

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2016

TIL ALÞINGIS

Sú skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2016 sem hér fylgir er tekin saman og send Alþingi í samræmi við 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Efni skýrslunnar er með áþekktum hætti og undanfarin ár.

Skýrslan hefur að geyma ýmsar upplýsingar um starfsemi embættisins þar sem leitast hefur verið við að gera þær aðgengilegar fyrir Alþingi og um leið birta opinberlega. Álit umboðsmanns eru birt á heimasíðu embættisins (sjá www.umbodsmadur.is). Af því leiðir að ég hef eins og áður látið við það sitja að birta aðeins í skýrslunni reifanir álita en að auki útdrætti einstakra mála sem ég hef talið tilefni til að gera Alþingi grein fyrir. Eins og fram kemur í kafla I.6 í skýrslunni hefur umboðsmaður í auknum mæli lokið málum með því að senda stjórnvöldum bréf þar sem tilteknum ábendingum er komið á framfæri samhliða bréfi til aðila máls. Ekki er gerð grein fyrir þeim málum með eins ítarlegum hætti og málum sem lýkur með álitum en yfirlit yfir þau má finna í tilvitnuðum kafla.

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

Reykjavík, 4. ágúst 2017

Tryggvi Gunnarsson

Skýrsla

umboðsmanns Alþingis

fyrir árið 2016

2017

ISSN númer: 1670-3634

Prentsmiðjan Oddi ehf., umhverfissvottuð prentsmiðja

EFNISYFIRLIT

I	STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2016	9
1	Skrifstofa umboðsmanns Alþingis	9
2	Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna	9
3	Helstu viðfangsefni á árinu	11
3.1	Skipting eftir málaflokkum	11
3.1.1	Tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum	11
3.1.2	Málefni opinberra starfsmanna	14
3.1.3	Almannatryggingar	16
3.1.4	Skattar og gjöld	17
3.1.5	Fjármála- og tryggingastarfsemi	18
3.2	Framkvæmd stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttar	18
3.2.1	Almennt	18
3.2.2	Meðalhófsreglan	18
3.2.3	Afturköllun	19
3.2.4	Sérstakt hæfi	20
3.2.5	Leiðbeiningarskylda	21
3.3	Vandaðir stjórnarsýsluhættir – framkoma opinberra starfsmanna	22
3.4	Leiðbeiningar og eftirlit þegar stjórnvöld fela öðrum umsýslu af einhverju tagi	24
3.5	Viðbrögð stjórnvalda við fyrirspurnum og tilmælum umboðsmanns Alþingis	25
3.5.1	Svör stjórnvalda við fyrirspurnum umboðsmanns	25
3.5.2	Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns	26
4	Frumkvæðismál	28
4.1	Almennt	28
4.2	Frumkvæðis- og forathugunarmál sem hófust á árinu 2016	29
4.3	Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2016 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	30
4.4	Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2016 og viðbrögð stjórnvalda við þeim	30
4.5	Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar	39
5	Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnarsýsluframkvæmd	41
5.1	Tilkynningar til Alþingis og/eða ráðherra um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum	41
5.2	Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla	44
6	Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda	47
7	Erlent samstarf og fundir	51
II.	TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2016	53
1	Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2016	53
1.1	Málafjöldi	53
1.2	Skipting kvartana	53
1.3	Afgreiðsla mála	55
1.4	Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að	55
1.5	Skipting skráðra mála 2016 eftir viðfangsefnum	58

2	Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál	59
2.1	Skráð og afgreidd mál 1988–2016	59
2.2	Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2016	60
2.3	Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2016	61
2.4	Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2016	62
2.5	Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2016	62
3	Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns	63
4	Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns	64

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ

2016	66
1 Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	66
1.1 Löggilding starfsstétta sem heilbrigðisstéttir. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 8940/2016 og 8942/2016)	66
2 Fangelsismál	67
2.1 Meðalhófsreglan. Málshraði. Birting. Meinbugir. (Mál nr. 7590/2013)	67
2.2 Dagpeningar fanga. Gjaldskrá. (Mál nr. 8308/2014)	68
2.3 Samfélagsþjónusta. Vararefsing fésektar. Afturköllun. (Mál nr. 8397/2015).	69
2.4 Framkoma opinberra starfsmanna. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Yfirlitsstjórnunar- og eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8544/2015)	70
2.5 Framganga stjórnvalda í fjölmiðlum. (Mál nr. 8729/2015)	71
2.6 Upplýsingagjöf til fanga. (Mál. nr. 8910/2016)	72
3 Menntamál	74
3.1 Háskólar. Próf. Rannsóknarregla. (Mál nr. 8194/2014)	74
3.2 Málefni fatlaðra. Táknmál. (Mál nr. 8404/2015)	75
4 Neytendamál	76
4.1 Kærunefnd. Valdsvið. (Mál nr. 8740/2015)	76
5 Opinberir starfsmenn	77
5.1 Ráðningar í opinber störf. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. (Mál nr. 8699/2015)	77
5.2 Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits. Sveitarfélög. Framsetning auglýsingar. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Aðgangur að gögnum. Birting ákvörðunar. Rökstuðningur. Skráningarskylda. (Mál nr. 8735/2015)	78
5.3 Áminning. Tjáningarfrelsi. Meðalhófsregla. Rannsóknarregla. (Mál nr. 8741/2015).	79
5.4 Ráðningar í störf stýrimanna og háseta. Leiðbeiningarskylda. Rannsóknarregla. (Mál nr. 8763/2016)	80
5.5 Ráðningar í opinber störf. Auglýsing á lausu starfi. (Mál nr. 8945/2016).	81
5.6 Ráðningar í opinber störf. Auglýsing á lausu starfi. Meðalhófsregla. (Mál nr. 9040/2016)	82
6 Orku- og auðlindamál	83
6.1 Styrkveiting. Sérstakt hæfi. Heimildir stjórnvalda til að birta og leiðrétta upplýsingar opinberlega. Jafnræðisregla. Réttmætisregla. Vandaðir stjórnsýsluhættir. (Mál nr. 8675/2015)	83
7 Skattar og gjöld	85
7.1 Afgreiðslugjald. Sveitarfélög. Leiðbeiningarregla. (Mál nr. 9021/2016)	85

8	Starfssvið umboðsmanns Alþingis og skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun	86
8.1	Kosningar. (Mál nr. 8807/2016)	86
8.2	Félög. (Mál nr. 8808/2016)	86
8.3	Eignir ríkisins. (Mál nr. 9019/2016)	86
9	Sveitarfélög	88
9.1	Húsnæðismál. Félagslegar íbúðir. Stjórnvaldsákvörðun. Frumkvæðisathugun. (Mál nr. 5544/2008)	88
9.2	Skipulagsmál. Umferðarmál. Meinbugir. (Mál nr. 8678/2015)	89
9.3	Reglur sveitarfélaga um skólaakstur. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8687/2015)	91
9.4	Dýraveiðar. Minkar. Greiðsluskylda sveitarfélaga. Meinbugir. (Mál nr. 8739/2015)	92
10	Tolleftirlit	93
10.1	Grundvöllur máls. Skráningarskylda stjórnvalda. Meinbugir á lögum. Friðhelgi einkalífs. (Mál nr. 8478/2015)	93
IV.	UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA	95
V.	SKRÁR	105
1.	Númeraskrá	105

I STÖRF UMBOÐSMANNS ALÞINGIS 2016

1 Skrifstofa umboðsmanns Alþingis

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

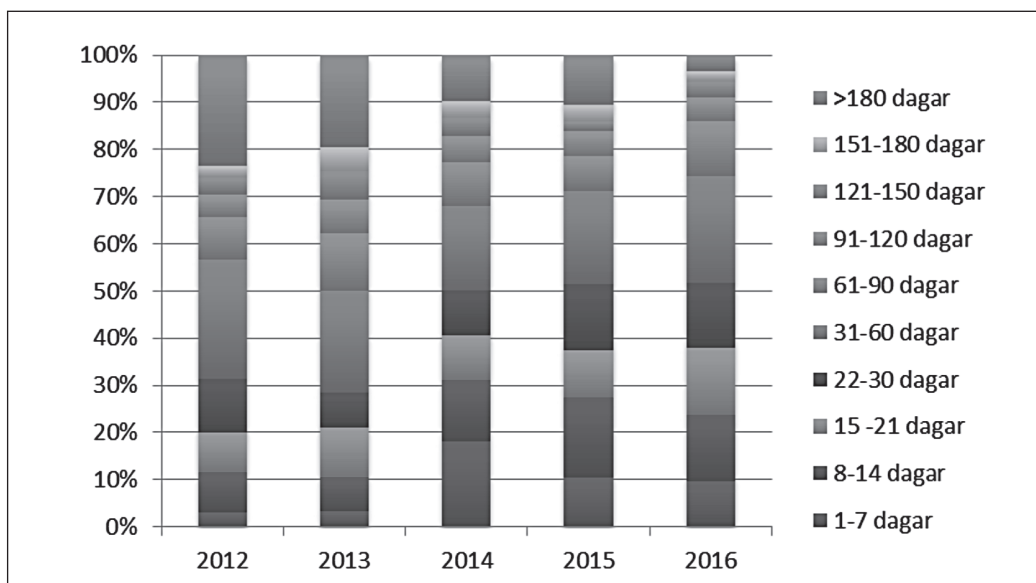
Auk mín störfuðu að jafnaði 11 starfsmenn á skrifstofunni á árinu 2016. Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns, Ingibjörg Þóra Sigurjónsdóttir rekstrarstjóri, Anna Rut Kristjánsdóttir, Flóki Ásgeirsson og Vilhelmína Ósk Ólafsdóttir, lögfræðingar voru í starfi allt árið. Ásgerður Snævarr lögfræðingur kom til starfa 22. febrúar 2016. Gunnar Dofri Ólafsson og Hafdís Gísladóttir lögfræðingar komu til starfa 1. og 7. september 2016. Særún María Gunnarsdóttir lögfræðingur fór í fæðingarorlof 17. maí til 15. desember 2016 og Katrín Þórðardóttir lögfræðingur 2. desember 2016. Berglind Bára Sigurjónsdóttir skrifstofustjóri og Margrét María Grétarsdóttir lögfræðingur komu aftur til starfa eftir fæðingarorlof 14. febrúar og 1. júní 2016. Sigurður Kári Arnason lögfræðingur kom aftur til starfa 8. ágúst 2016 eftir að hafa verið í námi erlendis. Ragna Bjarnadóttir og Anna Tryggvadóttir lögfræðingar létu af störfum 31. janúar og 31. júlí 2016. Maren Albertsdóttir lögfræðingur fór til náms erlendis í lok ágúst 2016.

Sem fyrr hefur meginþunginn í starfsemi embættisins falist í afgreiðslu kvartana frá borgurunum. Ég hef í þessu sambandi lagt áherslu á að nýta mannafla og fjármuni embættisins til að afgreiða kvartanir og koma þeim í réttan farveg innan ákveðinna tímamarka. Ljóst er að þær áherslur hafa skilað sér þegar litið er til þess að enn hefur tekist að stytta afgreiðslutíma mála, eins og sjá má í næsta kafla. Þessi árangur skapaði einnig aðstæður til að sinna í auknum mæli öðrum verkefnum samhliða kvörtunum og á síðari hluta ársins voru stigin fyrstu skref til að koma frumkvæðismálum í betri farveg en vegna álags við afgreiðslu kvartana hafði lítið sem ekkert tóm gefist til að sinna þeim allra síðustu ár. Þessari áherslu á frumkvæðismálin var síðan í kjölfar aukinnar fjárveitingar á árinu 2017 fylgt eftir á fyrra hluta árs 2017 með stofnun sérstakrar starfseiningar innan embættisins sem sinnir þeim málum undir stjórn forstöðumanns. Áform um að auka upplýsingagjöf um starfsemi og úrlausnir mála hjá umboðsmanni á heimasíðu embættisins gengu því miður ekki fyllilega eftir.

2 Fjöldi kvartana, erinda og fyrirspurna

Á árinu 2016 voru skráð 415 ný mál og fækkaði kvörtunum um 5,5% frá árinu áður. Eitt nýtt frumkvæðismál var tekið upp á árinu og var einu slíku máli lokið um mitt ár.

Á árinu 2016 voru 419 mál afgreidd en þau voru 450 árið áður. Þetta er fjórða árið í röð sem afgreidd mál á árinu eru fleiri en mál sem berast embættinu. Í árslok 2016 var afgreiðslu lokið á nær 89% þeirra kvartana sem bárust á árinu. Tæplega 52% þeirra var lokið innan eins mánaðar. Það er svipað hlutfall og á árinu 2015. Um 91% mála ársins 2016 var auk þess lokið innan fjögurra mánaða og um 97% innan sex mánaða frá því að kvörtun barst.



Sá árangur sem hefur náðst við að stytta afgreiðslutíma kemur einnig fram í því að um áramótin 2016/2017 voru 63 mál til athugunar hjá umboðsmanni en þau voru 67 um áramótin 2015/2016, 79 um áramótin 2014/2015, 142 um áramótin 2013/2014 og 191 um áramótin 2012/2013. Mál sem hafa verið til athugunar hjá umboðsmanni um áramót hafa ekki verið færri síðan á árunum 2002 og 2003. Í því sambandi má benda á að þá var árlegur fjöldi nýrra kvartana undir 300.

Af þeim 63 málum sem voru enn til athugunar hjá umboðsmanni í árslok 2016 var beðið eftir gögnum og skýringum frá stjórnvaldi í 26 málum, í sex málum var beðið eftir athugasemdum við skýringar viðkomandi stjórnvalds frá þeim aðila sem hafði borið fram kvörtun, sjö mál voru í frumathugun hjá umboðsmanni og 24 mál biðu frekari athugunar að fengnum gögnum og skýringum stjórnvalda. Að auki biðu afgreiðslu 11 mál sem hófust fyrir árið 2016 en það voru ýmist frumkvæðisathuganir eða kvartanir sem tengdust slíkum athugunum. Athugunum á fjórum kvörtunum sem bárust á árinu 2015 var enn ólokið um áramót. Í einu tilviki var beðið eftir skýringum stjórnvalda og í einu var beðið eftir gögnum frá þeim sem hafði leitað til umboðsmanns.

Fækkun kvartana á árinu 2016 má fyrst og fremst rekja til þess að færri kvartanir bárust fyrri hluta ársins. Þannig bárust rúmlega 25% færri kvartanir í janúar – mars en sömu mánuði árið 2015. Fækkun kvartana á árinu í heild var ekki slík að það veitti færi á að draga nema takmarkað úr þeirri áherslu sem verið hefur á að veita þeim forgang í starfsemi embættisins og hraða eins og kostur er afgreiðslu þeirra. Og þótt það svigrúm sem skapaðist væri nýtt til þess að taka á ný til við þau frumkvæðismál sem beðið höfðu endanlegrar úrvinnslu og huga að nýjum taldi ég ekki rétt að hverfa af þeirri braut sem ég hafði viðhaft meðan takmarkaðir möguleikar voru á því að sinna frumkvæðismálum og beina fyrirspurnum til stjórnvalda vegna mála þar sem ég hef talið þörf á að kanna hvort tilefni sé til þess að ráðast í frumkvæðisathuganir.

Tilvitnaðar fyrirspurnir hafa jafnframt þann tilgang að koma upplýsingum á framfæri við stjórnvöld, um atriði í stjórnsýslufrumkvæmd eða meðferð einstakra mála, þannig að þau geti þá sjálf brugðist við og bætt úr viðkomandi atriðum án frekari aðkomu umboðsmanns að málinu. Á árinu 2016 sendi ég stjórnvöldum átta slík forathugunarbréf og að fengnum svörum frá stjórnvöldum vegna þeirra bréfa og bréfa frá fyrri árum ákvað ég að aðhafast

ekki frekar vegna 18 forathugunarmála. Um áramót voru svör vegna 18 slíkra mála til athugunar hjá embættinu, í sjö tilvikum var beðið eftir svörum frá stjórnvöldum og í einu tilviki var beðið eftir upplýsingum frá félagasamtökum þeirra sem hagsmuna höfðu að gæta vegna viðfangsefnis málsins, sbr. umfjöllun í kafla I.4.

Í samræmi við þann tilgang að baki stofnun embætta umboðsmanna þjóðþinga að greiða götu borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld hefur það jafnan verið veigamikill þáttur í starfsemi skrifstofu umboðsmanns Alþingis að svara fyrirspurnum og veita leiðbeiningar til borgaranna um mögulegar leiðir þeirra innan stjórnkerfisins. Þarna er ýmist um að ræða símtöl eða að viðkomandi kemur á skrifstofuna og síðustu ár hafa þessi samskipti í nokkrum mæli færst yfir á Netið. Þáttur í þessum samskiptum er að leiðbeina um hvort mál viðkomandi borgara sé þannig vaxið að það uppfylli skilyrði til þess að hann geti kvartað til umboðsmanns Alþingis. Þá er jafnan nokkuð um að haft sé samband við skrifstofu umboðsmanns og komið á framfæri ábendingum um það sem betur megi fara í starfsemi stjórnsýslunnar. Í sumum tilvikum lúta þessar ábendingar að því sem fólk telur vera meinbugi á lögum. Þessi samskipti við borgarana auk þeirra upplýsinga sem koma fram í einstökum kvörtunum og í umfjöllun fjölmiðla geta m.a. orðið til þess að umboðsmaður ákveður að kanna tiltekið mál frekar með það í huga hvort tilefni sé til þess að fjalla um það að eigin frumkvæði.

3 Helstu viðfangsefnin á árinu

3.1 Skipting eftir málaflokkum

Eins og áður laut hlutfallslega stærstur hluti af þeim ábendingum og kvörtunum sem embættinu bárust að töfum á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Hlutfall þessara mála hefur síðustu ár að jafnaði verið um 20% skráðra mála en voru á árinu 2016 15,6%. Kvartanirnar voru alls 65 en voru 86 árið 2015.

Aðrir málaflokkar sem voru fyrirferðarmiklir í störfum umboðsmanns á árinu tengdust opinberum starfsmönnum (13%), almannatryggingum (7,9%), sköttum og gjöldum (4,8%), útlendingum (3,8%), fjármála- og tryggingastarfsemi (3,4%), lífeyrismálum (2,4%) og skipulags- og byggingarmálum (2,4%). Þá barst eins og áður töluvert af kvörtunum sem tengjast lögreglu- og sakamálum og málefnum fatlaðs fólks.

Vert er að nefna að á árinu 2016 bárust hlutfallslega fleiri kvartanir er varða málefni útlendinga en verið hefur undanfarin ár. Þessi aukning sést best í því að á árinu 2015 barst ein slík kvörtun en á árinu 2016 bárust 16 slíkar kvartanir. Ganga má út frá því að sú þróun sem hér birtist sé í takt við fjölgun slíkra umsókna hér á landi og meðferðar slíkra mála hjá stjórnvöldum. Þessar kvartanir beindust einkum að einstökum úrlausnum og starfsháttum Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála við meðferð umsókna útlendinga um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi hér á landi. Með tilliti til hagsmuna hlutaðeigandi hefur eftir fongum verið lögð áhersla á að hraða afgreiðslu þessara mála en við meðferð þeirra getur m.a. reynt á þær mannréttindareglur sem Ísland hefur undirgengist og úrlausnir fjölþjóðlegra eftirlitsstofnana.

3.1.1 Tafir á afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum

Ein af þeim óskráðu meginreglum sem ber að fylgja í stjórnsýslunni er að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Þetta hefur gjarnan verið orðað svo að leysa beri úr málum borgaranna og erindum þeirra án þess að óeðlilegar tafir verði þar á. Við setningu stjórnsýslulaganna árið 1993 var hnykkt á hinni óskráðu málshraðareglu að því er varðar þau mál sem falla undir gildissvið laganna. Til þess að tryggja virkni hennar í málum borgaranna er í 9. gr. laganna kveðið á um tilteknar reglur til að hraða afgreiðslu mála, svo

sem um samtímis öflun umsagna og skyldu stjórnvalda til að upplýsa um fyrirsjáanlegar tafir, ástæður þeirra og hvenær ákvörðunar sé að vænta ef um slíkar tafir er að ræða. Þá er í 4. mgr. 9. gr. kveðið á um að dragist afgreiðsla máls óhæfilega sé heimilt að kæra það til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til.

Eins og getið var um í kafla I.3.1 hafa mál sem lúta að töfum á afgreiðslu stjórnvalda á erindum borgaranna jafnan verið nokkuð fyrirferðamikil í starfi umboðsmanns. Það er eðli þessara mála að það kann bæði að fara eftir umfangi viðkomandi máls og álagi í starfi stjórnvaldsins hvaða tími telst hæfilegur og eðlilegur við afgreiðslu máls í skilningi málshraðareglunnar. Ég hef áður vakið athygli á því að í kjölfar þeirra atburða sem urðu í íslensku efnahags- og þjóðlífi haustið 2008 kom aukið álag í starfi stjórnvísununnar m.a. fram í því að hjá hluta stofnana jókst málafjöldi en á sama tíma þurfti að gæta aðhalds í opinberum rekstri vegna niðurskurðar á fjárframlögum. Þetta varð til þess í ákveðnum tilvikum að lengja afgreiðslutíma mála og samhliða því fjölgaði kvörtunum til umboðsmanns vegna tafa á afgreiðslu mála. Fækkun kvartana af þessu tilefni á árinu 2016 bendir til þess að þessi mál séu að nýju komin í betra horf hjá stjórnvöldum.

Samkvæmt lögum um umboðsmanns gildir sú regla að ef skjóta má máli til æðra stjórnvalds er ekki unnt að kvarta til umboðsmanns fyrr en æðra stjórnvald hefur fellt úrskurð sinn í málinu. Þessi regla setur því skorður að umboðsmaður geti í vissum tilvikum tekið til úrlausnar kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála eða þegar kæruehimild samkvæmt 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga á við. Þegar umboðsmanni berast kvartanir vegna tafa á afgreiðslu mála og fyrir liggur að þær tafir eru orðnar verulegar og sá sem í hlut á hefur ítrekað erindi sitt hefur almennt, þrátt fyrir áðurnefnda reglu um að kæruleið sé tæmd, verið farin sú leið að spyrjast fyrir um hjá stjórnvaldinu hvað líði afgreiðslu viðkomandi máls. Þetta hefur ekki síst verið gert til þess að greiða fyrir því að borgararnir fái sem fyrst úrlausn sinna mála enda hefur reyndin í flestum tilvikum verið sú að stjórnvaldið hefur brugðist við og afgreitt málið eða gefið skýringar á því hvað hafi valdið töfunum og hvenær ráðgert er að afgreiða málið. Í þessum tilvikum lýkur umboðsmaður þá athugun sinni á málinu. Þessar fyrirspurnir umboðsmanns eru líka settar fram til þess að fylgjast með því, eins og fjallað verður um hér á eftir, hvort fyrir hendi sé almennur eða kerfislægur vandi hjá stjórnvöldum að því er varðar málshraða. Komi slíkt í ljós eða fyrir liggur að mál hafa dregist óeðlilega og án fullnægjandi skýringa þarf umboðsmaður að taka afstöðu til þess hvort tilefni er til þess að hann ráðist í frekari athugun á málinu að eigin frumkvæði eða, ef um einstakt eða einstök mál hjá sama stjórnvaldi er að ræða, hvort leiðbeina eigi viðkomandi um að leita til kærustjórnvalds ef kæruehimild vegna tafa á afgreiðslu máls er fyrir hendi eða taka kvörtunina til efnislegrar úrlausnar.

Við mat á því hvaða leið er rétt að fara í þessu sambandi þarf að hafa í huga þann mun sem er á réttaráhrifum úrskurðar kærustjórnvalds annars vegar og tilmælum umboðsmanns hins vegar. Í fyrra tilvikinu er niðurstaðan bindandi fyrir lægra setta stjórnvaldið en það er komið undir ákvörðun stjórnvaldsins hvort það verður við tilmælum umboðsmanns, þótt það sé almennt raunin. Almennt leiðir einnig af áðurnefndri 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga að síðari kosturinn á fyrst og fremst við ef umboðsmaður metur það svo að úrlausn hans í tilefni af kvörtun muni ekki einskorðast við atvik í viðkomandi máli heldur almenna starfshætti stjórnvaldsins að þessu leyti.

Almennar athuganir

Þegar ég hef orðið þess áskynja að til staðar sé kerfislægur vandi hjá tilteknu stjórnvaldi við að halda málsmeðferðartíma þess innan lögbundinna eða viðhlítandi tímamarka hef ég lagt mat á þörfina á því að leggja málið í farveg almennrar athugunar. Á það ekki síst við í þeim málaflokkum sem varða mikilvæga hagsmuni borgaranna eða einstaklinga sem almennt verða að teljast í viðkvæmri stöðu. Getur það til að mynda átt við um mál er varða

samskipti fanga við fangelsisýfirvöld og mál þeirra sem eiga í samskiptum við félagsmála-yfirvöld.

Í sumum tilvikum hefur komið í ljós að viðkomandi stjórnvald er meðvitað um vandann og hefur þegar sýnt viðleitni eða jafnvel gripið til aðgerða til að bæta málsmeðferðartímann. Hef ég þá talið rétt að biðja með að ljúka athugun minni á málinu og veita viðkomandi stjórnvaldi hæfilegt svigrúm til að endurskoða fyrirkomulag stjórnsýslu sinnar að þessu leyti. Ef þær upplýsingar sem aflað er um stöðu mála að tilteknum tíma liðnum sýna fram á að umbætur stjórnvaldsins hafa borið tilætlaðan árangur hef ég jafnan látið athugun minni á málinu lokið. Ef svo er hins vegar ekki kann að koma til þess að ég telji rétt að taka málið til athugunar að eigin frumkvæði á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Á árinu lauk ég tveimur slíkum almennum athugunum.

Afgreiðslutími í málum haelisleitenda

Á árinu 2013 var hafin almenn athugun á afgreiðslutíma í málum haelisleitenda. Henni var fram haldið með reglulegum bréfaskiptum við innanríkisráðuneytið síðan. Eftir að kærunefnd útlendinga hóf störf 1. janúar 2015 beindist athugun mín einkum að störfum hennar að þessu leyti.

Af þeim upplýsingum og gögnum sem mér bárust frá innanríkisráðuneytinu og kærunefndinni varð ráðið að veruleg breyting hafði orðið á afgreiðslutíma þessara mála á þeim tíma sem athugun embættisins stóð yfir. Afgreiðslutími mála hjá kærunefnd útlendingamála á síðasta ársfjórðungi 2016 var t.d. innan þess markmiðs sem innanríkisráðuneytið hafði sett sér um málsmeðferðartíma í málum haelisleitenda á kærustigi. Með hliðsjón af m.a. því taldi ég ekki þörf á að fylgja athugun minni frekar eftir að svo stöddu og lauk málinu.

Á þessu ári bárust mér frekari upplýsingar frá kærunefnd útlendingamála sem sýna að enn frekari umbætur hafa orðið á málsmeðferðartíma hjá nefndinni. Nánari umfjöllun um málið og viðbrögð framannefndra stjórnvalda er að finna í kafla I.4.4.8.

Málsmeðferðartími þinglýsinga

Á árinu 2016 var málsmeðferðartími þinglýsinga hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu tekinn til athugunar. Tilefni þess voru ábendingar og kvartanir sem mér höfðu borist vegna tafa á þinglýsingu skjala hjá embættinu. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni var, í samráði við innanríkisráðuneytið, unnið að úrbótum á verklagi og hafði ráðuneytið samþykkt viðbótarfjárveitingu til embættisins svo því væri unnt að ná því markmiði að stytta málsmeðferðartíma. Í ljósi þessarar umbótaviðleitni taldi ég ekki tilefni að svo stöddu til að halda athugun minni til streitu.

Samkvæmt upplýsingum sem mér bárust eftir að ég hafði lokið athugun minni hefur málsmeðferðartími allra skjala sem færð hafa verið í dagbók hjá embættinu styst verulega og var málsmeðferðartíminn í mars 2017 að mestu um tveir dagar. Nánar er fjallað um málið í kafla I.4.4.18.

Afgreiðslutími úrskurðarnefndar um upplýsingamál

Á árinu 2011 var afgreiðslutími úrskurðarnefndar um upplýsingamál tekinn til almennrar athugunar. Ég hef átt í samskiptum við nefndina og forsætisráðuneytið síðan þá. Tilefni athugunarinnar voru kvartanir sem mér höfðu borist frá einstaklingum sem höfðu leitað til nefndarinnar. Eftir að þessi athugun hófst hafa mér af og til borist hliðstæðar ábendingar og kvartanir vegna þess tíma sem það hefur tekið nefndina að ljúka afgreiðslu mála. Miðað er við að ljúka umfjöllun um þetta mál á árinu 2017 samhliða frumkvæðismáli sem unnið hefur verið að um upplýsingagjöf stjórnvalda, þ.m.t. að eigin frumkvæði, í ljós reglna um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum.

Kvartanir

Eins og áður sagði berast mér á hverju ári margvíslegar kvartanir og ábendingar frá einstaklingum og lögaðilum um að tafir hafi orðið á afgreiðslu stjórnvalda á málum þeirra eða svörum við erindum. Því var lýst hér að framan að í þessum tilvikum er gjarnan farin sú leið að óska eftir upplýsingum frá viðkomandi stjórnvaldi um hvað líði afgreiðslu umrædds máls eða svörum við erindi. Berist upplýsingar frá stjórnvaldinu um að málið hafi verið afgreitt eða boðað er að svo verði innan skamms læt ég að öðru óbreyttu meðferð minni á málinu lokið. Á árinu 2016 var 40 málum lokið á þessum grundvelli.

Athuganir mínar sem lúta að töfum á afgreiðslu mála verða mér oft tilefni til að koma skriflegum ábendingum á framfæri við hlutaðeigandi stjórnvöld. Þannig ítrekaði ég við stjórnvöld í 11 tilvikum að gæta að málshraða við afgreiðslu mála. Það var ýmist gert með vísan til málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða óskráðrar meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða.

Einnig voru oft vanhöld á að stjórnvöld fylgdu fyrirmælum 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga um að skýra aðila máls frá því þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Hef ég í þeim tilvikum jafnframt komið þeirri ábendingu á framfæri að viðkomandi stjórnvald hagi stjórnsýslu sinni í samræmi við ákvæðið.

Í sumum tilvikum hafa tafir á afgreiðslu máls hjá lægra settu stjórnvaldi verið verulegar og ljóst er af svörum stjórnvaldsins að einhver tími kunni enn að líða þar til málið hljóti afgreiðslu. Í þeim tilvikum hef ég leiðbeint aðila um að á grundvelli 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga sé honum fær sú leið að kæra tafirnar til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Ég tel ástæðu til að geta nánar tveggja ábendinga minna til stjórnvalda er varða málshraða.

Tafir á svari innanríkisráðuneytisins við erindi Afstöðu – félags fanga á Íslandi

Afstæða – félag fanga á Íslandi leitaði til mín með kvörtun yfir töfum innanríkisráðuneytisins á svari við erindi félagsins. Kvörtun félagsins, sem einnig var fjallað um í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2015, varð mér tilefni til að ítreka fyrri ábendingar mínar um að framvegis yrði betur gætt að þessum málum í starfi ráðuneytisins. Ábendingin var sett fram með það í huga að úrlausnir ráðuneytisins í málefnum fanga geta varðað mikla hagsmuni þeirra. Jafnframt getur langur málsmeðferðartími leitt til þess að fangar verði jafnvel af tilteknum réttindum eða ívilnunum.

Tafir á álitum mennta- og menningarmálaráðuneytisins um málefni tveggja barna

Í öðru máli reyndi á tiltekin álitæfni um íþrótt- og sundiðkun tveggja barna við tiltekinn grunnskóla og það kom í hlut mennta- og menningarmálaráðuneytisins að fjalla um málið með álitum á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna. Það tók ráðuneytið tæplega tvö ár að gefa út álit. Í bréfi mínu til ráðuneytisins minnti ég á málshraðareglu stjórnsýsluréttarins. Jafnframt áréttaði ég sérstaklega þá hagsmuni sem voru húfi fyrir ólöggráða einstaklinga að fá skorið úr um fyrirkomulag ástundunar lögbundinnar íþrótt- og sundkennslu sem þau höfðu ekki getað sótt í langan tíma.

3.1.2 Málefni opinberra starfsmanna

Á árinu 2016 voru mál sem tengjast opinberum starfsmönnum áberandi og fjölgaði þeim frá fyrra ári, úr 10,7% af heildarfjölda mála í um 13%. Af athugun á tölfræði fyrri ára er ljóst að þessi málaflokkur er sífellt stærri hluti af þeim málum sem koma til meðferðar hjá umboðsmanni. Þrátt fyrir að þessum málum sé oftast lokið með skriflegum ábendingum til stjórnvalda um það sem betur megir fara til framtíðar vörðuðu engu að síður um 28,6% álita málefni opinberra starfsmanna. Af þeim skriflegu ábendingum sem ég sendi stjórnvöldum á árinu voru tæplega 24% þeirra í tengslum við málefni opinberra starfsmanna.

Í þessum málum reynir á ýmiss konar úrlausnarefni. Til að nefna dæmi þá lutu þessi mál m.a. að skyldu stjórnvalda til auglýsa laus störf, framsetningu starfsauglýsinga, andmælarétti umsækjanda, afhendingu gagna, tilkynningu um ráðningu, rökstuðningi fyrir ákvörðun, leiðbeiningum og rannsókn stjórnvalda í tengslum við ráðningar í opinber störf og loks áminningu heilbrigðisstarfsmanns. Þessar ábendingar mínar lutu oftast að tilteknum atriðum sem betur hefðu mátt fara í tengslum við veitingu starfa. Má hér einkum nefna auglýsingaskyldu, framsetningu starfsauglýsinga, skráningu upplýsinga í starfsviðtölum, mat á hæfni umsækjenda, veitingu upplýsinga um aðra umsækjendur og rökstuðning fyrir ákvörðun um veitingu starfs. Ein þessara ábendinga laut að hæfi innanríkisráðherra við setningu í þrjú embætti aðstoðaryfirlögregluþjóns við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, sjá nánari umfjöllun í kafla I.3.2.4. Hér á eftir verður getið nokkurra mála sem fjallað var um á árinu.

Það vakti athygli mína að listar yfir umsækjendur um opinber störf, sem birtir voru á heimasíðum stjórnvalda og í framhaldi af því í fjölmiðlum, voru stundum þannig fram settir að aðeins var getið nafns umsækjenda en ekki starfsheitis þeirra. Þetta varð mér tilefni til að senda öllum ráðuneytum bréf þar sem ég vakti athygli á því að samkvæmt lögum er skylt að veita upplýsingar um starfsheiti umsækjenda um opinbert starf þegar umsóknarfrestur er liðinn. Nánar er fjallað um málið í kafla I.4.4.17.

Mér barst á árinu kvörtun vegna skipunar innanríkisráðherra í embætti saksóknara við embætti héraðssaksóknara. Við meðferð hennar vakti það athygli mína að í gögnum sem einn umsækjenda, sem starfað hafði fyrir ákærvaldið, lagði fram með umsókn sinni voru nöfn ákærðu í einstökum málum tilgreind. Af því tilefni taldi ég rétt að minna á þagnarskyldu opinberra starfsmanna samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og þagnarskyldu ákæranda samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Jafnframt kom ég þeirri ábendingu á framfæri við ríkissaksóknara að þess yrði framvegis gætt af hálfu starfsmanna embættisins að láta ekki af hendi gögn og upplýsingar af umræddu tagi með þessum hætti. Ég tók þó fram að sanngjarnt og eðlilegt væri að þeir starfsmenn sem vinna að þessum málum eigi þess kost að starfsreynsla þeirra geti komið til mats við umsóknir þeirra um önnur störf en það yrði að framkvæma þannig að gætt væri að nauðsynlegum trúnaði.

Í einu álitinu var fjallað um ákvörðun forstjóra Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um að veita A áminningu í starfi sem yfirlæknir hjá Heilsugæslunni X. Það var niðurstaða mín að áminningin hefði ekki verið í samræmi við lög. Ég beindi þeim tilmælum til heilsugæslunnar að taka mál A til meðferðar að nýju kæmi fram ósk frá honum þar um og að leyst yrði úr málinu í samræmi við það sem fram kom í álitinu. Líkt og fram kemur í kafla II.3 í skýrslunni voru viðbrögð Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins þau að fara ekki að tilmælum mínum mínum um endurupptöku málsins þrátt fyrir beiðni þess sem kvartað hafði til mín þar um. Líkt og fram kemur í umfjöllun um málið hefur velferðarráðuneytið nú brugðist við og á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra beint þeim fyrirmælum til heilsugæslunnar að endurupptaka mál A með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram komu í álitinu. Um er að ræða mál nr. 8741/2015 og er nánari umfjöllun um það að finna í köflum I.3.5.2 og III.5.3.

Í öðru máli kom ég á framfæri við embætti landlæknis ábendingu um að við ákvörðun landlæknis um að beina tilmælum til læknisins A um úrbætur á grundvelli 1. mgr. 14. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, hefði mátt gæta betur að rétti hans til að koma að andmælum. Auk þess að betur yrði gætt að því framvegis að tilmæli af þessu tagi séu skýr. Nánar er fjallað um málið í kafla I.5.2.7.

Samkvæmt óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar ber almennt að ráða hæfasta umsækjandann í opinbert starf. Af því leiðir að mat á umsækjendum þarf að fara fram á grundvelli faglegra verðleika þeirra í ljósi þeirra málefnalegu sjónarmiða sem eiga við

hverju sinni samkvæmt lögum og eðli starfsins. Jafnframt felst í reglunni að almennt má ekki líta til óviðkomandi sjónarmiða við matið á borð við stjórnmálaskoðanir og (ó)vináttu. Í málum þar sem ráða á opinbera starfsmenn eða skipa embættismenn virðist hin síðari ár oft hafa verið farin sú leið af hálfu stjórnvalda eða þeirra ráðningarfyrirtækja sem þau leita til að tilgreina þau sjónarmið sem mat á umsækjendum er grundvallað á og þeim gefið ákveðið vægi. Umsækjanda eru síðan gefin stig fyrir hvert sjónarmið og heildarstigagjöf hans reiknuð út. Sá umsækjandi sem hlýtur flest stig telst jafnan vera hæfasti umsækjandinn að mati veitingarvaldshafans. Tilgreining sjónarmiða og ákvörðun um innbyrðis vægi þeirra áður en umsækjendur eru metnir á þeim grundvelli er almennt í góðu samræmi við það verkefni veitingarvaldshafa að meta umsækjendur á grundvelli faglegra verðleika.

Ég hef hins vegar síðari ár orðið þess var að framangreindri aðferð sé beitt með of formlegum eða fortakslausum hætti en minna fari fyrir efnislegu mati á þekkingu og getu umsækjenda. Þannig er t.d. einungis litið til þess hversu löng starfsreynsla þeirra er í árum talið, hversu mörgum námskeiðum þeir hafa lokið eða hversu margar fræðigreinar þeir hafa birt en þess sjást ekki merki að lagt hafi verið mat á t.d. inntak starfsreynslunnar, þ. á m. hversu vel viðkomandi hefur staðið sig í starfi og þá með tilliti til þess hvernig ætla meggi að sú starfsreynsla muni nýta sig í því starfi sem verið er að ráða í. Í öðrum tilvikum hefur sjónarmiðunum verið stillt upp í matsmælikvarða þar sem þau hafa verið greind í flokka, s.s. ólíka flokka starfsreynslu, þar sem hver flokkur getur einungis gefið tiltekinn fjölda stiga. Afleiðingin verður þá oft og tíðum sú að sá umsækjandi sem hefur unnið á flestum stöðum, og sækir því stig úr flestum flokkum, fær fleiri stig en umsækjandi sem hefur tileinkað sér ákveðna starfsreynslu, án þess að lagt sé efnislegt mat á hvort hin langa starfsreynsla þess síðarnefnda sé engu að síður betri undirbúningur til að gegna hinu auglýsta starfi en hin fjölbreytta starfsreynsla þess fyrrnefnda.

Ég tek fram að það er almennt séð ekki ómálefnalegt að líta til fjölbreyttrar starfsreynslu við ráðningu í starf en framangreindar aðferðir virðast oft leiða ósjálfrátt til þess að á skortir að efnislegur samanburður fari fram á verðleikum umsækjenda og þar með hæfni þeirra. Afleiðingarnar eru að raunverulegur vafi skapast um hvort hæfasti umsækjandinn til að gegna starfinu hafi hlotið flest stigin og útilokist þar með frá því að koma til greina þegar ráðið er í starfið. Í þessu sambandi legg ég áherslu á að þær matsaðferðir sem stjórnvöld styðjast við séu til þess fallnar að leggja raunverulegt, efnislegt mat á umsækjendur með það fyrir augum að hæfasti umsækjandinn til að gegna því starfi sem um ræðir hverju sinni verði ráðinn. Almennt tel ég að miðað við eðli þeirrar matskenndu ákvörðunar sem ráðning í opinbert starf er og þau sjónarmið sem til greina kemur að byggja á við slíka ákvörðun þurfi að gæta varfærni þegar sú leið er farin við mat á umsækjendum að láta niðurstöðuna ráðast af tölulegu mati með þeim hætti sem lýst hefur verið hér að framan.

3.1.3 Almennatryggingar

Mál sem koma til úrlausnar umboðsmanns og tengjast almennatryggingum lúta yfirleitt að ákvörðunum Tryggingastofnunar í tengslum við lífeyrismál eða ákvörðunum Sjúkratrygginga Íslands vegna greiðslu sjúkratrygginga. Kvartanir í málum vegna almennatrygginga árið 2016 vörðuðu m.a. endurupptöku örorkumats, greiðslu slysa-kostnaðar vegna tannvanda, fjárhæðir lífeyristrygginga aldraðra og öryrkja, breytingu á umönnunarmati, greiðslu endurhæfingarlífeyris, styrk til kaupa á bifreið, kostnað við lækni meðferð á meðferðarstofnun erlendis og greiðslu lögmannskostnaðar vegna reksturs máls fyrir úrskurðarnefnd velferðarmála, svo fátt eitt sé nefnt.

Á árinu lauk ég tveimur málum þar sem ég kom á framfæri við velferðarráðuneytið ábendingum um að meinbugir kynnu að vera á laga- og/eða reglugerðarsetningu. Annars vegar var um að ræða mál er varðaði greiðslu dánarbóta vegna andláts barnsmóður. Af

lögskýringargögnum varð ráðið að ákvæði sem tryggði réttindi sambúðarfólks til dánarbóta til jafns við hjón hefði fyrir mistök á árinu 2010 verið fellt úr lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar. Ákvæðið kom að nýju inn í lögin frá 1. janúar 2016 en á þeim tíma sem þá var liðinn frá því það féll úr lögnum hafði þeim einstaklingi sem leitaði til mín verið synjað um bætur. Í ljósi þess að ég fékk ekki séð að á vettvangi löggjafans hefði verið tekin bein afstaða til þess hvernig réttindum þess hóps fólks sem svo var ástatt um skyldi hagað taldi ég rétt að vekja athygli ráðuneytisins á þessu. Málið er nánar rakið í kafla I.5.1.5.

Hins vegar var um að ræða mál þar sem reyndi á hvort ráðherra hefði borið að hækka fjárhæð tekjumarka í reglugerð nr. 1052/2009, um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri, á grundvelli almennrar tilvísunar reglugerðarinnar um breytingu fjárhæða til laga nr. 100/2007, um almannatryggingar. Ég taldi að tilvísun reglugerðarinnar væri ekki skýr um þetta atriði og kom þeim ábendingum því á framfæri við ráðuneytið að ákvæðið yrði tekið til endurskoðunar með þetta í huga. Nánari umfjöllun um málið er að finna í kafla I.5.2.5.

3.1.4 Skattar og gjöld

Ekki varð breyting á því frá fyrri árum að mál sem tengdust sköttum og gjöldum voru nokkuð áberandi í starfsemi embættisins. Það vakti athygli mína að í þessum málum virðast enn einhver vanhöld vera á að stjórnvöld á þessu sviði leiðbeini málsaðilum um kæruehimildir innan stjórnkerfisins með fullnægjandi hætti. Af því tilefni tel ég rétt að ítreka umfjöllun mína um þennan málaflokk í skýrslu minni fyrir árið 2015, sjá bls. 12-13 og 15. Þar kom m.a. fram að ekki er alltaf auðvelt fyrir borgarann að átta sig á reglum íslensks réttar um kæruehimildir og staðan hjá t.d. embætti ríkisskattstjóra væri sú að það kynni að vera mismunandi eftir lagagrundvelli þeirra ákvarðana sem í hlut ættu hvort og þá til hvaða aðila unnt væri að kæra. Ég tel því sérstaklega mikilvægt að á þessu málefnasviði sé því haldið til haga að leiðbeina borgurunum um kæruehimildir með fullnægjandi hætti.

