



# Embætti ríkislögmanns



## Ársskýrsla 2020

## Efnisyfirlit

1. Starfsemi embættis ríkislögmans.....	3
2. Um verkefni ..... 3-4	3-4
3. Dómsmál fyrir íslenskum dómstólum.....	5-7
4. Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE).....	7-8
5. Bótakröfur.....	8
6. Samkomulög.....	8
7. Önnur erindi.....	9
8. Erlent samstarf.....	9

## 1. Starfsemi embættis ríkislögmans

Embætti ríkislögmans starfar samkvæmt lögum nr. 51/1985 um ríkislögmann. Lögin tóku gildi 1. janúar 1986. Embætti ríkislögmans er sjálfstæð stofnun og heyrir samkvæmt lögnum undir Stjórnarráðið.

Hjá embættinu störfuðu tólf manns í lok árs 2020. Auk ríkislögmans voru 8 lögmenn í fullu starfi, einn lögfræðingur sem kom til starfa í apríl, einn skrifstofustjóri og ritari í hálfu starfi. Í janúar til apríl var ríkislögmaður í veikindaleyfi og var Fanney Rós Þorsteinsdóttir hæstaréttarlögmaður settur ríkislögmaður meðan á því stóð. Einn lögmaður var í námsleyfi í fjóra mánuði á árinu. Undir lok árs var auglýst eftir skrifstofumanni í heilt starf sem hefja átti störf um áramót og byrjaði nýr starfsmaður 2. janúar 2021.

Starfsmenn embættisins á árinu 2020 voru þessir:

- Einar Karl Hallvarðsson ríkislögmaður
- Eiríkur Áki Eggertsson hæstaréttarlögmaður,
- Fanney Rós Þorsteinsdóttir hæstaréttarlögmaður,
- Guðrún Sesselja Arnardóttir hæstaréttarlögmaður,
- María Thejll hæstaréttarlögmaður,
- Soffía Jónsdóttir hæstaréttarlögmaður,
- Ólafur Helgi Árnason hæstaréttarlögmaður,
- Óskar Thorarensen hæstaréttarlögmaður,
- Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir héraðsdómslögmaður,
- Rakel Jensdóttir lögfræðingur,
- Stefanía Gissurardóttir skrifstofustjóri,
- Ólafía Sigríður Guðjónsdóttir ritari.

## 2. Um verkefni

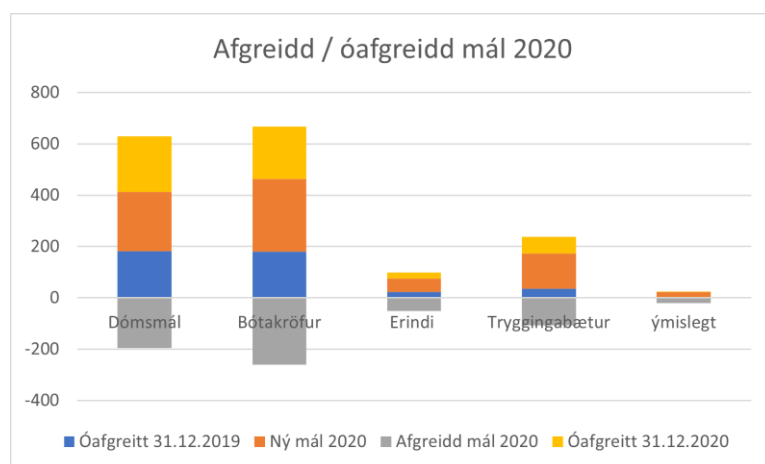
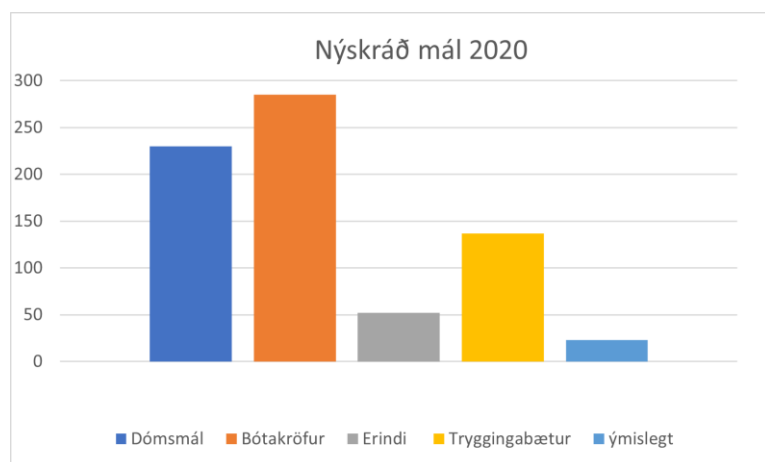
Samkvæmt lögum nr. 51/1985 eru verkefni embættisins rekstur mála fyrir héraðsdómstólum, Félagsdómi, Landsrétti og Hæstarétti. Embættið sinnir einnig málflytningi fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og EFTA-dómstólum. Bótakröfur sem embættið sinnir árlega skipta hundruðum. Þá sinnir embættið einnig álitsemiðnum frá ráðuneytum. Síðustu ár hefur málum fjölgað umtalsvert við embættið. Alla jafna hafa verið til meðferðar á hverjum tíma vel yfir 200 dómsmál og fer þeim fjölgandi.

