

**BÓTAUPPGJÖR VIÐ STARFSMANN  
UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS VEGNA TJÓNS Á  
BÚSLÓÐ Í APRÍL 2011**

NÓVEMBER 2012

# EFNISYFIRLIT

1	MÁLSATVIK .....	3
2	MAT Á TJÓNI .....	5
3	SAMKOMULAG UM BÆTUR OG UPPGJÖR BÓTA.....	8
4	NOKKUR ÁLITAEFNI OG ATHUGASEMDIR .....	11
5	ENDURSKOÐUN REGLNA UM FLUTNING Á BÚSLÓÐUM.....	13

# 1 MÁLSATVIK

Búslóð sendiráðunautar við sendiráð Íslands í Washington og eiginkonu hans varð fyrir miklu tjóni um borð í m.s. Reykjafossi á leið til Bandaríkjanna í apríl 2011. Skipið lagði úr höfn í Reykjavík hinn 8. apríl og fékk á sig brotsjó í aftakaveðri er það hafði verið rúma tvo sólarhringa í hafi. Sjór komst m.a. í lest þess auk þess að nokkrar skemmdir urðu á skipinu sjálfu. Gámur með búslóð þeirra hjóna var í neðstu röð í lest skipsins. Þrátt fyrir að gámar þessarar gerðar eigi að vera vatnspéttir komst sjór af einhverjum ástæðum inn í hann og mun vatnshæðin í honum hafa verið um það bil tveir metrar þegar hæst var. Gámnum var skipað í land er Reykjafoss kom til Norfolk hinn 19. apríl 2011. Bandarísk tollyfirvöld heimiluðu á hinn bóginn ekki að gámurinn yrði opnaður fyrr en hálfur mánuður var liðinn frá því honum var skipað í land eða 3. maí. Gámurinn mun hafa staðið utanhúss á tollsvæði í Norfolk í nokkuð hlýju veðri allt þar til hann var fluttur til Security Storage Company's Warehouse í Baltimore.

Skemmst er frá því að segja að þegar ástand búslóðarinnar var kannað nánar kom í ljós að hún hafði orðið fyrir mjög miklum skemmdum vegna vatnsagans auk þess að vera bæði mygluð og illa lyktandi. Gámurinn stóð t.d. utandyra í 11 daga í sólríku og heitu veðri. Svo virðist sem það sé fyrst og fremst við bandarísk tollyfirvöld og flutningaþjónustuaðila að sakast hve mjög dróst að afhenda gáminn. Mikið af innhaldi hans var talið ónýtt og var því fargað strax og tryggingamatsmaður hafði farið yfir ástand búslóðarinnar. Enginn ágreiningur er um það í málinu að tjónið var mjög mikið og mikið skorti á að farmtrygging bætti það.

Samkvæmt 1. másl. 10. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands eru starfsmenn utanríkisþjónustunnar skyldir til að starfa sem fulltrúar hennar erlendis eða í ráðuneytinu sjálfu samkvæmt ákvörðun ráðherra. Í þessu felst að starfsmenn flytjast reglubundið milli ráðuneytisins og sendiskrifstofa Íslands erlendis og starfa þeir að jafnaði um nokkurra ára skeið á hverjum stað. Þei, sem gera starf í utanríkisþjónustunni að ævistarfi mega því vænta þess að flytjast nokkrum sinnum búferlum á milli landa í tengslum við störf sín í þágu ráðuneytisins. Ákvörðun um flutning starfsmanns er ávallt tekin af ráðuneytinu en ekki viðkomandi starfsmanni þó að hann geti að sjálfsgöðu látið í ljós afstöðu sína og óskir um hvert og hvenær hann verði fluttur. Flutningsskyldan er þannig órjúfanlegur hluti af starfi í utanríkisþjónustunni og búferlaflutningar þannig þáttur í starfsskyldum starfsmanna hennar.

