

Friðrik Árni Friðriksson

**Lögskýringaraðferðir
við 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	4
2.1 Hugtakið reglugerðarheimild	4
2.2 Almennt um túlkun reglugerðarheimilda	5
3 Túlkun reglugerðarheimilda í álitum umboðsmanns Alþingis.....	6
3.1 Inngangur	6
3.2 Lögskýringarsjónarmið	8
3.2.1. Almennt.....	8
3.2.2 Textaskýring.....	8
3.2.3 Samræmisskýring.....	13
3.2.4 Söguleg skýring.....	15
3.2.5 Markmiðsskýring	16
3.2.6 Meginreglur laga	20
3.2.7 Eðli máls	24
4 Niðurstöður.....	25
Heimildaskrá	28
Álita- og dómaskrá	30

1 Inngangur

Umboðsmaður Alþingis starfar samkvæmt ákvæðum laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Starfssvið umboðsmanns hefur verið markað nokkuð rúmt og tekur það til langflestra þátta stjórnarsýslunnar.¹ Nánar er fjallað um það í 1. mgr. 3. gr. áður nefndra laga, en samkvæmt ákvæðinu tekur starfssvið umboðsmanns Alþingis til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt tekur það til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.²

Umboðsmaður starfar í umboði Alþingis og er hlutverk hans að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum nr. 85/1997 og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. sömu laga geta allir, sem telja að handhafi opinbers valds hafi beitt sig rangindum, kvartað til umboðsmanns Alþingis og gildir þá einu hvort um einstaklinga eða lögaðila er að ræða eða hveðrar þjóðar menn eru.³ Kvörtun þarf að uppfylla tiltekin formskilyrði til þess að hljóta meðferð hjá umboðsmanni, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997 og 5. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis. Hafi umboðsmaður tekið mál til nánari athugunar geta lyktir máls orðið með þeim hætti sem greinir í 2. mgr. 10. gr. laganna. Getur umboðsmaður þá meðal annars látið í ljós álit sitt á því hvort tiltekin athöfn stjórnvalds sé í samræmi við lög eða að öðru leyti vandaða stjórnarsýsluhætti.⁴ Sæti athafnir stjórnvalds aðfinnslum eða gagnrýni umboðsmanns getur hann jafnframt beint til þess tilmælum um úrbætur, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997. Álit umboðsmanns eru ekki bindandi, hvorki fyrir borgara né stjórnvöld.⁵

„Það er undirstöðuregla íslenskrar stjórnskipunar að stjórnvöld eru bundin af lögum. Í þessari reglu, sem almennt er nefnd *lögætisreglan*, felst annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög.“⁶ Það sjónarmið býr að baki lögætisreglunni að eingöngu hinir lýðræðislega kjörnu

¹ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 244.

² Dæmi um lagaheimild, þar sem einkaaðilum er falið opinbert vald í þessum skilningi, er 3. mgr. 9. gr. laga nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að fela leigubifreiðastöðvum vald til þess að veita leigubifreiðastjórum tímabundnar undanþágur frá akstri leigubifreiðar.

³ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 228.

⁴ Tryggvi Gunnarsson: „Frá sjónarhóli umboðsmanns – Hlutverk og starfið“, bls. 156: Á tímabilinu 1. júlí 1988 til 1. júlí 2008 hefur um 17% þeirra mála sem umboðsmaður hefur fjallað um lokið með álit, alls 888 álit.

⁵ Róbert R. Spanó: „Embætti umboðsmanns Alþingis 20 ára“, bls. 130.

⁶ *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 17-18.

fulltrúar þjóðarinnar á Alþingi hafa vald til þess að setja athafnafrelsi borgaranna skorður með lögum, þó innan ramma stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir skammstöfuð stjskr.). Stjórnvöld geta því almennt ekki upp á sitt einsdæmi íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum án sérstakrar heimildar í lögum.⁷ Tekið skal fram að hér eftir verða hugtökin lög og lagaákvæði aðeins notuð yfir almenn lög, þ.e. lög sem Alþingi setur og forseti Íslands eða handhafar forsetavalds staðfesta með undirritun sinni.⁸

Í ljósi þýðingar lögmætisreglunnar í íslenskum rétti gefur það auga leið að veigamikill þáttur í lögfræðilegri úrlausn umboðsmanns Alþingis um það hvort athöfn stjórnvalds sé í samræmi við lög í einstökum tilvikum er túlkun þess lagaákvæðis eða lagaákvæða sem kveða á um valdheimildir viðkomandi stjórnvalds. *Markmið ritgerðarinnar er að gera grein fyrir þeim lögskýringaraðferðum sem lagðar eru til grundvallar í álitum umboðsmanns Alþingis við túlkun á þeim lagaákvæðum sem teljast til reglugerðarheimilda. Leitast verður við að lýsa þeim lögskýringarsjónarmiðum og lögskýringarleiðum sem umboðsmaður byggir á og draga ályktanir um vægi einstakra sjónarmiða. Í upphafi er nauðsynlegt að skýra nánar hvað felst í hugtakinu reglugerðarheimild og um það fjallar kafla 2. Í kafla 3 er gerð grein fyrir þeim lögskýringaraðferðum við túlkun reglugerðarheimilda sem birtast í álitum umboðsmanns Alþingis. Að lokum verða niðurstöður dregnar saman í kafla 4.*

2 Reglugerðarheimildir

2.1 Hugtakið reglugerðarheimild

Lagaákvæði sem kveða á um valdheimildir framkvæmdarvaldsins skiptast að meginstefnu til í tvo flokka: *Annars vegar* lagaákvæði sem heimila framkvæmdarvaldinu að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna, svonefndar stjórnvaldsákvarðanir. *Hins vegar* lagaákvæði sem veita framkvæmdarvaldinu heimild til að setja almennar og bindandi réttarreglur, sem birtar eru að jafnaði með sambærilegum hætti og lög frá Alþingi. Þessar reglur framkvæmdarvaldsins nefnast stjórnvaldsfyrirmæli.⁹ Af slíkum fyrirmælum eru reglugerðir algengastar og eru þær oftast settar af ráðherra.¹⁰

Lagaheimildir til setningar reglugerða eru fyrirferðarmiklar í íslenskri löggjöf sem og í löggjöf annarra vestrænna ríkja. Með slíkum lagaheimildum veitir löggjafinn öðrum handhafa ríkisvalds, framkvæmdarvaldinu, sem ekki hefur beint lýðræðislegt umboð líkt og löggjafinn,

⁷ *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 18.

⁸ Um nánari umfjöllun um hugtakið almenn lög sjá, Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði*, bls. 97.

⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 353.

¹⁰ Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði*, bls. 116-117.

hlutdeild í lagasetningarvaldinu.¹¹ Með öðrum orðum er lagasetningarvaldið *framselt* til framkvæmdarvaldsins, þ.e. valdið til að setja almennar réttarreglur. Þótt stjórnarskráin hafi ekki að geyma sérstaka heimild til slíks framsals byggist það á langri og fastmótaðri réttarvenju að leyfilegt sé að framselja lagasetningarvald með ákveðnum takmörkunum.¹²

Lagaheimildir sem fela í sér framsal lagasetningarvalds til framkvæmdarvaldsins í ofangreindum skilningi nefnast *reglugerðarheimildir*. Með reglugerðarheimild er nánar tiltekið átt við „lagaákvæði sem veitir framkvæmdarvaldinu, oftast ráðherra, heimild til að setja reglugerð til nánari útfærslu á efnisreglum laga í heild eða um tiltekinn þátt þeirra eða mælir fyrir um skyldu í þeim efnum“.¹³ Í ritinu *Túlkun lagaákvæða* er hugtakið reglugerðarheimild skilgreint með eftirfarandi hætti:

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.¹⁴

Með reglugerðarheimildum í lögum er framkvæmdarvaldinu falið að setja nánari almennar reglur um þau efni sem löggin fjalla um. Hefur Ármann Snævarr lýst þessu fyrirkomulagi svo að „lagaákvæðin draga upp höfuðdrættina um skipan tiltekins atriðis, en stjórnvöld kveða síðan á um nánara efni reglnanna, einkum að því er varðar framkvæmd þeirra og fyllingu“.¹⁵ Ýmis rök mæla með lagasetningarháttum sem þessum. Til dæmis getur verið nauðsynlegt að stjórnvöld setji ítarlegri reglur um framkvæmd laganna, túlkun á ákvæðum þeirra og um tæknileg atriði sem ekki eiga heima í lögnum sjálfum. Þá mælir margt með því að stjórnvöldum, sem hafa til að bera sérfræðikunnáttu, sé heimilað að setja almennar réttarreglur á sínum sviðum með stoð í lögum.¹⁶

2.2 Almennt um túlkun reglugerðarheimilda

Áður var um það fjallað að samkvæmt lögmetisreglunni geta stjórnvöld almennt ekki íþyngt borgurunum nema hafa til þess heimild í lögum. Af því leiðir að reglugerðir, sem yfirleitt hafa að geyma bein fyrirmæli stjórnvalda til þegnanna, *verða jafnan að hafa stoð í lögum*.¹⁷

¹¹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 353.

¹² Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 395.

¹³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 353-354.

¹⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 355-356.

¹⁵ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 180.

¹⁶ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 393.

¹⁷ Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 120.

Þegar stjórnvald tekur stjórnvaldsákvörðun með heimild í reglugerð verður að athuga tvennt. Annars vegar hvort stjórnvaldsákvörðunin eigi sér næga stoð í þeirri reglugerð sem hún er byggð á og hins vegar hvort sú reglugerð eigi sér næga stoð í lögum, þ.e. viðkomandi reglugerðarheimild.¹⁸ Verður hvort tveggja að vera uppfyllt, en ella skortir ákvörðunina lagastoð og telst hún þá að jafnaði ógildanleg.¹⁹

Álitaefni sem lúta að ofangreindum atriðum eru algeng í málum umboðsmanns Alþingis. Hér verður viðfangsefnið einskorðað við þau tilvik þar sem umboðsmaður fjallar um það hvort reglugerð hafi stoð í lögum. Þegar umboðsmaður tekur afstöðu til þess *túlkar hann þá reglugerðarheimild eða -heimildir sem viðkomandi reglugerð sækir stoð sína í*. Þá vaknar spurningin um það hvernig þessi túlkun fer fram og hvaða aðferðum er beitt við hana.

Túlkun á reglugerðarheimild er almennt lögskýringarverkefni og eiga þá í meginatriðum við sömu lögskýringaraðferðir og beitt er við túlkun lagaákvæða á öðrum sviðum réttarins.²⁰ Þó kunna einstök lögskýringarsjónarmið að fá meira vægi við túlkun reglugerðarheimildar en annarra lagakvæða.²¹ Hvað sem líður breytilegu vægi einstakra sjónarmiða er ljóst að við túlkun reglugerðarheimildar er nauðsynlegt að framkvæma heildstætt mat á samhengi hennar. Með öðrum orðum verður að líta til allra lögskýringarsjónarmiða sem koma til greina og komast að niðurstöðu á grundvelli þeirra, en ekki horfa einangrað á texta reglugerðarheimildarinnar og álykta af honum einum.²² Verður nú vikið að því hvernig túlkun reglugerðarheimilda er háttað í álitum umboðsmanns Alþingis.

3.0 Túlkun reglugerðarheimilda í álitum umboðsmanns Alþingis

3.1 Inngangur

Í ritgerðinni er lagt til grundvallar að í álitum umboðsmanns Alþingis birtist þær lögskýringaraðferðir sem eru almennt viðurkenndar í íslenskum rétti. Með hugtakinu *lögskýringaraðferð* er vísað til lögskýringarferlisins í heild sinni; vals á lagaákvæði sem túlka skal, textaskýringu ákvæðis, vals á lögskýringarsjónarmiðum sem koma til greina og loks vals á lögskýringarleið, þ.e. niðurstöðu lögskýringarinnar.²³ Er sjónum einkum beint að síðastnefndu þremur þáttum ferlisins í álitum umboðsmanns þegar andlag túlkunar er

¹⁸ *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 19.