Hér að neðan gefur að líta yfirlit yfir fjölda þeirra mála sem bárust ríkislögmanni á árinu 2020. Auk þess er yfirlit yfir óafgreidd mál hjá embættinu miðað við 31. desember 2019. Síðan er yfirlit yfir afgreidd mál á árinu 2020 og stöðu óafgreiddra mála þann 31. desember 2020.

	Óafgreitt 31.12.2019	Ný mál 2020	Afgreidd mál 2020	Óafgreitt 31.12.2020
Dómsmál	182	230	-195	217
Bótakröfur	179	285	-260	204
Erindi	23	52	-51	24
Tryggingabætur	35	137	-107	65
Ýmislegt	0	23	-21	2
<b>Samtals</b>	<b>419</b>	<b>727</b>	<b>-634</b>	<b>512</b>

Samkvæmt framansögðu voru skráð 727 ný mál á árinu 2020 hjá embættinu. Fyrir voru samtals 419 óafgreidd mál í lok árs 2019. Á árinu 2020 var 634 máli endanlega lokið og voru því 512 mál óafgreidd í lok ársins.

Af nýjum málum á árinu 2020 voru 230 dómsmál. Af þeim voru 140 rekin fyrir héraðsdómi, 44 fyrir Landsrétti, 20 fyrir Hæstarétti, 7 fyrir Félagsdómi og 19 fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Ríkið höfðaði tvö mál fyrir héraðsdómi af þeim sem til meðferðar voru en afar fátítt er að ríkið höfði mál og líða mörg ár þess á milli. Bótakröfur voru 285, erindi 52, tryggingabótakröfur 137 og önnur mál 23. Á árinu 2020 voru afgreidd samtals 631 mál, eins og áður sagði. Þar af voru afgreidd 195 dómsmál, 260 bótakröfur, 51 erindi, 107 tryggingabótakröfur og 21 önnur mál.



### 3. Dómsmál fyrir íslenskum dómstólum

Nýskráð dómsmál á árinu 2020 voru 230. Lögmenn embættisins fluttu mál fyrir íslenska ríkið og stofnanir þess fyrir öllum innlendum dómstólum. Málin voru af ýmsu tagi þetta árið rétt eins og fyrri ár. Nefna má mál vegna álagningar skatta og gjalda, tollamál og mál um þjónustugjöld. Mál er snerta ríkisstarfsmenn eru mörg. Fjalla þau um ráðningar eða skipanir í störf, brottvikningar, ýmis starfstengd réttindi, launakröfur og reynir þar á túlkun laga og ákvæða kjarasamninga. Mál sem tengjast opinberri stjórnarsýslu eru af ólíkum toga, til dæmis vegna atvinnuvega, heilbrigðiskerfis, almanna- og sjúkratrygginga, eða annarra viðfangsefna sem heyra undir hina almennu stjórnarsýslu eða stofnanir ríkisins og Stjórnarráð Íslands. Geta þau verið bótamál eða mál til ógildingar á ákvörðunum og úrskurðum eða til viðurkenningar á ýmsum réttindum. Oft reynir á hvort lög standist stjórnarskrá eða lagastoð reglugerða og getur ágreiningur verið um málsmeðferð eða efnislega niðurstöðu í stjórnarsýslumáli sem borið er undir dómstóla. Þá eru margvísleg mál þar sem reynir á skaðabótarétt vegna líkamstjóna, til dæmis vegna meðferða á heilbrigðisstofnunum, en undanfari þeirra er oftast meðferð máls fyrir Sjúkratryggingum Íslands á grundvelli laga nr. 111/2000 um sjúklingatryggingu.

