



Staðfesting lokaverkefnis til BS gráðu í viðskiptalögfræði

*Lokaverkefni: Um málsmeðferð stjórnslunefnda og fordæmisgildi úrlausna
þeirra*

Höfundur: Steinunn Birna Magnúsdóttir kt. 220982-4329

Hefur verið metið samkvæmt reglum og kröfum Háskólans á Bifröst

og hefur hlotið lokaeinkunnina: _____

Bifröst, 5. maí 2009

deildarforseti



Steinunn Birna Magnúsdóttir

**Um málsmeðferð stjórnslunefnda og fordæmisgildi
úrlausna þeirra.**

lokaverkefni til BS prófs við Háskólann á Bifröst

Leiðbeinandi: Daníel Isebarn Ágústsson

Háskólinn á Bifröst

Vormisseri 2009



Ágrip

Með þessari ritgerð er leitast við að varpa ljósi á þær málsmeðferðarreglur sem gilda fyrir sjálfstæðum stjórnáslunefndum, annars vegar fyrir úrskurðarnefndum og hins vegar fyrir álitsgefandi nefndum, ásamt því að athuga fordæmisgildi ákvarðana innan stjórnáslunnar. Mikilvægt er að málsmeðferðarreglur séu skýrar og aðgengilegar, hvort heldur sem er fyrir hinn almenna borgara eða stjórnvöld. Stjórnáslulögin eru lágmarksreglur sem gilda meðal annars um málsmeðferð úrskurðarnefnda en ákvarðanir álitsgefandi nefnda falla ekki undir þau. Sérlæg og reglugerðir um málsmeðferð úrskurðarnefnda ganga framur hinum almennu ákvæðum stjórnáslulaga en allur gangur er á hversu ítarleg þau ákvæði eru. Þar sem málsmeðferð álitsgefandi nefnda fellur ekki innan ákvæða stjórnáslulaga er mikið vafamál um hvaða reglum þær skulu lúta varðandi málsmeðferð. Skiptar skoðanir eru á því hvort ákvæði stjórnáslulaga eigi að gilda og hafa dómstólar og umboðsmaður Alþingis fjallað um málið með ólíkum niðurstöðum. Fordæmisgildi ákvarðana innan stjórnáslunnar styrkjast eftir því sem reglur um málsmeðferð og kröfur um sérþekkingu eru ítarlegri og einnig hefur birting sitt að segja um fordæmisgildið. Stjórnvöld leitast því við að fylgja jafnræði og samræmi í störfum sínum. Brýn þörf er á samræmingu og skýrleika í málsmeðferðarreglum fyrir sjálfstæðum stjórnáslunefndum til að gæta að réttaröryggi borgaranna.



Formáli

Viðfangsefni þessarar BS ritgerðar í viðskiptalögfræði er á sviði stjórnsluréttar. Nánar tiltekið fjallar hún um málsmeðferðarreglur fyrir sjálfstæðum stjórnslunefndum og fordæmisgildi úrlausna þeirra.

Við ritgerðarskrif þessi hefur höfundur fylgt reglum Háskólans á Bifröst. Áhersla hefur verið lögð á vönduð vinnubrögð varðandi ritun texta og meðferð heimilda. Vísað er skilmerkilega til höfunda þeirra verka sem vitnað er í.

Höfundur vill sérstaklega þakka leiðbeinanda sínum, Daníel Isebarn Ágústssyni, hdl. fyrir uppbyggilega gagnrýni á ritgerðina og góða leiðsögn gegnum ritunarferlið.

Bifröst, 5. maí 2009

Steinunn Birna Magnúsdóttir



Efnisyfirlit

1.0. Inngangur	1
2.0. Stjórnsýslukerfi Íslands	4
3.0. Stjórnsýslunefndir	5
3.1. Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir	5
3.2. Eftirlitsákvæði með stjórnsýslunefndum.....	6
3.2.1. Tegundir stjórnsýslunefnda	7
4.0. Mismunandi úrlausnir stjórnsýslunefnda	8
4.1. Stjórnsýslunefndir sem taka formlegar ákvarðanir	8
4.1.1. Stjórnvaldsákvörðun.....	8
4.2. Stjórnsýslunefndir sem skila álitum	9
4.2.1. Reglur um álitsgefandi nefndir.....	9
5.0. Stjórnsýslukærur.....	10
6.0. Málsmeðferð í stjórnsýslunni	12
6.1. Málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttar	12
6.2. Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum.....	13
6.3. Málsmeðferð fyrir álitsgefandi nefndum.....	20
6.4. Samantekt og mögulegar úrbætur	25
7.0. Réttarheimildir í stjórnsýslurétti.....	28
7.1. Hefðbundnar réttarheimildir.....	28
7.2. Óhefðbundnari réttarheimildir.....	29
7.2.1. Stjórnsýslufordæmi	29
7.2.2. Stjórnsýsluvenjur.....	29
7.2.3. Starfsreglur stjórnvalda	30
7.2.4. Álit umboðsmanns Alþingis.....	30
7.2.5. Vandaðir stjórnsýsluhættir	33



8.0. Stjórnsýslufordæmi	34
8.1. Hvaða ákvarðanir stjórnvalda hafa fordæmisgildi?	34
8.2. Skipun stjórnvalds og kröfur um sérþekkingu og sérstaka málsmeðferð.....	35
8.3. Áhrif kærueimildar og endanlegar ákvarðanir stjórnvalda	35
8.4. Eðli ákvörðunar og hefð fyrir stjórnarframkvæmd.	37
8.5. Áhrif birtingar stjórnvaldsákvörðunar á fordæmisgildi hennar.....	38
8.6. Samantekt á stjórnsýslufordæmum	39
9.0. Niðurstöður.....	41
10.0. Lokaorð	43
11.0. Skrár	44



1.0. Inngangur

Í stjórnslu Íslands starfar fjöldinn allur af stjórnslunefndum og hafa þær mörgum og mismunandi hlutverkum að gegna. Í grófum dráttum má skipta þessum nefndum í tvær tegundir en annars vegar er um að ræða sjálfstæðar stjórnslunefndir og hins vegar verkefnanefndir sem ekki eru sjálfstæðar í störfum sínum. Sjálfstæðum stjórnslunefndum er skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyra undir yfirstjórnunarheimildir ráðherra á viðkomandi sviði. Þannig fer ráðherra ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim og þar af leiðandi verða ákvarðanir slíkra nefnda ekki kærðar til ráðherra.¹ Má með því segja að verið sé að víkja frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 14. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944², að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Höfundur þótti áhugavert að kanna hvaða lög og reglur gilda um sjálfstæðar stjórnslunefndir og hvernig slíkt valdframsal fer fram. Munur er á milli hvaða málsmeðferðarreglur gilda og hvernig staðið er að ákvarðanatöku eftir því hvort um er að ræða svokallaðar úrskurðarnefndir í stjórnslunni eða álitsgefandi nefndir og taldi höfundur því áhugavert að líta nánar á hvernig málsmeðferð fyrir nefndunum sé háttáð og verða leiðbeiningareglan, rannsóknareglan og reglan um andmælarétt hafðar þar í öndvegi.

Réttarheimildir í stjórnslunni eru nokkuð frábrugðnar réttarheimildum í öðrum fræðigreinum lögfræðinnar að því leyti að um nokkrar tegundir óhefðbundnari réttarheimilda er að ræða sem stjórnvöld styðjast töluvert við. Því taldi höfundur athyglisvert að fara stuttlega yfir hvaða réttarheimildir þetta séu sem um ræðir og fjalla um fordæmisgildi þeirra ákvarðana sem teknar eru í stjórnslunni að teknu tilliti til þeirra sjálfstæðu stjórnslunefnda sem fjallað hefur verið um fyrr í ritgerðinni.

Ekki var gerður samanburður við önnur lönd þar sem höfundur taldi efni ritgerðarinnar í eðli sínu umfangsmikið án þess að litið væri til samanburðarlönda. Kynnti höfundur sér helstu fræðirit í tengslum við efnið en einnig var litið til álita umboðsmanns Alþingis, valda úrskurði stjórnslunefnda og reifaðir dómur eftir því sem við átti en þess ber þó að gæta að ekki er um tæmandi talningu að ræða sökum stærðar viðfangsefnisins.

Ritgerðin hefst á almennri yfirferð um stjórnslukerfið á Íslandi og síðan er gerð grein fyrir mismunandi tegundum stjórnslunefnda og farið yfir mismunandi úrlausnir þeirra nefnda. Þar á eftir verður farið ítarlega yfir stjórnslukærur og hvernig málsmeðferð er háttáð annars vegar fyrir úrskurðarnefndum og hins vegar fyrir álitsgefandi nefndum. Í lok fyrri hluta

¹ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 113-114.

² Hér eftir nefnd: stjkskr.



ritgerðarinnar dregur höfundur stuttlega saman niðurstöður þess hluta. Seinni hluti ritgerðarinnar hefst síðan á almennri umfjöllun um þær réttarheimildir sem gilda í stjórnslurétti. Stuttlega verður farið yfir hefðbundnar réttarheimildir en mun nánari umfjöllun tekur við um hinar óhefðbundnari réttarheimildir en nokkur áhersla verður lögð á álit umboðsmanns Alþingis og þar á eftir fjallað ítarlega um stjórnslufordæmi. Í niðurstöðum verða síðan dregnar saman helstu niðurstöður ritgerðarinnar og í lokaorðum veltir höfundur fyrir sér mögulegum úrbótum varðandi þær.



Fyrri hluti

Í þessum hluta ritgerðarinnar verður farið almennt yfir stjórnsýslukerfið og síðan fjallað ítarlega um stjórnsýslunefndir. Farið yfir mismunandi tegundir stjórnsýslunefnda og þá sérstaklega muninn á álitsgefandi nefndum og úrskurðarnefndum ásamt því hvaða eftirlitsákvæði gilda um þær. Því næst verður farið yfir málsmeðferðarreglur í stjórnsýslunni og því gerð greinagóð skil hvernig málsmeðferð er háttað annars vegar hjá úrskurðarnefndum og hins vegar hjá álitsgefandi nefndum. Að lokum dregur höfundur saman það sem fram er komið og veltir fyrir sér mögulegum úrbótum.



2.0. Stjórnsýslukerfi Íslands

Megindrætti íslenskrar stjórnsýslu er að finna í stjkskr. en helstu einkenni hennar eru ráðherrastjórnsýsla³ og faglegt embættiskerfi. Sú grundvallarregla íslenskrar stjórnskipunar um þrískiptingu ríkisvaldsins kemur fram í 2. gr. stjkskr. Ríkisvaldinu er skipt í löggjafarvald, dómvald og framkvæmdarvald, en forseta landsins og öðrum stjórnvöldum er samkvæmt stjkskr. og öðrum landslögum, falið að fara með framkvæmdarvaldið og er þar að finna grundvöll ráðherrastjórnsýslu.⁴ Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt skv. 13. gr. stjkskr. og í 14. gr. hennar kemur fram að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og er því ráðherraábyrgðin bundin.

Það setur framkvæmdarvaldinu mikilvægar skorður á valdheimildum hvernig hlutverk þess er afmarkað með þrískiptingu ríkisvaldsins og stöðu þess gagnvart löggjafarvaldinu. Draga má þrenns konar ályktanir um stöðu framkvæmdarvaldsins gagnvart hinum tveimur hlutum ríkisvaldsins, dómvaldsins og löggjafarvaldsins. Þær ályktanir eru dregnar annars vegar af ákvæðum stjórnarskrár og hins vegar af stjórnskipunarvenju. Í fyrsta lagi skal stjórnsýslan almennt vera þannig uppbyggð að yfirstjórn hennar sé í höndum ráðherra sem ber þá ábyrgð gagnvart Alþingi á stjórnarframkvæmdum. Í öðru lagi er það sú undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld skuli vera bundin að lögum. Þessi regla hefur verið kölluð lögmætisreglan en hún felur annars vegar í sér að ákvarðanir stjórnvalda megi ekki vera andstæðar við lög og hins vegar að ákvarðanir stjórnvalda verði að eiga sér stoð í lögum. Í þriðja lagi eru það dómstólar sem skera úr ágreiningi um hvort stjórnvöld hafi farið eftir lögmætisreglunni og hvort stjórnvaldsákvarðanir hafi verið teknar eftir málefnalegum sjónarmiðum.⁵ Það leiðir af grunnreglunni, um að stjórnsýslan skuli vera lögbundin, að öll stjórnvöld sama hvort þau eru æðra sett, líkt og ráðuneytin, lægra sett eða sjálfstæð, að þeim ber að fara eftir lögum.⁶

Stjórnsýsla Íslands er að meginreglu til stigveldisskipt, en með stigveldi er átt við að stjórnsýslunni er skipt í skýrt afmörkuð svið og hvert þeirra lýtur boðvaldi næsta stigs fyrir ofan ásamt því að bera ábyrgð gagnvart því.⁷ Ráðherra er efstur í þessu stigveldi og er því æðra sett stjórnvald en eins og áður sagði ber hann ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum

³ Skýra má ráðherrastjórnsýslu í einföldu máli á eftirfarandi hátt: „[...] að ráðherrar tróna efstir í embættismannakerfi sem byggt er upp á stigveldi.“ Heimild: Gunnar Helgi Kristinsson: „Embættismenn og stjórnmálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu.“ Reykjavík 1994, bls. 54.

⁴ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 105.

⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 17-18.

⁶ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 52.

⁷ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 111.



sem undir hann heyrir skv. 14. gr. stj. skr. Þó hefur verið litið þannig á að löggjafanum hefur verið talið heimilt að ákveða að tiltekin starfsemi eins og stjórnsýslunefnd eða stofnun skuli vera sjálfstæð og því undanskilin yfirstjórn ráðherra.⁸ Sjálfstæðum stjórnsýslunefndum og sjálfstæðum ríkisstofnunum er því skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyrir undir viðkomandi starfssvið ráðherra og lúta yfirstjórn hans. Ef stjórnvald er ekki hluti af ráðuneyti er meginreglan sú að það telst vera sérstakt stjórnvald og er lægra sett gagnvart þeim ráðherra sem viðkomandi stjórnarmálefni tilheyrir. Lægra sett stjórnvald er því talið vera sérstakt stjórnvald sem lýtur yfirstjórn ákveðins ráðherra.⁹

3.0. Stjórnsýslunefndir

Innan stjórnsýslunnar er starfandi fjöldinn allur af nefndum af ýmsum gerðum og með fjölbreytt verksvið. Um stjórnsýslunefndir er fjallað í 32.-34. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993¹⁰. Í greinagerð með frumvarpi því er varð að ssl. kemur fram að ákvæði þessi hafi að geyma hvernig skipun nefndarmanna og varamanna skuli háttáð sem og þær málsmeðferðarreglur sem stjórnsýslunefndum ber að fara eftir svo að þær geti talist starfshæfar. Þær grundvallarreglur eru almennt nefndar hæfisskilyrði stjórnsýslunefnda og koma þær fram í 33. og 34. gr.¹¹

Þeim nefndum sem eru á vegum stjórnsýslunnar er gjarnan skipt í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða sjálfstæðar stjórnsýslunefndir og hins vegar verkefnanefndir sem eru ekki sjálfstæðar í störfum sínum. Samkvæmt skilgreiningu starfsmannahandbókar Stjórnarráðsins eru verkefnanefndir ráðuneytis eða stofnana tímabundnar nefndir sem starfa að afmörkuðu viðfangsefni, en þær eru stofnaðar fyrir tilstilli ráðherra eða yfirstjórnar.¹² Verður ekki farið nánar út í verkefnanefndir hér en vikið að ítarlegri umfjöllun um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir.

3.1. Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir

Hægt er að skilgreina sjálfstæðar stjórnsýslunefndir á þann hátt að það séu þær stjórnsýslunefndir sem fara með málefni á sviði ráðherra en sé skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyrir undir yfirstjórnunarheimildir hans. Ráðherra fer þá ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim og því getur hann ekki gefið þeim bindandi

⁸ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 86.

⁹ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 88-89.

¹⁰ Hér eftir nefnd: ssl.

¹¹ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3310.