¹⁹ Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvæðana“, bls. 264-265.

²⁰ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 181.

²¹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 372. Þar er markmiðsskýring nefnd sem dæmi um lögskýringarsjónarmið sem getur haft mikið vægi við túlkun reglugerðarheimilda.

²² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 47.

²³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 24.

reglugerðarheimild. Rétt er að hafa í huga að ávallt á sér stað víxlverkun einstakra þátta í lögskýringarferlinu og þess vegna eru skilin milli þeirra ekki alltaf glögg.²⁴

Fram hefur komið að álit umboðsmanns Alþingis eru ekki bindandi að íslenskum rétti. Engu að síður er yfirleitt farið eftir þeim í stjórnslunni.²⁵ Jafnframt getur hagstætt álit umboðsmanns verið öflugt vopn í höndum stefnanda dómsmáls gegn ríkinu eða einstöku stjórnvaldi. Þó má finna dæmi þess að Hæstiréttur hafi komist að annarri niðurstöðu en umboðsmaður um einstök mál.²⁶ Þrátt fyrir að þessir tveir úrlausnaraðilar komist í einhverjum tilvikum að ólíkum niðurstöðum um sama ágreiningsefni þarf það ekki að þýða að lögskýringaraðferðirnar séu aðrar hjá Hæstarétti en umboðsmanni. Fremur má álykta svo að aðferðirnar sem þessir tveir aðilar beita í úrlausnum sínum séu í öllum aðalatriðum þær sömu, en á hinn bóginn geti niðurstöðurnar, sem komist er að á grundvelli þeirra, verið ólíkar.²⁷ Þetta samræmist því einkenni lögfræðilegrar aðferðafræði að hún er takmörkunum háð; menn geta komist að ólíkum niðurstöðum samkvæmt henni þrátt fyrir að þeir deili ekki um aðferðafræðina sem slíka.²⁸ Kemur það m.a. í ljós með þeim hætti að oft greinir dómara sjálfa á um niðurstöður mála.²⁹ Þá getur það haft áhrif að mál eru lögð fyrir dómstóla með öðrum hætti en umboðsmann auk þess sem dómsmál lúta ólíkum reglum.³⁰ Af þessum ástæðum verður ekki hvíkað frá því sem lagt var upp með hér að framan, þ.e. að í álitum umboðsmanns Alþingis birtist þær lögskýringaraðferðir sem eru almennt viðurkenndar í íslenskum rétti.

Efnistöð kaflans hér á eftir eru þau að fjallað er um einstök lögskýringarsjónarmið og eftir atvikum lögskýringarleiðir við túlkun reglugerðarheimilda og hvernig þau birtast í álitum umboðsmanns Alþingis. Eru álitin reifuð með hliðsjón af því lögskýringarsjónarmiði eða

²⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 50.

²⁵ Tryggvi Gunnarsson: „Frá sjónarhóli umboðsmanns – Hlutverk og starfið“, bls. 156-158. Samkvæmt tölfræðinni sem fram kemur í greininni hafa stjórnvöld farið að sérstökum tilmælum umboðsmanns Alþingis í 94% tilvika á árunum 2001-2007, að frátöldum þeim málum, þar sem sá sem borið hafði fram kvörtunina leitaði ekki til stjórnvaldsins á ný, og þeim málum sem enn voru til meðferðar þegar greinin var skrifuð. Með sérstökum tilmælum er m.a. átt við tilmæli til stjórnvalds sem lúta að tilteknu máli, þ.e. að hlutur þess sem kvartað hefur til umboðsmanns verði réttur.

²⁶ Sjá t.d. *Hrd.* 2004, bls. 2336 (15/2004). Í málinu reyndi á lögmæti afturköllunar fangelsismálastofnunar á ákvörðun sinni um að G fengi að fullnusta vararefsingu fésekta vegna ölvunaraksturs með samfélagsþjónustu. Hæstiréttur taldi að umrædd afturköllun hefði verið lögmæt og sýknaði Í. G hafði fyrir höfðun þessa dómsmáls kvartað til umboðsmanns Alþingis af sama tilefni og hafði umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu í *UA 10. október 2002 (3461/2002) (samfélagsþjónusta)* að skilyrðum fyrir afturköllun umræddrar ákvörðunar hefði ekki verið fullnægt. Hafði G borið álitid fyrir sig við meðferð dómsmálsins.

²⁷ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 226.

²⁸ Skúli Magnússon: „Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar“, bls. 92-95.

²⁹ *Hrd.* 10. desember 2007 (634/2007) er gott dæmi um þessa aðstöðu frá sjónarhóli lögskýringarfræðinnar, en í málinu vógust á ólíkir lögskýringarkostir við túlkun lagaákvæðis sem heimilaði framsal sakamanna.

³⁰ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“, bls. 230.

lögskýringarleið sem er til umfjöllunar hverju sinni. Þó ber að hafa hugfast að í einu og sama álitinu beitir umboðsmaður gjarnan nokkrum lögskýringarsjónarmiðum í senn.

3.2 Lögskýringarsjónarmið

3.2.1 Almenn

Lögskýringarsjónarmið má skilgreina sem þau atvik, atriði eða þætti sem talin eru ráða niðurstöðu lögskýringar í hverju tilviki, þ.e. kjarnaröksemdir hennar.³¹ Það sem greinir þau einna helst frá sjónarmiðum af öðrum toga, svo sem sjónarmiðum byggðum á geðþótta, er að hin fyrrnefndu njóta viðurkenningar innan lögfræðinnar.³² Lögskýringarsjónarmið eru þannig þau sjónarmið sem lögfræðin sjálf setur fram um það hvernig lagaákvæði skuli túlkuð.³³ Í næstu köflum er fjallað um hvert lögskýringarsjónarmið fyrir sig og gerð tilraun til að varpa ljósi á þýðingu þeirra við túlkun umboðsmanns Alþingis á reglugerðarheimildum. Að meginstefnu til er stuðst við þá flokkun lögskýringarsjónarmiða sem Róbert R. Spanó leggur til grundvallar í riti sínu *Túlkun lagaákvæða*.

3.2.2 Textaskýring

Túlkun lagaákvæðis hefst með textaskýringu, þ.e. athugun á merkingu einstakra orða, hugtaka og orðatiltækja í ákvæðinu, bæði á málfræðilega og setningafræðilega vísu.³⁴ Hér er farin sú leið að flokka textaskýringu sem sérstakt lögskýringarsjónarmið, en í því sjónarmiði felst að velja þann lögskýringarkost sem er í bestu samræmi við orðalag lagaákvæðis.³⁵

Vægi textaskýringar er að jafnaði mikið, enda er það meginregla við lögskýringu að hlíta beri ótvíræðu orðalagi lagaákvæðis nema veigamikil rök leiði til annars.³⁶ Eins og við túlkun lagaákvæða almennt setur texti reglugerðarheimildar því tiltekin mörk hvaða túlkunarvalkostir koma til greina. Val löggjafans á orðalagi í reglugerðarheimild hefur því mikla

³¹ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102.

³² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 43: „Aðferðir við túlkun lagaákvæða verða því að vera þess eðlis að þær séu til þess fallnar að draga fram þá merkingu sem er í eðlilegu samhengi við *texta* viðkomandi lagaákvæðis, og þar með viljaafstöðu löggjafans, sem birt hefur verið borgurunum, en ekki þá merkingu sem endurspeglar einungis (eða fyrst og fremst) viljaafstöðu túlkandans.“

³³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 102. Sjá jafnframt, Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð I*, bls. 213, þar sem lagt er til grundvallar að lögskýringarsjónarmið séu „viðhorf og viðmiðanir um vinnubrögð við lögskýringu“ sem mótast hafi í réttarframkvæmd og lögfræðilegu rannsóknarstarfi.

³⁴ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 455.

³⁵ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 104.

³⁶ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 481. Umrædd meginregla hefur verið rökstudd með vísan til stöðu laga sem réttarheimilda, sbr. nánari umfjöllun í, Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 42-45.

þýðingu þegar lagt er mat á hvort hún feli í sér heimild til að setja tilteknar reglur í stjórnvaldsfyrirmæli.³⁷

Í einu af fyrstu álitum umboðsmanns Alþingis þar sem reyndi á lagastoð reglugerðar má segja að niðurstaðan hafi ráðist að nokkru leyti af þeim skilningi sem leiddi af orðalagi viðkomandi reglugerðarheimildar, sbr. *UA 13. október 1988 (22/1988) (leigubifreiðastjóri)*:

A kvartaði yfir því að hafa verið sviptur leyfi til aksturs leigubifreiða samkvæmt 1. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 293/1985 um takmörkun leigubifreiða í Reykjavík, þar sem leigubifreiðastjórum var gert að leggja inn atvinnuleyfi sín fyrir 1. júlí næsta ár eftir að þeir urðu 75 ára. Reglugerðin var sett með stoð í 10. gr. laga nr. 23/1953 um leigubifreiðar í kaupstöðum, en samkvæmt ákvæðinu setti ráðherra reglugerð um nánari framkvæmd laganna, „þar sem meðal annars [skyldi] kveðið á um ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs, enda [yrði] fyrir það girt, að atvinnuleyfin [gætu] orðið verzlunarvara“. Umboðsmaður rakti ákvæði laganna og reglugerðar nr. 293/1985 og sagði síðan í álitinu: „Ákvæði í reglugerðum, sem hafa í för með sér takmarkanir eða missi atvinnuréttinda, verða að eiga sér ótvíráða stoð í lögum. Verður að gera stranga kröfu um að slík lagaheimild sé tvímællaus, ef í hlut eiga afdrifarík ákvæði svo sem um réttindamissi.“ Umboðsmaður taldi að samkvæmt lögum nr. 23/1953 hefði verið óheimilt að beita umræddri 1. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar gagnvart leyfishöfum, sem höfðu hlotið leyfi til aksturs leigubifreiða fyrir gildistöku umrædds reglugerðarákvæðis. Þá tók hann sérstaklega fram að 10. gr. laganna gæti ekki veitt umræddu reglugerðarákvæði næga lagastoð, enda varðaði það ekki „ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs“ í skilningi 10. gr. (áh. höf.)

Í málinu taldi umboðsmaður að orðalagið „ráðstöfun leyfa til leigubifreiðaaksturs“ í reglugerðarheimild 10. gr. laga nr. 23/1953 fæli ekki í sér heimild til að setja fyrirmæli um *leyfissviptingu* í reglugerð. Af forsendum álitsins verður ráðið að umboðsmaður gerði sérstaklega ríkar kröfur til skýrleika texta reglugerðarheimildarinnar í ljósi þess að um var að ræða skerðingu á stjórnarskrárvörðu atvinnufrelsi A.³⁸

Reglugerðarheimild verður að leiða af *settum lagatexta*, en getur almennt ekki sótt stoð sína einungis eða að meginstefnu til í lögskýringargögn.³⁹ Þar af leiðandi hefur textaskýring mikla þýðingu þegar leitast er við að staðreyna hvort reglugerðarheimild sé yfir höfuð til staðar, sbr. *UA 24. apríl 2006 (4163/2004) (úthafskarfi)*:

Álitaefnið í málinu snerist um það hvort sjávarútvegsráðuneytinu hefði með reglugerð nr. 271/2004, um veiðar úr úthafskarfastofnum 2004, verið heimilt að veita íslenskum skipum, sem höfðu yfir að ráða aflaheimildum í úthafskarfa, heimild til að veiða þann deilistofn innan

³⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 374.

³⁸ Velta má fyrir sér hvort umrætt álit umboðsmanns Alþingis hafi haft áhrif á niðurstöðuna í svokölluðum Framadómi Hæstaréttar, sbr. *Hrd. 1988, bls. 1532*, sem kveðinn var upp rúmum tveimur mánuðum síðar. Í því máli taldi Hæstiréttur að lagastoð skorti til þess að setja fyrirmæli í reglugerð um skylduaðild leigubifreiðastjóra að Bifreiðastjórafélaginu Framá.

³⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 395-396. Um hugtakið lögskýringargögn vísast til bls. 98-99 í sama riti. Þar er lagt til grundvallar að hugtakið taki m.a. til undirbúningsgagna á borð við greinargerðir með lagafrumvörpum, nefndarálita og upplýsinga um efni lagafrumvarps sem fram koma í framsöguræðu flutningsmanns þess og í umræðum þingmanna við meðferð frumvarpsins á Alþingi.

lögsögunnar. Um lagastoð umræddrar reglugerðar farast umboðsmanni svo orð: „Af lestri tilvitnaðra lögskýringargagna að baki lögum nr. 151/1996 [um fiskveiðar utan lögsögu Íslands] 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 fáiist 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 [sic] 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.*“ (áh höf.)

Umboðsmaður taldi að upplýsingar í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996 bentu til þess að ætlun löggjafans hafi verið 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“. Virðist umboðsmaður hafa ályktað sem svo að ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 271/2004 væri í samræmi við ofangreint markmið laganna. Þar sem heimild sjávarútvegsráðuneytisins til setningar slíkra fyrirmæla í reglugerð varð á hinn bóginn ekki leidd af ákvæðum laga nr. 151/1996 með textaskýringu dugðu umrædd lögskýringargögn ekki að mati umboðsmanns til að skjóta stoðum undir reglugerðarákvæðið.⁴⁰

Ef orðalag reglugerðarheimildar er afmarkað og fastmótað ræðst niðurstaða um lagastoð reglugerðar að verulegu leyti af beinni textaskýringu.⁴¹ Það er þó ekki sjálfgefið að textaskýring leysi vandann, þar sem einstök orð í fastmótaðri reglugerðarheimild geta valdið vafa við túlkun.⁴² Dæmi um slíka aðstöðu er *UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005) (endurnýjun fiskibáts)* þar sem reyndi á afmörkun hugtaksins „endurnýjun“ í reglugerðarheimild í þágildandi lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða:

A ehf. og B kvörtuðu yfir úrskurðum sjávarútvegsráðuneytisins þar sem staðfestar voru ákvarðanir Fiskistofu um að hafna umsóknum þeirra um aukna aflahlutdeild vegna breytinga og lagfæringa á sóknardagabátum þeirra. A ehf. og B höfðu sótt um aukna aflahlutdeild af þessu tilefni á grundvelli ákvæðis XXXV til bráðabirgða í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, sbr. lög nr. 74/2004, en samkvæmt 4. másl. 2. tölul. 1. mgr. ákvæðisins var heimilt að sækja um aukna aflahlutdeild vegna aukningar afkastagetu sóknardagabáta vegna *endurnýjunar* þeirra á tilgreindu tímabili. Höfnun ráðuneytisins byggðist á því að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2005 um úthlutun krókaaflahlutdeildar til sóknardagabáta, sem sett var með stoð í fyrrgreindu ákvæði til bráðabirgða, taldist það endurnýjun báts þegar aðili, sem ætti bát fyrir, fengi sér annan bát og flytti allar sóknarheimildir af þeim sem hann ætti fyrir til hins. Fullnægðu viðgerðir og breytingar á bátum ekki þeim áskilnaði. Um túlkun hugtaksins „endurnýjun“ sagði umboðsmaður: „Orðið „endurnýjun“ felur samkvæmt almennum málskilningi í sér að eitthvað

⁴⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 396-397.

⁴¹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 374.

⁴² Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 371: „Lög eru samansafn orða, en orð eru tæki til að tjá hugsanir. Orð geta verið margræð, og skýring á þeim veldur því vafa.“

nýtt komi í stað gamals [...] 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.“ (áh. höf.)

Hér virðist umboðsmaður hafa litið svo á að skýring hugtaksins „endurnýjun“ samkvæmt almennri málvenju (textaskýringu) nægði ekki ein sér til þess að skera úr um álitaefnið. Með hliðsjón af tilgangi umrædds bráðabirgðaákvæðis og öðrum lögskýringarsjónarmiðum komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að sá þröngi skilningur á hugtakinu, sem lagður var til grundvallar í 1. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 485/2005, hefði ekki lagastoð. Álitid er til marks um þá aðferðafræði umboðsmanns að leita á mið annarra lögskýringarsjónarmiða ef texti reglugerðarheimildar er tvíræður. Ætla má að almennt túlki umboðsmaður óljósan texta reglugerðarheimildar borgaranum í hag í tilvikum sem þessum.⁴³

Lögmætisreglan áskilur að lagaheimildir stjórnvalda séu skýrar til þess að borgararnir geti fyrirfram gert sér grein fyrir því hvaða afleiðingar þær hafa fyrir þá og lagað sig að þeim. Þannig sé réttaröryggi þeirra tryggt.⁴⁴ Þessi sjónarmið eiga rætur sínar að rekja til þeirrar meginreglu réttarríkisins að lög þurfi að vera framvirk, aðgengileg og skýr.⁴⁵ Algengt er að umboðsmaður Alþingis beiti lögmætisreglunni við mat á því hvort heimild til setningar íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla felist í texta reglugerðarheimildar, sbr. *UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)*:

V kvartaði yfir gjaldtöku samkvæmt reglugerð nr. 107/1997, um greiðslu kostnaðar vegna tollafgreiðslu utan almenns afgreiðslutíma eða utan aðaltollhafna og vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru, með síðari breytingum. Umrædd reglugerð var sett með stoð í 2. mgr. 145. gr. tollalaga nr. 55/1987 þar sem kveðið var á um heimild ráðherra til að ákveða með reglugerð hvaða gjald skyldi innheimta fyrir þau störf tollstarfsmanna „sem ekki teljast liður í almennu tolleftirliti“. Umboðsmaður taldi að hvergi í tollalögum væri skilgreint hvað teldist vera „almennt“ eða „sérstakt“ tolleftirlit, en áður nefnd 2. mgr. 145. gr. tollalaga heimilaði aðeins gjaldtöku vegna hins síðarnefnda. Slíka skilgreiningu væri ekki heldur að finna í lögskýringargögnum eða eldri lögum um tolla. Síðan komst umboðsmaður svo að orði: „Samkvæmt þeirri grundvallarreglu að stjórnvöldin er lögbundin, þarf skýra lagaheimild til þess að heimta megi úr hendi almennings endurgjald á kostnaði af ákveðnum þáttum í tollheimtu eða tolleftirliti ríkisins. Gera verður því þá kröfu að gjaldtaka fyrir þau verk sem tollyfirvöldum er ætlað að sinna, samkvæmt ákvæðum tollalaga eða annarra laga styðjist við skýra lagaheimild.“ Með vísan til þessa taldi umboðsmaður að í þeim tilvikum þegar tollalög eða önnur lög gerðu beinlínis ráð fyrir því að tollstarfsmenn inntu tiltekin störf eða verkefni af hendi, væri verulegur vafi á því hvort og þá í hvaða mæli 2. mgr. 145. gr. tollalaga ein og sér teldist fullnægjandi lagaheimild fyrir gjaldtöku nema sérstaklega væri tekið fram í viðkomandi lagaákvæðum að um störf sé að ræða sem ekki geti talist þáttur í almennu tolleftirliti. (áh. höf.)

⁴³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 374.

⁴⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 371.

⁴⁵ Hafsteinn Þór Hauksson: „Beitti hnífurinn – Um réttarríkishugmynd Joseph Raz“, bls. 306.

Telja má að í þessu álitni hafi umboðsmaður gengið sérstaklega eftir því að orðalag reglugerðarheimildarinnar í 2. mgr. 145. gr. tollalaga nr. 55/1987 væri skýrt um heimild ráðherra til að setja reglugerð um gjaldtöku fyrir tiltekin störf tollstarfsmanna. Þær kröfur hafi umboðsmaður leitt af lögsmætisreglunni. Með öðrum orðum virðist umboðsmaður hafa gert sérstaklega ríkar kröfur til þess að heimild til gjaldtöku yrði ráðin af reglugerðarheimildinni eða öðrum ákvæðum tollalaga með textaskýringu. Varð það niðurstaða umboðsmanns að orðalag reglugerðarheimildarinnar í 2. mgr. 145. gr. tollalaga nr. 55/1987 væri ekki nægilega skýrt að þessu leyti, en ákvæðið tiltók aðeins „störf tollstarfsmanna sem ekki teljast liður í almennu tollefirliti“ án nánari afmörkunar á slíkum störfum. Væri því vafasamt að reglugerðarheimildin ein sér teldist fullnægjandi lagaheimild fyrir gjaldtöku.

Með hugtakinu *lögskýringarleið* er, sem fyrr segir, átt við niðurstöðu lögskýringarinnar sem er fengin að loknu heildstæðu mati á lögskýringarsjónarmiðum. Almennt er gengið út frá því í lögskýringarfræði að lögskýringarleiðirnar séu þrjár, þ.e. almenn lögskýring, þrengjandi lögskýring og rýmkaði lögskýring.⁴⁶ Í umfjölluninni hér hefur það einkum þýðingu að fjalla um *almenna lögskýringu*, en með því er átt við að sú niðurstaða sé valin sem leiðir af textaskýringu ákvæðis.⁴⁷

Þegar ekki leikur vafi á merkingu reglugerðarheimildar að lokinni textaskýringu og sérstök rök réttlæta ekki að vikið sé frá þeirri niðurstöðu má segja að almenn lögskýring liggi beinast við, sbr. *UA 14. desember 2007 (3671/2002) (þóknun fyrir vinnu fanga)*:⁴⁸

Umboðsmaður tók til athugunar að eigin frumkvæði reglur um greiðslur sem fangar fá fyrir störf innan fangelsanna o.fl. Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga var *dómsmálaráðherra* falið að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna, þar á meðal reglur um fangelsismálastofnun og hlutverk hennar. Í reglugerð væri „einnig heimilt að mæla fyrir um vinnu og nám fanga, um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám“. Á grundvelli fyrrnefnds ákvæðis setti ráðherra reglugerð nr. 961/2005 um fullnustu refsinga, en í 1. mgr. 4. gr. hennar sagði m.a. að *fangelsismálastofnun* skyldi setja „gjaldskrá um þóknun fyrir vinnu og nám, upphæð dagpeninga fanga og greiðslufyrirkomulag“. Umboðsmaður rakti efni reglugerðarheimildar 1. mgr. 80. gr. og athugasemdir í greinargerð við ákvæðið. Niðurstaða umboðsmanns var svohljóðandi: „Í ljósi þess að ákvæði 1. mgr. 80. gr. felur ráðherra með þessum hætti það verkefni að mæla fyrir um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám fanga í reglugerð, fæ ég ekki séð að ráðherra hafi á grundvelli sömu reglugerðarheimildar verið heimilt að fela það í hendur fangelsismálastofnunar að setja gjaldskrá um sömu atriði án nokkurs áskilnaðar um aðkomu ráðherra að slíkri gjaldskrá, t.d. með staðfestingu hans á efni hennar.“ Umboðsmaður taldi því að ofangreint fyrirkomulag 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 961/2005 væri ekki í samræmi við reglugerðarheimild 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005. (áh. höf.)

⁴⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 277.

⁴⁷ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 160.

⁴⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 285.

