleitan. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5347/2008)**

A ehf. kvartaði yfir drætti á afgreiðslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á fimm erindum félagsins sem einkum lutu að afgreiðslu leyfa í tengslum við innflutning landbúnaðarvara. Því var borið við að ráðuneytið hefði hvorki afgreitt erindin né upplýst félagið um hvenær svars væri að vænta. Tafirnar á afgreiðslu ráðuneytisins væru óhæfilegar og óútskýrðar.

Við meðferð málsins hjá umboðsmanni Alþingis upplýsti ráðuneytið að það hefði afgreitt öll erindi A ehf. að undanskildum hluta af einu erindanna er lyti að umsókn félagsins um leyfi ráðuneytisins til innflutnings á eggjum frá Svíþjóð. Athugun setts umboðsmanns einskorðaðist því við þann drátt sem hafði orðið á því að ráðuneytið afgreiddi umsókn A ehf. um leyfi til innflutnings á eggjum. Athuginin hefði annars vegar beinst að því hvort slík málsmeðferð samrýmdist 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og hins vegar að því hvaða heimildir að lögum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefði til að bregðast við þegar lægra sett stjórnvald, Matvælastofnun, veitir ekki umsögn.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 17. nóvember 2010. Þar rakti hann ákvæði 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, og réð af samspili þess ákvæðis og 2. gr. laga nr. 80/2005, um Matvælastofnun, að löggjafinn hefði ákveðið að fela Matvælastofnun að veita umsögn um hvort uppfyllt væru skilyrði laga til að leyfa innflutning og þá í formi þess sem nefnt væri í stjórnsýslurétti álitsumleitan.

Umsókn A ehf. um leyfi til innflutnings á eggjum hafði ekki enn verið afgreidd 18. ágúst 2010 þrátt fyrir að umsóknin hefði borist ráðuneytinu 18. febrúar 2008. Það var því í fyrsta lagi niðurstaða setts umboðsmanns að málsmeðferð ráðuneytisins hefði ekki samrýmst málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

Settur umboðsmaður taldi í öðru lagi, í ljósi þeirra skyldna sem hvíldu á ráðuneytinu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess gagnvart Matvælastofnun, að ekki hefði verið nægilegt að ráðuneytið léti við það sitja að senda þriðja bréfið til stofnunarinnar, dags. 14. desember 2009, þar sem ítrekuð var beiðni um umsögn hennar, tæpu einu og hálfu ári eftir að annað bréfið hefði verið ritað 23. júní 2008, og gera ekki frekari ráðstafanir þegar því erindi ráðuneytisins hefði ekki verið sinnt af hálfu Matvælastofnunar. Þar sem þá hefði þegar verið orðinn verulegur dráttur á því að Matvælastofnun brygðist við umsagnarbeiðni ráðuneytisins hefði ráðherra borið að taka afstöðu til þess á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna hvort setja ætti stofnuninni lokafrest, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, til að skila umsögn í málinu og jafnframt að taka þá fram að yrði umsögn ekki skilað að þeim tíma liðnum kæmi til greina að ráðuneytið beitti heimildum sínum, m.a. á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gagnvart forstöðumanni stofnunarinnar. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem æðra stjórnvald og yfirstjórnandi málaflokksins gæti þannig ekki látið hjá líða að gera virkar ráðstafanir til að koma þessum þætti í starfsemi lægra setts stjórnvalds, Matvælastofnunar, í lögmeðtt horf. Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að sá skortur sem hefði orðið á því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið brygðist nægjanlega við þeim verulega drætti sem orðið hefði á því að Matvælastofnun veitti umsögn í tilefni af umsókn A ehf. hefði ekki verið í samræmi við þær skyldur sem hvíldu á ráðherra samkvæmt yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum hans gagnvart Matvælastofnun.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gerði þær nauðsynlegu ráðstafanir gagnvart Matvælastofnun, sem fjallað var um í álitinu, hefði ekki enn borist umsögn frá stofnuninni. Einnig beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið upplýsti mig um hvort álit setts

umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 1. mars 2011, kom fram að ráðuneytinu hefði borist umsögn yfirdýralæknis/Matvælastofnunar, dags. 30. nóvember 2010, þar sem mælt væri með því að innflutningur yrði heimilaður að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og að ráðuneytið hefði umsögnina nú til athugunar.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu var ritað á ný bréf, dags. 10. mars 2011, þar sem þess óskað var upplýsinga um afstöðu ráðuneytisins til þeirra tilmæla að sjónarmið sem rakin væru í álitinu yrðu framvegis höfð í huga í störfum ráðuneytisins.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 29. apríl 2011, kom fram að ráðuneytið hefði farið yfir þau sjónarmið og myndi framvegis hafa þau í huga í störfum sínum.

Þess má geta að A ehf. hefur leitað til mín á ný og kvartað yfir starfsháttum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins í tengslum við leyfisbeiðnina. Þegar þetta er ritað eru um þrjú og hálft ár frá því að A ehf. lagði umsókn sína fram en hún hefur ekki enn fengist afgreidd. Málið er til athugunar í framhaldi af bréfaskiptum við ráðuneytið.

[Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 19. október 2011, var mér tilkynnt um að daginn áður hefði A ehf. verið heimilaður innflutningur á tilgreindu magni af ferskum eggjum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.]



## 11.0. Lífeyrismál.

### 11.1. Stjórnarskrá. Friðhelgi eignarréttar. Lögætisreglan. Mannréttindasáttmáli Evrópu. Lögskýring. Starfssvið umboðsmanns Alþingis. (Mál nr. 5222/2008)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir synjun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á beiðni hans um greiðslu lífeyris úr B-deild sjóðsins. Beiðni A var einkum synjað á þeim grundvelli að samkvæmt lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, og samþykktum sjóðsins væri óheimilt að greiða sjóðfélaga lífeyri úr B-deild sjóðsins á sama tíma og hann gegndi starfi sem uppfyllti aðildarskilyrði að sjóðnum.

Í kvörtun A kom fram að hann hefði greitt iðgjöld til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á árunum 1971-1997, þó ekki óslitið. Þegar hann hefði hafið störf sem framkvæmdastjóri Sinfóníuhljómsveitar Íslands, hinn 1. september 1998, hefði hann óskað eftir að fá að greiða iðgjald í B-deild lífeyrissjóðsins en verið synjað um það og því greitt iðgjöld til A-deildar sjóðsins eftir það. Þegar A hefði orðið 67 ára hefði hann leitað eftir greiðslum úr B-deild LSR en verið synjað um þær. Athugun setts umboðsmanns beindist að því hvort synjun LSR á beiðni A um greiðslu lífeyris úr B-deild lífeyrissjóðsins hefði verið í samræmi við lög.

Í áliti sínu, dags. 5. mars 2010, lagði settur umboðsmaður til grundvallar að með iðgjaldagreiðslum sínum hefði A áunnið sér lífeyrisréttindi sem nytu verndar grundvallarreglu 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Yrði því að telja að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins hefði þurft að geta stutt ákvörðun sína við skýra og ótvíræða heimild í lögum nr. 1/1997 eða eftir atvikum í samþykktum sjóðsins. Þá yrði almennt að túlka vafa um hvort lífeyrissjóðurinn hefði haft viðhlítandi heimild til að synja A um rétt til lífeyris honum í hag. Því yrði að áskilja að nokkuð skýrt hafi mátt ráða af texta laga nr. 1/1997 eða eftir atvikum af ákvæðum í samþykktum sjóðsins að mælt hafi verið fyrir um umrædda takmörkun á rétti A til útgreiðslu lífeyris úr B-deild þegar beiðni hans var synjað. Í þessu sambandi vísaði settur umboðsmaður einnig til lögætisreglu stjórnarsýsluréttarins og 1. mgr. 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr., l. nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.

Settur umboðsmaður rakti þau ákvæði laga nr. 1/1997, sem á reyndi í málinu, forsögu þeirra og lögskýringargögn. Fjallaði hann einkum um 5. mgr. 4. gr. og 8. mgr. 24. gr. laganna, sem lífeyrissjóðurinn hafði byggt umrædda synjun á, og um 1. mgr. 37. gr. laganna, sem einnig hafði verið vísað til í skýringarbréfum LSR til setts umboðsmanns. Settur umboðsmaður féllst ekki á það með lífeyrissjóðnum að 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997 yrði túlkuð á þá leið að starfsmaður, sem væri sjóðfélagi í A-deild og greiddi iðgjald til þeirrar deildar af launum sínum, yrði í merkingu ákvæðisins talinn gegna starfi sem uppfyllti „aðildarskilyrði að sjóðnum skv. 4. gr.“, á þeim forsendum einum að launagreiðandi hans hefði almenna heimild samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laganna til að greiða iðgjöld í B-deild fyrir starfsmenn sína. Settur umboðsmaður taldi því, m.a. í ljósi stjórnarskrárvarins réttar A til að njóta lífeyrisréttinda sinna úr B-deild sjóðsins nema skýr og ótvíræð lagaheimild stæði til annars, að lífeyrissjóðurinn hefði ekki getað byggt synjun sína á beiðni A á 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997, sbr. 5. mgr. 4. gr. laganna. Þá taldi settur umboðsmaður að ákvæði 1. mgr. 37. gr. laga nr. 1/1997, þar sem kveðið er á um að sjóðfélagar sem eiga rétt á að greiða iðgjald til B-deildar lífeyrissjóðsins samkvæmt 4. gr. laganna, en kjósa fremur að greiða til A-deildar, eigi ekki rétt til töku ellilífeyris úr B-deild

meðan þeir gegna störfum sem uppfylla aðildarskilyrði 4. gr., tæki ekki til tilviks A. Þá taldi settur umboðsmaður að engar forsendur væru til að beita því ákvæði með lögjöfnun um tilvik hans.

Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins hefði ekki sýnt sér fram á að sjóðurinn hefði haft nægilega ótvíræða og skýra heimild í lögum nr. 1/1997 til að synja A um lífeyri úr B-deild sjóðsins. Hann taldi jafnframt að ákvæði í samþykktum sjóðsins, sem var í gildi þegar sjóðurinn synjaði beiðni A, hefði ekki talist viðhlítandi heimild til að synja honum um greiðslu lífeyrisréttinda úr B-deild sjóðsins. Ákvæði í samþykktum sjóðsins, sem sett hefðu verið eftir að sjóðurinn synjaði beiðni A, yrði auk þess ekki beitt með afturvirkum og íþyngjandi hætti gagnvart honum.

Niðurstaða setts umboðsmanns var því sú að synjun LSR á beiðni A um greiðslu lífeyrisréttinda úr B-deild sjóðsins umrætt sinn hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til LSR að taka mál A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu. Þá beindi hann þeim almennu tilmælum til LSR að tekin yrði, eins skjótt og kostur væri, afstaða til þess hvort og þá með hvaða hætti yrði brugðist við gagnvart þeim sjóðfélögum sem teldust að mati sjóðsins vera í sömu stöðu og A.

Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að sjóðurinn upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá sjóðnum og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 24. febrúar 2011, kom fram að stjórn lífeyrissjóðsins hefði tekið málið til umfjöllunar á fundi 16. mars 2010. Um það sagði eftirfarandi í niðurlagi svarbréfsins:

„Með vísan í skýran vilja löggjafans sem fram kemur í athugasemdum er fylgdi fyrrgreindu frumvarpi taldi stjórnin sér ekki fært að greiða út lífeyri úr B-deild sjóðsins í umræddum tilvikum. Stjórnin leit hins vegar svo á að eftir álit umboðsmanns ríkti nokkur óvissa og af því tilefni var lagt til að lagatextanum væri breytt til að skýra og styrkja lagastoðina undir núverandi framkvæmd. Var lögunum breytt með lögum nr. 48/2010.“

Til nánari skýringar tek ég fram að í skýringum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins til mín og setts umboðsmanns Alþingis vegna málsins var einkum vísað til til „vilja löggjafans“ og „meginmarkmiða“ tilgreindra ákvæða í lögum nr. 1/1997, og þá með vísan til athugasemda í lögskýringargögnum, til stuðnings því að afgreiðsla málsins hefði verið í samræmi við lög. Þannig segir t.d. eftirfarandi í bréfi lífeyrissjóðsins til mín, dags. 27. mars 2008:

„Í bréfi umboðsmanns til LSR, dags. 22. febrúar sl., er rakinn aðdragandi núgildandi 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997 sem er ætlað það almenna hlutverk að koma í veg fyrir að sú aðstaða komi upp að sjóðfélagar taki lífeyri úr sjóðnum samhliða störfum sem uppfylla hin almennu aðildarskilyrði að sjóðnum. Við stofnun A-deildar var ljóst að setja þyrfti fyrir þann möguleika að sjóðfélagar hæfu að greiða í A-deild og taka samhliða lífeyri úr B-deild. Af þessum sökum var auk fyrrgreindrar 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997 sett inn ákvæði í 37. gr. laga nr. 141/1996, sem er í 37. gr. laga nr. 1/1997 og hljóðar svo:

„Sjóðfélagar sem rétt eiga á að greiða iðgjald til B-deildar lífeyrissjóðsins skv. 4. gr. en kjósa fremur að greiða til A-deildar, eiga ekki rétt til töku ellilífeyris úr B-deild á meðan þeir gegna störfum sem uppfylla aðildarskilyrði 4. gr.

Að öðru leyti skal setja ákvæði í samþykktir sjóðsins til að koma í veg fyrir niðurfall réttinda eða tvítryggingu réttinda þegar sjóðfélagi flytur sig úr B-deild sjóðsins í A-deild.“

Ákvæðið hefur það meginmarkmið að koma í veg fyrir að sjóðfélagar geti hafið lífeyristöku samhliða störfum, sem fyrir stofnun A-deildar hefðu verið þess eðlis að samhliða þeim væri ekki unnt að hefja töku lífeyris, sbr. meginrökin að baki núgildandi 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997.

Í athugasemdum við 37. gr. í frumvarpi því er varð að lögun nr. 141/1996 segir:

„Samkvæmt 1. mgr. 24. gr., eins og hún verður eftir breytingu skv. 15. gr. frumvarpsins, eiga sjóðfélagar í B-deild sjóðsins ekki rétt á lífeyri á meðan þeir gegna störfum sem uppfylla aðildarskilyrði að sjóðnum. Greinin er að þessu leyti óbreytt frá gildandi lögum sjóðsins. Ákvæði 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins er til áréttingar því að sama gildi þó svo að sjóðfélagi, sem aðild hefur átt að B-deild sjóðsins, hefji iðgjaldagreiðslu til A-deildar hans. Þetta gildir um þá sjóðfélaga sem aðild eiga að sjóðnum við gildistöku þessara laga og færa sig yfir í A-deildina. Og þetta gildir einnig um þá sjóðfélaga sem eiga geymdan rétt í sjóðnum við gildistöku þessara laga en hefja síðar iðgjaldagreiðslu til A-deildar sjóðsins vegna starfa þar sem aðildarskilyrðum B-deildar um ráðningartíma og starfshlutfall er fullnægt.“

Á grundvelli ofangreindra sjónarmiða hefur sjóðfélögum sem eiga „geymd réttindi“ í B-deild en eru greiðandi í A-deild af starfi sem uppfyllir hin almennu skilyrði að B-deild, verið neitað um samhliða lífeyristöku. Í huga stjórnar og starfsmanna sjóðsins er þetta skýrt en af gefnu tilefni verður yfirfarið við næstu endurskoðun á samþykktum sjóðsins hvort ekki sé unnt að taka á atriði þessu með skýrari hætti en nú er.“

Í álitinu sínu lagði settur umboðsmaður hins vegar til grundvallar að efni lögskýringargagna væri annað og rýmra en leiddi af texta laganna sem hann taldi ekki, m.a. í ljósi 72. gr. stjórnarskrár, hafa að geyma nægilega ótvíræða og skýra heimild til að synja A um greiðslu lífeyris úr B-deild sjóðsins.

Í bréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins frá 24. febrúar 2011 kom einnig fram að A hefði stefnt Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins vegna málsins og aðalmeðferð yrði í málinu 17. maí 2011.

Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins var ritað á ný bréf, dags. 10. mars 2011, þar sem sérstaklega var óskað upplýsinga um hvort A hefði óskað eftir endurskoðun á máli sínu hjá lífeyrissjóðnum sjálfum eftir að settur umboðsmaður sendi sjóðnum álit sitt. Í svarbréfi Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, dags. 29. mars 2011, kemur fram að stjórn sjóðsins hafi fjallað um málið 16. mars 2010 og ákveðið að það yrði ekki endurskoðað þrátt fyrir álitid. A hafi verið tilkynnt þessi afstaða stjórnar með bréfi, dags. 23. mars 2010, og ekki hafa verið um frekari bréfaskriftir að ræða eftir það.

Að lokum tel ég rétt að geta þess að meðferð dómsmálsins sem A höfðaði á hendur Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins var frestað og samkvæmt mínum upplýsingum var aðalmeðferð síðast fyrirhuguð 12. október 2011.

## 12.0. Lögreglumál.

### 12.1.

#### Handtaka. Leit. Ungmenn.

Tilkynningar til forráðamanna og barnaverndaryfirvalda.

(Mál nr. 4974/2007)

Á árinu 2007 tók umboðsmaður Alþingis til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, mál er laut að handtöku fimm pilta vegna ætlaðs fikniefnabrots og eftirfarandi vistunar þeirra í fangageymslu aðfaranótt 18. mars 2007. Tildrög athugunar umboðsmanns voru þau að birst hafði í fjölmiðlum frásögn af handtöku ungmennanna. Einn þeirra var átján ára en hinir fjórir sextán ára að aldri. Jafnframt kom fram að piltunum hefði ekki fengið leyfi til að hringja í foreldra sína fyrr en klukkan tvö um nóttina, þeir hefðu verið afklæddir og hefði móðir eins þeirra tjáð fjölmiðlum að umræddir lögreglumenn hefðu sýnt af sér „fljótfærni og ónákvæmni“.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 8. nóvember 2010. Í svörum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu við fyrirspurnum vegna málsins kom fram að umrætt mál hefði verið litið alvarlegum augum innan embættisins og að lögreglan teldi að alvarleg mistök hefðu átt sér stað í störfum hennar í málinu. Þá hefði lögreglan beðið piltanna og forráðamenn þeirra afsökunar og gripið til ýmissa aðgerða til að reyna að fyrirbyggja slík mistök í framtíðinni. Í ljósi þessa, og að virtu því að málið var tekið til athugunar að eigin frumkvæði, taldi settur umboðsmaður að eins og á staði væru ekki forsendur til að aðhafast frekar í tilefni af málinu.

### 12.2.

#### Þvinguð þvagsýnataka. Stjórnarskrá. Mannréttindasáttmáli Evrópu.

Meðalhöfsregla. Frumkvæðisathugun.

(Mál nr. 5089/2007)

Umboðsmaður Alþingis ákvað á árinu 2007 að taka til skoðunar að eigin frumkvæði málsmeðferð lögreglu í tilefni af þvinguðum þvagsýnatökum í þágu sakamálarannsóknar og þá meðal annars hvort heimilt væri að notast við þvaglegg í því sambandi. Tildrög þess að umboðsmaður hófst handa við athuginina voru frásagnir í fjölmiðlum af einstaklingi sem kvartaði til ríkissaksóknara vegna þess hvernig starfsmenn sýslumanns stóðu að töku þvagsýnis úr henni. Við athugun sína horfði umboðsmaður til atvika í umræddu máli þótt einkum hafi verið miðað við að setja fram almenn sjónarmið.

Settur umboðsmaður lauk athugun á málinu með bréfi til dómsmála- og mannréttindaráðherra, dags. 26. ágúst 2010. Í bréfinu rakti settur umboðsmaður bréfaskipti sín við ráðuneytið í tilefni af athugininni. Gerði hann grein fyrir fyrirspurn sinni til ráðherra og svörum ráðherra af því tilefni. Þá fjallaði settur umboðsmaður um 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um að engan megi beita pyndingum né annarri „ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð“ eða refsingu og samsvarandi ákvæði í 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í því sambandi rakti hann dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Jalloh gegn Þýskalandi, nr. 54810/00, frá 11. júlí 2006, þar sem fjallað var með stefnumarkandi hætti um þvingaða lækniáðgerð

í þágu rannsóknar sakamáls. Var í umræddum dómi komist að þeirri niðurstöðu að brotið hefði verið í bága við 3. gr. mannréttindasáttmálans.

Settur umboðsmaður minnti einnig á grundvallarreglu íslensks réttar um meðalhóf, sem bæði er óskráð meginregla stjórnsluréttar og sérstaklega lögfest í 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá tók hann fram að reglan væri lögfest í 14. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og í 3. mgr. 79. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Jafnframt hefði meðalhófsreglan þýðingu við mat á því hvort mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar hefðu verið brotin, þ. á m. 1. mgr. 68. gr., og ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Í svörum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til setts umboðsmanns kom fram að forðast ætti að nota þvaglegg til að taka þvagsýni í þágu rannsóknar sakamáls. Þá taldi ráðuneytið að fallast mætti á að í umræddu máli konu, sem sætt hafði slíku úrræði, hefði ekki verið gætt að grundvallarreglunni um meðalhóf. Þá hefði verið réttara að þeir lögreglumenn sem aðstoðuðu við töku þvagsýnisins hefðu allir verið kvenkyns ef unnt hefði verið að koma slíku við og þá í samræmi við 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Þá kom fram að ráðuneytið hefði óskað eftir því við ríkislögmann að hann tæki mál umræddrar konu til meðferðar, kæmi fram rökstudd krafa um slíkt. Í ljósi svara ráðuneytisins, og að því virtu að málið var tekið til athugunar að eigin frumkvæði, taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar.

Mér hafa síðar borist upplýsingar um að lyktir málsins hafi orðið þær að ríkið greiddi umræddum einstaklingi bætur á grundvelli samkomulags aðila.

## 13.0. Lögheimili.

### 13.1. Þjóðskrá. Rannsóknarreglan. Andmælaréttur. Birting. Skráningarskylda. (Mál nr. 5669/2009)

A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu annars vegar yfir því fyrir hönd ólöggráða dóttur sinnar, C, að Þjóðskrá hefði synjað um að skrá lögheimili hennar á Íslandi á þeirri forsendu að hún hefði fæðst erlendis og hins vegar að Þjóðskrá hefði skráð lögheimili þeirra í Bandaríkjunum að þeim forspurðum. Í kvörtuninni var því lýst að í júní 2008 hefði A farið á skrifstofu Þjóðskrár til að sækja um kennitölu fyrir C og skrá lögheimili hennar að X, þar sem lögheimili A og B var skráð. Í því skyni hefði hann lagt fram fæðingarvottorð hennar, útgefið í Bandaríkjunum. Starfsmaður Þjóðskrár hefði hins vegar neitað að skrá lögheimili C á Íslandi á þeirri forsendu að hún hefði fæðst erlendis. Síðar á árinu hefði A og B borist bréf frá Þjóðskrá þar sem þeim var veittur frestur til að sýna fram á að þau ættu rétt á því að eiga skráð lögheimili á Íslandi. A og B hefðu ekki brugðist við bréfinu og orðið þess vör við notkun á heimabanka í janúar 2009 að lögheimili þeirra hafði verið skráð í Bandaríkjunum. Í kvörtun A og B var því m.a. haldið fram að hefði Þjóðskrá talið vafa leika á um hvar lögheimili fjölskyldunnar væri hefði borið að höfða mál á hendur þeim á grundvelli 11. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili, í stað þess að taka ákvörðun um að breyta skráningu á lögheimili þeirra.

Í álitinu sínu, dags. 27. október 2010, benti settur umboðsmaður á að þegar foreldrar barns byggju saman væri það fortakslaus regla 8. gr. laga nr. 21/1990 að barnið ætti sama lögheimili og foreldrarir nema það byggji ekki hjá þeim. Samkvæmt því taldi settur umboðsmaður að synjun Þjóðskrár á beiðni um að skrá lögheimili C að X í Reykjavík, þar sem lögheimili foreldra hennar var skráð þegar beiðnin var lögð fram, hefði verið í ósamræmi við 8. gr. laga nr. 21/1990. Í því sambandi tók settur umboðsmaður fram að engu breytti að A hefði neitað að veita upplýsingar um ástæður þess að C fæddist í Bandaríkjunum enda hefðu slíkar upplýsingar ekki verið fallnar til að varpa ljósi á hvort skilyrði 8. gr. laga nr. 21/1990 væru uppfyllt.

Settur umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við að Þjóðskrá hefði talið tilefni til að hefja athugun á því hvort lögheimili A og B hefði verið skráð í samræmi við lög nr. 21/1990. Hann taldi hins vegar að í málinu skorti á að þær upplýsingar, sem Þjóðskrá hafði undir höndum um mál A og B, væru þess eðlis að stofnunin hefði, í ljósi 11. gr. laga nr. 21/1990, sjálf getað tekið ákvörðun um að breyta skráningu á lögheimili þeirra án frekari rannsóknar. Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að meðferð Þjóðskrár á máli A og B hefði ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Settur umboðsmaður taldi jafnframt að sú tilkynning, sem fólst í bréfi Þjóðskrár til A og B, þar sem þeim var tilkynnt um að Þjóðskrá hefðu borist upplýsingar sem bentu til þess að þau uppfylltu ekki skilyrði laga til að eiga lögheimili á Íslandi, hefði, þegar bréfið væri virt heildstætt, verið svo óskýr að efni til að ekki yrði fallist á að þeim hefði verið veittur raunhæfur kostur á að tjá sig um efni málsins í því skyni að gæta hagsmuna sinna í því. Málsmeðferð Þjóðskrár hefði að því leyti til ekki verið í samræmi við 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga. Settur umboðsmaður taldi jafnframt að í málinu hefði Þjóðskrá ekki gætt að skráningarskyldu sinni samkvæmt 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 með fullnægjandi hætti. Enn fremur taldi settur umboðsmaður að þar sem A og B hefði ekki verið sérstaklega tilkynnt um ákvörðun Þjóðskrá um að flytja



**lögheimili þeirra til Bandaríkjanna hefði meðferð Þjóðskrár á máli þeirra ekki verið í samræmi við birtingarreglu 20. gr. stjórnsýslulaga. Þá taldi settur umboðsmaður að í ljósi þess að ákvörðun um að synja um skráningu á lögheimili C hér á landi væri til þess fallin að hafa veruleg áhrif á réttarstöðu hennar, s.s. í heilbrigðis- og almannatryggingakerfinu, hefði það ekki verið í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti að tilkynna A, föður D, eingöngu munnlega um ákvörðun í máli hennar. Að lokum taldi settur umboðsmaður að sá dráttur sem varð á því að Þjóðskrá svaraði fyrirspurnarbréfi hans vegna málsins hefði ekki samrýmt þeim sjónarmiðum sem lög nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, byggjast á.**

**Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Þjóðskrár Íslands að stofnunin tæki mál A, B og C til endurskoðunar kæmi fram ósk þess efnis frá þeim og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem væru sett fram í álitinu. Í því sambandi ítrekaði hann að ákvörðun um hvort lögheimili manns væri skráð hér á landi, þ. á m. tímasetning slíkrar ákvörðunar, kynni að hafa verulega þýðingu fyrir hagsmuni hlutaðeigandi. Því væri mikilvægt að vandað væri vel til málsmeðferðar í þessum tilvikum og tryggt eins og kostur væri að vel væri staðið að formlegum samskiptum á milli aðila máls og stofnunarinnar. Umboðsmaður mæltist jafnframt til þess að gerðar yrðu ráðstafanir til að tryggja að dráttur af því tagi sem varð á svörum í málinu endurtæki sig ekki.**

Þjóðskrá Íslands var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að stofnunin upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist. Í því sambandi var tekið fram að mér hefði borist afrit af bréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til Þjóðskrár Íslands þar sem stofnuninni var sent til meðferðar erindi A og B þar sem þess var óskað að ráðuneytið beitti sér fyrir leiðréttingu í máli þeirra. Í bréfi ráðuneytisins til Þjóðskrár Íslands hefði komið fram að ráðuneytið liti svo á að með bréfinu hefði komið fram ósk A og B um að mál þeirra yrði tekið til endurskoðunar og leiðréttingar.

Svör bárust ekki innan frests frá Þjóðskrá Íslands. Í tilefni af öðrum málum sem ég hafði til athugunar vegna Þjóðskrár Íslands, þ. á m. vegna kvörtunar frá A yfir því að beiðni hans og B um endurskoðun hefði ekki verið svarað, og vegna viðvarandi vanda sem verið hefur uppi undanfarin ár með að knýja fram svör hjá Þjóðskrá við erindum mínum ákvað ég að rita innanríkisráðuneytinu bréf, dags. 28. mars 2011, og beina tilteknum fyrirspurnum til þess í ljósi stöðu þess sem æðra sett stjórnvald gagnvart Þjóðskrá Íslands.

Mér barst bréf Þjóðskrár Íslands, dags. 29. apríl 2011, í tilefni af kvörtun A yfir því að beiðni þeirra B um endurskoðun á máli sínu hefði ekki verið svarað. Í bréfinu kom fram að A hefði með bréfi, dags. sama dag, verið tilkynnt um að lögheimili fjölskyldunnar hefði verið skráð að nýju að X en jafnframt hefði honum verið tilkynnt í sama bréfi að tekið yrði á ný til athugunar hvort hann og fjölskylda hans hefðu haft fasta búsetu á lögheimili sínu 23. september 2008.

Mér barst síðan bréf innanríkisráðuneytisins, dags. 2. maí 2011, ásamt bréfi Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins, dags. 29. apríl 2011. Í síðarnefnda bréfinu kom m.a. fram að tekið yrði til gagngerrar endurskoðunar hjá yfirstjórn stofnunarinnar hvernig tryggja megi eftirfylgni svo að erindum umboðsmanns verði svarað á tilskildum tíma. Einnig sagði að komast verði á það verklag að stöðugt sé fylgst með stöðu mála með reglubundnum hætti, t.d. með þeirri skipan að það verði fastur liður á vikulegum fundum yfirstjórnar að ábyrgðarmaður máls geri grein fyrir stöðu þess allt þar til því er lokið. Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín kom jafnframt fram að málshraði hefði verið sérstaklega ræddur á fundi með forsvarsmönnum Þjóðskrár Íslands 29. apríl 2011 og komið hefði fram skýr vilji stofnunarinnar til að bæta úr þeim vanda, bæði hvað varðar svör til einstaklinga og til umboðsmanns Alþingis.



Ég tek að síðustu fram að ég hef óskað eftir því að fá upplýsingar um framvindu boðaðra umbóta í starfi Þjóðskrár Íslands vegna þeirra atriða sem athugasemdir umboðsmanns Alþingis hafa lotið að á síðustu árum.

## **14.0. Mannanöfn.**

### **14.1.                   Birting úrskurða mannanafnanefndar. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5894/2010)**

Við meðferð setts umboðsmanns Alþingis á kvörtun kom í ljós að í allnokkrum málum sem tekin voru fyrir á fundum fráfarandi mannanafnanefndar á árinu 2009 hefði orðið misbrestur á birtingu rökstuddra úrskurða. Af því tilefni óskaði settur umboðsmaður, á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á árinu 2010 eftir nánari upplýsingum um viðbrögð nýskipaðrar nefndar við því.

Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 4. mars 2010. Í ljósi svars mannanafnanefndar um að bætt hefði verið úr annmarkanum og þeirrar fyrirætlunar hinnar nýju nefndar, að afgreiða umsóknir sem bærust nefndinni innan lögboðins frests og senda aðilum máls strax og mál hefðu verið afgreidd rökstuddan úrskurð, taldi settur umboðsmaður Alþingis ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins.

## 15.0. Mannréttindi.

### 15.1. Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5559/2009)

Á árinu 2009 varð kvörtun einstaklings settum umboðsmanni Alþingis tilefni til þess að kanna hvort ástæða væri til að taka til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvæði 12. gr. laga nr. 79/2008, um endurskoðendur, er lýtur að skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda og heimild til töku árgjalds af félagsmönnum í því sambandi, að virtri þeirri réttindavernd sem leiðir af 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, um frelsi til að standa utan félaga.

Í tilefni af erindinu óskaði settur umboðsmaður eftir skýringum fjármálaráðuneytisins á viðhorfum þess til þeirra sjónarmiða sem skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda samkvæmt lögum nr. 79/2008 byggðist á og jafnframt að ráðuneytið lýsti afstöðu sinni til þess hvort og þá að hvaða leyti hlutverk félagsins eins og það væri afmarkað í lögum gerði það að verkum að skylduaðild að félaginu samrýmdist þeim áskilnaði 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar að vera nauðsynleg til að félagið gæti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi til fjármálaráðherra, dags. 8. febrúar 2010. Í skýringum fjármálaráðuneytisins til setts umboðsmanns vegna málsins kom fram að ráðuneytið ráðgerði að endurskoða lög nr. 79/2008 með hliðsjón af athugasemdum sem fram hefðu komið í fyrirspurnarbréfi hans. Settur umboðsmaður taldi því að svo stöddu ekki tilefni til að taka efni kvörtunarinnar til nánari athugunar en tók enga afstöðu til þess hvort meinbugir kynnu að vera á umræddum lögum. Þá tók hann fram að þar sem honum væri ekki kunnugt um að frumvarp til breytinga á umræddu ákvæði laga nr. 79/2008 hefði verið lagt fyrir Alþingi óskaði hann þess að sér yrði tilkynnt um þegar það hefði verið gert. Hefði slíkt frumvarp ekki verið lagt fram innan sex mánaða frá dagsetningu bréfsins óskaði settur umboðsmaður þess að sér yrði þá tilkynnt um stöðu málsins.