¹² Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 14-15.



fyrirmæli um framkvæmd stjórnarsýslunnar nema að hafa til þess lagaheimild og þar af leiðandi verður ákvörðun slíkrar nefndar ekki kærð til ráðherra. Þó getur ráðherra ávallt látið í ljós sitt álit um öll stjórnarmálefni sem heyra undir hans ráðuneyti þó það hafi ekki bindandi áhrif fyrir sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir.¹³

Segja má að með því að setja á fót sjálfstæða stjórnarsýslunefnd sé verið að víkja undan þeirri meginreglu sem fram kemur í 14. gr. stjkskr. að ráðherra beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Þá má spyrja sig að því hvort slíkt sé heimilt og ef svo er, í höndum hverra, sú heimild sé komin. Löggjafanum hefur verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi skuli vera sjálfstæð og með því undanskilin yfirstjórn ráðherra. Slíkar valdheimildir löggjafans falla undir stjórnskipunarvenju en eru hins vegar bundnar eingöngu við löggjafann og því hefur enginn annar, þar með talinn ráðherra sjálfur, heimild til þess að ákveða að stjórnvald hafi þá stöðu að vera sjálfstætt. Því er það augljóst að sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum verður aðeins komið á fót með lögum.¹⁴

3.2. Eftirlitsákvæði með stjórnarsýslunefndum

Kveðið er á um í 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem heyra undir það og eignum á vegum þeirra stofnana. Í samræmi við 14. gr. stjkskr. um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum er það ráðherra sem fer með stjórn þess eftirlits sem 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands kveður á um. Vafi leikur hins vegar á því hvort sjálfstæðar stofnanir og sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir falli undir þetta eftirlitsákvæði. Það er vegna þess að ekki er skýrt, hvorki af orðalagi 9. gr. laganna, né lögskýringargagna, hvort ákvæðið nái til allra stjórnvalda sem tilheyra stjórnarsýslunni eða eingöngu til stjórnvalda sem eru lægra sett en ráðherra. Með tilliti til laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands og reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 96/1969 með síðari breytingum sem taka til allra stjórnarmálefna ríkisins og meðal annars þeirra sem heyra undir sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir er sá lögskýringarkostur nærtækastur að eftirlitsskylda 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands taki til allra stjórnvalda. Hún veitir þó ráðherra engin sérstök úrræði ef í ljós kemur að eftirlitsskyld starfsemi er ekki í samræmi við lög og ræðst það þá af öðrum lögum og óskráðum meginreglum til hvaða úrræða ráðherra getur gripið. Ef deilur verða um úrlausnir einstakra mála getur sú staða komið upp að ráðherra hafi til engra lagalegra bindandi úrræða að grípa gagnvart sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd, ef hann telur starfsemi hennar ekki vera í samræmi við lög.¹⁵

¹³ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 113-114.

¹⁴ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 562.

¹⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 109-110.



3.2.1. Tegundir stjórnslunefnda

Stjórnslunefndir eru margar og eru þær skipaðar á mismunandi hátt ásamt því að þær sinna ólíkum verkefnum. Greinarmunur er gerður á helstu flokkum stjórnslunefnda en þeim er gjarnan skipt í fernt eftir valdheimildum, skipunarhætti, stöðu í kerfinu ásamt fleiri atriðum. Í fyrsta lagi ber að nefna svokallaðar kæruneftndir en þeim hefur farið ört fjölgandi síðustu árin. Með þeim er verið að færa úrskurðarvald á kærustigi frá hlutaðeigandi ráðherra til viðkomandi nefndar. Að sama skapi rofnar þá kærueimild ráðherrans um þau mál sem eru kæraneft til kæruneftdarinnar.¹⁶ Dæmi um slíka nefnd má nefna yfirskaaneftnd sem starfar eftir lögum nr. 30/1992 um yfirskaaneftnd. Kveðið er á um í 3. gr. þeirra laga að skattaðilum sé heimilt að skjóta kæruefturðum skattstjóra og ríkisskaaneftjóra um skattaákvörðun og skattstofna til yfirskaaneftndar. Ákvæði 15. gr. sömu laga felur í sér að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir um skattfjárhæð en ágreining um skattskyldu og skattstofna megi bera undir dómstóla. Túlka má ákvæðið þannig að úrskurðum yfirskaaneftndar verði ekki skotið til ráðherra heldur er um fullnaðarúrskurði að ræða á stjórnslustigi.

Í öðru lagi ber að nefna sjálfstæðar stjórnslunefndir sem ekki eru í kærusambandi við önnur stjórnvöld. Stjórnslusa á því sviði fer þá einungis fram á einu stjórnslustigi og taka slíkar nefndir ákvarðanir í málum á því sviði sem um er að ræða. Þar má sem dæmi nefna mannanafnanefnd, sbr. 21.-23. gr. laga nr. 45/1996 um mannanöfn sem og matsneftnd eignarnámsbóta sbr. 2. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Í þriðja lagi eru til stjórnslunefndir sem fara ekki með stjórnsluvald og geta þar af leiðandi ekki tekið ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna heldur láta þær í ljós rökstutt lögfræðilegt álit sem kalla má óbindandi álit. Þetta eru nefndir eins og kæruneftnd fjöleignarhúsamála sbr. 85. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994. Þarna getur hinn almenni borgari fengið rökstutt álit sérfræðinga um réttarstöðu sína í tilteknu máli en hins vegar getur þetta lengt tímann sem tekur að fá bindandi álit ef aðilar una ekki þessu álit, heldur fara með málið fyrir dómstóla. Í fjórða og síðasta lagi eru það stjórnslunefndir sem hafa það að meginhlutverki að vera ráðgefandi og veita álit eða koma með tillögur. Hafa þær oft gengið undir heitinu ráð og má þar nefna jafnréttisráð sem dæmi en hún starfar skv. lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Markmiðið með slíkum nefndum er þá yfirleitt að koma á fastmótaðri skipan um ráðgjöf og tillögugerð við stjórnvöld á ákveðnu sviði.¹⁷

¹⁶ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 563.

¹⁷ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 563-566.



4.0. Mismunandi úrlausnir stjórnarsýslunefnda

Eins og áður hefur komið fram hafa allar þessar nefndir ólíkum hlutverkum að gegna og hafa þær verið starfandi mismengi. Í flokkuninni hér að framan má sjá að ekki eru allar nefndir sem taka formlegar ákvarðanir eða þá stjórnvaldsákvarðanir sem eru endanlegar á stjórnarsýslustigi heldur er einnig um að ræða álit. Þykir því rétt að staldra við og ræða muninn á bindandi ákvörðun annars vegar og álit hins vegar.

4.1. Stjórnarsýslunefndir sem taka formlegar ákvarðanir

Meirihluti sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda eru þannig úr garði gerðar að þær taka ákvarðanir sem binda málsaðila. Gerður er greinarmunur á því í ssl. hvort um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun æðra stjórnvalds í kærumáli eða stjórnvaldsákvörðun í öðrum stjórnarsýslumálum. Hið fyrra er þá nefnt úrskurður en ákvörðun sem er tekin á fyrsta stjórnarsýslustigi er nefnd ákvörðun. Hins vegar er þessi hugtakanotkun ekki einhlít og ekki fylgt algerlega í framkvæmd eða í öðrum lögum. Þannig eru ákvarðanir stjórnarsýslunefnda sem ekki eru kærnanlegar oft nefndar úrskurðir, eins og t.d. úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta.¹⁸ Þannig er ýmist notað „ákvörðun“ eða „úrskurður“ um þá ákvörðun sem sjálfstæð stjórnarsýslunefnd tekur. Verður hér fjallað nánar um stjórnvaldsákvarðanir en hafa ber í huga að sú hugtakanotkun getur einnig átt við um þær nefndir sem skila úrskurðum. Úrskurðarnefndir verða hér eftir nefndar sem samheiti yfir þær sjálfstæðu stjórnarsýslunefndir sem taka ákvarðanir eða veita úrskurði í málum er varða réttindi og skyldur borgaranna.

4.1.1. Stjórnvaldsákvörðun

Hugtakið stjórnvaldsákvörðun hefur verið skilgreint á eftirfarandi hátt: „Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnarsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli“¹⁹. Stjórnvaldsákvarðanir hafa verið eitt af virkustu úrræðum stjórnvalda til að hafa áhrif á breytni borgaranna þar sem þær geta hvort sem heldur létt af mönnum skyldum eða lagt á þá auknar byrðar eða fært mönnum réttindi eða skert þau. Eitt helsta markmið með ssl. er að tryggja réttaröryggi borgaranna þegar stjórnvöld beita heimildum sínum til ákvarðana.²⁰

Ákvæði 1. gr. ssl. felur í sér að löggin gildi þegar stjórnvöld og þar á meðal stjórnarsýslunefndir taki ákvarðanir um rétt og skyldu manna. Því gilda ssl. einungis um stjórnvaldsákvarðanir og

¹⁸ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 136.

¹⁹ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 169.

²⁰ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 135.



Því einkar mikilvægt að skilgreina vel hvenær ákvörðun telst vera stjórnvaldsákvörðun. Í frumvarpi því er varð að ssl. er fjallað um þetta efni og er þar tekið fram að mikilvægt sé að líta til þess hvers eðlis ákvörðunin er en ekki eingöngu eftir því hver það er sem tekur hana og hvers efnis hún sé. Þannig getur ákvörðun læknis um að framkvæma meiriháttar aðgerð svo sem fóstureyðingu fallið undir gildissvið laganna á meðan minniháttar læknisverk væri tæplega talið vera stjórnvaldsákvörðun.²¹

4.2. Stjórnsýslunefndir sem skila álitum

Þær nefndir sem ekki taka formlegar ákvarðanir hafa samt sem áður það hlutverk að leysa úr þeim deilum sem upp kunna að koma og skila úrlausn um það efni. Þær skila hins vegar rökstuddum lögfræðilegum álitum og er þá um að ræða þær nefndir sem fjallað er um hér að ofan sem stjórnsýslunefndir sem fara ekki með stjórnsýsluvald, ásamt þeim nefndum sem taldar eru vera ráðgefandi og hafa það hlutverk að veita álit eða koma með tillögur. Álit þessara nefnda er því ekki strangt til orða tekið bindandi en með því að nefnd skili slíku álitum er leitast eftir að aðilar málsins uni því sem úrlausnin tekur til. Þannig var til dæmis málum háttað hjá kærunefnd jafnréttismála skv. eldri lögum nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla að nefndin skilaði þess konar álitum. Aðilar voru ekki bundnir af álitinu en þó má segja að ætlast hafi verið til að aðilar færu eftir tilmælum nefndarinnar. Aðilar gátu þá farið með málið fyrir dómstóla ef þeim þótti niðurstaða nefndarinnar ekki vera viðunandi. Sama má segja um kærunefnd fjöleignarhúsamála sbr. 85. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994 en skv. henni skal kærunefnd láta í té rökstutt álit sitt innan ákveðins tíma og beinir tilmælum til aðila um úrbætur. Aðilar geta ávallt lagt ágreining sinn undir dómstóla.

4.2.1. Reglur um álitsefandi nefndir

Deilur hafa komið upp hjá álitsefandi nefndum varðandi hvaða málsmeðferðarreglum þeim beri að fylgja þar sem að ssl. taka ekki lögum samkvæmt til þessara nefnda þar sem þau gilda einungis um þau stjórnvöld sem hafa valdheimildir til að taka stjórnvaldsákvörðanir sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Þá hefur skort nokkuð á að löggjafinn taki afstöðu til þess hvaða málsmeðferðarreglum álitsefandi nefndum ber að fara eftir.²² Nánar verður fjallað um þetta efni hér síðar í kafla 6.2. um málsmeðferðarreglur fyrir álitsefandi nefndum.

²¹ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3283.

²² Páll Hreinsson. (2000). Bls. 565.



5.0. Stjórnsýslukærur

Sú meginregla að kæra megi ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds nema annað sé beinlínis tekið fram í lögum hefur verið lögfest í 26. gr. ssl. Einnig er stundum mælt svo fyrir í lögum að ákvarðanir lægra setts stjórnvalds skuli kærðar til sérstakrar stjórnsýslunefndar sem er þá sjálfstæður úrskurðaraðili. Stjórnsýslukæru skal að jafnaði bera fram innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt að um stjórnvaldsákvörðun væri að ræða sbr. 1. mgr. 27. gr. ssl.

Þegar sérstök kærunefnd hefur verið stofnuð og búið er að færa úrskurðarvald ráðuneytis til þeirrar nefndar rofnar að jafnaði kærueimild til ráðherra. Sem dæmi má nefna að úrskurðir er koma frá yfirskattanefnd og kærunefnd barnaverndarmála verða ekki kærðir til ráðherra. Það getur þó stundum leikið vafi á því hvort telja beri stjórnsýslunefnd sjálfstæða og þannig ekki hægt að kæra ákvörðun hennar til ráðherra. Þá er stundum beinlínis tekið fram í lögum að úrskurðir tiltekinnar nefndar séu fullnaðarúrskurðir innan stjórnsýslunnar og verði því ekki kærðir til ráðherra.²³ Þetta má meðal annars sjá í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en þar er fjallað um kærunefnd jafnréttismála í 5. gr. og í 4. mgr. hennar kemur fram að úrskurðir nefndarinnar séu bindandi. Þetta er breyting frá eldri lögum nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en í 4. gr. þeirra laga kom fram að nefndin gæfi rökstutt skriflegt álit um hvort ákvæði laganna hefðu verið brotin, en niðurstöður nefndarinnar voru ekki bindandi en sættu samt sem áður ekki kærur til æðra stjórnvalds.

Ýmsar ástæður geta legið að baki þeirri ákvörðun að tilteknum þáttum stjórnsýslunnar sé betur komið fyrir í höndum sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar sem fer með lokaniðurstöðu á stjórnsýslustigi. Til að mynda mætti telja að betra samræmi fengist í framkvæmd laga með hraðari og öruggari hætti en annars. Málshraði gæti þannig verið stöðugri hjá stjórnsýslunefnd sem fæst aðeins við mál af tiltekinni tegund. En að frátöldum praktískum atriðum sem þessum vegur þungt sú sérfræðipækking sem hægt er að afla í slíkum nefndum.²⁴ Þar eð, nefndir sem fjalla um ákveðin málefni geta verið betur í stakk búnar til að taka ákvarðanir byggðar á fagþekkingu nefndarmanna í því tiltekna málefni heldur en kannski æðra stjórnvald líkt og ráðuneytið sem hefur margvísleg málefni á sinni könnu.

Einnig má benda á að markmiðið með áður nefndum nefndum getur verið að létta álagi af ráðuneytinum sem eru hlaðin ýmsum verkefnum ásamt því að auka enn fremur á hlutleysi og óhlutdrægni við úrlausn ágreiningsmála. Þó má velta fyrir sér þeirri spurningu hvort slíkt

²³ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 114.

²⁴ Kristján Andri Stefánsson. (2000). Bls. 570.



valdframsal sem um er að ræða í tilfellum þessara nefnda sé að öllu leyti heppilegt þrátt fyrir ýmsa augljósa kosti. Oft er verið að færa ákvörðunarvald frá ýmsum staðbundnum stjórnvöldum til einnar nefndar sem oftast er staðsett í Reykjavík en það eitt og sér er í mótsögn við að þá stefnu stjórnvalda að hamla gegn byggðaröskun. Umræddar nefndir eru oft fyrsta og eina stjórnslustig í viðkomandi málum en almennt má telja heppilegt að ákvarðanir stjórnvalda séu kærnanlegar til æðra stjórnvalds. Stjórnslunefndum er þannig gefið æðsta vald innan stjórnslunnar sem ráðherrum er almennt ætlað að fara með. Þá er spurning hvort með því séu pólitískir ráðherrar að víkjast undan ábyrgð á oft óvinsælum ákvörðunum.²⁵ Í þessu samhengi ber að nefna **Hrd. nr. 224/1990** eða svokallað Hólagarðsmál þar sem tekist var á um gildi ákvörðunar ríkisskattanefndar. Í niðurstöðum Hæstaréttar var tekið saman að sama ríkisstofnun hafði haft á hendi rannsókn í söluskattsmáli sóknaraðila og uppkvaðningu úrskurðar á grundvelli þeirrar rannsóknar. Þannig hafði sóknaraðili ekki haft tækifæri til að koma fram endurskoðun á þeim ágreiningi sem uppi var í málinu, hvorki með kæru til æðra stjórnvalds né í lögtaksmáli því sem var til endurskoðunar. En með þessu hafi mál hans verið leitt til lykta á einu stjórnslustigi. Sú málsmeðferð hafi hins vegar verið svo andstæð meginreglu stjórnsluréttar um rétt borgaranna til endurskoðunar á stjórnvaldsúrskurði fyrir æðra stjórnvaldi og meginreglum réttarfars um efnislega úrlausn réttarágreinings fyrir dómstólum að hinn kærði úrskurður var ómerktur. Þó dómur þessi hafi fallið fyrir gildistöku ssl. er nokkuð ljóst hver afstaða dómstólsins var gagnvart því valdi sem stjórnslunefndum hafði verið fengið með því að vera úrskurðaraðilar á einu stjórnslustigi. Segja má því að sjónarmiðið að baki Hólagarðsmálinu sé hugsað þannig að ef aðilar fá ekki rétta meðferð hjá lægra settu stjórnvaldi þá geti slíkt verið leiðrétt hjá æðra stjórnvaldi sem kært væri til. Að meginstefnu til er talið að skyldur æðri stjórnvalda og sjálfstæðra úrskurðaraðila sem taki stjórnslukærur til málsmeðferðar séu ríkari gagnvart aðila máls en skyldur lægra setts stjórnvalds.²⁶ Í frumvarpi því er varð að ssl. er gengið út frá þeirri meginreglu að meðferð kærumála skuli vera vandaðri en málsmeðferð hjá lægra settum stjórnvöldum.²⁷ Þar sem æðri stjórnvöld hafa ríkar heimildir til að fella úr gildi ákvörðun lægra setts stjórnvalds, breyta eða taka nýja ákvörðun getur stjórnslukæra verið til þess fallin að leiðrétta ranga niðurstöðu lægra setts stjórnvalds og niðurstaðan því orðið sú sem aðili máls óskaði í uppahafi.²⁸

²⁵ Sigurður Tómas Magnússon. (2000). Bls. 577.

²⁶ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 144.

²⁷ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3310.

²⁸ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 144.



Af framangreindu má sjá að mismunandi sjónarmið má finna um hagkvæmni umræddra nefnda, annar póllinn er að þær eru almennt til þess fallnar að gera málsmeðferð og niðurstöður vandaðri en hinn póllinn er að slíkt valdframsal getur verið óheppilegt og jafnvel til þess fallið að komast undan pólitískri ábyrgð.