Telja verður að í málinu hafi ekki leikið sérstakur vafi á því í ljósi texta reglugerðarheimildar 1. mgr. 80. gr. laga nr. 49/2005 að dómsmálaráðherra væri hið bæra stjórnvald til þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli um efnið. Með vísan til þess lagði umboðsmaður til grundvallar að ráðherra gæti ekki alfarið falið það í hendur fangelsismálastofnunar að kveða á um fjárhæð þóknunar fanga í gjaldskrá.⁴⁹ Þannig virðist umboðsmaður hafa valið þá niðurstöðu sem leiddi beinlínis af orðalagi reglugerðarheimildarinnar og má því segja að almennri lögskýringu hafi verið beitt. Þrátt fyrir að reglugerðarheimildin væri skýr um þetta atriði horfði umboðsmaður til athugasemda í greinargerð við ákvæðið til frekari staðfestingar á þeim skilningi sem leiddi af textaskýringunni. Sú aðferðafræði umboðsmanns er í samræmi við það viðhorf, sem áður var fjallað um, að við lögskýringu beri ávallt að horfa til allra lögskýringarsjónarmiða sem koma til greina enda þótt merking lagaákvæðis samkvæmt orðanna hljóðan virðist ljós. Það helgast af því að í undantekningartilvikum kann að vera rétt að hafna þeirri niðurstöðu sem leiðir af orðalagi ákvæðis með vísan til annarra veigamikilla lögskýringarsjónarmiða og skýra ákvæðið þrengjandi eða rýmkandi lögskýringu, sbr. nánar síðar.⁵⁰

3.2.3 Samræmisskýring

Við lögskýringu verður jafnan að hafa að leiðarljósi að einstök lagaákvæði eru hluti af tilteknum lagabálki og raunar réttarkerfinu í heild sinni. Lagaákvæði ber því almennt að túlka til samræmis við önnur lagaákvæði en ekki sem einangraða eind.⁵¹ Er gengið út frá þeirri forsendu að löggjafinn leitist við setningu laga að skapa heildstætt og samræmt kerfi efnisreglna í stað handahófskenndrar upptalningar ákvæða.⁵² Samræmisskýring byggir á ofangreindum viðhorfum, en í henni felst m.a. að skilja verði efnisreglu í tilteknu lagaákvæði í samræmi við aðrar nátengdar efnisreglur í sama eða öðrum lagabálkum.⁵³

Við túlkun reglugerðarheimildar verður ávallt með samræmisskýringu að horfa til annarra efnisreglna í lagabálknum sem hún er hluti af (innri samræmisskýring) eða jafnvel í öðrum

⁴⁹ Færa má rök fyrir því að niðurstaða umboðsmanns kynni að hafa orðið önnur ef ráðherra hefði átt aðkomu að setningu gjaldskrárinnar, sbr. niðurlag reifunarinnar. Sjá einnig *Hrd.* 1985, bls. 1440.

⁵⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 285.

⁵¹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 81. Sjá jafnframt, Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 435: „Hvert einstakt lagaákvæði er ekki einhlítt um það, hvers efnis lagareglan sé, er það varðar. Það er heildin – athugun á öllum réttarreglum, sem efnið varðar, samtvinnun þeirra og samanburður, sem gefur til kynna hver réttarreglan sé – en ekki eindin. Lagaákvæði verður því að skoða samstætt, ef kanna á efnisreglur laga. Það sjónarmið er alfa og omega allrar lögskýringar og lögbeitingar.“

⁵² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 82-83. Um mikilvægi lagasamræmis sjá einnig, Lon L. Fuller: *The Morality of Law*, bls. 65-70.

⁵³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 87.

lögum (ytri samræmisskýring). Með öðrum orðum verður almennt að túlka reglugerðarheimild á þann veg að hún feli einvörðungu í sér heimild til að setja reglugerð sem samrýmist öðrum efnisreglum í lögum.⁵⁴ Eðlilegt er að gætt sé að þessu þar sem ekki verður stuðst við reglugerðarákvæði sem stangast á við lög.⁵⁵ Umboðsmaður Alþingis virðist beita þessari aðferðafræði í *UA 30. desember 1999 (2585/1998) (holræsagjald)*:

A kvartaði yfir álagningu holræsagjalds á húseign hans í Ísafjarðarbæ á árinu 1998, en honum hafði verið gert að greiða lágmarksgjald samkvæmt reglugerð nr. 39/1997 um holræsagjald í Ísafjarðarbæ. Taldi A að heimild reglugerðarinnar fyrir bæjarstjórn til að ákveða lágmark og hámark holræsagjaldsins skorti lagastoð. Umrædd reglugerð var sett með stoð í 4. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923, en í 1. másl. ákvæðisins var mælt svo fyrir að holræsagjald skyldi ákveða með reglugerð. Samkvæmt 1. mgr. 87. gr. laganna var bæjarstjórn „rétt að leggja gjald á hús og lóðir í kaupstaðnum til þess að standa straum af holræsakostnaði“. Gjaldið mátti miða við virðingarverð fasteigna eða við stærð lóða eða við hvorttveggja. Um efni reglugerðarinnar sagði orðrétt í áliti umboðsmanns: „Samkvæmt upphafsákvæði 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 39/1997 [...] skal fjárhæð holræsagjalds vera 0,16% af fasteignamati íbúðarhúsa og lóða. *Er gjaldstofn þessi í samræmi við 1. mgr. 87. gr. vatnalaga [...] Ljóst er að með þeirri tilhögun gjaldtöku að heimila bæjarstjórn að mæla fyrir um hámark og lágmark holræsagjalds er vikið frá lögbundinni viðmiðun 1. mgr. 87. gr. vatnalaga um stofn gjaldtöku.* Felur slík ákvörðun í sér að fjárhæð gjalds tekur einungis að nokkru leyti mið af fasteignamati eignar sem er sú viðmiðun sem Ísafjarðarbær hefur löglega ákveðið með upphafsákvæði 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 39/1997 [...] Hið umdeilda ákvæði reglugerðarinnar verður samkvæmt þessu ekki talið eiga sér stoð í 1. mgr. 87. gr. vatnalaga.“ (áh. höf.)

Hin opna reglugerðarheimild í 4. mgr. 87. gr. vatnalaga nr. 15/1923 mælti ekki fyrir um neina sérstaka viðmiðun sem horfa mætti til við ákvörðun holræsagjaldsins. Á hinn bóginn var að finna reglur þess efnis í 1. mgr. 87. gr. laganna. Draga má þá ályktun af forsendum umboðsmanns að við túlkun reglugerðarheimildarinnar í 4. mgr. 87. gr. vatnalaga hafi umboðsmaður litið til þess að reglugerðin varð að vera í samræmi við aðrar efnisreglur laganna, þ.e. 1. mgr. 87. gr. vatnalaga. Með öðrum orðum virðist umboðsmaður hafa skýrt reglugerðarheimildina í 4. mgr. 87. gr. laganna til samræmis við 1. mgr. sömu lagagreinar og komist að þeirri niðurstöðu að hún veitti fyrirmælum reglugerðar nr. 39/1997 um hámark og lágmark holræsagjalds ekki lagastoð.

⁵⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 387.

⁵⁵ Þessi sjónarmið um réttarheimildalega stöðu stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart almennum lögum og stjórnarskrá eru rótgróin hérlendis sem og annars staðar á Norðurlöndunum. Um nánari umfjöllun sjá, Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard: *Administration og borger*, bls. 175-181. Sjá einnig til samanburðar eftirfarandi forsendur í *Hrd. 5. mars 2009 (352/2008)*, þar sem aðilar deildu um lagastoð reglugerðar sem takmarkaði greiðsluskyldu hins opinbera á kostnaði vegna heilbrigðisefirlits: „*Ráðherra brast heimild til að breyta efni laganna líkt og gert var með 4. gr. reglugerðarinnar og fór út fyrir þau svið, sem reglugerð skyldi taka til.*“ (áh. höf.)

Að sama skapi getur samræmisskýring leitt til þeirrar ályktunar að efnisreglur í öðrum lagaákvæðum standi því ekki í vegi að tiltekin fyrirmæli séu sett í reglugerð, sbr. *UA 6. nóvember 1992 (586/1992, 631/1992 og 692/1992) (úrelding fiskiskips)*:

Eigendur þriggja fiskiskipa töldu, að þau fyrirmæli 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992, um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, að fiskiskip, sem hefðu orðið fyrir altjóni, ættu ekki kost á úreldingarstyrk, hefðu ekki stoð í lögum. Umrædd reglugerð var sett með stoð í 4. mgr. 7. gr. laga nr. 40/1990 um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins, en ákvæðið var svohljóðandi: „Styrkir vegna úreldingar skipa, sbr. lokamálslið 1. gr., mega aldrei nema meira en 1/10 hluta húftryggingaverðs skips. Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um úreldingarstyrki samkvæmt þessari málsgrein.“ Umboðsmaður rakti ákvæði fyrrgreindra laga og breytingarlaga nr. 4/1992 auk lögskýringargagna með þeim. Komst umboðsmaður síðan að svohljóðandi niðurstöðu: „*Hvorki lög nr. 40/1990 né lög nr. 4/1992 geyma sérstök fyrirmæli um, hvernig fara skuli með umsóknir um úreldingu fiskiskips, sem hefur farist eða orðið fyrir altjóni. Þá er ennfremur ekki að finna skýr ummæli í lögskýringargögnum um, að ætlunin hafi verið að greiða úreldingarstyrk til skipa, þegar svo stæði á. Það er niðurstaða mín, að lög nr. 40/1990, sbr. lög nr. 4/1992, verði naumast skýrð svo, að þau fyrirskipi greiðslu styrks til úreldingar skipa, sem farist hefur. Tel ég því, að umrædd ákvæði 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 89/1992 séu ekki andstæð lögum.*“ (áh. höf.)

Af ofangreindum forsendum verður ráðið að við túlkun reglugerðarheimildarinnar hafi umboðsmaður hugað að öðrum efnisreglum í lögum nr. 40/1990 sem og breytingarlögum nr. 4/1992. Á þeim grundvelli hafi hann komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði umræddra laga girtu ekki fyrir að sett yrði í reglugerð það skilyrði fyrir bótagreiðslu að skip hefði ekki orðið fyrir altjóni. Hugsanlega má líta svo á að hér hafi umboðsmaður afmarkað merkingu reglugerðarheimildarinnar *neikvætt* með samræmisskýringu; fyrst ákvæði laganna útilokuðu ekki þá skipan sem mælt var fyrir um í reglugerð nr. 89/1992, þá hafði hún fullnægjandi stoð í umræddri reglugerðarheimild. Þá hefur það líklega skipt máli að ekki varð ráðið af lögskýringargögnum að ætlunin hefði verið að greiða úreldingarstyrk í tilvikum sem þessum.

3.2.4 Söguleg skýring

Upplýsingar um forsögu reglugerðarheimildar geta haft þýðingu þegar komist er að niðurstöðu um merkingu hennar. Er þá horft til þeirra samfélagslegu aðstæðna eða atvika sem voru kveikjan að setningu reglugerðarheimildarinnar eða þess lagabálks sem hún er hluti af.⁵⁶ Við athugun á forsögu reglugerðarheimildar er jafnframt hugað að nánasta fyrirrennara hennar, t.d. samsvarandi ákvæði í eldri lögum, og stundum enn eldri lögum um sama efni.⁵⁷ Algengt er að umboðsmaður Alþingis reki slík atriði við túlkun reglugerðarheimilda, sbr.

⁵⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 156.

⁵⁷ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 417.

áðurreifað UA 24. apríl 2006 (4163/2004) (úthafskarfi), þar sem umboðsmaður vísaði m.a. til „aðdraganda laganna“.⁵⁸ Þá má nefna UA 29. desember 2006 (4700/2006) (aksturskeppnir) þar sem umboðsmaður kannaði eldri lög á viðkomandi sviði:

B kvartaði fyrir hönd stjórnar félagsins A yfir breytingu á 2. gr. reglugerðar nr. 257/2000, um akstursíþróttir og aksturskeppni, en með breytingunni hafði Landssambandi íslenskra akstursfélaga (LÍA) og Vélhjóla- og vélsleðaíþróttanefnd ÍSÍ verið falið að veita leyfi til þess að halda aksturskeppnir. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 var kveðið á um að ekki mætti halda aksturskeppni nema með leyfi lögreglustjóra og með 3. mgr. sömu greinar var samgönguráðherra falið að setja reglur um akstursíþróttir á sérstökum svæðum utan vega. Um lagastof reglugerðar nr. 257/2000 komst umboðsmaður að eftirfarandi niðurstöðu: „Ekki er að sjá að í 34. gr. umferðarlaga eða öðrum ákvæðum laga sé að finna heimild til þess að þetta verkefni lögreglustjóra sé lagt í hendur aðila utan íslenska stjórn-sýslukerfisins, svo sem félagasamtaka eins og hér um ræðir. *Breytir hér engu þótt félagasamtökum bifreiða- og bifhjólamanna hafi frá upphafi verið ætlað visst hlutverk í tengslum við aksturskeppnir, samkvæmt því sem áður var rakið úr athugasemdum að baki lögum nr. 64/1978, um breytingu á eldri umferðarlögum nr. 40/1968, enda var þar ekki gert ráð fyrir að sjálft leyfisveitingavaldið yrði fært til slíkra samtaka.*“ (áh. höf.)