Mörg mál stafa af meðferð sakamála, til dæmis aðgerða lögreglu við rannsókn mála. Annast embættið uppgjör bóta á grundvelli laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála þegar einstaklingar hafa sætt þvingunarráðstöfunum að ósekju. Mörgum þeirra mála lýkur með sátt en stundum rata slík mál fyrir dómstóla. Mál vegna þinglýsinga eða fullnustugerða koma til kasta dómstóla og embættisins. Þá eru mál þar sem reynir á gildi ákvarðana Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála allmörg.

Ofangreint er engan veginn tæmandi talning enda má segja að flest álitaeftni sem heyra á einhvern hátt undir hina almennu og æðstu stjórnarsýslu eða stofnanir ríkisins, nefndir eða ráð, varði embættið þegar þau koma fyrir dóm. Reynir þá á mörg svið lögfræðinnar, en segja má að stjórnarsýsluréttur, stjórnskipunarréttur og skaðabótaréttur umlyki flest málin. Þannig hefur embætti ríkislögmanns reglulega til umfjöllunar mál þar sem reynir á ákvæði stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu. Einnig reynir oft á Samninginn um evrópska efnahagssvæðið.

Málum verður einungis áfrýjað til Hæstaréttar Íslands að fengnu leyfi réttarins til áfrýjunar. Í þeim tilvikum þegar íslenska ríkið er sýknað í Landsrétti og gagnaðili sækir um áfrýjunarleyfi veitir embætti ríkislögmanns umsögn. Almennt leggst embættið ekki gegn áfrýjun en tilgreinir engu að síður hvort það telur skilyrði 1. mgr. 176. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála uppfyllt.

Af málum sem lögmenn embættisins fluttu fyrir Hæstarétti á árinu 2020 má nefna mál nr. 14/2020, þar sem reyndi á hvort efni væru til að víkja frá almennum reglum um sönnun orsakatengsla. Var krafist viðurkenningar á skaðabótaskyldu íslenska ríkisins á líkamstjóni sem áfrýjandi taldi sig hafa orðið fyrir af völdum lögreglu við handtöku árið 2010. Í málinu lágu fyrir fjórar matsgerðir sérfræðinga sem bar ekki saman um orsakir líkamstjóns. Þar sem ekki hefði með ítarlegum matsgerðum tekist að leiða í ljós lækisfræðilegar ástæður líkamstjóns áfrýjanda og hvort handtakan hefði haft þar áhrif, þóttu ekki rök til að slá á kröfum til sönnunar eða láta ríkið bera hallann af því að ekki hefði tekist að leiða í ljós orsakatengsl milli handtökunnar og

líkamstjóns. Tekur dómurinn á mörgum atriðum er varða orsakatengsl, gildi matsgerða og sönnunarbyrði.

Í máli nr. 52/2019 fjallaði Hæstiréttur um skaðabætur vegna ýmissa aðgerða lögreglu og ákærvalds í tengslum við rannsókn á ætluðum brotum á lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál og reglum settum samkvæmt þeim. Var einnig krafist miskabóta vegna ummæla saksóknara á opinberum vettvangi, bæði við upphaf rannsóknar og þegar henni lauk. Komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að ummæli saksóknara hefðu hvorki falið í sér fullyrðingu um sekt né að þau væru að öðru leyti því marki brennd að skylda íslenska ríkið til greiðslu miskabóta sem stofnast hefðu vegna þeirra. Íslenska ríkið var hins vegar talið bera hlutalæga ábyrgð á rannsóknaraðgerðum enda þótt skilyrði hefðu verið til að grípa til aðgerðanna.