Í framhaldi af umfjöllun um mismunandi tegundir stjórnarsýslunefnda telur höfundur rétt að velta fyrir sér hverjar skyldur stjórnvalda séu í kærumálum er koma á borð stjórnarsýslunefnda og hvort sömu skyldur og málsmeðferðarreglur gildi eftir því hvort um sé að ræða æðra eða lægra sett stjórnvald og hvort stjórnarsýslunefnd fer með úrskurðarvald eða sé álitsefandi.

6.0. Málsmeðferð í stjórnarsýslunni

Um málsmeðferð í stjórnarsýslunni gilda bæði sett lög frá Alþingi sem og óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins.²⁹ Meginmarkmiðið með setningu ssl. var að tryggja sem best réttaröryggi borgaranna í skiptum við hið opinbera og við undirbúning frumvarps þess er síðar varð að ssl. var reynt eftir fremsta megni að byggja á réttaröryggissjónarmiðum án þess þó að líta fram hjá því að málsmeðferð í stjórnarsýslunni gæti verið einföld og hraðvirk.³⁰ En skýrar málsmeðferðarreglur eru ekki einungis nauðsynlegar fyrir réttaröryggi borgaranna því einnig eru þær nauðsynlegar til að auka skilvirkni og hagkvæmni í störfum stjórnvalda.³¹ Því má það ljóst vera að skýrar og skilvirkar málsmeðferðarreglur eru þarfar hvort sem heldur er fyrir hið opinbera eða hinn almenna borgara.

6.1. Málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttar

Ýmsar málsmeðferðarreglur voru lögfestar með ssl. en höfðu fram að því margar hverjar verið ólögfestar meginreglur. Lögin hafa þannig að geyma meginreglur um málsmeðferð í stjórnarsýslunni og þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til stjórnarsýslunnar. Þær meginreglur sem taldar voru leiða til lögfræðilegrar réttar og málefnalegrar úrlausnar í hverju máli voru lögfestar.³² Hins vegar má einnig finna sérstakar málsmeðferðarreglur í lögum um einstök svið stjórnarsýslunnar.³³ Með málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar er einkum verið að stefna að þremur markmiðum en í fyrsta lagi er þeim ætlað að tryggja það að efni stjórnvaldsákvæðana verði lögmætt og rétt. Í öðru lagi er það réttaröryggissjónarmið sem ræður ríkjum en reglurnar eiga að tryggja réttaröryggi borgaranna sem og að gæta hagsmuna

²⁹ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 116.

³⁰ Alþt. (1992-1993). B-deild. Bls. 9248-9.

³¹ Alþt. (1992-1993) B-deild. Bls. 6891.

³² Páll Hreinsson. (1994). Bls. 38-39.

³³ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 116.



aðila við meðferð mála. Í þriðja og síðasta lagi eiga þær að tryggja að málsmeðferð fyrir stjórnvöldum sé hraðvirk, einföld og ódýr.³⁴ Þar sem markmið ssl. er meðal annars að tryggja réttaröryggi borgaranna eru málmeðferðarreglur taldar stuðla að því að lögfræðilega rétt og málefnaleg úrlausn fáist. Af því leiðir að gerðar eru auknar kröfur til vandaðrar málsmeðferðar þegar um mikilsverða hagsmuni er að ræða. Þannig eru gerðar ríkari kröfur um málsmeðferð þegar um íþyngjandi ákvarðanir er að ræða ásamt því að almennt eru gerðar ríkari kröfur til málsmeðferðar á kærustigi heldur en gert er á lægra stjórnslustigi.³⁵ Málsmeðferðarreglur ssl. eru eftirfarandi: reglur um sérstakt hæfi sbr. II kafli, leiðbeiningarskylda sbr. 7. gr., málshraðaregla sbr. 9. gr., rannsóknarregla sbr. 10. gr., andmælaregla sbr. 13. gr., tilkynningarregla sbr. 14. gr., birtingarregla sbr. 21. gr. og reglur um hvenær skal veita rökstuðning sbr. 21. gr.

Nú verður farið yfir hvernig málsmeðferð fyrir stjórnslunefndum er háttað, annars vegar fyrir úrskurðarnefndum og hins vegar fyrir álitsgefandi nefndum. Aðaláhersla verður lögð á að skoða leiðbeiningarskyldu 7. gr. ssl., rannsóknarreglu 10. gr. ssl. og andmælareglu 13. gr. ssl. ásamt því að tæpt verður á málshraðareglu 9. gr. ssl.

6.2. Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum

Úrskurðarefndir hafa vald til að úrskurða í málum um rétt og skyldu ákveðins aðila, einstaklings eða lögaðila og skiptir þá ekki hvort nefndirnar úrskurði milli einstaklings eða lögaðila gagnvart ríkinu eða ríkisins gagnvart þeim, eða þá einstaklinga og lögaðila innbyrðis. Úrskurðir nefndanna eru þannig úr garði gerðir að þeir eru endanlegir á stjórnslustigi og binda aðila þannig að þeim er skylt að fara eftir þeim að viðlagðri valdbeitingu eða höfða dómsmál til ógildingar. Áður hefur komið fram að í 2. mgr. 1. gr. ssl. er kveðið á um að ssl. skuli gilda þegar stjórnvöld og þar á meðal talið stjórnslunefndir taka ákvarðanir um réttindi eða skyldur manna.³⁶

Stjórnslulögin gera einungis lágmarkskröfur til stjórnslunnar þar sem störf hennar eru mjög mismunandi og stjórnvöld ólík að erfitt væri að gera mjög strangar kröfur um málsmeðferð í stjórnslunni almennt. Því er það sérstaklega áréttað í 2. mgr. 2. gr. ssl. að ákvæði laga sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en ssl. mæla fyrir skuli halda gildi sínu. Að sama skapi er það svo að ákvæði annarra laga sem hafa að geyma vægari málsmeðferðarreglur en ssl. kveða á um skulu víkja fyrir hinum almennu ákvæðum ssl. ásamt

³⁴ Garde, J, Norgaard, C, og K. Revsbeck. (2007). Bls. 2.

³⁵ Páll Hreinsson. (1994). Bls. 39.

³⁶ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 16-17.



Því að sérákvæði í lögum sem eru almennt orðuð skulu skýrð til samræmis við ákvæði ssl.³⁷ Þá má einnig velja því fyrir sér hvort sömu kröfur gildi um stjórnvöld eftir því hvort þau séu æðra eða lægra sett en skv. ssl. ber bæði æðri og lægri stjórnvöldum að fara eftir sömu málsmeðferðarreglum skv. II. – VI. og VIII kafla eftir því sem við á en þó er ákvörðun lægra setts stjórnvalds ekki bundin sömu formskilyrðum og þess stjórnvalds sem ákvörðun verður kærð til. Friðgeir Björnsson gerði ítarlega úttekt á úrskurðarnefndum í stjórnslunni í ritgerð sem forsætisráðuneytið gaf út árið 2005. Þar fór hann meðal annars yfir allar þær úrskurðarnefndir er hann taldi að væru starfandi á þeim tíma og einnig hvaða málsmeðferðarreglur væru í gildi um þær nefndir. Svo virðist vera að allur gangur sé á hversu ítarleg sérlög um þessar nefndir eru varðandi málsmeðferð ef eitthvað er fjallað um hana yfir höfuð í þeim.³⁸ Í því samhengi má benda á að af þeim 40 nefndum sem stofnaðar voru á árunum 1991-2000 fór löggjafinn þá leið að lögbinda afgreiðslutíma í aðeins 16 tilfellum. Jafn margar störfuðu síðan án slíkra reglna en átta settu sér reglur um málshraða sjálfar eða um hann var kveðið í reglugerð.³⁹

Oft hefur verið á því tæpt í umfjöllun um úrskurðarnefndir að þeim svipi til dómstóla að sumu leyti, það er að skera úr ágreiningi milli einstaklinga eða milli stjórnvalda og einstaklinga.⁴⁰ Er þá verið að vísa til þess að málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum er oft hlutlægar og ítarlegri en annars, en með því er væntanlega átt við að málið væri annars rekið fyrir ráðherra í stað sérstakrar nefndar.⁴¹ Að sögn formanns matsnefndar eignarnámsbóta svipar málsmeðferð fyrir nefndinni til meðferðar almennra einkamála fyrir dómstólum, meðal annars að því leyti að mál fyrir nefndinni eru ætíð flutt munnlega.⁴² Í lögum nr. 30/1992 um yfirskattanefnd er fjallað ítarlega um málsmeðferð fyrir nefndinni. Í 3. gr. þeirra laga kemur fram að það séu skattaðilar sem sé heimilt að skjóta úrskurðum skattstjóra og ríkisskattstjóra um skattákvörðun og skattfjárhæð til yfirskattanefndar. Einnig er ríkisskattstjóra og eftir atvikum viðkomandi sveitarfélagi heimilt að kæra úrskurði skattstjóra til nefndarinnar líkt og skattaðilum. Þar er komið mjög vel inn á rannsóknarreglu ssl. en í 10. gr. ssl. felst að stjórnvaldi ber að kanna hvort málsatvik séu nægilega vel upplýst áður en ákvörðun er tekin í máli, þar eð nauðsynlegt er að stjórnvald hafi undirbúið málið vel og rannsakað það með því markmiði að afla nauðsynlegra upplýsinga um málsatvik. Þannig felst í reglunni sú skylda stjórnvalda að þeim ber að eigin frumkvæði að kanna hvort málsatvik séu nægilega vel

³⁷ Alpt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3284.

³⁸ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 57.

³⁹ Hjördís Finnbogadóttir. (2008).

⁴⁰ Róbert R. Spanó. (2006). Bls. 114.

⁴¹ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 47.

⁴² Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 53.



upplýst áður en ákvörðun er tekin í málinu. Í reglunni felst hins vegar ekki að stjórnvaldi beri skylda að afla sjálfst allra upplýsinga um málið. Það getur farið fram á að aðilar málsins afli nauðsynlegra upplýsinga.⁴³ Í 6. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd er gagnaöflun lýst ítarlega og þá hvernig yfirskattanefnd og ríkisskattstjóri skuli afla ganga til að upplýsa um málsatvik. Í 4. mgr. sömu greinar kemur fram að yfirskattanefnd sé heimilt að beina því til skattaðila eða ríkisskattstjóra að þeir leggi fram frekari gögn í málinu. Af því má leiða að þarna komi til einnar af helstu meginreglna málsmeðferðar stjórnsýslunnar en það er leiðbeiningarskyldunnar. Stjórnvaldi er skylt skv. 7. gr. ssl. að leiðbeina og aðstoða þá sem til þess leitar varðandi þau mál er snerta starfssvið þess. Í því felst ekki að kynna almenningi starfsemi sína almennt heldur að stjórnvald skuli leiðbeina þeim sem eru aðilar máls og er það ekki einungis eftir fyrirspurn aðilanna heldur einnig að leiðbeina þeim að eigin frumkvæði. Ekki er tekin afstaða til þess í 7. gr. ssl. hvert efni leiðbeininganna skuli vera, en í frumvarpi því er varð að ssl. er tekið fram að stjórnvaldi beri að veita leiðbeiningar um hvaða réttarreglur gilda á viðkomandi sviði, hvaða gögn skuli leggja fram, hvernig meðferð mála sé venjulega háttað, hve langan tíma afgreiðslan geti tekið o.s.frv.⁴⁴ Þar sem stjórnsýslulögin eru meðal annars byggð á því viðhorfi að málsmeðferð eigi að vera einföld og leggja sem minnstar byrðar á borgarana er verið að reyna að gera borgurunum kleift að annast mál sín sem mest sjálfir fyrir stjórnvöldum án aðstoðar lögmannna eða annarra sérfræðinga. Þá hafa lög og reglur orðið ítarlegri en jafnframt flóknari með árunum og því hafa borgararnir ennfremur þurft á leiðbeiningum að halda til að gæta hagsmuna sinna.⁴⁵ Því skiptir leiðbeiningarskylda stjórnvalda miklu máli svo þessi markmið náist. Það er því nokkuð ljóst að yfirskattanefnd ber í þeim tilvikum sem hún krefur aðila máls um frekari gögn, að leiðbeina þeim um hvaða gögn það séu sem óskað er eftir ásamt því hvaða afleiðingar það hafi í för með sér ef þeir skili þeim ekki inn. Spilast þarna saman leiðbeiningarskyldan og rannsóknarskyldan. Það er síðan annað mál að aðilar máls geta hvort sem er verið almennir borgarar eða annað stjórnvald. Við málsmeðferð hjá yfirskattanefnd eru það annars vegar skattaðilar sem eru þá hinir almennu borgarar eða lögaðilar og hins vegar er það ríkisskattstjóri sem geta verið aðilar máls. Þrátt fyrir að í báðum tilfellum sé um aðila máls að ræða má velta fyrir sér hvort skyldur stjórnvaldsins, þar eð yfirskattanefndar, séu þær sömu eftir því um hvorn aðilann er að ræða og þá sérstaklega hvort að leiðbeiningarskyldan eigi

⁴³ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3293-4.

⁴⁴ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3292.

⁴⁵ Páll Hreinsson. (2007). Bls. 6.



jafnt við í báðum tilfellum. Að sama skapi kemur upp sú spurning hvort skyldur stjórnvalda séu þær sömu þegar aðili máls hefur lögmann til koma fram fyrir sína hönd.

Það vill stundum gerast þegar málsaðilar fá sér lögmann til að koma fram fyrir sína hönd að stjórnvöld bregðast rannsóknarskyldunni og málið tekur á sig blæ einkamálaréttarfars. Meginreglan er samt sem áður sú að meðferð stjórnslumáls eigi ekki að breytast á neinn hátt þó svo að málsaðilar hafi umboðsmann til að koma fram fyrir sína hönd í samskiptum við stjórnvöld. Líkt og með aðrar meginreglur er að finna undantekningu en hún lýtur einmitt að leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Það er þá þannig að þegar að málsaðili hefur umboðsmann sem hefur sérþekkingu á þeim reglum sem reynir á við úrlausn málsins, verður að ætla að leiðbeiningarskyldan sé takmarkaðri en annars þó hún hverfi aldrei sem slík. Stjórnvaldi getur samt sem áður verið skylt skv. lögum að ræða beint við aðila málsins til að fá upplýsingar milliliðalaust frá honum.⁴⁶ Af ofangreindu mætti draga þá ályktun að hjá yfirskattanefnd verði ekki gerðar sömu kröfur um leiðbeiningarskyldu gagnvart skattaðila og ríkisskattstjóra, þar eð að ríkisskattstjóri hefur sérþekkingu á þessum málum sem um ræðir en hinn almenni borgari ekki. Að öðru leyti en fram hefur komið er ekki fjallað um leiðbeiningarskyldu yfirskattanefndar í lögum um yfirskattanefnd og er það þá hin almennt orðaða leiðbeiningarskylda 7. gr. ssl. sem fara ber eftir til uppfyllingar. Eins og áður hefur komið fram eru nefndirnar margar og misítarlegar reglur sem gilda um þær. Í 40. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 kemur fram ítarlegri leiðbeiningarskylda en almennt er að finna í 7. gr. ssl. Þar segir að barnaverndarnefnd skuli leiðbeina foreldrum, börnum og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð, réttindi og skyldur skv. málsmeðferðarreglum þessum og stjórnslulögum, sem og rétt til lögmanns, kæruleiðir o.fl. Er því um að ræða töluvert sértækari leiðbeiningarskyldu en ssl. segja til um en í athugasemdum við 40 gr. í frumvarpi því er varð að barnaverndarlögum segir að sérstök ástæða sé til þess að leggja ríkari áherslu á leiðbeiningarskyldu barnaverndaryfirvalda.⁴⁷ Verður því ekki annað ráðið en að leiðbeiningarskylda barnaverndarlaga sé almennt ríkari en leitt verður af ákvæðum 7. gr. ssl.⁴⁸ Þar sem málsmeðferð barnaverndarlaga er all ítarleg má skoða hvernig fleiri málsmeðferðarreglum eru gerð skil í þeim. Ber þá helst að líta til þess að í umfjöllun þessari á eftir að fjalla um andmælarétt skv. 13. gr. ssl.

Kjarni reglunnar um andmælaréttinn er tvenns konar, í fyrsta lagi byggir hún á því að aðilum máls sé gefinn kostur á því að kynna sér málsgögn og málsástæður sem ákvörðunin á að

⁴⁶ Páll Hreinsson. (2007). Bls. 20-21.

⁴⁷ Alþt. (2001-2002). A-deild, þskj. 403. Bls. 1848.