Með hliðsjón af þessum starfsskyldum starfsmanna sinna flytur ráðuneytið á sína ábyrgð og sinn kostnað búslóð starfsmanna sinna milli starfsstöðva. Í samræmi við þetta er í grein 8.1.2 í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar sérstaklega kveðið á um að ríkissjóður greiði kostnað við flutning búslóðar þegar flutnings-

skyldur starfsmaður flyst búferlum milli starfsstaða. Af þessum sökum m.a. er óumdeilt að ríkissjóður bar ábyrgð á flutningnum. Þá er í grein 8.1.3 gerð nánari grein fyrir því hvaða kostnað ríkissjóður greiðir, en þar er m.a. um að ræða kostnað vegna pökkunar, umbúða, afgreiðslu, sendingar, tollafgreiðslu, heimflutnings og upp-pökkunar búslóðar, hreingerningar íbúðar að lokinni pökkun, svo og flutnings-tryggingar og geymslukostnaðar, þegar um hann er að ræða. Skv. grein 8.1.4 í nefndum fyrir mælum takmarkast greiðsluskylda ríkissjóðs vegna flutningskostnaðar sendiráðsritara, sendiráðunauta og sendiræðismanna við 50 rúmmetra búslóðar. Rúmmetratalan hækkar um 25% sé starfsmaður í hjónabandi og um fimm rúmmetra fyrir hvert barn, sem býr hjá starfsmanni. Í grein 8.3. er mælt fyrir um að utanríkisráðuneytið hafi milligöngu um tryggingu búslóðar. Í beiðni starfsmanns um tryggingu þarf m.a. að upplýsa hvort einhverjir munir séu í búslóðinni, sem eru svo verðmætir, að kaupa þurfi sérstaka tryggingu fyrir þá.

Ofangreint fyrirkomulag á sér langa sögu og hafa ekki verið gerðar sérstakar athugasemdir við framkvæmdina til þessa. Með hliðsjón af framansögðu verður ekki deilt um það í máli þessu að ríkissjóði bar bæði að standa undir kostnaðinum af flutningi umræddrar búslóðar sem og bar hann gagnvart starfsmanni sínum ábyrgðina á því að hún skilaði sér heil og ósködduð á áfangastað. Sú ábyrgð byggist í sjálfu sér á almennum reglum skaðabótaréttar. Um árabíl hefur þeirri meginstefnu verið fylgt hjá ríkinu að kaupa að jafnaði ekki aðrar tryggingar en lögboðnar ábyrgðartryggingar. Ríkið hefur m.ö.o. valið þann kost að bera sjálft áhættuna þegar skyldutryggingum sleppir í stað þess að taka þær tryggingar sem í boði kunna að vera. Þrátt fyrir þessa almennu reglu um að kaupa einungis lögboðnar vátryggingar hefur utanríkisráðuneytið, rétt eins og ofangreind fyrir mæla- og leiðbeiningabók gerir beinlínis ráð fyrir, þó tryggt sig gegn minniháttar tjóni á búslóðum starfsmanna sinna við flutning á milli starfstöðva. Sú hugsun, sem m.a. býr að baki tryggingarkaupunum, er að með þessu móti kemst ráðuneytið gjarnan hjá eða forðast hugsanlegan ágreining við eigin starfsmenn ef semja þarf við þá um bætur vegna minniháttar tjóns. Hyggilegra sé við aðstæður sem þessar að fela ótengdum fagaðila á borð við tryggingarfélag að glíma við og leysa slík álitamál. Í því tilviki sem hér um ræðir tryggði ráðuneytið búslóðina fyrir 100 þús.kr. á hvern rúmmetra. Aðeins er vitað um eitt tilvik þar sem þetta viðmið hefur reynst of lágt.

## 2 MAT Á TJÓNI

Samkvæmt gögnum málsins var búslóðin um 28 rúmmetrar. Í samræmi við upplýsingar tjónþola keypti ráðuneytið aukatryggingu vegna eins listaverks sem heitir „Endurgert hús“ og er eftir Katrínu Sigurðardóttur. Það er metið var á 2,5 m.kr. Samkvæmt tölvuskeyti frá tjónþolum til ráðuneytisins hinn 6. apríl 2011 voru önnur verk innan við 2 m.kr. virði. Jafnframt liggur fyrir að forsvarsmönnum utanríkisráðuneytisins mun hafa verið kunnugt um að búslóð þeirra hjóna væri mjög sérstök að því leyti að hún bar mjög keim af áratugalöngum áhuga þeirra á myndlist og sérhönnuðum húsgögnum og húsbúnaði og skipulegri söfnun slíkra muna. Af þessum sökum var búslóðin óvenjulega verðmæt miðað við það sem almennt gerist og gengur. Aldrei hefur verið sett fram viðmið eða leiðbeining um hámarksvirði búslóða flutningsskyldra starfsmanna ráðuneytisins. Það hefur m.a. bent á að óhægt sé um vik að setja slíkar skorður á möguleika starfsfólks ráðuneytisins, sem ver jafnvel stærstum hluta starfsævi sinnar erlendis. Í framhaldi af þessu tjóni hefur ráðuneytið þó í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið kannað hvort og hvernig koma megi í veg fyrir að tjón af þessu tagi, m.a. með meiri og nákvæmari upplýsingaöflun um verðmæti búslóða og kaupum á víðtækari tryggingum. Reglur hér að lútandi hafa þegar verið staðfestar.

