

Heimir Skarphéðinsson

# Túlkun reglugerðarheimilda í álitum umboðsmanns Alþingis

- BA ritgerð í lögfræði -



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

Umsjónarkennari: Hafsteinn Þór Hauksson

Lagadeild Háskóla Íslands

Apríl 2009

## EFNISYFIRLIT

1. Inngangur .....	3
2. Reglugerðarheimildir .....	3
2.1. Reglugerðir og framsal lagasetningarvalds .....	3
2.2. Hugtakið reglugerðarheimild .....	4
2.3. Lögmætisreglan .....	5
2.4. Tegundir reglugerðarheimilda.....	6
2.4.1. Fastmótaðar eða matskenndar .....	6
2.4.2. Almennar eða sértækar .....	7
2.4.3. Heimild eða skylda til setningar reglugerðar .....	7
3. Túlkun reglugerðarheimilda.....	9
3.1. Sérjónarmið við túlkun reglugerðarheimilda.....	9
3.2. Textaskýring .....	10
3.3. Samræmisskýring .....	15
3.4. Markmiðsskýring .....	17
3.5. Lögskýringargögn .....	19
3.6. Forsaga lagaákvæðis .....	22
4. Dómar Hæstaréttar .....	23
4.1. Tveir dómar um túlkun reglugerðarheimilda .....	23
5. Niðurstaða .....	26
Heimildaskrá.....	27
Dómaskrá.....	28

## 1. Inngangur

Í þessari ritgerð verður gefið stutt yfirlit yfir þær lögskýringaraðferðir sem beitt er í álitum umboðsmanns Alþingis við túlkun reglugerðarheimilda. Ritgerð þessi er alls ekki tæmandi um efnið, enda af miklu að taka í álitum umboðsmanns. Í 2. kafla ritgerðarinnar verða reifuð almenn atriði um reglugerðarheimildir, framsal lagasetningarvalds, lögmætisregluna og tegundir reglugerðarheimilda. Í 3. kafla verða síðan skoðuð einstök lögskýringarsjónarmið og reifuð álit umboðsmanns Alþingis til skýringar. Í 4. kafla verða síðan reifaðir tveir dómur Hæstaréttar og skoðaðar þær lögskýringaraðferðir sem beitt er þar. Í ritgerðinni er reynt eftir megni að taka til skoðunar nýleg álit umboðsmanns frá árinu 2007 og nýrri, en á stöku stað er þó minnst á eldri álit þegar það á við.

## 2. Reglugerðarheimildir

### 2.1. Reglugerðir og framsal lagasetningarvalds

Almennum stjórnvaldsfyrirmælum handhafa framkvæmdarvalds má að meginstefnu greina í tvo flokka: annars vegar fyrirmæli um innra skipulag stjórnsýslunnar þegar æðra sett stjórnvald gefur út bindandi fyrirmæli sem lægra settum stjórnvöldum ber að virða, og hins vegar þegar stjórnvöld gefa út fyrirmæli sem beint er að þegnum þjóðfélagsins.<sup>1</sup> Það tíðkast mjög í lagasetningu sem tekur til athafna framkvæmdarvaldshafa að þar sé heimild, eða lögð á skylda, fyrir ráðherra að setja nánari reglur um það málefni sem lögin taka til. Þegar um er að ræða fyrirmæli stjórnvalda til hins almenna borgara, sem oftast eru sett sem reglugerðir, má einnig greina þau í tvo flokka, lagasetningarreglugerðir og lagaframkvæmdarreglugerðir.<sup>2</sup>

Með lagaframkvæmdarreglugerðum útfæra stjórnvöld nánar þær meginreglur sem mælt er fyrir um í löggjöfinni, oft tæknilegar útfærslur á efnisreglum sem fram koma í lögnum. Þess konar framsal lagasetningarvalds er almennt óheimilt án lagaheimildar en byggist þó á langri og fastmótaðri venju að leyfilegt sé að framselja lagasetningarvald til framkvæmdarvalds í takmörkuðu mæli.<sup>3</sup> Með lagasetningarreglugerðum setja stjórnvöld hins vegar sérstakar efnisreglur til viðbótar þeim reglum sem löggjöfin mælir fyrir um. Álitamál rísa oft og iðulega um það hvort slíkar lagasetningarreglugerðir eigi sér næga stoð í lögum. Meginreglan í þeim efnunum er sú að framsal lagasetningarvalds er einungis heimilt þegar þörf er talin á slíku

<sup>1</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 394.

<sup>2</sup> Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 120.

<sup>3</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 395.

framsali.<sup>4</sup> Lögjafinn hefur því ekki frjálst val um það hversu víðtækt framsalið er, heldur er hann bundinn af stjórnlögum landsins.

Rökin fyrir því að stjórnvöldum sé heimilt að setja slíkar reglugerðir má að grófu leyti skipta niður í rök sem hníga að skilvirkni réttarframkvæmdar annars vegar og þörfina fyrir sérfræðikunnáttu hins vegar. Lagasetningarferlið yrði alltof þungt í vöfum ef allar reglur ættu að koma fram í lögum og sömuleiðis yrðu löggin of löng. Þegar setja á reglur algerlega á fræðilegum eða tæknilegum grundvelli, þar sem pólitísk sjónarmið vega ekki þungt, verður almennt talið heppilegra að ýmis sérfræðikunnátta sem er til staðar í stjórnsýslunni og utan hennar sé nýtt til setningar stjórnvaldsfyrirmæla frekar en laga. Einnig er nauðsynlegt að lög sem gilda í landinu séu nokkuð stöðug en hins vegar þarf stjórnsýslan að vera liðug og fljót að bregðast við hverju sinni.<sup>5</sup>

## 2.2. Hugtakið reglugerðarheimild

Róbert R. Spanó hefur skilgreint hugtakið *reglugerðarheimild* á þessa leið:

Reglugerðarheimild er ákvæði, sem fram kemur í lögum í stjórnlagafraðilegri merkingu, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem handhafa framkvæmdarvalds, oftast ráðherra, er veitt heimild eða gert skylt að setja almennar háttarnis- og/eða valdbærnireglur sem hafa réttarskapandi gildi og birtar eru opinberlega með sambærilegum hætti og almenn lög.<sup>6</sup>

Þrennt verður ráðið af þessari skilgreiningu. Í fyrsta lagi að reglugerðarheimild verður að stafa frá handhöfum lögjafarvalds. Þannig eru almenn fyrirmæli æðra setts stjórnvalds sem það beinir til lægra setts stjórnvalds, t.d. verklagsreglur við afgreiðslu mála, ekki reglugerðarheimildir. Þingsályktanir falla hér einnig fyrir utan. Í öðru lagi verður reglugerðarheimild að hafa að geyma heimild eða kveða á um skyldu framkvæmdarvaldshafa til að setja almennar og skráðar réttarreglur sem hafa réttarskapandi gildi í samskiptum borgaranna innbyrðis. Í þriðja lagi þurfa svo þau fyrirmæli, sem sett eru á grundvelli reglugerðarheimildar, að vera birt opinberlega með sama hætti og sett lög frá Alþingi, sbr. 3. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað um birtingu reglugerða í B-deild Stjórnartíðinda.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 397.

<sup>5</sup> Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 122.

<sup>6</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 356.

<sup>7</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 356-358.

### 2.3. Lögmætisreglan

Í íslenskum rétti er byggt á því að uppspretta hins allsherjarréttarlegs valds, ríkisvalds, sé hjá þjóðinni.<sup>8</sup> Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er ríkisvaldið greint í þrjá þætti: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Af þessari þrískiptingu ríkisvaldsins er ljóst að valdheimildum handhafa framkvæmdarvalds eru settar verulegar skorður. Af þessari þrískiptingu eru síðan dregnar afar mikilvægar reglur. Sú sem hér verður til umfjöllunar er lögmætisreglan. Í lögmætisreglunni felst það að stjórnvöld eru bundin af lögum. Af 2. gr. stjórnarskrárinnar er ljóst að Alþingi fer með löggjafarvaldið og verður störfum framkvæmdarvaldsins því settur sá rammi sem Alþingi ákveður hverju sinni. Á Alþingi sitja lýðræðislega kjörnir fulltrúar þjóðarinnar sem með kjöri sínu öðlast vald til að setja athafnafrelsi borgaranna skorður með lögum, þó innan þess ramma sem stjórnarskrá setur. Stjórnvöld verða hins vegar að sækja sínar valdheimildir í þau lög sem Alþingi setur og geta þannig ekki upp á sitt eindæmi skert frelsi borgaranna eða íþyngt þeim án laga frá Alþingi.<sup>9</sup>

Í lögmætisreglunni felast tvær undirstöðureglur. Annars vegar formregla og hins vegar heimildarregla, lagaáskilnaðarreglan. Samkvæmt formreglu lögmætisreglunnar mega ákvarðanir stjórnvalda ekki fara í bága við stjórnarskrá, sett lög frá Alþingi eða reglugerðir, en þessar réttarheimildir eru allar réttþærri ákvörðunum stjórnvalda. Brjóti stjórnvald þessa reglu með ákvörðunum sínum er sú ákvörðun ólögmæt og er það almennt viðurkennt í íslenskum rétti að slíkar ákvarðanir séu ógildanlegar. Samkvæmt heimildarreglu lögmætisreglunnar verða ákvarðanir stjórnvalda almennt að eiga sér heimild í lögum.<sup>10</sup> Þessi regla er lagaáskilnaðarregla sem áskilur að allar ákvarðanir stjórnvalda sækji heimild sína til settra laga frá Alþingi. Regla þessi gildir ekki einvörðungu um stjórnvaldsákvarðanir stjórnvalda, í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, heldur gildir þessi regla einnig þegar stjórnvöld setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli, t.d. reglugerðir. Megininntak þessarar reglu er það að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir eða sett stjórnvaldsfyrirmæli sem eru íþyngjandi fyrir borgarana nema að hafa til þess heimild í lögum. Stjórnvöld verða þó almennt

<sup>8</sup> *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 17.

<sup>9</sup> Róbert R. Spanó: *Um lög og rétt*, bls. 102.

<sup>10</sup> Sjá hér orðalag í *UA 2. desember 2005 (4388/2005)*: „Samkvæmt lögmætisreglu stjórnsýsluréttar þurfa ákvarðanir stjórnvalda að vera í samræmi við lög og eiga sér viðhlítandi stoð í þeim. Eftir því sem ákvörðun telst meira íþyngjandi fyrir borgarann og ef hún felur í sér inngrip stjórnvalda í stjórnarskrárvarin réttindi eru meiri kröfur gerðar að þessu leyti.“ Sjá einnig *UA 25 apríl 2005 (4196/2004)*: „Samkvæmt lögmætisreglu íslensks stjórnsýsluréttar eru stjórnvöld bundin af lögum á þann hátt að ákvarðanir þeirra verða annars vegar að eiga sér stoð í lögum og hins vegar mega ákvarðanir þeirra ekki brjóta í bága við lög.“ Sjá einnig um beitingu lögmætisreglunnar m.a. *UA 31. desember 2007 (4929/2007)*.

sjálf að sjá til þess að stjórnvaldsfyrirmæli þeirra hafi næga heimild í lögum en það leiðir hins vegar af 60. gr. stjkskr. að dómstólar eiga endanlegt úrskurðarvald um heimildir stjórnvalda.<sup>11</sup>

## 2.4. Tegundir reglugerðarheimilda

### 2.4.1. Fastmótaðar eða matskenndar

Þegar löggjafinn veitir stjórnvöldum lagaheimild til töku stjórnvaldsákvæðana um málefni einstaklinga eða lögaðila, er talað um lögbundnar ákvarðanir sem byggðar eru á fastmótuðum lagaákvæðum og eru því að efni til lögbundnar. Þær ákvarðanir eru hins vegar nefndar matskenndar ákvarðanir þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ákvarða ekki að öllu leyti þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að ákvörðun sé tekin eða gefa stjórnvöldum eftir mat á því hvort ákvörðun sé tekin eða hvers efnis hún skuli vera. Þegar stjórnvald tekur þannig ákvörðun á grundvelli matskenndrar lagaheimildar verður því fyrst að túlka ákvæðið og ákvarða hversu víðtækar hinar matskenndu heimildir stjórnvaldsins eru.<sup>12</sup> Í grundvallaratriðum á þessi skipting í fastmótaðar og matskenndar heimildir einnig við um reglugerðarheimildir. Reglugerðarheimild getur verið annars vegar fastmótuð samkvæmt orðalagi sínu, þannig að hún mæli með hlutlægum og skýrum hætti á um þau efnislegu atriði sem eiga að koma fram í stjórnvaldsfyrirmælunum, eða hún getur verið matskennd að því leyti að þar er stjórnvaldi veitt verulegt svigrúm til mats á hvert skal vera efni stjórnvaldsfyrirmælanna.<sup>13</sup> Þegar stjórnvald setur reglugerð á grundvelli matskenndrar reglugerðarheimildar þarf því fyrst að túlka og ákvarða inntak reglugerðarheimildarinnar til þess að ákvarða hversu víðtækar heimildir stjórnvaldið hefur til setningar stjórnvaldsfyrirmæla.

