



2010

Þjóðarspegilinn

Ekki batnar allt, þó bíði

Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra,
einkum athafnaskylda hans

Hafsteinn Dan Kristjánsson

Lagadeild
Ritstjóri: Helgi Áss Grétarsson

Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritrynd grein

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9979-9956-9-2



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Ekki batnar allt, þó bíði

Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, einkum athafnaskylda hans

Hafsteinn Dan Kristjánsson*

1. Inngangur¹

Ráðherra hefur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirmönnum sínum og undirstofnunum. Í því felst að hann getur haft margháttuð áhrif á hvernig undirmenn hans og undirstofnanir rækja verkefni sín og beita þeim opinberu valdheimildum sem þær fara með. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra hafa almennt verið felldar undir svokölluð *innri málefni stjórnyslunnar* en í stjórnsýslurétti hefur sjónunum einkum verið beint að undirbúningi og framkvæmd þeirra stjórnvaldsathafna sem hafa bein áhrif á rétt og skyldur borgaranna. Þó ber að hafa í huga að brestir í innviðum stjórnsýslunnar geta haft áhrif á réttindi og hagsmuni borgaranna.

Álitamál er hvort á ráðherra hvíli *skylda* til að bregðast við ákveðnum aðstæðum og beita yfirstjórnunarheimildum sínum og þá í hvaða tilvikum slík athafnaskylda er fyrir hendi. Álitafni þessu tengdu eru m.a. raunhæf í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis en í henni er þrem ráðherrum metið til vanrækslu, í skilningi 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra aðburða, að hafa ekki sinnt athafnaskyldum sínum í aðdraganda hrunsins.² Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að af því megi álykta að hún telji að skortur á viðbrögðum ráðherra hafi verið meðal þess sem átti þátt í því að gera afleiðingar hrunsins þungbærari.³

Álit setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti), er grundvallarúrlausn um skyldu ráðherra til að beita yfirstjórnunarheimildum sínum. Kemur þar bæði til að í álitinu er kveðið með skýrum hætti á um þessa skyldu ráðherra og þar er getið sjónarmiða sem hafa almenna þýðingu um hlutverk og skyldur hans gagnvart undirstofnunum í öðrum tilvikum en þeim sem eru til umfjöllunar í álitinu. Álitid verður þar af leiðandi haft í forgrunni í þessari grein.

* Höfundur er stundakennari við lagadeild Háskóla Íslands og lögfræðingur við embætti umboðsmanns Alþingis.

¹ Ég færi Berglindi Báru Sigurjónsdóttur, Hafsteini Þór Haukssyni og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur, lögfræðingum hjá umboðsmanni Alþingis, og Elísabetu Gísladóttur, lögfræðingi hjá umboðsmanni barna, innilegar þakkar fyrir athugasemdir og ábendingar um það sem betur mætti fara. Ég ber þó að sjálfsgöðu einn ábyrgð á efni greinarinnar.

² *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis. Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna og tengdir atburðir.* Rannsóknarnefnd Alþingis, Reykjavík 2010, 7. bindi, bls. 312-316.

³ *Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*, bls. 13. Skýrsluna er að finna á heimasíðu forsætisráðuneytisins: <http://www.forsætisraduneyti.is/-media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>.

Álit setts umboðsmanns Alþingis og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis hafa beint kastljósinu að lítt rannsókuðu álitaeefni hér á landi og því er ekki úr vegi að fjalla um það í grein. Í köflum 2 til 4 verður fjallað almennt um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. Þar verður fjallað um réttargrundvöll og takmarkanir á beitingu þessara heimilda. Þá verður gerð nánari grein fyrir því hvað felst í verksskipulagsvaldi og yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum. Í 5. kafla verður annars vegar farið nokkrum orðum um *hvert* fyrir hendi sé skylda ráðherra til að bregðast við og beita yfirstjórnunarheimildum sínum við ákveðnar aðstæður og hins vegar verður tekið til athugunar *hvenær* slík skylda geti verið til staðar. Að lokum verður í 6. kafla gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis um vanrækslu þriggja ráðherra til að bregðast við í aðdraganda bankahrunsins.

2. Grundvöllur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda

Það einkennir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir að við beitingu þeirra þarf að huga að mörgum réttarheimildum. Grundvallarreglur um skipan framkvæmdarvaldsins, starfshætti og starfsskilyrði mynda lagagrundvöll og lagaramma utan um beitingu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda.⁴

Samkvæmt 2. másl. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (stjkskr.) fara forseti Íslands og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Forseti Lýðveldisins og handhafar forsetavaldsins eru samkvæmt 1. mgr. 11. gr. stjkskr. ábyrgðarlausir á stjórnarathöfnum. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. stjkskr. lætur forseti ráðherra framkvæma vald sitt. Það eru síðan ráðherrar sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og skal kveðið á um ráðherraábyrgð með lögum, sbr. 14. gr. stjkskr. Í 15. gr. stjkskr. kemur síðan fram að forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir með þeim störfum.

Af framangreindum grundvallarreglum stjórnarskrárinnar um skipan framkvæmdarvaldsins leiðir að ráðherrar fara með *aðsta vald* í stjórnsýslunni, hver á sínu sviði. Ráðherra er æðsti yfirmaður ráðuneytis síns og fer með stjórnsýslulegt, stjórnunarlegt og rekstrarlegt forræði.⁵ Ráðherra er jafnframt *sjálfstæður* í þeim skilningi að lagalega geta aðrir ráðherrar í ríkisstjórn almennt ekki gefið honum fyrirmæli um beitingu opinberra valdheimilda sinna.⁶

Valdi fylgir hins vegar *ábyrgð* og er kveðið á um hana í 14. gr. stjkskr. Ábyrgð ráðherra er bæði pólitísk og lagaleg. Pólitíska ábyrgðin birtist í þingræðisreglunni, þ.e. ráðherra getur ekki setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt vantrauststillögu á hann.⁷ Kveðið er á um lagalega ábyrgð ráðherra í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð (rábl.). Ráðherrar eru því æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði, og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

⁴ Sjá til hliðsjónar álit UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti) og skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 46.

⁵ Róbert R. Spanó: „Stjórnsýsluréttur.“ *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Reykjavík 2006, bls. 107.

⁶ Róbert R. Spanó: „Stjórnsýsluréttur“, bls. 110-111.

⁷ Um pólitíska ábyrgð ráðherra sjá Ragnhildi Helgadóttur: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“. *Tímarit lögfræðinga* 2009. Sjá einnig Friðgeir Björnsson: *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni*. Reykjavík 2005, bls. 19 og Ólaf Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík 1978, bls. 162. Þess skal getið að í 15. gr. dönsku grunnlaganna frá árinu 1953 er sérstaklega kveðið á um þessa pólitísku ábyrgð ráðherra.

Uppbygging stjórnarsýslukerfisins hefur jafnframt þýðingu í þessu sambandi. „Stjórnarsýslukerfi nefnist sú skipulagsbundna heild sem stjórnvöld mynda á grundvelli þess stjórnarsýslusambands sem er á milli þeirra.“⁸ Stjórnarsýslan er *stigskipt*. Í því felst að stjórnarsýslunni er skipt upp í skýrt afmörkuð stig. Almenn tóna ráðherra á toppnum en undir þá eru sett sérstök stjórnvöld, þ.e. lægra sett með tilliti til ráðherra. Á milli ráðherra og lægra settra stjórnvalda er *stjórnarsýslusamband*. Frá þessu kunna að vera undantekningar. Til eru stjórnarsýslunefndir og stjórnvöld sem fara með málefni á starfssviði ráðherra en er skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyra undir yfirstjórnunarheimildir ráðherra og hann fer ekki með slíkar heimildir gagnvart þeim. Þessar stjórnarsýslunefndir og stjórnvöld eru nefnd *sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir* og *sjálfstæð stjórnvöld* en þau eru sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherra fer ekki með yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim. Heimild löggjafans til að koma á fót sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum og stjórnvöldum og þar með undanskilja ráðherra ábyrgð á þeim, sbr. 14. gr. stjskr., er talin byggja á stjórnskipunarvenju.⁹ Sveitarfélög eru sjálfstæð, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjskr. Ráðherra fer því ekki með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart sveitarfélögum nema samkvæmt lagaheimild. Dæmi um slíka lagaheimildir eru 102. gr. og 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir geta byggst á tvenns konar grundvelli. Annars vegar á grundvelli *stjórnarsýslusambands* á milli stjórnvalda (almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir) og hins vegar á *lagaheimild* (sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir).¹⁰ Dæmi um beitingu almennra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda er t.d. ef umhverfisráðherra gæfi Umhverfisstofnun fyrirmæli á grundvelli þess stjórnarsýslusambands sem er á milli þeirra en stofnunin er lægra sett stjórnvald og heyrir stjórnarfarslega undir umhverfisráðherra. Dæmi um sérstaka yfirstjórnunar- og eftirlitsheimild er að finna í 6. mgr. 19. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga en þar kemur fram að Persónuvernd geti sett tiltekna skilmála sem ráðherra staðfestir. Persónuvernd er hins vegar sjálfstæð stofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir dómsmálaráðherra, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 77/2000.

Af hinum ýmsum lögum má ráða að stjórnarsýslan er stigskipt og auðséd er að ráðherra og forstöðumenn hafa yfirstjórn og boðvald gagnvart undirstofnunum og undirmönnum sínum. Í þessu sambandi má benda á að samkvæmt 15. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (stml.) er starfsmanni skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt, sbr. og einnig 21. gr. og 2. mgr. 26. gr. stml. og 140. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.). Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. stml. setur ráðherra sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, til lengri tíma og skemmri tíma litið. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands (stjrl.) fara ráðherrar með stjórnarmálefni í Stjórnarráði Íslands. Í 7. gr. stjrl. kemur fram að ráðherra kveður á um skiptingu ráðuneytis í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum. Í 1. mgr. 9. gr. kemur fram að ráðuneyti hafi eftirlit með starfsfrækslu stofnana, sem undir það ber, og eignum á vegum þeirra stofnana. Samkvæmt 1. mgr.

⁸ *Starfskilyrði stjórnvalda*. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfssemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnarsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999, bls. 84-86 og Róbert R. Spanó: „Stjórnarsýsluréttur“, bls. 110-111.

⁹ Páll Hreinsson: „Sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir“. *Úffjótur 2000*, bls. 562.

¹⁰ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 79, Jens Garde: *Forvaltningsret. Almindelige emner*. Kaupmannahöfn 2009, bls. 22 og 95, Poul Andersen: *Dansk forvaltningsret. Almindelige emner*. Kaupmannahöfn 1956, bls. 41. Sjá einnig Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med organer kompetence“. *Ugeskrift for Retsvæsen 1995*, bls. 25.

10. gr. og 1. mgr. 11. gr. stjrl. stýra ráðuneytisstjórar ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra, skrifstofustjórar stýra skrifstofu og deildarstjórar starfsdeild undir umsjón ráðuneytisstjóra. Ráðherra setur einnig deildarstjórum og skrifstofustjórum í ráðuneyti sínu erindisbréf, þar sem meðal annars skal kveðið á um starfssvið þeirra og starfsskyldur, sbr. 4. mgr. 11. gr.

Í 6. gr. laga rábl. kemur fram að hver ráðherra beri ábyrgð á stjórnarerindum þeim, sem út eru gefin í hans nafni, nema ákvörðun sé án hans atbeina tekin af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju, eða eðli máls, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Ráðherra verði þó einnig sóttur til ábyrgðar fyrir þvítíkar ákvarðanir, ef honum hefur verið um þær kunnugt og hann látið þær viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir þær. Í 7. gr. rábl. kemur síðan fram að ráðherra sá, er ábyrgð ber á embættisathöfn samkvæmt undanfarandi greinum, verði einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna, er byggðar eru á téðri embættisathöfn eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins á stendur, teljast eðlilegar og nauðsynlegar til framkvæmdar henni. Að lokum má benda á að í upphafi hinna ýmsu laga kemur fram að tiltekinn ráðherra fari með yfirstjórn þeirra og jafnvel nánar tiltekna yfirstjórnunarheimildir, sbr. t.d. 4. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd.

Stjórnsýslusamband á milli stjórnvalda eða sérstakar lagaheimildir eru samkvæmt framansögðu réttargrundvöllur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda. Af því leiðir að túlka verður lög með það fyrir augum hvort á milli tveggja stjórnvalda sé stjórnsýslusamband (almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir) og þá hvort einhverjar takmarkanir eru þar á. Ef það er ekki stjórnsýslusamband á milli stjórnvalda ræðst af lögum hvort stjórnvald hefur einhverjar (sérstakar) yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart öðru stjórnvaldi.¹¹ Þótt stjórnsýslusamband eða lagaheimild séu réttargrundvöllur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda hverju sinni ræðst *tílvist* þeirra og *efni* af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar um skipan framkvæmdarvaldsins og venjum sem þróast hafa í starfsemi íslensku stjórnsýslunnar undanfarin ár og áratugi.¹² Við túlkun og beitingu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda hverju sinni þarf að hafa þessar grundvallarreglur í huga.

3. Nánar um verkskipulagsvald og yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir

Nauðsynlegt er að aðgreina verkskipulagsvald og yfirstjórnunarheimildir áður farið er að greina yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og yfirmanna gagnvart undirstofnunum og undirmönnum. Þessar heimildir eru þó nátengdar og ekki skörp skil á milli þeirra. Með einföldun mætti orða það svo að verkskipulagsvald lúti að heimildum

¹¹ Sjá til hliðsjónar Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*. Bergen 1991, bls. 254.