Í álitinu vísaði umboðsmaður til eldri laga um sama efni og þeirrar stefnumörkunar sem bjó þeim að baki eins og hún varð ráðin af lögskýringargögnum með lögunum, þ.e. að félagasamtökum bifreiða- og bifhjólamanna hefði frá upphafi verið ætlað visst hlutverk í tengslum við aksturskeppnir. Þó hefði þar ekki verið gert ráð fyrir því að slík samtök veittu leyfi til að halda aksturskeppni. Með hliðsjón af því virðist umboðsmaður hafa lagt til grundvallar að þessi sögulegi bakgrunnur reglugerðarheimildar 3. mgr. 34. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 gæti ekki leitt til þess að vikið yrði frá texta ákvæðisins sem og þeirri meginreglu stjórn-sýsluréttar að valdframsal stjórnvalda til einkaaðila þurfi að styðjast við skýra lagaheimild.⁵⁹

3.2.5 Markmiðsskýring

Eitt helsta sjónarmið við lögskýringu er að túlka lagaákvæði í samræmi við tilgang þeirra eða markmið.⁶⁰ Markmið lagaákvæðis er samheiti yfir þau sjónarmið, hagsmuni eða þá stefnumörkun, sem býr að baki setningu lagaákvæðis. „Markmiðsskýring er því sú lögskýringaraðferð þar sem sjónarmið, sem leidd verða af afmörkun á markmiði (eða markmiðum) lagaákvæðis, er ljáð vægi við ákvörðun um merkingu þess þegar um hana er deilt.“⁶¹

⁵⁸ Álitið er reifað í kafla 3.2.2.

⁵⁹ Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“, bls. 469.

⁶⁰ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 404.

⁶¹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 182-183.

Grundvallarþáttur í störfum hins opinbera er að framkvæma lög í samræmi við tilgang þeirra. Því má færa rök fyrir því að markmiðsskýring hafi mikið eða jafnvel meira vægi við túlkun lagaákvæða á sviði opinbers réttar, svo sem reglugerðarheimilda, en við túlkun laga á öðrum réttarsviðum.⁶² Markmiðsskýring getur þó sjaldnast haft svo afgerandi vægi að algjörlega sé litið framhjá öðrum lögskýringarsjónarmiðum, sbr. *UA 2. desember 2005 (4388/2005) (löggilding rafverktaka)*:⁶³

A kvartaði yfir því að löggilding rafverktaka væri aðeins veitt til fimm ára í senn. Taldi A að ákvæði 1.8.1. gr. reglugerðar nr. 264/1971, um raforkuvirki, sbr. reglugerð nr. 285/1998, sem kvað á um framangreinda takmörkun á gildistíma löggildingarinnar, stæðist ekki lög. Umrædd reglugerð var sett með heimild í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 146/1996, en samkvæmt 10. tölul. 2. mgr. 13. gr. laganna átti ráðherra að mæla fyrir um starfsleyfi tilnefndra ábyrgðarmanna rafveitna, starfsleyfi rafskoðunarstofa, löggildingu rafverktaka og um skilyrði sem fullnægja þyrfti. Umboðsmaður fjallaði um öryggismarkmið umræddra laga og sagði orðrétt í álitinu: „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.“ Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að í lögum nr. 146/1996 og lögskýringargögnum með þeim væri hvergi vikið að því að löggilding til rafverktaka skyldi vera tímabundin. Benti umboðsmaður á að af ákvæðum II. og III. kafla laganna mætti ráða að með setningu þeirra hefði verið gert ráð fyrir tvenns konar eftirliti með því að löggiltir rafverktakar uppfylltu þær öryggiskröfur sem til þeirra voru gerðar í lögum og reglugerð. Hefði löggjafinn með umræddum ákvæðum laganna tekið afstöðu til þess með hvaða hætti það skyldi tryggt að þeir sem löggildingu hefðu sem rafverktakar uppfylltu áfram þau skilyrði sem sett væru fyrir slíkri löggildingu. Þá vitnaði umboðsmaður til lögmætisreglunnar og þess áskilnaðar 75. gr. stjkskr. að lagafyrirmæli um inntak og fyrirkomulag atvinnuleyfis á borð við löggildingu rafverktaka yrðu að vera skýr og glögg. Síðan sagði í álitinu: „Sjónarmið um að tímabinding löggildingar kunni sem slík að auðvelda eftirlit hins opinbera með starfsemi rafverktaka geta ekki ein og sér leitt til þess að áskilnaður 1.8.1. gr. reglugerðar nr. 264/1971, sbr. reglugerð nr. 285/1998, teljist eiga næga stöð í lögum nr. 146/1996 enda verður sá áskilnaður með engu móti leiddur af ákvæðum laganna eða lögskýringargögnum.“ (áh. höf.)

Við túlkun umboðsmanns á reglugerðarheimild 1. mgr., sbr. 10. tölul. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 146/1996 vógust á markmið laganna og meginregla 1. mgr. 75. gr. stjkskr. um að atvinnufrelsi megi einungis setja skorður með lögum, þ.e. lagaáskilnaðarregla ákvæðisins.⁶⁴ Út af fyrir sig mátti rökstyðja tímabindingu löggildingar til rafverktaka með vísan til öryggissjónarmiða. Hins vegar taldi umboðsmaður að framangreind meginregla, sem byggðist á 1. mgr. 75. gr. stjkskr., yrði að fá meira vægi við lögskýringuna, enda varð það hvorki leitt af texta reglugerðarheimildarinnar né öðrum ákvæðum laganna að löggilding rafverktaka ætti að

⁶² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 390.

⁶³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 203.

⁶⁴ Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“, bls. 399.

vera tímabundin. Þá virðist það hafa haft þýðingu að löggjafinn hafði sjálfur tekið afstöðu til þess í lögum nr. 146/1996 með hvaða hætti öryggismarkmið laganna skyldi uppfyllt. Niðurstaðan varð því sú að reglugerðina skorti lagastoð.

Upplýsingar um markmið laga er gjarnan að finna í einstökum ákvæðum þeirra, t.a.m. lögfestum markmiðsákvæðum, sbr. *UA 2. desember 2005 (4388/2005) (löggilding rafverktaka)* sem reifað var hér að framan.⁶⁵ Þá geta lögskýringargögn verið mikilvæg heimild um þau markmið sem búa að baki lagabálki eða einstöku lagaákvæði, svo sem reglugerðarheimild, sbr. *UA 29. desember 2006 (4579/2005) (meðaltal heildarlauna foreldris)*:⁶⁶

A kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála þar sem ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja um breytingu á útreikningi greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði var staðfest. Álitaefnið laut að því hvort heimilt hefði verið að láta greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til A vegna fæðingar fyrra barns hennar árið 2003 hafa áhrif á fjárhæð greiðslna úr sjóðnum vegna fæðingar barns hennar árið 2005. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof skyldi fæðingarorlofsgreiðsla nema 80% af „meðaltali heildarlauna“ starfandi foreldris á tilteknu tímabili. Með 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, var kveðið á um það að greiðslur þær sem A fékk úr sjóðnum vegna fyrra barns hennar teldust til „launa“ hennar í skilningi 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000. Hafði þessi regla haft áhrif til lækkunar á fæðingarorlofsgreiðslu til A. Við mat á lagastoð reglugerðarinnar fjallaði umboðsmaður um hvort hún væri í samræmi við markmið laga nr. 95/2000. Um þetta atriði sagði orðréttt í áliti umboðsmanns: „Ég tel í þessu sambandi rétt að rifja upp að eins og sagði í athugasemd við 13. gr. í frumvarpi því sem varð síðar að lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, var *markmið* þess nýja kerfis sem þá var tekið upp „að röskun á tekjuinnkomu heimilanna [yrði] sem minnst þegar foreldrar [þyrftu] að leggja niður störf vegna tilkomu nýs fjölskyldumeðlims sem þarfnast umönnunar þeirra“. Til að ná þessu markmiði var eins og sagði í athugasemdunum „að því stefnt að foreldrar fái 80% af meðaltali heildarlauna óháð starfshlutfalli.“ *Ég tel að við skýringu á ákvæðum laga nr. 95/2000, bæði hvað varðar þá launaviðmiðun sem fram kemur í niðurlagi 2. mgr. 13. gr. og reglugerðarheimildina í lok greinarinnar, verði auk þess sem að framan greinir að líta til þessa markmiðs.*“ Taldi umboðsmaður að í ljósi þeirrar röskunar sem yrði á tekjuinnkomu heimilis launþega við töku fæðingarorlofs, við það að reglu 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004 væri beitt, yrði vart séð að það væri í samræmi við ofangreint markmið laganna. Með hliðsjón af því auk annarra atriða taldi umboðsmaður að umrætt reglugerðarákvæði fengi ekki samrýmst 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2005. (áh. höf.)

Ákvæði 11. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 kvað á um heimild félagsmálaráðherra til að setja í reglugerð „nánari reglur“ um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði o.fl. Með 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 1056/2004, sem var sett með stoð í áður nefndri reglugerðarheimild, hafði launahugtak 2. mgr. 13. gr. laga nr. 95/2000 verið afmarkað þannig að undir það féllu eldri fæðingarorlofsgreiðslur til A. Ráða má af forsendum álitsins að umboðsmaður hafi túlkað

⁶⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 186-187.

⁶⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 197.

reglugerðarheimildina til samræmis við það markmið, sem fram kom í athugasemdum í greinargerð við 13. gr., að lágmarka röskun á tekjuinnkomu heimilanna þegar foreldrar þyrftu að leggja niður störf vegna barnsfæðinga. Til þess að það markmið næðist væri stefnt að því að foreldrar fengju 80% af meðaltali heildarlauna óháð starfshlutfalli. Virðist niðurstaða umboðsmanns hafa ráðist að nokkru leyti af því að reikniaðferð 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar var í andstöðu við þetta markmið, a.m.k. í tilvik A þar sem aðferðin leiddi til þess að greiðslur til A námu lægri fjárhæð en 80% af meðaltali heildarlauna hennar á viðmiðunartímabilinu. Athyglisvert er að umboðsmaður taldi það ekki breyta niðurstöðunni að umrædd reikniaðferð var ívilnandi fyrir suma foreldra.