Þó svo að leggja megi til grundvallar sömu flokkun í fastmótaðar og matskenndar reglugerðarheimildir annars vegar og lagaheimildir til töku stjórnvaldsákvæðana hins vegar, er aðstaðan mismunandi þegar kemur að beitingu heimildarinnar. Þegar stjórnvaldi er gert að taka lögbundna ákvörðun mæla lög að öllu leyti fyrir um hver ákvörðunin skuli vera og hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt til þess að taka megi ákvörðun. Þegar heimild til setningar reglugerðar á grundvelli fastmótaðrar reglugerðarheimildar er nýtt, er hins vegar óhjákvæmilegt að til komi mat stjórnvalds að einhverju leyti, um inntak þeirra reglna sem fram koma í reglugerðinni, þó svo að löggjöfin mæli fyrir um þau takmörk og þær meginreglur sem birst geta í reglugerðinni.

<sup>11</sup> *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 18-19.

<sup>12</sup> *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 21-22.

<sup>13</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 359-360.

Við túlkun reglugerðarheimilar skiptir þannig máli að meta það hvort löggjafinn hafi með henni afmarkað þann hlutlæga ramma sem stjórnvaldsfyrirmælin eiga að hljóða upp á, fastmótuð reglugerðarheimild, eða hvort heimildin mælir lítið eða ekkert fyrir um þau atriði sem fram eiga að koma í reglugerðinni. Sú heimild telst matskennd.<sup>14</sup>

#### 2.4.2. Almennar eða sértækar

Í einstökum ákvæðum laga getur verið mælt fyrir um að ráðherra setji nánari reglur um efni eða framkvæmd þeirrar lagagreinar. Slíkar reglugerðarheimildir eru sértækar, þær mæla fyrir um að ráðherra setji reglur á ákveðnu sviði um nánari útfærslu eða framkvæmd ákveðinnar lagagreinar. Hitt er þó jafnvel algengara að í lögum sé ráðherra veitt almenn reglugerðarheimild, sem oft er orðuð á þá leið að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna. Slíkar almennar reglugerðarheimildir geta verið varasamar enda skapast oft verulegur vafi á því hvort þær hafi næga lagastoð. Á grundvelli almennra reglugerðarheimilda getur stjórnvöldum verið gert heimilt að setja háttarnisreglur sem geta orðið grundvöllur að ákvörðunum sem hafa áhrif á rétt eða skyldu borgaranna. Slíkar reglugerðarheimildir verður að túlka með hliðsjón af því sem áður hefur verið sagt um framsal lagasetningarvalds, að löggjafanum er aðeins í takmörkuðu mæli heimilt að framselja lagasetningarvald sitt til annarra stjórnvalda. Sé t.d. að finna íþyngjandi reglur í slíkum stjórnvaldsfyrirmælum verður almennt að túlka þau borgaranum í hag.<sup>15</sup>

Almennar og sértækar reglugerðarheimildir geta verið hvort sem er fastmótaðar eða matskenndar. Almennt má þó ganga út frá því að almenn reglugerðarheimild feli í sér nokkuð matskenndann grundvöll, en þó getur það einnig verið svo að sértæk reglugerðarheimild, sem mælir fyrir um að sett séu stjórnvaldsfyrirmæli á þröngu sviði, sé matskennd að efni til, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, þar sem ráðherra er fengið það hlutverk að ákvarða með reglugerð heildarafla tiltekinna nytjastofna sem veiðar geti tekið til á fiskveiðiári. Þannig er gildissvið heimildarinnar sértækt en útfærsla hennar er þó mjög háð mati ráðherra hverju sinni.

#### 2.4.3. Heimild eða skylda til setningar reglugerðar

Við túlkun reglugerðarheimilda skiptir það verulegur máli hvort ráðherra sé skylt að setja stjórnvaldsfyrirmæli á ákveðnu sviði eða hvort ráðherra hafi um það val hvort sett séu

<sup>14</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun Lagaákvæða*, bls. 360-362.

<sup>15</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 181-182.

stjórnvaldsfyrirmæli.<sup>16</sup> Eins og síðar verður vikið að verður almennt að túlka orðin „heimild“ og „skylda“ samkvæmt orðanna hljóðan þannig að sé orðalag reglugerðarheimildar á þá leið að ráðherra „skuli“ setja reglugerð verður að túlka það þannig að um það hafi ráðherra ekkert val hvort reglugerð sé sett. Að sama skapi er það háð mati ráðherra hvort sett sé reglugerð, mæli lagaákvæði fyrir um að ráðherra sé „heimilt“ að setja reglugerð.<sup>17</sup>

Mæli lög fyrir um lagaskyldu ráðherra til setningar stjórnvaldsfyrirmæla kann skortur á þeim að hafa þau áhrif að framkvæmd laganna ferst fyrir. Ef ráðherra myndi t.d. ekki setja reglugerð á grundvelli 3. og 4. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða myndi það hafa það í för með sér að ekki væri ráðstafað þeim afla sem þar er tilgreindur vegna sérstakra aðstæðna sem mælt er um í 1. mgr. Enginn mætti því veiða þann afla sem ákvæðið áskilur að ráðherra setji reglugerð um úthlutun. Áskilnaður um að ráðherra setji stjórnvaldsfyrirmæli um tiltekið viðfangsefni kann einnig að leiða til þess að í stjórnsýsluframkvæmd sé ekki hægt að byggja á nýjum skilyrðum, án þess að um þau sé mælt í reglugerð, sbr. *UA 30. desember 2005 (4260/2005)*. Þá getur skortur á stjórnvaldsfyrirmælum haft það í för með sér að stjórnvald getur ekki rækt lögbundið hlutverk sitt, sbr. *UA 14. júlí 2004 (4019/2004)*.<sup>18</sup>

*UA 30. desember 2005 (4260/2005)*. A ehf., sem starfrækti hundaræktun, kvartaði yfir úrskurði umhverfisráðuneytisins þar sem ákvörðun Umhverfisstofnunar um kröfur um úrbætur í starfsemi félagsins var staðfest með tilteknum breytingum. Beindist athugun umboðsmanns Alþingis að því hvort kröfurnar hefðu verið settar fram í samræmi við þágildandi lög og reglugerð. Umboðsmaður benti á að aðstandendur A ehf. hefðu fengið útgefið leyfi til dýrahalds í atvinnuskyni þar sem tekið hefði verið fram að umsækjendur fullnægðu þeim skilyrðum sem sett væru í lögum nr. 15/1994 og reglugerð nr. 499/1997. Ekki lægi því annað fyrir en að það hefði verið mat stjórnvalda að hin fyrirhugaða starfsemi A ehf. hefði verið í samræmi við gildandi kröfur sem gerðar hefðu verið til þeirra er stunduðu hundaræktun í atvinnuskyni. Umboðsmaður vakti athygli á því að frá útgáfu leyfisins og þar til atvik málsins áttu sér stað hefðu engar breytingar orðið á efnisreglum laganna eða reglugerðarinnar varðandi þær kröfur sem gerðar væru til aðbúnaðar og aðstæðna dýra sem haldin væru í atvinnuskyni. Þá hefði því ekki verið haldið fram af hálfu stjórnvalda að aðbúnaður og aðstaða hundaræktunarinnar sem leyfisveitingin hefði byggt á hefði breyst í neinum aðalatriðum. Áréttaði umboðsmaður að í 3. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1994 væri mælt fyrir um að umhverfisráðherra setti í reglugerð nánari fyrirmæli um leyfisveitingar skv. 1. og 2. mgr. greinarinnar, þar á meðal um að leyfi mætti binda þeim skilyrðum sem nauðsynleg þættu til að tryggja góða meðferð dýranna. Taldi umboðsmaður að lagaheimildin áskildi að grundvöllur efnislegra fyrirmæla um leyfisveitingar vegna dýrahalds í atvinnuskyni, og um þau skilyrði um aðbúnað og vistarverur dýra sem heimilt væri að setja í tengslum við þær, kæmu fram með almennum hætti í reglugerð sem sett hefði verið og birt. Fyrr væri ekki hægt að beita þeim gagnvart aðilum sem hefðu áhuga á að reka slíka starfsemi og þeim sem þegar stunduðu hana, þ. á m. þegar krafist væri tiltekinna úrbóta,

<sup>16</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 364.

<sup>17</sup> Sjá hér t.d. 1. og 2. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. Í fyrstu málsgrein kemur fram að ráðherra „setji“ reglugerð um nánari framkvæmd laganna, m.a. reglur um fangelsismálastofnun og hlutverk hennar. Í annari málsgrein kemur fram að ráðherra sé „heimilt“ að kveða í reglugerð nánar á um önnur atriði laganna er varða m.a. réttindi og skyldur fanga.

<sup>18</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 364-366.



sbr. 18. gr. sömu laga. Stjórnvöld geta þannig ekki innleitt nýjar, almennar og eftir atvikum efnislega ríkari kröfur en fram koma í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra.

### 3. Túlkun reglugerðarheimilda

#### 3.1. Sérstjórnarmið við túlkun reglugerðarheimilda

Þegar lagt er mat á það hvort reglur sem settar eru af framkvæmdarvaldinu, með heimild til þess í lögum, séu innan þess ramma sem löggjafinn hefur ákvarðað, er nauðsynlegt að túlka þá lagaheimild sem framkvæmdarvaldið sækir heimild sína til setningar reglugerðar til, reglugerðarheimildina. Við túlkun reglugerðarheimilda gætir ýmissa sérstjórnarmiða, en í grunninn er þó um sömu stjórnarmið að ræða og þegar reglur á öðrum löggjafarsviðum eru túlkaðar.<sup>19</sup> Lögmætisregla stjórnsluréttar hefur áður verið reifuð og er hún þýðingarmikil regla sem hafa verður til hliðsjónar þegar túlka skal reglugerðarheimild. Með þann tilgang lögmætisreglunnar í fyrirrúmi að hún á að tryggja réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnvöldum og vera stjórnunartæki löggjafans gagnvart framkvæmdarvaldinu, hefur það stjórnarmið, að túlka beri lagaákvæði á sviði opinbers réttar með lögmætisregluna að leiðarljósi, verið nefnt réttaröryggissjórnarmið.<sup>20</sup> Oft veita lög stjórnvöldum heimild til þess að setja borgurunum íþyngjandi reglur eða taka ákvarðanir um málefni borgaranna sem teljast myndu íþyngjandi og fela í sér inngríp í líf borgaranna, og leiðir réttaröryggissjórnarmiðið með lögmætisregluna að leiðarljósi þá til þess að almennt verði ekki lagður rýmri skilningur í lagaákvæði heldur en það sem beinlínis leiðir af orðalagi þess. Réttaröryggissjórnarmiðið leiðir þannig til þess að íþyngjandi lagaákvæði verða almennt séð túlkuð þröngt. Við túlkun reglugerðarheimilda verður hins vegar til þess að líta að oft mælir löggjafinn aðeins fyrir um þær meginreglur sem löggjöfin hvílir á, og þau helstu stjórnarmið sem hafa verður í huga við beitingu laganna. Veitir löggjafinn þannig stjórnvöldum oft á tíðum fremur víðtæka heimild til þess að setja nánari efnisreglur í reglugerð um þau málefni sem löggjöfin tekur til. Dæmi um slíka heimild er að finna í 2. gr. laga um lögreglusamþykktir nr. 36/1988, en þar segir að ráðherra skuli setja reglugerð um lögreglusamþykktir sem vera skal fyrirmynd að lögreglusamþykktum sveitarfélaga. Í 3. gr. þeirra laga koma svo fram þær meginreglur sem lögreglusamþykktin skal byggð á. Þar kemur fram að kveða skal á um það í lögreglusamþykkt, sem varðar allsherjarreglu, svo sem reglu og velsæmi á almannafæri. Sveitarstjórnnum er þannig veitt mikið svigrúm til þess að kveða á um það hvað telst ósæmileg háttsemi á almannafæri. Verður að skoða þessa reglu með lögmætisregluna að leiðarljósi, sem

<sup>19</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 181.

