

Ágúst 2022



# Matvælaráðuneytið

Lagaumgjörð og stjórnsýsla

**Útgefandi:**

Matvælaráðuneytið

Matvælaráðuneytið – Lagaumgjörð og stjórnsýsla

Ágúst 2022

mar@mar.is

www.mar.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Matvælaráðuneytið

©2022 Matvælaráðuneytið

ISBN 978-9935-9669-0-2

# Efnisyfirlit

<b>1. Úttekt á lagaumgjörð og stjórnýslu.....</b>	<b>5</b>
1.1 Inngangur.....	5
1.2 Afmörkun og framkvæmd athugunar.....	5
1.3 Uppbygging skýrslunnar.....	7
<b>2. Almenn um lagaumgjörð opinberrar stjórnýslu.....</b>	<b>8</b>
2.1 Grundvallarreglur og sjónarmið opinbers réttar.....	8
2.2 Almennar reglur um stjórnýslu ríkisins.....	11
2.2.1 Inngangur.....	11
2.2.2 Stjórnýslulög.....	11
2.2.3 Lög um opinber skjalasöfn.....	20
2.2.4 Upplýsingalög.....	20
2.2.5 Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.....	21
2.2.6 Óskráðar meginreglur.....	22
2.2.7 Gildissvið stjórnýslureglna þegar einkaaðilum er falin stjórnýsla.....	23
2.3 Sérstakar reglur um ráðherra og Stjórnarráð Íslands.....	24
<b>3. Um matvælaráðuneytið.....</b>	<b>31</b>
3.1 Skipulag og stofnanaumgjörð.....	31
3.1.1 Skipulag og uppbygging ráðuneytisins.....	31
3.1.2 Stofnanaumgjörð á málefnasviði ráðuneytisins.....	31
3.2 Lögbundin verkefni.....	38
3.2.1 Sjávarútvegur.....	38
3.2.2 Landbúnaður.....	41
3.2.3 Matvæli, fiskeldi o.fl.....	43
<b>4. Ábendingar.....</b>	<b>47</b>

4.1	Inngangur .....	47
4.2	Almennar ábendingar um löggjafarhætti.....	47
4.2.1	Löggjöf komin til ára sinna .....	47
4.2.2	Orðskýringar.....	50
4.2.3	Framsetning reglugerðaheimilda.....	51
4.2.4	Skýr afstaða löggjafans til forms valdheimilda.....	52
4.2.5	Skýr afstaða löggjafans til efnis valdheimilda.....	54
4.3	Stjórnsýslukerfið.....	56
4.3.1	Almennar ábendingar um uppbyggingu stjórnsýslunnar.....	56
4.3.2	Stjórnsýsluleg staða stjórnvalda og annarra aðila .....	58
4.3.3	Kæruheimildir .....	60
4.3.4	Valdbærni og valdmörk .....	61
4.3.5	Valdframsal og þjónustusamningar.....	65
4.4	Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk.....	68
4.4.1	Virk yfirstjórn og eftirlit .....	68
4.4.2	Eftirlit ráðherra þegar einkaaðilar fara með stjórnsýslu .....	72
4.4.3	Frestun réttaráhrifa o.fl.....	74
4.5	Almenn stjórnvaldsfyrirmæli.....	75
4.5.1	Lagastoð almennra stjórnvaldsfyrirmæla .....	75
4.5.2	Málsmeðferð við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla .....	83
4.5.3	Tilvísun til lagagrundvallar við birtingu.....	87
4.6	Önnur stjórnsýsla.....	89
4.6.1	Hlutverk ráðuneytisins við úrlausn máls.....	89
4.6.2	Málshraði.....	93
4.6.3	Samskipti við hagaðila og hagsmunaverði .....	96
4.6.4	Réttmætar væntingar .....	97

## **5. Samantekt og tillögur ..... 102**

5.1	Inngangur .....	102
5.2	Tillögur sem varða lagaumgjörð almennt .....	103
5.3	Tillögur sem varða stjórnsýslukerfið .....	103
5.4	Tillögur sem varða yfirstjórn og eftirlit .....	104
5.5	Tillögur sem varða almenn stjórnvaldsfyrirmæli .....	104
5.6	Aðrar tillögur .....	104

# 1. Úttekt á lagaumgjörð og stjórnslu

## 1.1 Inngangur

Matvælaráðuneytið tók til starfa í núverandi mynd hinn 1. febrúar 2022. Ráðuneytið byggir á þeim verkefnum sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafði með höndum í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti auk málefna landgræðslu og skógræktar. Vegna yfirstandandi breytinga á skipulagi ráðuneytisins ákvað matvælaráðherra að láta framkvæma úttekt á almennri lagaumgjörð, stjórnslu og starfsháttum ráðuneytisins.

Ráðuneytið setur mikinn fjölda reglugerða á ári hverju, úthlutar takmörkuðum gæðum í sjávarútvegi, fiskeldi og landbúnaði og úrskurðar í málum á æðra stjórnslustigi svo eitthvað sé nefnt. Í gegnum árin hafa reglugerðir, ákvarðanir og úrskurðir ráðuneytisins í einstökum málum leitt til málaferla og sætt gagnrýni af hálfu umboðsmanns Alþingis. Við þeim annmörkum og ábendingum hefur að sjálfsögðu verið brugðist jafnóðum. Eftir sem áður er mikilvægt að ætíð sé leitað leiða við að fyrirbyggja ágreiningsmál þannig að ákvarðanir og aðgerðir ráðuneytisins, sem og málaflokksins í heild, séu traustar og standist skoðun. Úttekt þessi er liður í þeirri vegferð að treysta faglegan grundvöll stjórnslu matvælaráðuneytisins.

## 1.2 Afmörkun og framkvæmd athugunar

Úttektin var unnin af Ásgerði Snævarr, lögfræðingi í forsætisráðuneytinu, sem kom í vistaskipti í matvælaráðuneytið á tímabilinu 1. mars til 31. maí 2022. Skýrslan var afhent ráðuneytinu hinn 31. júlí sama ár.

Vinnan var unnin í ráðuneytinu sem útvegaði alla aðstöðu auk þess sem lögð var áhersla á að veita rúman aðgang að öllum þeim upplýsingum og gögnum sem kynnu að koma að gagni við úttektina hvort sem um var að ræða aðgang að málaskrá eða mannauði. Starfsfólk ráðuneytisins tók úttektinni vel og var frá upphafi upplýst um framkvæmd athugunarinnar og hvatt til að veita liðsinni eftir þörfum. Þá leitaði starfsfólk einnig til undirritaðrar um ráðgjöf og aðstoð við einstök mál á tímabilinu.

Við efnisval og afmörkun úttektarinnar var í meginatriðum stuðst við verklýsingu athugunarinnar þar sem tekin voru fram þau atriði sem óskað var eftir að lögð yrði áhersla á við framkvæmd hennar.

- Leggja mat á gæði löggjafar á málefnaviði ráðuneytisins, einkum með hliðsjón af skýrleika framsalsheimilda til ráðherra til setningar stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákvarðana og hvort þörf sé á úrbótum.
- Skoða málsmeðferð við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og hvort þörf sé á úrbótum.

- Greina dóma og álit umboðsmanns á málefnasviði ráðuneytisins á undanförnum árum og hvort þau gefi tilefni til breyttra vinnubragða í ráðuneytinu eða annarra viðbragða.
- Leggja mat á hvort vinnubrögð í stjórnsýslumálum séu almennt samræmd í ráðuneytinu og uppfylli kröfur stjórnsýsluréttarins.
- Fræða starfsmenn ráðuneytisins um stjórnsýslurétt.
- Leggja fram tillögur að úrbótum varðandi framangreind atriði.

Í samráði við yfirstjórn ráðuneytisins voru á tímabilinu voru skipulögð og haldin fimm námskeið með fræðslu fyrir bæði starfsfólk og yfirstjórn. Viðfangsefni og efnistöð námskeiðanna voru byggð á niðurstöðum úttektarinnar og vörðuðu atriði sem almennt reynir mikið á í störfum ráðuneytisins. Námskeiðin voru skipulögð með ákveðna markhópa í huga. Þannig voru tvö námskeið hugsuð aðallega fyrir lögfræðinga, tvö voru einkum ætluð ólöglærðu starfsfólki og loks var eitt námskeið ætlað því starfsfólki sem hefur sérstaklega með tiltekin verkefni að gera. Lagt var upp með að fyrirkomulag námskeiðanna væri í formi umræðna fremur en fyrirlestra með virkri þátttöku starfsfólks og beinni tengingu við viðfangsefni ráðuneytisins.

Hvert námskeið var um hálfur dagur og voru þau eftirfarandi:

**Leiðarvísir um setningu reglugerða:** Námskeiðið var haldið 5. maí 2022 og var hugsað fyrir ólöglært starfsfólk. Á námskeiðinu var farið yfir helstu atriði sem þarf að hafa í huga við setningu reglugerða með það að markmiði að bæta vinnubrögð við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla með því að skapa vettvang fyrir umræðu um verklag og málsmeðferð við reglugerðarsetningu.

**Málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga:** Námskeiðið var haldið 6. maí 2022 og var hugsað fyrir ólöglært starfsfólk. Farið var yfir málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga frá upphafi til loka stjórnsýslumáls. Til skýringar á einstöku atriðum var stuðst við álit umboðsmanns Alþingis sem hafa lotið að stjórnsýslu ráðuneytisins á undanförunum árum. Markmiðið var að skerpa á þekkingu starfsfólks á reglum opinbers réttar með því að tengja almennar reglur stjórnsýsluréttarins við dagleg viðfangsefni ráðuneytisins.

**Lærdómar af dómum og álitum – Lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar:** Námskeiðið var haldið 13. maí 2022 og var einkum hugsað fyrir lögfræðinga. Farið var yfir dóma og álit umboðsmanns Alþingis þar sem reynt hefur á stjórnskipulegt gjöldi laga á málefnasviði ráðuneytisins. Markmiðið var að dýpka þekkingu lögfræðinga ráðuneytisins á viðfangsefnunum og draga sameiginlegan lærdóm af þeim málum sem alloft hefur reynt á fyrir dómstólum og umboðsmanni Alþingis.

**Lærdómar af dómum og álitum – Grundvallarreglur opinbers réttar:** Námskeiðið var haldið 20. maí 2022 og var einkum hugsað fyrir lögfræðinga. Farið var yfir grundvallarreglur opinbers réttar um lögmæti, réttmæti, jafnræði og meðalhóf og tekin fyrir álit og dómur þar sem sérstaklega hefur reynt á inntak og beitingu þeirra. Markmiðið með námskeiðinu var að dýpka þekkingu lögfræðinga ráðuneytisins á viðfangsefnunum og draga sameiginlegan lærdóm af þeim málum sem alloft hefur reynt á fyrir dómstólum og umboðsmanni Alþingis.

**Stjórnsýslukerfið – hlutverk matvælaráðuneytis sem æðra stjórnvald:** Námskeiðið var haldið 20. maí 2022 og var hugsað fyrir yfirstjórn, lögfræðinga og aðra sérfræðinga sem eiga í reglulegum samskiptum við undirstofnanir ráðuneytisins. Viðfangsefni námskeiðsins var hlutverk matvælaráðuneytisins sem æðra stjórnvald og ráðherra sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds á málefnasviðinu. Farið var yfir ábyrgðarskiptingu milli ráðuneytis og stofnana, yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með lægra settum stjórnvöldum og þau stjórnþæki sem ráðherra hefur í þeim efnunum. Markmiðið var að efla þekkingu starfsfólks á stjórnþækjum

ráðuneytisins og minna jafnframt á þær skyldur sem hvíla á ráðuneytinu sem æðsta stjórnvald á málefnasviðinu.

### 1.3 Uppbygging skýrslunnar

Skýrsla þessi er afurð þeirrar þriggja mánaða vinnu sem úttektin tók til og lýst er að framan. Umfjöllunin er þannig uppbyggð að í köflum 2 og 3 er lýsing á lagaumgjörð og stjórnkerfi matvælaráðuneytisins eins og það er í dag. Er þar leitast við að gera grein fyrir undirstöðubáttum opinberrar stjórnsýslu og þá einkum að því er varðar Stjórnarráðið, þ.m.t. matvælaráðuneytið. Þykir rétt að leggja sérstaka áherslu á þá umfjöllun enda er hún grundvöllur þeirra ábendinga og tillagna um úrbætur sem síðar er vikið að í köflum 4 og 5. Auk þess er með hinni almennu umfjöllun um regluverk hins opinbera leitast við að gefa skýrslu þessari breiðari skírskotun þannig að hún geti gagnast jafnt nú við úrlausn fyrirliggjandi mála og við síðari tíma áskoranir sem eðli málsins samkvæmt eru ekki viðfangsefni skýrslunnar. Samantekt þessi á helstu reglum opinbers réttar kunna þannig að hafa ákveðið leiðsagnargildi við úrlausn þeirra mála.

Umfjöllun í köflum 2 og 3 má í grófum dráttum skipt í fernt. Í fyrsta lagi þær grundvallarreglur og sjónarmið opinbers réttar sem gilda almennt um hið opinbera, sbr. kafli 2.1. Í öðru lagi almennar reglur sem gilda um stjórnsýslu ríkisins, sbr. kafli 2.2. Í þriðja lagi reglur sem gilda almennt um störf ráðherra og um Stjórnarráð Íslands, sbr. kafli 2.3. Loks, í fjórða lagi, sérstakar reglur á málefnasviði matvælaráðuneytisins, skipulag og stofnanaumgjörð, sbr. kafli 3.2.

Í kafla 4 eru dregnar fram þær ábendingar sem ástæða þykir til að hugað verði að í starfsemi ráðuneytisins og við umbótavinnu í framtíðinni. Lúta þau athugunarefni jafnt að löggjöf og almennri stjórnsýslu ráðuneytisins. Umfjöllunin er þannig uppbyggð að fyrst er fjallað um almennar ábendingar er varða löggjöf og löggjafarhætti í kafla 4.2. Í köflum 4.3 og 4.4 er farið yfir ýmis atriði er lúta að stjórnsýslukerfinu svo og hvernig það horfir við yfirstjórnunar- og eftirlits- hlutverki ráðherra. Í kafla 4.5 er sérstaklega vikið að setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla og loks er fjallað um aðra stjórnsýslu ráðuneytisins í kafla 4.6.

Að lokum er í kafla 5 samantekt á helstu ábendingum og tillögum.



## 2. Almennt um lagaumgjörð opinberrar stjórnýslu

### 2.1 Grundvallarreglur og sjónarmið opinbers réttar

Viðfangsefni opinbers réttar er meðferð opinbers valds í víðum skilningi. Opinberu valdi er í stjórnarskránni skipt í þrjár tegundir sem hver um sig er falin tilteknum stofnunum innan stjórnkerfisins. Þannig er Alþingi og forseta falið að fara með löggjafarvald, forseta og öðrum stjórnvöldum að fara með framkvæmdarvald og dómstólum að fara með dómvald. Þótt ólíkar reglur gildi að sumu leyti um meðferð þessara þriggja tegunda opinbers valds mælir stjórnarskráin jafnframt fyrir um grundvallarreglur sem gilda um alla meðferð opinbers valds óháð tegund þess eða handhöfn.

Viðfangsefni þessarar skýrslu lýtur að lagaumgjörð og stjórnýslu matvælaráðuneytisins og þar með að meðferð þess framkvæmdarvalds sem ráðuneytið fer með á grundvelli 2. og 13. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þeim ákvörðunum sem teknar hafa verið af forsætisráðherra með atbeina forseta á grundvelli 15. gr. hennar og af Alþingi á grundvelli 2. gr. Það leiðir hins vegar af ákvæðum m.a. 38. og 51. gr. stjórnarskrárinnar að ráðherrar gegna, auk þess hlutverks sem þeir fara með sem æðstu handhafar framkvæmdarvalds, jafnframt ríku hlutverki við meðferð löggjafarvalds. Þetta hlutverk er að jafnaði í reynd enn ríkara í ljósi langvarandi pólitískrar venju hér á landi fyrir því að ráðherrar séu í flestum tilvikum skipaðir úr röðum þingflokka sem saman mynda meirihluta á Alþingi og gegni samtímis þingmennsku og ráðherraembætti. Af þessari venju leiðir að mikill meirihluti þeirra laga sem Alþingi samþykkir byggist á frumvörpum sem undirbúin eru í ráðuneytum og flutt af ráðherrum sem svokölluð stjórnarfrumvörp.

Stjórnskipulegt hlutverk ráðherra er samkvæmt framansögðu tvíþætt. Annars vegar er ráðherra æðsti handhafi framkvæmdarvalds á sínu málefnasviði. Sem slíkur ber ráðherra ábyrgð á því að framfylgja gildandi lögum. Hins vegar hefur ráðherra hlutverki að gegna við setningu nýrra laga og endurskoðun þeirra sem fyrir eru með tillögugerð til Alþingis og þátttöku í umræðum þar. Þar sem ráðherrar eru í flestum tilvikum jafnframt alþingismenn standa þeir sem slíkir að jafnaði einnig að afgreiðslu þeirra frumvarpa sem þeir flytja sem ráðherrar.

Af framangreindu leiðir að umfjöllunarefni þessarar skýrslu afmarkast ekki einvörðungu við þær reglur sem gilda um meðferð framkvæmdarvalds heldur hafa þær grundvallarreglur og sjónarmið sem gilda um lagasetningu einnig þýðingu. Hér verður vikið nánar að þeim grundvallarreglum og sjónarmiðum opinbers réttar sem eiga við bæði þegar ráðherra fer með framkvæmdarvald sitt og þegar hann gegnir hlutverki sínu við meðferð löggjafarvalds.

Ákvæði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar setja meðferð opinberra valdheimilda tiltekin mörk óháð formi þeirra eða handhöfn að öðru leyti. Af 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að handhöfum opinbers valds er óheimilt við meðferð

valdheimilda sinna að gera nokkurn greinarmun á borgurunum sem ekki helgast af hlutlægum og málefnalegum ástæðum. Af 67. og 71.-75. gr. leiðir að verndarhagsmunir þessara ákvæða verða ekki skertir nema heimild standi til þess í lögum og þá aðeins að því marki sem nauðsynlegt getur talist í lýðræðislegu þjóðfélagi. Ákvæði 68. gr. og 2. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar útiloka beitingu opinbers valds sem í felast pyndingar, ómannúðleg eða vanvirðandi meðferð, nauðungarvinna eða dauðarefsing. Ákvæði 40., 1. mgr. 69., 76. og 77. gr. stjórnarskrárinnar áskilja að refsingum, skattamálum og velferðarmálum skuli skipað með lögum og reisa skorður við framsali löggjafarvalds á þessum sviðum. Takmarkanir á framsali löggjafarvalds leiðir einnig af lagaáskilnaðarþætti 67. og 71.-75. gr. stjórnarskrárinnar.

Í framangreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar birtast grundvallarsjónarmið opinbers réttar um lögmæti, réttmæti jafnræði og meðalhóf. Sameiginlegur kjarni framangreindra stjórnarskrárákvæða er sá að opinbert vald sé lögbundið og að gætt skuli réttmætis, jafnræðis og meðalhófs við beitingu þess. Þessi grunn-sjónarmið eiga jafnt við þegar löggjafinn setur lög og þegar stjórnvöld framkvæma þau.

Lögbinding opinbers valds hefur þýðingu bæði þegar lög eru sett og þegar þau eru framkvæmd. Af hinni almennu lögmætisreglu og einstökum lagaáskilnaðarreglum stjórnarskrárinnar leiðir að handhafar löggjafarvalds þurfa að taka til þess afstöðu við setningu laga að hvaða valdheimildir sé heimilt að fela handhöfum framkvæmdarvalds og hversu ítarlega þurfi að kveða á um þær í lögum. Handhafar framkvæmdarvalds þurfa síðan við beitingu laganna að túlka þau í ljósi þeirra reglna sem handhafar löggjafarvalds voru bundnir af við setningu þeirra.

Í lögmætisreglunni eins og hún horfir við stjórnvöldum felst að athafnir stjórnvalda þurfa að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum og mega ekki vera í andstöðu við þau. Lögmætisreglan er grundvallarregla við meðferð opinbers valds enda leiðir hún af 2. gr. stjórnarskrárinnar og þingræðisreglunni. Handhafar framkvæmdarvalds sækja umboð sitt til þingsins sem aftur sækir umboð sitt til þjóðarinnar í þingkosningum. Lögmætisreglan er þannig í reynd lýðræðisregla sem leiðir af þeirri umboðskehju sem íslensk stjórnskipan byggir á.

Auk lögmætisreglunnar eru grundvallarreglur opinbers réttar sem fyrr segir réttmætisreglan, jafnræðisreglan og meðalhófsreglan. Að því marki sem valdheimildir stjórnvalda eru ekki fastmótaðar í löggjöf reynir á reglur um réttmæti, jafnræði og meðalhóf.

**UA 4629/2006 (Lánasjóður landbúnaðarins):** „Umboðsmaður benti á að það eitt að ekki væri sérstök lagaheimild til að setja skilyrði útilokaði ekki að slík skilyrði yrðu sett. Mælikvarðinn væri í þeim tilfellum sá að þau væru málefnaleg og í eðlilegu samhengi við það markmið sem að væri stefnt með sölu þess og að þau þyrftu að vera innan þeirra marka sem meðalhófsreglan setti stjórnvöldum um val á milli úrræða. Umboðsmaður benti á að við slíka sölu yrði að huga að því hvaða almennu skilyrði ætti að setja svo því markmiði sem löggjafinn hefði stefnt að væri náð sem best. Slíkt gæti einnig verið liður í því að auka gegnsæi framkvæmdarinnar og jafnræði mögulegra bjóðenda enda væru þau byggð á málefnalegum sjónarmiðum og væru hófleg miðað við þau markmið sem að væri stefnt.“

## Lögmætisreglan

Í réttmætisreglunni felst áskilnaður um að stjórnýsflan sé hlutlæg og málefnaleg, þ.e. að hún fari einvörðungu fram í þágu þeirra almannahagsmuna sem stjórnarskrárgjafinn eða löggjafinn hefur falið stjórnvöldum að gæta. Löggjafinn hefur svigrúm innan marka stjórnarskrár til að afmarka þá almannahagsmuni sem stjórnvöld eiga að gæta hverju sinni. Samkvæmt réttmætisreglunni eru stjórnvöld bundin af þessari afmörkun og mega ekki nota þær valdheimildir og þá fjármuni sem þau fara með í þágu annarra hagsmuna.

## Réttmætisreglan

Aðgreiningarregla stjórnýsluréttarins er ein birtingarmynd réttmætisreglunnar, en hún á við þar sem löggjafinn hefur falið stjórnvöldum að gæta ólíkra almannahagsmuna með ólíkum aðferðum. Stjórnvöld mega þá ekki beita úrræðum sem þeim hafa sérstaklega verið falin í þágu tiltekins markmiðs til að ná öðru óskyldu markmiði sem gert er ráð fyrir að náð verði eftir öðrum leiðum.

Réttmætisreglan birtist einnig í skráðum og óskráðum hæfisreglum stjórnýsluréttarins. Síðarnefndu reglunum er ætlað að draga úr líkum á því að óréttmæt sjónarmið hafi áhrif með því að tryggja að starfsmenn sem hafa persónuleg eða önnur sérstök tengsl við mál eða aðila þess komi ekki meðferð og afgreiðslu þeirra. Að baki hæfisreglum býr það sjónarmið að persónuleg tengsl starfsmanns við mál eða aðila geti leitt til þess að öðrum hagsmunum en þeim sem löggjafinn hefur afmarkað verði gefið vægi við úrlausn máls.

Réttmætisreglan er ásamt lögmætisreglunni hornsteinn stjórnýslunnar og í reynd framlenging hennar. Lögmætisreglan áskilur að stjórnýsflan fylgi þeim fyrirmælum sem löggjafinn hefur gefið. Réttmætisreglan áskilur að stjórnýsflan stefni að þeim markmiðum sem löggjafinn hefur sett henni.

Jafnræðisreglan er nátengd réttmætisreglunni. Jafnræðisregla stjórnýsluréttar áskilur að stjórnvöld geri engan greinarmun á réttarstöðu borgaranna án þess að hann eigi sér stöð í lögum og þeim málefnalegu sjónarmiðum sem lögin byggja á og heimilt er samkvæmt réttmætisreglunni að líta til. Líkt og réttmætisreglan gerir jafnræðisreglan þá kröfu til stjórnvalda að þau nálgist verkefni sitt af hlutlægni og geri einungis þann greinarmun við meðferð og úrlausn mála sem telst málefnalegur.

## Jafnræðisreglan

Meðalhófsreglan tekur mið af því að beiting opinberra valdheimilda felur iðulega í sér að tilteknir hagsmunir eru skertir í þágu annarra hagsmuna. Reglan áskilur að hagsmunaskerðing sem hlýst af athöfnum stjórnvalda sé aldrei meiri en nauðsyn ber til. Í reglunni felst bæði áskilnaður um að aldrei sé gengið lengra við skerðingu hagsmuna en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt en einnig áskilnaður um að stjórnvöld leggi mat á hvort réttlæt看legt sé að stefna að markmiði með hliðsjón af þeim hagsmunum sem orðið geta fyrir skerðingu við það.

## Meðalhófsreglan

Meðalhófsreglan hefur nán tengsl við aðrar efnisreglur. Þannig eru þau sjónarmið eða þeir hagsmunir sem málefnalegt er að byggja athöfn eða greinarmun á að jafnaði þeir sömu og líta ber til við mat á meðalhófi.

## 2.2 Almennar reglur um stjórnýslu ríkisins

### 2.2.1 Inngangur

Frankvæmdarvaldið fæst við margvísleg og fjölbreytt verkefni sem spanna flest svið samfélagsins. Þessi verkefni eru á höndum fjölda opinberra aðila sem starfa að ólíkum markmiðum og verkefnum.<sup>1</sup> Þrátt fyrir að lagaumgjörð þessara aðila sé ólík og um verkefni þeirra gildi að meginstefnu til ólíkar reglur hafa almennar reglur stjórnýsluréttarins gildissvið þvert á öll málefnasvið framkvæmdarvaldsins og á öllum stigum stjórnýslunnar. Hér á eftir er leitast við að gera í stuttu máli grein fyrir helstu reglum og lagabálkum stjórnýsluréttarins sem flokkast undir hinn almenna stjórnýslurétt í framangreindum skilningi. Umfjöllunin er eins og gefur að skilja ekki tæmandi og er einkum sett fram til stuðnings og fyllingar síðari umfjöllun um ábendingar og tillögur að úrbótum í köflum 4 og 5.

### 2.2.2 Stjórnýslulög

Stjórnýslulög nr. 37/1993 mæla fyrir um almennar málsmeðferðarreglur í stjórnýslumálum. Eins og áréttað er í frumvarpi því er varð að lögunum mæla þau fyrir um lágmarksreglur sem hafa það einkum að markmiði að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld.

## Réttaröryggi

Stjórnýslulögin taka til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga og gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.<sup>2</sup> Þau gilda þó ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þrátt fyrir að gildissvið laganna sé samkvæmt þessu nokkuð þröngt afmarkað hafa flestar reglur laganna víðtækara gildissvið á ölögfestum grundvelli.<sup>3</sup> Vegna þess er ótækt að beita gagnályktun frá lögunum enda taka óskráðar meginreglur stjórnýsluréttar við þar sem reglum laganna sleppir um ýmsar aðrar athafnir stjórnvalda.

<sup>1</sup> Samkvæmt upplýsingum af vef Fjársýslu ríkisins [www.rikisreikningur.is](http://www.rikisreikningur.is) eru stofnanir ríkisins um 188 talsins um þessar mundir. eru þá væntanlega ótaldar ýmsar stjórnýslunefndir og önnur stjórnvöld sem teljast ekki vera „stofnanir“ samkvæmt almennri málvenju. Sveitarfélög eru 69 talsins og ráðuneytin 12.

<sup>2</sup> Gildissvið laganna er þó afmarkað með öðrum hætti að því er varðar II. og X. kafla laganna. Þannig hafa ákvæði II. kafla, um sérstakt hæfi, bæði víðtækara og þrengra gildissvið en önnur ákvæði laganna. Hæfisreglur II. kafla gilda þannig einnig um gerð samninga einkaréttar eðlis en aftur á móti taka reglurnar ekki til sveitarstjórnarmanna og annarra sem starfa við stjórnýslu sveitarfélaga. Þá gildir X. kafli stjórnýslulaga, um tjáningarfrelsi, þagnarskyldu o.fl., um alla stjórnýslu sem fram fer á vegum ríkis og sveitarfélaga.

<sup>3</sup> Dæmi um reglur stjórnýsluréttar sem voru lögfestar með setningu stjórnýslulaga nr. 37/1993 en hafa víðtækara gildissvið eru rannsóknarreglan og hin óskráða hæfisregla. Finna má margvíslegar úrlausnir umboðsmanns Alþingis þar sem byggt er á því að óskráðar reglur stjórnýsluréttarins gildi í öðrum tilvikum en við meðferð og úrlausn stjórnýslumála, hvort sem um er að ræða setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða beitingu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra.

Samkvæmt framansögðu, með nokkurri einföldun, má segja að stjórnslulögin gildi þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðanir og eru slík mál almennt kölluð stjórnslumál.

„Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu fyrirliggjandi máli. Þá er það yfirleitt einkennandi fyrir stjórnvaldsákvörðanir að þær eru teknar einhliða af stjórnvöldum og oftast á skriflegan hátt“<sup>4</sup>

Þar sem yfirleitt er óvíst í upphafi hverjar lyktir máls verða er ekki skilyrði að máli ljúki í reynd með stjórnvaldsákvörðun heldur nægir að því geti lokið með slíkri ákvörðun samkvæmt lagagrundvelli þess. Þegar þannig háttar til er stjórnvald þegar í upphafi bundið af málsmeðferðarreglum stjórnslulaga og breytir þá engu hvort málið verði síðar til lykta leitt með öðrum hætti.

Þegar stjórnvald hefur mál til meðferðar og fyrir liggur að um meðferð þess fer eftir stjórnslulögum hefur þýðingu að afmarka strax í upphafi hvernig aðild að því er háttað. Það er enda einungis aðili máls sem á þau réttindi sem stjórnslulögin mæla fyrir um. Þannig á aðili máls andmælarétt, rétt til þess að fá tilkynningu um meðferð máls, aðgangs að gögnum og að fá ákvörðun birta sér, til rökstuðnings og til þess að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds svo eitthvað sé nefnt. Stjórnslulögin hafa hins vegar ekki að geyma neinar reglur um aðild heldur byggja lögin á almennum ólögfestum reglum stjórnsluréttarins þar um. Samkvæmt þeim telst aðili máls vera sá sem á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls.

„Hugtakið „aðili máls“ kemur fyrir á nokkrum stöðum í frumvarpinu og ber að skýra það rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, svo sem umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, svo sem nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Ómögulegt er hins vegar að gefa ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, heldur ræðst það af málsatvik um hverju sinni. Það sem ræður úrslitum í því efni er það hvort maður teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta, en það ræðst m.a. af því um hvaða svið stjórnslunnar er að ræða.“<sup>5</sup>

Í samræmi við tilvísaðar athugasemdir við frumvarp það er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993 er rétt að leggja til grundvallar rúma skýringu í stjórnsluréttinum.<sup>6</sup>

## Aðili máls

<sup>4</sup> Hugtakið stjórnvaldsákvörðun er hvergi skilgreint í lögum en sú skilgreining sem oftast er byggt á er skilgreining Páls Hreinssonar, sjá t.d. *Stjórnsluréttur – málsmeðferð*, bls. 162.

<sup>5</sup> Úr almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, 116. lögþ., þskj. 505 – 313. mál.

<sup>6</sup> Lögvarðir hagsmunir í skilningi aðildarhugtaks stjórnsluréttar fara ekki alltaf saman við sama hugtak í skilningi réttarfars eins og það hefur verið túlkað í dómafrákvæmd. Þrátt fyrir að kjarni hugtakanna sé sá sami, þ.e. að aðeins lögvarðir hagsmunir aðila af úrlausn máls geti skapað honum aðilastöðu, hefur þróun þeirra með ólíkum hætti í réttarfari og stjórnslurétti. Þannig er hugtakið almennt túlkað rúmt í stjórnslurétti en vísbendingar eru um að þróun í réttarfari sé í þá átt að þrengja hugtakið fyrir dómstólum.

Vegna þess að málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga er ætlað að gilda um ólík svið stjórnarsýslunnar, bæði stjórnarsýslu ríkisins og sveitarfélaga, og á öllum stigum máls eru þessar reglur um meðferð mála eðli málsins samkvæmt settar fram sem almennt orðaðar meginreglur.

„Á það skal lögð áhersla að með frumvarpinu eru gerðar lágmarkskröfur til stjórnarsýslunnar, en ráð er fyrir því gert að á einstökum stjórnarsýslusviðum verði gerðar strangari kröfur. Þess er og að vænta að smátt og smátt myndist stjórnarsýsluvenjur til fyllingar ákvæðum laganna, þar á meðal fyrir tilstuðlan umboðsmanns Alþingis. Í þessu sambandi verður og að hafa í huga hve stjórnarsýslustörf eru fjölbreytt og ólík innbyrðis þannig að erfitt getur verið að setja almennar reglur sem eiga jafn vel við öll svið stjórnarsýslunnar.“<sup>7</sup>

Uppbygging laganna fylgir að meginstefnu til ferli hefðbundins stjórnarsýslumáls. Frá upphafi máls, meðferð þess og loka þess. Þá eru ákvæði um endurskoðun máls á grundvelli afturköllunar, endurupptöku og kæru. Ákveðnar reglur laganna eiga þó við á öllum stigum máls, s.s. málshraða- og leiðbeiningarskylda, skylda til að skrá upplýsingar og réttur aðila máls til aðgangs að gögnum.

Í II. kafla er fjallað um reglur um sérstakt hæfi sem er meðal þess sem þarf að kanna strax við upphaf máls. Sá sem er vanhæfur til meðferðar máls má enda ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Þrátt fyrir að hæfi sé eitt af því fyrsta sem reynir á í hverju máli geta sprottið álitaefni hæfi hvenær sem er undir rekstri málsins, s.s. vegna nýrra upplýsinga í máli, nýrra aðila að málinu eða annarra atvika sem hafa áhrif á mat á hæfi viðkomandi.

## Hæfi

Grunnreglan um sérstakt hæfi er sett fram í 6. tölul. 3. gr. laganna. Samkvæmt henni er starfsmaður, nefndarmaður eða annar sem kemur að meðferð máls vanhæfur ef fyrir hendi eru þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Aðrir töluliðir 1-5 eru síðan nánari útfærsla á grunnreglunni.<sup>8</sup>

Við túlkun og skýringu hæfisreglnanna svo og heimfærslu þeirra hverju sinni þarf að hafa að leiðarljósi þann tilgangs sem reglurnar eiga að þjóna. Í fyrsta lagi er tilgangur þeirra að ná fram efnislega rétttri niðurstöðu með því að draga úr líkum

<sup>7</sup> Úr almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, 116. lögb., þskj. 505 – 313. mál.

<sup>8</sup> Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga er starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirsvarsmáður eða umboðsmáður aðila, ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar, ef hann tengist fyrirsvarsmanni eða umboðsmanni aðila með þeim hætti sem segir í 2. tölul., á kærustigi hafi hann áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnarsýslustigi. Það sama á við um starfsmann sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að, ef hann á sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, venslamenn hans skv. 2. tölul. eða sjálfseignarstofnun eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirsvari fyrir. Sama á við ef næstu yfirmenn hans hjá hlutadeigandi stjórnvaldi eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta. Verði undirmaður vanhæfur til meðferðar máls verða næstu yfirmenn hans aftur á móti ekki vanhæfir til meðferðar þess af þeirri ástæðu einni, ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.

á því að óréttmæt sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu máls, þ.e. öryggissjónarmið.<sup>9</sup> Í öðru lagi búa að baki hæfisreglunum svokölluð traustsjónarmið. Þeim er ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt og að atvik máls séu ekki með þeim hætti að það dragi úr tiltrú borgaranna á stjórnsýslunni.<sup>10</sup> Það er ekki síst vegna sjónarmiða um traust að beita ber almennum mælikvarða við mat á hæfisreglunum. Með öðrum orðum verður að leggja til grundvallar hvort almennt séð megi ætla að þau atvik eða tengsl sem uppi eru kunni að hafa áhrif á niðurstöðu málsins, þ.e. út frá sjónarhóli borgarans.

Vegna þess að hæfisreglurnar eru að hluta til matskenndar koma óhjákvæmilega upp tilvik þar sem vafi leikur á því hvort vanhæfisreglurnar eiga við. Við mat á því verður að fara fram heildstætt mat á hagsmunum og tengslum þeirra við starfsmann og úrlausnarefni málsins. Þá vegast á ýmis sjónarmið um hversu strangar kröfur eigi að gera hverju sinni. Strangari kröfur eru til að mynda gerðar til hæfis þegar ákvörðun er matskennd og eftirlætur stjórnvöldum mat um hvaða sjónarmið verði lögð til grundvallar. Sé ákvörðun aftur á móti fastmótuð er minni hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu málsins og því ekki þörf á því að beita ströngum hæfismælikvarða. Þegar svo ber undir hafa sjónarmið um skilvirkni og hagkvæmni meira vægi, þ.e. það markmið stjórnsýslulaganna að málsmeðferð í stjórnsýslunni verði í senn einföld, hraðvirk og ódýr.<sup>11</sup>

Í 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga er mælt fyrir um undantekningar frá hæfisreglunum. Ekki er því um vanhæfi að ræða ef þeir hagsmunir sem málið snýst um eru það smávægilegir, eðli málsins er með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins er það lítilfjórlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun. Vanhæfum starfsmanni eða nefndarmanni er óheimilt að taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls,

---

<sup>9</sup> Hin svokölluðu öryggissjónarmið eru reist á þeirri forsendu að persónuleg tengsl starfsmanns við mál eða aðila geti leitt til þess að öðrum hagsmunum en þeim sem löggjafinn hefur afmarkað verði gefið vægi við úrlausn máls, sbr. umfjöllun í kafla 2.1 Að þess leyti eru hæfisreglurnar ein birtingarmynd réttmætisreglunnar.

<sup>10</sup> Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 segir m.a. um þetta: „Í tímans rás hefur verið deilt um gildissvið og efnisinntak þessarar reglu. Hefur það leitt til þess að henni hefur verið slælega framfylgt sem aftur hefur valdið bagalegri réttaróvissu. Verður að telja þetta ástand algerlega óviðunandi, ekki síst þar sem telja verður að virðing starfsmanna fyrir hinum sérstöku hæfisreglum sé nauðsynlegt skilyrði fyrir eðlilegum samskiptum almennings og stjórnvalda og því trausti sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að hinar sérstöku hæfisreglur hafa ekki eingöngu að markmiði að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur er þeim einnig ætlað að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.“ Sbr. 116. lögb., þskj. 505 – 313. mál.

<sup>11</sup> Framangreind sjónarmið eru einungis sett fram sem dæmi um það mat sem þarf að fara fram við mat á því hvort hinar matskenndu hæfisreglur eiga við hverju sinni. Það leiðir af eðli hæfisreglnanna að ekki verður settur einn algildur mælikvarði á túlkun þeirra heldur verður að fara fram mat hverju sinni með hliðsjón af þeim tilgangi sem þeim er ætlað að þjóna.

sbr. 4. gr. um áhrif vanhæfis.<sup>12</sup> Vanhæfum starfsmanni er með öðrum orðum skylt að víkja sæti við afgreiðslu máls.<sup>13</sup> Í 5. og 6. gr. er kveðið á um málsmeðferð þegar starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur, sætisvikningu og setningu staðgengils.

Í III. kafla stjórnsýslulaga eru lögfestar ýmsar almennar reglur um meðferð mála.

„Í þennan kafla er skipað saman almennum reglum sem ekki hafa þótt heyra undir aðra kafla frumvarpsins. Flest ákvæði kaflans byggja á óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins sem hafa almennt mun víðtækara gildissvið en gert er ráð fyrir að lögin hafi, sbr. 1. og 2. gr.“<sup>14</sup>

Ákvæði kaflans eiga það flest sameiginlegt að vera almennt orðaðar meginreglur. Þessar reglur eru í reynd afstæðar að efni til að því leyti að inntak þeirra og umfang er breytilegt eftir aðstæðum. Það ræðst fyrst og fremst af lagagrundvellingum hverju sinni svo og þeim hagsmunum sem í húfi eru, eðli málsins og atvikum að öðru leyti svo eitthvað sé nefnt.

Í 1. og 2. mgr. 7. gr. laganna er lögfest almenn leiðbeiningarskylda stjórnvalda svo og skylda til að framsenda skrifleg erindi sem ekki snerta starfssvið stjórnvalds á réttan stað. Þrátt fyrir að leiðbeiningarskyldan sé óskráð meginregla og hafi sem slík víðtækara gildissvið er rétt að áréttta að framsendingarskyldan í 2. mgr. 7. gr. takmarkast við gildissvið stjórnsýslulaga. Þannig er stjórnvöldum almennt óheimilt að framsenda erindi sem ekki teljast til stjórnsýslumála án þess að hafa til þess heimild eða samþykki viðkomandi aðila. Þegar svo ber undir er stjórnvöldum þó að sjálfsögðu rétt og skylt að leiðbeina aðila um hvert beina eigi erindi eða hvernig hann eigi að bera sig að öðru leyti.

## Leiðbeiningar

Málshraðareglan í 9. gr. stjórnsýslulaga byggir á óskráðri grundvallarreglu um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Í reglunni felst nánar tiltekið að ekki megi vera óeðlilegar eða óréttlættar tafir á afgreiðslu máls. Vegna þess að mál geta verið misflókin eða umfangsmikil og margvíslegar aðstæður geta haft áhrif á afgreiðslu þeirra er ekki kveðið á um almennan lögbundinn málsmeðferðartíma í stjórnsýslulögunum heldur verður hann að ráðast af aðstæðum hverju sinni. Í reglunni felst hins vegar krafa um að meðferð mála sé þannig hagað að ekki verði ónauðsynlegur dráttur á afgreiðslu þeirra. Málshraðareglan gerir einnig þá kröfu til stjórnvalda að þau skipuleggi starfsemi sína og grípi eftir atvikum til nauðsynlegra aðgerða þannig að ekki verði

## Málshraði

<sup>12</sup> Þó er vanhæfum starfsmanni heimilt að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að halda máli í réttu horfi á meðan staðgengill er ekki til staðar.

<sup>13</sup> Af því leiðir jafnframt að hæfum starfsmanni er óskylt að víkja sæti en auk þess getur honum verið það óheimilt við vissar aðstæður. Hæfisreglurnar eru enda ekki heimild eða grundvöllur fyrir starfsfólki til þess að víkja sér undan ábyrgð eða lögbundnum starfsskyldum sínum. Sjá nánar Ásgerður Snævarr og Ágúst Geir Ágústsson: „Setning staðgengils ráðherra“, bls. 203.

<sup>14</sup> Sérstakar athugasemdir við III. kafla í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, 116. lögb., þskj. 505 – 313. mál.



fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu mála. Það á til dæmis við á sumarleyfistímum og á sviðum þar sem sveiflur eru í álagi eftir tímabilum eða árstíma svo eitthvað sé nefnt. Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber jafnframt að skýra aðila máls frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Í 4. mgr. 9. gr. er svo lögfest sérstök kærheimild til þess að kæra óhæfilegan drátt á afgreiðslu máls til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til.