Tjónþolar lögðu fram yfirlit hinn 20. maí 2011 um tjónið. og Töldu þau það nema tæplega 87 m.kr. Yfirlit þeirra var skipulega sett upp og mjög greinargott. Í því er m.a. gerð grein fyrir forsendum verðmatsins auk þess sem það er vel sundurliðað eftir vörutegundum. Yfirlitinu fylgdu að auki 16 ljósmyndir af heimili tjónþola hérlendis, sem voru teknar skömmu fyrir brottför þeirra til Washington af atvinnuljósmyndara vegna áforma þeirra um að skrá listaverkasafn sitt o.fl. því tengt. Á myndunum má greina stóran hluta listaverkanna og húsbúnaðarins sem um ræðir. Loks fylgdu 11 ljósmyndir sem teknar voru þegar loks fékkst heimild til að opna gáminn eftir komu hans til Bandaríkjanna. Sundurliðun tjónþola á tjóninu var sem hér segir:

2.1 Yfirlit tjóns	
	FJÁRHÆÐ
LISTAVERK	46.797.903
HÚSGÖGN, HÚSBÚNAÐUR OG AÐRIR MUNIR	20.045.330
FATNAÐUR OG BÚNAÐUR TIL ÚTIVISTAR	21.893.688
<b>SAMTALS</b>	<b>86.917.911</b>

Í yfirlitinu tekur tjónþoli fram að hugsanlega megi gera við einstaka ljósmyndir og aðra persónulega muni. Viðgerðarkostnað væri hins vegar erfitt að áætla en hann myndi bætast við ofangreinda fjárhæð að hans mati. Um verðmat á einstökum munum tók

tjónþoli fram að leitað hafi verið til kunnáttumanna og verslana sem selja sams konar eða sambærilega hluti við þá sem glötuðust. Þó þetta hafi ekki verið einfalt verkefni hafi það einfaldað málið nokkuð að margir hlutir úr búslóð þeirra væru vel þekktir. Þar hafi verið listverk eftir alþjóðlega viðurkennda listamenn á borð við Damien Hirst, Lawrence Weiner, Hamish Fulton, Roni Horn, Alan Johnston, Katrínu Sigurðadóttur, Hrein Friðfinnsson, Sigurð Guðmundsson og Kristján Guðmundsson. Einnig hafi þar verið einstök verk eftir Jón Gunnar Árnason, Hörð Ágústsson, Birgi Andrés�on, Georg Guðna, Guðmundu Andrésdóttur, Ívar Valgarðsson, Kees Visser og Kristinn Harðarson auk fjölda annarra verka eftir bæði íslenska og erlenda listamenn. Það sama væri og að segja um húsgögnin en þau væru meira og minna þekkt hönnun frá alþjóðlega viðurkenndum framleiðendum. Í því sambandi nefnir hann hönnuði á borð við Alvar Aalto, Arne Jacobsen, Gaetano Pesce ásamt mörgum öðrum sem ekki þykir ástæða til að telja upp hér. Þá eru nefndir framleiðendur á borð við Cassina Spa, B&B Italia, Knoll International auk nokkurra fleiri. Tjónþoli bendir jafnframt á að verðmæti hluta á borð við þessa rýrni ekki heldur þvert á móti aukist verðmæti sumra þeirra við notkun.

Við mat á verðmæti á húsgögnum og þess konar vörum leitaði tjónþoli m.a. til manna með áratugaferil í húsgagnageiranum á Íslandi. Að því er listmuni varðaði leitaði hann einkum til Gallerís i8 í Reykjavík, en margir þeirra muna sem fóru forgörðum voru keyptir fyrir milligöngu gallerísins. Einnig mun hafa verið leitað til Andipa gallerísins í London. Við mat á öðrum munum leituðu tjónþolar í flestum tilvikum til verslana með sambærilegar vörur eða, þar sem það átti við, viðurkenndra verslunarsíða á Internetinu. Útreikningurinn miðaðist við gengi hinn 10. maí 2011.