⁴⁸ Páll Hreinsson. (2007). Bls. 30.



byggja á og í öðru lagi að þeim sé gefinn kostur á að tjá sig um málið áður en ákvörðun er tekin í því. Þannig er andmælareglunni ekki einungis ætlað að tryggja hagsmuni aðila heldur á hún einnig að stuðla að því að mál verði sem best upplýst og tengist hún þannig rannsóknarreglunni.⁴⁹ Ákvæðið er mjög almennt orðað í ssl. líkt og önnur ákvæði þeirra laga og því er áhugavert að sjá hvernig ákvæðinu eru gerð ítarlegri skil í sérlögum eins og til dæmis barnaverndarlögum. Í 47. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 kemur andmælareglan fram. Í ákvæðinu er aðilum barnaverndarmáls gefinn kostur á því að tjá sig hvort heldur sem er skriflega eða munnlega og þar með talið með aðstoð lögmanns um efni málsins og annað sem lýtur að málsmeðferð áður en barnaverndarnefnd kveður upp úrskurð sinn. Enn fremur er lögð skylda á barnaverndarnefnd að veita foreldrum og barni sem er aðili máls fjárstyrk til að greiða lögmannskostnað að uppfylltum ákveðnum skilyrðum er taka meðal annars til efnahags foreldra og eðli og umfangs málsins. Af því má sjá að mikil áhersla er lögð á að aðilar máls geti tjáð sig um efni þess og þá með aðstoð sérfræðings. Má leiða líkur að því að svo sé um búið þar sem í barnaverndarmálum er um mjög ríka hagsmuni málsaðila að ræða. Í því tilliti er einnig mikilvægt að málsmeðferð sé vönduð og hröð. Í 9. gr. ssl. segir um málshraða að ákvarðanir stjórnvalda skulu teknar svo fljótt sem unnt er. Þar er um að ræða almennt orðaðar lágmarkskröfur til stjórnvalda en í 2. mgr. 41. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er það sérstaklega tekið fram að könnun barnaverndarmáls skuli ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur og henni hraðað sem kostur er.

Höfundur minnst á í upphafi kaflans að oft sé um það rætt að málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum svipi til dómstólameðferðar og segja má að þegar málsmeðferðarreglur eru mjög ítarlegar og bjóða jafnvel upp á munnlegan málflutning líkt hjá barnaverndarnefnd að margt sé til í því. Hjá yfirkattanefnd er seta fjögurra nefndarmanna fullt starf og margt sem svipar til þess sem gerist hjá héraðsdómstólum varðandi undirbúning máls og málsmeðferð, og svipar henni til Hæstaréttar að því leyti að hún hefur lögsögu um allt land sem annars er skipt í fleiri skattumdæmi.⁵⁰ Einnig segir í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 30/1992 um yfirkattanefnd að reiknað sé með því að yfirkattanefnd starfi að mörgu leyti eins og dómstóll og verði með þeim hætti æðsta úrskurðarvald stjórnarsýslunnar í ágreiningi skattamála.⁵¹ Það sem er kannski hvað frábrugðnast varðandi málsmeðferðina er að dómstólaleiðin er án efa tímafrekari og þannig fá málsaðilar úrlausnir fyrr þegar mál er lagt fyrir úrskurðarnefnd heldur en dómstóla. Þó ber að hafa í huga að ákvarðanir stjórnarsýslunnar

⁴⁹ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3295.

⁵⁰ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 66.

⁵¹ Alþt. (1991-1992). A-deild, þskj. 722. Bls. 4530.



má bera undir dómstóla og þannig getur það tekið mun lengri tíma fyrir aðila að fara fyrst í gegnum úrskurðarnefnd og svo í gegnum dómstóla svo ekki sé talað um aukinn kostnað sem fylgir því ef aðilar una ekki þeim úrskurðum sem viðkomandi nefnd hefur fellt.

Einn af kostum úrskurðarnefnda er þó talinn vera að leiða má líkur að því að málsaðilar uni niðurstöðum úrskurðarnefnda þar sem um er að ræða sérfróða aðila í þeim nefndum og fari þá síður með málin fyrir dómstóla.⁵² Þá getur það verið svo að þess sé krafist að kæruleið verði að fara til enda áður en mál verður höfðað fyrir dómstólum út af deiluefninu. Er þá um að ræða undantekningu á þeirri almennu reglu að menn geti borið ákvörðun stjórnvalds undir dómstóla milliliðalaust ef þeir vilja ekki una henni. Er þó ekki að sjá nein sérstök rök í greinagerðum með lagafrumvörpum af hverju þessi háttur er hafður á í sumum tilvikum og öðrum ekki. Í einhverjum tilvikum mætti telja að löggjafinn hafi álitid að deilur yrðu leystar fyrir og með einfaldari hætti ef skylt væri að leita fyrst til úrskurðarnefndar.⁵³

Ekki verður fjallað ítarlega hér um aðila máls og hvernig reglum í kringum þá er háttað. Þó verður að telja að rétt sé að minnast á hvernig það snýr að stjórnvöldum að vera aðili í kærumáli fyrir úrskurðarnefnd. Ekki er alltaf ljóst af þeim lögum og reglum sem um nefndirnar gilda hvort að lægra sett stjórnvald sem hefur tekið ákvörðun í máli sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndar eignist aðild að máli fyrir úrskurðarnefndinni. Nefndirnar geta leitað upplýsinga hjá því stjórnvaldi sem tók hina kærðu ákvörðun án þess að ekki sé beint um aðild stjórnvaldsins að ræða og á stjórnvaldið eflaust rétt á að koma fram sjónarmiðum sínum varðandi málsmeðferð sem sætir kærðu hjá úrskurðarnefnd. Æðra stjórnvald sem ekki hefur haft um ákvörðun lægra setts stjórnvalds að gera getur eignast aðild að því, en dæmi um það má nefna að ríkisskattstjóri getur skotið úrskurðum skattstjóra til yfirskattanefndar og rekið málið fyrir henni.⁵⁴

Maður sem er talinn eiga sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta sem reynir beint á við úrlausn tiltekins máls er talinn eiga aðild að málinu.⁵⁵ Stundum er hægt að styðjast við reglur um kærúaðild þegar tekin er afstaða til aðildar á málum á fyrsta stjórnslustigi þó ekki sé um að ræða sjálfvirk tengsl. Það hefur verið talin meginregla að sá sem eigi kærúaðild að máli á grundvelli almennra óskráðra meginreglna stjórnsluréttar eigi einnig aðild að málinu á fyrsta stjórnslustigi. Þó hægt sé að draga þesskonar ályktun af almennum óskráðum meginreglum stjórnsluréttarins verður hún ekki dregin af ákvæðum sérлага um

⁵² Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 47.

⁵³ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 58-59.

⁵⁴ Friðgeir Björnsson. (2005). Bls. 59.

⁵⁵ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 395.



kæruaðild en þannig ákvæði eru oft byggð á öðrum sjónarmiðum en almennu meginreglurnar og leiða þannig oft til víðtækari kæruaðildar.⁵⁶ Að sama skapi er félag sem er talið eiga beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni að gæta, einnig talið vera aðili máls. Hins vegar verður hvorki stjórnvald né starfsmaður sem tekur ákvörðun á vegum þess taldir vera aðilar máls. Sama gildir þó ákvörðun sé kærð til æðra stjórnvalds. Hið lægra setta stjórnvald sem tók ákvörðunina á fyrsta stjórnslustigi er ekki talið vera aðili að kærumálinu.⁵⁷ Er þetta í samræmi við **UA nr. 3852/2003** en í álitinu kom meðal annars fram: „Almennt hefur verið talið að aðili á lægra stjórnslustigi eigi kæruaðild að sama máli. Þegar um stjórnslukæru er að ræða telst lægra sett stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun hins vegar yfirleitt ekki aðili að kærumálinu.“ Einnig kom fram í álitinu að þegar æðra stjórnvald eða úrskurðarnefnd óskar eftir afstöðu þess stjórnvalds sem tók hina kærðu ákvörðun þá falli slíkt ekki undir andmælarétt aðila heldur reglur um álitsumleitan sem er þá annaðhvort lögbundin eða ólögbundin.

Málsmeðferðarreglur barnaverndarlaga eru mjög ítarlegar líkt og fyrr hefur verið fjallað um og standa þær því til fyllingar ákvæðum ssl. og taka framur þeim sem almennri eru. Ætla má að slíkar ítarlegar málsmeðferðarreglur hljóti að vera af hinu góða fyrir stjórnvald sem þarf að meðhöndla málið þar sem þær skilja eftir lítið svigrúm til uppfyllingar og áætlunar á því hvað eigi við. Þar af leiðandi mætti draga þá ályktun að mál sem fara fyrir barnaverndarnefnd fái vandaðri málsmeðferð heldur en mál sem fara fyrir aðrar nefndir með mjög rýrar málsmeðferðarreglur. Það er reyndar raunin varðandi töluverðan fjölda úrskurðarnefnda að ekkert er rætt um málsmeðferð í lögum þeim sem um nefndirnar fjalla né í reglugerðum sem þeim fylgir. Sem dæmi um þetta má nefna Persónuvernd en hún er ein þeirra nefnda sem ekki eru í kærusambandi við önnur stjórnvöld. Stjórnslu á því sviði fer því einungis fram á einu stjórnslustigi og tekur nefndin því stjórnvaldsákvörðun á því stigi. Stjórnslun fer því algerlega fram utan Stjórnarráðs Íslands.⁵⁸ Þar af leiðandi mætti ætla að ítarlegar málsmeðferðarreglur væru nauðsynlegar en svo er ekki. Í lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga er í 36. og 37. gr. fjallað um skipulag, stjórnslu og verkefni persónuverndar en í þeim er hvergi kveðið á um málsmeðferðarreglur. Því verður að ætla að þar sem nefndin tekur ákvarðanir er varða rétt og skyldur manna að almennar málsmeðferðarreglur ssl. gildi um persónuvernd. Persónuvernd er bara eitt dæmi um þær nefndir sem fara eftir almennum málsmeðferðarákvæðum ssl. þar sem ekki eru til ítarlegri

⁵⁶ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 398.

⁵⁷ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 400.

⁵⁸ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 565.



málsmeðferðarreglur um þær en óþarft þykir að fara í fleiri dæmi hér þó höfundur hafi rekist á fleiri en færri dæmi þess að ítarlegum málsmeðferðarreglum er verulega ábótavant.

Líta þarf til þess hvort nefndir sem almennt líkjast dómstólum geti leyst úr málum á grundvelli annarra krafna en aðilar gera og þá hvort þær séu bundnar af þeim kröfum eða beri leiðbeiningarskyldu til að leiðbeina aðilum máls um að mögulegt væri að gera betri kröfur. Almennt verður að telja að ekkert sé því til fyrirstöðu að niðurstaða æðra stjórnvalds verði aðila meira í hag en krafist er í kæru. Þykir rétt að fjalla örstutt um **Hrd. nr. 458/2002** til að varpa ljósi á hvernig Hæstiréttur hefur nálgast þetta umfjöllunarefni. Í þessu máli var deilt um gildi sveitarstjórnarkosninga í Borgarbyggð. Félagsmálaráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu í kjölfar kæru Framsóknarfélags Mýrasýslu að ógilda ætti umræddar kosningar. Í héraðsdómi var úrskurðurinn felldur úr gildi með þeim röksemdum að ráðuneytið hefði farið út fyrir valdmörk sín þar sem ekki var gerð bein krafa um ógildinguna kosninganna og því hefði ráðuneytið úrskurðað fyrir utan kæruefnið. Í dómtexta Hæstaréttar kom fram að hann féllist á það með héraðsdómi að sú meginregla gildi í stjórnsýslurétti að bæði æðra og lægra sett stjórnvöld væru ekki bundin af kröfum eða málsástæðum aðila við töku á stjórnvaldsákvarðana nema lög mæltu á annan veg. Deilt var um hvort orðalag 2. mgr. 93. gr. laga nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna fæli í sér takmörkun á fyrrgreindri meginreglu og ráðuneytið hafi þannig farið út fyrir valdmörk sín. Komst Hæstiréttur að því að sá skilningur yrði ekki í það lagður að úrskurðaraðili væri með öllu bundinn við orðalag kæru og hefði ekkert svigrúm til að leggja sjálfstætt mat á kjörgögn og framvindu kosninga sem væri í samræmi við eftirlitshlutverk þess og almennar stjórnsýslureglur. Ekkert hefði verið að finna í lögskýringargögnum sem hægt væri að túlka að slíkt hafi verið ætlun löggjafans. Hefði ráðuneytinu því bæði verið rétt og skylt að láta það til sín taka og hefði kröfugerð Framsóknarfélags Mýrasýslu ekki staðið í vegi fyrir því.

Má þá draga þær ályktanir að stjórnvöld hafa fulla heimild til að fara út fyrir þær kröfur sem gerðar eru af aðilum máls við töku á stjórnsýsluákvörðunum nema lög mæli beinlínis á annan hátt fyrir.

6.3. Málsmeðferð fyrir álitsefandi nefndum

Eins og áður hefur verið tæpt á eru uppi deilur um hvaða reglur eigi við þær sjálfstæðu stjórnsýslunefndir sem ekki fara með stjórnsýsluvald og taka þar af leiðandi ekki ákvarðanir um rétt og skyldu borgaranna heldur leggja þær fram rökstutt álit sem er óbindandi fyrir aðila.



Borgararnir geta þá leitað þess úrræðis að fá lögfræðilega rökstutt álit og er það úrræði byggt á þeirri forsendu að menn geti leitast við að jafna ágreining sinn á grundvelli slíks álits. Því er talið að ákvarðanir um stofnun slíkra nefnda sé einungis fýsilegur kostur í þeim tilvikum sem líklegt er að sátt náist milli aðila í framhaldi af slíku rökstuddu álitu.⁵⁹

Nokkuð skiptar skoðanir virðast vera á því hvort að ssl. taki til þessara nefnda eður ei. Helsta ástæðan fyrir þeim deilum er að skv. gildissviði ssl. gilda þau eingöngu um stjórnvaldsákvarðanir, það er ákvarðanir sem fjalla um rétt og skyldur manna og eru bindandi. Þó svo að leiðbeiningarregla ssl. hvíli á þeim stjórnvöldum sem taka stjórnvaldsákvarðanir þá má telja hæpið að gagnálykta út frá 7. gr. ssl. að önnur stjórnvöld þurfi ekki að leiðbeina almenningi þar sem leiðbeiningarskyldan getur hvílt á grundvelli annarra réttarheimilda.⁶⁰ Svipað má segja um andmælaréttinn en það er almennt talið viðurkennt að þrátt fyrir að ráðstöfun eða athöfn stjórnvalds verði ekki talin vera stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. ssl. geti stjórnvaldi samt sem áður verið skylt að veita þeim sem málið varðar kost á því að leggja fram andmæli á grundvelli hinnar óskráðu meginreglu um andmælarétt sem í gildi var fyrir setningu ssl.⁶¹ Þá má velta fyrir sér hvort slíkt myndi ekki einmitt falla undir þær stjórnsýslunefndir sem eru álitsefandi, þar eð þær hafa líka með mál er varða réttindi og skyldur borgaranna að gera, þó álit þeirra séu ekki bindandi. Í öllum tilfellum er þó ætlast til að eftir álitum þeirra sé farið. En spurning er þá hvort ætla mætti að aðrar málsmeðferðarreglur ssl. giltu einnig um slíkar nefndir ef marka má þau tilfelli þar sem umboðsmaður Alþingis hefur tekið afstöðu varðandi það málefni ásamt Hæstarétti sjálfum sem einnig hefur gert það.

Í því samhengi má nefna **Hrd. nr. 25/1997** en í honum var deilt um hvort að þágildandi ákvæði laga nr. 28/1991 um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla hefðu verið brotin. Var í Hæstarétti fjallað um hvort kærunefnd jafnréttismála hefði aflað sér nægra upplýsinga um málið til að geta skilað álitu, en orðrétt kom fram í texta Hæstaréttar „Um meðferð mála fyrir kærunefnd jafnréttismála gilda reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þar á meðal rannsóknarregla 10. gr. laganna.“ Þarna er því Hæstiréttur að setja það fram að ssl. gildi um kærunefnd jafnréttismála sem var þá álitsefandi nefnd, en í 20 gr. laga nr. 28/1991 um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla kom það fram að ef nefndin taldi að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna skyldi hún beina rökstuddum tilmælum til hlutaðeigandi málsaðila. Er ekki að sjá að dómurinn færi í þessu tilfelli nein rök fyrir því að ákvæði ssl. sé skýrt með þeim

⁵⁹ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 565.

⁶⁰ Páll Hreinsson. (2007). Bls. 6.

⁶¹ Róbert R. Spanó. (2002). Bls. 372.



hætti sem hann gerir. Í framhaldinu er talið athugunarvert hvernig umboðsmaður Alþingis hefur tekið á samskonar álitafni.