### 15.2. Félagafrelsi. Stjórnarskrá. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. (Mál nr. 6149/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og vísaði til fyrri athugunar setts umboðsmanns (mál nr. 5559/2010) á skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. Þeirri athugun lauk settur umboðsmaður í ljósi þess að fjármálaráðuneytið tilkynnti um að það hygðist taka lög nr. 79/2008 til endurskoðunar þar sem umdeilt væri í málinu hvort skylduaðildar væri þörf í ljósi þeirra verkefna sem félaginu væri falið samkvæmt lögum. A gerði athugasemdir við að enn væru ekki nokkur merki þess að verið væri að endurskoða lögin.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 13. október 2010. Í skýringum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins kom fram að ráðuneytið hefði 31. ágúst 2010 skipað nefnd um málefni endurskoðenda. Í skipunarbréfi nefndarinnar kæmi fram, m.a. fram að nefndinni væri ætlað að taka til skoðunar skylduaðild endurskoðenda að Félagi löggiltra endurskoðenda. Nefndinni væri ætlað að skila

**ráðuneytinu álit 15. desember 2010. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna málsins og lauk meðferð sinni á erindinu.**

## 16.0. Málsmæðferð stjórnvalda.

### 16.1. Málshraðareglan. Ríkisborgararéttur. (Mál nr. 5652/2009)

A kvartaði yfir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að synja sér um íslenskan ríkisborgararétt á þeim grundvelli að hún uppfyllti ekki á þeim tíma skilyrði 6. tölul. 9. gr. laga nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgararétt, þ.e. það skilyrði laganna að hafa ekki, hérlandis eða erlendis, sætt sektum eða fangelsisrefsingu eða eiga ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi samkvæmt íslenskum lögum. Settur umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 29. janúar 2010.

A hafði lagt fram umsókn um íslenskan ríkisborgararétt 15. nóvember 2007 en hlotið 10.000 kr. sekt fyrir umferðarlagabrot 30. apríl 2008, á meðan umsókn hennar var enn til athugunar í ráðuneytinu. Meðan á meðferð málsins stóð barst settum umboðsmanni bréf frá ráðuneytinu um að A hefði verið veittur íslenskur ríkisborgararéttur. Settur umboðsmaður taldi því ekki tilefni til frekari athugunar málsins af sinni hálfu og lét málinu lokið með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Hann ritaði ráðuneytinu þó bréf þar sem m.a. kom fram að það eitt að ráðuneytið hefði almennt ekki náð að senda mál umsækjenda um íslenskan ríkisborgararétt til umsagnar fyrr en tveimur mánuðum eftir að umsóknir bárust nægði ekki til að skilyrðum 2. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga teldist fullnægt. Þá kom fram að settur umboðsmaður teldi ráðuneytið ekki hafa sýnt sér fram á að umsagnar Útlendingastofnunar og ríkislögreglustjórans um umsókn A hefði verið leitað við fyrsta hentugleika. Settur umboðsmaður taldi jafnframt að af gögnum málsins yrði ekki ráðið að sú athugun, sem lægi til grundvallar umsögn ríkislögreglustjóra um hverja umsókn um íslenskan ríkisborgararétt, væri almennt það flókin eða umfangsmikil að þörf hefði verið á því að veita ríkislögreglustjóranum almennan fjögurra mánaða frest til að senda ráðuneytinu umsögn. Þá yrði ekki ráðið af gögnum málsins að mál A hefði verið þess eðlis að réttlætt hefði svo langan umsagnartíma af hálfu ríkislögreglustjórans. Í því sambandi tók settur umboðsmaður fram að þegar stjórnvald veitti umsagnaraðila svo rúman frest til að veita umsögn hvíldi enn ríkari skylda á stjórnvaldinu til að grípa til ráðstafana bærast umsögnin ekki innan veittra tímamarka. Að áliti setts umboðsmanns hefði það ekki verið í samræmi við grundvallarreglu 9. gr. stjórnarsýslulaga að ítreka umsagnarbeiðnir almennt ekki fyrr en tveimur mánuðum eftir að umsagnarfrestur rynni út. Að lokum kom settur umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri að upplýsingar, sem stjórnvald veitti um almennan afgreiðslutíma mála, gæti ekki vikið til hliðar þeim lágmarkskröfum sem gerðar væru í 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga um að ákvarðanir í málum skyldu teknar svo fljótt sem verða mætti.

### 16.2. Málshraðareglan. Lögreglurannsókn. (Mál nr. 5980/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis með kvörtun sem laut að embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum og embætti ríkissaksóknara vegna meðferðar og rannsókna sakamála sem tengdust atburðarás er lyktaði með handtöku A. A gerði ýmsar athugasemdir við

framgöngu lögreglunnar gagnvart sér á vettvangi handtökunnar og í kjölfar hennar, sem og við rannsókn og meðferð embættisins á atburðunum. Einnig gerði hann athugasemdir við málsmeðferð ríkissaksóknara á kæru hans á hendur lögreglumönnum við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 14. október 2010.

Af gögnum málsins varð ekki annað ráðið en að sú háttsemi og þær ákvarðanir sem kvörtun A beindist að hefðu átt sér stað á tímabilinu 27. janúar 2007 til 17. mars 2009. Kvörtun A barst umboðsmanni 31. mars 2010. Því fékk umboðsmaður ekki séð að skilyrði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri fullnægt þar sem liðið var meira en eitt ár frá því að umræddir stjórnarsýslugerningar voru til lykta leiddir. Umboðsmaður lauk því málinu með bréfi, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Hann ákvað hins vegar að rita ríkissaksóknara bréf vegna dráttar sem varð á rannsókn málsins hjá embættinu og fólst í því að kæra A á hendur hóps tilgreindra einstaklinga, sem var framsend ríkissaksóknaraembættinu, var ekki send lögreglustjóraembættinu til frekari rannsóknar fyrr en 22 mánuðum síðar. Umboðsmaður gat ekki dregið aðra ályktun af gögnum málsins en að meginástæða þess að sök hefði fyrnst í málinu hefði verið dráttur málsins hjá ríkissaksóknara og taldi því ástæðu til að koma þeirri ábendingu á framfæri við embættið að huga framvegis betur að þeirri sértæku málshraðareglu sem fælist í niðurlagi 2. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

### 16.3.

#### Málshraðareglan. Skaðabætur. (Mál nr. 6056/2010)

A kvartaði yfir drætti á svörum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við erindi frá 9. febrúar 2010 þar sem hann óskaði eftir afstöðu ráðuneytisins til mögulegrar skaðabótaskyldu vegna úrskurðar ráðuneytisins frá 28. nóvember 2007, þar sem ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja B ehf. um atvinnuleyfi á grundvelli laga nr. 97/2002 vegna C var staðfest. A óskaði jafnframt eftir rökstuðningi teldi ráðuneytið bótaskyldu ekki til staðar. Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5188/2007 var talið að úrskurðurinn hefði ekki verið í samræmi við lög. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 5. október 2010.

Í skýringum félags- og tryggingamálaráðuneytisins til umboðsmanns vegna málsins kom fram að það hefði nú lokið meðferð sinni á málinu. Umboðsmaður lauk því athugun sinni á kvörtuninni en ákvað þó að rita ráðuneytinu bréf og ítreka að gæta yrði að málshraða við meðferð erinda sem því bærust og einnig að tilkynna málsaðila um fyrirsjáanlegar tafir á meðferð erindis. Þá minnti umboðsmaður á mikilvægi þess að taka afstöðu til þess við fyrsta tækifæri þegar erindi bærast í hvaða farveg rétt væri að beina erindinu, s.s. með tilliti til þess hvort málið heyrði undir valdsvið stjórnvaldsins, hvort það væri tækt til efnismeðferðar eða hvort það ætti að framsenda öðru stjórnvaldi á grundvelli 2. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að hafa ofangreind atriði í huga í störfum sínum í framtíðinni.

16.4.

Málshraðareglan. Börn. Umgengni.  
(Mál nr. 6074/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefði ekki afgreitt kæru hans frá 27. október 2009. Kæran laut að ákvörðun sýslumannsins í Reykjavík frá 21. s.m. og varðaði heimild A til að taka dóttur sína, B, með í ferð til X sumarið 2010. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 8. september 2010.

Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns vegna málsins kom fram að úrskurðað hefði verið í máli A 25. júní 2010. Af úrskurðinum varð ráðið að málinu hefði verið vísað aftur til nýrrar meðferðar og ákvörðunar sýslumannsins í Reykjavík. Umboðsmaður óskaði því upplýsinga hjá sýslumanni um hvers vænta mætti um framhald málsins hjá embættinu og hvort fyrir lægi hvenær unnt yrði að afgreiða málið. Af skýringum sýslumanns varð ráðið að mál A væri til meðferðar og afgreiðslu hjá embættinu. Af skýringum ráðuneytisins varð enn fremur ekki annað ráðið en að ráðuneytið hefði viðurkennt að afgreiðsla þess á kæru A hefði ekki verið í samræmi við 9. gr. stjórnarsýslulaga. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar í tilefni af kvörtun A og lauk umfjöllun sinni um kvörtun A með bréfi, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður ákvað þó að senda dómsmála- og mannréttindaráðherra bréf þar sem hann áréttaði mikilvægi þess að gæta vel að málshraða, ekki síst í málum sambærilegum máli A, þar sem kæruúrræði þjónaði ekki tilgangi sínum enda hafði niðurstaða um deiluefnið ekki þýðingu, tímans vegna, þegar hún loksins fékkst í málið. Þá taldi umboðsmaður það einnig kunna að vera málefnalegt að ráðuneytið setti sér verklagsreglur um röðun mála til afgreiðslu með hliðsjón af því hvernig atvikum væri háttað hverju sinni. Umboðsmaður benti á að þegar erindi berast stjórnvöldum væri mikilvægt að leggja mat á erindið svo fljótt sem unnt væri, s.s. með tilliti til þess hvort málið heyrði undir valdsvið stjórnvaldsins, hvort það væri tækt til efnismeðferðar, hvort það ætti að framsenda öðru stjórnvaldi eða vísa því aftur til nýrrar meðferðar lægra setts stjórnvalds. Það væri og til þess fallið að koma í veg fyrir að meðferð málsins tefðist um lengri tíma hjá stjórnvaldi þegar það væri í raun ekki tækt til efnismeðferðar.

16.5.

Málshraðareglan. Matvæli.  
(Mál nr. 6105/2010)

A kvartaði yfir bréfaskiptum sínum við heilbrigðisráðuneytið vegna athugasemda sem hann gerði við merkingar og notkun á aspartami. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 13. september 2010.

Í skýringum heilbrigðisráðuneytisins til umboðsmanns vegna málsins kom fram að málið heyrði undir Matvælastofnun og landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytið en ekki heilbrigðisráðuneytið. Í öðru skýringarbréfi heilbrigðisráðuneytisins kom fram að erindið hefði nú verið framsent Matvælastofnun til meðferðar. Umboðsmaður taldi því ekki ástæðu til að taka kvörtun A til frekari meðferðar og lauk því athugun sinni. Í ljósi þess að fimm mánuðir liðu frá því að heilbrigðisráðuneytinu barst erindi A þar til því var komið í réttan farveg hjá viðeigandi stofnun ritaði umboðsmaður ráðuneytinu þó bréf og minnti á málshraðareglu 9. gr. stjórnarsýslulaga og að mikilvægur þáttur þess að tryggja að mál væru afgreidd á eðlilegum hraða væri að stjórnvöld legðu mat á það svo fljótt sem unnt væri í hvaða farveg væri rétt að leggja mál, s.s. með tilliti til þess hvort það heyrði undir annað stjórnvald. Umboðsmaður kom því þeirri



áþendingu til ráðuneytisins að það hugaði betur að þessu atriði við meðferð mála í framtíðinni.

16.6. Málshraðareglan. Börn. Meðlag.  
(Mál nr. 6115/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins og Tryggingastofnunar ríkisins í málum tengdum meðlagi með börnum hans. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 29. júlí 2010.

A kærði meðlagsúrskurð sýslumanns 22. maí 2009 og krafðist þess að móður barna sinna yrði gert að greiða sér meðlag með börnunum frá 6. nóvember 2008 til 18 ára aldurs þeirra. Hinn 2. nóvember 2009 var lögheimili barnanna flutt til A miðað við 1. nóvember 2008 og í kjölfarið úrskurðaði sýslumaður á ný og gerði móðurinni skylt að greiða meðlag með börnunum frá 1. apríl 2009. A stóð við fyrri kröfur um meðlagsgreiðslur og ráðuneytið kvað upp úrskurð 2. júní 2010 þar sem móðurinni var gert að greiða A meðlag fyrir tímabilið 1. febrúar 2009 til 31. mars s.á. Í kjölfarið óskaði A eftir því að Tryggingastofnun ríkisins greiddi sér meðlag í samræmi við úrskurð ráðuneytisins en tryggingastofnun hafnaði beiðninni á þeim grundvelli að málið væri orðið „of gamalt“, þ.e. að ekki væri heimilt að greiða meðlag lengra aftur í tímann en 12 mánuði. A kvartaði yfir málsmeðferðartíma ráðuneytisins og synjun tryggingastofnunar. Í ljósi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 benti umboðsmaður A á að bera þann hluta kvörtunarinnar er laut að Tryggingastofnun ríkisins undir úrskurðarnefnd almannatrygginga, sbr. 7. gr. laga nr. 100/2007. Í slíku máli kynni jafnframt að reyna á hvaða áhrif málsmeðferðartími ráðuneytisins kynni að hafa á mál A hjá tryggingastofnun. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til nánari athugunar á þeim hluta kvörtunarinnar og benti auk þess á að yrði ekki fallist á kröfur A þrátt fyrir meintan drátt málsins í ráðuneytinu stæðu einvörðungu eftir álitamál um hvort A ætti hugsanlega skaðabótarétt vegna tjónsins sem hann kynni að hafa orðið fyrir vegna málsmeðferðartímans, en það yrði að vera verkefni dómstóla að fjalla um slík atriði.

16.7. Málshraðareglan. Útlendingar. Dvalarleyfi.  
(Mál nr. 6117/2010)

A óskaði þess að umboðsmaður kannaði hvort afgreiðsla stjórnvalda á umsókn hans um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og tímabundið atvinnuleyfi vegna sérstakra aðstæðna stæðist lög. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 8. september 2010.

Í úrskurði félags- og tryggingamálaráðuneytisins í máli A kom fram að A hefði kært ákvörðun Vinnumálastofnunar um að synja honum um tímabundið atvinnuleyfi til að starfa hjá B ehf. og jafnframt krafist þess að réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar yrði frestað. Tekið var fram að úrskurðurinn lyti „eingöngu að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa umræddrar ákvörðunar Vinnumálastofnunar“. Af úrskurðinum að öðru leyti og bréfi ráðuneytisins, dags. sama dag, varð ráðið að enn hefði ekki verið úrskurðað um kærðu A á synjun Vinnumálastofnunar um útgáfu atvinnuleyfis honum til handa. Þá lá fyrir að umsókn hans um dvalarleyfi væri til meðferðar hjá Útlendingastofnun. Umboðsmaður fékk því ekki betur séð en að mál A væru enn til

meðferðar hjá viðeigandi stjórnvöldum, að öðru leyti en því er varðaði synjun félags- og tryggingamálaráðuneytisins á beiðni hans um frestun á réttaráhrifum ákvörðunar Vinnumálastofnunar um að synja honum um útgáfu tímabundins atvinnuleysis. Þá taldi umboðsmaður ljóst að þegar A sótti um tímabundið atvinnuleysi hafði hann ekki heimild að lögum til að stunda atvinnu hér á landi. Synjun Vinnumálastofnunar hefði þannig ekki falið í sér breytta réttarstöðu hans að því leyti. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að gera athugasemdir við niðurstöðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins um að hafna því að fresta réttaráhrifum synjunar Vinnumálastofnunar. Þá taldi umboðsmaður, í ljósi 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, sér ekki unnt að taka mál A til frekari athugunar að svo stöddu og lét málinu lokið. Umboðsmaður taldi hins vegar rétt að rita dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu bréf þar sem hann kom á framfæri tilteknum ábendingum vegna málshraða í máli A í ráðuneytinu. Þannig lá fyrir og var óumdeilt að ákvörðun sem Útlendingastofnun hafði tekið um að synja A um dvalarleyfi var byggð á röngum lagagrundvelli. Í stað þess að endurupptaka málið að eigin frumkvæði þegar mistökin urðu ljós ákvað Útlendingastofnun að láta við það sitja að tilkynna um þau í bréfi til ráðuneytisins þar sem fram kom að ekki hefði verið „tekin afstaða til beiðni umboðsmanns umsækjanda um að umsóknin yrði tekin til afgreiðslu á grundvelli 12. gr. f. laga nr. 96/2002, hvað varðar sérstök tengsl kæranda við landið“. Þrátt fyrir að afstaða Útlendingastofnunar lægi þannig ljós fyrir frá upphafi liðu rúmir fimm mánuðir þar til ráðuneytið kvað upp úrskurð í málinu og lagði fyrir Útlendingastofnun að taka málið til nýrrar meðferðar. Umboðsmaður taldi, þegar litið var til þeirra verulegu persónulegu hagsmuna sem í húfi voru fyrir A, að ráðuneytinu hefði borið að gæta betur að málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga í málinu og kem þeirri ábendingu á framfæri að betur yrði gætt að þessu atriði við meðferð hliðstæðra mála í framtíðinni. Jafnframt kom umboðsmaður þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytið að setja sér viðmiðanir og/eða verklagsreglur um tímamörk fyrstu athugunar stjórnisýslumála, hefði það ekki þegar verið gert.

#### 16.8. Málshraðareglan. Atvinnuleysistryggingar. (Mál nr. 6150/2010)

A kvartaði yfir málsmeðferð úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnu-markaðsaðgerða. Hún gerði athugasemdir við málsmeðferðartíma nefndarinnar og tregðu Vinnumálastofnunar við að skila inn athugasemdum sem tefði málið. Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 18. nóvember 2010.

Af gögnum málsins var ljóst að ákvörðun Vinnumálastofnunar frá 3. júní 2010 var kærð til úrskurðarnefndarinnar með bréfi, dags. 5. júlí 2010. Þá var ljóst að úrskurðarnefndin hafði óskað eftir öllum gögnum málsins og Vinnumálastofnun verið gefinn kostur á að tjá sig með bréfi, dags. 4. ágúst 2010. Frestur til svara var til 18. ágúst 2010. Umsógnin barst þó ekki fyrr en með bréfi, dags. 5. október 2010, og var A þá gefinn kostur á athugasemdum með bréfi, dags. 6. október 2010, og veittur frestur til 20. s.m. til að bera þær fram. Þegar kvörtunin var lögð fram hafði úrskurðarnefndin enn ekki úrskurðað í málinu. Í skýringum úrskurðarnefndarinnar kom fram að nú hefði verið úrskurðað í málinu og því taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast sérstaklega vegna málshraða í máli A og lauk meðferð sinni á kvörtun hennar með bréfi, sbr. a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Hins vegar ákvað umboðsmaður á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 að afla upplýsinga að eigin

frumkvæði hjá félags- og tryggingamálaráðuneytinu um þær aðgerðir sem ráðuneytið hefði gripið til vegna þeirrar stöðu sem lýst var í skýringum úrskurðarnefndarinnar, þ.e. að greinargerðir og gögn bærust seint frá Vinnumálastofnun og það hefði komið ítrekað til tals hjá yfirstjórn félags- og tryggingamálaráðuneytis sem hefði haft samband við forstöðumann stofnunarinnar án sýnilegs árangur, og þá hvaða áhrif þær hefðu haft og hvort frekari aðgerðir stæðu fyrir dyrum. Svör hafa borist frá velferðarráðuneytinu en ekki hefur verið tekin ákvörðun um framhald málsins.

## 17.0. Menntamál.

### 17.1. Framhaldsskólar. Einkunnagjöf. Stjórnvaldsákvörðun.

Birting. Leiðrétting. Afturköllun.

(Mál nr. 5649/2009)

B, héraðsdómslögmaður, kvartaði fyrir hönd A yfir úrskurði menntamálaráðuneytisins, nú mennta- og menningarmálaráðuneytið, þar sem staðfest var sú ákvörðun fjölbrautaskólans X „að breyta prófseinkunn [A] í íslenskuáfanganum ÍSL5036 úr 5 í 4 á einkunnablaði [A]“. Atvik voru þau að A hafði fengið afhent einkunnablað við athöfn í skólanum þar sem áritað var að hann hefði fengið 5 í áfanganum. Gekk hann síðan sama dag um skólann og inn á prófsýningu hjá kennara námskeiðsins þar sem kennari námskeiðsins tjáði honum að um hefði verið að ræða misritun við innfærslu einkunnarinnar í Innu, gagna- og upplýsingakerfi framhaldsskólanna. Ritaði kennarinn yfir einkunnina 5 á einkunnablaði A og breytti einkunninni í 4.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 8. mars 2010. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, viðeigandi ákvæði aðalnámskrár framhaldsskóla, ákvæði 20. gr. stjórnarsýslulaga og lögskýringargögn að baki síðarnefnda ákvæðinu. Tók hann fram að þegar einkunnir í framhaldsskólum væru birtar nemendum með afhendingu einkunnablaða væri ljóst að ákvörðun um einkunnagjöf teldist vera birt þegar nemandi fengi einkunnablaðið afhent, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 20. gr. sömu laga væri ákvörðun um einkunnagjöf því bindandi eftir að hún hefði verið birt nemanda með afhendingu einkunnablaðs. Þrátt fyrir að prófsýning færi fram í kjölfarið á birtingu einkunna væri ekki unnt að líta svo á að ákvörðun um einkunnagjöf öðlaðist fyrst bindandi réttaráhrif í merkingu 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga við prófsýningu, enda væri prófsýning, sem fram færi í opinberri menntastofnun, sjálfstæð stjórnvaldsathöfn og væri í lögum nr. 92/2008 háð því að nemandi ákvæði að nýta sér rétt sinn til útskýringar á mati, sbr. 2. mgr. 30. gr. laganna. Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að hann gæti ekki fallist á þá afstöðu menntamálaráðuneytisins að fella yrði hvoru tveggja, afhendingu einkunnablaðs A, þar sem fram hefði komið einkunnin 5 í íslenskuáfanganum ÍSL5036, og prófsýningu í umræddum áfanga, sem fram hefði farið síðar sama dag, undir 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga þannig að birting einkunnarinnar hefði ekki öðlast bindandi réttaráhrif fyrr en við prófsýningu í umræddum áfanga.

Settur umboðsmaður vék þessu næst að því hvort fjölbrautaskólanum X hefði verið heimilt að breyta einkunn A á grundvelli 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga. Rakti hann orðalag ákvæðisins og lögskýringargögn og setti fram almenn sjónarmið um hvernig túlka bæri orðasambandið „bersýnilegar villur“ sem fram kæmi í ákvæðinu. Var það niðurstaða setts umboðsmanns að ekki yrði fallist á þá afstöðu menntamálaráðuneytisins, að fjölbrautaskólanum X hefði á grundvelli 2. mgr. 23. gr. stjórnarsýslulaga verið heimilt að leiðrétta einkunn A úr 5 í 4 í íslenskuáfanganum ÍSL5036, með þeim hætti sem gert hafði verið af hálfu íslenskukennarans við prófsýningu sama dag, enda hefði sú „villa“ ekki getað talist vera „bersýnileg“ í skilningi ákvæðisins.

Settur umboðsmaður beindi m.a. þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis

**frá honum og að ráðuneytið tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.**

Með bréfi, dags. 5. maí 2010, upplýsti mennta- og menningarmálaráðuneytið settan umboðsmann um að A hefði þegar lokið umræddum námsáfangi, náð tilskildum lágmarksárangri og lokið framhaldsskólaprófi frá fjölbrautaskólanum. Hann hefði því ekki hagsmuni af endurupptöku málsins. Ég skil þessar skýringar á þá leið að A hafi ekki leitað eftir endurskoðun málsins í kjölfar álitsins. Í bréfi ráðuneytisins kom einnig fram að skólameisturum hefði verið sent umburðarbréf í tilefni af álitinu í máli A. Umburðarbréfið barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 20. maí 2010, og í því er m.a. athygli skólameistaranna vakin á niðurstöðu málsins, auk þess sem fram kemur að tekið verði tillit til sjónarmiða sem koma fram í álitinu við endurskoðun aðalnámskrár framhaldsskóla.

Mennta- og menningarmálaráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að ráðuneytið upplýsti um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra frekari ráðstafana en greindi í bréfinu frá 20. maí 2010 og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 4. apríl 2011, var m.a. gerð grein fyrir breytingum á málsmæðferðarreglum um námsmat sem fyrirhugaðar voru í fyrirbyggjandi drögum að nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla. Í kafla 11.2 í nýrri aðalnámskrá fyrir framhaldsskóla frá árinu 2011 kemur nú fram að framhaldsskólum beri að setja fram skýrar verklagsreglur um einkunnir og birtingu þeirra og að þar eigi að koma fram tímafrestur fyrir nemendur til að skoða úrlausnir sínar í viðurvist kennara og reglur um leiðréttingu á einkunnagjöf og birtingu nýrrar einkunnar. Í kafla 11.4 er fjallað um ágreining um námsmat og kemur þar fram að nemandi eigi rétt til að fá útskýringar á mati sem liggur að baki lokaeinkunn í námsáfangi innan fimm virkra daga frá birtingu einkunnar. Vilji nemandi, sem ekki hefur náð lágmarkseinkunn, þá eigi una mati kennarans getur hann snúið sér til skólameistara og óskað eftir mati sérstaks prófdómara. Þá skal kveða til óvilhallan prófdómara sem metur prófúrlausnir. Úrskurður hans er endanlegur og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

## 18.0. Námslán og námsstyrkir.

### 18.1.

#### Innheimtuhættir. (Mál nr. 6041/2010)

A kvartaði yfir meðferð LÍN á innheimtu á námsláni sínu. Í erindinu benti hann m.a. á að 30. apríl 2010 hefði héraðsdómur Reykjavíkur úrskurðað um að veita sér heimild til að leita nauðasamnings til greiðsluaðlögunar. Deginum áður hefði lánasjóðurinn hlutast til um að stefna væri samin á hendur sér og föður sínum sem var ábyrgðarmaður að námsláninu. Með kvörtuninni fylgdi stefna dagsett 29. apríl 2010 og var stefnufrestur þrír sólarhringar.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 20. október 2010. Í málsvörn A vegna stefnu LÍN kom m.a. fram að hann gerði kröfu um að stefnunni yrði vísað frá dómi með vísan til 22. gr. laga nr. 21/1991. Í skýringum LÍN til umboðsmanns vegna málsins kom m.a. fram að stefnan hefði verið birt A 17. maí 2010 og föður hans 11. sama mánaðar. Þegar stefnan var útbúin og send til birtingar hefðu engar upplýsingar legið fyrir, hvorki um umsókn um greiðsluaðlögun né úrskurð héraðsdóms um heimild til að leita nauðasamnings til greiðsluaðlögunar. Sjóðurinn lýsti einnig þeirri afstöðu sinni að ekkert í lögum nr. 21/1991 bannaði kröfuhafa að gefa út stefnu þrátt fyrir að heimild til að leita nauðasamnings um greiðsluaðlögun hefði verið veitt. Umboðsmaður taldi ekki útilokað, að virtu efni málsvarnar A í dómsmálinu sem LÍN hafði höfðað, að atriði sem kvörtun A til umboðsmanns beindist að kynnu að koma til umfjöllunar í dómsmálinu, yrði því ekki frestað. Umboðsmaður benti á að með hliðsjón af b-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997 fjallaði hann almennt ekki um mál sem væru til meðferðar hjá dómstólum. Hann taldi því ekki skilyrði til að fjalla frekar um kvörtun A og lauk athugun sinni á málinu með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Umboðsmaður ritaði LÍN þó bréf og benti á að það væri eðlilegra og í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, að skrá, og eftir atvikum birta á vefsíðu stofnunarinnar, gildandi verklagsreglu um að ekki verði gefin út stefna á hendur lánþega eftir að úrskurður fellur um að leita megi nauðasamninga til greiðsluaðlögunar. Umboðsmaður minnti á að slíkur stjórnarsýsluháttur væri ekki aðeins viðkomandi skuldara til hagsbóta heldur leiddi einnig til þess að starfsmenn LÍN hefðu með tryggun og sannanlegum hætti vitneskju um regluna og gætu þ.a.l. beitt henni við þær aðstæður þar sem hún ætti við.

## 19.0. Opinberir starfsmenn.

### 19.1. Ráðning í starf deildarsérfræðings í ráðuneyti. Rannsóknarreglan. Skráningarskylda. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. (Mál nr. 5424/2008)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun iðnaðar-ráðuneytisins að ráða B í starf deildarsérfræðings á skrifstofu orkumála í ráðuneytinu. Kvörtun A beindist m.a. að því að hæfasti og reyndasti umsækjandinn hefði ekki verið ráðinn í starfið. Í kvörtuninni kom m.a. fram að A hefði kennt B nánar tilgreind námskeið við Háskólann á Akureyri og verið leiðbeinandi B við B.Sc. lokaverkefni B í umhverfisfræðum við sama háskóla.

Í málinu lá fyrir að iðnaðarráðuneytið hafði tekið þá ákvörðun að bjóða fjórum umsækjendum, sem taldir voru uppfylla best þær kröfur sem fram komu í auglýsingu starfsins, í viðtöl en A var ekki á meðal þeirra. Athugun umboðsmanns beindist því einkum að málsmeðferð iðnaðarráðuneytisins við undirbúning þeirrar ákvörðunar að velja á milli umsækjenda í viðtöl.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 24. mars 2010. Þar vísaði hann til þess að ekki yrði annað ráðið af skýringum iðnaðarráðuneytisins til sín en að B.Sc. gráða B í umhverfis- og orkufræðum við auðlindadeild Háskólans á Akureyri hefði ráðið úrslitum um þá ákvörðun ráðuneytisins að boða B í viðtal og að lokum að ráða B í starfið. Að því virtu taldi settur umboðsmaður að það hefði verulega þýðingu við mat á því hvort ráðuneytinu hefði borið að eigin frumkvæði að afla frekari upplýsinga um nám og starfsreynslu A á grundvelli 10. gr. stjórnssýslulaga, áður en því var hafnað að veita A kost á viðtali, að af ferilskrá A varð með skýrum hætti ráðið að hann var kennari í sama námi og B hafði lokið, þ.e. í umhverfisfræðum við auðlindadeild Háskólans á Akureyri. Settur umboðsmaður taldi óhjákvæmilegt, eins og atvikum var háttað, að álykta á þann veg að þessar upplýsingar hefðu a.m.k. átt að gefa ráðuneytinu tilefni til að ganga úr skugga um hvaða þekking og kunnátta A hefði legið til grundvallar því að A hefði verið fenginn til að kenna umhverfisfræði við Háskólann á Akureyri. Settur umboðsmaður taldi í ljósi þeirra upplýsinga sem fram komu með skýrum hætti í ferilskrá A, m.a. um menntun hans og starfsreynslu, og þess að ekki var auglýst sérstaklega eftir tiltekinni menntun til að gegna starfinu, að iðnaðarráðuneytinu hefði borið að grennslast frekar fyrir um hæfni A til að gegna starfinu með því að afla nánari upplýsinga um efnisinntak náms hans og í hverju starfsreynsla A sem kennara í umhverfisfræðum við Háskólann á Akureyri hefði verið fólgin, þ.á m. hvaða námskeið A hefði kennt og hvert hefði verið efnisinntak þeirra, áður en ákvörðun var tekin um að útiloka A frá frekara mati með því að boða A ekki í viðtal. Settur umboðsmaður taldi því að iðnaðarráðuneytið hefði ekki hagað undirbúningi ákvörðunar um val á umsækjendum í viðtöl í samræmi við 10. gr. stjórnssýslulaga.

Þá taldi settur umboðsmaður að iðnaðarráðuneytið hefði ekki gætt þess að tryggja að ráðningarfyrirtækið X hagaði málsmeðferð við framkvæmd viðtala og öflun meðmæla um umsækjendur í samræmi við 23. gr. upplýsingalaga og vandaða stjórnssýsluhætti. Settur umboðsmaður taldi enn fremur að málsmeðferð ráðuneytisins hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við lagasjónarmið um að aðkoma einkaaðila að undirbúningi ákvörðunar um ráðningu í opinbert starf skyldi ekki hafa áhrif á réttarstöðu þeirra sem ákvörðun beindist að til hins verra.