Vandinn er jafnframt sá að í hluta þessara mála er óljóst hvort kæruehimild sé fyrir hendi eða hvert beri að kæra ákvörðun. Í þessum tilvikum hef ég almennt farið þá leið að byrja á því að kalla eftir viðhorfi stjórnvalda til þessara atriða. Í einu máli sem barst mér á árinu reyndi á það álítaefni hvort úrskurðir ríkisskattstjóra um heimilisfesti samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sættu kæru til æðra stjórnvalds. Af því tilefni ritaði ég fjármála- og efnahagsráðuneytinu bréf og fékk þau svör að það væri afstaða ráðuneytisins að úrskurðir ríkisskattstjóra um þetta efni sættu hvorki kæru til ráðuneytisins né til yfirskattanefndar. Í stjórnsýslurétti gildir sú meginregla að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Með hliðsjón af þeirri meginreglu taldi ég rétt að viðkomandi freistaði þess að kæra úrskurðinn til ráðuneytisins og fá hann þannig annaðhvort endurskoðaðan eða fyrrgreinda afstöðu ráðuneytisins formlega staðfesta með frávisun. Þetta mál kom síðan aftur til athugunar hjá mér á árinu 2017 og var því lokið með álitum sem birt er á heimasíðu embættisins undir málnúmerinu 9174/2017.

Í öðru máli sem barst mér reyndi á synjun ársreikningaskrár ríkisskattstjóra á beiðni um endurupptöku ákvörðunar um fésekt vegna vanskila á ársreikningi. Í málinu kom fram sú afstaða ríkisskattstjóra að þótt sektarákvörðunin sjálf væri kæránleg til yfirskattanefndar hefði mögulega verið heimilt að bera forsendur frávisunar máls félagsins undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Þessi dæmi sýna hversu mikilvægt er að gætt sé að kæruleiðbeiningum við úrlausn mála svo aðilar fái notið þess réttar sem felst í meginreglunni um málsmeðferð á tveimur stjórnsýslustigum. Þá er það enn fremur forsenda þess að ákvörðun komi efnislega til skoðunar hjá embætti mínu að fyrir liggi úrlausn æðra stjórnvalds í málinu, sé kæruehimild á annað borð til að dreifa.

Á árinu lauk ég einu máli á þessu sviði með áliti en það laut að því hvort gjaldtaka Reykjavíkurborgar fyrir móttöku fyrirspurnar sem laut að túlkun á gildandi deiliskipulagi hefði átt sér fullnægjandi stoð í lögum. Það var álit mitt að ekki yrði séð að erindi sem lyti að gildandi skipulagsáætlun, án þess að aðili hefði óskað eftir því að sveitarfélagið gerði breytingar á henni eða gerði nýja áætlun, gæti fallið undir gjaldtökuheimild samkvæmt gjaldskrá borgarinnar og gjaldtökuheimildum í skipulagslögum. Nánar er fjallað um málið í kafla III.7.1.

3.1.5 Fjármála- og tryggingastarfsemi

Á ári hverju berst umboðsmanni töluverður fjöldi kvartana sem lúta að fjármála- og tryggingastarfsemi. Embætti umboðsmanns fer oft ekki varhluta af þeim málum sem eru í brennidepli í þjóðfélaginu á hverjum tíma og á árunum eftir fall bankanna fjölgaði þessum kvörtunum töluvert frá því sem áður hafði verið. Stórum hluta þessara mála lýkur án frekari athugunar. Meginástæða þess er sú að kvörtun beinist að ákvörðunum eða starfsemi einkaaðila á þessu sviði sem ekki fara með opinbert vald og falla því ekki undir starfssvið umboðsmanns. Hér er til að mynda um að ræða lánaþyrptæki, banka, váttryggingafélög og samningsbundna lífeyrissjóði. Í vissum tilvikum getur þó reynt á hvort stjórnvöld fari með eftirlit með viðkomandi starfsemi og þá hvort slík úrræði hafi verið nýtt. Niðurstöður stjórnvalda að þessu leyti geta síðan komið til athugunar hjá umboðsmanni.

Á ákveðnum sviðum þessa málaflokks hefur með atbeina Alþingis og stjórnvalda verið komið á fót úrskurðar- og álitsnefndum sem byggja hins vegar á einkaréttarlegum grundvelli og teljast því ekki hluti af stjórnvöldum ríkisins. Afskipti umboðsmanns af kvörtunum og erindum vegna þessara mála felast því gjarnan í því að leiðbeina um hvaða leiðir séu mögulegar fyrir viðkomandi til að fylgja málinu frekar eftir. Í þessu sambandi er þó rétt að geta þess að ég hef átt í bréfaskiptum við stjórnvöld um fyrirkomulag og aukið eftirlit í þágu neytendaverndar á sviði fjármáلامarkaða með tilliti til þeirra reglna sem gilda um þau mál samkvæmt reglum Evrópusambandsins, og þá að hvaða marki þær eigi við hér samkvæmt EES-samningnum. Miðað er við að gerð verði grein fyrir þessari athugun á árinu 2017.

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

3.2.1 Almennt

Þau viðfangsefni sem umboðsmaður fæst við eru afar fjölbreytileg og þá bæði hvað varðar þau úrlausnarefni sem undir eru í málunum og þau lagalegu atriði sem þar getur reynt á. Við úrlausn þessara mála reynir á beitingu og túlkun ýmissa lagabálka og stjórnvaldsfyrirmæla sem stjórnvald annast framkvæmd á eða hefur sett, s.s. í tilvikum stjórnvaldsfyrirmæla. Fyrirferðarmestar eru þó oftast athuganir á því hvort og þá hvernig stjórnvöld hafa fylgt bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins. Eins og í skýrslum síðustu ára verður hér á eftir fjallað um nokkrar þeirra reglna sem komu við sögu í athugunum mínum á liðnu ári. Þessi viðfangsefni eru valin með tilliti til þess að koma þeim skilaboðum á framfæri að betur sé hugað að þessum atriðum í starfi stjórnarsýslunnar.

3.2.2 Meðalhófsreglan

Meðalhófsreglan felur það í sér að stjórnvöld verða að gæta hófs í meðferð valds síns. Þau verða að líta bæði til þess markmiðs sem starf þeirra stefnir að og taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra einstaklinga og lögaðila sem athafnir stjórnvaldsins og valdbeiting beinist að. Við mat á vægi þessara hagsmuna verður að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga sem njóta verndar í mannréttindaákvæðum stjórnarskrár eða

alþjóðlegum mannréttindasáttmálum vegi þungt og þá sérstaklega hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi einkalífs.

Vistun á öryggisdeild í fangelsinu Litla-Hrauni

Í máli nr. 7590/2013 reyndi m.a. á hvort fangelsisýfirvöld hefðu fullnægt kröfum meðalhófsreglunnar við bann við því að A gæti, á meðan hann var vistaður á öryggisdeild fangelsisins Litla-Hrauni, rætt við kjörna talsmenn fanga eða hefði tækifæri á að taka þátt í störfum Afstöðu – félags fanga sem stjórnarmaður. Í samræmi við það sem rakið er að framan um mat á vægi undirliggjandi hagsmuna benti ég á að hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi vegi þungt. Þá væri kosning talsmanna til að vinna að málefnum fanga hluti af lögbundnum réttindum þeirra og þátttaka í slíku félagi kynni að vera liður í félagafrelsi þeirra. Það var því álit mitt að svo fortakslaust bann sem raunin var, án þess að kannaðar væru leiðir til að A gæti persónulega rætt við kjörna talsmenn fanga eða fengið tækifæri til að koma að starfi Afstöðu, hefði ekki verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins. Nánari umfjöllun um málið er að finna í kafla III.2.1.

Áminning opinberra starfsmanna

Annar vettvangur þar sem sérstaklega reynir á meðalhófsregluna er þegar til greina kemur að veita opinberum starfsmanni áminningu samkvæmt 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ég hef oft og einatt í slíkum málum minnt á að við veitingu áminningar þurfi að gæta þess að eðlilegt samræmi sé milli eðlis þeirrar hegðunar sem til greina kemur að áminna fyrir annars vegar og þeirra úrræða sem gripið er til hins vegar, sbr. meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Í máli nr. 8741/2015 hafði A, yfirlæknir á heilsugæslustöð, verið áminntur, m.a. vegna þess að hann mætti ekki á boðaðan fund yfirlækna. Af því tilefni tók ég fram að líta yrði til þess að A hefði afboðað komu sína á fundinn og ekki fengið viðbrögð frá yfirstjórninni vegna afboðunar sinnar. Með vísan til sjónarmiða að baki meðalhófsreglunni hefði því ekki verið nægilegt tilefni til að telja að A hefði óhlýðnast löglegu boði um að mæta á fundinn eða vanrækt skyldu sína. Það hefði því ekki verið í samræmi við lög að áminna A fyrir að mæta ekki á fundinn.

Í málinu benti ég jafnframt á að hafa verði í huga að áminning felur í sér íþyngjandi stjórnsýsluviðurlög en við hana eru bundin þau sérstöku réttaráhrif að hún getur verið undanfari brottvikningar úr starfi, sbr. 44. gr. laga nr. 70/1996. Við mat á því hvort farið hafi verið strangar í sakirnar en efni standa til verði að taka mið af því að áminning vegna tjáningar starfsmanns geti haft letjandi áhrif á að opinberir starfsmenn tjái sig almennt en ekki aðeins á þann tiltekna starfsmann sem í hlut á. Í þessu sambandi þyrfti að hafa í huga að opinberir starfsmenn, líkt og aðrir, nytu verndar tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Í málinu hafði A verið áminntur, m.a. vegna ummæla hans í tilefni af fyrirhuguðu verkfalli móttökuritara á heilsugæslustöðinni þar sem hann var yfirlæknir. Það var niðurstaða mín að þegar litið væri til þeirra ummæla sem fram komu í tölvubréfum A og samhengis þeirra að öðru leyti yrði að telja að tjáning A hefði verið innan þess svigrúms sem opinberir starfsmenn njóta á grundvelli framangreindra mannréttindaákvæða. Áminningin hefði því að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög. Um nánari atvik þessa máls vísast til umfjöllunar í köflum I.3.5.2 og III.5.3.

3.2.3 Afturköllun

Ákvörðun um að afturkalla stjórnvaldsákvörðun er stjórnvaldsákvörðun og því verður málsmeðferð við undirbúning og töku slíkrar ákvörðunar að samrýmast reglum stjórnsýslulaga. Þannig ber almennt að gera aðila viðvart um að mál hans sé til meðferðar og veita honum færi á að tjá sig, liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft, sbr. 13. og 14. gr. laganna.

Víða í sérlægum er að finna sérstakar heimildir til afturköllunar. Dæmi um það eru lög um fullnustu refsinga, sbr. nú lög nr. 15/2016. Þar segir í 1. mgr. 41. gr. að uppfylli dómþoli ekki lengur skilyrði til að sinna samfélagsþjónustu eða rjúfi skilyrði í samfélagsþjónustu eða að öðru leyti sinni samfélagsþjónustu ekki með fullnægjandi hætti geti Fangelsismálastofnun m.a. ákveðið að heimild til fullnustu með samfélagsþjónustu verði afturkölluð og refsing afplánuð í fangelsi.

Þegar málefni fanga eru annars vegar legg ég áherslu á að líta verður til þeirra hagsmuna sem undir eru í þeim málum en þeir eru frelsi manna. Það nýtur verndar 67. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í síðarnefnda ákvæðinu segir að engan mann skuli svipta frelsi nema í tilteknum tilvikum og þá „í samræmi við þá málsmæðferð sem segir í lögum“. Það er því afar mikilvægt að gætt sé að þeim form- og málsmæðferðarreglum sem eiga við í þessum málum.

Í máli nr. 8397/2015 reyndi á efnislega sambærilegt ákvæði eldri laga um fullnustu refsinga, nr. 49/2005. Fangelsismálastofnun hafði ákveðið að fullnusta skyldi vararefsingu A vegna fésektar með samfélagsþjónustu í stað fangelsisvistar. Í framhaldi af því að A mætti ekki til að gegna samfélagsþjónustu var hann handtekinn og færður í fangelsi. Niðurstaða mín var að af orðalagi í ákvörðun Fangelsismálastofnunar um samfélagsþjónustu og viðkomandi lagaákvæðis yrði hvorki dregin sú ályktun að ákvörðunin tæki ekki gildi fyrr en dómþoli staðfesti að hann vildi hlíta skilyrðum í samfélagsþjónustu né að ákvörðunin félli af þeim sökum sjálfkrafa úr gildi. Þessi niðurstaða er einnig í samræmi við almennar reglur stjórnisýsluréttar um afturköllun stjórnvaldsákvörðunar, þ.e. að þörf sé á að afturkalla stjórnvaldsákvörðun með formlegum hætti. Þannig hafi verið þörf á að Fangelsismálastofnun afturkallaði fyrri ákvörðun sína með formlegum hætti. Ekki hafi verið nægilegt að A væri tilkynnt um að ef hann nýtti ekki þau vægari úrræði sem stæðu honum til boða mætti hann búast við handtöku og að þurfa að afplána í fangelsi enda kæmu slíkar fyrirfram tilkynningar ekki í stað formlegrar ákvörðunar sem birt er aðila.

3.2.4 Sérstakt hæfi

Í íslenskum rétti gilda svonefndar hæfisreglur stjórnisýsluréttarins. Þeim er ætlað að tryggja að þeir sem tengjast tilteknu máli sem er til meðferðar hjá stjórnvaldi með nánar tilgreindum hætti komi ekki að undirbúningi þess, meðferð eða ákvarðanatöku. Markmiðið að baki þessum reglum er að minnka hættuna á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á athafnir og ákvarðanir þeirra sem fara með stjórnisýsluvald. Í II. kafla stjórnisýslulaga nr. 37/1993 eru lögfestar tilteknar reglur um sérstakt hæfi þeirra starfsmanna sem hafa stjórnisýslu með höndum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna má sá sem er vanhæfur til meðferðar máls ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögnum kemur m.a. fram að vanhæfur starfsmaður megi ekki taka þátt í meðferð máls á neinu stigi þess. Hæfisreglur II. kafla taki þess vegna til starfsmanna sem veita eða taka þátt í að veita umsögn um stjórnisýslumál sem ætlað er að verða grundvöllur að stjórnvaldsákvörðun í málinu.

Í málum sem mér berast og lúta að sérstöku hæfi einstakra starfs- eða nefndarmanna er því oft borið við af hálfu stjórnvalda að þáttur viðkomandi hafi ekki verið það afgerandi að hætta hafi skapast á að ómálefnaleg sjónarmið hefðu áhrif á athafnir eða ákvarðanir hans. Undantekningarákvæði 2. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga eigi því við í málinu. Í því tilliti hef ég bent á að nauðsynlegt er að hafa í huga að markmið hinna sérstöku hæfisreglna sé einnig að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt. Af lögskýringargögnum verði ráðið að með hæfisreglunum sé leitast við eftir megni að koma í veg fyrir að stjórnisýslan glati trausti sínu með því að aðstæður bendi til þess að ekki verði leyst úr einstöku máli á hlutlægan hátt. Þessi áhersla löggjafans á að stjórnisýslan sé framkvæmd með þeim hætti að traust

skapist á milli hennar og borgaranna sé að mínu áliti grundvallarsjónarmið við skýringu hæfisreglna stjórnsýslulaganna.

Sérstakt hæfi kom til skoðunar í máli nr. 8675/2015, sbr. kafla III.6.1. Málið laut m.a. að ákvörðun ráðherra um úthlutun úr Orkusjóði samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun, en um er að ræða stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga. Samkvæmt 6. mgr. 8. gr. skal ráðgjafarnefnd Orkusjóðs gera tillögur til ráðherra um lánveitingar og einstakar greiðslur úr Orkusjóði samkvæmt fjárhags- og greiðsluáætlun sjóðsins. Gegnir hún því lögbundnu hlutverki við undirbúning að ákvörðun ráðherra, m.a. um úthlutun styrkja úr Orkusjóði.

Það var niðurstaða mín að formaður ráðgjafarnefndar Orkusjóðs hafi verið vanhæfur til meðferðar málsins samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga þar sem bróðir hans var fyrirsvarsmaður eins þeirra umsækjenda sem áttu þær umsóknir sem nefndin fjallaði um að þessu sinni. Þar sem fyrir lá að formaðurinn tók þátt í undirbúningi tillagnanna ásamt öðrum nefndarmönnum og sat fund nefndarinnar þar sem þær voru afgreiddar var það álit mitt að meðferð málsins hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við lög.

Ég lauk máli nr. 8337/2015 með bréfi, dags. 27. janúar 2016. Málið varðaði ákvörðun innanríkisráðherra um setningu í þrjú embætti aðstoðaryfirlögregluþjóns við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Einn umsækjenda var eiginmaður systur þáverandi innanríkisráðherra. Frá ráðuneytinu bárust þær upplýsingar að framangreint hefði ekki komið fram fyrr en ráðningarferlið var nokkuð á veg komið. Þá hafi verið tekin sú ákvörðun af starfsmönnum ráðuneytisins að ef tillaga valnefndar lyti að því að setja viðkomandi umsækjanda í embætti myndi ráðherra víkja sæti í málinu.

Af þessu tilefni taldi ég rétt að koma á framfæri við innanríkisráðuneytið ábendingu varðandi ráðgjafarskyldu starfsmanna ráðuneytisins á grundvelli 5. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. og 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þannig benti ég á að reglur um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar, þ.m.t. hæfisreglur stjórnsýslulaganna, séu meðal grundvallarreglna sem gilda um starfsemi stjórnvalda. Verði almennt að ganga út frá því að löglærðir starfsmenn stjórnarráðsins hafi góða þekkingu á þessum reglum og séu þannig í stakk búinir til að veita ráðherra rétta ráðgjöf varðandi þær og upplýsingar sem hafa þýðingu fyrir beitingu þeirra. Almennt eigi það ekki að valda vafa að nán fjölskyldu- tengsl ráðherra og aðila máls geti valdið vanhæfi ráðherra samkvæmt stjórnsýslulögum. Þá minnti ég á að ákvörðun um hæfi ráðherra til meðferðar máls kann að hafa verulega þýðingu fyrir framgang þess og lögmæti þeirrar ákvörðunar sem til greina kemur að taka í því. Vísaði ég í því sambandi til álits míns frá 22. janúar 2015 í máli nr. 8122/2014.

3.2.5 Leiðbeiningarskylda

Sú þróun hefur átt sér stað í stjórnsýsluréttinum hér á landi, líkt og í nágrannalöndunum, að gerðar eru auknar kröfur til stjórnvalda um að gæta að réttaröryggi borgaranna og skapa traust. Ákvarðanataka stjórnvalda í málefnum einstaklinga verður þannig að jafnaði að vera byggð á gegnsæjum, stöðugum og fyrirsjáanlegum reglum. Er með þessu lögð áhersla á að haga opinberri stjórnsýslu með þeim hætti að borgararnir geti með nokkurri vissu treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós. Samfara þessu er nú gerð sú krafa að stjórnvöldum beri að jafnaði að taka tillit til réttmætra væntinga málsaðila. Stjórnvöldum er gjarnan með lögum falið að mæla nánar fyrir um og útfæra réttindi borgaranna í reglugerðum eða öðrum reglum. Slíkar reglur þurfa að vera það skýrar að efni til að borgararnir geti af lestri þeirra áttað sig á hvaða réttindi þeir eigi, t.d. til fyrirgreiðslu eða leyfa. Komi í ljós að túlkun stjórnvalda er rýmri heldur en beinlínis verður ráðið af reglunum er mikilvægt að þess sé gætt að breyta reglunum til samræmis við þá túlkun. Meðan það er ekki gert þurfa stjórnvöld í leiðbeiningum sínum til borgaranna að gæta þess að þeir fái upplýsingar um þá möguleika sem þeir kunna að hafa á grundvelli slíkrar túlkunar.

Haustið 2016 lauk ég umfjöllun um kvörtun frá Sambandi íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE) þar sem m.a. reyndi að hluta til á ofangreinda aðstöðu. Meðal þeirra atriða sem SÍNE benti á var að ráða mætti af úthlutunarreglum sjóðsins að hann gæti veitt lán vegna maka námsmanns. Það væri þó t.d. bundið því skilyrði að maki námsmanns sem búsettur væri erlendis og hefði barn á framfæri ætti ekki rétt á atvinnuleyfi í því landi. Skilja mætti reglurnar þannig að ekki mætti lána aukalega vegna maka þegar hann væri atvinnulaus af öðrum ástæðum en þeim sem tilgreindar væru í þeim. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu hafði hins vegar verið litið svo á að stjórn sjóðsins mætti hækka framfærslu vegna maka í öðrum tilvikum en þeim sem talin væru sérstaklega upp í reglunum.

Ég vakti því athygli ráðuneytisins á að þetta kæmi ekki fram með nægilega skýrum hætti í úthlutunarreglunum. Ég fengi ekki betur séð en að viðkomandi grein stæði óbreytt í úthlutunarreglum fyrir skólaárið 2016-2017 og benti á að ráðuneytið þyrfti að taka afstöðu til hvort rétt væri að ákvæðið yrði gert skýrara að þessu leyti til að endurspegla afstöðu þess. Í bréfi til lánasjóðsins kom ég jafnframt þeirri ábendingu á framfæri að leiðbeiningum sjóðsins til námsmanna yrði hagað til samræmis við framangreinda afstöðu ráðuneytisins. Um þennan og aðra þætti málsins er fjallað í kafla I.5.2.6, auk þess sem bréfin eru birt í heild sinni á vefsíðu embættisins.

Ég hafði á árinu til umfjöllunar forathugunarmál er varðaði aðkomu náðunarnefndar að afgreiðslu kæra til innanríkisráðherra vegna ákvarðana um samfélagsþjónustu og reynslulausn. Það varð mér tilefni til að koma á framfæri ábendingu með hliðsjón af því að almennt hafi verið litið svo á að í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda felist ekki aðeins að veita eigi upplýsingar um gildandi lög og reglur heldur einnig venjubundna stjórnsýslu-framkvæmd á hlutaðeigandi sviði. Þannig benti ég á að ég teldi það í betra samræmi við lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og vandaða stjórnsýsluhætti að fangar eigi kost á því að fá almennar upplýsingar um hvaða sjónarmið náðunarnefnd hefur lagt til grundvallar í framkvæmd við mat á skilyrðum reynslulausnar. Sjá nánar um málsatvik og niðurstöður í kafla I.4.4.9.

3.3 Vandaðir stjórnsýsluhættir – framkoma opinberra starfsmanna

Opinberir starfsmenn gæti að kurteisi, lipurð og réttsýni

Opinberum starfsmönnum ber að haga starfi sínu í samræmi við lög og lögmæt fyrirmæli yfirmanna sinna, sbr. m.a. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í 1. mgr. 14. gr. laganna segir að starfsmanni sé skylt að að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Hann skuli forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað geti rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við.

Eins og ráða má af 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmannt Alþingis, þurfa starfsmenn stjórnsýslu ríkisins að auki að haga störfum sínum í samræmi við þær siðareglur sem settar hafa verið um störf þeirra og vandaða stjórnsýsluhætti. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 70/1996 staðfestir ráðherra siðareglur fyrir starfsmenn ríkisins. Í almennum siðareglum starfsmanna ríkisins nr. 491/2013 segir m.a. að ríkisstarfsmönnum beri að starfa í þágu almennings af vandvirkni, heiðarleika og samkvæmt bestu dómgreind og að þeim beri að tileinka sér vinnubrögð sem skapað geta traust á starfi þeirra og stofnun, sjá 1. og 2. tölulið reglnanna. Þá segir í 9. tölulið þeirra að ríkisstarfsmönnum beri að koma fram við borgarana af háttvísi og virðingu.

Á árinu 2016 reyndi í nokkrum málum á það hvort framkoma opinberra starfsmanna gagnvart borgurunum og framsetning stjórnvalda á upplýsingum í fjölmiðlum hefði verið í samræmi við framangreint. Ég vek sérstaka athygli á því að í tveimur tilvikum taldi

ég að framkoma starfsmanna fangelsisýfirvalda gagnvart frelsissviptum einstaklingum hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti, sjá um frekari málsatvik og niðurstöður kafla III.2.4 og III.2.5.

Í máli nr. 8544/2015 leitaði til mín A, fangi í fangelsinu Litla-Hrauni, og kvartaði yfir framkomu X, starfsmanns fangelsisins, í hans garð. Af gögnum málsins varð ráðið að X hefði sagt A vera „helvítis“ eða „andskotans“ „asna“. Jafnframt hefði því fylgt að hann ætti að „snauta áfram“ eða „snáfa sér í burtu“. Þá hefði X endurtekið ummæli sín síðar með óbeinum hætti og þá í viðurvist annars fanga. Ég tók fram að það leiði af þeirri frelsisskerðingu sem fangar sæta og því boðvaldi sem þeir eru settir undir að ekki sé jafnræði og jafnvægi milli þeirra og starfsfólks fangelsis. Fangar séu því í viðkvæmri stöðu gagnvart starfsfólki fangelsis. Það skipti því miklu máli að í samskiptum við fanga sé komið fram af kurteisi, lipurð og réttsýni og með virðingu fyrir mannlegri reisn þeirra að leiðarljósi. Að mínu áliti sé notkun niðrandi orðs um fanga, eins og raunin var í málinu, frávik frá þeirri háttsemi sem fangar megi vænta af hálfu starfsfólks fangelsis og þeim almennu starfsskyldum sem slíku starfsfólki bæri að gæta í störfum sínum.

Í álitinu fjallaði ég jafnframt um viðbrögð fangelsisýfirvalda við kvörtunum A en af þeim svörum sem hann fékk frá fangelsisýfirvöldum varð ekki séð að þar hefði birst skýr afstaða gagnvart honum til þess hvernig háttsemi X hefði samrýmst þeim lagareglum og starfsháttum sem honum hefði borið að fylgja. Af þessu tilefni tók ég fram að ég teldi að fyrir hendi yrði að vera umgjörð hjá stjórnvöldum sem tæki mið af réttaröryggi fanga og að þeir gætu borið traust til fangelsisýfirvalda. Það mælti með því að fyrir hendi væri eftirlit eða úrræði til að endurskoða hvort samskipti við fanga hefðu verið í samræmi við framangreindar reglur og sjónarmið. Að virtum samskiptum A við fangelsisýfirvöld og atvikum málsins að öðru leyti var það álit mitt að svör og viðbrögð stjórnvalda í málinu hefðu að þessu leyti ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Framsetning upplýsinga að eigin frumkvæði

Í skýrslu fyrir árið 2013, bls. 20-21, var gert að umtalsefni að stjórnvöld þurfi að gæta sín við framsetningu upplýsinga á Netinu þar sem sú starfsemi þess sem þar fer fram er hvorki undanskilin reglum stjórnsýsluréttarins né vönduðum stjórnsýsluháttum. Á þessi atriði reyndi einnig á árinu.

Af almennum valdheimildum og fyrirsvari viðkomandi stjórnvalds fyrir tilteknum málaflokki leiðir að stjórnvaldi er að jafnaði heimilt og í sumum tilvikum rétt að birta opinberlega leiðréttingar á efnislega röngum fréttum eða frásögnum sem birst hafa í fjölmiðlum um ákvarðanir eða starfsemi þess, sjá álit mitt frá 18. febrúar 2013 í máli nr. 6518/2011. Við upplýsingagjöf á þessum grundvelli verða stjórnvöld þó að gæta þess að haga henni í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttarins sem kunna að setja því skorður hversu langt þau geta gengið í að birta upplýsingar eða leiðréttar frásagnir í tilefni af einstökum málum. Í þessu sambandi hefur réttmætisreglan, sem kveður á um að athafnir stjórnvalda verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, mikið vægi. Þá verða stjórnvöld við slíkar aðstæður að gæta að meðalhófi, jafnræði, persónuvernd og reglum um þagnarskyldu, auk mannréttindareglna. Þessar reglur og þau sjónarmið sem leidd verða af þeim hafa jafnframt áhrif þegar metið er hvort stjórnvald hafi fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum við slíka upplýsingagjöf.

Á þetta atriði reyndi í máli nr. 8675/2015 en þar hafði atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið að eigin frumkvæði birt tilkynningu á vefsíðu sinni þar sem upplýst var um opinbera styrki til A ehf., án þess að birtar væru upplýsingar um sambærilegar styrkveitingar til annarra aðila sem störfuðu að verkefnum á sama sviði.

Það var niðurstaða mín að tilkynningin hafi ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Ég fékk ekki séð að hún hafi verið í nægjanlegu samhengi við frétt Frétta-

blaðsins um vensl formanns ráðgjafarnefndarinnar og forstjóra Nýsköpunarmiðstöðvar og aðra gagnrýni fyrirsvarsmanns A ehf. sem þar kom fram, sem þó átti að vera tilefni hennar. Ég taldi því að ráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að fréttin og/eða fyrirspurn Fréttablaðsins til ráðuneytisins af því tilefni hefði veitt ráðuneytinu réttmætt tilefni til að hafa frumkvæði að því að birta umræddar upplýsingar með þeim hætti sem gert var. Sjá frekari umfjöllun um málavexti og niðurstöðu mína í köflum I.3.2.4 og III.6.1.

Í máli nr. 8729/2015, sbr. umfjöllun í kafla III.2.5, leituðu til mín A, B og C, þá fangar í fangelsinu Kvíabryggju, og kvörtuðu m.a. yfir framgöngu forstjóra Fangelsismálastofnunar í fjölmiðlum í tengslum við afplánun þeirra. Hafði forstjórinn m.a. gert að umtalsefni beiðnir „frá ákveðnum föngum“ á Kvíabryggju um að fá að neyta rauðvíns og beiðni tiltekinna fanga um að fá að sækja reiðnámskeið.

Í bréfi mínu til Fangelsismálastofnunar tók ég fram að í tilsvörum og upplýsingum sem hafðar voru eftir forstjóranum í fjölmiðlum hefði að mínu áliti ekki verið nægjanlega gætt að því að greint væri rétt frá staðreyndum málanna. Jafnframt benti ég á að þegar svo bæri undir kynni að vera eðlilegt að stjórnvöld kæmu á framfæri leiðréttingu ef ekki væri rétt haft eftir þeim í fjölmiðlum. Þá ítrekaði ég mikilvægi þess að frásögn og tilsvör fyrirsvarsmanna stjórnvalda væru ekki til þess fallin að varpa rýrð á þá einstaklinga sem í hlut ættu eða gæfu til kynna að málið varðaði aðra. Þetta væri sérstaklega mikilvægt þegar fangar ættu í hlut vegna þeirrar stöðu sem þeir væru í gagnvart stofnuninni og oft gagnvart almenningssálitinu.

3.4 Leiðbeiningar og eftirlit þegar stjórnvöld fela öðrum umsýslu af einhverju tagi

Þegar stjórnvald leitar, á grundvelli fullnægjandi lagaheimildar, aðstoðar einkaréttarlegs aðila við undirbúning að töku stjórnvaldsákvörðunar ber því almennt að tryggja að slíkt fyrirkomulag leiði ekki til þess að réttarstaða málsaðila verði lakari en mælt er fyrir um í stjórnsýslulögum. Hefur þessi aðstaða einkum komið til álita við ráðningar opinberra starfsmanna þar sem veitingarvaldshafi hefur leitað aðstoðar ráðningarfyrirtækis. Sömu sjónarmið eiga, að breyttu breytanda, við um aðra umsýslu sem stjórnvald ákveður að fela einkaréttarlegum aðila að rækja fyrir sína hönd. Rétt er að minna á að við þær aðstæður ber stjórnvaldið áfram ábyrgð á starfseminni og ber því að viðhafa fullnægjandi eftirlit með umsýsluaðilanum. Í ljósi þess kann stjórnvaldið að þurfa að hlutast til um löggærninga milli þess og umsýsluaðila svo að tryggt sé að málum verði komið í þann farveg sem lög mæla fyrir um.

Félagslegt leiguhúsnæði hjá Reykjavíkurborg

Þessi sjónarmið voru meðal þeirra sem áréttuð voru í áliti mínu í frumkvæðismáli nr. 5544/2008, sbr. kafla III.9.1. Í málinu voru tiltekin atriði í starfsemi Félagsbústaða hf. tekin til athugunar en félagið er einkaréttarlegur aðili í eigu Reykjavíkurborgar sem á og sér um félagslegt húsnæði fyrir hönd borgarinnar. Einstaklingar sem fá úthlutað húsnæði gera húsaleigusamning við Félagsbústaði hf. sem sjá um samskipti við leigjendur og taka ákvarðanir því tengdu. Ég benti á að úthlutun félagslegrar leiguíbúðar af hálfu sveitarfélagsins færi fram á grundvelli laga og reglna sem mæla fyrir um aðstoð hins opinbera við þessar aðstæður og að útleiga íbúðanna teldist ótvírætt til stjórnsýslu í þágu ríkis eða sveitarfélaga í skilningi stjórnsýslulaga. Um leigu íbúðarhúsnæðis á þessum grundvelli giltu því skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttar. Ég tók jafnframt fram að í tilvikum sem þessum hvíldi ábyrgð á félagsþjónustunni áfram á Reykjavíkurborg og bæri henni að tryggja að réttindavernd leigutaka væri ekki lakari en þeir hefðu ella notið gagnvart borginni.

Námssamningar um vinnustaðanám

Einnig komu slík sjónarmið til skoðunar í forathugunarmáli nr. F0002/2013 um eftirlit mennta- og menningarmálaráðuneytisins með gerð og skráningu námssamninga um vinnustaðanám samkvæmt lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla, sjá kafla I.4.4.1. Tilefni forathugunarinnar voru kvartanir og ábendingar sem embætti mínu höfðu borist frá nemendum sem stundað höfðu vinnustaðanám og lutu m.a. að skorti á úrræðum fyrir nemendur sem teldu brotið gegn réttindum sínum við framkvæmd náms á þessum grundvelli. Í bréfi mínu til ráðuneytisins, dags. 19. desember 2016, var sérstaklega tekið fram að þótt ráðherra væri heimilt samkvæmt lögum nr. 92/2008 að fela skóla eða öðrum umsýsluaðila umsýslu og eftirlit með gerð og skráningu samninga á þessum grundvelli væri eftir sem áður gert ráð fyrir því að hann skæri úr ágreiningi sem kynni að rísa í tengslum við framkvæmd þessa verkefnis. Þá hefði ráðherra jafnframt með reglugerð tryggt nemendum rétt til að skjóta ágreiningi um rétt þeirra og skyldur til sín. Ég minnti jafnframt á að vinnustaðanám væri þáttur í skólastarfi á framhaldsskólastigi sem lyti eftirliti ráðherra, sbr. c-lið 3. gr. laga nr. 92/2008.

3.5 Viðbrögð stjórnvalda við fyrirspurnum og tilmælum umboðsmanns Alþingis

3.5.1 Svör stjórnvalda við fyrirspurnum umboðsmanns

Tafir á svörum

Með lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, hefur löggjafinn komið á fót tilteknu úrræði handa borgurunum sem hluta af eftirlitskerfi sínu með framkvæmdarvaldinu. Til þess að umboðsmaður geti rækt þetta hlutverk sitt hefur löggjafinn veitt honum víðtækar heimildir til þess að afla gagna og upplýsinga frá stjórnvöldum. Ein af undirstöðum þess að eftirlitsúrræði sem þetta sé raunhæft og virkt er að stjórnvöld bregðist fljótt og vel við fyrirspurnum umboðsmanns og, ef við á, svari þeim efnislega svo hann geti rannsakað mál með viðhlítandi hætti og lagt mat á hvort stjórnsýslugerningur hafi verið í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Þá er slíkt jafnframt nauðsynlegt eigi umboðsmanni að vera fært að halda afgreiðslutíma hjá embætti sínu í góðu horfi, líkt og unnið hefur verið að undanfarin ár. Í þessu sambandi er rétt að benda á að athugun umboðsmanns lýtur alla jafna að athöfnum eða ákvörðunum stjórnvalda sem þegar hafa verið teknar og því ættu öll gögn og röksemdir fyrir niðurstöðu mála að liggja fyrir hjá viðkomandi stjórnvaldi.

Stjórnvöld hafa hingað til almennt brugðist vel við fyrirspurnum og öðrum erindum umboðsmanns. Frá því eru þó undantekningar sem einkum felast í því að svör stjórnvalda við fyrirspurnum dragast úr hófi. Á árinu 2016 taldi ég þannig í 11 tilvikum rétt að koma á framfæri við stjórnvöld skriflegum ábendingum um nauðsyn þess að bregðast fljótt og vel við beiðnum mínum um svör við tilteknum fyrirspurnum og afhendingu gagna og/ eða upplýsinga. Þar má nefna að í máli nr. 8230/2014, sem lokið var með bréfi, dags. 7. október 2016, ritaði ég innanríkisráðuneytinu tvö fyrirspurnarbréf og tók það ráðuneytið níu mánuði að svara hvoru bréfinu fyrir sig. Beið málið því í 18 mánuði á meðan ráðuneytið tók afstöðu til fyrirspurna minna sem ég taldi þó ekki hafa gefið tilefni til slíks dráttar.

Lengd og skýrleiki svara

Ég hef stöku sinnum talið tilefni til að koma þeirri ábendingu á framfæri að stjórnvöld hugi að lengd og skýrleika svara við fyrirspurnum mínum. Þótt sjálfsagt sé að stjórnvöld svari þeim efnislega og skýri þau mál sem þar eru til umfjöllunar hefur það stundum verið afstaða mín að skýringar stjórnvalds hafi verið verulega umfram það sem nauðsynlegt var í tilefni af spurningum mínum.

Í máli nr. 8567/2015, sem lokið var með bréfi, dags. 22. ágúst 2016, bárust mér t.a.m. athugasemdir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins upp á nærri 16 blaðsíður. Af því tilefni ítrekaði ég fyrri ábendingar mínar um að ráðuneytið gæti betur að því að hafa svör við fyrirspurnum hnitmiðuð og hóf á lengd þeirra.

Viðmót stjórnvalda til athugana umboðsmanns

Í svörum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins við fyrirspurn minni í tilefni af meðferð máls nr. 8813/2016, sem ég lauk með bréfi, dags. 20. júní 2016, beindi ráðuneytið því til mín að viðkomandi mál yrði látið niður falla. Af því tilefni taldi ég rétt að taka fram að samkvæmt lögum sé borgurunum fenginn sá möguleiki að bera fram kvartanir við umboðsmann Alþingis vegna starfshátta og ákvarðana í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Þetta sé liður í eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu en umboðsmaður sé þó í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Ég kom því á framfæri að ég teldi það samrýmast illa því hlutverki sem umboðsmanni er falið að ráðuneyti eða önnur stjórnvöld beini sérstökum tilmælum til umboðsmanns um meðferð hans á kvörtunum sem honum berast.

3.5.2 Viðbrögð stjórnvalda við tilmælum umboðsmanns

Samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis geta borgararnir leitað til umboðsmanns með kvartanir yfir athöfnum stjórnvalda. Sæti athafnir stjórnvalda aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns getur hann m.a. beint tilmælum til stjórnvalda um úrbætur. Það er grundvallarforsenda þess að framangreint úrræði fyrir borgarana sé í reynd virkt að stjórnvöld fylgi tilmælum umboðsmanns og að viðhorf þeirra til leiðréttingar mála sé ekki fyrir fram neikvætt. Það er enda hlutverk stjórnvalda að komast að niðurstöðu sem er rétt og lögum samkvæm.

Sjálfstæðar úrskurðarnefndir

Almennt fara stjórnvöld að tilmælum umboðsmanns en í þeim tilvikum sem það er ekki raunin er yfirleitt um að ræða sjálfstæð stjórnvöld sem heyra ekki undir almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Þegar stjórnvöld hafna því að fara að tilmælum umboðsmanns er borgurunum sá einn kostur nauðugur að fara með mál fyrir dómstóla vilji þeir ekki una afstöðu stjórnvaldsins. Það getur haft í för með sér áralanga og kostnaðarsama vegferð fyrir borgarana til að ná fram þeim réttindum sem þeir eiga lögum samkvæmt í stað þess að stjórnvöld fari vægari leiðir og eftir atvikum leiðrétti mál sem umboðsmaður hefur gert athugasemdir við. Í þessu sambandi má ekki gleyma að oft og tíðum er um að ræða einstaklinga sem standa höllum fæti fjárhagslega, einkum í málum þar sem undir eru félagsleg réttindi, og því ekki víst að þeir hafi tök á að standa í málaferlum við stjórnvöld. Dæmi um mál þar sem þetta hefur orðið raunin má finna í eftirfarandi umfjöllun minni.

Álitaefni um atvinnuleysisbætur borin upp við dómstóla í fyrri sinn

Í ársskýrslum mínum fyrir árin 2014 og 2015 fjallaði ég um viðbrögð sjálfstæðra úrskurðarnefnda við tilmælum mínum og takmörkuð úrræði ráðherra til að bregðast við slíkum tilvikum í ljósi þess að þeir fara ekki með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim. Að sérstöku umtalsefni gerði ég viðbrögð úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, nú úrskurðarnefnd velferðarmála, í nokkrum málum, sbr. einkum mál nr. 7484/2013. Um nánari málavexti og niðurstöður málanna vísa ég til umfjöllunar í fyrri ársskýrslum.

Þegar ársskýrslan fyrir árið 2015 var birt stóðu mál þannig að einn þeirra einstaklinga sem var í umræddri stöðu, þ.e. að hafa verið synjað um greiðslu atvinnuleysisbóta, beittur

tilteknum viðurlögum og endurkrafinn um ofgreiddar atvinnuleysisbætur, hafði leitað til dómstóla með mál sitt þar sem úrskurðarnefndin taldi ekki forsendur fyrir endurupptöku málsins í kjölfar álits míns. Í forsendum niðurstöðu héraðsdóms frá 15. mars 2016 í máli nr. E-2547/2015 var fallist „á þá efnislegu niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, í fyrrgreindu áliti hans [nr. 7484]“ er laut að umfjöllun um þau lagaákvæði sem deilt var um í málinu og byggt á að verulegir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð stjórnvalda í málinu og rökstuðningi ákvarðana þeirra. Af þessu leiddi að fallist var á kröfur aðila og ákvarðanirnar felldar úr gildi. Í frétt á heimasíðu Vinnumálastofnunar 22. apríl 2016 var tekið fram að dómurinn kynni að hafa fordæmisgildi í öðrum sambærilegum málum og að einstaklingar gætu óskað eftir endurupptöku á máli sínu ef þeir teldu ástæðu til. Af þessu tilefni sendi ég þeim aðilum sem leituðu til mín á sínum tíma bréf þar sem þeim var bent á að freista þess að leita með mál sín til stofnunarinnar og óska eftir að mál þeirra yrði tekið til meðferðar á ný.

Álitaefni um atvinnuleysisbætur borin upp við dómstóla í síðara sinn

Um ári eftir að fyrri dómurinn féll eða 29. mars 2017 féll annar héraðsdómur í máli nr. E-4205/2015 og þá í máli þess aðila sem átti kvörtun nr. 7484/2013 hjá embætti mínu. Í kjölfar fyrri dómsins hafði hann óskað eftir endurupptöku við Vinnumálastofnun. Með bréfi stofnunarinnar 11. ágúst 2016 var honum tilkynnt að stofnunin hefði talið tilefni til að taka mál hans til nýrrar meðferðar og fella úr gildi ákvörðun sína um viðurlög á grundvelli 60. gr. laga nr. 54/2006. Hins vegar hefði slík niðurfelling ekki áhrif á endurgreiðslukröfu stofnunarinnar. Í samræmi við þetta var því við aðalmeðferð málsins lýst yfir af hálfu félags- og húsnæðismálaráðherra, fyrir hönd ríkisins, að fallist væri á að úrskurður úrskurðarnefndarinnar væri ógildur, með vísan til dóms héraðsdóms í máli nr. E-2547/2015, að því er varðaði beitingu viðurlaganna. Sá hluti úrskurðarins sem laut að endurgreiðslu ofgreiddra atvinnuleysisbóta stæði eftir sem áður óhaggaður.

Niðurstaða dómsins var sú að stjórnvaldsákvarðanirnar væru haldnar annmörkum sem leiddu til þess að þær teldust ógildar frá upphafi. Svo sem falist hafi í áliti umboðsmanns Alþingis og dómi héraðsdóms 15. mars 2016 hafi ekki með slíkri niðurstöðu verið tekin afstaða til þess hvort Vinnumálastofnun gæti, að svo komnu máli, tekið mál hans upp og tekið nýja rökstudda ákvörðun um endurgreiðslu ofgreiddra atvinnuleysisbóta, að undangenginni lögmætri málsmeðferð. Af niðurstöðunni leiddi hins vegar að engin gild stjórnvaldsákvörðun hefði legið fyrir um skyldu A til endurgreiðslu þegar Vinnumálastofnun tilkynnti A um fyrrnefnda afstöðu sína 11. ágúst 2016.

Úrskurður úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða í máli A, sem laut að ákvörðun Vinnumálastofnunar frá 7. nóvember 2011, var kveðinn upp 19. febrúar 2013. Þrátt fyrir niðurstöðu fyrri héraðsdómsins 15. mars 2016 um að fella úr gildi í heild sinni sambærilegar ákvarðanir og þær sem voru undir í máli A með vísan til annmarka á málsmeðferð og rökstuðningi kusu stjórnvöld að halda kröfu sinni til streitu í þessu síðara máli. Viðleitni A til að fá leiðréttingu mála sinna eftir að úrskurðinn féll tók því í heildina rúm fjögur ár.