Að beiðni Tryggingamiðstöðvarinnar ehf., var skoðunarmönnum Könnunar ehf., umboðsaðila Lloyd's tryggingamiðlunarinnar á Íslandi, falið að fara yfir og fjalla um kröfu tjónþolanna. Í skoðunarovottorði félagsins, sem er dags. 27. júní 2011, er tekið fram að verkefnið hafi reynst mjög snúið „þar sem allir hinir tjónuðu munir, eða það sem eftir var af þeim, eru í Bandaríkjunum en við aftur á móti að reyna að vinna málið hér á Íslandi út frá myndum og öðrum skriflegum gögnum“, eins og orðrétt segir í skoðunarovottorði félagsins.

Til að fá sem gleggsta mynd af umfangi og líklegu verðmæti búslóðarinnar og því tjóni, sem varð á henni, fór fyrirtækið í gegnum pökkunarlista frá Pró Pack, sem pakkaði búslóðinni hérlendis, og myndir af heimili þeirra áður en pökkun fór fram. Þá var skoðunarovottorð Norfolk Maritime Sureyors, Inc. haft til hliðsjónar en skoðunarmaður þessa fyrirtækis var viðstaddur opnun og losun gámsins af hálfu Eimskips og Tryggingamiðstöðvarinnar. Á sama hátt var höfð hliðsjón af ástandslýsingu sem fyrirtækið Amrestore gerði á ýmsum listaverkum og áætluðum viðgerðarkostnaði þar sem það átti við. Þá ræddu skoðunarmenn Könnunar ehf. bæði við forvörð og nokkra innlenda listaverkasala, skoðuðu húsgögn í verslunum og ýmsar vefsíður. Vegna tjóns á fatnaði og öðrum munum var haft samband við verslanir og farið á ýmsar vefsíður bæði innlendar og erlendar. Loks öfluðu skoðunarmennirnir upplýsinga hjá tjónadeild Eimskips.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að tjónþolar hafi að eigin sögn jafnan haldið nákvæmt heimilisbókhald gátu þeir ekki orðið við beiðni skoðunarfyrirtækisins um

reikninga vegna húsgagnakaupa þar sem það var í gámnum og eyðilagðist. Að mati skoðunarmannanna var óvinnandi vegur eða nánast útilokað að sannreyna verð á öllum þeim hlutum, sem gerð er grein fyrir í kröfugerð þeirra hjóna. Því var lögð áhersla á að skoða verð á dýrum hlutum. Mat á þeim ódýrari byggði fyrst og fremst á „reynslu og almennri skynsemi“ skoðunarmannanna eins og það er orðað í skoðunarvottorðinu.

Í skoðunarvottorði fyrirtækisins er fjallað um hvern flokk fyrir sig með sama hætti og gert er í kröfugerð tjónþolanna. Um listaverkin segir m.a. að allir þeir, sem skoðunarmennirnir ræddu við, hafi verið sammála því að krafan vegna tjóns á þeim, þ.e.a.s. kr. 46.797.903 kr. „sé sanngjörn og það verðmæti sem tíundað er í kröfunni sé eins nálægt núverandi gangverði verkanna og eðlilegt sé hægt að krefjast“, eins og þar segir. Ef tækist að endurgera nokkur verkanna gæti krafan að þeirra mati lækkað um rúmar 5,2 m.kr. og stæði þá tjónið vegna listaverkanna í rúmlega 41,5 m.kr. Tekið er þó fram að listaverkin hafi hvorki verið skoðuð af höfundum eða íslenskum fagmönnum eða forvörðum. Því sé í raun mjög óvíst hvort hægt sé að gera við einhver listaverkanna.

Vegna húsgagna, búnaðar og annarra muna gerði skoðunarfyrirtækið, eins og áður er vikið að, samanburð á tilgreindu verði í kröfulistanum og verði í verslunum og á vefsíðum, bæði innlendum og erlendum. Að mati skoðunarmanna sýndist verð á kröfulista tjónþola í samræmi við algengt söluverð á svipuðum munum í verslunum. Tjónið að mati tjónþola í þessum flokki var 20.045.330 kr. Niðurstaða Könnunar ehf. var á svipuðum nótum eða 19.778.330 kr.

Skoðunarfyrirtækið gerði sams konar samanburðarkönnun vegna fatnaðar, útivistar-búnaðar og þess háttar muna. Tjónið að mati tjónþola nam samtals 20.074.678 kr. en niðurstaða Könnunar ehf. var 19.445.777 kr.