Rannsóknarreglan er lögfest í 10. gr. stjórnsýslulaga þar sem segir að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Það ræðst af þeim efnisreglum sem gilda um skilyrði og efni stjórnvaldsákvörðunar hverju sinni hvaða upplýsinga stjórnvald þarf að afla til þess að fullnægja rannsóknarskyldu sinni. Í rannsóknarreglunni felst ekki að stjórnvald þurfi sjálf að afla allra nauðsynlegra upplýsinga en svigrúm stjórnvalds til þess að láta aðila um upplýsingaöflun ræðst m.a. af því hvort mál hefst að frumkvæði stjórnvalds eða aðila máls og hvort um íþyngjandi eða ívilnandi ákvörðun er að ræða. Kröfur til þess hversu ítarlegra upplýsinga þarf að afla og hversu langt þarf að ganga í því að sannreyna upplýsingar ráðast einnig af því m.a. hvort um íþyngjandi eða ívilnandi ákvörðun er að ræða. Að baki rannsóknarreglunni býr það grundvallarsjónarmið að ákvarðanir stjórnvalda skuli ætíð reistar á réttum og fullnægjandi upplýsingum um þau málsatvik sem þýðingu hafa.

Í 11. og 12. gr. laganna eru tvær óskráðar grundvallarreglur opinbers réttar áréttáðar og lögfestar. Reglurnar yfirleitt ekki flokkaðar með málsmeðferðarreglum laganna heldur teljast til efnisreglna stjórnsýsluréttar. Í 11. gr. er þannig sett fram jafnræðisregla stjórnsýsluréttar um að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmið, byggðum á kynferði þeirra, kynþætt, liðarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Í 12. gr. er meðalhöfsregla stjórnsýsluréttar lögfest. Þar segir að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Inntaki meðalhöfsreglunnar er nánar lýst í athugasemdum við 12. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum segir:

„Í 12. gr. felst í fyrsta lagi að efni íþyngjandi ákvörðunar, sem stjórnvald tekur, verður að vera til þess fallið að þjóna lögmætu markmiði sem að er stefnt. Þetta þýðir þó ekki að markmiðinu verði að ná að fullu. Í öðru lagi felur ákvæðið í sér að ef fleiri úrræða er völ er þjónað geta því markmiði, sem að er stefnt, skal velja það úrræði sem vægast er. Íþyngjandi ákvörðun skal þannig aðeins taka að ekki sé völ vægara úrræðis sem þjónað geti markmiðinu. Í þriðja lagi byggir ákvæðið á því að hóf verði að vera í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið og má því ekki ganga lengra en nauðsyn ber til. Stjórnvaldi er sem fyrr segir skylt að vega og meta þau andstæðu sjónarmið sem hér vegast á. Slíkt mat er ekki alltaf auðvelt, en löggjöf á einstök um sviðum og meginreglur laga geyma þó oft vísbendingar um vægi hagsmuna. Almennt verður að ganga út frá því að hagsmunir einstaklinga, sem verndar njóta í mannréttindaákvæðum stjórnar skrár eða alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, vegi þungt og þá sérstaklega hagsmunir er varða frelsi manna og friðhelgi.“

## Rannsókn máls

## Efnisreglur

Í IV. kafla er kveðið á um andmælarétt og upplýsingarétt aðila máls. Ástæða þess að ákvæðum um andmælarétt, tilkynningu um meðferð máls og upplýsingarétt er skipað saman í einum kafla er að forsenda þess að aðili máls geti neytt andmælaréttar síns er í fyrsta lagi að hann hafi vitneskju um að málið sé til meðferðar og í öðru lagi að hann geti kynnt sér gögn er mál hans varða. Þessu er lýst svo í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993:

„Kjarni andmælaeðlunnar er að ekki verði tekin ákvörðun um réttarstöðu aðila fyrr en honum hafi verið gefinn kostur á því (a) að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggist á og (b) að tjá sig um málið. Í reglunni felst að aðili máls, sem til meðferðar er hjá stjórnvaldi, á að eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun mun byggjast á, leiðrétta fram komnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Til þess að aðili geti neytt andmælaréttar síns þarf hann að hafa vitneskju um að málið sé til meðferðar hjá stjórnvöldum, hann þarf að eiga greiðan aðgang að málgögnum og hann þarf að eiga þess kost að tala máli sínu. Í þessum kafla er fjallað um alla þætti andmælaréttar: Skyldu stjórnvalds til þess að tilkynna aðila að mál hans sé til meðferðar, rétt aðila til þess að kynna sér málgögn og rétt aðila til þess að tjá sig um málsefni.“

Markmið andmælaréttar er samkvæmt framansögðu að aðili máls fái tækifæri til að gæta hagsmuna sinna við meðferð málsins. Að baki reglunni liggja einkum tvenns konar sjónarmið: Annars vegar að tryggja réttaröryggi málsaðila með því að stuðla að því að ákvörðun verði reist á réttum og fullnægjandi upplýsingum. Andmælaeðlan hefur samkvæmt þessu tengsl við rannsóknarregluna. Hins vegar að veita málsaðila tækifæri til þátttöku í meðferð máls og stuðla þannig að trausti á störfum stjórnvalda.

**UA 3306/2003 (Kaup á ábúðarjörð):** „Hins vegar bendi ég á að andmælaeðlan endurspeglar ekki síður það sjónarmið að rétt sé og eðlilegt að aðili máls fái að hafa áhrif á ákvarðanatöku stjórnvalds sem hefur þýðingu fyrir líf hans og sem snertir mikilvæga fjárhagslega eða félagslega hagsmuni. Það er rökrétt að mínu áliti að ganga út frá því að aðili máls sé fremur tilbúinn til þess að fallast á niðurstöðu stjórnvalds ef hann hefur átt raunhæfan kost á að taka virkan þátt í meðferð máls með því að veita stjórnvaldinu upplýsingar sem máli skipta og tækifæri til að taka afstöðu til lagaatriða. Að baki andmælaeðlunni búa því ekki aðeins sjónarmið sem ætlað er að tryggja eftir fremsta megni rétta niðurstöðu í stjórnsýslumáli heldur hefur reglan einnig þann mikilvæga tilgang að vekja traust aðila máls og almennings á málsmeðferð stjórnsýslunnar.“

Af andmælarétti 13. gr. leiðir að aðili máls á almennt rétt á að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Í samræmi við framsetningu reglunnar í stjórnsýslulögum er meginreglan sú að aðili máls hefur frumkvæði að því að tjá sig um mál. Í ákveðnum tilvikum er stjórnvaldi hins vegar skylt að hafa frumkvæði að því að gefa aðila kost á að tjá sig. Þegar svo háttar til er stjórnvöldum jafnan óheimilt að taka ákvörðun í máli fyrr en það hefur gefið aðila sérstakt færi á að kynna sér gögn og tjá sig um málið. Í fyrsta lagi er stjórnvaldi skylt að láta aðila vita um að mál sé til meðferðar nema ljóst sé að hann hafi þegar vitneskju um það eða hann hafi af öðrum ástæðum ekki rétt til að tjá sig um efni málsins, sbr. 14. gr. Í öðru lagi ef fram koma (a) nýjar upplýsingar sem (b) geta haft verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins ber stjórnvaldi að vekja athygli aðila máls á þeim og gefa honum kost á að tjá sig um þær ef (c) honum

## Andmælaréttur

er ókunnugt um að þær hafi bæst við í málinu og (d) ætla má að þær séu honum í óhag, sbr. 13. gr.

Meginreglan um upplýsingarétt aðila máls kemur fram í 15. gr. laganna og samkvæmt henni á aðili máls rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál varða. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka yfirleitt ekki upplýsingarétt aðila máls og er upplýsingaréttur aðila máls á grundvelli stjórnsýslulaga að þessu leyti ríkari en upplýsingaréttur almennings samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012.

„Aðgangur að málgögnum væri til lítils ef starfsmenn stjórnvalda gætu hverju sinni borið fyrir sig reglur um þagnarskyldu. Þagnarskyldureglurnar gilda því ekki gagnvart málsaðila, heldur einungis gagnvart öðrum, t.d. almenningi.“<sup>15</sup>

Vegna þess að um lögbundinn rétt er að ræða hafa fyrirheit eða áskilnaður stjórnvalda um trúnað enga þýðingu við mat á afhendingarskyldu gagna og upplýsinga nema sérstök lagaheimild standi til þess. Í 16. og 17. gr. eru undantekningar frá meginreglunni um upplýsingarétt aðila máls. Undantekningarákvæði 16. gr. afmarkast við tiltekin gögn sem eru undanþegin upplýsingarétti aðila máls vegna eðli þeirra, s.s. vinnugögn eða gögn ríkisstjórnar. Takmörkun á upplýsingarétti aðila máls samkvæmt 17. gr. miðast hins vegar við efni þeirra gagna sem um ræðir. Samkvæmt því er stjórnvaldi heimilt þegar sérstaklega stendur á að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Af orðalagi 17. gr. gefur auga leið að um mjög þrönga undantekningarreglu er að ræða og þarf mikið að koma til svo að heimilt sé að synja aðila máls um aðgang að gögnum á þessum grundvelli. Í öllu falli þarf að stjórnvald að leggja mat á hagsmuni hvors um sig til þess að geta með réttu komist að niðurstöðu um að hagsmunir eins séu mun ríkari en hagsmunir annarra. Réttur aðila til aðgangs að gögnum á grundvelli stjórnsýslulaga verður virkur við upphaf máls og fellur ekki niður þótt mál sé til lykta leitt.

Í 19. gr. er kveðið á um sérstaka málsmeðferð vegna ákvörðunar stjórnvalds um að synja málsaðila um aðgang að gögnum máls eða að takmarka hann að nokkru leyti. Skal slík ákvörðun tilkynnt aðila og rökstudd í samræmi við ákvæði V. kafla laganna. Þá er slík ákvörðun kæránleg til þess stjórnvalds sem tekur ákvörðun í málinu. Skal kæra borin fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Í athugasemdum við 19. gr. í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum segir þessu til viðbótar að þar sem málsaðila sé veittur 14 daga kærufrestur geti stjórnvald ekki tekið endanlega ákvörðun í málinu fyrir en fresturinn enda hafi málsaðili ekki nýtt sér kærurétt sinn. Hafi málsaðili hins vegar kært ákvörðunina verður stjórnvald að bíða með að taka efnisákvörðun í málinu þar til niðurstaða í kærumálinu liggur fyrir. Þá má bæta því við að eftir atvikum kann í þeim tilvikum jafnframt að vakna skylda til að gefa málsaðila færi

## Upplýsingaréttur aðila

<sup>15</sup> Athugasemdir við 15. gr. frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993, 116. lögb., þskj. 505 – 313. mál.

á að tjá sig um gögnin á grundvelli 13. gr. laganna enda hafi honum ekki verið veittur kostur á því vegna þess að stjórnvaldið taldi gögnin undanþegin upplýsingarétti hans.

Um birtingu ákvörðunar, kæruleiðbeiningar og rökstuðning er fjallað í kafla V. Skal stjórnvald samkvæmt 20. gr. tilkynna aðila máls um ákvörðun nema það sé augljóslega óþarft. Birting ákvörðunar hefur þau réttaráhrif að ákvörðun er bindandi eftir að hún er komin til aðila en fram að þeim tíma hefur stjórnvald almennt svigrúm til að breyta ákvörðun sinni skv. 1. mgr. 23. gr. Þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur skal veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá ákvörðun rökstudda, kæruheimild, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti og kærugjöld, svo og hvert beina skuli beiðni og frest til þess að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögákveðinn. Ekki þarf að veita leiðbeiningar þegar ákvörðun er tilkynnt hafi umsókn aðila verið tekin til greina að öllu leyti. Aðili máls getur krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Skal í rökstuðningi (a) vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki sem ákvörðun byggist á mati skal í rökstuðningnum (b) greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig (c) rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.

## Birting o.fl.

Í athugasemdum við V. kafla laganna í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögunum er vikið að þýðingu rökstuðningsreglunnar og nauðsyn þess að forsendur og grundvöllur ákvörðunar sé skjalfestur:

„Út frá sjónarmiðum um réttaröryggi og traust almennings á stjórnsýslunni verður að telja mikil vægt að stjórnvaldsákvörðunum fylgi rökstuðningur. Það sem helst mælist með almennri reglu um rökstuðning er að slík regla er almennt talin auka líkur á því að ákvarðanirnar verði réttar þar sem hún knýr á um það að stjórnvald vandi til undirbúnings að ákvörðun og leysi úr máli á málefnalegan hátt. Þegar rökstuðningur fylgir ákvörðun stuðlar hann einnig að því að aðili máls fái í raun skilið niðurstöðu þess þar sem hann getur staðreynt að ákvörðun eigi sér stoð í lögum og sé í samræmi við þau. Rökstuðningur fyrir ákvörðun getur því orðið til þess að aðili máls uni ákvörðun þótt hún sé honum óhagstæð. Af rökstuðningi getur aðila líka orðið ljóst að starfsmaður, sem tekið hefur ákvörðun, hafi verið í villu um staðreyndir máls eða að ákvörðun sé haldin öðrum annmarka. [...] Þá er einnig ljóst að til þess að eftirlit æðri stjórnvalda, dómstóla og umboðsmanns Alþingis sé sem virkast verður að vera ljóst á hvaða grundvelli stjórnvaldsákvörðun er byggð. Oft getur verið erfitt að staðreyna hvort ákvörðun er t.d. byggð á ólögætum sjónarmiðum, rangri túlkun réttarheimilda o.s.frv., ef henni hefur ekki fylgt rökstuðningur. Þá má nefna að það er ein af forsendum þess að jafnræðisreglan sé virt í stjórnsýslu að starfs mönnum, sem við hana fást, sé ljóst á hvaða grundvelli sambærilegar eldri ákvarðanir hafa verið teknar. Einnig er rökstuðningur ákvarðana til þess fallinn að auka stöðugleika í stjórnsýslu þar sem nýir starfsmenn geta af rökstuðningi eldri ákvarðana gert sér grein fyrir þeim sjónarmiðum sem áður hafa verið lögð til grundvallar við úrlausn mála. Þá getur rökstuðningur fyrir eldri ákvörðunum einnig orðið til mikils hagræðis við afgreiðslu nýrra mála sem eru sambærileg í lögfræðilegu tilliti.“

Í VI. kafla er fjallað um ólíkan grundvöll stjórnvalda til að breyta eða endurskoða ákvörðun.

## Endurskoðun ákvörðunar

„Í 23. og 25. gr. eru heimildir fyrir stjórnvald til þess að breyta, leiðrétta eða afturkalla ákvörðun að eigin frumkvæði, en heimildin í 24. gr. til endurupptöku máls er bundin við að fram komi beiðni frá aðila máls. Almennar málsmeðferðarreglur

eiga við um endurupptöku máls og afturköllun eftir því sem við getur átt. Þannig ber t.d. að vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar, nema ljóst sé að hann hafi fengið um það vitneskju fyrir fram og gefa honum færi á að kynna sér gögn máls og koma að sjónarmiðum sínum áður en ákvörðun er tekin o.s.frv.”<sup>16</sup>

Í VII. kafla er fjallað um stjórnslukærur. Almenna kærueimildin er árétuð og lögfest í 26. gr. stjórnslulaga þar sem mælt er fyrir um að aðila máls sé heimt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju. Almenna kærueimildin leiðir í reynd af stigskiptingu stjórnslukerfisins og telst því til almennra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda ráðherra, sbr. umfjöllun í kafla 2.3. Um kærufresti, réttaráhrif kærðrar ákvörðunar, þ. á m. frestun réttaráhrifa, málsmeðferð og form og efni úrskurða er fjallað í 27. – 31. gr.

Í VIII. kafla eru sérákvæði um stjórnslunefndir, í IX. kafla eru reglur um rafræna meðferð stjórnslumála og loks er almennur kafla um tjáningarfrelsi, þagnarskyldu o.fl. í X. kafla laganna.

### 2.2.3 Lög um opinber skjalasöfn

Lög um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, eiga að tryggja myndun, vörslu og örugga meðferð opinberra skjala með réttindi borgaranna, hag stjórnslunnar og varðveislu sögu íslensku þjóðarinnar að leiðarljósi. Stjórnvöldum er á þeim grundvelli skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Þá er stjórnvöldum skylt að afhenda þjóðskjalasafni Íslands skjöl sín.

**Skrásetningar- og varðveisluskylda**

### 2.2.4 Upplýsingalög

Sú lýðræðislega hugsjón býr að baki upplýsingalögum nr. 140/2012 að öll gögn og allar upplýsingar hins opinbera séu aðgengilegar almenningi nema sérstaklega séu lögfestar undantekningar þar um. Markmið upplýsingalaga, sbr. 1. gr. laganna, er enda að tryggja gegnsæi í stjórnslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings að opinberum aðilum, möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og traust almennings á stjórnslunni.

**Gegnsæi**

**UA 4992/2007 (Bókhald og rekstur eftirlitssjóðs):** „Sá upplýsingaréttur sem almenningi, hagsmunaaðilum almennt og aðilum einstakra stjórnslumála er fenginn með lögum er einmitt ætlað að vera grundvöllur þess að þessir aðilar standi sem mest jafnfætis stjórnvöldum um aðgang að gögnum um upplýsingar í förum stjórnvalda og þeir geti í krafti slíkra upplýsinga haft áhrif á opinbera stefnumótun og töku ákvarðana um viðkomandi málefni.“

Upplýsingalögin taka til allrar starfsemi stjórnvalda. Þau gilda einnig um lögaðila í 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera og um einkaaðila hvort sem þeir eru í

<sup>16</sup> Athugasemdir við VI. kafla í frumvarpi því er varð að stjórnslulögum nr. 37/1993, 116. lögb., þskj. 505 – 313. mál.

opinberri eigu eða ekki að því leyti sem þeim hefur með lögum, ákvörðun eða samningi verið falið að sinna tilteknum opinberum verkefnum. Þá taka upplýsingalögin einnig til stjórnýslu Alþingis og dómstólanna. Ákvarðanir um synjun beiðni um aðgang að gögnum á grundvelli upplýsingalaga er heimilt að bera undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.

### 2.2.5 Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins koma fram þýðingarmiklar grundvallarreglur sem móta starfsskilyrði allra stofnana ríkisins.

Í II. kafla laganna er fjallað um veitingu starfa. Í 6. gr. er kveðið á um almenn skilyrði þess að fá skipun eða ráðningu sem ríkisstarfsmaður. Samkvæmt 5. tölul. ákvæðisins skal starfsmaður búa yfir almennri menntun og þar að auki þeirri sérmenntun sem lögum samkvæmt er krafist eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.

Í 7. gr. er fjallað um auglýsingu lausra embætta og starfa. Að baki auglýsingaskyldunni búa þau sjónarmið að gætt sé jafnræðis við veitingu opinberra starfa og að stjórnýslan fái hæft fólk til starfa.

**UA 4866/2006 (Auglýsing starfa):** „Ljóst er af framangreindu að reglan um skyldu stjórnvalda til að auglýsa lausar stöður til umsóknar byggðist annars vegar á jafnræðissjónarmiðum um að veita bæri öllum þeim sem áhuga kynnu að hafa, tækifæri til að sækja um opinbera stöðu. Með opinberri auglýsingu væri áhugasömum aðilum þannig almennt veittir jafnir möguleikar á að leggja inn umsökn, uppfylltu þeir á annað borð þau almennu hæfisskilyrði sem giltu um stöðuna. Hins vegar bjó að baki reglunni það sjónarmið að með slíku fyrirkomulagi væri betur en ella stuðlað að því að ríkið ætti kost á sem flestum færum og hæfum umsækjendum þegar ráðið væri í starf.“

Þótt sú regla sé ekki orðuð beint í lögnum sjálfum leiðir af ákvæðum þeirra að skipa ber eða ráða hæfasta einstaklinginn í hópi umsækjenda um opinbert starf. Til að hljóta skipun eða ráðningu í starf hjá ríkinu þarf einstaklingur því almennt, auk þeirra almennu hæfisskilyrða sem talin eru í 6. gr. laganna, að uppfylla það skilyrði að vera hæfastur þeirra sem sóst hafa eftir því að gegna hlutaðeigandi starfi.

**Hrd. 22/2020 og 23/2020 (Skipun landsréttardómara):** „Eins og greinir í dómum Hæstaréttar í málum nr. 591 og 592/2017 er það og hefur lengi verið óskráð meginregla íslensks réttar að stjórnvaldi sem skipar í opinbert starf eða embætti ber hverju sinni að velja hæfasta umsækjandann, sbr. til dæmis dóma Hæstaréttar 14. apríl 2011 í máli nr. 412/2010 og 5. nóvember 1998 í máli nr. 46/1998 sem birtur er í dómasafni það ár á blaðsíðu 3599.“

Í IV. kafla laganna er mælt fyrir um skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. er starfsmanni skylt að rækja starf sitt með alúð og samvirkusemi í hvívetna, gæta kurteisi, lipurðar og réttisýni í starfi sínu og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Í 2. mgr. sömu greinar er tekið fram að starfsmanni sé skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín.

**Almenn  
hæfisskilyrði**

**Kurteisi, lipurð og  
réttisýni**

### 2.2.6 Óskráðar meginreglur

Í kafla 2.1 er vikið að grundvallarreglum opinbers réttar um lögmæti, réttmæti jafnræði og meðalhóf. Þessar grundvallarreglur hafa m.a. stöðu sem óskráðar reglur stjórnásluréttarins, en tvær þeirra, jafnræðisreglan og meðalhófsreglan, eru sérstaklega lögfestar í III. kafla stjórnáslulaga. Eins og fram kemur í athugasemdum við þennan kafla laganna endurspeglar ákvæði hans óskráðar reglur sem hafa víðtækara gildissvið en lögin. Það á einnig við um leiðbeiningarregluna, málshraðaregluna og rannsóknarregluna sem lögfestar eru í 7., 9. og 10. gr. laganna.

**UA 8715/2015 (Tilkynning til landlæknis):** „Stjórnáslulögin gilda, eins og áður sagði, aðeins um þau mál þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Hér þarf á hinn bóginn að gæta að því að við aðrar athafnir stjórnvalda gilda óskráðar grundvallarreglur stjórnásluréttarins sem hafa víðtækara gildissvið en stjórnáslulögin. Þessar óskráðu reglur setja stjórnvöldum ákveðin mörk um meðferð valdheimilda þeirra gagnvart þeim borgurum sem í hlut eiga og þar með um undirbúning ákvarðana og athafna þeirra. Sem dæmi um þessar óskráðu reglur má nefna réttmætisregluna en af henni leiðir að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda í garð borgaranna verða að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Þegar til greina kemur að stjórnvald grípi til úrræðis eins og tilkynningar til sérstaks eftirlitsstjórnvalds vegna meintra alvarlegra frávik í starfi, t.d. í starfi heilbrigðisstarfsmanna, reynir á hvort nægjanlegt tilefni sé til tilkynningarinnar og stjórnvaldið hafi kannað málið með forsvaranlegum hætti og gætt meðalhófs og þá að teknu tilliti til þess lagagrundvallar sem er tilefni tilkynningar. Hér getur reynt á hina óskráðu rannsóknarreglu stjórnásluréttarins. Hluti af nauðsynlegri rannsókn um það hvort nægt tilefni sé til tilkynningar getur falist í því að leitað sé afstöðu aðila máls um þau atvik sem eru grundvöllur tilkynningarinnar.“

Óskráð regla um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins hefur jafnframt víðtækara gildissvið en hæfisreglur II. kafla stjórnáslulaga.

**UA 6402/2011 (Staðfesting aðalskipulags):** „Í athugasemdum greinargerðar við II. kafla frumvarps þess er varð að stjórnáslulögum kemur þó fram að flest ákvæði þess kafla byggja á óskráðum grundvallarreglum stjórnásluréttarins sem hafa almennt mun víðtækara gildissvið en gert er ráð fyrir að lögin hafi, sbr. 1. og 2. gr. (Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3292). Ein af þessum grundvallarreglum sem þar er vísað til er hin óskráða meginregla stjórnásluréttar um sérstakt hæfi starfsmanna ríkisins. Í samræmi við þetta hefur verið lagt til grundvallar að frá II. kafla laganna verði sjaldnast gagnályktað á þá lund að starfsmenn þurfi ekki að gæta sérstakra hæfisreglna í tilvikum sem falla utan við gildissvið stjórnáslulaga, sjá nánar Pál Hreinsson: Hæfisreglur stjórnáslulaga, Reykjavík 2005, bls. 291 og áfr. Hin óskráða meginregla um sérstakt hæfi hefur þannig verið talin gilda um starfsmenn sem taka þátt í samningu stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. framangreint álit umboðsmanns í máli nr. 1453/1995 og til hliðsjónar sama rit Páls Hreinssonar, bls. 295-296.“

Meðal annarra óskráðra reglna stjórnásluréttarins sem hafa víðtækt gildissvið má nefna svarregluna, sem kveður á um skyldu stjórnvalda til að svara skriflegum erindum borgaranna ef svars er óskað, og skýrleikaregluna, sem kveður á um það að ákvarðanir stjórnvalda skuli vera skýrar og ákveðnar að efni til.

**UA 9938/2018 (Einstaklingar sem ekki eru mæltir á íslensku):** „Stjórnvöld verða að meta hverju sinni með hvaða hætti þau svara erindum borgaranna að efni til, þ. á m. ef þeim berast erindi á öðrum tungumálum en íslensku, og þá með hliðsjón af atvikum máls, m.a. til að geta ákveðið í hvaða farveg eigi að leggja málið. Stjórnvöld verða almennt að svara þeim skriflegu erindum sem þeim berast, á hvaða formi sem þau eru, nema ljóst sé af erindinu að ekki er ætlast til að því sé svarað eða að aðili sætti sig við munnleg svör. Þetta leiðir af þeirri óskráðu reglu sem gildir um störf stjórnvalda og hefur verið nefnd svarreglan. Þá verður að hafa í huga að hin óskráða grundvallarregla stjórnásluréttarins sem nefnd hefur verið skýrleikareglan felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda og tilkynningar þeirra sem

beint er til borgaranna verða jafnan að vera eins skýrar og glöggar að efni til og kostur er.“

Þótt ekki hafi verið sett heildstæð lög um málsmeðferð annarra stjórnvaldsathafna en stjórnvaldsákvörðana gilda framangreindar óskráðar reglur almennt um slíkar athafnir, þ.m.t. setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, eftir því sem við getur átt. Að auki gilda um birtingu almennra stjórnvaldsfyrirmæla fyrirmæli laga nr. 15/2006 um Stjórnartíðinda og Lögbirtingablað.

### 2.2.7 Gildissvið stjórnsýslureglna þegar einkaaðilum er falin stjórnsýsla

Eins og heiti þessa kafla skýrslunnar ber með sér eiga framangreindir lagabálkar það sameiginlegt að gilda um starfsemi stjórnvalda. Í flestum tilvikum er gildissvið þessara lagabálka, og þar með þær réttaröryggisreglur sem þær kveða á um, afmarkað með svokallaðri formlegri nálgun fremur en efnislegri. Með því er átt við að gildissviðið miðast við það hver það er sem fer með stjórnsýsluna en ekki við stjórnsýsluna sem slíka óháð því hverjum er falin framkvæmd hennar. Þetta getur skapað óvissu um það hvort og þá hvaða reglur stjórnsýsluréttar gilda þegar einkaaðilum er falið með valdframsali að fara með verkefni sem stjórnvöld myndu annars sinna.

Ljóst er að þegar einkaaðilum er falin stjórnsýsla gilda að lágmarki um það óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins, s.s. grundvallarreglurnar um réttmæti, jafnræði og meðalhóf auk óskráðra meginreglna um rannsókn, sérstakt hæfi o.fl. Þá er kveðið á um það í upplýsingalögum að þau taki einnig til einkaaðila að því leyti sem þeim hafi með lögum eða með ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, sbr. 3. gr. þeirra.

Gildissvið stjórnsýslulaga er afmarkað í 1. gr. þeirra þar sem fram kemur að þau taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Samkvæmt orðalagi 1. og 2. mgr. 1. gr. gilda lögin m.ö.o. ekki þegar aðrir en stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðanir. Eftir sem áður hefur það verið lagt til grundvallar bæði í dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis að þar sem stjórnvald hefur falið einkaaðila tiltekin verkefni, sem ella hefðu komið í hlut stjórnvalds, gildi ákvæði stjórnsýslulaga um töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna innan verkswiðs framsalsins.<sup>17</sup>

Almennt verður að ganga út frá því að réttarstaða og -vernd borgaranna verði ekki lakari við það að einkaaðilum sé falin tiltekin verkefni á grundvelli heimildar þar um í lögum. Þegar stjórnvöld fela einkaaðilum að fara með opinber verkefni

---

<sup>17</sup> Sjá t.d. Hrd. 19/2008 (Fasteignir Vesturbyggðar) og UA 5544/2008 (Félagsbústaðir).



ber þeim því að leiðbeina viðkomandi aðila um þær reglur sem gilda um rækslu verkefnanna. Framkvæmd stjórnábyrgðar er áfram á ábyrgð stjórnvalda lögum samkvæmt sem ber að grípa til viðeigandi ráðstafana verði þau vör við að misbrestur sé þar á. Þá er sjálfsagt og eðlilegt að búið sé svo um hnútana í samningum við einkaaðila að réttarstaða borgaranna sé áfram tryggð, s.s. með áréttingu um gildi almennra reglna stjórnábyrgðar, þeirra skyldna sem leiða af upplýsingalögum svo og að reglum stjórnábyrgðarlaga sé fylgt þar sem við á. Í ljósi þeirrar ábyrgðar sem hvílir á ráðherra á allri stjórnábyrgð sem undir hann heyrir er einnig rétt að kveðið sé á um kærueimildir þar sem við á, sbr. umfjöllun í kafla 2.3 hér á eftir.

## 2.3 Sérstakar reglur um ráðherra og Stjórnarráð Íslands

Matvælaráðherra er æðsti handhafi framkvæmdarvalds á málefnasviði ráðuneytisins eins og það er afmarkað með skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.<sup>18</sup> Hann fer samkvæmt því með yfirstjórn stjórnábyrgðar og ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum sem undir hann heyra.<sup>19</sup>

Stjórnábyrgðin er að meginstefnu til skipulögð í samræmi við þessar grundvallarreglur.<sup>20</sup> Matvælaráðherra ber því ekki aðeins ábyrgð á ráðuneyti sínu heldur einnig þeim stjórnvöldum sem heyra stjórnarfarslega undir hann svo og þeirri stjórnábyrgð sem þessir aðilar fara með höndum. Þessari ábyrgðarkeðju er stundum líkt við pýramída þar sem ráðherra trónir á toppnum og fer bæði með völd yfir og ábyrgð á þeim stofnunum og verkefnum sem undir hann eru sett. Matvælaráðherra fer með öðrum orðum með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir með þeim stjórnvöldum sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna sem heyra undir málefnasvið hans enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra.

Almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra eru nánar útfærðar í IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Um yfirstjórnunarheimildir er fjallað í 12. gr. þar sem segir að ráðherra geti gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyriræli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót. Þessar yfirstjórnunarheimildir ná þó ekki til sjálfstæðra stjórnvalda, sem eru með lögum undanskilin þessum „almennu“ heimildum. Ráðherra er þó heimilt að láta í té óbindandi álit sem getur haft þýðingu til

### Ráðherraábyrgð

### Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk

<sup>18</sup> Um það hvaða stjórnarmálefni heyrir undir ráðuneytið hverju sinni fer samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Gildandi forsetaúrskurður þegar skýrslan er skrifuð er nr. 6/2022 og er fjallað um stjórnarmálefni matvælaráðuneytisins í 8. gr. hans.

<sup>19</sup> Með ábyrgð í þessum skilningi, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, er átt við lagalega ábyrgð en ekki pólitíska eða þinglega ábyrgð. Lagaleg ábyrgð ráðherra er persónuleg refsí- og bótaábyrgð og er nánar útfærð í lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963.

<sup>20</sup> Sjá yfirlit yfir stofnanir sem heyra stjórnarfarslega undir matvælaráðuneytið í kafla 3.1.2.

leiðbeiningar um stjórnarfrankvæmd á málefnasviðinu, þ.m.t. að því er varðar sjálfstæð stjórnvöld, enda leiði ekki af lögum eða eðli máls að honum sé það óheimilt.

Um eftirlitsheimildir ráðherra er fjallað í 13. gr. laganna. Segir þar að ráðherra skuli hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans. Skal hann enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum sjálfstæðra stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur þó ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Ráðherra ber þó almenna ábyrgð á framkvæmd hlutaðeigandi laga á málefnasviði hans og að brugðist sé við kerfislægum annmörkum í stjórnsýslufrankvæmd.

### Góð ráðsmennska

Reglan um góða ráðsmennsku vísar m.a. til skyldu ráðherra til að sýna fyrirhyggju í störfum sínum. Reglan felur í sér eins konar vísireglu eða mælikvarða um inntak ábyrgðar ráðherra á stjórnarfrankvæmdum öllum í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þrátt fyrir að inntak reglunnar sé óskráð er hún grundvöllur lagalegrar ábyrgðar ráðherra skv. 10. gr. laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963:

„Loks verður ráðherra sekur eftir lögum þessum: a. ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín; b. 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 farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.“

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um ráðherraábyrgð segir m.a. svo:

„Ógerlegt er að telja upp svo tæmandi sé öll þau refsiverðu embættisbrot, sem hugsanlegt er, að ráðherra gerist sekur um. Hér er því sami háttur hafður á og í núgildandi ráðherraábyrgðarlögum, að flokka brotin í þrjá höfuðflokka. eru þeir, eins og áður er sagt, brot gegn stjórnarskránni, brot gegn öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku. Er í 8. gr. fjallað um fyrst nefnda flokkinn, í 9. gr. um annan og í 10. gr. um þann þriðja. [...] Ákvæði 10. gr. er óneitanlega nokkuð matskennt. Kemur þar einmitt fram séreðli ráðherraábyrgðarinnar.“

Ólafur Jóhannesson lýsti góðri ráðsmennsku með eftirfarandi orðum í riti sínu *Stjórnskipun Íslands*, bls. 166:

„Þessi flokkur brota er mjög víðtækur. Í hann koma afbrot, þar sem ráðherra hefur brotið á móti þeim reglum, sem krefjast má, að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgi í embættisfærslu sinni, enda þótt framkvæmd sé ekki beinlínis lögboðin eða framkvæmdarleysi löganna.“

Eftirlitsheimildir ráðherra eru þýðingarmiklar í stigskiptri stjórnsýslu þar sem dagleg framkvæmd stjórnarmálefna er oftast á forræði undirstofnana. Til þess að

ráðherra geti í reynd borið ábyrgð á að stjórnýsla sem undir hann heyri sé í samræmi við lög þarf að tryggja raunhæfar og virkar leiðir til þess að ráðuneytið hafi yfirsýn yfir störf og starfshætti þeirra stofnana sem undir hann heyra. Eftirlit og yfirstjórn haldast í hendur að þessu leyti. Ráðherra er skylt að bregðast við og grípa til úrræða sé honum kunnugt um að stjórnvöld á málefnasviði hans starfi ekki í samræmi við lög. Eftirlitsskyldan leggur svo aftur þá ábyrgð á herðar ráðherra að hann afli sér nauðsynlegra upplýsinga til þess að honum sé kunnugt um það ef starfsemi stjórnvalda er ekki í samræmi við lög. Ráðherra getur með öðrum orðum ekki vikið sér undan ábyrgð á framkvæmd stjórnarmálefna sem undir hann heyra með því að bera fyrir sig að hann hafi ekki haft upplýsingar um framvindu mála. Við mat á ábyrgð ráðherra að lögum má þannig ætla að lagt sé til grundvallar hvort hann vissi eða mátti vita um þá framkvæmd sem undir hann heyrir og til skoðunar er í því sambandi.<sup>21</sup> Þannig er virkt eftirlit forsenda þess að ráðherra geti brugðist við og gripið til ráðstafana eins og honum er og skylt að gera.

Jákvæð athafnaskylda ráðherra tekur bæði til hefðbundinna undirstofnana og sjálfstæðra stjórnvalda þótt heimildir hans og úrræði til inngripa taka að sjálfsögðu mið af því hvernig stjórnýslusambandi þar á milli er háttað svo og þeirra sérstöku heimilda sem hann kann að fara með skv. sérlögum hverju sinni, sbr. umfjöllun hér á eftir.

### Frumkvæðisskylda ráðherra

Sem fyrr segir eru ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands áréttung á þeim almennu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sem leiða af stjórnarskrá um stöðu ráðherra og stjórnýslusambandi milli hans og þeirra stjórnvalda sem undir hann heyra. Um þetta segir í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 115/2011:

„Í ákvæðum IV. kafla frumvarpsins er leitast við að orða nokkrar almennar leiðbeiningarreglur um þessar stjórnunarheimildir ráðherra og eftirlit sem af þeim leiðir gagnvart öðrum stjórnvöldum. Inntaki þeirra er hins vegar ekki lýst nema að mjög takmörkuðu leyti. Ákvæði kaflans fela ekki í sér tæmandi lýsingu á

<sup>21</sup> Sjá m.a. umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 þar sem fjallað var um stöðu ráðherra að lögum og aðgengi að upplýsingum í framkvæmd við mat á mistökum eða vanrækslu í skilningi laga nr. 142/2008 einkum kafla 21.5.4.1, bls. 291-295. Segir nánar um það á bls. 292-293: „Á grundvelli þeirrar stöðu telur rannsóknarnefnd að ætlast megi til þess að einstökum ráðherrum hafi verið kunn eða mátt vera kunn staða og framvinda mála á málefnasviðum sem þeir fóru með yfirstjórn á. Rannsóknarnefndin tekur þá nánar fram að hún telur að ganga verði út frá því að ráðherra og viðkomandi ráðuneyti hvíli skylda að stjórnvöldum að hafa almennt eftirlit með því hver sé í stórum dráttum framvinda í þeim málefnum sem heyra undir ráðuneytið. Slíkt er 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 hafa frumkvæði að tillögugerð um breytingar á lögum og/eða umfjöllun um málið á vettvangi ríkisstjórnar sem mikilvægs stjórnarmálefnis, [...]“ Sjá nánar umfjöllun um þetta atriði í grein Sigurðar Kára Árnasonar „Völd og ábyrgð ráðherra. Um athafnaskyldur ráðherra til verndar almannahagsmunum á grundvelli stjórnunar- og eftirlitsheimilda þeirra“ sem birtist í tímaritinu *Úlfjót* 2013, bls. 271-334.

stjórnsýslulegri stöðu og sambandi ráðherra og annarra stjórnvalda. Frá ákvæðum hans verður því almennt ekki gagnályktað að þessu leyti.<sup>22</sup>

Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra eiga með öðrum orðum stoð í stjórnarskrá og er því almennt ekki þörf á sérstakri lagaheimild til þess að ráðherra geti beitt þeim. Með því er þó ekki sagt að ráðherra hafi óheftar eða ótakmarkaðar valdheimildir í þessum efnum enda setja aðrar grundvallarreglur stjórnskipunarinnar heimildum ráðherra skorður hér sem endranær. Það er til að mynda stjórnskipunarvenja að löggjafinn geti með almennum lögum mælt fyrir um sjálfstæði tiltekins stjórnvalds gagnvart ráðherra. Sama á við um heimildir löggjafans til að skera á kæruleið til ráðherra með því að mæla fyrir um að einstakar ákvarðanir séu ýmist kæranlegar til annars stjórnvalds, s.s. sjálfstæðrar úrskurðarnefndar, eða að ákvarðanir séu endanlegar á stjórnýslustigi.

Ráðherra þarf við beitingu yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna að gæta að samspili þeirra. Þannig geta afskipti ráðherra af máli t.a.m. í formi leiðbeininga, álits eða innköllunar haft áhrif á möguleika ráðuneytisins til að leysa síðar úr málinu sem kærustjórnvald á grundvelli stjórnsýslukæru. Rétt er þó að áréttta að það eitt að einstök mál kunni síðar að koma til úrlausnar ráðuneytisins girðir ekki fyrir beitingu annarra stjórnunarheimilda enda sé þeim beitt með almennum hætti án þess að tekin sé afstaða til þess tiltekna máls fyrir fram.

Auk hinna almennu heimilda sem lýst er að framan er algengt að kveðið sé á um sérstök úrræði ráðherra gagnvart lægra settum stjórnvöldum í sérlögum. Þessar heimildir eru almennt kallaðar sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir til aðgreiningar frá hinum almennu heimildum sem leiða af stjórnsýslusambandi ráðherra og undirstofnana hans. Þessar sérstöku heimildir hafa einkum sjálfstæða þýðingu þegar mælt er fyrir um heimild ráðherra til afskipta af sjálfstæðum stjórnvöldum sem lúta takmarkaðri yfirstjórn hans. Ráðherra þarf enda ekki sérstaka lagaheimild til þess að gefa öðrum stjórnvöldum sem heyra undir yfirstjórn hans fyrirmæli eins og áður hefur verið vikið að.<sup>23</sup>

Sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir fela almennt í sér heimildir til handa ráðherra umfram það sem leiðir af stjórnsýslusambandi milli ráðherra og stjórnvalds hverju sinni eða kveða á um frávik eða sérstaka útfærslu almennu heimildanna. Sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir geta til að mynda mælt fyrir um að tiltekna ákvarðanir sjálfstæðra stjórnvalda sæti kæru til ráðherra, að ráðherra skuli staðfesta reglur, gjaldskrár eða önnur almenn

<sup>22</sup> Sérstakar athugasemdir við 12. gr. í frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 139. lögþ., þskj. 1191 – 674. mál.

<sup>23</sup> Þrátt fyrir að meginreglan sé sú að ráðherra þurfi ekki sérstaka lagaheimild til þess að gefa hefðbundnum undirstofnunum fyrirmæli geta leitt ýmsar takmarkanir af lagagrundvöllum hverju sinni svo og öðrum aðstæðum sem uppi eru. Sjá nánar m.a. Trausti Fannar Valsson: *Stjórnsýslukerfið*, bls. 53-54.

stjórnvaldsfyrirmæli eða um heimild ráðherra til að setja reglugerð um sjálfstæð stjórnvöld svo eitthvað sé nefnt.

Þá fer ráðherra með ýmis starfsmannaréttarleg úrræði gagnvart forstöðumönnum stofnana, þ.m.t. sjálfstæðra stjórnvalda. Ítarlegar er fjallað um einstök stjórnunarúrræði matvælaráðherra á öðrum stöðum í skýrslunni. Um stjórnsýslukæmur er almenn umfjöllun í kafla 2.2 í tengslum við umfjöllun um stjórnsýslulög. Þá er fjallað um nánar tiltekin lögbundin úrræði matvælaráðherra í tengslum við umfjöllun um sérstakar reglur um stjórnsýslu ráðuneytisins hér á eftir í kafla 3.