Lægra sett stjórnvöld

Í yfirlitum sem birt eru í köflum II.3 og II.4 kemur fram það mat umboðsmanns að Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu hafi í máli nr. 8741/2015 ekki farið að tilmælum hans. Eins og fram kemur í kafla III.5.3 var það m.a. niðurstaða mín í álitinu að ákvörðun forstjóra Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um að veita A áminningu á grundvelli 21. gr. laga nr. 70/1996 hafi ekki verið í samræmi við lög. Það voru tilmæli mín til heilsugæslunnar að mál A yrði tekið til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk frá honum þar um,

og að leyst yrði úr málinu í samræmi við það sem fram kæmi í álitinu. Þá mæltist ég til þess að heilsugæslan tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem þar kæmu fram.

Með bréfi frá A, dags. 2. febrúar sl., barst mér afrit af bréfi Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins til hans, dags. 30. janúar sl. Þar kemur m.a. fram að af hálfu heilsugæslunnar hafi álit umboðsmanns í málinu verið yfirfarið og metið. Það sé afstaða stofnunarinnar að niðurstaða álitsins raski ekki þeim forsendum og grundvelli sem áminningin byggði á. Jafnframt liggi fyrir að eftir að málinu var vísað til meðferðar hjá umboðsmanni en áður en álitíð var birt hafi A hætt störfum hjá stofnuninni og verði því ekki séð að hann hafi nú lögvarða hagsmuni af því að málið verði tekið til meðferðar að nýju. Með vísan til framanritaðs sé beiðni hans um endurupptöku málsins synjað. Í bréfi heilsugæslunnar, dags. 16. júní 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, var staðfest að afstöðu hennar til beiðni A sé rétt lýst. Þá er tekið fram að afstaða heilsugæslunnar til álitsins endurspegli mismunandi viðhorf og ólíka afstöðu til þeirra atriða sem um ræði, þ.m.t. túlkana og skýringa á þeim lagareglum sem vísað er til. Loks er tekið fram að atvik hliðstæð þeim í þessu máli hafi ekki komið upp aftur. Engu að síður þyki ástæða til að árétta þá afstöðu stofnunarinnar að ákvæði stjórnsýslulaga og annarra laga séu og hafi ávallt verið höfð í heiðri og þeirra gætt í tengslum við meðferð og afgreiðslu mála.

Mér barst síðan afrit af bréfi velferðarráðuneytisins til heilsugæslunnar, dags. 19. júlí 2017. Þar bendir ráðuneytið á að heilbrigðisstarfsmaður sem lokið hefur störfum hjá viðkomandi stofnun kunni eftir sem áður að hafa lögvarða hagsmuni af umfjöllun hennar um mál sitt, t.a.m. vegna áhrifa á möguleika viðkomandi til annarra starfa innan heilbrigðiskerfisins og faglega stöðu hans. Vísað er til þess að umboðsmaður hafi bent á að séu aðstæður með þeim hætti hafi hlutaðeigandi starfsmaður verulega og brýna hagsmuni af því að fá niðurstöðu um hvort leyst hafi verið úr máli hans í samræmi við lög. Á grundvelli reglna yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra beinir ráðuneytið í bréfinu þeim fyrirmælum til heilsugæslunnar að endurupptaka mál A með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álit umboðsmanns. Þegar skýrslan fór í prentun lágu ekki fyrir upplýsingar um framhald málsins.

4 Frumkvæðismál

4.1 Almennt

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

Frumkvæðiseftirlit á þessum grundvelli er sérstaklega til þess fallið að veita umboðsmanni Alþingis færi á því að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni og þar með að rækja það lögbundna hlutverk að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Ég minni á að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að eldri lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 13/1987, sagði að einn þáttur í starfi umboðsmanns skyldi vera að gera „tillögur almenns eðlis til endurbóta á stjórnsýslu“. (Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2560.) Við athugun umboðsmanns á kvörtunum koma af og til fram atriði sem hann getur

ekki fjallað um á þeim grundvelli, einkum vegna þess að þær uppfylla ekki skilyrði laga nr. 85/1997 fyrir því að kvörtun verði tekin til meðferðar. Þegar umboðsmaður telur engu að síður tilefni til að taka slíkt mál til skoðunar getur hann gert það á grundvelli 5. gr. laganna.

Áður hefur komið fram að vegna fjölda kvartana og fjárveitinga til embættisins á undanförunum árum hef ég einungis haft tækifæri til að sinna frumkvæðis- og forathugunarmálum í mjög takmörkuðum mæli. Hafa slík mál í mörgum tilvikum því beðið afgreiðslu lengur en ég hefði kosið. Þegar dró úr fjölda nýrra kvartana á árinu 2016 og tekist hafði að stytta afgreiðslutíma þeirra var síðastliðið haust tekin sú ákvörðun að undirbúa lokaafgreiðslu þeirra frumkvæðis- og forathugunarmála sem höfðu beðið afgreiðslu. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2017 samþykkti Alþingi að auka við fjárveitingar til umboðsmanns þannig að hann geti betur sinnt þessum þætti í starfsemi embættisins. Í samræmi við þetta var á árinu 2016 lokið afgreiðslu á einu frumkvæðismáli og 18 forathugunarmálum, sem er sjö slíkum málum fleira en árið áður. Enn fremur liggur fyrir áætlun um lyktir annarra mála sem stofnuð höfðu verið fyrir síðustu áramót. Þá var á síðasta fjórðungi ársins 2016 hafin vinna við undirbúning að stofnun sérstakrar starfs-einingar innan embættisins sem mun annast frumkvæðis- og forathuganir. Að auki verða liður í þessari starfsemi vettvangsathuganir þar sem talin er þörf á að kanna meðferð mála og þjónustu, svo sem í fangelsum og stofnunum þar sem vistaðir eru einstaklingar sem búa við skert frelsi eða færni.

Eitt mál var tekið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns árið 2016 sem er einu máli fleira en árið 2015 þegar ekkert slíkt mál var tekið til athugunar. Þá var einu slíku máli lokið sumarið 2016. Á árinu sendi ég stjórnvöldum átta forathugunarbréf, sem er töluvert lægri fjöldi en árið áður. Skýrist það af því sem áður kom fram um að megináherslan í þessum flokki mála hefur verið á að ljúka þeim málum sem þegar hafa verið til athugunar. Að fengnum svörum frá stjórnvöldum ákvað ég að aðhafast ekki frekar vegna 18 forathugunarmála en um áramót voru svör vegna 18 slíkra mála til athugunar. Í sjö tilvikum var beðið eftir svörum frá stjórnvöldum, auk þess sem í einu máli var beðið eftir upplýsingum frá félagasamtökum sem gæta hagsmuna þeirra sem í hlut áttu vegna viðfangsefnis málsins.

4.2 Frumkvæðis- og forathugunarmál sem hófust á árinu 2016

Á árinu 2016 var eitt mál tekið til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði umboðsmanns. Sú athugun beinist að húsnaðisúrræðum á vegum Reykjavíkurborgar sem standa einstaklingum í virkri áfengis- eða vímunefnaneyslu til boða og umgjörð þeirra mála. Er miðað við að niðurstaða þessarar athugunar verði birt í byrjun hausts 2017.

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

1. Upplýsingagjöf og leiðbeiningum Tryggingastofnunar ríkisins til einstaklinga sem eru ekki mældir á íslenska tungu.
2. Verklagi innanríkisráðuneytisins við framsendingu erinda á sviði útflendingamála. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 19. desember 2016, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.4.16.
3. Birtingu upplýsinga um starfsheiti umsækjenda um opinbert starf þegar umsóknarfrestur er liðinn. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 29. febrúar 2016, eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla I.4.4.17.

4. Afskiptum stjórnvalda af inngöngu og aðild borgaranna að trúfélögum.
5. Málsmeðferðartíma þinglýsinga hjá embætti sýslumannsins á höfuðborgar-svæðinu. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 12. september 2016, eins og nánar er gerð grein fyrir í köflum I.3.1.1 og I.4.4.18.
6. Eftirliti með framkvæmd ákvæða eigendastefnu ríkisins um jafnræði milli viðskiptavina með tilliti til fjármálafyrirtækja sem það á eignarhluti í.
7. Málsmeðferð vinnumatsnefnda og málskotsnefndar á vegum Háskóla Íslands og hvernig réttaröryggi aðila er tryggt við töku ákvarðana sem falla undir reglur stjórnsýsluréttarins og byggðar eru á stigamati sem framkvæmt er af slíkum nefndum.
8. Leiðbeiningum og upplýsingagjöf til aðila um grundvöll og útreikning dráttarvaxta og heimildum stjórnvalda til að fella niður dráttavexti af kröfum um vangöldin opinber gjöld.

4.3 Frumkvæðismál sem lokið var á árinu 2016 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Eins og árin á undan ákvað ég, í ljósi málastöðu og mannafla, að forgangsraða verkefnum embættisins og nýta fjárveitingar til að sinna afgreiðslu á kvörtunum borgaranna eins fljótt og auðið var. Af því leiðir að ekki var unnt að sinna frumkvæðisathugunum í miklum mæli, eins og vilji minn hefur þó staðið til. Ég lauk einni slíkri athugun á árinu. Sú athugun laut að málefnum Félagsbústaða hf. sem annast útleigu félagslegs leiguhúsnæðis á vegum Reykjavíkurborgar.

1. *Málefni Félagsbústaða hf. í tengslum við útleigu félagslegs leiguhúsnæðis, mál nr. 5544/2008*

Athugun mín beindist annars vegar að því hvaða skyldur hvíla á sveitarfélögum, þegar einkaréttarlegum aðila er falið að annast útleigu félagslegra leiguíbúða, til að tryggja að leigjandi njóti sömu réttarverndar og hann nyti annars gagnvart sveitarfélaginu. Hins vegar laut hún að því að hvaða marki reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins, og eftir atvikum aðrar allsherjarréttarlegar reglur, gilda um starfsemi einkaréttarlegs félags, eins og Félagsbústaða hf., sem fer með rekstur félagslegs húsnæðis. Ég lauk málinu með álit. Nánari grein er gerð fyrir niðurstöðum mínum og viðbrögðum stjórnvalda í kafla III.9.1.

4.4 Forathugunarmál sem lokið var á árinu 2016 og viðbrögð stjórnvalda við þeim

Eins og áður hefur komið fram hef ég undanfarin ár í ýmsum tilvikum farið þá leið að óska fyrsta kastið eftir upplýsingum frá stjórnvöldum til þess að mér sé í framhaldinu unnt að leggja mat á hvort tilefni sé til að taka tiltekið málefni til athugunar að eigin frumkvæði. Á árinu 2016 var það niðurstaða mín að ekki væri tilefni til að aðhafast frekar í eftirfarandi málum í kjölfar þess að svör stjórnvalda við fyrirspurnum mínum lágu fyrir:

1. *Eftirlit með gerð og skráningu námssamninga um vinnustaðanám, mál nr. F0002/2013*
Athuginin laut að eftirliti mennta- og menningarmálaráðuneytisins með gerð og skráningu námssamninga samkvæmt lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla. Tilefni athugunarinnar voru kvartanir og ábendingar sem embættinu höfðu borist frá

nemendum sem stundað höfðu vinnustaðanám. Lutu þær m.a. að skorti á úrræðum fyrir nemendur sem töldu brotið gegn réttindum sínum við framkvæmd námsins. Í samskiptum við ráðuneytið vegna málsins, bæði bréflega og á fundi með fulltrúa þess, kom fram að á meðan meðferð málsins stóð hefðu verið gerðar tilteknar úrbætur í þessum efnum. Þannig fengu nemendur í vinnustaðanámi nú samræmdar leiðbeiningar, m.a. um rétt sinn til að skjóta ágreiningi um réttindi sín og skyldur til ráðherra. Þá varð jafnframt ráðið að eftirlit ráðuneytisins með starfsemi þeirra aðila sem það hafði falið umsýslu og eftirlit með gerð og skráningu námssamninga færi m.a. þannig fram að umsýsluaðili skilaði ráðuneytinu reglulega greinargerð um framkvæmd þjónustusamnings aðila auk þess sem samningsaðilar funduðu með reglulegu millibili. Ég lagði þann skilning í upplýsingar ráðuneytisins að það væri meðvitað um eftirlitshlutverk sitt gagnvart umsýsluaðilum. Í ljósi þessara upplýsinga um úrbætur taldi ég á þessu stigi ekki tilefni til að taka þessi atriði til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 19. desember 2016.

2. *Mat á trúverðugleika ásakana um kynferðisofbeldi gegn börnum, mál nr. F0003/2013*
Athugun embættis míns laut að verklagi og vinnubrögðum við meðferð barnaverndarmála þar sem ásakanir um kynferðisbrot hafa komið fram og gerð leiðbeininga til heilbrigðisstarfsmanna sem koma að trúverðugleikamati. Tildrög athugunarinnar voru kvartanir og ábendingar yfir meðferð slíkra mála og samskiptum við barnaverndaryfirvöld. Af því tilefni var ákveðið að nýta heimild umboðsmanns samkvæmt 6. mgr. 7. gr. laga nr. 85/1997 til að fá aðstoð sérfræðings við greiningu á gögnum málsins og umsögn hans um verklag barnaverndaryfirvalda í tilteknu tilviki. Í kjölfarið var talin ástæða til að boða til fundar með fulltrúum landlæknisembættisins og Barnaverndarstofu og fór hann fram 23. maí 2013. Niðurstaða hans var að landlæknir og Barnaverndarstofa tækju verklag og vinnubrögð við mál af þessum toga til almennrar athugunar og að landlæknir, með aðkomu Barnaverndarstofu, myndi hefja vinnu við gerð leiðbeininga til heilbrigðisstarfsmanna sem koma að trúverðugleikamati. Af svörum Barnaverndarstofu við fyrirspurnum vegna málsins varð ráðið að það væri mat hennar að ekki væri þörf á þeirri almennu athugun sem rædd var á fundinum. Taldi ég mig ekki hafa forsendur til að gera athugasemdir við þá afstöðu. Í bréfi Barnaverndarstofu og landlæknisembættisins 8. apríl 2016 var hins vegar upplýst um að stofnanirnar hygðust setja af stað vinnu við gerð leiðbeininganna hið fyrsta. Í ljósi þessarar framvindu mála taldi ég, að svo stöddu, ekki tilefni til að aðhafast frekar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 19. maí 2016.

Í bréfi embættis landlæknis, dags. 14. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að embættið og Barnaverndarstofa hafi verið í samskiptum vegna málsins og unnið sameiginlega að gerð umræddra leiðbeininga. Ákveðið hafi verið að þær taki til mála þar sem grunur um hvers kyns ofbeldi gegn barni komi fram en ekki einungis kynferðislegt ofbeldi. Fyrir liggi drög að leiðbeiningum og fylgdi afrit af þeim hjálagt.

3. *Eftirför lögreglu með tveimur þrettán ára stúlkum, mál nr. F0004/2013*
Tildrög athugunarinnar var það atvik aðfaranótt 24. júní 2013 þegar lögregla veitti tveimur þrettán ára stúlkum á léttu bifhjóli eftirför, stöðvaði akstur þeirra og færði þær í handjárn og síðar handtaka konu á Laugavegi aðfaranótt 7. júlí 2013. Beindist athugunin að verklagi lögreglu við handtöku. Einkum hvers hinn almenni borgari megi vænta komi til þess að lögregla hafi afskipti af honum og hvernig gætt sé að meðalhófi við slík afskipti. Að fengnum svörum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu í bréfum,

dags. 5. og 11. júlí 2013, 2. júlí 2014 og 30. mars 2015, taldi ég ekki tilefni til að fjalla frekar um almennar verklagsreglur embættisins sem snúa að verklagi við handtöku eða þjálfun lögreglumanna. Ég lagði hins vegar áherslu á mikilvægi þess að verklaginu sé fylgt eftir í framkvæmd og að gætt sé meðalhófs í einstökum tilvikum, sérstaklega þegar um börn er að ræða. Hvað varðar innri verkferla hjá embættinu þegar upp koma atvik sem varða ætlað harðræði lögreglumanna við framkvæmd handtöku tók ég fram að ég hefði á síðustu árum átt í nokkrum samskiptum við stjórnvöld um eftirlit með störfum lögreglu. Í ljósi framvindu þeirra mála, sbr. m.a. skýrslu nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu frá október 2015 og drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996, taldi ég, að svo stöddu, ekki tilefni til að taka innri verkferla embættisins til sérstakrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 19. maí 2016.

4. *Starfslokasamningar við starfsmenn Landspítala, mál nr. F0011/2013*

Tilefni forathugunarinnar voru upplýsingar sem fram komu í fjölmiðlum um starfslokagreiðslur til starfsmanna Landspítalans. Ástæða þess að ég taldi tilefni til að óska eftir upplýsingum frá spítalanum um gerð starfslokasamninga við einstaka starfsmenn voru álitafni sem höfðu um nokkra hríð verið uppi, bæði á vettvangi umboðsmanns og dómstóla, um heimildir forstöðumanna ríkisstofnana til að gera slíka samninga. Ég hafði upphaflega tekið gerð þeirra til athugunar, bæði með tilliti til þess hvort fullnægjandi heimild stæði að lögum til slíkra samninga og þess hvernig gætt væri að því að jafnræði og samræmi væri í úrlausn slíkra mála. Eftir að skoðun mín hófst voru gerðar breytingar á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með þeim var m.a. aukið við löginn ákvæði um heimild forstöðumanns stofnunar til að gera í samráði við ráðherra samning við starfsmenn um starfslok þeirra. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um við hvaða aðstæður forstöðumanni sé heimilt að gera slíkan samning og helstu efnisþætti hans. Með hliðsjón af þessum lagabreytingum taldi ég ekki tilefni til að taka gerð starfslokasamninga hjá spítalanum til formlegrar athugunar á þessu stigi og lauk málinu með bréfi, dags. 30. desember 2016.

5. *Eftirlit ríkissaksóknara með símahlustunum lögreglu, mál nr. F0022/2014*

Tildrög málsins voru þau að vorið 2013 bárust embættinu athugasemdir vegna símahlustana lögreglu og eftirlits með þeim, en auk þess voru á sama tíma símahlustanir sérstaks saksóknara til nokkurrar umfjöllunar í fjölmiðlum. Af þessu tilefni var óskað eftir upplýsingafundi með ríkissaksóknara sem fram fór 23. apríl 2013 þar sem m.a. var rætt um hvernig símahlustanir fara fram og með hvaða hætti ríkissaksóknari rækir eftirlit sitt með þeim. Niðurstaða fundarins var að ríkissaksóknara yrði veitt ráðrúm til að stuðla að betri framkvæmd þessara mála og bættu eftirliti. Í kjölfarið áttu sér stað frekari samskipti við ríkissaksóknara, bæði bréflega og á fundi, þar sem veittar voru upplýsingar um þróun og stöðu mála. Með lögum nr. 103/2016, um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum, (skilyrði fyrir beitingu úrræða skv. XI. kafla), sem samþykkt voru á Alþingi 19. september 2016 og öðluðust gildi 1. janúar 2017, voru gerðar breytingar á kaflanum í þeirri viðleitni að gera þær reglur sem heimila símahlustanir og skyldar aðgerðir skýrari. Þannig yrði bæði lögreglu og dómstólum veitt aukið aðhald við beitingu þessara aðgerða og þá til að tryggja frekar réttaröryggi þeirra sem verða fyrir umræddum aðgerðum. Þar sem tilefni athugunarinnar voru m.a. áhyggjur af því að reglur um slíkar aðgerðir væru ekki nægilega skýrar með tilliti til réttaröryggis aðila taldi ég, í ljósi framanrakinna lagabreytinga og framkominnar viðleitni ríkissaksóknara til að bæta framkvæmd og

eftirlit, ekki tilefni til að taka þessi atriði til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 30. desember 2016.

6. *Líkamsleitir lögreglu á tónlistarhátíðinni Secret Solstice, mál nr. F0031/2014*
Tildrög málsins voru upplýsingar um líkamsleitir lögreglu á tónlistarhátíðinni Secret Solstice 20.-22. júní 2014. Í svörum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu við fyrirspurnum af þessu tilefni kom fram að sú framkvæmd að „útskýra [ekki] sérstaklega fyrir einstaklingnum að [hann] mætti neita [því að leit fari fram]“ væri ekki í samræmi við lög. Af þessu tilefni hefði af hálfu stjórnenda embættisins verið farið yfir málið og gengið eftir því að þessi framkvæmd yrði leiðrétt. Með vísan til svara lögreglustjóra taldi ég ekki tilefni til að aðhafast á grundvelli frumkvæðisheimildar minnar og lauk athuguninni með bréfi, dags. 19. maí 2016. Ég áréttaði þó mikilvægi þess að tryggð væri sönnun fyrir samþykki einstaklings ef ætlunin væri að byggja líkamsleit á slíku samþykki. Í ljósi samræmingar- og samhæfingarhlutverks ríkislögreglustjóra ákvað ég að vekja athygli hans á málinu.
7. *Möguleikar fanga sem afplána fangelsisrefsingu fyrir kynferðisbrot gegn börnum til að ljúka afplánun utan fangelsis, mál nr. F0033/2014*
Tildrög athugunarinnar voru atvik og gögn í máli vegna kvörtunar einstaklings sem vöktu mig til umhugsunar um hvaða úrræði standa almennt til boða fyrir fanga sem afplána refsingar fyrir kynferðisbrot til að afplána hluta refsingar sinnar utan fangelsis. Fyrir lágu upplýsingar þess efnis að þeir ættu ekki kost á að afplána hluta refsingarinnar á áfangaheimilum sem Fangelsismálastofnun hefði gert samninga við vegna reglna sem umrædd heimili hefðu sett sér. Af svörum innanríkisráðuneytisins við fyrirspurnum mínum fékk ég ráðið að fangelsisfyrirvöld hefðu um allnokkurt skeið með virkum hætti leitast við að gera samninga við sérstakar stofnanir eða heimili um vistun fanga, sbr. nú 31. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og að haga gildandi samningum með þeim hætti að allir fangar gætu nýtt sér slík úrræði. Eins og nýju lögin hljóða yrði ekki séð að skylda hvíli á Fangelsismálastofnun að koma sjálf upp slíkum úrræðum heldur sé það forsenda að samningar náist um þau við utanaðkomandi aðila. Í því ljósi, og jafnframt með hliðsjón af því að Alþingi hefur ekki, þrátt fyrir nýlega heildarendurskoðun á löggjöf um fullnustu refsinga, talið ástæðu til að gera breytingu á þessu fyrirkomulagi, taldi ég ekki tilefni til að fjalla frekar um umrædda framkvæmd. Ég lagði þó áherslu á að fangelsismálayfirvöld haldi áfram að reyna með virkum hætti að koma á þeim samningum sem fjallað er um í 1. mgr. 31. gr. og leitist áfram við að finna úrræði fyrir þá fanga sem ekki er unnt að vista á þeim stofnunum eða heimilum sem Fangelsismálastofnun hefur gilda samninga við. Í ljósi þess að með 5. tölul. 33. gr. núgildandi laga nr. 15/2016 varð sú breyting á að fangi, sem hefur verið metinn hæfur til að nýta úrræði samkvæmt 1. mgr. 31. gr. en ekki getað það af ástæðum sem ekki eru af hans völdum, á þess nú kost að sæta rafrænu eftirliti, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, taldi ég ekki tilefni til að aðhafast á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 19. maí 2016.
8. *Málsmeðferðartími stjórnvalda í málum hælisleitenda, mál nr. F0034/2014*
Tekinn var til skoðunar málsmeðferðartími hjá innanríkisráðuneytinu og síðar kærunefnd útlendingamála í málum hælisleitenda. Tilefni þessarar athugunar voru kvartanir einstaklinga sem bárust embætti mínu á árinu 2013 yfir töfum á málsmeðferð ráðuneytisins í kærumálum vegna ákvarðana Útlendingastofnunar og upplýsingar um tilvik þar sem afgreiðslutími þess hafi verið allt að tvö ár og níu mánuðir. Af þeim upplýsingum og gögnum sem bárust frá innanríkisráðuneytinu og kærunefnd

útlendingamála varð ráðið að veruleg breyting hafi orðið á afgreiðslutíma þessara mála á þeim tíma sem athugunin stóð yfir. Með hliðsjón af því að afgreiðslutími mála hjá kærunefnd útlendingamála á síðasta ársfjórðungi 2016 var innan þess markmiðs sem innanríkisráðuneytið hafði sett sér um málsmeðferðartíma þessara mála á kærustigi taldi ég ekki þörf á að fylgja athuginni frekar eftir að svo stöddu. Með nýjum lögum nr. 80/2016, um útlendinga, sem tóku gildi 1. janúar 2017, urðu jafnframt breytingar á starfsumhverfi nefndarinnar, þar sem ráðherra er m.a. falin heimild til að kveða nánar á um málsmeðferð hjá nefndinni, þ.m.t. málsmeðferðartíma. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 30. desember 2016.

Í bréfi kærunefndar útlendingamála, dags. 12. apríl 2017, í tilefni af fyrirsögun um málið, er rakið að verulegar breytingar hafi orðið á starfsumhverfi nefndarinnar síðastliðið haust með fjölgun nefndarmanna, ráðningu nýrra starfsmanna og flutningi í stærra húsnæði. Þessar breytingar hafi verið forsenda áframhaldandi vinnu við að stytta afgreiðslutíma mála. Hjá nefndinni hafi jafnframt verið lögð áhersla á forgangsröðun og aðhald með málshraða auk markvissrar vinnu með verkferla og straumlínu-lögun málsmeðferðarinnar. Fyrirhuguð afkastaaukning hafi að fullu gengið eftir og í raun farið fram úr væntingum. Markmiði stjórnvalda um 90 daga málsmeðferð hafi verið náð og afgreiðslutímar hjá nefndinni aldrei verið styttri. Þótt enn sé mögulegt að stytta málsmeðferðartíma ákveðinna flokka mála sé það mat nefndarinnar að meðalafgreiðslutími mála í öðrum flokkum verði ekki stytur frekar nema það komi niður á gæðum málsmeðferðarinnar. Loks er tekið fram að afgreiðslutímar mála hafi styst á árinu 2017 og hafi meðalmálsmeðferðartími á fyrsta ársfjórðungi þannig verið 70 dagar. Ekkert bendi til annars, að óbreyttu ytra umhverfi nefndarinnar, en að meðalmálsmeðferðartími muni halda áfram að stytast á næsta ársfjórðungi. Sveiflur í fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd og fjölda kærumála sem berast nefndinni séu þó sem fyrr stærsti óvissuþátturinn í spá um málshraða.

9. *Aðkoma náðunarnefndar að afgreiðslu kæra til innanríkisráðherra vegna ákvarðana um samfélagsþjónustu og reynslulausn, mál nr. F0048/2015*

Athugunin beindist einkum að því hvort leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og andmælaréttar aðila væri fyllilega gætt við aðkomu náðunarnefndar samkvæmt þágildandi lögum um fullnustu refsinga, nr. 49/2005, að afgreiðslu ráðuneytisins á erindum vegna ákvörðunar Fangelsismálastofnunar um samfélagsþjónustu og reynslulausn. Álitsumleitan til nefndarinnar var lýst með þeim hætti að nefndin tæki „rökstudda ákvörðun“ um afgreiðslu erindanna. Í ljósi almennrar notkunar á hugtakinu „ákvörðun“ í stjórn-sýslurétti taldi ég að framangreint orðalag laga nr. 49/2005 hafi ekki verið eins skýrt og æskilegt hefði verið um eðli þess fyrirkomulags sem það mælti fyrir um. Í 2. mgr. 13. gr. nýrra laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, er aftur á móti mælt fyrir um að nefndin skuli veita ráðherra „rökstudda umsögn“ um hvort ákvörðun Fangelsismála-stofnunar skuli staðfest, felld úr gildi eða breytt. Jafnframt kemur fram að umsögn nefndarinnar sé bindandi fyrir ráðherra. Með vísan til þessa taldi ég ekki tilefni til frekari umfjöllunar um þessi atriði. Ég benti þó á að það væri verkefni innanríkisráðherra að taka endanlega afstöðu til stjórnsýslukæra vegna umræddra ákvarðana og hann verði því að taka afstöðu til þess hverju sinni hvort umsagnir nefndarinnar séu nægilega rökstuddar, ákveðnar og skýrar, réttar og lögum samkvæmar þannig að fullnægt sé kröfum laga um þessi atriði. Þá verði ráðuneytið jafnframt hverju sinni að leggja mat á hvort meðferð máls, þegar hún er virt heildstætt, hafi a.m.k. fullnægt lágmarkskröfum til málsmeðferðar innan stjórnsýslunnar. Þá taldi ég, með hliðsjón af því að almennt hefur verið litið svo á að í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda felist að veita eigi upplýsingar um venjubundna stjórnsýsluframkvæmd á hlutaðeigandi sviði, í

betra samræmi við lög nr. 15/2016 og vandaða stjórnsýsluhætti að fangar eigi kost á að fá almennar upplýsingar um hvaða sjónarmið náðunarnefnd hefur lagt til grundvallar við mat á skilyrðum reynslulausnar. Þar sem fram kom að ráðuneytið hefði ákveðið að taka verklag Fangelsismálastofnunar til skoðunar að þessu leyti taldi ég ekki tilefni til að taka málið til athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk því með bréfi, dags. 30. desember 2016.

10. *Sameining Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar, mál nr. F0051/2015*

Tildrög málsins voru upplýsingar sem mér bárust þess efnis að umtalsverðar breytingar kynnu að hafa verið gerðar á starfsemi m.a. Námsgagnastofnunar í aðdraganda að sameiningu hennar við Námsmatsstofnun án þess að lagabreytingar þar um hefðu verið samþykktar af Alþingi. Við athugunina hafði ég í huga þá grundvallarreglu að starfsemi stjórnvalda sé hagað í samræmi við þá löggjöf sem í gildi er á hverjum tíma. Einnig hafði ég í huga álitæfni um heimild forstöðumanna ríkisstofnana, eftir atvikum ráðherra, til að gera samninga um starfslok starfsmanna og til að ákveða flutning starfsmanna milli stjórnvalda. Ég benti á að lög um sameininguna hefðu nú öðlast gildi og jafnframt verið gerðar breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þar sem forstöðumönnum voru færðar heimildir til að semja við starfsmenn um starfslok. Taldi ég því ekki tilefni til að að fjalla frekar um aðdraganda sameiningarinnar með hliðsjón af framangreindum álitæfnum og lauk málinu með bréfi, dags. 30. desember 2016. Ég áréttaði þó mikilvægi þess að starfsemi ráðuneytisins og undirstofnana þess sé hagað til samræmis við þau lög sem í gildi eru á hverjum tíma og að fyrirhugaðar lagabreytingar komi ekki til framkvæmda af hálfu ráðuneytisins fyrr en þær hafa verið samþykktar af Alþingi og öðlast gildi.

11. *Verklag Reykjavíkurborgar við móttöku og meðferð umsókna um félagslegt húsnæði, mál nr. F0056/2015*

Tilefni forathugunarinnar var kvörtun einstaklings sem laut að því að viðkomandi hefði verið tekin af biðlista eftir félagslegu húsnæði. Við athugun mína á málinu kom fram að umsókn viðkomandi hafi fallið úr gildi þar sem hún var ekki endurnýjuð innan tólf mánaða. Þá hafi viðkomandi lagt fram umsókn sem ekki hefði öðlast gildi. Ekki lá fyrir hvort viðkomandi einstaklingur hefði fengið leiðbeiningar af hálfu Reykjavíkurborgar áður en umsókn hennar um félagslegt húsnæði féll úr gildi og/eða var metin ógild. Af svörum Reykjavíkurborgar við fyrirsparam mínum varð hins vegar ráðið að umsækjendum um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur sé jafnan leiðbeint um hvaða upplýsingar og gögn þeir þurfi að leggja fram til þess að umsókn þeirra verði metin gild og jafnframt um þörf á því að endurnýja umsókn að tólf mánuðum liðnum. Með hliðsjón af svörum Reykjavíkurborgar taldi ég ekki tilefni til að taka framangreind atriði til formlegrar athugunar að svo stöddu og lauk málinu með bréfi, dags. 19. desember 2016.

12. *Skil á haldlögðum munum, mál nr. F0058/2015*

Athugun mín laut að skipulagi framkvæmdar við skil á haldlögðum munum. Af hálfu embættis ríkissaksóknara kom m.a. fram að embættið tæki undir að rétt væri að fara nánar yfir verklag innan ákærvaldsins í tengslum við lokaafgreiðslur sakamála með það að markmiði að tryggja betur að upplýsingar berist frá ákærvaldi til lögreglu um að haldlagningu skuli aflétt og að ekki verði tafir á því. Því var síðan lýst að vegna breytinga á skipulagi ákærvaldsins, sem leiði af lögum nr. 47/2015, væri endurskoðun á almennum fyrirmælum ríkissaksóknara hafin. Í ljósi viðbragða ríkis-

saksóknara taldi ég ekki tilefni til að aðhafast á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 7. apríl 2016.

Í bréfi ríkissaksóknara, dags. 17. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að endurskoðun á fyrirmælum ríkissaksóknara sé lokið að því er varðar umrætt málefni. Í fyrsta lagi hafi fyrirmæli nr. 7/2017, um mál sem send eru héraðs-saksóknara til ákærumeðferðar, tekið gildi 25. janúar 2017. Nýmæli þeirra séu einkum að lögreglustjóri skuli gæta þess að aflétta haldlagningu muna ef hún hefur ekki lengur þýðingu fyrir mál sem senda á héraðssaksóknara. Þá gildi fyrirmælin einnig, eftir því sem við á, um mál sem lögreglustjóri sendir öðrum lögreglustjóra til meðferðar. Með fyrirmælunum sé leitast við að koma í veg fyrir að haldlagningu verði viðhaldið að óþörfu og sérstök rýni á því fari fram hjá þeim lögreglustjóra sem hafi framkvæmt haldlagningu og farið með rannsókn máls áður en mál er sent ákærvaldinu. Í öðru lagi hafi fyrirmæli nr. 11/2017, um ákvörðun um að vísa frá kæru, hætta rannsókn eða fella mál niður, einnig tekið gildi 25. janúar 2017. Helstu nýmæli þeirra séu að lögreglustjóri eða héraðssaksóknari skuli gæta þess við lokaafgreiðslu máls að haldlagningu sé aflétt, eftir því sem við á. Þá sé miðað við að lögreglustjóri sem farið hafi með rannsókn máls annist framkvæmd þess að aflétta haldlagningu, þar með talið úrvinnslu á því hverjum beri að afhenda muni eftir haldlagningu. Með þessum fyrirmælum sé leitast við að tryggja að haldlagningu verði ekki viðhaldið að óþörfu eftir að mál hefur fengið lokaafgreiðslu hjá lögreglustjóra eða öðrum ákærvaldshafa. Loks er upplýst um að ríkissaksóknari muni á grundvelli almennra eftirlitsheimilda leitast við að fylgjast með hvernig gangi að nota málaskrá lögreglu og ákærvalds (LÖKE) til að fara eftir fyrirmælunum, taka við ábendingum frá lögreglustjórum, hafa samráð við ríkislögreglustjóra og gera tillögur til hans um úrbætur ef þörf er á. Hið sama eigi við varðandi fyrirmælin og hvort þörf sé á að endurskoða þau.

13. *Reglur Reykjavíkurborgar um ferðaðþjónustu fatlaðs fólks og akstursþjónustu eldri borgara, mál nr. F0059/2015*

Tildrög málsins voru upplýsingar um að umsóknum einstaklinga eldri en 67 ára um ferðaðþjónustu fatlaðs fólks væri synjað og þeim bent á að sækja um akstursþjónustu eldri borgara. Í svari velferðarráðuneytisins við fyrirspurn minni vegna málsins kom m.a. fram að ráðuneytið teldi þá framkvæmd ekki í samræmi við lög. Ráðuneytið myndi taka málið til frekari skoðunar og óska eftir viðræðum við Reykjavíkurborg áður en ákvörðun yrði tekin um hvort gerðar yrðu tillögur að úrbótum samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Í ljósi viðbragða velferðarráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að aðhafast á grundvelli heimildar 5. gr. laga nr. 85/1997.

Velferðarráðuneytið sendi bréf, dags. 12. janúar 2017, þar sem það upplýsti um samskipti sín við borgina. Í svörum hennar hafi komið fram að til stæði að leggja fram í velferðarráði tillögu að breytingu á reglum um ferðaðþjónustu fatlaðs fólks. Ráðuneytið teldi ekki tilefni til að aðhafast frekar að svo stöddu en myndi fylgja málinu frekar eftir ef þörf krefði.

14. *Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, mál nr. F0061/2015*

Athugun mín laut að almennri framkvæmd við meðferð umsókna um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, einkum af heilbrigðisástæðum, þ.m.t. þegar börn eiga í hlut. Tilefni forathugunarinnar var umfjöllun í fjölmiðlum af flutningi 27 einstaklinga af landi brott, þar af tveggja fjölskyldna sem í voru veik börn. Kallað var eftir upplýsingum og gögnum frá Utflendingastofnun, auk þess sem starfsmenn embættis míns öfluðu frekari upplýsinga á skrifstofu stofnunarinnar 16. og 17. febrúar 2016, með það fyrir sjónum að kanna hvernig stofnunin brygðist við þegar

umsækjandi bæri fyrir sig heilsufarsvanda, einkum með tilliti til rannsóknar þessara mála. Þá funduðu starfsmenn embættisins og Útlendingastofnunar vegna málsins 3. maí 2016 og í kjölfarið bárust frekari gögn og upplýsingar frá stofnuninni. Eftir að hafa farið yfir svör Útlendingastofnunar og þau gögn sem ég hafði aflað taldi ég að svo stöddu ekki tilefni til að taka málið til athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 og lauk málinu með bréfi, dags. 5. ágúst 2016. Í því sambandi hafði ég sérstaklega í huga þá vinnu sem farið hafði fram og væri yfirstandandi hjá Útlendingastofnun í málaflokknum. Þá var á fundinum 3. maí m.a. vikið að þeim atriðum sem ég hafði staðnæmst við eftir athugun mína á gögnum mála. Enn fremur lýsti ég í bréfi mínu almennum sjónarmiðum sem yrði að gæta að við rannsókn og undirbúning þessara mála.

15. *Reglur Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur, mál nr. F0062/2015*

Tilefni forathugunarinnar var kvörtun einstaklings sem synjað hafði verið um sérstakar húsaleigubætur. Var synjunin m.a. reist á því að viðkomandi hefði ekki átt lögheimili í Reykjavík síðustu þrjú ár samfleytt áður en umsókn var lögð fram, sbr. ákvæði í reglum Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur. Í ljósi atvika málsins taldi ég rétt, samhliða lyktum athugunar minnar á framangreindri kvörtun, að óska eftir upplýsingum frá Reykjavíkurborg um þau lagasjónarmið sem þetta skilyrði væri reist á, auk þess sem ég óskaði eftir afstöðu velferðarráðuneytisins til málsins. Ráðuneytið lýsti þeirri afstöðu sinni að réttur einstaklings til aðstoðar sveitarfélags samkvæmt lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, stofnist þegar hann tekur sér lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Sveitarfélögum sé ekki heimilt að binda þessa aðstoð frekari skilyrðum en fram koma í lögnum. Ráðuneytið hafi fylgt þessari afstöðu sinni eftir, m.a. í drögum að leiðbeinandi reglum til sveitarstjórna sem fyrirhugað sé að setja. Þá samþykkti Alþingi breytingar á lagaumgjörð sérstakra húsaleigubóta, nú sérstaks húsnæðisstuðnings, sem tóku gildi 1. janúar 2017. Þar er m.a. gert ráð fyrir að sveitarfélögum sé skylt að veita slíkan stuðning og að ráðherra gefi út leiðbeinandi reglur til sveitarstjórna um framkvæmd hans. Í ljósi þessara breytinga og með hliðsjón af afstöðu ráðuneytisins taldi ég ekki tilefni til að taka málið til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 87/1997 að svo stöddu og lauk málinu með bréfi, dags. 19. desember 2016.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 7. júlí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að leiðbeinandi reglur um sérstakan húsnæðisstuðning hafi verið undirritaðar af ráðherra í lok árs 2016 og tekið gildi 1. janúar 2017, á sama tíma og ofangreindar lagabreytingar. Samráðsnefnd um húsnæðismál, sem starfar á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga um endurskoðaða verka- og kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna breytinga á fyrirkomulagi húsnæðisstuðnings við leigjendur og leiðbeinandi reglur velferðarráðuneytisins um sérstakan húsnæðisstuðning og úthlutun félagslegs íbúðarhúsnæðis sveitarfélaga, hafi haft drög að leiðbeinandi reglum um úthlutun félagsleg leiguhúsnæðis til umfjöllunar. Ekki hafi tekist að afgreiða þær enn sem komið er en stefnt sé að því að þær liggi fyrir með haustinu. Þar sé gert ráð fyrir áskilnaði um að óheimilt sé að gera búsetu til tiltekins tíma að skilyrði fyrir úthlutun félagslegs húsnæðis. Þá er þess getið að á haustþingi verði lögð fram frumvörp um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögum um húsnæðismál þar sem skýrðar verði skyldur sveitarfélaga í húsnæðismálum.

16. *Verklag innanríkisráðuneytisins við framsendingu erinda í tilefni af meðferð útlendingamála, mál nr. F0064/2016*

Tildrög málsins voru upplýsingar sem fram komu í fjölmiðlum í febrúar 2016 um mál þriggja nafngreindra einstaklinga sem sótt höfðu um hæli hér á landi. Þar var m.a. haft eftir lögmonnum þeirra að erindum hafi verið beint til innanríkisráðuneytisins og þess farið á leit að endursendingu þeirra til Ítalíu yrði frestað. Auk þess hafi verið settar fram óskir af þeirra hálfu um endurupptöku og/eða útgáfu dvalarleyfis. Af þessu tilefni var óskað eftir gögnum og upplýsingum um hvernig brugðist hefði verið við erindunum af hálfu ráðuneytisins. Hafði ég í huga verkaskiptingu milli ráðuneytisins, Útlendingastofnunar og kæruneftndar útlendingamála samkvæmt gildandi lögum og skyldu ráðuneytisins til þess að framsenda á réttan stað, svo fljótt sem unnt er, erindi sem því berast og heyra undir starfssvið annars stjórnvalds. Þá hafði ég jafnframt í huga aðstöðu viðkomandi einstaklinga og hagsmuni einstaklinga í þessari stöðu af því að mál þeirra hljóti umfjöllun hjá viðeigandi stjórnvaldi innan hæfilegs tíma. Af svörum ráðuneytisins fékk ég ráðið að það væri afstaða þess að rétt hefði verið, með vísan til 2. mgr. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að framsenda þau erindi sem ráðuneytinu bárust vegna framangreindra mála til „viðeigandi stjórnvalds“. Ég lagði þann skilning í þessa afstöðu að hún taki jafnframt til annarra erinda á sviði útlendingamála sem falla undir starfssvið Útlendingastofnunar eða kæruneftndarinnar. Að þessu virtu taldi ég ekki tilefni til að taka verklag ráðuneytisins hvað þetta varðar til formlegrar athugunar og lauk málinu með bréfi, dags. 19. desember 2016. Ég áréttaði þó mikilvægi þess að þau stjórnvöld sem sinna í sameiningu stjórnarsýslu útlendingamála gæti vel að verkaskiptingu sín á milli samkvæmt gildandi lögum hverju sinni og tryggi að erindi sem þeim berast frá borgurunum séu jafnan framsend á réttan stað svo fljótt sem unnt er til að flýta fyrir afgreiðslu þeirra.

17. *Listar yfir umsækjendur um opinber störf, mál nr. F0065/2016*

Tildrög málsins voru að ég hafði veitt því athygli að í fréttum fjölmiðla og í upplýsingum á heimasíðum ráðuneyta og annarra opinberra stofnana, þar sem birtir höfðu verið listar yfir umsækjendur um opinber störf, var gjarnan aðeins að finna upplýsingar um nöfn umsækjenda en ekki starfsheiti þeirra. Ég taldi því tilefni til að vekja athygli forsætisráðuneytisins á lagaskyldu þess efnis að starfsheiti umsækjenda um opinber störf komi fram í upplýsingum sem látnar eru í té samkvæmt beiðni. Þá teldi ég, með vísan til áhrifanna af því að láta slíkt undir höfuð leggjast í öðrum tilvikum, að það sé í betra samræmi við lagagrundvöll þessarar upplýsingagjafar að upplýsingar um starfsheiti komi einnig fram þegar stjórnvöld hafa frumkvæði að því að birta hverjir hafi sótt um opinbert starf. Slíkt sé einnig í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti. Ég óskaði eftir því að ráðuneytið kæmi því á framfæri við þær stofnanir og önnur stjórnvöld, sem undir það heyra og taka ákvarðanir um ráðningar í opinber störf, að þau fylgi ofangreindum reglum. Ég lauk málinu með bréfi, dags. 29. febrúar 2016.