Eins og áður er rakið hljóðaði krafa tjónþolanna upp á alls 86.917.911 kr. Heildarniðurstaða verðkönnunar skoðunarfyrirtækisins nam samkvæmt ofansögðu á hinn bóginn 80.776.892 kr. og var mat þeirra á tjóninu því 6.141.019 kr. lægra en tjónþolanna.

## 3 SAMKOMULAG UM BÆTUR OG UPPGJÖR BÓTA

Í júlí árið 2011 var fjármálaráðuneytinu gerð grein fyrir málinu. Fulltrúar ráðuneytanna áttu í framhaldinu fund með ríkislögmanni um hvort hann væri reiðubúinn að koma að málinu og annast fyrirvar fyrir ríkissjóð í því. Á fundinum var rætt hvort rétt væri, m.a. í ljósi verkefnastöðu ríkislögmanns, að fela sjálfstætt starfandi lögmanni að taka að sér málið og samningaviðræður fyrir hönd ríkisins og gerði ríkislögmaður ekki athugasemdir við það. Í framhaldinu var samið við Jóhannes Sveinsson hrl. til að annast fyrirvar af hálfu ríkisins gagnvart lögmanni tjónþola. Eftir að hafa sett sig inn í málsatvik og aflað annarra nauðsynlegra upplýsinga og gagna um tjónið og umfang þess skilaði Jóhannes ráðuneytinum minnisblaði, dags. 5 ágúst sl., þar sem fjallað er um meginatriði málsins og reglur um bætur og ákvörðun þeirra. Í minnisblaðinu tekur hann fram að leggja verði til grundvallar að bótaskylda sé fyrir hendi á grundvelli reglna skaðabótaréttar innan samninga. Samkvæmt þeim ber að bæta tjónþola tjón sitt þannig að hann hvorki hagnist né verði fyrir tapi vegna tjónsatburðarins. Með vísan til þess hvernig réttarsambandi tjónþola og utanríkisráðuneytisins væri háttað, sbr. það sem að framan er rakið, og atvika málsins væri niðurstaða á þá lund að bótaskylda ríkisins væri ótvíræð.

Í minnisblaðinu bendir Jóhannes á að reglur vátrygginga- og skaðabótaréttar um bætur fyrir munatjón geri í meginatriðum ráð fyrir að beitt sé sjónarmiðum um enduröflunarverð, þ.e. hvað kosti að kaupa nýja og sambærilega hluti í stað þeirra sem fórust. Ef sambærilegir hlutir eru ekki lengur fáanlegir megi miða við síðasta þekkta markaðsverð. Taka beri almennt og hæfilegt tillit til slits og aldurs hluta við ákvörðun bóta, þ.e. afskrift. Jafnframt bendir hann á að í skaðabóta- og vátryggingarétti sé að finna mikilvæga undantekningu frá afskriftareglunum. Hún snúist um innanstokksmuni en við ákvörðun bóta fyrir þá sé að jafnaði ekki beitt frádrætti vegna aldurs, slits o.þ.h. heldur miðað við verðgildi nýrra hluta, nema því aðeins að sýnt sé fram á að notagildi þeirra hluta sem fórust hafi verið orðið lítið. Hann bendir jafnframt á að við afmörkun þess sem fellur hér undir sé beitt fremur rúmri skilgreiningu. Almenn falli hér undir t.d. munir sem ætlaðir séu til persónulegra nota á venjulegu heimili. Augljóslega falla að hans mati þar undir ýmsir húsmunir, húsgögn, eldhústæki, skartgripir og skrautmunir. Í þessu efni er ályktun Jóhannesar mjög í samræmi við kenningar fræðimanna á sviði skaðabóta- og vátryggingarréttar. Á hinn bóginn bendir hann á að ekki sé augljóst hvort fatnaður falli undir undantekningarregluna, þ.e. um lækkun vegna aldurs. Þá bendir Jóhannes á að það hvíli á tjónþolanum að sanna að þeir munir, sem þeir vilja fá bættu hafi í raun farist. Hins vegar séu ekki gerðar mjög strangar sönnunarkröfur.



Í minnisblaðinu bendir Jóhannes að auki á að búslóð tjónþolanna sé óvenjulega verðmætt vegna fjölda listaverka og vandaðra húsmuna. Þá sé ljóst af samskiptum í aðdraganda flutningsins að tjónþoli hafi gert ráðuneytinu grein fyrir því að um talsvert að listmunum var að ræða í búslóðinni. Á grundvelli þeirra upplýsinga ákvað ráðuneytið, í samræmi við ákvæði 6. t.l. í kafla 8.3 í fyrirmæla- og leiðbeiningabók þess, að kaupa aukatryggingu vegna eins listaverks. Tryggingin var því röskar 5 m.kr. í stað þeirra 2,8 m.kr. sem hún hefði numið ef eingöngu hefði verið stuðst við tryggingu fyrir 100 þús.kr. á hvern rúmmetra.