¹² Sjá *dli UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)* og *skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*, 5. bindi, bls. 46. Í norskum fræðiskrifum er algengt að valdgreiningarákvæði 3. gr. norsku grunnlaganna frá 1814 og venja sé nefnd sem réttargrundvöllur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda. Sjá t.d. Morten Walløe Tvedt, Roar Berge og Sindre Gjersten Marqvardsen: *Hvordan forstå materiell forvaltningsrett – en oversikt over det viktige og vanskelige i forvaltningsretten*. Oslo 2007, bls. 52, Hans Petter Graver. *Abminnelig forvaltningsrett*. Oslo 2007, bls. 171, Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 93, Johs. Andenæs: *Statsforfatningen i Norge*. Oslo 1998 bls. 220, Eivind Smith: „Instruksjonsmyndighet i den offentlige forvaltning og ligningsforvaltningen.“ *Stat og rett*. Oslo 2002, bls. 530 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*. Oslo 2003, bls. 25. Í dönskum rétti tekur Jørgen Albæk Jensen hins vegar fram í Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 20, að það leiði af eðli máls að yfirmaður hafi valdheimildir gagnvart undirmanni.

til að *skipuleggja* stjórnssýsluna en yfirstjórnunarheimildir lúti að *boðvaldi og ábrifum* einnar stjórnssýslueiningar gagnvart annarri.¹³

3.1 Verkskipulagsvald

Hugtakið verkskipulagsvald (d. *organisationsmagten*) nær yfir heimildir til þess að skipta verkefnum stjórnssýslunnar milli stjórnvalda og einstakra starfsmanna innan stjórnssýslunnar og heimildir til ákvarðanatöku um hvaða stjórnssýslueiningar skulu vera til,¹⁴ hvernig sambandi þeirra skuli háttað innbyrðis, hvaða verkefni hver eining fer með og hvert skuli vera nánara skipulag hennar. Ákvarðanir um þessi atriði þurfa ekki endilega að vera teknar af sama aðila eða á sama tímapunkti.¹⁵ Meginreglan er sú að verkefnum stjórnssýslunnar er skipt á milli stjórnvalda með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem eiga sér stoð í lögum. Reglur stjórnarskrárinnar og aðrar stjórnskipulegar reglur setja framangreindri meginreglu þó skordur. Að því marki sem verkefnum er ekki útteilt með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum gildir sú regla að verkskipulagsvaldið fylgir uppbyggingu og stigskiptingu í stjórnssýslukerfinu.¹⁶ Sá sem hefur yfirstjórnunarheimildir hefur jafnframt vald til að útteila verkefnum og skipuleggja stjórnssýsluna innan marka laga og stjórnvaldsfyrirmæla.¹⁷ Dæmi um ákvörðun sem fellur undir verkskipulagsvaldið er afgreiðslutími stofnunar. Hin hlið þess þáttar verkskipulagsvalds er lýtur að útteilingu verkefna er *valdframsal*. Verkskipulagsvald og valdframsal geta því verið sitthvor hliðin á sama peningi.

3.2 Yfirstjórnunarheimildir

Yfirstjórnunarheimildir eða stjórnun (d. *styring*) eru safn ýmissa heimilda sem stjórnvöld hafa til að beita *ábrifum* sínum á aðrar stjórnssýslueiningar.¹⁸ Álitamál tengd

¹³ Almennt um verkskipulagsvald og yfirstjórnunarheimildir, sjá Hafstein Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla“. *Úlfjótur* 2010, bls. 462-463.

¹⁴ Dæmi um stjórnssýslueiningar sem mögulegt er að koma á fót á grundvelli verkskipulagsvalds eru svokallaðar *verkefnafndir*, sjá til hliðsjónar Friðgeir Björnsson: *Úrskurðarnefndir í stjórnssýslunni*, bls. 14.

¹⁵ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*. Kaupmannahöfn 1997, bls. 281-283. Sjá einnig Berglindi Báru Sigurjónsdóttur: „Verkskipulagsvald og valdframsal í sveitarstjórnarrétti“. *Úlfjótur* 2006, bls. 548. Stuðst hefur verið við þýðingu Berglindar Báru á hugtakinu *organisationsmagten* og skilgreiningu Christensen á því. Sjá einnig Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 113 og Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 220

¹⁶ Í álitum UA frá 26. mars 1992 í máli nr. 561/1992 (*Menningarsjóður*) kvörtuðu tveir stjórnarmeðlimir Menningarsjóðs yfir því að verið væri að leggja niður ýmsa þætti í starfsemi sjóðsins. Umboðsmaður taldi ljóst að þar sem Menningarsjóði hefði verið komið á fót með lögum yrði hann ekki lagður niður nema með lögum. Nægði ekki í því efni heimild í fjárlögum fyrir fjármálaráðherra til þess að semja um ráðstöfun eigna og skulda sjóðsins. Er niðurstaða umboðsmanns í máli þessu í samræmi við meginregluna um að löggjafinn hafi vald til að taka ákvarðanir um skipulag stjórnssýslunnar. Að því leyti sem löggjafinn hefur nýtt sér völd sín getur framkvæmdarvaldið ekki tekið ósamrýmanlega ákvörðun, sbr. formreglu lögmætisreglunnar. Í álitum UA frá 6. febrúar 2007 í máli nr. 4456/2005 (*skipurit Landspítala-háskólasjúkrahúss*) gerðu þrír læknar athugasemdir við að staða sviðsstjóra, verkefni þeirra og ábyrgð stönguðust á við lögbundið verkefnið yfirlækna á sjúkrahúsinu, sbr. 5. mgr. 29. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu. Umboðsmaður tók fram að ráðherra gæti innan ramma laga ákveðið skiptingu starfa hjá stjórnvöldum sem undir hann heyrðu að svo miklu leyti sem Alþingi hefði ekki ákveðið annað í lögum. Af því leiddi að ráðherra og yfirstjórn Landspítala-háskólasjúkrahúss gætu ekki án sérstakrar lagaheimildar falið öðrum að annast þau verkefni sem Alþingi hefði sérstaklega falið yfirlæknum að sinna með skýrum ákvæðum laga. Hins vegar gegndi öðru máli um þau störf sem ekki væri lögbundið að yfirlækna hefðu á hendi en í þeim tilvikum yrði að játa stjórnvöldum ákveðið svigrúm um hvernig þau höguðu innri skiptingu verkefna innan spítalans.

¹⁷ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel, Organisation*, bls. 282, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, 7. útg., bls. 116-117 og Berglind Báru Sigurjónsdóttir: „Verkskipulagsvald og valdframsal í sveitarstjórnarrétti“, bls. 549-550.

¹⁸ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 324, Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 20, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 25 og Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 172. Hugtakið stjórnun er stundum afmarkað við þau tilvik þegar stjórnvald hefur

yfirstjórnunarheimildum eru *hver* hefur þessar heimildir, *hvaða* verkefni falla undir þær, *hverjar* heimildirnar eru og *hvernig* þeim verður beitt.¹⁹

Ef á milli stjórnvalda er *stjórnsýslusamband* er meginreglan sú að æðra sett stjórnvald hefur yfirstjórnunarheimildir gagnvart undirstofnun og heimildin nær til allra verkefna nema annað verði ráðið af lögum.²⁰ Það sama gildir að breyttu breytanda um samband yfir- og undirmanns. Ef starfsmanni eða lægra settu stjórnvaldi er fengið verkefni á grundvelli *valdframsals* hefur sá sem framseldi valdið almennt fullar yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim sem fékk valdið í hendur.²¹ Almennt hefur ráðherra einnig yfirstjórnunarheimildir gagnvart stjórnvaldi sem er fengið verkefni *með lögum*.²² Ef lægra settu stjórnvaldi er fengið verkefni með lögum ræðst það af túlkun viðkomandi laga hvort og þá hvaða takmarkanir eru á yfirstjórnunarheimildum. Ráðherra hefur sambærilegar heimildir gagnvart undirstofnun sinni og hann hefur gagnvart undirmönnum sínum. Þó er sá munur á að á milli ráðuneytis og undirstofnunar kann að vera *kærusamband* sem kann að hafa áhrif við mat á að hvaða leyti ráðherra er tækt að nýta yfirstjórnunarheimildir sínar, sbr. hér að aftan.²³ Ef það er *ekki stjórnsýslusamband* á milli starfsmanna eða stjórnvalda þarf *sérstaka lagabæimild* svo að ráðherra geti gefið starfsmanni eða stjórnvaldi bindandi fyrirmæli.²⁴

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 (ssl.) gilda almennt ekki um beitingu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra og forstöðumanna *nema* meðferð heimildanna feli í sér töku ákvörðunar um rétt eða skyldu í skilningi 2. mgr. 1. gr. ssl. Dæmi um slíka ákvörðun er ákvörðun um breytingu á störfum og verksviði starfsmanns sem felur í sér launalækkun, sbr. til hliðsjónar 19. gr. stml.²⁵ Meginreglan er sú að ákvörðun um beitingu yfirstjórnunarheimilda þarf ekki að vera í *sérstöku formi* eða tekin að undangenginni *sérstakri málsmeðferð* nema annað verði ráðið af lögum.²⁶ Þannig þyrfti almennt ekki að tilkynna starfsmanni eða lægra settu stjórnvaldi að til stæði að gefa því fyrirmæli um rækslu starfa sinna og gefa því færi á að koma að andmælum sínum. Þrátt fyrir framangreinda meginreglu þarf þó almennt að huga að því hvort aðrar óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar eigi við um beitingu heimildanna. Helstu tilvik þar sem viðhafa þarf sérstaka málsmeðferð er þegar fyrirmæli lúta að réttarstöðu eða hagsmunum ríkisstarfsmanna. Þannig þarf t.d. að gæta að óskráðum meginreglum

heimild til að gefa öðru stjórnvaldi *bindandi* fyrirmæli en þar fyrir utan geti stjórnvald beitt áhrifum sínum á annan og óbindandi hátt. Sjá t.d. Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 22. Hér verða hugtökin notuð jöfnum höndum þó með þeim fyrirvara að hugtakið stjórnun kann að vera þrengra en yfirstjórnunarheimildir þegar kemur að heimildum stjórnvalds til að gefa fyrirmæli eða álit sem eru ekki bindandi.

¹⁹ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 325, Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, Oslo 1993, bls. 852 og Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 21.

²⁰ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 325-326, Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 852-853 og sjá til hliðsjónar Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsret*, bls. 14 og 124-125. Sjá einnig *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 82-83 og 87.

²¹ Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 225.

²² Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med organer kompetence“, bls. 25-32.

²³ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 23, Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 338 og Starfskilyrði stjórnvalda, bls. 88.

²⁴ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 24.

²⁵ Sjá einnig *dóm Hæstaréttar Íslands frá 18. september 2008 í máli nr. 430/2007 (hjúkrunarfræðingur á geðsviði)* en í málinu hafði hjúkrunarfræðingur á deild 33-C á starfsstöð Landspítala-háskólasjúkrahúss verið fluttur yfir á deild 15 á Kleppi. Í dómmum var ákvörðun um að flytja hjúkrunarfræðinginn, sem byggðist á óskráðum stjórnunarheimildum forstöðumanns, sbr. þó 19. gr. stml., talin vera stjórnvaldsákvörðun.

²⁶ Eivind Smith: „Instruksjonsmyndighet i den offentlig forvaltning og ligningsforvaltningen“, bls. 533 og Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 853.

stjórnsýsluréttar þegar nokkur breyting er gerð á störfum og verksviði, sbr. til hliðsjónar 19. gr. stml., þótt ekki sé um ákvörðun um rétt eða skyldu í merkingu 2. mgr. 1. gr. ssl. að ræða. Í slíkum tilvikum þarf t.d. að gæta að óskráðri meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Í öðrum tilvikum er fullnægjandi að forstöðumaður gefi undirmanni sínum t.d. fyrirvaralaus munnleg fyrirmæli um að rækja tiltekið verkefni af hendi eða með ákveðnum hætti. Orða mætti þá leiðbeiningarreglu að því þýðingarmeiri sem fyrirmæli eru fyrir viðkomandi starfsmann því meiri líkur eru á því að gæta þurfi að óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar, s.s. meðalhófsreglu. Fyrirmæli þurfi hins vegar almennt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Fyrirmæli sem hafa ekki að geyma ákvæði um rétt eða skyldur borgaranna eða beinast með öðrum hætti beint að þeim þarf heldur almennt ekki að birta.²⁷

Stjórnun getur bæði verið *almenn* og varðað *einstök mál*.²⁸ Almenn stjórnunarúrræði eru almennt skilvirkari þar sem þau ná til *fleiri mála*. Að sama skapi eru þau ónákvæm þar sem þau þurfa að vera nægjanlega sveigjanleg. Sérstök stjórnunarúrræði eru nákvæm enda ná þau til *tiltekins máls*. Sérstök stjórnunarúrræði geta þó haft almenna þýðingu ef lægra sett stjórnvald hagar starfsemi sinni til samræmis við fyrirmælin í framtíðarstörfum sínum.²⁹

Dæmi um *almenn stjórnunarúrræði* eru almenn reglusetning, ýmis áætlana- eða skipulagsgerð um framtíðarþróun mála, fjárhagsáætlanir og fjárveitingar.³⁰ Innri reglur sem stjórnvöld setja eru til viðbótar lagaákvæðum og þeim til fyllingar.³¹ Ákvarðanir og reglur er varða rétt og skyldur borgaranna þurfa almennt að byggjast á lögum í stjórnlagafraðilegri merkingu, sbr. 44. gr. stjkskr.³² Jafnframt þarf að birta slíkar reglur, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað.³³ Sem dæmi um skipulag og áætlanir má nefna svæðis-, aðal- og deiluskipulag, sbr. 12. gr., 16. gr. og 23. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og heilbrigðisáætlun.