**Settur umboðsmaður taldi ólíklegt að þeir annmarkar sem hefðu verið á meðferð málsins leiddu til ógildingar á umræddri ákvörðun iðnaðarráðuneytisins. Þá taldi settur umboðsmaður ekki tilefni til frekari umfjöllunar um réttaráhrif þessara annmarka. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til iðnaðarráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við veitingu opinberra starfa.**

Iðnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að iðnaðarráðuneytið upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 24. febrúar 2011, kom fram að á árinu 2010 hefði ráðuneytið tekið ráðningarmál til gagngerrar endurskoðunar. Í kjölfar þeirrar endurskoðunar hefði, á síðari hluta árs 2010, verið tekið upp nýtt verklag við ráðningu starfsmanna til ráðuneytisins. Í fyrsta lagi færi allt ráðningarferlið nú fram innan ráðuneytisins sjálfs, allt frá samningu starfsauglýsingar og til ákvörðunar um ráðningu, án aðkomu utanaðkomandi einkaaðila. Í öðru lagi hefði verið skipað sérstakt teymi þriggja starfsmanna, tveggja lögfræðinga og eins starfsmanns sem væri valinn út frá fagþekkingu á því málefnasviði sem ráðningu varðar, sem sér um ráðningarmál. Í bréfinu var ráðningarferlinu síðan lýst nánar. Um það segir eftirfarandi:

„Á árinu 2010 tók ráðuneytið ráðningarmál til gagngerrar endurskoðunar. Í kjölfar þeirrar endurskoðunar var á síðari hluta árs 2010 tekið upp nýtt verklag við ráðningu starfsmanna til ráðuneytisins. Felst það í eftirfarandi þáttum.

Í fyrsta lagi fer allt ráðningarferlið fram innan ráðuneytisins sjálfs. Hér er átt við að allt frá samningu starfsauglýsingar og til ákvörðunar um ráðningu fer vinnan fram í ráðuneytinu sjálfu án aðkomu utanaðkomandi einkaaðila. Í öðru lagi felst í verklaginu að innan ráðuneytisins hefur verið skipað sérstakt teymi þriggja starfsmanna sem sjá um ráðningarmál. Í teyminu sitja tveir lögfræðingar en þriðji starfsmaðurinn er valinn út frá fagþekkingu á því málefnasviði sem ráðninguna varðar.

Fyrsta skrefið samkvæmt hinu nýja verklagi er að lagt er mat á það hvers konar starfsmann ráðuneytið hefur þörf fyrir út frá þeirri samsetningu á menntun og hæfni þeirra starfsmanna sem fyrir eru í ráðuneytinu. Engin sérlæg kveða á um hæfisskilyrði starfsmanna ráðuneytisins og því þarf eingöngu að horfa til almennra hæfisskilyrða í lögum nr. 70/1996. Þessu næst er útbúin auglýsing um viðkomandi starf þar sem nákvæmlega er tilgreint hvaða hæfnis- og menntunarkröfur eru gerðar til starfsins, auk almennra upplýsinga um málefnasvið viðkomandi deildar. Að því loknu er auglýsingin birt í fjölmiðlum (og Löbirtingarblaði ef lög áskilja það).

Allar umsóknir um starfið eru skráðar á sérstakt mál í málaskrá ráðuneytisins. Skjalavörður ber ábyrgð á því að öll gögn sem fylgja umsóknum séu skönnuð og vistuð á málinu. Að umsóknarfresti liðnum tekur skjalavörður saman lista yfir alla umsækjendur og útbýr möppur með öllum gögnum fyrir þá starfsmenn sem sitja í ráðningarteyminu.

Þessu næst fer framangreint teymi yfir allar umsóknir sem borist hafa og leggur mat á það í fyrsta lagi hvort allar umsóknir uppfylla þær kröfur sem gerðar eru í auglýsingu og í öðru lagi hvort ástæða kunni að vera að kalla eftir frekari upplýsingum frá umsækjendum svo hægt sé að flokka umsækjendur með tilliti til þeirra hæfisskilyrða sem gerð eru í auglýsingu. Þegar fullnægjandi gögn eru fyrir hendi fundar ráðningarteymið og fer yfir allar umsóknir, flokkar þær út frá þeim upplýsingum um hæfni sem koma fram í umsóknum, ferilskrá og öðrum fylgigögnum

og velur úr hóp umsækjenda sem skarar fram úr. Eðli málsins samkvæmt er það misjafnt hversu stór sá hópur er. Eftir því sem umsækjendur um starf eru fleiri þá hefur þessi hópur tilhneigingu til að vera fjölmennari ekki síst ef hæfniskröfur í auglýsingu eru fremur almennt orðaðar. Sem dæmi má nefna að umsækjendur um starf upplýsingafulltrúa í iðnaðarráðuneytinu árið 2010 voru 62 talsins og þá valdi teymið úr 16 aðila sem allir voru teknir í viðtal.

Að lokinni fyrstu yfirferð tekur teymið saman minnisblað fyrir ráðuneytisstjóra þar sem færð eru rök fyrir niðurstöðunni.

Liður í að afla upplýsinga um umsækjendur er að hafa samband við þá umsagnaraðila sem vísað er til í umsóknum. Hvað þennan þátt varðar hefur ráðuneytið tekið upp það verklag að þegar haft er samband við umsagnaraðila þá eru valdir jafnmargir umsagnaraðilar fyrir hvern umsækjanda, allir fá þeir sömu spurningar og öll svör eru skráð og vistuð í málaskrá. Umsagnaraðilarnir eru upplýstir um það í hvaða tilgangi umsagna er leitað og að svörin verði skráð. Viðtöl við umsagnaraðila fara alla jafna fram þegar hópur umsækjenda hefur verið þrengdur sbr. framangreint.

Að fengnum þeim upplýsingum sem fram koma í umsóknum og viðtölum við umsagnaraðila er komið að því að meta hvaða aðila á að boða í viðtal. Ráðningarteymið velur þann hóp sem það telur best uppfylla skilyrðin að svo komnu máli. Teymið semur þær spurningar sem lagðar eru fyrir umsækjendur og tekur öll starfsviðtöl. Öll svör umsækjenda eru skráð og vistuð í málaskrá.

Að loknum viðtölum tekur teymið saman annað minnisblað með sínum niðurstöðum varðandi hæfni umsækjenda.

Á þessu stigi kann en að leita vafi á því hvaða umsækjandi teljist uppfylla best þær menntunar- og hæfniskröfur sem gerðar voru í auglýsingu. Í þeim tilvikum hefur ráðuneytið tekið upp það verklag að leggja verkefni fyrir þann hóp umsækjenda sem vafi stendur um. Verkefnið er samið með hliðsjón af hæfniskröfum í auglýsingu og miðað er við að hægt sé að vinna það á innan við þremur klst. Borið er undir þá umsækjendur sem málið varðar (hvern fyrir sig) hvort þeir séu tilbúnir að leysa verkefni og útskýrt að tilgangur þess sé að upplýsa um hæfni umsækjenda en slíkt sé liður í þeirri rannsóknarskyldu sem á stjórnvöldum hvílir. Hver og einn umsækjenda getur svo valið heppilegan tíma til að fá verkefnið sent í tölvupósti og svo ber að senda úrlausnina til baka í tölvupósti innan tilsetts tíma.

Þetta fyrirkomulag við verkefnin hefur mælst vel fyrir hjá umsækjendum og hefur reynst afar gagnlegt við mat á umsækjendum. Til dæmis geta úrlausnirnar varpað ljósi á lesskilning á erlendu tungumáli, skilning á viðkomandi efni og ritfærni á íslensku.

Þegar hér er komið sögu er alla jafna búið að afla nægilegra gagna til að hægt sé að komast niðurstöðu um það hvaða umsækjandi telst hæfastur. Ráðningarteymið tekur þá saman minnisblað til ráðuneytisstjóra þar sem teknar eru saman upplýsingar og rökstuðningur fyrir niðurstöðunni. Í framhaldi af því tekur ráðuneytisstjóri ákvörðun um ráðningu. Eðli máls samkvæmt getur rökstudd niðurstaða teymisins jafnframt verið í þá veru að lagt sé til að enginn af umsækjendum verði ráðinn. Allar framangreindar upplýsingar eru skráðar í málaskrá ráðuneytisins.

Framangreint verklag var eins og áður segir tekið upp á árinu 2010 og hefur því verið beitt við þrjár síðustu ráðningar í iðnaðarráðuneytinu. Það eru ráðningar [...] deildarsérfræðings á orkuskrifstofu ráðuneytisins, í nóvember 2010, [...], lögfræðings í ráðuneytinu, í desember 2010 og [...], upplýsingafulltrúa ráðuneytisins, í janúar 2011. Í öllum tilvikum var niðurstöðu ráðningarteymisins fylgt og þeim aðila boðið starfið sem teymið mat hæfastan.

Varðandi skráningu á framangreindu verkferli þá vekur ráðuneytið athygli á því að á vegum ráðuneytisins hefur undanfarna mánuði verið unnið að gera

s.k. gæðahandbókar þar sem er að finna verkferla fyrir þau störf sem unnin eru í ráðuneytinu. Sú vinna er á lokastigi og í þeirri gæðahandbók verður m.a. að finna skrásetningu á framangreindu verkferli um ráðningar nýrra starfsmanna. Til að fylgja eftir bréfi þessu verður umboðsmanni Alþingis send framangreind gæðahandbók þegar frágangi hennar er lokið.“

**19.2. Framhaldsskólar. Áminning. Jafnræðisregla.  
(Mál nr. 5525/2008)**

A, skólameistari framhaldsskólans X, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir áminningu sem menntamálaráðuneytið veitti honum á þeim grundvelli að hann hefði ekki farið að fyrirmælum ráðuneytisins um framtal prófaðra nemenda við X. Jafnframt var vísað til þess að engin víska væri um að hann myndi fara að fyrirmælum ráðuneytisins þar að lútandi í framtíðinni.

Í kvörtun A kom m.a. fram að fallið hefði verið frá áminningu í þremur sambærilegum málum annarra skólameistara og var því haldið fram að með því að veita A áminningu hefði menntamálaráðuneytið brotið gegn jafnræðisreglu. Í ljósi gagna málsins og skýringa sem settum umboðsmanni bárust frá menntamálaráðuneytinu í tilefni af málinu ákvað hann að takmarka athugun sína við þetta atriði.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 29. september 2010. Þar rakti hann að fyrir lægi að athugun á nemendaframtölum X hefði verið liður í viðtækari athugun menntamálaráðuneytisins á nemendaframtölum framhaldsskólanna. Fimm framhaldsskólar hefðu verið teknir til sérstakrar athugunar og við þá athugun hefðu verið lögð til grundvallar almenn töluleg viðmið sem hefðu verið hin sömu við alla skólana. Skýringar skólameistara skólanna fimm til ráðuneytisins hefðu verið að verulegu leyti samhljóða. Menntamálaráðuneytið hefði brugðist við með því að tilkynna skólameisturunum með bréfum, sem einnig voru að hluta til samhljóða, að ráðgert væri að veita þeim áminningu og að þeim væri veittur kostur á að koma að andmælum sínum. Þeir hefðu jafnframt verið sérstaklega hvattir til þess að nýta andmælaréttinn til að koma að frambærilegum skýringum eða skýlausum yfirlýsingum um að úr brotum á löglegum fyrirmælum yrði bætt og þeim hlýtt framvegis. Skólameistararnir svöruðu með bréfum sem bárust ráðuneytinu í janúarbyrjun 2008. Í kjölfar svara skólameistaranna fimm tók menntamálaráðuneytið ákvörðun um að veita A og öðrum skólameistara áminningu en hinir þrír skólameistararnir hlutu ekki áminningu. Í bréfum til þeirra skólameistara, sem ekki hlutu áminningu, var m.a. vísað til þess að ákvörðun um að veita þeim ekki áminningu væri tekin í ljósi skýlausrar yfirlýsingar viðkomandi skólameistara um að farið yrði að fyrirmælum ráðuneytisins. A taldi sig einnig hafa gefið slíka yfirlýsingu í svarbréfi sínu og óskaði þess því að áminning hans yrði afturkölluð. Ekki var orðið við því.

Í álit sínu tók settur umboðsmaður Alþingis fram að hann teldi mál skólameistaranna fimm hafa verið sambærileg í lagalegu tilliti og að af því leiddi að mismunur á úrlausn ráðuneytisins á málefnum einstakra skólameistara yrði að hafa verið reistur á frambærilegum og málefnalegum forsendum. Hann bar síðan saman svör A og svör skólameistaranna þriggja, sem ekki fengu áminningu, til menntamálaráðuneytisins og komst að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið hefði ekki sýnt fram á sá mismunur, sem gerður var á meðferð máls A annars vegar og skólameistaranna þriggja hins vegar, í kjölfar yfirlýsinga þeirra til ráðuneytisins í janúarbyrjun 2008, hefði byggst á frambærilegum og lögmætum sjónarmiðum. Í ljósi þess hvernig menntamálaráðuneytið hefði kosið að leysa úr málum skólameistaranna

þriggja væri óhjákvæmilegt að leggja til grundvallar að ráðuneytið hefði, með því að veita A áminningu, tekið ákvörðun sem ekki hefði verið í samræmi við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ákvörðunin hefði því verið ólögmat.

Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að taka mál A til endurskoðunar kæmi fram ósk þess efnis frá honum og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem sett væru fram í álitinu.

Með bréfi, dags. 5. nóvember 2010, upplýsti mennta- og menningarmálaráðuneytið mig um það að eigin frumkvæði að A hefði, með bréfi dags. 1. október 2010, óskað eftir því að áminning hans yrði dregin til baka og að mennta- og menningarmálaráðherra hefði orðið við beiðninni. Bréfi ráðuneytisins fylgdi afrit af ákvörðun ráðherra, dags. 4. nóvember 2010, um afturköllun áminningarinnar.

### **19.3. Ráðning í starf starfsmanns verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Rannsóknarregla. Réttmætisregla. Jafnræðisregla. Stjórnarskrá. Tjáningarfrelsi. (Mál nr. 5740/2009)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri ákvörðun iðnaðarráðuneytisins að ráða B í starf starfsmanns verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og málsmeðferð við þá ráðningu. Í kvörtuninni var þess m.a. óskað að metið yrði hvort utanaðkomandi aðilar hefðu á óeðlilegan hátt komið að ráðningunni og hvort sú staðreynd að A hefði starfað að umhverfismálum hefði haft áhrif á ákvörðun um ráðningu í starfið. Hefði svo verið óskaði A eftir afstöðu umboðsmanns til þess hvort slík afgreiðsla væri lögleg við ráðningar í störf hjá hinu opinbera.

Settur umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 31. desember 2010. Þar vísaði hann til þess að þegar litið væri til skýringa iðnaðarráðuneytisins yrði að telja ljóst að það sem hefði ráðið úrslitum um niðurstöðu ráðuneytisins um að velja B til starfans umfram A hefði verið að A hefði ekki verið talin njóta trausts verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar. Ástæður þess hefðu verið að rekja til þess að A hefði á undanförnum árum tekið þátt í umræðum á opinberum vettvangi um virkjana- og umhverfismál. Þannig hefði A komið fram opinberlega sem málsvari umhverfisverndarsjónarmiða og hefðu bæði birst greinar eftir hana og viðtöl við hana í blöðum þar sem fjallað hefði verið um ýmis atriði er tengdust orku- og umhverfismálum.

Settur umboðsmaður tók m.a. fram að það leiddi af 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að almennt væri óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum á stjórnmalaskoðunum. Afstaða manna til mikilvægra samfélagslegra málefna, s.s. umhverfismála, teldist ótvírætt falla þar undir. Vísaði hann jafnframt til tjáningarfrelsisákvæðis 73. gr. stjórnarskrárinnar. Settur umboðsmaður taldi þó ekki með öllu fært að útiloka að það gæti í undantekningar-tilvikum talist málefnalegt að líta til ummæla eða afstöðu umsækjanda um opinbert starf þótt hún yrði talin liður í umfjöllun á opinberum vettvangi um samfélagsleg málefni við mat á hæfni hans til að gegna starfinu. Væri fyrirhugað að láta traust handhafa veitingarvalds og eftir atvikum annarra aðila hafa veruleg áhrif á niðurstöðu veitingarvaldshafa um ráðningu í opinbert starf yrði hins vegar að taka til sérstakrar skoðunar á hvaða grundvelli það traust byggðist eða eftir atvikum ályktun um að umsækjandi nyti ekki nægilegs trausts. Væri ályktun um skort á trausti til umsækjanda reist á opinberri afstöðu hans eða öðrum ummælum um það

málefni sem hið auglýsta starf beindist að, yrðu þannig að liggja fyrir skýrar og glöggar upplýsingar um efni ummælanna, af hvaða tilefni þau væru sett fram og samhengi þeirra að öðru leyti.

Settur umboðsmaður vísaði til þess að í skýringum iðnaðarráðuneytisins hefði komið fram að það hefði í reynd ekki ráðið úrslitum af hálfu ráðuneytisins hvaða ástæður ollu því að A naut ekki trausts verkefnisstjórnarinnar, heldur sú staðreynd að vantraust hafði verið fyrir hendi. Settur umboðsmaður benti á að ef sú staðreynd, ein og sér, að á skorti að stjórnvald treysti umsækjanda til að sinna opinberu starfi, yrði talinn fullnægjandi ástæða að lögum til þess að útiloka einstakling frá starfinu, án tillits til þess á hvaða grundvelli slíkur skortur á trausti byggðist, væri sú vernd sem jafnræðisreglu og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar væri ætlað að veita borgurunum fyrir borð borin. Settur umboðsmaður taldi að iðnaðarráðuneytinu hefði borið að afla frekari upplýsinga um þau ummæli sem A átti að hafa viðhaft á opinberum vettvangi og leggja mat á inntak þeirra og samhengi og þá hvort réttlætandi hefði verið að líta til þeirra við mat á umsókn hennar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Settur umboðsmaður taldi, eins og atvikum málsins var háttað, óhjákvæmilegt að komast að þeirri niðurstöðu að iðnaðarráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að það hefði hagað undirbúningi þeirrar ákvörðunar að ráða í umrætt starf í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Taldi hann þó ekki unnt að fullyrða að þeir annmarkar, sem hefðu verið á meðferð málsins, leiddu til ógildingar á umræddri ákvörðun ráðuneytisins. Þá taldi umboðsmaður ekki tilefni til frekari umfjöllunar um réttaráhrif þessara annmarka og þar með talið hugsanlega bótaábyrgð ríkisins gagnvart A. Það yrði að vera hlutverk dómstóla að fjalla um slíkt. Hann beindi hins vegar þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu við veitingu opinberra starfa.

Iðnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. mars 2011, þar sem þess var óskað að ráðuneytið upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi iðnaðarráðuneytisins, dags. 2. mars 2011, kom fram að að ráðuneytið hefði á árinu 2010 tekið upp nýtt verklag við ráðningar á starfsfólki og síðan vísað til lýsingar á því í bréfi iðnaðarráðuneytisins til mín, dags. 24. febrúar 2011, í tilefni af máli nr. 5424/2008, sjá bls. 98 hér að framan.

#### **19.4. Ráðningar læknanema í afleysingarstörf á heilbrigðisstofnunum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. (Mál nr. 5858/2009)**

Um miðjan desember 2009 leitaði A til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir tilhögun við ráðningar læknanema í störf á opinberum heilbrigðisstofnunum. Í kvörtuninni kom m.a. fram að A hefði sótt um starf á heilsugæslu en fengið þau svör að ef læknanemar yrðu ráðnir á heilsugæsluna væri það regla að leita til Félags læknanema.

Kvörtuninni fylgdi m.a. „ákæra“ ráðningarstjóra Félags læknanema þar sem fram kemur að það sé álit ráðningarstjóra að A hafi brotið gegn reglum félagsins með því að ráða sig til starfa á Landspítala án þess að Félag læknanema hafi haft þar milligöngu og að lagt sé til að hann skuli færast niður í svokallaða „ráðningarröð“ síns árgangs í tiltekinn tíma. Kvörtuninni fylgdi einnig „reglugerð“ Félags læknanema um ráðningar þar sem m.a. kemur fram að ráðningarstjórar sjái um ráðningu



félagsmanna í læknisstöður sem læknanemar séu ráðnir í vegna sérmenntunar sinnar og að félagsmönnum sé óheimilt að ráða sig í læknastöður sem teljist til jóla-, páska- og/eða sumarafleysinga aðrar en samkvæmt svokallaðri „72 klst. reglu“ án samþykkis ráðningarstjóra, að ráðningarstjóri skuli ávallt vera fremstur í ráðningarröð síns árgangs, að félögum sé raðað í forgangs röð til starfa með því að draga miða með númeri sem segi til um stöðu læknanema innan hópsins og að ráðningarstjóra beri skylda til að bjóða læknastöður samkvæmt þeirri forgangs röð sem kveðið sé á um í reglunum.

Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á máli A með bréfi, dags. 31. mars 2010. Af kvörtuninni og fylgigögnum hennar varð ráðið að A hefði leitað til heilbrigðisráðuneytisins vegna umrædds fyrirkomulags og að ráðuneytið hefði tilkynnt honum að það hygðist kanna hvernig staðið væri að ráðningum læknanema við heilbrigðisstofnanir. Settur umboðsmaður ritaði því heilbrigðisráðuneytinu bréf og óskaði upplýsinga, m.a. um það hvort ráðuneytið hefði kannað málið, hvað könnunin hefði þá leitt í ljósi og hvort hún hefði leitt til einhverra ráðstafana eða viðbragða af hálfu ráðuneytisins.

Í skýringum heilbrigðisráðuneytisins til setts umboðsmanns kom fram að ráðuneytið hefði þegar brugðist við erindi A til ráðuneytisins vegna málsins með tilteknum hætti. M.a. af þeirri ástæðu lauk settur umboðsmaður athugun sinni á máli A með bréfi, dags. 31. mars 2010. Í bréfi setts umboðsmanns til heilbrigðisráðuneytisins af því tilefni kom fram að settur umboðsmaður skildi svarbréf ráðuneytisins til sín og bréf sem ráðuneytið sendi heilbrigðisstofnunum í tilefni af erindi A, á þá leið að ráðuneytið teldi það fyrirkomulag við ráðningar læknanema fyrir milligöngu Félags læknanema sem tíðkast hefði á heilbrigðisstofnunum ekki samrýmast gildandi lögum. Settur umboðsmaður tók jafnframt fram að hann legði þann skilning í svarbréfið að heilbrigðisráðuneytið myndi bregðast við á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna kæmu fram upplýsingar um að heilbrigðisstofnanir hefðu, þrátt fyrir bréf ráðuneytisins til heilbrigðisstofnana, haldið áfram ráðningum á grundvelli fyrirkomulagsins.

Eftir að málinu lauk leitaði A á ný til umboðsmanns Alþingis og lagði fram kvörtun yfir því að tiltekin heilbrigðisstofnun hefði dregið til baka ákvörðun um ráðningu hans í sumarstarf á heilsugæslustöð þar sem ákveðið hefði verið að læknanemar yrðu eingöngu ráðnir til starfa fyrir milligöngu Félags læknanema. Málið er til athugunar að fengnum skýringum stofnunarinnar og upplýsingum frá velferðarráðuneytinu.

#### **19.5. Niðurlagning starfs. Uppsögn vegna hagræðingar. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 5882/2009)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun utanríkisráðuneytisins, dags. 28. janúar 2009, um að leggja niður embætti sem hann gegndi hjá ráðuneytinu. A hafði áður gegnt stjórnunarembætti í öðru ráðuneyti en fluttist úr því í embættið í utanríkisráðuneytinu. Með bréfi utanríkisráðherra, dags. 28. janúar 2009, var honum tilkynnt um að embættið yrði lagt niður frá og með 1. febrúar 2009.

Umboðsmaður Alþingis lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 30. desember 2010, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Athugun umboðsmanns á máli A einskorðaðist við tvenns konar álitafni. Í fyrsta lagi hvort skýringar utanríkisráðuneytisins á grundvelli ákvörðunar um að leggja niður embættið og rök

ráðuneytisins fyrir ákvörðuninni styddust nægilega við fyrirbyggjandi gögn málsins. Í öðru lagi hvort málsmeðferð utanríkisráðuneytisins í aðdraganda og við undirbúning ákvörðunar um að leggja embættið niður og við starfslok A hefði samrýmt ákvæðum stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og óskráðum grundvallarreglum stjórn-sýsluréttarins.

Með vísan til skýringa utanríkisráðuneytisins og fyrirbyggjandi gagna um niðurskurð á framlögum til tiltekinna viðfangsefna ráðuneytisins í fjárlögum í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá ákvörðun utanríkisráðuneytisins að nauðsynlegt hefði verið að leggja stöðuna niður með tilliti til sparnaðar og skipulagsbreytinga. Þá taldi umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við málsmeðferð utanríkisráðuneytisins að öðru leyti en því að við framkvæmd starfslokanna hefði ekki verið gætt nægjanlega að því að fylgja sjónarmiðum sem leiða af vönduðum stjórn-sýsluháttum og 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996 þar sem fram kemur að starfsmenn ríkisins skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi. Umboðsmaður ritaði því utanríkisráðherra bréf þar sem hann gerði grein fyrir þeirri afstöðu sinni en taldi önnur atriði sem komu fram í kvörtun A ekki gefa tilefni til sérstakrar umfjöllunar og lauk athugun sinni á málinu.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til utanríkisráðherra, dags. 30. desember 2010, segir m.a. eftirfarandi:

„Eins og ég hef gert grein fyrir í bréfi mínu til lögmanns [A] tel ég ekki tilefni til athugasemda af minni hálfu við það að utanríkisráðuneytið hafi ákveðið að leggja niður embættið sem [A] gegndi í ráðuneytinu og ég fæ ekki séð að brotið hafi verið gegn stjórn-sýslulögum við undirbúning og töku þeirrar ákvörðunar. Ég tek þó fram að þótt telja verði að skilyrði laga til að leggja niður embætti hafi verið uppfyllt verður það stjórnvald sem í hlut á og fyrirvarsmenn þess að gæta þess að framkvæmdin við niðurlagninguna og samskiptin við þann sem gegnt hefur embættinu séu í samræmi við þau sjónarmið sem leiða af grundvallarreglu stjórn-sýsluréttarins um meðalhóf og vandaða stjórn-sýsluhætti auk þess að gætt sé kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi eins og það er orðað í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Að þessu leytinu er ekki aðeins um að ræða að stjórnvaldið og fyrirvarsmenn þess þurfi t.d. að gæta að sjónarmiðum um vandaða stjórn-sýsluhætti gagnvart þeim sem lætur af störfum heldur hvílir einnig sú skylda á stjórnendum opinberra stofnana að gæta þess að starfslok einstakra starfsmanna og eftir atvikum niðurlagning embættis innan stofnunarinnar hafi í för með sér sem minnsta röskun fyrir þá opinberu hagsmuni og almannahagsmuni sem stofnuninni er ætlað að fara með og verða áfram við lýði þrátt fyrir breytingar á starfsmannahaldi, svo sem með því að viðhalda tengslum og samböndum við þá innlendu og erlendu aðila sem sá starfsmaður sem lætur af starfi hefur haft með höndum í þágu stofnunarinnar.

Ég hef áður í álitum mínu, sjá t.d. álit í málum nr. 4212/2004 og 4306/2005 frá 14. nóvember 2006, minnt á þá skyldu sem hvílir á forstöðumönnum opinberra stofnana við framkvæmd á starfslokum starfsmanna að gæta að meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga. Eins og segir í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi því er varð að stjórn-sýslulögum nr. 37/1993 er þarna um að ræða grundvallarreglu sem felur meðal annars í sér að stjórnvöld verða að gæta hófs í meðferð valds síns (Alþt. 1992—1993, A-deild, bls. 3294—3295). Í samræmi við það ber forstöðumönnum að sýna gætni og hógværd þegar þeir fara með það vald sem þeim er fengið í tengslum við ákvarðanir um starfslok þeirra starfsmanna sem starfað hafa í þágu stofnunarinnar. Uppsögn úr starfi eða niðurlagning á starfi er almennt íþyngjandi ráðstöfun gagnvart þeim starfsmanni sem í hlut á og þá sérstaklega ef hann hefur starfað um árabíl í þjónustu hins opinbera. Það eiga í senn að



vera réttmætir hagsmunir starfsmannsins og viðkomandi stofnunar að tóm gefist til að ljúka starfssambandinu þannig að unnt sé að gefa bæði samstarfsfólki og öðrum þeim, sem starfsmaðurinn hefur sérstaklega verið í samskiptum við í starfi sínu, eðlilegar og nauðsynlegar skýringar. Í því sambandi skiptir þannig máli að gæta þess að framganga gagnvart starfsmanninum sé ekki til þess fallin að vekja þær hugmyndir hjá öðrum starfsmönnum og þeim sem hann hefur komið fram gagnvart í starfi sínu að ástæður starfslokanna hafi verið þess eðlis að geta uppfyllt lögbundin skilyrði fyrir fyrirvaralausri brottvikningu. Séu þær aðstæður fyrir hendi í viðkomandi máli á engu að síður að vera unnt að ljúka starfssambandinu þannig að gætt sé að nauðsynlegu öryggi starfseminnar þótt fylgt sé meðalhófi um framgöngu gagnvart starfsmanninum, eins og ég lýsi nánar í áðurtilvitnuðum álitum mínum.

Ég tel að í tilviki þegar svo sérstakt embætti, eins og embætti [...] sem [A] gegndi innan utanríkisráðuneytisins, er lagt skyndilega niður í hagræðingarskyni og sem liður í breytingu á áður boðaðri stefnu íslenska ríkisins um fjárframlög og starfsemi sé það í bestu samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að hlutaðeigandi stjórnvald hafi forgöngu um að skýra opinberlega frá ákvörðun sinni og ástæðum hennar. Við þá upplýsingagjöf og skýringar verður að taka eðlilegt tillit til hagsmuna og stöðu þess sem gegnt hefur embættinu. Meðal þess sem þarf að gæta að í því sambandi er hvort hlutaðeigandi embætti hefur verið falin sérstök hagsmunagæsla gagnvart erlendum stofnunum og sá sem embættinu hefur gegnt hefur þar komið fram persónulega, t.d. með setu í stjórnnum eða sem sérstaklega tilnefndur fulltrúi Íslands. Í slíkum tilvikum er eðlilegt að þeim forsvarsmönnum hinna erlendu samstarfsaðila sem embættismaðurinn hefur sérstaklega verið í samskiptum við sé gerð grein fyrir ákvörðun um að leggja embættið niður og ástæðum hennar. Þó að hér sé sérstaklega vikið að samskiptum við erlendar stofnanir kann aðstaðan að vera sú sama að því er varðar innlenda aðila. Þá verður líka að hafa í huga, eins og áður var lýst, að vönduð framkvæmd þessara mála ætti bæði að vera í þágu þess sem er að láta af starfi persónulega og þeirra opinberu hagsmuna að varðveita og tryggja framhald á samstarfi og tengslum milli íslenskra stjórnvalda og þeirra innlendu og erlendu aðila sem embættismaðurinn hefur komið fram gagnvart fyrir hönd íslenskra stjórnvalda.

Eins og áður segir var það embætti sem hér var lagt niður hluti af starfsemi utanríkisráðuneytisins. Ég tel í þessu sambandi ástæðu til að vísa hér til lýsingar í riti Péturs J. Thorsteinssonar: Um meðferð utanríkismála, sem gefið var út af utanríkisráðuneytinu 1999, þar sem hann fjallar um brottför forstöðumanns sendiráðs úr starfi. Þar segir m.a. á bls. 33:

„Áður en forstöðumaður sendiráðs fer alfarinn þarf hann yfirleitt að sinna ýmsum lokastörfum. Hann fer í kveðjuheimsóknir til ákveðinna ráðamanna og fer nokkuð eftir venjum í viðtökuríkinu til hverra hann fer. Hann fer einnig í kveðjuheimsóknir til sumra starfsbræðra og ýmissa annarra eftir atvikum. Stundum er honum falið af ríkisstjórn sinni, að sækja um *agrément* [...] fyrir eftirmann sinn. Hann sendir bréf til allra annarra forstöðumanna sendiráða, sem eru trúnaðarbundnir hjá hlutaðeigandi ríkisstjórn, þar sem hann tilkynnir þeim formlega brottför sína, þakkar fyrir góða samvinnu og kveður. Hann skrifar skýrslu með upplýsingum fyrir eftirmann sinn. Og að lokum tilkynnir hann bréflaga ríkisstjórn viðtökuríkisins hver tekur við stjórn sendiráðsins sem settur sendifulltrúi.“

Ég tel að það meginatriði þeirra starfshátta sem þarna er lýst um samskipti fulltrúa íslenska ríkisins við starfslok sín við þá aðila, sem hann hefur samkvæmt stöðu sinni haft samskipti við í ríki eða ríkjum þar sem hann gætir hagsmuna Íslands, séu í góðu samræmi við þau sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti sem ég hef lýst hér að framan.

Fyrst og fremst er þarna lögð áhersla á að sá starfsmaður sem lætur af störfum fái í starfinu tækifæri til að tilkynna sjálfur þeim sem hann hefur verið í samskiptum við vegna hagsmunagæslu sinnar fyrir íslenska ríkið að hann sé að láta af starfinu, kveðja og kynna hver muni fara framvegis með þau verkefni sem hann hefur sinnt. Eðlilega vísar framangreind lýsing til þeirra hefða sem þróast hafa um starfslok forstöðumanns sendiráðs og þar með fulltrúa íslenska ríkisins í viðkomandi landi og hún á því um einstök atriði, svo sem kveðjuheimsóknir en ekki endilega þegar sá starfsmaður sem er að hverfa frá starfi er staðsettur á Íslandi. Nútímasamskiptatækni gefur líka fjölbreyttari möguleika en áður til að koma slíkum upplýsingum og kveðjum á framfæri.