Jóhannes lætur síðan í ljós það álit sitt að bæta beri flest listaverkin sem fórust á grundvelli markaðsverðmætis því ekki liggi fyrir neitt enduröflunarvirði í þeim skilningi að hægt sé að kaupa þau á ný. Innanstokksmuni ber að hans mati að bæta á grundvelli reglunnar um enduröflunarvirði en í mörgum tilvikum án þess að beita frádrætti vegna aldurs. Frádráttur komi til greina þegar bætur séu ákvarðaðar fyrir fatnað og annað þess háttar. Jafnframt ítrekar hann í minnisblaði sínu að hyggja þurfi að því hvort endurgera megi tiltekin listaverk sé það mögulegt og ódýrara en sem nemur markaðsvirðinu.

Með bréfi, dags. 29. ágúst 2011, sendi utanríkisráðuneytið fjármálaráðuneytinu bréf þar sem formlega er gerð grein fyrir tjónsatburðinum, viðbrögðum ráðuneytisins og stöðu þess. Í bréfinu er þess jafnframt farið á leit við fjármálaráðuneytið að það veiti „sérstaka fjárveitingu“, eins og það er orðað, til að bæta umrætt tjón. Jafnframt er tekið fram að ráðuneytið hafi í samráði við lögmann sinn greitt tjónþolum fyrr í sama mánuði 15 m.kr. upp í tjónið auk þess sem TM hafi þegar greitt þeim 4 m.kr. tryggingabætur enda liggi fyrir að tjónið hlaupi á tugum milljóna. Jafnframt tók ráðuneytið fram að eftirstöðvar bótakröfunnar gætu numið allt að 68 m.kr. Þó að vonast væri til að hún yrði nokkru lægri þegar upp væri staðið.

Lögmaður ríkisins hafði nokkurt samráð við TM, sem hafði annast fyrstu samskipti við Eimskip og tjónþola, auk þess að afla sér skýringa frá Könnun ehf., umboðsaðila Lloyds, um einstaka þætti tjónsins. Jafnframt kallaði hann eftir nánari gögnum frá tjónþolum, kannaði möguleika á endurgerð listaverka ef vera kynni að takmarka mætti tjónið með þeim hætti o.fl.

Í október fóru í hönd viðræður milli lögmanns ráðuneytisins og lögmanns tjónþolanna um bótakröfuna. Þeim lyktaði með samkomulagi og síðar fullnaðaruppgjöri milli aðila hinn 14. nóvember sl. Samkomulagið fól í sér að allt tjón og afleiddur kostnaður vegna atviksins skyldi nema 78.027.456 kr. Þar af greiddi ríkissjóður 74.027.456 kr en TM greiddi 4 m.kr. Að auki greiddi TM matskostnað og ýmsan umsýslukostnað á áfangastað samtals að fjárhæð 1,3 m.kr. Til samanburðar skal þess getið að upphafleg bótakrafa tjónþola nam eins og áður hefur verið rakið alls 86.917.911 kr. Samkvæmt því fól samkomulagið í sér tæplega 8,9 m.kr. lækun á upphaflegu bótakröfunni.

Samkomulagið fól jafnframt í sér að ríkissjóður öðlaðist allan skaðabótarétt, framkröfurétt og annan kröfurétt, sem tjónþolar eiga eða kunna að eignast á hendur þriðja aðila, svo sem farmflytjendum og öðrum, vegna hugsanlegrar bótaskyldu slíkra aðila vegna tjónsins. Þá tóku tjónþolar að sér að farga á sinn kostnað þeim munum,

sem eyðilögðust í tjóninu en þeim var jafnframt heimilt að halda til eigin nota því, sem nýtilegt kynni að vera. Ráðuneytið ábyrgðist á hinn bóginn kostnað vegna vörslu búslóðarinnar til uppgjörsdags.

Að mati lögmans ríkisins er niðurstaða bótauppgjörins í samræmi við gildandi lög og reglur á sviði skaðabóta- og váttryggingaréttar og að hagsmuna ríkissjóðs hafi verið gætt eins og kostur var miðað við aðdraganda málsins. Í því sambandi bendir hann á að engir vextir hafi verið greiddir af tjónsfjárhæðinni eins og líklega sé skylt skv. lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Þá hafi frádráttur frá verðgildi muna a.m.k. ekki verið minni en dómafordæmi Hæstaréttar gefa vísbendingu um sem gildandi rétt.