Hér er vísað til álits umboðsmanns Alþingis í máli **UA nr. 2458/1998** en þar var niðurstaðan sú að þar sem málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála væri ólögákveðin þegar ákvæðum þágildandi laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna sleppti, væru skilyrði fyrir hendi til að beita lögjöfnun frá ákvæðum ssl. við meðferð málsins. Ekki hafa allir verið sáttir með þessa niðurstöðu og meðal annars gagnrýnir Róbert R. Spanó þessa lögjöfnun umboðsmanns harðlega í grein sinni Þróun andmælaareglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnarsýslulaga. Þar vísar hann meðal annars í frumvarp það er varð að ssl. þar sem skýrt er tekið fram að hugtakið stjórnarsýslunefnd sé notað yfir það sem áður hafi verið nefnt fjölskipuð stjórnvöld og það svo áréttað sérstaklega að lögin taki eingöngu til þeirra stjórnarsýslunefnda sem geta tekið ákvarðanir um rétt eða skyldur manna. Því sé það augljóst að með slíkri afmörkun á gildissviði sem gert sé í 2. mgr. 1. gr. ssl. hafi löggjafinn tekið afstöðu til þess að málsmeðferð álitsgefandi nefnda á vegum hins opinbera, líkt og þá starfandi kærunefnd jafnréttismála, hafi ekki átt að falla undir ssl. Róbert R. Spanó telur það vafasamt að beita lögjöfnun frá ssl. um málsmeðferð kærunefndar jafnréttismála líkt og umboðsmaður gerði í fyrirnefndu álit.⁶² Við lögskýringar hefur það verið talið grunnskilyrði fyrir beitingu lögjöfnunar skv. almennum lögskýringarviðhorfum að um tilvik sé að ræða sem löggjafinn hafði ekki sérstaklega í huga þegar sú lagaregla sem fyrirhugað er að lögjafna frá, var sett.⁶³ Benda má á nokkur áhugaverð atriði í ofangreindu álit og má þar fyrst nefna að settur umboðsmaður Tryggvi Gunnarsson vék sæti í málinu og skipaði forseti Alþingis Pál Hreinsson sem umboðsmann í málinu. Þá er það ljóst af álitinu að umboðsmaður tekur skýrlega fram og rökstyður að ssl. sé einungis ætlað að gilda þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna og það sé einn þáttur í skilgreiningu hugtaksins stjórnvaldsákvörðun, að um sé að ræða ákvörðun er hafi bindandi réttaráhrif um úrlausn tiltekens máls. Lýkur hann síðan umfjölluninni með því að segja að það verði hvorki ráðið af lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, né lögskýringargögnum þeirra, að kærunefnd jafnréttismála sé ætlað að taka stjórnvaldsákvörðanir í málum sem til hennar er vísað. Því sé kærunefnd jafnréttismála ekki falið vald með lögum að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna. Segir síðan í álitinu að „Af framansögðu athuguðu verður því að telja að stjórnarsýslulögin taki samkvæmt fyrirmælum 1. gr. þeirra ekki til kærunefndar

⁶² Róbert R. Spanó. (2002). Bls. 371.

⁶³ Davíð Þór Björgvinsson. (1996). Bls. 120.



jafnréttismála.⁶⁴ Umboðsmaður heldur síðan áfram og kemur með athugasemd sem höfundur telur afar áhugaverða. Segir hann að vegna ótvíráðra lagafyrirmæla í 1. gr. ssl. ásamt ummæla í lögskýringargögnum þeirra um afmörkun á gildissviði laganna, þyki forsendur Hæstaréttar í máli nr. 25/1997⁶⁵ þar sem reglur stjórnarsýslulaga voru taldar gilda um meðferð mála hjá kærunefnd jafnréttismála ekki haggja þessari niðurstöðu. Þannig gengur umboðsmaður þvert gegn því sem fram var komið í tiltölulega nýjum dómi þá frá Hæstarétti. Þó má sjá að í dómi Hæstaréttar var ekki að finna neinn rökstuðning fyrir því að því hafi verið fleygt fram að ssl. ætti að gilda um tiltekna nefnd en hins vegar er greinagóðan rökstuðning að finna í álitum umboðsmanns um hvers vegna lögin ættu ekki að gilda. Þá er spurning hvort vegi þyngra órökstuddur Hæstaréttardómur eða ítarlega rökstutt álit umboðsmanns Alþingis.

Það er ekki alltaf svo að það sé tekið beinlínis fram í lagatexta að úrlausn álitsefandi nefnda sé endanlegt á stjórnarsýslustigi. Til að líta betur á það má skoða aðeins sögu títt nefndar kærunefndar jafnréttismála. Henni var fyrst komið á fót með lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla sbr. 19. gr. þeirra. Var hún sett á laggirnar vegna mikillar fjölgunar kærumála fyrir Jafnréttisráði. Kærunefndin tók þá við hlutverki Jafnréttisráðs um að taka við ábendingum um brot gegn ákvæðum laganna og rannsaka þau mál. Ef nefndin taldi að brotið væri gegn ákvæðum laganna bar henni að senda rökstudd tilmæli til hlutaðeigandi aðila. Ekki var kveðið á um í lögum að álit nefndarinnar væri endanlegt á stjórnarsýslusviði en skv. 21. gr. laganna var kveðið á um rétt nefndarinnar til að höfða mál til viðurkenningar á rétti kæranda í samráði við hann ef aðilar féllust ekki á tilmæli nefndarinnar. Önnur jafnréttislög tóku gildi árið 2000 með lögum nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Það sem gerðist í millitíðinni var að búið var að gera breytingar á stjórnarskránni með lögum nr. 97/1995⁶⁶ og meðal annars var jafnræðisreglan um að konur og karlar skyldu njóta jafns réttar í hvívetna lögfest með 2. mgr. 65. gr. stjkskr. Markmiðið með nýju jafnréttislögum var meðal annars að gera stjórnarsýslu jafnréttismála skýrari og skipta verkefnum jafnréttismála enn frekar niður.⁶⁷ Þá kom fram í frumvarpi með lögum að lagt væri til að kærunefnd jafnréttismála yrði áfram sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem gæfi álit um ágreiningsefni málsaðila og að álit hennar yrði ekki kæranelegt til æðra stjórnvalds en aðilar gætu lagt ágreining sinn fyrir dómstóla.⁶⁸ Af þessu orðalagi mætti því ráða að þrátt fyrir að

⁶⁴ Álit UA nr. 2458/1998.

⁶⁵ Dómur reifaður að framan á bls. 21-22..

⁶⁶ Stjórnskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994 með síðari breytingum.

⁶⁷ Alþt. (1999-2000). A-deild, þskj. 373. Bls. 2535.

⁶⁸ Alþt. (1999-2000). A-deild, þskj. 373. Bls. 2538.



ekker hafi verið kveðið á um að álit kæruneftndar í eldri lögum nr. 28/1991 hafi verið endanleg á stjórnslustigi þá hafi þau skv. túlkun þeirra nefndar er lagði fram frumvarpið að lögum nr. 96/2000 verið endanleg á stjórnslustigi. Það má einnig sjá af áðurneftndu áliti **UA nr. 2458/1998** og **Hrd. nr. 25/1997** þar sem fjallað var um kæruneftnd jafnréttismála. Í 5. og 6. gr. laga nr. 96/2000 var að finna ítarleg ákvæði varðandi málsmeðferð fyrir kæruneftndinni. Sérstakt er þó og vert að benda á að í 4. mgr. 5. gr. þeirra laga segir: „Að öðru leyti fer um málsmeðferð hjá nefndinni samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga og nánari reglum sem félagsmálaráðherra setur að fengnum tillögum frá nefndinni.“ Verður að telja þetta nokkuð eftirtektarvert þar sem þarna var það sett skýrt fram í lögum að kæruneftnd jafnréttismála sem þá var álitseftandi nefnd, skyldi hlíta málsmeðferðarreglum ssl. en eins og margofter hefur komið fram eiga þau skv. gildissviði sínu og athugasemdum í frumvarpi eingöngu að gilda fyrir þau stjórnvöld sem taka stjórnsluákvarðanir varðandi rétt og skyldu manna. Nú hefur þessu verið breytt með lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Kæruneftnd jafnréttismála er núna úrskurðarneftnd skv. 5. gr. laganna þar sem fram kemur að nefndin taki til meðferðar og kveði upp skriflegan úrskurð sem ekki er kæraneftur til æðra stjórnvalds og er þar af leiðandi bindandi gagnvart málsaðilum. Þó geta aðilar líkt og áður lagt ágreining sinn fyrir dómstóla. Sama ákvæði um málsmeðferð er að finna og var í lögum nr. 96/2000 en ber ekki að undrast það ákvæði nú þar sem nefndin er núna úrskurðarneftnd sem tekur stjórnsluákvarðanir og ber því skv. 2. mgr. 1. gr. ssl. að fylgja ákvæðum þeirra.

Af öllu ofangreindu er því ekki annað að sjá en að það sé töluvert á reiki hvort að ákvæði ssl. gildi um álitseftandi stjórnslunefndir eða ekki. Skoðanir eru skiptar á meðal fræðimanna í stjórnslurétti, umboðsmanns Alþingis, Hæstaréttar og eflaust allra þeirra er velta fyrir sér málsmeðferð fyrir þessum nefndum. Helstu rökin sem þá má sjá að bendi til að ssl. ættu að gilda um álitseftandi nefndir, væru þá að fyrir gildistöku ssl. voru í gildi margar þeirra málsmeðferðareglu sem nú eru lögfestar í ssl. en þær voru taldar hafa margar hverjar mun víðara gildissvið en ssl. kveður síðan á um. Þannig er einnig talið hæpið að hægt sé að gagnálykta um ýmis ákvæði ssl. þannig að reglu þeirra gildi ekki um önnur stjórnvöld en þau sem taka stjórnvaldsákvarðanir. Þó svo að umboðsmaður Alþingis hafi ekki talið það það sem fram kom í **Hrd. nr. 25/1997** haggja niðurstöðu sinni í máli **UA nr. 2458/1998** þá hljóti það að teljast nokkuð sterkt innlegg í umfjöllunina að Hæstiréttur hefur tekið afstöðu þess efnis að ssl. gildi um þessar nefndir þrátt fyrir að gildissvið laganna segi annað sem og athugasemdir með frumvarpinu. Þá mætti einnig minnst á það að þegar ssl. tóku gildi var fjöldi stjórnslunefnda ekki jafn mikill og hann er í dag, hvorki af álitseftandi nefndum né



úrskurðarnefndum og því kannski ekki hægt að ætlast til að settar væru ítarlegar reglur um stjórnvöld sem lítið var um og því erfitt að gera sér í hugarlund að þeim myndi fjölga eins hratt og raunin varð.

6.4. Samantekt og mögulegar úrbætur

Fjöldi sjálfstæðra stjórnsýslunefnda hefur stóraukist frá setningu ssl. líkt og áður hefur komið fram. Því til stuðnings má nefna að af samtals 65 úrskurðarnefndum sem var stofnað til á árunum 1932-2005 voru 40 þeirra stofnaðar á árunum 1991-2000.⁶⁹ Virðist það því færast í aukana að löggjafinn framselji þannig vald sem ráðherrar annars myndu hafa. Það er þó sjaldnast þannig að verið sé að búa til nýtt réttarúrræði fyrir borgarana þar sem oftast hefur verið hægt að kæra sömu mál til ráðherra áður en tiltekin nefnd tók til starfa, þannig er því sjaldnast verið að fjölga réttarúrræðum sem borgararnir hafa heldur verið að fjölga stjórnvöldum.⁷⁰ Þá má einnig líta á annan pól í málinu er varðar ábyrgð. Í auknum mæli virðist vera tilhneiging til að færa úrskurðarvald frá ráðherrum til stjórnsýslunefnda í málum sem varða sveitarfélögin án þess að skýringar sé að finna á því í lögskýringargögnum. Það var þó gert þegar sérstakri úrskurðarnefnd var komið á fót skv. 31. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. En ástæður fyrir stofnun nefndarinnar voru meðal annars rökstuddar með því að slíkt myndi létta af ráðherra óvinsælum ákvarðanatökum.⁷¹ Slíkt getur tæplega talist vera ásættanlegt. Taka verður tillit til þess að það er meginregla skv. 14. gr. stjtskr. að ráðherrar bera ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum og því er stofnun sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar undantekning frá meginreglunni. Íslensk stjórnskipan byggir á því að stjórnvöld sem hafi slíka stöðu heyri til undantekninga. Ekki síst þar sem að þinglegri ábyrgð og ráðherraábyrgð hlutaðeigandi ráðherra er aflétt þegar slíkri nefnd er komið á fót. Þannig verða ráherrar ekki dregnir til ábyrgðar fyrir störf nefndanna en einnig er það svo að nefndarmennirnir sjálfir verða heldur ekki dregnir til ábyrgðar af Alþingi vegna valdheimildar sinnar þar sem engin lagastoð er fyrir slíkri ábyrgð nefndarmanna.⁷² Athuganir um stofnun úrskurðarnefnda á árunum 1991-2000 benda til þess að markmiðið með þeim hafi meðal annars verið að auka trúverðugleika pólitískra ákvarðana og er aukinn trúðverðugleiki með því að stofna nefnd í stað þess að ráðherra fari með úrskurðarvald nefndur í um fjórðungi frumvarpa á því tímabili. Þar sem ekkert er fjallað um það í ssl. hver kæruleið eigi að vera

⁶⁹ Hjördís Finnbogadóttir. (2008).

⁷⁰ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 563-564.

⁷¹ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 564.

⁷² Páll Hreinsson. (2000). Bls. 566-567.



heldur einungis að hún eigi að vera til staðar virðast ýmsir hafa skilið það svo að æskilegast væri að stofna nýtt stjórnvald. Rökstuðning um að kæruleið til sérstakrar úrskurðarnefndar væri trúverðugri en til ráðherra og það væri hlutlausara úrræði sem tryggði réttaröryggi borgaranna betur er víða að finna í greinagerðum með ákvæðum lagafrumvarpa um úrskurðarnefndir á fyrrnefndum áratug.⁷³ Líta þarf til þess að Ísland er fámenn þjóð og hefur verið unnið hér markvisst að því að fækka sérdómstólum og stofna ekki til nýrra. Hefur árangurinn orðið sá að íslenskt dómstólakerfi telst vera einfaldara, gegnsærra og hagkvæmara en annars staðar þekktist. Með auknum fjölda stjórn-sýslunefnda sem margar hverjar starfa ekki ósvipað og sérdómstólar er þannig verið að vinna gegn þeim ávinningi sem hefur náðst. Verður að athuga að dómstólakerfið er til staðar og nýta mætti krafta þess enn betur.⁷⁴

Í þeim tilfellum þar sem réttlætalegt verður talið að halda í sjálfstæðar stjórn-sýslunefndir þá mætti í ljósi þess hve fámenn þjóðin er fækka þessum nefndum og sameina þær á ákveðnum sviðum. Mætti þannig bæta starfsskilyrði þeirra og gera þær öflugri, en í krafti stærðar sinnar gæti það leitt til hagkvæmni auk þess sem hver nefnd gæti verið faglega sterkari. Þá verður að telja æskilegt að mótuð verði framtíðarstefna um þróun stjórn-sýslukerfisins og taka þá afstöðu til þess í hvaða tilvikum gera megi þá undantekningu á íslenskri stjórnskipan sem stofnun sjálfstæðra stjórn-sýslunefnda felur í sér.⁷⁵ Nauðsynlegt er að koma á lágmarkssamræmingu málsmeðferðareglna hjá þessum nefndum þannig að hinn almenni borgari sem til þeirra leitar geti á fljótlegan og einfaldan hátt gengið að því vísu hvernig tiltekinni málsmeðferð er háttað án þess að kanna málsmeðferðarreglur tiltekinnar nefndar til hlítar.⁷⁶ Er þá sérstaklega þörf á bótum varðandi álitsgefandi nefndir þar sem tæplega geti það talist réttaröryggi borgaranna að stjórnvald líkt og umboðsmaður Alþingis sem eftirlit á að hafa með öllum stjórnvöldum fjalli um þær nefndir á allt annan hátt en Hæstiréttur gerir. Einnig er ósamræmi í lögum um samskonar nefndir ekki traustvekjandi í því réttarríki sem Ísland er.

⁷³ Hjördís Finnbogadóttir. (2008).

⁷⁴ Sigurður Tómas Magnússon. (2000). Bls. 579.

⁷⁵ Páll Hreinsson. (2000). Bls. 567.

⁷⁶ Sigurður Tómas Magnússon. (2000). Bls. 578.



Síðari hluti

Í þessum hluta verður farið yfir þær réttarheimildir sem gilda í stjórnarsýslurétti. Til að byrja með verður farið almennt og lauslega yfir hverja og eina af hefðbundnum réttarheimildum en því fylgt eftir með umfjöllun um hinar óhefðbundnari réttarheimildir sem gæta þarf að í stjórnarsýslurétti. Verður hinum óhefðbundnu réttarheimildum ekki öllum gerð eins ítarleg skil en farið verður nokkuð vel yfir álit umboðsmanns Alþingis og þar á eftir ítarlega yfir stjórnarsýslufordæmi og þannig skoðað hvert fordæmisgildi ákvarðana innan stjórnarsýslunnar er.



7.0. Réttarheimildir í stjórnslurétti

Allar hefðbundnar réttarheimildir gilda í stjórnslurétti líkt og öðrum fræðigreinum lögfræðinnar. Þó ber að nefna að ekki er endilega lögð sama áhersla á tilteknar réttarheimildir í stjórnslurétti borið saman við aðrar greinar. Einnig eru aðrar óhefðbundnari réttarheimildir sem mikið er stuðst við í stjórnslurétti. Verður nú gerð grein fyrir hvoru tveggja, lauslega farið yfir þær hefðbundnu en ítarlegra yfir þær óhefðbundnari og sérstök áhersla lögð á stjórnslufordæmi.

7.1. Hefðbundnar réttarheimildir

Settur réttur: Með hugtakinu settur réttur er átt við skráðar réttarreglur frá handhöfum allsherjarvalds sem hafa heimild að stjórnslögum eða öðrum lögum til að mæla fyrir um slíkar reglur. Greina má á milli reglna sem koma frá handhöfum löggjafarvaldsins, sem nefnast sett lög í þrengri merkingu, og reglna sem koma frá handhöfum framkvæmdarvaldsins.⁷⁷ Af almennum lögum eru það ssl. sem mestu máli skipta í stjórnsluréttinum. Settum lögum í rýmri merkingu má í grófum dráttum skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða almenn fyrirmæli sem stjórnvöld láta frá sér og kallast stjórnvaldsfyrirmæli og hins vegar stjórnvaldsákvarðanir.⁷⁸

Réttarvenja: Það er viðurkennt í íslenskum rétti að tiltekin háttsemi manna sem þeir hafi fylgt um tiltekið tímabil og að fullnægðum nánari greindum skilyrðum geti orðið grundvöllur undir réttarreglu, það er venjan getur orðið að réttarheimild.⁷⁹ Þörfin fyrir réttarvenju hefur þó minnkað sem og svigrúmið til að mynda þær með auknum fjölda laga og sérlaga á sviði stjórnsluréttar.