Í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, eru ýmsar reglur stjórnarskrárinnar nánar útfærðar einkum að því er varðar störf ríkisstjórnar og ráðherra. Auk þeirra grundvallarreglna sem leiða af stjórnarskrá, og gerð er grein fyrir hér að framan, fjalla Stjórnarráðslögin um hlutverk ráðuneyta, innra skipulag þeirra og starfsmannahald. Samkvæmt 16. gr. laganna skal ráðuneytisstjóri stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra. Ráðuneytinu skal að öðru leyti skipt í fagskrifstofur sem hverri um sig er stýrt af skrifstofustjórum undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra, sbr. 17. gr. Stjórnarráðslögin kveða afdráttarlaust á um að ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar skuli skipaðir að fengnu mati ráðgefandi hæfnisnefndar, sbr. 19. gr. Er þetta ólíkt því sem almennt gengur um skipun forstöðumanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Mæla hin síðarnefndu lög einungis fyrir um heimild en ekki skyldu til þess að fela hæfnisnefnd að meta hæfni umsækjenda að undangenginni ákvörðun um skipun í embættið. Þessum auknu kröfum til faglegs undirbúnings við skipun í embætti ráðuneytanna er ætlað að styrkja sjálfstæði starfsmanna og faglega ásýnd ráðuneytisins. Var þetta sérstaklega áréttað í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011:

„Nauðsynlegt er að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar. Í því sambandi skiptir máli að fagleg yfirstjórn ráðuneytis sé styrkt þannig að sjálfstæði ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna sé tryggt gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni. [...] Þrátt fyrir að um sé að ræða ráðgefandi hæfnisnefndir verður að ætla að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá álitum hæfnisnefndar.“<sup>24</sup>

Með sömu rökum og að framan getur er kveðið á um hlutverk og stöðu aðstoðarmanna. Ráðherrum er heimilt að ráða til starfa í ráðuneyti sínu aðstoðarmann eða aðstoðarmenn. Ekki er skylt að auglýsa stöður aðstoðarmanna enda eru störf þeirra í eðli sínu pólitísk og gegna þeir störfum fyrir ráðherra svo lengi sem hann ákveður en þó ekki lengur en ráðherra sjálfur.

## Skipulag Stjórnarráðsins

## Aðstoðarmenn ráðherra

<sup>24</sup> Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 139. lögb., þskj. 1191 – 674. mál.

### Tvíþætt hlutverk ráðherra

Í lögum um Stjórnarráð Íslands er gert ráð fyrir því að ráðherra gegni tvíþættu hlutverki sem annars vegar embættismaður og hins vegar stjórnámálamaður. Ýmis ákvæði laganna endurspeglar þetta tvíþætta hlutverk ráðherra. Í 2. mgr. 20. gr. laganna er t.a.m. gerður greinarmunur á lögbundnu hlutverki ráðherra annars vegar og stefnumótun hins vegar. Þá er ráðherra tryggður réttur í 22. gr. laganna til að ráða sér aðstoðarmenn til að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytisins undir yfirstjórn ráðherra. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands er tvíþættu hlutverki ráðherra m.a. lýst með eftirfarandi hætti:

„Í 1. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að ráðherra verði heimilt að ráða, auk aðstoðarmanns, sérstakan ráðgjafa til starfa. Þörf ráðherra fyrir pólitískt aðstoðarfólk er mikil og með sterku aðstoðarmannakerfi er auðveldara að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar. Aðstoðarmaður ráðherra og ráðgjafi ráðherra eru ekki embættismenn heldur starfa þeir í ráðuneyti sem ráðnir starfsmenn eins lengi og ráðherra ákveður en ekki lengur en ráðherrann sjálfur. Tekið er fram í ákvæðinu að ákvæði um auglýsingaskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eiga ekki við um ráðningu aðstoðarmanna og ráðgjafa samkvæmt ákvæðinu. / Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um hlutverk aðstoðarmanns ráðherra og ráðgjafa ráðherra og um skyldur þeirra varðandi stefnumótun. Aðstoðarmaður ráðherra og ráðgjafi hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum ráðuneytis en vinna náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytisins í umboði ráðherra en ráðuneytisstjóri kemur þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna. Í ákvæðinu er tekið fram að aðstoðarmaður og ráðgjafi heyri beint undir ráðherra en sé óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Er um að ræða mikilvægt ákvæði til tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar.“

Ráðgjafarskyldan er lögfest í 20. gr. stjórnarráðslaganna. Hvíla þær skyldur á ráðherra samkvæmt ákvæðinu að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Á starfsfólki ráðuneyta hvílir einnig sú skylda, í samræmi við stöðu sína, að veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011 kemur fram að ákvæðinu sé ætlað að tryggja að öll stjórnarsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við ólögfesta réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem ræðir hverju sinni.

„Annars vegar bera ráðherrar ríka lagalega ábyrgð á þeim stjórnarframkvæmdum sem honum eru falin. Kerfið byggist óhjákvæmilega á þeirri forsendu að með ráðherra starfi hæft starfslið er vinnur með honum að því að fullnægja þeim lagalegu skyldum sem á ráðherra hvíla. Slíkt dregur ekki í sjálfu sér úr sjálfstæðri ábyrgð ráðherrans á lögum heldur styður við hana. Hins vegar er það sú grundvallarregla að stjórnarsýslan er lögbundin. Á öllum stjórnvöldum og starfsmönnum þeirra hvílir sú skylda að leitast við að starfa eftir lögum og tryggja hagkvæma og eðlilega meðferð þeirra opinberu hagsmuna sem þeim hefur verið falið að vinna að. Þrátt fyrir að ráðherra fari með yfirstjórn ráðuneytis þá ber öllum starfsmönnum viss skylda til að gera viðvart og leggja sitt af mörkum til að

### Ráðgjafarskyldan

ákvarðanir sem teknar eru á vegum ráðuneytis séu lögmætar. Í þessu sambandi getur m.a. reynt á skyldu starfsmanna ráðuneytis til að gera ráðherra eða öðrum yfirmanni innan ráðuneytis viðvart ef ákvörðun í máli hefur byggst á röngum upplýsingum um staðreyndir eða lagalegur grundvöllur hennar var eða er veikur. Hið sama getur átt við ef útlit er fyrir að ráðherra ætli að beita valdi sínu með ólögmætum hætti eða byggja niðurstöðu máls á röngum upplýsingum um staðreyndir.<sup>25</sup>

Eins og sjá má af tilvitnuðum athugasemdum við 20. gr. í frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands leiðir það m.a. af lögmætisreglunni að lögfræðileg fagþekking verður að vera til staðar í öllu málum enda er það frumskilyrði opinberrar stjórnsýslu að hún sé ætíð í samræmi við lög. Það leiðir þar af leiðandi einnig af lögmætisreglunni að hvert ráðuneyti þarf að hafa á að skipa hæfu starfslíði þannig að tryggt sé að til staðar sé lögfræðileg fagþekking í hverju máli. Það er mikilvægt að skipulag stjórnvalda taki mið af þeim verkefnum sem þau hafa með höndum, þ.m.t. að til staðar sé sú fagþekking sem nauðsynleg er, að starfsskilyrði séu þannig að sú þekking nýtist þar sem þörf er á o.s.frv. Á þetta benti umboðsmaður Alþingis m.a. á í eftirfarandi máli.

### Nauðsynleg fagþekking

**UA 8181/2014 (Flutningur Fiskistofu):** „Ég fæ ekki annað ráðið af þessum gögnum og skýringum ráðuneytisins til mín en að á þeim tíma sem ráðherra kynnti starfsmönnum Fiskistofu hinn fyrirhugaða flutning fyrst á fundi 27. júní 2014 hafi ekki sérstaklega verið búið að huga að því innan ráðuneytis hans eða með beiðni hans um ráðgjöf hvort sérstök lagaheimild þyrfti að vera til staðar til þess að ráðherra gæti tekið ákvörðun um flutning höfuðstöðvanna eða á hvaða lögfræðilegu úrlausnarefni kynni að reyna þar. Ég nefni sem dæmi um þetta síðastnefnda að þar gat m.a. skipt máli að taka afstöðu til þess hvort talin væri þörf á að breyta ráðningarsamningum einstakra starfsmanna vegna mögulegra áhrifa flutninganna á tiltekin ákvæði um starfsstöð þeirra og önnur atriði sem lúta að réttarstöðu þeirra, ef af flutningi höfuðstöðvanna yrði. Eins og Hæstiréttur benti á í dómi sínum árið 1998 leiðir það eitt að ekki njóti við almennra lagafyrirmæla um stjórnarframkvæmd ekki til þess að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án atbeina löggjafans. Það fer eftir eðli framkvæmdar hvort ráðherra þarf að afla sér lagaheimildar til hennar. Áðurnefndri 20. gr. laga nr. 115/2011 er ætlað að vera til fyllingar á almennum starfsskyldum ráðherra. Meðal þess sem ráðherra og starfsmenn ráðuneytis hans þurfa að leggja mat á er hvaða lagaheimildir ráðherra þurfi til að taka tilteknar ákvarðanir. Ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands byggjast jafnframt á því að þess sé gætt að meðal starfsmanna ráðuneytisins sé til staðar nauðsynleg þekking til að veita ráðherra faglega ráðgjöf um þau málefni sem undir ráðuneytið heyra og/eða leggja mat á það hvort afla þurfi sérstakrar ráðgjafar eða upplýsinga utan ráðuneytisins.“

<sup>25</sup> Sérstakar athugasemdir við 20. gr. í frumvarpi því er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 139. lögþ., þskj. 1191 – 674. mál.

## 3. Um matvælaráðuneytið

### 3.1 Skipulag og stofnanaumgjörð

#### 3.1.1 Skipulag og uppbygging ráðuneytisins

Í matvælaráðuneytinu eru þrjár fagskrifstofur og tvær stoðskrifstofur sem starfa þvert á önnur málefni ráðuneytisins. Hlutverk fagskrifstofa er að fara með og bera ábyrgð á einstökum málefnum ráðuneytisins sem skipt er að mestu milli fagskrifstofanna þriggja. Fagskrifstofurnar fara því bæði með stjórnslu þeirra málaflokka sem undir þær heyra og almenna stefnumótun á sviðinu, hvort sem það er í formi almennra stjórnvaldsfyrirmæla, undirbúnings stjórnarfrumvarpa eða með almennum stefnuskjölum. Stoðskrifstofurnar eiga að tryggja að ávallt séu til staðar stjórnunar- og fjárhagslegar upplýsingar til undirbúnings og stuðnings við ákvarðanatöku hjá ráðuneytinu og stofnunum þess. Samkvæmt upplýsingum um skipulag og skipurit ráðuneytisins á vefsvæði þess er markmiðið þessa stjórnskipulags að treysta stefnumótun og samræma aðgerðir og vinnubrögð við framkvæmd stefnu ráðuneytisins og ráðherra. Jafnframt felur stjórnskipulagið í sér eflingu á innri starfsemi ráðuneytisins með áherslu á markvissa stjórnun.

Skrifstofur sjávarútvegs og landbúnaðar fara með það sem kalla má kjarnamálefni eða hefðbundin málefni matvælaráðuneytisins. Það eru, eins og nöfn skrifstofanna gefa til kynna, annars vegar stjórn fiskveiða og hins vegar landbúnaðar. Skrifstofa matvæla er nýrri af nálinni og fer með málefni matvæla og matvælaöryggis en jafnframt eldi og ræktun nytjastofna í sjó eða ferskvatni. Nú í febrúar sl. var nýrri skrifstofu sjálfbærni komið fót sem fer með hlutverk að vinna að eflingu sjálfbærni í starfi og stefnumótun þeirra málaflokka sem ráðuneytið ber ábyrgð á og samþætta matvælaframleiðslu og umhverfismál. Loks fer skrifstofa fjármála með rekstrarhluta ráðuneytisins, s.s. fjármál, mannauðsmál og ýmsa stoðþjónustu.

#### 3.1.2 Stofnanaumgjörð á málefnasviði ráðuneytisins

Hefðbundnar ríkisstofnanir sem heyra undir matvælaráðuneytið eru sex talsins. Þær eru Hafrannsóknastofnun, Fiskistofa, Verðlagsstofa skiptaverðs, Matvælastofnun, Skógræktin og Landgræðslan.

Á málefnasviði ráðuneytisins eru þónokkrar sjálfstæðar úrskurðarnefndir og má í þeim efnum m.a. nefna úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, yfirmatsnefnd samkvæmt ábúðarlögum og framkvæmdanefnd búvörusamninga.

Ýmsir sjóðir heyra undir ráðuneytið sem eru eftir atvikum sjóðir innan ráðuneytisins, sérstakir eða sjálfstæðir sjóðir. Þessir sjóðir eru m.a. Fiskræktarsjóður, Fiskeldissjóður, umhverfissjóður sjókvíaeldis, Bjargráðasjóður og Matvælasjóður.



Þá eru fjöldi annarra nefnda, ráða og matsnefnda á málefnasviði ráðuneytisins sem gegna ólíkum hlutverkum. Sumar eru fastar nefndir en aðrar eru svokallaðar „ad hoc“ nefndir.

Hér er fjallað nánar um stofnanir á málefnasviði ráðuneytisins, stjórnsýslulega stöðu þeirra og hlutverk. Þá verður greint frá helstu nefndum og sjóðum án þess þó að um tæmandi talningu sé að ræða.

### Sjávarútvegur

**Fiskistofa** er ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Ráðherra skipar forstöðumann Fiskistofu, fiskistofustjóra, til fimm ára í senn.

Stofnunin starfar að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar o.fl. Hlutverk stofnunarinnar er einkum framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum. Einnig annast stofnunin stjórnsýslu og eftirlit samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði, lögum um fiskrækt o.fl. Stofnunin annast m.a. söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar o.fl. sem og önnur verkefni sem stofnuninni eru falin með lögum og ákvörðunum ráðherra.

Ákvarðanir Fiskistofu eru almennt kærarlegar til ráðherra. Tiltæknar ákvarðanir eru þó undanskildar kæru, sbr. 3. mgr. 43. gr. laga nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði. Þá eru dæmi um ákvarðanir sem eru kærarlegar til annarra en ráðherra, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 61/2006 þar sem kveðið er á um að ákvarðanir Fiskistofu skv. V. kafla laganna sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

**Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna** er sjálfstæð rannsókn- og ráðgjafarstofnun sem heyrir undir ráðherra. Ráðherra skipar forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn.

Hlutverk Hafrannsóknastofnunar er m.a. að afla með rannsóknnum alhliða þekkingar á hafinu, ám og vötnum landsins og lífríki þeirra, með áherslu á hvernig nýta megi lifandi auðlindir með sjálfbærum hætti. Stofnunin skal einnig gera tilraunir með og þróa veiðarfæri og veiðibúnað til bættrar hagkvæmni sóknar og til þess að koma í veg fyrir skaðleg áhrif veiða á lífríkið. Stofnunin veitir ráðgjöf um lífríki áa, vatna og sjávar, veitir margvíslegar lögboðnar umsagnir og er ráðuneyti og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni á verksviði stofnunarinnar. Þá annast stofnunin einnig, gegn gjaldi, rannsóknir fyrir einstaklinga eða fyrirtæki á umhverfi eða lífríki í ám, vötnum og sjó, m.a. vegna framkvæmda. Auk hefðbundinna fjárveitinga úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum hefur stofnunin heimild til að afla sér tekna með sölu og þjónustu á verksviði stofnunarinnar og með þjónustugjöldum fyrir úrvinnslu og afgreiðslu gagna. Enn fremur er stofnuninni heimilt að afla tekna með leigu tækja og búnaðar, sölu afla sem fellur til vegna rannsókna og sölu hlutdeildar í félögum, sótt um rannsókn- og þróunarstyrki og tekið við framlögum sem samrýmast hlutverki stofnunarinnar.

### Stjórnkerfi sjávarútvegs

Við stofnunina starfar níu manna ráðgjafarnefnd sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Ráðgjafarnefndin er forstjóra til ráðuneytis um langtímastefnumótun starfseminnar og er tengiliður við hagsmunaaðila um fagleg málefni.

**Matsnefnd um lax- og silungsveiði** er sjálfstæð stjórnsýslunefnd. Ráðherra skipar þrjú nefndarmenn til fjögurra ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar en aðrir nefndarmenn eru skipaðir að fengnum tilnefningum Hafrannsóknastofnunar og Landssambands veiðifélaga. Úrskurðir matsnefndar eru endanlegir á stjórnsýslustigi.

Hlutverk matsnefndarinnar er að framkvæma mat og ákvarða bætur, sem og úrlausn annarra ágreiningefna á grundvelli laga um lax- og silungsveiði og eftir atvikum annarra laga. Meðal þeirra mála sem geta komið til kasta matsnefndarinnar eru ágreiningsmál er varða ágreining um arðskrár, hvar um sé að tefla sjó, straumvatn, stöðuvatn, á, ós, ósasvæði, kvísl, ál eða takmörkun fiskihverfis og um ráðstöfun stangveiðiréttar í fiskihverfi o.fl.

**Fiskræktarsjóður** er sjálfstæður sjóður sem lýtur fjögurra manna stjórn. Ráðherra skipar stjórnarmenn til fjögurra ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar, tveir stjórnarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu Landssambands veiðifélaga og einn samkvæmt tilnefningu Landssambands stangaveiðifélaga.

Hlutverk Fiskræktarsjóðs er að veita lán eða styrki til verkefna sem þjóna þeim markmiðum að efla fiskrækt, bæta veiðiaðstöðu, styðja við rannsóknir í ám og vötnum og auka verðmæti veiði úr þeim.

**Verðlagsstofa skiptaverðs** er ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Ráðherra skipar forstöðumann Verðlagsstofu skiptaverðs til fimm ára í senn.

Hlutverk stofnunarinnar er að fylgjast með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna og stuðla að réttu og eðlilegu uppgjöri á aflahlut sjómanna.

Ákvarðanir Verðlagsstofu um að synja staðfestingar að fyrir liggja samningur útgerðar og áhafnar um fiskverð til viðmiðunar hlutaskiptum sætir kæru til ráðuneytisins. Verðlagsstofa getur skotið málum til úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna.

Þótt ekki sé kveðið á um það með beinum hætti í lögum verður helst ráðið af lagagrundvellingnum að **úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna** sé ætlað að starfa sem sjálfstæð stjórnsýslunefnd og að úrskurðir nefndarinnar séu endanlegir á stjórnsýslustigi.<sup>26</sup> Í úrskurðarnefndinni sitja níu nefndarmenn sem eru skipaðir af ráðherra til ótilgreinds tíma í senn.

---

<sup>26</sup> Í skýrslu Páls Hreinssonar um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem gefin var út og unnin að beiðni forsætisráðuneytisins árið 2019 er aðdragandi þess að nefndinni var komið á fót rakinn. Segir þar að nefndinni hafi verið komið á fót í kjölfar verkfalla sjómanna á tíunda áratug síðustu aldar sem hafi m.a. lotið

Hlutverk úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna er að ákveða fiskverð sem nota skal við uppgjör á aflahlut áhafnar einstakra skipa. Auk Verðlagsstofu skiptaverðs geta þau heildarsamtök sjómanna og útvegsmanna sem standa að tilnefningu í úrskurðarnefndina og heildarsamtök sjómanna skotið málum til nefndarinnar að nánari skilyrðum uppfylltum.

### Landbúnaður

**Framkvæmdanefnd búvörusamninga** er sjálfstæð stjórnáslunefnd og eru ákvarðanir hennar endanlegar á stjórnáslustigi. Ráðherra skipar sex menn í framkvæmdanefndina til ótilgreinds tíma í senn. Ráðherra skipar tvo nefndarmenn án tilnefningar og er annar þeirra formaður nefndarinnar. Aðrir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningum fjármála- og efnahagsráðherra og Bændasamtaka Íslands sem tilnefnir þrjá fulltrúa.

Framkvæmdanefnd búvörusamninga er samráðsvettvangur samningsaðila um búvörusamninga og er ráðherra til ráðgjafar við framkvæmd samninganna. Hún tekur ákvarðanir um tilfærslur framlaga milli einstakra samningsliða og greiðslutilhögun framlaga.

**Verðlagsnefnd búvara** er sérstök stjórnáslunefnd sem er skipuð til tveggja ára í senn. Ráðherra skipar nefndarmenn að fengnum tilnefningum samtaka launþega, Bændasamtaka Íslands og stjórnnum búgreinasamtaka og Samtökum afurðastöðva. Hver þessara aðila tilnefnir tvo fulltrúa sem sitja fundi nefndarinnar til skiptis eftir því hvert málefni er til umræðu hverju sinni og samkvæmt nánara fyrirkomulagi þar um. Ráðherra skipar formann án tilnefningar. Þá tilnefnir ráðherra áheyrnarfulltrúa minni vinnslufyrirtækja mjólkur sem hefur tillögurétt.

Hlutverk verðlagsnefndar er m.a. að ákveða afurðaverð til búvöruframleiðanda og verð búvara í heildsölu.

**Stofnverndarsjóður** er sérstakur sjóður sem veitir lán eða styrki til kaupa á sérstökum úrvalskynbótagripium sem annars kynnu að verða fluttir úr landi. Jafnframt má veita úr sjóðnum fé til þróunarverkefna í viðkomandi búgreinum. Sjóðnum skal skipt í deildir eftir búfjartegundum og fer fagráð með stjórn hlutaðeigandi deildar. Í lögum er hvorki kveðið á um að sjóðurinn sé

### Stjórnkerfi landbúnaðar

---

að ákvörðun fiskverðs til viðmiðunar við hlutaskipti þegar fiskur var ekki seldur á uppboðsmarkaði innanlands eða erlendis. Hafi deiluaðilar komist að samkomulagi um að komið yrði á fót úrskurðarnefnd sem unnt væri að skjóta deilumálum til varðandi þau atriði. Í skýrslunni er að finna flokkun á þeim löggjafarsjónarmiðum sem færð hafa verið fyrir því að koma á fót sjálfstæðum stjórnáslunefndum í gegnum tíðina. Tekur hann þar úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna sem dæmi um nefnd sem hafi verið komið á fót sem ígildi varanlegs gerðardóms til að leysa úr deilum einkaaðila. Sjá nánar Páll Hreinsson: *Skýrsla um sjálfstæðar stjórnáslunefndir*, bls. 53.

sjálfstæður gagnvart ráðherra né að ákvarðanir hans séu endanlegir á kærustigi. Verður því að ætla að ákvarðanir fagráðs séu kæránlegar til ráðherra.

**Erfðanefnd landbúnaðarins** er sérstök stjórnýslunefnd og skipar ráðherra sjö nefndarmenn til þriggja ára í senn. Ráðherra skipar formann án tilnefningar en aðrir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningum Bændasamtaka Íslands, Landbúnaðarháskóla Íslands, sem tilnefnir tvo menn, Skógræktarinnar, Hafrannsóknastofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Hlutverk nefndarinnar er að annast samráð innan lands um varðveislu erfðaaauðlinda í landbúnaði, að hvetja til rannsókna á sviði erfðaaauðlinda í landbúnaði, stuðla að miðlun þekkingar um erfðaaauðlindir og gildi þeirra, jafnt með kennslu sem upplýsingagjöf til almennings, að veita hagsmunaaðilum og stjórnvöldum ráðgjöf um varðveislu og nýtingu erfðaaauðlinda í landbúnaði og að annast samskipti við erlenda aðila á þessu sviði í samstarfi við tengiliði Íslands hjá alþjóðastofnunum.

Ráðherra skipar tvo **úttektarmenn skv. ábúðarlögum** fyrir landið í heild til fjögurra ára í senn. Hlutverk þeirra er að framkvæma úttektir á jörðum og mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúanda við ábúðarlok. Annar er skipaður án tilnefningar en hinn samkvæmt tilnefningu Bændasamtaka Íslands.

Niðurstöðum úttektarmanna er unnt að skjóta til **yfirmatsnefndar skv. ábúðarlögum**. Ráðherra skipar þrjá menn í yfirmatsnefnd fyrir landið í heild til fjögurra ára í senn. Einn án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Bændasamtaka Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands sem er formaður.

Tvær ad hoc nefndir starfa á grundvelli laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986. Annars vegar **yfirskiptanefnd** samkvæmt 14. gr. og hins vegar **yfirítölunefnd** samkvæmt 27. gr. Ráðherra skipar þrjá menn í yfirskiptanefnd komi fram beiðni þar um vegna úrskurðar skiptanefndar samkvæmt 14. gr. laga um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Þá skipar ráðherra þrjá menn í yfirítölunefnd komi fram krafa þar um frá einhverjum þeim sem ekki vill una úrskurði ítölunefndar.

Ráðherra skipar þrjá menn í **markanefnd** til átta ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar en aðrir eru skipaðir samkvæmt tilnefningum Bændasamtaka Íslands og Matvælastofnunar.

Til markanefndar er unnt að skjóta ákvörðunum markavarðar eða fundar markavarða um skráningu marka, synjun um skráningu og niðurfellingu marks vegna sammerkinga. Hlutverk markanefndar er auk þess að fylgjast með framkvæmd laga, reglugerða og samþykktu um mörk og markaskrár og vera til ráðuneytis um þau mál.

**Bjargráðasjóður** er sjálfstæð stofnun sem lýtur þriggja manna stjórn. Ráðherra skipar stjórn Bjargráðasjóðs til fjögurra ára í senn.

Hlutverk sjóðsins er að veita einstaklingum og félögum fjárhagsaðstoð til að bæta meiri háttar beint tjón af völdum náttúruhamfara á gjaldskyldum fasteignum samkvæmt skilgreiningu laga um tekjustofna sveitarfélaga og girðingum, túnnum og rafmagnslínnum er tengjast landbúnaði, á heyi sem notað er við landbúnaðarframleiðslu og vegna uppskerubrests af völdum óvenjulegra kulda, þurrka, óþurrka og kals.

**Skógræktin** er ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Ráðherra skipar forstöðumann Skógræktarinnar, skógræktarstjóra, til fimm ára í senn.

Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga um skóga og skógrækt og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Önnur helstu verkefni Skógræktarinnar eru að leiðbeina um vernd, endurheimt, ræktun, meðferð og sjálfbæra nýtingu skóga, að vinna að og hvetja til þátttöku í skógrækt, að vinna að þróun skógræktar, m.a. með því að stunda rannsóknir og þróunarstarf, að afla upplýsinga um skóga og skógrækt og miðla þeim, að hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í skógrækt, að hafa umsjón með leyfisveitingum vegna fellingar skóga og varanlegrar skógareyðingar og að hafa umsjón með þjóðskógum.

**Landgræðslan** er ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Ráðherra skipar forstöðumann Landgræðslunnar til fimm ára í senn.

Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með framkvæmd laga um landgræðslu og daglega stjórnsýslu. Önnur helstu verkefni Landgræðslunnar eru að leiðbeina um vernd, endurheimt og sjálfbæra nýtingu lands, að vinna að og hvetja til þátttöku í landgræðslu, að vinna að þróun landgræðslu, m.a. með því að stunda rannsóknir og þróunarstarf, að afla upplýsinga um landnýtingu og ástand lands og miðla þeim, að hafa yfirsýn yfir og eftirlit með áætlunum og framkvæmdum í landgræðslu í landinu og að hafa umsjón með landgræðsluvæðum.

### **Matvæli, fiskeldi o.fl.**

**Matvælastofnun** er ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Ráðherra skipar forstjóra Matvælastofnunar til fimm ára í senn. Við stofnunina starfar einnig yfirdýralæknir skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Hann fer með málefni dýrasjúkdóma og varna gegn þeim og dýravelferðar.

Hlutverk Matvælastofnunar er að fara með stjórnsýslu og eftirlit m.a. varðandi matvæli, dýraheilbrigði, dýravelferð, jarðrækt, fóður, sóttvarnir og viðbragðsáætlanir, fiskeldi, kjötmat, inn- og útflutningseftirlit. Matvælastofnun veitir ráðherra ráðgjöf um þá málaflokka sem falla undir starfssvið stofnunarinnar, þ.m.t. aðstoð við stefnumótun, undirbúning laga og stjórnvaldsfyrirmæla og alþjóðlegt samstarf, veitir öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um mál á starfssviði stofnunarinnar, vinnur að samræmingu og skilvirkni opinbers eftirlits á starfssviði sínu, vinnur að aðgengi fyrir íslenskar afurðir að erlendum mörkuðum auk þess að veita hagsmunaaðilum og almenningi fræðslu um málefni á starfssviði stofnunarinnar.

**Stjórnkerfi  
matvæla, fiskeldis  
o.fl.**

Matvælastofnun starfrækir umdæmisstofur sem sinna eftirlitsstörfum og landamærastöðvar eftir þörfum til að hafa eftirlit með innflutningi búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Við Matvælastofnun starfar níu manna samstarfsráð þar sem reglubundið samráð og miðlun upplýsinga á sér stað.

**Matvælasjóður** er sjóður innan matvælaráðuneytisins sem lýtur fjögurra manna stjórn. Ráðherra skipar stjórnarmenn til þriggja ára í senn, tvo að fengnum tilnefningum frá Bændasamtökum Íslands og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og tvo án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður.

Hlutverk Matvælasjóðs er að styrkja þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla úr landbúnaðar- og sjávarafurðum. Stjórn sjóðsins gerir tillögur um úthlutanir úr sjóðnum að fenginni umsögn fagráðs sem stjórnin skipar til fjögurra ára í senn. Fagráð er til ráðgjafar um fagleg málefni við úthlutanir úr sjóðnum og ráðgefandi fyrir stjórn sjóðsins eftir því sem óskað er.

**Fiskeldissjóður** er sjálfstæður sjóður sem lýtur þriggja manna stjórn. Ráðherra skipar stjórnarmenn til fjögurra ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar en aðrir stjórnarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningum forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Ákvarðanir stjórnar eru endanlegar á stjórnsýslustigi.

Hlutverk sjóðsins er að styrkja uppbyggingu innviða þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum.

**Umhverfissjóður sjókvíaeldis** er sjálfstæður sjóður sem lýtur fjögurra manna stjórn. Ráðherra skipar stjórnarmenn til fjögurra ára í senn. Formaður er skipaður án tilnefningar en aðrir stjórnarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningum umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, Landssambands fiskeldisstöðva og Landssambands veiðifélaga.

Markmið sjóðsins er að lágmarka umhverfisáhrif sjókvíaeldis og skal með sjóðnum greiða kostnað við rannsóknir vegna burðarþolsmats, vöktunar og annarra verkefna sem stjórn sjóðsins ákveður.

Rekstrarleyfishafar sem ala frjóan lax í kvíum í sjó, ófrjóan lax eða regnbogasilung eða starfrækja eldi með lokuðum eldisbúnaði greiða nánar tilgreint árgjald Umhverfissjóðs sjókvíaeldis. Gjaldið rennur í ríkissjóð.

**Fisksjúkdómanefnd** er fimm manna stjórnsýslunefnd sem er Matvælastofnun til ráðgjafar við framkvæmd laga um varnir gegn fisksjúkdómum. Ráðherra skipar nefndarmenn, einn að fenginni tilnefningu Tilraunastöðvar Háskóla Íslands í meinafræðum að Keldum, tvö að fengnum tilnefningum Hafrannsóknastofnunar, einn samkvæmt tilnefningu Fiskistofu og loks formann sem er tilnefndur af yfirdýralækni.

## 3.2 Lögbundin verkefni

Samkvæmt 8. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer matvælaráðuneytið með mál er varða sjávarútveg og veiði í ám og vötnum, eldi og ræktun nytjastofna í sjó eða ferskvatni, landbúnað, matvæli og matvælaöryggi, landgræðslu og skóga og skógrækt. Að minnsta kosti 58 lagabálkar eru í gildi um framangreind stjórnarmálefni.<sup>27</sup> Verkefni stjórnvalda samkvæmt þessum lögum eru, auk ráðuneytisins, á einkum á höndum Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar, Matvælastofnunar, Landgræðslunnar og Skógræktarinnar.

Í köflunum hér á eftir verður fjallað nánar um lögbundin verkefni ráðuneytisins. Umfjölluninni er skipt í þrjá meginflokka eftir viðfangsefni þeirrar stjórnsýslu sem í hlut á: sjávarútveg, sbr. kafla 3.2.1, landbúnað, sbr. kafla 3.2.2 og matvæli o.fl., sbr. kafla 3.2.3.

### 3.2.1 Sjávarútvegur

#### Um um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins gilda lög nr. 44/1948.

Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að ákvarða með reglugerð takmörk verndarsvæða við strendur landsins þar sem veiðar skuli háðar íslenskum reglum og eftirliti og reglur sem nauðsynlegar eru til verndar fiskimiðunum á þessum svæðum. Þá er ráðuneytinu falið að taka þátt í alþjóðlegum vísindarannsóknnum er miða að verndun fiskimiða.

**Um hvalveiðar gilda lög nr. 26/1949.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er annars vegar að setja reglur um hvalveiðar og eftirlit með þeim, þ.m.t. um gjald fyrir veiðar, og hins vegar að veita leyfi fyrir veiðum, þ.m.t. veiðum í vísindaskyni.

**Um skiptaverðmæti gilda lög nr. 24/1986.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er sér í lagi að setja nánari reglur um framkvæmd laganna.

**Um Fiskistofu gilda lög nr. 36/1992.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er annars vegar að fara með yfirstjórn Fiskistofu, þ.m.t. að skipa forstöðumann stofnunarinnar og kveða nánar á um skipulag og starfsemi hennar með reglugerð, og hins vegar að staðfesta gjaldskrá fyrir þjónustu og eftirlit sem Fiskistofu er falið að sinna. Þá er ráðuneytinu sérstaklega falið að ákvarða fjárveitingu til þeirra hafna þar sem strandveiðiafla hefur verið landað.

**Um sérstakt gjald vegna ólögðs sjávarafla gilda lög nr. 37/1992.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er þrjúþætt. Í fyrsta lagi fer ráðuneytið með Verkefnasjóð sjávarútvegsins, þ.m.t. skipun stjórnar sjóðsins, ákvörðun

### Sjávarútvegur

<sup>27</sup> Einnig eru í lagasafninu tekin upp ýmis eldri lagafyrirmæli, s.s. lög um að miða við gullkrónur sektir fyrir landhelgisbrot, nr. 4/1924, lög um viðauka við tilskipun fyrir Ísland 12. febrúar 1872 um síldar- og upsaveiði með nót, nr. 53/1901, tilskipun fyrir Ísland um síldar- og upsaveiði með nót frá 12. febrúar 1872, tilskipun um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, konungsbréf (til stiftamtmanns) um landshlut af flutningshvólum á Íslandi, frá 23. júní 1779 og konungsbréf (til stiftamt. og amtm.) um fiskiútveg á Íslandi frá 28. febrúar 1758.

fjárveitinga til hans og ráðstöfun fjár úr honum. Í öðru lagi setur ráðuneytið reglugerð um framkvæmd laganna, þ.m.t. um eftirlit Fiskistofu samkvæmt þeim. Í þriðja lagi er ráðuneytinu falið að taka ákvörðun um dagsektir á aðila sem tregðast við að láta Fiskistofu í té upplýsingar eða aðgang að aðstöðu eða gögnum. Í lögnum er jafnframt kveðið á um sértaka kæruehimild til ráðuneytisins vegna ákvarðana Fiskistofu um álagningu gjalds.

**Um vinnslu afla um borð í skipum gilda lög nr. 54/1992.** Hlutverk ráðherra samkvæmt lögnum er einkum að setja reglugerð um framkvæmd laganna, þ.m.t. um nýtingarstuðla við útreikning á nýtingu aflaheimilda skipa sem vinna afla um borð og um búnað til að tryggja nákvæma vigtun og skráningu afla.

**Um veiðar utan lögsögu Íslands gilda lög nr. 151/1996.** Hlutverk ráðherra samkvæmt lögnum er einkum að setja reglur um veiðar íslenskra skipa utan lögsögu Íslands, þ.m.t. um leyfi til slíkra veiða og eftirlit með þeim. Þá er ráðherra falið hlutverk við takmörkun og skiptingu veiðiheimilda á grundvelli 5. og 6. gr. laganna auk þess sem íslenskum stjórnvöldum er falin almenn heimild í lögnum til að gera þær ráðstafanir gagnvart erlendum skipum vegna veiða þeirra á úthafinu sem nauðsynlegar eru til að framfylgja samningum sem Ísland er aðili að.

**Um umgengi um nytjastofna sjávar gilda lög nr. 57/1996.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er einkum að setja reglugerðir um nánari framkvæmd laganna, þ.m.t. um notkun veiðarfæra og meðferð og löndun afla. Þá er ráðuneytinu falin í lögnum sérstök heimild til að veita undanþágu frá löndun í viðurkenndri höfn auk þess sem lögin hafa að geyma tvær sérstakar kæruehimildir til ráðuneytisins vegna ákvarðana Fiskistofu.

**Um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands gilda lög nr. 79/1997.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er einkum þríþætt. Í fyrsta lagi að setja reglugerðir um nánari framkvæmd laganna, þ.m.t. um, gerð og notkun veiðarfæra, lágmarksstærðir sjávardýra sem heimilt er að veiða, leyfilegan veiðitíma, veiði- og friðunarsvæði, skilyrði fyrir veitingu leyfa samkvæmt lögnum, skipulag grásleppuveiða o.fl. Í öðru lagi að veita leyfi fyrir tilraunaveiðum og vísindalegum rannsóknum. Í þriðja lagi taka ákvarðanir um frekari friðunar á viðkomandi svæði í kjölfar skyndilokana. Þá er ráðuneytinu jafnframt falið samkvæmt lögnum að setja veiðieftirlitsmönnum Fiskistofu erindisbréf þar sem kveðið er nánar á um starfsskyldur þeirra um borð í veiðiskipum. Lögin hafa jafnframt að geyma tvær sérstakar kæruehimildir til ráðuneytisins vegna ákvarðana Fiskistofu.

**Um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna gilda lög nr. 13/1998.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er annars vegar það að fara með yfirstjórn Verðlagsstofu skiptaverðs, þ.m.t. skipun forstöðumanns stofnunarinnar, ákvörðun um aðsetur stofnunarinnar og samningsgerð um rekstur skrifstofu hennar, og hins vegar að skipun nefndarmanna í úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna.



**Um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands gilda lög nr. 22/1998.** Hlutverk ráðherra samkvæmt lögnum er að setja reglugerð um framkvæmd laganna, þ.m.t. um framkvæmd einstakra milliríkjasamninga, veiðarfæri, veiðisvæði og veiðitíma og reglur sem lúta að eftirliti með veiðum erlendra skipa og löndun, umskipun og sölu afla. Þá er ráðherra veitt heimild í lögnum til að víkja frá banni við komu erlendra fiskiskipa til íslenskrar hafnar.

**Um uppboðsmarkaði sjávarafra gilda lög nr. 79/2005.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er þríþætt. Í fyrsta lagi setur ráðuneytið reglugerð um útgáfu rekstrarleyfa og starfsemi uppboðsmarkaða. Í öðru lagi fer ráðuneytið sjálft með veitingu og sviptingu rekstrarleyfa samkvæmt lögnum. Í þriðja lagi fer ráðuneytið með löggildingu uppboðsstjóra samkvæmt lögnum.

**Um fiskrækt gilda lög nr. 58/2006.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð, þ.m.t. um samþykkt fiskræktaráætlunar og málsmeðferð Fiskistofu við ákvarðanatöku samkvæmt lögnum.

**Um lax- og silungsveiði gilda lög nr. 61/2006.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er einkum þríþætt. Í fyrsta lagi er ráðuneytinu falið nokkuð umfangsmikið hlutverk við setningu reglugerða, þ.m.t. um veiðar samkvæmt lögnum, þ. á m. selveiðar og álaveiðar, og um starfsemi veiðifélaga. Í öðru lagi fer ráðuneytið með skipun matsnefndar samkvæmt VII. kafla laganna. Loks fer ráðuneytið með ákvarðanatöku um veitingu undanþágu til að skilja veiðirétt frá fasteign, takmörkun eða bann við veiðum sjávarfiska framan við árósa straumvatna og heimild veiðifélaga eða veiðiréttarhafa til eignarnáms samkvæmt lögnum.

**Um stjórn fiskveiða gilda lög nr. 116/2006.** Meginhlutverk ráðuneytisins samkvæmt þessum lögum, sem er mjög umfangsmikið, felst í setningu reglugerða um stjórn fiskveiða og nýtingu sjávargróðurs, þ.m.t. um aflamark og heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili úr þeim nytjastofnum sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á, frístundaveiðar, strandveiðar, veiðar á tegundum, sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla, ráðstöfun aflamagns til stuðnings byggðarlögum, línuívilnunar, strandveiða og annarra tímabundinna ráðstafana.

Til viðbótar við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla samkvæmt lögnum fer ráðuneytið jafnframt með hlutverk við ákvörðun aflahlutdeildar einstakra skipa í þeim tilvikum sem falla undir 9. og 10. gr. b laganna. Þá er ráðherra falið í lögnum að leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um meðferð og ráðstöfun þess aflamagns sem dregið er frá heildarafla í hverri tegund skv. 3. mgr. 8. gr. laganna. Loks fer ráðuneytið með það hlutverk samkvæmt lögnum að reikna þorskígildi fyrir hverja tegund sem sætir ákvörðun um stjórn veiða fyrir 15. júlí ár hvert.

Lög um stjórn fiskveiða hafa einnig að geyma tvær sérstakar kærheimildir til ráðuneytisins sem varða ákvarðanir Fiskistofu um úthlutun aflaheimilda sem koma í hlut einstakra byggðarlaga og um áminningar og veiðileyfissviptingar.

**Um Fiskræktarsjóð gilda lög nr. 72/2008.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er tvíþætt. Annars vegar skipar ráðuneytið stjórn sjóðsins. Hins vegar samþykkir ráðuneytið lána- og úthlutunarreglur sjóðsins og setur reglugerð um málsmeðferð og ráðstöfun fjár úr honum.

**Um skeldýrarækt gilda lög nr. 90/2011.** Hlutverk ráðherra samkvæmt lögnum er að setja nánari reglur um framkvæmd þeirra með reglugerð, þ.m.t. um tegundir skeldýra sem er heimilt að rækta, eftirlit með starfsemi skeldýraræktarstöðva, útgáfu leyfa og framkvæmd eftirlits. Þá er ráðherra falið að gefa út gjaldskrá fyrir leyfisveitingar og eftirlit Matvælastofnunar að fengnum tillögum stofnunarinnar. Í lögnum er ráðherra jafnframt falin heimild til að ákveða skiptingu ræktunarsvæða meðfram ströndum landsins auk þess sem ráðherra getur lagt staðbundið bann við skeldýrarækt eða ákveðnum aðferðum við hana.

**Um Hafrannsóknarstofnun, rannsókn- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, gilda lög nr. 112/2015.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að mæla nánar fyrir um starfsemi Hafrannsóknarstofnunar í reglugerð og staðfesta gjaldskrá sem stofnunin gefur út fyrir veitta þjónustu. Þá skipar ráðuneytið níu manna ráðgjafarnefnd.

**Um veiðigjald gilda lög nr. 145/2018.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er bundið við það að ákveða og auglýsa fjárhæð veiðigjalds fyrir komandi veiðigjaldsár á grundvelli tillögu ríkisskattstjóra.

### 3.2.2 Landbúnaður

**Um afréttamálefni, fjallskil o.fl. gilda lög nr. 6/1986.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er einkum tvíþætt. Annars vegar að setja reglugerð m.a. um búfjármörk og hins vegar að skipa í nefndir samkvæmt lögnum, þ.m.t. í yfirskiptanefnd, yfirítölunefnd og markanefnd.

### Landbúnaður

**Um hagþjónustu landbúnaðarins gilda lög nr. 63/1989.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að hlutast til um hagþjónustu í landbúnaði og er ráðuneytinu heimilt í því skyni að gera samning við Landbúnaðarháskóla Íslands eða aðra háskóla og Hagstofu Íslands eða aðra hæfa aðila. Þá setur ráðuneytið nánari ákvæði um rekstur og tilhögun hagþjónustu landbúnaðarins með reglugerð.