Það vekur athygli að í þessu máli fór utanríkisráðuneytið þá leið að tilkynna [A], á fundi 28. janúar 2009, að embættið sem hann gegndi yrði lagt niður frá og með 1. febrúar 2009. Honum var því tilkynnt um niðurlagningu embættisins og þar með starfslok hans á miðvikudegi og síðasti vinnudagur hans var tveimur dögum síðar þótt formleg starfslok bæri upp á næsta sunnudegi. Starfslok [A], sem þá átti að baki nær 40 ára starfsferil hjá ríkinu og þar af um árabíl í [embætti stjórnanda í ráðuneyti], voru þannig í raun tilkynnt honum með tveggja daga fyrirvara. Það liggur fyrir að umrædd ákvörðun tengdist að engu leyti starfshæfni [A] eða persónu hans heldur var hún komin til af sparnaðarástæðum í rekstri íslenska ríkisins og var hluti af breytingu á þeirri stefnu sem íslensk stjórnvöld, og þá utanríkisráðuneytið fyrir þeirra hönd, hafði áður boðað að því er varðaði framlög íslenska ríkisins til þeirra verkefna sem A sinnti í starfi sínu. Hluti af störfum [A] í embættinu sem hann gegndi í utanríkisráðuneytinu og hann hafði áður haft með höndum fyrir hönd íslenska ríkisins voru samskipti við erlenda aðila, bæði einstaklinga og stofnanir. Engar upplýsingar hafa komið fram í þeim gögnum sem umboðsmaður hefur fengið afhent frá ráðuneytinu um að sú ákvörðun að leggja niður embætti [...], og þar með það embætti sem [A] gegndi, hafi verið kynnt opinberlega innanlands eða gagnvart erlendum stofnunum á sviði [þeirra alþjóðlegu mála sem féllu undir embættið] og þá þannig að fram kæmu skýringar á ástæðum þess að embættið hafi verið lagt niður. Þá er rétt að minna á að þau verkefni sem [A] hafði sinnt í embætti hins sérstaka erindreka á alþjóðavettvangi fluttust að hluta til að nýju til [B]ráðuneytisins þegar embættið var lagt niður en ekki er fyllilega ljóst af fyrirliggjandi gögnum hvenær þáverandi [B]ráðherra eða starfsfólk hans var upplýst um þau áform og þá ákvörðun utanríkisráðherra að leggja embættið niður.

Við aðstæður eins og hér er lýst er starfsmaðurinn, í þessu tilviki embættismaður sem sérstaklega er ætlað að gegna trúnaðarstörfum fyrir íslenska ríkið á sviði [tiltekinnna alþjóðamála] og gagnvart alþjóðlegum stofnunum á því sviði, fyrirvaralaust settur í þá stöðu að þurfa eftir atvikum sjálfur, og þá persónulega, að gera þeim fyrirsvarsmönnum innlendra og erlendra stofnana og öðrum sem hann hefur komið fram gagnvart í nafni íslenska ríkisins grein fyrir að ákveðið hafi verið að leggja embætti hans niður og hann hafi bara tvo vinnudaga til að ljúka störfum. Oftar en ekki má ætla að skyndileg tilkynning til opinbers starfsmanns sem starfað hefur um árabíl í stjórnunarstöðum hjá ríkinu um að starf hans eða embætti verði lagt niður innan fárra daga með tilheyrandi röskun á atvinnuhögum hans, og eftir atvikum framtíðartekjuöflun, hafi þau áhrif á starfsmanninn og hans nánustu að óhægt verði fyrir starfsmanninn að sinna starfi sínu með hefðbundnum hætti þá fáu daga sem hann á eftir í starfinu. Skyndilegt og óútskýrt brotthvarf embættismanns úr starfi skilur líka oft og tíðum eftir spurningar hjá þeim sem fyrir utan standa um hvort ástæður starfslokanna tengist starfsmanninum eða því hvernig hann hefur rækt starfið. Lög gera einmitt ráð fyrir að misfellur í starfi embættismanns geti verið grundvöllur til að leysa hann frá embætti um stundarsakir með skömmum fyrirvara. Það má ljóst vera að við þessar aðstæður var m.a. óhægt um vik fyrir [A] að skýra fyrir fyrrverandi og þáverandi samstarfsfólki sínu erlendis þá skyndilegu ráðstöfun að leggja embætti hans niður og hvernig færi um þau samskipti sem hann hafði sinnt fyrir hönd íslenska ríkisins við þessa

aðila. Þótt þessi samskipti væru eðli málsins samkvæmt í umboði íslenska ríkisins og sinnt af [A] sem embættismanni verður að ætla að á svo löngum tíma og í umfangsmiklum störfum sem [A] hafði sinnt á vettvangi samvinnu alþjóðlegra [...]mála, m.a. um tíma sem [...], hafi myndast persónuleg tengsl og sambönd. Því gat miklu máli skipt, bæði fyrir hann persónulega og fyrir áframhaldandi samvinnu og tengsl íslenskra stjórnvalda og fulltrúa þeirra við erlenda aðila, að skyndilegt brotthvarf [A] úr þessum störfum yrði skýrt fyrir hlutaðeigandi aðilum, bæði hinum alþjóðlegu stofnunum og þeim einstaklingum sem þar fóru með fyrirsvor og [A] hafði einkum verið í samskiptum við.

Í samræmi við það sem ég hef rakið hér að framan tel ég að það hefði verið í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti ef yfirstjórn utanríkisráðuneytisins hefði tilkynnt [A] fyrr en raun varð á um þá ákvörðun að leggja niður embættið sem hann gegndi frá og með 1. febrúar 2009 eða ef lengri tími hefði liðið frá tilkynningunni til starfslokanna. Þessi afstaða mín er byggð á því að miðað við tilefni og aðdraganda að ákvörðuninni, eins og honum er lýst í skjölum málsins, og með tilliti til þeirrar röskunar sem af því leiddi fyrir [A] um atvinnuhagi hans og starfslok á opinberum vettvangi, sem hann hafði starfað á um árabil, hefði verið eðlilegt að honum gæfist lengri tími til að undirbúa starfslok sín. Liður í því hefði verið að honum gæfist í starfi, og með atbeina og í samstarfi við yfirstjórn ráðuneytisins, færi á að tilkynna þeim aðilum sem hann hafði einkum verið í samskiptum við í embætti sínu og sem fulltrúi íslenska ríkisins á sviði alþjóða[...]mála um að embætti [...] yrði lagt niður og hvernig færi um þau verkefni sem hann hefði haft með höndum. Að lágmarki tel ég að utanríkisráðuneytinu hefði í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti verið rétt að tilkynna og skýra opinberlega frá ákvörðun sinni um að leggja niður það sérstaka embætti sem [A] gegndi eigi síðar en samhliða því að ákvörðunin kom til framkvæmda og gera grein fyrir ástæðum hennar. Sérstaklega þurfti þá að gæta að því að koma slíkum upplýsingum á framfæri við fulltrúa innlendra og erlendra stofnana og samtaka sem sá er gegndi embættinu [...] kom fram gagnvart sem fulltrúi íslenska ríkisins. Ég ítreka að ég tel að þau sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti sem ég hef lýst hér að framan hafi bæði átt við með tilliti til hagsmuna [A] og þeirra opinberu hagsmuna og almannahagsmuna sem því sérlega embætti sem hann gegndi í ráðuneytinu hafði verið falið að fara með og ætlunin var, að minnsta kosti að hluta, að sinna áfram af hálfu íslenskra stjórnvalda. Ég tel jafnframt, að virtum öllum aðstæðum málsins, að það að tilkynna [A], sem hafði starfað um árabil í íslenskri stjórnsýslu, um starfslok hans með svo skömmum fyrirvara sem gert var hafi vart samrýmst ákvæði 14. gr. laga nr. 70/1996 þar sem kveðið er á um að opinberir starfsmenn skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttssýni í starfi sínu.

Í skýringum utanríkisráðuneytisins kemur fram að ófyrirséð forföll utanríkisráðherra hafi orðið til þess að því varð ekki komið við að tilkynna [A] um ákvörðunina fyrr en í lok janúarmánaðar þrátt fyrir þá fyrirætlan sem lýst var í minnisblaði frá 6. janúar 2009 um að tilkynna honum um ákvörðunina síðar í þeirri viku. Ég tek af þessu tilefni fram, eins og ég lýsti hér fyrr, að það er afstaða mín að tilefni og aðdragandi að þeirri ákvörðun að leggja embættið niður hafi í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti átt að leiða til þess að [A] yrði tilkynnt fyrr en raunin varð um ákvörðunina. Ég tel að ofangreind skýring utanríkisráðuneytisins haggi því ekki enda er ljóst af fyrirliggjandi gögnum að ákvörðunin var tekin eigi síðar en í upphafi janúarmánaðar 2009. Að öðrum kosti hefði verið rétt að veita [A] hæfilegan tíma til að undirbúa starfslokin.

Ég hef hér að framan lýst afstöðu minni, sbr. niðurlagsákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um hvað hefðu verið vandaðir stjórnsýsluhættir við tilkynningu um þá ákvörðun utanríkisráðherra að leggja niður embætti [...] í ráðuneytinu. Slíkir annmarkar hagga þó ekki gildi umræddrar ákvörðunar. Í þessu sambandi hef ég vísað til þess hversu skammur tími leið frá því að [A] var tilkynnt um þá ákvörðun að

leggja niður embættið sem hann gegndi og þar til hún kom til framkvæmda. Það leiðir af framangreindri niðurstöðu minni að ég tel að yfirstjórn utanríkisráðuneytisins hefði þurft að standa betur að umræddum þætti við framkvæmd niðurlagningar á því embætti sem [A] gegndi og að kostur hafi verið á því að fara vægar í sakirnar að því er varðaði þann tíma sem [A] hafði til að undirbúa starfslok sín frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ég tel mig hins vegar ekki geta fullyrt að framganga yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins gagnvart [A], að því er varðar tilkynningu um ákvörðunina og þann tíma sem leið þar til hún kom til framkvæmda, hafi farið gegn þeim sjónarmiðum sem leidd verða af grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins um meðalhóf þannig að brotið hafi verið gegn þeirri reglu.

Í samræmi við þá niðurstöðu sem ég hef lýst hér að framan um vandaða stjórnsýsluhætti kem ég þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneyti yðar, hr. utanríkisráðherra, að það taki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem ég hef lýst í bréfi þessu við framkvæmd starfsloka og niðurlagningu embætta hjá ráðuneytinu. Ég tek jafnframt fram að með tilliti til þess að þau sjónarmið sem ég hef lýst í bréfi þessu kunna að hafa almenna þýðingu í starfi stjórnvalda hef ég ákveðið að birta bréfið á heimasíðu embættis míns.“

## 19.6.

### Ráðning í starf. Rökstuðningur. (Mál nr. 5893/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir rökstuðningi og upplýsingagjöf vegna ráðningar í starf hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN). Kvörtunin beindist sérstaklega að því að rökstuðningurinn hefði ekki verið fullnægjandi. Þar hefði ekki verið gerð grein fyrir þeim ástæðum sem lágu til grundvallar ráðningu B í starfið. Í rökstuðningnum hefði ekki komið fram hvaða hæfni, reynsla og önnur atriði hefðu leitt til þess að B var metin hæfasti umsækjandinn og þá með tilliti til þeirra krafna um eiginleika, menntun og hæfni sem komu fram í auglýsingu lánasjóðsins um starfið.

Athugun umboðsmanns á málinu beindist eingöngu að því hvort tilkynning LÍN til A um umrætt starf og efni þess rökstuðnings sem lánasjóðurinn sendi A fyrir veitingu starfsins uppfyllti þær kröfur sem gerðar væru í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 en ekki að þeirri aðferð sem viðhöfð var við ráðningu í starfið eða efnislegu mati lánasjóðsins á umsækjendum.

Í álitinu sínu, dags. 24. september 2010, vísaði umboðsmaður til þeirra réttarreglna sem gilda um efni rökstuðnings, þar á meðal 22. gr. stjórnsýslulaga, og þeirra sjónarmiða sem gilda um hann og verða ráðin af lögskýringargögnum sem fylgdu frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum og eldri álitum umboðsmanns Alþingis.

Umboðsmaður tók fram að í bréfi LÍN til A, sem hafði að geyma rökstuðning fyrir ráðningu í framangreint starf, hefði efni auglýsingar um starfið verið tekið upp og gerð grein fyrir þeirri aðferð sem viðhöfð hafði verið við undirbúning ráðningarinnar. Síðan kom fram að út frá menntunar- og hæfniskröfum, niðurstöðum einstakra þátta í persónuleikaprófi, svörum og framkomu umsækjenda í viðtali og mati meðmælenda hefði B komið best út af öllum umsækjendum og því hefði hún orðið fyrir valinu. Aftur á móti hefði ekki verið gerð grein fyrir því í hverju menntun, hæfni og starfsreynsla B hefði verið fólgin, hvernig hún hefði staðið sig í persónuleikaprófinu með tilliti til þeirra þriggja eiginleika sem lagðir voru til grundvallar, þ.e. áreiðanleika, framkomu/yfirvegunar og þjónustulundar, sem og viðtalinu og hvert hefði verið mat meðmælenda á henni. Í bréfinu hefði því ekki komið fram hvernig þessi einstöku atriði sem látin voru hafa áhrif við matið höfðu þýðingu og leiddu til þeirrar niðurstöðu að B hefði verið talin hafa komið best út af öllum umsækjendum. Umboðsmaður tók fram að þetta væru allt atriði sem eðlilega

hlutu að koma til athugunar við mat á umsækjendum um umrætt starf miðað við þá aðferð sem lánasjóðurinn viðhafði við undirbúning að ráðningu í starfið og höfðu þýðingu um þá niðurstöðu hver yrði valinn úr hópi umsækjenda. Með tilliti til 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga taldi umboðsmaður að LÍN hefði borið að gera grein fyrir hliðstæðum upplýsingum og fram komu í skýringum lánasjóðsins til umboðsmanns um þau atriði sem lutu að menntun, starfshæfni, starfsreynslu og eiginleikum B og þýðingu þeirra við ákvörðun um ráðninguna í rökstuðningi til A svo að hann hefði getað gert sér grein fyrir því hvernig B féll að þeim sjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar við val á umsækjendum í umrætt starf. Umboðsmaður féllst ekki á þau rök LÍN að lánasjóðurinn hefði talið eðlilegt að fara varlega í slíka upplýsingagjöf „af tilliti til persónulegra hagsmuna þess umsækjanda sem ráðinn var“.

Það var niðurstaða umboðsmanns að rökstuðningur sá sem LÍN veitti A fyrir ákvörðun um ráðningu í viðkomandi starf hjá sjóðnum hefði ekki verið í samræmi við kröfur 2. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Hann beindi þeim tilmælum til LÍN að taka beiðni A um rökstuðning fyrir umræddri ákvörðun til endurskoðunar leitaði hann eftir því og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu þessu. Loks beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til LÍN að þess yrði framvegis gætt í störfum sjóðsins að haga málsmeðferð sambærilegra mála í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu og áform sjóðsins um breytt vinnubrögð að því er varðaði efni tilkynninga um ráðningu í störf.

Lánasjóði íslenskra námsmanna var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að lánasjóðurinn upplýsti mig um hvort álit mitt í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá sjóðnum og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi Lánasjóðs íslenskra námsmanna, dags. 7. febrúar 2011, kom fram að A hefði ekki óskað eftir frekari rökstuðningi í framhaldi af álitinu umboðsmanns Alþingis. Þá sagði að það væri vilji sjóðsins að bæta verklag varðandi ráðningar starfsmanna til samræmis við stjórnarsýslulög. Síðan umrætt mál kom upp hefði verið ráðið í tvö störf og í báðum tilfellum hefði umsækjendum verið sendur tölvupóstur þar sem fram kom að þeir gætu óskað eftir rökstuðningi fyrir ráðningunni innan 14 daga frá dagsetningu tilkynningar. Engin beiðni um rökstuðning hefði hins vegar borist.

#### **19.7. Ráðningar í sumarstörf. Auglýsingar á lausum störfum. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5900/2010)**

Í lok nóvember 2008 leitaði einstaklingur til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir nánar tilgreindum ákvörðunum X-stofnunar er vörðuðu ráðningar í störf hjá stofnuninni, m.a. ráðningar háskólanema á nánar tilgreindu fræðasviði í sumarstörf sumarið 2008. Með bréfi, dags. 25. janúar 2010, lauk settur umboðsmaður athugun sinni á málinu í tilefni af beiðni viðkomandi einstaklings um að málið yrði fellt niður. Með bréfi til X-stofnunar dagsett sama dag tilkynnti settur umboðsmaður stofnuninni um framangreind málalok en tók fram að þrátt fyrir að hann hefði lokið athugun sinni á umræddri kvörtun myndi hann taka til skoðunar hvort einhver atriði sem komið hefðu fram við athugun sína á málinu væru þess eðlis að ástæða væri til þess að hann tæki þau til umfjöllunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Við nánari skoðun ákvað settur umboðsmaður að taka til athugunar tilgreind sjónarmið er fram komu í skýringum X-stofnunar til hans og lutu að ráðningum í sumarstörf hjá stofnuninni sumarið 2008.



Settur umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 10. febrúar 2010. Í skýringum X-stofnunar til setts umboðsmanns í tilefni af framangreindri kvörtun kom meðal annars fram að ekki hefði verið skylt að auglýsa sumarafleysingarstörf hjá stofnuninni, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum. Þá var rakið að allt ráðningarferli í afleysingarstörf væri eðli máls samkvæmt mun einfaldara en ráðningarferli við aðrar ráðningar. Í skýringunum sagði einnig að sömu forsendur og viðmið ættu ekki við um aðferðir í tengslum við ráðningar í sumarafleysingarstörf og ráðningar almennt og því viðhefðu stofnanir ríkisins margvíslegar aðferðir í tengslum við slíkar ráðningar. Þá kom fram að það væri afstaða X-stofnunar að viðurkenna yrði stofnunum ríkisins meira svigrúm í tengslum við ráðningar í sumarstörf en þegar um ráðningar í föst og varanleg störf væri að ræða.

Settur umboðsmaður vísaði til þess að þótt ríkisstofnun kynni að vera heimilt á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, að láta hjá líða að auglýsa laust sumarstarf, sem teljist afleysingarstarf, væri ákvörðun um ráðningu í slíkt starf stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Væri afleysingarstarf ekki auglýst í slíkum tilvikum ætti sá sem ráðinn væri að jafnaði einn aðild að því stjórnsýslumáli enda öðrum umsækjendum þá almennt ekki til að dreifa. Hefðu fleiri umsækjendur verið um afleysingarstarf, t.d. í kjölfar þess að það hefði verið auglýst laust til umsóknar, bæri stjórnvaldi hins vegar að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga gagnvart umsækjendum sem aðild ættu að því máli.

Settur umboðsmaður taldi að í samræmi við óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um mat á hæfni umsækjenda til að gegna opinberum störfum yrði að ganga út frá því að þegar ríkisstofnun auglýsti sumarstarf meðal háskólanema á tilteknu fræðasviði laust til umsóknar, og fleiri en einn umsækjandi sækti um starfið, þyrfti að fara fram heildstætt mat og samanburður, eins og við aðrar ráðningar í opinber störf, með það að markmiði að velja þann nemanda sem best uppfyllti þau sjónarmið sem lögð væru til grundvallar við ráðninguna. Með vísan til alls framangreinds gat settur umboðsmaður ekki almennt séð fallist á að ríkisstofnun væri að gildandi lögum heimilt að viðhafa „einfaldara ráðningarferli“ við ráðningar í afleysingarstörf, kysi stofnunin á annað borð að auglýsa slík störf þrátt fyrir að undanþága frá auglýsingaskyldu samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 464/1996 ætti við, a.m.k. ef slíkt ferli leiddi til þess að vikið væri frá því að leggja ráðningarferlið við þær aðstæður í þann farveg sem áskilinn væri samkvæmt stjórnsýslulögum og almennum grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um mat á hæfni umsækjenda. Þar sem athugun hans var reist á almennum forsendum og heimild 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, ákvað hann þó að láta við það sitja að vekja athygli stofnunarinnar á sjónarmiðum sínum með bréfi og þá með það í huga að stofnunin hefði þau í huga framvegis við ráðningar í sumarstörf. Þar hafði hann einnig í huga að hann skildi skýringar stofnunarinnar til sín í bréfum með þeim hætti að heildstæður samanburður hefði í reynd farið fram á umsóknum umsækjenda um umrædd sumarstörf sumarið 2008 á grundvelli þeirra sjónarmiða sem lögð voru til grundvallar við matið.

**19.8. Ráðning í sérfræðistörf hjá Vinnumálastofnun. Rökstuðningur.**  
(Mál nr. 5947/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að Vinnumálastofnun hefði synjað beiðni hans um að veita honum upplýsingar um nöfn þeirra sem ráðnir voru í störf sérfræðiráðgjafa hjá Vinnumálastofnun í tengslum við átakið „Ungt fólk til athafna“, en A var á meðal umsækjenda. A óskaði jafnframt eftir því að efni rökstuðnings Vinnumálastofnunar fyrir ráðningum í störf yrði tekið til athugunar.

Meðan á athugun málsins stóð endurskoðaði Vinnumálastofnun afstöðu sína að því leyti að A voru veittar upplýsingar um nöfn umsækjendanna. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 18. júní 2010, og taldi því ekki tilefni til að fjalla sérstaklega um synjun Vinnumálastofnunar á að veita A þær upplýsingar en lagði þó áherslu á að opinbert stjórnvald gæti ekki synjað málsaðilum eða öðrum borgurum um aðgang að fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum á grundvelli laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eins og Vinnumálastofnun hafði gert, án þess að fram hefði farið vel ígrundað mat á því hvort samspil stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og laga nr. 77/2000 leiddi í reynd til þeirrar niðurstöðu. Í því sambandi benti settur umboðsmaður á að samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laga nr. 77/2000 takmörkuðu lögin ekki þann rétt til aðgangs að gögnum sem mælt væri fyrir um í upplýsingalögum og stjórnsýslulögum.

Settur umboðsmaður rakti ákvæði 20. gr. stjórnsýslulaga og tók fram að í tilkynningu um ráðningu í opinbert starf þyrfti að gera öllum umsækjendum grein fyrir niðurstöðu stjórnvalds um hverjum umsækjenda hefði verið veitt starfið. Settur umboðsmaður taldi einnig ljóst að rökstuðningur Vinnumálastofnunar hefði ekki fullnægt þeim kröfum sem gerðar væru í 22. gr. stjórnsýslulaga um efni rökstuðnings. Þar breytti engu að Vinnumálastofnun hefði síðar upplýst A um nöfn þeirra sem hlutu ráðningu í störf enda hefði framsetning þeirra upplýsinga ekki ein og sér leitt til þess að viðtakanda þeirra mætti vera ljóst hvers vegna viðkomandi einstaklingar væru taldir standa frammar öðrum umsækjendum. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að sá rökstuðningur sem Vinnumálastofnun veitti A fyrir ráðningu í umrædd störf hjá stofnuninni hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 20. gr. og 1. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga. Hann beindi því þeim tilmælum til Vinnumálastofnunar að taka beiðni A um rökstuðnings til endurskoðunar leitaði hann eftir því og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Vinnumálastofnun var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að stofnunin upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá stofnuninni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í bréfi Vinnumálastofnunar, dags. 28. febrúar 2011, kom fram að Vinnumálastofnun hafi endurskoðað verklagsreglur stofnunarinnar um rökstuðningsbeiðnir umsækjenda um störf hjá stofnuninni. Slíkar beiðnir verði framvegis afgreiddar með aðkomu starfsmannastjóra og sviðssjóra stjórnsýslusviðs stofnunarinnar. Stofnunin muni veita umsækjendum nauðsynlegar upplýsingar, s.s. um nöfn, menntun og starfsreysnlu meðumsækjenda sem og önnur gögn er mál varðar. Einnig kemur fram að Vinnumálastofnun hafi komið sér upp nýju verklagi við afgreiðslu sambærilegra rökstuðningsbeiðna. Með þeim ráðstöfunum sé leitast við að fullnægja öllum kröfum sem gerðar séu til rökstuðnings samkvæmt 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þegar umsækjandi um störf hjá Vinnumálastofnun óskar eftir rökstuðningi fyrir ákvörðun um ráðningu.



Með bréfi, dags. 10. mars 2011, var þess óskað að Vinnumálastofnun upplýsti mig um það hvort A hefði, eftir að stofnuninni var sent álitid, beðið um endurskoðun á máli sínu og þá hver viðbrögð stofnunarinnar hefðu verið við þeirri beiðni.

Í svarbréfi Vinnumálastofnunar, dags. 1. apríl 2011, kemur fram að A hafi á ný óskað eftir rökstuðningi og honum hafi verið svarað með bréfi, dags. 27. ágúst 2010.

## 20.0. Samgöngumál.

### 20.1. Öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli. Lagaheimild. Jafnræðisreglur. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5063/2007)

Umboðsmaður Alþingis tók á árinu 2007 til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tilhögun við öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og gjaldtöku í því sambandi. Tilefni frumkvæðisathugunarinnar var frétt Morgunblaðsins frá 12. júlí 2007 þar sem greint var frá því að gerður hefði verið þjónustusamningur um öryggiseftirlit á Keflavíkurflugvelli og ættu Saga Class-farþegar Ícelandair þess kost að fara í gegnum sérstakt vopnaleitarhlið.

Umboðsmaður ritaði lögreglustjóranum á Suðurnesjum bréf, dags. 20. júlí 2007, þar sem hann gerði grein fyrir ofangreindri frétt og óskaði eftir nánar tilgreindum upplýsingum og gögnum um tilhögun þjónustunnar. Í svarbréfi lögreglustjórans á Suðurnesjum, dags. 15. ágúst 2007, kom m.a. fram að umrætt vopnaleitarhlið hefði verið sett upp að ósk Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli í kjölfar beiðna frá flugrekstraraðilum og stjórnendum Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. Þar sem embættið ynni að öryggisleit sem verktaki samkvæmt samningi við flugmálastjórn hefði verið frá því gengið að sérstök greiðsla kæmi til vegna aukakostnaðar við hið nýja hlið frá flugrekstraraðilum fyrir atbeina Flugmálastjórnar. Þá kom fram að drög hefðu verið gerð að þjónustusamningi vegna verkefnisins og fylgdu þau svarbréfinu. Í bréfinu sagði loks að tryggt hefði verið með munnlegum samningum að kostnaður embættis lögreglustjórans við verkefnið yrði að fullu greiddur en samningurinn hefði verið byggður á 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins.

Umboðsmaður ritaði Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli bréf, dags. 28. september 2007. Í bréfinu gerði umboðsmaður grein fyrir umræddri frétt og beindi tilteknum fyrirspurnum til Flugmálastjórnar. Hann óskaði m.a. eftir upplýsingum um á hvaða lagagrundvelli Flugmálastjórn hefði talið sér heimilt að semja um þá sérþjónustu sem kveðið væri á um í ofangreindum samningsdrögum fyrir tiltekna flugfarþega gegn sérstakri greiðslu frá flugfélagi viðkomandi. Einnig óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum um hvort Flugmálastjórn teldi það samrýmast meginreglum stjórnarsýsluréttarins um jafnræði borgaranna og þeim sjónarmiðum sem löggjafinn hefði ákveðið að byggja á um gerð samninga samkvæmt 30. gr. laga nr. 88/1997 að vildarfarþegum Ícelandair væri veitt, með atbeina stjórnvalda, sérstök fríðindapjónusta til þess að tryggja þeim greiðari aðgang um vopna- og öryggiseftirlit en öðrum farþegum sem færu um flugvöllinn. Þá óskaði umboðsmaður eftir því að sér yrðu veittar upplýsingar um hver hefði greitt umræddan viðbótarkostnað sem hlytist af hinni auknu þjónustu og þá hversu háa fjárhæð.

Í svarbréfi Flugmálastjórnar, dags. 25. október 2007, kom m.a. fram að hinu sérstaka öryggis- og vopnaleitarhliði hefði verið lokað í lok ágúst 2007, en ekki hefði verið tekin ákvörðun um hvort það yrði opnað að nýju. Í ljósi þessa ákvað umboðsmaður að bíða með áframhaldandi athugun á málinu.

Settur umboðsmaður Alþingis ritaði Flugmálastjórn á ný bréf, dags. 13. september 2010, þar sem hann óskaði upplýsinga um hvort umrætt vopnaleitarhlið hefði verið opnað að nýju. Í svarbréfi Isavia ohf., sem tók við rekstri Keflavíkurflugvallar í kjölfar setningar laga nr. 76/2008, kom fram að vopnaleitarhliðið hefði ekki verið starfrækt síðan sumarið 2007 og væru engar áætlanir um að opna það að nýju. Með

tilliti til svarbréfs Isavia ohf. taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar vegna málsins á grundvelli heimildar sinnar til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. og a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, og lauk því frumkvæðisathugun sinni með bréfi, dags. 30. september 2010.

## 21.0. Sjávarútvegsmál.

### 21.1. Úthlutun byggðakvóta. Breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum. Réttmætar væntingar. Rannsóknarskylda stjórnvalda. Úrskurðarskylda. Málshraði. (Mál nr. 5197/2007)

A, B og C leituðu til umboðsmanns og gerðu athugasemdir við málsmeðferð sjávarútvegsráðuneytisins við úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárið 2006/2007.

Athugun setts umboðsmanns beindist í fyrsta lagi að því hvort sú ákvörðun sjávarútvegsráðherra að staðfesta með auglýsingu (V) nr. 1186/2007, um staðfestingu reglna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta, tillögur S um þá breytingu á reglum um sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta í því sveitarfélagi, að miðað skyldi við að fiskiskip lönduðu afla til vinnslu innan „sveitarfélagsins“ í stað innan „byggðarlagsins“, hefði verið í samræmi við lög. Í öðru lagi beindist athuginin að því hvort sú ákvörðun ráðherra að fallast á tillögu S um að víkja frá þeirri úthlutunarreglu, sem fram kom í 4. gr. reglugerðar nr. 439/2007, að við úthlutun skyldi heildaraflamark einstakra fiskiskipa ekki aukast um meira en 100% í þorskígildum talið miðað við úthlutun í upphafi fiskveiðiárs og ekkert fiskiskip skyldi hljóta meira en 15 þorskígildislestir, sbr. auglýsingu (II) nr. 569/2007, um staðfestingu reglna sveitarfélaga um úthlutun byggðakvóta, og síðar einnig framangreinda auglýsingu nr. 1186/2007, hefði verið í samræmi við lög. Loks beindist athugun umboðsmanns að því hvort málsmeðferð sjávarútvegsráðuneytisins vegna framangreindrar stjórnsýslukæru hefði verið í samræmi við lög. Um þann verulega drátt sem varð hjá ráðuneytinu á að svara fyrirspurnarbréfi umboðsmanns lét hann við það sitja að ítreka þau sjónarmið og tilmæli sem hann setti fram í kafla IV.6 í álitu sínu frá 7. desember 2009 í máli nr. 5146/2007.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álitu, dags. 6. maí 2010. Þar rakti hann ákvæði 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, og ákvæði reglugerðar nr. 439/2007. Settur umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að á skorti að ráðherra gæti á grundvelli heimildar 2. málsl. 7. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, sbr. og einnig 3. málsl. 5. mgr. 10. gr., ákveðið að víkja frá þeim efnisþætti löndunarskilyrðisins að fiskiskipi bæri að landa innan hlutaðeigandi byggðarlaga. Settur umboðsmaður lagði þó áherslu á að kæmi fram tillaga frá sveitarstjórn um að sérreglur tækju ekki mið af löndun í byggðarlagi heldur yrði fiskiskipi heimilað að landa innan sveitarfélagsins leiddi sú aðstaða til þess að álitu hans að fram þyrfti að fara strangara mat hjá ráðuneytinu um hvort talið yrði að slík tillaga fullnægði því ófrávíkjanlega skilyrði laga nr. 116/2006, að vera reist á „málefnalegum og staðbundnum ástæðum“.

Settur umboðsmaður taldi að sjávarútvegsráðuneytinu hefði, við mat sitt á því hvort málefnalegar ástæður væru fyrir hendi til þess að fallast á tillögu S um skyldu til að landa afla innan sveitarfélags, borið að leggja heildstætt mat á þau atvik og aðstæður sem uppi voru í málinu. Með því að fallast á tillögu S hefði ráðuneytið farið þá leið að breyta efnisreglu er laut að skilyrði um löndunarstað fiskiskipa og hafði áður verið birt og öðlast réttaráhrif. Með því hefði ráðuneytið í reynd breytt þeim almennu stjórnvaldsfyrirmælum og þeirri framkvæmd sem áður hafði verið ákveðin með útgáfu auglýsingar nr. 569/2007 frá 26. júní 2007. Breyting með auglýsingu nr. 1186/2007 frá 13. desember 2007 hefði þannig haft afturvirk áhrif á stöðu og hagsmuni þeirra útgerðaraðila og vinnsluaðila í byggðarlögunum í S sem höfðu gert

ráðstafanir á grundvelli eldri reglna. Þá hefði sú breyting í formi afnáms á eldri reglum verið gerð tæpum sex mánuðum eftir að fyrri reglur voru staðfestar með auglýsingu nr. 569/2007 og tilkynning um úthlutun hafði þegar átt sér stað. Á þessu sex mánaða tímabili hefði sjávarútvegsráðuneytið ekki afgreitt þær stjórnsýslukæur sem því höfðu borist innan tveggja mánaða kærufrests samkvæmt 8. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006. Útgerðaraðili, er ekki hafði við aðrar upplýsingar að styðjast en auglýstar reglur og gildandi lög og reglugerðir, hefði því með réttu mátt vænta þess að úrskurðir í kærumálum í tilefni af tilkynningu um úthlutun byggðakvóta yrðu reistir á fyrirbyggjandi og gildandi reglum.