Fordæmi: Með því er átt við að dómsúrlausn hafi gengið um tiltekið réttaratriði og sú dómsúrlausn sé síðar notuð sem fyrirmynd í öðru dómsmáli.⁸⁰ Dómstólar eru þannig að skapa réttarreglu með því að beita óskráðum reglum við úrlausn mála.⁸¹ Þetta má sjá meðal annars í **Hrd. nr. 339/1990** þar sem konu var hafnað um lektorsstöðu við Háskóla Íslands en karlmaður ráðinn. Hæstiréttur túlkaði ákvæði þágildandi jafnréttislaga, nr. 65/1985 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla á þá leið að veita skyldi konu starf, ef hún væri a.m.k. jafnhæf er varðar menntun og annað sem máli skipti, og karlmaður sem við hana keppti. Þess má geta að í núgildandi jafnréttislögum nr. 10/2008 er gengið út frá því að jafna skuli stöðu

⁷⁷ Ármann Snævarr. (1989). Bls. 161.

⁷⁸ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 113-114.

⁷⁹ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 151.

⁸⁰ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 193 og Ármann Snævarr. (1989). Bls. 213.

⁸¹ Ármann Snævarr. (1989). Bls. 214.



kynjanna á ákveðnum sviðum og telst það ekki mismunun að taka til þeirra sértæku aðgerða. Í stjórnslunni breytist löggjöf ört auk þess sem síbreytilegar reglugerðir eru stór hluti réttarheimilda innan hennar. Þannig er ákveðin hættu á að fordæmi úreldist fljótt nema þegar fjallað er um grundvallarreglur stjórnsluréttarins. Því eru frávik óheppileg þar sem þau raska ónauðsynlegri festu í stjórnslunni.⁸²

Meginreglur laga: Réttarheimildin meginreglur laga er aðferð sem að dómari notar þegar hann leysir úr máli og öðrum réttarheimildum er ekki til að dreifa og ekki er hægt að beita löggjöfnun sem slíkri.⁸³ Þær meginreglur laga sem eru notaðar í stjórnslurétti eiga sér flestar stoð í stjkskr. eða grundvallarreglum stjórnskipunarréttar. Allmargar meginreglur voru ólögfestar fyrir tilkomu ssl. sem þó skiptu höfuðmáli innan stjórnslunnar, en þar má meðal annars nefna jafnræðisregluna, rannsóknarregluna og andmælaréttinn.

Eðli máls: Þegar beita þarf eðli máls er talið að dómstólnum beri að setja sig í spor löggjafans og reyna að finna þá réttarreglu sem löggjafinn hefði sett um þetta atriði ef það hefði verið mælt fyrir um það í lögum.⁸⁴

Alþjóðlegir samningar: Íslenska ríkið er bundið af viðurkenndum, venjubundnum þjóðréttarreglum eins og önnur ríki. Má skipta þjóðréttarreglum í tvo flokka, annars vegar réttarskapandi samninga sem eru fjölþjóðlegir samningar og hins vegar í réttarskipandi samninga sem oft eru tvíhliða, til dæmis framsalsamningar.⁸⁵

7.2. Óhefðbundnari réttarheimildir

7.2.1. Stjórnslufordæmi

Þegar stjórnvöld taka ákvarðanir geta þær ákvarðanir verið fordæmisgildandi fyrir sama stjórnvald eða önnur í sambærilegum málum sem síðar koma upp. Það fer þó eftir eðli og vægi ákvörðunarinnar hvort hún telst vera fordæmisgildandi eður ei og þá að hve miklu leyti ef fordæmi er talið vera til staðar. Síðar í ritgerðinni verður fjallað ítarlega um stjórnslufordæmi.

7.2.2. Stjórnsluvenjur

Stjórnsluvenja er ólík réttarvenju að því leiti að í réttarvenju er það hegðun manna sem fylgt er á tilteknum tíma sem verður að venju. Hins vegar er stjórnsluvenja þannig úr garði gerð

⁸² Sigurður Línadal. (2003). Bls. 286-287.

⁸³ Garðar Gíslason. (1991). Bls. 81.

⁸⁴ Ólafur Jóhannesson. (1974). Bls. 21.

⁸⁵ Ármann Snævarr. (1989). Bls. 262-263.



að það er stjórnvaldið sem skapar venju með því að móta starfsvenjur sínar og haga öllum málum í tilteknum málaflokki eins. Dæmi um þetta má nefna **UA nr. 2424/1998** þar sem fjallað var um er fangi sótti um reynslulausn en var synjað á þeim forsendum að hann væri að afplána vararefsingu, en í þágildandi 40. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 var ákvæði þess efnis að þegar fangi væri búinn að afplána 2/3 af refsitíma gat Fangelsismálastofnun veitt honum reynslulausn. Taldi fangelsismálastofnun að ákvæði þetta ætti einungis við þá sem dæmdir voru til fangelsisvistar en ekki á grundvelli vararefsingar. Umboðsmaður Alþingis taldi hins vegar að þarna hefði skapast áratugalöng venja fyrir því að fangar gætu að uppfylltum öðrum skilyrðum fengið reynslulausn eftir 2/3 refsitímans.

Þannig verður venjuréttarregla löghelguð með mótun starfsvenja stjórnvaldsins.⁸⁶ Stjórnsýsluvenjur höfðu einungis mótast á afmörkuðum sviðum fyrir gildistöku ssl.⁸⁷ Að auki höfðu stjórnsýsluvenjur það hlutverk að vera til fyllingar á ákvæðum ssl. en gert var ráð fyrir að þær mynduðust smátt og smátt og meðal annars fyrir tilstuðlan umboðsmanns Alþingis.⁸⁸ Draga mætti þá ályktun að þarna sé um víxlverkun réttarheimilda að ræða á þann hátt að fordæmi umboðsmanns Alþingis geti orðið grundvöllur að stjórnsýsluvenju.⁸⁹

7.2.3. Starfsreglur stjórnvalda

Þar sem starfssvið stjórnvalda er mjög misjafnt eftir því um hvaða stjórnvald er að ræða er mikilvægt fyrir þau að setja sér starfsreglur hvert fyrir sig. Starfsreglurnar geta verið mótaðar af venju í gegnum árin en einnig geta þær verið samdar sérstaklega fyrir stjórnvaldið og eru þá nokkurskonar reglugerðir fyrir það stjórnvald.

Það leiðir af jafnræðisreglu 11. gr. ssl. að þegar stjórnvald hefur tekið ákvörðun á tilteknum sjónarmiðum þá beri því að leysa úr svipuðu máli sem síðar kemur á þeirra borð á grundvelli sömu sjónarmiða með sömu áherslu og gert var við úrlausn fyrra málsins.⁹⁰

7.2.4. Álit umboðsmanns Alþingis

Umboðsmaður Alþingis starfar skv. lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis en þau lög leystu af hólmi eldri lög nr. 13/1987. Umboðsmaður er sjálfstæður í störfum sínum sbr. 2. mgr. 2. gr. gildandi laga. Umboðsmaður hefur það hlutverk skv. 1. mgr. 2. gr. laganna að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja jafnræði fyrir borgarana gagnvart stjórnvöldum landsins. Þá skal hann einnig gæta þess að jafnræði sé haft í heiðri í

⁸⁶ Sigurður Línadal. (2003). Bls. 163.

⁸⁷ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3281.

⁸⁸ Alþt. (1992-1993). A-deild, þskj. 505. Bls. 3278.

⁸⁹ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 387.

⁹⁰ Páll Hreinsson. (1994). Bls. 118-119.



stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Ef aðili telur að stjórnvald hafi beitt hann rangsleitni getur hann skv. 4. gr. laganna lagt fram kvörtun til umboðsmanns að uppfylltum skilyrðum. Ákvæði b-liðar 2. mgr. 10. gr. laganna felur í sér að umboðsmaður getur lagt fram álit sitt í málinu um hvort stjórnvald hafi gerst brotlegt í því og ef svo er getur hann beint tilmælum til viðkomandi stjórnvalds um úrbætur. Álit umboðsmanns er ekki bindandi og í frumvarpi því er varð að lögum nr. 13/1987 segir um 10. gr. þeirra, að áhersla skuli lögð á að álitserð umboðsmanns sé ekki skuldbindandi hvorki fyrir þann sem kvartar né stjórnvaldið sem á hlut að máli.⁹¹ Ástæða þess að umboðsmaður veitir álit sem ekki er bindandi niðurstaða fyrir stjórnvöld um hvernig beri að rétta hlut manna er talin vera sú að ætlunin sé að veita stjórnvöldum svigrúm til að velja þær leiðir sem þau telja heppilegast til að rétta hlut aðilans hverju sinni.⁹² Þar sem um er að ræða álit en ekki bindandi úrskurð er skiljanlegt að fræðimenn sem og aðrir velti því fyrir sér hvert fordæmisgildi álita umboðsmanns séu í raun og veru. Um þetta hafa fræðimenn skrifað sínar skoðanir en einnig verður að líta til þeirra dóma Hæstaréttar sem nefna á einn eða annan hátt álit umboðsmanns.

Ljóst er að tilætlun laga nr. 85/1997 var meðal annars að stjórnvöld ættu almennt að virða niðurstöður umboðsmanns um hvort stjórnvald hafi brotið gegn aðila þó því fylgdi ekki bindandi tilmæli. Þegar litið er til markmiða laganna og þeirra staðreyndar að stjórnvöld fara nánast undantekningarlaust að niðurstöðu umboðsmanns virðist mega telja að álit umboðsmanns hafi fordæmisgildi.⁹³

Ef litið er til þeirrar þróunar varðandi gildi og áhrif álita umboðsmanns má draga þá ályktun af þeim fræðigreinum sem hafa verið ritaðar eftir að embættið tók til starfa að höfundar þeirra telji það til verulegs stuðnings lögfræðilegri ályktun um gildandi rétt, þegar þeir geta vísað til álita umboðsmanns Alþingis um tiltekið réttaratriði. Einnig má benda á að álit umboðsmanns eru talin vera mikilvægt gagn til rökstuðnings fyrir dómstólum þó ekki sé hægt að fullyrða nákvæmlega hvaða þýðingu álit umboðsmanns hafi við úrlausn dómsmála. Í þessu samhengi má þó nefna nýlegan **Hrd. nr. 70/2008** sem telja má sem merkilegt innlegg í íslenskri réttarheimildarfræði hvað varðar fræðilega umræðu um réttarlegt gildi álita umboðsmanns Alþingis.⁹⁴ Í dómi þessum var fallist á að málsmeðferð og niðurstaða landbúnaðarráðuneytisins hefði falið í sér brot gegn ákvæðum ssl. og því hefði málsmeðferð verið ólögmat. Það sem er athyglisvert er að fyrir lá í málinu ítarlegt og rökstutt álit

⁹¹ Alpt. (1986-1987). A-deild, þskj. 523. Bls. 2562.

⁹² Páll Hreinsson. (2005). Bls. 385.

⁹³ Páll Hreinsson. (2005). Bls. 386.

⁹⁴ Róbert R. Spanó. (2008). Bls. 130.



umboðsmanns Alþingis um efnið þar sem hann komst að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins hefði í mörgum og verulegum atriðum verið í andstæðu við lög. Í kafla I í dómnum er álitnið rakið í löngu máli. Í forsendum Hæstaréttar segir síðan: „Að framan er lýst veigamiklum annmörkum á málsmeðferð landbúnaðarráðuneytisins á erindi áfrýjenda.“ Ekki er hægt að skilja orðalag þetta öðruvísi en svo að þarna sé Hæstiréttur að vísa til framangreinds álits umboðsmanns um málið og leggi því til grundvallar að mögulegt hafi verið að byggja að nokkru leyti beint á álit umboðsmanns og hans niðurstöðum. Því mætti álykta að umrætt álit umboðsmanns hafi haft sjálfstætt gildi fyrir röksemdir og niðurstöður Hæstaréttar.⁹⁵

Þegar upp koma tilfelli þar sem umboðsmaður telur að stjórnvald hafi brotið af sér má segja að nánast undantekningarlaust fari stjórnvöld að tilmælum hans um úrbætur. Þetta má glögg sjá ef litið er til tölfraðilegra upplýsinga um erindi sem borist hafa umboðsmanni Alþingis. Tryggvi Gunnarsson umboðsmaður Alþingis, sem þó er í leyfi á þessum tímapunkti vegna nefndarstarfa, tók saman ýmsar áhugaverðar upplýsingar í grein sinni: Frá sjónarhóli umboðsmanns – hlutverk og starfið sem birtist í Tímariti Lögfræðinga í október 2008. Verður nú aðeins fjallað um tölfraðina sem hann varpar fram ásamt vangaveltum um hvort stjórnvöld fari ávallt eftir tilmælum umboðsmanns um úrbætur.

Ef litið er til 20 ára tímabils starfs umboðsmanns Alþingis eða frá 1. júlí 1988 til 1. júlí 2008 voru alls skráðar 5.261 kvartanir eða 263 að meðaltali á hverju ári. Hefur þeim kvörtunum lokið á mismunandi hátt en í 46,1% tilfella hefur umboðsmaður talið rétt að snúa sér til stjórnvalda og óska eftir upplýsingum eða skýringum af þeirra hálfu. Af þeim voru 27,02% síðan felld niður að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds. Á þessum 20 árum hafa um 17% allra mála sem umboðsmaður hefur fjallað um lokið með álit, eða 888 álit sem gera 44,4 að meðaltali á ári. Stundum hefur verið haft orð á því að stjórnvöld fari ekki eftir tilmælum umboðsmanns en það er þá gjarnan í tengslum við frétttaflutning fjölmiðla þar sem brugðist er við fyrstu viðbrögðum ráðherra eða forstöðumanns stofnunar þegar umboðsmaður hefur sent frá sér álit. Raunin er þó sú að það heyrir til undantekninga ef stjórnvöld fara ekki á endanum eftir tilmælum umboðsmanns. Flokka má tilmæli umboðsmanns í tvo flokka, sérstök tilmæli sem lúta þá að tilteknu máli, og almenn tilmæli sem beint er til stjórnvalda um breytingar á reglum eða starfsháttum stjórnvalda. Á árunum 2001-2007 voru 152 tilfelli þar sem sérstökum tilmælum var beint til stjórnvalds, í 109 þeirra var farið að tilmælum, í 7 þeirra var ekki farið að þeim, 1 mál var enn til meðferðar og í 35 þeirra var ekki leitað til stjórnvalds. Af

⁹⁵ Róbert R. Spanó. (2008). Bls. 131-132.



almennum tilmælum var heildarfjöldi þeirra 126 og var farið að tilmælum í 117 þeirra, í 4 var það ekki gert og í 5 málum var mál enn til meðferðar þegar úttektin var gerð. Samtals eru þetta 278 tilmæli og aðeins í rétt tæpum 4% þeirra var ekki farið að tilmælum. Allar þessar tölur má finna í skýrslum umboðsmanns Alþingis sem hann gefur út árlega og sýnir eftirfylgni með niðurstöðum umboðsmanns. Er þessi eftirfylgni líka liður í því aðhaldi sem þinginu og umboðsmanni er ætlað að veita stjórnslunni.⁹⁶

Af framangreindri umfjöllun má telja að álit umboðsmanns Alþingis séu talin hafa töluvert vægi í stjórnslunni og jafnvel sem réttarheimild. Þannig fara stjórnvöld í langflestum tilfellum eftir tilmælum umboðsmanns og af fyrrgreindum Hæstaréttardóm er ljóst að álit umboðsmanns virðist gefið aukið vægi svo um munar.

7.2.5. Vandaðir stjórnsluhættir

Erfitt er að gera fullkomlega grein fyrir hvað hugtakið vandaðir stjórnsluhættir felur í sér. Því mætti þó lýsa í grófum dráttum á þann hátt að vandaðir stjórnsluhættir geri þá kröfu til stjórnvalda að þau taki þjónustuhlutverk sitt gagnvart hinum almenna borgara alvarlega. Það felur þá í sér að sýna borgurunum tilhlýðilega virðingu í samskiptum ásamt því að koma til móts við sanngjarnar málaumleitanir þeirra svo lengi sem lög eða almannahagsmunir standi ekki í vegi fyrir því.⁹⁷ Hugtakið kemur fram í b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Samskonar ákvæði var að finna b-lið 2. mgr. 10. gr. eldri laga nr. 13/1987 en þar var talað um góða stjórnsluhætti. Í frumvarpi því er varð að eldri lögnum var fjallað um að umboðsmaður gæti auk þess að gefa álit á lagaatriðum einnig látið í ljós álit á því hvort stjórnvald hafi farið með nægilegri nærgætni eða sanngirni um málið. Því gæti hann látið uppi álit á hreinum matsatriðum sem þó hefðu ekki beina lagalega þýðingu í skiptum aðila.⁹⁸ Í hugtakinu felst einnig að umboðsmanni er fengið meira svigrúm til eftirlits með stjórnslunni heldur en svo að hann sé einungis bundinn við það að kanna hvort farið hafi verið eftir gildandi lögum á hverjum tíma. Þannig er honum veitt vald til þess að fjalla jafnvel um atriði eins og verkskipulag eða framkomu starfsmanna þó ekkert sé fjallað um það í lögum.⁹⁹ Umboðsmaður Alþingis hefur alloft vísað til vandaðra stjórnsluhátta í álitum sínum og þá varðandi ýmis atriði. Hann hefur til dæmis talið vera tilefni til að minna stjórnvöld á að gæta háttvísi í orðalagi sínu sbr. **UA nr. 3553/2002** þar sem hann taldi að á stjórnvaldinu hvíldi sú skylda í samræmi við vandaða stjórnsluhætti að orða ábendingar til

⁹⁶ Tryggvi Gunnarsson. (2008). Bls. 154-158.