<sup>20</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 371.

kveður á um að borgurunum sé almennt heimilt að gera allt það sem ekki er beinlínis bannað með lögum, og allar takmarkanir á athafnafrelsi borgaranna þurfi að vera skýrt orðaðar í settum lögum frá Alþingi. Reynt hefur á hversu víðtæk heimild 3. gr. laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir er í *Hrd. 2003, bls. 782 (542/2002)*.<sup>21</sup>

Við túlkun laga á sviði opinbers réttar verður einnig að horfa til sjónarmiðs um skilvirkni og hagræði í stjórnsýslunni. Þannig ber ekki að túlka lög þannig að gerðar séu óhóflegar kröfur til stjórnsýslunnar sem leiði til þess að stjórnsýsluframkvæmdin verður miklu þyngri í vöfum en hún þyrfti að vera. Einnig verður að athuga að séu lög túlkuð á þann hátt að gerðar eru of miklar kröfur til stjórnsýslunnar getur réttaröryggi borgaranna eftir atvikum verið skert þannig að mál taki of langan tíma hjá stjórnvöldum.<sup>22</sup>

Við túlkun reglugerðarheimilda getur það einnig eftir atvikum skipt miklu máli að horfa til markmiða löggjafarinnar. Taki löggjöfin til einhverra hluta stjórnsýslunnar og segi til um hvernig stjórnvöldum ber að haga stjórnsýsluframkvæmd, er ljóst að þegar kemur að því að túlka reglugerðarheimild þá er það sjónarmið að túlka skuli lög í samræmi við markmið þeirra þungt á metunum. Þó má það ekki vera svo að of almennt orðuð reglugerðarheimild sé skýrð rýmkaði lögskýringu með það fyrir augum að túlka hana í samræmi við markmið laganna. Velji löggjafinn að orða reglugerðarheimild með almennum og óljósum hætti verður almennt að túlka slíka heimild þröngt, einkum þegar reglugerðarheimild veitir ráðherra heimild til þess að setja háttarnisreglur. Í samræmi við réttaröryggissjónarmiðið verður því að túlka slíka heimild borgaranum í hag.<sup>23</sup>

### 3.2. Textaskýring

Athugun á orðalagi lagaákvæðis er óhjákvæmilega upphafsáðgerð lögskýringar. Texti lagaákvæðis er sá hluti sem hefur réttarlegt gildi sem lög. Þegar fyrir liggur að túlka reglugerðarheimild hefur því það orðalag sem löggjafinn hefur ákveðið að nota mikla þýðingu. Þegar löggjafinn veitir framkvæmdarvaldinu heimild til setningar reglugerðar veitir hann framkvæmdarvaldinu hlutdeild í löggjafarstarfinu sem ella er aðeins í höndum Alþingis. Texti reglugerðarheimildar setur þannig ákveðin mörk við því hvaða túlkunarvalkostir eru fyrir hendi þegar fyrir liggur að ágreiningur er um hvort stjórnvaldsfyrirmæli eigi sér lagastoð.<sup>24</sup> Við textaskýringu er hins vegar ekki nægilegt að líta eingöngu til orðalags ákvæðis

<sup>21</sup> Þessi dómur verður reifaður í 4. kafla ritgerðarinnar.

<sup>22</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 371-372.

<sup>23</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 373-374.

<sup>24</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 374.

heldur verður einnig að líta til málfræðilegra og setningafræðilegra atriða og þess samhengis sem orð koma fyrir í.<sup>25</sup>

Þegar lögð er merking í orð í lagatexta er það meginregla að orð eru skýrð í samræmi við almenna málvenju eða venjubundinn skilning í mæltu máli.<sup>26</sup>

*UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005).* Kvartað var til umboðsmanns yfir úrskurðum sjávarútvegsráðuneytisins þar sem staðfestar voru ákvarðanir Fiskistofu um að hafna umsóknum A og B um aukna aflahlutdeild vegna breytinga og lagfæringa á sóknardagabátum þeirra á grundvelli 4. máls. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðis XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 74/2004. Með 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2004, um úthlutun krókaaflahlutdeildar til sóknardagabáta, kvað sjávarútvegsráðherra á um að því aðeins gæti talist vera um endurnýjun báts að ræða í skilningi bráðabirgðaákvæðis XXXV í lögum um stjórn fiskveiða að aðili, sem ætti bát fyrir, fengi sér annan bát og flytti allar sóknarheimildir af þeim sem hann ætti fyrir til hins. Úrskurðir ráðuneytisins í málum þeirra A og B byggðust á þessari afmörkun hugtaksins „endurnýjun“. Í álitum umboðsmanns segir síðan m.a. svo: „Við setningu laga nr. 74/2004 valdi löggjafinn að afmarka gildissvið þeirrar efnisreglu sem fram kemur í 4. másl. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðis XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 með hugtakinu „endurnýjun“. Af hálfu löggjafans var því ekki farin sú einfalda leið að einskorða regluna beinlínis við þau tilvik þegar aðili, sem á bát fyrir, fær sér annan bát. Orðið „endurnýjun“ felur samkvæmt almennum málskilningi í sér að eitthvað nýtt komi í stað gamals (Íslensk orðabók, Reykjavík 2002, bls. 281) en það leiðir ekki beint af orðskýringu í hvaða mæli hið nýja þarf að hafa komið í stað þess gamla til þess að um „endurnýjun“ sé að ræða.“ Umboðsmaður víkur síðan að tilgangi ákvæðisins: „Við frekari afmörkun á inntaki hugtaksins „endurnýjun“ í 4. másl. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðis XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, sbr. lög nr. 74/2004, hefur það verulega þýðingu að líta til tilgangs þess að lögfest var sérstakt ákvæði við tilfærslu báta úr sóknardagakerfinu í krókaaflamarkskerfið þess efnis að tekið skyldi tillit til áætlaðrar aflaukningar vegna aukinnar afkastagetu sóknardagabáta vegna endurnýjunar þeirra við ákvörðun krókaaflahlutdeildar slíkra báta. [...] Með þennan tilgang umrædds bráðabirgðaákvæðis í huga verður ekki séð að haldbært sé að túlka hugtakið „endurnýjun“ báts í merkingu ákvæðisins með þeim þrönga hætti sem gert hefur verið af sjávarútvegsráðuneytinu.“<sup>27</sup>

Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2004 var lögð ákveðin merking í hugtakið „endurnýjun“, sem fram kom í ákvæði XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Við athugun á því hvort reglugerðarákvæðið ætti sér lagastoð var því nauðsynlegt að athuga hvort sú merking sem sjávarútvegsráðuneytið lagði í hugtakið „endurnýjun“ í reglugerðinni ætti sér stoð í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Umboðsmaður leggur þannig til grundvallar afmörkun sinni á merkingu hugtaksins almennan málskilning og vísar í því skyni til Íslenskrar orðabókar, og dregur af því þá ályktun að eitthvað nýtt þurfi að koma í stað þess gamla þannig að um endurnýjun sé að ræða í skilningi hugtaksins. Eins og svo oft þegar lagaákvæði eru túlkuð er hins vegar ekki nægilegt að líta eingöngu til orðalags ákvæðis heldur þarf einnig að horfa til annarra sjónarmiða. Hér horfir umboðsmaður til tilgangs

<sup>25</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

<sup>26</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 23.

<sup>27</sup> Aftur verður vikið að þessu álitum Umboðsmanns Alþingis í kafla 3.5.

lagaákvæðisins og með tilgang ákvæðisins í huga kemst hann að þeirri niðurstöðu að túlkun sjávarútvegsráðuneytisins á hugtakinu „endurnýjun“ í lögnum sé of þröng og því sé til staðar vafi um lagastoð 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2004.<sup>28</sup>

Þó svo að lögð sé til grundvallar almenn málvenja við túlkun lagaákvæða, en ekki lögfræðileg málvenja, er það hins vegar svo að þegar ákveðin lagaregla hefur verið fengin með túlkun á lagaákvæðinu, og til grundvallar þeirri túlkun er lögð almenn málvenja, hefur með þeirri túlkun verið ákvörðuð lagaleg merking þeirra orða. Það vill þannig til að í því tilviki hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að hin almenna málvenja er í samræmi við hina lögfræðilegu málvenju.<sup>29</sup>

Í samræmi við það sjónarmið að leggja skuli þá merkingu í orð sem leiðir af almennri málvenju er ljóst að þegar lagaákvæði mælir fyrir um að stjórnvaldi sé „heimilt“ að gera eitthvað, verður jafnan að skýra það svo að um heimild en ekki skyldu stjórnvaldsins sé að ræða. Að sama skapi ber að skilja það svo að þegar í lagatexta stendur að stjórnvald „eigi“ að gera eitthvað, eða stjórnvald „skal“ gera eitthvað, verður að skýra það svo að þar hafi stjórnvald ekkert val um, því sé skylt til þeirra athafna sem löginn mæla fyrir um.<sup>30</sup>

*UA 1. desember 2008 (5132/2007).* A hafði verið synjað af úrskurðarnefnd almannatrygginga um styrk til kaupa á bifreið á grundvelli 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002, en samkvæmt ákvæðinu væri það skilyrði fyrir styrkveitingu að fimm ár væru liðin frá síðustu styrkveitingu. Síðan segir í álitinu: „Samkvæmt orðum a-liðar 1. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007 var styrkur til að afla hjálpartækja og bifreiða að lögum bundinn við tvö valkvæð og matskennd skilyrði. Annars vegar varð að liggja fyrir mat á nauðsyn fyrir slíkum búnaði vegna hamlaðrar líkamsstarfsemi eða að sá, sem styrksins bæðist, væri nauðsyn slíks búnaðar vegna vöntunar á líkamshluta. Önnur skilyrði komu ekki fram í ákvæðinu. Ekki verður því önnur ályktun dregin af orðalagi ákvæðisins en að við framkvæmd styrkveitinga vegna öflunar hjálpartækja og bifreiða hafi tryggingastofnun borið að leggja efnislegt mat á hvort hlutaðeigandi þyrfti á slíkum búnaði að halda vegna tiltekinnar líkamlegrar fötlunar eða takmörkunar.“ Um heimild ráðherra til að setja reglu 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002 á grundvelli 3. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007, sem nánari útfærsla á a-lið 1. mgr. 38. gr. segir síðan: „Samkvæmt reglugerðarheimild 3. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007 var gert ráð fyrir að ráðherra setti reglugerð um „greiðslur“ samkvæmt ákvæðinu. Orðalag heimildarinnar gaf að mínu áliti ekki til kynna að útfærsla á efnisreglu a-liðar 1. mgr. 38. gr. hafi þannig getað í reynd verið fólgin í afnámi eða óhóflegri takmörkun á því skyldubundna mati sem lagaákvæðið áskildi við mat á nauðsyn hjálpartækis og bifreiðar. [...] Í ljósi þess stjórnskipulega samhengis, sem hér verður samkvæmt ofangreindu að horfa til, og markmiðs a-liðar 1. mgr. 38. gr., verður reglugerðarheimild 3. mgr. 38. gr. ekki skilin svo rúmt að með hugtakinu greiðslur sé ráðuneytinu mögulegt að setja sjálfstæð efnisleg skilyrði í reglugerð sem í reynd girða fyrir nokkurn mögulega á styrkveitingu

<sup>28</sup> Sjá einnig Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 53-55.