**Um búvöru gilda lög nr. 99/1993.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er einkum þríþætt. Í fyrsta lagi fer ráðuneytið með skipun í verðlagsnefnd búvara og ákvörðun þóknunar nefndarmanna. Í öðru lagi fer ráðuneytið með gerð búvörusamninga og greiðslur til búvöruframleiðenda á grundvelli þeirra, þ.m.t. skipun í framkvæmdanefnd búvörusamninga. Í þriðja lagi fer ráðuneytið með innflutning landbúnaðarvara, þ.m.t. úthlutun tollkvóta og ákvörðun um álagningu tolls samkvæmt 138. gr. tollalaga. Í tengslum við framangreind hlutverk fer ráðuneytið með setningu reglugerða um nánari framkvæmd laganna, þ.m.t. um framkvæmd búvörusamninga, gæðastjórn í landbúnaðarframleiðslu, starfsskilyrði framkvæmdanefndar búvörusamninga o.fl. Löggin hafa að geyma

almenna heimild ráðherra til að framselja stjórnsluvald til annarra stjórnvalda auk sérstakra heimilda ráðherra til að gera samninga við ríkisstofnanir og/eða einkaaðila um að annast verkefni við úttekt og eftirlit á landi sem nýtt er við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu og til að fela Matvælastofnun eða öðrum opinberum aðila að annast faglega umsjón og framkvæmd samninga við framleiðendur garðyrkjuafurða. Þá er ráðherra falið með lögunum að leggja á dagsektir.

**Samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998** gerir ráðherra samning við Bændasamtök Íslands til um verkefni samkvæmt lögunum og framlög til þeirra. Að auki fer ráðherra með staðfestingu gjaldskrár fyrir þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir samkvæmt lögunum og staðfestingu fagráða samkvæmt þeim. Þá annast ráðherra eftirlit með jarðabótum og skipar erfðanefnd landbúnaðarins. Loks setur ráðherra nánari fyrirmæli um framkvæmd laganna í reglugerð, þ.m.t. ákvæði um skilyrði fyrir framlögum til jarðabóta og landgreiðslna, verkefni erfðanefndar landbúnaðarins o.fl.

Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt **girðingarlögum nr. 135/2001** er að setja reglugerð þar sem kveðið er á um það hvaða skilyrði girðing þarf að uppfylla til að teljast fullnægjandi varsla fyrir hverja búfjárttegund og mælt fyrir um hvernig háttað skuli undirbúningi, uppsetningu, gerð og tæknilegum frágangi girðinga, hliða o.fl. sem tengist þeim.

**Um ábúð gilda lög nr. 80/2004.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögunum er þrjúþætt. Í fyrsta lagi er ráðuneytinu falið að úrskurða um ágreining um skilgreiningu einstakra hugtaka samkvæmt lögunum. Í öðru lagi fer ráðuneytið með skipun úttektarmanna og yfirmatsnefnda samkvæmt lögunun. Í þriðja lagi fer ráðuneytið með setningu reglugerðar samkvæmt lögunum.

**Um jarðir gilda lög nr. 81/2004.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögunum er einkum fjórþætt. Í fyrsta lagi veitir ráðherra samþykki fyrir aðilaskiptum nánar tilgreindra jarða. Í öðru lagi heldur ráðuneytið og gefur út jarðaskrá og lögbýlaskrá og úrskurðar um skráningu jarða. Í þriðja lagi fer ráðuneytið með leyfisveitingar til lögbýla, þ.m.t. niðurfellingu leyfa. Í fjórða lagi fer ráðuneytið með forræði ríkisjarða, þ.m.t. leigu og sölu. Í tengslum við framangreind hlutverk fer ráðuneytið jafnframt með setningu reglugerða. Þá gefur ráðuneytið út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála.

**Um gæðamat á æðardúni gilda lög nr. 52/2005.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögunum er að gefa út leyfi handa dúnmatsmönnum og kveða nánar á um starfsskyldur og hæfniskröfur þeirra í reglugerð.

**Um Bjargráðasjóð gilda lög nr. 49/2009.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögunum er að skipa stjórn sjóðsins og staðfesta reglur um sjóðinn og starfsemi hans.

**Um búfjánhald gilda lög nr. 38/2013.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögunum er einkum að setja reglugerðir um búfjánhald. Þá veitir ráðuneytið aðgang að

upplýsingum úr skýrslum sem umráðamönnum búfjár er skylt að skila samkvæmt lögnum.

**Um velferð dýra gilda lög nr. 55/2013.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum lýtur einkum að setningu nokkurs fjölda reglugerða um þau atriði sem löggin taka til auk þess sem ráðherra staðfestir gjaldskrá Matvælastofnunar. Þá skipar ráðherra fagráð um velferð dýra.

**Um timbur og timburvöru gilda lög nr. 95/2016.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum felst í setningu reglugerða á grundvelli þeirra, en stjórnýsla samkvæmt lögnum er á höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og sæta ákvarðanir stofnunarinnar kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

**Um landgræðslu gilda lög nr. 155/2018.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að fara með yfirstjórn Landgræðslunnar, þ.m.t. skipun forstöðumanns stofnunarinnar. Þá setur ráðuneytið reglugerðir samkvæmt lögnum, þ.m.t. gjaldskrá fyrir gjaldtöku Landgræðslunnar samkvæmt lögnum. Að auki staðfestir ráðuneytið reglur fyrir landgræðslusvæði og afmörkun þeirra. Þá úrskurðar ráðuneytið um ágreining um skiptingu kostnaðar við gerð varnarmannvirkja auk þess sem í lögnum er að finna heimild ráðuneytisins til að taka land eignarnámi. Loks fer ráðuneytið með það hlutverk að gefa út landgræðsluáætlun til tíu ára í senn og skipa fimm manna verkefnisstjórn sem hefur yfirumsjón með gerð landgræðsluáætlunar og skilar tillögu til ráðherra.

**Um skóga og skógrækt gilda lög nr. 33/2019.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að fara með yfirstjórn Skógræktarinnar, þ.m.t. skipun forstöðumanns stofnunarinnar. Þá setur ráðuneytið reglugerðir samkvæmt lögnum, þ.m.t. gjaldskrá fyrir gjaldtöku Skógræktarinnar. Ráðuneytið fer með staðfestingu samninga sem Skógræktin gerir og úrskurðar um riftun samninga. Loks fer ráðherra með það hlutverk að gefa út landsáætlun í skógrækt til tíu ára í senn og skipa sjö manna verkefnisstjórn sem hefur umsjón með gerð landsáætlunar í skógrækt og skilar tillögu til ráðherra.

**Um Matvælasjóð gilda lög nr. 31/2020.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að skipa stjórn sjóðsins og samþykkja stefnu sem stjórnin mótar.

### 3.2.3 Matvæli, fiskeldi o.fl.

**Um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum gilda lög nr. 51/1981.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að gera varnarráðstafanir og gefa út reglugerðir sem stuðla að því að hættulegir skaðvaldar berist til landsins og dreifist innanlands, útrýma skaðvöldum sem hafa borist til landsins og að hindra að skaðvaldar sem aðrar þjóðir vilja verjast berist frá Íslandi. Ráðuneytið getur látið innheimta eftirlitsgjald vegna innflutnings, dreifingu og útflutning á plöntum og setur í því skyni reglugerð um gjaldskyldu. Ráðuneytið getur falið öðrum framkvæmd eða eftirlit með framfylgd laganna.

**Matvæli, fiskeldi o.fl.**

**Um innflutning dýra gilda lög nr. 54/1990.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum felst einkum í setningu reglugerða og reglna um þau atriði sem löginn taka til auk þess sem ráðuneytið setur gjaldskrá vegna eftirlits, umsýslu og skjalaskoðun Matvælastofnunar. Þá fer ráðuneytið með eftirlit og ber ábyrgð á innflutningi búfjár samkvæmt lögnum og eftirlit með framkræktun innfluttra kynja. Ráðuneytinu er þó heimilt að fela einstökum búgreinasamböndum eða ræktunarfélögum slíkt eftirlit. Loks sker ráðuneytið úr um ágreining um hvað skuli falla undir hugtakið búfé.

**Um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim gilda lög nr. 25/1993.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að grípa til þeirra varnaraðgerða og fyrirbyggjandi aðgerða sem kveðið á um í lögnum. Í því skyni getur ráðherra fyrirskipað „hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að útrýma eða hindra útbreiðslu tilkynningarskyldra og skráningarskyldra sjúkdóma“ og bannað eða takmarkað dýrahald á afmörkuðum svæðum þar sem ætla má að heilbrigði dýra sé sérstök hættu búin að mati Matvælastofnunar. Þá ákveður ráðherra hvaða varnarlinnum skuli viðhaldið og hvort nýjar skuli teknar upp auk þess sem ráðherra skipar þriggja smitsjúkdómanefnd. Þá hafa löginn að geyma nokkurn fjölda reglugerðarheimilda þar sem ráðherra er falið að setja nánari ákvæði m.a. um varúðarráðstafanir sem nauðsynlegar eru ef upp kemur grunur um smitsjúkdóma, flokkun smitsjúkdóma, innflutning á vörum, óháð uppruna, sem hættu telst á að smitefni geti borist með og hættu telst geta stafað af varðandi heilbrigði dýra, aukaafurðir dýra sem ekki eru ætlaðar til manneldis, meðferð, geymslu og notkun matarleifa og dýraafurða sem ætlaðar eru til fódurs eða fóðurgerðar o.fl.

**Um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru gilda lög nr. 22/1994.** Ráðuneytið fer með yfirstjórn mála sem löginn varða og setur fjölda reglugerða á grundvelli þeirra auk gjaldskráa vegna eftirlits Matvælastofnunar og útgáfu starfsleyfa og vottorða. Ráðuneytið skipar ráðgefandi nefnd sem veitir vísindalega ráðgjöf um áhættumat og samþykkir nauðsynlegar bráðabirgðaráðstafanir til að tryggja heilsu almennings vegna hugsanlegra heilsuspillandi áhrifa fódurs. Ákvarðanir Matvælastofnunar á grundvelli laganna eru kærnanlegar til ráðherra aðrar en ákvarðanir um stjórnvaldssektir sem er einungis hægt að skjóta til dómstóla.

**Um lífræna landbúnaðarframleiðslu gilda lög nr. 162/1994.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að setja reglugerð þar sem tilgreindar eru lágmarkskröfur sem gerðar eru til vottaðra lífrænna framleiðsluhátta og skilyrði framsals á verkefnum Matvælastofnunar samkvæmt lögnum.

**Um matvæli gilda lög nr. 93/1995.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum lýtur einkum að útgáfu reglugerða, en löginn hafa að geyma umtalsverðan fjölda reglugerðarheimilda um margvísleg atriði. Meðal þeirra atriða sem ráðherra er falið að kveða nánar á um í reglugerð eru hvaða starfsemi skuli undanþegin ákvæðum þeirra og nánari reglur um slíka framleiðslu, sýnatökur, vottorðagjöf og skilyrði markaðssetningar matvæla, innra eftirlit matvælafyrirtækja, kynningu og markaðssetningu matvæla, geymslu þeirra, dreifingu sláturafurða, rannsóknir og eftirlit með sláturdýrum, gæðamat, flokkun og merkingu á sláturafurðum, störf

og skyldur kjötmatsmanna, efnainnihald, viðmiðunarmörk og rekjanleika matvælasnertiefna, notkun aukefna, bragðefna, varnarefna og bætiefna, notkun viðurkenndra áherslumerkinga, framkvæmd framsals á eftirliti, tilnefningu rannsóknastofa, skilyrði og störf faggiltra aðila, framkvæmd og inntak eftirlits opinberra eftirlitsaðila, um kostnað vegna slíks eftirlits o.fl. Þá fer ráðherra með úrskurðarvald samkvæmt lögum ef ágreiningur rís um framkvæmd laganna milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna eða milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda.

**Um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr gilda lög nr. 66/1998.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögum er aðallega setning reglna og reglugerða er varða störf, starfsskilyrði, leyfisveitingar og almenn hæfisskilyrði dýralækna og heilbrigðisstarfsmanna dýra og leyfisveitinga þeirra auk annarra atriða sem lög inntaka taka til. Þá fer ráðuneytið með úrskurðarhlutverk vegna afturköllunar leyfa, s.s. vegna ítrekaðra áminninga eða óhæfu í leyfisskyldum störfum, og tekur ákvörðun um leyfissviptingu uppfylli leyfisskyldur aðili ekki lengur almenn hæfisskilyrði til starfans. Ráðuneytið skipar auk þess dýralæknaáráð og gerir ásamt fjármála- og efnahagsráðuneytinu samninga við Dýralæknafélag Íslands fyrir bakvaktarþjónustu dýralækna.

**Um yrkisrétt gilda lög nr. 58/2000.** Hlutverk ráðherra samkvæmt lögum er einkum að setja reglur og reglugerðir um yrki og nýtingu þess, þ.m.t. um yrkisheiti, um gildistíma yrkisréttarskjala, um mögulegar leiðir til að ná fram yrki, um yrkisrétt uppskeru af yrki annarra en leyfishafa, um hvaða tegundir falla undir sérstaka undanþáguheimild bænda frá rétti yrkishafa og með hvaða skilyrðum, um nýtleysisgjald og um framkvæmd laganna almennt.

**Um varnir gegn fisksjúkdómum gilda lög nr. 60/2006.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögum er annars vegar að skipa fisksjúkdómanefnd og hins vegar að setja reglugerðir á grundvelli laganna.

Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt **lögum nr. 68/2006 um Mátis ohf.** er að fara með eignarhlut ríkissjóðs í félaginu.

**Um fiskeldi gilda lög nr. 71/2008.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögum er að skipa samráðsnefnd um fiskeldi og stjórn Umhverfissjóðs sjókvíaeldis, úthluta eldissvæðum, taka ákvarðanir um staðbundið bann við fiskeldi, staðfesta áhættumat erfðablöndunar sem Hafrannsóknarstofnun framkvæmir og ákveða hafsvæði sem metin skulu til burðarþols. Þá veitir ráðherra leyfi fyrir tímabundnum rannsóknum Hafrannsóknarstofnunar og gefur út rekstrarleyfi til bráðabirgða. Þá hafa lög inntaka að geyma umtalsverðan fjölda reglugerðarheimilda. Meðal þeirra atriða sem reglugerðarheimildir ráðuneytisins samkvæmt lögum taka til eru um skipting hafsvæða í eldissvæði og úthlutun þeirra, starfræksla fiskeldisstöðva á landi, rekstrarleyfi fiskeldisstöðva, eftirlitshlutverk Matvælastofnunar samkvæmt lögum o.fl. Þá staðfestir ráðherra gjaldskrá fyrir eftirlit Matvælastofnunar.

**Um útflutning hrossa gilda lög nr. 27/2011.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er annars vegar að setja gjaldskrár vegna kostnaðar við skoðun útflutningshrossa og fyrir útgáfu hestavegabréfa og hins vegar að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna.

**Um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu gilda lög nr. 130/2014.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er annars vegar að setja ýmsar reglugerðir á grundvelli laganna og hins vegar að setja gjaldskrá fyrir eftirlit Matvælastofnunar.

**Um Matvælastofnun gilda lög nr. 30/2018.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að fara með stjórn Matvælastofnunar, þ.m.t. skipun forstöðumanns og yfirdýralæknis og að kveða nánar á um skipulag og starfsemi stofnunarinnar með reglugerð auk þess að ákveða fjölda umdæma og mörk milli þeirra vegna umdæmisstofa sem Matvælastofnun starfrækir. Ráðuneytið skipar samstarfsráð Matvælastofnunar, ákveður fjölda fulltrúa og hverjir tilnefna þá. Ráðuneytið setur reglugerð um starfsemi samstarfsráðsins. Loks getur ráðuneytið ákveðið að Matvælastofnun skuli með samningi fela aðilum að annast afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti fyrir sína hönd og setur reglugerð þar sem mælt er fyrir um hvaða kröfur skuli gerðar til þeirra aðila.

**Um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð gilda lög nr. 89/2019.** Hlutverk ráðuneytisins samkvæmt lögnum er að skipa stjórn fiskeldissjóðs og ákveða þóknun stjórnarmanna. Ráðuneytið setur einnig reglugerð um framkvæmd laganna svo og reglugerð um starfsemi fiskeldissjóðs.

## 4. Ábendingar

### 4.1 Inngangur

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim reglum og sjónarmiðum sem gilda um lagaumgjörð og stjórnábyrgð matvælaráðuneytisins og teknar saman upplýsingar um skipulag ráðuneytisins. Hér á eftir verða dregnar saman ábendingar sem taka mið af þeirri umfjöllun. Umfjölluninni verður skipt í fimm hluta. Í kafla 4.2 eru ábendingar sem lúta almennt að löggjafarháttum á málefnasviði ráðuneytisins. Um er að ræða ábendingar sem varða efnisskipan og framsetningu löggjafar. Í kafla 4.3 eru ábendingar sem varða uppbyggingu og skipulag stjórnábyrgðisins. Þar undir falla ábendingar sem lúta að stöðu stjórnvalda og valdheimildum þeirra og sambandi þeirra á milli. Í kafla 4.4 eru síðan ábendingar sem varða sérstaklega yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins. Í kafla 4.5 eru ábendingar sem varða setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, einkum reglugerða. Í kafla 4.6 eru loks ábendingar sem varða aðra stjórnábyrgð ráðuneytisins.

### 4.2 Almennar ábendingar um löggjafarhætti

#### 4.2.1 Löggjöf komin til ára sinna

Athugun á lagabálkum á málefnasviði ráðuneytisins leiðir í ljós að sumir þeirra eru komnir til ára sinna og að efni þeirra samrýmist ekki endilega þeim kröfum sem gerðar eru til efnis og skýrleika löggjafar í dag. Má í þeim efnum til að mynda nefna lög um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins frá 1948 og lög um hvalveiðar frá 1949 þar sem valdheimildir ráðherra eru töluvert opnar.<sup>28</sup>

Auk framangreindra lagabálka sem voru settir á fyrri hluta síðustu aldar er enn fremur hluti af lykillöggjöf ráðuneytisins frá níunda og tíunda áratugnum.<sup>29</sup> Sumum þessara lagabálka hefur verið breytt margofter, m.a. í kjölfar mála þar sem reynt hefur á stjórnskipulegt gildi einstakra ákvæða, án þess að ný heildarlög hafi verið gefin út. Hefur þetta m.a. orðið umboðsmanni tilefni til ábendinga í gegnum árin þar sem bent hefur verið á að ítrekaðar lagabreytingar yfir langt árabíl án þess að hugað sé að endurskoðun laga í heild geti orðið þess valdandi að óskýrt verði hver sé gildandi réttur. Eins og umboðsmaður hefur bent á geta slíkir

---

<sup>28</sup> A.m.k. sex lagabálkar á málefnasviði ráðuneytisins sem settir voru á fyrri helmingi 20. aldarinnar eru enn í gildi. Það eru lög nr. 39/1914, um beitutekju, lög nr. 4/1924, um að miða við gullkrónur sektir fyrir landhelgisbrot, lög nr. 30/1925, um selaskot á Breiðafirði og uppdráp, lög nr. 29/1937, um útrýmingu sels í Húnaósi, lög nr. 44/1948, um vísindalega verndun fiskimiða landgrunnsins og lög nr. 26/1949, um hvalveiðar. Þá eru jafnframt í gildi ýmsar tilskipanir og konungsbréf frá 18. og 19. öld um veiði og fiskiútveg á Íslandi en óvíst er að reglur þeirra hafi raunhæfa þýðingu í dag.

<sup>29</sup> Sjá m.a. búvörulög nr. 99/1993, lög nr. 22/1994 um eftirlit með fôðri, áburði og áðvöru og lög nr. 93/1995 um matvæli.



löggjafarhættir gert löggjöfina óaðgengilegri en ella og torveldað notkun hennar bæði fyrir stjórnvöld og borgarana.

**UA 9802/2018 (Áminning fiskibáts):** „Sem fyrr segir hefur athugun mín á þessu máli og öðrum á sviði fiskveiða að undanförunu leitt til þess að ég hef staðnæmst við ýmis atriði er varða aðferðir við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa komið við sögu í þessum málum. Þannig hef ég til að mynda veitt því athygli að ítrekaðar lagabreytingar yfir langt árabíl án þess að hugað sé að endurskoðun laga í heild geta orðið þess valdandi að óskýrt verði hver sé gildandi réttur. Á það enn frekar við þegar breytingar hafa ítrekað verið framkvæmdar með því að bæta við eða breyta ákvæðum til bráðabirgða við lög eða frumvörp til laga taka verulegum breytingum í meðförum Alþingis. Án þess að ég sé með þessum ummælum að gera athugasemdir við að slíkt eigi sér stað bendi ég á að aðferðir sem þessar geta leitt til þess að ákvæði laga verði ekki nægilega skýr eða þá aðgengileg fyrir þá sem vilja kynna sér þau sem og þá starfsmenn stjórnsýslunnar sem þurfa að beita þeim í framkvæmd, eftir atvikum þegar til greina kemur að taka mikilvægar eða íþyngjandi ákvarðanir um hagsmuni borgaranna, t.d. um hvort eigi að beita þá viðurlögum.“

Í álitinu benti umboðsmaður einnig á mikilvægi þess að frumvörpum sé fylgt eftir af hálfu ráðuneytisins eftir að þau eru lögð fyrir Alþingi og að tekið sé tillit til breytinga sem þau kunna að taka í meðförum þingsins.

**UA 9802/2018 (Áminning fiskibáts):** „Slíkar breytingar við meðferð lagafrumvarps sem ráðherra hefur lagt fram kann að kalla á að viðkomandi ráðuneyti gæti sérstaklega að því í kjölfarið hvernig háttáð sé innra samræmi hinna samþykktu laga, og þá t.d. miðað við það sem á var byggt við framlagningu frumvarpsins. Breytingar af þessu tagi kunna að kalla á að vikið sé frá fyrri áformum um framkvæmd laganna eða ráðherra telur rétt að kanna nánari afstöðu Alþingis með framlagningu lagafrumvarps þar um. Sérstaka aðgát verður líka að hafa um hvort þær breytingar sem gerðar hafa verið frá framlagningu lagafrumvarps kalli á breytingar eða aðra framsetningu, svo sem orðalagi, á stjórnvaldsfyrirmælum á viðkomandi sviði.“

Hluti löggjafar á málefnasviði ráðuneytisins er einnig því marki brenndur að reglum sem hafa efnislega samstöðu er skipað í aðskilda lagabálka, í sumum tilvikum þannig að sömu eða svipaðar reglur er að finna í fleiri en einum lagabálki. Dæmi um þetta er m.a. að finna í búvörulögum og búnaðarlögum. Þá er reglum um stjórn fiskveiða skipt milli a.m.k. fjögurra lagabálka.<sup>30</sup> Í ofangreindu álitinu vakti umboðsmaður athygli ráðherra á því að slíkt fyrirkomulag, þ.e. að skipa efnisreglum milli nokkurra lagabálka, gæti gert það að verkum að oft og tíðum væri óljóst á hvaða grundvelli almenn stjórnvaldsfyrirmæli á málefnasviðinu væru sett. Ekki síst í ljósi þeirrar framkvæmdar ráðuneytisins að vísa ekki með nákvæmum hætti í lagastöð reglugerðar heldur einungis með almennum hætti til allra fjögurra lagabálkanna, sbr. umfjöllun í kafla 4.5.3. Benti umboðsmaður á að tilefni kynni að vera til að endurskoða og sameina lagabálka á þessu málefnasviði, þ.e. á sviði fiskveiða. Réttaróvissa og aðrir meinbugir á lögum vegna framangreinds hafa í fleiri tilfellum orðið umboðsmanni Alþingis tilefni til athugasemda.

**UA 4163/2004 (Úthafskarfi):** „Eins og kvörtun þessa máls er fram sett, og í ljósi þeirra sjónarmiða sem leiða má af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996,

<sup>30</sup> Sjá lög nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, lög nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og lög nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða.

sbr. framangreint, tel ég ekki tilefni til að ganga hér lengra en að leggja á það áherslu að mikilvægt er að ekki ríki réttaróvissa um hvort og þá að hvaða marki stjórnvöld fiskveiðistjórnunarmála geti á hverjum tíma tekið ákvarðanir um hvort skip, sem hafa yfir að ráða aflaheimildum í deilistofnum sem byggðar eru á 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, geti veitt innan fiskveiðilögsögunnar. Er þá einnig horft til réttarstöðu þeirra útgerða sem eiga skip sem hafa slíkar heimildir og sækja í karfastofn innan lögsögunnar sem vísindalegar rannsóknir gefa vísbendingu um að geti hugsanlega verið af sömu stofngerð og úthafskarfi sem þar veiðist. Þá skiptir einnig máli eins um er fjallað í kafla IV.2 hér á eftir að ótvírætt sé hvaða reglur eigi við um undirbúning slíkra ákvarðana af hálfu stjórnvalda, þ.m.t. um vísindalega ráðgjöf.“

Á tengd álitaeftir myndi síðar í svokölluðum makrílmálum. Taldi settur umboðsmaður að uppi væri óvissa um stjórnun veiða úr deilistofninum vegna þess hvernig samspili laga um stjórn fiskveiða annars vegar og laga um fiskveiðar utan lögsögu Íslands hins vegar væri háttað.

**UA 7021/2012 og 7400/2013 (Makrílmálin):** „Ákvæði laga nr. 151/1996 eru bundin við veiðar íslenskra skipa úr nytjastofnum „utan lögsögu Íslands“, sbr. 1. gr. þeirra, en ákvæði laga nr. 116/2006 eru afmörkuð við veiðar úr nytjastofnum „í íslenskrum fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um“, sbr. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga. Um svokallaða deilistofna, þ.e. þá stofna sem veiðast bæði innan og utan lögsögu Íslands, er fjallað í 5. gr. fyrrnefndu laganna. Í 1. mgr. þeirrar lagagreinar er miðað við að lög um stjórn fiskveiða gildi eftir því sem við geti átt um „veiðar utan lögsögu Íslands“ en síðan segir „sbr. þó ákvæði þessarar greinar“. Í 2. mgr. 5. gr. er fjallað um hlutdeildarsetningu „úr slíkum stofni“, þ.e. deilistofni. / Af framangreindu er ljóst að í lögum nr. 151/1996 er gerður ákveðinn greinarmunur á veiðum íslenskra skipa úr deilistofnum, þ.e. stofnum sem veiðast bæði innan og utan lögsögunnar, og úr öðrum stofnum sem íslensk skip veiða utan lögsögunnar. Af tilvitnuðum lögskýringargögnum að baki lögum nr. 151/1996 má ráða að það hafi verið ætlun löggjafans að gera lagaumhverfið þannig úr garði að heildstæð stjórnun veiða úr deilistofnum gæti farið fram, hvort sem slíkar veiðar ættu sér stað innan eða utan lögsögunnar og þá að gættum meginreglum laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Hvað sem því líður, og með hliðsjón af atvikum þessa máls, tel ég að ýmis álitaeftir myndi séu uppi um hvernig stjórnun á veiðum úr deilistofnum eins og makríl, sem veiðist bæði innan og utan lögsögunnar, skuli háttað, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. apríl 2006, í máli nr. 4163/2004, m.a. um hvernig standa eigi að úthlutun úr stofninum.“

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til að hugað verði að því við endurskoðun löggjafar á málefna sviði þess að uppfæra eldri löggjöf, endurútgefa sem ný heildarlög lagabálka sem tekið hafa tíðum breytingum eftir gildistöku þeirra og að hugað verði að samræmi og samspili milli lagabálka á einstökum málefna sviðum.

### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort elstu lagabálkar á málefnasviði ráðuneytisins uppfylli þær kröfur sem í dag leiða af stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum og þeir uppfærðir eftir því sem við getur átt.
- Lagt verði mat á hvort lagabálkar sem breytt hefur verið oft séu nægilega skýrir og aðgengilegir og þeir endurútgefnir eftir því sem við getur átt.
- Lagt verði mat á hvort lagabálkar á málefnasviði ráðuneytisins kunni að skarast og hvort tilefni sé til að sameina lagabálka sem hafa að geyma reglur um skyld málefni og lögum breytt eftir því sem við getur átt.
- Eftirfylgni með frumvörpum sem lögð eru fyrir Alþingi verði tryggð.

#### 4.2.2 Orðskýringar

Af athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins er ljóst að hún fjallar í mörgum tilvikum um mjög sérhæfð málefni og að víða er stuðst við íðorð og fagmál sem ekki er sjálfgefið að almenningur þekki. Af þessum sökum getur löggjöfin orðið almenningi og jafnvel starfsmönnum stjórnvalda og eftirlitsaðila sem ekki búa yfir sérþekkingu á hlutaðeigandi málefnasviði óaðgengileg ef ekki fylgja henni orðskýringar þar sem hugtök af þessu tagi eru skilgreind með skýrum hætti. Notkun orðskýringa getur líka stuðlað að samræmdari hugtakanotkun innan og milli lagabálka, en á það skortir í sumum tilvikum, einkum á sviði sjávarútvegs.

Sem dæmi um notkun sérhæfðra hugtaka í löggjöf án þess að orðskýringar fylgi má nefna 11. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, þar sem hugtakið „undirmálsaflí“ kemur fyrir í fyrsta og eina skiptið í löggjöf á sviði sjávarútvegs án þess að það sé nánar skilgreint í lögnum:

„Starfsmenn hafnarvoga skulu sannreyna að uppgefin tegund vigtaðs afla sé rétt, m.a. með beinni skoðun úrtaks úr lönduðum afla eftir því sem við getur átt. Sama á við varðandi afla sem gefinn er upp sem undirmálsaflí.“

Eðli máls samkvæmt er skýrleiki framangreindrar lagareglu og fyrirsjáanleiki við beitingu hennar háður því að fyrir liggi hvað felist í „undirmálsafla“. Hið sama gildir um fjölmargar sambærilegar reglur í lögum á málefnasviði ráðuneytisins

þar sem stuðst er við hugtök sem hafa sérhæfða merkingu án þess að skilgreining á henni komi fram í lagatextanum.<sup>31</sup>

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun löggjafar á málefnasviði þess að bæta orðskýringum við lagabálka þar sem stuðst er við sérhæfð hugtök án þess að skilgreiningar á þeim komi fram í texta hlutaðeigandi laga.

### Ábendingar

- Lagt verði mat á þörf fyrir orðskýringar í löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins og lögum breytt þar sem við getur átt.
- Hugað verði að birtingu leiðbeininga með skýringum íðorða og fagheita í lagabálkum á málefnasviði ráðuneytisins.

#### 4.2.3 Framsetning reglugerðaheimilda

Athugun á lögum á málefnasviði ráðuneytisins leiðir í ljós að fjöldi reglugerðarheimilda þar er mjög verulegur. Þá leiðir talning á fjölda reglugerða sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda í ljós að matvælaráðuneytið birtir flestar reglugerðir af öllum ráðuneytum.

Í mörgum lagabálkum á málefnasviði ráðuneytisins er reglugerðarheimildum ráðherra samkvæmt hlutaðeigandi lagabálki ekki skipað í eitt ákvæði eða kafla laganna heldur á víð og dreif um þau. Þannig eru mörg dæmi um að fyrirmæli um heimild eða skyldu ráðherra til að setja ákvæði í reglugerð komi fyrir í tugum ákvæða í sama lagabálki og oftast en einu sinni í sama ákvæðinu og jafnvel sömu málsgreininni.<sup>32</sup>

Eins og bent er á í Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa geta framangreindir löggjafarhættir torveldað yfirsýn yfir hlutverk ráðherra samkvæmt hlutaðeigandi lögum og aukið hættu á misræmi komi upp milli laga og reglugerða:

„Skýrast er að tiltaka þau atriði sem setja á reglugerð um í einu lagaákvæði [...]. Ákvæðinu er valinn staður aftarlega í lögnum og er það hin venjubundna framsetning. Einnig er unnt að tengja reglugerðarheimildir einstökum ákvæðum

<sup>31</sup> Sem dæmi um svipuð tilvik má nefna hugtökin „meðafli“ og „umframafli“ sem stuðst er við í lögum án þess að þau séu skilgreind. Þótt merking þeirra kunni að vera ákveðin og skýr í huga þeirra sem til þekkja er það ekki nægilegt ef löggjöfin á sem slík að uppfylla þá grundvallarkröfu að vera almenningi aðgengileg.

<sup>32</sup> Dæmi um þetta eru t.d. lög um matvæli, nr. 93/1995. Með einfaldri orðaleit í lögnum koma upp 69 leitarskýrði fyrir orðið „reglugerð“. Sömu leiðis koma upp 54 leitarskýrði fyrir orðið í lögum um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994.

laganna og er þá yfirleitt sett almenn reglugerðarheimild til viðbótar aftarlega í löginn. Slík aðferð hefur þann ókost að örðugt er að hafa yfirsýn yfir reglugerðarheimildir laganna. Einnig verður tilvísun í reglugerðarheimildirnar snúin; er efni reglugerðar þannig að vísa verður bæði til hinnar sérstöku og almennu reglugerðarheimildar?<sup>33</sup>

Um leið og mikilvægt er að reglugerðarheimildir uppfylli þær kröfur sem leiða kunna af stjórnarskrá um nægilega ítarlega afmörkun á valdheimildum ráðherra er einnig mikilvægt að framsetning þeirra sé aðgengileg frá sjónarhóli ráðherra og ráðuneytis hans. Þótt einfaldleiki í framsetningu reglugerðarheimilda megi ekki verið á kostnað nægilegrar tilgreiningar og afmörkunar af hálfu löggjafans á þeim valdheimildum sem ráðherra er falið að fara með eiga fyrir mæli löggjafans heldur ekki vera sett fram með óþarflega flóknum hætti.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun löggjafar á málefnasviði þess að einfalda framsetningu reglugerðarheimilda og eftir atvikum sameina reglugerðarheimildir í þeim tilvikum þar sem fjöldi slíkra heimilda er mjög mikill.

#### Ábendingar

- Við setningu og endurskoðun löggjafar á málefnasviði ráðuneytisins verði hugað að skipulagi og framsetningu reglugerðarheimilda.

#### 4.2.4 Skýr afstaða löggjafans til forms valdheimilda

Athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins leiðir í ljós dæmi um að ekki sé nægilega skýrt af lestri laga og lögskýringargagna hvert sé form þeirra valdheimilda sem stjórnvöldum er falið að fara með, s.s. hvort valdheimild lúti að setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Úr Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, bls. 45, sem var gefin út af forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti og skrifstofu Alþingis 2007.

<sup>34</sup> Dæmi um löggjöf þar sem finna má óskýr mörk milli almennra stjórnvaldsfyrirmæla og stjórnvaldsákvæðna eru lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum, nr. 51/1981. Segir þar í 2. gr. að ráðherra geti „gert varnarráðstafanir og gefið úr reglugerðir“ sem stuðli m.a. að því að koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til landsins og dreifist innanlands, og útrýma skaðvöldum, sem þegar hafi borist til landsins. Í 3. gr. eru talin upp í dæmaskyni aðgerðir sem ráðherra getur gripið til í því skyni, s.s. að fyrirskipa eftirlit með innflutningi, útflutningi og dreifingu innanlands á öllum tegundum plantna o.fl. sem geta borið sjúkdóma og meindýr á plöntur, hann getur sett það skilyrði fyrir innflutningi, útflutningi eða dreifingu innanlands, að plöntur séu algjörllega lausar við ákveðna skaðvalda, eða sett ákveðið hámark um magn þeirra, bannað ræktun tiltekinna plöntutegunda á ákvæðnum svæðum eða takmarkað ræktun við plöntur gæddar ákvæðnum eiginleikum, fyrirskipað sóttkví undir eftirliti sem skilyrði fyrir innflutningi o.s.frv. Einnig má nefna

Ekkert er því til fyrirstöðu að löggjafinn veiti stjórnvöldum svigrúm til að velja milli þess hvort fyrirmæli skuli gefin út t.d. í formi almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða stjórnvaldsákvörðunar eftir atvikum og því sem við á hverju sinni.<sup>35</sup> Ef sú leið er farin af hálfu löggjafans er þó mikilvægt að unnt sé að ráða slíka afstöðu af texta laganna eða lögskýringargögnum. Öðrum kosti getur skapast hætt á því að hlutaðeigandi stjórnvald túlki valdheimildir sínar með röngum hætti og beiti þeim á öðru formi en löggjafinn hefur heimilað.

**UA 4340/2005 og 4341/2005 (Bann við netaveiði á göngusilungi í sjó):**

„Veiðimálastjóri fór þá leið í þeim málum sem hér eru til umfjöllunar að setja almennar reglur um bann við netaveiðum á göngusilungi í sjó innan netlaga sem ná til ótilgreindra réttihafa á nánar tilgreindum svæðum. Landbúnaðarráðherra komst jafnframt að þeirri niðurstöðu í úrlausnum sínum að um almenn stjórnvaldsfyrirmæli væri að ræða og gerði ekki athugasemdir við að veiðibannið hefði verið sett á með þeim hætti í þessum tilvikum. [...]

Framanrakin atriði leiða til þess að líta verður á ákvörðun um takmörkun silungsveiða á grundvelli 7. mgr. 14. gr. laga nr. 76/1970, með síðari breytingum, a.m.k. þegar henni er sérstaklega beint að netaveiðum á göngusilungi í sjó, sem ákvörðun sem beinist að tilteknum aðila eða aðilum en ekki ákvörðun sem beint er að óafmörkuðum hópi veiðiréttarhafa. Slík ákvörðun er einnig ákvörðun sem felur í sér ákveðna niðurstöðu um réttindi þeirra til nýtingar umræddra veiðiréttinda. Hér er því um að ræða ákvarðanir sem fela í sér niðurstöðu um rétt eða skyldu tiltekinna einstaklinga eða annarra einkaaðila eða hóps þeirra. Ákvæði 7. mgr. 14. gr. hljóðaði á þeim tíma sem veiðimálastjóra tók þær ákvarðanir sem um er fjallað í þessu álit svo að veiðimálastjóra væri rétt að takmarka eða banna veiði göngusilungs í sjó á tilteknum svæðum og um tiltekinn tíma. Í heimildinni var því ekki sérstaklega mælt fyrir um að þessar ákvarðanir skyldi eða mætti taka með almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda þau lög þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna en tekið er fram að þau gildi ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Reglur stjórnsýslulaga fela í sér réttaröryggisreglur í þágu þeirra sem ákvarðanir stjórnvalda beinast að og í þeim felast ákveðnar lágmarkskröfur til málsmeðferðar. Setning stjórnsýslulaganna felur í sér þá stefnumörkun löggjafans að þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um réttindi og skyldur tiltekinna einstaklinga, og hægt er að afmarka hvaða einstaklingar teljast aðilar þeirra stjórnsýslumála sem um ræðir, þá skuli stjórnvöld almennt fylgja reglum laganna. Stjórnvöld geta ekki valið þá leið að taka ákvarðanir sem í eðli sínu uppfylla skilyrði laga til að vera stjórnvaldsákvarðanir í formi almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þannig sloppið við að fylgja þeim málsmeðferðareglum sem stjórnsýslulögin hljóða um. Það verður því að vera löggjafans að ákveða ef stjórnvöldum á að vera heimilt að fara þá einfaldari leið sem almenn stjórnvaldsfyrirmæli eru gagnvart réttaröryggi borgaranna.“

Til að girða fyrir að mál verði lögð í rangan formlegan farveg er heppilegt að skýr afstaða löggjafans til forms valdheimildar komi fram í texta laga eða í lögskýringargögnum, þ.m.t. ef löggjafinn hefur ætlað stjórnvöldum svigrúm til að velja málum ólíkan farveg eftir atvikum.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun

6. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 um heimild ráðherra til að takmarka eða banna fiskeldi eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða á svæðum sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart starfsemi þeirri sem fram fer samkvæmt lögunum.

<sup>35</sup> Sjá t.d. 2. laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum, nr. 51/1981, þar sem kveðið er á um að ráðherra geti „gert varnarráðstafanir og gefið út reglugerðir“ til þess að ná nánar tilgreindu markmiði.

löggjafar á málefnasviði þess að skýra form valdheimilda eftir því sem við getur átt.

#### Ábendingar

- Hugað verði að skýrleika um form valdheimilda, þ.m.t. hvaða aðili fari með þær og í hvaða formi þeim verður beitt.
- Lagt verði mat á í hvaða farveg mál skuli lagt í þeim tilvikum þar sem ekki liggur fyrir skýr afstaða löggjafans til forms valdheimildar.

#### 4.2.5 Skýr afstaða löggjafans til efnis valdheimilda

Ljóst er af forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins að verkefni ráðuneytisins lúta að megin stefnu að atvinnugreinum og mælir löggjöfin fyrir um margvíslegar takmarkanir á frelsi borgaranna til að leggja stund á þær. Við setningu laga á þessum málefnasviðum reynir óhjákvæmilega á þær kröfur til löggjafar sem leiða af 75. gr. stjórnarskrárinnar. Eftir atvikum kann einnig að reyna á þessu sviði á þær kröfur sem leiða af 72. gr. stjórnarskrárinnar, s.s. í þeim tilvikum þar sem atvinnuréttindi njóta verndar hennar. Þegar um gjaldtöku af atvinnugreinum er að ræða reynir jafnframt á þær kröfur sem leiða af 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómstólar hafa frá því undir lok síðustu aldar beitt strangari mælikvarða en áður við mat á því hvort í löggjöf sé mælt fyrir um of víðtækt framsal valds til ráðherra, einkum í kjölfar lögfestingar mannréttindasáttmála Evrópu árið 1994 og þeirra breytinga sem gerðar voru á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995, sbr. m.a. Hrd. 110/1995 (Samherjamál) og Hrd. 15/2000 (Stjörnugrismál). Í báðum þessum dómum varð það niðurstaða Hæstaréttar að lagaákvæði sem eftirlétu ráðherra vald til að kveða á um takmarkanir á atvinnufrelsi hefðu brotið í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar:

**Hrd. 110/1995 (Samherjamál):** „Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um, að atvinnufrelsi verði ekki skert nema með lagaböði, verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.“

Athugun á dómum og álitum sem varða málefnasvið ráðuneytisins sýnir að iðulega reynir á framangreindar kröfur í framkvæmd og hafa deilur um hvort þær séu uppfylltar orðið tilefni til fjölmargra ágreiningsmála á undanförunum árum.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Sjá t.d. Hrd. 652/2012 (H. Skaftason ehf.), Hrd. 387/2016 (Þorbjörn hf.) og Hrd. 779/2016 (Útgerðarfélagið Glófaxi ehf.). Sjá einnig að því er varðar 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar t.d. Hrd. 317-319/2015 (Úthlutun tollkvóta),

Til að fyrirbyggja slík ágreiningsmál er brýnt að þessar kröfur séu hafðar að leiðarljósi við undirbúning lagafrumvarpa. Ekki er síður mikilvægt að lög og lögskýringargögn beri með sér að það mat sem stjórnarskráin áskilur hafi farið fram af hálfu löggjafans við setningu laga til þess að eftirlitsaðilum sé unnt að staðreyna það síðar við endurskoðun þeirra, líkt og sjá má af eftirfarandi forsendum Hæstaréttar:

**Hrd. 213/2016 (Vinnlustöðin hf. gegn íslenska ríkinu):** „Að virtum lögskýringagögnum var fallist á með í að löggjafinn hefði með ákvörðun sinni um hið sérstaka veiðigjald tekið rökstudda afstöðu til fjárhæðar gjaldsins og hún því verið reist á málefnalegum grunni, auk þess sem gjaldinu hefði verið í hóf stillt. Þá var talið að það hefði stuðst við málefnaleg rök af hálfu löggjafans að ákveða að lækka tímabundið og jafnvel fella niður hið sérstaka veiðigjald hjá gjaldendum vegna fjármagnskostnaðar af lánum sem þeir höfðu tekið fyrir gildistöku laganna til kaupa á aflaheimildum af öðrum. Af þeim sökum hefði ekki falist í bráðabirgðaákvæðum laganna slík mismunun gagnvart V hf., sem ekki hafði skuldbætt sig með þessum hætti, að með þeim væri brotið gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Var í sýknað af endurgreiðslukröfu V hf.“

Þegar atvinnufrelsi eru settar skorður áskilur stjórnarskráin að það skuli gert með lögum þar sem umfang þeirra er nægilega afmarkað. Þá þarf að liggja fyrir mat löggjafans á nauðsyn þeirrar skerðingar sem um er að ræða. Í því felst að fyrir liggji mat löggjafans á þeim hagsmunum sem skerðingunni er ætlað að vernda og rökstudd afstaða löggjafans þess efnis að með fyrirhugaðri skerðingu atvinnufrelsis sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt sé til verndar þessum hagsmunum. Með öðrum orðum þarf afstaða löggjafans til umfangs skerðingarinnar að koma fram í lögum og unnt að ráða afstöðu löggjafans til ástæðna skerðingarinnar og nauðsynjar hennar a.m.k. af lögskýringargögnum. Sömu sjónarmið gilda um lagasetningu sem felur í sér skerðingu annarra stjórnarskrárvarinna mannréttinda.