18. *Málsmeðferðartími þinglýsinga hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, mál nr. F0067/2016*

Tilefni forathugunarinnar voru ábendingar og kvartanir sem mér höfðu borist vegna tafa á þinglýsingu skjala hjá embætti sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Í svörum sýslumanns kom fram að í samráði við innanríkisráðuneytið hafi verið unnið að úrbótum á verklagi og að ráðuneytið hafi samþykkt viðbótarfjárveitingu til embættisins svo það gæti náð því markmiði að stytta málsmeðferðartíma. Hinn 7. desember 2016 birti innanríkisráðuneytið tilkynningu á heimasíðu þess þar sem m.a. kom fram að unnið væri að því á vegum embættis sýslumanns að stytta afgreiðslutíma

þinglýsinga niður í tvo til þrjá virka daga. Embættið hafi fengið ráðgjafa til að fara yfir verklag og leggja til úrbætur og ráðið lögfræðing til starfa tímabundið. Þegar hafi náðst sá árangur að stytta afgreiðslutíma þinglýsinga úr tólf virkum dögum í níu. Með hliðsjón af þessum upplýsingum taldi ég ekki tilefni að svo stöddu til að taka málið til formlegrar athugunar á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997.

Í bréfi sýslumannsins, dags. 21. apríl 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er birt línurit sem sýnir að málsmeðferðartími allra skjala sem færð hafa verið í dagbók hjá embættinu hefur styst verulega. Upplýst er um að í mars 2017 hafi málsmeðferðartíminn að mestu verið um tveir dagar. Þá er þess getið að húsaleigusamningar og önnur einfaldari skjöl séu unnin strax daginn eftir móttöku. Loks er bent á að eignaskiptayfirlýsingar séu mjög tímafrekar í vinnslu og því taki lengri tíma að afgreiða þær. Embættið sé með átak í að vinna þær einnig niður innan tveggja mánaða.

4.5 Önnur frumkvæðis- og forathugunarmál sem enn eru til umfjöllunar

Alls voru tíu önnur mál sem tekin höfðu verið til athugunar á þessum grundvelli fyrir árið 2016 enn til athugunar við lok þess árs. Þessar athuganir beinast að þjónustugjaldaheimildum í lögum, auglýsingum á lausum embættum og störfum þegar ráðherra fer með veitingarvald, samningsgerð við einkaaðila, stöðu og eftirliti sveitarstjórna með félögum í eigu sveitarfélaganna (REI-málið), vistun fanga á lögreglustöðvum og launalækkunum starfsmanna ríkisins. Eitt þessara mála beinist að afgreiðslu á beiðni um afhendingu á upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins vegna samninganefndar um Icesave-samninginn og afgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þá lúta þessar athuganir mínar að réttindum hælisleitenda, aðstæðum í fangelsinu Litla-Hrauni og birtingu á auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Jafnframt var 21 máli sem hófst fyrir árið 2016 og til athugunar er að taka til formlegrar athugunar ólokið um áramót 2016/2017. Þessi mál lúta að eftirfarandi atriðum:

1. Aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins að því að skýra og eftir atvikum leita lausna á ágreiningi um kjör og réttindi stundakennara við Háskóla Íslands. Jafnframt lýtur athugunin að afstöðu háskólans til málsins og aðkomu hans að því.
2. Eftirliti landlæknis með því að fullnægt sé lágmarkskröfum til heilbrigðisþjónustu. Athugunin beinist að framkvæmd ákvæða laga um að ráðherra skuli marka stefnu um heilbrigðisþjónustu innan ramma laganna og kveða í reglugerð á um faglegar lágmarkskröfur til reksturs heilbrigðisþjónustu á einstökum sviðum.
3. Hvort forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið hyggist bregðast við ábendingum mínum um mögulega þörf á setningu reglna um atriði sem snúa að samræmi og jafnræði í málefnum starfsmanna ríkisins, s.s. um breytingar á launakjörum, framkvæmd starfsloka, gerð starfslokasamninga, veitingu námsleyfa, framlög og þátttöku í kostnaði við sameiginlegar ferðir starfsmanna og samkomur þeirra og gjafir til starfsmanna.
4. Málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins þegar stofnuninni berast kvartanir og ábendingar einstaklinga vegna viðskipta við fjármálafyrirtæki. Athugunin beinist að stöðu boðaðra breytinga á umgjörð eftirlits á fjármálamarkaði að því er varðar neytendavernd og meðferð þeirra mála, m.a. með hliðsjón af kröfum EES-réttar á þessu sviði.

5. Reglum sem gilda um úthlutun félagslegs húsnæðis hjá Reykjavíkurborg þegar einstaklingur sem er í skuld við borgina sækir um slíkt húsnæði, en mér hafa borist upplýsingar um misvísandi leiðbeiningar af hálfu Reykjavíkurborgar um þýðingu þess.
6. Fyrirkomulagi náms í félagsráðgjafadeild við Háskóla Íslands og hvort það samrýmist þeim lagareglum sem gilda um skipulag framhaldsnáms og töku gjalds fyrir það sem og reglum um endurmenntun á vegum háskólans. Þá laut fyrirspurn mín einnig að upplýsingagjöf menntastofnana um skipulag náms, réttindi nemenda og breytingar á lögum og reglum í því sambandi sem og útvistun námsbrauta.
7. Vinnureglu hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar þess efnis að starfsmönnum beri að vísa öllum fyrirspurnum fjölmiðla til upplýsingafulltrúa sviðsins í stað þess að svara slíkum beiðnum sjálfir og veitingu upplýsinga um laus leikskóla-pláss í Reykjavík. Nánar tiltekið hvort leikskólastjórum í Reykjavík hafi verið gefin bein fyrirmæli um að veita fréttastofu Ríkisútvarpsins ekki upplýsingar um fjölda lausra pláss í leikskólum borgarinnar og þá hver hafi veitt slík fyrirmæli og á hvaða grundvelli.
8. Eftirliti landlæknis með aðbúnaði á dvalarheimilum fyrir aldraða.
9. Málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
10. Endurskoðun samnings um útvarpsþjónustu í almannapágu með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Málið varðar aðgengi og þjónustu við þá, sem vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum, eru ófærir um að nýta sér hefðbundna fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.
11. Árgjaldi fyrir leyfi til að nota umhverfismerkið Svaninn. Athugunin lýtur að því hvort hugað hafi verið að því hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hvort nægilega bein og efnisleg tengsl séu á milli árgjaldsins og veltu svansmerktra vöru- eða þjónustutegunda.
12. Hvernig staðið er að tilkynningu og innheimtu skulda hjá Vinnumálastofnun.
13. Framkvæmd Vinnumálastofnunar vegna rafrænna umsókna um atvinnuleysisbætur og upphafstíma bótagreiðslna.
14. Greiðslu launauppbóta hjá Seðlabanka Íslands, m.a. með tilliti til jafnræðis við framkvæmd hennar.
15. Reglum Reykjavíkurborgar um bílastæði fyrir visthæfa bíla og framkvæmd þeirra.
16. Þeim starfsháttum Þjóðskrár Íslands að afhenda ekki vegabréf á skrifstofu stofnunarinnar nema gegn því að umsækjandi greiði gjald fyrir skyndiútgáfu.
17. Viðbrögðum embættis landlæknis og velferðarráðuneytisins vegna máls einstaklings sem synjað hafði verið um innlögn á sjúkrahús.

18. Skráningu Þjóðskrár Íslands á fjölskyldutengslum og notkun svonefndra fjölskyldunúmera.
19. Málsmeðferð sýslumannsins á Norðurlandi vestra í tengslum við aðkomu embættisins að veðsetningu fasteigna Hjúkrunarheimilisins Eirar vegna rekstrar- og fjárhagsvanda þess.
20. Stöðu og hlutverki fagráðs eineltismála í grunnskólum.
21. Stjórnsýslu velferðarráðuneytisins í tengslum við staðfestingu samþykktu byggingarsamvinnufélaga. Tilefni athugunarinnar var kvörtun einstaklings í tengslum við samþykktir og starfsemi byggingarsamvinnufélags Samtaka aldraðra.

5 Meinbugir á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða almennri stjórnsýsluframkvæmd

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 2016 að rétt væri að tilkynna framangreindum aðilum, einum eða fleiri, um slíka meinbugi. Jafnframt er gerð grein fyrir viðbrögðum hlutaðeigandi aðila af þessu tilefni þar sem slíkar upplýsingar liggja á annað borð fyrir.

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

Rétt er að taka fram að þau mál sem lauk með tilkynningum um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum eða ábendingum um að það kunni að vera rétt að huga betur að laga- eða reglusetningu voru töluvert fleiri árið 2016 en undanfarin ár. Þannig var um að ræða 12 slík mál þetta árið, en fjögur slík mál komu til umfjöllunar árið 2015 og fimm árið 2014.

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

1. Mál nr. 7590/2013 (sjá kafla III.2.1). Athugun mín laut að atriðum sem tengdust vistun A, fanga í fangelsinu Litla-Hrauni, á öryggisdeild fangelsisins. Í málinu byggði innanríkisráðuneytið á því að vistun á öryggisdeild hefði átt sér lagastoð í tilgreindum ákvæðum þágildandi laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga. Þar kom annars vegar fram að forstöðumaður fangelsis gæti í öryggisskyni eða vegna sérstakra aðstæðna tekið ákvörðun um að flytja fanga á milli deilda og klefa. Hins vegar að Fangelsismálastofnun setti reglur fangelsa. Í núgildandi lögum nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, er kveðið með skýrari hætti á um að fangelsi séu deildaskipt. Þar kemur jafnframt fram að ráðherra setji nánari reglur um fyrirkomulag fangelsa í reglugerð, s.s. um deildaskiptingu fangelsa. Þá er þar að finna sambærilegt ákvæði og í eldri lögum um heimild forstöðumanns til að flytja fanga á milli deilda og klefa. Þrátt fyrir þessar breytingar tók ég fram í áliti mínu að í núgildandi lögum væri ekki að finna ákvæði um atriði

sem ég teldi að gæta þyrfti að við ákvörðun um og framkvæmd vistunar á öryggisdeild, s.s. tímalengd og skilyrði vistunar, málsmeðferð, þær takmarkanir á réttindum og skyldum fanga sem leiða af vistun þeirra á öryggisdeild og aðskilnaði frá öðrum föngum og um læknisskoðun. Ég kom þeirri ábendingu á framfæri að við setningu reglugerðar af hálfu ráðherra væri mikilvægt að huga að þessum atriðum. Þá lagði ég áherslu á hversu þungbær fyrir fanga vistun á öryggisdeild geti verið, einkum ef hún varir lengi. Af þeim sökum mæltu hagsmunir fanga með því að búið sé með traustum og vönduðum hætti um grundvöll slíkrar vistunar í lögum. Þannig teldi ég rétt að vekja athygli innanríkisráðherra á framangreindu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni sé til að búa þessum málum tryggari og vandaðri grundvöll í lögum en nú er gert. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð ráðuneytisins í kafla III.2.1.

2. Mál nr. 8478/2015 (sjá kafla III.10.1). Málið varðaði úrskurð fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að tollstjóra hefði verið heimilt að opna póstsendingu til A. Í álitinu mínu minnti ég á að samkvæmt 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar má ekki gera rannsókn á „skjölum og póstsendingum“ nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Þá tók ég fram að persónuleg samskipti borgaranna sín á milli, m.a. í formi einkabréfa, geta fallið að kjarna friðhelgi einkalífs og njóti því almennt ríkrar verndar samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Lagaákvæði sem heimili stjórnvaldi að þrengja að þeirri einkalífsvernd verði almennt að vera ótvírætt um þá skerðingu og þannig úr garði gert að í því felist ákveðnar takmarkanir fyrir stjórnvaldið á beitingu þess. Í 1. mgr. 156. gr. tollalaga nr. 88/2005 sé að finna heimild til „að skoða og rannsaka allar vörur sem fluttar eru til landsins“ og nái heimildin m.a. til vara sem koma með „póstflutningi“. Helstu reglur sem gildi um opnun bréfaumslaga sem kunna að innihalda vörur en geta innihaldið sendibréf sé aðeins að finna í verklagsreglum tollstjóra. Ég tók fram að þegar horft væri til þeirra krafna sem gerðar eru til skýrleika lagaheimilda sem þrengja að friðhelgi einkalífs teldi ég æskilegra að ákvæði tollalaga væru fyllri um þessi atriði. Taldi ég þannig rétt að vekja athygli Alþingis og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þessu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni sé til að kveða nánar á um þessi atriði í lögum. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð ráðuneytisins í kafla III.10.1.
3. Mál nr. 8678/2015 (sjá kafla III.9.2). Mál þetta varðaði kvörtun Samtaka kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg yfir málsmeðferð Reykjavíkurborgar við ákvörðun um svokallaðar „Sumargötur 2015“. Laut athugun mín að lögmæti og heimild sveitarfélaga til að taka ákvarðanir um lokun gatna og vega innan þeirra. Í álitinu var það niðurstaða mín að ég gerði ekki athugasemd við að Reykjavíkurborg hafi haft heimild að lögum til að taka árlega ákvarðanir um svokallaðar Sumargötur. Þegar hagsmunir fasteignaeigenda og annarra væru hafðir í huga teldi ég þó rétt að skýrari ákvæði væru í lögum um heimildir sveitarfélaga til að loka tímabundið götum og vegum innan þeirra í þágu annars en öryggis eða vegna skemmda og viðhalds. Ég ákvað því, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, að vekja athygli innanríkisráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra á framangreindu. Ég taldi mig ekki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að í Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030 væri ekki að finna fullnægjandi grundvöll fyrir ákvörðun um „Sumargötur 2015“. Aftur á móti fékk ég ekki séð að það endurspeglaði með skýrum hætti þá stefnu að festa fyrirkomulagið í sessi til frambúðar. Ég mæltist til þess að Reykjavíkurborg fjallaði með skýrum hætti um hina varanlegu stefnu um Sumargötur í aðal- eða deiliskipulagi fyrir viðkomandi

svæði. Loks ákvað ég, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, að vekja athygli umhverfis- og auðlindaráðherra á umfjöllun minni með tilliti til þess að tekin yrði afstaða til þess hvernig rétt sé að tryggja betur að grundvelli ákvarðana um nýtingu gatna/vega, með hliðstæðum hætti og að því er varðar Sumargötur í Reykjavík, sé fundinn skýr staður í lögum og framkvæmd laga og reglna um skipulag. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð viðkomandi stjórnvalda í kafla III.9.2.

4. Mál nr. 8739/2015 (sjá kafla III.9.4). Málið varðaði kvörtun félags vegna synjunar sveitarfélags um að greiða verðlaun fyrir minka sem voru veiddir innan marka þess. Ég lauk meðferð kvörtunarinnar með bréfi en tók til skoðunar hverjar væru almennt skyldur sveitarfélaga að lögum að þessu leyti. Athugun mín varð mér tilefni til að vekja athygli umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, á því að ekki væri nægjanlega gott samræmi milli ákvæða laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, og reglugerðar á grundvelli þeirra annars vegar og framkvæmdar hins vegar, að því er varðar greiðslur til minka-veiðimanna, annarra en þeirra sem sérstaklega hafa verið ráðnir til slíkra veiða af sveitarfélagi fyrirfram. Ég tók fram að vera kunni að þeir sem sinni minkaveiðum, án þess að hafa sérstaklega samið um það, geri það til að hafa af því atvinnu. Umrætt misræmi geti þannig leitt til þess að þær væntingar sem borgararnir hafa til þessara málefna og byggja atvinnurekstur sinn á bresti. Þá leiði núverandi fyrirkomulag til þess að staða þeirra sem veiða minka til þess að njóta hlutdeildar í þeim fjármunum sem ríkið, og þá einnig sveitarfélög, verja til þessara mála verði mismunandi eftir sveitarfélögum. Ég vakti athygli á þessu með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf sé á að gera breytingar á lögum eða reglugerðum og þá þannig að réttarstaða þeirra sem stunda minkaveiðar, án þess að hafa gert sérstaka samninga við sveitarfélög, sé skýr að því er varðar fyrirkomulag þessara mála. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð ráðuneytisins í kafla III.9.4.
5. Mál nr. 8833/2016. Málið varðaði kvörtun einstaklings er laut að niðurstöðu úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var synjun Tryggingastofnunar ríkisins um dánarbætur vegna andláts barnsmóður hans á þeim grundvelli þau hefðu ekki verið í hjúskap eða skráðri óvígðri sambúð. Ég lauk málinu með bréfi þar sem ég fékk ekki betur séð en að niðurstaða nefndarinnar hefði verið í samræmi við gildandi lög er úrskurðurinn var kveðinn upp. Ég taldi þó rétt að vekja athygli velferðarráðuneytisins á því að þegar úrskurður nefndarinnar var kveðinn upp hefði 49. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, gilt um réttarstöðu sambýlisfólks. Þar hafi einungis verið kveðið á um að sama rétt til bóta og hjón hefðu einnig einstaklingar sem væru í óvígðri sambúð. Síðan þá hefði ákvæðið tekið breytingum, en með 10. gr. breytingarlaga nr. 88/2015 hefði m.a. nýrri málsgrein verið bætt við 49. gr. Kvæði 2. mgr. hennar nú á um að sameiginlegt lögheimili eða sambúð eftir öðrum ótvíræðum gögnum lengur en eitt ár skuli lagt að jöfnu við skráningu sambúðar í þjóðskrá. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögnum kæmi fram að við breytingar á 49. gr. með 37. gr. breytingarlaga nr. 65/2010 hafi 2. og 3. mgr. hennar verið felldar brott. Sú síðarnefnda, sem kvað á um sambærilega reglu um sambúð og nú er í gildi, hefði hins vegar verið felld brott fyrir mistök. Því væri lagt til að þetta yrði leiðrétt og ákvæðið aftur sett inn í lögin sem 2. mgr. 49. gr. Af þessu yrði ráðið að frá 27. júní 2010, þegar breytingalög nr. 65/2010 tóku gildi, og þar til breytingalög nr. 88/2015 tóku gildi 1. janúar 2016 hafi hið umrædda ákvæði ekki verið í gildi fyrir mistök. Þeir einstaklingar sem umræddar aðstæður áttu við á þeim tíma hafi því ekki fullnægt skilyrðum til að fá greiddar dánarbætur. Í ljósi þess að ég fengi ekki séð

að á vettvangi löggjafans hefði verið tekin bein afstaða til þess hvernig réttindum viðkomandi hóps fólks skyldi hagað taldi ég rétt, með vísan til 11. gr. laga nr. 85/1997, að vekja athygli ráðuneytisins á þessu.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 31. ágúst 2016, kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins um hvort og þá hve mörgum einstaklingum hefði verið synjað um greiðslu dánarbóta á umræddu tímabili á grundvelli þeirrar forsendu að ekki hefði verið um sambúð að ræða í skilningi 2. mgr. 49. gr. laga nr. 100/2007. Samkvæmt svari stofnunarinnar hafi svo verið um þrjá einstaklinga, að meðtöldum þeim sem leitaði til mín. Í kjölfarið hafi ráðuneytið óskað eftir því við Tryggingastofnun að hún tæki afstöðu til þess hvort taka skyldi málin upp enda um að ræða augljós mistök við lagasetningu sem hafi verið leiðrétt.

5.2 Aðrar almennar ábendingar um efni laga eða stjórnvaldsfyrirmæla

1. Mál nr. 8308/2014 (sjá kafla III.2.2). Athugun mín beindist að því hvort gjaldskrá um þóknun og dagpeninga fanga hefði verið sett í samræmi við ákvæði nýrra laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, sem tóku gildi 31. mars 2016. Í álitinu mínu rakti ég að samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laganna skuli innanríkisráðherra ákveða fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá og skuli hún miðast við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu. Gjaldskrá Fangelismálastofnunar nr. 1018/2011, um þóknun fyrir vinnu og nám og upphæð dagpeninga til fanga, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 31. október 2011, gæti ekki, í ljósi þess að löggjafinn hefði nú skýrlega falið ráðherra að ákveða fjárhæð dagpeninga með gjaldskrá, komið í stað stjórnvaldsfyrirmæla sem ráðherra gæfi út samkvæmt lögum. Þegar löggjafinn hafi með þessum hætti falið stjórnvaldi að útfæra nánar lögbundin réttindi borgaranna með útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla hvíli sú skylda á stjórnvaldinu að sjá til þess að svo verði og þá þannig að borgararnir fái notið þeirra réttinda sem þau mæla fyrir um. Í þessu tilviki væri um að ræða greiðslur sem væru eftir atvikum liður í því að tryggja fanga viðunandi skilyrði í fangavistinni í samræmi við mannréttindareglur og alþjóðleg viðmið um aðbúnað fanga. Samkvæmt skýringum ráðuneytisins hafði ráðherra enn ekki sett gjaldskrána en setning hennar var boðuð. Ég kom því á framfæri að það væri álit mitt að sá dráttur sem orðið hefði á því væri ekki í samræmi við 1. mgr. 27. gr. laga nr. 15/2016 og beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að gjaldskráin yrði sett án frekari tafa. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð ráðuneytisins í kafla III.2.2.
2. Mál nr. 8375/2015. Málið varðaði kvörtun einstaklings yfir málsmeðferð við afgreiðslu umsóknar hans um styrk úr Rannsóknasjóði. Ég lauk athugun minni með bréfi en hún varð mér þó tilefni til að vekja athygli mennta- og menningarmálaráðuneytisins á tilteknum atriðum. Í samskiptum mínum við ráðuneytið vegna málsins var m.a. fjallað um aðkomu ráðherra að setningu úthlutunarreglna Rannsóknasjóðs, sem samkvæmt 6. gr. laga nr. 3/2003, um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, skulu „kynntar ráðherra“. Varð ekki annað ráðið en að ráðuneytið teldi nokkra óvissu ríkja um þetta atriði. Í ljósi þess benti ég á að slík óvissa gæfi e.t.v. tilefni til nánari skýringar á ákvæðinu fyrir atbeina Alþingis. Þá kom fram af hálfu ráðuneytisins að það myndi beita sér fyrir því að við útgáfu úthlutunarreglna Rannsóknasjóðs fyrir úthlutunarárið 2016 yrði leyst úr nánar tilgreindum annmörkum sem það teldi hafa verið á reglum sjóðsins.

3. Mál nr. 8567/2015. Málið varðaði kvörtun félags yfir tveimur úrskurðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þar sem ráðuneytið staðfesti ákvörðun Fiskistofu um úthlutun byggðakvóta í tilteknu sveitarfélagi fyrir tiltekinn bát fyrir tvö fiskveiðiár. Ég lauk meðferð minni á málinu með bréfi en hún varð mér tilefni m.a. til að vekja athygli ráðuneytisins á því að þau lög og reglur sem á reyndi í málinu væru ekki skýr um hvort og þá hvernig áframeldi á þorski, sem fer fram á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I við lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, falli að reglum um byggðakvóta. Með hliðsjón af því taldi ég rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni sé til að kveða með skýrari hætti á um framangreint en gert er í lögum og reglum. Hefði ég þá í huga að æskilegt sé að reglur um þetta málefni séu fyrirsjáanlegar þeim aðilum sem stundi umrædda atvinnustarfsemi sem og sveitarfélögum sem kunni að hafa ákveðnar heimildir til að gæta að staðbundnum aðstæðum og hagsmunum byggðarlags. Þá tók ég fram að við útfærslu umræddra heimilda yrðu stjórnvöld að gæta að reglum stjórnsýsluréttarins um setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Bæði ráðuneytið og sveitarstjórnir yrðu þannig að gæta að því að beiting heimildanna sé byggð á almennum hlutlægum reglum og að jafnræðissjónarmiði sé gætt. Þá kunni að vera sérstök ástæða til þess að gætt sé að ákveðnu samræmi við setningu reglna og beitingu þeirra með tilliti til mismunandi þátta veiða og vinnslu fiskiskipa. Þannig þurfi að huga að því að samkvæmt framkvæmd Fiskistofu uppfylli ákveðinn þáttur áframeldis tiltekin skilyrði til úthlutunar byggðakvóta en þegar litið sé til áframeldisins í heild nái slík starfsemi ekki að uppfylla öll skilyrði til úthlutunar byggðakvóta, þ.e. um löndun til vinnslu í hlutaðeigandi byggðarlagi. Enn fremur þurfi að taka afstöðu til þess hvort sá greinarmunur, sem gerður sé á áframeldisfiski sem er að lokum færður til vinnslu í hlutaðeigandi byggðarlagi og öðrum fiski með tilliti til þess hvernig reglur um byggðakvóta eigi við, sé í samræmi við jafnræðisreglur.
4. Mál nr. 8687/2015 (sjá kafla III.9.3). Athugun mín laut að skilyrði um hámarksaldur bifreiðastjóra í reglum Borgarbyggðar um skólaakstur og útboði sveitarfélagsins á skólaakstri vegna grunnskólabarna. Innanríkisráðuneytið hafði vísað frá kæru málsaðila þar sem ekki var talið að um stjórnvaldsákvörðun í máli hans væri að ræða. Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytisins við fyrirspurnum mínum kom m.a. fram að aldursskilyrði í reglum Borgarbyggðar kynni að skorta lagastoð en það félli utan eftirlits ráðuneytisins á grundvelli laga um grunnskóla. Hvað varðar þann þátt málsins sem hér skiptir máli beindi ég þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins, í ljósi þeirrar afstöðu þess að umrætt skilyrði kynni að skorta viðhlítandi lagastoð og vera ólöglegt, að það tæki umrætt skilyrði til skoðunar í ljósi hlutverks síns sem yfirstjórnanda á málefnasviðinu, eftir atvikum í samráði við innanríkisráðuneytið. Nánar er fjallað um málið og viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytisins í kafla III.9.3.
5. Mál nr. 8702/2015. Málið varðaði kvörtun einstaklings yfir úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var synjun Tryggingastofnunar ríkisins um uppbót á lífeyri á þeim grundvelli að tekjur viðkomandi væru yfir tekjumörkum í 12. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, um heimilissuppbót og uppbætur á lífeyri. Ég lauk athugun minni á málinu með bréfi, m.a. þar sem ég taldi mig ekki hafa forsendur til að fullyrða að ráðherra hefði borið að hækka fjárhæð umrædds tekjumarks á því tímabili sem um ræddi í málinu. Tilvísun 6. gr. reglugerðarinnar væri ekki skýr um þetta atriði og ákvæði 14. gr. laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, veitti ekki frekari leiðbeiningar að þessu leyti. Ég taldi þó rétt að koma þeirri ábendingu á framfæri við velferðarráðuneytið að ákvæðið yrði tekið til endurskoðunar með þetta í huga, líkt

og ráðuneytið hafði reyndar boðað. Hafði ég þá einkum í huga hagsmuni borgaranna af því að geta gert sér grein fyrir réttindum sínum, sérstaklega þegar um er að ræða útfærslu löggjafans á þeim lágmarksréttindum sem kveðið er á um í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Þá benti ég jafnframt á að athugun mín á málinu hefði leitt í ljós að almennar tilvísanir laga og reglna á sviði almannatrygginga til laga nr. 100/2007 varðandi hækkanir á fjárhæðum virtust vera vandkvæðum bundnar. Stafaði þetta af því að fjárhæðir bóta, annarra greiðslna og tekjumarka laganna hækki ekki allar með sama hætti og því væri ótvírætt skýrara ef fram kæmi til hvaða ákvæðis nákvæmlega í lögnum vísað væri til. Vakti ég athygli á framangreindu með það fyrir augum að við boðaða endurskoðun sína á reglugerðum á sviði almannatrygginga tæki ráðuneytið afstöðu til þess hvort lagabreytinga sé þörf að því er þetta varðar.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 14. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur m.a. fram að að reglugerð nr. 1052/2009, um heimilissuppbót og uppbætur á lífeyri, hafi verið breytt með reglugerð nr. 1252/2016 og hljóði 6. gr. stofnreglugerðarinnar nú þannig að fjárhæðir heimilissuppbótar samkvæmt 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar skuli breytast árlega á sama hátt og bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar. Að mati ráðuneytisins hafi með breytingunum verið brugðist við ábendingum umboðsmanns um að reglugerðin uppfylli tiltekna lágmarkskröfur um skýrleika og komið í veg fyrir hættu á misskilningi hjá borgurunum um hækkan tekjumarka samkvæmt reglugerðinni. Loks er upplýst um að ráðuneytið telji fulla þörf á því að endurskoða ákvæði laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð að því er varði hækkanir bóta og tekjumarka og muni við áframhaldandi endurskoðun laganna taka til skoðunar þau ákvæði sem um ræðir, einkum 69. gr. laga um almannatryggingar og 14. gr. laga um félagslega aðstoð.

6. Mál nr. 8722/2016. Málið varðaði kvörtun Sambands íslenskra námsmanna erlendis (SÍNE) sem laut m.a. að tilgreindum ákvæðum í úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna fyrir skólaárið 2015-2016. Ég lauk athugun minni með bréfi en vakti athygli mennta- og menningarmálaráðuneytisins á að ekki yrði séð af úthlutunarreglunum að sú afstaða þess, að lánasjóðnum sé heimilt að hækka framfærslu námsmanns vegna maka í öðrum tilvikum en þeim sem tilgreind séu sérstaklega í reglunum, komi fram með skýrum hætti í þeim. Þá fengi ég ekki annað séð en að ákvæði úthlutunarreglna fyrir skólaárið 2016-2017 væru að þessu leyti óbreytt. Ég kom þeirri ábendingu því á framfæri við ráðuneytið að tekin yrði afstaða til þess hvort rétt sé að gera ákvæði úthlutunarreglnanna skýrari að þessu leyti. Þá minnti ég á að það sé mikilvægt, við ákvarðanir um fjárhæðir einstakra viðmiða í úthlutunarreglum sjóðsins fyrir tiltekna erlendar borgir, að þær séu byggðar á traustum og haldbærum gögnum og upplýsingum um raunverulegan náms- og framfærslukostnað námsmanna í þeim borgum, að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og annarra atriða sem áhrif hafa á fjárhagsstöðu þeirra. Hefði ég þá í huga þær kröfur sem eftir atvikum kunna að leiða af óskráðri rannsóknarreglu stjórnsluréttarins og geta m.a. tekið til undirbúnings almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Nánar er fjallað um málið í kafla I.3.2.5.
7. Mál nr. 8886/2016. Athugun mín varðaði kvörtun lækni sem laut að ákvörðun landlækni um að beina til hans tilmælum um úrbætur samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu. Ég lauk meðferð minni á málinu með bréfi en athugunin varð mér tilefni til að koma á framfæri tilteknum ábendingum við landlæknisembættið, m.a. varðandi svigrúm heilbrigðisstarfsmanna til að tjá sig um þau atriði sem sérfræðiþekking þeirra lýtur að. Fram hafði komið við meðferð málsins að embættið hefði í hyggju að endurskoða leiðbeiningar á vefsíðu þess um

góða starfshætti lækna frá árinu 2006 og þá m.a. í ljósi þeirra atriða sem á reyndi í málinu. Ég lagði áherslu á að það skipti miklu máli fyrir heilbrigðisstarfsmenn, m.a. í ljósi atvinnu- og tjáningarfrelsis þeirra, að það liggi skýrt fyrir að hvaða marki þeir geti tekið að sér verk í tengslum við m.a. rekstur dóms- eða stjórnsýslumála eða samkvæmt beiðni frá þriðja aðila og hvert sé þá hlutverk þeirra og með hvaða hætti þeim beri að tjá sig. Með hliðsjón af því og 5. gr. laga nr. 41/2007, sem fjallar um fyrirmæli, leiðbeiningar og ábendingar af hálfu landlæknis, kom ég þeirri ábendingu á framfæri að ég teldi tilefni til að gefa út sérstakar leiðbeiningar þar sem embættið lýsi þeim mörkum sem það telji að heilbrigðisstarfsmönnum beri að virða við þessar aðstæður.

Með bréfi embættis landlæknis, dags. 22. maí 2017, barst mér lokaútgáfa af faglegum leiðbeiningum til lækna sem landlæknir mun gefa út á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga nr. 41/2007 undir heitinu „Góðir starfshættir lækna“.

6 Ýmsar athugasemdir og ábendingar til stjórnvalda

Frá því að umboðsmaður Alþingis tók til starfa hefur um 12,3% þeirra mála sem koma til efnislegrar athugunar lokið með álitum þar sem sett er fram gagnrýni á störf stjórnvalda og mælt til þess að gerðar verði úrbætur. Ýmist er um að ræða að tilmælin séu bundin við það mál sem til umfjöllunar er eða lúti að almennum umbótum hjá viðkomandi stjórnvaldi eða bæði. Þá hef ég í álitum mínum, á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, komið á framfæri ábendingum til Alþingis og/eða viðkomandi ráðuneytis um að meinbugir séu eða kunni að vera á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum.

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

Hér fyrir neðan er að finna yfirlit yfir 46 tilvik þar sem ég sendi stjórnvöldum ábendingar eða athugasemdir árið 2016.

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
8230/2014	Innanríkisráðuneytið	Tafir	Málshraði vegna erinda fanga, svör við erindum umboðsmanns
8337/2015	Innanríkisráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Setning í embætti, sérstakt hæfi, ráðgjafarskylda starfsmanna ráðuneyta, framsetning auglýsingar
8375/2015	Mennta- og menningar-málaráðuneytið	Styrkveitingar	Úthlutun styrkja úr opinberum sjóðum, yfirstjórnunar- og eftirlits-hlutverk ráðherra, meinbugir
8404/2015	Menntaskólinn í Kópavogi	Menntamál	Leiðbeiningarskylda
8404/2015	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Menntamál	Yfirstjórnunar- og eftirlits-hlutverk ráðherra
8567/2015	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	Sjávarútvegsmál	Meinbugir, setning stjórnvaldsfyrirmæla, skýrleiki úrskurðar, svör við erindum umboðsmanns
8633/2015	Reykjavíkurborg	Tafir	Svör við erindum umboðsmanns
8649/2015	Kærufnd barnaverndarmála	Börn	Eftirlits- og réttaröryggishlutverk, leiðbeiningar
8666/2015	Fjölbrautarskóli Vesturlands	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, mat á hæfni umsækjenda, samanburður á umsækjendum, samráð við skólanefnd, framkvæmd starfsviðtals, skráning upplýsinga, framsetning auglýsingar
8675/2015	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Hæfi	Svör við erindum umboðsmanns
8687/2015	Innanríkisráðuneytið	Sveitarfélög	Valdmörk ráðuneyta varðandi skóla á vegum sveitarfélaga
8702/2015	Velferðarráðuneytið	Almanna-tryggingar	Meinbugir
8706/2015 og 8755/2016	Borgarbyggð	Tafir	Málshraði, skrifleg svör við skriflegum erindum, svör við erindum umboðsmanns, aðkoma utanaðkomandi lögmanna að stjórnsýslumálum

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
8709/2015	Kærunefnd útlendingamála	Útlendingar	Form og efni stjórnsýslukæru, kærufrestur
8722/2015	Lánasjóður íslenskra námsmanna	Námslán og námsstyrkir	Leiðbeiningarskylda
8722/2015	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Námslán og námsstyrkir	Meinbugir, skyldubundið mat, rannsóknarreglan við setningu stjórnvaldsfyrirmæla
8729/2015	Innanríkisráðuneytið	Fangelsismál	Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra
8729/2015	Fangelsismálastofnun	Fangelsismál	Upplýsingagjöf stjórnvalda til fjölmiðla, þagnarskylda starfsmanna Fangelsismálastofnunar, viðkvæm staða fanga, leyfi til kvikmyndunar og viðtala
8754/2016	Veðurstofa Íslands	Opinberir starfsmenn	Reglur um ráðstöfun opinberra starfa, auglýsingaskylda
8774/2016	Hafrannsóknarstofnun	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, mat á hæfni umsækjenda
8777/2016	Félags- og skólaþjónusta Austur-Húnavatnssýslu	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, skráning upplýsinga, rökstuðningur, leiðbeiningar, svör við erindum umboðsmanns
8786/2016	Kjararáð	Tafir	Málshraði
8799/2016	Ríkissaksóknari	Opinberir starfsmenn	Umsókn um opinbert embætti, þagnarskylda ákæranda
8810/2016	Fjármálaeftirlitið	Opinberir starfsmenn	Svör við erindum umboðsmanns
8813/2016	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Sjávarútvegsmál	Málshraði, svör við erindum umboðsmanns
8817/2016	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	Menntamál	Svör við erindum umboðsmanns, málshraði
8833/2016	Velferðarráðuneytið	Almanna-tryggingar	Meinbugir
8837/2016	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	Fæðingar- og foreldraorlof	Rökstuðningur
8860/2016	Ríkisskattstjóri	Sektir	Leiðbeiningarskylda

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
8871/2016	Velferðarráðuneytið	Aðgangur að gögnum og upplýsingum	Rökstuðningur, málshraði, skylda til afgreiðslu erinda
8886/2016	Embætti landlæknis	Opinberir starfsmenn	Andmælaréttur, skýrleiki tilmæla landlæknis til heilbrigðisstarfsmanna um úrbætur, atvinnu- og tjáningarfrelsi heilbrigðisstarfsmanna, útgáfa sérstakra leiðbeininga um aðkomu heilbrigðisstarfsmanna að ýmsum málum
8892/2016	Sjúkratryggingar Íslands	Tafir	Málshraði
8910/2016	Fangelsismálastofnun	Fangelsismál	Borgari á ekki að gjalda þess að leita til umboðsmanns, málshraði
8914/2016	Eftirlitsnefnd fasteignasala	Tafir	Skrifleg svör við skriflegum erindum, málshraði
8922/2016	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	Framsendingarskylda, vandaðir stjórnsýsluhættir
8930/2016	Rangárþing ytra	Tafir	Svör við erindum umboðsmanns, skrifleg svör við skriflegum erindum, málshraði, aðkoma utanaðkomandi lögmanna að stjórn-sýslumálum
8933/2016	Tollstjóri	Opinberir starfsmenn	Rökstuðningur, leiðbeiningarskylda
8939/2016	Velferðarráðuneytið	Einkaréttarlegir samningar	Skýrleiki svara við erindum, skrifleg svör við skriflegum erindum, yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra, gildissvið stjórnsýslulaga
8968/2016	Velferðarráðuneytið	Opinberir starfsmenn	Skráning upplýsinga, upplýsingaréttur, svör við erindum umboðsmanns
8978/2016	Reykjavíkurborg	Tafir	Svör við erindum, skrifleg svör við skriflegum erindum, framsendingarskylda, málshraði
8980/2016	Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	Opinberir starfsmenn	Veiting starfs, skráning upplýsinga
8987/2016	Úrskurðarnefnd um sanngirnibætur	Skaðabætur	Leiðrétting bersýnilegra villna

Málsnúmer	Stjórnvald	Málaflokkur	Efni ábendingar/athugasemdar
8994/2016	Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna	Námslán og námsstyrkir	Rökstuðningur
9025/2016	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	Tafir	Aðkoma lögmannna að stjórnsýslumálum, skráning og úrvinnsla upplýsinga, gagnavarsla, stjórnsýslu- nefndir sem ekki hafa sjálfstæða starfsstöð
9025/2016	Mennta- og menningarmálaráðu- neytið	Tafir	Starf og starfsaðstaða áfrýjunefndar í kærumálum háskólanema, starfshættir sjálfstæðra nefnda sem starfa utan stjórnsýslu ráðuneyta og stofnana
9120/2016	Snæfellsbær	Skipulags- og byggingarmál	Stjórnvaldsákvörðun, farvegur máls

7 Erlent samstarf og fundir

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

Hinn 4. febrúar 2016 sótti Maren Albertsdóttir lögfræðingur námskeið um stjórnsýslurétt haldið á skrifstofu umboðsmanns danska þjóðþingsins.

Dagana 26.-27. maí 2016 stóð ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) eða Evrópunefnd um kynþáttafordóma og umburðarleysi fyrir málstofu í Strassborg fyrir innlendar stofnanir sem hefur verið komið á fót til að vinna gegn kynþáttamismunum. Nefndin bauð umboðsmanni að senda fulltrúa sinn á málstofuna sem var Anna Rut Kristjánsdóttir lögfræðingur. Meginumfjöllunarefni fundarins laut að vanskráningu á mismunum og hatursglæpum.

Dagana 13. og 14. júní 2016 var haldinn fundur í Brussel undir yfirskriftinni Seminar of the European Network of Ombudsmen. Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis, sótti fundinn.

Umboðsmenn þjóðþinga á Norðurlöndunum koma að jafnaði saman til fundar annað hvert ár og var slíkur fundur haldinn í Borgundarhólmi í Danmörku dagana 24.-26. ágúst 2016. Ég sótti fundinn ásamt Hafsteini Dan Kristjánssyni, aðstoðarmanni umboðsmanns Alþingis, Berglinni Báru Sigurjónsdóttur skrifstofustjóra og Ingibjörgu Þóru Sigurjónsdóttur rekstrarstjóra.

Dagana 15.-19. nóvember 2016 sótti ég aðalfund Alþjóðasamtaka umboðsmanna (IOI) sem haldinn var í Bangkok í Taílandi.

Hinn 6. desember 2016 var haldinn fundur í Brussel í Belgíu á vegum Frontex sem bar yfirskriftina Workshop on the setting up and implementing Frontex individual complaints

mechanism with Member States and Schengen Associated Countries. Fundinn sótti Flóki Ásgeirsson lögfræðingur.

Vegna hliðstæðrar löggjafar um störf og starfshætti umboðsmanna þjóðþinganna í Danmörku, Noregi og á Íslandi hafa umboðsmenn þessara þinga verið í samstarfi frá árinu 1989. Síðar hafa umboðsmenn þinganna á Grænlandi og í Færeyjum bæst í hópinn. Þessi hópur fundar að jafnaði einu sinni til þrisvar sinnum á ári og er þá rætt um einstök álitæfni sem eru til úrlausnar og skipst á upplýsingum um starfsemi embættanna. Tveir slíkir fundir voru haldnir á árinu 2016. Annar á Hellu, dagana 20. og 21. ágúst, og hinn í Kaupmannahöfn, dagana 7. og 8. desember, sem ég sótti.

Eins og tíðkast hefur í störfum umboðsmanns átti ég á árinu 2016 fjölmarga fundi með fyrirvarsmönnum opinberra stofnana og nefnda um einstök mál sem ég hafði til umfjöllunar eða vegna almennra atriða í stjórnsýsluframkvæmd viðkomandi stjórnvalds.

II. TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR UM SKRÁÐ MÁL OG AFGREIÐSLUR ÞEIRRA ÁRIÐ 2016

1 Skráð mál og afgreiðslur þeirra árið 2016

1.1 Málafjöldi

Á árinu 2016 voru alls 416 mál skráð hjá umboðsmanni Alþingis og skiptust þau þannig:

Kvartanir	415
Mál tekin upp að eigin frumkvæði umboðsmanns	1
Samtals	416

1.2 Skipting kvartana

Kvartanir eru 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	32
febrúar	40
mars	28
apríl	36
maí	36
júní	35
júlí	31
ágúst	30
september	30
október	40
nóvember	42
desember	35
Samtals	415

Að þessum 415 kvörtunum stóðu samtals 459 aðilar eða 402 einstaklingar og 57 lögaðilar. Afeinstaklingum voru 127 konur og 275 karlar. Yngsti einstaklingurinn sem lagði fram kvörtun á árinu var á fyrsta ári og sá elsti 92 ára en aldursskipting einstaklinganna var sem hér segir:

20 ára og yngri	10
21 - 30 ára	30
31 - 40 --	63
41 - 50 --	67
51 - 60 --	107
61 - 70 --	79
71 árs og eldri	30
Ekki vitað	16

Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu kvartana eftir landshlutum og sveitarfélögum miðað við búsetu aðila. 21 kvörtun barst frá Íslendingum búsettum erlendis. Málafjöldi og hlutfall af honum er miðað við þau 416 mál er skráð voru á árinu og mál sem umboðsmaður tók upp að eigin frumkvæði teljast þar með.

	Fjöldi mála	Hlutfall af heildarmála-fjölda	Hlutfall af heildaríbúafjölda landsins
Reykjavíkurborg	185	44,5%	36,8%
Höfuðborgarsvæðið	80	19,2%	27,4%
- Garðabær	14		
- Hafnarfjarðarkaupstaður	14		
- Kópavogsbær	36		
- Mosfellsbær	10		
- Seltjarnarneskaupstaður	6		
Suðurnes	14	3,3%	6,6%
- Reykjanesbær	8		
- Sandgerðisbær	1		
- Sveitarfélagið Garður	1		
- Sveitarfélagið Vogar	4		
Vesturland	23	5,5%	4,8%
- Akraneskaupstaður	8		
- Borgarbyggð	8		
- Dalabyggð	1		
- Grundarfjarðarbær	5		
- Stykkishólmsbær	1		
Vestfirðir	8	1,9%	2,1%
- Bolungarvíkurkaupstaður	2		
- Ísafjarðarbær	5		
- Vesturbyggð	1		
Norðurland vestra	12	2,9%	2,2%
- Blönduósibær	6		
- Húnaþing vestra	2		
- Sveitarfélagið Skagafjörður	2		
- Sveitarfélagið Skagatrönd	2		
Norðurland eystra	24	5,7%	8,8%
- Akureyrarkaupstaður	19		
- Dalvíkurbyggð	3		
- Fjallabyggð	1		
- Langanesbyggð	1		
Austurland	4	1,0%	3,8%
- Fjarðabyggð	2		
- Seyðisfjarðarkaupstaður	1		
- Vopnafjarðarhreppur	1		
Suðurland	37	8,4%	7,5%
- Flóahreppur	3		
- Hrunamannahreppur	1		
- Hveragerðisbær	7		
- Mýrdalshreppur	1		
- Rangárþing eystra	1		
- Rangárþing ytra	3		
- Sveitarfélagið Árborg	12		
- Sveitarfélagið Hornafjörður	2		
- Vestmannaeyjar	6		
- Ölfus	1		
Íslendingar búsettir erlendis	21	5,7%	
Erlendir aðilar	7	1,7%	
Mál tekin upp að eigin frumkvæði	1	0,2%	
	416	100,0%	100,0 %

1.3 Afgreiðsla mála

Á árinu hlutu 420 mál lokaafgreiðslu.