<sup>29</sup> Róbert R. Spanó: „Um lögskýringu - hugtaksatriði, tengsl við túlkunarfræði og merkingarfræðilegur rammi lagatextans“, bls. 340-341.

<sup>30</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 24.

á þessum lagagrundvelli vegna hugsanlegra breytinga á líkamlegu ástandi manns, sem áður hefur fengið styrk.“<sup>31</sup>

Mæli lagaákvæði fyrir um skyldubundið mat stjórnvalds hefur almennt verið talið að stjórnvaldi sé heimilt að setja reglur sem einfalda úrlausn og skipulag slíkra mála til hagræðis fyrir stjórnvöld og til þess að samræmis og jafnræðis sé gætt fyrir borgarana. Stjórnvaldi er hins vegar óheimilt að setja reglu sem afnemur eða takmarkar matið óhóflega þannig að í raun fari ekki fram það skyldubundna mat sem löggjafinn hefur mælt fyrir um, áður en tekin er ákvörðun í máli.<sup>32</sup> Í ofangreindu álitum umboðsmanns var málum þannig háttað að líkamlegt ástand A, sem sótti um styrk til bifreiðakaupa, hafði hrakað síðan hann fékk síðast úthlutað styrk til bifreiðakaupa. Samkvæmt orðalagi 38. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007 áskildi ákvæðið að fram færi einstaklingsbundið mat á þörfum hvers og eins til þess að fá greiddan styrk til bifreiðakaupa. Umboðsmaður taldi einnig nauðsynlegt að horfa til þess að sjúkratryggingar samkvæmt V. kafla laga nr. 100/2007 fólu í sér lögfestingu á tilteknum réttindum borgaranna til aðstoðar vegna sjúkleika sem ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar áskilur að séu tryggð í lögum. Með þetta í huga taldi umboðsmaður að sú regla sem ráðherra hafði sett í 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002 rúmaðist ekki innan heimildar 3. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, þar sem í reynd færi ekki fram það skyldubundna mat á högum hvers og eins sem gert var ráð fyrir í lögum og varð þannig A af þeim lögbundna rétti sínum, sem varinn er af stjórnarskrá, til þess að fá lagt mat á hvort hann fullnægði skilyrðum laga til greiðslna úr almannatryggingum vegna líkamlegs ástands síns. Í þessu máli veguðust á þau tvö sjónarmið að í stjórnsýslu sinni ber stjórnvöldum að gæta jafnræðis og hagræðis, og hins vegar það sjónarmið sem leitt verður af texta lagaákvæðisins. Hér hafði því orðalag lagaákvæðisins sem 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002 var nánari útfærsla á, grundvallarþýðingu við mat á lagastoð reglugerðarinnar. Eins og svo oft var hins vegar ekki nægilegt að líta eingöngu til orðalags ákvæðisins heldur horfði umboðsmaður einnig til tilgangs þess og stjórnskipulegrar stöðu þess með vísan til 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar horft er til orðalags lagaákvæðis verður einnig að meta það hvort orðalag ákvæðis sé í samræmi við upplýsingar úr lögskýringargögnum. Hafa verður það í huga að í settum lögum er sá texti sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar, sem saman mynda löggjafarvaldið, hafa ákveðið að hafi gildi sem réttarheimild. Það er þessi texti sem birtist borgurunum. Við túlkun reglugerðarheimilda verður hins vegar jafnan að líta til lagatextans í heild sinni og eftir

<sup>31</sup> Sjá einnig *UA 29. desember 2008 (5161/2007)*, *UA 19. desember 2008 (5328/2008)* og *UA 22. apríl 2008 (5321/2008)* þar sem umboðsmaður taldi að stjórnvöld hafi með setningu fastmótaðra verklagsreglna farið gegn skýru orðalagi lagaákvæðis sem mælti fyrir um að fram skyldi fara skyldubundið mat.

<sup>32</sup> Páll Hreinsson: „Skyldubundið mat stjórnvalda“, bls. 267-271.

atvikum einnig til lögskýringargagna. Sé hins vegar ekki samræmi milli lagatextans og lögskýringargagna, verður lagatextinn að vera grundvöllur túlkunar. Þetta á sérstaklega við þegar um er að ræða málefni sem stjórnarskrá áskilur að skipuð séu með lögum.

*UA 13. febrúar 2007 (4843/2006).* Kvartað var til umboðsmanns yfir innheimtu Umferðarstofu á sérstöku gjaldi fyrir endurnýjun einkanúmers samkvæmt c-lið 4. mgr. 26. gr. reglugerðar nr. 751/2003, um skráningu ökutækja. Fól ákvæðið í sér að rétturinn til einkamerkis fékkst ekki endurnýjaður að átta árum liðnum frá veitingu þess nema gegn greiðslu gjalds að sömu fjárhæð og lögum samkvæmt var greitt fyrir merkið í upphafi. Umboðsmaður rakti ákvæði 64. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987, með síðari breytingum, um veitingu einkamerkja. Taldi umboðsmaður ljóst að löggjafinn hefði með ákvæðinu tekið þá ákvörðun að gjald vegna einkamerkis skyldi bundið við ákveðna fasta fjárhæð án þess að sú fjárhæð væri í efnislegum tengslum við þann kostnað sem Umferðarstofa bæri vegna skráningar einkamerkja og umsýslu í því sambandi. Með hliðsjón af forsögu ákvæðisins, fjárhæð gjaldsins og að það væri innheimt auk gjalds fyrir almenn skráningarmerki taldi umboðsmaður ljóst að gjald fyrir einkamerki hefði byggst á sjónarmiðum um aukna tekjuöflun ríkissjóðs. Gjald fyrir einkamerki hefði því fremur samstöðu með sköttum en þjónustugjöldum. Umboðsmaður taldi enn fremur að innheimta gjaldsins yrði að uppfylla þær kröfur sem gerðar væru til lagaheimilda innheimtu skatta í 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1996, um breytingu á umferðarlögum nr. 50/1987, sagði m.a.: „Gert er ráð fyrir að í reglum verði kveðið nánar á um framkvæmdaratriði, svo sem um hámarksfjölda bókstafa og tölustafa á skráningarmerki. Þar verði og ákvæði er tryggi að áletrun á skráningarmerki brjóti ekki í bága við íslenskt málfar né sé hún fallin til að valda hneykslun eða geti haft í för með sér óþægindi fyrir aðra. Þá er gert ráð fyrir að réttur til einkamerkis verði tímabundinn, væntanlega til átta ára, og að eigandinn hafi rétt til að færa einkamerkið á annað ökutæki á þeim tíma.“<sup>33</sup> Síðan segir í álitum umboðsmanns: „Ljóst er að ákvæði c-liðar 4. mgr. 26. reglugerðar nr. 751/2003, sbr. breytingu með reglugerð nr. 691/2006, um átta ára gildistíma réttarins til að nota einkamerki þar sem endurnýjun er bundin því skilyrði að 25.000 kr. gjald vegna merkisins sé greitt aftur fela í sér fyrirmæli um gjaldskyldu sem ekki verða leidd af ákvæði 64. gr. a umferðarlaga nr. 50/1987, né öðrum ákvæðum laganna. Með tilliti til þess sem áður er rakið um eðli þeirrar gjaldtökuheimildar sem fram kemur í 2. mgr. 64. gr. a umferðarlaga og þau sjónarmið sem leidd verða af 40. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar tel ég að ekki sé fyrir hendi fullnægjandi lagaheimild fyrir því skilyrði c-liðar 4. mgr. 26. reglugerðar nr. 751/2003, sbr. breytingu með reglugerð nr. 691/2006, að réttthafi einkamerkis sem óskar eftir endurnýjun réttarins að liðnum átta árum skuli greiða aftur gjald það sem hann hefur áður greitt fyrir einkamerkið. Hefur að mínu áliti ekki þýðingu í þessu sambandi þótt gert hafi verið ráð fyrir því í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1996 að réttur til einkamerkis væri tímabundinn enda geta slík ummæli í lögskýringargögnum engu þokað um þær kröfur sem gerðar eru til lagafyrirmæla um skattlagningu í 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar.“

Í þessu máli taldi umboðsmaður því ekki tækt að ljá 2. mgr. 64. gr. a. umferðarlaga nr. 50/1987, þá merkingu að í því fælist að leyfi til einkamerkis væri tímabundið, þrátt fyrir að ummæli í lögskýringargögnum væru á þá leið að það hefði verið ætlun löggjafans. Slík ráðagerð kom ekki fram í lögnum og með hliðsjón af ákvæðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 taldi umboðsmaður að leggja bæri texta lagaákvæðisins til grundvallar við túlkun þess.

<sup>33</sup> Alpt. 1995-1996, A-deild, bls. 2372.

### 3.3. Samræmisskýring

Við túlkun lagaákvæða er það mikilvægt sjónarmið að lög séu túlkuð með lagasamræmi í huga, þ.e. að ákvæði séu túlkuð þannig að þau samræmist öðrum skráðum og óskráðum réttarreglum.<sup>34</sup> Við túlkun reglugerðarheimilda verður þannig að líta til þess að reglugerðarheimildin er hluti af stærri heild, þeim lagabálki sem hún er í. Þannig verður við afmörkun á inntaki og gildissviði reglugerðarheimildarinnar að horfa til annarra reglna í sama lagabálki eða hugsanlega eftir atvikum til lagaákvæða í öðrum lögum.<sup>35</sup> Þar sem reglugerðir sem settar eru með stoð í reglugerðarheimild eru oft nánari útfærslur á þeim reglum sem fram koma í lögnum er það mikilvægt sjónarmið við túlkun reglugerðarheimilda að þær reglur sem fram koma í reglugerðinni séu túlkaðar til samræmis við þau önnur lagaákvæði sem saman mynda þann lagabálg sem reglugerðin er nánari útfærsla á.

Samræmisskýringar hafa verið greindar í tvo flokka, innri samræmisskýringar og ytri samræmisskýringar. Með innri samræmisskýringu er átt við að lagaákvæði sé túlkað til samræmis við önnur ákvæði í sama lagabálki. Með ytri samræmisskýringu er hins vegar átt við að ákvæði sé túlkað í samræmi við ákvæði í öðrum lagabálgum.<sup>36</sup>

*UA 21. desember 2007 (4964/2007).* Umboðsmaður tók til athugunar hvort ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 780/2006, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 779/2007, sem mælti fyrir um að til þess að starfrækja fis innan íslenskrar lofthelgi skuli stjórnandi hreyfilknúins fiss hafa heimild viðurkennds fisfélags og skrá hreyfilknúid fis í físskrá slíks félags, hefði næga lagastoð. Reglugerðin var sett með vísan til 145. gr. laga nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands, en auk þeirra laga var í reglugerð nr. 779/2007 einnig vísað til 2. mgr. 12. gr. og 7. mgr. 28. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir. Umboðsmaður rakti nefnd lagaákvæði og komst m.a. að því að með 2. gr. reglugerðar nr. 779/2007 hafi ráðherra í raun framselt stjórnarsýsluvald það sem Flugmálastjórn Íslands var falið samkvæmt lögum nr. 100/2006, til einkaaðila án þess að til þess væri skýr heimild í lögum. Umboðsmaður horfði þar m.a. til ákvæða 4. gr. laga nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands þar sem talin eru upp verkefni sem eiga að vera í höndum Flugmálastjórnar, en þau eru m.a. að annast skráningu loftfara, sbr. 1. tölul., gefa út heimildir í samræmi við lög og reglugerðir, sbr. 3. tölul., og gefa út skírteini til einstaklinga, sbr. 4. tölul. Síðan segir m.a. í álitum umboðsmanns: „Eins og lýst hefur verið hér að framan kemur fram í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 100/2006, um Flugmálastjórn Íslands, að stofnunin fari með „stjórnarsýslu“ og eftirlit á sviði loftferða hér á landi og á íslensku yfirráðasvæði eftir því sem nánar er kveðið á um í lögnum og lögum um loftferðir, svo og öðrum lögum og alþjóðasamningum. Í 1. mgr. 4. gr. sömu laga segir að verkefni flugmálastjórnar sé að fara með „stjórnarsýslu“ á sviði loftferða, hafa eftirlit með loftferðastarfsemi og stuðla að öryggi í flugi. Með tilliti til þessara lagaákvæða og ákvæðisins í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 100/2006 verður ekki annað séð en að lagaumhverfi á sviði flugmála sé byggt á því að stjórnarsýsla þessara mála á lægra stjórnarsýslustigi sé á hendi Flugmálastjórnar Íslands nema annað komi fram í lögum eða heimildir standi til þess að ráðherra geti ákveðið aðra skipan.“

<sup>34</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 67-68.

