

Svar

innanríkisráðherra við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur um námskeið fyrir þá sem sæta akstursbanni.

1. *Hefur ráðuneytinu borist beiðni um endurgreiðslu kostnaðar við sérstakt námskeið fyrir þá sem sæta akstursbanni skv. 106. gr. a umferðarlaga, í samræmi við niðurstöðu álits umboðsmanns Alþingis nr. 5234/2008 frá 31. desember 2009?*

Ráðuneytinu hafa borist alls þrjár beiðnir um endurgreiðslu kostnaðar við sérstakt námskeið fyrir þá sem sæta akstursbanni samkvæmt 106. gr. a umferðarlaga.

2. *Ef svo er, hver voru viðbrögð ráðuneytisins við erindinu?*

Viðbrögð ráðuneytisins voru þau að hafna öllum þeim beiðnum sem fram hafa komið þar sem ráðuneytið féllst ekki á niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5234/2008. Í stuttu máli var niðurstaða ráðuneytisins að ekki yrði ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að hið sérstaka ökunám teldist til lögmæltrar opinberrar þjónustu. Þar af leiðandi yrði ekki gerður sérstakur greinarmunur á hinu almenna ökunámi annars vegar og hinu sérstaka ökunámi hins vegar hvað varðar heimildir til gjaldtöku vegna námsins. Að þessu leyti var því ekki fallist á niðurstöðu umboðsmanns Alþingis samkvæmt álit hans í máli nr. 5234/2008, þótt ráðuneytið féllist á að núgildandi lagaumhverfi á þessu sviði mætti vera skýrara.

Varðandi forsendur ráðuneytisins vísast til meðfylgjandi greinargerðar, dags. 11. maí 2010, sem send var umboðsmanni Alþingis og þeim sem kröfðust endurgreiðslu kostnaðar við sérstaka námskeiðið.

3. *Hvaða ráðstafanir hefur ráðuneytið gert varðandi framkvæmd þessara sérstöku námskeiða í framhaldi af álit umboðsmanns?*

Í ljósi afstöðu ráðuneytisins hefur það ekki talið tilefni til sérstakra ráðstafana. Þó þykir ráðuneytinu rétt að geta þess að í frumvarpi til nýrra umferðarlaga er ákvæðið um akstursbann nokkuð ítarlegra en núgildandi ákvæði, sbr. 107. gr. frumvarpsins. Þar er talað um sérhæft ökunám í stað sérstaks námskeiðs. Samkvæmt frumvarpinu skulu til að mynda námskeið vegna sérhæfðs ökunáms haldin reglulega og eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti, enda sé þess þörf. Áfram er þó gert ráð fyrir því að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um tilhögun hins sérhæfða ökunáms.

Fylgiskjal.*Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið:*

Greinargerð vegna lögmætis gjaldtöku fyrir sérstakt námskeið á grundvelli 106. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987.
(11. maí 2010.)

Ráðuneytið vísar til bréfs yðar dags. 12. febrúar 2010 í máli nr. 5234/2008 er varðar kvörtun Ásdísar Erlu Ásgrímsdóttur vegna upphæðar gjalds fyrir sérstakt námskeið sem henni væri að lögum skylt að sækja til að fá akstursbanni aflétt og öðlast aftur ökuréttindi.

Var erindi Ásdísar lokið með álitinu yðar dags. þann 31. desember 2009. Niðurstaða yðar var að viðhlítandi lagaheimild væri ekki til staðar fyrir ráðuneytið til að ákveða að þeir sem sættu akstursbanni stæðu sjálfir undir kostnaði af því að sækja sérstakt námskeið í merkingu 106. gr. a umferðarlaga. Vísuðuð þér til skyldna stjórnvalda til endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda samkvæmt lögum nr. 29/1995. Þá beinduð þér þeim tilmælum til ráðuneytisins að það leitaði leiða til að rétta hlut Ásdísar, kæmi fram um það beiðni frá henni og gera að öðru leyti viðhlítandi ráðstafanir í tilefni af álitinu varðandi framkvæmd sérstakra námskeiða samkvæmt 106. gr. a umferðarlaga, a.m.k. þar til niðurstaða heildarendurskoðunar þeirra fengist á vettvangi Alþingis. Með bréfi yðar dags. 12. febrúar sl. óskuðuð þér eftir upplýsingum um hvort framangreint álit umboðsmanns hafi orðið tilefni til einhverra sérstakra ráðstafana hjá ráðuneytinu og ef svo væri í hverju þær fælust.