Dæmi um *sérstök stjórnunarúrræði* eru fyrirmæli um efnislega niðurstöðu stjórnvaldsákvörðunar og þau sem lúta að málsmedferð, innköllun og framsendingu máls, breytingar að eigin frumkvæði og staðfesting t.d. á gjaldskrá.³⁴ Í þessu sambandi má benda á réttarúrræði sem fela í sér eftirlit í formi endurskoðunar á tiltekinni stjórnvaldsákvörðun. Þau má flokka annars vegar eftir hvort stjórnvald eða aðili máls á frumkvæði á endurskoðuninni og hins vegar hvort lægra eða æðra sett stjórnvald beiti úrræðinu. Aðili máls getur að eigin frumkvæði óskað eftir *endurupptöku* stjórnvalds á eigin ákvörðun, sbr. 24. gr. ssl., eða kært ákvörðun til æðra setts stjórnvalds, sbr. 26. gr. ssl. *Stjórnsýslukæra* er sérstakt úrræði því það felur í sér réttaröryggi fyrir borgarana og

²⁷ Um birtingu almennra stjórnvaldsfyrirmæla og innri reglna í dönskum rétti sjá t.d. Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 25-26 og 128.

²⁸ *Starfsskiptir stjórnsvalda*, bls. 82-83.

²⁹ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 24.

³⁰ Sjá Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 24-30 og Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 326-331. Í lögum er stundum vísað til verkskipulagsvalds og yfirstjórnunarheimildar og eftir atvikum afmarkað nánar hvaða heimildir stjórnvöld hafa. Sjá t.d. 3. gr. laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu en þar kemur fram að ráðherra marki stefnu um heilbrigðisþjónustu innan ramma laganna. Honum sé heimilt að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að framfylgja þeirri stefnu, m.a. hvað varðar skipulag heilbrigðisþjónustu, forgangsröðun verkefna innan hennar, hagkvæmni, gæði og öryggi þjónustunnar og aðgengi að henni.

³¹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 26.

³² Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 132.

³³ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 25.

³⁴ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 31-35.

er aðeins neytt að frumkvæði aðila máls en hefur jafnframt ákveðin stjórnunaráhrif.³⁵ Að frumkvæði stjórnvalds má nefna *afturköllun* stjórnvalds á eigin ákvörðun, sbr. 25. gr. ssl. og *frumkvæðiseftirlit stjórnvalda*. Talið er að frumkvæðisheimildir æðra setts stjórnvalds séu a.m.k. jafn víðtækar heimildum lægra setts stjórnvalds til að afturkalla eigin ákvörðun.³⁶

Almenn fyrirmæli æðra setts stjórnvalds eða yfirmanns geta falið í sér setningu ýmissa *leiðbeininga-, verklags- og viðmiðunarreglna*. Þannig getur æðra sett stjórnvald sett *sérstakar form- og málsmeðferðarreglur* innan marka laga og reglur um *til hvaða sjónarmiða* skuli líta við beitingu matskenndrar lagaheimildar og hvert *vægi* einstakra sjónarmiða skuli vera. Sérstök fyrirmæli geta lotið að *málsmeðferð í tilteknu máli*, t.d. um að afla frekari upplýsinga eða hvort fullnægjandi sönnun sé fram komin. Fyrirmæli geta einnig falið í *túlkun lagaákvæðis* eða jafnvel mælt fyrir um *efnisúrlausn í tilteknu máli*. M.ö.o., fyrirmælin geta bæði falið í sér hvernig málsmeðferð og úrlausn mála skuli háttað almennt í tilteknum málaflokkum eða í tilteknu máli.³⁷

Lögleg fyrirmæli æðra setts stjórnvalds eða forstöðumanns eru bindandi fyrir lægra sett stjórnvald eða undirmann.³⁸ Ef undirmaður fylgir ekki löglegum fyrirmælum getur það varðað hann *starfsmannaréttarlegum viðurlögum*, sbr. 15. gr., 21. gr. og 2. mgr. 26. gr. og 2. mgr. 38. gr. stml. og *refsiábyrgð*, sbr. 140. gr. hgl.³⁹

3.3 Eftirlitsheimildir

Rétt eins og það eru ekki skörp skil milli verkskipulagsvalds og yfirstjórnunarheimilda eru heldur ekki skörp skil á milli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda og kunna þær heimildir að skarast. Til viðbótar þeim eftirlitsúrræðum sem felast í því að tiltekið mál kemur á borð æðra setts stjórnvalds, t.d. vegna stjórnsýslukæru, má benda á að æðra sett stjórnvald og yfirmaður hafa *viðvarandi skyldu* til að fylgjast með og hafa eftirlit með störfum undirstofnanna og undirmanna sinna. Eftirlitinu er ætlað að tryggja að ákvarðanir séu teknar og önnur störf innt af hendi með lögmætum, réttmætum og samræmdum hætti og fjármunir notaðir á árangursríkan og hagkvæman hátt.⁴⁰ Á ráðherra hvílir *eftirlitsskylda* með stjórnvöldum sem eru honum lægra sett (almenn eftirlitsskylda).⁴¹ Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjrl. hefur ráðuneyti eftirlit með starfrækslu

³⁵ Sjá hliðsjónar Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 329 og 339, *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 81 og Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheder beføjelser over for underordnede myndigheder med orginær kompetence“, bls. 27.

³⁶ *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 82, Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 31-35 og til hliðsjónar Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med orginær kompetence“, bls. 25.

³⁷ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 25-26, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 131-134, Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 853, Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 259 og Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheder beføjelser over for underordnede myndigheder med orginær kompetence“, bls. 25.

³⁸ Poul Andersen: *Dansk forvaltningsret*, bls. 41 og 44, Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 22, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 15 og Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 854.

³⁹ Um ábyrgð, þ. á m. refsíbyrgð, starfsmanna stjórnsýslunnar, sjá *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 113-124. Hér verður ekki tekið til skoðunar hvaða áhrif það hefur á gildi stjórnvaldsathafnar að undirmaður eða lægra sett stjórnvald hefur ekki fylgt löglegum fyrirmælum, sjá til hliðsjónar Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 129-133, Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 186-187 og Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 263-264.

⁴⁰ *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 83. Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 850 skiptir sambærilegum heimildum og eru til umfjöllunar hér í *styring, tilsyn og kontrol*. Með *tilsyn* á hann við almennt eftirlit þar sem m.a. er komið í veg fyrir að mistök eigi sér stað en með *kontrol* á hann við þegar mistök eru lögð eftir á, t.d. þegar tiltekið mál kemur á borð æðra setts stjórnvalds með stjórnsýslukæru, sjá t.d. bls. 859.

⁴¹ *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 79 og 83.

stofnana, sem undir það ber, og eignum á vegum þeirra stofnana. Ákvæðið kveður á um *eftirlitsskyldu* ráðuneytis með stofnunum sem undir það ber.

Til þess að eftirlit geti verið skilvirkt er þörf á að upplýsingar berist til yfirmanns eða æðra setts stjórnvalds.⁴² Af ákvæði 1. mgr. 9. gr. stjrl. er talið leiða að ráðherra eigi *rétt á upplýsingum* frá öllum stjórnvöldum, sem undir starfssvið hans heyra, til að nota við eftirlitið.⁴³ Þá hefur verið talið að ákvæði 1. mgr. 9. gr. stjrl. nái bæði til lægra settra stjórnvalda og sjálfstæðra stjórnvalda og stjórnarsýslunefnda. Til stuðnings þeim túlkunarkosti hefur verið bent á að ráðherra fari með stjórnarmálefni í Stjórnarráði Íslands, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjrl. og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjlskr.⁴⁴

Þegar stjórnvald eða stjórnarsýslunefnd er *sjálfstæð* getur ráðherra ekki gefið henni bindandi fyrirmæli um rækslu verkefna nema með sérstakri lagaheimild. Á það hefur þó verið bent að sjálfstæð stjórnvöld séu aldrei algerlega sjálfstæð.⁴⁵ Ráðherra getur gripið til *úrræða sem er ekki bindandi* (d. *aretlig*), t.d. gefið út *álit* sitt sem er *ekki bindandi* um að tiltekin framkvæmd samrýmist ekki lögum. Einnig getur ráðherra flutt frumvarp til laga, sbr. 38. gr. og 55. gr. stjlskr.⁴⁶ Þannig gæti ráðherra lagt fram frumvarp til laga um breytingar á starfsháttum stjórnvaldsins. Þá eru ráðherrar almennt handhafi veitingarvalds og geta eftir atvikum skipað bæði stjórn stofnunar og forstöðumann. Þeir geta t.d. veitt embættismanni lausn um stundarsakir við nánar tilgreindar aðstæður, sbr. 2. mgr. 26. gr. stml. Enn fremur setur ráðherra forstöðumanni stofnunar erindisbréf, sbr. 1. mgr. 38. gr. stml. Forstöðumaður ber ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu samkvæmt 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti samkvæmt VI. kafla ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með nánar tilteknum hætti, sbr. 2. mgr. 38. gr. stml.

Velta má fyrir sér hvort takmarkanir séu á þessum heimildum ráðherra þegar stofnun er sjálfstæð. Ef einhverjar takmarkanir eru á þeim ættu þær helst við þegar áminning eða lausn úr embætti lyti beinlínis að sjálfstæðri starfsemi stjórnvalds og með beitingu þessara úrræða væri verið að grafa undan sjálfstæði stofnunarinnar eða að auðséd væri að verið væri að fara framhjá sjálfstæði hennar. Ef slíkar takmarkanir eru fyrir hendi myndu þær einna helst eiga við um mjög gróf tilvik.

4. Takmarkanir á yfirstjórnunarheimildum ráðherra

Að framan var tekið fram að ef *stjórnarsýslusamband* sé á milli stjórnvalda og starfsmanna sé meginreglan sú að æðra sett stjórnvald og forstöðumaður hefðu yfirstjórnunarheimildir gagnvart undirstofnun eða undirmanni og heimildin nái til allra verkefna nema annað verði ráðið af lögum. Ýmsar takmarkanir kunna að vera á yfir-

⁴² Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 331 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 26.

⁴³ *Starfsskiðyrði stjórnvalda*, bls. 87.

⁴⁴ *Starfsskiðyrði stjórnvalda*, bls. 87 og *skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, bls. 49.

⁴⁵ Eivind Smith: „Instruksjonsmyndighet i den offentlig forvaltning og ligningsforvaltningen“, bls. 532.

⁴⁶ *Starfsskiðyrði stjórnvalda*, bls. 87 og Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 330 en hann tekur fram að meðal óbindandi úrræða eru leiðbeiningar, tilmæli, svar við fyrirspurnum, óbindandi skipulag/áætlanir og „samningar“. Á bls. 351 fjallar hann um skyldu til að slá ólögmati föstu í tengslum við starfsemi sveitarfélaga.

stjórnunarheimildum ráðherra, t.d. að hann fari varlega í að beita heimildum sínum. Hér verða nefnd nokkur dæmi:

1. *Sjálfstæð stjórnvöld og stjórnvöld og stjórnsýslunefndir.* Ef stjórnvöld eða stjórnsýslunefnd eru sjálfstæð getur ráðherra ekki gefið þeim bindandi fyrirsmáli nema samkvæmt sérstakri lagaheimild.⁴⁷ Í þessu sambandi þykir rétt að rifja upp að sveitarfélög eru sjálfstæð í þessum skilningi, sbr. 1. mgr. 78. gr. stj.skr.

2. *Fag- og sérfræðipækking stjórnvalds eða starfsmanns.* Í fræðunum hefur verið hreyft við því að yfirstjórnunarheimildir æðra setts stjórnvalds takmarkist þegar undirmaður eða lægra sett stjórnvöld hefur sérstaka fagþekkingu sem æðra setta stjórnvaldið hefur ekki eða hefur ekki aðgang að.⁴⁸ Með fagþekkingu (d. *fagkunnaskab*) er átt við starfstengda fagþekkingu sem byggist oftast á sérstakri menntun og er ekki lagaleg.⁴⁹ Dæmi um það er lækisfræðileg þekking. Sem dæmi um slíka takmörkun má nefna ef ólækisfræðimenntaður yfirmaður gefur lækni fyrirsmáli um hvort hann eigi að skera upp sjúkling. Erfitt er hins vegar að beita reglum um takmarkanir vegna fagþekkingar. Hafa þarf í huga þýðingu fagþekkingar fyrir fyrirsmálin. Þannig hefur fagþekking augljóslega meiri áhrif þegar fyrirsmáli til lækis lúta að lækismedferð en þegar þau lúta að túlkun laga.⁵⁰

Með sérfræðipækkingu (d. *sagkunnaskab*) er átt við að hjá stjórnvaldi kunnir að safnast í sarpinn sérstök þekking og innsæi með langri og umtalsverðri reynslu sinni af málaflokki.⁵¹ Í fræðunum er sérfræðipækking sjaldan nefnd samhliða fagþekkingu. Því má varpa fram þeirri spurningu hvort sambærilegar takmarkanir á yfirstjórnunarheimildum hvíli á æðra settu stjórnvaldi vegna sérfræðipækkingar. Ljóst er að á fag- og sérfræðipækkingu eru ekki skörp skil. Þá myndi sérfræðipækking aðeins geta haft þýðingu þegar fyrirsmáli lytu beinlínis að henni með sama hætti og fagþekking. Hins vegar má leiða líkur að því að hrein sérfræðipækking takmarki síður yfirstjórnunarheimildir en fagþekking enda myndi önnur regla feli í sér of miklar takmarkanir á yfirstjórnunarheimildum ráðherra.