<sup>35</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 387.

<sup>36</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 82-92.

Við athugun á því hvort umrætt ákvæði reglugerðar nr. 780/2006, sbr. reglugerð 779/2007, hefði viðhlítandi lagastoð horfði umboðsmaður m.a. til þess að reglugerðin yrði að vera í samræmi við þær efnisreglur sem fram koma í þeim lögum sem hún er sett með stoð í. Í því skyni horfði umboðsmaður til þess að í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands kom fram að Flugmálastjórn hefði á sínum höndum stjórnarsýslu og eftirlit á sviði loftferða á Íslandi. Þar sem regla sú sem ráðherra setti í 2. gr. reglugerðar nr. 779/2007 fól í sér að einkaaðila var falið ákveðið stjórnarsýsluhlutverk samhliða Flugmálastjórn, taldi umboðsmaður að án skýrrar lagaheimildar væri ráðherra óheimilt slíkt framsal stjórnarsýsluvalds, þ.e. umboðsmaður taldi það ekki samræmast efnisreglum laganna að einkaaðila væri falið það vald sem skv. 1. mgr. 1. gr. laga væri falið Flugmálastjórn. Að þessu virtu taldi umboðsmaður að 2. gr. reglugerðar nr. 779/2007 ætti sér ekki næga lagastoð.

*UA 29. desember 2006 (4579/2005).* Umboðsmaður tók til athugunar hvort líta ætti á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði sem „laun“ í skilningi 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Umboðsmaður horfði meðal annars til ytra samræmis lagaákvæðisins, þar sem í 2. másl. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 var skírskotað til launahugtaks laga nr. 113/1990 um tryggingagjald. Í álitinu segir síðan: „Samkvæmt 6. tölul. 9. gr. falla greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna fæðingarorlofs, svo og greiðslur launagreiðanda vegna fæðingarorlofs ekki undir skyldu laga nr. 113/1990 til greiðslu tryggingagjalds, svo framarlega sem þær greiðslur svara til þess sem greitt er úr Fæðingarorlofssjóði. Ljóst er því að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði eru ótvírætt undanþegnar greiðslu tryggingagjalds samkvæmt lögum nr. 113/1990. Af skírskotun 2. másl. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 til launahugtaks laga nr. 113/1990 leiðir því að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verða ekki felldar undir „meðaltal heildarlauna“ samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 13. gr. með setningu stjórnvaldsfyrirmæla nema slík fyrirmæli eigi sér skýra og ótvíræða stoð í öðrum lagaákvæðum.“ Taldi umboðsmaður því að ákvæði lokamálsliðar 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004, er mælti fyrir um að greiðslur sem kæmu til vegna þess að um væri að ræða „orlof eða leyfi samkvæmt lögum, kjarasamningi eða ráðningarsamningi“ skyldu reiknaðar inn í meðaltal heildarlauna, væri ekki, að því er tæki til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000.

Það sem hefur mikil áhrif á túlkun umboðsmanns á hvaða merkingu beri að leggja í orðið „laun“ í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof er textaskýring og ytri samræmisskýring. Þannig horfir umboðsmaður til launahugtaks laga nr. 113/1990 um tryggingagjald til þess að ákvarða nánar hvaða merkingu beri að leggja í orðið „laun“ í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Með því að vísað er í lög nr. 113/1990 um tryggingagjald til nánari skýringar á launahugtakinu, ber, með vísan til þess lögskýringarsjónarmiðs að lög skulu túlkuð með almennt lagasamræmi í huga, að túlka hugtakið „laun“ í lögum nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof til samræmis við launahugtak laga nr. 113/1990 um tryggingagjald. Mætti því kannski segja að hér sé um að ræða lögbundna samræmisskýringu.



### 3.4. Markmiðsskýring

Við túlkun reglugerðarheimilda hefur það lögskýringarsjónarmið að túlka beri lög í samræmi við markmið þeirra mikið vægi. Með setningu reglugerða er ráðherra oft að útfæra nánar þær reglur sem fram koma í lögum. Þegar uppi er ágreiningur um lagastoð reglugerðar er því afar mikilvægt að horfa til þess hvort ráðherra hafi, með þeim reglum sem hann setur í reglugerð, verið að vinna markmiði eða tilgangi laganna brautargengi. Þegar um takmarkatilvik er að ræða getur það sjónarmið, að ákveðin regla í reglugerð sé í samræmi við markmið þeirra laga sem hún er nánari útfærsla á, haft þau áhrif að reglugerðin verði talin eiga sér stoð í lögumum þó svo að við fyrstu sýn horfi það ekki endilega þannig við. Þannig getur greining á markmiði reglugerðarheimildar og laganna sem hún sækir sér stoð í haft grundvallarþýðingu við mat á lagastoð reglugerðar.<sup>37</sup>

Lögskýring með vísan til markmiðs laga eða reglugerðar hefur sín takmörk eins og önnur lögskýringarsjónarmið. Þannig kunna önnur sjónarmið að vega þyngra og leiða til þess að túlkun með vísan til markmiðs laga eða reglugerða er ekki talin eiga rétt á sér. Ef t.d. er um að ræða grundvallarréttindi sem varin eru af stjórnarskrá getur verið varasamt að ljá reglugerð merkingu með vísan til markmiðs hennar sem fer gegn ákvæðum stjórnarskrár, sbr. *UA 2. desember 2005 (4388/2005)*.

Oft er markmið laga eða tilgang þeirra að finna í almennt orðuðum markmiðsákvæðum, oft í upphafi lagabálka. Er það oft álitamál hvort slík almennt orðuð markmiðsákvæði afmarki nægilega matskenndar valdheimildir ráðherra til að setja stjórnvaldsfyrirmæli eða taka stjórnvaldsákvæðanir.<sup>38</sup> Upplýsingar um markmið laga og reglugerða getur einnig verið að finna í lögskýringargögnum. Ljóst er þó að upplýsingar um markmið laga í lögskýringargögnum geta ekki vikið til hliðar skýrum ákvæðum laga sem ekki samræmast lögskýringargögnunum, sbr. *UA 29. desember 2006 (4700/2006)*.

*UA 2. desember 2005 (4388/2005)*. A kvartaði yfir því að löggilding rafverktaka væri aðeins veitt til fimm ára í senn. Taldi hann að ákvæði 1.8.1. gr. reglugerðar nr. 264/1971, um raforkuvirki, sbr. reglugerð nr. 285/1998, sem kveður á um framangreinda takmörkun á

<sup>37</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 390.

<sup>38</sup> Sjá til hliðsjónar *Hrd. 2000, bls. 1621 (15/2000)*: „Í 6. gr. laga nr. 63/1993 er umhverfisráðherra fengið vald til þess að ákveða, að fengnu álitu skipulagsstjóra, að tiltekna framkvæmdir verði háðar mati samkvæmt lögumum, ef hann telur þær kunna að hafa í för með sér umtalsverð áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag. Engar efnisreglur koma fram í þessu ákvæði, eins og raunin er í 5. gr. laganna og fylgiskjali með þeim. Þessi heimild er því ótakmörkuð af öðru en almennri markmiðslýsingu 1. gr. og háð mati ráðherra, eins og stefndi viðurkennir og telur nauðsynlegt til að ná tilgangi laganna og tilskipunar nr. 85/337/EBE, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Umhverfisráðherra hefur því í raun fullt ákvörðunarvald um það, hvort tiltekin framkvæmd, sem ekki fellur undir 5. gr. laga nr. 63/1993, skuli sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt 6. gr., en slík ákvörðun getur haft í för með sér umtalsverða röskun á eignarráðum og atvinnufrelsi þess, er í hlut á. Svo víðtækt og óheft framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríðir gegn framangreindum mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og er ólöglegt.“

gildistíma löggildingarinnar stæðist ekki lög. Um tilgang og markmið laganna sagði síðan í áliti umboðsmanns: „Það er engum vafa undirorpið að lögum nr. 146/1996 er ætlað að setja skýr fyrirmæli um regluumhverfi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga einkum út frá öryggissjónarmiðum. Þetta má meðal annars ráða af 1. gr. laganna þar sem segir að tilgangur þeirra sé að „draga sem mest úr hættu og tjóni af raforkuvirkjum, neysluveitum og rafföngum og truflunum af völdum starfrækslu þeirra“. Þetta markmið birtist jafnframt í flestum ákvæðum laganna enda fjalla þau fyrst og fremst um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga og rafmagnseftirlit, sbr. II. og III. kafla þeirra. [...] Í lögunum er ekki mælt fyrir um það með skýrum hætti að liður í að fullnægja öryggismarkmiði laganna skuli vera að þeir sem fá útgefna löggildingu sem rafverktakar verði að sæta því að hún sé tímabundin. Það hefði þó verið hin eðlilega leið hefði löggjafinn viljað koma þeirri skipan á að ráðherra væri með reglugerð heimilt að ákveða að þessi háttur skyldi hafður á við útgáfu opinbers leyfis til þess að reka atvinnustarfsemi eins og hér um ræðir. Engar vísbendingar um slíkt tímabundið fyrirkomulag á löggildingu er heldur að finna í lögskýringargögnum né verður það leitt af öðrum lagaákvæðum. [...] Ég tek einnig fram að hafi það verið ætluð löggjafans að tímabinda réttindi sem veitt væru á grundvelli laga nr. 146/1996 hefði slík takmörkun þurft að koma fram með skýrum hætti í lagatextanum sjálfum enda væri þá verið að víkja frá þeirri almennu reglu í lögum hér á landi að útgáfa opinbers leyfis til að reka atvinnustarfsemi sé að jafnaði ótímabundin en háð því að handhafi leyfisins fullnægi á hverjum tíma lögmaeltum skilyrðum fyrir slíkri leyfisveitingu. Kröfur laga um opinber leyfi til að stunda tiltekna atvinnu, svo sem löggilding rafverktaka, fela í sér takmörkun á því atvinnufrelsi sem verndað er í 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við þá reglu stjórnarskrárákvæðisins að þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess, verða lagafyrirmæli um inntak og fyrirkomulag slíks leyfis að vera skýr og glögg. Verða þau ekki túlkuð með rýmri hætti, borgaranum í óhag, en leiðir af orðanna hljóðan og skýrum vísbendingum í lögskýringargögnum.“

Í þessu máli kom til greina að túlka reglugerðarheimildina með vísan til markmiðs hennar, þ.e. þeirra öryggissjónarmiða sem fram koma í lögunum. Hins vegar kom hvergi fram í lögunum að til þess að fullnægja þeim öryggissjónarmiðum sem þar koma fram þyrfti að tímabinda löggildingu rafverktaka til fimm ára í senn, eins og ráðherra hafði gert með reglugerð. Túlkun með vísan til markmiðs laganna gæti hugsanlega þýtt að reglugerðin væri talin eiga sér stoð í lögunum. Umboðsmaður leit hins vegar réttilega til þess sjónarmiðs að tímabinding löggildingar væri takmörkun á atvinnuréttindum þeirra sem starfandi væru í greininni og þyrfti því að túlka slíka takmörkun á réttindum sem varin væru af 75. gr. stjórnarskrárinnar, þrengjandi lögskýringu. Hér taldi umboðsmaður því ekki tækt að túlka reglugerðarheimildina eingöngu með vísan til markmiðs hennar, heldur þyrfti að túlka reglugerðarheimildina með hliðsjón af meginreglu 75. gr. stjórnarskrárinnar sem verndar atvinnufrelsi manna.