Deilt var um framlög íslenska ríkisins til hjúkrunarheimilisins Ísafoldar í Garðabæ í hæstaréttarmálinu nr. 3/2020. Garðabær höfðaði mál og krafði íslenska ríkið um greiðslu sem nam uppsöfnuðu tapi af rekstri hjúkrunarheimilisins á árunum 2013 til 2015. Var málalíbúnaðurinn reistur á því að framlög til heimilisins frá ríkinu með daggjöldum hefðu ekki nægt fyrir rekstrarkostnaði. Hæstiréttur taldi að íslenska ríkið hefði ekki skuldbundið sig til greiðslu alls kostnaðar við rekstur hjúkrunarheimilisins og að greiðsluskylda ríkisins yrði ekki reist á vanefnd samningsskuldbindingar gagnvart Garðabæ. Þá taldi rétturinn að íslenska ríkið hefði axlað skyldur sínar að lögum gagnvart Garðabæ með því að tryggja sveitarfélaginu fjárveitingar á fjárlögum á umræddum árum. Einnig gengu mál í Landsrétti á árinu 2020 þar sem deilt var um fjárveitingar til hjúkrunarheimila.

Af fleiri málum sem embættið rak fyrir Hæstarétti á árinu má nefna mál nr. 50/2019 þar sem deilt var um lögmæti reglugerðar um fjölgun veiðidaga á grásleppuveiðum. Var talið að fjölgun veiðidaga um umræddri reglugerð hefði ekki farið í bága við lög.

Í máli nr. 2/2020 var deilt um endurgreiðslu á fjármagnstekjuskatti vegna staðgreiðslu af arði frá dótturfélagi. Laut ágreiningur að því hvort tiltekin arðgreiðsla hefði fullnægt skilyrði 1. mgr. 74. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög að hafa verið úthlutað úr frjálsum sjóði félags og hvort fjármunum félagsins hefði verið úthlutað til hluthafa með lögmætum hætti. Komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið uppfyllt skilyrði fyrir endurgreiðslu staðgreiðsluskatts að um löglega úthlutun arðs hefði verið að ræða til handa félaginu sem í hlut átti.

Málaferli vegna leyfisveitinga á fiskeldi hafa staðið yfir frá árinu 2017 og stóðu enn í árslok 2020. Hæstiréttur dæmdi í einu slíku máli á árinu, sbr. mál nr. 1/2020. Náttúruvernd 2 málsóknarfélag höfðaði mál gegn Matvælastofnun og Löxum fiskeldi ehf. Í dómi Hæstaréttar var meðal annars staðfest að veiðifélög geta sótt kröfur fyrir dómstólum sem félagsmenn hafa lögvarða hagsmuni af að fá úrlausn dómstóla um. Lax- og silungsveiðiréttarhafar sem ekki hafa átt aðild að stjórnarsýslumáli um útgáfu starfsleyfa vegna fiskeldis geta einnig átt aðild að dómsmáli um ógildingu slíkra leyfa vegna óbeinna hagsmuna en hagsmunir þeirra verða þá að vera verulegir og meiri en annarra, svo sem vegna nálægðar við starfsemina. Þær laxveiðiár sem málið fjallaði um voru taldar of langt frá fiskeldinu að grenndarsjónarmið ættu við. Þá kom fram í dómi Hæstaréttar að veiðiréttarhafar verði ætíð að sýna fram á að þeir hafi orðið fyrir tjóni vegna fiskeldisstarfsemi til að fullnægja skilyrðinu um lögvarða hagsmuni samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Landsréttur tók til starfa 1. janúar 2018. Á sama tíma var áfrýjunarfrestur stytur úr þremur mánuðum í fjórar vikur. Þessar breytingar hafa haft mikil áhrif á starfsemi embættis ríkislögmans enda rak embættið 44 mál fyrir Landsrétti á árinu 2020. Af 44 málum sem þingfest voru fyrir Landsrétti árið 2020 áfrýjaði íslenska ríkið 9 dómum, auk þess að kæra úrskurð héraðsdóms í einu tilviki.