Um skattlagningu og töku þjónustugjalda gilda sérsjónarmið sem leiða af 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar kveðið er á um gjaldtöku í lögum þarf löggjafinn að taka skýra afstöðu til þess hvort um skatt eða þjónustugjald er að ræða. Ef um skattheimtu er að ræða þarf að gæta að því að kveða skýrlega á um meginatriði hennar, þ.e. skattskyldu, skattstofn og fjárhæð skatts, í lögum. Ef um þjónustugjald er að ræða nægir að tilgreina heimild til töku þess í lögum. Hins vegar er mikilvægt að tilgreina með nægilega skýrum hætti þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin lýtur að þannig að ekki leiki vafi á því hvaða kostnaður verði felldur undir heimildina.

**Lrd. 73/2020 (Stjórnugrís skattheimta):** „Líkt og nánar greinir í hinum áfrýjaða dómi skyldi innheimt sérstakt gjald af sláturleyfishöfum til að standa straum af kostnaði við yfirmat samkvæmt 2. mgr. 16. gr. þágildandi laga nr. 96/1997 um slátrun og sláturafurðir. Var kveðið á um fjárhæð gjaldsins í greininni sem skyldi vera 0,55 krónur á hvert kíló kjöts sem innvegið væri í sláturhúsi svo og heimild ráðherra til að kveða nánar á um innheimtu gjaldsins. / Hvað sem leið tæðri heimild ráðherra

---

Hrd. 461/2015 (Veiðigjald) og Hrd. 22/2021 (Tollkvóttagjald). Fjöldi annarra ágreiningsmála þar sem reynt hefur á kröfur m.a. 40., 72., 75. og 77. gr. stjórnarskrárinnar á málefnasviði ráðuneytisins hefur komið til kasta dómstóla og umboðsmanns Alþingis.



til að kveða nánar á um innheimtu gjaldsins var um að ræða gjaldtöku af sláturleyfishöfum samkvæmt fastákveðnu viðmiði án þess að ráðherra eða öðrum stjórnvöldum væri falið mat eða framselt vald til að ákveða fjárhæð gjaldsins, nánari viðmið fyrir álagningu þess eða endurgreiðslur. Í þessu ljósi getur það ekki haggað greiðsluskyldu sláturleyfishafa samkvæmt ákvæðinu að gjaldinu var ætlað að standa straum af kostnaði við yfirmat samkvæmt lögum nr. 96/1997 og slíkt yfirmat fór mismikið eða jafnvel alls ekki fram eftir því um hvaða sláturdýr var að ræða.“

Sem fyrr segir leiðir athugun á dómum og álitum sem varða málefнасvið ráðuneytisins í ljós að deilur um hvort lög á málefнасviði ráðuneytisins uppfylli m.a. kröfur 40., 72., 75. og 77. gr. stjórnarskrárinnar hafa orðið tilefni til allnökkurs fjölda ágreiningsmála á undanförunum árum. Skýr afstaða löggjafans til framangreindra atriða sem uppfyllir þessar kröfur, eftir atvikum í lögskýringargögnum, er til þess fallin að fækka ágreiningsmálum af þessu tagi og auka réttaröryggi borgaranna.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því almennt við setningu laga á málefнасviði þess að fyrir liggi skýr afstaða löggjafans til efnis þeirra valdheimilda sem ráðherra og öðrum stjórnvöldum eru fengnar.

#### Ábendingar

- Tryggt verði við samningu lagafrumvarpa að fram fari fullnægjandi mat á því hvort frumvarp feli í sér skerðingu stjórnarskrárvarinna hagsmuna og þá hvort skilyrði til hennar séu uppfyllt.
- Tryggt verði að mat á stjórnskipulegu gildi frumvarps sé skráð og gerð grein fyrir því í lögskýringargögnum þar sem það á við.

## 4.3 Stjórnsýslukerfið

### 4.3.1 Almennar ábendingar um uppbyggingu stjórnsýslunnar

Eins og áður greinir leiðir athugun á löggjöf á málefнасviði ráðuneytisins í ljós að hún er að hluta komin nokkuð til ára sinna auk þess sem breytingar á henni hafi oft verið framkvæmdar með breytingu einstakra ákvæða fremur en heildarendurskoðun laga. Stofnanakerfi á málefнасviði ráðuneytisins ber þess merki að það hafi þróast á löngum tíma og í sumum tilvikum án þess að til grundvallar hafi legið heildstæð stefnumótun um hvernig skilvirkast og hentugast sé að haga uppbyggingu stjórnsýslukerfisins á þessum sviðum.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> OECD hefur í árlegum skýrslum sínum um landbúnaðarstefnur OECD ríkjanna bent á að takmörkuð endurskoðun hefði átt sér stað á stjórnkerfi landbúnaðarmála frá árunum 1986-1988. Þetta hefur komið fram

Misræmi í uppbyggingu stofnanakerfis milli málefnasviða ráðuneytisins er dæmi um framangreint. Á sviði sjávarútvegs eru tvær nokkuð stórar undirstofnanir sem fara með umfangsmikil verkefni. Á sviði matvæla er einnig fjölmenn undirstofnun sem fer ein með helstu verkefni á því sviði. Engri slíkri stofnun er hins vegar til að dreifa á sviði landbúnaðarmála þar sem stjórnarsýsla er að verulegu leyti á höndum ráðuneytisins sjálfs og einkaaðila, aðallega Bændasamtaka Íslands. Þannig skortir faglega undirstofnun sem fer með daglega umsýslu og framkvæmd á sviði landbúnaðarmála og reiðir ráðuneytið sig þess í stað á Bændasamtök Íslands og aðra einkaaðila sem fara á grundvelli samninga með margvíslega stjórnarsýslu sem alla jafna væri á höndum undirstofnunar á öðrum málefnasviðum. Ríkisendurskoðun hefur m.a. bent á ágalla á þessu fyrirkomulagi, t.d. í skýrslu um útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands frá mars 2011.<sup>38</sup> Í ábendingum til ráðuneytisins sagði nánar tiltekið:

„Ríkisendurskoðun telur brýnt að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi frumkvæði að því að endurskoða fyrirkomulag á stjórnarsýslu landbúnaðarmála. Óæskilegt er að Bændasamtök Íslands sinni bæði framkvæmd verkefna og fag- og fjárhagslegu eftirlit með henni. Þá þarf að tryggja að ráðuneytið hafi ávallt óheftan aðgang að þeim gögnum og þekkingu um íslenskan landbúnað sem Bændasamtökin búa yfir vegna þeirra verkefna sem löggjafinn eða stjórnvöld hafa beint til þeirra.“<sup>39</sup>

Þótt eðli þeirra stjórnarmálefna sem í hlut eiga kunni að einhverju leyti að skýra ólíka uppbyggingu stjórnkerfisins á málefnasviði ráðuneytisins er ljóst að einfalda mætti hana til muna og færa til nútímahorfs í mörgum tilvikum, til að mynda með fækkun og sameiningu ýmissa nefnda og samræmingu í uppbyggingu stofnanakerfis milli ólíkra málefnasviða.<sup>40</sup>

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að samræmi í uppbyggingu stofnanakerfis milli ólíkra málefnasviða ráðuneytisins og eftir atvikum að einföldun þess.

---

Í hverri einustu skýrslu um þetta efni frá 2005, sbr. nú síðast fyrir á þessu ári í *OECD: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: OECD Countries and Emerging Economies*, bls. 318.

<sup>38</sup> Á undanförunum árum hafa verið stigin skref í þá átt að draga úr þessari umsýslu einkaaðila með opinberum verkefnum, m.a. til að koma til móts við ábendingar Ríkisendurskoðunar um annmarka á þessu fyrirkomulagi. Með lögum nr. 46/2015 voru þannig ýmis verkefni varðandi stjórn búvöruframleiðslunnar færð frá Bændasamtökunum til Matvælastofnunar til samræmis við tillögur Ríkisendurskoðunar í skýrslu um framkvæmd búvörusamninga frá september 2010. Með lögum nr. 84/2019 voru aftur gerðar breytingar á umræddum verkefnum þegar búnaðarstofa Matvælastofnunar og verkefni hennar voru færð inn í ráðuneytið á skrifstofu landbúnaðar.

<sup>39</sup> *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands*. Ríkisendurskoðun 2011, bls. 4. Sjá einnig *Framkvæmd búvörusamninga*. Ríkisendurskoðun 2010.

<sup>40</sup> Sjá umfjöllun um ýmsar nefndir og aðra aðila í kafla 4.3.2.

### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort tilefni sé til þess að koma á fót undirstofnun eða ráðuneytisstofnun sem verði falin dagleg umsýsla landbúnaðarmála.

#### 4.3.2 Stjórnsýsluleg staða stjórnvalda og annarra aðila

Af athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins er ljóst að ekki hefur alltaf verið búið svo um hnútana að fyllilega skýrt sé af lagagrundvellingum hverju sinni hver stjórnsýsluleg staða ýmissa aðila er og þá hvernig háttað er stjórnsýslusambandi þeirra við ráðherra.<sup>41</sup> Öðrum þræði kann þetta að stafa af því að löggjöfin er sumpart nokkuð komin til ára sinna og byggð á gömlum grunni og endurspeglar því réttarumhverfi sem að vissu leyti er úrelt í dag. Þetta á til að mynda við um tiltekna matsnefndir og matsaðila í löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins.<sup>42</sup>

Sem dæmi má nefna úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna sem fjallað er um í II. kafla laga nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Í lögnum er hvorki kveðið á með skýrum hætti um sjálfstæði nefndarinnar né tekið fram að úrskurðir hennar séu endanlegir á stjórnsýslustigi. Einnig má nefna kjötmatsmenn sem fjallað er um í 13. gr. f. laga nr. 93/1995, um matvæli, þar sem kveðið er á um hlutverk þeirra án þess að þar sé að finna frekari skýringar á stjórnsýslulegri stöðu þeirra. Þannig er m.a. ekki tekið fram í lögum hvort kjötmatsmenn séu skipaðir af ráðherra eða með öðrum hætti.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Af ýmsum lögum á málefnasviði sjávarútvegs má ráða að tilgreindir veiðieftirlitsmenn séu starfsmenn Fiskistofu. Þó verður ekki ráðið að þeir séu embættismenn eða hafi aðra stöðu en almennir ríkisstarfsmenn samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það skýtur því skökku við að ráðherra setji veiðieftirlitsmönnum erindisbréf, sbr. 10. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands.

<sup>42</sup> Sjá t.d. úttektarmenn skv. 39. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004 og yfirmatsnefnd skv. 2. mgr. 44. gr. sömu laga. Líklega leikur ekki vafi á því að löggjafinn hefur gert ráð fyrir því að um væri að ræða sjálfstæðar stjórnsýslunefndir og ekki ætlast til þess að úrskurðir þeirra væru kæranlegir til ráðuneytisins. Eftir sem áður verður það ekki skýrt ráðið af lagagrundvellingum sjálfum og er tilefni til að skýra það betur verði lög in tekin til endurskoðunar. Sömu sjónarmið eiga við um ýmsa aðila samkvæmt lögum nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl., s.s. markanefnd. Af lögnum má ráða að markanefnd sé einskona stjórnsýslunefnd á kærustigi þar sem unnt er að kæra ákvarðanir markavarda um skráningu á marki, synjun um skráningu og niðurfellingu marks til nefndarinnar. Þá má einnig nefna yfirskiptanefnd, ítölunefnd og yfirítölunefnd skv. 14., 25. og 27. gr. sömu laga.

<sup>43</sup> Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 52/2005, um gæðamat á æðardúni, kemur fram að ráðuneytið gefi út leyfi til handa dúnmatsmönnum til starfa á þeim stöðum sem það telur þörf á. Er hlutverk þeirra að meta og veða allan æðardún sem er ætlaður til dreifingar á innanlandsmarkaði eða til útflutnings. Dúnmatsmenn fara með

Einnig má benda á Matvælasjóð sem var komið á fót með samnefndum lögum nr. 31/2020. Í þeim er ekki tekin afstaða til þess hver stjórnýsluleg staða sjóðsins er, þ.e. hvort um er að ræða sjóð innan ráðuneytisins eða sérstakan sjóð með sjálfstæðan grundvöll.<sup>44</sup> Ekki er heldur fyllilega ljóst hvernig stjórnýsluungjörð stofnverndarsjóðs skv. 15. gr. búnaðarlaga er háttað nánar tiltekið.<sup>45</sup> Af texta laganna verður helst ráðið að um sé að ræða sérstakt stjórnvald, þ.e. sjóð, sem lúti stjórn fagráðs hlutaðeigandi deildar.<sup>46</sup>

Mikilvægt er að ekki leiki vafi á stjórnýslulegri stöðu stjórnvalda og annarra aðila sem fara með opinbert vald. Þetta atriði hefur grundvallarþýðingu við afmörkun á ábyrgð og valdheimildum ráðherra gagnvart viðkomandi aðila og þá hvaða takmarkanir kunna að vera á heimildum ráðherra til yfirstjórnar og eftirlits með starfsemi hans. Þá hefur stjórnýsluleg staða aðila jafnframt grundvallarþýðingu fyrir starfsemi aðilans sjálfs og samskipti hans út við gagnvart borgurunum. Það hefur til að mynda þýðingu við mat á því hver er formlega valdbær til þess að taka ákvörðun, hvaða reglur gilda um málsmeðferð og hvort og þá hvert ákvörðun er kæránleg innan stjórnýslunnar svo eitthvað sé nefnt. Öll óvissa í þessum efnunum eykur til muna líkur á því að mál verði ekki sett í réttan lagalegan farveg frá öndverðu og er til þess fallin að draga úr réttaröryggi, skilvirkni og hagkvæmni í stjórnýslunni.<sup>47</sup>

Þegar stjórnvaldi er komið á fót með lögum þarf samkvæmt framansögðu að taka skýra afstöðu til þess hvort um er að ræða sérstakt stjórnvald, einingu innan annars stjórnvalds eða jafnvel lögbundinn samráðsvettvang fleiri en eins

---

stjórnýslu og opinberar valdheimildir samkvæmt lögnum enda er skilyrði fyrir dreifingu að fyrir liggja vottorð dúnmatsmanna um að æðardúnn standist gæðamat. Kostnaður vegna starfa dúnmatsmanna greiðist af matsbeiðanda í samræmi við gjaldskrá sem ráðuneytið staðfestir. Ekki er ljóst hvort ákvarðanir dúnmatsmanna eru kæránlegar til ráðuneytisins eða sæta að öðru leyti endurskoðun á stjórnýslustigi.

<sup>44</sup> Um sjóð innan ráðuneytisins má nefna Verkefnasjóð sjávarútvegsins, sbr. 3. mgr. 1. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmeðts sjávarafla. Í fyrrnefndu ákvæði er tekið af skarið um að sjóðurinn sé í vörslu ráðuneytisins. Ráðherra skipar eftir sem áður stjórn sjóðsins sem gerir tillögur til ráðherra um ráðstöfun fjár úr sjóðnum og tekur ráðherra ákvörðun á þeim grundvelli.

<sup>45</sup> Samkvæmt reglugerð nr. 1123/2015 um stofnverndarsjóð íslenska hestakynsins er sjóðurinn í vörslu Bændasamtakanna sem annast reikningshald og ávöxtun í samráði við fagráð. Í reglugerðinni kemur fram að fagráð geri tillögur um úthlutanir úr sjóðnum til Bændasamtakanna sem staðfesti úthlutun. Þessi framkvæmd verður ekki skýrlega ráðin af lögnum fyrir utan ákvæði 3. mgr. 1. gr. um að Bændasamtök Íslands hafi á hendi faglega og fjárhagslega umsjón þeirra verkefna sem samið er um milli ríkis og bænda.

<sup>46</sup> Um fagráðin er kveðið í 4. gr. búnaðarlaga, nr. 70/1998. Skulu þau starfa fyrir hverja búgrein og á einstökum fagsviðum. Fagráð móta stefnu í kynbótum og þróunarstarfi viðkomandi búgreinar, skilgreina ræktunarmarkmið og setja reglur um framkvæmd meginþátta ræktunarstarfsins. Enn fremur móta þau tillögur um stefnu í fræðslumálum og rannsóknnum búgreinarinnar og fjalla um önnur mál sem vísað er þangað til umsagnar og afgreiðslu. Í fagráðum skulu sitja menn úr hópi starfandi bænda og einn ráðunautur í hlutaðeigandi búgrein eða fagsviði. Jafnframt skulu sitja í fagráðum eða starfa með þeim sérfróðir aðilar. Fagráð skulu hljóta staðfestingu ráðherra að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands.

<sup>47</sup> Sjá einnig umfjöllun um mikilvægi þess að stjórnýsluleg staða stofnana sé skýr í skýrslunni *Starfsskilyrði stjórnvalda*. Forsætisráðuneytið 1999, bls. 103-104.

stjórnvalds og/eða einkaaðila án þess að um sérstakt stjórnvald sé að ræða. Sé ætlunin að koma á fót sérstöku stjórnvaldi er brýnt að fram komi hvort um hefðbundna undirstofnun sé að ræða eða sjálfstætt stjórnvald. Ekki er síður mikilvægt þegar annars konar aðilum er komið á fót með lögum að skýrt sé hvers eðlis þeir eru frá sjónarhóli stjórnsýsluréttarins, s.s. hvort um er að ræða opinberan aðila eða einkaaðila og þá hvort einhver frávik frá þeim meginreglum sem annars gilda um slíka aðila skuli eiga við.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun og setningu laga að fyrir liggja skýr afstaða löggjafans til stjórnsýslulegrar stöðu þeirra aðila sem tilgreindir eru í lögum.

#### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort stjórnsýsluleg staða stjórnvalda og annarra aðila á málefnasviði ráðuneytisins sé nægilega skýr.

#### 4.3.3 Kæruheimildir

Athugun á sérstöku kæruheimildum í löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins sýnir að ekki er alltaf mælt fyrir um slíkar heimildir með samræmdum hætti. Fyrir kemur að mælt sé fyrir um sérstakar kæruheimildir varðandi tiltekna ákvarðanir án þess að tekin sé afstaða til þess í lögum eða lögskýringargögnum hvernig fari um kæruleiðir vegna annara ákvarðana.

Dæmi um þessa löggjafarhætti má til að mynda sjá í lögum nr. 71/2008, um fiskeldi. Þar segir í 2. mgr. 4. gr. laganna að nánar tilgreindar ákvarðanir Matvælastofnunar sæti kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en aðrar ákvarðanir sem Matvælastofnun taki á grundvelli laganna sæti kæru til ráðherra. Í 4. mgr. 21. gr. a. er sérstaklega tekið fram að ákvarðanir Matvælastofnunar um dagsektir séu kærnanlegar til ráðherra og aftur er sérstaklega áréttað að ákvarðanir Matvælastofnunar um stjórnvaldssektir séu kærnanlegar til ráðherra í 5. mgr. 21. gr. d. Í lögunum er hins vegar ekki tekin afstaða til þess hvernig fari um ákvarðanir Fiskistofu eða Umhverfisstofnunar samkvæmt lögunum. Sambærileg tilvik má finna í fjölda annarra laga á málefnasviði ráðuneytisins.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Nokkuð ósamræmi er einnig milli laga hvort ákvarðanir Matvælastofnunar um stjórnvaldssektir sæta kæru til ráðherra. Ólíkt því sem um getur í umfjöllun kaflans um kæruheimild til ráðherra vegna ákvörðunar Matvælastofnunar um stjórnvaldssektir á grundvelli laga um fiskeldi verður ákvörðunum Matvælastofnunar

Í ljósi þess að stjórnáskilum nr. 37/1993 er ætlað að mæla fyrir um lágmarkskröfur til réttaröryggis í stjórnáskilum er almennt ekki tækt að gagnálykta frá sérstökum kærheimildum í séráskilum á þá leið að ákvarðanir sem falla utan við slíkar heimildir séu jafnframt undanþegnar hinni almennu kærheimild til æðra stjórnvalds sem fram kemur í 26. gr. stjórnáskilum. Í tilvikum, eins og því sem að framan greinir, þar sem reynt getur á að stjórnvald sem lýtur yfirstjórn eins ráðherra fari með afmörkuð verkefni samkvæmt áskilum sem annar ráðherra fer með framkvæmd á, liggur hin almenna kærleið stjórnáskilum vegna ákvarðana stjórnvaldsins til þess ráðherra sem fer með yfirstjórn þess. Stjórnvaldsákvarðanir sem stjórnvaldið tekur um tiltekið stjórnarmálefni geta því í slíkum tilvikum sætt kærni til annars ráðherra en þess sem fer með hlutaðeigandi stjórnarmálefni ef ekki hefur verið kveðið á um annað í hlutaðeigandi séráskilum.

Til að fyrirbyggja óvissu um hvaða ákvarðanir lægra settra stjórnvalda eru kærnanlegar og þá hvert er mikilvægt að tekin sé afstaða til þess við útfærslu sérstakra kærheimilda hvernig samspili þeirra við almennar kærheimildir og kærleiðir skuli verið háttáð og að þessi afstaða endurspeglar með nægilega skýrum hætti í texta laga eða eftir atvikum í lögskýringargögnum. Í því sambandi er m.a. mikilvægt að taka tillit til þess ef verið er að fela stjórnvaldi að fara með verkefni, þar sem reyna kann á töku kærnanlegra ákvarðana, á öðru málefnasviði en málefnasviði þess ráðherra sem fer með yfirstjórn hlutaðeigandi stjórnvalds.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun og setningu laga að fyrir liggja skýr afstaða löggjafans til samspils almennra og sérstakra kærheimilda og -leiða.

#### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort stjórnáskilum samband milli stjórnvalda á málefnasviði ráðuneytisins sé nægilega skýrt, þ.m.t. með tilliti til framsetningar kærheimilda og -leiða.

#### 4.3.4 Valdbærni og valdmörk

Athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins leiðir í ljós ýmis dæmi um að verkefni stjórnvalda skarist eða rekist jafnvel á. Dæmi um tilvik þar sem fleiri en eitt stjórnvald koma að sama verkefni er t.d. skyndilokanir skv. áskilum nr. 79/1997,

---

um stjórnvaldssektir einungis skotið dómstóla á grundvelli laga um eftirlit með fódri, áburði eða sáðvöru og á grundvelli laga um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu.

um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, þar sem gert er ráð fyrir hlutverki Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunar og ráðuneytisins við skyndilokanir á ólíkum grundvelli, með ólíkum hætti og ólíkum skilyrðum, sbr. 10. gr. laganna.<sup>49</sup>

Dæmi um tilvik þar sem hlutverk rekast beinlínis á er leyfi til reksturs uppboðsmarkaðar fyrir sjávarafla. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 79/2005, um uppboðsmarkaði sjávarafla, veitir ráðherra leyfi en skv. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, kemur það í hlut Fiskistofu að veita leyfi til opinbers fiskimarkaðar.

Matvælaeftirlit er sameiginlega á höndum Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Valdmörk þessara aðila eru ekki alltaf ljós auk þess sem þessir aðilar hafa almennar heimildir til þess að fela hver öðrum að annast tiltekin verkefni, m.a. ákvarðanir um þvingunarúrræði, viðurlög og gjalddöku fyrir eftirlitið. Raunar virðist löggjafinn beinlínis hafa gert ráð fyrir slíkri skörun verkefna og valdheimilda þar sem kveðið er á um úrskurðarvald ráðherra þegar bæði Matvælastofnun og heilbrigðisnefnd fara með eftirlitsskyldur með sama aðilanum.<sup>50</sup> Óskýr valdmörk þessara stjórnvalda hafa þegar komið til kasta dómstóla þar sem viðurkennd var skaðabótaskylda Matvælastofnunar vegna eftirlits og birtingar niðurstaðna þess.

**Hrd. 563/2016 (Kræsingar ehf.):** „Hvað sem leið heimild áfrýjanda til þess að standa að umræddri rannsókn á vörum stefnda, með hliðsjón af valdheimildum hans, sbr. 6. gr. laga nr. 93/1995 og þágildandi 2. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 503/2005, er allt að einu ljóst að það var á verksviði Heilbrigðiseftirlits Vesturlands að hafa eftirlit með framleiðslu og dreifingu stefnda á matvælum, sbr. verkskipting stjórnvaldanna sem því liggur til grundvallar samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995. Þá er mælt fyrir um það í 2. gr. reglugerðar nr. 320/2012 að það sé sá sami eftirlitsaðili, samkvæmt nefndri 22. gr. laganna, sem hefur heimild til þess að birta niðurstöður úr almennu eftirliti með viðkomandi matvælafyrirtæki, sbr. og samhljóða heimild til slíkrar birtingar af því tilefni sem fjallað er um í 1. mgr. 3. gr. sömu reglugerðar. Í 3. mgr. 3. gr. er síðan á hinn bóginn tekið sérstaklega fram að áfrýjandi hafi heimild til þess að taka saman upplýsingar sem birtar eru af eftirlitsaðila samkvæmt 2. og 3. gr. reglugerðarinnar og birta á heimasíðu stofnunarinnar. Af þessu leiðir að áfrýjanda brast heimild að lögum til þess að standa að birtingu umræddrar tilkynningar 27. febrúar 2013 að því leyti sem hún laut að birtingu upplýsinga um matvælafyrirtæki sem lutu eftirlitsvaldi einstakra heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Með hliðsjón af framangreindri verkskiptingu stjórnvaldanna tveggja bar áfrýjanda að réttu lagi að fela Heilbrigðiseftirliti Vesturlands umsjón með framhaldi málsins, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995, og því bar þá að taka til þess afstöðu hvernig mögulegri frekari rannsókn málsins yrði hagað, sem og hvort og á hvaða stigi ástæða væri til almennrar birtingar upplýsinga um framleiðslu stefnda, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 320/2012. Að gættum valdmörkum framangreindra stjórnvalda og með hliðsjón af þeirri tilhögun sem liggur til grundvallar ákvæðum 2. og 3. gr.

<sup>49</sup> Sjá einnig 2. mgr. 6. gr. a. í lögum um stjórn fiskveiða þar sem ráðherra ákveður upphaf strandveiða í reglugerð á hverju ári en Fiskistofa stöðvar strandveiðar með auglýsingu í Stjórnartíðindum.

<sup>50</sup> Í 2. mgr. 22. gr. laga um matvæli kemur að ráðherra skuli úrskurða um verkaskiptingu ef bæði Matvælastofnun og heilbrigðisnefnd hafa eftirlitsskyldur með sama matvælafyrirtækinu. Sambærilegt ákvæði er í 3. mgr. 29. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru. Enn fremur kemur fram í 30. gr. e. laga um matvæli að rísi ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna um framkvæmd laganna skuli vísa málinu til fullnaðarúrskurðar ráðherra. Sama gildi um ágreining milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda um framkvæmd laganna.

reglugerðar nr. 320/2012 varð umrædd birting áfrýjanda á tilkynningunni 27. febrúar 2013 ekki heldur reist á almennu ákvæði 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Birting áfrýjanda á umræddri tilkynningu á heimasíðu sinni 27. febrúar 2013 var samkvæmt þessu ólögmat.<sup>51</sup>

Annað dæmi um óljós valdmörk á málefnasviði ráðuneytisins er að finna í lögum nr. 112/2015 um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna. Samkvæmt lögnum hefur stofnunin m.a. það hlutverk að taka að sér gegn gjaldi rannsóknir fyrir einstaklinga eða fyrirtæki um nánar tilgreind atriði. Lögin gera jafnframt ráð fyrir því að stofnunin geti átt aðild að rannsókn- og þróunarfyrirtækjum, hvort heldur hlutafélögum eða öðrum félögum með takmarkaðri ábyrgð, sem þróa hugmyndir og hagnýta niðurstöður rannsókn- og þróunarverkefna sem stofnunin vinnur hverju sinni. Þá hefur stofnunin heimild til að afla sérstakra tekna með sölu á þjónustu á verkswiði stofnunarinnar, með leigu tækja og búnaðar, sölu afla sem fellur til vegna rannsókna og sölu hlutdeildar í félögum auk þess sem stofnunin getur sótt um rannsókn- og þróunarstyrki jafnt innan lands sem utan og tekið við framlögum sem samrýmast hlutverki stofnunarinnar. Í lögnum kemur fram að stofnunin skuli skilja þann hluta starfsemi Hafrannsóknastofnunar „sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði“ fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skuli endurgjald vegna hans taka mið af markaðsverði.

Auk þess sem framangreindar heimildir Hafrannsóknarstofnunar til að taka að sér verkefni eru mjög opnar og óljósar, og því ekki ljóst af lestri laganna hvaða verkefni stofnunin fer í reynd með hverju sinni, er mikilvægt við þessar aðstæður að hugað sé að því hvernig þau verkefni sem stjórnvald sinnir á einkaréttarlegum grundvelli samrýmast öðrum lögbundnum verkefnum þess, ekki síst með tilliti til skráðra og óskráðra reglna stjórnvöldsréttar um sérstakt hæfi. Slíkar aðstæður geta enda komið upp þegar stjórnvöld njóta fjárhagslegs ávinnings af samstarfi við aðila sem jafnframt lúta eftirliti stjórnvaldsins eða varða með öðrum hætti lögbundin verkefni þess.

**UA 9029/2016 (Almennt neikvætt hæfi dýralæknis):** „Hæfisreglur stjórnvöldsréttarins lúta bæði að sérstöku hæfi starfsmanna stjórnvöldsréttar til að fjalla um einstök mál og því sem nefnt er almennt neikvætt hæfi. Umboðsmaður Alþingis lauk nýverið umfjöllun um kvörtun frá Landssambandi veiðifélaga þar sem kvartað var yfir svári sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við erindi félagsins sem fól í sér beiðni um að Ísafjarðardjúpi og Eyjafirði yrði lokað fyrir eldi á frjóum norskum eldistaxi. Kvörtunin laut m.a. að aðkomu dýralæknis fisksjúkdóma að svári ráðuneytisins en landssambandið taldi hann vanhæfan til að koma að málinu. Í skýringum stjórnvalda í tilefni af athugun umboðsmanns kom m.a. fram að starfsmaður Matvælastofnunar, dýralæknir fisksjúkdóma, ávísaði og seldi bólu efni til fiskeldisfyrirtækja, þæði þóknun í formi þjónustugjalds og bæri fjárhagsleg áhættu af þeim viðskiptum. Hins vegar afhenti hann ekki bólu efni til fiskeldisfyrirtækja sem kæmu með beinum hætti að rekstri eða leyfisumsóknum í Eyjafirði eða Ísafjarðardjúpi. Framangreind kvörtun og skýringar stjórnvalda af því tilefni

<sup>51</sup> Tilvitnaður texti er fenginn úr [frétt](#) á vef umboðsmanns Alþingis frá 3. apríl 2017. Sjá einnig umfjöllun í *ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2017*. Umboðsmaður lét málið niður falla með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, en taldi þó tilefni til að koma á framfæri við ráðuneytið ábendingum í tengslum við störf dýralækna fisksjúkdóma og hæfisreglur stjórnvöldsréttar.



urðu umboðsmanni hins vegar tilefni til að rita sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra bréf, dags. 29. mars sl., þar sem hann kom á framfæri tilteknum ábendingum í tengslum við störf dýralækna fisksjúkdóma hjá Matvælastofnun, einkum er varðar reglur um almennt neikvætt hæfi til að gegna umræddum störfum.“

Mikilvægt er að valdmörk stjórnvalda séu skýr og ljóst hvaða hlutverki þau gegna hvert um sig. Það er m.a. mikilvægt þegar fleira en eitt stjórnvald kemur að einu og sama málinu. Í slíkum tilvikum þar sem um hlutverkabundin valdmörk er að ræða er mikilvægt að skýrt sé hvaða hlutverki hvert stjórnvald fer með. Án tillits til valdmarka gagnvart öðrum stjórnvöldum er jafnframt mikilvægt að skýrt sé hvaða verkefnum stjórnvöldum er skylt eða heimilt að fara með þannig að tryggt sé að þau geti sinnt hlutverki sínu og haldið sig innan marka þess.

Þá þarf að hafa í huga að þótt stjórnvöldum séu með lögum veittar heimildir til að fara með verkefni á viðskiptalegum grundvelli er ekki þar með sagt að þau séu óbundin af skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttar. Stjórnvöld eru því almennt ekki í sambærilegri stöðu og einkaaðilar að þessu leyti nema annað leiði skýrlega af lögum.

**UA 10358/2020 (Birthing upplýsing á vef Hafrannsóknastofnunar):** „Þrátt fyrir að Hafrannsóknastofnun hafi þegar atvik málsins áttu sér stað haft ákveðið hlutverk að lögum um að sinna rannsóknum á því hvernig mætti best stunda fiskeldi og fiskrækt í sátt við íslenska náttúru og villta stofna verður hvorki dregin sú ályktun af lögum nr. 112/2015 né öðrum þágildandi réttarreglum að einkaaðilum sem stunduðu rannsóknir á sama sviði væri skylt að afhenda stofnuninni eigin rannsóknargögn og að stofnunin gæti þá notað og birt rannsóknargögn sem henni bærust í rannsóknarstörfum stofnunarinnar án tillits til vilja þeirra sem ættu gögnin. Ef Hafrannsóknastofnun bærust slík gögn, til dæmis vegna beiðni um aðstoð við rannsóknir, hafði hún því ekki frjálssar hendur um hvernig hún færi með gögnin heldur var hún bundin af þeim skráðu og óskráðu reglum sem giltu um starfsemi hennar sem og þeim reglum sem giltu um réttindi þess einkaaðila sem leitaði til hennar um aðstoð. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að Hafrannsóknastofnun gegnir sem stjórnvald þjónustuhlutverki gagnvart borgurunum samkvæmt lögum. Miklu varðar því að stofnunin hagi samskiptum við þá og fari með erindi þeirra og upplýsingar sem koma fram í tilefni af slíkri beiðni í samræmi við efni þeirra.“

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að því við endurskoðun og setningu laga að fyrir liggja skýr afstaða löggjafans til valdbærni og valdmarka þeirra aðila sem tilgreindir eru í lögum.

### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort valdmörk og verksvið stjórnvalda á málefnasviði ráðuneytisins sé nægilega skýrt.
- Hugað verði að því hvort tilefni sé til að afmarka nánar heimildir stjórnvalda til að taka að sér ólögbundin verkefni.

### 4.3.5 Valdframsal og þjónustusamningar

Athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins sýnir að þar er að finna fjölda heimilda sem heimila bæði ráðuneytinu og undirstofnunum þess að fela öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum ýmis verkefni á málefnasviði ráðuneytisins. Taka þessar heimildir ýmist til verkefna er varða þjónustu við borgarana, almenna umsýslu eða til þess að annast opinbert eftirlit svo eitthvað sé nefnt. Í sumum tilvikum ná þessar heimildir enn fremur til framsals opinbers valds, þ.e. töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna. Sumar þessara heimilda eru nokkuð opnar án þess að viðfangsefni framsalsins sé afmarkað með skýrum hætti í sjálfum lagatextanum.

Það leiðir af lögmætisreglunni að stjórnvaldi sem falið er opinbert vald samkvæmt lögum getur almennt ekki falið það öðrum nema heimild standi til þess í lögum. Meginreglan er því sú að ytra valdframsal, þ.e. valdframsal til aðila utan hlutaðeigandi stjórnvalds, er óheimilt nema sérstök lagaheimild standi til þess. Frá þessari meginreglu gildir sú undantekning að ráðherra er talið heimilt á grundvelli venju og verkskipulagsvalds síns að framselja vald til undirstofnunar án sérstakrar lagaheimildar þess efnis, mæli lög eða önnur sjónarmið því ekki í mót. Af framansögðu má enn fremur vera ljóst að óheimilt er að fela einkaaðila að taka stjórnvaldsákvæðanir eða setja stjórnvaldsfyrirmæli nema á grundvelli sérstakrar og skýrrar lagaheimildar þar um.

Þótt stjórnvöldum sé almennt óheimilt án sérstakrar lagaheimildar að framselja opinberar valdheimildir sínar til að kveða á um réttindi og skyldur borgaranna er þeim almennt frjálst að gera samninga um þjónustu- og rekstrarverkefni enda mæli lög eða aðrar ástæður því ekki í mót.<sup>52</sup> Ekki er hins vegar heimilt með slíkum samningum að fela rekstraraðila eða þjónustuveitanda vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna nema sérstök heimild standi til þess. Gæta þarf að því við gerð slíkra samninga svo og við beitingu annarra stjórnþækja ráðuneytisins að þau feli í reynd ekki í sér óheimilt valdframsal.

**UA 4771/2006 (Samstarfssamningur):** „Auk þess sem að framan er greint tel ég nauðsynlegt að leggja áherslu á að með þeirri ákvörðun að úthlutun byggðakvóta í Æ fiskveiðiárið 2005/2006 skyldi fara fram samkvæmt margnefndum samstarfssamningi Æ við fiskverkendur og útgerðarmenn verður ekki annað séð en ráðherra hafi í raun framselt ákvörðunarvald um hverjum yrði úthlutað kvótanum til aðila og stjórnar samstarfsverkefnisins. Aðkoma sveitarstjórnar að því að samþykka eða synja tillögu stjórnar verkefnisins um úthlutunina og staðfesting ráðherra á henni hafi í reynd verið formsatriði. Að minnsta kosti voru engir fyrirvarar um annað í samningnum. Þar við bætist að meðal þess sem stjórnin átti að leggja áherslu á við úthlutunina var „hvort aðilar [hefðu] nýtt fyrri úthlutanir og efnit löndunarskyldur sínar í samræmi við tilgang [samningsins]“, sbr. gr. 5.5 í samstarfssamningnum, og ef vanefndir urðu á síðari meðferð kvótans var það á forræði stjórnar verkefnisins að taka ákvarðanir um viðbrögð. Við umrædda tillögugerð og aðrar ákvarðanir af hálfu stjórnar verkefnisins sem og aðilafunda þess giltu þær

<sup>52</sup> Sjá t.d. Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð*, bls. 224. Almenna lagaheimild ríkisaðila til að gera þjónustusamninga er nú að finna í 40. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, sbr. áður 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

reglur sem fram komu í samstarfssamningnum og þegar þeim sleppti reglur um einkaréttarlega aðila. Þeir sem voru aðilar að verkefninu eða stóðu utan við það gátu því ekki gert kröfu um að stjórn verkefnisins fylgdi þeim reglum sem fram koma í stjórnáskilum, upplýsingalögum eða sveitarstjórnarlögum og öðrum þeim réttaröryggisreglum sem gilda um störf og ákvarðanatöku stjórnvalda. Hafa verður í huga að þegar ráðherra ákvað með hinni almennu reglugerð um úthlutun byggðakvótans, reglugerð nr. 722/2005, að mæla fyrir um ákveðna aðkomu sveitarstjórna að undirbúningi ákvarðana um úthlutun kvótans var verið að fá að verkinu opinbera aðila sem lúta sérstökum reglum og tryggja borgurunum ákveðið réttaröryggi við meðferð mála. Þessu til viðbótar skal tekið fram að frávik frá þeim almennu reglum sem ráðherra hafði sett á grundvelli reglugerðarheimildar sinnar þurftu að minnsta kosti nánari útfærslu en gerð var með auglýsingu nr. 412/2006, hefði slík útfærsla á annað borð verið í samræmi við lög.“

Auk þess sem mikilvægt er að framsal, hvort sem um er að ræða framsal valds til töku ákvarðana um réttindi og skyldur borgaranna eða framsal sem lýtur að rekstri eða veitingu þjónustu, sé ekki umfram heimildir er mikilvægt að kveðið sé með skýrum hætti á um inntak þess og umfang í hlutaðeigandi ákvörðun eða samningi þannig að réttarstaða bæði stjórnvalda, borgaranna og eftir atvikum þjónustuveitanda sé skýr. Þetta er mikilvægt bæði m.t.t. til hagkvæmni og skilvirkni við rækslu hlutaðeigandi verkefnis og m.t.t. til réttaröryggis borgaranna. Í því sambandi er m.a. mikilvægt að fyrir liggi með skýrum hætti hvernig eftirliti með og ábyrgð á framkvæmd verkefnis verði háttað við framkvæmd ákvörðunar eða samnings.<sup>53</sup> Hér þarf sem endranær að hafa í huga að framsal opinbers valds eða opinbers reksturs eða þjónustu á ekki að hafa í för með sér að gæði þjónustu eða réttarstaða borgaranna verði lakari en ella.<sup>54</sup>

Þegar heimildir til að fela einkaaðilum verkefni eru nýttar er mikilvægt að búa svo um hnútana að réttaröryggi borgaranna skerðist ekki vegna þess. Við gerð þjónustusamninga þar sem einkaaðilum er falið opinbert vald kemur það í hlut ráðherra að sjá til þess að samningurinn endurspegli þær skyldur að lögum sem samningsaðili tekur á sig þannig að viðsemjandinn geri sér grein fyrir þeim svo og að réttarstaða borgaranna sé skýr. Þá er eðlilegt að upplýsingar um valdfamsal séu birtar og aðgengilegar almenningi til þess að ljóst sé hver sé bær til töku ákvörðunar hverju sinni, svo og hvernig fer um kæruheimildir eða endurskoðun ákvörðunar, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.3.

**UA 401/1991 (Framleiðsluráð):** „Hins vegar tel ég meðferð og afgreiðsla ráðuneytisins, Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Búnaðarsambands V ekki hafa verið í samræmi við vandaða stjórnáskiluhætti. F og B voru fengin tiltekin verkefni við

<sup>53</sup> Í athugasemdum við frumvarp til eldri laga um fjárreiður ríkisins sagði m.a. svo um þetta atriði: „Framkvæmd [þjónustusamninga] lýtur þó eðli máls samkvæmt alltaf að vera á ábyrgð viðkomandi ráðherra. Þannig verður aldrei hægt með gerð slíkra samninga að framselja eða takmarka rétt einstaklinga til þjónustu eða upplýsinga sem bundin er í lögum. Í engu er breytt þeirri ábyrgð sem hvílir á viðkomandi ráðherra lögum samkvæmt.“ Sjá 121. lögþ., þskj. 103 – 100. mál.