Hér verður m.a. að hafa í huga að æðra sett stjórnvöld er almennt í annarri stöðu en endurskoðunaraðilar fyrir utan stjórnkerfi framkvæmdarvaldsins, t.d. dómstólar og umboðsmaður Alþingis. Ráðherra getur að vissum skilyrðum fullnægðum breytt og tekið nýja ákvörðun en það geta endurskoðunaraðilar sem standa utan stjórnsýslukerfisins almennt ekki gert. Í öllu falli má gera ráð fyrir því að takmarkanir á yfirstjórnunarheimildum séu sambærilegar þeim takmörkunum sem væru á endurskoðun stjórnvaldsákvarðana af hálfu æðra settra stjórnvalda að breyttu breytanda.

3. *Lögmætisregla stjórnsýsluréttar, sbr. 2. gr. stj.skr.* Allar stjórnvaldsathafnir þurfa að byggjast á viðhlítandi réttargrundvelli.⁵² Yfirstjórnunarheimildir og verkskipulagsvald geta verið *réttargrundvöllur* stjórnvaldsathafna.⁵³ Yfirstjórnunarheimildir og verkskipu-

⁴⁷ Páll Hreinsson: „Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir.“, bls. 561, Friðgeir Björnsson: *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni*, bls. 14 og Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 31-32.

⁴⁸ Um fagþekkingu (d. *fagkunnaskab*) sjá Poul Andersen: *Dansk forvaltningsret*, bls. 46, Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 338, Jens Peter Christensen: *Ministeransvar, Kaupmannahöfn* 1997, bls. 371, Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 125, Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, bls. 184 og Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 226.

⁴⁹ Hans Gammeltoft-Hansen: „Ombudsmandens Prøvelsebegrænsinger.“ *Liv, arbejde og forvaltning*, Kaupmannahöfn 1995, bls. 175.

⁵⁰ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 361-362.

⁵¹ Hans Gammeltoft-Hansen: „Ombudsmandens Prøvelsebegrænsinger.“, bls. 176.

⁵² Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla.“, bls. 443.

⁵³ Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 310-315 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmætisregla.“, bls. 462.

lagsvald eru þó ekki ávallt *viðblítandi* réttargrundvöllur fyrir þá stjórnvaldsathöfn sem á að sækja stoð í hann. Þá þarf stjórnvaldsathöfn að eiga sér stoð í *лагаheimild*, sbr. lögmatísreglu stjórnsýsluréttar.⁵⁴ Í *Hrd. 1998, bls. 4552 (flutningur Landmælinga Íslands)* var deilt um hvort umhverfisráðherra hefði verið heimilt að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness án skýrrar heimildar í lögum. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að ákvörðunin hefði þurft að byggja á skýrri lagaheimild. Af þessu leiðir að jafnvel þótt stjórnsýslusamband sé fyrir hendi þarf að huga að því hvort stjórnvaldsathöfn þurfi að byggjast á lagaheimild.

4. *Fyrirmæli mega ekki vera ólögmat*. Fyrirmæli mega ekki ganga í berhögg við réttærri réttarheimildir eða mæla á annan hátt fyrir um eitthvað ólögmat.⁵⁵ Sjá nánar t.d. lið fimm hér að neðan.

5. *Stjórnsýslulög nr. 37/1993 og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar*. Ráðherra og forstöðumaður verða að virða efnis- og málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar.⁵⁶ Fyrirmæli mega ekki leiða t.d. til þess að mál sé ekki nægjanlega upplýst, að byggt sé á ómálefnalegum sjónarmiðum eða skyldubundið mat fari ekki fram. Þá hefur því verið haldið fram að það sé meðal embættisskyldna ráðherra að virða staðreyndir.⁵⁷ Í *áliti UA frá 21. febrúar 2001 í máli nr. 2887/1999 (gallabuxur)* hafði yfirmaður flugumferðarþjónustu Flugmálastjórnar lagt bann við að starfsmenn klæddust gallabuxum við vinnu. Í álitinu kom fram að til þess að almenn fyrirmæli gætu orðið grundvöllur að löglegri fyrirskipun í merkingu 15. gr. stml. þyrftu þau að vera ákveðin fyrirfram með skýrum og glöggum hætti. Aðeins með því móti gæfist starfsmönnum raunhæfur kostur, að teknu tilliti til almennra réttaröryggis- og sanngirnissjónarmiða, að gera sér fyrirfram ljóst hvaða kröfur yrðu gerðar til þeirra að þessu leyti við rækslu starfa þeirra.

6. *Meginreglan um endurskoðun á tveimur stjórnsýslustigum o.fl.* Sú spurning vaknar hvort takmarkanir séu á yfirstjórnunarheimildum þegar kærusamband er á milli æðra og lægra setts stjórnvalds.⁵⁸ Ef æðra sett stjórnvald gefur fyrirmæli um efnisúrlausn tiltekins máls er endurskoðun á tveimur stjórnsýslustigum í reynd ekki til staðar eða það úrræði nær ekki tilgangi sínum. Enn fremur geta þeir starfsmenn sem komu að útgáfu fyrirmælanna orðið vanhæfir á grundvelli 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá er ekki útilokað að allir starfsmenn stjórnvaldsins geti orðið vanhæfir t.d. á grundvelli 5. tölul. og 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Þrátt fyrir það verður að telja að yfirstjórnunarheimildir séu almennt til staðar þótt kærusamband sé fyrir hendi. Sjónarmið um réttaröryggi borgaranna og að vernda hæfi starfsmanna stjórnsýslunnar geta þó leitt til þess að fara þurfi varlega við að beita sértækum stjórnunarheimildum í slíkum tilvikum.⁵⁹

Ef lægra settu stjórnvaldi er fengið verkefni *með lögum* ræðst það af túlkun viðkomandi laga hvort takmarkanir séu á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum æðra setts stjórnvalds.⁶⁰ Frá þessu er að finna undantekningu er lýtur að innköllun og fram-sendingu máls.

⁵⁴ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögmatísregla“, bls. 443.

⁵⁵ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 357-358.

⁵⁶ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 373 og Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*, bls. 226.

⁵⁷ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 372.

⁵⁸ Sjá til hliðsjónar *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 84 og Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 23.

⁵⁹ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 339 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, bls. 124-125.

⁶⁰ Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 46.

Með *innköllun* (d. *call-in*) er átt við yfirmaður kallar inn tiltekið mál frá undirmanni að eigin frumkvæði og leysir sjálfur úr því. Sama gildir að breyttu breytanda um æðra sett og lægra sett stjórnvöld. Í íslenskum og dönskum rétti hefur verið talið að þegar æðra sett stjórnvald eða yfirmaður hefur *framselt* lægra settu stjórnvaldi eða undirmanni verkefni sé heimilt að kalla það inn. Ef lægra sett stjórnvald hefur hins vegar fengið verkefni með lögum hefur verið talið að heimild til innköllunar sé ekki fyrir hendi.⁶¹ Sömu reglur gilda um *framsendingu máls* (d. *henskydning*) en með því er átt við að undirmaður eða lægra sett stjórnvald framsendi tiltekið mál að eigin frumkvæði til æðra setts stjórnvalds eða yfirmanns til úrlausnar.⁶²

7. *Sérstakar lagaheimildir*. Með sérstökum lagaheimildum er bæði hægt að takmarka og veita yfirstjórnunarheimildir. Dæmi um lagaákvæði sem takmarkar úrræði sem hefur stjórnunaráhrif er 49. gr. stml. Þar sem fram kemur að ákvörðunum stjórnvalda samkvæmt lögum verði ekki skotið til æðra stjórnvalda nema öðruvísi sé mælt fyrir í einstökum ákvæðum laganna. Sem dæmi um lagaheimild sem veitir stjórnunarheimildir eru 102. gr. og 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 sem kveða á um eftirlitshlutverk samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins með sveitarfélögum og úrskurðarvald ráðuneytisins.

5. Skylda ráðherra til að bregðast við og beita yfirstjórnunarheimildum sínum

5.1 Hvílir athafnaskylda á ráðherra?

Ráðherra fer með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirstofnunum sínum. Þessar heimildir geta annað hvort byggst á stjórnsýslusambandi eða sérstakri lagaheimild. Heimildirnar geta síðan sætt takmörkunum og sjónarmið geta mælt með því að þeim sé beitt af varfærni. Sú spurning vaknar hvort ráðherra sé aðeins *heimilt* að beita heimildum sínum eða hvort honum geti verið það *skyld* við ákveðnar aðstæður. Fyrst verður vikið að lagaákvæðum og skrifum fræðimanna þar sem finna má vísbendingar um skylda geti verið fyrir hendi við ákveðnar aðstæður. Síðan verður vikið að tveimur álitum umboðsmanns Alþingis þar sem reyndi á álitafnið.

Samkvæmt lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð getur vanræksla eða athafnaleysi ráðherra varðað hann refsíábyrgð. Brot samkvæmt lögum nr. 4/1963 geta verið vegna athafna eða athafnaleysis – framkvæmdarbrott og vanrækslubrott, sbr. 2. gr. rábl.⁶³ Í 6. gr. rábl. kemur fram að ráðherra verði sóttur til ábyrgðar fyrir tilteknar ákvarðanir undirmanna ef honum hefur verið um þær kunnugt og hann hafi látið þær viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir þær. Í b-lið 10. gr. er tekið fram að ráðherra verði sekur eftir lögum ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því að framkvæmt sé nokkuð er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur fara fyrir að framkvæma nokkuð það er afstýrt gat slíkri hættu eða veldur því að slík framkvæmd

⁶¹ Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda.“ *Tímarit lögfræðinga* 2005, bls. 459, Jens Garde: *Forvaltningsret*, bls. 45 og Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheds beføjelser over for underordnede myndigheder med organer kompetence“, bls. 26-27 og 32.

⁶² Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda.“ bls. 466. Sjá einnig álit UA frá 1. júlí 2002 í máli nr. 2957/2000 (*vegamáli*).

⁶³ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 164, Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1999, bls. 172 og Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð.“ *Tímarit lögfræðinga* 2009, bls. 247. Sjá til hliðsjónar í dönskum rétti Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, Kaupmannahöfn 1973, bls. 142.

ferst fyrir. Ólafur Jóhannesson kemst svo að orði að ráðherrar verða ekki gerðir ábyrgir vegna athafna embættis- og sýslunarmanna, sem undir þá heyrja, nema eitthvað hafi á skort af hendi ráðherra um val starfsmanna, eftirlit með þeim eða fyrirmæli til þeirra.⁶⁴

Af lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð má ráða að athafnaleysi ráðherra við ákveðnar aðstæður geti verið refsivert. Sams konar ályktun má draga af dönsku lögnum um ráðherraábyrgð, lov nr. 117/1964 om ministres ansvarlighed.

Í 5. gr. dönsku laganna um ráðherraábyrgð kemur fram: „En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, eller lovgivning i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.“ Samkvæmt lokaorðum ákvæðisins getur ráðherra þannig sætt refsíábyrgð ef hann sinnir ekki embættisskyldum sínum. Max Sørensen tekur fram að undir 5. gr. falli bæði athafnabrot og athafnaleysisbrot. Þau geti varðað hagsmuni samfélagsins og einstaklinga.⁶⁵ Jens Peter Christensen telur að svokölluð *frumkvæðis skylda* ráðherra (d. *initiativpligt*) eigi sér stoð í lokaorðum 5. gr. Hann bendir jafnframt á að sinni ráðherra ekki skyldu sinni til að bregðast við geti það leitt til brots á 3. tölul. 3. gr. en hann hljóðar svo: „... han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.“⁶⁶

Sú spurningar vaknar hvort á ráðherra geti hvílt skylda til að bregðast við í öðrum tilvikum en þeim sem beinlínis eru refsiverð samkvæmt lögum nr. 4/1963. Í fræðiskrifum má finna vísbendingar þess efnis þar sem skyldan hefur verið sett fram með almennum hætti. Sem dæmi úr íslenskum rétti má nefna að í skýrslunni *Starfskilyrði stjórnvalda* eru notuð hugtökin eftirlits skylda og stjórnunarheimildir. Þar kemur fram að yfirmaður stofnunar og þeir starfsmenn sem hann hefur falið verkefni hafi í senn heimild og *beri skyldu* til að fylgjast með störfum undirmanna sinna. Ráðherra og ráðuneyti hans hafi einnig heimild og *skyldu* til eftirlits með rækslu starfa lægra settra stjórnvalda. Síðan segir hins vegar að ef út af sé brugðið í eftirlitsskyldri starfsemi „[ber] ráðherra almennt að bregðast við með því að nota einhver af þeim úrræðum sem felast í stjórnunarheimildum hans gagnvart hinu lægra setta stjórnvaldi“.⁶⁷ Sem dæmi úr dönskum rétti má nefna *Bent Christensen* en hann tekur fram að a.m.k. þegar réttarbrot varðar þýðingarmikla hagsmuni hafi stjórnvöld „pligt til at reagere“.⁶⁸ Sem dæmi úr norskum rétti má benda á að *Erik Boe* tekur fram: „Forvaltningen har både rett og plikt til å instruere“.⁶⁹

Í tveimur álitum umboðsmanns Alþingis hefur reynt á álitaefnið. Í *áliti UA frá 19. desember 1989 í máli nr. 53/1988 (úttektarskýrsla)* var fjallað um skyldu ráðherra til að bregðast við. Í málinu hafði verið gerð úttekt á ríkisstofnuninni X og í kjölfarið skipulagsbreytingar. A taldi að breytingarnar hefðu falið í sér dóm um vanhæfni hans í starfi en honum hefði aldrei verið gefinn kostur á að koma að vörnum eða verið kynntar aðfinnslur við störf sín. Kvörtun hans laut jafnframt að því að honum hefði verið synjað um að fá að kynna sér úttektarskýrslur og taldi hann forstöðumann og

⁶⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 163.