⁹⁷ Kjartan Bjarni Björgvinsson. (2008). Bls. 242.

⁹⁸ Alþt. (1986-1987). A-deild, þskj. 523. Bls. 2562.

⁹⁹ Kjartan Bjarni Björgvinsson. (2008). Bls. 208.



aðila með hlutleysi og kurteisi. Hefur umboðsmaður einnig oft fjallað um meðferð stjórnáslumála í tengslum við beitingu meginreglna stjórnáslulaga eins og leiðbeiningarskyldu og andmælaréttar. Má í því samhengi nefna **UA nr. 2512/1998** þar sem umboðsmaður taldi það rétt með tilliti til vandaðra stjórnásluhátta að gefa umsækjanda um reynslulausn kost á því að tjá sig um málið jafnvel þó það væri í raun ekki skylt á grundvelli 13. gr. ssl.¹⁰⁰

Deilt er um hvort vandaða stjórnásluhættir megi telja beint til réttarheimilda en óhjákvæmilegt hlýtur að teljast fyrir stjórnvöld annað en að fylgja þeim ábendingum sem umboðsmaður hefur látið frá sér um vandaða stjórnásluhætti. Enda gæfi skýrsla umboðsmanns Alþingis sem gefin er út árlega til kynna ef stjórnvöld væru í miklu mæli að ganga gegn tilmælum umboðsmanns. Má þá vænta þess að það kæmi í hlut Alþingis að ýta á eftir stjórnvöldum að fara eftir tilmælum umboðsmanns.

8.0. Stjórnáslufordæmi

Verður nú fjallað nánar um stjórnáslufordæmi sem teljast til óhefðbundnari réttarheimilda í stjórnáslurétti og farið yfir hvaða atriði það eru sem skipta máli við styrkleika á fordæmisgildi þeirra. Þegar stjórnvöldum er fengin úrlausn margra mismunandi málefna er þeim jafnframt að sama skapi fengið ákvörðunarvald í þeim málum og jafnvel til fullnaðar. Þær ákvarðanir hafa þá áþekk áhrif og fordæmi en orðið fordæmi ber þá að skilja þannig að það taki ekki einungis til úrlausna dómstóla heldur einnig stjórnvalda og þá sérstaklega úrskurða þeirra. Á síðari árum hefur hlutur stjórnáslunnar farið sívaxandi í þjóðfélaginu og algengara verður með hverju árinu að stjórnvöldum sé veitt úrskurðarvald á ýmsum sviðum. Kröfur til stjórnáslunnar um vandaða ákvarðanatöku eykst og má þá helst telja upp ssl. en með þeim voru bókfestar margar meginreglur sem meðal annars dómstólar höfðu mótað.¹⁰¹

8.1. Hvaða ákvarðanir stjórnvalda hafa fordæmisgildi?

Við umfjöllun á því hvaða ákvarðanir stjórnvalda það eru sem hafa slíkt fordæmisgildi eins og hér er rætt um, er aðallega tvennt sem kemur til greina. Annars vegar er um að ræða stjórnvaldsákvarðanir stjórnvalda, en með því er átt við þá einhliða ákvörðun stjórnvalds sem kveðið er á um rétt og skyldu manna. Hins vegar eru það ýmiss konar álitserðir og leiðbeiningar sem ætlaðar eru stjórnvöldum eða hinum almenna borgara, en þær lúta að skilningi og framkvæmd reglna án þess þó að fela í sér bindandi fyrirmæli. Langflestar

¹⁰⁰ Kjartan Bjarni Björgvinsson. (2008). Bls. 243.

¹⁰¹ Sigurður Línal. (2003). Bls. 313.



yfirlýsingar falla í fyrri flokkinn og skipta þær mestu máli hvað varðar fordæmin. Hinn flokkurinn er léttari í viðureign og hefur mun minna fordæmisgildi en sá fyrri.¹⁰² Því verður ekki farið nánar út í fordæmisgildi þeirra hér.

8.2. Skipun stjórnvalds og kröfur um sérþekkingu og sérstaka málsmeðferð

Misjafnt er hvort stjórnvöld séu skipuð einum manni, einskipuð, eða hvort þau eru skipuð fleiri mönnum en þá er um að ræða fjölskipað stjórnvald sem eins og áður hefur verið tæpt á nefnast samkvæmt ssl. stjórnslunefndir. Að öðru jöfnu hafa ákvarðanir þeirra stjórnvalda sem fjölskipuð eru meira vægi en þeirra stjórnvalda sem skipuð eru einum manni. Þó má benda á að ákvörðun ráðherra hlýtur ávallt að veða þyngst á metunum þar sem hann er síðasta stig stjórnvaldsákvörðunar.¹⁰³ Verður þó að telja að samkvæmt umfjöllun í fyrri hluta ritgerðarinnar eigi þetta einungis við þær nefndir sem ekki taka endanlegar ákvarðanir á stjórnslustigi og eru þar af leiðandi kærarlegar til ráðherra.

Stundum er gert ráð fyrir því í lögum að allir sem hagsmuna hafa að gæta geti komið fram sjónarmiðum sínum. Ákvarðanir stjórnvalda sem skipuð eru með þeim hætti veða þyngra sem fordæmi en þeirra sem skipuð eru með einfaldari hætti. Einnig eru ýmis ákvæði í lögum sem gera ráð fyrir sérþekkingu og styrkir það ákvarðanir stjórnvalda og má sem dæmi um það nefna yfirskattanefnd en nefndarmenn í henni skulu allir fullnægja skilyrðum um embættisgengi skattstjóra, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd.¹⁰⁴ Varðandi málsmeðferð stjórnsluákvæðana þá gilda ákvæði ssl. en auk þeirra eru sérstök ákvæði í nokkrum sérlögum eins og fjallað var um í fyrri hluta. Líkt og með þær ákvarðanir sem teknar eru af stjórnvaldi sem nefndarmenn hafa sérþekkingu á sviðinu er það einnig styrkjandi fyrir ákvarðanir stjórnvalda þegar þær eru teknar samkvæmt sérstakari og nákvæmari málsmeðferðarreglum heldur en þær ákvarðanir sem teknar eru með einfaldari og óbrottnari hætti.¹⁰⁵ Hér má enn aftur nefna yfirskattanefnd sem hefur töluvert ítarlegri málsmeðferðarreglur heldur margar aðrar nefndir eins og fjallað hefur verið um að framan. Má því draga þær ályktanir að úrskurðir yfirskattanefndar hafi sterkara fordæmisgildi heldur en til dæmis Persónuverndar sem einungis hefur málsmeðferðarreglur ssl. til að fara eftir.

8.3. Áhrif kærueimildar og endanlegar ákvarðanir stjórnvalda

Það skiptir máli varðandi vægi yfirlýsingar stjórnvalds sem réttarheimildar hvort kærueimild er til staðar eða ekki. Meginreglan skv. 26. gr. ssl. er að kæra megi stjórnvaldsákvörðun til

¹⁰² Sigurður Líndal. (2003). Bls. 314.

¹⁰³ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 315.

¹⁰⁴ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 316.

¹⁰⁵ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 317.



æðra setts stjórnvalds til að fá hana fellda úr gildi eða breytt. Sum lög hafa sérstök ákvæði til viðbótar varðandi kærueimildir.

Misjafnt er hversu ítarlegar kærueimildirnar eru en segja má að eftir því sem kærueimildir í sérlægum eru þrengri þeim mun meira gildi hefur stjórnvaldsákvörðunin sem stjórnsýslufordæmi.¹⁰⁶ Það hlýtur að vera aðalreglan að úrlausn á æðra stjórnarstigi sé endanleg og er hið lægra setta stjórnvald þar af leiðandi bundið við úrlausn þess æðra. Á þetta við þegar æðra stjórnvald hefur tekið efnisákvörðun í máli. Því má segja að úrlausn æðra stjórnarstigs um skýringu og skilning á lögum sé bindandi fyrir lægra sett stjórnvöld ásamt því að úrlausn æðra stjórnvalds í kærumáli er einnig oftast bindandi fyrir það sjálft.¹⁰⁷ Hefur þeirri reglu að lægra stjórnvald sé bundið af úrskurði þess æðra verið slegið fastri af Hæstarétti. Í máli Samkeppnisráðs gegn Myllunni-Brauði hf. Í **Hrd. nr. 297/1998** kemur orðrétt fram í dómstexta: „Í máli þessu liggur fyrir gagnstæð niðurstaða tveggja stjórnvalda á vegum ríkisins, sem bæði starfa að samkeppnismálum á lægra og æðra stigi. Samkvæmt meginreglu stjórnsýsluréttar eru úrlausn æðra stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi við þessar aðstæður fyrir lægra stjórnvald og myndi hið síðarnefnda ekki geta skotið henni til enn æðra stjórnvalds, jafnvel þótt slíkri lagaheimild væri almennt til að dreifa. Í þeirri aðstöðu ber lægra settu stjórnvaldi að hlíta niðurstöðu æðra stjórnvalds sem endurskoðað hefur ákvörðun hins lægra setta á grundvelli kæru frá aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta.“ Einnig má benda á **UA nr. 702/1992** um ríkisskattanevnd en þar segir: „Þegar um stigskipta stjórnsýslu er að ræða, þar sem lögmaelt er að ákvörðun lægra stjórnvalds verði kærð til æðra stjórnvalds, er slík skipan stjórnsýslukerfisins byggð á þeirri grundvallarreglu, að niðurstaða æðra stjórnvalds um framkvæmd og túlkun réttarheimilda bindi almennt lægri stjórnvöld, en þannig fæst nauðsynlegt samræmi í stjórnsýsluframkvæmd og jafnréttis þegnanna er gætt.“

Af öllu framangreindu er ljóst að úrlausnir æðri stjórnvalda hafa meira gildi en úrlausnir lægra settra stjórnvalda en þyngst vega þær úrlausnir sem teknar eru á síðasta kærustigi og þá sérstaklega þau sem hafa fullnaðarúrskurðarvald. Þannig er tekið fram í nokkrum sérlægum að stjórnvaldsákvörðanir séu endanlegar á stjórnsýslustigi eins og til dæmis úrskurðir yfirskattanevndar um skattfjárhæðir.

Það er því álitamál hvaða áhrif slík ákvæði hafa þar sem ljóst er að hinn almenni borgari verður ekki sviptur stjórnarskrárvörðum rétti sínum til að bera ágreiningsmál sín undir dómstóla þó ákvörðunin sé endanleg á stjórnsýslustigi og því ekki kæránleg til ráðherra. Þó er

¹⁰⁶ Sigurður Línal. (2003). Bls. 318-319.

¹⁰⁷ Ólafur Jóhannesson. (1974). Bls. 155-156.



ljóst að slík ákvæði veita stjórnvaldsákvörðunum aukið vægi sem réttarheimild.¹⁰⁸ Velta má fyrir sér hvort almennri heimild til stjórnlegrar kæru sé ekki í raun ofaukið þar sem menn hafa alla jafna þessa heimild til að leita til dómstólanna, það er hvort málskotsheimild til æðra stjórnvalds sé óþörf samhliða þeim rétti. Verður að svara þeim vangaveltum neitandi þar sem dómstólaleiðin er oft seinfarin og kostnaðarsöm ásamt því að almenna dómstóla getur brostið heimild til að dæma um sum þeirra atriða sem æðri stjórnvöld geta metið.¹⁰⁹

8.4. Eðli ákvörðunar og hefð fyrir stjórnarframkvæmd.

Þegar litið er til fordæmisgildi stjórnvaldsákvörðunar er ýmislegt sem þarf að taka tillit til og hefur verið fjallað um margt af því hingað til. Þó ber að nefna eitt til viðbótar en það er hvers eðlis ákvörðunin er en mat á fordæmisgildi ræðst einnig eftir því.¹¹⁰ Stjórnvaldsákvörðanir eru oft flokkaðar í tvennt eftir því hvort þær eru lögbundnar eða matskenndar. Þær nefnast lögbundnar þegar ákvörðanir eru byggðar á fastmótuðum lagaákvæðum og eru því lögbundnar af efni til.¹¹¹ Lög mæla þá nákvæmlega fyrir um forsendur og skilyrði ákvörðanatökunnar en sem dæmi um það má nefna útgáfu ökuskrteina og hjónavígslu.¹¹² Matskenndar stjórnvaldsákvörðanir er hins vegar þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ákvarða ekki að öllu leyti um þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tekin verði ákvörðun og fela því stjórnvöldum að einhverju leyti mat á því hvert efni ákvörðunar eigi að vera. Mat stjórnvalda er þó ekki byggt að öllu leyti á frjálsum mati þar sem þau eru bundin af almennum efnisreglum stjórnvaldsráðgjafarinnar líkt og meðalhófsreglunni og jafnræðisreglunni.¹¹³ Fordæmisgildi lögbundinnar stjórnvaldsákvörðunar er takmarkað þar sem stjórnvaldið sjálft leggur ekkert til málanna sjálft og því hafa dómstólar rúman rétt til að leggja dóm á lögmæti slíkrar ákvörðana og rýrir það fordæmisgildi þeirra. Hins vegar gildir annað um þær ákvörðanir sem reistar eru á frjálsum mati og stjórnvaldið leggur sjálft eitthvað af mörkum við mótun reglnanna og dómstólar leggja þá ekki dóm á matsatriði með sama hætti og þeir leggja dóm á hvort lagareglum sé fylgt.¹¹⁴

Einnig er það svo að þegar að lög hafa verið lengi í gildi og það hafa verið teknar margar stjórnvaldsákvörðanir á grundvelli þeirra hafa fordæmin myndað fastar venjur og þannig mótast ákveðnar reglur. Eftir því sem greiðari aðgangur er til endurskoðunar á slíkum

¹⁰⁸ Sigurður Línadal. (2003). Bls. 318-319.

¹⁰⁹ Ólafur Jóhannesson. (1974). Bls. 156.

¹¹⁰ Sigurður Línadal. (2003). Bls. 319.

¹¹¹ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 21.

¹¹² Sigurður Línadal. (2003). Bls. 319.

¹¹³ Starfsskilyrði stjórnvalda. (1999). Bls. 21-22.

¹¹⁴ Sigurður Línadal. (2003). Bls. 319.



ákvörðunum þeim mun minna verður fordæmisgildið og að sama skapi, því ógreiðari sem hann er þeim mun meira þar sem þá verður ákvörðunum síður haggð. Þegar stjórnsluframkvæmd er haldið innan þeirra marka sem lög og reglugerðir kveða á um er talið að dómstólar muni almennt virða slíkt og leggja til grundvallar dómum sínum og hafa slík fordæmi þannig mikil áhrif á mótun réttarreglna. Sem dæmi um slíkt má nefna **Hrd. nr. 33/1967** um gildi hjónavígslu fyrrverandi sóknarprests en þar var gerð grein fyrir stjórnsluframkvæmd og var niðurstaðan sú að það væri venjuhelguð íslensk réttarregla að menn sem hefðu verið prestvígðir af þjóðkirkjunni gætu gefið saman hjónaefni þó þeir væru ekki þjónandi sóknarprestar.¹¹⁵ Dómur þessi sýnir að endurteknar stjórnvaldsákvarðanir sem fordæmi geta orðið grundvöllur að fastri stjórnsluframkvæmd sem jafnvel dómstólar leggja til grundvallar í dómum sínum. Að sama skapi er talið að stjórnvaldsákvarðanir sem fylgja þannig fordæmum glati gildi sínu ef dómstólar hafna henni.¹¹⁶

8.5. Áhrif birtingar stjórnvaldsákvörðunar á fordæmisgildi hennar

Það er ljóst að almenna reglan varðandi birtingu stjórnvaldsákvarðana er að þær eru ekki birtar öðrum en aðila máls sbr. 20. gr. ssl. Stjórnvöld hafa því nokkuð frjálssar hendur um hvort þau birta ákvarðanir sínar fyrir almenningi sem og öðrum stjórnvöldum ef ekkert er kveðið á um slíkt í öðrum lögum. Ef þau birta ekki úrlausnir sínar má segja að þau stjórnvöld sem eiga hlut að máli hafi ein vitneskju um þá stjórnarframkvæmd við slíkar aðstæður. Það er þannig háð vilja þeirra og getu að hve miklu leyti þau fylgi fordæmum þar sem aðrir geta ekki veitt þeim aðhald um það en gildi slíkra stjórnarframkvæmda verður að telja takmarkað. Þar af leiðandi ræðst fordæmisgildi stjórnvalda mikið af því hvort ákvarðanirnar eru birtar eða ekki því ljóst er að stjórnvaldsákvarðanir sem enginn eða fáir þekkja geti ekki orðið fordæmi í stjórnslunni, ekki frekar en í dómssýslu.¹¹⁷ Hér má geta þess að árið 1998 ákvað dóms- og kirkjumálaráðherra að skipa nefnd til að fjalla um aðgengi að lagagögnum á veraldarvefnum. Átti nefndin þannig meðal annars að taka afstöðu um hvaða gögn ætti að birta og með hvaða hætti. Lagagögn voru skilgreind á þann hátt að í þeim fælust í fyrsta lagi lög, reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, í öðru lagi alþjóðasamningar, í þriðja lagi dómur og í fjórða lagi úrskurðir og álitgerðir stjórnvalda sem hefðu almennt gildi og fælu í sér lokaafgreiðslu máls á stjórnslustigi. Það er skemmst frá því að segja að niðurstöður nefndarinnar voru meðal annars þær að „úrskurðir og álitgerðir stjórnvalda sem hafa almennt gildi og eru endanlegir á

¹¹⁵ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 320.