Af markverðum málum sem embættið rak fyrir Landsrétti á árinu 2020 og var ýmist ekki áfrýjað til Hæstaréttar eða fengu ekki áfrýjunarleyfi má nefna mál nr. 263/2019. Laut ágreiningur aðila að því hvort íslenska ríkið bæri skaðabótaábyrgð gagnvart húseiganda vegna tjóns sem framkvæmd laga nr. 80/2012 um menningarminjar hefði valdið honum með því að meina honum að nýta sér heimildir löglega samþykkt deiliskipulags vegna fasteignar hans. Við gildistöku laganna varð þetta tiltekna hús friðað og húseigandanum því óheimilt að raska því, breyta, rífa það eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar, en stofnunin hafði hafnað beiðni húseigandans um að afnema friðunina. Var viðurkennd skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins á því tjóni sem framkvæmd laga nr. 80/2012 hefði valdið húseigandanum.

Í máli nr. 598/2020 fjallaði Landsréttur um kröfu sem Umhverfisstofnun lýsti í protabú Wow hf. um skil á nánar tilteknum heimildum vegna losunar koldíoxíðs. Var þetta í fyrsta sinn sem reyndi á viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir fyrir íslenskum dómstólum. Reyndi á samspil þessa kerfis, sbr. lög nr. 70/2012 um loftslagsmál, við gjaldþrotarétt, sbr. lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl.

Í máli nr. 291/2019 dæmdi Landsréttur um skattaleg álitamál tengd samruna félaga með tilliti til 54. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og 51. gr. sömu laga og heimild til að nýta yfirfæranlegt rekstrartap. Í dómi Landsréttar var rakið að ákvæði 54. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt fæli í sér sérreglu gagnvart 51. gr. sömu laga en það hefði að geyma viðbótarskilyrði fyrir því að rekstrartap flyttist við samruna til þess félags sem tæki við. Í ákvæðinu fælist þannig takmörkun á þeirri meginreglu um heimild til frádráttar frá tekjum við samruna sem mælt væri fyrir um í 1. mgr. 51. gr. laganna. Þótt ekki væri um það deilt í málinu að samruninn hefði uppfyllt skilyrði um að félögin tvö hefðu haft með höndum skyldan rekstur eða starfsemi og að tap yfirtekna félagsins hefði myndast í sams konar rekstri og yfirtökufélagið hefði stundað, var ekki talið að áfrýjandi hefði sýnt fram á að venjulegur og eðlilegur rekstrartilgangur hafi legið að baki samrunanum, þótt almennt bæri að játa hluthöfum töluvert frelsi til að haga skipulagningu hlutafélagi með þeim hætti sem þeir kysu hverju sinni.

Af þessari stuttu samantekt um mál sem dæmd voru af æðra dómi á árinu 2020 sést að lögmenn embættisins fást við flókin og fordæmisgefandi mál af ólíkum réttarsviðum.

#### **4. Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE)**

Embætti ríkislögmans tók yfir fyrirsvor fyrir Mannréttindadómstól Evrópu í árslok 2016. Þrjú lögmenn auk ríkislögmans mynda teymi sem sinnir málaflokknum ásamt öðrum verkefnum. Málum fyrir Mannréttindadómstólnum hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 2016. Árið 2016 voru 4 mál gegn Íslandi, árið 2017 voru málin 3, árið 2018 voru skráð 10 ný mál, árið 2019 voru þau 10 og á árinu 2020 voru nýskráð mál fyrir dómstólnum 19.

Málin eru af ýmsum toga þó mál vegna milliliðalausrar málsmeðferðar og hæfis dómara voru fyrirferðarmikil á árinu, sbr. meint brot á 6. gr. sáttmálans. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur undanfarið lagt áherslu á sáttaferli (e. friendly settlment) og hefur mikil vinna innan embættisins farið í að reyna sættir í mörgum málanna fyrir dómstólnum. Á árinu 2020 tókust sættir í 7 málum fyrir dómstólnum.

Í október 2019 var fyrsta íslenska málið flutt munnlega fyrir yfirdeild Mannréttindadómstól Evrópu. Var það mál sem Gestur Jónsson og Ragnar H. Hall höfðuðu gegn Íslandi og varðaði beitingu réttarfarssektar. Málflutninginn annaðist teymi ríkislögmans og þriggja annarra lögmanna embættisins. Dómur í málinu var birtur 22. desember 2020 og fór málið íslenska ríkinu í vil.