*UA 29. desember 2006 (4700/2006).* Kvartað var til umboðsmanns yfir breytingu á 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, um akstursíþróttir og aksturskeppni, en með breytingunni var talið að samgönguráðherra hefði sett of þröngar skorður við keppnishaldi akstursíþróttafélaga og fengið Landssambandi íslenskra akstursfélaga (LÍA) og Vélhjóla- og vélsleðaíþróttanefnd ÍSÍ einokunaraðstöðu við slíkt keppnishald. Reglugerðin var sett með stoð í 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Umboðsmaður taldi að með reglugerðinni hefði samgönguráðherra framselt stjórnsýsluvald til einkaaðila án þess að til þess væri lagaheimild. Í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns kom m.a. fram „að eitt af markmiðum reglugerðarbreytingar nr. 252/2005 var að

„akstursíþróttin yrði aðili að heildarsamtökum íþróttahreyfingarinnar á Íslandi, Íþróttasambandi Íslands (ÍSí) líkt og aðrar íþróttagreinir hér á landi“. Einnig kemur fram að eitt af markmiðunum hafi verið að „efla félagslega uppbyggingu íþróttarinnar á sama hátt og er hjá öðrum íþróttagreinum“ Um þetta markmið segir umboðsmaður: „Af þessu tilefni tek ég fram að ég fæ ekki séð að þessi markmið standi í málefnalegu sambandi við áður lýst markmið umferðarlaga. Tel ég að ráðuneytið hafi með fyrrgreindum reglugerðarbreytingum, að því leyti sem þær helguðust af framangreindum markmiðum, farið út fyrir þær heimildir sem 34. gr. umferðarlaga veitir til setningar reglna um akstursíþróttir og aksturskeppni“ Annað markmið ráðuneytisins með reglugerðarbreytingunum var að tryggja að farið yrði að alþjóðlegum reglum sem gildi um akstursíþróttir og aksturskeppni. Um það markmið segir umboðsmaður: „Ég tek þó fram, í ljósi þess sem fram kemur í skýringum ráðuneytisins um efni þessara reglna, að ég fæ ekki séð hvernig það geti staðið í málefnalegum tengslum við framangreind markmið umferðarlaga, sem heimild ráðuneytisins til reglusetningar verður að taka mið af, að gera það að skilyrði að aksturskeppni hér á landi lúti þessum alþjóðlegu reglum.“

Í málinu var deilt um það hvort samgönguráðuneytinu hefði verið heimilt að veita tilteknum akstursfélögum ákveðið hlutverk við leyfisveitingar vegna aksturskeppna. Við túlkun á inntaki þeirrar heimildar sem ráðherra er veitt með 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 horfði umboðsmaður m.a. til þess að í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 64/1978 um breytingu á umferðarlögum nr. 40/1968 kom fram að löggjafinn hafi frá upphafi ætlað félagasamtökum á sviði akstursíþróttar ákveðið eftirlitshlutverk í tengslum við aksturskeppni hér á landi, þar sem að aksturskeppni ættu ávallt að fara fram undir eftirliti ábyrgs aðila, t.d. félagasamtaka í samvinnu við lögreglu.<sup>39</sup> Við setningu reglugerðarinnar hafði ráðherra m.a. haft hliðsjón af þessu hlutverki til þess að ná þeim markmiðum sem ráðuneytið tiltók í skýringum til umboðsmanns. Með vísan til markmiða umferðarlaga, sem reglugerðin er sett með stoð í, sem séu m.a. þau að umferðaröryggi sé ávallt í fyrirrúmi, og orðalags ákvæðis 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, taldi umboðsmaður að þau markmið sem ráðuneytið hafði lagt til grundvallar setningu reglugerðarinnar hefðu ekki verið í samræmi við markmið umferðarlaga og ættu sér því ekki lagastoð.

Eins og rakið hefur verið er ljóst að við beitingu markmiðsskýringar þarf ávallt að horfa til annarra lögskýringarsjónarmiða einnig, þannig að lagaákvæði sé ekki gefin rýmri merking með vísan til markmiðs, en getur með vísan til annarra mikilvægra lögskýringarsjónarmiða falist í því.

### 3.5. Lögskýringargögn

Í íslenskri lögfræði er það almennt viðurkennt að rétt sé og heimilt að líta til lögskýringargagna við túlkun lagaákvæða.<sup>40</sup> Við túlkun reglugerðarheimilda getur það, eins og áður er sagt, haft mikla þýðingu að leita upplýsinga um tilgang og markmið löggjafar í

<sup>39</sup> Alþt. 1977-1978, A-deild, bls. 775.

<sup>40</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 116.

lögskýringargögnum. Það lögskýringargagn sem hefur hvað mesta þýðingu við túlkun laga eru greinargerðir með lagafrumvörpum. Við lögskýringu geta upplýsingar úr greinargerð haft mismunandi tilgang, þær geta styrkt niðurstöðu sem virðist eðlilegust með vísan til orðalags ákvæðis<sup>41</sup>, upplýsingar í greinargerð geta stutt niðurstöðu sem strangt til tekið verður ekki lesin úr lagaákvæði eftir orðanna hljóðan<sup>42</sup>, upplýsingar í greinargerð geta verið til þess að hafna einum lögskýringarkosti og velja annan þess í stað<sup>43</sup> og athugasemdir í greinargerð sem ekki samræmast orðalagi lagaákvæðis getur orðið til þess að lögskýringargagninu er hafnað sem sjónarmiði við túlkun ákvæðisins og þess í stað horft til orðalags ákvæðis<sup>44 45</sup>.

Þó það sé almennt viðurkennt að líta megi til lögskýringargagna við túlkun laga verður hins vegar til þess að horfa að lagaákvæði verður ekki gefin merking sem með engu móti er hægt að lesa út úr lagatexta, eða með viðteknum aðferðum við lögskýringar, með vísan til þess að í lögskýringargögnum sé að finna upplýsingar um tilgang eða vilja löggjafans með setningu laganna.<sup>46</sup> Við túlkun reglugerðarheimilda er því vægi lögskýringargagna afstætt þar sem það lagaákvæði sem er reglugerðarheimildin er oft ekki mjög ítarlegt, þannig er það oft að lagaákvæðið segir aðeins að ráðherra sé heimilt eða skuli setja reglugerð á grundvelli laganna. Við túlkunina verður því að líta heildstætt á lagabálkinn og stundum leita einnig fanga í lögskýringargögnum við afmörkun á inntaki reglugerðarheimildar.

*UA 24. apríl 2006 (4163/2004).* Álitafnið í þessu máli snerist um það hvort sjávarútvegsráðuneytinu hafi með reglugerð nr. 271/2004 verið heimilt að veita þeim íslensku skipum, sem höfðu yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa, heimild til að veiða þann deilistofn innan fiskveiðilögsögunnar. Umboðsmaður tók til skoðunar hvort umrædd reglugerð ætti sér viðhlítandi lagastoð og sagði m.a. svo í álitum umboðsmanns: „Af lestri tilvitnaðra lögskýringargagna að baki lögum nr. 151/1996 og með hliðsjón af aðdraganda laganna má ráða að það hafi að líkindum verið ætlun löggjafans að gera lagaumhverfið þannig úr garði að heildstæð stjórnun veiða úr deilistofnum gæti farið fram, hvort sem slíkar veiðar ættu sér stað innan eða utan lögsögunnar og þá að gættum meginreglum laga nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Hvað sem því líður tel ég að af lestri laga nr. 151/1996 fáiast vart séð að með ákvæðum laganna, sbr. einkum 5. gr. sem sjávarútvegsráðuneytið hefur vísað til, hafi ráðuneytinu verið fengin heimild til að mæla svo fyrir að íslensk skip, sem hefur yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa samkvæmt veiðireynslu utan lögsögunnar eða með framsali slíkra heimilda, geti veitt þá tegund innan lögsögunnar eins og 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 mælti fyrir um. Til þess þurfti viðkomandi skip þá að fullnægja ákvæðum hinna almennu fiskveiðistjórnunarlaga nr. 38/1990 um að hafa yfir að ráða aflaheimildum í viðkomandi deilistofni sem skipið hefði fengið á grundvelli veiðireynslu þess innan lögsögunnar eða að útgerð skipsins hefði aflað sér slíkra heimilda fyrir framsal.“

<sup>41</sup> sbr. t.d. *UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005).*

<sup>42</sup> sbr. t.d. *UA 11. júlí 2008 (4712/2006).*

<sup>43</sup> sbr. t.d. *UA 24. apríl 2006 (4163/2004).*

<sup>44</sup> sbr. t.d. *UA 24. október 2005 (4186/2004).*

<sup>45</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 41-46.

<sup>46</sup> Skúli Magnússon: „Túlkun laga og vilji löggjafans“, bls. 371.

Í álitinu taldi umboðsmaður að í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996 væri að finna það markmið löggjafans að tryggja ætti heildstæða stjórnun veiða úr deilistofnum. Þetta sjónarmið var hins vegar hvergi að finna í lögnum sjálfum og taldi umboðsmaður því að ekki væri hægt að ljá reglugerðarheimildinni merkingu sem aðeins væri að finna í lögskýringargögnum en ekki í lögnum sjálfum. Hér er því gott dæmi um það að ekki er hægt að teygja úr merkingu lagaákvæðis með vísan til upplýsinga úr lögskýringargögnum og gefa því aðra merkingu en fengin verður út með lestri laganna sjálfra.

*UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005).* Kvartað var til umboðsmanns vegna úrskurða sjávarútvegsráðuneytisins þar sem staðfestar voru ákvarðanir Fiskistofu um að hafna umsóknum þeirra um aukna aflahlutdeild vegna breytinga og lagfæringa á sóknardagabátum þeirra á grundvelli 4. másl. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðis XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 74/2004. Með 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2004, um úthlutun krókaaflahlutdeildar til sóknardagabáta, kvað sjávarútvegsráðherra á um að því aðeins gæti talist vera um endurnýjun báts að ræða í skilningi bráðabirgðaákvæðis XXXV í lögum um stjórn fiskveiða að aðili, sem ætti bát fyrir, fengi sér annan bát og flytti allar sóknarheimildir af þeim sem hann ætti fyrir til hins. Úrskurðir ráðuneytisins í málum þeirra A og B byggðust á þessari afmörkun hugtaksins „endurnýjun“. Við athugun á því hvort sú afmörkun hugtaksins „endurnýjun“ sem ráðuneytið hafði lagt til grundvallar, ætti sér stoð í lögum, horfði umboðsmaður m.a. til athugasemda í frumvarpi því er varð að lögum nr. 74/2004 um breytingu á lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og til tilgangs ákvæðisins en hann kom m.a. fram í ræðum þingmanna þegar frumvarpið var til umræðu á Alþingi. Um það segir m.a. í áliti umboðsmanns: „Málflutningur þeirra þingmanna sem þátt tóku í umræðunum, en það voru einkum nefndarmenn í sjávarútvegsnefnd, bendir til þess að þeir hafi skilið ákvæðið svo að það tæki jafnt til þeirra tilvika þegar nýr bátur kæmi í stað gamals og þegar gerðar hefðu verið breytingar og endurbætur á báti.“

Í þessu máli hafði það m.a. þýðingu að þeir þingmenn sem tóku þátt í umræðum um það frumvarp sem síðar varð að lögum nr. 74/2004 um breytingu á lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, lögðu þann skilning í ákvæðið að það tæki jafnt til þess þegar nýr bátur kæmi í stað gamals og þegar endurbætur hefðu verið gerðar á eldri bátum. Vilji löggjafans stóð því klárlega til þess að ákvæðið tæki jafnt til beggja tilvika. Sjávarútvegsráðuneytið hafði hins vegar við meðferð mála byggt á þrengri túlkun á hugtakinu „endurnýjun“ heldur en vilji löggjafans hafði staðið til. Með vísan m.a. til þessa, og annarra sjónarmiða, taldi umboðsmaður að reglugerðin ætti sér ekki stoð í lögnum.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Sjá einnig UA 19. desember 2008 (5328/2008): „Af hinum tilvitnuðu orðum og nefndaráliti samgöngunefndar Alþingis verður ekki betur séð en að það hafi verið ætlun löggjafans að veita viðkomandi leyfishöfum framlengingu á atvinnuleyfi þeirra til eins árs í senn allt til 76 ára aldurs, þrátt fyrir að atvinnuleyfið félli að öllu jöfnu úr gildi við lok 70 ára aldurs. Með því væri verið að gefa leyfishöfum kost á að stunda leiguakstur sem hefðu heilsu eða burði og hæfni til þess. Þetta væri háð þeirri forsendu að það færi fram mat sem byggðist á raunverulegu hæfnisprófi og raunverulegri læknisskoðun.“

### 3.6. Forsaga lagaákvæðis

Með forsögu lagaákvæðis er átt við sögulegan bakgrunn lagaákvæðis í víðasta skilningi.<sup>48</sup> Liður í því að kanna forsögu lagaákvæðis er að líta til eldri laga og af breytingum sem á þeim hafa verið gerðar má draga ýmsar ályktanir um merkingu lagaákvæða. Könnun á tengslum milli eldri og yngri laga getur því rennt stoðum undir val á lögskýringarsjónarmiði.<sup>49</sup> Getur þannig tvennt komið til. Annars vegar að sett séu lög um málefni sem engin lög hafa áður gilt um, og hins vegar að ný lög fela í sér breytingu á eldri lögum.

Réttarsöguleg forsaga lagaákvæðis kann að hafa áhrif við túlkun lagaákvæðis þegar nýmæli í lögum hefur þau áhrif að staðfesta eða breyta gildandi rétti sem stuðst hefur við aðrar réttarheimildir en sett lög.<sup>50</sup> Slíkt sjónarmið hefur hins vegar litla þýðingu við túlkun reglugerðarheimilda þar sem reglugerðarheimildir er iðulega ekki að finna annars staðar en í settum lögum.<sup>51</sup> Það getur hins vegar haft þýðingu við túlkun reglugerðarheimilda að líta til forsögu lagaákvæðis og bera saman eldri og yngri ákvæði. Þar skiptir eðli málsins samkvæmt mestu máli að líta til orðalagsbreytinga á lagaákvæðum og einnig að líta til lögskýringargagna þar sem þar kann að vera að finna vísbendingar um hvort ætlunin hafi verið að gera efnisbreytingu frá því sem gilt hafði í tíð eldri laga.<sup>52</sup> Í eftirfarandi álitum umboðsmanns Alþingis hafði það töluverða þýðingu að líta til forsögu lagaákvæðis við túlkun.

*UA 17. nóvember 2008 (5035/2007).* A sem keypt hafði flösku af rauðvíni í verslun ÁTVR leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir því að sú álagning sem ríkisstofnunin ÁTVR legði á sölu áfengis í smásölu og ákvæði reglugerðar þar um hefðu ekki fullnægjandi lagastoð. Í reglugerðinni var kveðið á um að álagning skyldi ákveðin með tilliti til kostnaðar við smásöludreifingu áfengis og að hún skilaði arði sem teldist hæfilegur m.a. með tilliti til þeirra eigna sem bundnar eru í rekstri ÁTVR. Benti umboðsmaður á að það hvort sú álagning sem færi fram samkvæmt 20. gr. reglugerðar nr. 883/2005 ætti stoð í lögum réðist efnislega af því hvort ákvæði 3. gr. laga nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, hefði að geyma viðhlítandi heimild fyrir þeirri gjalddöku sem mælt væri fyrir um í reglugerðinni en þar segði að fjármálaráðherra ákvæði útsöluverð áfengis og tóbaks á hverjum tíma. Taldi umboðsmaður að við afmörkun á inntaki 3. gr. væri nauðsynlegt að horfa til ákvæðisins í efnislegu samhengi við önnur ákvæði laganna þegar löggin voru sett, forsögu þeirra og innbyrðis tengsla þeirra við núgildandi lagaákvæði um gjalddöku af áfengi. Umboðsmaður rakti forsögu laganna allt frá því lög um einkaleyfi ríkisins til sölu áfengis komu fyrst fram með lögum nr. 62/1921 um einkasölu á áfengi. Þau lög voru síðan leyst af hólmi með lögum nr. 69/1928 og síðar 64/1930. Í 10. gr. laga nr. 69/1928 var að finna það nýmæli að ágóði af verslun með áfengi skyldi renna í ríkissjóð. Ákvæði um álagningu á áfengi tóku næst breytingum með setningu áfengislaga nr. 58/1954. Í 9. gr. þeirra laga var að finna nánast efnislega samsvarandi ákvæði og áður var í 8. gr. laga nr. 33/1935 að öðru leyti en því að tilvísun til álagningar á vín samkvæmt lögum nr.

<sup>48</sup> Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 67.

<sup>49</sup> Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 417.

<sup>50</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 161.

<sup>51</sup> Sjá þó til hliðsjónar *UA 7. mars 2002 (3133/2000)* þar sem talið var að landlæknir hefði ekki haft lagaheimild til setningar reglna um hverjir mættu stunda nálastungumeðferð.

<sup>52</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 165. Sjá til hliðsjónar *Hrd. 2005, bls. 1547 (519/2004)*.

3/1923 var felld brott. Segir síðan í áliti umboðsmanns: „Áfengislögum nr. 58/1954 var síðan breytt með lögum nr. 47/1969 og með þeim breytingum endurútgefin sem áfengislög nr. 82/1969. Samsvarandi ákvæði og áður hafði verið í 9. gr. áfengislaga nr. 58/1954 var áfram að finna í 9. gr. laga nr. 82/1969 um að Áfengisverslun ríkisins annaðist sölu áfengis þess sem ríkið flytti inn samkvæmt 2. gr. og að ríkisstjórnin ákvæði „álagningu með hliðsjón af áfengisstyrkleika og innkaupsverði“ [...] Með 2. og 3. gr. laga nr. 63/1969 voru þó sett ný ákvæði sem ekki áttu sér beinar fyrirmyndir úr lögum nr. 69/1928 og voru nokkuð frábrugðin að orðalagi. Þannig var með 2. gr. laganna gerð sú breyting að í stað ákvæðis 10. gr. laga nr. 69/1928, þar sem kveðið var á um að ágóði sá er yrði af Áfengisverslun ríkisins greiddist í ríkissjóð og teldist með tekjum hans, sbr. það sem ríkið er hér að framan, var sett nýtt ákvæði í 2. gr. þar sem hlutverki ÁTVR var lýst með svohljóðandi hætti: „Áfengis- og tóbaksverzlun ríkisins annast innflutning vínanda, áfengis og tóbaks, samkvæmt lögum þessum, og dreifingu þessara vara undir yfirstjórn fjármálaráðherra í því skyni að afla ríkissjóði tekna. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins einni skal heimil starfsræksla tóbaksgerðar svo og framleiðsla áfengra drykkja, annarra en öls.“ Þá var jafnframt sett í lög það ákvæði 3. gr. sem enn er í gildi um að fjármálaráðherra ákvæði „útsöluverð áfengis og tóbaks á hverjum tíma“. [...] Þegar litið er til orðalags lokamálsliðar 9. gr. verður ekki annað séð en að ákvarðanir ríkisstjórnarinnar um álagningu samkvæmt 9. gr. hafi einnig falið í sér ákvörðun um „útsöluverð til almennings“, sbr. sérstök fyriræli ákvæðisins um að óheimilt væri að gefa veitingamönnum afslátt af „útsöluverði til almennings“. Í ljósi þessa verður því ekki betur séð en að á því hafi verið byggt við setningu laga nr. 63/1969 að fjármálaráðherra gæti á grundvelli 3. gr. ákvarðað útsöluverð áfengis eftir þeim viðmiðum sem lýst var í 9. gr. þágildandi áfengislaga í þeim tilgangi að afla ríkissjóði tekna, sbr. þá lýsingu á hlutverki ÁTVR sem fram kom í 2. gr. laga nr. 63/1969.“ Með lögum nr. 95/1995 og 96/1995 voru svo gerðar verulegar breytingar á gildandi áfengislögum þar sem m.a. var tekið út það ákvæði sem heimilaði ráðherra að ákvarða útsöluverð áfengis með hliðsjón af því að sala áfengis í verslunum ÁTVR skyldi skila arði til ríkissjóðs. M.a. með hliðsjón af þessari forsögu ákvæðisins taldi umboðsmaður að þörf væri lagabreytinga ef halda ætti því fyrirkomulagi að ÁTVR skyldi skila arði til ríkissjóðs.

Í þessu áliti hafði það mikla þýðingu við afmörkun á heimildum ráðherra til að ákvarða útsöluverð á áfengi þannig að sala þess í verslunum ÁTVR skilaði arði í ríkissjóð, að horfa til forsögu laganna og þess fyrirkomulags sem verið hafði á sölu áfengis samkvæmt eldri lögum. Samanburður á eldri lögum og yngri hafði þannig áhrif á þá niðurstöðu umboðsmanns að núverandi fyrirkomulag ætti sér ekki stoð í lögum.

## **4. Dómar Hæstaréttar**

### **4.1. Tveir dómar um túlkun reglugerðarheimilda**

Í lokin skal hér vikið stuttlega að tveimur dómum Hæstaréttar þar sem reynt hefur á túlkun reglugerðarheimilda og þeir skoðaðir út frá þeim sjónarmiðum um túlkun reglugerðarheimilda sem áður hefur verið fjallað um í áliti umboðsmanns Alþingis.

Í forsendum Hæstaréttar í *Hrd.* 1996, *bls.* 2956 koma fram þau meginsjónarmið sem hafa verður í huga við túlkun reglugerðarheimilda á sviðum þar sem stjórnarskrá áskilur að til þurfi að koma sett lög frá Alþingi. Þessar forsendur má þó einnig hafa í huga við túlkun reglugerðarheimilda almennt, þ.e. horfa verður til þess að löggjafinn framselji ekki um of vald sitt til framkvæmdarvaldsins.