Settur umboðsmaður taldi að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki sýnt fram á það með skýringum sínum eða öðrum gögnum að ráðuneytið hefði sérstaklega, við mat sitt á hvort fallast ætti á tillögur sveitarfélagsins S um sérstök skilyrði, sem voru staðfestar í 2. tölul. 1. gr. auglýsingar nr. 1186/2007, hugað að því hvort réttmætar væntingar hefðu skapast hjá þeim sem áttu hagsmuna að gæta. Settur umboðsmaður taldi einnig að ekki hefði verið sýnt fram á að aðstaður í byggðarlaginu í S til löndunar afla til fiskvinnslu hefðu breyst sérstaklega frá því að sjávarútvegsráðuneytið staðfesti með auglýsingu nr. 569/2007 reglur um úthlutun byggðakvóta í S þar til reglurnar voru afnumdar með auglýsingu nr. 1186/2007. Það var niðurstaða setts umboðsmanns að sjávarútvegsráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að það hefði lagt fullnægjandi grundvöll að mati sínu á því hvort breyting sú sem gerð var með 2. tölul. 1. gr. auglýsingar nr. 1186/2007 á áður útgefnum reglum um sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta í S, sem komu fram í auglýsingu nr. 569/2007, hefði samrýmt því efnisskilyrði laga að vera reist á „málefnalegum“ ástæðum.

Hins vegar var það niðurstaða setts umboðsmanns að hann hefði ekki forsendur til þess að fullyrða að á hefði skort að sú ákvörðun ráðuneytisins að staðfesta tillögu S, þess efnis að fella niður þær takmarkanir í reglugerð nr. 439/2007 um að við úthlutun skyldi heildaraflamark einstakra fiskiskipa ekki aukast um meira en 100% í þorskígildum talið miðað við úthlutun í upphafi fiskveiðiárs 2006/2007 og ekkert fiskiskip skyldi hljóta meira en 15 þorskígildislestir, sbr. 4. tölul. auglýsingar nr. 569/2007 og 1. tölul. 1. gr. auglýsingar nr. 1186/2007, hefði byggst á málefnalegum og staðbundnum ástæðum.

Loks var það niðurstaða setts umboðsmanns að málsmeðferð sjávarútvegsráðuneytisins á stjórnsýslukærum A, B fyrir hönd Y ehf. og C fyrir hönd Æ ehf. vegna ákvörðunar Fiskistofu um úthlutun byggðakvóta til báta í þeirra eigu, hefði ekki verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður taldi, í ljósi þess að úthlutun byggðakvóta fiskveiðiársins 2006/2007 var lokið og þess hvernig kvörtun málsins var fram sett, ekki tilefni til að beina sérstökum tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í tilefni af framangreindri niðurstöðu sinni. Hvað varðaði hugsanlegan rétt einstakra útgerðaraðila til skaðabóta tók settur umboðsmaður fram að það væri ljóst að slíkur réttur ylti á fleiri lagalegum atriðum en hefðu verið rakin í álitinu. Samkvæmt lögum nr. 85/1997 væri almennt ekki gert ráð fyrir því að umboðsmaður Alþingis tæki afstöðu til bótaskyldu eða fjárhæðar bóta. Það yrði að vera verkefni dómstóla að leysa úr slíku álitafni. Hins vegar beindi settur umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, dags. 21. mars 2011, sagði m.a. eftirfarandi:

„Í tilefni af bréfi yðar skal upplýst að eftir að fiskveiðiárinu 2006/2007 lauk, m.a. eftir að álit setts umboðsmanns Alþingis, dags. 6. maí 2010 í málinu nr. 5197/2007, barst sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og þegar eftir að það mál kom til umfjöllunar í ráðuneytinu, hefur ráðuneytið reynt að tryggja að þeir annmarkar sem þar er lýst, kæmu ekki aftur upp við framkvæmd úthlutunar byggðakvóta í einstökum sveitarfélögum eða byggðarlögum. Í því skyni hafi ráðuneytið í framkvæmd gert miklar kröfur um að tillögur einstakra sveitarfélaga þess efnis að sett verði sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta í einstökum byggðarlögum þeirra séu byggðar á þeim skilyrðum sem fram komi í 7. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiðia, þ.e. að þær séu rökstuddar og byggðar á málefnalegum og staðbundnum ástæðum svo og að þær séu í samræmi við hagsmuni viðkomandi sveitarfélaga. Ráðuneytið hafi þannig í framkvæmd lagt á það ríka áherslu að vandað sé til verka við setningu reglna um sérstök skilyrði fyrir úthlutun byggðakvóta í einstökum sveitarfélögum eða byggðarlögum og jafnframt að þær reglur sem settar séu virki eins og þeim sé ætlað við úthlutun byggðakvóta í viðkomandi sveitarfélagi eða byggðarlagi. Við framkvæmd framangreindra ákvæða hefur ráðuneytið m.a. litið svo á, að ef til þess bær stjórnvöld, þ.e. bæjar- eða sveitarstjórnir, hafa óskað eftir sérreglum og rökstutt þær með málefnalegum og staðbundnum ástæðum, og ráðuneytið fallist á slíkar sérreglur og auglýst þær í B-deild Stjórnartíðinda, sé ekki unnt að breyta þeim úthlutunarreglum eftir á nema fyrir liggi staðbundnar, málefnalegar ástæður í samræmi við hagsmuni viðkomandi sveitarfélaga fyrir að breyta slíkum reglum eða að augljós mistök hafi átt sér stað við setningu reglnanna. Það er einnig mat ráðuneytisins að sveitarstjórnir hafi á þeim tíma sem liðið hefur frá setningu laga nr. 21/2007 gert sér mun betur grein fyrir á hvern hátt nauðsynlegt sé að setja leikreglur um úthlutun byggðakvóta hvers byggðarlags en það er mat ráðuneytisins að borist hafi vandaðri tillögur um það efni frá sveitarstjórnnum á síðari fiskveiðiárum og virðist í mörgum tilvikum meiri vinna hafa verið lögð í þá vinnu fyrirfram en oft áður. Þetta hefur einnig leitt til þess að minni ágreiningur virðist hafa verið um framkvæmd úthlutunarreglnanna, a.m.k. hefur fækkað nokkuð stjórnsýslukærum til ráðuneytisins vegna slíkra úthlutunarreglna í einstökum sveitarfélögum og byggðarlögum. Þá skal upplýst að ráðuneytið hefur á fiskveiðiárunum 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 og 2010/2011 engar breytingar samþykkt á þegar auglýstum úthlutunarreglum sveitarfélaga nema augljós mistök hafi átt sér stað við gerð úthlutunarreglnanna. Loks skal upplýst að engar kvartanir eða kærur hafa enn borist ráðuneytinu vegna þeirrar framkvæmdar.

Með vísan til framanritaðs hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið í störfum sínum tekið mið af þeim sjónarmiðum sem koma fram í framangreindu álini setts umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 5197/2007.“

## 22.0. Skattar og gjöld.

### 22.1. Stimpilgjald. Stimpilgjaldsvélar. Reglugerðarheimild. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5665/2009)

Settur umboðsmaður Alþingis tók árið 2009 til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hvort stimpilvélar, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 36/1978, um stimpilgjald, skyldu vera í eigu þeirra aðila sem hefðu það hlutverk að stimpla skjöl, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna, eða hvort fjármálaráðuneytinu bæri að útvega þeim aðilum, sem ákvæðið tilgreinir, stimpilvélar. Athugun setts umboðsmanns laut jafnframt að því hvort settar hefðu verið reglur af hálfu ráðherra á grundvelli 6. mgr. 12. gr. laga nr. 36/1978. Upphaflegt tilefni athugunarinnar voru atriði sem komu fram í kvörtun A hf. yfir því að ráðuneytið hefði synjað beiðni bankans um að felld yrði niður stimpilgjaldsálag af tilteknum víxli en umboðsmaður Alþingis lauk athugun á því máli með bréfi, dags. 19. maí 2008. Settur umboðsmaður lauk frumkvæðisathugun sinni með bréfi, dags. 6. ágúst 2010.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til setts umboðsmanns, dags. 13. júlí 2010, kom fram að þau atriði sem fyrirspurnir setts umboðsmanns beindust að myndu koma til sérstakrar skoðunar starfshóps um endurskoðun á framkvæmd laga nr. 36/1978 og starfshópurinn myndi skila drögum að frumvarpi til breytinga á lögnum á næsta haustþingi. Með tilliti til þessa ákvað settur umboðsmaður að halda ekki áfram athugun sinni að svo stöddu. Lauk hann því frumkvæðisathugun sinni með bréfi, dags. 6. ágúst 2010, og tók þar fram að vegna svara ráðuneytisins hefði hann með þessari afgreiðslu ekki tekið neina afstöðu til þeirra álitaefna sem uppi væru í málinu. Áréttaði hann hins vegar að þegar lög gera ráð fyrir skyldubundinni reglugerðarheimild, um að ráðherra setji reglur um framkvæmd tiltekins lagaákvæðis, sé það ekki undir mati viðkomandi ráðherra komið hvort hann setji reglurnar.

### 22.2. Þjónustugjöld. (Mál nr. 5956/2009)

A kvartaði yfir 300 kr. þjónustugjaldi vegna útgáfu staðfesta vottorða frá Háskóla Íslands, svo sem fyrir vottorð sem nemendaskrá HÍ gefur út samkvæmt beiðni námsmanns, t.d. um námsferil.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 17. desember 2010. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að gera athugasemdir við þá kostnaðarliði sem HÍ tók tillit til við ákvörðun þjónustugjalda vegna útgáfu vottorða til nemenda. Hann taldi að þessir kostnaðarliðir stæðu í nægilega nánum og efnislegum tengslum við veitingu umræddrar þjónustu. Hins vegar vakti það athygli hans að enda þótt fyrir lægi að vottorð gefin út á vegum skólans væru mismunandi og að mismikil vinna færi í frágang þeirra væri engu að síður sama gjald tekið fyrir þau öll. Í ljósi þeirrar fullyrðingar HÍ að varfærnisleg aðferð skólans við mat á þeim kostnaðarliðum sem stæðu að baki gjaldtökunni leiddi til þess að það gjald sem innheimt væri fyrir hin ólíku vottorð væri „lágmarksgjald“ taldi umboðsmaður sig þó ekki hafa forsendur til að fullyrða að gjaldtakan bryti í bága við lög nr. 85/2008 og meginreglur stjórnsýsluréttar um



töku þjónustugjalda. Umboðsmaður lauk því athugun sinni á málinu með bréfi en taldi rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri að við endurskoðun HÍ á gjaldskrá vegna útgáfu vottorða kynni að vera ástæða til að huga nánar að þessu og leitast við að upplýsa nánar um þann kostnað sem lægi að baki þeirri þjónustu sem veitt væri með útgáfu vottorða sem krefðust mismikillar vinnu. Þá benti umboðsmaður á að væri framkvæmd HÍ sú að innheimta fullt gjald fyrir útprentun á aukaeintökum vottorða, þannig að sá sem óskaði eftir tveimur vottorðum greiddi tvöfalt hærra verð en sá sem óskaði eftir einu eintaki, teldi umboðsmaður hana í ósamræmi við lög. Aðeins væri heimilt að innheimta gjald í samræmi við þann aukakostnað sem aukaeintökin leiddu til en samkvæmt skýringum háskólans sjálfs væri hann um sjö krónur á hverja blaðsíðu. Þá tók umboðsmaður fram að þótt hann hefði ekki talið tilefni til að gera athugasemdir við þá kostnaðarliði sem háskólinn byggði á við ákvörðun sína um þjónustugjöld vegna útgáfu vottorða kynnu einstakir liðir þeirra að koma til athugunar síðar hjá umboðsmanni vegna kvartana sem beindust að fjárhæð gjalds fyrir útgáfu einstakra tegunda af vottorðum.

## 23.0. Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun.

### 23.1. Stjórnmalastarf. (Mál nr. 5630/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis með kvörtun sem m.a. beindist að afgreiðslu umboðsmanns á fyrri kvörtunum hans. Í erindinu fór A fram á að settur umboðsmaður sendi formönnum allra þingflokka og forseta Alþingis afrit af tilteknum gögnum, þ.e. fimm bréfum og tveimur greinargerðum til umboðsmanns Alþingis ásamt 22 fylgigögnum frá desember 2008, auk tveggja bréfa og samantektar ásamt átta fylgiskjölum frá janúar 2009. Settur umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 29. júní 2010.

Í tilefni af þessum hluta erindis A tók settur umboðsmaður fram að af erindi A yrði ekki annað ráðið en að beiðnin lyti að viðfangsefnum sem væru stjórnmalalegs eðlis. Hann taldi það falla utan við starfssvið umboðsmanns Alþingis, eins og það væri afmarkað í lögum, að senda formönnum þingflokka og forseta Alþingis gögn sem borist hefðu í tengslum við tiltekin mál er hefðu verið til meðferðar hjá embættinu. Settur umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að verða við beiðninni.

### 23.2. Almennatryggingar. Svör við erindum. (Mál nr. 6092/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði m.a. yfir því fjármálaráðuneytið hefði ekki svarað erindi sem hann sendi með tölvubréfi, dags. 7. apríl 2010. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 13. september 2010, með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Í skýringum fjármálaráðuneytisins til umboðsmanns vegna málsins kom fram að erindi A til ráðuneytisins hefði innihaldið í viðhengi erindi til félagsmálaráðherra, stílað á hann persónulega, og efni þess hefði varðað starfssvið félagsmálaráðuneytisins. Erindið hefði ekki borið með sér að vera sent fjármálaráðherra í þeirri trú að efni þess heyrði undir fjármálaráðuneytið heldur hefði mátt ráða af því að A hefði ætlað að vekja athygli fjármálaráðherra á bréfaskiptum sínum við félagsmálaráðuneytið. Erindið hefði því ekki verið tekið til efnislegrar úrlausnar.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til A kom fram að í álitum umboðsmanns hefði margsinnis verið vísað til þess að það væri meginregla í stjórnsýslurétti að svara skriflegu erindi, sem beint væri til stjórnvalds, skriflega nema ljóst mætti vera af efni þess að svars væri ekki vænst. Hins vegar yrði einnig að líta til þess hvers efnis viðkomandi erindi væri og hvort því væri beint til stjórnvaldsins vegna stjórnsýslumáls sem heyrði undir það eða hvort það væri eingöngu sent til að kynna tiltekið mál eða fæli í sér áskorun um að stjórnvaldið aðhefðist í tilteknu máli. Þegar segja ætti til um hvort stjórnvaldi bæri að svara skriflegu erindi þyrfti því að meta efni erindisins heildstætt. Umboðsmaður tók fram að þegar erindi væri beint til ráðherra yrði að hafa í huga að þeir væru annars vegar æðstu handhafar framkvæmdarvalds á sviði sinna ráðuneyta og teldust sem slíkir til stjórnsýslu ríkisins og hins vegar, ef þeir eru jafnframt alþingismenn, að þeir kæmu að stjórnmalastörfum bæði innan Alþingis og utan. Það væri því iðulega svo að til ráðherra leitaði fjöldi fólks með mál

sem það vildi vekja athygli þeirra á sem stjórnmalamanna og hvetja þá til þess að beita sér fyrir breytingum á löggjöf eða öðrum reglum.

Umboðsmaður benti á að umboðsmaður Alþingis fjallaði ekki um störf Alþingis, sbr. a-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, og þar með félli það almennt utan við hlutverk umboðsmanns að lögum að taka afstöðu til þeir athafna, eða eftir atvikum athafnaleysis, ráðherra sem einungis verður talið þáttur eða liður í stjórnmalastarfi hans eða starfi á Alþingi. Umboðsmaður hefði því ekki talið það falla undir hlutverk sitt að fjalla um synjun ráðherra á beiðni um fund sem óskað væri eftir í þeim tilgangi að koma á framfæri athugasemdum við stjórnmalastefnu ráðherra. Sama gildi um svör við skriflegum erindum sem beint væri til ráðherra vegna stjórnmalastarfs hans og sem ekki væri liður í úrlausn tiltekins stjórnsýslumáls.

Umboðsmaður taldi að af erindi A yrði ráðið að því hefði fyrst og fremst verið beint að félags- og tryggingamálaráðherra og af lestri þess yrði enn fremur ekki séð að viðfangsefni þess hefði verið stjórnsýslumál sem þá hefði verið til úrlausnar í fjármálaráðuneytinu. Þá lá fyrir að félags- og tryggingamálaráðherra svaraði erindi A. Að þessu virtu og eftir að hafa farið yfir bréf A til fjármálaráðherra var það niðurstaða umboðsmanns að þar væri ekki um að ræða erindi sem fullyrt yrði að meginreglan um skyldu til skriflegs svars ætti við um. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar.

### 23.3. Menntamál. Einkaskólar. Réttindi og skyldur nemenda. (Mál nr. 6187/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð og niðurstöðum annars vegar Háskólans í Reykjavík og hins vegar áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema í tengslum við mál sem varðaði m.a. framvindu hans í námi við lagadeild skólans. Umboðsmaður lauk athugun sinni á kvörtuninni með bréfi, dags. 29. desember 2010, með vísan til 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997.

Í tilefni af þeim hluta kvörtunar A sem beindist að Háskólanum í Reykjavík tók umboðsmaður fram að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, væri það hlutverk umboðsmanns Alþingis að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 3. gr. sömu laga næði starfssvið umboðsmanns einvörðungu til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og til starfsemi þeirra einkaaðila sem fengið hefðu opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Umboðsmaður benti á að Háskólinn í Reykjavík væri ekki opinber háskóli undir yfirstjórn mennta- og menningarmálaráðherra heldur hlutafélag sem hlotið hefði viðurkenningu menntamálaráðherra á grundvelli 3. gr. laga nr. 63/2006, um háskóla, þ. á m. á fræðasviði félagsvísinda. Fulltrúar eigenda félagsins, þ.e. stjórn Viðskiptaráðs Íslands, Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins, skipuðu háskólaráð Háskólans í Reykjavík sem markaði stefnu háskólans, ákvæði stofnun nýrra deilda, og ákvarðaði meginstarfstílhögun háskólans. Jafnframt ákvæði það skólagjöld. Umboðsmaður fékk því ekki annað séð en kvörtun A, að því leyti sem hún varðaði Háskólann í Reykjavík, beindist að ákvörðun og starfsemi einkaaðila.

Umboðsmaður taldi að Háskólanum í Reykjavík hefði ekki verið fengið að lögum opinbert vald til að taka ákvörðun um réttindi og skyldur manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, þ.e. vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Hann tók hins vegar fram að í hlut umboðsmanns gæti komið að kanna hvort athugun

áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema á meðferð einkarekins háskóla á máli, er varðar réttindi og skyldur nemanda, hefði verið fullnægjandi og í samræmi við gildandi lög og reglur. Í slíkum tilvikum beindist athugun umboðsmanns einkum að því hvort áfrýjunarnefndin hefði sinnt því verkefni sínu að taka afstöðu til þess hvort hlutaðeigandi háskóli hefði leyst úr máli nemanda í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um starfsemi viðkomandi skóla, hvort nefndin hefði gætt rétttra málsmeðferðarreglna við athugun sína og dregið forsvaranlegar ályktanir af þeim upplýsingum sem hún hefði undir höndum. Umboðsmaður tók síðan meðferð áfrýjunarnefndarinnar á máli A til athugunar en taldi ekki ástæðu til að aðhafast vegna hennar og lauk athuginni.

## 24.0. Stjórnsýsluviðurlög.

### 24.1. Viðurlög við brotum notenda Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns á reglum safnsins. Skortur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla.

Lögmætisreglan.  
(Mál nr. 6010/2010)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að hafa verið krafín um greiðslu sektar fyrir að skila of seint bókum er hún hafði fengið að láni frá Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni. Taldi A að bókasafnið hefði skort heimild til að innheimta sektir vegna vanskila á bókum. Slíka heimild hefði ekki verið að finna í lögum nr. 71/1994, um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn. Þá hefði slík heimild ekki verið sett í reglugerð á grundvelli 2. mgr. 12. gr. laganna.

Umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 17. desember 2010. Þar rakti hann við eigandi ákvæði laga nr. 71/1994, reglugerðar nr. 706/1998, um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, sbr. reglugerð nr. 664/2003, og reglur landsbókasafnsins. Tók hann fram að hann teldi ljóst af því regluumhverfi sem gildi um starfsemi bókasafnsins að þær „sektir“ sem reglur safnsins gerðu ráð fyrir að innheimtar væru í tilefni af vanskilum væru „viðurlög við brotum notenda á reglum bókasafnsins“, sbr. orðalag 2. mgr. 12. gr. laga nr. 71/1994, en ekki þjónustugjöld í skilningi 10. gr. sömu laga. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt lögmætisreglu stjórnsýsluréttar væru stjórnvöld bundin af lögum á þann hátt að ákvarðanir þeirra yrðu annars vegar að eiga sér stoð í lögum og hins vegar mættu ákvarðanir þeirra ekki brjóta í bága við lög. Eftir því sem ákvörðun teldist meira íþyngjandi fyrir borgarann væru meiri kröfur gerðar til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem á væri byggt. Af þessu leiddi að stjórnvöld gætu almennt ekki tekið ákvarðanir sem væru íþyngjandi fyrir borgarana nema hafa til þess heimild í lögum. Af framangreindu leiddi jafnframt að þegar löggjafinn hefði með skýrum lagafyrirmælum kveðið á um hvernig standa skyldi að reglusetningu á tilteknu sviði af hálfu stjórnvalda, svo sem að það skyldi gert í formi reglugerða, hefðu stjórnvöld almennt ekki frjálst val um að fara aðrar leiðir í þeim efnum.

Umboðsmaður tók fram að hann legði þann skilning í ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 74/1994 að það veitti stjórnvöldum val um það hvort lögð væru viðurlög við brotum notenda á reglum landsbókasafnsins. Færu stjórnvöld hins vegar þá leið að leggja viðurlög við brotum notenda áskildi ákvæðið að grundvöllur viðurlaga við brotum á reglum safnsins kæmi fram í reglugerð sem birt væri í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 3. gr. laga nr. 15/2006, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað. Hvorki í reglugerð nr. 706/1998 né reglugerð nr. 664/2003 væru ákvæði um dagsektir eða viðurlög við brotum notenda á reglum landsbókasafnsins. Í ljósi þess að reglur um sektargreiðslur vegna vanskila hefðu ekki verið settar með þeim hætti sem kveðið væri á um í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 71/1994 taldi umboðsmaður að innheimta Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns á sektum vegna vanskila ættu sér ekki fullnægjandi stoð í lögum.

Það var því niðurstaða umboðsmanns að reglum Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns um innheimtu sekta vegna vanskila notenda safnsins á bókum sem þeir hefðu fengið að láni hefði ekki verið veitt nægjanleg lagastoð. Teldi mennta- og menningarmálaráðuneytið rétt að heimila Landsbókasafni að innheimta umræddar sektir beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins að gera eins fljótt og kostur væri ráðstafanir til þess að settar yrðu reglur í samræmi við ákvæði 2. mgr.

**12. gr. laga nr. 71/1994. Með hliðsjón af þeim skýringum Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns að A hefði ekki greitt umrædda sekt taldi umboðsmaður ekki tilefni til að beina sérstökum tilmælum til safnsins um að taka mál A til endurskoðunar. Það voru hins vegar tilmæli umboðsmanns til safnsins að framvegis yrði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.**

Mennta- og menningarmálaráðherra var ritað bréf, dags. 1. mars 2011, þar sem þess var óskað að ráðuneytið upplýsti mig um það hvort álit mitt í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 3. mars 2011, var lýst áformum um að leggja fram sem stjórnarfrumvarp frumvarp til breytinga á lögum nr. 36/1997, um almenningsbókasöfn, þar sem mælt væri fyrir um nýja 14. gr. þeirra laga er fæli m.a. í sér heimild almenningsbókasöfnum til handa til innheimtu dagsektar fyrir afnot fram yfir skilafrest og setningar reglna um álagningu dagsektanna. Í bréfinu kom einnig fram að gert væri ráð fyrir að leggja einnig fram frumvarp til nýrra laga um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn. Í því frumvarpi væri í 8. gr. m.a. kveðið á um heimildir safnsins til innheimtu dagsektar fyrir afnot fram yfir skilafrest og heimildir landsbókavörðar til setningar reglna um innheimtuna. Þá sagði í bréfi ráðuneytisins að um síðastliðin áramót hefði ráðherra gefið út reglugerð um breytingar á reglugerð um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, nr. 706/1998 með áorðnum breytingum, nr. 1078/2010, þar sem mælt væri fyrir um nýja 2. mgr. 20. gr. Í ákvæðinu væri bókasafninu veitt heimild til innheimtu álags vegna afnota fram yfir skilafrest og landsbókavörður setti gjaldskrá að fengnu samþykki stjórnar bókasafnsins.

Eftir að framangreind lagafrumvörp komu til afgreiðslu á Alþingi óskaði menntamálanefnd Alþingis eftir að ég kæmi á fund nefndarinnar og skýrði í tilefni af álitinu almennt þær reglur sem gilda um lagaheimildir til töku sekta í formi stjórnsýsluviðurlaga auk reglna um töku þjónustugjalda. Í meðförum Alþingis voru síðan gerðar nokkrar breytingar á þeim ákvæðum frumvarpanna sem lutu að þessum atriðum. Í lögum nr. 36/1997, um almenningsbókasöfn, eins og þeim hefur verið breytt með lögum nr. 69/2011, er nú kveðið á um að samanlagðar dagsektir fyrir afnot safnefnis fram yfir skilafrest megi ekki vera hærri en 4.000 kr. fyrir hvern lánþega. Þá skuli ráðherra að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök forstöðumanna almenningsbókasafna gefa út gjaldskrá um dagsektir. Þá er ráðherra fengin heimild til að setja reglugerð um innheimtu dagsektar og bóta vegna safnefnis sem glatast eða skemmist í meðförum notenda. Sams konar breytingar voru gerðar á frumvarpi er síðar varð að lögum nr. 142/2011, um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn.

## 25.0. Sveitarfélög.

### 25.1. Hæfi sveitarstjórnarmanna. Rannsóknarreglan. Valdsvið samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Innkaupareglur sveitarfélaga. (Mál nr. 5646/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem hafnað var þeirri kröfu A að málsmeðferð sveitarfélagsins X og ákvarðanir X voruð og sumarið 2008 um að bjóða ekki út tölvuþjónustu sveitarfélagsins, og í framhaldi af því að ganga til samninga við fyrirtækið Y um tölvuþjónustu, yrðu lýstar ólögmætar.

Settur umboðsmaður ákvað að afmarka athugun sína við það hvort samgönguráðuneytið hefði gætt að rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993, þegar það komst að þeirri niðurstöðu að nægilega hefði verið gætt að hæfisreglum sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 við meðferð málsins hjá X. Settur umboðsmaður ákvað einnig að víkja að þeirri ákvörðun samgönguráðuneytisins að fjalla í úrskurði sínum efnislega um ákvarðanir X og þá um samræmi þeirra við ákvæði í innkaupareglum sveitarfélagsins frá árinu 2006.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 25. júní 2010. Þar tók hann fram að í úrskurði sínum í máli A hefði samgönguráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að það hefði ekki úrskurðarvald um það hvort bjóða hefði átt út kaup X á tölvuþjónustu heldur hefði slíkt vald verið hjá kærunefnd útboðsmála. Að virtum ákvæðum laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, um valdsvið kærunefndar útboðsmála, sbr. einkum 91. gr., og almennum grundvallarreglum um valdmörk stjórnvalda, gerði settur umboðsmaður ekki athugasemd við þessa niðurstöðu. Settur umboðsmaður vakti hins vegar athygli á því að þrátt fyrir þessa afstöðu samgönguráðuneytisins væri í úrskurði ráðuneytisins komist að þeirri niðurstöðu að ákvarðanir X um kaup á tölvuþjónustu voruð og sumarið 2008 hefðu verið lögmætar, þar sem þær hefðu átt sér stoð í undanþáguákvæði e. liðar 5. gr. innkaupareglna X frá 2006. Að virtum ákvæðum 2. mgr. 19. gr., og 4. mgr. 91. gr. laga nr. 84/2007 var það álit setts umboðsmanns að samgönguráðuneytið hefði ekki verið bært að lögum til að leysa úr því hvort þær ákvarðanir X að láta hjá líða að bjóða út kaup á tölvuþjónustu voruð og sumarið 2008 hefðu verið í samræmi við innkaupareglur sveitarfélagsins.

Settur umboðsmaður vék þessu næst að rannsókn samgönguráðuneytisins á hæfi forseta bæjarstjórnar X. Settur umboðsmaður rakti ákvæði 19. gr. og 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga og 10. gr. stjórnssýslulaga. Tók hann fram að af úrskurði samgönguráðuneytisins og skýringum þess til sín yrði ekki annað ráðið en að ráðuneytið hefði látið hjá líða að óska nægilegra upplýsinga um hæfi forseta bæjarstjórnar og þá t.d. með því að beina fyrirspurn beint til hans um hvort hann hefði haft vitneskju um afskipti sonar síns, Z, af Y áður en upplýst var um kaup Z á hlut í Y 30. apríl 2008. Í því sambandi minnti settur umboðsmaður á að afskipti Z af fyrirtækinu hefðu hafist um tveimur mánuðum fyrr samkvæmt viðtali við hann í blaðinu B, dags. 30. apríl 2008. Settur umboðsmaður lagði á það áherslu að aðeins rúmri viku áður en upplýst hefði verið um kaup Z á hlut í fyrirtækinu, eða 22. sama mánaðar, hefði forseti bæjarstjórnar tekið þátt í því á fundi bæjarstjórnar að samþykka fundargerð bæjarráðs af fundi þess 10. sama mánaðar um að farin yrði sú leið að ganga til samninga við Y um sameiningu tölvukerfa og áframhaldandi



þróun á upplýsingatæknilegu umhverfi X og að skipaður yrði stýrihópur til að leiða verkefnið og tryggja framgang þess með fyrrgreindum aðilum.

Settur umboðsmaður taldi að samgönguráðuneytinu hefði ekki verið fært að byggja niðurstöðu sína um hæfi forseta bæjarstjórnar einungis á þeim takmörkuðu upplýsingum sem fyrir hefðu legið í ráðuneytinu. Ráðuneytið hefði því ekki getað í ljósi lögmæltis eftirlitshlutverks síns samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga lagt, án frekari gagna- eða upplýsingaöflunar, til grundvallar að ekkert hefði fram komið í málinu sem sýndi fram á að forseti bæjarstjórnar hefði haft vitneskju um aðkomu og tengsl sonar síns við Y þegar hann tók afstöðu á fundum 10. og 22. apríl 2008. Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að málsmeðferð og úrlausn samgönguráðuneytisins um hæfi forseta bæjarstjórnar X hefði ekki verið í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga. Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að það tæki mál A til endurskoðunar kæmi fram beiðni þess efnis frá honum og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Innanríkisráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að innanríkisráðuneytið, sem nú fer með sveitarstjórnarmál, sbr. 13. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, með áorðnum breytingum, upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti eða síðar innanríkisráðuneyti og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 26. apríl 2011, kom fram að A hefði ekki óskað eftir endurskoðun málsins en að ráðuneytið hefði gætt þess í störfum sínum að haga málsmeðferð sambærilegra mála í samræmi við þau sjónarmið sem koma fram í álitinu.

## 25.2. Ólögmælt verkefni. Samningur um lagningu ljósleiðaranets. Eftirlitsskylda. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5810/2009)

Settur umboðsmaður Alþingis tók árið 2009 að eigin frumkvæði til athugunar ákvarðanir og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar í tengslum við samning borgarinnar við Orkuveitu Reykjavíkur (nú Gagnaveitu Reykjavíkur) um lagningu ljósleiðara. Annars vegar laut athugun hans að þeim lagagrundvelli og heimildum sem Reykjavíkurborg hafði til að gera umræddan samning. Hins vegar laut athuginin að því hvort efni samningsins, hefði Reykjavíkurborg haft heimild til gerðar hans, fullnægði þeim skyldum sem á borginni hvíldu við útfærslu þjónustu við íbúa og fasteignareigendur sveitarfélagsins. Settur umboðsmaður lauk athugininni með bréfi til Reykjavíkurborgar, dags. 17. nóvember 2010.

Í bréfi sínu til Reykjavíkurborgar rakti settur umboðsmaður m.a. 2. og 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og 1. gr. samningsins þar sem kom fram að borgin hefði sett fram það markmið að stuðla að eflingu upplýsingasamfélagsins og nýtingu upplýsingatækni til „hagsbóta fyrir fyrirtæki og einstaklinga í borginni“. Jafnframt taldi settur umboðsmaður með hliðsjón af því lagaumhverfi sem gildir um fjarskipti að hann hefði ekki forsendur til að gera athugasemd við þá skýringu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins til hans að sú þjónusta sem Gagnaveita Reykjavíkur veitti teldist ekki til alþjónustu.