<sup>54</sup> Í eldri lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997 var sérstaklega tekið fram að þegar einkaaðilum væri falið með samningi opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna skyldu ákvæði stjórnáskilum og upplýsingalaga, sem og almennrar meginreglu stjórnáskiluréttar, gilda um þá stjórnáskilur sem verktaki tæki að sér að annast, sbr. 2. mgr. 30. gr. laganna. Athygli vekur að sambærilegt ákvæði er ekki að finna í núgildandi lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem leystu af hólmi lög um fjárreiður ríkisins.

stjórn búvöruframleiðslunnar. Við það verkefni fóru þessir aðilar með stjórnsýslu og bar í þeim störfum sínum að fylgja þeim grundvallarreglum, sem gilda um opinbera stjórnsýslu. Með sama hætti bar ráðuneytinu að rækja hið almenna eftirlitshlutverk sitt sem æðsta stjórnvald á þessu stigi. [...] Þá eru það tilmæli mín, að ráðuneytið geri ráðstafanir til að leiðbeina stjórnnum búnaðarsambandanna um skyldur þeirra í þeim tilvikum, þegar þeim eru með lögum og reglugerðum fengin stjórnsýslustörf. Þá er nauðsynlegt að ráðuneytið hafi eftirlit með því að búnaðarsamböndin ræki þessar skyldur sínar.“

Eins og áður er vikið að er ekki starfandi sérstök undirstofnun á sviði landbúnaðarmála heldur er stjórnsýsla á því sviði á höndum ráðuneytisins á fyrsta og eina stjórnsýslustigi auk þess sem Bændasamtökum Íslands hefur verið falið að fara með margvísleg verkefni á þessu sviði á grundvelli framsals. Ríkisendurskoðun hefur fjallað um þessa framkvæmd og komið á framfæri ábendingum af því tilefni í kjölfar stjórnsýsluúttekta. Ríkisendurskoðun hefur a.m.k. í tveimur stjórnsýsluúttektum gert athugasemdir við eftirlit ráðuneytisins með þjónustusamningum við samtökin.<sup>55</sup> Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands er enn fremur gerð athugasemd við skort á leiðbeiningum í samningum við samtökin um þær lögbundnu skyldur sem felast í framkvæmd umsaminna verkefna.

„Hvorki í lögum né samningum ráðuneytisins við Bændasamtökin er með skýrum hætti kveðið á um að þau séu bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga við framkvæmd verkefna. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó að telja að svo sé. / Þegar stjórnvöld fela aðila utan ríkiskerfisins stjórnsýsluvald, þ.e. vald til að kveða á um rétt og skyldur einstaklinga eða lögaðila, er ávallt viss hætta á að hagsmunir hans hafi áhrif á það hvernig hann beitir því valdi. Ef hagsmunir hans og réttarhafanna fara að einhverju leyti saman verður hætta meiri en ella. Þá þurfa stjórnvöld að hafa sérstakan vara á og náði eftirlit með starfseminni.“<sup>56</sup>

„Að mati Ríkisendurskoðunar verður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að eyða óvissu um lögbundnar skyldur Bændasamtaka Íslands vegna þeirrar stjórnsýsluverkefna sem þeim eru falin. Í flestum samningum vegna slíkra verkefna ætti að kveða með skýrari hætti á um hvort og þá að hve miklu leyti ákvæði fjárreiðulaga, stjórnsýslulaga, upplýsingalaga, laga um opinber innkaup o.fl., eigi við.“<sup>57</sup>

Loks er mikilvægt að tryggj sé í samningum þegar einkaaðilum er falin stjórnsýsla að opinberum upplýsingum sé haldið til haga og þau varðveitt. Á þetta var bent í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands.

„Mikilvægt er að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi ávallt tryggan aðgang að gögnum og þekkingu sem nauðsynleg eru til að það geti sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu. Hingað til hefur ráðuneytið reitt sig á upplýsingar og ráðgjöf frá Bændasamtökum Íslands sem m.a. reka og vista ýmsa gagnagrunna með tölulegum upplýsingum um íslenskan landbúnað. Að mati Ríkisendurskoðunar er hætta á að samtökin hefti aðgang stjórnvalda að þessum upplýsingum ef þau síðarnefndu fara gegn vilja eða hagsmunum samtakanna. Mikilvægt er að fyrirbyggja að slíkar aðstæður skapist. Í þessu sambandi má benda

<sup>55</sup> Framkvæmd búvörusamninga. Ríkisendurskoðun 2010 og Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands. Ríkisendurskoðun 2011.

<sup>56</sup> Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands. Ríkisendurskoðun 2011, bls. 3-4.

<sup>57</sup> Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands. Ríkisendurskoðun 2011, bls. 5.

á að í október 2010 höfðu Bændasamtökin beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðuneytisins um að starfsmenn samtakanna veittu sérfræðiaðstoð um landbúnaðarmál vegna aðildarumsóknar Íslands að Evrópusambandinu. Í ljósi framangreinds telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið eigi að kanna möguleika á því að stofnun á þess vegum verði falið að afla og vinna úr upplýsingum á sviði landbúnaðarmála.<sup>58</sup>

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að framsalsheimildum í lögum og að sett verði verklag um valdframsal og gerð þjónustusamninga m.a. um efni og birtingu slíkra ákvarðana og samninga.

#### Ábendingar

- Lagt verði mat á hvort framsalsheimildir stjórnvalda á málefnasviði ráðuneytisins séu nægilega skýrar.
- Hugað verði að mótun verklags um valdframsal og gerð þjónustusamninga, þ.m.t. um viðmið fyrir töku og gerð slíkra ákvarðana og samninga, efni þeirra og birtingu og um eftirlit og eftirfylgni.
- Tryggt að skýr afstaða til skyldna aðila komi fram í ákvörðunum um framsal og þjónustusamningum.

## 4.4 Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk

### 4.4.1 Virk yfirstjórn og eftirlit

Athugun á stjórnslu ráðuneytisins gefur til kynna að efla megi og styrkja frumkvæðiseftirlit af hálfu ráðuneytisins með þeirri stjórnslu sem undir það heyrir. Skapast þá jafnframt forsendur fyrir ráðuneytið til að beita stjórnunarheimildum sínum oftast að eigin frumkvæði og grípa fyrr inn í framkvæmd á málefnasviði sínu sem það telur betur mega fara.

Stjórnarskrármælt ábyrgð ráðherra á framkvæmd þeirra stjórnarmálefna sem undir hann heyrir birtist fyrst og fremst í því hlutverki ráðherra að fara með yfirstjórn og eftirlit með stjórnarframkvæmdum. Það leiðir af eðli og umfangi þeirra stjórnarmálefna sem ráðherrar í Stjórnarráði Íslands fara að jafni með hver um sig að ráðherra og ráðuneyti hans koma ekki nema að mjög takmörkuðu leyti með beinum hætti að framkvæmd þeirra. Hlutverk ráðherra við framkvæmd stjórnarmálefna lýtur því einkum að því að fara með yfirstjórn hennar, þ.m.t. með útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, og eftirlit með henni, þ.m.t. með endurskoðun stjórnvaldsákvarðana á grundvelli kærheimilda.

<sup>58</sup> Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands. Ríkisendurskoðun 2011, bls. 4.

Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra takmarkast þó ekki við útgáfu almennra stjórnarvaldsfyrirmæla eða úrskurðarvald í kærumálum enda hvílir á ráðherra frumkvæðisskylda til að afla sér upplýsinga um þá stjórnsýslu sem undir hann heyrir og bregðast við slíkum upplýsingum með beitingu viðeigandi stjórn-tækja. Yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra er því ekki „passívt“ heldur kallar það á virkt frumkvæðiseftirlit og virka beitingu þeirra stjórn-tækja sem við eiga hverju sinni.

**UA 9510/2017 (Dýralæknar):** „Ef raunin er sú að stjórnvald telur sig ekki geta starfað í samræmi við lög verður að gera þá kröfu að gerðar séu nauðsynlegar ráðstafanir til að úr slíku verði bætt, sbr. til hliðsjónar álit mín frá 26. nóvember 2002 í máli nr. 3508/2002 og 12. júlí 1999 í máli nr. 2545/1998. Þrátt fyrir að það sé almennt á ábyrgð forstöðumanns opinberrar stofnunar að hún starfi í samræmi við lög kann að hvíla athafnaskylda á ráðherra að grípa til virkra úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þegar fyrir liggur að þess hafi ekki verið gætt um nokkurn tíma í starfsemi undirstofnunar að haga innra skipulagi hennar og málsmeðferð með þeim hætti sem áskilið er í lögum, sbr. álit mitt frá 18. nóvember 2011 í máli nr. 5986/2010. Eins og ég rakti nánar í því áliki skiptir máli, við frekari afmörkun á skyldu ráðherra til að grípa með raunhæfum og virkum hætti inn í starfsemi undirstofnunar, hvers eðlis sá annmarki í formi brots á lögum er, t.d. hvort um viðvarandi ástand er að ræða eða hvort um er að ræða afmörkuð tilvik. / Ef fyrir liggur að viðvarandi ástand, sem er í andstöðu við lög, hefur 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.“

Ráðuneytið hefur margvísleg stjórn-tæki gagnvart undirstofnunum sínum. Ráðherra getur gefið undirstofnun bindandi fyrirmæli, þ.m.t. í formi reglna eða reglugerða, veitt almennar leiðbeiningar, óbindandi álit, beitt starfsmannaréttarlegum viðurlögum og sett embættismönnum erindisbréf svo eitthvað sé nefnt.

**UA 10811/2020 (Krókaafلامark):** „Í samræmi við þá ábyrgð sem ráðherra ber á stjórnarframkvæmdum sem heyra undir hann, sbr. lög nr. 4/1963, um ráðherra-ábyrgð, getur honum verið skylt að bregðast við ef honum er kunnugt um að stjórnvöld á málefnaviði hans starfi ekki í samræmi við lög. Hlutverk ráðherra að þessu leyti hefur að hluta verið útfært í IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. [...]

Í VIII. kafla almennra athugasemda við frumvarp sem varð að lögum nr. 115/2011 segir meðal annars um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra að hlutverk hans sem æðra stjórnvald í kærumálum geti takmarkað heimildir ráðherra til að gefa lægra settu stjórnvaldi „bein fyrirmæli um úrlausn einstakra mála“ enda væri slíkt til þess fallið að ganga gegn rétti aðila málsins til að fá skoðun þess á tveimur stjórnsýslustigum. Í kjölfar þess segir að þessi takmörkun stjórnunarheimilda útiloki hins vegar ekki heimildir ráðherra til að gefa lægra settu stjórnvaldi „almenn fyrirmæli um framkvæmd þeirra verkefna sem því eru falin“ og þá beri að hafa í huga að þegar og ef máli er beint til ráðherra á grundvelli stjórnsýslukæru felist í úrskurðarvaldinu mikilvægt stjórn-tæki ráðherrans gagnvart hinu lægra setta stjórnvaldi. (Sjá þskj. 1191 á 139. löggj.þ. 2010-2011, bls. 20-21 og 43-44.)

Með vísan til þess sem hefur verið rakið um stöðu og hlutverk ráðherra leiðir af þeim meginreglum sem gilda um stjórnskipunina að hann verður að jafnaði ekki vanhæfur til meðferðar máls í tilefni af stjórnsýslukæru þótt ráðuneytið hafi fyrir hans hönd áður leiðbeint lægra settu stjórnvaldi almennt um afstöðu sína til lagalegra álitafna sem síðar kann að reyna á í kærumáli. Það er jafnframt í samræmi við að almennt veldur ekki vanhæfi starfsmanns í stjórnsýslunni að hann hafi áður tekið afstöðu til sambærilegs álitafnis í starfi sínu, sbr. til dæmis álit umboðsmanns Alþingis frá 20. september 2011 í máli nr. 6116/2010.

Í tilviki ráðherra verður í þessum efnunum því í reynd að gera sambærilegar kröfur samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga og leiða af 1. málsl. 4. tölul. sama ákvæðis, en samkvæmt því er mikilvægt að ráðherra gæti að orðalagi í almennum leiðbeiningum til lægra setts stjórnvalds og taki ekki afstöðu til niðurstöðu í

einstökum málum til að varðveita hæfi sitt ef unnt er að kæra ákvörðun í málinu til hans. Að sama skapi verða leiðbeiningarnar þó að vera ákveðnar og skýrar, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 23. september 2019 í máli nr. 9944/2019. Það veldur því ekki vanhæfi ráðherra þótt orðalag í leiðbeiningum fyrir hönd hans hafi verið afdráttarlaust um almenna afstöðu hans til framkvæmdar laga sem heyra undir málefna svið hans.“

Líkt og ráðið verður af framangreindu áliti umboðsmanns Alþingis getur ráðherra almennt ekki haldið að sér höndum við beitingu annarra stjórnþækja af þeim sökum að fyrir hendi sé kæruehimild til ráðuneytis hans þótt gæta verði að því við beitingu þeirra að varðveita hæfi ráðherra til að úrskurða í einstökum kærumálum.

Úrskurðarvald ráðherra á grundvelli stjórnsýslukæru er meðal þeirra úrræða sem tilheyra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum hans. Við beitingu þess þarf að hafa í huga það undirliggjandi markmið að tryggja að ákvarðanir og athafnir lægra settra stjórnvalda verði réttar og lögum samkvæmar. Úrskurðarvald ráðherra á grundvelli stjórnsýslukæru er almennt ekki takmarkað og lýtur bæði að form- og efnishlið máls. Af þeim sökum kemur almennt ekki til greina að vísa kæru frá ef lægra sett stjórnvald hefur lagt mál í rangan farveg.<sup>59</sup>

**UA 8419/2015 (Gæðastýring í sauðfjárrækt):** „Fyrst það var mat ráðuneytisins að Matvælastofnun hefði í reynd ekki tekið stjórnvaldsákvörðun bar því sem æðra stjórnvaldi að taka afstöðu til þess hvort Matvælastofnun hefði lagt erindið í réttan farveg að lögum. Það gat ekki leyst ráðuneytið undan þeirri skyldu að leysa úr stjórnsýslukæru framleiðendanna með þeim úrræðum sem því stóðu til boða sem æðra stjórnvald gagnvart Matvælastofnun og þar með hvort það hefði að lögum verið rétt að bregðast við umræddri beiðni með því einu að veita leiðbeiningar og ráðgjöf. Að framan hef ég lýst þeirri afstöðu minni að Matvælastofnun bar að leggja málið í farveg stjórnsýslumáls og leysa úr því með stjórnvaldsákvörðun. Meðal þess sem æðra stjórnvaldi ber að gæta að þegar því berst erindi af þeim toga sem fjallað er um í þessu máli er hvort lægra sett stjórnvald hefur lagt málið í réttan farveg að lögum. Hér hafði það ekki verið gert og af því leiðir að ráðuneytinu bar að leggja fyrir Matvælastofnun að leysa úr erindi framleiðendanna með réttum hætti. Þar sem ráðuneytið fór ekki þá leið í úrskurði sínum er það álit mitt að frávisun ráðuneytisins á stjórnsýslukæru landeigendanna án þess að bregðast við á frekari hátt hafi ekki verið í samræmi við lög.“

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á að eftirlit ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með undirstofnunun fari helst fram í tengslum við meðferð kærumála sem berast ráðuneytum og að á skorti að upplýsingar úr einstökum kærumálum séu nýttar til almenns eftirlits.

**Ársskýrsla umboðsmanns Alþingis 2010:** „Í of mörgum tilvikum er ekki að sjá að brugðist sé við á grundvelli eftirlitsþáttarins fyrr en viðkomandi mál hefur ratað í óefni og þá oftast en ekki í kjölfar umræðu í fjölmiðlum. Í þeim málum sem koma til kasta umboðsmanns Alþingis gætir þess líka nokkuð að ráðuneyti og stofnanir kjósi frekar að bregðast við vegna einstakra mála og takmarka úrbætur og úrlausn sína við tiltekið mál en t.d. að nota vitneskju um annmarka sem komið hafa í ljós í tilteknu máli til þess að beita jafnframt eftirlitsheimildum sínum til þess að kanna framkvæmd viðkomandi mála almennt og gera þá eftir atvikum almennar ráðstafanir til að bæta þar úr. Af þessum toga eru t.d. þau viðbrögð að ráðuneyti kjósi eingöngu að fjalla um mál á grundvelli stjórnsýslukæru, og þá vegna stjórnvaldsákvörðunar í merkingu stjórnsýslulaga, en ekki í tilefni af almennum

<sup>59</sup> Sjá einnig UA 10898/2021 (Rangt byggðalag).

athugasemdum um starfshætti lægra setts stjórnvalds. [...] Við frekari afmörkun á skyldu ráðherra til að grípa með raunhæfum og virkum hætti inn í starfsemi undirstofnunar skiptir máli hvers eðlis sá annmarki í formi brots á lögum er, t.d. hvort um viðvarandi ástand er að ræða eða hvort um er að ræða afmörkuð tilvik. Ef fyrir liggur að viðvarandi ástand, sem er í andstöðu við lög, hefur 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.<sup>60</sup>

Þessi ábending á jafnt við um matvælaráðuneytið og önnur ráðuneyti. Tilefni umfjöllunar umboðsmanns um eftirlitsþátt í störfum stjórnvalda var enda m.a. eftirfarandi álit sem laut að yfirstjórn- og eftirliti ráðuneytisins með Matvælastofnun.

**UA 5347/2008 (Leyfi til innflutnings eggja I):** „Vald ráðherra og lagaleg ábyrgð birtist þannig einkum í þeim yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sem hann hefur samkvæmt settum lögum og óskráðum reglum til að hafa raunhæf og virk áhrif á starfsemi undirstofnana sem undir hann heyra samkvæmt lögum á hverjum tíma. Við nánari afmörkun á yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra verður í hverju tilviki að horfa til þeirra lagafyrirmæla sem gilda um það málefni sem undirstofnun er falið að sinna og þess samspils almennra stjórnunarheimilda sem ráðherra kunna að vera fengnar samkvæmt slíkum fyrirmælum og þeim stjórntækjum öðrum sem þau gera ráð fyrir, t.d. í formi kærusambands eða staðfestingarheimilda ráðherra. Þá ber einnig að geta þeirra almennu reglna sem gilda um opinber störf samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og þá einkum um valdheimildir ráðherra gagnvart forstöðumönnum undirstofnana sem birtast í ákvæðum laganna um stjórnsýsluviðurlög gagnvart einstökum forstöðumönnum og öðrum starfsmönnum. Um þessi lagasjónarmið vísa ég að öðru leyti til álits míns frá 7. júlí 2009 í máli nr. 5718/2009 og til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 19. desember 1989 í máli nr. 53/1988 og 27. nóvember 1998 í máli nr. 2289/1997.

Í samræmi við það sem hér er rakið hefur ráðherra heimild og skyldu til að hafa áhrif á hvernig undirstofnanir rækja verkefni sín og beita þeim opinberu valdheimildum sem þau fara með. Ef út af er brugðið í starfsemi þeirra, t.d. að þau fari ekki að lögum, og réttarbrotið varðar verulega hagsmuni borgara og/eða lögaðila, ber ráðherra almennt að bregðast við með því að nota einhver af þeim úrræðum sem felast í stjórnunarheimildum hans gagnvart undirstofnun. [...]

Með vísan til framangreinds skapaðist í þessu máli sú skylda hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að hlutast til um að Matvælastofnun veitti umrædda umsögn þannig að ráðuneytinu væri fært að afgreiða umsóknina. Að mínu álitum var því, í ljósi þeirra skyldna sem hvíla á ráðuneytinu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda þess gagnvart Matvælastofnun, ekki nægilegt að ráðuneytið léti við það sitja að senda þriðja bréfið til stofnunarinnar, dags. 14. desember 2009, þar sem ítrekað var eftir beiðni um umsögn hennar, tæpu einu og hálfu ári eftir að annað bréfið var ritað sem var 23. júní 2008, og gera ekki frekari ráðstafanir þegar því erindi ráðuneytisins var ekki sinnt af hálfu Matvælastofnunar. Þar sem þá var þegar orðinn verulegur dráttur á því að Matvælastofnun brygðist við umsagnarbeiðni ráðuneytisins bar ráðherra að taka afstöðu til þess á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna hvort setja ætti stofnuninni lokafrest, sbr. 2. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, til að skila umsögn í málinu og jafnframt að taka þá fram að yrði umsögn ekki skilað að þeim tíma liðnum kæmi til greina að ráðuneytið beitti heimildum sínum, m.a. á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gagnvart forstöðumanni stofnunarinnar. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem æðra stjórnvald og yfirstjórnandi málaflöksins gat þannig ekki látið hjá líða að gera virkar ráðstafanir til að koma þessum þætti í starfsemi lægra setts stjórnvalds, Matvælastofnunar, í lögmætt horf.“

<sup>60</sup> Ársskýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010, bls. 24.



Áréttað skal að nánin tengsl eru milli yfirstjórnar- og eftirlitshlutverks ráðuneytisins og mikilvægt er að þessir þættir í starfsemi ráðuneytisins styðji hvor við annan. Upplýsingar sem aflað er við eftirlit geta þannig nýst við yfirstjórn. Þá er mikilvægt að brugðist sé við upplýsingum sem aflað er við eftirlit með beitingu viðeigandi stjórnækja.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að hugað verði að mótun verklags um skipulegt frumkvæðiseftirlit og viðbrögð við því.

#### Ábendingar

- Mótað verði verklag um skipulegt frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins með framkvæmd stjórnarmálefna á málefnasviði þess.
- Mótað verði verklag um úrvinnslu og viðbrögð við ábendingum og upplýsingum um möguleg frávik í stjórnsýslu undirstofnana og annarra aðila sem lúta stjórnsýslueftirliti ráðuneytisins.

#### 4.4.2 Eftirlit ráðherra þegar einkaaðilar fara með stjórnsýslu

Eins og áður greinir leiðir athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins í ljós að þar er að finna nokkurn fjölda heimilda til að fela einkaaðilum að fara með opinber verkefni. Eftirlitsskyldur ráðherra taka einnig til einkaaðila þegar þeim hefur verið falin stjórnsýsla, sjá m.a. kafla 4.3.5. Í þeim tilvikum þarf ráðherra að gegna eftirlitsskyldum sínum með sambærilegum hætti og þegar stjórnsýslan er á höndum undirstofnana.

Eftirlitsskylda ráðherra með einkaaðilum þegar þeir fara með stjórnsýslu er áréttuð í 5. mgr. 40. gr. laga um opinber fjármál sem fjallar um samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Segir þar að í samningum um rekstrarverkefni samkvæmt lagagreininni skuli m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar starfsemi sem samningurinn tekur til, samningstíma, skilyrði fyrir samningsgreiðslum, eftirlit með framkvæmd þeirra og meðferð ágreiningsmála. Í athugasemdum við 40. gr. frumvarps þess er varð að lögum um opinber fjármál segir enn fremur:

„Í samræmi við reglur stjórnsýsluréttarins er lagt til í 1. mgr. að hömlur séu lagðar á það í samningum sem þessum að framselja vald til tóku ákvarðana er lúta að réttindum og skyldum manna nema hendi liggja skýr lagaheimild. Er það í samræmi við ákvæði gildandi laga. [...] Rík skylda hvílir á hlutaðeigandi ríkisaðila að tryggja að framkvæmd samninga skv. 1. mgr. sé ávallt í samræmi við stefnumótun fyrir málefnasvið og stefnu fyrir ríkisaðila, sbr. 20., 31. og 32. gr. Þá er gert ráð fyrir

að hlutaðeigandi ráðherra hafi virkt eftirlit með umfangi og framkvæmd slíkra samninga.<sup>61</sup>

Mikilvægt er að tekið sé mið af þessu við gerð þjónustusamninga og annarra samninga við einkaaðila, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.5.

**UA 401/1991 (Framleiðsluráð):** „Hins vegar tel ég meðferð og afgreiðsla ráðuneytisins, Framleiðsluráðs landbúnaðarins og Búnaðarsambands V ekki hafa verið í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. F og B voru fengin tiltekin verkefni við stjórn búvöruframleiðslunnar. Við það verkefni fóru þessir aðilar með stjórnsýslu og bar í þeim störfum sínum að fylgja þeim grundvallarreglum, sem gilda um opinbera stjórnsýslu. Með sama hætti bar ráðuneytinu að rækja hið almenna eftirlitshlutverk sitt sem æðsta stjórnvald á þessu stigi. [...] Þá eru það tilmæli mín, að ráðuneytið geri ráðstafanir til að leiðbeina stjórnnum búnaðarsambandanna um skyldur þeirra í þeim tilvikum, þegar þeim eru með lögum og reglugerðum fengin stjórnsýslustörf. Þá er nauðsynlegt að ráðuneytið hafi eftirlit með því að búnaðarsamböndin ræki þessar skyldur sínar.“

Þá er rétt að hugað sé að því í þjónustusamningum og öðrum samningum við einkaaðila sé skýrlega tekið fram hvernig fari með kærur og önnur umkvörtunarefni vegna ákvarðana og annarrar stjórnsýslu sem falin er einkaaðilum. Umboðsmaður hefur m.a. bent á að það leiði af almennum reglum stjórnsýsluréttarins að hafi stjórnvald falið öðrum aðila framkvæmd tiltekinna opinberra verkefna sé almennt heimilt að kæra framkvæmd þess til stjórnvaldsins, sbr. umfjöllun í eftirfarandi máli.

**UA 11438/2021 (Kynbótaverkefni):** „Svo sem bændasamtökunum er sem fyrr greinir heimilt hafa þau falið Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins, sem er einkahlutafélag í eigu samtakanna og hefur stöðu sem „leiðbeiningarmiðstöð“ í skilningi 4. tl. 1. gr. og IV. kafla búnaðarlaga, að sjá um framkvæmd kynbótaverkefna. Skv. þessu verður ekki annað ráðið en að ráðherra hafi með samningi á grundvelli búnaðarlaga falið einkaréttarlegum aðila framkvæmd verkefnis sem er opinbers eðlis og í fyrrgreindum rammasamningi er gert ráð fyrir að unnt sé að bera kvartanir vegna framkvæmdar hans undir bændasamtökin. Þá leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttar að hafi stjórnvald falið öðrum aðila framkvæmd tiltekinna opinberra verkefna sé almennt heimilt að kæra framkvæmd þess til stjórnvaldsins. Verður ekki annað ráðið en að það styðjist einnig við 3. mgr. 3. gr. búnaðarlaga. Umkvörtunarefni yðar verða skilin þannig að í þeim felist annars vegar að gerðar séu athugasemdir við skipulag kynbótaverkefna hjá Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins ehf. og hins vegar gjaldtöku félagsins fyrir veitta þjónustu. Af þeim sökum og að teknu tilliti til þess sem fyrr greinir um lagagrundvöll þess að verkefninu er fyrir komið hjá ráðgjafarmiðstöðinni tel ég rétt að þér berið kvörtun yðar undir bændasamtökin. Að fenginni afstöðu samtakanna getið þér freistað þess að skjóta málinu til matvælaráðuneytisins ef þér teljið þá efni til þess.“

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að við mótun verklags um valdframsal og gerð þjónustusamninga verði hugað sérstaklega að skipulagi eftirlits ráðuneytisins.

---

<sup>61</sup> Sérstakar athugasemdir við 40. gr. í frumvarpi því er varð að lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, 145. lögþ., þskj. 148 – 148. mál.

### Ábendingar

- Mótað verði verklag um eftirlit ráðuneytisins með einkaaðilum sem fara með framkvæmd opinberra verkefna á grundvelli valdframsals eða þjónustusamninga á málefnasviði þess.

#### 4.4.3 Frestun réttaráhrifa o.fl.

Af athugun á stjórnýslu ráðuneytisins undanfarna mánuði verður ráðið að mikillar varfærni gæti við beitingu úrræða um að fresta réttaráhrifum kærðra ákvarðana. Á tilteknum málefnasviðum virðist raunar hafa verið teknar ákvarðanir um að fresta ekki réttaráhrifum kærðra ákvarðana. Á þetta reyndi í nýlegu áliti umboðsmanns Alþingis varðandi úthlutun byggðakvóta.

**UA 10898/2021 (Umsókn í röngu byggðalagi):** „Umboðsmaður fjallaði um hlutverk ráðuneytisins við úthlutun byggðakvóta skv. lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Ákvarðanir um úthlutun væru kærarlegar til ráðuneytisins og bæri ráðherra því stjórnarframslega ábyrgð á úthlutun byggðakvóta samkvæmt 10. gr. laga nr. 116/2006. Ráðherra færi með allar venjulegar heimildir æðra stjórnvalds við úrlausn um kærðar ákvarðanir vegna úthlutunar byggðakvóta og gæti m.a. breytt ákvörðun Fiskistofu um úthlutun ef tilefni væri til. Á ráðuneytinu hvíldi sú skylda að leggja mat á það þegar í upphafi hvort ástæða væri til að fresta úthlutun til skipa í því byggðalagi sem kæra lyti að. Kæra til ráðuneytisins væri enda að öðrum kosti þýðingarlítill. Umboðsmaður benti enn fremur á að af lögskýringargögnum og ákvæðum laga nr. 116/2006 yrði ráðið að það hefði verið ætlun löggjafans að stjórnýslukæra frestaði úthlutun byggðakvóta til fiskiskipa í heild eða að hluta í því byggðalagi sem kæran varðaði. Að minnsta kosti að sú yrði meginreglan. Með vísan til þess ákvað umboðsmaður að vekja athygli Alþingis og ráðherra á þeirri lagaframkvæmd sem málið bæri vitni um, þ.e. að almennt væri ekki lagt mat á hvort fresta ætti réttaráhrifum ákvarðana um úthlutun byggðakvóta, með tilliti til þess hvort sú framkvæmd væri í samræmi við þann löggjafarvilja sem hefði legið til grundvallar breytingu á lögum um stjórn fiskveiða.“

Frestun réttaráhrifa kallar almennt á skyldubundið mat sem löggjafinn hefur falið kærustjórnvaldi að fara með þegar því berst stjórnýslukæra. Ekki er heimilt að afnema það með verklagi sem útilokar fyrir fram beitingu frestunarheimildar ef hún er á annað borð fyrir hendi. Fram þarf að fara atviksbundið mat hverju sinni sem tekur tillit til allra aðstæðna. Þegar ráðuneytinu berst stjórnýslukæra vegna ákvörðunar sem hefur óafturkræf réttaráhrif, s.s. um förgun dýra eða afurða eða úthlutun takmarkaðra gæða þar sem margir aðilar eru að máli, er enn ríkari ástæða til að þegar í stað fari fram mat á hvort rétt sé að fresta réttaráhrifum og takmarka þannig tjón sem kann að hljótast af hinni kærðu ákvörðun.

Sömu sjónarmið eiga við um afgreiðslu kærumála og um frestun réttaráhrifa, þ.e. að haga ber afgreiðslu kærumála þannig að hagsmunir aðila glattist ekki eða bíði að öðru leyti tjón í meðförum ráðuneytisins. Skipuleggja verður afgreiðslu kærumála m.t.t. þeirra hagsmuna sem í húfi eru og eðli málsins í samræmi við lagagrundvöllinn hverju sinni. Auknar kröfur eru gerðar til skjótrar afgreiðslu mála um úthlutun réttinda sem eru bundin við afmarkað tímabil, s.s. í

kærumálum á sviði sjávarútvegsmála, eða þegar margir aðilar eru að máli og ákvörðun í máli eins hefur áhrif á niðurstöðu í máli annars.

Komi upp tilvik þar sem ráðuneytinu berast margar kærur samtímis sem þola ekki bið þarf að bregðast skjótt við og skipuleggja starfsemi ráðuneytisins þannig að hagsmunir fari ekki forgörðum, s.s. með auknum mannafla í afgreiðslu kæra eða með öðrum hætti. Þá er áréttað að ráðherra ber ábyrgð á að stjórnsýslan sem undir hann heyrir sé í samræmi við lög og að skipulag stjórnsýslunnar girði ekki fyrir að svo megi vera. Komi ítrekað fyrir að ráðuneytið telji ekki fært að afgreiða kærumál innan lögbundinni tímamarka eða þannig að hagsmunir glatist ekki er ljóst að grípa þarf til víðtækari ráðstafana með framangreint að leiðarljósi. Sjá annars um málshraða í kafla 4.6.2.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að tilefni kunni að vera til þess að mótun verklags um frestun réttaráhrifa.

#### Ábendingar

- Mótun verði viðmið um hvenær sé rétt að beita frestun réttaráhrifa í samræmi við lagagrundvöll ákvörðunar hverju sinni.

## 4.5 Almenn stjórnvaldsfyrirmæli

### 4.5.1 Lagastoð almennra stjórnvaldsfyrirmæla

Meðal þeirra atriða sem úttektin tók sérstaklega til samkvæmt verklýsingu var að leggja mat á gæði löggjafar, einkum með hliðsjón af skýrleika framsalsheimilda til ráðherra til setningar almennra stjórnvaldsfyrirmæla, og að greina dóma og álit á málefnasviði ráðuneytisins á undanförunum árum. Sú greining hefur leitt í ljós að yfirgnæfandi meirihluti þeirra mála sem hafa ratað til dómstóla og umboðsmanns Alþingis varðar lagastoð reglugerða. Það er enda einkennandi fyrir alla löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins að gert er ráð fyrir mikilli reglusetningu og nánari útfærslu af hálfu ráðherra með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Oft og tíðum er um að ræða nokkuð víðtækt framsal valds til ráðherra. Sé tekið mið af því hve stórt hlutfall lögbundinna verkefna ráðuneytisins varðar almenna reglusetningu er kannski ekki að undra þótt flest ágreiningsefni lúti að reglugerðum með einum eða öðrum hætti.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Matvælaráðuneytið setur mikinn fjölda stjórnvaldsfyrirmæla á ári hverju og raunar sker ráðuneytið sig úr miðað við önnur ráðuneyti í þeim efnum. Á þeim fjórum mánuðum frá því ráðuneytið tók til starfa í breytttri

Greining á gæði löggjafarinnar og dóma- og álitaframkvæmd sýnir enn fremur að alloft reynir á stjórnskipulegt gildi laga og reglugerða í ljósi þeirra lagaáskilnaðarreglna sem leiða af stjórnarskrá. Í framkvæmd virðist oftast reyna á lagaáskilnaðarreglu 75. gr. stjórnarskrárinnar sem setur bæði löggjafanum og framkvæmdarvaldinu skorður þegar kemur að reglusetningu sem takmarkar atvinnufrelsi borgaranna. Matvælaráðuneytið fer með málefni rötgróinna atvinnuvega og lúta mörg helstu verkefni þess að stjórn og takmörkun þeirra. Auk lagaáskilnaðarreglu 75. gr. hefur reynt á sambærilegar reglur stjórnarskrárinnar á sviði eignarréttar, félagafrelsis og skattlagningar. Við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla þar sem reynir á einhver þeirra grundvallarréttinda sem njóta verndar samkvæmt stjórnarskrá eru gerðar auknar kröfur til skýrleika laga. Það leiðir svo af hinni almennu lögætisreglu að því meira íþyngjandi sem ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla eru þeim mun strangari kröfur eru gerðar.<sup>63</sup>

Lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar hafa ekki síður þýðingu við setningu reglugerða en undirbúning stjórnarfrumvarpa. Af dómaframkvæmd á málefnasviði ráðuneytisins þar sem reynt hefur á lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar má glögg sjá að það ræðst af túlkun reglugerðarheimildar hverju sinni hvort dómstólar telja löggjafann hafa framselt ráðherra of víðtækt vald þannig að brjóti í bága við stjórnarskrá eða hvort niðurstaðan verður sú að ráðherra hafi farið út fyrir heimildir sínar þannig að reglugerð teljist ekki hafa næga lagastöð. Dæmi um framangreint er nýlegur dómur Hæstaréttar þar sem reyndi á hvort ákvæði búvörulaga teldust fullgild skattlagningarheimild og þá hvort heimild ráðherra til að setja reglugerð um úthlutun tollkvóta hefði falið í sér framsal skattlagningarvalds í andstöðu við lagaáskilnaðarreglu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

**Hrd. 22/2021 (Ásbjörn Ólafsson ehf.):** Í dómi Hæstaréttar kom fram að með þeirri skattlagningu sem fólgin væri í gjaldtöku fyrir tollkvóta stefndi löggjafinn að tilteknum lögætum markmiðum sem nánar væri lýst í 1. gr. búvörulaga. Játa yrði löggjafanum talsvert svigrúm um val á leiðum að þeim markmiðum að því tilskildu að gætt væri grundvallarsjónarmiða stjórnarskrár um að skattar skuli lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða og jafnræðis gætt gagnvart skattborgurunum eftir því sem unnt væri. Þá sagði að við mat á því hvort ákvæði laga hefðu að geyma fullgilda heimild til skattlagningar hefði verið lögð megináhersla á það í dómum Hæstaréttar, án tillits til þess af hvaða toga skattlagning væri, að ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, hver fjárhæð hans skuli vera, hverjir séu gjaldskyldir á hverjum tíma og önnur meginatriði skattheimtunnar sé ekki á hendi stjórnvalda. Hæstiréttur taldi að við útboð á tollkvótum á árinu 2018 hefðu ráðherra og önnur

---

mynd hinn 1. febrúar sl. hefur ráðuneytið sett 70 reglugerðir, gjaldskrár, auglýsingar og önnur stjórnvaldsfyrirmæli. Heildarfjöldi birtinga í B-deild Stjórnartíðinda á tímabilinu er 535 talsins. Eru þá taldar með allar birtingar hvort sem þær stafa frá ríki, þ.e. ráðuneytum og stofnunum, eða sveitarfélögum og eru birtingar matvælaráðuneytisins því rúmlega 13% allra birtinga hins opinbera á tímabilinu.

<sup>63</sup> Í nýlegum dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2022 í máli nr. 52/2021 áréttaði dómurinn að lögætisreglan hefði gildi að stjórnlögum. Í forsendum dómsins má glögg sjá þær auknu kröfur sem gerðar eru til framkvæmdarvaldsins við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla þegar mælt er fyrir um inngríp í stjórnarskrárvarin mannréttindi. Þessar kröfur hvíla því ekki aðeins á löggjafanum heldur jafnframt á ráðherra við mat á því hvaða svigrúm leiðir af lögum til frekari reglusetningar.

stjórnvöld ekki haft neitt það svigrúm sem máli skipti til að ákveða hversu hátt gjald Á ehf. greiddi fyrir tollkvótann, breyta því eða um önnur meginatriði skattheimtunnar. Þá taldi Hæstiréttur að af 3. mgr. 65. búvörulaga yrði ekki ráðið að ráðherra hefði í raun haft val um aðra útfærslu gjaldtökunnar en að kalla eftir tilboðum á jafnræðisgrundvelli og taka því boði sem hæst væri. Var því ekki fallist á að þágildandi ákvæði laganna hefðu veitt ráðherra frjálssa heimild til að setja ákvæði í reglugerð um það hvernig velja skyldi á milli þeirra sem gerðu tilboð í tollkvóta og við hvaða boð skyldi miða hið álagða gjald. Komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að gild skattlagningarheimild hefði legið til grundvallar þeirri gjaldtöku sem fólst í greiðslu Á ehf. fyrir þá tollkvóta sem málið laut að. Var í því sýknað af kröfu Á ehf.

Ólíkt Hæstarétti hafði Landsréttur komist að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hefði með ákvæðum búvörulaga framselt ráðherra skattlagningarvald andstætt 40. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>64</sup> Í máli umboðsmanns Alþingis frá 2010 sem einnig varðaði tollkvóta varð það niðurstaða umboðsmanns að ákvæði tollalaga og búvörulaga gengju lengra en heimilt væri skv. 40. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar.

**UA 6070/2010 (Framsal valds í tollamálum):** Umboðsmaður rakti tiltekin ákvæði laga nr. 88/2005 og laga nr. 99/1993 og taldi að ekki yrði annað séð en að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefði með framsali verið fengið vald til að ákvarða hvort sá afsláttur sem veittur væri frá greiðslu á fullum tolli samkvæmt tollalögum miðaðist við verð eða magn þeirrar vöru sem flutt væri til landsins í samræmi við tollkvóta samkvæmt viðaukum III A og B og IV A og B. Þá væri honum jafnframt í reynd falið vald til að ákveða hversu hár tollur á þessar vörur skyldi vera svo lengi sem hann væri ekki hærri en þær tollabindingar sem tilgreindar væru í viðaukum II A, II B og II C með tollalögum. Umboðsmaður áréttaði að 3. mgr. 5. gr. tollalaga hefði ekki að geyma efnisleg hlutlæg viðmið fyrir ráðherra til að taka ákvörðun um álagningu tollsins heldur leiddi aðeins af ákvæðinu að hámarkstollur færi eftir því hvort verðtollabinding eða magntollabinding leiddi af sér hærri álagningu. Með tilliti til þess taldi umboðsmaður að hann fengi ekki séð að þau lagaákvæði, sem ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra væri reist á um að leggja verð- eða magntolla til grundvallar við álagningu tolls á þær vörur sem fluttar væru inn samkvæmt tollkvótum sem tilgreindir væru í viðaukum III A og IV A við tollalög, væru í samræmi við kröfur um skýra afstöðu löggjafans til innheimtu skatta og tolla sem koma fram í 1. másl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar og þá eins og Hæstiréttur hefði túlkað ákvæðin. Umboðsmaður vék einnig að efni 3. mgr. 12. gr. tollalaga þar sem ráðherra er fengin heimild til að ákveða í reglugerð toll á vörur fluttar inn samkvæmt tollkvótum tilgreindum í viðaukum IV A og B með tollalögum. Umboðsmaður taldi að löggjafinn hefði með reglugerðarheimild ákvæðisins, sbr. 1. mgr. 65. gr. A í lögum nr. 99/1993, gengið lengra við framsal á

<sup>64</sup> Lrd. 739/2019 (Ásbjörn Ólafsson ehf.): „Eftir þær breytingar á ákvæði 3. mgr. 65. gr. búvörulaga, sem gerðar voru í kjölfar þeirra dóma Hæstaréttar og Héraðsdóms Reykjavíkur sem getið er í málsgrein 17 hér að framan, er með skýrum hætti kveðið á um skattskyldu þeirra sem fá úthlutað tollkvóta, auk þess sem úthlutaður tollkvóti er þar skilgreindur sem skattstofn. Er atvik máls þessa áttu sér stað var aftur á móti enn aðeins kveðið á um það í 3. og 5. mgr. 65. gr. laganna að tollkvótar skyldu boðnir út og að ráðherra setti nánari reglur um úthlutunina í reglugerð. Eins og glögglega má ráða af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á ákvæði 3. mgr. 65. gr. búvörulaga á árunum 2019 og 2020 hafði ráðherra á þeim tíma sem mál þetta tekur til heimildir til að setja ákvæði í reglugerð um það hvernig velja skyldi á milli þeirra sem gerðu tilboð í tollkvóta og við hvaða boð, eða aðra fjárhæð, skyldi miða hið álagða gjald. Samkvæmt framangreindu, og í ljósi hins fortakslausa banns 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar við því að stjórnvöld ákveði hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema, verður skattlagningarheimild 3. mgr. 65. gr. búvörulaga, eins og hún hljóðaði á þeim tíma sem atvik málsins gerðust, ekki talin samrýmast ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Álagning gjalda þeirra sem málið varðar studdist samkvæmt þessu ekki við lögmæta skattlagningarheimild og var því ógild. Að fenginni þeirri niðurstöðu eru ekki efni til að fjalla um aðrar málsástæður sem áfrýjandi byggir á varðandi lögmæti gjaldheimtunnar.“

valdi til að ákvarða álögur í formi tolla á vörur, sem væru fluttar inn samkvæmt tollkvótum sem tilgreindir væru í viðauka IV A, en samrýmdist þeim kröfum um skýrleika sem leiddar yrðu af 1. málsl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, enda væru sjónarmið ákvæðisins sem takmörkuðu að einhverju leyti valdframsals til ráðherra matskennd og vörpuðu ekki skýru ljósi á hvernig tollprósenta skyldi ákvörðuð.