Í tilefni af álitinu yðar hefur ráðuneytið tekið til gaumgæfilegar skoðunar lagagrundvöll sérstaks námskeiðs vegna akstursbanns á grundvelli 106. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987, og komist að gagnstæðri niðurstöðu við álit yðar, byggðri á eftirfarandi röksemdarfærslu.

1. Almenn um heimildir hins opinbera til innheimtu þjónustugjalda.

Það er meginregla íslensks réttar að opinber þjónusta skuli veitt landsmönnum að kostnaðarlausu nema lög mæli fyrir um annað (d. gratisprincippet). Almennur verður þannig ekki látinn standa straum af einstökum kostnaðarliðum í rekstri hins opinbera án skýrrar lagaheimildar, sbr. t.d. SUA 2002, bls. 179, nr. 3350/2001 (gíró-gjald Ríkisútvarpsins), SUA 1999, bls. 191, nr. 2219/1997 (tollheimta og tollefirlit) og UA 31. desember 2003, nr. 3805/2003 (próftökugjald við læknadeild HÍ).

Sú regla að lagastoð þurfi til gjaldtöku af hálfu hins opinbera byggist á þeirri grundvallarreglu að stjórnslan sé lögbundin, þ.e. lögmætisreglunni, en verður einnig leidd af þeirri skýringarreglu að íþyngjandi stjórnvaldsathafnir verði almennt að byggjast á skýrri lagaheimild. Af eðli gjaldtöku, sem íþyngjandi er fyrir gjaldandann, leiðir því að stjórnvöld geta almennt ekki innheimt þjónustugjöld nema þau hafi fengið til þess skýra lagaheimild frá lögjafanum. Slíkar lagaheimildir verða því ekki skýrðar rúmt, sjá SUA 2001, bls. 172, nr. 2534/1998 (löggilding voga), UA 31. desember 2003, nr. 3805/2003 (próftökugjald við læknadeild HÍ). Með þessari kröfu um lagaheimild tryggir meginreglan þannig atbeina lögjafans til gjaldtökunnar og kemur í veg fyrir að auknar byrðar verði lagðar á almenning án þess að löggjafinn hafi tekið til þess afstöðu og vilji hans standi til þess. Hvaða þjónusta fellur innan gjaldtökuheimildar ræðst af túlkun þeirra lagaheimilda sem veita hinu opinbera heimild til að taka þjónustugjald.

Ákveðnar undantekningar kunna að vera frá meginreglunni um að gjaldtaka hins opinbera verði að eiga sér skýra stoð í lögum, sbr. t.d.: (i) þegar um er að ræða samninga um þjónustu sem hægt er að kaupa á almennum markaði; (ii) þegar um er að ræða gjald fyrir ólögumælt aukabjónustu, sjá til hliðsjónar UA 31. desember 2003, nr. 3805/2003 (próftökugjald við læknadeild HI); (iii) þegar um er að ræða viss skaðleysissjónarmið, sjá UA 13. mars 1995, nr. 1041/1994 (hundagjald), sbr. hins vegar til hliðsjónar SUA 2001, bls. 177, nr. 2878/1999 (innheimta fasteignagjalda) og SUA 2002, bls. 179, nr. 3350/2001 (gírógjald Ríkisútvarpsins); og (iv) þegar starfsemi opinbers aðila fer alfarið fram á einkaréttareglum grundvelli og í samkeppni við einkaaðila, sjá SUA 1993:208 (Þjónustumiðstöð ríkisverðbréfa), sjá hins vegar t.d. Orkuveitu Reykjavíkur, sbr. lög nr. 139/2001.