Að þessu virtu, og eins og atvikum var háttað þegar samningur Reykjavíkurborgar og Orkuveitu Reykjavíkur var gerður, var það niðurstaða setts umboðsmanns

að hann hefði ekki forsendur til athugasemda við aðkomu Reykjavíkurborgar að uppbyggingu eða lagningu ljósleiðaranets í borginni með því að gera samninginn. Settur umboðsmaður taldi í ljósi skýringa samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins ekki tilefni til að aðhafast út af þeirri fyrirspurn hans sem laut að því hvort efni samningsins fullnægði þeim skyldum sem hvíldu á Reykjavíkurborg við útfærslu þjónustu við íbúa og fasteignareigendur.

Að virtu framangreindu taldi settur umboðsmaður ekki ástæðu til að aðhafast frekar út af málinu á grundvelli heimildar sinnar til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. og a-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og lauk því frumkvæðisathugun sinni með bréfi, dags. 17. nóvember 2010. Í tilefni af athugasemdum Reykjavíkurborgar í bréfi, dags. 14. janúar 2010, tók settur umboðsmaður m.a. fram í bréfinu að það væri í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti að kveða skýrlega í samningi borgarinnar og Orkuveitu Reykjavíkur (nú Gagnaveitu Reykjavíkur) á um útfærslu þjónustu við fasteignareigendur, eftirlitsskyldu borgarinnar og að ef fasteignareigandi samþykkti ljósleiðaratengingu þá yrði samið við hann um eignarhald og notkun tengibúnaðar til framtíðar. Settur umboðsmaður benti Reykjavíkurborg jafnframt á að hafa framvegis í huga afstöðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins varðandi eftirlitsskyldu borgarinnar við gerð samninga sem væru af sama tagi og í málinu.

## 26.0. Umhverfismál.

### 26.1. Náttúruvernd. Auglýsingaskilti. Eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar. Stjórnvaldsákvörðun. Dagsektir. Tilkynningarskylda. (Mál nr. 5768/2009)

A leitaði til setts umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir afgreiðslu Umhverfisstofnunar á erindi vegna auglýsingar A á mannvirki við rætur Esju. Var afgreiðslan á þá leið að ritað var bréf til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og óskað eftir því að embættið tæki til rannsóknar meint brot A á 43. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, sem kveður m.a. á um að óheimilt sé að setja upp auglýsingar meðfram vegum eða annars staðar. Athugun setts umboðsmanns laut aðallega að því hvort afstaða Umhverfisstofnunar, um að lög nr. 44/1999 mæltu ekki fyrir um sérstakar ráðstafanir stofnunarinnar í tilefni af ábendingu um meint brot á lögnum og gerðu ekki ráð fyrir stjórnvaldsákvörðunum, hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 31. ágúst 2010. Þar rakti hann ákvæði laga nr. 44/1999, eldri lög um sama efni og lögskýringargögn að baki þeim. Einnig rakti hann reglugerð nr. 205/1973, um náttúruvernd. Umboðsmaður taldi ljóst að þegar Umhverfisstofnun barst framangreind ábending um auglýsingaskilti A hefði stofnunin í samræmi við lögbundið eftirlitshlutverk sitt, sbr. 6. gr. laga nr. 44/1999, borið að taka í fyrsta lagi afstöðu til þess hvort auglýsingaskiltið bryti í bága við 43. gr. laganna og þá, ef svo væri, að taka í öðru lagi afstöðu til þess hvernig við þeirri aðstöðu yrði brugðist. Hefði þá komið ótvírætt til greina, eins og lögum nr. 44/1999 var háttað, að stofnunin krefðist þess að A fjarlægði auglýsingaskiltið að viðlögðum dagsektum samkvæmt 73. gr. laganna, ef það hefði á annað borð verið afstaða stofnunarinnar að skiltið bryti í bága við 43. gr. laganna.

Af þessu taldi settur umboðsmaður leiða að bærast ábending um auglýsingar, sem gætu fallið undir 1. mgr. 43. gr. laga nr. 44/1999, væri ljóst að slíkt mál mætti leiða til lykta með töku stjórnvaldsákvörðunar, þ.e. fyrirmælum til hlutaðeigandi um að bæta úr ástandi sem teldist ólögmaett að mati Umhverfisstofnunar, að viðlögðum dagsektum, sbr. 73. gr. laganna. Þegar hafin væri athugun á máli sem gæti lyktað með töku stjórnvaldsákvörðunar, þótt ekki lægi enn fyrir hver niðurstaða málsins yrði, væri um stjórnarsýslumál að ræða og stjórnvaldi skylt að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Það var því niðurstaða setts umboðsmanns að málsmeðferð Umhverfisstofnunar við afgreiðslu á ábendingu um auglýsingaskilti A hefði ekki verið í samræmi við 14. gr. stjórnarsýslulaga þegar stofnunin tilkynnti ekki sparisjóðunum um meðferð málsins fyrr en liðið var á fjórða mánuð frá því að stofnunin vísaði málinu til meðferðar hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu.

Settur umboðsmaður taldi ekki forsendur, eins og atvikum var háttað, til að beina þeim tilmælum til Umhverfisstofnunar að mál A yrði tekið til endurskoðunar. Beindi hann hins vegar þeim almennu tilmælum til Umhverfisstofnunar að hún hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum. Jafnframt tilkynnti hann umhverfisráðherra um niðurstöðu sína í málinu.

Umhverfisstofnun var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem þess var óskað að stofnunin upplýsti mig um það hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá stofnuninni og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi Umhverfisstofnunar, dags. 4. mars 2011, kom fram að málsmeðferð vegna ábendinga um auglýsingar utan þéttbýlis hefði verið endurskoðuð í kjölfar álits setts umboðsmanns. Umhverfisstofnun sendi nú erindi til þess sem talinn væri bera ábyrgð á viðkomandi auglýsingu og samhliða bréf til byggingarfulltrúa, sbr. 72. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998. Einnig kom fram að Umhverfisstofnun hefði lagt til við umhverfisráðuneytið að gerð yrði breyting á reglugerð nr. 205/1973, um náttúruvernd, til að skýra frekar valdheimildir stofnunarinnar.

## 27.0. Útlendingar.

### 27.1. Ríkisborgararéttur. Búsetuskilyrði. Lögheimili. (Mál nr. 5653/2009)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um að synja umsókn hennar um íslenskan ríkisborgararétt. A kom fyrst til landsins 13. október 2005 á grundvelli vegabréfsáritunar og gekk í hjónaband með B 22. október sama ár. Hún sótti um dvalarleyfi sem maki Íslendinga 9. nóvember 2005, fékk útgefið dvalarleyfi 6. apríl 2006 og hefur haft dvalarleyfi hér á landi frá þeim tíma.

Umsókn A um íslenskan ríkisborgararétt var synjað á þeim grundvelli að A uppfyllti ekki búsetuskilyrði laga nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt. Athugun setts umboðsmanns á málinu beindist annars vegar að því hvort ráðuneytið hefði miðað upphaf búsetu A á Íslandi við rétt tímamark. Hins vegar beindist athugunin að því hvort synjun umsóknarinnar á þeim grundvelli að A hefði ekki dvalist hér á landi samfelld í fjögur ár á grundvelli dvalarleyfis og því ekki uppfyllt skilyrði til að fá útgefið búsetuleyfi hefði verið í samræmi við lög.

Settur umboðsmaður Alþingis lauk málinu með álit, dags. 16. desember 2010. Þar rakti hann að með breytingu á lögum nr. 100/1952 hefðu skilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar verið tengd við skilyrði 15. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga, fyrir útgáfu búsetuleyfis og að síðar hefði búsetuskilyrði síðarnefndu laganna verið lengt úr þremur árum í fjögur. Settur umboðsmaður benti jafnframt á að tilteknum hópum útlendinga, þ. á m. mökum íslenskra ríkisborgara sem uppfylltu tiltekin skilyrði í lögum, væri frjálst að dvelja hér á landi án þess að hafa dvalar- eða búsetuleyfi.

Settur umboðsmaður taldi sig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að heimilt hefði verið að miða upphaf búsetu A hér á landi í skilningi 2. mgr. 8. gr. laga nr. 100/1952 við útgáfudag fyrsta dvalarleyfis hennar, 6. apríl 2006. Hins vegar taldi settur umboðsmaður að áskilnaður 3. mgr. 8. gr. laga nr. 100/1952, um að umsækjandi um íslenskan ríkisborgararétt þyrfti að uppfylla skilyrði til þess að geta fengið útgefið búsetuleyfi og jafnframt að hafa slíkt leyfi, ætti ekki við um þá útlendinga sem væru undanþegnir skyldu til að hafa dvalarleyfi hér á landi. Í því sambandi benti settur umboðsmaður á að efnisskilyrði 9. gr. laga nr. 100/1952 væru um flest efnislega samsvarandi skilyrðum 15. gr. laga nr. 96/2002 fyrir útgáfu búsetuleyfis. Þá vakti hann athygli á að ef fallist yrði á skilning dóms- og kirkjumálaráðuneytisins á ákvæðinu yrði ekki séð hvaða sjálfstæðu þýðingu sérákvæði 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 100/1952 hefði, en þar kemur fram að maki íslensks ríkisborgara verði að hafa dvalist hér í þrjú ár til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt. Í því sambandi tók settur umboðsmaður fram að óumdeilt væri að A hefði, þegar þrjú ár voru liðin frá útgáfu fyrsta dvalarleyfis hennar 6. apríl 2006, fallið undir e-lið 2. mgr. 8. gr. laga nr. 96/2002 og þar með verið heimilt að dveljast hér á landi án dvalarleyfis.

Með vísan til alls framangreinds taldi settur umboðsmaður að sú afstaða dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að A uppfyllti ekki búsetuskilyrði laga nr. 100/1952 fyrr en hún hefði dvalið hér á landi í samfelld fjögur ár hefði ekki verið í samræmi við lög. Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins að taka umsókn A til endurskoðunar, kæmi fram beiðni þess efnis frá henni, og taka þá mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Innanríkisráðherra var ritað bréf, dags. 1. mars 2011, þar sem þess var óskað að innanríkisráðuneytið, sem nú fer með málefni útlendinga, að frátöldum atvinnuréttindum, sbr. 18. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, með áorðnum breytingum, upplýsti mig um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til einhverra ráðstafana hjá innanríkisráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir hefðu falist.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 8. apríl 2011, kom fram að mál A hefði verið tekið til meðferðar áður en álit umboðsmanns lá fyrir og henni hefði verið veittur ríkisborgararéttur 14. júní 2010. Í bréfinu sagði einnig að frá því að álitid lá fyrir hefði innanríkisráðuneytið afgreitt sambærileg mál í samræmi við sjónarmið sem þar koma fram. Jafnframt sagði að til stæði að leggja fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um íslenskan ríkisborgararétt þar sem lagt yrði til að þeir sem væru undanþegnir skyldu til dvalarleyfis samkvæmt 8. gr. laga nr. 96/2002 yrðu undanþegnir kröfu um búsetuleyfi.

Hinn 14. apríl 2011 lagði innanríkisráðherra fram frumvarp til laga um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum (þskj. 1307 á 139. löggjafarþingi). Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu en 18. október 2011 lagði innanríkisráðherra á ný fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt (þskj. 135 á 140. löggjafarþingi, þar sem m.a. er gert ráð fyrir breytingu á 3. mgr. 8. gr. laganna þess efnis að umsækjandi, sem er undanþeginn skyldu til að hafa dvalarleyfi, þurfi ekki að uppfylla skilyrði til þess að fá útgefið búsetuleyfi.

## IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA.

Ársskýrsla 2008, bls. 57.

### **Almannatryggingar. Lögætisregla. Stjórnarskrá. Skyldubundið mat. Meinbugir á stjórnvaldsfyrirmælum. (Mál nr. 5161/2007)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2008, bls. 57-59. Í málinu hafði Öryrkjabandalag Íslands lagt fram kvörtun fyrir hönd félagsmanns síns vegna úrskurðar úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var afgreiðsla Tryggingastofnunar ríkisins um greiðsluþátttöku stofnunarinnar vegna tannlækninga. Í erindinu voru m.a. gerðar athugasemdir við að reglugerðarákvæði það sem nefndin byggði ákvörðun sína á takmarkaði þann rétt sem kveðið væri á um í lögum og það ætti sér því ekki lagastoð. Í álitinu kom m.a. fram að það kynni að orka tvímælis almennt séð hvort sú óhefta heimild sem ráðherra hefði verið fengin til að ákveða hlutdeild sjúkratrygginga í tannlæknaðkostnaði samkvæmt þágildandi 2. mgr. 42. gr. laga nr. 100/2007 hefði verið í fullu samræmi við þau sjónarmið sem leidd yrðu af ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá vakti ég athygli á að sambærileg sjónarmið kynnu að eiga við um ákvæði 20. gr. núgildandi laga nr. 112/2008 og ábendingar við ákvæðið, sem settar voru fram í álitinu frá 1. desember 2008 í máli nr. 5132/2007, voru ítrekaðar. Ég beindi þeim tilmælum til félags- og tryggingamálaráðuneytisins að það horfði til þeirra sjónarmiða sem fram kæmu í álitinu við fyrirhugaða endurskoðun almannatryggingalaga og þá m.a. um þær kröfur sem 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar gerði til lagaheimilda á þessu sviði.

Við undirbúning að útgáfu ársskýrslu fyrir árið 2008 ritaði ég m.a. félags- og tryggingamálaráðherra bréf, dags. 23. mars 2009, og óskaði upplýsinga um viðbrögð ráðuneytis hans við álitinu.

Í svarbréfi félags- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 28. apríl 2009, kom fram að verkefnisstjórn ráðuneytisins um endurskoðun almannatryggingalaga ynni nú að gerð tillagna um nýtt almannatryggingakerfi. Þær tillögur myndu fyrst og fremst beinast að uppbyggingu nýs kerfis, grundvallarmarkmiðum þess og mögulegri einföldun. Ráðuneytið myndi kynna verkefnisstjórninni álit umboðsmanns á næsta fundi hennar. Þá sagði að þegar samin yrðu ný lög um almannatryggingar yrði horft til sjónarmiða þeirra sem kæmu fram í álitinu, m.a. um kröfur stjórnarskrárinnar til lagaheimilda á sviði almannatrygginga.

Velferðarráðuneytinu var ritað bréf, dags. 1. mars 2011, þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvort framangreint álit mitt hefði orðið tilefni til frekari ráðstafana hjá velferðarráðuneytinu eða forverum þess í tengslum við yfirstandandi vinnu við endurskoðun almannatryggingalöggjafarinnar eða að öðru leyti og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 27. apríl 2011, er m.a. ítrekað að við endurskoðun almannatryggingalaga verði horft til þeirra sjónarmiða sem koma fram í álitinu, m.a. um kröfur stjórnarskrárinnar til lagaheimilda á sviði almannatrygginga.



**Ársskýrsla 2009, bls. 56.****Birting laga. Útgáfa prentaðs lagasafns. Meinbugir á lögum. Frumkvæðisathugun.  
(Mál nr. 5112/2007)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009, bls. 56-57. Í álitinu komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að rétt væri að veita athygli Alþingis, forsætisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra á því efnislega ósamræmi sem væri á milli ákvæða laga nr. 48/1929, um laganeftnd, annars vegar og hins vegar 17. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, og áralangrar stjórnarsýslufrumkvæmdar um útgáfu prentaðs lagasafns. Settur umboðsmaður mæltist til þess að afstaða yrði tekin til þess hvort tilefni væri til að endurskoða lög nr. 48/1929 og/eða umrætt ákvæði reglugerðar um Stjórnarráð Íslands með það í huga að því opinbera málefni að gefa út prentað lagasafn yrði búin skýrari og samræmdari lagaumgjörð og að afstaða yrði einnig eftir atvikum tekin til þess hvað reglur skyldu gilda um tekjur og útgjöld vegna slíkrar útgáfu.

Við undirbúning að útgáfu ársskýrslu fyrir árið 2009 ritaði settur umboðsmaður Alþingis forsætisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra bréf, dags. 12. febrúar 2010, og óskaði upplýsinga um viðbrögð ráðuneyta þeirra við álitinu í máli þessu. Í svarbréfi forsætisráðuneytisins, dags. 10. maí 2010, kom fram að ráðuneytið teldi tilefni til að lög nr. 48/1929 yrðu tekin til endurskoðunar og að ráðuneytið myndi beita sér fyrir því. Í svarbréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 7. apríl 2010, kom fram að fyrirhugað væri að athuga hvort álitinu gæfi tilefni til endurskoðunar laga nr. 48/1929 en slík athugun hefði ekki enn farið fram.

Innanríkisráðherra var ritað bréf, dags. 1. febrúar 2011, þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvort álit setts umboðsmanns í málinu hefði orðið tilefni til frekari ráðstafana hjá innanríkisráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 11. apríl 2011, kemur fram að ný ritstjórn lagasafnsins hafi verið skipuð til þriggja ára. Meðal verkefna hennar verði að skoða hvort gefa eigi út nýtt lagasafn og þá jafnframt að skoða hvaða reglur eigi að gilda um tekjur og útgjöld vegna útgáfunnar. Haft verði samráð við forsætisráðuneytið vegna laga nr. 48/1929, um laganeftnd.

**Ársskýrsla 2009, bls. 101.****Mannanöfn. Skráning mannanafna í þjóðskrá. Skortur á setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Stjórnarskrá. Vandaðir stjórnsýsluhættir.  
(Mál nr. 5334/2008)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009, bls. 101-102. Í álitinu komst settur umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að það athafnaleysi stjórnvalda að hafa ekki enn sett þær reglur sem kveðið væri á um í ákvæði I til bráðabirgða í lögum nr. 45/1996, um mannanöfn, væri ekki í samræmi við lög. Þá var það niðurstaða setts umboðsmanns að dómsmála- og mannréttindaráðherra, sem ábyrgð bar á störfum Þjóðskrár samkvæmt þágildandi lögum, bæri að sjá til þess hverju sinni í samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, sbr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og almenn réttaröryggisrök, að af hálfu Þjóðskrár væri gengið frá samkomulagi um skráningu nafna í þjóðskrá með formlegum hætti og í skriflegum búmerki, og þá ekki síst til að tryggja að fært væri að leggja síðar nægar sönnur

að slíku samkomulagi. Það var loks niðurstaða setts umboðsmanns að ótvírætt væri að sá dráttur sem varð á því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið svaraði fyrirspurnarbréfi umboðsmanns í tilefni af málinu hefði ekki samrýmt þeim sjónarmiðum sem lög um umboðsmann Alþingis byggðust á. Settur umboðsmaður beindi þeim tilmælum til dómsmála- og mannréttindaráðherra að gera eins fljótt og kostur væri ráðstafanir til þess að settar yrðu reglur í samræmi við ákvæði I til bráðabirgða við lög nr. 45/1996. Í ljósi þess að liðin voru tæp þrettán ár síðan lög nr. 45/1996 tóku gildi, og enn væri ekki unnt að skrá full nöfn þeirra sem hétu lengri nöfnum en sem næmi 31 stafabili, sem og þess að þær reglur sem gert hefði verið ráð fyrir að settar yrðu við gildistöku laganna hefðu enn ekki verið settar, sbr. ákvæði I til bráðabirgða við lög nr. 45/1996, taldi settur umboðsmaður jafnframt tilefni til að gera Alþingi grein fyrir álitinu sínu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Settur umboðsmaður beindi einnig þeim tilmælum til ráðherra að gerðar yrðu sem allra fyrst ráðstafanir til að verklagi í störfum Þjóðskrár yrði breytt í það horf sem samrýmdist þeim kröfum og sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu, enda væri jafnan viðhaft það verklag í störfum Þjóðskrár að samkomulag af því tagi sem í álitinu greindi væri ekki leitt til lykta með formlegum og skriflegum hætti. Þá taldi settur umboðsmaður ástæðu til þess, m.a. vegna annarra mála sem hann hafði haft til úrlausnar og vörðuðu ákvarðanir Þjóðskrár, að mælast til þess við ráðherra að gerðar yrðu undir eins ráðstafanir til að tryggja að dráttur af því tagi sem varð á svörum Þjóðskrár í málinu endurtæki sig ekki.

Við undirbúning að útgáfu ársskýrslu fyrir árið 2009 ritaði settur umboðsmaður Alþingis dómsmála- og mannréttindaráðherra bréf, dags. 12. febrúar 2010, og óskaði upplýsinga um viðbrögð ráðuneytis hans við álitinu. Í svarbréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 9. apríl 2010, sagði að tilmæli setts umboðsmanns um að gera eins fljótt og kostur væri ráðstafanir til að settar yrðu reglur í samræmi við ákvæði I til bráðabirgða við lög nr. 45/1996 yrðu tekin til athugunar og að farið yrði yfir verklag Þjóðskrár í málum af þessum toga við fyrsta tækifæri.

Með bréfi, dags. 1. febrúar 2011, var óskað upplýsinga um hvort álitid hefði orðið tilefni til einhverra frekari ráðstafana hjá innanríkisráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 13. apríl 2011, kemur fram að athugasemdirnar hefðu verið teknar til athugunar, sem og það að fara yfir það verklag Þjóðskrár sem viðhaft væri í málum af þessum toga. Hinn 12. nóvember 2010 hefði þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra sett á fót nefnd til að endurskoða lög nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu, lög nr. 73/1956, um tilkynningar aðsetursskipta og lög nr. 21/1990, um lögheimili. Við endurskoðunina beri nefndinni að gæta sérstaklega að þáttum almannaskráningar sem hafa tekið breytingum vegna samfélags- og tæknibreytinga og nýrra úrlausnarefna. Tekið hafi verið sérstaklega fram að einnig þurfi að skoða ákvæði laga er tengjast þeirri löggjöf og eftir atvikum skoða hvaða lög eða ákvæði þarfnist samhliða endurskoðunar og jafnvel sameiningar í eina heildstæða löggjöf. Jafnframt eigi að gera lagaumhverfið þannig úr garði að unnt verði að nýta til hins ítrasta rafræna stjórnsýslu. Þá segir í bréfi ráðuneytisins að óskað hafi verið eftir því við framangreinda nefnd, með bréfi dags. 13. apríl 2011, að í tengslum við framangreint skoði nefndin jafnframt ákvæði laga nr. 45/1996, um mannanöfn, með hliðsjón af álitinu setts umboðsmanns Alþingis í þessu máli, og þá sérstaklega ákvæði I til bráðabirgða við lögin, þess efnis að Þjóðskrá skuli setja reglur um skráningu nafna þegar ekki er unnt að skrá nafn manns að fullu í þjóðskrá og ekki næst samkomuleg um hvernig með skuli fara.

**Ársskýrsla 2009, bls. 103.****Mannréttindi. Friðhelgi einkalífs. Einstaklingar með kynskiptahneigð. Synjun á nafnbreytingu. Meinbugir á lögum. Frumkvæðisathugun.  
(Mál nr. 4919/2007)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009, bls. 103 o.áfr. Í álitinu komst settur umboðsmaður Alþingis í fyrsta lagi að þeirri niðurstöðu að tilefni væri til þess að vekja athygli dóms- og kirkjumálaráðherra og Alþingis, sbr. 5. og 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, á nauðsyn þess að lagt yrði mat á hvort þörf væri á að settar yrðu skýrari og fyllri reglur um rétt einstaklinga, sem haldnir væru kynskiptahneigð, til að óska eftir breytingu á skráningu nafns og eftir atvikum kyns í þjóðskrá og þá um skyldur stjórnvalda í því sambandi. Við slíka heildstæða endurskoðun kynni eftir atvikum að vera nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvaða áhrif slík nafn- og kynbreyting hefði að öðru leyti fyrir réttarstöðu hlutaðeigandi að íslenskum lögum. Í öðru lagi var það niðurstaða setts umboðsmanns að tilefni væri til þess að vekja athygli heilbrigðisráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra og Alþingis á nauðsyn þess að lagt yrði mat á hvort mælt skyldi með skýrum hætti fyrir í lögum um þær reglur sem ættu að gilda um möguleika þeirra einstaklinga sem um ræddi til að gangast undir leiðréttandi kynskiptaaðgerð og þá um málsmeðferð og skyldur stjórnvalda í því sambandi, sem og þau réttaráhrif sem læknisfræðileg greining á kynskiptahneigð og kynskiptiaðgerðin sem slík hefði í för með sér fyrir þá einstaklinga sem í hlut ættu. Væri þá eftir atvikum rétt að líta til þeirrar reynslu sem þegar væri til staðar hér á landi í þessum efnum og löggjafar nágrannaríkjanna á þessu sviði og eftir atvikum í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Að lokum taldi settur umboðsmaður rétt, að virtu hlutverki forsætisráðherra samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og 6. tölul. 2. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, að kynna ráðherranum einnig álit sitt í málinu, færi svo að það kæmi til heildstæðrar athugunar á því hvort nauðsynlegt væri að mæla með skýrum hætti fyrir í lögum um framangreind atriði enda kynni þá að reyna á réttarstöðu umrædds hóps einstaklinga á grundvelli löggjafar á ýmsum sviðum.

Við undirbúning að útgáfu ársskýrslu fyrir árið 2009 ritaði settur umboðsmaður Alþingis forsætisráðherra, dómsmála- og mannréttindaráðherra og heilbrigðisráðherra bréf, dags. 12. febrúar 2010, og óskaði upplýsinga um viðbrögð ráðuneyta þeirra við álitu í máli þessu. Í svörum allra ráðuneytanna þriggja var m.a. vísað til þess að á Alþingi hefði verið lögð fram tillaga til þingsályktunar um réttarbætur fyrir transfólk, sbr. þskj. 187, 168. mál á 138. löggjafarþingi, og að rétt væri að biða afgreiðslu þingsins áður en lengra væri haldið.

Framangreindri þingsályktunartillögu var vísað til allsherjarnefndar Alþingis 2. mars 2010 en hlaut ekki endanlega afgreiðslu. Forsætisráðherra, innanríkisráðherra og velferðarráðherra voru því rituð bréf, öll dags. 1. febrúar 2011, þar sem óskað var upplýsinga um hvort ráðuneyti þeirra hefðu brugðist frekar við álitu setts umboðsmanns með sérstökum ráðstöfunum og ef svo væri í hverju þær ráðstafanir fælust.

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins, dags. 1. mars 2011, var upplýst að til stæði að skipa nefnd til að fjalla um réttarstöðu transfólks (e. transgender) á Íslandi og gera tillögur að úrbótum með hliðsjón af álitu setts umboðsmanns og þingsályktunartillögu þeirri er hlaut ekki afgreiðslu þingsins. Gert væri ráð fyrir að innanríkisráðuneytið, landlæknisembættið, hagsmunasamtökin Trans Ísland og Mannréttindaskrifstofa Íslands ásamt velferðarráðuneyti tilnefndu fulltrúa í nefndina. Svarbréfi ráðuneytisins fylgdu afrit bréfa sem voru send umræddum aðilum af þessu tilefni.

Í svarbréfi forsætisráðuneytisins, dags. 8. mars 2011, var einnig vísað til fyrirhugaðrar skipunar þeirrar nefndar sem fjallað var um í svarbréfi velferðarráðuneytisins.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 11. apríl 2011, var ítrekað það sem fram kom í bréfum ráðuneytisins frá 3. apríl 2009 og 21. apríl 2010 að heimilt væri á grundvelli laga nr. 45/1996, um mannanöfn, að verða við ósk einstaklings um nafn- og kynbreytingu að lokinni hormónameðferð í eitt ár. Jafnframt kom fram að nefnd sú sem vísað var til í bréfum velferðarráðuneytis og forsætisráðuneytið hefði nú verið skipuð og henni væri ætlað að skila tillögum fyrir árslok árið 2011. Í bréfinu var jafnframt bent á að fyrirverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra hefði lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingar á hjúskaparlögum sem hefðu verið samþykkt og nú væri kveðið á um að lögin giltu um hjúskap tveggja einstaklinga.

## V. SKRÁR.

### 1. Númeraskrá.

Skrá yfir þau mál sem birst hafa í skýrslum umboðsmanns Alþingis í númeraröð.

Mál nr.3/1988 SUA 1989:14	Mál nr. 79/1989 SUA 1989:19, 1994:415, 1997:29	Mál nr. 162/1989 SUA 1990:128
Mál nr.4/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 80/1989 SUA 1991:17, 1992:328, 1997:38	Mál nr. 163/1989 SUA 1989:92, 1990:228
Mál nr.7/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 82/1989 SUA 1991:56	Mál nr. 164/1989 SUA 1989:115
Mál nr.8/1988 SUA 1989:98	Mál nr. 83/1989 SUA 1989:90, 1997:36	Mál nr. 166/1989 SUA 1989:52, 1990:227
Mál nr. 12/1988 SUA 1988:19	Mál nr. 84/1989 SUA 1990:162, 1991:171	Mál nr. 169/1989 SUA 1990:171
Mál nr. 17/1988 SUA 1989:58, 1991:168	Mál nr. 85/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 170/1989 SUA 1990:97, 1991:170, 1997:37, 1997:467, 1998:192
Mál nr. 18/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 86/1989 SUA 1990:197, 1994:416, 1997:37, 1997:468	Mál nr. 171/1989 SUA 1990:129, 1997:37, 1997:468
Mál nr. 20/1988 SUA 1988:32, 1997:27	Mál nr. 87/1989 SUA 1990:158	Mál nr. 172/1989 SUA 1990:180
Mál nr. 21/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 91/1989 SUA 1989:124	Mál nr. 174/1989 SUA 1992:196
Mál nr. 22/1988 SUA 1988:24, 1997:27	Mál nr. 95/1989 SUA 1989:112	Mál nr. 175/1989 SUA 1990:125
Mál nr. 24/1988 SUA 1988:21	Mál nr. 98/1989 SUA 1989:50	Mál nr. 176/1989 SUA 1990:202, 1991:171, 1997:38
Mál nr. 25/1988 SUA 1988:21, 1989:17, 1991:166	Mál nr. 101/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 178/1989 SUA 1992:158
Mál nr. 26/1988 SUA 1988:33, 1989:137, 1990:230, 1991:165	Mál nr. 102/1989 SUA 1990:93, 1991:170, 1996:648, 1997:36	Mál nr. 179/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 28/1988 SUA 1989:28	Mál nr. 104/1989 SUA 1990:87, 1992:326, 1997:36	Mál nr. 182/1989 SUA 1990:107
Mál nr. 32/1988 SUA 1990:134	Mál nr. 106/1989 SUA 1989:22	Mál nr. 183/1989 SUA 1990:21, 1997:466
Mál nr. 35/1988 SUA 1988:23, 1990:230, 1991:164, 1997:34	Mál nr. 107/1989 SUA 1989:35	Mál nr. 184/1989 SUA 1989:115
Mál nr. 36/1988 SUA 1989:96, 1991:167	Mál nr. 110/1989 SUA 1989:133, 1990:229	Mál nr. 185/1989 SUA 1989:38
Mál nr. 40/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 112/1989 SUA 1990:186	Mál nr. 187/1989 SUA 1990:127
Mál nr. 41/1988 SUA 1989:43	Mál nr. 113/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 188/1989 SUA 1990:178
Mál nr. 42/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 114/1989 SUA 1989:51	Mál nr. 190/1989 SUA 1989:116
Mál nr. 43/1988 SUA 1988:32, 1991:164, 1997:27	Mál nr. 115/1989 SUA 1989:57	Mál nr. 191/1989 SUA 1989:23
Mál nr. 46/1988 SUA 1989:55	Mál nr. 118/1989 SUA 1990:179	Mál nr. 195/1989 SUA 1990:108
Mál nr. 48/1988 SUA 1988:40, 1989:137	Mál nr. 120/1989 SUA 1990:193	Mál nr. 202/1989 SUA 1990:20
Mál nr. 49/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 121/1989 SUA 1990:216	Mál nr. 208/1989 SUA 1990:12, 1997:466
Mál nr. 51/1988 SUA 1988:22	Mál nr. 123/1989 SUA 1989:101, 1991:165	Mál nr. 210/1989 SUA 1991:121
Mál nr. 53/1988 SUA 1989:104	Mál nr. 126/1989 SUA 1989:83	Mál nr. 213/1989 SUA 1990:113
Mál nr. 56/1988 SUA 1990:154	Mál nr. 132/1989 SUA 1990:17	Mál nr. 217/1989 SUA 1990:109, 1991:170
Mál nr. 59/1988 SUA 1989:33, 1990:228	Mál nr. 133/1989 SUA 1990:118	Mál nr. 218/1989 SUA 1992:68
Mál nr. 61/1988 SUA 1989:34	Mál nr. 134/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 220/1989 SUA 1991:160
Mál nr. 64/1988 SUA 1989:113	Mál nr. 135/1989 SUA 1989:23	Mál nr. 221/1989 SUA 1990:214
Mál nr. 65/1988 SUA 1989:111	Mál nr. 136/1989 SUA 1990:148	Mál nr. 222/1989 SUA 1990:211
Mál nr. 66/1988 SUA 1989:79	Mál nr. 138/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 223/1989 SUA 1991:75
Mál nr. 68/1988 SUA 1989:129, 1990:227	Mál nr. 139/1989 SUA 1989:117, 1997:30	Mál nr. 224/1989 SUA 1989:7, 1997:35
Mál nr. 70/1988 SUA 1988:45, 1989:137, 1997:35	Mál nr. 143/1989 SUA 1989:113	Mál nr. 227/1990 SUA 1990:172, 1992:326, 1994:416, 1997:34
Mál nr. 73/1989 SUA 1989:120	Mál nr. 144/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 231/1990 SUA 1991:63
Mál nr. 74/1989 SUA 1989:93	Mál nr. 149/1989 SUA 1990:204	Mál nr. 234/1990 SUA 1991:34
Mál nr. 76/1989 SUA 1990:131	Mál nr. 150/1989 SUA 1989:114	Mál nr. 236/1990 SUA 1991:84
Mál nr. 77/1989 SUA 1989:48	Mál nr. 152/1989 SUA 1990:41	Mál nr. 237/1990 SUA 1990:207
Mál nr. 78/1989 SUA 1989:117, 1992:189, 1997:30, 1997:41	Mál nr. 153/1989 SUA 1989:39	Mál nr. 239/1990 SUA 1990:37
	Mál nr. 155/1989 SUA 1991:122	Mál nr. 241/1990 SUA 1990:176
	Mál nr. 159/1989 SUA 1989:115	Mál nr. 242/1990 SUA 1990:205
	Mál nr. 160/1989 SUA 1990:209	Mál nr. 244/1990 SUA 1990:177
	Mál nr. 161/1989 SUA 1990:218	