¹¹⁶ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 320-321.

¹¹⁷ Sigurður Líndal. (2003). Bls. 323.



stjórnsýslustigi eigi að vera aðgengilegir á netinu, sér í lagi þeir, sem hafa fordæmisgildi fyrir önnur stjórnvöld.¹¹⁸ Það er hins vegar talið styrkja fordæmisgildi stjórnsýsluákvörðana þegar sérstaklega er kveðið á um birtingu á þeim í sérlögum. Má þannig nefna að yfirskattanefnd ber skv. 14. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd að gefa út helstu úrskurði sína árlega og tryggja að þeir úrskurðir sem hafa fordæmisgildi birtist. Þó ber að nefna að ekki virðist vera farið eftir meginreglu 14. gr. í öllum tilvikum. Í því skyni má nefna úrskurð yfirskattanefndar nr. 456/2000 en í því máli var deilt um hvort gjaldanda væri heimilt að reikna kaupverð á tölvubúnaði til frádráttar á móti fengnum styrk. Skattstjóri felldi niður frádráttinn og tilkynnti gjaldanda það með bréfi og vísaði þá meðal annars í rökstuðningi sínum til óbirts úrskurðar yfirskattanefndar nr. 226/1996.

Þá er talið mikilvægt út frá sjónarmiðum um réttaröryggi og traust almennings á stjórnsýslunni að rökstuðningur fylgi stjórnvaldsákvörðunum. Aðili máls getur skv. 21. gr. ssl. farið fram á að fá rökstuðning ef slíkt hefur ekki fylgt ákvörðuninni, að undanskildum nokkrum undantekningum. Rökstuðningurinn er talinn auðvelda aðila máls að taka afstöðu til þess hvort kæra eigi málið til æðra stjórnvalds eða bera það undir almenna dómstóla eða umboðsmann Alþingis. Einnig er það forsenda þess að jafnræðisreglan verði virt í stjórnsýslunni að starfsmönnum hennar sé ljóst á hvaða grundvelli sambærilegar og eldri ákvarðanir hafa verið teknar. Þannig er það talið auka stöðugleika í stjórnsýslunni þegar nýir starfsmenn geta ráðið af rökstuðningi eldri ákvarðana hvaða sjónarmið hafa verið lögð til grundvallar í sambærilegum málum. Það hefur veigamikla þýðingu fyrir lægra sett stjórnvöld að rökstuðningur fylgi ákvörðunum æðri stjórnvalda þar sem af honum verður ráðið hverju sinni á hvaða sjónarmiðum er byggt. Því er það oft forsenda fyrir fordæmisgildi úrskurða frá æðri stjórnvöldum að þeim fylgi rökstuðningur.¹¹⁹

8.6. Samantekt á stjórnsýslufordæmum

Hér hefur verið fjallað um þau ýmsu sjónarmið sem til greina koma þegar athuga ber fordæmisgildi stjórnvaldsákvörðana. Er ljóst að margt er til að styrkja stjórnsýslufordæmi eins og hvort um einskípað eða fjölskipað stjórnvald er að ræða, hvort kröfur séu um sérþekkingu, ítarlegar málsmeðferðarreglur og hvernig birtingu þeirra er háttað. Þó virðist það skýrt að ákvarðanir æðri stjórnvalda eru bindandi fyrir hin lægri og að sama skapi eru ákvarðanir kærunefnda almennt bindandi fyrir þær sjálfar sbr. jafnræðisreglunni. Ekki virðast þó allir

¹¹⁸ Tekið af vef Dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þann 18.03.09. http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefing/efni/skyrslur_til_radherra/nr/12

¹¹⁹ Páll Hreinsson. (1994). Bls. 207-208.



fræðimenn vera á sama máli varðandi gildi stjórnslufordæma sem réttarheimild. Hér að framan hefur mikið verið vitnað til bókar Sigurðar Líndal, Um lög og lögfræði, grundvöllur laga – réttarheimildir. Af ítarlegri umfjöllun hans að dæma telur hann stjórnslufordæmi til réttarheimilda og fjallar vel um helstu álitafni sem taka þarf tillit til þegar litið er til styrkleika þeirra sem slíkra. Davíð Þór Björgvinsson lítur á stjórnslufordæmi öðru sjónarmiði en hann fjallar um stjórnsluákvarðanir í bók sinni Lögskýringar. Þar segir hann að ákvarðanir og úrlausnir stjórnvalda megi nefna meðal lögskýringargagna. Bendir hann á að í dómum sé stundum vísað til úrlausna stjórnvalda eða venja sem þar hafa myndast í réttarframkvæmd. Megi draga þá ályktun að stjórnsluframkvæmd geti skipt máli þar sem hún er skýr en tæplega ef hún er á reiki, sbr. **H.1974:226** þar sem vísað var til skattaframkvæmdar sem talin var nokkuð á reiki og því ekki hægt að byggja á henni.¹²⁰

¹²⁰ Davíð Þór Björgvinsson. (1996). Bls. 54.



9.0. Niðurstöður

Við vinnslu ritgerðarinnar var leitast við að fjalla um málsmeðferð fyrir stjórnáslunefndum og fordæmisgildi úrlausna þeirra. Sjálfstæðum stjórnáslunefndum hefur farið ört fjölgandi í stjórnáslunni undanfarin 15 ár og svo virðist sem að löggjafinn sé búinn að festa þær í sessi að verulegu leyti. Líkt og bent hefur verið á í ritgerð þessari eru kostir slíkra nefnda vissulega margir. Eitt þeirra markmiða sem lagt hefur verið upp með við stofnun þeirra er að málsmeðferð eigi að vera hraðari og ódýrari en ef farið væri dómstólaleiðina ásamt því að hún tekur meira mið af séreinkennum hvers málaflokks fyrir sig og hefur meira svigrúm en dómstólar. Einnig hefur það verið sett fram að með þeirri sérhæfingu sem býðst hjá stjórnáslunefndum náist meiri samræming í niðurstöðum nefndanna.¹²¹

Málsmeðferð er ekki eins háttáð hjá úrskurðarnefndum og álitsgefandi nefndum. Úrskurðarnefndir í stjórnáslunni fara eftir ákvæðum stjórnáslulaga þar sem þær taka stjórnásluákvæðanir um rétt og skyldu manna en ákvæði ssl. eru lágmarksreglur. Sérstakar málsmeðferðarreglur eru í lögum um einstök svið stjórnáslunnar og ákvæði laga sem hafa að geyma strangari málsmeðferð en ssl. mæla fyrir um ganga framur ssl. Það er síður en svo að allar úrskurðarnefndir hafi hins vegar sértækari málsmeðferðarreglur að líta til. Nefndir líkt og yfirskattanefnd og barnaverndarnefndir hafa þó slíkar reglur og gefa þær ítarlegar upplýsingar um hvernig málsmeðferð skuli háttáð á meðan aðrar nefndir líkt og persónuvernd hafa einungis lágmarksreglur ssl. til að líta til. Hefur höfundur rekið sig á það við vinnslu ritgerðarinnar að svo virðist vera í fleiri tilfellum en færri þar sem ítarlegri málsmeðferðarreglum er ábótavant. Því má ljóst vera að hinn almenni borgari sem ætlar að leggja mál sitt fyrir úrskurðarnefndir getur ekki gengið að því vísu hvernig málsmeðferð muni ganga fyrir sig nema að því leyti sem ssl. hafa sett stjórnvöldum lágmarkskröfur varðandi málsmeðferð sem hinn almenni borgari getur kynnt sér.

Þrátt fyrir að ýmislegt sé til bóta varðandi málsmeðferð úrskurðarnefnda er það þó aðeins brot af því sem betur mætti fara hjá álitsgefandi nefndum. Þær falla lögum samkvæmt ekki undir ssl. og því eiga málsmeðferðarákvæði ssl. ekki við um álitsgefandi nefndir. Það virðist síðan töluvert á reiki hvort hinar óskráðu meginreglur stjórnásluréttarins sem voru fyrir gildistöku ssl. og höfðu víðtækara gildissvið ættu að gilda um þær nefndir. Hæstiréttur hefur gengið svo langt að segja orðrétt í dómi sínum **Hrd. nr. 25/1997** að ákvæði ssl. giltu um álitsgefandi nefnd en hins vegar gekk umboðsmaður Alþingis þvert gegn þeim dómi stuttu síðar.

¹²¹ Sigurður Tómas Magnússon. (2000). Bls. 576.



Síðari hluti ritgerðarinnar leiðir í ljós að því betri og ítarlegri sem lög og reglur þessara nefnda eru því meira er fordæmisgildi þeirra. Til að gæta sem best jafnræðis og samræmis í stjórnslunni má því að segja að nauðsynlegt sé bæði fyrir hinn almenna borgara og stjórnvöld að mynda skýrar og samræmdar málsmeðferðarreglur fyrir sjálfstæðar stjórnslunefndir, hvort sem um er að ræða úrskurðarnefndir eða álitsgefandi nefndir. Umboðsmaður Alþingis hefur sett fram ýmsar athugasemdir í álitum sínum sem stjórnvöld í flestum tilfellum fara eftir og með því virðist aðhald að stjórnvöldum almennt vera nokkuð gott. Stöðugt meiri krafa er lögð á stjórnvöld um vandaða stjórnsluhætti og af niðurstöðum þessarar ritgerðar mætti draga þá ályktun að til að vandaðir stjórnsluhættir um málsmeðferð stjórnslunefnda séu virtir þyrfti að skerpa verulega á reglurvirkni þeirra.



10.0. Lokaorð

Höfundur telur niðurstöður leiða í ljós að reglurvirki um álitsefandi nefndir sé mjög óskýrt og lítið samræmi þar á milli. Það sé því nokkuð ljóst að gera þurfi lágmarks kröfur um samræmingu og setja þurfi í lög reglur er gildi um álitsefandi nefndir. Það er bæði stjórnvöldum og hinum almenna borgara til hagræðis að slíkar reglur séu skýrar, ítarlegar og aðgengilegar. Að sama skapi þurfa að vera til ítarlegri málsmeðferðarreglur fyrir úrskurðarnefndir heldur en hinar almennu reglur ssl. kveða á um. Slíkar reglur þurfa að vera til fyrir hverja nefnd fyrir sig og vera þannig til fyllingar ssl. Þrátt fyrir ýmsa kosti sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda verður að telja ósamræmi í málsmeðferðarreglum töluverðan galla. Einnig má nefna að þrátt fyrir háleit markmið um að slíkar nefndir eigi að flýta fyrir málsmeðferð og spara kostnað þá er raunin sú að bæði kostnaðurinn og tíminn getur aukist verulega við að mál fari fyrst í gegnum nefnd ef aðili ber málið síðan að lokum undir dómstólana. Þá veltir höfundur fyrir sér hvort ekki mætti fara einhvern milliveg til þess að markmiðin með stjórnarsýslunefndunum myndu halda sér án þess að það kæmi niður á skýrleika og gegnsæi dómstólakerfisins. Væri þá jafnvel möguleiki að samræma einhverjar nefndir og verkefni þeirra til að ná fram aukinni hagkvæmni og sparnaði. Telur höfundur þannig að með færri nefndum sem hafa skýrar málsmeðferðarreglur væri réttaröryggi hins almenna borgara betur tryggt heldur staðan er í dag.



11.0. Skrár

Heimildarskrá:

Ármann Snævarr. (1988). *Almenn Lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó og Viðar Már Matthíasson. (2006). *Um lög og rétt helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Ritstjóri: Róbert R. Spanó. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex. Bls. 99-147.

Davíð Þór Björgvinsson. (1996). *Lögskýringar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Friðgeir Björnsson. (2005). *Úrskurðarnefndir í stjórnslunni ritgerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Garde, J. ,Nørgaard, C. og Revsbech, K. (2007). *Forvaltningsret sagsbehandling*. Kaupmannahöfn: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Garðar Gíslason. (1991). *Eru lög nauðsynleg?* Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Gunnar Helgi Kristinsson. (1994). *Embættismenn og stjórnáamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnslu*. Reykjavík: Heimskringla, háskólaforlag Máls og menningar.

Kristján Andri Stefánsson. (2000). Sjálfstæðar stjórnslunefndir. *Úlfljótur*. 52. útgáfa. 4. tölubl. Bls. 569-572.

Kjartan Bjarni Björgvinsson. (2008). Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis. *Tímarit lögfræðinga*. 58. útgáfa. 2. tölubl. Bls. 205- 245.

Ólafur Jóhannesson. (1974). *Stjórnarfarsréttur - almennur hluti I*. Reykjavík: Úlfljótur.

Ólafur Jóhannesson. (1974). *Stjórnarfarsréttur - almennur hluti II*. Reykjavík: Úlfljótur.

Páll Hreinsson. (2005). Aðili stjórnslumáls. *Tímarit lögfræðinga*. 55. útgáfa. 3. tölubl. Bls. 387-406.

Páll Hreinsson. (2000). Sjálfstæðar stjórnslunefndir. *Úlfljótur*. 52. útgáfa. 4. tölubl. Bls. 561-567.

Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnslulögin - skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Páll Hreinsson. (2005). *Hæfisreglur stjórnsluréttar*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Páll Hreinsson. (2007). Leiðbeiningarskylda stjórnvalds við meðferð stjórnslumáls. *Tímarit lögfræðinga*. 57. útgáfa. 1. tölubl. Bls. 5-38.

Róbert R. Spanó. (2008). Ritstjórnargrein: Embætti umboðsmanns Alþingis 20 ára. *Tímarit lögfræðinga*. 58. útgáfa. 2. tölubl. Bls. 129-133.



Róbert R. Spanó. (2002). Þróun andmælaeðglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnsýslulaga. *Úlfjótur*. 55. útgáfa. 3. tölubl. Bls. 363-416.

Sigurður Línal. (2003). *Um lög og lögfræði Grundvöllur laga – Réttarheimildir*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Sigurður Tómas Magnússon. (2000). Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir. *Úlfjótur*. 52. útgáfa. 4. tölubl. Bls. 575-579.

Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. (1999). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Tryggvi Gunnarsson. (2008). Frá sjónarhóli umboðsmanns – hlutverk og starfið. *Tímarit lögfræðinga*. 58. útgáfa. 2. tölubl. Bls. 135- 170.

Rafrænar heimildir

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. *Skýrsla nefndar um aðgengi að lagagögnum á veraldarvefnum*. Sótt 18. mars 2009 af http://www.domsmalaraduneyti.is/utgefingni/skyrslur/til_radherra/nr/12

Hjördís Finnbogadóttir. (2008). Fjölgun úrskurðarnefnda – brot á reglu um ráðherrastjórnsýslu. *Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit*. 2. tölubl. 4. árgangur. Sótt 7. apríl 2009 af: <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2008h/hjordis08.pdf>

Frumvörp til laga og umræður á Alþingi

Framsöguræða Davíðs Oddsonar forsætisráðherra. (1993). 116. löggjafarþing. 313. mál. B deild. 1. umræða.

Framsöguræða Sólveigar Pétursdóttur formanns Allsherjarnefndar. 116. Löggjafarþing. 313. mál. B deild. 2. umræða.

Frumvarp til barnaverndarlaga, 127. löggjafarþing 2001-2002, þskj. 403, 318. mál.

Frumvarp til laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. 125. löggjafarþing 1999-2000, þskj. 373, 272. mál.

Frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis, 109. löggjafarþing 1986-1987, þskj. 523, 294. mál.

Frumvarp til laga um yfirskattanefnd, 115. löggjafarþing 1991-1992, þskj. 722, 464. mál.

Frumvarp til stjórnsýslulaga, 116. löggjafarþing 1992-1993, þskj. 505, 313 mál.



Dómaskrá

Hrd. nr. 33/1967
Hrd. nr. 224/1990
Hrd. nr. 339/1990
Hrd. nr. 25/1997
Hrd. nr. 297/1998
Hrd. nr. 458/2002
Hrd. nr. 70/2008

Úrskurðir yfirskattanefndar

Úrskurður yfirskattanefndar nr. 226/1996
Úrskurður yfirskattanefndar nr. 456/2000

Álit umboðsmanns Alþingis

UA mál nr. 702/1992
UA mál nr. 2424/1998
UA mál nr. 2458/1998
UA mál nr. 2512/1998
UA mál nr. 3553/2002
UA mál nr. 3852/2003

Lagaskrá

Almenn hegningarlög nr. 19/1940
Barnaverndarlög nr. 80/2002
Húsaleigulög nr. 36/1994
Lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998
Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 65/1985
Lög um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla nr. 28/1991
Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 96/2000
Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008
Lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998
Lög um mannanöfn nr. 45/1996
Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000



Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969

Lög um umboðsmann Alþingis nr. 13/1987

Lög um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997

Lög um yfirskattanefnd nr. 30/1992

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Stjórnskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994 með síðari breytingum nr. 97/1995

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