Mál til meðferðar í upphafi árs	67
Mál til meðferðar á árinu	416
Afgreidd mál	420
Mál til meðferðar í árslok	63

Af þeim 63 málum, sem voru óafgreidd í árslok 2016, var í 26 tilvikum beðið eftir skýringum og upplýsingum frá stjórnvöldum, í sex málum var beðið eftir athugasemdum frá þeim sem borið höfðu fram kvörtun, sjö mál voru til frumathugunar, 24 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 2016, flokkuð eftir því með hvaða hætti þau hafa verið afgreidd en tekið skal fram að í nokkrum tilvikum hefur efni málanna verið fjölþætt og einstökum þáttum þeirra lokið með mismunandi hætti. Hér eru þessi mál hins vegar flokkuð í samræmi við þá afgreiðslu sem telja verður meginatriði viðkomandi máls.

Afgreiðsla	Fjöldi mála	
1. Álit	22	(5,2%)
2. Ábending um að leggja réttarágreining fyrir dómstóla	7	(1,7%)
3. Felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds	105	(25,0%)
4. Féllu utan starfssviðs umboðsmanns		
a) Störf Alþingis, nefnda og stofnana á vegum þess	17	(4,0%)
b) Dómsathafnir	5	(1,2%)
c) Einkaréttarleg lögskipti	15	(3,6%)
d) Önnur atriði	3	(0,7%)
5. Aðili máls á eftir að skjóta máli til æðra stjórnvalds	105	(25,0%)
6. Ársfrestur liðinn, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997	12	(2,9%)
7. Fallið frá kvörtun eða kvörtun gaf ekki tilefni til frekari meðferðar að lokinni frumathugun	129	(30,7%)
Samtals	420	(100,0%)

1.4 Skipting mála eftir aðilum sem kvörtun beinist að

Í eftirfarandi yfirliti eru kvartanir þær sem umboðsmanni bárust og mál þau er hann tók upp að eigin frumkvæði á árinu 2016 flokkuð eftir þeim stjórnvöldum sem kvörtun beindist að. Tekið skal fram að í ýmsum tilvikum hafa kvartanir beinist að fleiri en einu stjórnvaldi en í yfirlitinu eru þær kvartanir skráðar á þann aðila sem telja verður að kvörtun beinist einkum að. Það skal ítrekað að hér eru teknar allar skráðar kvartanir en eins og fram kemur í yfirliti um afgreiðslu mála á árinu var aðeins hluti þeirra tekinn til nánari athugunar.

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

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

- Ráðuneytið	4	
- Ríkislögmaður	1	
- Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	2	
- Þingvallanefnd	1	8

2. Mennta- og menningarmálaráðuneytið

- Ráðuneytið	7	
- Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	1	
- Framhaldsskólar	3	
- Háskóli Íslands	6	
- Lánasjóður íslenskra námsmanna	5	
- Málskotsnefnd LÍN	1	
- Minjastofnun Íslands	2	
- Rannsóknarráð Íslands	1	
- Ríkisútvarpið	3	29

3. Utanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	1	1
--------------	---	---

4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

- Ráðuneytið	8	
- Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	1	
- Eftirlitsnefnd fasteignasala	1	
- Endurskoðendaráð	1	
- Hafrannsóknarstofnun	3	
- Matvælastofnun	4	
- Prófnefnd bókara	1	
- Samkeppniseftirlitið	3	
- Verðlagsstofa skiptaverðs	1	
- Yfirmatsnefnd samkvæmt ábúðarlögum	1	24

5. Innanríkisráðuneytið

- Ráðuneytið	37	
- Áfrýjunarnefnd neytendamála	1	
- Dómsstólar	2	
- Endurupptöknunefnd	1	
- Fangelsisýfirvöld	6	
- Héraðssaksóknari	1	
- Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	2	
- Kærunefnd útlendingamála	8	
- Landhelgisgæsla Íslands	1	
- Lögregluýfirvöld	8	
- Matsnefnd eignarnámsbóta	1	
- Nefnd um dómaraströf	3	
- Persónuvernd	1	
- Ríkissaksóknari	6	
- Samgöngustofa	4	
- Sýslumenn	15	
- Úrskurðarnefnd póst- og fjarskiptamála	1	
- Úrskurðarnefnd sanngirnisbóta	2	
- Útlendingastofnun	9	
- Yfirfasteignamatnefnd	1	
- Þjóðskrá Íslands	3	113

6. Velferðarráðuneytið

- Ráðuneytið	21	
- Fæðingarorlofsjóður	1	
- Heilbrigðisstofnanir	9	
- Íbúðalánasjóður	3	
- Kærunefnd húsamála	2	
- Kærunefnd jafnréttismála	1	
- Landlæknisembættið	7	
- Lyfjastofnun	1	
- Sjúkratryggingar Íslands	5	
- Tryggingastofnun ríkisins	13	
- Umboðsmaður skuldara	1	
- Úrskurðarnefnd almannatrygginga	7	
- Úrskurðarnefnd atvinnuleysisstrygginga og vinnumarkaðsaðgerða	1	
- Úrskurðarnefnd í fæðingar og foreldra-orlofsmálum	1	
- Úrskurðarnefnd velferðarmála	14	
- Vinnueftirlit ríkisins	1	
- Vinnuálastofnun	2	90

7. Fjármála- og efnahagsráðuneytið

- Ráðuneytið	16	
- Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	2	
- Fjármálaeftirlitið	2	
- Hagstofa Íslands	1	
- Kjararáð	1	
- Kærunefnd útboðsmála	1	
- Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	6	
- Seðlabanki Íslands	9	
- Skattýfirvöld	15	
- Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána	4	
- Úrskurðarnefnd um Viðlagatryggingu Íslands	1	
- Yfirskattanefnd	3	61

8. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

- Ráðuneytið	5	
- Umhverfisstofnun	1	
- Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	4	
- Veðurstofa Íslands	1	11

B. Sveitarfélög

Innheimtustofnun sveitarfélaga	3
Stjórnsýsla höfuðborgarsvæðisins	0
Reykjavíkurborg	
- Stjórnsýsla borgarinnar	16
Garðabær	1
Hafnarfjarðarbær	1
Kópavogsbær	2
Mosfellsbær	2
Seltjarnarnesbær	3
Reykjanesbær	1
Sveitarfélagið Garður	1
Akraneskaupstaður	5
Borgarbyggð	4
Hvalfjarðarsveit	1
Snæfellsbær	2
Blönduósibær	2
Akureyrarbær	3
Dalvíkurbyggð	1
Norðurland	1
Bláskógabyggð	1
Flóahreppur	1
Rangárfjörður ytra	1
Sveitarfélagið Árborg	1

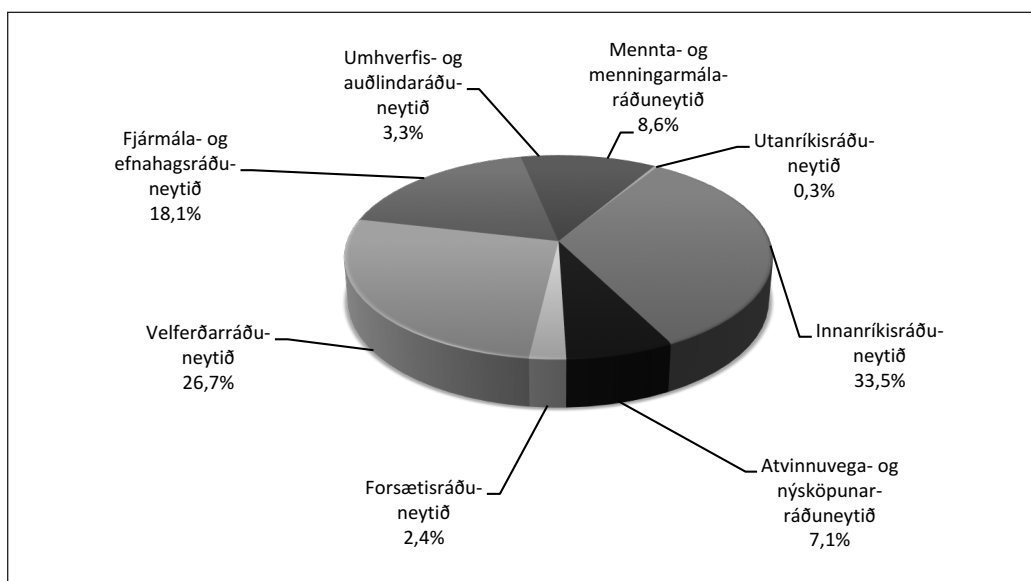
C. Annað

Öflokkað	26
----------	----

SAMTALS

416

D. Skráð mál 2016 flokkuð eftir ráðuneytum



E. Mál sem lokið var með álitum 2016, flokkuð eftir stjórnvöldum

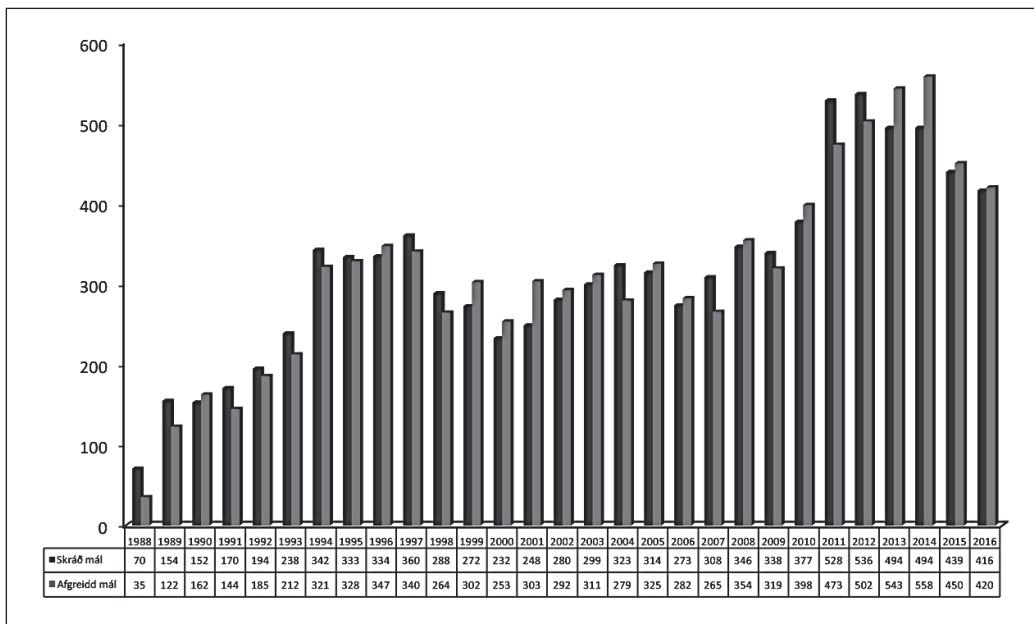
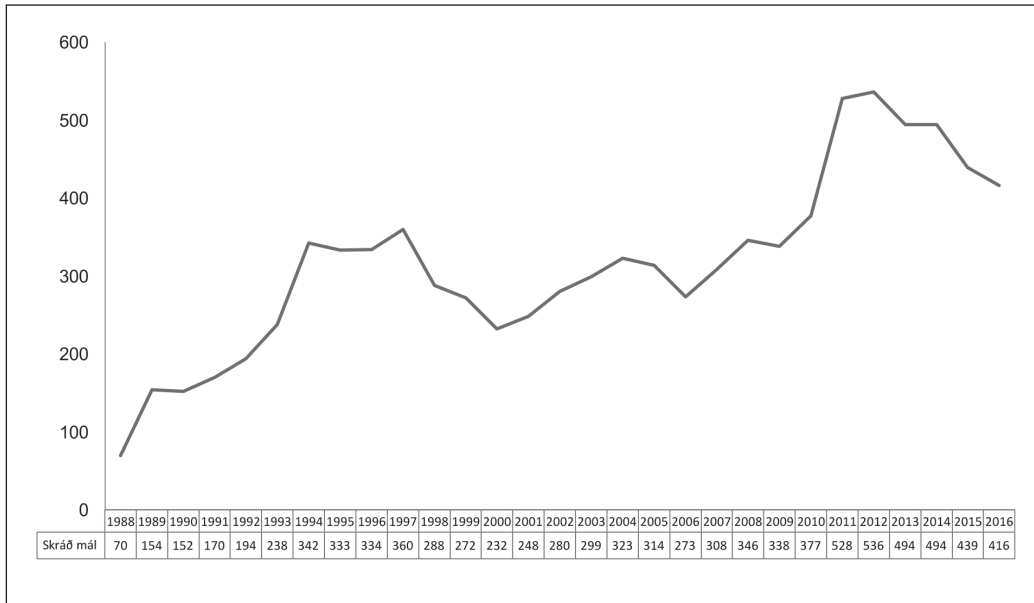
Stjórnvald	Fjöldi álita
Velferðarráðuneyti	1
Reykjavíkurborg	3
Innanríkisráðuneyti	5
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	1
Áfrýjunarnefnd í málefnum háskólanema	1
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	1
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	2
Hafrannsóknastofnun	1
Heilbrigðisnefnd Y	1
Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins	1
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	1
Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	1
Lögreglustjórinn X	2
Lánasjóður íslenskra námsmanna	1
Samtals	22

1.5. Skipting skráðra mála 2016 eftir viðfangsefnum.

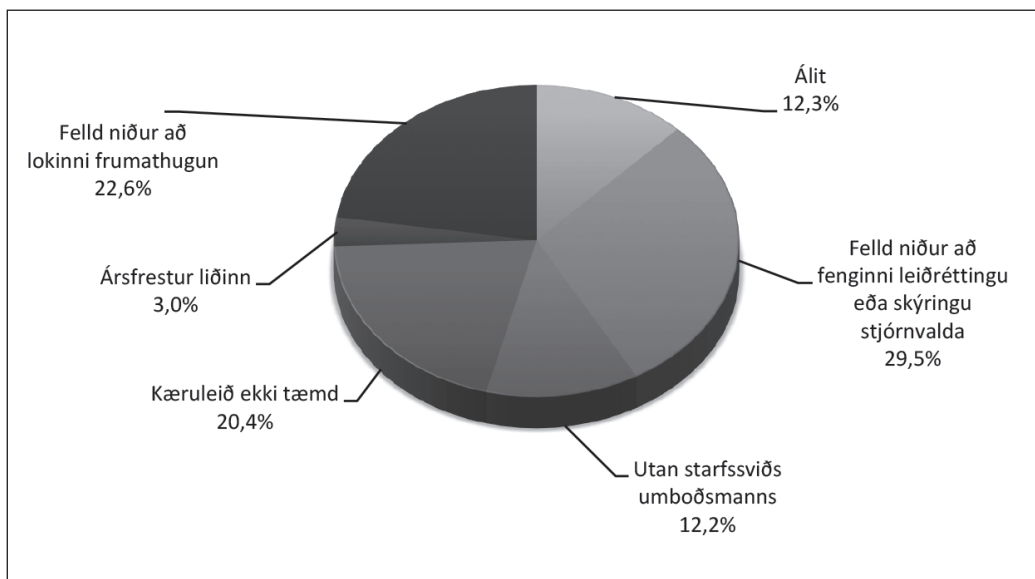
Aðgangur að gögnum og upplýsingum	12	Námslán og námsstyrkir	5
Almannatryggingar	33	Neytendamál	2
Atvinnuleysistryggingar	4	Opinber innkaup og útboð	1
Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi	8	Opinberir starfsmenn	54
Ábúð	1	Orku- og auðlindamál	2
Bótaábyrgð ríkisins	1	Persónuréttindi	1
Börn	5	Persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga	1
Dómstólar og réttarfar	4	Póst- og fjarskiptamál	2
Dráttarvextir	1	Ríkisborgararéttur	1
Eftirlit stjórnarsýsluaðila	1	Samgöngumál	2
Eignarnám	1	Samkeppnismál	3
Eignir ríkisins	2	Samningar við stjórnarsýsluaðila	3
Einkaréttarlegir samningar	2	Sektir	2
Erfðaréttindi	1	Sjávarútvegur	3
Fangelsismál	10	Skaðabætur	4
Fasteignaskráning og fasteignamat	2	Skattar og gjöld	20
Félagsþjónusta og félagsleg aðstoð	6	Skipulags- og byggingarmál	10
Félög	5	Styrkveitingar	1
Fjármála- og tryggingastarfsemi	14	Sveitarfélög	4
Fullnustugerðir og skuldaskil	8	Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls	65
Fæðingar- og foreldraorlof	2	Tolleftirlit	1
Gjafsókn	7	Umhverfismál	4
Gjaldeyrismál	3	Útlendingar	16
Greiðsluáðlögun og eignaráðstöfun	2	Vegabréf og persónuskilríki	1
Heilbrigðismál	7	Veiðiréttindi	3
Innflutningur dýra	1	Þjónustusamningar	2
Jafnréttismál	1		
Kirkjumál og trúfélög	1		
Kosningar	4	Samtals	416
Landbúnaður	1		
Lífeyrismál	11		
Lyfjamál	1		
Lögheimili	1		
Lögreglu- og sakamál	8		
Mannanöfn	1		
Málefni fatlaðs fólks	9		
Málsmeðferð og starfshættir stjórnarsýslunnar	11		
Meðlag	4		
Menningarmál	2		
Menntamál	4		
Minjavernd	1		

2 Tölfræðilegar upplýsingar um áður afgreidd mál

2.1 Skráð og afgreidd mál 1988–2016

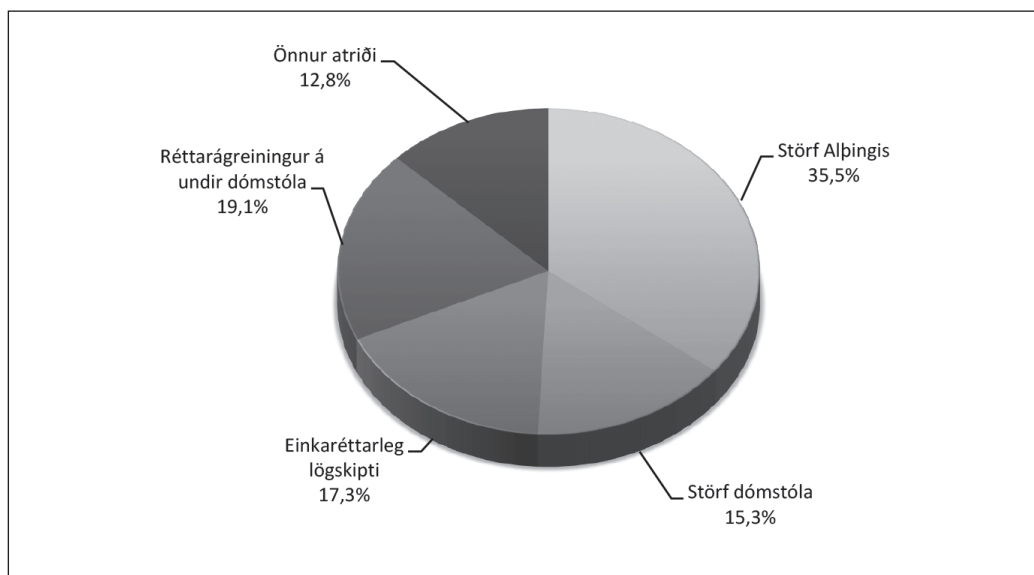


2.2 Skipting mála eftir afgreiðslu þeirra 1988–2016



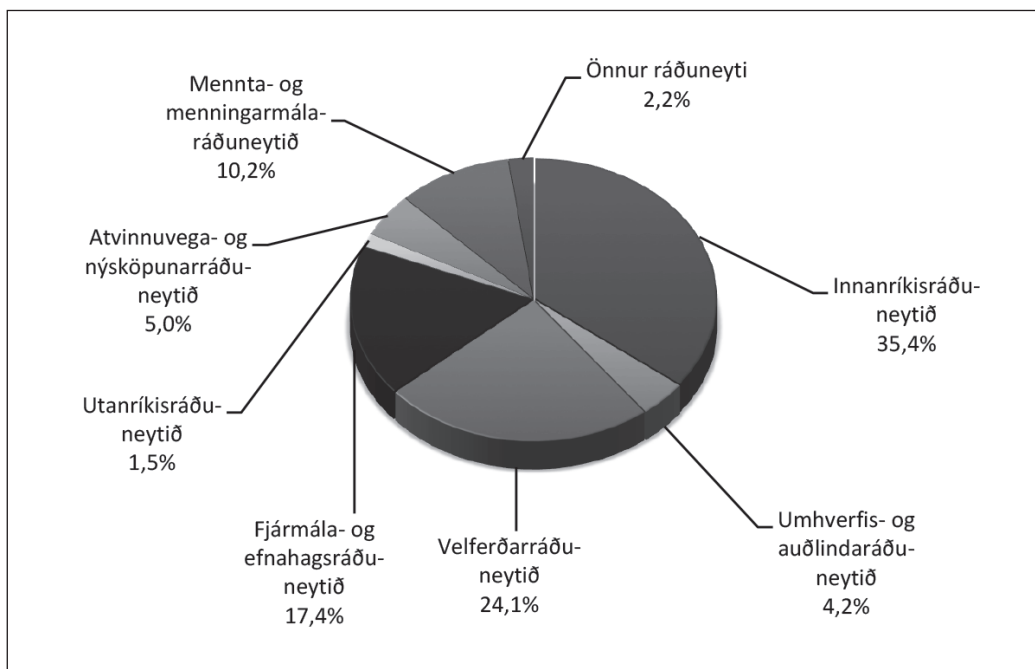
Ár	Álit	Feld niður að feng. leiðr. eða skýr. stjórnv.	Utan starfssviðs umboðsmanns	Kæruleið ekki tæmd	Ársfrestur liðinn	Feld niður að lokinni frumathugun
1988	5	2	11	5	1	11
1989	29	5	26	23	10	29
1990	35	26	34	31	8	28
1991	23	27	19	32	8	35
1992	36	53	26	37	5	28
1993	50	51	31	33	13	34
1994	51	85	41	76	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%)
2011	33 (7,0%)	178 (37,6%)	68 (14,4%)	111 (23,5%)	10 (2,1%)	73 (15,4%)
2012	20 (4,0%)	184 (36,7%)	64 (12,7%)	116 (23,1%)	6 (1,2%)	112 (22,3%)
2013	39 (7,1%)	166 (30,6%)	71 (13,1%)	116 (21,4%)	8 (1,5%)	143 (26,3%)
2014	30 (5,4%)	162 (29,0%)	50 (9,0%)	126 (22,6%)	17 (3,0%)	173 (31,0%)
2015	15 (3,3%)	129 (28,7%)	41 (9,1%)	104 (23,1%)	16 (3,6%)	145 (32,2%)
2016	22 (5,2%)	105 (25,0%)	47 (11,2%)	105 (25,0%)	12 (2,9%)	129 (30,7%)
Samtals	1116	2680	1112	1851	274	2056

2.3 Mál er fallið hafa utan starfssviðs umboðsmanns 1988–2016

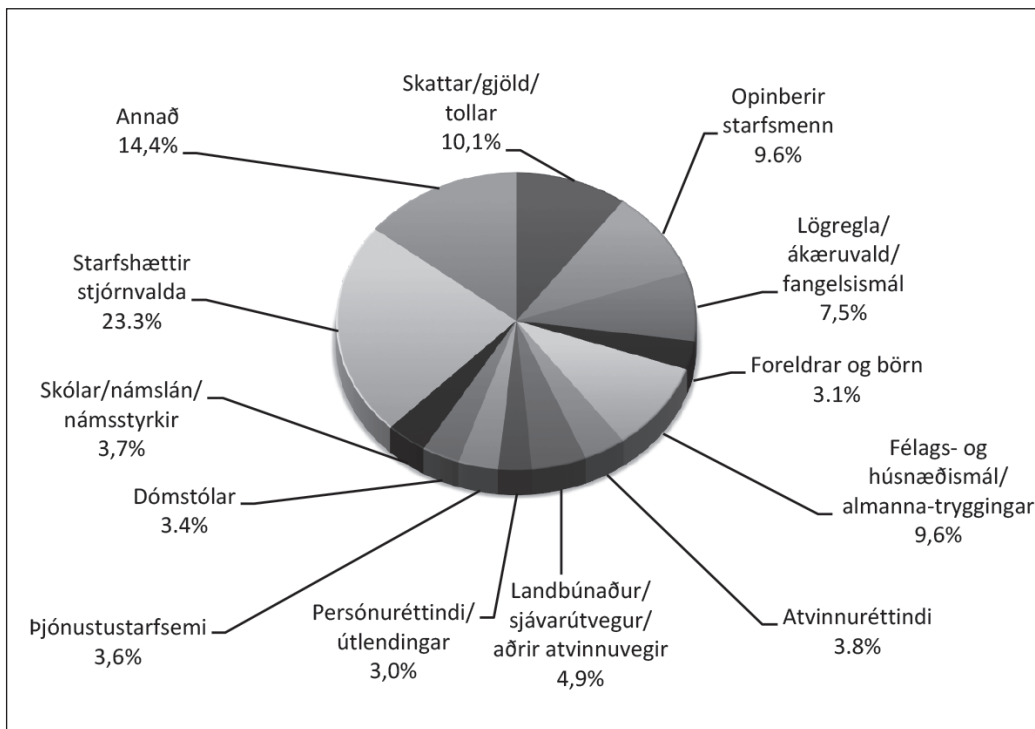


Ár	Störf Alþingis	Störf dómstóla	Einkaréttarleg lögskipti	Réttarágreiningur á undir dómstóla	Önnur atriði
1988		6	2		1
1989	2	14	1	3	6
1990	15	8	1	1	9
1991	6	3	3	4	3
1992	5	9	2	5	5
1993	7	9	3	4	8
1994	6	12	7	9	7
1995	9	10	5	7	8
1996	10	8	5	8	7
1997	23	5	3	4	8
1998	9	2	1	4	7
1999	16	2	8	2	8
2000	5	12	4	5	13
2001	11	4	5	3	5
2002	6	5	4	5	5
2003	12	4	3	2	2
2004	8	1	5	9	4
2005	14	5	2	15	2
2006	18	4	4	11	1
2007	9	4	12	12	3
2008	24	2	5	13	9
2009	15	7	15	8	2
2010	19 (41,3%)	1 (2,2%)	10 (21,7%)	14 (30,4%)	2 (4,4%)
2011	33 (48,5%)	4 (5,9%)	14 (20,6%)	11 (16,2%)	6 (8,8%)
2012	32 (50,0%)	5 (7,8%)	13 (20,3%)	10 (15,6%)	4 (6,3%)
2013	28 (39,4%)	10 (14,1%)	13 (18,3%)	18 (25,4%)	2 (2,8%)
2014	19 (38,0%)	5 (10,0%)	16 (32,0%)	10 (20,0%)	0 (0,0%)
2015	16 (39,0%)	4 (9,8%)	11 (26,8%)	8 (19,5%)	2 (4,9%)
2016	17 (36,2%)	5 (10,6%)	15 (31,9%)	7 (14,9%)	3 (6,4%)
Samtals	394	170	192	212	142

2.4 Mál flokkuð eftir ráðuneytum 1988–2016



2.5 Mál flokkuð eftir viðfangsefnum 1988–2016



3 Viðbrögð stjórnvalda við sérstökum tilmælum umboðsmanns

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

Hér 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 2016. 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 öllum þessara mála var almennum tilmælum einnig beint til viðkomandi stjórnvalds eða aðila. Í 13 málum, sem lokið var á árinu 2016, var hins vegar eingöngu almennum tilmælum beint til stjórnvaldsins sem í hlut átti og eru slík tilvik töluvert fleiri en verið hefur undanfarin ár. Til viðmiðunar má benda á að árið 2015 var einungis um að ræða tvö mál þar sem aðeins almennum tilmælum var beint til stjórnvalds og á árinu 2014 voru þau sjö talsins.

Í yfirlitinu eru tilgreind alls átta álit. Í þremur tilvikum hefur sá sem bar fram kvörtun til mín ekki leitað til stjórnvaldsins að nýju vegna þess máls sem álitid fjallaði um, í fjórum tilfellum er farið að tilmælunum. Í einu tilviki var ekki farið að tilmælunum og var það í máli nr. 8741/2015 af hálfu Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu. Nánar er greint frá svörum stjórnvalda við fyrirsögunum um viðbrögð við sérstökum tilmælum í umfjöllun um viðkomandi mál í III. kafla skýrslunnar.

Mál nr.	Bls. í skýrslu	Stjórnvald	Ekki leitað aftur til stjórnvalds	Farið að tilmælum	Ekki farið tilmælum	Enn til meðferðar
8194/2014	74	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema		X		
8544/2015	70	Innanríkisráðuneytið Fangelsismálastofnun Fangelsið Litla-Hrauni	X			
8699/2015	77	Lögreglustjórinn X		X		
8735/2015	78	Heilbrigðisnefnd Y	X			
8740/2015	76	Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa		X		
8741/2015	79	Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu			X	
8940/2016 8942/2016	66	Velferðarráðuneytið	X			
9021/2016	85	Reykjavíkurborg		X		
		Samtals	3	4	1	

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

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

4 Viðbrögð stjórnvalda við almennum tilmælum umboðsmanns

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

Í yfirlitinu hér að neðan eru tilgreind 21 álit þar sem almennum tilmælum hefur verið beint til viðkomandi stjórnvalds á árinu 2016. Þessi tilmæli lutu ýmist að því að tilteknum reglum eða starfsháttum stjórnvalda yrði breytt eða því var beint til stjórnvalda að taka það til athugunar hvort tilefni væri til að gera ákveðnar breytingar og þá í ljósi þeirra sjónarmiða sem ég hafði lýst í álitinu mínu. Þegar metið er í síðara tilvikinu hvort stjórnvöld hafi farið að ábendingum mínum verður að leggja áherslu á að þar hef ég fyrst og fremst verið að kalla eftir að hjá viðkomandi stjórnvaldi sé lagt mat á hvort tilefni sé til breytinga með tilliti til þessara sjónarmiða sem gjarnan hafa þá lotið að því að betur sé hugað að réttarstöðu og réttaröryggi borgaranna. Liggi það fyrir að stjórnvald hafi í kjölfar slíkra tilmæla frá mér lagt mat á þessi atriði en ekki talið rétt að gera að öllu leyti breytingar á þeim atriðum sem tilmæli mín lutu að og rökstyðji þá afstöðu sína með atriðum sem stjórnvaldið hefur lögum samkvæmt mat um hef ég almennt litið svo á að stjórnvaldið hafi farið eftir þeim almennu tilmælum sem ég setti fram.

Af yfirlitinu sést að stjórnvöld hafa í 20 tilvikum af 21 farið að almennum tilmælum sem sett hafa verið fram. Það var í máli nr. 8741/2015 af hálfu Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu sem ekki var farið að tilmælunum. 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
5544/2008	88	Reykjavíkurborg	X		
7590/2013	67	Innanríkisráðuneytið Fangelsismálastofnun	X		
8194/2014	74	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	X		
8308/2014	68	Innanríkisráðuneytið	X		
8397/2015	69	Innanríkisráðuneytið	X		
8478/2015	93	Fjármála- og efnahagsráðuneytið	X		
8544/2015	70	Innanríkisráðuneytið Fangelsismálastofnun Fangelsið Litla-Hrauni	X		
8675/2015	83	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	X		
8678/2015	89	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Innanríkisráðuneytið Reykjavíkurborg Skipulagsstofnun	X		
8687/2015	91	Mennta- og menningarmálaráðuneytið	X		
8699/2015	77	Lögreglustjórinn X	X		
8735/2015	78	Heilbrigðisnefnd Y	X		
8739/2015	92	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	X		
8740/2015	76	Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	X		
8741/2015	79	Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu		X	
8763/2016	80	Hafrannsóknarstofnun	X		
8910/2016	72	Innanríkisráðuneytið	X		
8940/2016 8942/2016	66	Velferðarráðuneytið	X		
8945/2016	81	Lögreglustjórinn X	X		
9021/2016	85	Reykjavíkurborg	X		
9040/2016	82	Lánasjóður íslenskra námsmanna	X		
		Samtals	20	1	

III ÁLIT OG AÐRAR NIÐURSTÖÐUR Í MÁLUM AFGREIDDUM ÁRIÐ 2016

1 Atvinnuréttindi og atvinnufrelsi

1.1 Löggilding starfsstétta sem heilbrigðisstéttir. Stjórnvaldsákvörðun. (Mál nr. 8940/2016 og 8942/2016)

Félögin A og B leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir ákvörðunum velferðarráðuneytisins um að synja umsóknum þeirra um löggildingu viðkomandi starfsstétta sem heilbrigðisstéttir. Í málinu lá fyrir sú afstaða ráðuneytisins að ekki hefði verið um að ræða stjórnvaldsákvörðanir í málum félaganna og því hefði stjórn-sýslulögum ekki verið fylgt við meðferð þeirra.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 3. nóvember 2016. Þar tók hann fram að í lögum um heilbrigðisstarfsmenn hefði verið farin sú leið að skapa sérstakan farveg fyrir fagfélag til að hafa frumkvæði að því að sækja um löggildingu viðkomandi starfs-stéttar sem heilbrigðisstétt. Væri fallist á umsóknina væri sett reglugerð um starfs-stéttina og í framhaldinu gætu einstaklingar sem fullnægðu skilyrðum hennar sótt um löggildingu. Því yrði ekki annað séð en að með lagaákvæðinu væri kveðið á um ákvörðun sem varðaði lagalegan rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga. Þótt ákvörðun ráðherra beindist ekki að einstaklingi yrði sú ályktun dregin af ákvæðinu að hún beindist að tilteknu fagfélagi sem kæmi þá fram fyrir hönd félagsmanna sinna. Þá leiddi af ákvæðinu að bundinn væri endir á það lögbundna ferli sem hæfist með umsókn viðkomandi félags. Eins og lagagrundvelli þessara mála væri háttað yrði heldur ekki séð að ákvörðun um að synja umsókn um löggildingu væri aðeins tekin með eða væri liður í setningu reglugerðar heldur bæri að taka sjálfstæða stjórn-valdsákvörðun í máli viðkomandi fagfélags. Með vísan til framangreinds og þess að umræddar ákvörðanir féllu vel að öðrum megineinkennum stjórnvaldsákvörðana var það álit umboðsmanns að þær teldust stjórnvaldsákvörðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi því að afstaða ráðuneytisins til þessa atriðis hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til velferðarráðuneytisins að taka mál félaganna til meðferðar að nýju, kæmi fram ósk um það frá þeim, og leysa þá úr málunum í samræmi við þau sjónarmið sem fram kæmu í álitinu. Jafnframt beindi hann því til ráðuneytisins að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 21. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að félögin A og B hafi ekki óskað eftir því að mál þeirra verði tekin til nýrrar meðferðar. Þá er tekið fram að velferðarráðuneytið muni fara eftir þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu við afgreiðslu umsókna um löggildingu stétta og að við meðferð þeirra verði gætt að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

2 Fangelsismál

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

A, fangi í fangelsinu Litla-Hrauni, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir atriðum sem tengdust vistun hans á öryggisdeild fangelsisins. Athugun umboðsmanns beindist að því að A hefði ekki fengið að hitta talsmenn fanga og taka þátt í störfum í stjórn Afstöðu – félags fanga meðan hann var vistaður á öryggisdeildinni. Jafnframt beindist athugunin að birtingu reglna Fangelsismálastofnunar um vistun á öryggisdeild og afgreiðslutíma innanríkisráðuneytisins á stjórnýslukærum A.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 21. október 2016. Þar tók hann fram að hann gerði ekki athugasemdir við að vistun á öryggisdeild, þar sem fangi er aðskilinn frá öðrum föngum til að vernda þá fyrir t.d. líkamsárás og hótunum, geti haft í för með sér takmarkanir á því að fanginn geti setið stjórnarfundir Afstöðu með öðrum föngum eða hitt talsmenn fanga með þeim hætti sem almennt tíðkist. Áftur á móti yrði við slíkar aðstæður að kanna hvort fanganum væri unnt að eiga í slíkum samskiptum með öðrum hætti. Umboðsmaður taldi að svo fortakslaust bann sem hér var raunin, án þess að fangelsisfyrirvöld könnuðu leiðir til að A gæti persónulega rætt við kjörna talsmenn fanga eða fengið tækifæri til að koma að starfi Afstöðu sem kjörinn stjórnarmaður, hefði ekki verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórnýslu-réttarins.

Þá var það niðurstaða umboðsmanns, með hliðsjón af lagagrundvelli og efni reglna um vistun á öryggisdeild fangelsisins Litla-Hrauni, að borið hefði að birta reglurnar í B-deild Stjórnartíðinda en það hafði ekki verið gert. Enn fremur taldi umboðsmaður, m.a. með vísan til þess hversu íþyngjandi vistun á öryggisdeildinni væri, að afgreiðslutími innanríkisráðuneytisins á kærum A vegna ákvarðana um vistun hefði ekki verið í samræmi við málshraðareglu stjórnýslulaga. Hann áréttaði mikilvægi þess að hraða málum af þessum toga.

Umboðsmaður benti jafnframt á að vistun fanga á öryggisdeild gæti verið afar þungbær. Hagsmunir fanga mæltu því með að slíkri vistun væri búinn traustur og vandaður grundvöllur í lögum. Hann taldi því mikilvægt að hugað yrði að tilteknum atriðum við ákvörðun um og framkvæmd vistunar á öryggisdeild í reglugerð sem ráðherra setur nú á grundvelli laga um fullnustu refsinga og taldi jafnframt rétt að vekja athygli innanríkisráðherra á þessum atriðum með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni væri til að búa þessum málum tryggari og vandaðri grundvöll í lögum en nú væri gert.

Í ljósi þess að A var ekki lengur vistaður á öryggisdeildinni beindi umboðsmaður þeim tilmælum til ráðuneytisins og Fangelsismálastofnunar að þau tækju í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar, dags. 1. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi verið heimilað að koma erindum sínum á framfæri við Afstöðu – félag fanga skriflega og að hann hafi getað fengið svör frá félaginu með sama hætti. Hafi því ekki verið um að ræða fortakslaust bann við því að hann ræddi við kjörna talsmenn fanga. Telji Fangelsismálastofnun að með þessu móti hafi meðalhófsreglunnar verið gætt. Hvað varðar reglur um vistun á öryggisdeild fangelsisins Litla-Hrauni er upplýst um að þær hafi verið birtar með réttum hætti í B-deild Stjórnartíðinda 11. nóvember 2016.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar kemur einnig fram að á grundvelli 18. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, þar sem m.a. er kveðið á um að ráðherra setji nánari reglur um fyrirkomulag fangelsa í reglugerð, svo sem um deildaskiptingu þeirra, sé verið að vinna að nýrri reglugerð. Í drögum að henni sé m.a. að finna ákvæði um slíka deildaskiptingu. Þá sé enn fremur verið að skoða hvort rétt sé að færa ákvæði um öryggisdeild, sem nú sé í reglum settum af Fangelsismálastofnun, yfir í reglugerð og verði þar tekið mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu, svo sem varðandi eftirlit heilbrigðisstarfsmanna.

Í ljósi svara Fangelsismálastofnunar taldi ég tilefni til að stofnuninni yrði ritað annað bréf, dags. 4. apríl 2017. Þar var tekið fram að mér hafi verið kunnugt um að A hafi staðið til boða að eiga í hefðbundnum bréflægum samskiptum við aðra stjórnarmeðlimi Afstöðu og talsmenn fanga. Það hafi hins vegar ekki verið hægt að ráða af þeim gögnum sem ég hafði undir höndum að kannað hefði verið hvort aðrir möguleikar væru fyrir hendi eða að A hafi verið leiðbeint um að hann gæti óskað eftir að nýta slíka möguleika. Þannig hafi áherslan verið á að ekki hefðu verið kannaðir og kynntir möguleikar á að A gæti átt í persónulegum samskiptum og rætt við aðra stjórnarmenn eða talsmenn fanga persónulega. Vísaði því orðalagið „svo fortakslaust bann sem hér var raunin“, eins og það kemur fram í samhengi álitsins, til þeirrar stöðu sem uppi var í málinu, þ.e. banns við samskiptum öðrum en skriflegum, án þess að kannað væri hvort færar væru einhverjar aðrar leiðir í þessum efnum.

Í ljósi framangreinds var óskað eftir því að mér yrðu veittar upplýsingar um hvort hér kynni að hafa orðið misskilningur um niðurstöðu álitsins hvað þennan þátt málsins varðar og ef svo væri þá hvort það breytti þeirri afstöðu Fangelsismálastofnunar sem lýst væri í svarbréfi stofnunarinnar. Í svari Fangelsismálastofnunar, dags. 26. apríl 2017, eru veittar ítarlegar upplýsingar um þá hegðun A sem stofnunin hafi talið að kallaði á verulegur takmarkanir á samskiptum hans við samfanga. Talið hafi verið að samskipti við stjórnarmenn Afstöðu með bréflægum hætti væru nægjanleg til að sinna þeim störfum sem um ræddi og að á engum væri brotið með því að leyfa ekki formlega fundi, hvort sem væri undir eftirliti, í glerheimsóknaraðstöðu eða með öðrum hætti. Hafi þetta verið mat þeirra fagaðila sem að málinu hafi komið. Aðrar mögulegar leiðir hafi því ekki verið skoðaðar sérstaklega enda mat fangelsisýfirvalda að ekki væri rétt að leyfa A að hitta talsmenn Afstöðu vegna þeirra hegðunar sem hann hefði sýnt af sér og þess ástands sem ríkti. Hafi þetta fyrirkomulag verið nauðsynlegt fangelsisýfirvöldum til að uppfylla þá skyldu að tryggja öryggi í fangelsinu.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið muni eftirleiðis gæta þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu. Reglur nr. 946/2016, um vistun fanga á öryggisdeild Fangelsisins Litla-Hrauni, hafi verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Ábending mín á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997, um hvort ástæða kunni að vera til að skipa ákvæðum um vistun fanga á öryggisdeild í lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, sé til athugunar hjá ráðuneytinu.

2.2

Dagpeningar fanga. Gjaldskrá. (Mál nr. 8308/2014)

Afstaða - félag fanga leitaði til umboðsmanns Alþingis á árinu 2014 og kvartaði yfir gjaldskrá um þóknun og dagpeninga fanga sem sett var á grundvelli þágildandi laga um fullnustu refsinga. Þar sem kvörtunin laut að atriðum sem settur umboðsmaður Alþingis hafði þegar tekið til athugunar að eigin frumkvæði ákvað umboðsmaður að biða viðbragða stjórnvalda við þeirri athugun áður en hann tæki frekari afstöðu

til framhalds málsins. Í kjölfar gildistöku nýrra laga um fullnustu refsinga ákvað umboðsmaður að taka tiltekin atriði kvörtunarinnar til nánari athugunar. Beindist athugun umboðsmanns að því hvort gjaldskrá um þóknun og dagpeninga fanga hefði verið sett í samræmi við ákvæði nýju laganna.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 23. desember 2016. Þar tók hann fram að með lögum um fullnustu refsinga hefði löggjafinn kveðið á um rétt afplánunar-fanga til tiltekinna greiðslna úr hendi hins opinbera og falið ráðherra að ákveða fjárhæð þeirra með útgáfu gjaldskrár. Þegar löggjafinn hefði með þessum hætti falið stjórnvaldi að útfæra nánar lögbundin réttindi borgaranna með útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla hvíldi sú skylda á viðkomandi stjórnvaldi að sjá til þess að slík fyrirmæli væru gefin út og birt í samræmi við lög. Í skýringum innanríkisráðuneytisins kom fram að ráðherra hefði ekki sett gjaldskrá um þóknun og dagpeninga fanga eftir gildistöku nýju laganna. Taldi umboðsmaður að sá dráttur sem orðið hefði á því væri ekki í samræmi við lög. Var það niðurstaða umboðsmanns að dregist hefði úr hófi að setja gjaldskrána.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til innanríkisráðuneytisins að gjaldskrá samkvæmt ákvæðinu yrði sett án frekari tafa.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 12. apríl 2017, í tilefni af fyrirsögn um málið, er upplýst um að sett hafi verið ný reglugerð nr. 162/2017, um þóknun fyrir vinnu og nám og dagpeninga til fanga.