## 4 NOKKUR ÁLITAEFNI OG ATHUGASEMDIR

Að mati Ríkisendurskoðunar er enginn vafi á því að ríkissjóður bar eins og á stóð í þessu máli ábyrgð á því fjárhagslega tjóni, sem umræddir tjónþolar urðu fyrir þegar sjór komst í gám, er geymdi búslóð þeirra um borð í Reykjafossi á leiðinni til Bandaríkjanna sl. vor. Þá þykir engum vafa undirorpið að búslóðin var mun verðmætari en gengur og gerist um búslóðir almennt enda hefur verið sýnt fram á með óyggjandi hætti að tjónþolar voru þekkt fyrir áhuga og söfnun listmuna og húsgagna og húsbúnaðar eftir þekkta hönnuði. Með hliðsjón af þessum staðreyndum var óumflýjanlegt í sjálfu sér að ráðuneytið gengi til samninga við tjónþola um bætur þeim til handa og uppgjör á þeim með aðstoð hæstaréttarlögmanns. Þá hafa þegar verið gerðar viðeigandi breytingar á reglum ráðuneytisins sem takmarka mjög bótaábyrgð ríkissjóðs gagnvart tjóni á búslóðum starfsmanna sinna við flutning milli starfsstöðva. Engu að síður vöknudu nokkrar spurningar eða álitamál við athugun Ríkisendurskoðunar á umræddu samkomulagi og aðdraganda þess. Verður hér á eftir vikið lítillega að þeim.

Ekki fór fram samanburður á meintu verðmæti búslóðarinnar og innbústryggingu tjónþolanna. Slíkur samanburður kynni að hafa verið gagnlegur við mat á tjóninu og samningagerðina í framhaldi af því. Þó ber að hafa í huga í þessu sambandi að tjónþolar voru í endurmatsferli hjá sínu váttryggingarfélagi þegar flutningur til Washington var ákveðinn, sem ekki var lokið. Því lá að mati utanríkisráðuneytisins ekkert raunhæft tryggingamat fyrir við flutninginn. Þá telur lögmaður ríkisins að slíkur samanburður hefði ekki þjónað tilgangi við samninga um uppgjör bótanna. Bendir hann á í því sambandi að í innbústryggingum séu innbúsmunir ekki skrifaðir upp sérstaklega og það sé algerlega mat þess sem kaupir slíka tryggingu hversu háa tryggingu hann tekur. Verkefni ráðuneytanna hafi snúist um að ákvarða bótagreiðsur á öðrum grunni og því hafi ekki verið talin ástæða til að ráðast í samanburð af því tagi, enda vandséð hvaða máli hann hefði getað skipt.

Eins og áður er rakið fól Tryggingamiðstöðin Könnun ehf., umboðsmanni Lloyd's á Íslandi, að fara yfir og fjalla um kröfur tjónþola. Í skoðunarvottorði Könnunar ehf. frá 27. júní 2011 er sérstaklega tekið fram að verkefnið hafi verið „ákaflega snúið þar sem allir hinir tjónuðu munir, eða það sem er eftir af þeim, eru í USA en við aftur á móti að reyna að vinna málið hér á Íslandi út frá myndum og öðrum skriflegum gögnum“, eins og orðrétt segir í skoðunarvottorðinu. Hafa verður þessa staðreynd í huga þegar umrætt vottorð er metið.

Samkvæmt 2. tölulið samkomulagsins fékk ríkissjóður sjálfkrafa framseldan allan skaðabótarétt, framkröfurétt og annan kröfurétt sem tjónþolar eiga og kunna að eignast á hendur þriðju aðilum, sem framflytjendum og öðrum vegna hugsanlegrar bótaskyldu slíkra aðila vegna tjónsins. Í þessu efni er þess að geta að „[...] gámurinn var splunkunýr og ætti að þola að sjór fari yfir hann og jafnvel að standa í sjó í einhvern tíma þar sem þéttingar við dyrnar eru nýjar og mjög góðar“, eins og segir í skeyti frá fyrirtækinu Pökkun og flutningum ehf. til utanríkisráðuneytisins hinn 20. apríl 2011. Enn hefur ekki verið ákveðið hvort lögð verði fram krafa á hendur Eimskip vegna tjónsins.