Hugsanlegt er að einstök lögskýringarsjónarmið leiði til mismunandi niðurstaðna og séu þannig misvísandi um merkingu lagaákvæðis. Þegar vafatilvik sem þessi eru uppi er *annars vegar* hægt að velja lögskýringarleið, sem felur í sér að tilvik er fellt undir lagaákvæði (rýmkaði lögskýring) og *hins vegar* lögskýringarleið, þar sem tilvik er látið falla utan lagaákvæðis (þrengjandi lögskýring).⁶⁷ Slík aðstaða var uppi í áðurnefndu UA 2. desember 2005 (4388/2005) (*lögging rafverktaka*) þar sem markmið viðkomandi laga og meginreglur toguðust á, en þar valdi umboðsmaður þrengri valkostinn við túlkun reglugerðarheimildarinnar með vísan til meginreglna laga og fleiri sjónarmiða. Í UA 16. mars 1992 (470/1991) (*lyfjasala*) beitti umboðsmaður þrengjandi lögskýringu, m.a. með vísan til markmiðsskýringar:

A kvartaði meðal annars yfir setningu reglugerðar nr. 172/1991, um breytingu á reglugerð um búnað og rekstur lyfjabúða og undirstofnana þeirra nr. 27/1983, en A taldi hana ekki hafa stöð í lögum, nánar tiltekið 33. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu. Í 1. gr. reglugerðarinnar var mælt svo fyrir að í sérstökum undantekningartilvikum gæti ráðherra heimilað rekstraraðilum heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa að annast lyfjasölu, enda veitti henni forstöðu aðili, er ráðuneytið samþykkti að höfðu samráði við Lyfjaeftirlit ríkisins. Um lagastöð umræddrar reglugerðar sagði í áliti umboðsmanns: „Í 33. gr. laga um lyfjadreifingu nr. 76/1982 er undantekningarákvæði, sem heimilar ráðherra að veita lækni leyfi til sölu lyfja. Með lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu var sú stefna mörkuð, að lyfsala færi að mestu úr höndum lækna [...] og í 5. gr. laganna segir, að starfandi læknir megi ekki vera eigandi eða starfsmaður lyfjabúðar. Það er því ljóst, að skýra verður umrætt ákvæði þröngt. Þá segir í athugasemdum við 33. gr. í greinargerð með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 76/1982 um lyfjadreifingu [...], að gert sé ráð fyrir að „öll eða nær öll lyfjasmásala í landinu færist í hendur lyfjabúða og undirstofnana þeirra“. Samkvæmt þessu verður að telja, að einungis sé heimilt að beita umræddu undantekningarákvæði 33. gr., ef um er að ræða staði, þar sem ekki er til að dreifa lyfjabúð, lyfjaútibúi eða lyfjaförða og ekki verður talið tækt að leggja þá kvöð á handhafa lyfsöluleyfis að stofna og reka lyfjaútibú eða lyfjaförða á viðkomandi stað, skv. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 76/1982 um lyfjadreifingu. Þar sem skýra ber 33. gr. laga nr. 76/1982 þröngt og heimild hennar er eingöngu bundin við að veita lækni leyfi til sölu lyfja, verður lagastöð reglugerðar nr.

⁶⁷ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 278.

172/1991, um að veita rekstraraðilum heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa lyfsöluleyfi, ekki byggð á ákvæðum 33. gr.“ (áh. höf.)

Hér virðist umboðsmaður hafa túlkað ákvæði 33. gr. laga nr. 76/1982 þröngt með hliðsjón af því markmiði laganna að lyfsala færi að mestu úr höndum lækna og í hendur lyfjabúða. Meðal annars á þeim forsendum varð það niðurstaða umboðsmanns að lagastoð reglugerðar nr. 172/1991 yrði ekki byggð á þeirri lagagrein. Þá hefur það væntanlega stutt þessa niðurstöðu umboðsmanns að umrætt ákvæði var undantekningarregla, en að jafnaði eru slíkar reglur túlkaðar þröngt.⁶⁸

3.2.6 Meginreglur laga

Algennt er í réttarframkvæmd að vísað sé til svokallaðra meginreglna eða meginreglna laga sem lögskýringarsjónarmiðs þegar reynir á álitamál við túlkun lagaákvæða.⁶⁹ Meginreglur má flokka eftir því hvort þær eru skráðar í settum lögum eða óskráðar.⁷⁰ Með óskráðum meginreglum er skírskotað til viðmiða sem eru leidd af mismunandi lagaákvæðum, lagabálkum eða réttarsviði í heild sinni.⁷¹ Skráðar meginreglur eru á hinn bóginn lögfestar, t.d. í almennum lögum eða stjórnarskrá, eins og heiti þeirra gefur til kynna. Þegar um er að ræða túlkun til samræmis við skráðar meginreglur er óneitanlega farið að nálgast samræmis-skýringu eða eftir atvikum markmiðsskýringu, enda er þá verið að túlka eitt lagaákvæði, þar sem meginreglunni er lýst, til samræmis við annað lagaákvæði.⁷² Þrátt fyrir þetta verður rætt um túlkun til samræmis við meginreglur óháð því í hvorn flokkinn þær falla, þar sem ekki virðist gerður greinarmunur í réttarframkvæmd á vægi meginreglna sem lögskýringarsjónarmiðs eftir því hvort þær eru skráðar eða óskráðar.⁷³

Líkur eru á því að reglugerðarheimild verði gefin merking sem samrýmist meginreglu á viðkomandi réttarsviði.⁷⁴ Af álitum umboðsmanns Alþingis má draga þá ályktun að meginreglur hafi sér í lagi þýðingu við túlkun *almennra reglugerðarheimilda*, þ.e. reglugerðarheimilda sem eru almennar og matskenndar að efni til og hafa oft ekki önnur

⁶⁸ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, bls. 179.

⁶⁹ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 229.

⁷⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 233.

⁷¹ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 235-252. Segja má að sú nálgun Ármanns, að meginreglur laga séu almennt leiddar af settum lagaákvæðum eða lagabálkum, sé í samræmi við kenningar vildarréttarins, sjá nánar um það efni, Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 66-69 og 328-336. Um aðra nálgun á meginreglur laga, þ.e. frá sjónarhóli náttúruvéttarins, vísast til, Garðar Gíslason: „Meginreglur laga“, bls. 77-91.

⁷² Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 234.

⁷³ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 233.

⁷⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 397.

fyrirmæli að geyma en að ráðherra setji reglugerð um nánari framkvæmd laga.⁷⁵ Við túlkun almennra reglugerðarheimilda hefur umboðsmaður gefið lögmætisreglunni talsvert vægi, sbr. *UA 19. febrúar 1998 (2035/1997) (atvinnuleysisbætur)*:

A kvartaði yfir því að úthlutunarnefnd atvinnuleysisbóta fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga hefði með úrskurði, sem stjórn Atvinnuleysisstryggingasjóðs staðfesti, að ófyrirsynju gert honum að sæta viðurlögum samkvæmt 41. gr. laga nr. 93/1993 um atvinnuleysisstryggingar, en A hafði gert út trillubát. Byggðist úrskurðurinn á því að A hefði hafið atvinnurekstur innan 12 mánaða frá upphaflegri umsókn hans án þess að afla fyrir fram samþykkis stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 304/1994, um skilyrði þess að sjálfstætt starfandi einstaklingar fái atvinnuleysisbætur, skyldi sjálfstætt starfandi bótaþegi sæta viðurlögum samkvæmt 41. gr. laga nr. 93/1993 ef hann yrði „uppvís að því að hafa sótt um atvinnuleysisbætur í tímabundnu hléi vegna verkefnaskorts eða af öðrum ástæðum eða að hafa haldið áfram sjálfstæðri starfsemi án tilskilinnar skattalegrar skráningar“. Reglugerð nr. 304/1994 var sett með stoð í reglugerðarheimild 2. mgr. 1. gr. laganna sem kvað m.a. á um að sjálfstætt starfandi einstaklingar ættu rétt til atvinnuleysisbóta, enda fullnægðu þeir skilyrðum reglna sem ráðherra setti að fenginni umsögn stjórnar Atvinnuleysisstryggingasjóðs. Í 42. gr. laganna var jafnframt að finna almenna reglugerðarheimild. Umboðsmaður taldi að 8. gr. reglugerðarinnar skorti lagastoð og færði fyrir því eftirfarandi rök: „*Almennt verður við það að miða, þegar höfð er í huga sú meginregla, að stjórnslan sé lögbundin, að ákvæði í reglugerðum og öðrum almennum fyrirmælum stjórnvalda, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana eða takmarka rétt þeirra, eigi sér skýra stoð í lögum.* Með þessa grundvallarreglu í huga verður við samningu laga að kveða skýrlega á um þær heimildir, sem ætlunin er að veita stjórnvöldum. Í því sambandi nægir ekki almenn heimild í lögum til þess að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga. Þarf því að koma skýrt fram í lögum, ef heimild á að vera til þess að mæla fyrir um viðurlög í reglugerð. Slíka heimild er ekki að finna í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 93/1993, um atvinnuleysisstryggingar, né öðrum ákvæðum laganna.“ (áh. höf.)

Niðurstaða umboðsmanns í álitinu virðist m.a. hafa byggt á því að almenn reglugerðarheimild dygði ekki sem lagastoð undir íþyngjandi reglugerðarákvæði, í ljósi þess áskilnaðar lögmætisreglunnar að skýra lagaheimild þurfi til að íþyngja eða takmarka rétt borgaranna.⁷⁶ Í forsendum álitsins má hugsanlega greina þá aðferðafræði að fyrst ekki varð ráðið af *texta* reglugerðarheimilda 2. mgr. 1. gr. og 42. gr. laga nr. 93/1993 að heimilt væri að setja sjálfstæða viðurlagareglu í reglugerð, hafi umboðsmaður lagt til grundvallar að slíka heimild skorti með vísan til *lögmætisreglunnar*. Þannig hafi textaskýring og lögmætisreglan spilað saman, sbr. einnig *UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)*.⁷⁷ Þessi nálgun er í samræmi við það sjónarmið að almennt verði að skýra óljósar eða

⁷⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 362.

⁷⁶ Sjá til samanburðar *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*, þar sem niðurstaða Hæstaréttar varð sú að hvorki reglugerðarheimild 18. gr. þágildandi laga nr. 117/1993 um almannatryggingar né *almenn reglugerðarheimild 66. gr. sömu laga* fælu í sér nægilega heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð, sem skerti tilkall bótaþega til fullrar tekjutryggingar.

⁷⁷ Álitid er reifað í kafla 3.2.2.

almennar reglugerðarheimildir borgaranum í hag, þ.e. á þann veg að heimild til setningar íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla skorti.⁷⁸

Algennt er í álitum umboðsmanns Alþingis að vísað sé til skráðra meginreglna í mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar þegar reynir á túlkun reglugerðarheimilda. Til dæmis má nefna tilvik þar sem deilt er um lagastoð reglugerðarákvæðis, sem felur í sér skerðingu á atvinnufrelsi, en þá er viðkomandi reglugerðarheimild almennt túlkuð með hliðsjón af lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjkskr., sbr. *UA 10. maí 2005 (4183/2004) (leyfi til rekstrar frísvæðis)*:

A ehf. kvartaði til umboðsmanns yfir ákvörðun fjármálaráðuneytisins um að synja umsókn félagsins um leyfi til rekstrar frísvæðis samkvæmt ákvæðum tollalaga nr. 55/1987, en í 1. gr. laganna var frísvæði skilgreint sem „lokað svæði, sem tollfyrivöld annast tolleftirlit með, þar sem geyma má ótollafgreiddar vörur og reka iðnað, umpökkun, aðvinnslu og verslun með þær“. Synjun ráðuneytisins byggðist m.a. á 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 527/1991 um frísvæði, en í umræddu ákvæði sagði að hver sá einstaklingur eða lögaðili, sem fullnægði ákveðnum skilyrðum, skyldi eiga þess kost að njóta þjónustu frísvæðis. Var það afstaða ráðuneytisins að fyrrgreint skilyrði reglugerðarinnar stæði því í vegi að unnt væri að verða við umsókn A ehf. þar sem fyrirtækið hefði fyrst og fremst í hyggju að veita aðeins einum innflytjanda þjónustu frísvæðis. Umboðsmaður rakti viðkomandi ákvæði tollalaga nr. 55/1987 og dró þá ályktun að rekstur einkaaðila á frísvæðum fæli í sér atvinnustarfsemi. Fyrirmæli laga og stjórnvalda um takmarkanir á slíkri starfsemi fælu því í sér skerðingu á atvinnufrelsi sem nyti verndar 1. mgr. 75. gr. stjkskr. Síðan sagði í álitinu: „Í ljósi þessa verður við skýringu efnisreglna tollalaga nr. 55/1987 um opinbera leyfisveitingu til rekstrar frísvæða að horfa til þeirrar réttindaverndar sem leiðir af 75. gr. stjórnarskrárinnar. Með þetta í huga tek ég fram að í 93. gr. tollalaga er ráðherra fengin heimild til að setja „nánari reglur um flutning á vörum inn á frísvæði og [ákveða] að sérstakt fyrirkomulag skuli gilda um geymslu þeirra og flutning þar“. Orðalag þessarar reglugerðarheimildar felur ekki í sér þann skilning að fjármálaráðherra geti með stjórnvaldsfyrirmælum sett viðbótarskilyrði sem ganga lengra en leiðir af hinum almennu ákvæðum 1. mgr. 73. gr., sbr. og 64. gr. tollalaga.“ (áh. höf.)