⁶⁵ Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, bls. 143.

⁶⁶ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 377. Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret*, Kaupmannahöfn 1983, bls. 450, bendir á að orðalag 3. tölul. 3. gr. sé þvingað en í upphaflegu frumvarpi ríkisstjórnarinnar hafi staðið „undladt at forebygge“ í staðinn fyrir „han har fremmet“. Alf Ross, bls. 450, telur leiða af 3. gr. að ráðherra geti orðið ábyrgur þótt hann viti ekki af máli ef hann á að vita að því. Sjá hér til hliðsjónar Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 166.

⁶⁷ *Starfskilyrði stjórnvalda*, bls. 83 og 88.

⁶⁸ Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 351.

⁶⁹ Erik Boe: *Innføring i juss. Statsrett og forvaltningsrett*, bls. 852. Á bls. 861 tekur hann fram: „Enhver leder har rett og plikt til å kontrollere at de ansatte gjør jobben skikkelig.“

starfsmenn samgönguráðuneytisins beita sig ofsóknum. Í kafla V.2 í álitinu fjallaði umboðsmaður um fyrirmæli og leiðbeiningar til A um störf hans hjá stofnuninni X og þá meðal annars í ljósi þess viðhorfs samgönguráðuneytisins að það væri ekki verkefni þess að gefa fyrirmæli og leiðbeiningar um störf A.

Umboðsmaður tók fram að hann legði áherslu á, að miklu skipti í störfum opinberra stofnana, að í samskiptum stjórnenda og starfsmanna væru fyrirmæli um störf og starfsskyldur starfsmanna skýr og glögg. Sama ætti við um aðfinnslur og áminningar af hálfu yfirmanns til undirmanns. Síðan segir:

„Á stjórnendum opinberra stofnana, þ.m.t. ráðuneyta, sem fara með málefni viðkomandi stofnana, hvílir skylda að sjá til þess, að starfsmenn stofnana búi ekki við öryggisleysi í starfi um langan tíma vegna deilna um starfshæfni þeirra. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða á um réttarstöðu starfsmanna og úrræði stjórnenda í slíkum tilvikum og eftir þeim ber að fara við lausn mála af þessu tagi.“

Umboðsmaður taldi að þeir starfshættir forstöðumanns X og samgönguráðuneytisins að láta hjá líða að gefa A um það nánari fyrirmæli en raun varð á, um það hvernig hann ætti að rækja störf sín hjá X-stofnun, á tímabilinu febrúar 1985 til áramóta 1987/1988 þegar hann lauk við það verkefni sem honum var falið, og síðan að fela honum engin ný verkefni eftir það væru ekki í samræmi við framangreind sjónarmið. Um sjónarmið ráðuneytisins tók umboðsmaður síðan fram:

„Ég fellst á, að þetta hljóti að vera hin almenna regla varðandi dagleg störf hjá stofnuninni. Það leysir hins vegar ráðuneytið ekki undan því að gegna hlutverki sínu sem yfirstjórnanda og handhafa veitingarvalds tiltekinna starfa hjá X-stofnun.“

Í framangreindu álitni tók umboðsmaður fram að á stjórnendum opinberra stofnana, þ.m.t. ráðuneyta, sem fara með málefni viðkomandi stofnana, hvíli skylda að sjá til þess að starfsmenn stofnana búi ekki við öryggisleysi í starfi um langan tíma vegna deilna um starfshæfni þeirra. Þótt ráðuneytið skipti sér jafnan ekki af daglegum rekstri stofnana getur það ekki vikið sér undan hlutverki sínu sem yfirstjórnandi og handhafi veitingarvalds tiltekinna starfa hjá undirstofnun.

Einna skýrast er kveðið á um skylduna til að bregðast við með raunhæfum og virkum hætti við ákveðnar aðstæður í *álitni setts umboðsmanns Alþingis frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)*.

Í álitinu tók umboðsmaður til athugunar að eigin frumkvæði hvernig almennt væri háttað aðkomu ráðuneyta að málum þar sem fyrir lægi að tiltekinn kerfisvandi væri til staðar í starfsemi undirstofnunar, verulegir samstarfsörðugleikar væru á milli starfsmanna eða jafnvel að fram hefðu komið áskanir hjá starfsmanni um einelti af hálfu annarra starfsmanna og/eða yfirmanns stofnunar. Afmarkaðist athugun umboðsmanns við það álitaefni hvort og þá hvaða skyldur hvíla á ráðherra að lögum til að bregðast við með raunhæfum og virkum hætti í slíkum málum. Í álitni umboðsmanns kom fram að tilgangur stjórnunarheimilda ráðherra væri m.a. sá að sjá til þess að stjórnarfrumkvæmdir væru í samræmi við lög enda bæri ráðherra stjórnarfarslega ábyrgð á þeim. Ráðuneytið gæti því á grundvelli stjórnunarheimilda sinna tekið mál til umfjöllunar að eigin frumkvæði og gefið forstöðumanni stofnana sem

heyra undir yfirstjórn þess bein fyriræli, bæði almennt séð og varðandi einstök mál. Umboðsmaður tók síðan fram:

„Ráðuneytið hefur að mínu áliti ekki aðeins heimild til að grípa til úrræða á grundvelli stjórnunarheimilda sinna heldur getur einnig hvílt jákvæð athafnaskylda á því í ákveðnum tilvikum.“

Umboðsmaður benti síðan á að grundvallarreglur 14. gr. stj.skr. og 1. mgr. 9. gr. stj.skr. „myndu vart þjóna tilgangi sínum nema þær yrðu túlkaðar þannig að af þeim [leiddi] athafnaskylda af hálfu ráðherra á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda til að bregðast með virkum hætti við kerfislægum vanda í starfsemi undirstofnunar eða eftir atvikum að taka beina afstöðu til einstakra tilvika þar sem skilyrði [væru] fyrir beinni aðkomu ráðherra“.

Í samskiptum umboðsmanns við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafði komið fram sú afstaða ráðuneytisins að það tæki ekki beina afstöðu í málum um meint samskiptavandamál á milli forstöðumanna og starfsmanna en hlustuðu á sjónarmið þeirra er málin snertu og reyndu að stuðla að sáttum á milli aðila. Umboðsmaður taldi að ráðuneytinu bæri að taka með beinum og skýrum hætti afstöðu til þess hvort skylda hvíldi á því til að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna svo að starfsmaður fengi notið þeirrar verndar sem lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð nr. 1000/2004 um aðgerðir gegn einelti á vinnustöðum kvæðu á um og stofnunin gæti starfað að öðru leyti í samræmi við lög. Á ráðuneyti hvíldi jákvæð athafnaskylda til að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunarheimilda sinna og gera raunhæfar ráðstafanir svo fullnægt væri þeim skyldum sem hvíldu á „atvinnurekendum“ í skilningi laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1000/2004.

Í framangreindu áliti er þannig tekin skýr afstaða til þess að á ráðherra hvílir við ákveðnar aðstæður skylda til að bregðast við og beita yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru sjónarmið sem koma fram í álitinu tekin upp.⁷⁰

Ef yfirstjórnunarheimild byggir á *lagabeimild* ræðst það af túlkun hvort æðra settu stjórnvaldi er skylt að bregðast við og grípa til úrræða á grundvelli lagaákvæðisins. Dæmi um *lagabeimild* sem hefur stjórnunaráhrif er kærueimild 4. mgr. 9. gr. ssl. en samkvæmt henni er aðila máls heimilt að kæra mál til æðra stjórnvalds dragist afgreiðsla lægra setts stjórnvalds óhæfilega. Í *áliti UA frá 27. nóvember 1998 í máli nr. 2289/1997 (málsbraði)* tók umboðsmaður Alþingis fram að sérstaka kærueimild 4. mgr. 9. gr. ssl. væri næsta þýðingarlítil ef ekki fælist í henni skylda til handa æðra stjórnvaldi að úrskurða um hvort óhæfileg töf hafi orðið á afgreiðslu máls hjá lægra settu stjórnvaldi, enda gæti það haft sjálfstæða þýðingu fyrir aðila stjórnsýslumáls að fá úrlausn æðra stjórnvalds um það atriði. Taldi umboðsmaður að þessi skylda væri fyrir hendi óháð því hvort lægra sett stjórnvald hefði lokið við afgreiðslu málsins þegar niðurstaða æðra stjórnvalds í kærumálinu lægi fyrir. Síðan sagði: „Sé því með þessu ákvæði áréttuð sú skylda æðra stjórnvalds að veita lægra settu stjórnvaldi aðhald og eftirlit á grundvelli þeirra yfirstjórnunarheimilda, sem því eru veittar með lögum.“

Af framangreindu má álykta að við ákveðnar aðstæður sé ráðherra ekki aðeins heimilt heldur jafnframt *skyld* að bregðast við og beita yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum. Önnur niðurstaða myndi vart þjóna tilgangi grundvallar-

⁷⁰ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 5. bindi, bls. 46-47.

reglna 14. gr. stjkskr. og 1. mgr. 9. gr. stjrl. Kemur þá til skoðunar við hvaða aðstæður þessi skylda kann að vera fyrir hendi.

5.2 Hvenær er athafnaskylda fyrir hendi?

Þegar upp kemur sú staða að vakin er athygli ráðuneytis á hugsanlegu réttarbroti undirstofnunar þess eða ráðuneytið hefur rökstuddan grun um slíkt eftir öðrum leiðum þarf ráðuneytið að taka afstöðu til þess hvort skylt sé að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.⁷¹ Þessar skyldur má ýmist ráða beint af lögum eða þær leiða af lögum með óbeinum hætti og grundvallarreglum um skipan framkvæmdarvaldsins, þ. á m. um stöðu ráðherra.

Ráðherra getur almennt sjálfur sinnt verkefni sem honum er fengið með lögum eða falið öðrum að rækja það. Í síðarnefnda tilvikinu hvílir eftirlitsskylda á ráðherra og eftir atvikum skylda til að hlutast til um rækslu verkefnis ef í óefni er komið. Í öðrum tilvikum er undirstofnun með lögum falin ræksla verkefnis en skylda kann að hvíla á ráðherra til að grípa inn í starfsemi undirstofnunar við ákveðnar aðstæður. Skyldur ráðherra til að beita yfirstjórnunarheimildum sínum og aðrar athafnarskyldur sem hvíla á ráðherra, t.d. samkvæmt stjórnarskránni, geta verið nátengdar. Sömuleiðis geta skyldur ráðherra til að beita yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum og verk- skipulagsvaldi fléttast saman. Þessar skyldur geta lotið að því að skipuleggja stjórn- sýsluna, koma á laggirnar verklagi eða upplýsa mál svo það verði lagt í videigandi farveg og að ráðherra sé í aðstöðu til að taka afstöðu til þess hvort hann eigi að hlutast til um málefni undirmanna og undirstofnana. Umfjöllunarefni þessa kafla eru þessar nátengdu athafnaskyldur sem miða að því að ráðherra sinni og geti sinnt hlutverki sínu sem yfirstjórnandi. Í kafla 5.2.4 verður síðan sérstaklega vikið að því við hvaða aðstæður ráðherra kann að vera skylt að grípa inn í starfsemi undirstofnunar.

5.2.1 Verkskipting og eftirlit með rækslu verkefna

Ráðherra kveður á um skiptingu ráðuneytis í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum, sbr. 7. gr. stjrl., og útdeilir verkefnum. Ráðherra þarf einnig að skipuleggja og háttta samskiptum ráðuneytisins við undirstofnanir þannig að hægt sé að hafa eftirlit með starfrækslu þeirra og eignum á þeirra vegum, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjrl.⁷² Ráðherra þarf að skipuleggja ráðuneyti sitt, útdeila verkefnum og gefa út fyrirmæli eða verkferla þannig tryggt sé að þeim verkefnum sem ráðuneytinu ber að lögum að rækja sé *sinnt* með því að fela einhverjum rækslu þeirra og hafa *eftirlit* með því að verkefnum sé sinnt á hagkvæman og skilvirkan hátt⁷³ sem og á lögmætan, réttmætan og samræmdan máta.⁷⁴ Eftirlitsskyldan nær jafnframt til starfsemi undirstofnana. Eftirlitsskylda ráðherra og ráðuneytis felur í sér *viðvarandi skyldu* sem æskilegt er að sé lögð í ákveðinn farveg, sbr. umfjöllun hér síðar um upplýsingaflæði.