2.3 Samfélagsþjónusta. Vararefsing fésektar. Afturköllun. (Mál nr. 8397/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem staðfestar voru ákvarðanir Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar við embætti sýslumannsins á Blönduósi um að hafna beiðni hans um niðurfellingu sakarkostnaðar annars vegar og hins vegar að gera honum að afplána vararefsingu fésektar í fangelsi. Umboðsmaður ákvað að afmarka umfjöllun sína í álitinu við síðari ákvörðunina en lauk athugun sinni á fyrri ákvörðuninni með bréfi til A.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 13. september 2015. Þar tók hann fram að eftir að lögreglustjóri tæki ákvörðun um að vararefsingu fésektar skyldi beitt væri heimilt að sækja um til Fangelsismálastofnunar að hún yrði fullnustuð með samfélagsþjónustu. Féllist Fangelsismálastofnun á að vararefsing yrði fullnustuð með samfélagsþjónustu leiddi af þeirri ákvörðun að réttaráhrif hennar kæmu í ákveðnum skilningi í stað réttaráhrifa ákvörðunar lögreglustjóra um að vararefsingu fésektar skyldi beitt og hún fullnustuð með fangelsisvist. Væri lögreglustjóra þá ekki heimilt að öðru óbreyttu að leggja málið í þann farveg að vararefsing yrði fullnustuð með fangelsisvist.

Umboðsmaður taldi að Fangelsismálastofnun hefði tekið ákvörðun um að verða við umsókn A um fullnustu vararefsingar með samfélagsþjónustu og að sú ákvörðun hefði verið í gildi þegar innheimtumiðstöðin ákvað að hann yrði færður í afplánun í fangelsi. Þá hefði ákvörðun Fangelsismálastofnunar ekki fallið sjálfkrafa úr gildi þótt A hefði ekki undirgengist skilyrði í samfélagsþjónustu með undirritun sinni. Hefði það verið mat stjórnvalda að fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu væri fullreynd í máli A hefði verið þörf á að Fangelsismálastofnun afturkallaði fyrri ákvörðun sína með formlegum hætti. Þar sem ekki yrði séð að stofnunin hefði tekið slíka ákvörðun hefði ekki verið heimilt að handtaka A og færa hann til afplánunar

vararefsingar í fangelsi. Úrskurður ráðuneytisins hefði því að þessu leyti ekki verið reistur á réttum lagagrundvelli.

Í ljósi þess að A hafði þegar afplánað hluta vararefsingarinnar í fangelsi og greitt eftirstöðvar sektarinnar taldi umboðsmaður ekki tilefni til að beina tilmælum til innanríkisráðuneytisins um að taka mál hans til nýrrar meðferðar. Umboðsmaður beindi hins vegar þeim tilmælum til ráðuneytisins að gæta framvegis betur að þeim sjónarmiðum sem gerð var grein fyrir í álitinu. Jafnframt sendi hann afrit af álitinu til Fangelsismálastofnunar og sýslumannsins á Norðurlandi vestra.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 16. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið muni eftirlæðis gæta þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu.

2.4 Framkoma opinberra starfsmanna. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. (Mál nr. 8544/2015)

A, fangi í fangelsinu Litla-Hrauni, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir framkomu X, starfsmanns fangelsisins, í sinn garð og viðbrögðum stjórnvalda við kvörtunum hans vegna þeirrar framkomu. Af gögnum málsins varð ráðið að X hefði sagt A vera „helvítis“ eða „andskotans“ „asna“. Jafnframt hefði því fylgt að A ætti að „snauta áfram“ eða „snáfa sér í burtu“. Í samtali milli þeirra, skömmu eftir að A leitaði til forstöðumanns fangelsisins vegna málsins, endurtók X ummæli sín með óbeinum hætti og þá í viðurvist annars fanga. A leitaði enn fremur til Fangelsismálastofnunar og innanríkisráðuneytisins vegna málsins. Málinu var vísað frá ráðuneytinu vegna þess að A taldist ekki aðili að starfsmannamáli X.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. september 2016. Þar benti hann á að sú aðstaða sem fangar eru almennt í sem frelsissviptir einstaklingar leiði til þess að þeir séu í viðkvæmri stöðu gagnvart starfsfólki fangelsa og að ójafnvægi ríki á milli þeirra. Hann lagði áherslu á að starfsfólk fangelsa kæmi fram við fanga af kurteisi, lipurð og réttssýni sem og á málefnalegan hátt og af virðingu fyrir mannlegri reisn þeirra. Umboðsmaður benti á að m.a. framangreint mælti með að fyrir hendi væri eftirlit eða úrræði til að endurskoða hvort samskipti við fanga hefðu verið í samræmi við þær reglur og sjónarmið sem gilda um þau.

Umboðsmaður tók fram að notkun niðrandi orðs um fanga, eins og hér væri raunin, væri frávik frá þeirri háttsemi sem fangar mættu vænta af hálfu starfsfólks fangelsis og þeim almennu starfsskyldum sem slíku starfsfólki bæri að gæta í störfum sínum. Um síðara samtal A og X tók umboðsmaður fram að réttara hefði verið, ef X taldi tilefni til að eiga orðastað við A um umkvörtun hans vegna fyrra tilviksins, að það ætti sér ekki stað fyrir framan samfanga A. Þá yrði ekki séð af þeim svörum sem A fékk frá fangelsisýfirvöldum að þar hefði birst skýr afstaða gagnvart honum til þess hvernig háttsemi X og orðalag þeirra ummæla sem hann lét falla í garð A hefðu samrýmt þeim lagareglum og starfsháttum sem starfsmanni fangelsisins hefði borið að fylgja. Þegar þessi svör væru virt heildstætt væru þau ekki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Þá hefði það verið í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti ef ráðuneytið hefði fjallað um kvörtun A vegna viðbragða Fangelsismálastofnunar og fangelsisins Litla-Hrauni við kvörtunum hans á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til framangreindra stjórnvalda að þau tækju fyrri afgreiðslur sínar á erindum A vegna málsins til endurskoðunar, kæmi

fram beiðni frá honum um það, og höguðu þá afgreiðslu málsins í samræmi við þau sjónarmið sem reifuð væru í álitinu. Jafnframt beindi hann þeim almennu tilmælum til stjórnvaldanna að þau tækju í störfum sínum framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu og að sérstaklega yrði hugað að því að koma þessum málum almennt í skilvirkari og tryggari farveg en raunin var í málinu.

Í bréfi Fangelsismálastofnunar, dags. 23. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi ekki óskað eftir því að mál hans verði tekið til nýrrar meðferðar. Meðfylgjandi var bréf Fangelsismálastofnunar til innanríkisráðuneytisins, dags. 18. október 2016, vegna m.a. þessa máls þar sem farið er yfir þau atriði sem stofnunin telur mikilvægt að brugðist verði við af þessu tilefni. Auk þess fylgdu drög að nýjum verklagsreglum til viðmiðunar vegna kvartana fanga yfir framgöngu og háttsemi starfsmanna í fangelsi í þeirra garð sem og drög að verklagsreglum til viðmiðunar um fjölmiðlaviðtal við fanga og /eða myndatöku í fangelsum. Í fyrrnefndu bréfi til ráðuneytisins segir að þegar ráðuneytið hafi veitt endurgjöf og athugasemdir vegna draga að reglunum verði þær kynntar starfsmönnum og föngum með tryggilegum hætti. Fram kemur að niðurstöðu innanríkisráðuneytisins sé nú beðið.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 15. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur jafnframt fram að A hafi ekki óskað eftir því að málið verði tekið til meðferðar á nýjan leik. Enn fremur segir í bréfinu að ráðuneytið muni eftirleiðis gæta þeirra sjónarmiða sem fram koma í álitinu.

2.5 Framganga stjórnvalda í fjölmiðlum. (Mál nr. 8729/2015)

A, B og C kvörtuðu til umboðsmanns Alþingis yfir störfum forstjóra Fangelsismálastofnunar, þ. á m. framgöngu hans í fjölmiðlum í tengslum við afplánun þeirra í fangelsinu Kvíabryggju.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi 21. september 2016. Í tilefni af kvörtuninni átti umboðsmaður í bréfaskiptum og samtölum við forstjóra Fangelsismálastofnunar. Þar kom m.a. fram afstaða umboðsmanns til þeirra lagareglna og sjónarmiða sem hann taldi að stjórnvöld og fyrirsvarsmenn þeirra yrðu að gæta að við upplýsingagjöf stjórnvalda, sérstaklega varðandi mál þeirra aðila sem stjórnvaldið hefði til umfjöllunar. Í kjölfarið setti forstjórinn fram yfirlýsingu þar sem hann féllst á afstöðu umboðsmanns, tók fram að betur yrði gætt að þessum atriðum til frambúðar og baðst persónulega og fyrir hönd stofnunarinnar velvirðingar gagnvart þeim sem báru fram kvörtunina. Í ljósi yfirlýsingarinnar ákvað umboðsmaður að ljúka málinu með bréfi til A, B og C. Enn fremur kom umboðsmaður á framfæri tilteknum ábendingum með bréfi til Fangelsismálastofnunar auk þess sem innanríkisráðherra var ritað bréf í tilefni af þessu máli og áliti umboðsmanns í máli nr. 8544/2015 sem lokið var sama dag.

Í bréfi sínu til Fangelsismálastofnunar minnti umboðsmaður á að hafa þurfi í huga þá stöðu sem fangar eru í sem frelsissviptir einstaklingar sem vistaðir eru undir umsjón og ákveðnu boðvaldi Fangelsismálastofnunar og starfsmanna hennar. Þar nefndi hann einnig 2. mgr. 51. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, um aðkomu stofnunarinnar og forstöðumanna fangelsanna að því hvort heimila skuli fjölmiðlaviðtal við fanga. Þessi aðstaða kynni að hafa áhrif á möguleika fanga til þess að bregðast við umfjöllun í fjölmiðlum um málefni þeirra, þ.m.t. af hálfu starfsmanna Fangelsismálastofnunar, og leiðrétta það sem þeir telja rangfærslur.

Hann ítrekaði ábendingar um að betur yrði gætt að þessum atriðum framvegis í starfi stofnunarinnar.

Umboðsmaður benti jafnframt á að ef stjórnvald verður þess vart að ekki hafi verið rétt haft eftir því eða frásögn fjölmiðils af samskiptum við stjórnvaldið varpar ekki réttu ljósi á staðreyndir málsins kunni að vera eðlilegt að það bregðist við og komi á framfæri leiðréttingu. Að sama skapi sé mikilvægt að frásögn og tilsvör fyrirsvarsmanna stjórnvalda og þær upplýsingar sem þeir láta fjölmiðlum í té eða afhenda séu ekki til þess fallnar að varpa rýrð á þá einstaklinga sem í hlut eiga eða gefa til kynna að málið varði aðra. Í tilviki Fangelismálastofnunar og starfsmanna hennar sé þetta sérstaklega mikilvægt með tilliti til þeirrar stöðu sem fangar eru í gagnvart stofnunni og oft gagnvart almenningsálitinu. Loks ítrekaði umboðsmaður að kynningar á komu fjölmiðla séu jafnan í skriflegu formi þannig að ekki fari á milli mála hvaða upplýsingar séu veittar og hvernig fangar geti brugðist við ef þeir telja slík leyfi ganga gegn hagsmunum þeirra.

2.6

Upplýsingagjöf til fanga. (Mál. nr. 8910/2016)

A, erlendur afplánunarfangi sem ekki var mælt á íslensku, leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði innanríkisráðuneytisins þar sem staðfest var ákvörðun forstöðumanns fangelsis um að beita hana agaviðurlögum sem fólust í flutningi úr opnu fangelsi yfir í lokað fangelsi. Athugasemdir í kvörtun A lutu m.a. að því að henni hefðu ekki kynntar reglur fangelsisins á tungumáli sem hún gæti skilið. Í skýringum innanríkisráðuneytisins til umboðsmanns kom fram að A hefði verið gerð grein fyrir tilvist og inntaki allra reglna í fangelsinu munnlega á ensku og henni jafnframt afhent skrifleg samantekt reglnanna á íslensku. Umboðsmaður ákvað að afmarka umfjöllun sína í álitinu við það hvort þessi upplýsingagjöf til A við upphaf afplánunar hennar í fangelsinu hefði verið í samræmi við lög um fullnustu refsinga.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 16. desember 2016. Þar tók hann fram að samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga nr. 49/2005 hefði verið skylt við upphaf afplánunar að afhenda fanga og kynna, á því tungumáli sem hann skilur, þær upplýsingar sem tilgreindar voru í ákvæðinu. Af texta ákvæðisins yrði ráðið að skylt hefði verið að veita fanga upplýsingar bæði skriflega og munnlega. Með vísan til athugasemda í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu, markmiðs þess og þeirra vísbendinga sem ráðnar urðu af samsvarandi ákvæði í nýjum lögum um fullnustu refsinga taldi umboðsmaður að skylt hefði verið samkvæmt því að bæði afhenda og kynna fanga samantekt reglna um þau atriði sem tilgreind voru í ákvæðinu á tungumáli sem hann skildi. Var það niðurstaða umboðsmanns að upplýsingagjöf fangelsisins til A við upphaf afplánunar hennar þar hefði ekki verið í samræmi við kröfur 1. mgr. 17. gr. laga nr. 49/2005.

Umboðsmaður tók fram að í álitu sínu frá 27. nóvember 2001 í máli nr. 2805/1999 hefði hann beint þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að leitast yrði við að ljúka við að framkvæma sem fyrst þær ráðstafanir til bættrar upplýsingagjafar til fanga sem ráðuneytið hefði boðað og lutu m.a. að því að útbúa upplýsingabækling handa íslenskum og erlendum föngum. Þessum tilmælum hefði verið fylgt eftir af hálfu Alþingis með lagabreytingum. Taldi umboðsmaður að a.m.k. í tilviki hlutaðeigandi fangelsisins hefði skort á að brugðist hefði verið með fullnægjandi hætti við þessum tilmælum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til innanríkisráðu-

neytisins að gerð yrði úttekt á stöðu upplýsingagjafar til erlendra fanga í fangelsum landsins og gripið til viðeigandi ráðstafana af þess hálfu til þess að henni yrði sem fyrst komið í viðunandi horf samkvæmt gildandi lögum.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 12. apríl 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að ráðuneytið hafi í kjölfar álitsins óskað eftir upplýsingum frá Fangelsismálastofnun um hvernig staðið sé að upplýsingagjöf til erlendra fanga í fangelsum ríkisins með hliðsjón af 4. mgr. 23. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Í greinargerð Fangelsismálastofnunar hafi komið fram að við upphaf afplánunar sé föngum afhent sérstakt upplýsingablað sem sé til bæði á íslensku og ensku en þar komi fram helstu upplýsingar um réttindi fanga og skyldur og þær reglur sem gilda um afplánun. Þá séu föngum kynntar Reglur fangelsa sem gilda í öllum fangelsum ríkisins en þær séu einnig til í enskri og þýskri þýðingu. Lög um fullnustu refsinga séu aðgengileg í öllum fangelsum, bæði á íslensku og ensku, sem og reglugerð um fullnustu refsinga (einvörðungu á íslensku). Þá séu föngum kynntar sérreglur sem gilda í hverju fangelsi fyrir sig, þ.e. svokallaðar húsreglur hvers fangelsis, sem og aðrar reglur sem gilda um afplánun þeirra þar. Þessar reglur séu eingöngu til á íslensku en í framkvæmd hafi fangaverðir farið yfir þær með erlendum föngum á ensku en í öðrum tilvikum sé kallaður til túlkur sem fari yfir reglurnar.

Þá segir í bréfi ráðuneytisins að Fangelsismálastofnun vinni að gerð nýs innkomubæklingis sem ætlaður sé til afhendingar föngum þegar þeir hefja afplánun. Í þeim bæklingi verði að finna allar þær reglur sem að framan greinir, auk annarra reglna sem gildi um afplánun fanga og þörf þykir á að afhenda. Þá verði útbúnir nýir upplýsingabæklingar fyrir öll fangelsin sem innihaldi húsreglur þeirra sem og aðrar sérreglur hvers fangelsis. Þessir bæklingar verði þýddir á ensku og pólsku. Auk þessa hafi Fangelsismálastofnun ítrekað við forstöðumenn fangelsa að allar tilkynningar til fanga og aðrar upplýsingar þurfi ávallt að vera aðgengilegar á ensku en ef þurfa þygi verði kallað á túlk til að fara yfir efni þeirra með þeim föngum sem ekki skilji ensku.

Fangelsismálastofnun var sent afrit af álitinu til upplýsingar. Í bréfi stofnunarinnar, dags. 23. desember 2016, er m.a. upplýst um að við upphaf afplánunar sé föngum afhent sérstakt upplýsingablað þar sem fram komi helstu upplýsingar um afplánun þeirra. Sé það bæði til á íslensku og í enskri þýðingu. Þá séu fangelsisreglur jafnframt til í enskri þýðingu sem og ný lög um fullnustu refsinga. Samkvæmt upplýsingum frá varðstjóra í fangelsinu, þar sem A var vistuð áður en hún fór í opið fangelsi, var henni afhent upplýsingablaðið við upphaf afplánunarinnar ásamt því að vera upplýst um aðrar reglur sem um afplánun gildi. Henni hafi því ekki verið afhent slíkt blað aftur þegar hún var flutt í opna fangelsið. Hins vegar hafi hún verið látin undirrita samkomulag um vistun sína þegar hún fór þangað en það hafi verið á íslensku. Fangaverðir hafi þó farið vel yfir efni þess með henni á ensku þannig að hún hafi skilið það. Fangelsismálastofnun telji þó betra að slíkt samkomulag sé til á ensku og muni ráðast í þýðingu á því sem fyrst.

3 Menntamál

3.1

Háskólar. Próf. Rannsóknarregla. (Mál nr. 8194/2014)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna ágreinings um framkvæmd á endurtöku-prófi við Hólaskóla - Háskólann á Hólum. Kvörtunin beindist að úrskurði áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema þar sem kröfum A í tengslum við málsmeðferð og ákvarðanatöku Hólaskóla var hafnað. Athugasemdir A lutu m.a. að því að brotið hefði verið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga og hinni óskráðu reglu um bann við misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls. Var þar einkum vísað til þess að aðeins hefðu liðið um 20 mínútur frá því að rektor heimilaði endurupptökuna og þar til prófið fór fram en um var að ræða verklegt próf á hesti.

Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 18. mars 2016. Þar tók hann fram að þar sem að rektor Hólaskóla hefði ákveðið að heimila A að þreyta endurtökupróf hefði yfirvöldum skólans borið að haga fyrirkomulagi og framkvæmd á prófinu, þ.m.t. próftíma, í samræmi við reglur skólans og þannig að gætt væri að reglum um meðalhóf og að velja leið við framkvæmd prófsins sem tæki sanngjarnt og eðlilegt tillit til möguleika prófmannsins til að leysa úr því verkefni sem lagt yrði fyrir hann til jafns við aðra sem gengust undir sambærilegt próf.

Umboðsmaður féllst ekki á að áfrýjunarnefndin gæti byggt úrlausn sína á því að undantekning frá þeim tíma sem liða átti milli prófa samkvæmt reglum skólans hefði verið gerð til að verða við eindreginni ósk kæranda. Umboðsmaður benti á að þar sem ágreiningur var fyrir áfrýjunarnefndinni um það hvort Hólaskóli hefði fullnægt leiðbeiningarskyldu sinni hefði nefndinni borið, í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, að afla upplýsinga um hvort og þá hvernig skólinn hefði leiðbeint A um hvaða kosti hún ætti að því er varðaði tímasetningu endurtökuprófsins.

Umboðsmaður fjallaði jafnframt um tímasetningu endurtökuprófsins og þann tíma sem A var gefinn frá því að henni varð ljóst að hún fengi að taka prófið aftur. Taldi umboðsmaður nefndina ekki hafa sýnt fram á að hún hefði rannsakað hvort undirbúningstími A hefði verið forsvaranlegur svo fullnægt væri rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til nefndarinnar að taka mál A til nýrrar meðferðar, kæmi beiðni frá henni þess efnis, og haga meðferð málsins og afgreiðslu sinni á því í samræmi við þær lagareglur og þau sjónarmið sem væru rakin í álitinu. Jafnframt mæltist hann til þess að nefndin hefði þessi sjónarmið framvegis í huga í störfum sínum.

Í bréfi sem barst frá áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, dags. 30. nóvember 2016, kemur fram að beiðni hafi borist frá A um að mál hennar yrði tekið til meðferðar að nýju og hafi málið verið endurupptekið hjá áfrýjunarnefndinni. Fylgdi afrit af úrskurði nefndarinnar í máli A, dags. sama dag, þar sem ákvörðun Hólaskóla er felld úr gildi og lagt fyrir skólann að heimila A að þreyta endurtökuprófið að nýju.

Þá barst mér einnig bréf frá áfrýjunarnefndinni, dags. 17. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um hvort og þá með hvaða hætti hugað hafi verið að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu. Tekið er fram að ekki hafi reynt á þær reglur sem umboðsmaður fjallaði um í álitinu hjá nefndinni síðan því var skilað en nefndin muni hafa þau sjónarmið sem þar koma fram til hliðsjónar þegar á reyni. Þau sjónarmið sem mest áhrif muni hafa

á reglulega framkvæmd nefndarinnar séu þau sem lúti að málsmeðferð nefndarinnar. Einkum muni nefndin gæta að því að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993.

Í bréfi áfrýjunarnefndarinnar kemur einnig fram að frá því að álitinu var skilað hafi nefndin tekið upp það fyrirkomulag að beina tilteknum afmörkuðum spurningum til háskóla, eftir því sem þurfa þykir, þannig að svör og gagnaöflun séu markvissari og rannsókn beinist að aðalatriðum og ágreiningaefnum hvers máls. Þannig hafi nefndin t.d. beint spurningum til háskóla og óskað eftir upplýsingum um fyrri framkvæmd í sambærilegum málum, hvort vinnureglur og/eða venjur hafi skapast um túlkun tiltekinna ákvæða o.s.frv.

3.2

Málefni fatlaðra. Táknmál. (Mál nr. 8404/2015)

Félag heyrnarlausra kvartaði til umboðsmanns Alþingis fyrir hönd A, sem notar táknmál, vegna synjunar Leiðsöguskólans sem starfræktur er við Menntaskólann í Kópavogi á að heimila A að þreyta inntökupróf í skólann. A hafði í umsókn sinni óskað eftir að þreyta inntökupróf í skólann á íslensku táknmáli, en krafa er gerð um að það sé þreytt á erlendu tungumáli.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með bréfi, dags. 31. ágúst 2016, þar sem A ákvað að halda umsókn sinni um námsvist við skólann ekki til streitu.

Í skýringum til umboðsmanns kom fram að skólinn teldi vandkvæðum bundið að bjóða upp á inntökupróf og tungumálþjálfun á erlendu táknmáli. Í kjölfar athugunar á málinu ritaði umboðsmaður mennta- og menningarmálaráðherra bréf og vakti sérstaklega athygli ráðherra á þeim vandkvæðum sem Leiðsöguskólinn taldi vera fyrir hendi með tilliti til þess að hugað yrði nánar að því hvaða skyldur hvíla á íslenska ríkinu um úrlausn mála á borð við þetta og benti á að sambærileg staða kunni að vera fyrir hendi á fleiri stöðum í menntakerfinu.

Í bréfi sem barst frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, dags. 3. febrúar 2017, er þakkað fyrir þær ábendingar sem settar voru fram í bréfi mínu. Upplýst er um að ráðuneytið hafi ritað Menntaskólanum í Kópavogi bréf með beiðni um upplýsingar frá skólanum um hvort og þá hvernig skólinn teldi sér fært að bregðast við ábendingum í tilefni af málinu. Fylgdi afrit af svari skólans til ráðuneytisins, dags. 29. desember 2016. Þar er í upphafi tekið fram að Menntaskólinn í Kópavogi starfi samkvæmt lögum nr. 61/2011, um jafna stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, og að nokkur hópur heyrnarskertra nemenda hafi útskrifast frá skólanum. Skólinn hafi tekið mjög alvarlega þeirri ábendingu að Leiðsöguskólinn hefði mátt gæta betur að leiðbeiningum til A áður en umsókn hennar var synjað. Upplýsingatexta á heimasíðu hafi verið breytt þannig að enginn vafi leiki á því að auk íslensku þurfi nemi að standast inntökupróf í erlendu tungumáli, en eins og áður segi sé íslenskt táknmál jafngilt íslensku. Þá hafi fagstjóri námsins verið upplýstur um stöðuna.

4 Neytendamál

4.1

Kæruneftnd. Valdsvið. (Mál nr. 8740/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir þeirri niðurstöðu kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa að vísa frá beiðni hans um álit á því hvort afhending vatns í hús hans teldist gölluð í skilningi laga um neytendakaup. Frávísun nefndarinnar hafði byggst á því að það félli utan valdsviðs hennar að túlka önnur lög en þau sem nefndin starfaði eftir. Til þess að taka afstöðu til álitsbeiðni A yrði að túlka tiltekin lög og reglur sem giltu um afhendingu vatnsins.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 29. júlí 2016. Þar benti hann á að hlutverk kæruneftndarinnar væri að gefa álit á ágreiningi um réttindi og skyldur samkvæmt m.a. lögum um neytendakaup og félli afhending vatns undir þau lög. Hlutverk nefndarinnar væri því að gefa álit á hvort afhending vatnsins teldist gölluð í skilningi ákvæða laga um neytendakaup. Þótt valdsvið kæruneftndarinnar væri afmarkað við ágreining um réttindi og skyldur samkvæmt þeim lögum kynni nefndinni þó að vera nauðsynlegt að líta til annarra laga og reglna að því marki sem það hefði þýðingu við mat á þeim viðmiðum sem væri að finna í lögum um neytendakaup. Það var álit umboðsmanns að frávísun kæruneftndarinnar hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til kæruneftndarinnar að taka mál A aftur til meðferðar og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu kæmi beiðni frá honum þess efnis ásamt því að að taka framvegis mið af öðrum sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

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

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

5 Opinberir starfsmenn

5.1 Ráðningar í opinber störf. Andmælaréttur. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. (Mál nr. 8699/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð lögreglustjórans X við ráðningu í starf löglærðs fulltrúa við embættið. Kvörtunin laut annars vegar að því að lögreglustjórinn hefði ekki veitt A andmælarétt í tilefni af upplýsingum sem lögreglustjórinn aflaði um starf A og starfstíma hjá öðru embætti lögreglustjóra. Hins vegar beindist kvörtunin að því að A hefði verið synjað um aðgang að tilteknum gögnum málsins, þ.e. ferilskráum umsækjenda sem boðaðir voru í viðtöl en fengu ekki starfið og sundurliðun stigagjafar þeirra.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 25. júlí 2016. Þar benti hann á að þegar ný gögn og upplýsingar bættust við mál og telja yrði að upplýsingarnar væru aðila í óhag og hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins væri almennt óheimilt að taka ákvörðun í málinu fyrr en honum hefði verið gefinn kostur á að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær. Af skýringum lögreglustjórans yrði ráðið að töluvert misræmi væri milli þeirra upplýsinga sem kæmu fram í ferilskrá A og þeirra upplýsinga sem lögreglustjórinn aflaði í framhaldinu um starf og starfstíma hans. Upplýsingarnar hefðu skipt máli fyrir mat á reynslu A af sakamálaréttarfari og vegið þungt við þá ákvörðun að bjóða honum ekki í starfsviðtal. Það var álit umboðsmanns að borið hefði að gefa A kost á að tjá sig um framangreindar upplýsingar áður en ákvörðun hefði verið tekin um frekari meðferð á umsókn hans og hefði meðferð málsins að því leyti ekki verið í samræmi við andmælareglu stjórnsýslulaga.

Umboðsmaður taldi að synjun lögreglustjórans á að veita A aðgang að hluta umbeðinna gagna hefði ekki byggst á atviksbundnu mati á því hvort einkahagsmunir annarra umsækjenda af því að halda þeim leyndum væru „mun ríkari“ en hagsmunir A hvað varðaði tiltekin gögn eða upplýsingar. Þvert á móti yrði ráðið að synjunin hefði byggst á almennu mati eða almennri afstöðu stjórnvaldsins til aðgangs að gögnum í málinu í heild sinni. Eins og lagareglum væri fyrir komið hér á landi gæti hann ekki fallist á að þessi almenna og fortakslausa afstaða væri í samræmi við stjórnsýslulög enda væri þar áskilið að atviksbundið mat ætti sér stað á tilteknum gögnum og upplýsingum. Synjunin hefði því ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til lögreglustjórans X að leyst yrði úr beiðni A um aðgang að gögnum í samræmi við þau sjónarmið sem reifuð væru í álitinu ásamt því að taka framvegis mið af öðrum sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi lögreglustjórans X, dags. 3. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur m.a. fram að með tölvupósti 30. júlí 2016 hafi A óskað eftir því að hann fengi afhentar ferilskrár umsækjenda sem boðið hafi verið í starfsviðtal og sundurliðaða stigagjöf þeirra. Einnig upplýsingar um starfstíma hans hjá lögreglustjóranum Y sem aflað hafi verið vegna rangra upplýsinga í starfsumsókn. Með bréfi, dags. 26. ágúst 2016, hafi lögreglustjóri svarað bréfi A og afhent honum umbeðin gögn og upplýsingar.

Þá segir í bréfinu að varðandi almenn sjónarmið sem rakin séu í álitinu muni lögreglustjóri framvegis afhenda umsækjendum ferilskrár umsækjenda um opinbert starf sé óskað eftir því og taka sérstaklega til skoðunar í hverju tilfelli fyrir sig hvort tilefni sé til að takmarka aðgang að gögnum í starfsumsókn. Varðandi brot á andmælarétti hafi

embættið fullan hug á að virða allar reglur stjórnsýsluréttarins hér eftir sem hingað til. Vakni grunur um að upplýsingar í starfsumsókn séu ekki réttar verði umsækjanda boðið að koma að athugasemdum.

**5.2 Ráðning í starf framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlits. Sveitarfélög.
Framsetning auglýsingar. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Aðgangur að gögnum.
Birthing ákvörðunar. Rökstuðningur. Skráningarskylda.
(Mál nr. 8735/2015)**

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun heilbrigðisnefndar um ráðningu X í starf framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Y. Kvörtunin laut m.a. að því að X hefði ekki uppfyllt almennar kröfur um hæfni þar sem í auglýsingu um starfið hefði verið gerð krafa um „framhaldsmenntun á háskólastigi er nýtist í starfi“. X hefði einungis lokið grunnprófi á háskólastigi en ekki meistaraþrófi eins og A. Kvörtunin beindist jafnframt að ákvörðun nefndarinnar um að synja A um aðgang að gögnum sem vörðuðu aðra umsækjendur um starfið en X.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 5. júlí 2016. Þar vísaði hann til þess að í lögum væri aðeins gerð krafa um að framkvæmdastjóri hefði „háskólapróf“. Í ljósi m.a. þessa taldi hann sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að með umræddu skilyrði í auglýsingunni hefði nefndin í reynd gert kröfu um meistaraþróf á háskólastigi. Hann gerði því ekki athugasemdir við það mat heilbrigðisnefndar að X hefði uppfyllt umrætt lágmarksskilyrði. Umboðsmaður taldi þó að orðalagið í auglýsingunni hefði verið órætt með tilliti til þess hvort aðeins væri gerð krafa um grunnpróf á háskólastigi eða meistaraþróf. Þegar litið væri til þess hvaða skilning þeir sem lásu auglýsinguna gátu með réttu lagt í orðalagið og þær væntingar sem gátu skapast af þeim sökum til ráðningarferlisins og þeirra lágmarkskrafna sem gerðar væru til að gegna starfinu hefði orðalagið ekki verið eins skýrt og æskilegt hefði verið. Þessi hluti auglýsingarinnar hefði því ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður tók fram að af skýringum heilbrigðisnefndarinnar yrði ráðið að synjun um aðgang að gögnum um aðra umsækjendur en þann sem var ráðinn í starfið hefði ekki byggst á atviksbundnu mati á því hvort einkahagsmunir þeirra umsækjenda af því að halda þeim leyndum væru „mun ríkari“ en hagsmunir A af því að fá aðgang að þeim. Þvert á móti hefði synjunin verið reist á almennri afstöðu stjórnvaldsins til aðgangs að gögnum í slíkum málum. Eins og lagareglum væri fyrir komið hér á landi gæti hann ekki fallist á að þessi almenna og fortakslausa afstaða væri í samræmi við stjórnsýslulög enda væri þar áskilið að atviksbundið mat ætti sér stað. Synjunin hefði því ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður taldi að tilkynning um ákvörðunina og rökstuðningur fyrir henni hefði ekki verið að öllu leyti í samræmi við stjórnsýslulög. Í tilkynningu hefði ekki verið gerð grein fyrir nafni þess umsækjanda sem var ráðinn í starfið og í rökstuðningi hefði ekki verið gerð grein fyrir því hvernig sá umsækjandi féll að öllum þeim sjónarmiðum sem voru lögð til grundvallar matinu, t.d. um menntun. Þá taldi umboðsmaður að það hefði verið í betra samræmi við upplýsingalög ef upplýsingar sem fram komu í viðtali við X hefðu verið skráðar að því marki sem þær vörðuðu sjónarmið sem lögð hefðu verið til grundvallar ráðningunni.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til heilbrigðisnefndar að leyst yrði úr beiðni A um aðgang að gögnum í samræmi við þau sjónarmið sem reifuð hefðu verið í álitinu kæmi fram beiðni þess efnis frá honum. Jafnframt beindi hann því til nefndarinnar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi heilbrigðisnefndar Y, dags. 16. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að A hafi ekki óskað eftir að beiðni hans um aðgang að gögnum yrði tekin til nýrrar meðferðar. Þá segir að nefndin hafi tekið niðurstöður umboðsmanns til greina og muni vanda afgreiðslur mála í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í álitinu.

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

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir áminningu sem forstjóri Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH) veitti honum í starfi sem yfirlæknir hjá Heilsugæslunni X. Áminningin var byggð á þremur ástæðum sem vörðuðu háttalag A og framgöngu í starfi í tengslum við boðað verkfall móttökuritara hjá stofnuninni.

A var í fyrsta lagi veitt áminning vegna ummæla sem fram komu í tveimur tölvubréfum sem hann sendi samstarfsfólki sínu innan HH í tilefni af fyrirhuguðu verkfalli móttökuritara. Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 30. desember 2016. Þar taldi hann að með umræddum tölvubréfum hefði A verið að koma á framfæri persónulegum skoðunum sínum annars vegar um hvernig hann teldi að haga þyrfti starfsemi Heilsugæslunnar X í ljósi þess ágreinings sem var í málinu á milli yfirstjórnar HH og stéttarfélags móttökuritara um framkvæmd verkfallsins og hins vegar um möguleg viðbrögð lækna innan HH í tilefni af boðuðu verkfalli. Þegar tölvubréf A hefðu verið send höfðu leiðbeiningar yfirstjórnar um með hvaða hætti starfsemi heilsugæslunnar yrði háttað meðan á verkfalli stæði ekki legið fyrir. Í ljósi þessa og efnis og tilefni tölvubréfanna fékk umboðsmaður ekki séð að A hefði óhlýðnast lögum og fyrirmælum eða vanrækt starfsskyldur sínar. Umboðsmaður taldi að þegar litið væri m.a. til efnis þeirra ummæla sem fram komu í tölvubréfunum og samhengis þeirra að öðru leyti að tjáning A hefði verið innan þess svigrúms sem opinberir starfsmenn njóta samkvæmt tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Sú ákvörðun að veita A áminningu vegna tölvubréfanna hefði því ekki verið í samræmi við lög.

Áminningin var í öðru lagi byggð á þeirri ákvörðun A að mæta ekki á boðaðan fund yfirlækna. Umboðsmaður taldi að við mat á þessu atriði yrði að líta til þess að A hefði afboðað komu sína á fundinn með ákveðnum fyrirvara. Ekki yrði séð að A hefði fengið viðbrögð frá yfirstjórninni vegna afboðunar sinnar. Eðlilegt samræmi yrði að vera á milli þeirrar hegðunar sem til greina kæmi að áminna fyrir og þeirra úrræða sem gripið væri til, sbr. meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi því að ekki hefði verið nægilegt tilefni til að telja að A hefði óhlýðnast löglegu boði um að mæta á fundinn eða vanrækt skyldu sína. Það hefði því ekki verið í samræmi við lög að áminna A fyrir að mæta ekki á fundinn.

Áminningin var í þriðja lagi byggð á því að A hefði ekki fylgt fyrirmælum yfirstjórnar HH um framkvæmd heilbrigðisþjónustu á Heilsugæslunni X á meðan verkfallið stóð yfir. Það var niðurstaða umboðsmanns að á hefði skort að rannsókn HH á atvikum þessa liðar áminningarinnar hefði uppfyllt þær kröfur sem leiða af rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Meðan ekki hefði verið bætt úr þeim annmarka taldi hann ekki tilefni til að taka að öðru leyti afstöðu til þess hvort skilyrði hefðu verið til þess samkvæmt lögum og í samræmi við reglur um jafnræði og meðalhóf að áminna A á þessum grundvelli.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til HH að taka mál A til meðferðar að nýju kæmi fram ósk frá A þar um og að leyst yrði úr málinu í samræmi við það sem fram kæmi í álitinu. Jafnframt beindi hann því til heilsugæslunnar að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Með bréfi frá A, dags. 2. febrúar 2017, barst umboðsmanni afrit af bréfi Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins til hans, dags. 30. janúar 2017. Þar kemur m.a. fram að af hálfu heilsugæslunnar hafi álit umboðsmanns í málinu verið yfirfarið og metið. Það sé afstaða stofnunarinnar að niðurstaða þess raski ekki þeim forsendum og grundvelli sem áminningin byggði á. Jafnframt liggi fyrir að eftir að málinu var vísað til meðferðar hjá umboðsmanni en áður en álitíð var birt hafi A hætt störfum hjá stofnuninni og verði því ekki séð að hann hafi nú lögvarða hagsmuni af því að málið verði tekið til meðferðar að nýju. Með vísan til framanritaðs sé beiðni hans um endurupptöku málsins synjað. Þá segir að um rökstuðning þessarar ákvörðunar vísist til fyrirbyggjandi afstöðu heilsugæslunnar sem fram komi í gögnum málsins, einkum í áminningarbréfi til A og greinargerðum stofnunarinnar til umboðsmanns.

Af þessu tilefni var Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins ritað bréf, dags. 24. maí 2017, þar sem þess var í fyrsta lagi óskað að mér yrðu veittar upplýsingar um hvort endanlegri afstöðu heilsugæslunnar væri rétt lýst í bréfi stofnunarinnar til A. Í öðru lagi var óskað eftir upplýsingum um hvort og þá með hvaða hætti hugað hafi verið að þeim almennu sjónarmiðum sem rakin eru í álitinu. Í svari heilsugæslunnar, dags. 16. júní 2017, er staðfest að afstöðu hennar til beiðni A sé rétt lýst. Þá er tekið fram að afstaða heilsugæslunnar til álitsins endurspeglar mismunandi viðhorf og ólíka afstöðu til þeirra atriða sem um ræði, þ.m.t. túlkana og skýringa á þeim lagareglum sem vísað er til. Loks er tekið fram að atvik hliðstæð þeim í þessu máli hafi ekki komið upp hjá stofnuninni frá árinu 2015. Engu að síður þygi ástæða til að árétta þá afstöðu stofnunarinnar að ákvæði stjórnsýslulaga og annarra laga séu og hafi ávallt verið höfð í heiðri og þeirra gætt í tengslum við meðferð og afgreiðslu mála.

Umboðsmanni barst síðan afrit af bréfi velferðarráðuneytisins til heilsugæslunnar, dags. 19. júlí 2017. Þar bendir ráðuneytið á að heilbrigðisstarfsmaður sem lokið hefur störfum hjá viðkomandi stofnun kunni eftir sem áður að hafa lögvarða hagsmuni af umfjöllun hennar um mál sitt, t.a.m. vegna áhrifa á möguleika viðkomandi til annarra starfa innan heilbrigðiskerfisins og faglega stöðu hans. Vísað er til þess að umboðsmaður hafi bent á að séu aðstæður með þeim hætti hafi hlutaðeigandi starfsmaður verulega og brýna hagsmuni af því að fá niðurstöðu um hvort leyst hafi verið úr máli hans í samræmi við lög. Á grundvelli reglna yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra beinir ráðuneytið í bréfinu þeim fyrirmælum til heilsugæslunnar að endurupptaka mál A með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem komu fram í álit umboðsmanns.

5.4 Ráðningar í störf stýrimanna og háseta. Leiðbeiningarskylda.

Rannsóknarregla. (Mál nr. 8763/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir málsmeðferð í tengslum við ráðningar í störf stýrimanna og háseta hjá Hafrannsóknastofnun. Laut kvörtunin að því að gengið hefði verið út frá því að A hefði með umsókn sinni um störfin einungis sótt um starf stýrimanns og því hefði hann ekki komið til greina í starf háseta. A taldi sig hafa sótt um bæði störfin. Kvörtunin beindist einnig að því að búseta hefði ráðið því hvort umsækjendur ættu möguleika á að koma til greina í störfin, þ.e. að þörf hefði verið á því að umsækjandi væri búsettur í Reykjavík eða nágrenni.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 20. júní 2016. Þar taldi hann að Hafrannsóknastofnun hefði ekki verið rétt að álykta á grundvelli umsóknar A og í ljósi framsetningar auglýsingar um störfin að A hefði einungis sótt um starf stýrimanns en ekki háseta enda hefði umsókn hans að minnsta kosti verið óljós um

það atriði. Hafrannsóknastofnun hefði borið að leiðbeina og afla frekari upplýsinga hjá A um hvaða starf hann hefði verið að sækja. Meðferð stofnunarinnar á umsókn A hefði því ekki verið í samræmi við stjórnsýslulög.

Umboðsmaður tók fram að af gögnum málsins yrði ráðið að A hefði verið veittar þær leiðbeiningar að starfsmenn yrðu að vera búsettir á Reykjavíkursvæðinu þar sem verulegur hluti vinnunnar færi fram í Reykjavík. Í skýringum Hafrannsóknastofnunar kæmi þó fram að búseta hefði ekki haft áhrif á mat á umsækjendum og að réttara hefði verið að orða leiðbeiningarnar með öðrum hætti. Af þessu tilefni áréttaði umboðsmaður mikilvægi þess að leiðbeiningar sem veittar væru í tengslum við ráðningar í opinber störf væru skýrar, réttar og lögum samkvæmt.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til Hafrannsóknastofnunar að stofnunin tæki framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi Hafrannsóknarstofnunar, dags. 14. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að það snúi að ferli og vinnubrögðum Hafrannsóknarstofnunar við ráðningar í störf. Í ljósi álitsins hafi verið gætt að því í starfsauglýsingum að auglýsa hverja tegund starfs sérstaklega. Síðastliðið haust, þegar auglýst hafi verið störf háseta og stýrimanna, hafi aðgreindar auglýsingar verið birtar svo ekki færi á milli mála um hvaða starf viðkomandi væri að sækja. Jafnframt hafi þess verið gætt að fram kæmi í auglýsingu að heimahöfn rannsóknarskipanna væri í Reykjavík þannig að umsækjendum væri það ljóst. Álitnið hafi því bætt vinnubrögð Hafrannsóknarstofnunar varðandi starfsauglýsingar og ráðningar.

5.5 Ráðningar í opinber störf. Auglýsing á lausu starfi. (Mál nr. 8945/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun lögreglustjórans X að ráða B í starf löglærðs fulltrúa til sex mánaða án auglýsingar. B hafði verið ráðin til að leysa af starfsmann sem hætt hafði með skömmum fyrirvara vegna persónulegra ástæðna. Lögreglustjóri byggði ákvörðunina á ákvæði í reglum um auglýsingar á lausum störfum sem heimila að ráða í störf við afleysingar án auglýsingar í allt að tólf mánuði.

Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 10. október 2016. Þar benti hann á að undanþágan frá auglýsingaskyldu í umræddum reglum tæki til starfa við „afleysingar“ og í því sambandi væru talin upp tilvik í dæmaskyni. Þegar starf yrði laust vegna þess að starfsmaður hætti skyndilega störfum, t.d. vegna persónulegra aðstæðna, væri ekki verið að leysa viðkomandi starfsmann af í skilningi ákvæðisins. Umboðsmaður taldi að því virtu að það tilvik sem um ræddi væri ekki sambærilegt þeim sem talin væru upp í undanþáguákvæðinu, í ljósi þeirra markmiða sem byggju að baki auglýsingaskyldunni auk þess að um undantekningu frá meginreglu væri að ræða að ekki hefði verið um „afleysingu“ í skilningi ákvæðisins að ræða. Því hefði ekki verið heimilt að ráða B í starf löglærðs fulltrúa án þess að auglýsa starfið fyrst laust til umsóknar.