Í álitinu vísaði umboðsmaður sérstaklega til lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 75. gr. stjkskr. við túlkun á reglugerðarheimild 93. gr. tollalaga nr. 55/1987. Líklega hefur það átt að undirstrika að gera yrði auknar kröfur til skýrleika reglugerðarheimildarinnar.⁷⁹ Með hliðsjón af þeim kröfum auk annarra atriða varð það niðurstaða umboðsmanns að texti reglugerðarheimildarinnar fæli ekki í sér heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð með viðbótarskilyrðum fyrir útgáfu leyfis til rekstrar frísvæðis sem gengju lengra en ákvæði tollalaga.

Í *UA 1. desember 2008 (5132/2007) (bifreiðarstyrkur)* reyndi á hvort tveggja skráða og óskráða meginreglu, en málið varðaði lagastoð reglugerðar sem takmarkaði lögbundinn rétt til félagslegrar aðstoðar:

⁷⁸ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 360 og 373-374.

⁷⁹ Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“, bls. 95.

A leitaði til umboðsmanns Alþingis vegna úrskurðar úrskurðarnefndar almannatrygginga þar sem staðfest var ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um að synja honum um styrk vegna kaupa á bifreið. Synjunin byggðist á þeirri forsendu að A hefði ekki fullnægt skilyrði 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002 um að fimm ár væru liðin frá síðustu styrkveitingu. Umboðsmaður taldi að í málinu reyndi á ákvæði a-liðar 1. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, en í ákvæðinu sagði að sjúkratrygging tæki til „styrks til að afla hjálpartækja og bifreiða sem nauðsynlegar eru vegna þess að líkamsstarfsemi er hömluð eða vantar líkamshluta“. Þá var m.a. kveðið á um það í 3. mgr. 38. gr. að ráðherra setti reglugerð um greiðslur samkvæmt ákvæðinu, en fyrrgreind reglugerð nr. 752/2002 var sett með stofð í því ákvæði. *Umboðsmaður tók fram að ákvæði í reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum mættu ekki í framkvæmd afnema eða takmarka óhóflega það einstaklingsbundna mat sem löggjafinn hefði lagt til grundvallar við setningu lagaákvæðis af því tagi sem fram kom í a-lið 1. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007. Síðan sagði í álitinu: „Við frekari afmörkun á heimildum ráðherra samkvæmt 3. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007, í ljósi a-liðar 1. mgr. sömu greinar, verður einnig að hafa í huga 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. Eins og ég hef áður tekið fram í [UA 30. desember 1999 (2125/1997)] þá leiðir ekki það eitt af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að slíkar reglur þurfi að vera til í lögum heldur þurfa þær að mæla efnislega fyrir [sic] rétt einstaklinga sem hlut geta átt að máli. Á það meðal annars við um hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til að njóta aðstoðar og hvaða aðstoð sé í boði þegar þau atvik verða sem stjórnarskrárákvæðið vísar til. Á það jafnframt við um það að hvaða marki heimilt sé að takmarka hinn lögbundna rétt til aðstoðar eða jafnvel afnema hann með stjórnvaldsfyrirmælum sem ráðherra setur. [...] 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 [sic] á styrkveitingu á þessum lagagrundvelli vegna hugsanlegra breytinga á líkamlegu ástandi manns, sem áður hefur fengið styrk. Annar skilningur verður ekki ráðinn af lögskýringargögnum eða forsögu þessa ákvæðis.“ (áh. höf.)*

Sú meginregla sem fyrst kemur fyrir sjónir í álitinu og virðist hafa haft áhrif á túlkun umboðsmanns er hin óskráða meginregla stjórnsýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda.⁸⁰ Virðist sú meginregla hafa mælt gegn því að túlka reglugerðarheimild 3. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007 á þann veg að heimilt væri að setja í reglugerð skilyrði sem í reynd takmarkaði verulega lögbundið mat stjórnvalda, þ.e. matið á því hvort skilyrði til greiðslu bifreiðarstyrks væru fyrir hendi samkvæmt a-lið 1. mgr. 38. gr. laga nr. 100/2007.

Athyglisvert er að meginregla 1. mgr. 76. gr. stjkskr. virðist jafnframt hafa haft þýðingu við túlkun umboðsmanns á reglugerðarheimildinni, sbr. orðalagið „í ljósi þess stjórnskipulega samhengis [...]“. Í álitinu segir að þessi meginregla feli í sér að helstu skilyrði félagslegrar aðstoðar og takmarkanir á henni verði að koma fram í settum lögum.⁸¹ Umboðsmaður virðist

⁸⁰ Páll Hreinsson: „Skyldubundið mat stjórnvalda“, bls. 266.

⁸¹ Sjá til samanburðar eftirfarandi ummæli í *Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)*, þar sem m.a. var deilt um lagastofð reglugerðar er mælti fyrir um skerðingu örorkubóta: „[...] verður hins vegar að gera þá kröfu til [löggjafans], að lög geymi skýr og ótvíráð ákvæði um þá skerðingu greiðslna úr sjóðum almannatrygginga, sem ákveða megi með reglugerðum.“ (áh. höf.)

hafa litið svo á að þessi meginregla sem og önnur lögskýringarsjónarmið, sem rakin eru í álitinu, leiddu til þess að ekki yrði túlkuð rúmt heimild ráðherra til að setja reglur um greiðslur samkvæmt lögum nr. 100/2007. Samkvæmt því hafi verið óheimilt að setja í reglugerð sjálfstæð efnisleg skilyrði fyrir greiðslu bifreiðarstyrks á borð við hinn fortakslausu fimm ára frest sem fram kom í 5. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 752/2002.

Það að umboðsmaður vitnaði í álitinu til 1. mgr. 76. gr. stj.skr. í stað lögætisreglunnar gefur til kynna að hann telji að tilvitnað stjórnarskrárákvæði feli í sér sjálfstæða lagaáskilnaðarreglu. Af forsendum álitsins má ráða að með þeirri reglu séu gerðar talsverðar kröfur til lagastofnar reglugerða, sem fela í sér skerðingu á lögæltri félagslegri aðstoð, og e.t.v. meiri kröfur en myndu ella leiða af lögætisreglunni.⁸²

3.2.7 Eðli máls

Í ritinu *Almenn lögfræði* kemst Ármann Snævarr svo að orði um eðli máls sem lögskýringarsjónarmið að með því sé átt við „það viðhorf að ákvarða svo efni lagaákvæðis, að það sé í samræmi við það, sem eðlilegast er og haganlegast og svo, að sú regla, sem talin er felast í ákvæði, henti sem best, miðað við þjóðlífsþarfir, sem hún veit að“.⁸³ Talið hefur verið að hugtakið eðli máls sem lögskýringarsjónarmið hafi tvenns konar merkingu: *Annars vegar* getur það vísað til eðlis hlutanna, þ.e. hvernig þeir hlutir og málefni, sem réttarregla á að taka til, eru í raun og veru. Þá felst í sjónarmiðinu að túlka verði lagaákvæði á þann veg að það sé í samræmi við þennan raunveruleika.⁸⁴ *Hins vegar* tekur hugtakið til þess viðhorfs, sem birtist í skilgreiningu Ármanns Snævarr hér að ofan, að leggja skuli til grundvallar túlkunarvalkost sem telst leiða til sanngjarnrar og haganlegrar efnisreglu. Þessi sjónarmið hafa fræðimenn nefnt almenn matskennd lagasjónarmið.⁸⁵

Í eftirfarandi áliti vísaði umboðsmaður Alþingis sérstaklega til eðlis máls við túlkun reglugerðarheimildar, sbr. *UA 16. júlí 2008 (5141/2007) (tollafgreiðsla á varningi farmanna)*:

⁸² *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 18: „Í VII. kafla stjórnarskrárinnar hafa verið settar strangari reglur til verndar mannréttindum en leiðir af lögætisreglunni.“

⁸³ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, bls. 450. Um muninn á meginreglum laga og eðli máls má til dæmis vísa til eftirfarandi útskýringar í, Garðar Gíslason: „Meginreglur laga“, bls. 80-81: „Þess vegna er rétt að greina eðli máls frá meginreglum laga, þar sem meginreglur laga er unnt að orða sem reglur, það er unnt að setja þær fram. Eðli máls er einmitt ekki unnt að setja fram í neinni formúlu, heldur verður að líta á hvert mál fyrir sig og finna út úr því hvað er sanngjarnt þegar á heildina er litið.“

⁸⁴ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 269-272. Sjá jafnframt, Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 380. Þar gerir Sigurður grein fyrir skilningi Lárusar H. Bjarnasonar á hugtakinu eðli máls, þ.e. að eðli máls sé ekki annað en „skynsamleg ályktun af eðli þeirra hluta eða málefna sem réttarregla á að taka til“.

⁸⁵ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 272. Um ólíkar kenningar fræðimanna um eðli máls sjá, Garðar Gíslason: „Eðli máls“, bls. 93-114.

A, B og C kvörtuðu yfir nokkrum tilgreindum atriðum varðandi fyrirkomulag tollmeðferðar. Meðal annars beindist kvörtun þremminganna að því að samkvæmt 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 630/2008, um ýmis tollfríðindi, væri áskilið að áhöfn aðkomufars gerði grein fyrir tollskyldum varningi á sérstöku eyðublaði og framvísaði vörum sem háðar væru innflutningstakmörkunum eða innflutningsbanni þrátt fyrir að samsvarandi skylda hvíldi ekki á farþegum eða ferðamönnum. Í 27. gr. tollalaga nr. 88/2005 voru ákvæði um skýrslugjafir ferðamanna og farmanna og var fyrrnefnd reglugerð sett með stoð í 4. mgr. þeirrar greinar þar sem ráðherra var heimilað að setja í reglugerð „nánari reglur um tollafgreiðslu“ samkvæmt 27. gr. tollalaga. Í skýringum fjármálaráðuneytisins á ofangreindu fyrirkomulagi sagði m.a. að aðstæður væru aðrar við tollafgreiðslu vara sem farmenn hefðu meðferðis en þegar um farþega væri að ræða. Löggjafinn hefði veitt tollstjórum heimild til þess að hafa aðskilin tollhlið þar sem tollafgreiðsla ferðamanna færi fram þannig að farþegar veldu sjálfir tollafgreiðsluhlið, grænt eða rautt, og teldust með vali sínu gefa til kynna hvort þeir hefðu meðferðis varning sem þeim bæri að gera tollgæslu grein fyrir. Því væri nauðsynlegt að áskilja með reglugerð að farmenn veittu samsvarandi yfirlýsingu skriflega. Niðurstaða umboðsmanns um lagastoð reglugerðarinnar var svohljóðandi: „Ég tel að almennt megi fallast á það með fjármálaráðuneytinu að aðstæður farþega og farmanna með tilliti til tollafgreiðslu vara eru með ólíkum hætti. Eðli málsins samkvæmt verður tolleftirlit að taka mið af því. Ráðherra hefur því svigrúm til að ákvarða í reglugerð hvernig beri að standa að eftirliti því sem lýtur að tollafgreiðslu varnings hjá farmönnum, sbr. reglugerðarheimild 4. mgr. 27. gr. tollalaga nr. 88/2005.“ Með tilliti til þessa taldi umboðsmaður ekki forsendur til að gera athugasemdir við áðurgreint fyrirkomulag 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 630/2008. (áh. höf.)