5.2.2 Ráðherra þarf að vera upplýstur um öll mikilvægustu álitæfni á málefnasviði sínu

Ráðherra ber að skipuleggja starfshætti ráðuneytis síns þannig að tryggt sé að hann sé upplýstur um öll mikilvægustu álitæfni á málefnasviði sínu og skýrar reglur gildi um hvaða stjórnarmálefni beri að leggja fyrir hann til afgreiðslu eða þurfi að öðru leyti

⁷¹ Sjá kafla III.3 í álitni UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti).

⁷² *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 5. bindi, bls. 46.

⁷³ Sjá til hliðsjónar Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 376-377.

⁷⁴ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 83.

atbeina hans, sbr. 6. gr. rábl.⁷⁵ Það þarf því að liggja skýrt fyrir hvaða mál og upplýsingar þurfa að berast ráðherra, þ.e. hvaða mál varða *mikilvægustu álitafni á málefnasviði ráðherra*.

Ef álitafni telst til „mikilvægra stjórnarráðstafana“ í skilningi 2. mgr. 16. gr. stjkskr., eða „mikilvægra stjórnarmálefna“ í skilningi 17. gr. stjkskr. þarf ráðherra að vera upplýstur um þau. Sama á við um nýmæli í lögum, sbr. 17. gr. stjkskr. Mikilvæg álitafni á málefnasviði ráðherra geta hins vegar verið fleiri en þau sem falla undir framangreind hugtök. Sem dæmi um sjónarmið sem geta haft þýðingu við afmörkun á mikilvægustu álitafnum á málefnasviði ráðherra er hvort mál varði þýðingarmikil réttaráhrif á borgarana, há útgjöld, muni koma til umfjöllunar og eftir atvikum ákvörðunar Alþingis, hvort málið varði þýðingarmiklar nýjungar sem eru eftir atvikum stjórn málalega umdeildar eða hvort verið sé að fylgja traustu stjórnslufordæmi.⁷⁶

Nátengt álitafninu um hvaða mál og upplýsingar verði berast ráðherra er hvaða mál ráðherra ber að setja sig *sjálfur* inn í og að hversu miklu leyti. Ofangreind sjónarmið geta haft þýðingu við það mat. Við það mat verður enn fremur að hafa í huga að tími og geta ráðherra til að setja sig inn í mál er takmarkaður. Ráðherra verður því oft að reida sig á að starfsmenn hans sinni starfsskyldum sínum, þ. á m. upplýsinga- og ráðgjafarskyldu sinni til hans.⁷⁷ Sem dæmi um mál sem ráðherra þyrfti að setja sig sjálfur inn í er ef alþingismaður óskaði upplýsinga eða svars frá ráðherra um opinbert málefni með því að bera fyrir hann fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu, sbr. 54. gr. stjkskr. Það ræðst hins vegar af atvikum og aðstæðum hverju sinni hversu ítarlega ráðherra þarf að setja sig inn í málefni. Gera má ráð fyrir að ýmis önnur samskipti ráðherra við Alþingi falli hér einnig undir.

Annað dæmi er að ef ráðherra fær álit með tilmælum frá umboðsmanni Alþingis, sbr. b-liður 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, verður almennt að gera þá kröfu að ráðherra fái upplýsingar um tilmælin og ráðuneyti taki afstöðu til þess hvort rétt sé að bregðast við þeim með því að beita yfirstjórnunarheimildum sínum. Ef það er mat starfsmanna ráðuneytisins að ekki eigi að fylgja tilmælum umboðsmanns Alþingis verður almennt að gera þá kröfu að ráðherra setji sig sjálfur inn í málið og taki afstöðu til þess. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ef ráðherra bregst ekki við viðvarandi réttarbrotum getur það varðað hann ábyrgð samkvæmt 8.-10. gr. rábl. Sama er upp á teningnum um dóma Hæstaréttar Íslands eða Mannréttindadómstóls Evrópu á málefnasviði ráðherra. Í slíkum tilvikum þarf ráðuneytið að leggja mat á réttarstöðuna og taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að bregðast við.

5.2.3 Skylda til að upplýsa mál og taka það til athugunar

Skyldur ráðherra fléttast saman við skyldur starfsmanna hans. Meðal skyldna þeirra er t.d. skylda til að upplýsa ráðherra og veita honum ráðgjöf og vara hann við ef athafnir hans eða ráðuneytisins eru ólögmatar.⁷⁸ Ef ráðherra fær upplýsingar frá starfsmönnum sínum sem gefa tilefni til nánari athugunar af hans hálfu hvílir á honum skylda til að spyrgja starfsmenn sína nánar út í málið.⁷⁹ Ef ráðherra fær upplýsingar frá

⁷⁵ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, bls. 46, Peter Germer: *Statsforfatningsret*, Kaupmannahöfn 1995, bls. 35 og Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 377.

⁷⁶ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 380.

⁷⁷ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 381.

⁷⁸ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 389-397 og sami höfundur í: *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle. Med kommentarer*. Kaupmannahöfn 2002, bls. 285-292.

⁷⁹ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 370.

starfsmönnum sínum eða eftir öðrum leiðum um að pottur sé brotinn í stjórnsýslunni kann að hvíla á honum skylda til að kanna hvort fótur sé fyrir ásökunum eða tilefni til að grípa til aðgerða, og þá eftir atvikum beita úrræðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.⁸⁰ Ef borgari leitar til æðra setts stjórnvalds og telur sig hafa verið beittan rangsleitni getur æðra sett stjórnvald ekki vísað honum til aðila utan stjórnkerfis síns, t.d. dómstóla og umboðsmanns Alþingis, án þess að taka mál til athugunar nema það verði beinlínis ráðið af lögum að leggja beri mál í slíkan farveg. Þetta á ekki síst við ef æðra sett stjórnvald getur gripið til einhverja úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna. Ef æðra stjórnvald getur ekki gefið lægra settu stjórnvaldi bindandi fyrirmæli kann að hvíla á því skylda til að slá því föstu að stjórnvaldsathöfn hafi ekki verið í samræmi við lög, t.d. með óbindandi álitni eða vekja athygli viðkomandi stjórnvalds eða stjórnvalds sem fer með lögmætiseftirlit með viðkomandi stjórnvaldi á því.⁸¹

5.2.4 Skylda til að bregðast við í ákveðnum tilvikum

Þegar fullnægjandi upplýsingar liggja fyrir þarf að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að bregðast við. Slík skylda er fyrir hendi í fyrsta lagi ef athafnaleysi ráðherra myndi annars eftir atvikum leiða til *refsiábyrgðar samkvæmt lögum nr. 4/1963*. Í öðru lagi getur skapast skylda fyrir ráðuneyti til að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunarheimilda ef *samskiptaörðugleikar* eru það miklir að undirstofnun getur ekki að mati ráðuneytis *sinnu þeim verkefnum* sem henni eru falin að lögum eða jafnvel þegar um *umfangsmikinn vanda* er að ræða. Í þriðja lagi ef þess hefur ekki gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar að haga innra skipulagi hennar og málsmeðferð, hvort sem það er inn á við gagnvart starfsmönnum stofnunar eða út á við gagnvart borgurunum, með þeim hætti sem áskilið er í lögum.⁸²

Við frekari afmörkun á skyldu ráðherra til að grípa inn í starfsemi undirstofnunar skípír máli *hvers eðlis sá annmarki* er sem er á starfsemi stofnunar, t.d. hvort um *viðvarandi ástand* eða *afmörkuð tilvik* er að ræða. Þá þarf að meta hvort slíkum tilvikum sé ætlaður *ákveðinn farvegur að lögum*. Sem dæmi um það er hvort sérstök lögbundin úrræði eru til staðar til að bregðast við þeim, hvort starfsmaður eða borgari geti kært ákvörðun til ákveðins stjórnvalds sem fer með málaflokkinn eða æðra stjórnvalds eða önnur úrræði standi honum til boða svo að sú vernd sem ákvæði kveður á um sé raunhæf og virk. Ef fyrir liggur að *viðvarandi ástand í andstöðu við lög* hafi skapast í starfsemi stofnunar verður að jafnaði að ganga út frá því að á ráðherra hvíli sú skylda að gera ráðstafanir til að koma starfsemi stofnunar í lögmætt horf, enda sé ljóst að mati ráðuneytis að ráðstafanir forstöðumanns hafi ekki náð tilætluðum árangri.⁸³

Í *áliti UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)* taldi umboðsmaður að þegar brot lyti beinlínis að viðvarandi háttsemi forstöðumanns sjálfs gagnvart öðrum starfsmönnum eða vanrækslu hans á að bregðast við ólögmætri háttsemi í samskiptum starfsmanna innbyrðis og starfsmaður gæti hvorki fengið úrlausn mála sinna með kæru til æðra stjórnvalds né sérstaks stjórnvalds sem færi með eftirlitshlutverk á umræddu málefnasviði væri ljóst að athafnaskylda kynni að hvíla á hlutaðeigandi ráðherra til að gera nauðsynlegar ráðstafanir á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna þannig að hinu ólögmæta ástandi yrði aflétt. Umboðsmaður lagði í þessu sambandi á

⁸⁰ Sjá til hliðsjónar kafla III.3 í *áliti UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)*.

⁸¹ Sjá til hliðsjónar Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 352.

⁸² Sjá kafla III.3 í *áliti UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)*.

⁸³ Sjá kafla III.3 í *áliti UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)*.

Það áherslu að íhlutun ráðuneytis í málefni undirstofnunar við ofangreindar aðstæður hefði ekki aðeins það að markmiði að tryggja réttarstöðu þeirra starfsmanna sem í hlut ættu eða annarra sem hagsmuna ættu að gæta og þá, að því marki sem reyndi á ákvæði laga um varnir gegn einelti, að aflétta ástandi sem kynni að ganga gegn slíkum ákvæðum. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra hefðu það einnig að markmiði að gera ráðherra kleift á grundvelli kerfislægra sjónarmiða um hagræði og skilvirkni í stjórnábyrgð að sjá til þess að stofnun næði við slíkar aðstæður að fullnægja skyldum sínum og hlutverki að lögum þrátt fyrir vandamál sem skapast hefðu meðal starfsmanna og eftir atvikum í samskiptum við forstöðumann.

Í álitum UA frá 19. desember 1989 í máli nr. 53/1988 (*úttektarskýrsla*) tók umboðsmaður fram að á stjórnendum opinberra stofnana, þ.m.t. ráðuneyta sem færu með málefni viðkomandi stofnana, hvíldi skylda að sjá til þess að starfsmenn stofnana byggju ekki við öryggisleysi í starfi um langan tíma vegna deilna um starfshæfni þeirra.

Skylda ráðherra til að grípa inn í starfsemi og hlutast til um málefni lægra setts stjórnvalds skapast almennt séð ekki um dagleg störf stofnunar. Hins vegar kunna að rísa upp þær aðstæður að sú skylda kann að skapast, t.d. þegar ráðstafanir stofnunar til að koma starfsemi sinni í lögmætt horf hafa ekki náð tilætluðum árangri að mati ráðuneytisins, og þá getur ráðuneytið ekki vikið sér undan hlutverki sínu sem yfirstjórnandi.⁸⁴

Dæmi um aðra tegund mála en fjallað er um hér að framan má nefna *almenn mál* sem varða ekki tiltekna einstaklinga heldur fremur almannahagsmuni. Slík mál geta komið upp og um þær gilt fáar og/eða mjög opnar og matskenndar réttarreglur um hvernig beri að leysa úr þeim. Sem dæmi um það eru mál á sviði efnahags- og peningastjórnunarmála, utanríkismál, heilbrigðismál t.d. varðandi smitsjúkdóma, náttúruhamfarir, óeirðir og landvarnir. Eftir því sem *almannahagsmunirnir eru meiri*, því meiri líkur eru á því að ráðherra hvíli skylda til að bregðast við og grípa til aðgerða.⁸⁵

Ef ráðuneyti telur að verkefni falli undir málefnasvið sitt og það beri að rækja en ekki er skýrt hvaða undirstofnun ber að sinna því ber ráðuneytinu að útdeila verkefninu. Ef verkefnið fellur undir málefnasvið fleiri en einnar undirstofnunar og óljóst er hvaða stofnun ber ábyrgð á rækslu hvaða hluta verkefnis ber ráðherra að skera úr um það. Ef ráðstafanir undirstofnana ná ekki tilætluðum árangri að mati ráðuneytisins eða þær fullnægja ekki lagaskyldu sinni kann að skapast skylda fyrir ráðuneytið til að grípa inn í og beita yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum. Um slík tilvik er fjallað í 6. kafla.

5.2.5 Nokkur orð um aðrar athafnaskyldur

Ef mál á undir fleiri en einn ráðherra og óljóst er hvaða ráðherra ber stjórnarfarslega ábyrgð á hvaða hluta ber forsætisráðherra, sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar, að skera úr um það, sbr. 2. mgr. 8. gr. stjrl. Ef ráðherrar eru ósammála um verkskiptingu sín á milli hvílir á þeim skylda að bera ágreining sinn undir forsætisráðherra til úrskurðar.

Í dönskum rétti er að talið að á forsætisráðherra hvíli *sérstakar eftirlitsskyldur* með öðrum ráðherrum í ríkisstjórn hans vegna stöðu hans sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar. Af þessum sérstöku skyldum ráðherra leiðir að vakni grunsemdir um að ekki sé allt með felldu hjá öðrum ráðherra ber forsætisráðherra að óska eftir skýringum frá honum og eftir atvikum að kanna málið nánar. Þá kann jafnvel að hvíla skylda á

⁸⁴ Sjá til hliðsjónar Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 381, en þar kemur fram að skylda ráðherra til að grípa til aðgerða að eigin frumkvæði er við venjulegar kringumstæður mjög takmörkuð.