Í febrúar 2020 fluttu þrjú lögmenn embættisins mál Guðmundar Andra Ástráðssonar gegn Íslandi fyrir yfirdeild dómstólsins ásamt bresku lögmönnunum Tim Otty og George Molyneaux. Varðaði málið hæfi dómara við Landsrétt í kjölfar þess að dómendur voru þar skipaðir í fyrsta sinn. Dómur í málinu var kveðinn upp 1. desember sama ár og var talið að íslenska ríkið hefði gerst brotlegt við 6. gr. sáttmálans.

## 5. Bótakröfur

Samkvæmt lögum nr. 51/1985 skal embætti ríkislögmans sjá um uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Nýskráðar bótakröfur á árinu 2020 voru 422. Er um ýmis konar mál að ræða, svo sem líkamstjónakröfur, bótakröfur vegna þvingunaraðgerða í samræmi við lög nr. 88/2008, bótakröfur vegna starfsmannamála, bóta vegna stjórnvaldsákvarðana eða athafna stjórnvalda o.s.frv. Þá annast embættið greiðslur úr slysatryggingu ríkisstarfsmanna (svokallaðar tryggingabætur samkvæmt kjarasamningum). Árið 2020 afgreiddi embættið 367 (107 tryggingabótakröfur / 260 bótakröfur) slíkar kröfur og var um 40% fjölgun að ræða frá árunum 2016 og 2017 þegar slíkar mál voru 96 talsins.

## 6. Samkomulög

Embætti ríkislögmans leggur áherslu á að sætta mál verði því komið við eftir ákvörðun og í samráði við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir. Á árinu 2020 var samið í alls 300 málum, það er 35 málum sem voru fyrir dómstólum, 165 bótakröfum og 93 tryggingabótakröfum. Sátt náðist í 7 málum sem rekin voru fyrir Mannréttindadómstól Evrópu:

Dómsmál	35
Bótakröfur	165
Tryggingabætur	93
MDE-mál	7



## **7. Önnur erindi**

Samkvæmt lögum nr. 51/1985 veitir embættið ráðuneytum lögfræðileg álit. Slíkar beiðnir eru misumfangsmiklar og óreglulegar. Er oftast um að ræða atriði sem ráðuneyti telja rétt að afla lögfræðilegrar álitsgerðar um án þess að embættið komi með beinum hætti að málsmeðferð í stjórnslunni, það er ákvörðunum eða úrskurðum.

Vinna við samantekt upplýsinga vegna fyrirspurna alþingismanna hefur aukist verulega. Hið sama gildir um svör við og samantekt upplýsinga vegna fyrirspurna á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Mörg álitaefni hafa komið upp vegna slíkra fyrirspurna og átti embættið aðild að sex málum fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál á árinu 2020. Lutu flest málanna að afhendingu á stefnum í dómsmálum sem enn voru til meðferðar í héraði.

## **8. Erlent samstarf**

Erlent samstarf embættisins er af tvennum toga. Ríkislögmaður fundar einu sinni á ári með ríkislögmönnum Norðurlandanna en fundi þeirra sem halda átti í Danmörku í júní var frestað vegna Covid-19. Samstarf embættanna á Norðurlöndum hefur verið farsælt. Á fundunum er jafnan farið yfir þau álitaefni sem eru efst á baugi hverju sinni á Norðurlöndum. Hefur einkum verið gagnlegt fyrir embætti ríkislögmanns að sækja í smíðju norska embættisins enda var hið íslenska sett upp að norskri fyrirmynd og embættin eru mjög sambærileg.

Samstarf á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu er öflugt og reynir embætti ríkislögmanns að taka þátt í því eftir fremsta megni. Fyrirsvarsmenn aðildarríkjanna bera saman bækur ýmist á formlegum og óformlegum vettvangi og hefur það reynst lögmönnum embættisins gagnlegt. eru reglulegir fundir tvisvar á ári en á árinu 2020 fóru þeir fram rafrænt.