2. Lagastoð gjaldtöku vegna hins sérstaka námskeiðs.

Í 3. mgr. 53. gr. umferðarlaga segir: „Byrjandi, sem hefur fengið bráðabirgðaskírteini í fyrsta sinn skv. 51. gr. og sviptur er ökurétti, öðlast eigi ökurétt að nýju að loknum sviptingartíma fyrr en hann hefur sótt sérstakt námskeið skv. 106. gr. a og staðist ökuþróf að nýju.“

Samkvæmt 1. mgr. 106. gr. a umferðarlaga skal lögreglustjóri banna byrjanda, sem hefur fengið bráðabirgðaskírteini í fyrsta sinn, að aka hafi hann fengið fjóra eða fleiri punkta samkvæmt punktakerfi vegna umferðarlagabrota. Akstursbanni skal eingöngu beitt einu sinni á gildistíma bráðabirgðaskírteinis. Samkvæmt 2. mgr. sömu lagagreinar þá eru með akstursbanni afturkölluð ökuréttindin sem bráðabirgðaskírteinið veitir. Akstursbannið gildir þar til byrjandinn hefur sótt sérstakt námskeið og staðist ökuþróf að nýju. Ráðherra setur reglur um tilhögun námskeiðs sbr. reglugerð nr. 612/2007 um breytingu á reglugerð nr. 501/1997.

Samkvæmt c-lið 2. mgr. 48. gr. umferðarlaga er það eitt af skilyrðum þess að veita megi manni ökuskrírteini að hann hafi „hlotið kennslu löggilts ökukennara og sannað með prófi að hann hafi næga aksturshæfni og nauðsynlega þekkingu á ökutækinu og meðferð þess og umferðarlöggjöf“. Ráðherra er falið að setja reglur um ökunám og ökukennslu, sbr. a-lið 1. mgr. 52. gr. sömu laga, og um gjald fyrir próf, akstursmat og ökuskrírteini, sbr. d-lið sömu málsgreinar.

Í álitum yðar kemur fram að af þessum ákvæðum megi ráða að gjaldheimild sé til staðar vegna „ökuþrófa“ sem séu liður „í almennri ökukennslu til að öðlast ökuskrírteini“, en hvergi sé hins vegar tekið fram að gjaldheimild sé til staðar vegna „sérstaks námskeiðs“. Ráðuneytið telur ljóst að heimilt er að taka gjald fyrir almenna kennslu löggilts ökukennara, sbr. c-lið 2. mgr. 48. gr. og a-lið 1. mgr. 52. gr. umferðarlaga. Í álitum yðar komist þér að því að sá laga-grundvöllur eigi ekki við um hin sérstöku námskeið. Í þessu sambandi vísið þér til eftirfarandi atriða: Í fyrsta lagi sé akstursbann sérstakt úrræði samkvæmt 106. gr. a umferðarlaga sem feli í sér „refsikennnd viðurlög sem séu afar íþyngjandi“, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 28. apríl 2008 í máli nr. 179/2008. Í öðru lagi séu markmið almenns ökunáms og sérstaks námskeiðs vegna akstursbanns ekki að öllu leyti hin sömu. Í meginatriðum vísið þér þar til þess að hið fyrrnefnda miði almennt að því að undirbúa nemandan fyrir próftöku til að sanna næga aksturshæfni og nauðsynlega þekkingu á ökutækinu og umferðarlöggjöf. Hið síðarnefnda hafi hins vegar sérþækari markmið sem eigi að einhverju leyti samstöðu með sjónarmiðum um endurhæfingu eða betrun einstaklinga sem hafa gerst sekir um lögbrot og taki einnig mið af umferðarlagabrotum þeirra sem sitja námskeiðið.