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

Í bréfi lögreglustjórans X, dags. 3. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur m.a. fram að ráðið hafi verið í starfið til afleysingar í nokkra mánuði þar sem starfandi fulltrúi hafi þurft að hætta störfum afar snögglega. Lögreglustjóri hafi auglýst starfið laust

til umsóknar 30. ágúst 2016 og eftir að umsóknir hafi verið yfirfarnar hafi fjórir verið boðaðir í starfsviðtal. Þeirra á meðal var A sem hafi þó skömmu fyrir viðtalið tilkynnt að hann myndi ekki þiggja boð um viðtal. Hafi honum verið svarað á þá leið að litið væri svo á að hann hefði dregið umsókn sína til baka. Ráðið hafi verið í starfið í kjölfar þessa ráðningarferlis.

Í bréfinu kemur enn fremur fram að lögreglustjóri hafi talið sér heimilt að ráða í afleysingu sem stæði skemur en tólf mánuði án auglýsingar og ráðið B frá 1. mars 2016 til 30. september 2016 í 50% starfshlutfall. Samkvæmt álitinu liggi fyrir að það hafi ekki verið heimilt nema í skemmri tíma og af því hafi embættið dregið lærdóm.

5.6 Ráðningar í opinber störf. Auglýsing á lausu starfi. Meðalhófsregla. (Mál nr. 9040/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) að segja sér upp störfum sem fulltrúa í afgreiðslu við stofnunina. Þegar A var sagt upp var starfandi sumarstarfsmaður í afgreiðslu með tímabundna ráðningu til að sinna sérstöku átaksverkefni. Um mánuði áður en uppsagnarfrestur A var liðinn réð LÍN sumarstarfsmanninn tímabundið í 12 mánuði til að ljúka verkefninu án þess að auglýsa starfið laust til umsóknar.

Umboðsmaður tók fram að tiltekna undanþágur frá auglýsingaskyldu í reglum um auglýsingar á lausum störfum tækju til starfa sem ættu að standa í tvo mánuði eða skemur og til starfa „við afleysingar“. Í skýringum LÍN hefði sérstaklega verið tekið fram að um væri að ræða tímabundin átaksverkefni sem hvorki A né aðrir starfsmenn LÍN hefðu haft með höndum og að ráðið hefði verið í starfið til tólf mánaða. Umboðsmaður taldi því að ekki hefði verið heimilt að ráða sumarstarfsmanninn áfram í tímabundið starf hjá stofnuninni án þess að auglýsa starfið laust til umsóknar.

Umboðsmaður tók fram að stjórnvöld yrðu að taka til skoðunar á grundvelli meðalhófsreglu hvort nauðsynlegt væri að segja starfsmanni upp störfum í tilefni af skipulagsbreytingum eða hvort unnt væri að beita vægara úrræði, eins og að breyta störfum hans þannig að hann fengi ný verkefni sem telja mætti honum samboðin. Umboðsmaður taldi það ekki ráða úrslitum hvort það starf sem þyrfti að manna væri tímabundið eða ótímabundið. Þá leysti það stjórnvald ekki undan því að leggja mat á hvort unnt væri að bjóða starfsmanni önnur verkefni þótt honum hefði nú þegar verið sagt upp ef hann væri enn í ráðningarsambandi við stjórnvaldið þegar aðstæður hjá stofnuninni breyttust. Af skýringum LÍN yrði ráðið að ekki hefði farið fram mat á því hvort draga hefði mátt uppsögn A til baka og/eða bjóða A tímabundið áframhaldandi starf við umrædd verkefni. LÍN hefði því ekki sýnt fram á að gætt hefði verið að meðalhófsreglu við uppsögn A.

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

Í bréfi LÍN, dags. 30. maí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að af hálfu LÍN hafi álitnið verið yfirfarið og metið. Stofnunin hafi gert viðeigandi ráðstafanir í samræmi við niðurstöðu álitsins, þ.e. þau sjónarmið sem fram koma í álitinu verði eftirleiðis höfð til hliðsjónar í sambærilegum tilvikum. Þá er upplýst um að í kjölfar álitsins hafi lögmaður A sent stofnuninni bréf og haft uppi kröfur. Stofnunin og A hafi nú lokið gerð samkomulags aðila í milli sem feli í sér endanlega niðurstöðu í ágreiningsmáli.

6 Orku- og auðlindamál

6.1 Styrkveiting. Sérstakt hæfi. Heimildir stjórnvalda til að birta og leiðrétta upplýsingar opinberlega. Jafnræðisregla. Réttmætisregla.

Vandaðir stjórnsýsluhættir.
(Mál nr. 8675/2015)

A ehf. leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir ákvörðun iðnaðar- og viðskiptaráðherra um úthlutun úr Orkusjóði. Athugasemdir A lutu einkum að hæfi formanns ráðgjafarnefndar Orkusjóðs til meðferðar málsins og efni tilkynningar sem birtist á vefsíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í kjölfar úthlutunarinnar.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 2. mars 2016. Þar tók hann fram að hæfisreglur stjórnsýslulaga ættu við um hæfi nefndarmanna ráðgjafarnefndar Orkusjóðs þegar nefndin gerir tillögur til ráðherra um lánveitingar og einstakar greiðslur úr Orkusjóði. Þar sem Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefði sótt um styrk úr sjóðnum og fyrirvarsmaður hennar væri bróðir formanns ráðgjafarnefndarinnar væri formaðurinn tengdur fyrirvarsmanni aðila málsins í skilningi reglnanna og nefndarmaður í þeirri stöðu teldist vanhæfur. Umboðsmaður féllst ekki á þær skýringar ráðuneytisins að þáttur nefndarformannsins hefði verið lítilfjörlegur í merkingu laganna og ylli þar með ekki vanhæfi eða félli undir undantekningar frá hæfisreglunum að öðru leyti. Niðurstaða umboðsmanns var því sú að formaður ráðgjafarnefndar Orkusjóðs hefði verið vanhæfur til meðferðar málsins og að hann hefði ekki mátt taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Þar sem fyrir lá að hann tók þátt í undirbúningi tillagnanna og sat fund þar sem þær voru afgreiddar taldi umboðsmaður að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður fjallaði jafnframt um tilkynningu sem var birt á vefsíðu ráðuneytisins vegna málsins þar sem upplýst var um opinbera styrki til A ehf. án þess að birtar væru upplýsingar um sambærilegar styrkveitingar til annarra aðila sem störfuðu að verkefnum á sama sviði. Umboðsmaður fékk ekki séð að tilkynningin hefði verið í nægjanlegu samhengi við frétt Fréttablaðsins um vensl formanns ráðgjafarnefndarinnar og forstjóra Nýsköpunarmiðstöðvar sem átti að vera tilefni hennar og aðra gagnrýni fyrirvarsmanns A ehf. sem þar kom fram. Hann taldi því að ráðuneytið hefði ekki sýnt fram á að fréttin, og/eða fyrirspurn Fréttablaðsins til ráðuneytisins af því tilefni, hefði veitt ráðuneytinu réttmætt tilefni til að hafa frumkvæði að því að birta umræddar upplýsingar með þeim hætti sem gert var. Efni tilkynningarinnar hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu framvegis í huga í störfum sínum. Að öðru leyti yrði það að vera verkefni dómstóla að skera úr um hvort annmarkar á málsmeðferð í máli A ehf. leiddu til bótaskyldu af hálfu ríkisins, teldi félagið tilefni til slíks.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 10. apríl 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, segir að í framhaldi af álitinu hafi ráðuneytið gripið til eftirfarandi ráðstafana. Í fyrsta lagi hafi ráðuneytið 29. júní 2016 birt Auglýsingu um verklagsreglur ráðgjafarnefndar Orkusjóðs nr. 654/2016. Þar sé að finna ítarlegar verklagsreglur um

ráðgjafarnefndina og í 7. gr. þeirra sérstaklega fjallað um hæfisreglur þeirra sem sitja í nefndinni. Séu þessar reglur m.a. settar í kjölfar álitsins og að teknu tilliti til þeirra ábendinga sem fram komi í því. Í öðru lagi hafi af hálfu ráðuneytisins verið brugðist við álitinu með því að fjarlægja hluta af fréttatilkynningu á heimasíðu þess, þ.e. þann hluta hennar sem gerð hafi verið athugasemd við í álitinu.

7 Skattar og gjöld

7.1 Afgreiðslugjald. Sveitarfélög. Leiðbeiningarregla. (Mál nr. 9021/2016)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að greiða þyrfti afgreiðslugjald til Reykjavíkurborgar til að fá svör við fyrirspurn er laut að túlkun á gildandi deiliskipulagi. Laut athugun umboðsmanns að því hvort gjaldtaka Reykjavíkurborgar í málinu hefði átt sér fullnægjandi stoð í lögum.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. desember 2016. Þar tók hann fram að samkvæmt skýru orðalagi gjaldskrár Reykjavíkurborgar og gjaldtökuheimildar í skipulagslögum, sem gjaldskráin sækti stoð í, væri ljóst að gjaldtaka samkvæmt þeim ákvæðum tæki til erinda sem lytu að breytingum á gildandi skipulagsáætlun eða gerð nýrrar skipulagsáætlunar. Hins vegar yrði ekki séð að erindi sem lyti að gildandi skipulagsáætlun, án þess að aðili hefði óskað eftir því að sveitarfélagið gerði breytingar á henni eða gerði nýja áætlun, gæti fallið undir gjaldtökuheimild samkvæmt þessum ákvæðum. Þá féllst umboðsmaður ekki á þær skýringar Reykjavíkurborgar að erindi A hefði falið í sér erindi um deiliskipulagsbreytingu enda var ljóst af erindinu og síðari samskiptum A við borgina að erindið snéri að því að fá skýringu á gildandi deiliskipulagi. Ef það hefði verið afstaða skipulagsfulltrúa borgarinnar að þær framkvæmdir sem væri lýst í erindi A yrðu ekki gerðar að óbreyttu deiliskipulagi hefði skipulagsfulltrúa verið rétt að leiðbeina A um að hún gæti lagt mál sitt í farveg beiðni um deiliskipulagsbreytingu.

Það var niðurstaða umboðsmanns að Reykjavíkurborg hefði ekki verið heimilt að krefja A um afgreiðslugjaldið. Hann beindi þeim tilmælum til sveitarfélagsins að endurgreiða A gjaldið ásamt því að taka framvegis mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu.

Í bréfi borgarlögmanns, dags. 24. apríl 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að Reykjavíkurborg hafi endurgreitt A umrætt afgreiðslugjald 5. janúar 2017. Þá er tekið fram að borgarstjórn Reykjavíkur hafi sett nýja gjaldskrá fyrir skipulagsfulltrúann í Reykjavík nr. 1193/2016, vegna kostnaðar við skipulagsvinnu og útgáfu framkvæmdaleyfis í Reykjavíkurborg. Gjaldskráin hafi verið samþykkt á fundi borgarstjórnar 15. desember 2016 og birt í B-deild Stjórnartíðinda 28. desember 2016. Samkvæmt nýrri gjaldskrá teljist afgreiðslugjald vera gjald sem greitt sé við móttöku erindis um deili- eða aðalskipulagsbreytingu eða útgáfu framkvæmdaleyfis. Í gjaldinu felist kostnaður við móttöku og yfirferð þeirra erinda sem lögð séu fram á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa.

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

8.1

Kosningar (Mál nr. 8807/2016)

A leitaði til umboðsmanns með kvörtun yfir því að vegna búsetu hans erlendis þyrfti hann að sækja um að vera tekinn á kjörskrá á fjögurra ára fresti.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 23. febrúar 2016. Þar rakti hann að samkvæmt ákvæðum laga, einkum laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, eigi íslenskur ríkisborgari, sem náð hafi 18 ára aldri og átt lögheimili hér á landi, kosningarétt í átta ár frá því að hann flutti lögheimili af landinu. Eftir þann tíma sé kosningarétturinn hins vegar háður því að viðkomandi hafi sótt um hann sérstaklega eftir nánari reglum og gildi ákvörðun um að einhver skuli þannig tekinn á kjörskrá í fjögur ár. Hann tók fram að kvörtunin beindist ekki að ákvörðun eða athöfn sem félli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis heldur að efni löggjafar og það væri ekki á verksviði hans að taka afstöðu til þess hvernig til hefur tekist með löggjöf sem Alþingi hefur sett. Taldi umboðsmaður því ekki skilyrði að lögum til að hann gæti tekið kvörtun A til meðferðar og lauk athugun sinni á málinu.

8.2

Félög (Mál nr. 8808/2016)

A leitaði til umboðsmanns með kvörtun yfir því að vera ekki á kjörskrá Bændasamtaka Íslands fyrir kosningar um búvörusamninga.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 15. mars 2016. Þar benti hann á að Bændasamtök Íslands væru heildarsamtök íslenskra bænda, en aðild að samtökunum geti samkvæmt samþykktum þeirra átt einstaklingar og félög einstaklinga og lögaðila sem standa að búrekstri. Samtökin skuli vera málsvari bænda og vinna að framförum og hagsæld í landbúnaði. Hann tók fram að Bændasamtök Íslands væru því félagsamtök framleiðenda búvara og þar með einkaaðili en ekki hluti af þeirri stjórnvöldum sem eftirlit umboðsmanns Alþingis taki til nema að því marki sem samtökunum kunni að hafa verið með lögum falið að taka stjórnvaldsákvæðanir. Hann taldi svo ekki hafa verið í þessu tilviki og lauk því meðferð sinni á málinu.

8.3

Eignir ríkisins (Mál nr. 9019/2016)

A leitaði til umboðsmanns með erindi er laut að sölu fjármálaráðherra á landi í Skerjafirði til Reykjavíkurborgar. Óskað var eftir því að upplýst yrði um lagaheimild ráðherra til sölu landsins og hvort umboðsmaður myndi hefja rannsókn á því hvort salan hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður lauk málinu með bréfi, dags. 12. september 2016. Hann tók fram að af lögum um umboðsmann Alþingis leiði að starfsemi stjórnvalda verði að öllu jöfnu ekki tekin til almennrar athugunar hjá honum á grundvelli kvörtunar heldur verði kvörtun að lúta að tilteknum athöfnum eða ákvörðunum stjórnvalda sem beinast

sérstaklega að þeim sem leggur fram kvörtun eða varða beinlínis hagsmuni hans. Það sé hins vegar ekki hlutverk umboðsmanns að láta fólki í té, án þess að um tiltekna athöfn, ákvörðun eða athafnaleyfi stjórnvalds sé að ræða í ofangreindum skilningi, lögfræðilegar álitserðir eða svara almennum spurningum varðandi tiltekin málefni eða réttarsvið. Þar sem umboðsmaður fékk ekki ráðið að þau atriði sem A vakti athygli á snertu beinlínis hagsmuni hans eða réttindi umfram aðra taldi hann sig ekki hafa forsendur að lögum til að taka erindið til nánari athugunar sem kvörtun. Hann lauk því meðferð sinni á málinu.

9 Sveitarfélög

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

Umboðsmaður Alþingis hefur unnið að athugun síðustu ár vegna erinda og kvartana sem honum hafa borist vegna mála tengdum Félagsbústöðum hf. Félagið er einkaréttarlegur aðili í eigu Reykjavíkurborgar sem á og sér um félagslegt húsnæði fyrir hönd borgarinnar. Þessar athugasemdir hafa einkum beinst að því hvernig staðið hefur verið að uppsögn á leiguhúsnæði en einnig framgöngu starfsmanna Félagsbústaða hf. gagnvart leigutökum. Umboðsmaður ákvað af þessu tilefni að taka tiltekin atriði til athugunar að eigin frumkvæði.

Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu með álit, dags. 13. júní 2016. Þar benti hann á að í málinu reyndi á stöðu einstaklinga sem hefðu samkvæmt mati og ákvörðun Reykjavíkurborgar þörf á aðstoð frá sveitarfélaginu vegna húsnæðisvanda síns. Úthlutun félagslegrar leiguíbúðar af hálfu sveitarfélagsins færi fram á grundvelli laga og regna sem mæltu fyrir um aðstoð hins opinbera við þessar aðstæður. Einstaklingar sem fengju úthlutað húsnæði gerðu húsaleigusamning við Félagsbústaði hf. sem sæju jafnframt um samskipti við leigjendur og tækju ákvarðanir því tengdu. Útleiga félagslegra leiguíbúða á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga teldist ótvírætt til stjórnýslu í þágu ríkis eða sveitarfélaga í skilningi stjórnýslulaga. Reglur stjórnýslulaga giltu því um þær stjórnvaldsákvæðanir sem væru teknar í tengslum við framkvæmd þeirra verkefna. Jafnframt ættu óskráðar meginreglur stjórnýsluréttarins við um þá starfsemi. Umboðsmaður tók fram að þegar farin væri sú leið að fela einkaaðila að annast útleigu leiguíbúða, og þar með að rækja sum þeirra verkefna sem annars myndu hvíla á herðum stjórnvaldsins samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, bæri stjórnvaldið áfram ábyrgð á starfseminni. Af því leiddi að Reykjavíkurborg gæti þurft að grípa til ráðastafana gagnvart Félagsbústöðum hf. svo að tryggt væri að leigutakar nytu ekki lakari réttarverndar en þeir hefðu ella notið gagnvart borginni.

Umboðsmaður fjallaði einnig um hvort reglur stjórnýsluréttar ættu beint við um starfsemi Félagsbústaða hf. Í þessu sambandi tók hann fram að í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefði verið lagt til grundvallar að feli stjórnvald einkaaðila með viðhlítandi lagaheimild tiltekin verk, sem ella hefðu komið í hlut stjórnvaldsins, giltu ákvæði stjórnýslulaga um töku stjórnvaldsákvæðana innan verksviðs framsalsins. Í ákvæðum sveitarstjórnarlaga væri einnig gert ráð fyrir því að ákveðnar reglur stjórnýsluréttar gildi um þá stjórnýslu sem verktaki tekur að sér annast fyrir sveitarfélag. Af samspiли laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögum um húsnæðismál yrði ráðið að útleiga leiguíbúða í eigu sveitarfélags teldist meðal opinberra verkefna sveitarfélaga og heimilt væri að fela tilteknum einkaaðilum að annast útleigu þeirra. Þessi verkefni gætu því fallið innan verksviðs framsals til einkaaðila og þeirrar stjórnýslu sem verktaki tæki að sér að annast fyrir sveitarfélagið.

Að lokum tók umboðsmaður fram að leggja yrði til grundvallar að sú ákvörðun að úthluta einstaklingi tilteknu félagslegu leiguhúsnæði væri stjórnvaldsákvörðun. Vanefndi leigjandi húsaleigusamninginn og greiðslu leigu kynni að vera litið svo á að skilyrðum ákvörðunar um úthlutun væri ekki lengur fullnægt og það gæti leitt til uppsagnar og riftunar húsaleigusamnings. Í reynd væri með slíkri ákvörðun

bundinn endir á rétt borgarans til dvalar í tilteknu leiguhúsnæði þótt hann fullnægði áfram skilyrðum laga og reglna til aðstoðar vegna húsnæðisvanda. Líta yrði á slíka ákvörðun sem afturköllun á úthlutun á tilteknu félagslegu leiguhúsnæði.

Umboðsmaður mæltist til þess að Reykjavíkurborg hefði þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu í huga í framtíðarstörfum sínum og tæki afstöðu til þess hvaða breytingar yrði að gera á löggerningum milli borgarinnar og Félagsbústaða hf. til að tryggja réttindavernd leigutaka. Hann mæltist jafnframt til þess að borgin kynnti Félagsbústöðum hf. álitid og hlutaðist til um að félagið gætti að skráðum og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttarins að því marki sem þær ættu við. Vegna þess hlutverks sem velferðarráðuneytið færi með í tengslum við félagsþjónustu sveitarfélaga taldi umboðsmaður tilefni til að senda því afrit af álitinu.

Í bréfi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, dags. 8. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að velferðarsvið vinni að gerð nýrra reglna um félagslegt leiguhúsnæði. Í þeirri vinnu verði þau sjónarmið sem koma fram í álitinu lögð til grundvallar. Þá fengust þær upplýsingar í bréfi velferðarráðuneytisins, dags. 7. júlí 2017, að samráðsnefnd um húsnæðismál hafi haft drög að leiðbeinandi reglum um úthlutun félagsleg leiguhúsnæðis til umfjöllunar. Ekki hafi tekist að afgreiða þær enn sem komið er en stefnt sé að því að þær liggi fyrir með haustinu.

9.2 Skipulagsmál. Umferðarmál. Meinbugir. (Mál nr. 8678/2015)

Samtök kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg leituðu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir málsmeðferð Reykjavíkurborgar við ákvörðun um svokallaðar „Sumargötur 2015“. Með ákvörðuninni var ákveðið að loka tilteknum götum í miðbæ Reykjavíkur fyrir bílaumferð á tilteknu tímabili á ári hverju yfir sumartímann. Á meðan kvörtun samtakanna var til meðferðar hjá umboðsmanni samþykkti borgarráð að fyrirkomulagið skyldi verða að árlegum viðburði til frambúðar. Laut athugun umboðsmanns að lögmæti og heimild sveitarfélaga til að taka slíkar ákvarðanir um lokun gatna og vega innan þess.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu, dags. 23. desember 2016. Þar tók hann fram að umræddar ákvarðanir kynnu eðli málsins samkvæmt að hafa meiri áhrif á hagsmuni þeirra sem eiga fasteignir á viðkomandi svæðum eftir því sem lokunin varir lengur. Hann tók einnig fram að í ljósi eðlis þessara ákvarðana og vegalaga teldi hann sig ekki hafa forsendur til að fullyrða að Reykjavíkurborg hafi ekki heimild að lögum til að taka þessar ákvarðanir með þeim afleiðingum að það varði ógildingu viðkomandi ákvarðana. Í þessu sambandi benti umboðsmaður þó á að hér kynni að reyna á hvort það fyrirkomulag sem Reykjavíkurborg hefði festi í sessi teldist þess eðlis að það væri hlutverk lögreglustjóra að kveða á um fyrirkomulagið að fengnum tillögum sveitarstjórnar í samræmi við ákvæði umferðarlaga. Þrátt fyrir framangreinda afstöðu sína tók umboðsmaður fram að þegar hagsmunir fasteignaeigenda og annarra væru hafðir í huga teldi hann rétt að skýrari ákvæði væru í lögum um heimildir sveitarfélaga til að loka tímabundið vegum í þágu annarra hagsmuna en þeirra sem beinlínis er fjallað í lögum. Af þeim sökum taldi umboðsmaður rétt að vekja athygli innanríkisráðherra og umhverfisráðherra á framangreindu.

Umboðsmaður fjallaði einnig um hvort Reykjavíkurborg hafi borið að fjalla um ákvarðanir um Sumargötur í skipulagsáætlunum. Umboðsmaður tók fram að hann

teldi ákvarðanir um Sumargötur í eðli sínu viðfangsefni sem eðlilegt væri að mörkuð væri stefna um í aðal- eða deiliskipulagi. Í ljósi þeirra upplýsinga sem væri að finna í Aðalskipulagi Reykjavíkurborgar 2010-2030 taldi umboðsmaður sig þó ekki hafa forsendur til að gera þá athugasemd að í því væri ekki að finna fullnægjandi grundvöll fyrir ákvörðun um „Sumargötur 2015“. Aftur á móti taldi umboðsmaður að hann fengi ekki séð að það endurspegladi með skýrum hætti þá varanlegu stefnu sem nú hefði verið mörkuð þar sem fyrirkomulagið Sumargötur væri fest í sessi til frambúðar. Umboðsmaður mæltist til þess að Reykjavíkurborg myndi fjalla með skýrum hætti um þá varanlegu stefnu sem mörkuð hefði verið um Sumargötur í aðal- eða deiliskipulagi fyrir viðkomandi svæði. Umboðsmaður ákvað einnig að vekja athygli umhverfis- og auðlindaráðherra á framangreindri umfjöllun með tilliti til þess að tekin yrði afstaða til þess hvernig rétt væri að tryggja betur að grundvelli ákvarðana varðandi Sumargötur í Reykjavík yrði fundinn skýr staður í lögum og reglum um skipulag.

Umboðsmaður taldi rétt að árétta ábendingu sína sem hann setti fram í fyrra álitinu frá 21. júní 2016 í máli nr. 8687/2015 um að möguleikar borgaranna til að bera ákvarðanir sveitarfélaga undir ríkið væru almennt bundnir við stjórnsvaldsákvarðanir og því teldi hann að huga þyrfti að eftirliti ríkisins að þessu leyti þegar í hlut ættu almennar ákvarðanir eða reglur sem sveitarfélögin setja á borð við samþykktir líkt og háttaði til í þessu máli.

Í bréfi umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar, dags. 19. apríl 2017, í tilefni af fyrirsögn um málið, er upplýst um að Reykjavíkurborg hafi farið yfir málið hjá sér og telji að gildandi stefna Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 styðji almennt við að götur verði göngugötur eða þjóni öðru hlutverki en að vera bílaumferðargötur. Laugavegurinn, Skólavörðustígur og Bankastræti séu flokkaðar sem „Aðrar götur“ en það geti verið safngötur, húsagötur, vistgötur og göngugötur samkvæmt aðalskipulaginu. Þær hafi ekki sérstaka skilgreiningu sem flutningsæðar bílaumferðar, sem tengibraut eða stofnbraut. Aðalskipulagið undirstriki mikilvægi þess að meta götur ekki eingöngu sem samgönguæðar heldur einnig sem hluta af almenningssými borgarinnar, án þess þó að breyta um landnotkunarflokk. Loks er því lýst að borgin telji að tímabundin lokun vegna Sumargatna neðst á Laugavegi og Bankastræti séu gerðar á grundvelli gildandi aðalskipulags. Aftur á móti muni borgin skoða hvort breyta skuli deiliskipulagi þegar um sé að ræða að tekin sé ákvörðun um varanlega lokun á götum.

Í bréfi borgarlögmans, dags. 24. apríl 2017, í tilefni af fyrirsögn um málið, er upplýst um að 12. janúar 2017 hafi borgarráð vísað álitinu til meðferðar hjá umhverfis- og skipulagssviði borgarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá sviðinu sé, m.a. með hliðsjón af álitum umboðsmanns, áformað að í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 verði sett fram almenn stefna um að í miðborg Reykjavíkur verði göngugötur á tilteknu tímabili ársins án þess að staðsetja þær nákvæmlega. Sé áformað að þessi breyting verði gerð samhliða næstu breytingum sem gerðar verði á þeim hluta Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 er varða miðborgina.

Í bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 25. apríl 2017, í tilefni af fyrirsögn um málið, er upplýst um að ráðuneytið hafi tekið álitid til skoðunar og hvernig rétt sé að bregðast við niðurstöðum þess. Af því tilefni hafi ráðuneytið óskað eftir tillögum Skipulagsstofnunar um hvernig unnt sé að tryggja betur grundvöll ákvarðana um nýtingu gatna/vega í löggjöf um skipulag sem og framkvæmdina. Þegar tillögur Skipulagsstofnunar liggi fyrir muni ráðuneytið taka þær til skoðunar og ákveða í framhaldi viðeigandi viðbrögð, þ.m.t. hugsanlegar laga- eða reglugerðarbreytingar. Í bréfi Skipulagsstofnunar, dags. 25. apríl 2017, segir að stofnunin muni verða við ósk ráðuneytisins.

Í bréfi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dags. 23. maí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið hafi uppi áform um að leggja fram frumvarp að endurskoðuðum umferðarlögum næsta haust og muni álitíð verða haft til hliðsjónar við undirbúning þess. Þá hyggist ráðuneytið jafnframt yfirfara þær verklagsreglur sem fylgt hafi verið af hálfu innanríkisráðuneytisins við meðferð mála samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

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

Einstaklingur leitaði til umboðsmanns og kvartaði yfir skilyrði um hámarksaldur bifreiðastjóra í reglum Borgarbyggðar um skólaakstur og útboði sveitarfélagsins á skólaakstri vegna grunnskólabarna. Hann hafði áður leitað til innanríkisráðuneytisins með kæru vegna málsins en henni var vísað frá þar sem ekki var talið að um stjórnvaldsákvörðun í máli hans væri að ræða. Umboðsmaður ritaði mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem óskað var eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort efni slíkra reglna sveitarfélaga félli undir eftirlit þess og benti á að reglurnar fælu í sér útfærslu á reglum ráðuneytisins. Í svari ráðuneytisins kom fram að aldursskilyrði í reglum Borgarbyggðar kynni að skorta lagastoð en það félli utan eftirlits ráðuneytisins á grundvelli laga um grunnskóla.

Umboðsmaður lauk málinu með álit, dags. 21. júní 2016. Þar benti hann á að mennta- og menningarmálaráðuneytið færi með yfirstjórn og eftirlit þeirra málefna sem lög um grunnskóla tækju til. Ráðherra væri með lögum falið að setja nánari reglur um tilhögun skólaaksturs. Í þeim reglum sem ráðherra hefði sett væri sveitarfélögum falið að setja nánari reglur um fyrirkomulag og skipulag skólaaksturs í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Niðurstaða umboðsmanns var sú að það félli undir eftirlit mennta- og menningarmálaráðuneytisins að bregðast við ef í reglum sveitarfélaga, sem ættu stoð í stjórnvaldsfyrirmælum ráðuneytisins, kæmu fram skilyrði sem ráðuneytið teldi ekki byggja á fullnægjandi lagaheimild.

Af þessu tilefni fjallaði umboðsmaður jafnframt um samspil eftirlitsheimilda innanríkisráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Í því sambandi tók hann fram að yrði það niðurstaða síðarnefnda ráðuneytisins að umrætt skilyrði skorti viðhlitandi lagastoð, en þörf væri á aðkomu fyrrnefnda ráðuneytisins, yrði að telja að öðru óbreyttu að fram væri komið nægilegt tilefni til að innanríkisráðuneytið hæfi formlega athugun á grundvelli þeirrar heimildar sem því væri fengin í sveitarstjórnarlögum. Þá áréttaði umboðsmaður þau almennu sjónarmið sem hann hefði áður komið á framfæri við stjórnvöld um mikilvægi þess að greitt yrði úr óvissu um valdmörk ráðuneytis menntamála og ráðuneytis sveitarstjórnarmála að því er varðaði eftirlit með málefnum grunnskóla sveitarfélaganna. Þá vakti hann athygli á því að möguleikar borgaranna til þess að bera mál undir ríkið, vegna ákvarðana sveitarfélaga, væru almennt takmarkaðir við stjórnvaldsákvörðanir. Huga þyrfti að eftirliti ríkisins að þessu leyti þegar í hlut ættu reglur sem sveitarfélögin setja.

Umboðsmaður beindi m.a. þeim tilmælum til mennta- og menningarmálaráðuneytisins að taka umrætt aldursskilyrði í reglum Borgarbyggðar til skoðunar í ljósi hlutverks þess sem yfirstjórnanda á málefnasviðinu, eftir atvikum í samráði við innanríkisráðuneytið. Jafnframt beindi hann þeim almennu tilmælum til fyrrnefnda ráðuneytisins að hafa þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu í huga í framtíðarstörfum sínum. Þá taldi hann ástæðu til að vekja athygli innanríkisráðuneytisins á þeim sjónarmiðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu, að því marki sem þau ættu við um starfsemi þess.

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

9.4 Dýraveiðar. Minkar. Greiðsluskylda sveitarfélaga. Meinbugir. (Mál nr. 8739/2015)

Félag leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna synjunar sveitarfélags á því að greiða verðlaun fyrir minka sem voru veiddir innan marka sveitarfélagsins. Á svæðum, þar sem minkaveiðar eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir tjón af völdum minka, er sveitarstjórn skylt að ráða kunnáttumann til minkaveiða. Af gögnum málsins mátti aftur á móti ráða að það væri ýmist hvort sveitarfélög greiddu verðlaun til þeirra sem veiddu minka innan þeirra marka án þess að hafa sérstaklega verið ráðnir til slíkra veiða. Umboðsmaður ákvað því að taka til skoðunar hverjar væru almennt skyldur sveitarfélaga að lögum að þessu leyti en lauk meðferð kvörtunarinnar sem var tilefni athugunarinnar með bréfi.

Umboðsmaður lauk málinu með áliti, dags. 29. júní 2016. Þar benti hann á að, eins og í tíð eldri laga, hafi verið verið gengið út frá því að til þess gæti komið að greidd væru sérstök verðlaun fyrir hvern unninn mink og þá ekki þannig að slík verðlaun yrðu eingöngu greidd til ráðinna veiðimanna. Hann tók m.a. fram að í gildandi stjórnvaldsfyrirmælum væru skyldur lagðar á minkaveiðimenn óháð því hvort veiðar þeirra væru á grundvelli sérstaks ráðningarsamnings. Þá benti umboðsmaður á að við framkvæmd endurgreiðslu til sveitarfélaga úr ríkissjóði hefði af hálfu stjórnvalda ríkisins ekki verið gerður greinarmunur á því hvort þeir minkar, sem sveitarfélög bæru kostnað af veiðum á, væru veiddir af ráðnum veiðimönnum eða öðrum.

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

Í bréfi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 16. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið taki undir að þörf sé á að kanna hvort gera þurfi umræddar laga- eða reglugerðarbreytingar með það að markmiði að skýra frekar réttarstöðu viðkomandi veiðimanna. Ráðuneytið áformi að hefja þá vinnu næsta vetur en ekki hafi reynst mögulegt að hefja hana fyrr sökum anna.

10 Tolleftirlit

10.1 Grundvöllur máls. Skráningarskylda stjórnvalda. Meinbugir á lögum.

Friðhelgi einkalífs.

(Mál nr. 8478/2015)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem laut að meðferð tollstjóra á póstsendingu A. Í úrskurðinum komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að tollstjóra hefði verið heimilt að opna póstsendinguna til hans. Athugun umboðsmanns laut í fyrsta lagi að því hvort ráðuneytið hefði haft fullnægjandi upplýsingar til að komast að þeirri niðurstöðu. Í öðru lagi ákvað hann að fjalla um skráningu upplýsinga hjá tollstjóra vegna opnunar á póstsendingum.

Ráðuneytið byggði niðurstöðu sína á því að þrátt fyrir að tollstjóri treysti sér ekki til að fullyrða um ástæðu þess að bréfið var opnað hefði komið fram í málinu að póstsendingar væru ekki opnaðar nema rökstuddur grunur væri um að þær innihéldu ólögmetan varning. Í því sambandi var m.a. vísað til verklagsreglu tollstjóra um opnun sendibréfa. Umboðsmaður lauk málinu með álitni, dags. 19. apríl 2016. Þar tók hann fram að hvað sem liði ágiskunum tollstjóra um ástæður opnunarinnar lægju ekki fyrir neinar upplýsingar um það af hvaða ástæðu póstsendingin var opnuð eða af hverju tollyfirvöld teldu að fyrir hendi væri rökstuddur grunur um að hún innihéldi einhvers konar vöru. Hann taldi að ekki yrði séð að fyrir ráðuneytinu hefðu legið fullnægjandi upplýsingar til að komast að þeirri niðurstöðu sem það gerði.

Tollstjóri hafði ekki skráð upplýsingar um ástæður opnunarinnar. Hins vegar lá fyrir að samkvæmt breyttu verklagi væru slíkar upplýsingar nú skráðar. Umboðsmaður taldi því ekki tilefni til að ganga lengra en að taka fram að skráningar-skylda samkvæmt upplýsingalögum gæti átt við í málinu.

Umboðsmaður benti á að helstu reglur sem gilda um opnun bréfaumslaga sem kunna að innihalda vörur en geta innihaldið sendibréf væri aðeins að finna í verklags-reglum tollstjóra. Þegar horft væri til krafna til skýrleika lagaheimilda sem þrengja að friðhelgi einkalífs teldi hann æskilegra að ákvæði tollalaga væru fyllri um þessi atriði. Vegna þess taldi hann rétt að vekja athygli Alþingis og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á meinbugum á lögum með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort tilefni væri til að kveða nánar á um þessi atriði í lögum.

Umboðsmaður mæltist til þess að betur yrði gætt að þeim sjónarmiðum sem gerð væri grein fyrir í álitinu í framtíðarstörfum ráðuneytisins.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, er upplýst um að brugðist hafi verið við álitinu með tvennum hætti. Annars vegar muni ráðuneytið framvegis gæta þeirra sjónarmiða sem fram koma í því varðandi að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir í máli áður en tekin er ákvörðun í því. Hins vegar hafi ráðuneytið sett endurskoðun ákvæða tollalaga á dagskrá og hafi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis verið upplýst um þá fyrirætlun.

Í bréfinu er þess getið að gert sé ráð fyrir að sú endurskoðun verði þó víðtækari en svo að hún nái einungis til 156. gr. tollalaga nr. 88/2008. Mat ráðuneytisins sé að taka þurfi ákvæði 154.-163. gr. til endurskoðunar með heildarsamhengi þeirra í huga en allar greinarnar séu í kaflanum „Handtaka, leit og hald á munum“. Í þessu samhengi muni ráðuneytið taka tillit til þess að gildandi tollalög voru samþykkt á Alþingi 18. maí 2005 en rúmum þremur árum síðar hafi Alþingi samþykkt ný lög um meðferð sakamála nr.

88/2008. Í nánar tilteknum köflum þeirra laga sé kveðið á ítarlegri hátt um heimildir til að leggja hald á muni og bréf, leitir og líkamsrannsóknir og önnur þvingunarúrræði en gert sé í ákvæðum tollalaga. Mörg þeirra ákvæða hafi töluverða samstöðu með ákvæðum 154.-163. gr. tollalaga.

Loks kemur fram í bréfi ráðuneytisins að upphaflega hafi staðið til að vinna við endurskoðunina hæfst haustið 2016 en vegna anna í ráðuneytinu, sem m.a. tengdust stjórnarskiptum og breyttum áherslum í skattamálum, hafi vinnunni verið slegið á frest. Áætlanir ráðuneytisins geri nú ráð fyrir að vinna við endurskoðunina hefjist á haustmánuðum 2017.

IV. UPPLÝSINGAR VEGNA ÁÐUR AFGREIDDRA MÁLA

Ársskýrsla 2003, bls. 158

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

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

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

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

Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars 2017.

Ársskýrsla 2005, bls. 152

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

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

Í álitinu beindi ég þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneyti hans tæki gjaldskrá nr. 668/2003, um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar, til endurskoðunar í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu. Með vísan til sama lagaákvæðis taldi ég tilefni til að tilkynna Alþingi og dóms- og kirkjumálaráðherra um að æskilegt væri að ákvæði laga nr. 36/1931, um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra, yrðu tekin til endur-

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

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

Sambærilegt svar barst með bréfi ráðuneytisins, dags. 14. mars 2017.

Ársskýrsla 2012, bls. 79-81

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

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

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

Í bréfi innanríkisráðuneytisins til mín, dags. 2. apríl 2013, kom m.a. fram að tekið hefði verið til umræðu í ráðuneytinu hvort gera skyldi breytingar á lögum vegna álitsins en ákvörðun hefði ekki enn verið tekin um það. Sambærileg svör bárust með bréfum innanríkisráðuneytisins, dags. 25. júní 2014 og 25. apríl 2016. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars 2017, kemur fram að ekki hafi verið tekin ákvörðun um hvort lagðar verði til laga-breytingar er lúti að úrræðum lögreglu eða annarra eftirlitsaðila við aðstæður eins og þær sem til staðar voru í málinu.

Ársskýrsla 2013, bls. 125**Skattar og gjöld. Útreikningur. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Birting reglna.
(Mál nr. 6938/2012)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslum mínum 2013, bls. 125, 2014, bls. 113-114 og 2015, bls. 88-89.

Í bréfi til fjármála- og efnahagsráðherra kom ég þeirri ábendingu á framfæri að reglur um forgang greiðslna og skuldajöfnuð í tekjubókhaldskerfi ríkisins frá árinu 1995, og breytingar á reglunum sem voru gerðar árið 2009, væru fyrir mæli opinbers eðlis sem lytu að uppgjöri skuldamála einstaklinga og lögaðila við ríkissjóð. Því væri ljóst að reglurnar gætu haft verulega fjárhagslega þýðingu fyrir hagsmunum viðkomandi aðila. Í ljósi réttaröryggissjónarmiða er liggja að baki birtingu réttarreglna, kom ég því á framfæri að ég teldi í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að ráðuneytið léti fara fram athugun á því hvort færa ætti reglurnar í búning almennra stjórnvaldsfyrirmæla og birta þær í Stjórnartíðindum í stað þess að birta þær á vefsíðu ráðuneytisins. Þá benti ég á að getið væri um gildistökudag reglnanna og hvenær breytingar sem gerðar væru á þeim tækju gildi. Þær upplýsingar væru mikilvægar fyrir borgara og lögaðila í þeim skilningi að þeir gætu gert sér grein fyrir því hvaða reglur giltu á ákveðnu tímabili og því metið réttarstöðu sína út frá því.

Í tilefni af fyrirspurn minni um málið barst mér svarbréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 11. febrúar 2013, þar sem fram kom að ráðuneytið myndi fara yfir reglurnar og athuga hvort betur færi á að birta þær í B-deild Stjórnartíðinda. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 28. apríl 2015, kom fram að ráðuneytið hefði óskað eftir því við embætti tollstjóra og Fjársýslu ríkisins að unnin yrði tillaga að reglum um forgang greiðslna og skuldajöfnuð sem birta mætti í B-deild Stjórnartíðinda. Ráðuneytið hefði fengið tillögu að slíkum reglum til skoðunar frá tollstjóra en þau drög þörfuðust nokkurra breytinga áður en af birtingu gæti orðið.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. febrúar 2017, er upplýst um að reglur nr. 797/2016, um greiðsluforgang og skuldajöfnun skatta og gjalda, hafi verið birtar í B-deild Stjórnartíðinda 8. september 2016.

Ársskýrsla 2014, bls. 89-90**Opinber innkaup. Opinber aðili. Meinbugir á lögum.
(Mál nr. 7037/2012)**

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

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

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 22. apríl 2015, var upplýst um að ráðherra þætti rétt að hafa samráð við Háskóla Íslands og Stúdentaráð Háskóla Íslands áður en tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða breytingar þyrfti að gera á lagalegri stöðu FS. Í svarbréfi

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

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

Ársskýrsla 2015, bls. 58-61

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

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

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

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til mín, dags. 24. apríl 2016, kom m.a. fram að ráðherra hefði falið þeim sem fara með heildarendurskoðun laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, að taka afstöðu til ábendinga minna. Í bréfi bankaráðs Seðlabanka Íslands, dags. 15. apríl 2016, kom m.a. fram að ákveðið hafi verið að láta gera óháða úttekt á málinu og hafi ráðið falið Lagastofnun Háskóla Íslands að annast hana. Verkefni lagastofnunar væri annars vegar að gera úttekt á stjórnsýslu seðlabankans við framkvæmd gjaldeyriseftirlits, undanþágubeiðna og rannsókn meintra brota gegn gjaldeyrisreglum á tímabilinu október 2012 til ársloka 2015. Hins vegar ætti að skoða hvort ástæða væri til að skýra æskilegt verksvið og lagaheimildir bankans á þessum sviðum og setja fram tillögur til úrbóta. Í bréfi bankaráðs kom jafnframt fram að það hefði sent fjármála- og efnahagsráðherra bréf þar sem vakin hafi verið athygli á því að ástæða kynni að vera til þess að styrkja lagagrundvöll ESÍ. Þá var í bréfinu upplýst um að Ríkisendurskoðun hafi falið endurskoðunarfyrirtækinu Deloitte að gera úttekt á málefnum ESÍ.

Í bréfi Seðlabanka Íslands, dags. 22. apríl 2016, kom m.a. fram að frá upphafi hafi verið ljóst að starfsemi ESÍ hafi ekki ætlað að vera til frambúðar heldur væri um að ræða sérstakt tímabundið skipulag. Nú væri ljóst að úrvinnsla krafna og fullnustueigna bankans væri það langt komin að bankinn sæi fyrir endann á starfsemi ESÍ og ráðgerði að félaginu yrði slitið á árinu 2016. Af þeim sökum hefði seðlabankanum ekki þótt tilefni til sérstakra viðbragða af hálfu bankans. Þá væri endurskoðun laga um Seðlabanka Íslands ekki á forræði bankans heldur fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þar hefðu um nokkra hrið verið til skoðunar hugsanlegar breytingar á lögnum. Seðlabankinn hafi í tengslum við þá vinnu bent ráðuneytinu á að heppilegt væri til framtíðar að gera lagagrundvöll úrvinnslu krafna sem bankinn kynni að sitja uppi með ótvíræðari. Fyrirséð væri að verulega drægi úr verkefnum tengdum fjármálaáfallinu á árinu 2016. Stefnt væri að því að leggja ESÍ niður og að afgerandi skref yrðu stigin í að losa fjármagnshöft. Margar þær ábendingar sem hafi komið fram í bréfi mínu væru gagnlegar í samhengi við mótun löggjafar til framtíðar.

Með bréfi bankaráðs, dags. 24. janúar 2017, var mér gerð grein fyrir helstu niðurstöðum úttekta Lagastofnunar annars vegar og Deloitte hins vegar og fylgdu afrit af þeim hjálögð. Fram kemur að úttektirnar hafi verið ræddar á bankaráðsfundum og brugðist við þeim athugasemdum sem þörf var talin á. Að því búnu hafi bankaráðið ekki talið tilefni til frekari aðkomu þess að málinu.