Niðurstaða umboðsmanns virðist hafa helgast af þeirri staðreynd að aðstæður farþega og farmanna með tilliti til tollafgreiðslu eru með ólíkum hætti og *eðli málsins samkvæmt* yrði tolleftirlit að taka mið af því. Það má því segja að við túlkun reglugerðarheimildar 4. mgr. 27. gr. tollalaga nr. 88/2005 hafi umboðsmaður valið þann túlkunarvalkost sem var eðlilegur í ljósi aðstæðna og þess málefnasviðs sem reglugerðarheimildin laut að, þ.e. eðli málsins. Athyglisvert er að með vísan til þessa sjónarmiðs gerði umboðsmaður nokkuð vægar kröfur til hinnar víðtækt orðuðu reglugerðarheimildar 4. mgr. 27. gr. tollalaga. Ef til vill hefur það haft áhrif að fyrirmæli 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 630/2008 um framvísun og skráningu vara voru ekki sérstaklega íþyngjandi. Jafnframt má velta því fyrir sér hvort hér hafi verið undirliggjandi hið almenna lagasjónarmið, að gjalda verði varhug við því að leggja of miklar hömlur á starfsemi stjórnvalda með því að gera óhóflegar kröfur til lagastoðar stjórnvaldsfyrirmæla.⁸⁶

4 Niðurstöður

Í ritgerðinni hafa valin álit umboðsmanns Alþingis verið reifuð með tilliti til ákveðinna lögskýringaraðferða við túlkun reglugerðarheimilda. Eins og áður var rakið beitir umboðsmaður gjarnan nokkrum lögskýringarsjónarmiðum í senn í einu og sama álitinu.

⁸⁶ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 372.

Þannig er það ekki alltaf svo að eitt tiltekið sjónarmið beinlínis ráði úrslitum, heldur spila saman einstakar lögskýringaraðferðir eða vegast á við túlkun. Í ritgerðinni er gerð tilraun til þess að greina rauðan þráð í þessum efnum.

Marka má upphafspunkturinn með þeirri fullyrðingu að í álitum sínum framkvæmi umboðsmaður að jafnaði heildstætt mat á öllum lögskýringaraðferðum sem koma til greina við túlkun reglugerðarheimildar.⁸⁷ Sú fullyrðing styðst við það að í álitum umboðsmanns er umfjöllunin almennt ekki einskorðuð við þau lögskýringarsjónarmið sem ráða niðurstöðunni heldur eru önnur lögskýringarsjónarmið oft ítarlega rakin, sbr. til dæmis *UA 2. desember 2005 (4388/2005) (lögging rafverktaka)*.

Í upphafi lögskýringarferlisins virðist umboðsmaður almennt leitast við að afmarka merkingu reglugerðarheimildar með textaskýringu eftir því sem kostur er, sbr. *UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005) (endurnýjun fiskibáts)*. Leiði textaskýring ekki til öruggar niðurstöðu færist áherslan yfir á önnur lögskýringarsjónarmið, svo sem meginreglur laga og markmiðsskýringu. Telja má að almennt túlki umboðsmaður óljósan texta reglugerðarheimildar á þá leið að heimild til setningar íþyngjandi stjórnvaldsfyrirmæla skorti, sbr. *UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)*. Þetta gefur til kynna að textaskýring hafi talsverða þýðingu við túlkun reglugerðarheimilda í álitum umboðsmanns Alþingis og þá sérstaklega þegar reynir á lögmætisregluna og lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar, eins og nánar er vikið að síðar. Þá gætir umboðsmaður að því með samræmisskýringu að túlka reglugerðarheimild á þann veg að hún sé í samræmi við aðrar efnisreglur í lögum, sbr. *UA 30. desember 1999 (2585/1998) (holræsagjald)* og *UA 6. nóvember 1992 (586/1992, 631/1992 og 692/1992) (úrelding fiskiskips)*.

Söguleg skýring við túlkun reglugerðarheimilda kemur fram í einhverri mynd í allmörgum álitum umboðsmanns Alþingis, sbr. til dæmis *UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005) (endurnýjun fiskibáts)* og *UA 29. desember 2006 (4579/2005) (meðaltal heildarlauna foreldris)*. Hins vegar virðast sjónarmið af þessu tagi almennt ekki vera nægilegur grundvöllur til að víkja frá þeirri merkingu sem leiðir ótvírætt af texta reglugerðarheimildar, sbr. *UA 29. desember 2006 (4700/2006) (aksturskeppnir)*.⁸⁸

⁸⁷ Sjá til dæmis eftirfarandi forsendur umboðsmanns í *UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005) (endurnýjun fiskibáts)*: „Við úrlausn ágreiningsefnisins verður því í samræmi við almenn sjónarmið um túlkun lagaákvæða að leggja heildstætt mat á orðalag og efni margnefnds lagaákvæðis, að virtu samhengi þess og tilgangi og að teknu tilliti til þeirra ályktana sem dregnar verða af lögskýringargögnum.“

⁸⁸ Sjá til samanburðar eftirfarandi forsendur í *Hrd. 2002, bls. 1160 (383/2001)* þar sem deilt var um túlkun hugtaksins „frestdagur“ í c-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 53/1993 um ábyrgðarsjóð launa vegna gjaldþrota: „Þetta fær því hins vegar ekki breytt að orðalag c. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 53/1993 orkar í engum atriðum tvímælis [...]

Í ritgerðinni hefur ekki verið fjallað sérstaklega um notkun umboðsmanns Alþingis á lögskýringargögnum við túlkun reglugerðarheimilda.⁸⁹ Samt sem áður er ljóst að umboðsmaður leitar oftast fanga í slíkum gögnum við túlkun, t.a.m. á einstökum orðum í reglugerðarheimild, sbr. *UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)*. Þá lítur umboðsmaður gjarnan til lögskýringargagna til að afla upplýsinga um atriði á borð við markmið og forsögu reglugerðarheimildar, sbr. *UA 2. desember 2005 (4388/2005) (löggilding rafverktaka)*, *UA 29. desember 2006 (4700/2006) (aksturskeppnir)* og *UA 29. desember 2006 (4579/2005) (meðaltal heildarlauna foreldris)*. Þrátt fyrir að lögskýringargögn geti haft meira vægi við túlkun reglugerðarheimilda en annarra lagaákvæða, geta upplýsingar í slíkum gögnum, t.d. um markmið viðkomandi laga, ekki talist reglugerðarheimild einar sér, sbr. *UA 24. apríl 2006 (4163/2004) (úthafskarfi)*.⁹⁰

Draga má þá ályktun að meginreglur laga hafi talsvert vægi við túlkun reglugerðarheimilda í álitum umboðsmanns Alþingis. Í því sambandi er lögmætisreglan nærtækasta dæmið. Til dæmis virðist umboðsmaður leggja sérstaka áherslu á lögmætisregluna þegar texti reglugerðarheimildar er óljós, sbr. *UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)*. Sama máli gegnir þegar um almennar reglugerðarheimildir er að tefla, sbr. *UA 19. febrúar 1998 (2035/1997) (atvinnuleysisbætur)*.

Þá sér þess merki að lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar vegi að jafnaði þungt við athugun á því hvort reglugerð, sem felur í sér skerðingu á stjórnarskrárvörðum réttindum, hafi næga stoð í reglugerðarheimild, sbr. *UA 1. desember 2008 (5132/2007) (bifreiðarstyrkur)* og *UA 10. maí 2005 (4183/2004) (leyfi til rekstrar frísvæðis)*. Áhersla umboðsmanns Alþingis á lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar endurspeglast til að mynda í því að þær kunna að hljóta meira vægi en önnur lögskýringarsjónarmið við túlkun reglugerðarheimildar, sbr. *UA 2. desember 2005 (4388/2005) (löggilding rafverktaka)*.

Ein meginniðurstaða þessarar ritgerðar er sú að umboðsmaður Alþingis telur að ofangreindar meginreglur og réttaröryggissjónarmið mæli almennt gegn því að reglugerðarheimildir séu túlkaðar rúmt, borgaranum í óhag. Hins vegar geti komið til þess að gerðar séu vægari kröfur til lagastoðar reglugerðarákvæða þegar þau teljast ekki sérstaklega íþyngjandi m.a. með vísan til sjónarmiða sem byggjast á eðli máls, sbr. *UA 16. júlí 2008 (5141/2007) (tollafgreiðsla á varningi farmanna)*.

Getur forsaga fyrrnefnda ákvæðisins eða samanburður á efni þess við reglu 4. töluliðar 1. mgr. 112. gr. laga nr. 21/1991 ekki haggð í neinu þeirri merkingu, sem réttilega verður leidd af hljóðan orða þess.“ (áh. höf.)

⁸⁹ Um hugtakið lögskýringargögn vísast til, Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 98-116.

⁹⁰ Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 150-151.

HEIMILDASKRÁ

Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvarðana“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 2005, bls. 261-315.

Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*. Reykjavík 1989.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“. *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2006, bls. 21-97.

Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard: *Administration og borger. Forvaltningsret i grundtræk*. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 1988.

Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar. Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*. Reykjavík 2008.

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

Garðar Gíslason: „Eðli máls“. *Eru lög nauðsynleg?* Reykjavík 1991, bls. 93-114.

Garðar Gíslason: „Meginreglur laga“. *Eru lög nauðsynleg?* Reykjavík 1991, bls. 77-91.

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

Hafsteinn Þór Hauksson: „Beitti hnífurinn – Um réttarríkishugmynd Joseph Raz“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2008, bls. 303-315.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsiaðbyrgð I*. Reykjavík 1999.

Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2008, bls. 205-247.

Lon L. Fuller: *The Morality of Law*. 2. útgáfa. Lundúnir 1973.

Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“. *Líndæla. Sigurður Líndal sjötugur 2. júlí 2001*. Reykjavík 2001, bls. 399-421.

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

Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2005, bls. 447-494.

Róbert R. Spanó: „Embætti umboðsmanns Alþingis 20 ára“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2008, bls. 129-133.

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

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

Skúli Magnússon: „Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar“. *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar. Fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Reykjavík 2003, bls. 71-101.

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

Tryggvi Gunnarsson: „Frá sjónarhóli umboðsmanns – Hlutverk og starfið“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2008, bls. 135-170.

ÁLITA- OG DÓMASKRÁ

Álit umboðsmanns Alþingis:

- UA 13. október 1988 (22/1988) (leigubifreiðastjóri)
- UA 16. mars 1992 (470/1991) (lyfjasala)
- UA 6. nóvember 1992 (586/1992, 631/1992 og 692/1992) (úrelding fiskiskips)
- UA 19. febrúar 1998 (2035/1997) (atvinnuleysisbætur)
- UA 7. júlí 1999 (2219/1997) (gjald vegna sérstakrar tollmeðferðar vöru)
- UA 30. desember 1999 (2585/1998) (holræsagjald)
- UA 10. október 2002 (3461/2002) (samfélagsþjónusta)
- UA 10. maí 2005 (4183/2004) (leyfi til rekstrar frísvæðis)
- UA 25. október 2005 (4332/2005 og 4398/2005) (endurnýjun fiskibáts)
- UA 2. desember 2005 (4388/2005) (löggilding rafverktaka)
- UA 24. apríl 2006 (4163/2004) (úthafskarfi)
- UA 29. desember 2006 (4579/2005) (meðaltal heildarlauna foreldris)
- UA 29. desember 2006 (4700/2006) (aksturskeppnir)
- UA 14. desember 2007 (3671/2002) (þóknun fyrir vinnu fanga)
- UA 16. júlí 2008 (5141/2007) (tollafgreiðsla á varningi farmanna)
- UA 1. desember 2008 (5132/2007) (bifreiðarstyrkur)

Dómar Hæstaréttar:

- Hrd. 1973, bls. 584
- Hrd. 1985, bls. 1440
- Hrd. 1988, bls. 1532
- Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)
- Hrd. 2002, bls. 1160 (383/2001)
- Hrd. 2004, bls. 2336 (15/2004)
- Hrd. 10. desember 2007 (634/2007)
- Hrd. 5. mars 2009 (352/2008)