Af d-lið 1. mgr. 52. gr. umferðarlaga, sem kveður á um að ráðherra skuli setja gjald fyrir próf, akstursmat og ökuskrírteini, má ráða að vilji löggjafans standi almennt til þess að innheimt verði gjöld vegna ökuþrófa. Af lögnum, sbr. einnig c-lið 2. mgr. 48. gr. og a-lið 1.

mgr. 52. gr., verður hins vegar ekki ráðið, a.m.k. skýrlega, að nein lögbundin gjalddökuheimild sé til staðar vegna hins sérstaka námskeiðs. Slík niðurstaða verður heldur ekki ráðin af breytingalögum nr. 69/2007 og lögskýringargögnum með þeim. Af þessu leiðir jafnframt að lagastoð telst ekki vera til staðar. Ræðst lögmæti gjalddöku þ.a.l. af því hvort hér teljist vera um opinbera þjónustu að ræða eða ekki, sbr. hér að framan.

3. Telst sérstakt námskeið vegna akstursbanns til „lögmæltrar opinberrar þjónustu“?

Niðurstaða varðandi lögmæti gjalddöku vegna umrædds sérstaks námskeiðs verður að teljast ráðast af því hvort um lögmælda opinbera þjónustu sé að ræða eða ekki. Sé ekki um að ræða opinbera þjónustu, heldur þjónustu á einkaréttarlegum grundvelli, þarf ekki sérstaka lagastoð til gjalddökunnar.

Í álitum yðar segir um þetta atriði: „Af ákvæði 106. gr. a umferðarlaga og tilvitnuðum lögskýringargögnum að baki ákvæðinu verður ekki önnur ályktun dregin að mínu álitum en að stjórnvöldum sé falið að sjá til þess að skipulagt sé „sérstakt námskeið“ fyrir þá sem settir eru í akstursbann með því að bráðabirgðaskírteini þeirra eru afturkölluð. Framkvæmd slíks námskeiðs er því ótvírætt verkefni sem stjórnvöldum er að lögum falið að sinna, þótt ekki sé útilokað að heimilt kunni að vera að fela einkaaðilum framkvæmd slíks verkefnis, enda sé réttarstaða þeirra sem þurfa að sitja slík námskeið ekki skert eða að öðru leyti gerð lakari með aðkomu einkaaðila.“

Samkvæmt þessu er það því niðurstaða yðar að um lögmælda opinbera þjónustu sé að ræða, en sé sú forsenda rétt verður þá jafnframt að fallast á þá niðurstöðu yðar að gjalddökan vegna hennar eigi sér ekki nægilega skýra lagastoð.

Að mati ráðuneytisins er hins vegar ekki hægt að fallast á þá niðurstöðu yðar að framkvæmd hins sérstaka námskeiðs sé „ótvírætt verkefni sem stjórnvöldum er að lögum falið að sinna“. Samkvæmt 2. mgr. 106. gr. a eru með akstursbanni afturkölluð ökuréttindin sem bráðabirgðaskírteinið veitir. Akstursbannið gildir þar til byrjandinn hefur sótt sérstakt námskeið og staðist ökuþróf að nýju. Ráðherra setur reglur um tilhögun námskeiðs, sbr. reglugerð nr. 612/2007. Í athugasemdum í greinargerð með lögum nr. 69/2007 segir eftirfarandi um þá frumvarpsgrein sem varð að 106. gr. a. umferðarlaga: „Reynslan sýnir að flestir ungir ökumenn standa sig vel í umferðinni. Sumum þeirra verður ýmislegt á, þeir gæta sín ekki nægilega vel, hættir til að líta á ökutækið sem leiktæki í umferðinni, aka glannalega og skortir reynslu og yfirvegun. Þeim verður að veita aðhald. Tillaga að reglum um akstursbann er liður í þeirri viðleitni. Þegar akstursbanni er beitt verður byrjandi, ökumaður með bráðabirgðaskírteini í fyrsta sinn, í sömu stöðu og sá sem ekki hefur lokið ökunámi. Byrjandinn hefur misst ökuréttinn og verður að fara í sérstakt ökunám og taka ökuþróf til þess að öðlast hann á ný.“ Í reglugerð nr. 612/2007, um breytingu á reglugerð nr. 501/1997, segir að sérstakt námskeið skuli fara fram á vegum Umferðarstofu eða þess sem hún felur framkvæmdina.