*Hrd. 1996, bls. 2956.* Í málinu var deilt um hvort ráðherra hefði verið heimilt að synja S um útflutningsleyfi á grundvelli reglugerðar nr. 70/1993. Var því haldið fram af hálfu S að lög nr. 4/1988 um útflutningsleyfi o.fl. fælu í sér of viðtækt framsal lagasetningarvalds til ráðherra og væri reglugerð sem sett hefði verið með stoð í lögnum því ógild. Í dómi Hæstaréttar segir síðan: „Fyrimæli stjórnarskrárinnar um, að atvinnufrelsi verði ekki skert nema með lagabóði, verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg. Í lögum nr. 4/1988 er engar slíkar efnisreglur að finna og er utanríkisráðuneytinu þar falið fullt ákvörðunarvald um það, hvenær til leyfisveitingar skuli koma og hvaða skilyrðum leyfi geti verið bundin. Svo viðtækt framsal löggjafans á valdi sínu til framkvæmdarvaldsins stríðir gegn ofangreindu réttindaákvæði stjórnarskrárinnar og er því ólöglegt. Getur það ekki haggað þessari niðurstöðu þótt sambærileg ákvæði um þetta efni hafi lengi verið í lögum.“<sup>53</sup>

Í 75. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 er mælt fyrir um að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Jafnframt segir að þessu frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í málinu var deilt um gildi reglugerðar nr. 70/1993 sem sett var með heimild í 2. gr. laga nr. 4/1988 um útflutningsleyfi og fleira. Við mat á lagastoð reglugerðarinnar horfir Hæstiréttur heildstætt á lög nr. 4/1988 um útflutningsleyfi og tekur fram að hvergi í lögnum komi fram þær efnisreglur sem ráðherra bar að líta til við setningu reglugerðarinnar, enda lögin aðeins ein stuttort grein og til viðbótar henni reglugerðarheimild, refsíákvæði og gildistökuákvæði. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 4/1988 er heldur ekki að finna neinar efnisreglur sem ráðherra gat haft til hliðsjónar við setningu reglugerðar nr. 70/1993. Ráðherra var því falið fullt ákvörðunarvald um þær efnisreglur sem reglugerðin hefði að geyma.

*Hrd. 2003, bls. 782 (542/2002).* Deilt var um gildi breytingar sem gerð var á ákvæði lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík nr. 625/1987 sem meðal annars bannaði sýndum nektardans að fara um meðal áhorfenda og girti fyrir hvers konar einkasýningar. Því var haldið fram í málinu að með breytingunni hefðu verið settar skorður við löglegri starfsemi, sbr. i-lið 9. gr. laga nr. 67/1985 um veitinga- og gististaði, sem færu í bága við ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Síðan segir í dómi Hæstaréttar: „Í 3. gr. laga nr. 36/1988 segir, að í lögreglusamþykkt skuli, eftir því sem þurfa þyki, kveða á um það, sem varðar allsherjarreglu, svo sem reglu og velsæmi á og við almannafæri, og skemmtanahald. Í 2. gr. lögreglusamþykktar fyrir Reykjavík er almannafæri skilgreint meðal annars sem staðir, sem opnir eru almenningi, þar á meðal veitingastaðir. Í 2. mgr. 3. gr. lögreglusamþykktarinnar segir, að enginn megi sýna öðrum áreitni á almannafæri eða sýna þar af sér ósæmilega háttsemi. Samkvæmt þessu á lögreglan að halda uppi lögum og reglu á veitingastöðum eins og annars staðar á almannafæri í samræmi við hlutverk sitt, sbr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

Opinbert leyfi stefnda nær til þess að reka næturklúbb. Í því felst leyfi til að láta nektardans fara fram á veitingastaðnum, en slíkur dans er ekki nánar skilgreindur í lögum. Þótt nektardans sé leyfður lögum samkvæmt, er engu að síður heimilt að setja þeirri atvinnustarfsemi almennar skorður í þágu velsæmis og allsherjarreglu. Í fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 36/1988 felast

<sup>53</sup> Sjá einnig *Hrd. 2000, bls. 1621 (15/2000)*. Forsendurnar í þeim dómi eru nákvæmlega eins orðaðar og í *Hrd. 1996, bls. 2956*. Telja verður að þessir dómur hafi fordæmisgildi um túlkun reglugerðarheimilda á sviði atvinnumála. Sjá einnig Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar*, bls. 114-115.



ótvíræðar heimildir til að setja um þetta reglur í lögreglusamþykkt og ber lögreglu að hafa eftirlit með því, að þeim reglum sé fylgt og að ekki eigi sér stað refsiverð háttsemi á veitingastaðum. Einkasýningar á nektardansi fara fram í lokuðu rými innan veitingastaðanna og verður slíku eftirliti þar ekki við komið. Breyting sú á lögreglusamþykkt fyrir Reykjavík, sem hér er fjallað um, felur ekki í sér bann við nektardansi en áskilur aðeins að nektardansara sé bannað að loka að sér með viðskiptamanni meðan á sýningu stendur og fara um meðal áhorfenda. Er þetta almenn regla í samræmi við ákvæði laga nr. 36/1988 og gerir yfirvöldum kleift að fylgjast með sýningum á nektardansi og ganga úr skugga um, að allsherjarreglu og velsæmis sé gætt og að ekki fari fram refsiverð háttsemi í næturlúbbum. Leyfi stefnda til að reka næturlúbb getur þannig ekki falið í sér heimild honum til handa til þess að láta svokallaðan einkadans fara fram í lokuðu rými á veitingastaðnum eða leyfa för sýnenda meðal áhorfenda. Þessir þættir í rekstri stefnda verða því ekki taldir atvinnustarfsemi, sem njóti verndar 75. gr. stjórnarskrárinnar.“

Við mat á gildi þeirrar breytingar á lögreglusamþykkt nr. 625/1987 fyrir Reykjavík sem bannaði svokallaðan einkadans, horfir Hæstiréttur til þess að samkvæmt 3. gr. laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir er heimilt að setja í lögreglusamþykkt almennar reglur um velsæmi og allsherjarreglu. Á grundvelli þessara almennu og mjög svo teygjanlegu hugtaka telur rétturinn að heimilt sé að banna einkadans með stjórnvaldsfyrirmælum. Hæstiréttur leggur þannig til grundvallar að einkadans feli í sér ósæmilega hegðun á almannafæri og sé ekki í samræmi við almennt velsæmi, og því megi setja skorður við honum með stjórnvaldsfyrirmælum. Þessi túlkun Hæstaréttar er gagnrýni verð. Hér verður að líta til þess að starfsemi nektardansstaða var lögmæt atvinnustarfsemi, sbr. lög nr. 67/1985 um veitinga- og gististaði, sem voru í gildi á þessum tíma. Í 14. gr. þeirra laga var heimild til setningar reglugerðar um nánari framkvæmd laganna. Þær skorður sem settar voru með stjórnvaldsfyrirmælum sóttu sér þó ekki stoð í þá reglugerðarheimild heldur í hina almennu heimild laga nr. 36/1988 um lögreglusamþykktir. Sjónarmið um *lex speciales*, þ.e. að sérlög gangi framur almennum lögum,<sup>54</sup> eiga hér einnig við og má taka undir með héraðsdómi um það efni, en í dómi Hæstaréttar er hins vegar ekkert horft til þessarar reglu. Hér verður einnig að horfa til þess að lögmæt atvinnustarfsemi er vernduð af 75. gr. stjórnarskrárinnar, en heimilt er þó að setja henna skorður með lögum. Með hliðsjón af *Hrd. 1996, bls. 2956* og *Hrd. 2000, bls. 1621 (15/2000)* og þeim kröfum sem gerðar eru til þess að í lögum sé að finna þær meginreglur sem hafa ber til hliðsjónar við setningu stjórnvaldsfyrirmæla, verður að telja að þau almennu hugtök sem að framan er vísað til fullnægi ekki þeim skilyrðum sem gera verður til reglugerðarheimilda sem setja eiga skorður við einum þætti af lögmætri atvinnustarfsemi, sbr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Ef hægt er að draga einhverjar ályktanir af þessum dómum Hæstaréttar í samanburði við álit umboðsmanns Alþingis, þá er það í fyrsta lagi að í álitum umboðsmanns hangir

<sup>54</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 79-80.

rökstuðningur hans sjaldan á aðeins einum þætti lögskýringar. Rökstuðningur í álitum umboðsmanns er að öllu jöfnu mun ítarlegri heldur en hægt er að finna í dómum Hæstaréttar. Spilar þar að sjálfsögðu inn í að álit umboðsmanns hafa ekki beint réttargildi, þau eru aðeins álit til leiðbeiningar sem ekki er hægt að byggja rétt á, á meðan dómur hvers konar hefur ávallt dómsorðið. Í *Hrd. 2003, bls. 782 (542/2002)* er hvergi t.d. vikið að lögskýringargögnum að baki reglugerðarheimildinni sem er til skoðunar í málinu. Í álitum umboðsmanns kemur einnig skýrt fram það sjónarmið að við skerðingu réttinda sem varin eru af stjórnarskráinni, þurfi að beita þröngri lögskýringu og gera miklar kröfur til þess að í lögum komi fram meginreglur og þær efnisreglur sem hafa verði til hliðsjónar við setningu reglugerðar, sbr. áður nefnda dóma Hæstaréttar í *Hrd. 1996, bls. 2956* og *Hrd. 2000, bls. 1621 (15/2000)*. Því verður að telja að lögskýringaraðferðir Hæstaréttar í *Hrd. 2003, bls. 782 (542/2002)* séu ekki í samræmi við þær línur sem rétturinn hafði lagt með fyrri dómunum, og umboðsmaður hefur síðan fylgt í álitum sínum.

## **5. Niðurstaða**

Í ritgerðinni hefur verið fjallað um þær helstu lögskýringaraðferðir sem umboðsmaður Alþingis beitir í álitum sínum við túlkun reglugerðarheimilda. Eftir skoðun á álitum umboðsmanns er ljóst að mikil áhersla er lögð á textaskýringu enda er texti lagaákvæðis sá hluti sem birtist almenningi í formi laga. Umboðsmaður gerir í því sambandi miklar kröfur til skýrleika lagaákvæða og má í raun segja að kröfurnar séu ívið meiri en í dómum Hæstaréttar. Eins og vikið hefur verið að í ritgerðinni er hins vegar við túlkun reglugerðarheimilda nauðsynlegt að líta á þann lagabálk sem reglugerðarheimild hefur verið fundinn staður í, í heild sinni og ákvarða út frá því hvort þær reglur sem ráðherra hefur sett á grundvelli reglugerðarheimildarinnar eigi sér stoð í lögnum. Það er því ljóst að öll þau sjónarmið sem vikið hefur verið að í ritgerðinni eru mjög svo lifandi og virk í álitum umboðsmanns Alþingis.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistíðindi*

Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*. Reykjavík 1988.

Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*. Reykjavík 1996.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. 2. útgáfa. Reykjavík 1999.

Páll Hreinsson: „Skyldubundið mat stjórnvalda“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2006, bls. 263-293.

Róbert R. Spanó: „Stjórnsýsluréttur“. *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2006. bls. 99-147.

Róbert R. Spanó: „Um lögskýringu – hugtaksatriði, tengsl við túlkunarfræði og merkingarfræðilegur rammi lagatextans“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 327-351.

Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.

Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga – Réttarheimildir*. 2. útgáfa. Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar. Fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Reykjavík 2003.

Skúli Magnússon: „Túlkun laga og vilji löggjafans“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 353-378.

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

## DÓMASKRÁ

### Dómar Hæstaréttar:

*Hrd. 1996, bls. 2956*

*Hrd. 2000, bls. 1621 (15/2000)*

*Hrd. 2003, bls. 782 (542/2002)*

*Hrd. 2005, bls. 1547 (519/2004)*

### Álit umboðsmanns Alþingis:

*UA 7. mars 2002 (3133/2000)*

*UA 14. júlí 2004 (4019/2004)*

*UA 25. apríl 2005 (4196/2004)*

*UA 24. október 2005 (4186/2004)*

*UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005)*

*UA 2. desember 2005 (4388/2005)*

*UA 30. desember 2005 (4260/2005)*

*UA 24. apríl 2006 (4163/2004)*

*UA 29. desember 2006 (4579/2005)*

*UA 29. desember 2006 (4700/2006)*

*UA 13. febrúar 2007 (4843/2006)*

*UA 21. desember 2007 (4964/2007)*

*UA 31. desember 2007 (4929/2007)*

*UA 22. apríl 2008 (5321/2008)*

*UA 11. júlí 2008 (4712/2006)*

*UA 17. nóvember 2008 (5035/2007)*

*UA 1. desember 2008 (5132/2007)*

*UA 19. desember 2008 (5328/2008)*

*UA 29. desember 2008 (5161/2007)*