Ljóst er að ýmsir lagabálkar á málefnaviði ráðuneytisins eru komnir til ára sinna og ekki að öllu leyti í samræmi við nútímaviðhorf á sviði stjórnskipunarréttar, sbr. kafla 4.2. Þegar svo ber undir að lagaheimildir eru óskýrar eða mjög almennt orðaðar reynir á að ráðuneytið „dragi löggjafann að landi“ með því að túlka heimildir sínar til samræmis við stjórnarskrá og beita þeim innan þeirra marka leiða af stjórnarskrá, þ.m.t. þeim skýrleikakröfum sem leiða kann af einstökum lagaáskilnaðarreglum hennar hverju sinni.

Í samræmi við hina almennu lögmætisreglu verða almenn stjórnvaldsfyrirmæli að eiga viðhlítandi stoð í lögum og mega ekki fara á svig við þá heimild eða löginn að öðru leyti.<sup>65</sup> Hafi löggjafinn til að mynda mælt fyrir um að tiltekin atriði skuli koma fram í reglugerð geta stjórnvöld ekki mælt fyrir þau atriði með ákvörðun eða með öðrum hætti.

**UA 6784/2011 (Verðlagsstofa skiptaverðs):** Umboðsmaður fékk ekki séð að Verðlagsstofa skiptaverðs hefði það stjórnvaldshlutverk að lögum að ákveða sjálfstætt verð fyrir afla eins og mælt væri fyrir um í 7. gr. reglugerðar nr. 82/2010. Þá tók hann fram að Alþingi hefði með 5. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, gert ráðherra að kveða á lágmarksverð fyrir afla sem er úthlutað af byggðakvóta en ráðherra hefði við útgáfu reglugerðar nr. 82/2010 valið leið sem í reynd fæli ekki í sér beina ákvörðun um hvaða verð sú fiskvinnsla sem kaupir umræddan afla til vinnslu bæri að greiða. Umboðsmaður fékk því ekki séð að A ehf. gæti byggt á því að lagaheimild hefði staðið til þess víkja frá skilyrðinu um löndun afla innan sveitarfélags þar sem verð sem fiskverkun í byggðarlaginu vildi greiða fyrir aflann hefði verið undir viðmiðunarverðum Verðlagsstofu skiptaverðs.

Með sömu rökum leiðir það af lögmætisreglunni að mæli lagagrundvöllur fyrir um að fram fari atviksbundið mat er ráðherra ekki heimilt að afnema það mat með fastmótuðum eða stöðluðum reglum í reglugerð.<sup>66</sup> Þegar mál af þessum toga hafa ratað á borð umboðsmanns Alþingis eða dómstóla hefur niðurstaðan yfirleitt verið sú að reglugerð brjóti í bága við lög.

**UA 4917/2007 (Riðuveiki):** Í álitinu vék umboðsmaður að ákvæðum í reglugerð nr. 651/2001, um útrýmingu á riðuveiki og bætur vegna niðurskurðar, sem lúta að förgunarbótum og afurðatjónsbótum. Tók umboðsmaður fram að í reglugerðinni væru fastsettar viðmiðanir um hvernig fjárhæðir þessara bóta skyldu fundnar út og bæturnar því í raun staðlaðar. Í reglugerðinni væri hvergi vikið að því að eigandi bústofns sem skorinn væri vegna riðuveiki og þyrfti að sæta fjárleysi ætti þess kost að fá lagt mat á eða skorið úr bótarétti sínum gagnvart ríkissjóði með öðrum hætti en að taka við greiðslum sem fundnar væru út skv. ákvæðum reglugerðarinnar. Að álitinu umboðsmanns yrði ekki annað séð af ákvæðum reglugerðarinnar, atvikum í máli A og B og skýringum landbúnaðarráðuneytisins og Landbúnaðarstofnunar til hans en stjórnvöld fylgdu því verklagi að bótageiðslur vegna bústofns og fjárleysis skyldu vera nær alfaríð staðlaðar í samræmi við ákvæði reglugerðar og því væri

<sup>65</sup> Fjöldi mála á málefnaviði ráðuneytisins lýtur að því hvort reglugerð hafi brotið í bága við lög. Meðal þeirra má nefna Hrd. 39/2009 Íslenska ríkið gegn Berghóli ehf., UA 5379/2008 (Framlenging úthlutunartímabils)

<sup>66</sup> Reglan um skyldubundið mat.

fylgt eftir með því að gera samninga við bændur um þessar greiðslur. Umboðsmaður taldi að samningur A og B við landbúnaðarráðuneytið um niðurskurðinn hefði ervarðaði ákvörðun fjárhæða bóta fyrir bústofninn ekki haft neina sjálfstæða þýðingu eða verið annars efnis en leiddi beint af ákvæðum reglugerðar nr. 651/2001. Það var niðurstaða umboðsmanns að gildandi lög stæðu ekki til þess að landbúnaðarráðherra gæti í reglugerð mælt endanlega fyrir um þau atriði sem réðu því hver yrði fjárhæð bóta sem ríkissjóði bæri að greiða eiganda bústofns sem fargað væri til útrýmingar á riðuveiki til að fullnægt væri þeim áskilnaði 2. mgr. 20. gr. laga nr. 25/1993 um að bætur skuli svara til verðgildis afurða og rekstrartaps „sem sannanlega leiðir af eyðingu dýranna“.

Loks má nefna tilvik þar sem í lögum er mælt fyrir um að ráðherra skuli setja reglur um tiltekin atriði. Leiðir þá af því að ráðherra er ekki í sjálfsvald sett hvort hann setur reglur á þeim grundvelli.<sup>67</sup>

**UA 6527/2011 (Tollkvótar fyrir fersk egg):** „Líta verður jafnframt til þess að sú ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að úthluta ekki tollkvóta vegna innflutnings á ferskum eggjum (hænueggjum) leiðir til þess að gerður er greinarmunur á tilteknum undirtegundum eggja sem falla ótvírætt undir þá vöruliði sem almennir tollkvótar taka til samkvæmt viðauka IIIA og lögbundin skylda til úthlutunar af hálfu ráðherra gildir um. Aðilar sem starfa í innflutningsstarfsemi á þessu sviði, og hafa hagsmuni af því að fá úthlutað tollkvóta fyrir fersk egg, fá þannig ekki tækifæri til þess flytja inn slíkar afurðir innan þess ramma sem samningsskuldbindingar íslenska ríkisins gera ráð fyrir lögum samkvæmt. Það getur haft áhrif á atvinnustarfsemi þeirra sem nýtur verndar að stjórn lögum, sbr. 1. máls. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, þar sem fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi fyrir þá. Af þeirri ákvörðun leiðir einnig eðli málsins samkvæmt að minna framboð verður af ferskum eggjum í landinu. Slík staða kann að hafa áhrif á samkeppni á þessu sviði neytendum í óhag. Það er grundvallarregla stjórnsýsluréttar að stjórnvöld eru bundin af lögum. Ákvarðanir og aðrar athafnir stjórnvalda verða annars vegar að eiga sér stoð í lögum og mega hins vegar ekki brjóta í bága við lög. Stjórnvald getur því ekki vikið frá fyrirmælum laga nema slík frávik eigi sér stoð í lögum. Þetta gildir bæði um stjórnvaldsákvarðanir og almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem reglugerðir og auglýsingar. Hafi Alþingi ákveðið að ráðherra skuli framkvæma stjórnvaldsathöfn, svo sem setningu stjórnvaldsfyrirmæla um tiltekið málefni, sem hefur það í för með sér að ákveðið réttarástand skapast til hagsbóta fyrir einstaklinga og lögaðila, hefur ráðherra að jafnaði ekki val um hvort slík athöfn skuli framkvæmd eður ei.“

Eins og framangreind álit eru dæmi um ræður það ekki úrslitum við mat á því hvort reglugerð á viðhlítandi stoð í lögum að fyrir hendi sé formleg heimild í lögum til setningar hennar. Efni hennar verður að vera innan marka heimildarinnar eins og hún verður túlkuð í ljósi viðeigandi ákvæða stjórnarskrár og má

<sup>67</sup> Sjá einnig makrílmálin svokölluðu, sbr. Hrd. 508/2017 Huginn ehf. gegn íslenska ríkinu og Hrd. 509/2017 Ísfélag Vestmannaeyja hf. gegn íslenska ríkinu. „Í dómi Hæstaréttar kom fram að niðurlagsákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 151/1996 væri fortakslaust um það að þegar ráðherra setti sérstakar reglur um stjórn veiða íslenskra skipa á grundvelli þess ákvæðis giltu ákvæði 5. og 6. gr. laganna eftir því sem við gæti átt. Var því lagt til grundvallar að með reglugerðum þeim, sem ráðherra hefði sett um makrílveiðar íslenskra skipa innan og utan íslenskrar lögsögu á árunum 2008 til 2014, hefði í skilningi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996 verið tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr makrílstofninum. Þá var talið að veiðireynsla í makríl hefði verið orðin samfelld árið 2011 þar sem ársafli íslenskra skipa úr makrílstofninum hefði að minnsta kosti þrisvar á undangengnum sex almanaksárum fyrir árið 2011 svarað til að minnsta kosti þriðjungs þess heildarafla sem til ráðstöfunar var af hálfu íslenskra stjórnvalda það ár. Af því leiddi að við úthlutun aflaheimilda í makríl árið 2011 hefði verið skylt að ákvarða aflahlutdeild fiskiskipa H ehf. í samræmi við 2. mgr. 5. gr. laga nr. 151/1996, en það hefði ekki verið gert og H ehf. úthlutað minni aflahlutdeildum en hann ætti rétt til.“



að sjálfsögðu ekki brjóta í bága við hana eða vera í andstöðu við önnur ákvæði laganna eða ákvæði annarra laga.

Auk þess sem reglugerð þarf að efni til að vera í samræmi við þá lagaheimild sem hún byggist á og lög að öðru leyti þarf efni hennar að rúmast innan þess svigrúms sem lagaheimildin eftirlætur ráðherra að virtum m.a. almennum efnisreglum stjórnsýsluréttarins um réttmæti, jafnræði og meðalhóf. Þessar almennu efnisreglur eru þannig lögmætisreglunni til fyllingar við mat á því hvert svigrúm ráðherra er til setningar reglugerðar hverju sinni.

**UA 5379/2008 (Framlenging úthlutunartímabils):** „Ég tek af þessu tilefni fram að við setningu stjórnvaldsfyrirmæla er stjórnvald bundið af óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, þ.á m. réttmætisreglunni um að allar athafnir stjórnvalda skuli reistar á málefnalegum sjónarmiðum. Reglugerðir og þær efnisreglur sem þar er mælt fyrir um verða því hverju sinni að vera reistar á sjónarmiðum sem eru í beinum og málefnalegum tengslum við þá reglugerðarheimild sem liggur til grundvallar þeirri heimild eða skyldu til setningar reglugerða sem ráðherra er fengin. Að þessu sögðu tek ég fram að sú „meginástæða“ sem í reynd lá að baki setningu reglugerða nr. 718/2007 og nr. 1192/2007 samkvæmt skýringum ráðuneytisins er þess eðlis að óhjákvæmilegt er að komast að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið hafi ekki byggt setningu nefndra reglugerða á málefnalegum sjónarmiðum.“

Þetta hefur til dæmis þýðingu við afmörkun á almennum reglugerðarheimildum eins og sjá má í eftirfarandi álitum umboðsmanns Alþingis.

**UA 6464/2011 (Rafræn afladagbók):** Umboðsmaður taldi að með 17. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, hefði löggjafinn veitt sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu svigrúm til að útfæra nánar reglur um form afladagbóka, enda yrði það fyrirkomulag sem yrði fyrir valinu ekki talið verulega íþyngjandi m.a. um kostnað fyrir útgerðaraðila og þá með tilliti til þess að í 17. gr. kemur fram að Fiskistofa leggi afladagbækurnar til. Umboðsmaður taldi falla undir þetta svigrúm að ákveða hvort þær kröfur yrðu gerðar til fiskiskipa yfir ákveðnum stærðarmörkum að afladagbækurnar skyldi færa með hóflegum og almennum tölvubúnaði, enda væri þar um að ræða búnað sem almennt væri nú notast við jafnt á heimilum og í atvinnurekstri. Hann taldi því að 3. gr. reglugerðar nr. 557/2007, ætti sér fullnægjandi lagastöð. Í skýringum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins á þeim sjónarmiðum sem lágu að baki því að veita eingöngu undanþágu frá reglunum vegna báta undir tilteknum stærðarmörkum kom fram að í tillögum Fiskistofu um viðmið sem lögð skyldu til grundvallar undanþágunnar hefði verið vísað til þess að í minni bátum væri erfitt að koma fyrir tölvum án þess að þær yrðu fyrir rakaskemmdum eða öðru hnjaski. Að virtu því lagaumhverfi sem gildir um afladagbækur, þar á meðal svigrúmi ráðherra til mats, fékk umboðsmaður ekki annað verða séð en að þessi sjónarmið byggðust á málefnalegum forsendum. Hann taldi því ekki að sú afstaða ráðuneytisins að undanþáguheimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 557/2007 byggðist á málefnalegum forsendum væri í ósamræmi við lög. Umboðsmaður tók í því sambandi fram að Fiskistofa væri sérhæft stjórnvald og að hann hefði ekki forsendur til að taka afstöðu til þess sérfræðilega mats sem lagt hefði verið til grundvallar viðmiðunum. Þá tók umboðsmaður fram að hann fengi ekki séð að með undanþáguákvæðinu hefði verið brotið gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrár.

**UA 5199/2008 (Innflutningur kindakjöts):** „Í lögum nr. 25/1993 er hvergi lagt til grundvallar að sá, sem hyggst flytja inn hráar eða lítt saltaðar sláturafurðir, sbr. a-lið 1. mgr. 10. gr., þurfi að sækja um slíkt leyfi hjá ráðherra áður en „varan er send frá útflutningslandi“. Ég tel hins vegar ekki loku fyrir það skotið að ráðherra kunni að vera fært að setja slíkt skilyrði í reglugerð á grundvelli almennrar reglugerðarheimildar 1. mgr. 29. gr. laganna, enda í reynd um að ræða málsmeðferðarreglu fremur en efnisreglu um skilyrði fyrir beitingu innflutningsheimildar 2. mgr. 10. gr. laganna. Á hinn bóginn tel ég að ráðherra verði að geta sýnt fram á að slíkt skilyrði, um hvenær umsókn verði að vera lögð fram, sé í málefnalegum og eðlilegum tengslum við markmið laganna og að það feli ekki í

sér óhóflega hindrun á innflutningi slíkra vara að öðrum skilyrðum uppfylltum, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna, og þá í andstöðu við meðalhófsreglu.“

Við úttektina kom fram í samtölum við starfsfólk og yfirstjórn ráðuneytisins að frumkvæði að reglusetningu eða breytingum á reglugerðum kæmi reglulega frá undirstofnunum eða jafnvel hagsmunaaðilum þar sem bent væri á annmarka eða þörf á breytingum. Þegar orðið er við breytingum á reglugerðum eða jafnvel setningu nýrra reglugerða að tillögu eða frumkvæði utanaðkomandi aðila er mikilvægt að tryggt sé að þau faglegu og málefnalegu rök sem búa að baki breytingum liggi fyrir. Hafi sá aðili sem hefur frumkvæði að setningu reglugerðar látið hjá líða að rökstyðja tillögur sínar fellur það í hlut ráðherra að kalla eftir þeim skýringum. Ráðuneytið verður sem endranær sjálft að taka afstöðu til og leggja mat á setningu stjórnvaldsfyrirmælanna.

Um setningu stjórnvaldsfyrirmæla gilda um margt sömu sjónarmið og við undirbúning lagafrumvarpa. Eins og almennt tíðkast við undirbúning lagafrumvarpa ætti því að jafnaði ekki að hefjast handa fyrr en farið hefur fram mat á nauðsyn reglusetningar. Við slíkt mat þarf jafnframt að afmarka að hvaða markmiði er stefnt með setningu reglugerðarinnar.<sup>68</sup>

**UA 4340/2005 og 4341/2005 (Bann við netaveiði á göngusilungi í sjó):** „Í þeim málum sem hér eru til umfjöllunar liggja fyrir ýmis gögn sem lýsa afstöðu veiðimálastjóra og landbúnaðarráðuneytisins til þess að raunveruleg þörf hafi verið á að takmarka að einhverju leyti veiðar á göngusilungi á þeim svæðum sem hin umræddu veiðibönn ná til. Annars vegar er bent á að ástandi bleikjustofna hafi hrakað undanfarin ár. Hins vegar er bent á að netaveiði á göngusilungi hafi í för með sér blóraveiði á laxi og því sé eðlilegt að takmarka netaveiðar bleikju í nágrenni laxveiðianna á svæðinu, einkum á aðalgöngutíma laxins. Viss gögn liggja þessu mati til grundvallar. Er það ekki á mínu verksviði að endurmeta í stórum atriðum það faglega mat veiðimálastjóra að göngusilungur hafi verið veiddur í of miklum mæli á þeim svæðum sem um ræðir og að það myndi stuðla að aukinni veiði í viðkomandi veiðiám yrðu netaveiðar á göngusilungi í sjó takmarkaðar. Að þessu leyti verður því ekki fullyrt að ákvarðanir veiðimálastjóra hafi verið í andstöðu við þann tilgang heimildarinnar í 7. mgr. 14. gr. að fá það mikinn stofn í viðkomandi ár af laxi og göngusilungi eins og „lífsorka hvers vatns leyfir“. (Alpt. 1942, A-deild, bls. 158.)“

**UA 5199/2008 (Innflutningur kindakjöts):** „Samkvæmt a-lið 1. gr. laga nr. 25/1993 er tilgangur laganna m.a. sá að „koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins“. Þetta markmið er áreitað í 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 509/2004, þar sem segir að „[tilgangur reglugerðarinnar sé] að hindra að sjúkdómar berist til landsins með innfluttum sláturfurðum, eggjum, mjólkurfurðum og öðrum vörum sem reglugerðin tekur til“. Það er því ljóst, eins og áður er rakið, að málsmeðferðarreglur þær sem ráðherra setur í reglugerð á grundvelli hinnar almennu reglugerðarheimildar 29. gr. laganna þurfa að vera til þess fallnar að stuðla að þessu yfirlýsta markmiði löggjafarinnar, en ekki í reynd að draga úr möguleikum stjórnvalda hér á landi til að leggja mat á hvort sýkingarhætta fylgi innfluttum landbúnaðar-afurðum.“<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Sjá Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, bls. 9 og 15.

<sup>69</sup> Sjá einnig Hrd. 177/2012 (Útflutningsálag): Í 16. gr. laga nr. 116/2006 kemur fram að ráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Lögin hafa á hinn bóginn hvorki að geyma fyrirmæli um hvernig ráðherra á að haga undirbúningi þeirrar ákvörðunar né heldur á hvaða sjónarmiðum hún skal byggð. Af þessu leiðir þó ekki að ráðherra hafi óbundnar hendur við beitingu slíkra valdheimilda, heldur verður hann að haga undirbúningi þannig að tryggt sé eftir föngum að efni ákvörðunar samræmist

þegar fyrir liggur að hvaða markmiði er stefnt þarf að kanna hvaða leiðir koma til greina til að ná því markmiði. Ef fleiri úrræði koma til greina við að ná sama markmiði þarf almennt að velja það úrræði sem viðurhlutaminnst gagnvart borgaranum og ekki ganga lengra til að ná því markmiði en þörf er á. Sjónarmið sem búa að baki þurfa að endurspeglast í gögnum málsins.

**Hrd. 443/2011 (Sigurbjörn ehf.):** S ehf. höfðaði mál gegn Í og krafðist viðurkenningar á því að hann væri óbundinn af banni við veiðum með dragnót í Skagafirði sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafði lagt á með reglugerð á grundvelli laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Til vara var þess krafist að bannið yrði ógilt. Hæstiréttur taldi að samráð ráðherra við samtök útgerðar- og sjómanna um bannið hefði fullnægt kröfum laga nr. 79/1997 og að umrætt bann hefði átt sér viðhlítandi lagastoð. Bannið hefði verið tímabundið og staðbundið og takmarkað við tiltekið veiðafæri. S ehf. hefði getað stundað veiðar á svæðum þar sem heimilt var að veiða með dragnót eða með öðrum veiðafærum á því svæði sem bannið tók til. Þótti í því ekki hafa brotið gegn 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og var því sýknað af kröfum S ehf.

Fram þarf að fara athugun á lagagrundvelli reglugerðarinnar, m.a. hvort hún sé viðhlítandi og hvort hún nái til þess tilviks sem um ræðir. Annist aðrir sérfræðingar en lögfræðingar undirbúning og samningu reglugerðar er rétt að verklag taki mið af verkaskiptingu þannig að lögfræðingur annist lögmatismatið. Við slíkt mat þarf sérstaklega að hafa í huga hvort til stendur í fyrirhugaðri reglugerð að setja gjaldtökuákvæði, refsíákvæði eða önnur viðurlög eða önnur ákvæði sem snerta stjórnarskrárvárin réttindi borgaranna.

**UA 6784/2011 (Verðlagsstofa skiptaverðs):** Umboðsmaður fékk ekki séð að Verðlagsstofa skiptaverðs hefði það stjórnsýsluhlutverk að lögum að ákveða sjálfstætt verð fyrir afla eins og mælt væri fyrir um í 7. gr. reglugerðar nr. 82/2010. Þá tók hann fram að Alþingi hefði með 5. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, gert ráðherra að kveða á lágmarksverð fyrir afla sem er úthlutað af byggðakvóta en ráðherra hefði við útgáfu reglugerðar nr. 82/2010 valið leið sem í reynd fæli ekki í sér beina ákvörðun um hvaða verð sú fiskvinnsla sem kaupir umræddan afla til vinnslu bæri að greiða.

Mikilvægt er að hugað sé að framangreindum atriðum bæði við undirbúning löggjafar og almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Í báðum tilvikum lýtur matið fyrsta kastið að því hvaða valdheimildir hinum almenna löggjafa sé heimilt að fela ráðherra og þá hversu ítarlega eða skýrlega þurfi að mæla fyrir um þær í löggjöf. Við undirbúning almennra stjórnvaldsfyrirmæla reynir síðan sérstaklega á að fram fari ítarlegt mat á því svigrúmi sem fyrir hendi er til setningar þeirra að virtum texta hlutaðeigandi reglugerðarheimildar og þeirra lagasjónarmiða og reglna sem við eiga um túlkun og fyllingu hennar hverju sinni.

Til þess að unnt sé að staðreyna það á hvaða sjónarmiðum hefur verið byggt við setningu reglugerðar þurfa þau að liggja fyrir skriflega. Almennt er því nauðsynlegt að það mat sem fram hefur farið við setningu reglugerðar, þ.m.t. álit

---

markmiðum laga nr. 116/2006. Í málinu liggur fyrir að setning reglugerðar nr. 1050/2009 hafði tvíþætt markmið, annars vegar að jafna mun á rýrnun afla eftir því hvort hann er veginn við löndun hér á landi eða á fiskmörkuðum erlendis og hins vegar að stuðla að aukinni vinnslu afla hér á landi.

ráðuneytisins samkvæmt 20. gr. laga nr. 115/2011, sé skráð og liggi fyrir í gögnum hlutaðeigandi reglugerðarmáls.

Í ljósi þess fjölda reglugerða sem ráðuneytið setur á ári hverju svo og hve oft reynir á gildi þeirra fyrir dómstólum og hjá umboðsmanni Alþingis er ríkt tilefni til að ráðuneytið setji sér verklag og leiðbeiningar um setningu þeirra sem taki mið af því sem rakið er að framan. Ekkert ráðuneyti setur eins mörg almenn stjórnvaldsfyrirmæli á ári hverju og matvælaráðuneytið, hvort sem um er að ræða reglugerðir eða reglur, gjaldskrár, samþykktir eða annað. Eins og fram hefur komið skiptir höfuðmáli þegar reynir á gildi reglugerða að gögn málsins beri með sér að fram hafi farið nauðsynlegt mat. Til þess að stuðla að vandaðri undirbúningi og traustari stoðum þeirra fyrirmæla sem ráðuneytið setur er því brýnt að tekið sé mið af þessu við gerð slíkra verklagsreglna.

Með hliðsjón af framangreindu, sbr. einnig kafla 4.5.2 hér á eftir, er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að hugað verði að mótun verklags um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki mið bæði af þeim almennu efnisreglum sem gilda um lagastoð og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þeim almennu formreglum sem gilda um undirbúning slíkra fyrirmæla.

#### Ábendingar

- Mótað verði verklag um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki mið af þeim almennu efnisreglum sem gilda um lagastoð og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla og tryggi m.a. að fram fari lögfræðilegt mat á lagastoð og svigrúmi til reglusetningar og það skráð.

#### 4.5.2 Málsmeðferð við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla

Ólíkt því sem gildir um stjórnvaldsákvæðanir hafa ekki verið settar almennar reglur um málsmeðferð við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla ef frá eru talin ákvæði laga nr. 15/2005 sem gilda um birtingu slíkra fyrirmæla. Það þýðir þó ekki að engar reglur gildi um undirbúning slíkra fyrirmæla heldur fer um málsmeðferð við setningu þeirra eftir almennum reglum stjórnvæðingarmáls og eftir atvikum þeim sérstöku reglum sem kunna að gilda um hlutaðeigandi fyrirmæli. Af almennum reglum stjórnvæðingarmáls leiðir að setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla þarf með sama hætti og aðrar stjórnvaldsákvæðanir að vera undirbúin á forsvaranlegan hátt.

**UA 894/1993 (Verndun smáfisks):** „Samkvæmt 1. gr. laga nr. 34/1976 er ráðherra heimilt að setja reglur um veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands, skv. 1. mgr. greinarinnar, til að framfylgja alþjóðasamningum, og skv. 2. mgr. greinarinnar getur ráðherra sett aðrar þær reglur, er honum þykir þurfa. Leit umboðsmaður svo á að í 2. mgr. fælist almenn heimild til að setja nauðsynlegar reglur óháð fyrirmælum alþjóðasamninga og að heimild í 1. gr. laga nr. 34/1976 næði því almennt til svæða utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Umboðsmaður taldi reglugerð nr. 379/1993, sem sett var á grundvelli laganna, því ekki ganga lengra en löggin heimila. Þá taldi umboðsmaður nægilega fram komið að reglugerðin hefði byggst á lögmætum

sjónarmiðum og að forsvaranlega hefði verið staðið að undirbúningi hennar. Taldi umboðsmaður því ekki ástæðu til athugasemda við þá ákvörðun sjávarútvegsráðuneytisins að setja umrædda reglugerð.<sup>70</sup>

Óskráð rannsóknarregla stjórnisýsluréttarins gildir um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Liður í undirbúningi og setningu reglugerða er því að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og ganga úr skugga um að þær séu réttar og traustar. Eftir atvikum kann að vera þörf á öflun sérfræðilegs álits eða staðfestingu á framkomnum upplýsingum, t.d. frá undirstofnun eða öðrum aðilum.

**UA 5146/2007 (Afturvirk breyting löndunarskyldu I):** „Ekki verður sem fyrr segir ráðið af gögnum málsins að sjávarútvegsráðuneytið hafi gert reka að því á grundvelli óskráðrar reglu stjórnisýsluréttar um rannsóknarskyldu stjórnvalda, sem einnig gildir við útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, að kanna í hverju þessar staðhæfingar A fælust og þá hvernig þær samrýmdust þeim rökstuðningi sem þ hafi sett fram fyrir tillögu sinni.“

Það ræðst af lagagrundvelli reglugerðar hverju sinni hvaða atriði þarf að afla upplýsinga um við setningu hennar. Þá þarf ætíð að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að leggja mat á það hvort fyrirhugað efni reglugerðar uppfylli kröfur m.a. um jafnræði og meðalhóf. Í því skyni þarf að afmarka hvaða aðila reglugerðin snertir, þ.m.t. hvort tilteknir aðilar eða hópar séu undanskildir gildissviði hennar, og afla upplýsinga um þá hagsmuni sem kunna að skerðast við setningu hennar.

**UA 4340 og 4341/2005 (Bann við netaveiði göngusilungs):** „Af gögnum málsins verður ekki ráðið að áður en ákvarðanir um veiðibann voru teknar, sbr. reglur nr. 372/2004 og 373/2004, hafi veiðimálastjóri haft undir höndum upplýsingar um umfang þess veiðiréttar sem fylgdi landareignum á svæðinu, sbr. 6. mgr. 14. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, með síðari breytingum. Þá verður ekki séð að hann hafi leitast við að upplýsa þann rétt með kerfisbundnum hætti. Að mínu áliti hefði veiðimálastjóri hins vegar þurft að leitast við að afla sér slíkra upplýsinga áður en í umræddar friðunaraðgerðir var ráðist. Aðeins að undangenginni könnun á þessum þætti málsins gat veiðimálastjóri með fullnægjandi hætti lagt mat á það hvort nauðsyn bar til að takmarka hin lögvörðu réttindi landeigenda til veiða á göngusilungi, með þeim hætti sem hann gerði, eða hvort nægjanlegt var að ráðast í aðrar og vægari aðgerðir til að ná því sama markmiði, s.s. að stemma sérstaklega stigu við veiðum sem fram fóru umfram lagaheimildir.“

Afla þarf upplýsinga um þá verndarhagsmuni sem ætlunin er að tryggja með setningu reglugerðarinnar til þess að unnt sé að byggja mat á meðalhófi á fullnægjandi upplýsingum um þá hagsmuni borgaranna sem í húfi eru.

**Hrd. 461/2015 (Halldór fiskvinnsla ehf.):** „Veiðum á grásleppu er stýrt með reglugerð settri á grundvelli 7. gr. laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Fiskveiðiárið 2012/2013 gildi um veiðarnar reglugerð nr. 106/2013 um hrognkelsaveiðar en samkvæmt 1. gr. hennar voru allar veiðar á grásleppu í fiskveiðilandhelgi Íslands óheimilar nema að fengnu sérstöku leyfi Fiskistofu. Ekki liggur því annað fyrir en að staða þeirra sem gerðu út báta í aflamarkskerfi eins og áfrýjandi hafi verið sú sama og þeirra sem stunduðu útgerð í krókaflamarkskerfi þegar um var að ræða veiðar á grásleppu þar sem við stjórn þeirra veiða var ekki gerður munur á þessum tvenns konar bátum, auk þess sem veiðarfærin gátu í báðum tilvikum verið þau sömu. Af þeim sökum er ekki sýnt fram á neitt sem

<sup>70</sup> Sjá einnig UA 1714/1996 (Skelfiskvinnslustöð) og UA 4583/2005 og 4588/2005.

réttlætir þá mismunun sem fólst í 7. gr. laga nr. 74/2012 að áfrýjanda hafi verið gert að greiða veiðigjöld vegna þeirra veiða en þeim sem stunduðu veiðar í krókaafلامarkefni ekki. Fólst í þessu ómálefnaleg mismunun sem var í andstöðu við 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og verður varakrafa áfrýjanda sökum þess tekin til greina.“

**Hrd. 50/2019 (Hróðgeir hvíti ehf.):** „Þessi reglugerð átti sér viðhlítandi stoð í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997, en þar segir að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um skipulag grásleppuveiða og veiðitíma. Að því gættu reynir á hvort fjölgun veiðidaga með reglugerðinni hafi í öðru tilliti verið andstæð lögum. Þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið kynnti opinberlega á heimasíðu sinni með tilkynningu 29. apríl 2017 að veiðidögum á vertíðinni yrði fjölgað hafði áfrýjandi, sem hóf veiðar á fyrstu dögum veiðanna, dregið upp net sín þar sem leyfilegt veiðitímabil hans var líðið. Þetta var honum skylt og breytir þá engu hvort hann gat reiknað með að tímabilið yrði síðar framlengt. Í málinu er jafnframt nægjanlega komið fram að nokkurt óhagræði var af því fyrir áfrýjanda og aðra þá sem voru í sömu stöðu að hefja aftur veiðar eftir að þeim hafði verið hætt. Við mat á þessari síðbúnu fjölgun veiðidaga er auk annars til þess að líta að stjórnvöld gripu til ýmissa úrræða til að koma til móts við þá sem leyfi höfðu haft til grásleppuveiða og draga eftir mætti úr rökun á innbyrðis jafnræði þeirra á milli.“

Óskráð málshraðaregla stjórnvöldsluréttarins gildir einnig við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Á hana getur t.d. reynt þegar sett eru lög þar sem kveðið er á um skyldu ráðherra til að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Í slíkum tilvikum þarf setning reglugerðar að fara fram innan eðlilegs tíma frá gildistöku laga.

**UA 8181/2014 (Flutningur Fiskistofu):** „Í 2. og 4. gr. er kveðið nánar á um verkefni Fiskistofu og framkvæmd þeirra en í 3. gr. segir að ráðherra skipi forstöðumann Fiskistofu, fiskistofustjóra, til fimm ára í senn. Ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um skipulag og starfsemi Fiskistofu. Þrátt fyrir að orðalag lagaákvæðisins mæli fyrir um skyldu ráðherra til að setja slíka reglugerð hefur hún ekki verið sett.“

Ekki er útilokað að við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla geti reynt á óskráða andmælareglu stjórnvöldsluréttarins. Þótt almenn stjórnvaldsfyrirmæli taki jafnt til allra sem falla undir gildissvið þeirra og sé að jafnaði beint að ótilteknum hópi einstaklinga eða lögaðila kann efni slíkra fyrirmæla eftir atvikum að vera þannig að ljóst sé fyrir fram að það varði sérstaklega hagsmuni svo afmarkaðs hóps tiltekinna einstaklinga eða lögaðila að eðlilegt sé að þeim verði gefinn kostur á að tjá sig við meðferð málsins.

**UA 4340/2005 og 4341/2005 (Bann við netaveiði á göngusilungi í sjó):** „Veiðimálastjóri fór þá leið í þeim málum sem hér eru til umfjöllunar að setja almennar reglur um bann við netaveiðum á göngusilungi í sjó innan netlaga sem ná til ótilgreindra rétthafa á nánar tilgreindum svæðum. Landbúnaðarráðherra komst jafnframt að þeirri niðurstöðu í úrlausnum sínum að um almenn stjórnvaldsfyrirmæli væri að ræða og gerði ekki athugasemdir við að veiðibannið hefði verið sett á með þeim hætti í þessum tilvikum. [...]

Framanrakin atriði leiða til þess að líta verður á ákvörðun um takmörkun silungsveiða á grundvelli 7. mgr. 14. gr. laga nr. 76/1970, með síðari breytingum, a.m.k. þegar henni er sérstaklega beint að netaveiðum á göngusilungi í sjó, sem ákvörðun sem beinist að tilteknum aðila eða aðilum en ekki ákvörðun sem beint er að óafmörkuðum hópi veiðiréttarhafa.“

Óháð því hversu nákvæmlega er unnt að afmarka þann hóp einstaklinga eða lögaðila sem hagsmuna eiga að gæta við setningu reglugerðar er samráð við slíka aðila oftast forsenda þess að unnt sé við undirbúning reglugerðar að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru m.a. til þess að unnt sé að leggja viðhlítandi grundvöll að mati á jafnræði og meðalhófi. Slíkt samráð er því eftir atvikum nauðsynlegur liður í því að upplýsa mál með fullnægjandi hætti. Auk þess sem

Samráð getur verið liður í rannsókn máls getur það einnig haft þýðingu fyrir væntingar borgaranna og stuðlað að fyrirsjáanleika og gagnsæi í stjórnsýslunni. Ef fyrirhugaðar reglur varða málefnasvið annars ráðuneytis er jafnframt rétt að haft sé samráð við hlutaðeigandi ráðuneyti og því veitt færi á að koma á framfæri umsögn. Auk almennra reglna gilda oft sérreglur sem áskilja að haft sé samráð við tiltekna aðila við undirbúning reglugerðar.

**Hrd. 443/2011 (Sigurbjörn ehf.):** S ehf. höfðaði mál gegn Í og krafðist viðurkenningar á því að hann væri óbundinn af banni við veiðum með dragnót í Skagafirði sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafði lagt á með reglugerð á grundvelli laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Til vara var þess krafist að bannið yrði ógilt. Hæstiréttur taldi að samráð ráðherra við samtök útgerðar- og sjómanna um bannið hefði fullnægt kröfum laga nr. 79/1997 og að umrætt bann hefði átt sér viðhlítandi lagastoð. Bannið hefði verið tímabundið og staðbundið og takmarkað við tiltekið veiðafæri. S ehf. hefði getað stundað veiðar á svæðum þar sem heimilt var að veiða með dragnót eða með öðrum veiðafærum á því svæði sem bannið tók til. Þótti Í því ekki hafa brotið gegn 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og var því sýknað af kröfum S ehf.

Þegar setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla fer fram í ráðuneyti gilda jafnframt um hana ákvæði 20. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands sem mælir fyrir um lögbundna álitsumleitan ráðherra til ráðuneytis síns. Slík álitsumleitan þarf almennt að fara fram við undirbúning reglugerða. Mikilvægt er að efni álits sem aflað er á þessum grundvelli sé skráð og liggi fyrir í gögnum hlutaðeigandi máls. Að sama skapi er mikilvægt, ef ráðherra ákveður að víkja að einhverju leyti frá álitum ráðuneytis síns, að forsendur slíkrar ákvörðunar liggi fyrir í gögnum máls. Hið sama gildir um framkvæmd sérreglna um álitsumleitan sem kunna að eiga við um setningu einstakra reglugerða.

Um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla gildir jafnframt óskráð regla stjórnsýsluréttarins um sérstakt hæfi. Tryggja þarf við undirbúning og setningu slíkra fyrirmæla að lagt sé mat á hæfi þeirra starfsmanna sem koma að máli, þ.m.t. hæfi ráðherra. Brestir ráðherra hæfi til meðferðar máls þarf að setja staðgengil til að fara með málið í hans stað.

Þegar reglugerð lýtur að stjórnarmálefni sem telst mikilvægt í skilningi 17. gr. stjórnarskrárinnar og 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 115/2011 er ráðherra skylt að kynna efni hennar á ríkisstjórnarfundum. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að þótt setning reglugerðar af þessu tagi sé ekki háð samþykki eða staðfestingu annarra ráðherra verður slík kynning að fara fram áður en reglugerðin er sett til þess að það pólitíska samráð sem þessum ákvæðum er ætlað að tryggja hafi farið fram áður en málið er til lykta leitt.

Auk almennra reglna gilda um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem teljast til opinberra eftirlitsreglna í skilningi laga nr. 27/1999 ákvæði þeirra laga

og reglugerðar nr. 812/1999.<sup>71</sup> Þessar reglur áskilja að við samningu slíkra reglna fari fram mat á æskilegu umfangi og fyrirkomulagi eftirlits ásamt greiningu á þörf fyrir eftirlit og mat á kostnaði við það. Þessar reglur fela í reynd í sér áréttingu og nánari útfærslu á þeim kröfum um meðalhóf sem leiða af almennum reglum. Engu að síður þarf að taka til þess afstöðu við undirbúning reglugerða hvort efni þeirra falli undir gildissvið laganna.

Skortur á heildstæðri löggjöf um málsmeðferð við undirbúning almennra stjórnvaldsfyrirmæla kallar á að stjórnvöld móti sér fullnægjandi verklag sem tryggir að uppfylltar verði þær kröfur sem leiða af almennum reglum og þeim sérreglum sem við kunna að eiga hverju sinni. Mikilvægt er við mótun slíks verklags að hugað sé að samspili þess lögfræðilega mats sem áskilið er samkvæmt hlutaðeigandi reglugerðarheimild, sbr. kafla 4.5.1, og þeirra upplýsinga sem aflað er og fram koma við málsmeðferðina, sbr. kafla 4.5.2.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að hugað verði að mótun verklags um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki mið bæði af þeim almennu efnisreglum sem gilda um lagastoð og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þeim almennu formreglum sem gilda um undirbúning slíkra fyrirmæla.

#### Ábendingar

- Mótað verði verklag um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki mið af þeim almennu reglum sem gilda um málsmeðferð við undirbúning slíkra fyrirmæla.

#### 4.5.3 Tilvísun til lagagrundvallar við birtingu

Sem fyrr segir hafa í íslenskum rétti ekki verið settar sérstakar reglur sem gilda um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Ekki eru því til skráðar réttarreglur um uppbyggingu þeirra, hvorki um framsetningu né efnisskipan. Í gegnum tíðina hafa þó myndast venjur þar um og er form reglugerða nokkuð staðlað í dag. Meðal þess sem er nú fastmótað í framkvæmd er tilgreining á því á hvaða lagagrundvelli reglugerð er sett.