⁸⁵ Sjá til hliðsjónar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 7. bindi, bls. 313.

öðrum ráðherra, sem verða varir við mögulegar brotalamir í starfsemi ráðherra, að gera forsætisráðherra viðvart.⁸⁶ Í dönskum rétti er þessi skylda forsætisráðherra studd við sambærilegt ákvæði og 15. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn og skipti störfum með þeim auk dóms ríkisréttar frá 1910 í máli I.C. Christensen sem gegndi embætti forsætisráðherra.⁸⁷ Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að á forsætisráðherra hvíli tilteknar skyldur vegna fyrirsvars og almennrar verkstjórnar í störfum ríkisstjórnarinnar.⁸⁸ Sambærileg sjónarmið, að breyttu breytanda, kunna því að eiga við í íslenskum rétti.

6. Athafnaleysi þriggja ráðherra í aðdraganda bankahrunsins 2008

6.1 Almenn sjónarmið um skyldur ráðherranna til að bregðast við

Í kafla 5.2 var fjallað um hvenær athafnaskylda kann að hvíla á ráðherra. Fróðlegt er að skoða ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis í ljósi þeirra sjónarmiða sem eru rakin í kafla 5.2. Í kafla 6.5 verða síðan dregnar ályktanir af niðurstöðum nefndarinnar um vanrækslu þriggja ráðherra í aðdraganda bankahrunsins 2008 m.a. til hvaða úrræða ráðherra geti borið að grípa til.

Í kafla 21.5.4 í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um viðbrögð og frumkvæði forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi. Í skýrslunni kemur fram að nefndin telji að ganga verði út frá því að á ráðherra og viðkomandi ráðuneyti hvíli sú skylda að stjórnlögum að hafa almennt eftirlit með því hver sé í stórum dráttum framvinda í þeim málefnum sem heyra undir ráðuneytið. Slíkt sé forsenda þess að þessir aðilar geti tekið afstöðu til þess hvort tilefni sé til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna og eftir atvikum að eigin frumkvæði að tillögugerð um breytingu á lögum og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar sem mikilvægs stjórnarmálefnis, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 og 17. gr. stjkskr.⁸⁹

Í skýrslunni kemur fram að ráðherra beri endanlega ábyrgð á því að beitt sé þeim yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sem ráðuneytið hefur, sbr. 14. gr. stjkskr. Fram kemur að af svörum ráðherra til nefndarinnar verði ekki annað ráðið en að þeir sem gegndu á þessum tíma embættum ráðherra þessara ráðuneyta teldu sig hafa fengið nægjanlegar upplýsingar í formi munnlegra frásagna ráðuneytisstjórnanna til að gera sér ljóst að hvaða verkefnum samráðshópur stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað var að vinna á hverjum tíma. Nefndin telur að af því leiði að þeir hefðu mátt gera sér grein fyrir hvort tilefni væri til þess að þeir sem ráðherrar hefðu vegna þeirra málefna sem undir þá heyrðu frumkvæði að frekari upplýsingaöflun eða aðkomu að þeim verkefnum sem samráðshópurinn var að vinna að, þ.m.t. gagnvart öðrum ráðherra og stofnunum sem áttu fulltrúa í samráðshópnum. Nefndin telur að í samræmi við grundvallarreglur íslenskrar stjórnskipunar um yfirstjórnunar- og

⁸⁶ Poul Andersen: *Dansk statsforfatningsret*, Kaupmannahöfn 1964, bls. 208.

⁸⁷ Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 378 og 382, Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret*, bls. 449, Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*, Kaupmannahöfn 1989, bls. 365 og sjá til hliðsjónar Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*, bls. 337. Hér kann að hafa þýðingu hvernig 15. gr. stjkskr. er túlkuð og þá m.a. að hvaða marki forsætisráðherra með atbeina forsetans er heimilt að færa verkefni á milli ráðuneyta þegar þeim hefur verið útdelt með lögum. Um 15. gr. stjkskr. sjá m.a. Ragnhildi Helgadóttur og Margréti Völu Kristjánsdóttur: „Inntak og beiting 15. gr. stjórnarskrárinnar.“ *Tímarit Lögréttu* 2009, bls. 9-24.

⁸⁸ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 312.

⁸⁹ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 293.

eftirlitsheimildir ráðherra verði að líta svo á að það sé fyrst og fremst talið á ábyrgð ráðherra að eiga frumkvæði að því að óska eftir frekari gögnum, upplýsingum eða ráðgjöf hjá ráðuneytisstjóra, eða eftir atvikum öðrum embættismönnum ráðuneyta eða utanaðkomandi sérfræðinga, telji hann á skorta að honum sé fært að taka upplýstar ákvarðanir um stefnumarkandi mál í þeim störfum sem hann ber stjórnarfarslega ábyrgð á.⁹⁰

6.2 Um skyldu forsætisráðherra til að bregðast við og grípa til aðgerða

Í ályktunum nefndarinnar kemur fram að *Geir H. Haarde*, þáverandi forsætisráðherra, hafi farið með mál er vörðudu hagstjórn almennt og hafi meginábyrgð á að tryggja efnahagslegan stöðugleika, að því leyti sem hún var falin ráðherrum. Forsætisráðherra fari jafnframt með tiltekna skyldur vegna fyrirsvars og almennrar verkstjórnar í störfum ríkisstjórnarinnar. Þá hafi heyrt undir ráðherra á þessum tíma málefni Seðlabanka Íslands. Af því leiði að samráð og upplýsingagjöf Seðlabankans gagnvart ríkisstjórninni um efnahagsmál og málefni bankanna hafi að meginstefnu farið fram fyrir milligöngu forsætisráðherra. Þá hafi það verið helst á hans færi að kalla eftir upplýsingum og tillögum frá Seðlabankanum um einstök málefni.⁹¹ Fulltrúi forsætisráðherra, ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, hafi stýrt starfi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Þar sem fulltrúi forsætisráðherra hafi stýrt starfi samráðshópsins verði að telja að það hafi verið á ábyrgð forsætisráðherra umfram önnur stjórnvöld sem aðild áttu að hópnum að hafa ef með þurfti frumkvæði að viðbrögðum til að gera störf hópsins markvissari og/eða hafa áhrif á áherslur þar sem þar var unnið eftir.⁹² Síðan segir í skýrslunni:

„Að virtu því sem rakið er í kafla 21.5.4.2 er það niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi, sem urðu Geir H. Haarde forsætisráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008, hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem forsætisráðherra að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum ... Að minnsta kosti verður talið að forsætisráðherra hafi við þessar aðstæður borið að kalla eftir frekari gögnum og upplýsingum og eftir atvikum tillögum um hvort nauðsyn væri á sérstökum aðgerðum frá stofnunum og stjórnvöldum sem staða hans sem forsætisráðherra gerði honum kleift að leita til í þeim efnun, sbr. einkum Seðlabanka Íslands.“⁹³

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi jafnframt að verulegir annmarkar hefðu verið á starfi samráðshópsins og forsætisráðherra bæri umfram aðra ábyrgð á því að gæta þess að störf og áherslur hópsins væru markvissar og skiluðu tilætluðum árangri og beita sér fyrir úrbótum þar á ef þeirra væri þörf. Síðan tekur nefndin fram að forsætisráðherra hefði borið að hafa frumkvæði að því, annað hvort með eigin aðgerðum eða með tillögum um það til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.⁹⁴

⁹⁰ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 294.

⁹¹ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 312-313.

⁹² *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 313.

⁹³ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 313.

⁹⁴ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 313.

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi enn fremur að í síðasta lagi á tímabilinu 7. febrúar til 15. maí 2008 hefðu verið komnar fram nægjanlegar upplýsingar til þess að forsætisráðherra hefði mátt gera sér grein fyrir því að ríkir almannahagsmunir knýðu á um að hann hefði þá þegar frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins, eftir atvikum með sérstakri lagagsetningu, til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins. Forsætisráðherra hefði a.m.k. borið að beita sér fyrir því að ríkisstjórnin mótaði nánar og undirbyggi eftir atvikum slíkar aðgerðir og þá einkum með tilliti til þess að þar með hefðu stjórnvöld verið betur sett til að beita bankanna raunhæfum þrýstingi til að grípa sjálfir til slíkra aðgerða.⁹⁵

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi aukinheldur að fullt tilefni hefði verið til þess fyrstu mánuði ársins 2008 að fylgja því eftir og fullvissa sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans úr útibúi bankans í Bretlandi og hins vegar a.m.k. frá sumri 2008 að leita leiða í krafti embættis síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins.⁹⁶

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi því að Geir H. Haarde hefði ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu. Nefndin taldi að með athafnaleysi sínu hefði forsætisráðherra látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

6.3 Um skyldu fjármálaráðherra til bregðast við og grípa til aðgerða

Í ályktunum rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að *Árni M. Mathiesen*, þáverandi *fjármálaráðherra*, hefði farið stöðu sinnar vegna m.a. með mál sem vörðudu fjármál ríkisins að því leyti sem þau voru ekki fengin öðrum aðilum og mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Hann hefði einnig aðild að samráðshópi stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Nefndin tekur fram að líta verði svo á að hann hafi í gegnum fulltrúa sinn í nefndinni í meginatriðum haft upplýsingar um framvindu og áherslur í störfum hans hverju sinni. Rannsóknarnefnd Alþingis taldi hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu fjármálaráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hefði gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem fjármálaráðherra að ljá því atbeina sinn að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum. Nefndin hafði þá m.a. í huga þær stjórnskipulegu heimildir sem hann naut sjálfur sem ráðherra, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 og 17. gr. stjkskr. og hins vegar möguleika hans til að leitast við að stuðla að því að aðrir ráðherrar á málefnasviðum sem hér skiptu máli hefðust að á grundvelli sömu heimilda.⁹⁷

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi jafnframt að fjármálaráðherra hefði borið að hafa frumkvæði að því, annað hvort með eigin aðgerðum eða með tillögum um það til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.⁹⁸

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi að fjármálaráðherra hefði ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu. Nefndin taldi að með því að láta hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á

⁹⁵ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 313-314.

⁹⁶ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 314.

⁹⁷ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 314.

⁹⁸ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 314-315.

viðeigandi hátt hefði fjármálaráðherra sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

6.4 Um skyldu viðskiptaráðherra til bregðast við og grípa til aðgerða

Í ályktunum rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að *Björgvin G. Sigurðsson*, þáverandi *viðskiptaráðherra*, hefði farið stöðu sinnar vegna m.a. með mál sem vörðuðu fjármálamarkaði og þar með málefni íslensku bankanna. Viðskiptaráðuneytið hefði einnig aðild að samráðshópnum og taldi nefndin að líta yrði svo á að ráðherra hefði í gegnum fulltrúa sinn í hópnum í meginatriðum haft upplýsingar um framvindu og áherslur í störfum hans hverju sinni. Rannsóknarnefnd Alþingis taldi að viðskiptaráðherra hefði borið, þrátt fyrir að sjálfstæðar ríkisstofnanir störfuðu á málefnasviðinu, að hafa almennt eftirlit með því hver væri í stórum dráttum framvinda mála á þessu málefnasviði og þá með það fyrir augum hvort tilefni væri til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar um mikilvægt stjórnarmálaefni, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 og 17. gr. stjkskr.⁹⁹

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi að hinar alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum bankanna og um leið íslensku efnahagslífi sem urðu viðskiptaráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hefðu gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem viðskiptaráðherra að ljá atbeina sinn að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum. Nefndin tók fram að hún væri meðvituð um það frumkvæði sem hann leitast við að sýna á vettvangi ríkisstjórnar 12. ágúst 2008 og því ætti mat nefndarinnar einkum við fram að því tímamarki.¹⁰⁰

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi jafnframt að viðskiptaráðherra hefði borið fyrir sitt leyti að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða með tillögu um það til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Þrátt fyrir að Tryggingarsjóður innstæðueiganda og fjárfesta væri sjálfseignarstofnun félli sjóðurinn og innstæðutryggingar undir málefnasvið viðskiptaráðherra. Meðal þess sem hefði þurft að taka afstöðu til í fjárhagslegri greiningu á áhættu vegna fjármálaáfalls var hvernig tryggingarsjóðurinn gæti staðið við hina lögbundnu lágmarks-greiðsluskyldu sína og hvort og þá hver ætti að vera aðkoma íslenska ríkisins að því að gera sjóðnum það kleift.¹⁰¹

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi enn fremur að fullt tilefni hefði verið til þess annars vegar frá fyrstu mánuðum ársins 2008 að fylgja því eftir og fullvissa sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans úr útibúi bankans í Bretlandi yfir í dótturfélag og hins vegar a.m.k. frá sumri 2008 að leita leiða í krafti embættis síns til þess að stuðla að framgangi sama máls með virkri aðkomu ríkisvaldsins. Nefndin taldi að þrátt fyrir þann fund sem viðskiptaráðherra hélt með fjármálaráðherra Bretlands 2. september 2008 hefði engu að síður verið nauðsyn á því að viðskiptaráðherra gætti þess að fylgja málinu frekar eftir í framhaldi af þeim fundi. Slíkar frekari viðleitni hans sæju ekki stað í gögnum rannsóknarnefndarinnar.¹⁰²

⁹⁹ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 315.