Vegna hugsanlegrar bótakröfu á hendur Eimskip hefur sú spurning vaknað hvort afhending búslóðarinnar til tjónþolanna kunni að hafa áhrif á möguleika ríkisins á bótum úr hendi farmflytjandans. Nú skal í sjálfu sér ekki dregið í efa að almenna reglan sé sú í atvikum sem þessum að afhenda tjónþola búslóðina eða það sem nýtilegt er af henni til eigin nota. Hitt er engu að síður ljóst að sú ákvörðun kann að einhverju leyti að girða fyrir eða draga úr möguleikum ríkisins í þessu tilviki til þess að halda uppi bótakröfu á hendur Eimskip hf., m.a. vegna þess að félaginu var ekki gefinn kostur á því að koma að sjónarmiðum sínum við mat og uppgjör bóta. Rétt er þó að halda því til haga í þessu sambandi að Eimskip kvaddi til skoðunarmenn þegar tjónið varð og fulltrúi félagsins mun hafa verið viðstaddur þegar gámurinn var tæmdur á sínum tíma. Um mögulegar bótafjárhæðir úr hendi Eimskips gilda ákvæði siglingalaga nr. 34/1985 og viðeigandi farmskírteini. Ábyrgðartakmörkun fer ýmist eftir stykkjatali eða þyngd þess sem flutt er. Þannig er ábyrgðartakmörkunin 667 SDR-einingar fyrir hvert stykki (hvern gám) eða 2 SDR-einingar fyrir hvert kíló sem flutt var. Bótaskylda Eimskips hefði þannig takmarkast við 100 þús.kr. til 1 mkr. ef tekið er mið að núverandi gengi SDR. Að þessu athuguðu telur lögmaður ríkissjóðs vafasamt að bótaskylda Eimskips muni ráðstafa því hvort félaginu hafi verið kynnt endanleg tjónaskýrsla eða samningur um bótauppgjör

## 5 ENDURSKOÐUN REGLNA UM FLUTNING Á BÚSLÓÐUM

Í framhaldi af bótauppgjörinu hóf utanríkisráðuneytið að endurskoða þau ákvæði fyrirmæla- og leiðbeiningabókar ráðuneytisins sem lúta að tryggingu búslóða og geymslu þeirra. Ný fyrirmæli í þessu efni voru staðfest að loknu umsagnarferli á nýliðnu sumri.

Hinar nýju reglur kveða annars vegar á um að ráðuneytið tryggi búslóðir starfsmanna hjá tryggingafélagi fyrir sem nemur 150 þús. kr. pr. rúmmetra. Tryggingunni er ætlað að bæta tjón sem kann að verða á búslóðinni í flutningi og geymslu í tengslum við flutninginn. Dugi tryggingin ekki til að bæta tjón á búslóð tekur eigináhætta ríkisins við og er henni ætlað að bæta tjón umfram grunntrygginguna og allt að 500 þús.kr. á rúmmetra. Ábyrgð á tjóni umfram þetta mark ber starfsmaðurinn sjálfur og verður hann að kaupa viðbótartryggingu á eigin kostnað kjósi hann það. Miðað við þessa breytingu mun ábyrgð ráðuneytisins vegna búslóðarflutninga barnlauss sendiherra, sendifulltrúa, sendiráðunautar eða sendiráðismanns takmarkast við 17,5 m.kr.

Að því er varðar ábyrgð búslóða í geymslu þá er mælt svo fyrir að ráðuneytið sé undanþegið ábyrgð á tjóni á búslóðum í geymslu. Gert er ráð fyrir að starfsmenn geri eftir atvikum sínu tryggingafélagi viðvart um að búslóðin sé í geymslu og gangi úr skugga um að innbústrygging þeirra taki til slíkra aðstæðna. Þetta á þó ekki við um geymslu í skemmri tíma í beinum tengslum við flutning búslóðar, bæði á brottfarar- og áfangastað.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru hinar nýju reglur mjög til bóta því þær kveða með skýrum hætti á um meiri takmörkun á ábyrgð ríkisins vegna búslóðarflutninga starfsmanna utanríkisþjónustunnar en fyrri reglur. Í áðurgildandi reglum takmarkaðist ábyrgð fyrst og fremst við umfang búslóða. Í hinum nýju reglum er auk takmörkunar vegna umfangs kveðið á um takmörkun ábyrgðar ríkisins vegna verðmætis búslóða. Ábyrgðartakmarkanir þessar eru að mati Ríkisendurskoðunar bæði eðlilegar og málefnalegar.