Af orðalagi lagaákvæðisins, sem og lögskýringargögnum, verður ekki annað ráðið en að þeim ökumönnum sem er gert að sæta akstursbanni sé skylt að fara aftur í ökunám þar sem hegðun þeirra í umferðinni hefur sýnt framá, að þeir hafi ekki öðlast nægilega færni til að sinna því ábyrgðarmikla hlutverki að aka bifreið. Það að námskeiðið sé að nokkru leyti byggt upp á annan hátt en grunnökunámið breytir því ekki að um ökunám er að ræða, sem ætlað er að gera þá er það sitja að betri ökumönnum. Sá sem sætt hefur akstursbanni hefur hins vegar um það val að sitja slíkt námskeið eða taka ákvörðun um að láta þar við sitja í ökuferli sínum og öðlast þar með ekki ökuleyfi að nýju. Það er því ekki skylda að sitja slík námskeið og því er það fjarri lagi að í sérstöku námskeiði vegna akstursbanns felist refsikennd viðurlög. Hins vegar má segja að refsikennd viðurlög felist í því að ökuskrírteini þess sem gert er að sæta

akstursbanni er afturkallað. Í þessu sambandi er vert að geta þess að í námskrá vegna ökunáms sem gildir frá 1. mars 2010 er áréttað, að ökunámi ljúki formlega með akstursmati þegar bráðabirgðaskírteini er endurnýjað í fullnaðarskírteini. Því er sérstaka námskeiðið viðbót við almenna ökunámið þar sem farið er yfir sérvalin atriði sem þeir sem námskeiðin sitja teljast þurfa að ná betri tökum á í akstri sínum. Þjálfun í ökugerði, sem krafa er gerð um fyrir ökunema frá og með 1. janúar 2010, skal ennfremur fara fram áður en fullnaðarskírteini er gefið út.

Telja verður að „almennt“ ökunám geti vart flokkast til lögmæltrar opinberrar þjónustu. Slík niðurstaða verður raunar ekki ráðin af lögum, hvorki umferðarlögum né öðrum lögum. Þótt bifreiðar gegni vissulega veigamiklu hlutverki í nútímasamfélagi og ökunám lúti aðkomu hins opinbera að ákveðnu leyti þá verður ekki séð að það eitt fái breytt framangreindu. Sú staðreynd að ökunám hefur athugasemdalaust verið í umsjón einkaaðila, þ.e. svokallaðra ökuskóla, er jafnframt að einhverju leyti vísbending um að ökunám eigi sér einkaréttarlegan grundvöll, þótt það að námið sé í höndum einkaréttarlegra aðila hafi vissulega ekki úrslitabýðingu í því sambandi. Hlýtur það engu að síður að hafa þýðingu sem lögskýringarsjónarmið í þessu sambandi.

Kemur þá næst til álitá hvort einhver greinarmunur sé á hinu sérstaka ökunámi annars vegar og almennu ökunámi hins vegar í þessu tilliti, þ.e. hvort hið sérstaka ökunám geti flokkast til lögmæltrar opinberrar þjónustu. Í áliti yðar segir meðal annars að markmið almenns ökunáms og sérstaks námskeiðs vegna akstursbanns séu ekki að öllu leyti hin sömu. Almennu ökunám miði að því að undirbúa nemanda fyrir próftöku til að sanna næga aksturs hæfni og nauðsynlega þekkingu á ökutækinu og umferðarlöggjöf. Hið sérstaka ökunám hafi hins vegar sértækari markmið sem ættu að einhverju leyti samstöðu með sjónarmiðum um endurhæfingu eða betrun einstaklinga sem hefðu gerst sekir um lögbrot og tækju einnig mið af umferðarlagabrotum þeirra sem sætu námskeiðið.