¹⁰⁰ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 315.

¹⁰¹ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 315-316.

¹⁰² *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 316.

Rannsóknarnefndin taldi að viðskiptaráðherra hefði ekki gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það tilefni sem var til samkvæmt öllu framangreindu. Mat nefndin viðskiptaráðherra það til vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.

6.5 Ályktanir um athafnaskyldu ráðherra samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis

Rannsóknarnefnd Alþingis lagði til grundvallar ályktunum sínum hugtökin mistök og vanrækslu í skilningi laga nr. 142/2008. Í skýrslunni kemur fram að hugtökin séu rýmri en svo að aðeins sé átt við að athafnir eða athafnaleysi einstaklinga hafi brotið í bága við lög og þá að því marki að það kunni að varða hlutaðeigandi lagalegum viðurlögum af einhverju tagi, hvort sem það er bótaskyldu, refsingum eða eftir atvikum viðurlögum í starfi, s.s. áminningu eða uppsögn ef um opinberan starfsmann er að ræða. Fleira geti fallið þar undir t.d. ef fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá geti það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.

Nefndin lagði á það áherslu að ekki mætti gera ráð fyrir að þessir mælikvarðar væru að öllu leyti hliðstæðir við mælikvarða samkvæmt öðrum lagareglum sem kynnu að eiga við um þátt einstaklinga í atvikum sem urðu í aðdraganda falls íslensku bankanna. Á reyndi hvort þeim reglum sem krefjast mætti að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgi, og þá einnig ráðherrar, væri fylgt í embættisfærslu þeirra enda þótt framkvæmd væri ekki beinlínis lögboðin eða framkvæmdaleysi lögbannað.¹⁰³ Af þessum sökum ber að gera þann *fyrirvara* að ekki er víst að hægt sé að leggja ályktanir nefndarinnar um athafnaleysi ráðherranna þriggja að öllu leyti til grundvallar við lýsingu á athafnaskyldu samkvæmt yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum þeirra. Þá kunna aðrar athafnaskyldur sem hvíla á ráðherra, t.d. samkvæmt stjórnarskránni, að fléttast inn í umfjöllun nefndarinnar. Hins vegar verður að hafa í huga að nefndin vísar til sjónarmiða sem hún rekur í köflum 16.1.2.3-16.1.2.5 um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir og frumkvæðisskyldu ráðherra þar sem m.a. er vísað í *álit UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 (einelti)*. Víkið er að þessum sjónarmiðum að nokkru marki í kafla 6.1 hér að framan. Verður því að telja að haldbært sé að leggja ályktanir nefndarinnar að nokkru leyti til grundvallar við mat á athafnaskyldu ráðherra almennt séð.

Dæmi um umfjöllun nefndarinnar um skyldur sem hvíla á ráðherra til að beita yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum: Af framangreindri umfjöllun úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis má ráða að nefndin fallist á að við ákveðnar aðstæður geti ráðherrum verið skylt að bregðast við og grípa til aðgerða á grundvelli m.a. yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna. Endanleg ábyrgð á því að beita heimildunum sé hjá ráðherra, sbr. 14. gr. stjkskr. Það sé jafnframt á ábyrgð ráðherra að eiga frumkvæði að því að óska eftir frekari gögnum, upplýsingum eða ráðgjöf frá starfsmönnum ríkisins eða utanaðkomandi sérfræðingum ef hann telur á skorta til þess að honum sé fært að taka upplýstar ákvarðanir. Ráðherra geti í þessu tilviki einnig óskað eftir tillögum frá stofnunum og stjórnvöldum sem hann getur leitað til um hvort nauðsyn sé á sérstökum aðgerðum. Ef verkefnanefnd á vegum ráðuneytis eða margra ráðuneyta og stjórnvalda eða undirstofnun nær ekki tilætluðum árangri kann sú skylda að hvíla á ráðherra að beita sér fyrir úrbótum þar á. Þá kann ráðherrum að vera skylt að fylgja einstökum málum eftir.

¹⁰³ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis*, 7. bindi, bls. 286-287.

Í skýrslunni kemur fram að þrátt fyrir að sjálfstæðar ríkisstofnanir starfi á málefnasviði ráðherra hafi hann almennt eftirlit með því hver sé í stórum dráttum framvinda mála á málefnasviðinu og þá með það fyrir augum hvort tilefni sé til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar um mikilvæg stjórnarmálefni. Sama gildi þótt um sé að ræða sjálfseignarstofnun sem er á málefnasviði ráðherra. Þessi afstaða nefndarinnar er m.a. í samræmi við afstöðu hennar að 1. mgr. 9. gr. stjrl. nái einnig til sjálfstæðra stjórnvalda og stjórn-sýslunefnda.

Dæmi um umfjöllun um aðrar skyldur sem hvíla á ráðherra: Í skýrslu rannsóknar-nefndar Alþingis kemur fram að á forsætisráðherra hvíli sérstakar skyldur vegna fyrirsvars og almennrar verkstjórnar í störfum ríkisstjórnar. Í skýrslunni er lögð áhersla á að ráðherrafundir skuli haldnir um mikilvæg stjórnarmálefni, sbr. 1. mgr. 2. gr. stjrl. og 17. gr. stjkskr. Í henni kemur fram að nefndin telji að fjármála- og viðskiptaráðherrar hefðu getað leitast við að stuðla að því og ljáð atbeina sinn að því að aðrir ráðherrar á málefnasviðum sem skiptu máli eða ríkisvaldið brygðust við með sérstökum aðgerðum, þ. á m. að gera tillögur um einstakar aðgerðir til annarra ráðherra. Af þessu virðist mega ráða að nefndin telji að á ráðherra geti hvílt sú skylda að blanda ráðherrum á málefnasviðum sem skipta máli, eða jafnvel allri ríkisstjórninni, í málið og hvetja eða gera tillögur að því að einstakir ráðherrar eða ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að gripið sé til sérstakra aðgerða. Ráðherra getur m.a. sinnt þeirri skyldu sinni með því að bera mál upp á ráðherrafundi í samræmi við 1. mgr. 2. gr. stjrl. og 17. gr. stjkskr. Gera má ráð fyrir því að eftir því sem mál er umfangsmeira og almannahagsmunir meiri séu slíkar skyldur ráðherra ríkari.

7. Lokaorð

Ráðherra hefur yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirmönnum sínum og undirstofnunum. Í því felst að hann getur haft margháttuð áhrif á hvernig undirmenn hans og undirstofnanir rækja verkefni sín og beita þeim opinberu valdheimildum sem þær fara með. Úrræði ráðherra geta bæði verið almenn og varðað einstök mál, lotið jafnt að málsmeðferð og efnisúrlausn máls. Ráðherra er ekki aðeins heimilt að grípa til úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna heldur kann að hvíla á honum við ákveðnar aðstæður skylda til þess. Önnur niðurstaða myndi vart þjóna tilgangi grundvallarreglna 14. gr. stjkskr. og 1. mgr. 9. gr. stjrl.

Ráðherra ber skylda að skipuleggja ráðuneyti sitt, útteila verkefnum og gefa út fyriræli eða verkferla þannig tryggt sé að þeim verkefnum sem ráðuneytinu ber að lögum að rækja sé sinnt. Honum ber jafnframt að hafa eftirlit með rækslu verkefna bæði hjá undirmönnum og undirstofnunum. Ráðherra ber einnig að skipuleggja starfshætti þannig að hann fái upplýsingar um öll mikilvægustu álitæfni á málefnasviði sínu. Eftir atvikum kann að hvíla skylda á ráðherra að spyrja starfsmenn sína nánar út í málefni og rannsaka nánar svo hann geti tekið ákvörðun á upplýstum grundvelli um hvort rétt sé að hann bregðist við og grípi til úrræða á grunvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.

Skylda til að bregðast við og grípa til úrræða kann að vera fyrir hendi þegar athafnaleysi myndi ella leiða til ábyrgðar samkvæmt lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð, þegar samskiptaörðugleikar eru það miklir að undirstofnun getur ekki að mati ráðuneytis sinnt þeim verkefnum sem henni eru falin að lögum eða þegar um umfangsmikinn vanda er að ræða. Þá getur skapast skylda til að bregðast við þegar

ekki hefur verið gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar að haga innra skipulagi hennar eða málsmeðferð, hvort sem það er inn á við gagnvart starfsmönnum stofnunar, eða út á við gagnvart borgurunum, með þeim hætti sem áskilið er í lögum. Við frekari afmörkun á skyldu ráðherra þarf að líta til hvers eðlis annmarkinn í starfsemi stofnunar er, t.d. hvort um viðvarandi ástand eða afmarkað tilvik er að ræða, og hvort tilvikinu sé ætlaður ákveðinn farvegur að lögum. Skylda til að bregðast við og grípa til úrræða kann einnig að vera fyrir hendi þegar um almenn mál er að ræða, sérstaklega ef reynir á mikilvæga almannahagsmuni. Á slík tilvik reyndi í aðdraganda bankahrunsins haustið 2008 og var forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherrum metið það til vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða að hafa með athafnaleysi sínu látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.

Heimildir

- Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret*. 3. útg. Kaupmannahöfn 1983.
- Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2009, bls. 239-261.
- Arvid Frihagen: *Forvaltningsrett. Bind I*. 3. útg. Bergen 1991.
- Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation*. 2. útg. Kaupmannahöfn 1997.
- Berglind Bára Sigurjónsdóttir: „Verkskipulagsvald og valdframsal í sveitarstjórnarrétti“. *Úlfjótur* 4 tbl. 2006, bls. 545-606.
- Eivind Smith: „Instruksjonsmyndighet i den offentlig forvaltning og ligningsforvaltningen“ *Stat og rett. Artikler i utvalg 1980-2001*. Osló 2002.
- Erik Boe: *Innføring i jus. Statsrett og forvaltningsrett*. Osló 1993.
- Friðgeir Björnsson: *Úrskurðarnefndir í stjórnýslunni*. Reykjavík 2005.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Stjórnskipuleg lögætisregla“. *Úlfjótur* 4. tbl. 2010, bls. 421-495.
- Hans Gammeltoft-Hansen: „Ombudsmandens Prøvelsebegrænsinger.“ *Liv, arbejde og forvaltning*. Kaupmannahöfn 1995.
- Hans Petter Graver. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. útg. Osló 2007.
- Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning, dom*. Kaupmannahöfn 1989.
- Jens Garde: *Forvaltningsret. Almindelige emner*. 5. útg. Kaupmannahöfn 2009.
- Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997.
- Johs. Andenæs: *Statsforfatningen i Norge*. 8. útg. Osló 1998.
- Jørgen Albæk Jensen og Michael H. Jensen: „Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med orginær kompetence“. *Ugeskrift for Retsvæsen* 1995, bls. 25-32.
- Max Sørensen: *Statsforfatningsret*. 2. útg. Kaupmannahöfn 1973.
- Morten Walløe Tvedt, Roar Berge og Sindre Gjersten Marqvardsen: *Hvordan forstå materiell forvaltningsrett – en oversikt over det viktige og vanskelige i forvaltningsretten*. Osló 2007.
- Oliver Talavski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle. Med kommentarer*. Kaupmannahöfn 2002.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Islands*. 2. útg. Reykjavík 1978.
- Páll Hreinsson: „Sjálfstæðar stjórnýslunefndir.“ *Úlfjótur* 4. tbl. 2000, bls. 561-567.
- Páll Hreinsson: „Valdmörk Stjórnvalda“. *Tímarit lögfræðinga* 4. hefti 2005, bls. 447-494.
- Peter Germer: *Statsforfatningsret*. 3. útg. Kaupmannahöfn 1995.
- Poul Andersen: *Dans forvaltningsret. Almindelige emner*. 3. útg. Kaupmannahöfn 1956.
- Poul Andersen: *Dansk statsforfatningsret*. Kaupmannahöfn 1954.
- Ragnhildur Helgadóttir og Margrét Vala Kristjánsdóttir: „Inntak og beiting 15. gr. stjórnarskrárinnar.“ *Tímarit lögréttu* 1. hefti 2009, bls. 9-24.
- Ragnhildur Helgadóttir: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – samspil þingræðisreglu og þingeftirlits.“ *Tímarit lögfræðinga* 3. hefti 2009, bls. 263-280.
- Róbert R. Spanó: „Stjórnýsluréttur“. *Um lög og rétt. Helstu greinir íslenskerar lögfræði*. Reykjavík 2006, bls. 99-147.
- Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis. Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, Reykjavík 2010.
- Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. Skýrsluna er að finna á heimasíðu forsætisráðuneytisins: <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>.
- Starfskæilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfskæilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnýslunni*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999.
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*. 7 útg. Osló 2003.

Dómar og álit umboðsmanns Alþingis

Hrd. 1998, bls. 4552.

Dómur Hæstaréttar Íslands frá 18. september 2008 í máli nr. 430/2007.

Álit UA frá 19. desember 1989 í máli nr. 53/1988.

Álit UA frá 26. mars 1992 í máli nr. 561/1992.

Álit UA frá 27. nóvember 1998 í máli nr. 2289/1997.

Álit UA frá 21. febrúar 2001 í máli nr. 2887/1999.

Álit UA frá 1. júlí 2002 í máli nr. 2957/2000.

Álit UA frá 6. febrúar 2007 í máli nr. 4456/2005.

Álit UA frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009.