- Mál nr. 245/1990 SUA 1991:93  
Mál nr. 251/1990 SUA 1990:208  
Mál nr. 256/1990 SUA 1990:26  
Mál nr. 259/1990 SUA 1991:97, 1997:469  
Mál nr. 261/1990 SUA 1990:206  
Mál nr. 262/1990 SUA 1991:95  
Mál nr. 264/1990 SUA 1990:29, 1991:169  
Mál nr. 265/1990 SUA 1990:214  
Mál nr. 266/1990 SUA 1990:215  
Mál nr. 270/1990 SUA 1990:35  
Mál nr. 271/1990 SUA 1991:88  
Mál nr. 272/1990 SUA 1990:206  
Mál nr. 273/1990 SUA 1990:208  
Mál nr. 274/1990 SUA 1990:185  
Mál nr. 276/1990 SUA 1991:108  
Mál nr. 282/1990 SUA 1990:128  
Mál nr. 285/1990 SUA 1990:36  
Mál nr. 287/1990 SUA 1991:68  
Mál nr. 288/1990 SUA 1990:207  
Mál nr. 289/1990 SUA 1990:29, 199:169  
Mál nr. 291/1990 SUA 1990:213  
Mál nr. 293/1990 SUA 1991:116, 1997:39  
Mál nr. 297/1990 SUA 1992:158  
Mál nr. 298/1990 SUA 1991:71  
Mál nr. 299/1990 SUA 1990:213  
Mál nr. 303/1990 SUA 1990:29, 1991:169  
Mál nr. 307/1990 SUA 1990:209  
Mál nr. 308/1990 SUA 1991:82  
Mál nr. 309/1990 SUA 1992:237  
Mál nr. 310/1990 SUA 1990:212  
Mál nr. 312/1990 SUA 1991:139  
Mál nr. 313/1990 SUA 1990:113  
Mál nr. 314/1990 SUA 1991:31  
Mál nr. 317/1990 SUA 1990:185  
Mál nr. 318/1990 SUA 1990:148  
Mál nr. 319/1990 SUA 1992:88  
Mál nr. 322/1990 SUA 1990:211  
Mál nr. 323/1990 SUA 1990:206  
Mál nr. 325/1990 SUA 1990:209  
Mál nr. 326/1990 SUA 1990:197  
Mál nr. 327/1990 SUA 1990:197  
Mál nr. 328/1990 SUA 1990:207  
Mál nr. 330/1990 SUA 1991:134  
Mál nr. 331/1990 SUA 1991:43  
Mál nr. 334/1990 SUA 1990:124  
Mál nr. 338/1990 SUA 1990:197  
Mál nr. 339/1990 SUA 1990:197  
Mál nr. 341/1990 SUA 1990:209  
Mál nr. 342/1990 SUA 1991:162  
Mál nr. 343/1990 SUA 1990:210  
Mál nr. 344/1990 SUA 1991:33  
Mál nr. 346/1990 SUA 1992:74  
Mál nr. 348/1990 SUA 1991:65  
Mál nr. 352/1990 SUA 1990:206  
Mál nr. 353/1990 SUA 1992:74  
Mál nr. 355/1990 SUA 1990:210  
Mál nr. 356/1990 SUA 1991:51, 1992:328  
Mál nr. 357/1990 SUA 1990:210  
Mál nr. 358/1990 SUA 1990:212  
Mál nr. 359/1990 SUA 1990:210  
Mál nr. 360/1990 SUA 1990:212  
Mál nr. 362/1990 SUA 1990:211  
Mál nr. 363/1990 SUA 1991:156  
Mál nr. 364/1990 SUA 1990:213  
Mál nr. 365/1990 SUA 1991:104, 1995:544, 1996:649, 1997:38  
Mál nr. 367/1990 SUA 1991:46  
Mál nr. 368/1990 SUA 1991:36, 1992:329  
Mál nr. 370/1990 SUA 1991:149  
Mál nr. 371/1990 SUA 1991:83  
Mál nr. 372/1990 SUA 1990:208  
Mál nr. 375/1990 SUA 1991:144  
Mál nr. 377/1990 SUA 1991:101  
Mál nr. 379/1991 SUA 1991:140, 1992:329  
Mál nr. 381/1991 SUA 1991:87  
Mál nr. 382/1991 SUA 1992:151, 1993:341, 1997:40, 1997:207  
Mál nr. 383/1991 SUA 1991:138  
Mál nr. 384/1991 SUA 1991:26, 1992:327, 1997:38  
Mál nr. 388/1991 SUA 1991:42  
Mál nr. 389/1991 SUA 1992:94  
Mál nr. 391/1991 SUA 1991:144  
Mál nr. 394/1991 SUA 1991:130  
Mál nr. 398/1991 SUA 1991:145  
Mál nr. 399/1991 SUA 1992:168  
Mál nr. 400/1991 SUA 1991:42  
Mál nr. 401/1991 SUA 1993:111  
Mál nr. 402/1991 SUA 1991:146  
Mál nr. 406/1991 SUA 1992:177, 1993:341  
Mál nr. 408/1991 SUA 1991:133  
Mál nr. 409/1991 SUA 1991:152  
Mál nr. 410/1991 SUA 1991:152  
Mál nr. 411/1991 SUA 1991:140  
Mál nr. 412/1991 SUA 1991:152  
Mál nr. 415/1991 SUA 1991:112  
Mál nr. 416/1991 SUA 1993:232  
Mál nr. 417/1991 SUA 1991:141  
Mál nr. 418/1991 SUA 1992:300  
Mál nr. 426/1991 SUA 1991:141  
Mál nr. 427/1991 SUA 1991:132  
Mál nr. 431/1991 SUA 1991:137  
Mál nr. 432/1991 SUA 1992:91  
Mál nr. 434/1991 SUA 1991:136  
Mál nr. 435/1991 SUA 1992:206  
Mál nr. 436/1991 SUA 1992:111, 1996:649, 1997:39, 1997:469  
Mál nr. 437/1991 SUA 1991:138  
Mál nr. 438/1991 SUA 1991:29  
Mál nr. 440/1991 SUA 1991:131  
Mál nr. 444/1991 SUA 1991:143  
Mál nr. 445/1991 SUA 1991:136  
Mál nr. 446/1991 SUA 1991:31  
Mál nr. 449/1991 SUA 1991:150  
Mál nr. 451/1991 SUA 1991:139  
Mál nr. 452/1991 SUA 1991:151  
Mál nr. 455/1991 SUA 1991:47  
Mál nr. 457/1991 SUA 1991:47  
Mál nr. 458/1991 SUA 1991:84  
Mál nr. 459/1991 SUA 1991:29  
Mál nr. 461/1991 SUA 1991:133  
Mál nr. 462/1991 SUA 1993:138  
Mál nr. 463/1991 SUA 1991:130  
Mál nr. 464/1991 SUA 1992:217  
Mál nr. 465/1991 SUA 1991:126  
Mál nr. 469/1991 SUA 1991:142  
Mál nr. 470/1991 SUA 1992:96, 1994:416  
Mál nr. 471/1991 SUA 1991:32  
Mál nr. 472/1991 SUA 1993:219  
Mál nr. 475/1991 SUA 1991:137  
Mál nr. 480/1991 SUA 1991:32  
Mál nr. 481/1991 SUA 1992:304, 1994:417, 1997:42  
Mál nr. 485/1991 SUA 1992:83  
Mál nr. 486/1991 SUA 1992:257  
Mál nr. 488/1991 SUA 1991:130  
Mál nr. 489/1991 SUA 1991:135  
Mál nr. 490/1991 SUA 1991:130  
Mál nr. 492/1991 SUA 1991:132  
Mál nr. 493/1991 SUA 1991:142  
Mál nr. 494/1991 SUA 1992:299  
Mál nr. 495/1991 SUA 1992:277  
Mál nr. 496/1991 SUA 1992:16  
Mál nr. 497/1991 SUA 1992:40, 1997:39  
Mál nr. 500/1991 SUA 1992:104  
Mál nr. 504/1991 SUA 1992:281  
Mál nr. 505/1991 SUA 1992:270  
Mál nr. 508/1991 SUA 1992:255  
Mál nr. 512/1991 SUA 1992:195  
Mál nr. 513/1991 SUA 1991:129  
Mál nr. 521/1991 SUA 1992:262  
Mál nr. 523/1991 SUA 1992:281  
Mál nr. 524/1991 SUA 1993:105  
Mál nr. 525/1991 SUA 1992:250  
Mál nr. 526/1991 SUA 1992:283  
Mál nr. 527/1991 SUA 1991:136  
Mál nr. 528/1991 SUA 1993:155  
Mál nr. 529/1991 SUA 1992:290  
Mál nr. 530/1991 SUA 1992:323  
Mál nr. 532/1991 SUA 1992:22  
Mál nr. 536/1991 SUA 1992:323  
Mál nr. 538/1991 SUA 1991:135  
Mál nr. 541/1991 SUA 1993:327  
Mál nr. 545/1991 SUA 1994:128, 1996:651  
Mál nr. 547/1992 SUA 1992:142  
Mál nr. 552/1992 SUA 1992:253  
Mál nr. 554/1992 SUA 1992:300  
Mál nr. 555/1992 SUA 1992:254  
Mál nr. 556/1992 SUA 1992:249  
Mál nr. 557/1992 SUA 1992:147  
Mál nr. 558/1992 SUA 1992:249



- Mál nr. 560/1992 SUA 1992:246  
Mál nr. 561/1992 SUA 1992:137  
Mál nr. 562/1992 SUA 1992:183  
Mál nr. 563/1992 SUA 1992:255  
Mál nr. 564/1992 SUA 1993:16  
Mál nr. 565/1992 SUA 1992:303  
Mál nr. 566/1992 SUA 1992:321  
Mál nr. 569/1992 SUA 1992:30  
Mál nr. 570/1992 SUA 1992:220  
Mál nr. 572/1992 SUA 1992:253  
Mál nr. 574/1992 SUA 1992:149  
Mál nr. 576/1992 SUA 1993:195  
Mál nr. 577/1992 SUA 1992:25  
Mál nr. 580/1992 SUA 1992:39  
Mál nr. 582/1992 SUA 1992:219  
Mál nr. 585/1992 SUA 1992:31  
Mál nr. 586/1992 SUA 1992:63  
Mál nr. 587/1992 SUA 1992:256  
Mál nr. 588/1992 SUA 1993:80  
Mál nr. 592/1992 SUA 1992:254  
Mál nr. 595/1992 SUA 1992:132  
Mál nr. 596/1992 SUA 1992:50  
Mál nr. 598/1992 SUA 1994:387  
Mál nr. 600/1992 SUA 1992:58  
Mál nr. 610/1992 SUA 1992:220  
Mál nr. 612/1992 SUA 1993:37  
Mál nr. 613/1992 SUA 1993:54  
Mál nr. 615/1992 SUA 1992:249  
Mál nr. 617/1992 SUA 1993:197  
Mál nr. 621/1992 SUA 1992:312,  
1995:544, 1997:43  
Mál nr. 622/1992 SUA 1993:275  
Mál nr. 625/1992 SUA 1992:89  
Mál nr. 627/1992 SUA 1992:125  
Mál nr. 629/1992 SUA 1993:120  
Mál nr. 630/1992 SUA 1993:187  
Mál nr. 631/1992 SUA 1992:63  
Mál nr. 633/1992 SUA 1993:140  
Mál nr. 640/1992 SUA 1993:69  
Mál nr. 642/1992 SUA 1992:325  
Mál nr. 643/1992 SUA 1993:251  
Mál nr. 649/1992 SUA 1992:230,  
1997:42  
Mál nr. 651/1992 SUA 1993:21  
Mál nr. 652/1992 SUA 1993:29  
Mál nr. 653/1992 SUA 1992:245  
Mál nr. 654/1992 SUA 1993:305  
Mál nr. 656/1992 SUA 1993:135  
Mál nr. 659/1992 SUA 1993:268  
Mál nr. 661/1992 SUA 1992:59  
Mál nr. 662/1992 SUA 1992:253  
Mál nr. 665/1992 SUA 1994:196  
Mál nr. 668/1992 SUA 1993:143  
Mál nr. 670/1992 SUA 1993:312,  
1994:418, 1997:28  
Mál nr. 672/1992 SUA 1993:242  
Mál nr. 673/1992 SUA 1992:245  
Mál nr. 674/1992 SUA 1993:98  
Mál nr. 675/1992 SUA 1993:131  
Mál nr. 677/1992 SUA 1993:268  
Mál nr. 678/1992 SUA 1993:149  
Mál nr. 683/1992 SUA 1993:132  
Mál nr. 684/1992 SUA 1993:132  
Mál nr. 685/1992 SUA 1992:252  
Mál nr. 686/1992 SUA 1993:48  
Mál nr. 687/1992 SUA 1993:92  
Mál nr. 688/1992 SUA 1992:247  
Mál nr. 689/1992 SUA 1993:26  
Mál nr. 690/1992 SUA 1992:252  
Mál nr. 692/1992 SUA 1992:63  
Mál nr. 694/1992 SUA 1994:332  
Mál nr. 695/1992 SUA 1993:179  
Mál nr. 696/1992 SUA 1992:247  
Mál nr. 697/1992 SUA 1992:251  
Mál nr. 698/1992 SUA 1992:236  
Mál nr. 700/1992 SUA 1992:251  
Mál nr. 701/1992 SUA 1993:51  
Mál nr. 702/1992 SUA 1994:276,  
1995:546  
Mál nr. 704/1992 SUA 1993:290  
Mál nr. 707/1992 SUA 1993:159  
Mál nr. 710/1992 SUA 1994:217  
Mál nr. 711/1992 SUA 1992:246  
Mál nr. 712/1992 SUA 1994:336  
Mál nr. 714/1992 SUA 1994:239,  
1997:41  
Mál nr. 715/1992 SUA 1993:235  
Mál nr. 716/1992 SUA 1992:250  
Mál nr. 721/1992 SUA 1994:163  
Mál nr. 727/1992 SUA 1993:60  
Mál nr. 731/1992 SUA 1992:246  
Mál nr. 734/1992 SUA 1994:404  
Mál nr. 735/1992 SUA 1993:299  
Mál nr. 737/1992 SUA 1992:245  
Mál nr. 742/1993 SUA 1993:170  
Mál nr. 746/1993 SUA 1996:34,  
1997:474  
Mál nr. 753/1993 SUA 1993:83,  
1994:418, 1997:43  
Mál nr. 754/1993 SUA 1993:173  
Mál nr. 755/1993 SUA 1993:240  
Mál nr. 761/1993 SUA 1994:295,  
1995:547, 1997:46  
Mál nr. 764/1993 SUA 1993:254  
Mál nr. 765/1993 SUA 1994:73  
Mál nr. 770/1993 SUA 1993:76  
Mál nr. 774/1993 SUA 1993:122  
Mál nr. 775/1993 SUA 1993:213  
Mál nr. 776/1993 SUA 1995:322  
Mál nr. 787/1993 SUA 1994:31  
Mál nr. 788/1993 SUA 1995:190  
Mál nr. 790/1993 SUA 1993:337  
Mál nr. 792/1993 SUA 1994:225  
Mál nr. 795/1993 SUA 1994:233  
Mál nr. 796/1993 SUA 1993:253  
Mál nr. 800/1993 SUA 1993:125  
Mál nr. 805/1993 SUA 1994:116  
Mál nr. 806/1993 SUA 1993:255  
Mál nr. 807/1993 SUA 1994:410  
Mál nr. 813/1993 SUA 1994:60  
Mál nr. 818/1993 SUA 1994:104,  
1995:544, 1997:45  
Mál nr. 819/1993 SUA 1995:39  
Mál nr. 820/1993 SUA 1993:249,  
1997:44  
Mál nr. 823/1993 SUA 1995:114,  
1996:651  
Mál nr. 826/1993 SUA 1994:254,  
1997:41  
Mál nr. 828/1993 SUA 1993:174  
Mál nr. 829/1993 SUA 1993:253  
Mál nr. 833/1993 SUA 1994:305  
Mál nr. 836/1993 SUA 1995:379  
Mál nr. 840/1993 SUA 1994:244,  
1997:41, 1997:471  
Mál nr. 842/1993 SUA 1994:140  
Mál nr. 848/1993 SUA 1993:126  
Mál nr. 849/1993 SUA 1994:34  
Mál nr. 856/1993 SUA 1996:311,  
1997:481  
Mál nr. 858/1993 SUA 1995:332  
Mál nr. 860/1993 SUA 1994:171  
Mál nr. 865/1993 SUA 1993:264  
Mál nr. 868/1993 SUA 1993:208  
Mál nr. 870/1993 SUA 1995:238  
Mál nr. 872/1993 SUA 1994:27  
Mál nr. 873/1993 SUA 1994:54  
Mál nr. 876/1993 SUA 1993:326  
Mál nr. 877/1993 SUA 1994:261,  
1995:545, 1997:45  
Mál nr. 879/1993 SUA 1993:252  
Mál nr. 881/1993 SUA 1994:207  
Mál nr. 882/1993 SUA 1994:167  
Mál nr. 887/1993 SUA 1994:187  
Mál nr. 890/1993 SUA 1993:252  
Mál nr. 894/1993 SUA 1994:327  
Mál nr. 895/1993 SUA 1994:314  
Mál nr. 896/1993 SUA 1993:53  
Mál nr. 900/1993 SUA 1994:49  
Mál nr. 901/1993 SUA 1993:251  
Mál nr. 903/1993 SUA 1995:516  
Mál nr. 909/1993 SUA 1994:362  
Mál nr. 911/1993 SUA 1995:506  
Mál nr. 912/1993 SUA 1994:209  
Mál nr. 913/1993 SUA 1994:371  
Mál nr. 924/1993 SUA 1994:309  
Mál nr. 927/1993 SUA 1994:193  
Mál nr. 928/1993 SUA 1995:364,  
1997:49  
Mál nr. 931/1993 SUA 1994:172,  
1997:45  
Mál nr. 934/1993 SUA 1994:275  
Mál nr. 935/1993 SUA 1995:65  
Mál nr. 954/1993 SUA 1994:311  
Mál nr. 955/1993 SUA 1994:346  
Mál nr. 959/1993 SUA 1994:37  
Mál nr. 960/1993 SUA 1995:49  
Mál nr. 963/1993 SUA 1994:69  
Mál nr. 965/1993 SUA 1996:340  
Mál nr. 967/1993 SUA 1995:423  
Mál nr. 968/1993 SUA 1994:186  
Mál nr. 973/1993 SUA 1994:384  
Mál nr. 974/1993 SUA 1995:66



- Mál nr. 978/1993 SUA 1995:238  
Mál nr. 982/1994 SUA 1996:324, 1997:482  
Mál nr. 986/1994 SUA 1994:356  
Mál nr. 987/1994 SUA 1995:102  
Mál nr. 993/1994 SUA 1996:206  
Mál nr. 994/1994 SUA 1994:306  
Mál nr. 999/1994 SUA 1995:497  
Mál nr. 1000/1994 SUA 1994:200, 1995:545  
Mál nr. 1001/1994 SUA 1994:121, 1996:650  
Mál nr. 1004/1994 SUA 1994:303  
Mál nr. 1013/1994 SUA 1994:183  
Mál nr. 1014/1994 SUA 1995:225  
Mál nr. 1015/1994 SUA 1995:225  
Mál nr. 1022/1994 SUA 1994:224, 1997:471  
Mál nr. 1025/1994 SUA 1996:225  
Mál nr. 1033/1994 SUA 1994:180  
Mál nr. 1034/1994 SUA 1994:351  
Mál nr. 1039/1994 SUA 1995:200  
Mál nr. 1041/1994 SUA 1995:407  
Mál nr. 1042/1994 SUA 1994:154  
Mál nr. 1043/1994 SUA 1994:154  
Mál nr. 1046/1994 SUA 1995:251, 1996:652  
Mál nr. 1048/1994 SUA 1995:443  
Mál nr. 1049/1994 SUA 1995:46  
Mál nr. 1051/1994 SUA 1994:91  
Mál nr. 1052/1994 SUA 1994:184  
Mál nr. 1053/1994 SUA 1994:87  
Mál nr. 1058/1994 SUA 1994:24  
Mál nr. 1063/1994 SUA 1995:394, 1997:50  
Mál nr. 1065/1994 SUA 1994:180  
Mál nr. 1071/1994 SUA 1994:41, 1997:44  
Mál nr. 1076/1994 SUA 1995:434  
Mál nr. 1083/1994 SUA 1994:307  
Mál nr. 1084/1994 SUA 1995:360, 1997:49  
Mál nr. 1090/1994 SUA 1994:93  
Mál nr. 1096/1994 SUA 1995:372  
Mál nr. 1097/1994 SUA 1995:313, 1997:48  
Mál nr. 1107/1994 SUA 1995:124  
Mál nr. 1116/1994 SUA 1996:24  
Mál nr. 1127/1994 SUA 1996:44, 1997:475  
Mál nr. 1132/1994 SUA 1996:601, 1997:51  
Mál nr. 1133/1994 SUA 1996:258  
Mál nr. 1134/1994 SUA 1995:300  
Mál nr. 1141/1994 SUA 1994:306  
Mál nr. 1142/1994 SUA 1995:146  
Mál nr. 1147/1994 SUA 1996:401, 1997:484  
Mál nr. 1151/1994 SUA 1994:303  
Mál nr. 1156/1994 SUA 1995:161  
Mál nr. 1163/1994 SUA 1996:237, 1997:480  
Mál nr. 1166/1994 SUA 1994:307, 1995:547  
Mál nr. 1169/1994 SUA 1995:260, 1996:652, 1997:48  
Mál nr. 1172/1994 SUA 1995:496  
Mál nr. 1185/1994 SUA 1995:451, 1996:653  
Mál nr. 1189/1994 SUA 1995:97, 1997:46, 1997:472, 1999:266  
Mál nr. 1190/1994 SUA 1994:270  
Mál nr. 1194/1994 SUA 1995:402, 1996:652  
Mál nr. 1196/1994 SUA 1995:309  
Mál nr. 1197/1994 SUA 1995:464  
Mál nr. 1204/1994 SUA 1995:214, 1997:32  
Mál nr. 1215/1994 SUA 1996:431  
Mál nr. 1218/1994 SUA 1995:170  
Mál nr. 1226/1994 SUA 1996:331  
Mál nr. 1232/1994 SUA 1996:95  
Mál nr. 1236/1994 SUA 1995:288  
Mál nr. 1241/1994 SUA 1996:297  
Mál nr. 1246/1994 SUA 1996:69  
Mál nr. 1249/1994 SUA 1996:474, 1997:51  
Mál nr. 1254/1994 SUA 1994:305  
Mál nr. 1261/1994 SUA 1996:181  
Mál nr. 1262/1994 SUA 1996:143  
Mál nr. 1263/1994 SUA 1995:346  
Mál nr. 1265/1994 SUA 1996:468, 1997:50  
Mál nr. 1266/1994 SUA 1995:121  
Mál nr. 1268/1994 SUA 1996:107  
Mál nr. 1272/1994 SUA 1995:357  
Mál nr. 1278/1994 SUA 1995:183  
Mál nr. 1280/1994 SUA 1994:304  
Mál nr. 1282/1994 SUA 1994:381  
Mál nr. 1292/1994 SUA 1995:77  
Mál nr. 1293/1994 SUA 1995:536  
Mál nr. 1296/1994 SUA 1996:384  
Mál nr. 1299/1994 SUA 1995:479  
Mál nr. 1302/1994 SUA 1995:151, 1997:47, 1997:473  
Mál nr. 1303/1994 SUA 1997:270  
Mál nr. 1305/1994 SUA 1996:292  
Mál nr. 1310/1994 SUA 1996:409  
Mál nr. 1311/1994 SUA 1995:286  
Mál nr. 1313/1994 SUA 1995:203, 1997:474  
Mál nr. 1317/1994 SUA 1996:494  
Mál nr. 1319/1994 SUA 1996:303  
Mál nr. 1320/1994 SUA 1996:344  
Mál nr. 1328/1995 SUA 1995:81, 1997:472  
Mál nr. 1336/1995 SUA 1995:176  
Mál nr. 1341/1995 SUA 1995:493  
Mál nr. 1344/1995 SUA 1995:342  
Mál nr. 1355/1995 SUA 1996:371, 1997:484  
Mál nr. 1359/1995 SUA 1995:280  
Mál nr. 1360/1995 SUA 1996:151  
Mál nr. 1364/1995 SUA 1996:273  
Mál nr. 1370/1995 SUA 1995:295  
Mál nr. 1377/1995 SUA 1995:492  
Mál nr. 1380/1995 SUA 1997:125  
Mál nr. 1381/1995 SUA 1995:351  
Mál nr. 1383/1995 SUA 1995:136  
Mál nr. 1385/1995 SUA 1996:246  
Mál nr. 1391/1995 SUA 1996:451  
Mál nr. 1392/1995 SUA 1997:50  
Mál nr. 1394/1995 SUA 1996:617, 1997:51, 1997:485  
Mál nr. 1395/1995 SUA 1996:133, 1997:480, 1998:192  
Mál nr. 1409/1995 SUA 1995:492  
Mál nr. 1416/1995 SUA 1995:495  
Mál nr. 1425/1995 SUA 1995:55  
Mál nr. 1427/1995 SUA 1996:485  
Mál nr. 1435/1995 SUA 1996:512, 1997:485  
Mál nr. 1437/1995 SUA 1996:540  
Mál nr. 1440/1995 SUA 1996:524  
Mál nr. 1442/1995 SUA 1996:197  
Mál nr. 1448/1995 SUA 1996:357, 1997:483  
Mál nr. 1450/1995 SUA 1996:99, 1997:476, 1998:192, 2000:195  
Mál nr. 1453/1995 SUA 1996:110  
Mál nr. 1460/1995 SUA 1995:495  
Mál nr. 1465/1995 SUA 1997:53  
Mál nr. 1468/1995 SUA 1996:554  
Mál nr. 1483/1995 SUA 1997:204  
Mál nr. 1487/1995 SUA 1996:250  
Mál nr. 1506/1995 SUA 1996:120, 1997:477  
Mál nr. 1508/1995 SUA 1996:185  
Mál nr. 1517/1995 SUA 1997:285  
Mál nr. 1520/1995 SUA 1996:443  
Mál nr. 1522/1995 SUA 1996:57, 1997:475  
Mál nr. 1524/1995 SUA 1996:594  
Mál nr. 1532/1995 SUA 1996:283  
Mál nr. 1538/1995 SUA 1996:543  
Mál nr. 1539/1995 SUA 1996:115, 1997:476  
Mál nr. 1541/1995 SUA 1996:63, 1999:266  
Mál nr. 1547/1995 SUA 1995:109  
Mál nr. 1552/1995 SUA 1995:531  
Mál nr. 1555/1995 SUA 1995:472  
Mál nr. 1558/1995 SUA 1995:493  
Mál nr. 1571/1995 SUA 1996:414, 1997:484  
Mál nr. 1572/1995 SUA 1998:125  
Mál nr. 1578/1995 SUA 1996:131  
Mál nr. 1593/1995 SUA 1995:473  
Mál nr. 1597/1995 SUA 1996:82  
Mál nr. 1602/1995 SUA 1996:67

Mál nr. 1609/1995 SUA 1996:86, 1997:475	Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593	Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173
Mál nr. 1611/1995 SUA 1996:352	Mál nr. 1858/1996 SUA 1997:388	Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163
Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131	Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319	Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89
Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494	Mál nr. 1860/1996 SUA 1998:149	Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44
Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420	Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150	Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159
Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494	Mál nr. 1885/1996 SUA 1998:53	Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64
Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582	Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589	Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184
Mál nr. 1659/1996 SUA 1997:340	Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568	Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95
Mál nr. 1666/1996 SUA 1997:279	Mál nr. 1894/1996 SUA 1998:125	Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98
Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576	Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462	Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160	Mál nr. 1897/1996 SUA 1997:190, 1998:192	Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336	Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79	Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 1693/1996 SUA 1997:364	Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592	Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148
Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76	Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443	Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134
Mál nr. 1706/1996 SUA 1997:64	Mál nr. 1923/1996 SUA 1998:147	Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248
Mál nr. 1710/1996 SUA 1997:73, 1999:266	Mál nr. 1924/1996 SUA 1999:190	Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183
Mál nr. 1714/1996 SUA 1997:446	Mál nr. 1926/1996 SUA 1998:155	Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100
Mál nr. 1718/1996 SUA 1997:177	Mál nr. 1927/1996 SUA 1998:51	Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 1724/1996 SUA 1997:111	Mál nr. 1931/1996 SUA 1998:157	Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140
Mál nr. 1725/1996 SUA 1997:235, 1999:266	Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406	Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564	Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63	Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94
Mál nr. 1729/1996 SUA 1998:115	Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158	Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168	Mál nr. 1965/1996 SUA 1998:90	Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 1747/1996 SUA 1997:246	Mál nr. 1968/1996 SUA 1998:100	Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167
Mál nr. 1748/1996 SUA 1997:94	Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420	Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70
Mál nr. 1754/1996 SUA 1997:32, 1998:127	Mál nr. 1970/1996 SUA 1998:160	Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 1756/1996 SUA 1998:45	Mál nr. 1986/1996 SUA 1998:151	Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 1757/1996 SUA 1998:150	Mál nr. 1995/1997 SUA 1998:45	Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48
Mál nr. 1767/1996 SUA 1999:133, 2000:195	Mál nr. 1999/1997 SUA 1998:97	Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79
Mál nr. 1771/1996 SUA 1997:143	Mál nr. 2009/1997 SUA 1998:129	Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42
Mál nr. 1776/1996 SUA 1997:83	Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435	Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92
Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586	Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436	Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189
Mál nr. 1796/1996 SUA 1997:263, 1998:193	Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154	Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177	Mál nr. 2035/1997 SUA 1998:52	Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 1805/1996 SUA 1997:208	Mál nr. 2036/1997 SUA 1998:49	Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135
Mál nr. 1807/1996 SUA 1997:105	Mál nr. 2037/1997 SUA 2000:25	Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90
Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586	Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163	Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191
Mál nr. 1815/1996 SUA 1997:52, 1998:24	Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142	Mál nr. 2292/1997 SUA 1999:167, 2001:249
Mál nr. 1816/1996 SUA 1998:98	Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442	Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278	Mál nr. 2051/1997 SUA 1999:95	Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88
Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51, 1998:101	Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170	Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413	Mál nr. 2063/1997 SUA 1998:153	Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 1824/1996 SUA 1998:136	Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99	Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99
Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164	Mál nr. 2078/1997 SUA 1998:164	Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196
Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218	Mál nr. 2079/1997 SUA 1998:46	Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134	Mál nr. 2080/1997 SUA 1998:170	Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166
Mál nr. 1833/1996 SUA 1998:158	Mál nr. 2087/1997 SUA 1998:133	Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197
Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457	Mál nr. 2091/1997 SUA 1998:131, 2001:248	Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 1842/1996 SUA 1998:92	Mál nr. 2098/1997 SUA 1998:162, 2000:195	Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158
Mál nr. 1845/1996 SUA 1997:59	Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101	Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204
Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592	Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134	Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57
Mál nr. 1850/1996 SUA 1997:119	Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247	Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249
Mál nr. 1852/1996 SUA 1997:428	Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26, 2001:248	Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87
	Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145	Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181
	Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161	Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113
	Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229	Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122
	Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47	Mál nr. 2379/1998 SUA 1999:205
		Mál nr. 2386/1998 SUA 1998:172
		Mál nr. 2390/1998 SUA 1999:250
		Mál nr. 2397/1998 SUA 1999:179