Fallast má á það að ákveðinn greinarmunur kunnir að vera á hinu almenna ökunámi annars vegar og hinu sérstaka ökunámi hins vegar. Á hitt er þó að líta að þótt ráða megi af umferðarlögum að þeir öku menn sem sæta akstursbanni þurfi að sækja sértækt ökunám þá verður ekki afdráttarlaust ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að slíkt nám teljist sérstaklega til lögmæltrar opinberrar þjónustu. Hefði vilji löggjafans staðið til þess að gera einhvern sérstakan greinarmun á almennu ökunámi og sérstöku ökunámi í þessu tilliti, þ.e. þannig að hið sérstaka ökunám teldist til lögmæltrar opinberrar þjónustu gagnstætt því sem telja verður að gildi um hið almenna ökunám, mætti færa rök að því að slíkan löggjafarvilja hefði einmitt þurft að vera hægt að ráða skýrlega af lögskýringargögnum, en slíkt er ekki raunin. Má jafnframt halda því fram að ákvæði laga sem fela í sér skyldu ríkisins til að veita þjónustu, með tilheyrandi skuldbindingu, þurfi að vera skýr að slíku leyti, sér í lagi ef um er að ræða þjónustu sem alla jafna hefur verið veitt á einkaréttarlegum grundvelli.

Verður jafnframt að telja að enda þótt hið sérstaka ökunám hafi vissan samfélagslegan tilgang, þ.m.t. eflingu umferðaröryggis sem hlýtur að teljast í þágu almannahagsmuna, þá verði ekki fram hjá því horft að ökunám teljist í eðli sínu ekki til opinberrar þjónustu. Ekki sé slíkur sjáanlegur greinarmunur á hinu almenna og sérstaka ökunámi að það fái breytt framangreindu. Er þá meðal annars horft til þess að samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum þá eru meginmarkmið hins almenna og sérstaka ökunáms nákvæmlega hin sömu. Í reynd virðist hið sérstaka ökunám fela í sér ákveðna endurtekningu á hinu almenna ökunámi, þótt meiri áhersla sé lögð á tiltekin atriði.

Vegna tilvísunar til hæstaréttarmálsins nr. 178/2008, þá verður að telja að akstursbannið sem slíkt séu hin refsikendu viðurlög. Enda þótt akstursbannið gildi þar til byrjandi hefur

sótt sérstakt námskeið og staðist ökuþróf að nýju, sbr. 2. mgr. 106. gr. a. umferðarlaga, þá verður ekki endilega ráðið að það skapi hinu sérstaka námskeiði einhverja sérstöðu í þessu samhengi þannig að úrslitabýðingu geti haft. Er þá meðal annars horf til þess að hið sérstaka námskeið og ökuþróf því samfara er fyrst og fremst afleiðing af akstursbanni. Nánar tiltekið, hafi ökumaður þurft að sæta akstursbanni þá verður hann einfaldlega að fara aftur í ökunám og taka ökuþróf að nýju þar sem grundvöllurinn fyrir útgáfu hins upphaflega ökuskírteinis er brostinn. Sá sem hefur þurft að sæta akstursbanni er að þessu leyti eins settur og ef hann hafði aldrei fengið ökuþróf og sótt ökunám.

Þá verður að líta til þess að samkvæmt reglugerð nr. 612/2007, um breytingu á reglugerð nr. 501/1997, er kveðið á um að sérstakt námskeið skuli fara fram á vegum Umferðarstofu eða þess sem hún felur framkvæmdina. Þetta orðalag kann vissulega að benda til þess að veiting hins sérstaka námskeiðs teljist til opinberrar þjónustu. Fyrr greint reglugerðarákvæði þarf þó ekki endilega að breyta niðurstöðunni varðandi framangreint. Í því sambandi má í fyrsta lagi benda á að það hvort um lögmælt opinbera þjónustu sé að ræða eða ekki hlýtur fyrst og síðast að ráðast af túlkun á almennum lögum. Það að ráðherra ákveði með reglugerð að fela hinu opinbera framkvæmd tiltekinnar þjónustu leiðir þannig ekki sjálfkrafa til þess að um lögmælt opinbera þjónustu sé að ræða, þ.e. verði sú niðurstaða ekki leidd af almennum lögum. Virðist niðurstaða yðar enda fyrst og síðast styðjast við 106. gr. a. umferðarlaga, fremur en reglugerðina, enda þótt þér túlkið hin almennu lög með öðrum hætti en fallist er endilega á. Að þessu leyti er því jafnframt, eftir atvikum, um nokkurs konar ólögmælt aukabjónustu að ræða. Í annan stað þá segir aðeins í reglugerðinni að hið sérstaka námskeið skuli fara fram á vegum Umferðarstofu eða þess sem hún felur framkvæmdina, en það þarf ekki að þýða að námið sem slíkt teljist til opinberrar þjónustu. Slíkt hlýtur alltaf að einhverju leyti að ráðast af eðli námsins sem slíks líkt og áður hefur verið rakið. Í tengslum við framangreint má jafnframt áréttta að ákveðnar undantekningar eru á þeirri meginreglu að gjaldtaka vegna opinberrar þjónustu verði að eiga sér skýra stoð í lögum, meðal annars þegar um er að ræða þjónustu sem er að einhverju leyti einkaréttarlegs eðlis og þegar um er að ræða gjald fyrir ólög-ákveðna aukabjónustu. Er slíkt jafnframt til marks um að meginreglan um skýrleika laga-stoðar á fyrst og fremst við um lögákveðna þjónustu sem telst jafnframt í eðli sínu opinbers réttar eðlis.