Í bréfi Seðlabanka Íslands, dags. 9. júní 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur m.a. fram að í mars 2017 hafi fjármagnshöft verið losuð að mestu leyti þegar Seðlabankinn setti nýjar reglur um gjaldeyrismál. Með reglunum séu veittar viðtækar og almennar undanþágur frá ákvæðum laga nr. 87/1992. Eftir standi mjög fáar takmarkanir á fjármagnshreyfingum á milli landa og gjaldeyrisviðskiptum og berist Seðlabankanum því nú mjög fáar beiðnir um undanþágur frá lögum um gjaldeyrismál. Breytingarnar hafi ekki að svo stöddu áhrif á hlutverk Seðlabankans að rannsaka meint brot á lögum og reglum um gjaldeyrismál en eðlilega megi gera ráð fyrir því að færri mál verði tilkynnt til rannsóknardeildar. Gjalderyiseftirlitið hafi enn töluverð verkefni sem m.a. lúti að undirbúningi lagabreytinga og annarra aðgerða sem tengjast losun þeirra fjármagnshafta sem eftir standa og snúa aðallega að aflandskrónueignum og afleiðsluviðskiptum í spákaupmennskuskyni. Stefnt sé að því að þessari vinnu ljúki í ár. Samtímis verði starfsemi gjalderyiseftirlitsins aðlöguð breyttum verkefnum.

Um ESÍ segir í bréfi Seðlabankans að frágangur mála sem tengist félaginu og dótturfélögum, þ.m.t. dómsmál, hafi orðið til þess að upphafi slita á félaginu hafi verið frestað fram á árið 2017. Enn hafi dregið verulega úr starfsemi ESÍ. Stærð efnahagsreiknings félagsins í lok 2016 hafi numið um 43 ma. kr. samanbórið við 133 ma. kr. ári áður. Mestu hafi munað að ESÍ gerði upp skuldir sínar við Seðlabankann með afhendingu eigna og með reiðufé. Til þess að áfram yrði mögulegt að halda eignum sem voru til komnar vegna falls gömlu bankanna aðgreindum frá efnahagsreikningi Seðlabankans hafi um síðastliðin áramót verið ákveðið að ljúka fyrst slitum á dótturfélögum ESÍ og bíða með að slíta félaginu sjálfu þar til niðurstaða lægi fyrir í síðasta dómsmáli sem bíði dóms í Hæstarétti. Slitaferli dótturfélaganna hafi hafist fyrir á árinu 2017 og stefnt sé að því að því ljúki á haustmánuðum. Í kjölfarið muni ESÍ verða sett í slit og gert sé ráð fyrir að það verði fyrir árslok.

Ársskýrsla 2015, bls. 33-34**Atvinnuleysistryggingar. Meinbugir.
(Mál nr. 8286/2014)**

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

Í bréfi til félags- og húsnæðismálaráðherra vakti ég athygli ráðherra á að við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um atvinnuleysistryggingar með breytingarlögum nr. 134/2009 og 153/2010 hefði orðið tiltekið misræmi milli ákvæða 57. og 59. gr. laganna. Í 57. gr. væri kveðið á um viðurlög við því ef starfi eða atvinnuviðtali væri hafnað. Í lokamálslið 4. mgr. ákvæðisins kæmi fram að það gæti komið til viðurlaga samkvæmt 59. gr. hefði hinn tryggði „vísvitandi“ leynt upplýsingum um skerta vinnufærni. Við setningu laga nr. 54/2006 hefðu viðurlög samkvæmt 59. gr. verið bundin við þá háttsemi að veita Vinnu-málastofnun vísvitandi rangar upplýsingar eða láta vísvitandi hjá liða að veita stofnuninni upplýsingar. Með breytingarlögunum hefði orðalagi ákvæðisins verið breytt og orðið „vísvitandi“ m.a. fellt brott úr texta þess. Hins vegar hefðu ekki verið gerðar samsvarandi breytingar á orðalagi lokamálsliðar 4. mgr. 57. gr. Með vísan til þess hversu brýnt það er að lagaákvæði um viðurlög sem stjórnvöld geta beitt borgarana í tilefni af brotum þeirra gegn atvinnuleysistryggingalöggjöfnni séu skýr taldi ég rétt að vekja athygli ráðherra á ofangreindum mismun og þá með það í huga að tekin yrði afstaða til þess hvort þörf væri á að bregðast við af því tilefni með tillögu til Alþingis um lagabreytingu.

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

Ársskýrsla 2015, bls. 79-80**Neytendavernd. Stjórnsýslukæra.
(Mál nr. 8295/2014)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 79-80.

Í álitinu komst ég m.a. að þeirri niðurstöðu að innanríkisráðuneytið hefði ekki lagt erindi A í réttan farveg að lögum og beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að taka erindið til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni frá honum þess efnis, og leysa úr því í samræmi við þau sjónarmið sem gerð væri grein fyrir í álitinu.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 15. mars 2016, kom fram að ráðuneytið hefði samþykkt beiðni A um endurupptöku málsins og yrði afgreiðslu málsins lokið með úrskurði að teknu tilliti til sjónarmiða sem kæmu fram í álitinu. Í bréfi ráðuneytisins, dags. 2. mars 2017, er upplýst um að meðferð máls A hjá ráðuneytinu hafi lokið með úrskurði, dags. 8. júlí 2016.

Skattar og gjöld. Meinbugir.
(Mál nr. 8298/2014)

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 8. apríl 2015, í tilefni af athugun minni á málinu kom fram að ráðuneytið ynni að endurskoðun á einstökum greinum laga nr. 3/2006, um ársreikningaskrá, þ.m.t. XII. kafla um viðurlög og málsmeðferð, og að umrætt mál yrði haft til hliðsjónar við þá endurskoðun. Af því tilefni taldi ég rétt að koma tilteknum ábendingum á framfæri við ráðuneytið. Í fyrsta lagi að í ljósi meginreglu stjórnssýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda væri heppilegra að heimild ráðherra til að mæla fyrir um nákvæmar fjárhæðir sekta við tiltekna aðstæður í reglugerð kæmi fram með skýrum og ótvíræðum hætti í lögum nr. 3/2006. Jafnframt vakti ég athygli ráðuneytisins á því að þær sektir sem ársreikningaskrá legði á gætu numið allt að 500.000 kr. Í 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar væri tekið svo til orða að ef félag vanrækti að standa skil á ársreikningi eða samstæðureikningi til opinberrar birtingar hjá ársreikningaskrá „í tvö eða fleiri reikningsár í röð“ skyldi fjárhæðin samkvæmt 1. mgr. „vera 500.000 kr. fyrir hvert ár“. Sama orðalag kæmi fram í 3. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar og einnig 4. mgr. 13. gr. en í því tilviki væri fjárhæðin 300.000 kr. fyrir hvert reikningsár. Eins og orðalag þessara ákvæða hljóðaði gæti það bent til þess að ákvörðun ársreikningaskrár í tilefni af vanrækslu á skilum sem tekin væri í einu lagi eftir að umræddum gögnum hefði ekki verið skilað í tvö eða fleiri reikningsár ætti að hljóða samtals um hærri sektarfjárhæð en heimild stofnunarinnar stæði til samkvæmt 3. mgr. 126. gr. laga nr. 3/2006. Ég vakti í þessu sambandi athygli á því að ekki kæmi fram í lagaákvæðinu að fjárhæðin miðaðist við hvert reikningsár eða almanaksár.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 21. janúar 2016, var upplýst um að iðnaðar- og viðskiptaráðherra hafi lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum, þingskjal 730, 456. mál. Í frumvarpinu væru m.a. lagðar til breytingar á 125. og 126. gr. laganna. Lögin voru samþykkt á Alþingi 2. júní 2016.

Ársskýrsla 2015, bls. 61-63

Innheimtustarfsemi. Lögmatísreglan. Meinbugir.
(Mál nr. 8302/2014)

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 33 og 61-63.

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að taka þyrfti skýrari afstöðu til þess hvernig eftirliti með innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmanna skuli háttað. Auk þess væri mikilvægt í þágu þeirra hagsmuna neytenda sem byggju að baki innheimtulögum að tekin yrði afstaða til þess að hvaða marki ákvæði síðareglna lögmanna nái til starfsemi innheimtufélaga í eigu lögmanna. Ég taldi því rétt að vekja athygli iðnaðar- og viðskiptaráðherra á framangreindu með það fyrir augum að tekin yrði afstaða til þess hvort og þá hvaða breytingar á lögum þörf sé á að gera.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 6. júní 2016, kom m.a. fram að ráðuneytið hefði mótttekið ábendingarnar og teldi þær mikilvægt veganesti fyrir næstu endurskoðun innheimtulaga. Hins vegar væri ekki að svo stöddu hægt að fullyrða um hvernig staðið yrði að frekari úrvinnslu eða hvenær. Væri þá vísað til þeirrar pólitísku

stefnumörkunar sem væri nauðsynleg vegna eftirlitsins, forgangsöröðunar verkefna og þess að lítið sé um kvartanir vegna þeirra vankanta á lögunum sem umboðsmaður hafi vísað til.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 22. maí 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að í ráðuneytinu sé nú unnið að gerð frumvarps til breytinga á innheimtulögum nr. 95/2008. Með frumvarpinu verði brugðist við athugasemdum umboðsmanns varðandi eftirlit með innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmanna, gildissviði siðareglna lögmanna og að hvaða marki þær gildi um innheimtustarfsemi félaga í eigu lögmanna. Auk þess verði tekið tillit til annarra atriða sem reynsla af framkvæmd laganna hafi sýnt að þarfnist breytinga. Stefnt sé að því að ráðherra leggi frumvarpið fram á Alþingi á haustþingi 2017.

Ársskýrsla 2015, bls. 56-57

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

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

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

Í svarbréfi frá Ríkiseignum, dags. 7. mars 2016, kom fram að A hafi óskað eftir því að mál hennar yrði tekið til nýrrar meðferðar. Fallist hafi verið á erindi A um að endurreikna leigugreiðslur hennar og var gerð grein fyrir leiðréttingu gjaldsins. Ríkiseignir hafi jafnframt fallist á að endurgreiða mismun greiðslna til A og dráttarvexti. Málið hafi verið gert upp í janúar og árleg framtíðarleigugreiðsla jafnframt lækkuð. Almennar breytingar hafi verið gerðar á verklagi Ríkiseigna um haustið vegna álitsins, bæði varðandi skrásetningu verklagsreglna og aðkomu leigutaka við breytingar á leigufjárhæð. Ríkiseignir hafi hins vegar ekki tekið neinar ákvarðanir um breytingar á leigufjárhæð annarra leigutaka/ábúenda frá því álitið hafi komið fram í október 2015 og ekki fengið til umfjöllunar önnur erindi leigutaka/ábúenda um niðurfellingu á hækkun leigugreiðslna/jarðarafgjalda.

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, segir að í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, og fjármálaáætlun fyrir árið 2017-2021, sem samþykkt er af Alþingi, sé lagður grunnur að þeirri stefnumörkun sem gildi um eignaumsýslu ríkisins. Eitt meginmarkmiðið sé að eignir ríkisins skili samfélagslegum ávinningi. Þar af leiðandi þurfi almannahagsmunir að réttlæta áframhaldandi eignarhald á viðkomandi landi, t.d. vegna landgræðslu, vegagerðar, orkunýtingar eða annarra sambærilegra atriða. Þá sé jafnframt lögð áhersla á að eignir séu nýttar með eins hagkvæmum hætti og kostur er fyrir starfsemi í þágu ríkisins. Við almennt mat á því hvort eign eigi að vera í eigu ríkisins þurfi af þessum sökum að leggja mat á það hver fjárbindingin sé í slíkri eign

og hvaða leigutekjum hún skili samanbórið við tekjur af sölu hennar. Þá segir að á vegum ráðuneytisins sé jafnframt unnið að gerð eigandastefnu fyrir land og jarðir í eigu ríkisins. Ráðuneytið hafi um nokkurt skeið haft til athugunar að leggja mat á kosti og galla þess að setja ríkisjarðir í ábúð og endurmeta stefnu á sviði jarðamála ríkisins. Í samræmi við þetta hafi verið ákveðið að fá Hagfræðistofnun til að framkvæma úttekt á ábúðarkerfinu þar sem lagt verði mat á stöðu þess og hagkvæmni. Áætlað sé að drög að heildarstefnu liggi fyrir um mitt ár 2017.

Loks segir í bréfinu að ráðuneytinu sé kunnugt um að verklagið hafi verið bætt hjá Ríkiseignum þegar komi að endurskoðun á leigugjaldi lóða í eigu ríkisins í kjölfar álits umboðsmanns, sem verið hafi til bóta. Mikilvægt sé að endurgjald fyrir leigu á ríkislandi sé tekið til gagnengerrar endurskoðunar í samræmi við stefnumörkun ráðuneytisins. Um sé að ræða einkaréttarlega samninga um leigu á landi sem gerðir hafi verið á vegum hins opinbera í gegnum tíðina. Skortur hafi verið á því um árábil að stofnanir á vegum ríkisins hafi komið fram með samræmdum hætti hvað varðar endurgjald fyrir leigu á ríkislandi. Til að ná fram betri samræmingu á vegum hins opinbera stefni ráðuneytið að því að endurskoða reglur um fjárhæð jarðarafgjalda frá 13. júlí 2011 samhliða þeirri vinnu sem fram fari við gerð eigandastefnu fyrir land og jarðir í eigu ríkisins. Ráðuneytið hafi nú þegar beint þeim tilmælum til Ríkiseigna að hefja ekki frekari aðgerðir til að endurskoða leigugjald á gildandi samningum fyrr en þeirri endurskoðun sé lokið. Ráðuneytið muni hafa forgöngu um að Ríkiseignir taki mið af álitinu við endurskoðun á leigufjárhæðum til framtíðar litið og þá muni ráðuneytið jafnframt taka mið af því við endurskoðun reglna um fjárhæð jarðarafgjalda.

Meðlög. (Mál nr. 8326/2015)

Í tilefni af meðferð málsins, sem ég lauk með bréfi og laut að að ráðstöfun meðlagsgreiðslna sem A innti af hendi til Innheimtustofnunar sveitarfélaga eftir að bú hans var tekið til gjaldþrotaskipta, ritaði ég stofnuninni bréf þar sem ég kom á framfæri tilteknum ábendingum. M.a. að það hefði verið í betra samræmi við leiðbeiningarregluna og vandaða stjórnsýsluhætti að A hefði verið leiðbeint um að meðlagsgreiðandi geti ákveðið ráðstöfun greiðslna sinna til stofnunarinnar telji hann sig hafa hagsmuni af því, t.d. vegna skemmri fyrningarfrests tiltekinna krafna. Í þessu sambandi hefði ég í huga að á þessu sviði eru tilteknar reglur kröfuréttar hluti af þeim lagagrundvelli sem gildir um samskipti Innheimtustofnunar og meðlagsgreiðenda og almennt sé ekki gerð sú krafa í stjórnsýslunni að hinn almenni borgari sé lögfróður. Ég réði það af skýringum stofnunarinnar að til stæði að gefa almennar leiðbeiningar um umrædda almenna reglu kröfuréttar og að slíkar upplýsingar hafi áður verið að finna á heimasíðu stofnunarinnar. Ég teldi það í góðu samræmi við leiðbeiningarreglu stjórnsýsluréttar og vandaða stjórnsýsluhætti. Í ljósi mikilvægis þess að bætt yrði úr þessu atriði í starfsháttum stofnunarinnar óskaði ég eftir að stofnunin upplýsti mig um hvort upplýsingum á heimasíðu stofnunarinnar hefði verið breytt í samræmi við framangreind áform og sendi mér afrit af þeim.

Í bréfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga, dags. 1. desember 2015, kom fram að þann sama dag hafi verið settar leiðbeiningar inn á heimasíðu stofnunarinnar undir lið sem nefndur sé „Spurt og svarað“. Þar sé nú að finna almennar leiðbeiningar varðandi ráðstöfun greiðslna og hvað gerist varðandi meðlagsgreiðslur við gjaldþrot. Sé það svæði hugsað sem leiðbeiningar sem verði í stöðugri þróun. Þá var sérstaklega tekið fram að einnig yrði áfram stuðst við að stofnunin veiti að auki sérhæfðar leiðbeiningar þeim sem til hennar leiti varðandi sín málefni.

Ársskýrsla 2015, bls. 68-69

**Landbótaáætlun. Stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslukæra.
(Mál nr. 8419/2015)**

Um framvindu þessa máls hefur áður verið fjallað í ársskýrslu minni fyrir árið 2015, bls. 68-69.

Í álitinu komst ég að þeirri niðurstöðu að Matvælastofnun hefði borið að leggja erindi landeigenda í farveg stjórnsýslumáls. Þar sem það var mat atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að Matvælastofnun hefði í reynd ekki tekið stjórnvaldsákvörðun hefði því borið sem æðra stjórnvaldi að taka afstöðu til þess hvort stofnunin hefði lagt erindið í réttan farveg að lögum. Frávísun ráðuneytisins á stjórnsýslukæru landeigendanna hefði þannig ekki verið í samræmi við lög. Ég beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að það tæki upp mál landeigendanna að nýju kæmi fram beiðni þess efnis.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 4. apríl 2016, kom fram að ráðuneytinu hefði borist beiðni frá lögmanni landeigendanna þar sem óskað hafi verið eftir að málið yrði tekið til afgreiðslu á ný í ljósi álitsins. Í kjölfarið hafi ráðuneytið óskað eftir umsögn Matvælastofnunar sem hafi talið rétt að málinu yrði vísað til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 15. mars 2017, í tilefni af fyrirspurn um málið, kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir upplýsingum um meðferð málsins hjá Matvælastofnun. Í svari stofnunarinnar hafi ferli málsins verið lýst frá því tímamarki sem síðast bárust upplýsingar um meðferð þess eða í júnímánuði 2016. Í bréfi Matvælastofnunar komi m.a. fram að mál landeigendanna hafi fengið fullnægjandi afgreiðslu þar sem landbótaáætlanir í máli þeirra hafi verið áritaðar og samþykktar af hálfu Landgræðslu ríkisins og Matvælastofnunar samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 1160/2013.

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,
1991:169
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 1992:268
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. 1611/1995 SUA 1996:352
Mál nr. 1614/1995 SUA 1996:131
Mál nr. 1622/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1623/1995 SUA 1996:420
Mál nr. 1627/1995 SUA 1995:494
Mál nr. 1643/1996 SUA 1996:582
Mál nr. 1659/1996 SUA 1997:340
Mál nr. 1666/1996 SUA 1997:279
Mál nr. 1668/1996 SUA 1996:576
Mál nr. 1669/1996 SUA 1996:160
Mál nr. 1679/1996 SUA 1996:336
Mál nr. 1693/1996 SUA 1997:364
Mál nr. 1702/1996 SUA 1996:76
Mál nr. 1706/1996 SUA 1997:64
Mál nr. 1710/1996 SUA 1997:73,
1999:266
Mál nr. 1714/1996 SUA 1997:446
Mál nr. 1718/1996 SUA 1997:177
Mál nr. 1724/1996 SUA 1997:111
Mál nr. 1725/1996 SUA
1997:235, 1999:266
Mál nr. 1726/1996 SUA 1996:564
Mál nr. 1729/1996 SUA 1998:115
Mál nr. 1746/1996 SUA 1996:168
Mál nr. 1747/1996 SUA 1997:246
Mál nr. 1748/1996 SUA 1997:94
Mál nr. 1754/1996 SUA 1997:32,
1998:127
Mál nr. 1756/1996 SUA 1998:45
Mál nr. 1757/1996 SUA 1998:150
Mál nr. 1767/1996 SUA
1999:133, 2000:195
Mál nr. 1771/1996 SUA 1997:143
Mál nr. 1776/1996 SUA 1997:83
Mál nr. 1779/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1796/1996 SUA
1997:263, 1998:193
Mál nr. 1801/1996 SUA 1996:177
Mál nr. 1805/1996 SUA 1997:208
Mál nr. 1807/1996 SUA 1997:105
Mál nr. 1811/1996 SUA 1996:586
Mál nr. 1815/1996 SUA 1997:52,
1998:24
Mál nr. 1816/1996 SUA 1998:98
Mál nr. 1818/1996 SUA 1996:278
Mál nr. 1820/1996 SUA 1997:51,
1998:101
Mál nr. 1822/1996 SUA 1997:413
Mál nr. 1824/1996 SUA 1998:136
Mál nr. 1825/1996 SUA 1997:164
Mál nr. 1830/1996 SUA 1997:218
Mál nr. 1832/1996 SUA 1997:134
Mál nr. 1833/1996 SUA 1998:158
Mál nr. 1838/1996 SUA 1997:457
Mál nr. 1842/1996 SUA 1998:92
Mál nr. 1845/1996 SUA 1997:59
Mál nr. 1849/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1850/1996 SUA 1997:119
Mál nr. 1852/1996 SUA 1997:428
Mál nr. 1855/1996 SUA 1996:593
Mál nr. 1858/1996 SUA 1997:388
Mál nr. 1859/1996 SUA 1997:319
Mál nr. 1860/1996 SUA 1998:149
Mál nr. 1881/1996 SUA 1997:150
Mál nr. 1885/1996 SUA 1998:53
Mál nr. 1889/1996 SUA 1996:589
Mál nr. 1890/1996 SUA 1996:568
Mál nr. 1894/1996 SUA 1998:125
Mál nr. 1896/1996 SUA 1997:462
Mál nr. 1897/1996 SUA
1997:190, 1998:192
Mál nr. 1899/1996 SUA 1997:79
Mál nr. 1913/1996 SUA 1996:592
Mál nr. 1919/1996 SUA 1997:443
Mál nr. 1923/1996 SUA 1998:147
Mál nr. 1924/1996 SUA 1999:190
Mál nr. 1926/1996 SUA 1998:155
Mál nr. 1927/1996 SUA 1998:51
Mál nr. 1931/1996 SUA 1998:157
Mál nr. 1934/1996 SUA 1997:406
Mál nr. 1962/1996 SUA 1996:63
Mál nr. 1964/1996 SUA 1997:158
Mál nr. 1965/1996 SUA 1998:90
Mál nr. 1968/1996 SUA 1998:100
Mál nr. 1969/1996 SUA 1997:420
Mál nr. 1970/1996 SUA 1998:160
Mál nr. 1986/1996 SUA 1998:151
Mál nr. 1995/1997 SUA 1998:45
Mál nr. 1999/1997 SUA 1998:97
Mál nr. 2009/1997 SUA 1998:129
Mál nr. 2011/1997 SUA 1997:435
Mál nr. 2025/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2026/1997 SUA 1997:154
Mál nr. 2035/1997 SUA 1998:52
Mál nr. 2036/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2037/1997 SUA 2000:25
Mál nr. 2038/1997 SUA 1997:163
Mál nr. 2041/1997 SUA 1997:142
Mál nr. 2044/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2051/1997 SUA 1999:95
Mál nr. 2058/1997 SUA 1997:170
Mál nr. 2063/1997 SUA 1998:153
Mál nr. 2074/1997 SUA 1997:99
Mál nr. 2078/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2079/1997 SUA 1998:46
Mál nr. 2080/1997 SUA 1998:170
Mál nr. 2087/1997 SUA 1998:133
Mál nr. 2091/1997 SUA
1998:131, 2001:248
Mál nr. 2098/1997 SUA
1998:162, 2000:195
Mál nr. 2110/1997 SUA 1998:101
Mál nr. 2119/1997 SUA 1998:134
Mál nr. 2123/1997 SUA 1999:247
Mál nr. 2125/1997 SUA 1999:26,
2001:248
Mál nr. 2127/1997 SUA 1998:145
Mál nr. 2131/1997 SUA 1998:161
Mál nr. 2134/1997 SUA 1997:229
Mál nr. 2135/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2140/1997 SUA 1998:173
Mál nr. 2143/1997 SUA 1998:163
Mál nr. 2144/1997 SUA 1998:89
Mál nr. 2146/1997 SUA 1998:44
Mál nr. 2147/1997 SUA 1998:159
Mál nr. 2151/1997 SUA 1998:64
Mál nr. 2154/1997 SUA 1998:184
Mál nr. 2156/1997 SUA 1998:95
Mál nr. 2165/1997 SUA 1998:98
Mál nr. 2168/1997 SUA 1998:164
Mál nr. 2190/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2195/1997 SUA 1997:461
Mál nr. 2196/1997 SUA 1998:148
Mál nr. 2202/1997 SUA 1999:134
Mál nr. 2210/1997 SUA 1999:248
Mál nr. 2211/1997 SUA 1998:183
Mál nr. 2214/1997 SUA 1999:100
Mál nr. 2215/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2217/1997 SUA 1998:140
Mál nr. 2219/1997 SUA 1999:191
Mál nr. 2222/1997 SUA 1998:94
Mál nr. 2233/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2235/1997 SUA 1998:49
Mál nr. 2236/1997 SUA 1999:167
Mál nr. 2241/1997 SUA 1999:70
Mál nr. 2248/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2249/1997 SUA 1997:442
Mál nr. 2253/1997 SUA 1999:48
Mál nr. 2256/1997 SUA 1999:79
Mál nr. 2259/1997 SUA 1998:42
Mál nr. 2261/1997 SUA 1998:92
Mál nr. 2264/1997 SUA 1998:189
Mál nr. 2271/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2272/1997 SUA 1998:141
Mál nr. 2275/1997 SUA 1999:135
Mál nr. 2285/1997 SUA 1998:90
Mál nr. 2289/1997 SUA 1998:191
Mál nr. 2292/1997 SUA
1999:167, 2001:249
Mál nr. 2299/1997 SUA 2000:183
Mál nr. 2301/1997 SUA 1998:88
Mál nr. 2304/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2305/1997 SUA 1998:47
Mál nr. 2308/1997 SUA 1998:99
Mál nr. 2309/1997 SUA 1999:196
Mál nr. 2320/1997 SUA 1999:50
Mál nr. 2322/1997 SUA 1998:166
Mál nr. 2324/1997 SUA 1999:197
Mál nr. 2334/1997 SUA 1997:436
Mál nr. 2339/1997 SUA 1998:158
Mál nr. 2342/1997 SUA 1999:204
Mál nr. 2343/1997 SUA 1999:57
Mál nr. 2348/1998 SUA 1999:249
Mál nr. 2352/1998 SUA 2000:87
Mál nr. 2355/1998 SUA 1998:181
Mál nr. 2358/1998 SUA 1998:113
Mál nr. 2370/1998 SUA 2000:122
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, 2011:126,
2012:113, 2013:133,
2014:111, 2015:86, 2016:95
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, 2011:126,
2012:113, 2013:133,
2014:111, 2015:86, 2016:95
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, 2011:127
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,
2011:129
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. 5046/2007 SUA 2011:111
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, 2011:128
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. 5130/2007 SUA 2007:189
Mál nr. 5132/2007 SUA 2008:48
Mál nr. 5141/2007 SUA 2008:204
Mál nr. 5142/2007 SUA 2009:130
Mál nr. 5146/2007 SUA 2009:189
Mál nr. 5147/2007 SUA 2008:54
Mál nr. 5151/2007 SUA 2008:132
Mál nr. 5156/2007 SUA 2009:204
Mál nr. 5161/2007 SUA 2008:57,
2010:133
Mál nr. 5171/2007 SUA 2008:102
Mál nr. 5184/2007 SUA 2009:262
Mál nr. 5186/2007 SUA 2009:58
Mál nr. 5188/2007 SUA 2010:63
Mál nr. 5190/2007 SUA 2008:225
Mál nr. 5192/2007 SUA 2009:251
Mál nr. 5196/2007 SUA 2008:129
Mál nr. 5197/2007 SUA 2010:116
Mál nr. 5199/2008 SUA 2010:74
Mál nr. 5204/2008 SUA 2008:109
Mál nr. 5220/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5222/2008 SUA 2010:78,
2011:130
Mál nr. 5225/2008 SUA 2008:226
Mál nr. 5230/2008 SUA 2008:135
Mál nr. 5234/2009 SUA 2009:314
Mál nr. 5242/2008 SUA 2008:212
Mál nr. 5259/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5261/2008 SUA 2009:282
Mál nr. 5262/2008 SUA 2008:214
Mál nr. 5287/2008 SUA 2008:170
Mál nr. 5321/2008 SUA 2008:112
Mál nr. 5328/2008 SUA 2008:60
Mál nr. 5334/2008 SUA 2009:101,
2010:134, 2011:128
Mál nr. 5335/2008 SUA 2009:264
Mál nr. 5344/2008 SUA 2008:99
Mál nr. 5347/2008 SUA 2010:75
Mál nr. 5356/2008 SUA 2009:132
Mál nr. 5364/2008 SUA 2008:61
Mál nr. 5376/2008 SUA 2008:228
Mál nr. 5379/2008 SUA 2009:211
Mál nr. 5387/2008 SUA 2008:216
Mál nr. 5404/2008 SUA 2008:238
Mál nr. 5408/2008 SUA 2009:135
Mál nr. 5424/2008 SUA 2010:98
Mál nr. 5434/2008 SUA 2009:270
Mál nr. 5466/2008 SUA 2009:138
Mál nr. 5471/2008 SUA 2009:127
Mál nr. 5474/2008 SUA 2009:73
Mál nr. 5475/2008 SUA 2009:241
Mál nr. 5478/2008 SUA 2008:72
Mál nr. 5481/2008 SUA 2010:56
Mál nr. 5486/2008 SUA 2009:124
Mál nr. 5491/2008 SUA 2008:222
Mál nr. 5495/2008 SUA 2008:223
Mál nr. 5506/2008 SUA 2008:106
Mál nr. 5512/2008 SUA 2009:146
Mál nr. 5515/2008 SUA 2009:65
Mál nr. 5519/2008 SUA 2008:173
Mál nr. 5525/2008 SUA 2010:101
Mál nr. 5529/2008 SUA 2009:293
Mál nr. 5530/2008 SUA 2009:232
Mál nr. 5544/2008 SUA 2016:88
Mál nr. 5555/2009 SUA 2009:234
Mál nr. 5559/2009 SUA 2010:87
Mál nr. 5584/2009 SUA 2009:63
Mál nr. 5587/2009 SUA 2009:125
Mál nr. 5590/2009 SUA 2009:149
Mál nr. 5593/2009 SUA 2009:151
Mál nr. 5612/2009 SUA 2009:185
Mál nr. 5617/2009 SUA 2009:80
Mál nr. 5623/2009 SUA 2009:98
Mál nr. 5630/2009 SUA 2010:121
Mál nr. 5649/2009 SUA 2010:126
Mál nr. 5651/2009 SUA 2009:222
Mál nr. 5652/2009 SUA 2010:89
Mál nr. 5653/2009 SUA 2010:131
Mál nr. 5665/2009 SUA 2010:119
Mál nr. 5669/2009 SUA 2010:83,
2011:130
Mál nr. 5677/2009 SUA 2009:152
Mál nr. 5697/2009 SUA 2009:67
Mál nr. 5718/2009 SUA 2009:156
Mál nr. 5726/2009 SUA 2011:124
Mál nr. 5733/2009 SUA 2010:58
Mál nr. 5736/2009 SUA 2009:53
Mál nr. 5740/2009 SUA 2010:102
Mál nr. 5746/2009 SUA 2010:70
Mál nr. 5757/2009 SUA 2011:95
Mál nr. 5768/2009 SUA 2010:129
Mál nr. 5769/2009 SUA 2009:236
Mál nr. 5778/2009 SUA 2011:97
Mál nr. 5783/2009 SUA 2011:80
Mál nr. 5795/2009 SUA 2010:61
Mál nr. 5796/2009 SUA 2011:114
Mál nr. 5810/2009 SUA 2010:127
Mál nr. 5815/2009 SUA 2010:68
Mál nr. 5826/2009 SUA 2010:65
Mál nr. 5836/2009 SUA 2009:238
Mál nr. 5858/2009 SUA 2010:103
Mál nr. 5862/2009 SUA 2011:98
Mál nr. 5864/2009 SUA 2012:90
Mál nr. 5882/2009 SUA 2010:104
Mál nr. 5890/2010 SUA 2011:98
Mál nr. 5893/2010 SUA 2010:105
Mál nr. 5894/2010 SUA 2010:86
Mál nr. 5895/2010 SUA 2010:72
Mál nr. 5900/2010 SUA 2010:110
Mál nr. 5919/2010 SUA 2010:59
Mál nr. 5924/2010 SUA 2011:91
Mál nr. 5925/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5926/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5927/2010 SUA 2011:84,
2012:114, 2013:134
Mál nr. 5932/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 5947/2010 SUA 2010:112
Mál nr. 5949/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5956/2010 SUA 2010:119
Mál nr. 5958/2010 SUA 2011:66
Mál nr. 5959/2010 SUA 2011:100
Mál nr. 5979/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 5980/2010 SUA 2010:89
Mál nr. 5986/2010 SUA 2011:102
Mál nr. 5994/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 5997/2010 SUA 2011:117
Mál nr. 6009/2010 SUA 2011:88
Mál nr. 6010/2010 SUA 2010:124
Mál nr. 6034/2010 SUA 2011:62
Mál nr. 6036/2010 SUA 2010:60
Mál nr. 6041/2010 SUA 2010:97
Mál nr. 6052/2010 SUA 2011:86
Mál nr. 6055/2010 SUA 2012:99
Mál nr. 6056/2010 SUA 2010:90
Mál nr. 6065/2010 SUA 2010:57
Mál nr. 6070/2010 SUA 2011:115
Mál nr. 6071/2010 SUA 2011:119
Mál nr. 6073/2010 SUA 2011:78
Mál nr. 6074/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6077/2010 SUA 2013:72
Mál nr. 6083/2010 SUA 2011:59
Mál nr. 6086/2010 SUA 2011:70
Mál nr. 6092/2010 SUA 2010:121
Mál nr. 6093/2010 SUA 2010:66
Mál nr. 6105/2010 SUA 2010:91
Mál nr. 6109/2010 SUA 2011:93,
2012:114
Mál nr. 6110/2011 SUA 2012:73
Mál nr. 6115/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6116/2010 SUA 2011:64
Mál nr. 6117/2010 SUA 2010:92
Mál nr. 6121/2010 SUA 2011:57
Mál nr. 6123/2010 SUA 2012:96
Mál nr. 6137/2010 SUA 2012:92
Mál nr. 6149/2010 SUA 2010:87
Mál nr. 6150/2010 SUA 2010:93
Mál nr. 6182/2010 SUA 2011:72
Mál nr. 6186/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6187/2010 SUA 2010:122
Mál nr. 6198/2010 SUA 2011:104
Mál nr. 6218/2010 SUA 2011:105
Mál nr. 6211/2010 SUA 2013:103
Mál nr. 6222/2010 SUA 2011:122
Mál nr. 6226/2010 SUA 2015:58,
2016:98
Mál nr. 6242/2010 SUA 2011:74
Mál nr. 6251/2010 SUA 2011:112
Mál nr. 6252/2010 SUA 2012:57
Mál nr. 6257/2010 SUA 2012:75
Mál nr. 6259/2010 SUA 2012:79,
2013:136, 2014:112,
2015:87, 2016:96
Mál nr. 6276/2011 SUA 2012:94
Mál nr. 6283/2011 SUA 2011:121
Mál nr. 6320/2011 SUA 2011:106
Mál nr. 6327/2011 SUA 2011:108
Mál nr. 6333/2011 SUA 2011:60
Mál nr. 6335/2011 SUA 2013:122
Mál nr. 6340/2011 SUA 2012:86
Mál nr. 6345/2011 SUA 2012:69

- Mál nr. 6365/2011 SUA 2012:58,
2013:135
- Mál nr. 6367/2011 SUA 2012:81
- Mál nr. 6372/2011 SUA 2011:76
- Mál nr. 6382/2011 SUA 2012:88
- Mál nr. 6394/2011 SUA 2012:108
- Mál nr. 6395/2011 SUA 2013:88
- Mál nr. 6402/2011 SUA 2012:111
- Mál nr. 6405/2011 SUA 2013:73
- Mál nr. 6424/2011 SUA 2012:67,
2013:135
- Mál nr. 6425/2011 SUA 2011:109
- Mál nr. 6433/2011 SUA 2012:65
- Mál nr. 6436/2011 SUA 2013:72
- Mál nr. 6483/2011 SUA 2013:74
- Mál nr. 6490/2011 SUA 2012:84
- Mál nr. 6505/2011 SUA 2012:60
- Mál nr. 6518/2011 SUA 2013:75
- Mál nr. 6524/2011 SUA 2012:101
- Mál nr. 6527/2011 SUA 2013:91
- Mál nr. 6533/2011 SUA 2013:123
- Mál nr. 6539/2011 SUA 2012:62
- Mál nr. 6540/2011 SUA 2013:104
- Mál nr. 6545/2011 SUA 2012:108
- Mál nr. 6560/2012 SUA 2013:106
- Mál nr. 6565/2011 SUA 2012:102
- Mál nr. 6573/2011 SUA 2011:120
- Mál nr. 6578/2011 SUA 2013:77
- Mál nr. 6584/2011 SUA 2013:77
- Mál nr. 6585/2011 SUA 2013:79
- Mál nr. 6614/2011 SUA 2013:108
- Mál nr. 6620/2011 SUA 2012:120
- Mál nr. 6631/2011 SUA 2012:77
- Mál nr. 6639/2011 SUA 2013:80
- Mál nr. 6649/2011 SUA 2013:110
- Mál nr. 6690/2011 SUA 2012:109
- Mál nr. 6697/2011 SUA 2013:85
- Mál nr. 6756/2011 SUA 2012:82
- Mál nr. 6762/2011 SUA 2011:121
- Mál nr. 6767/2011 SUA 2013:86
- Mál nr. 6775/2011 SUA 2011:120
- Mál nr. 6784/2011 SUA 2012:105
- Mál nr. 6818/2012 SUA 2012:63
- Mál nr. 6853/2012 SUA 2013:128
- Mál nr. 6865/2012 SUA 2012:76
- Mál nr. 6889/2012 SUA 2013:66
- Mál nr. 6913/2012 SUA 2013:111
- Mál nr. 6919/2012 SUA 2013:98
- Mál nr. 6931/2012 SUA 2012:85
- Mál nr. 6938/2012 SUA 2013:125,
2014:113, 2015:88, 2016:97
- Mál nr. 6968/2012 SUA 2012:55
- Mál nr. 7000/2012 SUA 2013:70
- Mál nr. 7007/2012 SUA 2013:81
- Mál nr. 7021/2012 SUA 2014:103
- Mál nr. 7022/2012 SUA 2013:84,
2015:88
- Mál nr. 7024/2012 SUA 2013:131
- Mál nr. 7037/2012 SUA 2014:89,
2015:90, 2016:97
- Mál nr. 7053/2012 SUA 2013:65
- Mál nr. 7064/2012 SUA 2013:129
- Mál nr. 7066/2012 SUA 2013:112
- Mál nr. 7070/2012 SUA 2013:97,
2014:113
- Mál nr. 7075/2012 SUA 2013:121
- Mál nr. 7081/2012 SUA 2013:113
- Mál nr. 7092/2012 SUA 2014:76,
2015:92
- Mál nr. 7100/2012 SUA 2013:114
- Mál nr. 7108/2012 SUA 2013:115
- Mál nr. 7126/2012 SUA 2014:76,
2015:92
- Mál nr. 7127/2012 SUA 2014:76,
2015:92
- Mál nr. 7161/2012 SUA 2012:104
- Mál nr. 7144/2012 SUA 2013:116
- Mál nr. 7166/2012 SUA 2014:73
- Mál nr. 7172/2012 SUA 2013:117
- Mál nr. 7181/2012 SUA 2014:61
- Mál nr. 7182/2012 SUA 2013:126
- Mál nr. 7183/2012 SUA 2013:84,
2015:88
- Mál nr. 7184/2012 SUA 2013:84,
2015:88
- Mál nr. 7193/2012 SUA 2013:93
- Mál nr. 7222/2012 SUA 2013:69
- Mál nr. 7241/2012 SUA 2014:91
- Mál nr. 7242/2012 SUA 2013:67
- Mál nr. 7256/2012 SUA 2014:99
- Mál nr. 7288/2012 SUA 2013:82
- Mál nr. 7308/2012 SUA 2013:98
- Mál nr. 7322/2012 SUA 2013:127
- Mál nr. 7323/2012 SUA 2014:78
- Mál nr. 7326/2013 SUA 2014:79
- Mál nr. 7327/2013 SUA 2014:80
- Mál nr. 7341/2013 SUA 2014:74
- Mál nr. 7343/2013 SUA 2013:118
- Mál nr. 7351/2013 SUA 2013:101
- Mál nr. 7382/2013 SUA 2014:92
- Mál nr. 7394/2013 SUA 2014:68
- Mál nr. 7395/2013 SUA 2014:83
- Mál nr. 7400/2013 SUA 2014:103
- Mál nr. 7404/2013 SUA 2014:105
- Mál nr. 7408/2013 SUA 2014:92
- Mál nr. 7415/2013 SUA 2013:129
- Mál nr. 7461/2013 SUA 2014:85
- Mál nr. 7484/2013 SUA 2014:66
- Mál nr. 7533/2013 SUA 2013:99
- Mál nr. 7534/2013 SUA 2013:99
- Mál nr. 7590/2013 SUA 2016:67
- Mál nr. 7609/2013 SUA 2014:87
- Mál nr. 7623/2013 SUA 2014:106
- Mál nr. 7630/2013 SUA 2014:107
- Mál nr. 7675/2013 SUA 2014:101
- Mál nr. 7705/2013 SUA 2014:62
- Mál nr. 7775/2013 SUA 2014:70
- Mál nr. 7788/2013 SUA 2014:93
- Mál nr. 7790/2013 SUA 2014:71
- Mál nr. 7817/2013 SUA
2014:107, 2015:91
- Mál nr. 7851/2014 SUA 2014:64
- Mál nr. 7889/2014 SUA 2014:94
- Mál nr. 7923/2014 SUA 2014:95
- Mál nr. 7934/2014 SUA 2015:64
- Mál nr. 7938/2014 SUA 2014:109
- Mál nr. 7940/2014 SUA 2015:65
- Mál nr. 8076/2014 SUA 2014:96
- Mál nr. 8105/2014 SUA 2014:97
- Mál nr. 8117/2014 SUA 2015:52
- Mál nr. 8118/2014 SUA 2014:109
- Mál nr. 8122/2014 SUA 2015:70
- Mál nr. 8140/2014 SUA 2015:81
- Mál nr. 8178/2014 SUA 2015:54
- Mál nr. 8181/2014 SUA 2015:75
- Mál nr. 8194/2014 SUA 2016:74
- Mál nr. 8248/2014 SUA 2014:82
- Mál nr. 8286/2014 SUA 2016:100
- Mál nr. 8254/2014 SUA 2014:110
- Mál nr. 8295/2014 SUA 2015:79,
2016:100
- Mál nr. 8298/2014 SUA 2016:101
- Mál nr. 8302/2014 SUA 2015:61,
2016:101
- Mál nr. 8308/2014 SUA 2016:68
- Mál nr. 8322/2015 SUA 2015:56,
2016:102
- Mál nr. 8326/2015 SUA 2016:103
- Mál nr. 8354/2015 SUA 2015:76
- Mál nr. 8376/2015 SUA 2015:55
- Mál nr. 8383/2015 SUA 2015:82
- Mál nr. 8397/2015 SUA 2016:69
- Mál nr. 8404/2015 SUA 2016:75
- Mál nr. 8419/2015 SUA 2015:68,
2016:104
- Mál nr. 8464/2015 SUA 2015:84
- Mál nr. 8478/2015 SUA 2016:93
- Mál nr. 8506/2015 SUA 2015:84
- Mál nr. 8543/2015 SUA 2015:77
- Mál nr. 8544/2015 SUA 2016:70
- Mál nr. 8562/2015 SUA 2015:85
- Mál nr. 8675/2015 SUA 2016:83
- Mál nr. 8678/2015 SUA 2016:89
- Mál nr. 8687/2015 SUA 2016:91
- Mál nr. 8699/2015 SUA 2016:77
- Mál nr. 8717/2015 SUA 2015:85
- Mál nr. 8729/2015 SUA 2016:71
- Mál nr. 8735/2015 SUA 2016:78
- Mál nr. 8739/2015 SUA 2016:92
- Mál nr. 8740/2015 SUA 2016:76
- Mál nr. 8741/2015 SUA 2016:79
- Mál nr. 8763/2015 SUA 2016:80
- Mál nr. 8807/2016 SUA 2016:86
- Mál nr. 8808/2016 SUA 2016:86
- Mál nr. 8910/2016 SUA 2016:72
- Mál nr. 8940/2016 SUA 2016:66
- Mál nr. 8942/2016 SUA 2016:66
- Mál nr. 8945/2016 SUA 2016:81
- Mál nr. 9019/2016 SUA 2016:86
- Mál nr. 9021/2016 SUA 2016:85
- Mál nr. 9040/2016 SUA 2016:82
- Mál nr. F0018/2013 SUA 2013:95
- Mál nr. F0053/2015 SUA 2015:66