- Mál nr. 2406/1998 SUA  
1999:121, 2000:196
- Mál nr. 2408/1998 SUA 1999:137
- Mál nr. 2411/1998 SUA 1999:116
- Mál nr. 2416/1998 SUA 2000:26,  
2001:249
- Mál nr. 2417/1998 SUA 2000:27
- Mál nr. 2418/1998 SUA 1998:171
- Mál nr. 2421/1998 SUA 1998:169
- Mál nr. 2422/1998 SUA 1999:137
- Mál nr. 2424/1998 SUA 1998:87
- Mál nr. 2426/1998 SUA 2000:35
- Mál nr. 2431/1998 SUA 1999:251
- Mál nr. 2435/1998 SUA 2000:50,  
2001:250
- Mál nr. 2440/1998 SUA 2001:196
- Mál nr. 2442/1998 SUA 1999:123
- Mál nr. 2449/1998 SUA 1998:135
- Mál nr. 2450/1998 SUA 1998:167
- Mál nr. 2458/1998 SUA 1999:113
- Mál nr. 2465/1998 SUA 1998:171
- Mál nr. 2466/1998 SUA 1999:58
- Mál nr. 2469/1999 SUA 1999:60
- Mál nr. 2471/1998 SUA 1998:145
- Mál nr. 2473/1998 SUA 1999:206
- Mál nr. 2475/1998 SUA 1999:138
- Mál nr. 2476/1998 SUA 1999:117
- Mál nr. 2479/1998 SUA 1999:256
- Mál nr. 2480/1998 SUA 1999:124
- Mál nr. 2481/1998 SUA 1999:124
- Mál nr. 2484/1998 SUA 2000:69,  
2001:250
- Mál nr. 2485/1998 SUA 2000:29,  
2001:250
- Mál nr. 2487/1998 SUA 1999:259
- Mál nr. 2496/1998 SUA 2000:95
- Mál nr. 2497/1998 SUA 1999:207
- Mál nr. 2498/1998 SUA 1999:81
- Mál nr. 2509/1998 SUA 1998:165
- Mál nr. 2510/1998 SUA 1999:212
- Mál nr. 2511/1998 SUA 1999:61
- Mál nr. 2512/1998 SUA 2000:46
- Mál nr. 2516/1998 SUA 2000:30,  
2001:251
- Mál nr. 2517/1998 SUA 1999:118
- Mál nr. 2518/1998 SUA 1999:61
- Mál nr. 2519/1998 SUA 2000:177
- Mál nr. 2521/1998 SUA 1999:213
- Mál nr. 2525/1998 SUA 1999:252
- Mál nr. 2530/1998 SUA 2000:171
- Mál nr. 2532/1998 SUA  
2000:138, 2001:251
- Mál nr. 2534/1998 SUA 2001:172
- Mál nr. 2542/1998 SUA 2000:140
- Mál nr. 2545/1998 SUA 1999:214
- Mál nr. 2548/1998 SUA 1999:260
- Mál nr. 2549/1998 SUA 1999:58
- Mál nr. 2556/1998 SUA 1999:254
- Mál nr. 2564/1998 SUA 1999:93
- Mál nr. 2569/1998 SUA 2000:96
- Mál nr. 2574/1998 SUA 2000:92
- Mál nr. 2580/1998 SUA 1999:62
- Mál nr. 2584/1998 SUA  
1999:232, 2000:197
- Mál nr. 2591/1998 SUA 1999:155
- Mál nr. 2594/1998 SUA 1999:115
- Mál nr. 2595/1998 SUA 2000:47
- Mál nr. 2596/1998 SUA 1999:155
- Mál nr. 2604/1998 SUA 1999:96
- Mál nr. 2606/1998 SUA 2000:98
- Mál nr. 2607/1998 SUA 2001:169
- Mál nr. 2608/1998 SUA 2000:100
- Mál nr. 2610/1998 SUA 2000:185
- Mál nr. 2614/1998 SUA 2000:71
- Mál nr. 2618/1998 SUA 2000:48
- Mál nr. 2624/1998 SUA 1999:98
- Mál nr. 2625/1998 SUA 2003:182
- Mál nr. 2630/1998 SUA 2000:101
- Mál nr. 2634/1998 SUA 2000:179
- Mál nr. 2635/1998 SUA 1999:97
- Mál nr. 2637/1999 SUA 2000:148
- Mál nr. 2638/1999 SUA 2000:149
- Mál nr. 2639/1999 SUA 2000:179
- Mál nr. 2641/1999 SUA 2000:103
- Mál nr. 2643/1999 SUA 2000:72
- Mál nr. 2648/1999 SUA 2000:31
- Mál nr. 2652/1999 SUA 2000:85
- Mál nr. 2654/1999 SUA 2001:174
- Mál nr. 2666/1999 SUA 1999:156
- Mál nr. 2675/1999 SUA  
2000:173, 2001:252
- Mál nr. 2676/1999 SUA 1999:157
- Mál nr. 2679/1999 SUA 1999:83
- Mál nr. 2680/1999 SUA 1999:157
- Mál nr. 2681/1999 SUA 1999:125
- Mál nr. 2685/1999 SUA 1999:159
- Mál nr. 2696/1999 SUA 2000:104
- Mál nr. 2699/1999 SUA 1999:165
- Mál nr. 2701/1999 SUA 2001:138
- Mál nr. 2706/1999 SUA 1999:130
- Mál nr. 2710/1999 SUA 2000:179
- Mál nr. 2717/1999 SUA 2000:68,  
2001:252
- Mál nr. 2723/1999 SUA  
2000:151, 2001:253
- Mál nr. 2735/1999 SUA 2000:48
- Mál nr. 2740/1999 SUA 1999:131
- Mál nr. 2760/1999 SUA 2001:187
- Mál nr. 2763/1999 SUA  
2001:122, 2002:197
- Mál nr. 2770/1999 SUA  
2000:121
- Mál nr. 2771/1999 SUA  
1999:63
- Mál nr. 2777/1999 SUA  
2000:162
- Mál nr. 2778/1999 SUA  
2000:177
- Mál nr. 2784/1999 SUA  
2000:105
- Mál nr. 2785/1999 SUA  
2000:162
- Mál nr. 2787/1999 SUA 2000:106
- Mál nr. 2793/1999 SUA 2000:108
- Mál nr. 2795/1999 SUA 2000:109
- Mál nr. 2796/1999 SUA 2000:32
- Mál nr. 2799/1999 SUA 2000:110
- Mál nr. 2805/1999 SUA 2001:46,  
2002:197, 2003:234,  
2004:181
- Mál nr. 2807/1999 SUA 2000:88,  
2001:254
- Mál nr. 2812/1999 SUA 2000:169
- Mál nr. 2813/1999 SUA 2001:120
- Mál nr. 2814/1999 SUA 1999:132
- Mál nr. 2815/1999 SUA  
2000:119, 2001:254
- Mál nr. 2824/1999 SUA  
2001:129, 2002:197
- Mál nr. 2826/1999 SUA 2000:111
- Mál nr. 2828/1999 SUA 1999:258
- Mál nr. 2830/1999 SUA 2000:175
- Mál nr. 2836/1999 SUA  
2001:129, 2002:197
- Mál nr. 2848/1999 SUA 2000:193
- Mál nr. 2850/1999 SUA 2000:117
- Mál nr. 2855/1999 SUA 2000:33
- Mál nr. 2858/1999 SUA 2000:34
- Mál nr. 2862/1999 SUA 2001:139
- Mál nr. 2868/1999 SUA 2001:40
- Mál nr. 2877/1999 SUA 2001:141
- Mál nr. 2878/1999 SUA 2001:177
- Mál nr. 2879/1999 SUA 2001:143
- Mál nr. 2885/1999 SUA 2000:91
- Mál nr. 2886/1999 SUA 2000:66,  
2001:255
- Mál nr. 2887/1999 SUA 2001:144
- Mál nr. 2891/1999 SUA 2000:94,  
2001:255
- Mál nr. 2896/1999 SUA 2001:178
- Mál nr. 2900/1999 SUA 2001:191
- Mál nr. 2901/1999 SUA 2001:190
- Mál nr. 2903/1999 SUA  
2001:145, 2002:198
- Mál nr. 2906/1999 SUA 2001:182
- Mál nr. 2907/1999 SUA 2001:185
- Mál nr. 2916/2000 SUA 2001:188
- Mál nr. 2917/2000 SUA 2001:134
- Mál nr. 2927/2000 SUA 2001:180
- Mál nr. 2929/2000 SUA 2001:135
- Mál nr. 2938/2000 SUA 2001:125
- Mál nr. 2940/2000 SUA 2001:102
- Mál nr. 2953/2000 SUA 2001:147
- Mál nr. 2954/2000 SUA 2001:178
- Mál nr. 2957/2000 SUA 2002:103
- Mál nr. 2960/2000 SUA 2002:45
- Mál nr. 2970/2000 SUA 2001:148
- Mál nr. 2973/2000 SUA  
2001:151, 2002:198
- Mál nr. 2992/2000 SUA 2001:153
- Mál nr. 2996/2000 SUA 2001:43,  
2002:198
- Mál nr. 2999/2000 SUA 2001:154

- Mál nr. 3014/2000 SUA 2002:120  
Mál nr. 3020/2000 SUA 2001:126  
Mál nr. 3028/2000 SUA 2001:103  
Mál nr. 3034/2000 SUA 2001:105  
Mál nr. 3042/2000 SUA 2001:136  
Mál nr. 3047/2000 SUA 2002:166  
Mál nr. 3055/2000 SUA 2001:192  
Mál nr. 3064/2000 SUA 2001:44  
Mál nr. 3066/2000 SUA 2001:155  
Mál nr. 3070/2000 SUA 2001:109  
Mál nr. 3077/2000 SUA 2001:156  
Mál nr. 3087/2000 SUA 2001:108  
Mál nr. 3091/2000 SUA 2001:157  
Mál nr. 3099/2000 SUA 2001:127  
Mál nr. 3101/2000 SUA 2000:176  
Mál nr. 3107/2000 SUA 2000:176  
Mál nr. 3108/2000 SUA 2001:44  
Mál nr. 3115/2000 SUA 2001:41  
Mál nr. 3123/2000 SUA 2001:106  
Mál nr. 3133/2000 SUA 2002:99  
Mál nr. 3137/2000 SUA 2001:225  
Mál nr. 3152/2001 SUA 2001:235  
Mál nr. 3163/2001 SUA 2002:111  
Mál nr. 3169/2001 SUA 2001:193  
Mál nr. 3176/2001 SUA 2002:170  
Mál nr. 3179/2001 SUA 2001:194  
Mál nr. 3195/2001 SUA 2002:172  
Mál nr. 3198/2001 SUA 2002:181  
Mál nr. 3204/2001 SUA  
2002:149, 2003:234,  
2004:181, 2006:215  
Mál nr. 3208/2001 SUA 2001:37  
Mál nr. 3212/2001 SUA 2001:111  
Mál nr. 3215/2001 SUA 2001:157  
Mál nr. 3219/2001 SUA 2001:38  
Mál nr. 3221/2001 SUA  
2002:176, 2003:235  
Mál nr. 3223/2001 SUA 2001:132  
Mál nr. 3232/2001 SUA 2002:164  
Mál nr. 3235/2001 SUA 2002:95  
Mál nr. 3241/2001 SUA 2001:194  
Mál nr. 3245/2001 SUA 2002:138  
Mál nr. 3259/2001 SUA 2002:139  
Mál nr. 3261/2001 SUA 2002:104  
Mál nr. 3284/2001 SUA 2002:108  
Mál nr. 3298/2001 SUA 2001:227  
Mál nr. 3299/2001 SUA 2001:227  
Mál nr. 3302/2001 SUA 2002:146  
Mál nr. 3306/2001 SUA 2002:118  
Mál nr. 3307/2001 SUA 2002:195  
Mál nr. 3308/2001 SUA 2002:42  
Mál nr. 3309/2001 SUA 2002:80  
Mál nr. 3340/2001 SUA 2001:133  
Mál nr. 3343/2001 SUA 2002:43  
Mál nr. 3344/2001 SUA 2002:178  
Mál nr. 3350/2001 SUA 2002:179  
Mál nr. 3391/2001 SUA 2001:189  
Mál nr. 3395/2001 SUA 2003:53  
Mál nr. 3399/2001 SUA 2002:59  
Mál nr. 3409/2002 SUA 2003:105  
Mál nr. 3416/2002 SUA 2002:127  
Mál nr. 3426/2002 SUA 2003:132  
Mál nr. 3427/2002 SUA 2002:101  
Mál nr. 3432/2002 SUA 2003:61  
Mál nr. 3456/2002 SUA 2002:96,  
2003:235  
Mál nr. 3461/2002 SUA 2002:62,  
2003:236  
Mál nr. 3466/2002 SUA 2002:140  
Mál nr. 3471/2002 SUA  
2003:159, 2004:182  
Mál nr. 3479/2002 SUA 2002:123  
Mál nr. 3490/2002 SUA 2003:106  
Mál nr. 3493/2002 SUA 2002:142  
Mál nr. 3503/2002 SUA 2002:147  
Mál nr. 3508/2002 SUA  
2002:185, 2003:236,  
2004:181  
Mál nr. 3513/2002 SUA 2002:144  
Mál nr. 3515/2002 SUA 2003:42  
Mál nr. 3518/2002 SUA 2003:56  
Mál nr. 3521/2002 SUA 2003:193  
Mál nr. 3540/2002 SUA 2003:160  
Mál nr. 3541/2002 SUA 2002:48  
Mál nr. 3545/2002 SUA 2003:215  
Mál nr. 3553/2002 SUA 2002:124  
Mál nr. 3564/2002 SUA 2004:83  
Mál nr. 3566/2002 SUA 2006:92  
Mál nr. 3569/2002 SUA 2002:78  
Mál nr. 3574/2002 SUA 2003:216  
Mál nr. 3580/2002 SUA 2002:110  
Mál nr. 3586/2002 SUA 2002:184  
Mál nr. 3588/2002 SUA 2003:200  
Mál nr. 3592/2002 SUA 2003:47  
Mál nr. 3599/2002 SUA 2003:90  
Mál nr. 3608/2002 SUA  
2003:159, 2004:182  
Mál nr. 3609/2002 SUA 2002:97  
Mál nr. 3616/2002 SUA 2003:115  
Mál nr. 3621/2002 SUA 2003:209  
Mál nr. 3635/2002 SUA  
2003:159, 2004:182  
Mál nr. 3643/2002 SUA 2002:125  
Mál nr. 3653/2002 SUA 2003:63  
Mál nr. 3667/2002 SUA 2003:123  
Mál nr. 3671/2002 SUA 2007:76  
Mál nr. 3680/2002 SUA 2003:124  
Mál nr. 3684/2003 SUA 2003:125  
Mál nr. 3689/2003 SUA 2003:176  
Mál nr. 3691/2003 SUA 2003:50  
Mál nr. 3698/2003 SUA 2003:221  
Mál nr. 3699/2003 SUA 2003:134  
Mál nr. 3702/2003 SUA 2003:51  
Mál nr. 3708/2003 SUA 2003:144  
Mál nr. 3712/2003 SUA 2003:94  
Mál nr. 3714/2003 SUA 2003:125  
Mál nr. 3715/2003 SUA 2003:178  
Mál nr. 3717/2003 SUA 2003:145  
Mál nr. 3724/2003 SUA 2003:54  
Mál nr. 3736/2003 SUA 2003:127  
Mál nr. 3741/2003 SUA 2003:91  
Mál nr. 3744/2003 SUA 2003:130  
Mál nr. 3754/2003 SUA 2003:65  
Mál nr. 3756/2003 SUA 2003:147  
Mál nr. 3769/2003 SUA 2004:98,  
2005:181  
Mál nr. 3777/2003 SUA 2003:201  
Mál nr. 3786/2003 SUA 2003:72  
Mál nr. 3787/2003 SUA 2003:48  
Mál nr. 3791/2003 SUA  
2003:158, 2004:182,  
2005:181, 2006: 215,  
2007:229  
Mál nr. 3796/2003 SUA 2003:179  
Mál nr. 3805/2003 SUA 2003:161  
Mál nr. 3807/2003 SUA 2004:69  
Mál nr. 3814/2003 SUA 2003:180  
Mál nr. 3820/2003 SUA  
2003:223, 2005:161  
Mál nr. 3835/2003 SUA 2004:67  
Mál nr. 3837/2003 SUA 2003:66  
Mál nr. 3845/2003 SUA 2004:153  
Mál nr. 3848/2003 SUA 2003:148  
Mál nr. 3852/2003 SUA 2003:174  
Mál nr. 3853/2003 SUA 2004:99  
Mál nr. 3854/2003 SUA 2003:92,  
2004:181  
Mál nr. 3878/2003 SUA 2003:128  
Mál nr. 3881/2003 SUA 2003:68  
Mál nr. 3882/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3902/2003 SUA 2004:39  
Mál nr. 3906/2003 SUA 2004:44  
Mál nr. 3909/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3925/2003 SUA 2004:58  
Mál nr. 3927/2003 SUA 2004:163  
Mál nr. 3929/2003 SUA 2004:92  
Mál nr. 3942/2003 SUA 2004:59  
Mál nr. 3943/2003 SUA 2003:58  
Mál nr. 3952/2003 SUA 2003:59  
Mál nr. 3955/2003 SUA 2004:142  
Mál nr. 3956/2003 SUA 2004:143  
Mál nr. 3960/2003 SUA 2004:41  
Mál nr. 3972/2003 SUA 2004:96  
Mál nr. 3977/2003 SUA 2005:108  
Mál nr. 3980/2003 SUA 2004:107  
Mál nr. 3989/2004 SUA 2004:144  
Mál nr. 4004/2004 SUA 2004:45  
Mál nr. 4008/2004 SUA 2004:169  
Mál nr. 4011/2004 SUA 2004:63  
Mál nr. 4014/2004 SUA 2004:164  
Mál nr. 4018/2004 SUA 2005:110  
Mál nr. 4019/2004 SUA 2004:178  
Mál nr. 4020/2004 SUA 2004:145  
Mál nr. 4030/2004 SUA 2004:151  
Mál nr. 4040/2004 SUA 2004:172  
Mál nr. 4043/2004 SUA 2004:66  
Mál nr. 4044/2004 SUA 2004:47,  
2005:181  
Mál nr. 4057/2004 SUA 2004:165  
Mál nr. 4058/2004 SUA 2004:72  
Mál nr. 4064/2004 SUA  
2004:172, 2005:182  
Mál nr. 4065/2004 SUA 2004:85

- Mál nr. 4070/2004 SUA  
2004:172, 2005:182
- Mál nr. 4092/2004 SUA 2004:170
- Mál nr. 4095/2004 SUA 2005:106
- Mál nr. 4108/2004 SUA 2004:148
- Mál nr. 4113/2004 SUA 2006:210
- Mál nr. 4115/2004 SUA 2004:42
- Mál nr. 4117/2004 SUA 2004:165
- Mál nr. 4132/2004 SUA 2004:161
- Mál nr. 4136/2004 SUA 2004:51
- Mál nr. 4138/2004 SUA 2004:52
- Mál nr. 4140/2004 SUA 2004:73
- Mál nr. 4145/2004 SUA 2005:148
- Mál nr. 4152/2004 SUA 2004:64
- Mál nr. 4160/2004 SUA 2004:60
- Mál nr. 4163/2004 SUA 2006:154
- Mál nr. 4168/2004 SUA 2004:54
- Mál nr. 4176/2004 SUA 2004:167
- Mál nr. 4182/2004 SUA 2005:77
- Mál nr. 4183/2004 SUA 2005:148
- Mál nr. 4186/2004 SUA 2005:44
- Mál nr. 4187/2005 SUA 2005:116
- Mál nr. 4189/2005 SUA 2005:150
- Mál nr. 4192/2004 SUA 2005:70
- Mál nr. 4193/2004 SUA 2006:105
- Mál nr. 4195/2004 SUA 2005:70
- Mál nr. 4196/2004 SUA 2005:156
- Mál nr. 4203/2004 SUA 2005:89
- Mál nr. 4205/2004 SUA 2005:117
- Mál nr. 4210/2004 SUA 2006:131
- Mál nr. 4212/2004 SUA 2006:132
- Mál nr. 4213/2004 SUA  
2005:152, 2006:215,  
2007:229
- Mál nr. 4216/2004 SUA 2005:130
- Mál nr. 4217/2004 SUA 2005:119
- Mál nr. 4218/2004 SUA 2006:132
- Mál nr. 4225/2004 SUA 2006:81,  
2007:229
- Mál nr. 4227/2004 SUA 2005:120
- Mál nr. 4231/2004 SUA 2005:54
- Mál nr. 4238/2004 SUA 2006:146
- Mál nr. 4241/2004 SUA 2005:99
- Mál nr. 4243/2004 SUA 2005:48
- Mál nr. 4246/2004 SUA 2005:138
- Mál nr. 4248/2004 SUA 2006:62
- Mál nr. 4249/2004 SUA 2005:122
- Mál nr. 4252/2004 SUA 2005:96
- Mál nr. 4254/2004 SUA 2005:94
- Mál nr. 4260/2004 SUA 2005:60
- Mál nr. 4273/2004 SUA 2005:97
- Mál nr. 4275/2004 SUA 2005:163
- Mál nr. 4278/2004 SUA 2005:42
- Mál nr. 4279/2004 SUA 2006:140
- Mál nr. 4286/2004 SUA 2005:75
- Mál nr. 4291/2004 SUA 2005:123
- Mál nr. 4298/2004 SUA 2006:176
- Mál nr. 4306/2005 SUA 2006:132
- Mál nr. 4312/2005 SUA 2005:57
- Mál nr. 4315/2005 SUA 2005:125
- Mál nr. 4316/2005 SUA 2006:213
- Mál nr. 4332/2005 SUA  
2005:139, 2006:216
- Mál nr. 4340/2005 SUA 2006:76,  
2007:232
- Mál nr. 4341/2005 SUA 2006:76,  
2007:232
- Mál nr. 4343/2005 SUA 2006:68,  
2007:230
- Mál nr. 4351/2005 SUA  
2006:190, 2007:230
- Mál nr. 4355/2005 SUA 2006:110
- Mál nr. 4363/2005 SUA 2005:91
- Mál nr. 4371/2005 SUA 2005:81
- Mál nr. 4378/2005 SUA 2005:146
- Mál nr. 4388/2005 SUA 2005:56
- Mál nr. 4390/2005 SUA 2007:61
- Mál nr. 4397/2005 SUA 2005:85
- Mál nr. 4398/2005 SUA  
2005:139, 2006:216
- Mál nr. 4413/2005 SUA 2005:127
- Mál nr. 4417/2005 SUA 2006:178
- Mál nr. 4436/2005 SUA 2006:185
- Mál nr. 4440/2005 SUA 2006:128
- Mál nr. 4450/2005 SUA 2006:79
- Mál nr. 4456/2005 SUA 2007:131
- Mál nr. 4469/2005 SUA 2006:142
- Mál nr. 4474/2005 SUA 2006:63
- Mál nr. 4477/2005 SUA 2006:163
- Mál nr. 4478/2005 SUA 2006:199
- Mál nr. 4495/2005 SUA 2005:62
- Mál nr. 4499/2005 SUA 2005:93
- Mál nr. 4521/2005 SUA 2006:129
- Mál nr. 4530/2005 SUA 2006:58
- Mál nr. 4535/2005 SUA 2006:112
- Mál nr. 4536/2005 SUA 2005:155
- Mál nr. 4557/2005 SUA 2006:164
- Mál nr. 4567/2005 SUA 2006:186
- Mál nr. 4572/2005 SUA 2006:74
- Mál nr. 4579/2005 SUA 2006:147
- Mál nr. 4580/2005 SUA  
2006:206, 2007:231
- Mál nr. 4583/2005 SUA 2006:166
- Mál nr. 4585/2005 SUA 2007:109
- Mál nr. 4586/2005 SUA  
2006:182, 2007:231
- Mál nr. 4588/2005 SUA 2006:166
- Mál nr. 4597/2005 SUA  
2006:173, 2007:231
- Mál nr. 4601/2005 SUA 2006:142
- Mál nr. 4609/2005 SUA 2007:217
- Mál nr. 4617/2005 SUA 2007:174
- Mál nr. 4627/2006 SUA 2006:72
- Mál nr. 4629/2006 SUA 2007:174
- Mál nr. 4633/2006 SUA 2008:65,  
2009:319
- Mál nr. 4639/2006 SUA 2006:208
- Mál nr. 4647/2006 SUA 2006:55
- Mál nr. 4650/2006 SUA 2007:111
- Mál nr. 4654/2006 SUA 2006:59
- Mál nr. 4665/2006 SUA 2006:187
- Mál nr. 4671/2006 SUA 2006:188
- Mál nr. 4677/2006 SUA 2007:191
- Mál nr. 4680/2006 SUA 2006:183
- Mál nr. 4686/2006 SUA 2006:144
- Mál nr. 4687/2006 SUA 2007:133
- Mál nr. 4699/2006 SUA 2008:120
- Mál nr. 4700/2006 SUA 2006:149
- Mál nr. 4712/2006 SUA 2008:182
- Mál nr. 4715/2006 SUA 2006:55
- Mál nr. 4729/2006 SUA 2007:111
- Mál nr. 4735/2006 SUA 2007:197
- Mál nr. 4741/2006 SUA 2006:56
- Mál nr. 4747/2006 SUA 2007:52
- Mál nr. 4764/2006 SUA 2007:99  
og 192
- Mál nr. 4771/2006 SUA 2007:161
- Mál nr. 4787/2006 SUA 2006:116
- Mál nr. 4827/2006 SUA 2006:188
- Mál nr. 4835/2006 SUA 2006:66
- Mál nr. 4843/2006 SUA 2007:188
- Mál nr. 4851/2006 SUA 2006:66
- Mál nr. 4859/2006 SUA 2007:59
- Mál nr. 4866/2006 SUA 2008:123
- Mál nr. 4878/2006 SUA 2007:128
- Mál nr. 4887/2006 SUA 2007:105
- Mál nr. 4891/2007 SUA 2008:127
- Mál nr. 4892/2007 SUA 2007:68
- Mál nr. 4895/2007 SUA 2007:103
- Mál nr. 4902/2007 SUA 2007:107
- Mál nr. 4904/2007 SUA 2009:171
- Mál nr. 4917/2007 SUA 2008:77
- Mál nr. 4919/2007 SUA  
2009:103, 2010:136
- Mál nr. 4920/2007 SUA 2009:300
- Mál nr. 4929/2007 SUA 2007:134
- Mál nr. 4934/2007 SUA 2009:48
- Mál nr. 4936/2007 SUA 2007:63
- Mál nr. 4937/2007 SUA 2007:108
- Mál nr. 4946/2007 SUA 2007:196
- Mál nr. 4949/2007 SUA 2007:142
- Mál nr. 4956/2007 SUA 2007:69
- Mál nr. 4962/2007 SUA 2007:143
- Mál nr. 4964/2007 SUA 2007:159
- Mál nr. 4968/2007 SUA 2007:101
- Mál nr. 4974/2007 SUA 2010:81
- Mál nr. 4997/2007 SUA 2008:111
- Mál nr. 5002/2007 SUA 2009:78
- Mál nr. 5018/2007 SUA 2008:91
- Mál nr. 5035/2007 SUA 2008:187
- Mál nr. 5060/2007 SUA 2008:74
- Mál nr. 5063/2007 SUA 2010:114
- Mál nr. 5073/2007 SUA 2007:221
- Mál nr. 5081/2007 SUA 2009:279
- Mál nr. 5089/2007 SUA 2010:81
- Mál nr. 5102/2007 SUA 2007:156
- Mál nr. 5103/2007 SUA 2007:210
- Mál nr. 5106/2007 SUA 2009:261
- Mál nr. 5112/2007 SUA 2009:56,  
2010:134
- Mál nr. 5116/2007 SUA 2008:62
- Mál nr. 5118/2007 SUA 2009:129
- Mál nr. 5124/2007 SUA 2008:129



Mál nr. 5129/2007 SUA 2008:130	Mál nr. 5376/2008 SUA 2008:228	Mál nr. 5677/2009 SUA 2009:152
Mál nr. 5130/2007 SUA 2007:189	Mál nr. 5379/2008 SUA 2009:211	Mál nr. 5697/2009 SUA 2009:67
Mál nr. 5132/2007 SUA 2008:48	Mál nr. 5387/2008 SUA 2008:216	Mál nr. 5718/2009 SUA 2009:156
Mál nr. 5141/2007 SUA 2008:204	Mál nr. 5404/2008 SUA 2008:238	Mál nr. 5733/2009 SUA 2010:58
Mál nr. 5142/2007 SUA 2009:130	Mál nr. 5408/2008 SUA 2009:135	Mál nr. 5736/2009 SUA 2009:53
Mál nr. 5146/2007 SUA 2009:189	Mál nr. 5424/2008 SUA 2010:98	Mál nr. 5740/2009 SUA 2010:102
Mál nr. 5147/2007 SUA 2008:54	Mál nr. 5434/2008 SUA 2009:270	Mál nr. 5746/2009 SUA 2010:70
Mál nr. 5151/2007 SUA 2008:132	Mál nr. 5466/2008 SUA 2009:138	Mál nr. 5768/2009 SUA 2010:129
Mál nr. 5156/2007 SUA 2009:204	Mál nr. 5471/2008 SUA 2009:127	Mál nr. 5769/2009 SUA 2009:236
Mál nr. 5161/2007 SUA 2008:57, 2010:133	Mál nr. 5474/2008 SUA 2009:73	Mál nr. 5795/2009 SUA 2010:61
Mál nr. 5171/2007 SUA 2008:102	Mál nr. 5475/2008 SUA 2009:241	Mál nr. 5810/2009 SUA 2010:127
Mál nr. 5184/2007 SUA 2009:262	Mál nr. 5478/2008 SUA 2008:72	Mál nr. 5815/2009 SUA 2010:68
Mál nr. 5186/2007 SUA 2009:58	Mál nr. 5481/2008 SUA 2010:56	Mál nr. 5826/2009 SUA 2010:65
Mál nr. 5188/2007 SUA 2010:63	Mál nr. 5486/2008 SUA 2009:124	Mál nr. 5836/2009 SUA 2009:238
Mál nr. 5190/2007 SUA 2008:225	Mál nr. 5491/2008 SUA 2008:222	Mál nr. 5858/2009 SUA 2010:103
Mál nr. 5192/2007 SUA 2009:251	Mál nr. 5495/2008 SUA 2008:223	Mál nr. 5882/2009 SUA 2010:104
Mál nr. 5196/2007 SUA 2008:129	Mál nr. 5506/2008 SUA 2008:106	Mál nr. 5893/2010 SUA 2010:109
Mál nr. 5197/2007 SUA 2010:116	Mál nr. 5512/2008 SUA 2009:146	Mál nr. 5894/2010 SUA 2010:86
Mál nr. 5199/2008 SUA 2010:74	Mál nr. 5515/2008 SUA 2009:65	Mál nr. 5895/2010 SUA 2010:72
Mál nr. 5204/2008 SUA 2008:109	Mál nr. 5519/2008 SUA 2008:173	Mál nr. 5900/2010 SUA 2010:110
Mál nr. 5220/2008 SUA 2008:135	Mál nr. 5525/2008 SUA 2010:101	Mál nr. 5919/2010 SUA 2010:59
Mál nr. 5222/2008 SUA 2010:78	Mál nr. 5529/2008 SUA 2009:293	Mál nr. 5947/2010 SUA 2010:112
Mál nr. 5225/2008 SUA 2008:226	Mál nr. 5530/2008 SUA 2009:232	Mál nr. 5956/2010 SUA 2010:119
Mál nr. 5230/2008 SUA 2008:135	Mál nr. 5555/2009 SUA 2009:234	Mál nr. 5980/2001 SUA 2010:89
Mál nr. 5234/2009 SUA 2009:314	Mál nr. 5559/2009 SUA 2010:87	Mál nr. 6010/2010 SUA 2010:124
Mál nr. 5242/2008 SUA 2008:212	Mál nr. 5584/2009 SUA 2009:63	Mál nr. 6036/2010 SUA 2010:60
Mál nr. 5259/2008 SUA 2008:223	Mál nr. 5587/2009 SUA 2009:125	Mál nr. 6041/2010 SUA 2010:97
Mál nr. 5261/2008 SUA 2009:282	Mál nr. 5590/2009 SUA 2009:149	Mál nr. 6056/2010 SUA 2010:90
Mál nr. 5262/2008 SUA 2008:214	Mál nr. 5593/2009 SUA 2009:151	Mál nr. 6065/2010 SUA 2010:57
Mál nr. 5287/2008 SUA 2008:170	Mál nr. 5612/2009 SUA 2009:185	Mál nr. 6074/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 5321/2008 SUA 2008:112	Mál nr. 5617/2009 SUA 2009:80	Mál nr. 6092/2010 SUA 2010:121
Mál nr. 5328/2008 SUA 2008:60	Mál nr. 5623/2009 SUA 2009:98	Mál nr. 6093/2010 SUA 2010:66
Mál nr. 5334/2008 SUA 2009:101 2010:134	Mál nr. 5630/2009 SUA 2010:121	Mál nr. 6105/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 5335/2008 SUA 2009:264	Mál nr. 5646/2009 SUA 2010:126	Mál nr. 6115/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 5344/2008 SUA 2008:99	Mál nr. 5649/2009 SUA 2010:95	Mál nr. 6117/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 5347/2008 SUA 2010:75	Mál nr. 5651/2009 SUA 2009:222	Mál nr. 6149/2010 SUA 2010:87
Mál nr. 5356/2008 SUA 2009:132	Mál nr. 5652/2009 SUA 2010:89	Mál nr. 6150/2010 SUA 2010:93
Mál nr. 5364/2008 SUA 2008:61	Mál nr. 5653/2009 SUA 2010:131	Mál nr. 6187/2010 SUA 2010:122
	Mál nr. 5665/2009 SUA 2010:119	
	Mál nr. 5669/2009 SUA 2010:83	