Í tengslum við framangreinda röksemdarfærslu ber að hafa í huga að enda þótt ökunámið sem slíkt sé ekki opinbers réttar eðlis þá þarf það ekki að þýða að prófraunin sjálf, þ.e. ökuþrófið sem slíkt, sé ekki opinbers réttar eðlis. Nánar tiltekið þá má gera greinarmun á prófrauninni sem slíkri annars vegar og námi til undirbúnings prófrauninni hins vegar. Hér má t.d. til samanburðar benda á að prófnefnd verðbréfavíðskipta hefur umsjón með prófi í verðbréfavíðskiptum samkvæmt 53. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Hins vegar hafa háskólastofnanir, stundum fleiri en ein samtímis, boðið upp á námskeið til undirbúnings prófi í verðbréfavíðskiptum. Verður það nám eða námskeiðshald t.d. vart talið til opinberrar þjónustu. Ætla verður að tekið sé tillit til þessa í tengslum við gjaldtökuheimildir vegna slíks náms, sbr. og t.d. til samanburðar 18. gr. laga nr. 32/2005 um miðlun váttrygginga.

4. Orðnotkun.

Fallast má á að hugtakið „sérstakt námskeið vegna akstursbanns“ er óheppilegt og að nokkru leyti misvísandi. Í 107. gr. frumvarps til nýrra umferðarlaga er fjallað um akstursbann. Er í frumvarpinu vísað til „sérhæfðs ökunáms vegna akstursbanns“ í stað „sérstaks námskeiðs vegna akstursbanns“ eins og er í núgildandi lögum til að leggja áherslu á að um ökunám er að ræða sem lýtur sömu lögmálum og almennt ökunám.

5. Niðurstaða.

Með vísan til alls framangreinds verður að telja að ekki verði ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að hið sérstaka ökunám teljist til lögmæltrar opinberrar þjónustu. Þar af leiðandi verði ekki gerður sérstakur greinarmunur á hinu almenna ökunámi annars vegar og hinu sérstaka ökunámi hins vegar hvað varðar heimildir til gjaldtöku vegna námsins. Að þessu leyti er því ekki fallist á niðurstöðu yðar samkvæmt álitni í máli nr. 5234/2008, þó fallast megi á að nógildandi lagaumhverfi á þessu sviði mætti vera skýrara.

Með vísan til þessa hefur ráðuneytið hafnað kröfu Ásdísar Erlu um endurgreiðslu kostnaðar vegna hins sérstaka námskeiðs og henni bent á að sækja rétt sinn fyrir dómstólum kjósi hún svo. Erindi annarra aðila sem sótt hafa um endurgreiðslu á sama grundvelli hafa verið afgreidd á sama hátt. Af sömu ástæðum telur ráðuneytið ekki ástæðu til sérstakra ráðstafana í tilefni af álitni yðar hvað varðar framkvæmd sérstakra námskeiða á grundvelli 1. mgr. 106. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987.

Fyrir hönd ráðherra

Ragnhildur Hjaltadóttir

Brynjólfur Hjartarson