Við athugun á reglugerðum sem settar hafa verið á undanförunum árum sést að það er fátítt að ekki sé vísað með nákvæmum hætti til þess á hvaða grundvelli

---

<sup>71</sup> Annað dæmi um lög sem þýðingu geta haft fyrir undirbúning tiltekinna reglugerða eru lög nr. 57/2000 um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu. Undir gildissvið þeirra falla reglugerðir sem fela í sér tæknilegar reglur í skilningi laganna. Sá sem útbýr drög að slíkum reglum skal utanríkisráðuneytinu um fyrirhugaðar reglur þegar drögin eru efnislega fullbúin.



reglugerð er sett. Einungis í örfáum tilvikum er um að ræða almenna tilvísun til laga án þess að jafnframt sé vísað með nákvæmum hætti til lagaákvæða. Matvælaráðuneytið sker sig þó úr í hópi ráðuneyta þar sem algengara er en ekki að einungis sé vísað með almennum hætti til þeirra lagabálka sem reglugerð sækir stoð sína í. Á síðasta ári var gerð gangskör að því að bæta framkvæmdina við setningu reglugerðar á sviði sjávarútvegsmála og er nú almennt vísað nákvæmlega til lagastoða reglugerða á málefnasviðinu. Ástæða þeirrar stefnubreytingar er m.a. endurteknar aðfinnslur af hálfu umboðsmanns Alþingis um óskýrleika laga og reglna á sviði fiskveiða. Í ársskýrslu umboðsmanns fyrir árið 2020 er sérstök athygli vakin á tveimur nýlegum málum þar sem á þetta reyndi og gerðar voru athugasemdir við framkvæmd ráðuneytisins við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla:

**UA 10382/2020 (Veigar á ígulkerjum):** „Umboðsmaður benti á að í 9. gr. reglugerðar nr. 742/2019, um veigar á ígulkerjum, væri vísað almennt til þriggja lagabálka um lagastoð hennar. Þar var um að ræða lög nr. 79/1997, um veigar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Þar sem þessi háttur væri hafður á, eins og svo oft tíðkaðist í stjórnvaldsfyrirmælum á þessu sviði, gæti verið vandkvæðum bundið fyrir þá sem yrðu að starfa undir reglugerðinni að kynna sér efni hennar og þá samspil efnis- og viðurlagaákvæða reglugerðarinnar við ákvæði framangreindra laga. Yrði enda ekki annað ráðið en að t.d. væri örðugt að greina hvers vegna, og þá um hvaða atriði reglugerðarinnar, hefði verið byggt á lögum um stjórn fiskveiða við útgáfu hennar.“<sup>72</sup>

Þá gerði umboðsmaður ýmsar athugasemdir við lög og stjórnvaldsfyrirmæla á sviði fiskveiða og vakti athygli ráðherra á því sem hann taldi vera meinbugi samkvæmt 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.<sup>73</sup>

**UA 9802/2018 (Áminning fiskibáts):** „Þessa sér gjarnan stað í þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru um fiskveiðar í landhelginni og þar tíðkast að nokkru marki að í reglugerðum sé um stoð þeirra vísað almennt til laga eða jafnvel nokkurra lagabálka án þess að nánar sé tilgreint hver sé sú lagaheimild sem stjórnvaldið byggir á þegar reglugerð eða nánari ákvæði hennar eru sett. Ég hef veitt því athygli að þessi háttur á tilvísun til lagaheimilda, bæði um þær efnisreglur sem verið er að útfæra og um viðurlög ef þeim er ekki fylgt, hefur í allnokkrum tilvikum orðið tilefni athugasemda í kvörtunum sem mér hafa borist. Þar hefur verið fundið að því að örðugt sé í vissum tilvikum að átta sig á því hvaða lagaregla eigi við og efasemdum lýst um að fullnægjandi lagastoð sé þar af leiðandi til staðar. [...] Þær opnu tilvísanir til laga um reglugerðar- og refsheimildir sem hér eru gerðar að umtalsefni geta gert þeim sem fylgja þurfa fyrirmælum viðkomandi reglugerða, t.d. í atvinnurekstri sínum, erfitt um vik að átta sig á hvernig reglugerðarákvæðið og sú efnisregla sem þar kemur fram fellur að mögulegum lagaheimildum. Hér þarf líka að hafa í huga að því markmiði laga á sviði stjórnunar fiskveiða að stuðla að samspili verndunar og hagkvæmrar nýtingar nytjastofna í fiskveiðilandhelginni, er í lögum, og þá eftir atvikum stjórnvaldsfyrirmælum, fylgt eftir með reglum sem kunna að fela í sér takmarkanir á atvinnufrelsi manna auk þess sem ákvæði þar að lútandi geta verið grundvöllur viðurlaga, jafnvel fangelsisvistar. Þessi sjónarmið geta leitt til þess að auknar kröfur séu gerðar til skýrleika þeirra réttarheimilda sem á reynir. Ég tel ástæðu til þess að vekja athygli ráðherra sjávarútvegsmála á þessu

<sup>72</sup> Málið er ekki birt á vefsvæði umboðsmanns en umfjöllun um það er að finna í *ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2020*, bls. 53-54.

<sup>73</sup> Í 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis kemur fram að verði umboðsmaður þess var að meinbugi séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skuli hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

atriði að því er varðar tilvísanir til lagaheimilda í stjórnvaldsfyrirmælum sem hann og ráðuneyti hans gefa út um stjórn fiskveiða. Í því efni verði hugað að því í hvaða mæli megi gera þessar tilvísanir til laga nákvæmari með tilliti til þess hvaða lagaákvæði búi að baki.“

Eins og áður segir hefur verklagi nú verið breytt við setningu reglugerða á sviði sjávarútvegsmála. Þessa gætir þó enn í reglugerðum á öðrum málefnasviðum ráðuneytisins. Þrátt fyrir að engin bein lagafyrirmæli fyrirskipi að vísað til sé til lagaheimildar standa margvísleg rök til þess að ljóst sé af lestri reglugerðar á hvaða grundvelli hún er sett.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að í verklagi um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla verði kveðið á um tilvísun til lagagrundvallar.

#### Ábendingar

- Við mótun verklags um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla verði hugað að tilvísun til lagagrundvallar þeirra við birtingu.

## 4.6 Önnur stjórnýsla

### 4.6.1 Hlutverk ráðuneytisins við úrlausn máls

Forsenda þess að meðferð og afgreiðsla máls hjá ráðuneytinu verði rétt og lögmæt er að til grundvallar liggi rétt afmörkun á hlutverki ráðuneytisins við úrlausn hlutaðeigandi máls hverju sinni og að meðferð og úrlausn ráðuneytisins taki mið af þessu hlutverki.

Umboðsmaður Alþingis hefur oftast en einu sinni gert athugasemdir við að mat sem áskilið er að fram fari af hálfu ráðuneytisins hafi ekki verið lagt á.<sup>74</sup>

**UA 10898/2021 (Rangt byggðalag):** Umboðsmaður benti á að þegar kærð væri úthlutun byggðakvóta væri gert ráð fyrir því í lögum um stjórn fiskveiða að ráðuneytið gæti m.a. breytt ákvörðunum Fiskistofu um úthlutun í því byggðarlagi sem kæra beindist að, enda leiddi annað ekki af lögum. Samkvæmt lögnum hvíldi sú skylda á ráðuneytinu, ef kæruskilyrði væru uppfyllt, að meta þegar í upphafi hvort ástæða væri til að fresta úthlutun til skipa í því byggðarlagi sem kæra lyti að. Jafnframt yrði ráðuneytið að leysa úr slíkum kærum svo fljótt sem unnt væri og að minnsta kosti innan þeirra tveggja mánaða sem mælt væri fyrir um í lögum.

<sup>74</sup> Önnur mál þar sem reynt hefur á sjálfstætt mat, UA 9819/2918 (Leiðrétting á tilboði í tollkvóta), UA 8419/2015 (Gæðastýring í sauðfjárrækt), UA 6218/2010 (Upplýsingafulltrúi), UA 5958/2010 (Kaup á leigulóð), UA 5197/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu II), UA 5146/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu I). Mál þar sem ekki lagður viðhlítandi grundvöllur að ákvörðun: UA 9802/2018 (Áminning fiskibáts), UA 6273/2011 (Tilkynning um flutning veiðiréttinda), UA 6218/2010 (Upplýsingafulltrúi), UA 5958/2010 (Kaup á leigulóð), UA 5199/2008 (Innflutningur kindakjöts), UA 5197/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu II), UA 5146/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu I).

Umboðsmaður taldi að ráðuneytinu hefði borið að taka afstöðu til þess hvort ástæða væri til að fresta úthlutun til skipa á Z samkvæmt ákvörðun Fiskistofu vegna kæru A ehf. og í kjölfarið hvort tilefni væri til að breyta þeim ákvörðunum þannig að fiskiskipi félagsins yrði úthlutað af byggðakvótanum. Það hefði hins vegar ekki verið gert. Raunar yrði ekki ráðið að ráðuneytið hefði yfir höfuð metið hvort tilefni væri til að fresta úthlutun byggðakvóta, auk þess sem málsmeðferð ráðuneytisins hefði tekið sjö mánuði.

Meðal tilvika þar sem reynt getur á framangreint eru mál þar sem álitsumleitan er lögbundin án þess að hún sé bindandi. Í slíkum tilvikum getur álitsumleitan ekki leyst ráðuneytið undan því að leggja sjálfstætt mat á málið óháð niðurstöðu álitsgjafa.

**UA 10025/2019 (Lögbýli):** A ehf. kvartaði yfir því að atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið hefði synjað umsókn félagsins um stofnun nýs lögbýlis með vísan til neikvæðrar umsagnar sveitarstjórnar. Ákvörðun ráðuneytisins var síðar rökstudd með vísan til þess að starfsemi félagsins gæti ekki talist til landbúnaðar og að hún væri til þess fallin að raska búrekstrarstöðu nálæggra jarða. Athugun umboðsmanns laut að því hvort ákvörðun ráðuneytisins hefði verið byggð á fullnægjandi lagagrundvelli. Í tilefni af atvikum málsins fjallaði umboðsmaður um hlutverk ráðuneytisins og umsögn sveitarstjórnar við afgreiðslu á umsókn um stofnun nýs lögbýlis. Benti hann á að vald til þess að ákveða hvort fallast ætti á umsókn væri hjá ráðherra. Hann hefði því það hlutverk að meta hvort skilyrði væru til að veita leyfi til stofnunar nýs lögbýlis. Umsögn sveitarstjórnar væri ekki bindandi fyrir ráðherra, enda þótt hún hefði leiðbeinandi gildi. Megintilgangur að baki umsögninni væri að gefa sveitarstjórn færi á að koma að álitu sínu við meðferð málsins, sem hún teldi hafa þýðingu út frá hagsmunum sveitarfélagsins, og þá einkum með tilliti til þeirra skilyrða sem væru sett fyrir stofnun nýs lögbýlis. Umsögnin væri einnig liður í að upplýsa málið nægjanlega til að ráðherra væri unnt að ákveða hvort skilyrði væru uppfyllt til að veita leyfið. Eftir sem áður væri það á ábyrgð ráðherra að meðferð máls væri í samræmi við stjórnsýslulög og að ákvörðun þess byggði á fullnægjandi grundvelli.

Á framangreint getur einnig reynt við setningu almennra reglna og/eða undanþágur frá þeim. Hafi ráðuneytið heimildir til að breyta reglum eða víkja frá þeim getur það ekki vikið sér undan því að leggja mat á nauðsyn þess að svo verði gert.

**UA 10724/2020 (Mótframlag byggðakvóta):** „Að þessu virtu verður ekki séð að ráðuneytið hafi 9. september 2020 afgreitt beiðni Sveitarfélagsins Skagafjarðar á réttum forsendum með því að líta fyrirvaralaust svo á að ekki væri heimilað að víkja frá fyrrgreindu skilyrði vegna fiskiskips B slf. Í samræmi við þetta verður hvorki ráðið af rökstuðningi ráðuneytisins né síðari skýringum þess til umboðsmanns að áður lýst tillaga sveitarfélagsins hafi verið metin efnislega í samræmi við skilyrði þau sem koma fram í 2. málslíð 7. mgr. 10. gr. laganna og áður er gerð grein fyrir.“

Af athugun á löggjöf á málefnasviði ráðuneytisins er ljóst að matvælaráðherra er í mörgum tilvikum falið að taka ákvörðun að fengnum tillögum frá öðrum stjórnvöldum eða aðilum. Þegar svo háttar til verður að haga aðkomu og afgreiðslu ráðuneytisins til samræmis við lögbundið hlutverk hverju sinni enda getur það verið breytilegt með tilliti til þess lagagrundvallar sem um ræðir. Álitaefni um hlutverk ráðuneytisins geta til að mynda komið upp þegar löggjafinn gerir ráð fyrir aðkomu sérhæfðra aðila á tilteknu sviði, s.s. Hafrannsóknastofnun, sem er ætlað að veita vísindalega ráðgjöf að undangenginni sérfræðilegri rannsókn. Þegar svo háttar til án þess að fram komi í lagatextanum að um bindandi álit sé að ræða þarf að lágmarki að fara fram mat á því hvort og þá að hve miklu leyti ráðuneytið getur vikið frá umræddri ráðgjöf eða álitu.

**UA 4163/2004 (Úthafskarfi):** „Ég tek hins vegar fram að við skýringu á 3. gr. laga nr. 38/1990 og að því marki sem hún kann að hafa átt við um veiðar úr úthafskarfa-stofninum árið 2004 verður að gæta þess að hún mælir aðeins fyrir um skyldu ráðherra til að afla tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar en þær tillögur eru ekki bindandi við hina endanlegu ákvörðun ráðherra um leyfðan heildarafla sem veiða má. Þar geta einnig komið til önnur málefnaleg sjónarmið sem ráðherra ákveður að byggja á og þegar um hina svonefndu deilistofna, sem veiðast bæði utan og innan íslensku lögsögunnar, er að ræða geta fjölþjóðlegir samningar, ráðgjöf sem veitt er á þeim vettvangi og afstaða Íslands gagnvart slíku fjölþjóðlegu samstarfi eða einstökum ríkjum haft áhrif á hina endanlegu ákvörðun ráðherra um þann heildarafla sem hann ákveður á grundvelli þeirra lagaheimilda sem honum eru fengnar hverju sinni. Með tilliti til skýringa ráðuneytisins um þetta atriði kvörtunarinnar, meðal annars um að fram hafi farið ákveðið samráð við Hafrannsóknastofnunina þegar reglugerð nr. 271/2004 var sett, og í ljósi niðurstöðu minnar hér að framan, tel ég ekki tilefni til þess að taka hér endanlega afstöðu til þess hvort og þá að hvaða marki ráðuneytið var bundið af fyrirmælum 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/1990 um hina lögbundnu álitsumleitan þegar það setti reglugerðina, og ef svo var hvort ráðuneytið hafi fylgt þeim fyrirmælum við undirbúning setningar reglugerðar. Ég tek aðeins fram að ég tel nauðsynlegt að tekið verði með skýrari hætti afstaða til þess, við hugsanlegt endurmat á þeim efnisreglum laga sem gilda eiga um skipan veiða á deilistofnum innan lögsögunnar, hvort og þá að hvaða marki sjávarútvegsráðuneytinu ber að undirbúa slíkar ákvarðanir sínar að teknu tilliti til almennra reglna laga nr. 38/1990.“

Í sumum tilvikum er um að ræða hlutverkabundin valdmörk þar sem löggjafinn ætlar fleiru en einu stjórnvaldi tiltekið hlutverk við töku ákvörðunar eða setningu almennra fyrirmæla. Leiðir þá af aðgreiningarreglum stjórnsýsluréttar að hverju þeirra er einungis ætlað að fjalla um það réttatriði sem því er sérstaklega falið með lögum. Þegar ákvörðunartöku er skipt með þessum hætti er svigrúm ráðherra til að víkja frá fengnum tillögum almennt lítið eða ekkert. Hlutverk ráðherra takmarkast þá yfirleitt við svokallað lögmætiseftirlit. Í því felst að úrræði ráðherra til að endurskoða fengnar tillögur takmarkast við hvort þær séu að formi eða efni í samræmi við lög, þ.m.t. hvort lögbundinni málsmeðferð og öðrum skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins hafi verið fylgt eftir því sem við á. Ráðherra er á hinn bóginn ekki falið að endurskoða það mat sem liggur til grundvallar tillögunum eða víkja efnislega frá þeim að öðru leyti. Þegar hlutverk ráðherra takmarkast við lögmætiseftirlit getur hann þó ekki vikið sér undan því að taka afstöðu til þeirra tillagna sem hann er efnislega bundinn við. Komi í ljós við slíka könnun að annmarkar séu á efni eða formi tillagnanna ber honum að hlutast til um að úr því sé bætt, s.s. með því að leggja fyrir þann aðila sem lagði fram umræddar tillögur að taka málið aftur til lögmætrar meðferðar og leggja fram tillögur að nýju. Verði álitgjafi eða sá sem ber lögum samkvæmt að leggja fram tillögur til ráðherra ekki við beiðni um úrbætur hefur í undantekningar-tilvikum verið fallist á að unnt sé að taka ákvörðun án aðkomu þess aðila. Þó að því skilyrði uppfylltu að ráðuneytið hafi áður neytt allra þeirra úrræða sem það hefur lögum samkvæmt til þess að knýja fram afstöðu þess aðila.

**UA 5347/2008 (Leyfi til innflutnings eggja I):** „Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, eins og ákvæðið verður skilið í ljósi a-liðar 2. gr. laga nr. 80/2005, sbr. 61. gr. laga nr. 167/2007, er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra óheimilt að veita umrætt leyfi án meðmæla Matvælastofnunar. Með ákvæðinu hefur löggjafinn falið tilteknu stjórnvaldi, sem sérfræðiaðila á sviðinu, það hlutverk að leggja mat á lögmælt skilyrði, þ.e. hvort sannað þyki að ekki berist smitefni með þeim sem valda dýrasjúkdómum. Þegar löggjafinn hefur með þessum hætti falið stjórnvaldi að veita umsögn hvílir skylda á því að lögum að veita hana innan hæfilegs tíma, sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 19. apríl 1993 í máli nr. 613/1992. Í þessu máli hafði Matvælastofnun dregið verulega að gæta að þessari skyldu sinni með

þeim afleiðingum að ráðherra hafði, hvað varðar þennan hluta umsóknar A ehf., látið hjá líða að taka ákvörðun í málinu. Augljóst er að óviðunandi er að umsagnaraðili geti með athafnaleysi sínu komið með þessum hætti í veg fyrir að stjórnvald afgreiði mál. Að því virtu hefur verið lagt til grundvallar að stjórnvald geti við slíkar aðstæður eftir atvikum tekið ákvörðun í máli, þó að því skilyrði uppfylltu, að það hafi sannanlega gripið til allra þeirra ráðstafana, til þess að fá hina lögboðnu umsögn, sem eðlilegar geta talist á viðkomandi sviði stjórnsýslunnar, sbr. fyrrnefnt álit umboðsmanns Alþingis frá 19. apríl 1993. Þegar um aðstæður sem þessar er að ræða í samskiptum ráðherra og undirstofnunar verður samkvæmt þessu að horfa til þess hvort ráðherra hafi nýtt yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir sínar til að knýja undirstofnunina til að sinna skyldu sinni til að veita hina lögboðnu umsögn.“

Þegar um er að ræða frjálsa álitsumleitan er ráðherra almennt ekki bundinn af tillögum eða umsögnum sem leitað er eftir. Almenna reglan er enda sú að álitsumleitan er ekki bindandi nema það leiði af lögum hverju sinni.

**UA 4557/2005 (Úthlutun byggðakvóta):** Umboðsmaður benti á að sjávarútvegsráðherra hefði samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 38/1990 einn vald til að taka ákvarðanir um hvernig ráðstafað skyldi þeim aflaheimildum sem mælt væri fyrir um í ákvæðinu og að þar væri ekki gert ráð fyrir aðkomu sveitarfélaga að þeim ákvörðunum hans. Þrátt fyrir að í reglugerð nr. 960/2004 hefði verið mælt fyrir um að sveitarstjórnnum skyldi gefinn kostur á að leggja fram tillögur hefði í raun að lögum verið um að ræða það fyrirkomulag sem í stjórnsýslurétti er nefnt frjáls álitsumleitan. Umboðsmaður taldi að þar sem sjávarútvegsráðherra bæri að lögum ábyrgð á úthlutun byggðakvóta væri honum skylt að sjá til þess að tillögur þær, sem sveitarstjórnir gerðu á þessum grundvelli, væru að efni til og formi í samræmi við lög og almennar reglur stjórnsýsluréttar. Að öðrum kosti gæti hann ekki að réttu lagt þær til grundvallar við endanlegar ákvarðanir um ráðstöfun byggðakvóta.

Líkt og fram kemur í framangreindu álitu umboðsmanns er ráðherra ætíð skylt að sjá til þess að stjórnarathafnir sem hann ber ábyrgð á séu að formi og efni til í samræmi við lög og almennar reglur stjórnsýsluréttar. Ætíð þarf því að fara fram mat á því, innan þess hlutverks sem ráðuneytið fer með hverju sinni, hvernig mál horfir við út frá grundvallarsjónarmiðum um réttmæti, jafnræði og meðalhóf. Við það mat hafa stjórnvöld nokkurt svigrúm innan marka laga við ákvörðun um það hvaða sjónarmið verði lögð til grundvallar.

**UA 11134/2021 (Covidstuðningur við sauðfjárrækt):** Umboðsmaður benti á að við mat á því hvort mál teldust sambærileg í lagalegu tilliti, og bæri því að hljóta sambærilega úrlausn, nýtu stjórnvöld ákveðins svigrúms með tilliti til þess hvaða málefnalegu sjónarmið yrðu lögð til grundvallar ákvörðunum þeirra. Að fengnum skýringum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins taldi umboðsmaður að horfa yrði til þess að bændur, sem gengju til samninga af fúsum og frjálsum vilja um tiltekna greiðslur, væru ekki í þeirri stöðu að eiga lögákveðinn rétt til bótagreiðslna vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar eins og gilti um bændur sem sætt hefðu niðurskurði af völdum riðu. Af því leiddi að hann teldi A og B ekki eiga lögvarða kröfu til hlutdeildar í umræddum viðbótargreiðslum með vísan til jafnræðissjónarmiða. Að framangreindu virtu taldi umboðsmaður ekki unnt að slá því föstu að í mati ráðuneytisins hefði falist ólöglegt mismunun. Niðurstaða umboðsmanns var því að ákvörðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í apríl 2021, um að synja beiðni A og B um hlutdeild í umræddri viðbótargreiðslu til sauðfjárþænda, hafi hvorki brotið gegn ákvæðum aðlögunarsamnings þeirra við Framleiðnisjóð landbúnaðarins né jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að verklag við afgreiðslu mála tryggji að fram fari fullnægjandi greining á hlutverki ráðuneytisins við úrlausn máls.

### Ábendingar

- Mótað verði verklag sem tryggir að fram fari mat á hlutverki ráðuneytisins þar sem við getur átt og að meðferð og afgreiðsla ráðuneytisins taki mið af lögbundnu hlutverki þess hverju sinni.

#### 4.6.2 Málshraði

Umboðsmaður Alþingis hefur í allnokkrum málum gert athugasemdir við að afgreiðslutími mála hafi verið ófullnægjandi og í andstöðu við málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.<sup>75</sup>

**UA 10898/2021 (Umsókn í röngu byggðalagi):** „Sú skylda hvílir á atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu að setja kærur vegna ákvarðana Fiskistofu um úthlutun af byggðakvóta til fiskiskipa í réttan lagalegan farveg. Í því felst, samkvæmt 8. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006, að ráðuneytið verður, ef kæruskilyrði eru uppfyllt, að meta þegar í upphafi hvort ástæða sé til að fresta úthlutun til skipa í því byggðalagi sem kæra lýtur að. Með því er jafnframt komið í veg fyrir þá stöðu, sem var vikið að í skýringum ráðuneytisins til umboðsmanns, að hagsmunir annarra útgerða kunni að girða fyrir að ráðuneytið geti breytt ákvörðunum Fiskistofu um úthlutun. Jafnframt verður ráðuneytið að leysa úr slíkum kærum svo fljótt sem unnt er og að minnsta kosti innan þeirra tveggja mánaða sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Samkvæmt framangreindu bar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í tilefni af kæru A ehf. að taka afstöðu til þess hvort ástæða væri til að fresta úthlutun til skipa á Z samkvæmt ákvörðunum Fiskistofu og í kjölfarið hvort tilefni væri til að breyta þeim ákvörðunum þannig að fiskiskipi A ehf. yrði úthlutað af byggðakvótanum. Ljóst er að það var ekki gert. Raunar verður ekki ráðið af gögnum málsins að ráðuneytið hafi yfir höfuð metið hvort og þá að hvaða leyti væri tilefni til að fresta úthlutun byggðakvóta þrátt fyrir ákvæði 5. málsl. 8. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006. Þá liggur fyrir að ráðuneytið leiddi mál A ehf. til lykta sjö mánuðum eftir að félagið kærði ákvörðun Fiskistofu, þegar fiskveiðiárið 2019/2020 var liðið. Að sama skapi má segja að þeir hagsmunir sem félagið hafði helst af niðurstöðu málsins, þ.e. að fiskiskip þess fengi úthlutað af byggðakvóta Z fiskveiðiárið 2019/2020, hafi þá jafnframt verið liðnir undir lok.“

Dráttur á meðferð máls leiðir almennt ekki til þess að ákvarðanir eða úrskurðir verði felldir úr gildi. Hins vegar kann slíkur annmarki að hafa önnur réttaráhrif í för með sér, s.s. skaðabótaskyldu.<sup>76</sup> Þetta var áréttað í nýlegu áliti umboðsmanns sem varð umboðsmanni jafnframt tilefni til þess að senda þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bréf þar sem þetta var átalíð.

**UA 10811/2020 (Krókaafلامark):** „Að framangreindu virtu tel ég ástæðu til að árétt að samkvæmt íslenskum stjórnslögum er stjórnvöldum skylt að starfa á grundvelli þeirra réttarheimilda sem eru í gildi á hverjum tíma og sjá um framkvæmd þeirra,

<sup>75</sup> Auk þeirra álita sem reifuð eru hér á eftir má nefna UA 5932/2010 (Erindi um byggðakvóta), 5347/2008 (Leyfi til innflutnings eggja I).

<sup>76</sup> Sjá t.d. Hrd. 70/2008 (Hvítá III) þar sem íslenska ríkinu var gert að greiða málsaðilum skaðabætur vegna tjóns sem fólst í því að útlagður kostnaður þeirra vegna reksturs stjórnsýslumálsins nýttist ekki. Meðal þess sem talið var til hinnar saknæmu háttsemi sem var grundvöllur bótakröfunnar var brot á málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga í ljósi þess að málið var lagt í rangan farveg í upphafi.

sbr. til dæmis álit umboðsmanns Alþingis frá 24. apríl 2018 í máli nr. 9510/2017 og 17. október 1997 í máli nr. 1832/1996. Sé raunin sú að stjórnvald telji sig ekki geta framkvæmt þau verkefni sem þeim eru falin innan lögmæltis frests eða að öðru leyti í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða verður að gera þá kröfu til stjórnvaldsins að það geri nauðsynlegar ráðstafanir til að úr slíku verði bætt. Það hefur jafnframt vakið athygli mína að gögn málsins bera með sér að ráðuneytið tilkynnti X ehf. að jafnaði ekki um tafir á afgreiðslu málsins að eigin frumkvæði, heldur yfirleitt eftir að félagið hafði óskað eftir upplýsingum þar að lútandi, auk þess sem upplýsingar um hvenær niðurstöðu væri að vænta stóðust yfirleitt ekki, eins og nánar er rakið að framan. Af þessu tilefni minni ég á að samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga ber að skýra aðila máls frá því þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast. Í ákvæðinu segir jafnframt að þá skuli upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Í ljósi framangreindra atriða verður ekki séð að meðferð málsins hafi verið fyllilega í samræmi við kröfur sem leiða af þessu ákvæði. Þrátt fyrir að skýringar ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis beri með sér að það hafi að undanfögnu leitast við að bæta úr annmörkum á framkvæmd 9. gr. stjórnsýslulaga tel ég að atvik þessa máls gefi tilefni til að áréttu framangreind sjónarmið.“

Það leiðir m.a. af málshraðareglunni að stjórnvöld verða að skipuleggja starfsemi sína þannig að unnt sé að afgreiða mál innan lögbundinna tímamarka og í samræmi við málshraðaregla stjórnsýslulaga, s.s. með forgangsröðum verkefna.

**UA 10469/2019 (Stuðningur við sauðfjárrækt):** A leitaði til umboðsmanns og kvartaði meðal annars yfir tófum sem urðu á afgreiðslu umsóknar hans, um svæðisbundinn stuðning við sauðfjárrækt, hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Settur umboðsmaður benti á að úrskurður ráðuneytisins í málinu hefði ekki legið fyrir fyrir en um 14 mánuðum eftir að kæra barst og þá eftir að umboðsmaður hafði óskað eftir upplýsingum um stöðu málsins. Af þessu tilefni minnti settur umboðsmaður á þær skyldur sem hvíla á stjórnvöldum samkvæmt málshraðareglu stjórnsýslulaga. Í ljósi þess að úrlausn málsins laut í raun aðeins að endurskoðun á hlutlægu skilyrði, þ.e. fjölda kinda sem A hafði á vetrarfóðrum í búrekstri sínum, sem lá þegar fyrir við móttöku kærunnar, yrði ekki hjá því komist að líta svo á að um óréttlættar tafir á afgreiðslu málsins hefði verið að ræða og málsmeðferð ráðuneytisins ekki í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Auk þess lægi fyrir að meðferð málsins hefði ekki verið í samræmi við 3. mgr. 9. gr., eins og ráðuneytið hafði gengist við í skýringum til umboðsmanns. Þrátt fyrir að í svari ráðuneytisins væri vísað til málafjölda sem ástæðu tafa og að komið hefði verið á verklagi um tilkynningar um fyrirsjáanlegar tafir gæti það ekki réttlætt þann drátt sem varð á því að úrskurða í máli A. Í því sambandi yrði að hafa í huga að aðilar máls kynnu að hafa af því brýna hagsmuni að mál fengju skjóta afgreiðslu hjá stjórnvöldum.

**UA 6372/2011 (Leyfi til innflutnings eggja II):** „Þegar umsögn Matvælastofnunar barst lá fyrir álit setts umboðsmanns um að þegar hefðu orðið slíkar tafir á afgreiðslu málsins að málsmeðferðin samrýmdist ekki málshraðareglu stjórnsýslulaga. Umboðsmaður taldi því enn ríkari ástæða en ella hafa verið til að hraða afgreiðslu málsins. Hann taldi að sumarleyfi starfsmanna gætu almennt ekki réttlætt tafir á afgreiðslu slíkra mála heldur yrði að haga skiptingu verkefna milli starfsmanna, skipulagi sumarleyfa og ráðstöfunum af því tilefni á þann hátt að fært væri að afgreiða þau innan hæfilegs tíma. Umboðsmaður tók líka sérstaklega fram að pólitísk afstaða ráðherra til þess hvort veita ætti leyfi þegar fyrir lægi að tilskilin skilyrði laga væru uppfyllt gæti ekki réttlætt að afgreiðslu á umsókn um slíkt leyfi væri látin bíða umfram þau mörk sem leiða af málshraðareglum.“

**UA 7394/2013 (Hækkun leigugjalda):** „Lögbundinn réttur A til að kaupa ábúðarjörð sína er þýðingarlítill ef stjórnvöld draga von úr viti að afgreiða beiðni hennar þar um. Þrátt fyrir að undirliggjandi geti verið ágreiningur ábúenda um landamerki geta stjórnvöld ekki vikið sér undan því að kveða á um afmörkun jarðarinnar enda verður ekki annað ráðið af svörum [ráðuneytisins] en að það telji slíka afmörkun nauðsynlegan undanfara [ákvörðunar]. Þrátt fyrir að játa verði ráðuneytinu nokkurt svigrúm við afgreiðslu erindis A þar sem flókin landamerkjámál eru undirliggjandi tel ég að það geti ekki samrýmt málshraðareglu stjórnsýslulaga að ekki hafi verið tekin ákvörðun í máli hennar rúmum átta árum eftir að beiðni þar um barst. Hef ég þá tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem reifuð eru í bréfum ráðuneytisins til mín. Náist ekki sættir um afmörkun jarðanna verður ráðuneytið á endanum að höggva á hnútinn og ákvarða landamerki þeirra jarða sem í hlut eiga að því marki sem það

hefur sjálft forræði á þeim ágreiningi og að því marki sem það er nauðsynlegt til að taka ákvörðun um beiðni A um kaup á jörðinni. Ábúendur gætu þá eftir atvikum leitað til dómstóla telji þeir að sú afmörkun brjóti gegn þeim einkaréttarlegu samningum sem liggja til grundvallar ábúðarrétti þeirra. Af framansögðu virtu tel ég að sá dráttur sem orðið hefur á tóku ákvörðunar um hvort A verði veitt heimild til að kaupa ábúðarjörð sína brjóti í bága við málshraðareglu 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.“

Mikilvægt er að mál séu frá öndverðu lögð í réttan farveg og viðeigandi stjórnartækjum sé beitt. Nokkur vandasöm mál sem gefið hafa tilefni til ítrekaðra ágreiningsmála bera merki um að mál hafi tafist vegna þess að þau hafa verið lögð ýmist í rangan farveg eða afgreiðslu þeirra frestað meðan unnið var að stefnumótun. Návígi pólitíkur og faglegrar stjórnsýslu leiðir af tvíþættu hlutverki ráðherra en þetta getur líka skapað áskoranir. Dæmi um það er þegar stefnumótunarhlutverk ráðherra blandast inn í hina faglegu stjórnsýslu og öfugt.<sup>77</sup>

**UA 5347/2008 (Leyfi til innflutnings eggja I):** Umboðsmaður tók líka sérstaklega fram að pólitísk afstaða ráðherra til þess hvort veita ætti leyfi þegar fyrir lægi að tilskilin skilyrði laga væru uppfyllt gæti ekki réttlætt að afgreiðslu á umsókn um slíkt leyfi væri látin bíða umfram þau mörk sem leiða af málshraðareglum. Það var niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hefði ekki verið í samræmi við 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga.

**UA 6527/2011 (Tollkvótar fyrir mataregg):** „Framangreind ákvæði tollalaga og laga nr. 93/1999, sem og önnur ákvæði laganna, gera þannig samkvæmt orðum sínum og að virtum lögskýringargögnum ekki ráð fyrir því að ráðherra sé heimilt að láta hjá líða að úthluta tollkvótum fyrir tiltekna undirtegundir af eggjum, eins og ferskum hænueggjum, sem falla með skýrum hætti undir þá vöruliði sem tilgreindir eru í viðauka IIIA og bindi úthlutunina alfarið við aðrar undirtegundir. [...] Hafi Alþingi ákveðið að ráðherra skuli framkvæma stjórnvaldsathöfn, svo sem setningu stjórnvaldsfyrirmæla um tiltekið málefni, sem hefur það í för með sér að ákveðið réttarástand skapast til hagsbóta fyrir einstaklinga og lögaðila, hefur ráðherra að jafnaði ekki val um hvort slík athöfn skuli framkvæmd eður ei.“

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að skipulag og mönnun tryggji að unnt sé að afgreiða mál innan eðlilegra tímamarka verklag ráðuneytisins við afgreiðslu mála tryggji eðlilega framvindu þeirra.

### Ábendingar

- Hugað verði að málshraða og skipulagi í afgreiðslu kær- og annarra stjórnsýslumála, þ.m.t. mönnun með tilliti til fyrirsjáanlegra álagstíma og setningu viðmiða um málshraða í einstökum málaflokkum.

<sup>77</sup> Sjá einnig í þessu sambandi Hrd. 154/2017 (Íslenska ríkið gegn Ferskum kjötvörum ehf.), UA 5199/2008 (Innflutningur kindakjöts) og UA 7021/2012 og 7400/2013 (Makrílmálin).



#### 4.6.3 Samskipti við hagaðila og hagsmunaverði

Hlutverk ráðuneytisins við stjórn m.a. fiskveiða, fiskeldis og búvöruframleiðslu kallar á margvísleg samskipti við hagaðila og hagsmunaverði. Hið sama gildir um stefnumótunarhlutverk ráðuneytisins á málefnasviðum þess. Af þeim lögaðilum sem hafa skráða hagsmunaverði samkvæmt lögum um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands, nr. 64/2020, eru a.m.k. fimm sem fara með hagsmuni sem heyra aðallega undir málefnasvið matvælaráðuneytisins, þ.e. Bændasamtök Íslands, Landssamband smábátæigenda, Landssamtök skógar- eigenda, Samband garðyrkjubænda og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi. Þá eru ekki talin með samtök sem fara með fjölbreyttari hagsmuni sem m.a. flokkast undir málefnasvið ráðuneytisins, s.s. Félag atvinnurekenda, Samtök atvinnu- lífsins, Samtök verslunar og þjónustu og Neytendasamtökin svo eitthvað sé nefnt.

Við athugunina komu fram ýmsar ábendingar frá starfsfólki ráðuneytisins um áskoranir í samskiptum við hagsmunaverði og hagaðila. Þessar ábendingar eiga það flestar sameiginlegt að lúta að skorti á formfestu í slíkum samskiptum sem skapað getur óvissu um í hvaða farveg mál skuli lögð og hvernig leyst skuli úr þeim. Sem dæmi má nefna ábendingar um samskipti við hagaðila þar sem kallað sé eftir tafarlausum viðbrögðum ráðuneytisins án þess að ráðuneytinu gefist nægur tími til að fara yfir og vinna úr upplýsingum eða tillögum sem borist hafa.

Mikilvægt er að hafa í huga að samskipti stjórnvalda og hagaðila fara ekki fram í lagalegu tómarúmi heldur gilda um slík samskipti sömu grundvallarreglur og endranær um samskipti stjórnvalda og borgaranna. Í því felst m.a. að stjórnvöldum ber að gæta lipurðar í slíkum samskiptum og veita borgurunum nauðsynlegar leiðbeiningar. Að sama skapi felst í því að með slíkum samskiptum er ekki vikið frá þeim kröfum sem gerðar eru til þess að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda byggist á lögum og málefnalegum sjónarmiðum og að gætt sé jafnræðis og meðalhófs við þær. Eindregnar óskir hagaðila um tiltekna niðurstöðu máls geta því t.a.m. ekki haft lagalega þýðingu umfram það sem leitt getur af lögum og almennum reglum stjórnsýsluréttarins.

Líkt og áréttað er í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 64/2020 eru samskipti stjórnvalda við hagsmunaverði og hagaðila eðlilegur liður í störfum stjórnvalda. Auk þess sem stjórnvöldum ber að taka tillit til hagsmuna þeirra aðila sem ákvarðanir þeirra beinast að er ekki óeðlilegt að þeir sem hagsmuna eiga að gæta leitist við að hafa áhrif á hvernig það er gert. Þá reynir á að slík samskipti séu lögð í réttan farveg þannig að þau komi að tilætluðu gagni án þess að þau hafi óeðlileg áhrif á störf stjórnvalda eða skapi ásýnd um slík áhrif.

Mikilvægt er að þess sé gætt að skrá samskipti við hagsmunaverði og hagaðila í samræmi við fyrirmæli 4. gr. laga nr. 64/2020. Slík skráning þjónar a.m.k. tvíþættu hlutverki. Í fyrsta lagi er hún forsenda þess að unnt sé að nýta þær upplýsingar sem þar koma fram við úrlausn síðari mála, s.s. við undirbúning lagafrumvarpa eða setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Í öðru lagi er slík skráning forsenda þess að unnt sé að tryggja gegnsæi í samskiptum við slíka aðila.

Til þess að upplýsingar og sjónarmið sem hagsmunaverðir og hagaðilar koma á framfæri við stjórnvöld geti komið gagni þurfa þau m.a. að berast stjórnvaldinu í tæka tíð og lúta að þeim atriðum sem þýðingu hafa fyrir úrlausn hlutaðeigandi máls. Til að stuðla að því kann stjórnvaldi eftir atvikum að vera rétt að eiga frumkvæði að því að kalla eftir athugasemdum hagaðila og veita leiðbeiningar um form og efni slíkra athugasemda. Að sama skapi kann stjórnvaldi að vera rétt, þegar tiltekinn hagsmunavörður eða hagaðila á frumkvæði að samskiptum, að kalla eftir frekari upplýsingum og skýringum að undangengnum leiðbeiningum.

Í þeim tilvikum þar sem aðilar að tilteknum hagsmunum eiga frumkvæði að samskiptum við stjórnvald kann, í því skyni að tryggja jafnræði, að vera ástæða til þess að stjórnvald hafi sjálft frumkvæði að því að kalla eftir sjónarmiðum annarra aðila sem hagsmuna eiga að gæta á hlutaðeigandi málefnasviði.

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að sett verði verklag og leiðbeiningar um samskipti við hagsmunaverði og aðra hagaðila sem tryggi gegnsæi og jafnræði og stuðli að því að upplýsingar og sjónarmið aðila komi ráðuneytinu að sem bestu gagni við úrlausn mála.

#### Ábendingar

- Mótað verði verklag og/eða leiðbeiningar um samskipti við hagsmunaverði og aðra hagaðila sem tryggi gegnsæi og jafnræði og stuðli að því að upplýsingar og sjónarmið aðila komi ráðuneytinu að sem bestu gagni við úrlausn mála.

#### 4.6.4 Réttmætar væntingar

Á fundum og í samtölum við einstaka starfsmenn á úttektartímabilinu heyrðust jafnan raddir um að ráðuneytinu væri óhægt um vik að gera breytingar á regluverki vegna þess að réttmætar væntingar kynnu að hafa vaknað til óbreyttrar framkvæmdar. Áhrifa þessa sáust einnig í einstökum málum þar sem nokkurrar tregðu gætti við að grípa til ívilnandi úrræða sem kynnu að skapa fordæmi sem ekki væri unnt að viðhalda. Þá gætti mikillar varfærni við að grípa til tímabundinna aðgerða í einstökum málaflokkum enda væri það reynsla starfsfólks að jafnvel tímasettar og afmarkaðar aðgerðir kynnu að vekja hjá aðilum væntingar til áframhaldandi stuðnings að tímabilinu loknu.

Áður er vikið að því að atvinnuréttindi einstaklinga og lögaðila, og þar með afkoma þeirra, eru eitt meginviðfangsefni stjórnsýslu ráðuneytisins. Á þessu sviði hafa réttmætar væntingar borgaranna aukið vægi. Í því sambandi þarf að hafa í

huga að aðkoma ráðuneytisins að hagsmunum borgaranna felst bæði í stjórn og takmörkun atvinnufrelsis en ekki síður í stuðningi við einstakar greinar og hópa.<sup>78</sup>

**UA 9668/2018 (Ullarnýting):** „Samkvæmt orðum Hæstaréttar er gerð krafa um að breyting sé kynnt þannig að þeir sem hún varðar geti gætt hagsmuna sinna þótt um málefnalegar ástæður sé að ræða. Að baki þessari kröfu býr að þeir sem eru í slíkri stöðu geti innan tiltekins tíma gert viðeigandi ráðstafanir til að fá úrlausn í máli sínu í samræmi við þá framkvæmd sem lengi hefur tíðkast. Þeir eigi þannig kost á að njóta jafnræðis á við þá sem fengið hafa leyst úr málum sínum samkvæmt þeirri framkvæmd sem hefur verið viðhöfð. En til þess að borgarnir geti átt kost á þessari leið þarf eðli breytingarinnar og aðferð stjórnvalda við að framkvæma hana að veita möguleika á slíkri fyrirfram kynningu og að hlutaðeigandi geti brugðist við. [...] Þeir höfðu líka að mínu áliti réttmætar væntingar um að uppgjör á greiðslum til þeirra fyrir innlagða ull vegna ársins 2017 tæki mið af ull sem lögð hafði verið inn á sama tímabili og tíðkast hafði um árabíl.“

Stjórnvöld þurfa að gæta að því í framferði sínu, hvort sem það er með opinberum yfirlýsingum eða í beinum samskiptum við borgarana, að skapa ekki án tilefnis væntingar um ákveðna niðurstöðu máls. Þetta á við hvort sem samskipti eru formleg eða óformleg.<sup>79</sup>

**UA 5958/2010 (Kaup á leigulóð):** Umboðsmaður rakti tengsl jafnræðisreglunnar og réttmætra væntinga málsaðila. Málsmeðferð og yfirlýsingar ráðuneytisins höfðu skapað réttmætar væntingar málsaðila til lykta málsins. Við mat á því hvort heimilt hafi verið að horfa framhjá réttmætum væntingum yrði að líta til þess hvort til þess stæðu málefnaleg og lögmæt sjónarmið. Ráðuneytið lagði ekki nægjanlega vandaðan grundvöll að mati sínu að réttmætt væri að hætta viðræðum um sölu á lóðinni með sjálfstæðri gagnaöflun heldur byggði niðurstöðuna á afstöðu sveitarfélags. Ákvörðun um að synja beiðni um kaup á lóð braut þar af leiðandi gegn réttmætum væntingum kaupanda.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> UA 10382/2020 Veiðar á ígulkerjum: „Í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/1997 er í engu vikið að því hvernig eða á grundvelli hvaða sjónarmiða ráðherra skuli ef ákvæðinu væri beitt skipta þeim takmörkuðu gæðum, sem þar með geta haft áhrif á mögulegan afla að magni til, milli þeirra sem fá úthlutað leyfum og þá t.d. ef gera þarf upp á milli báta sem áður hafa stundað umræddar veiðar. Þegar þetta er haft í huga og einnig sjónarmið um réttmætar væntingar sem fengið hafa aukið vægi í réttarframkvæmd hér á landi á síðustu árum, m.a. á sviði stjórnsýslunnar, kann að vera ástæða til þess að umrætt lagaákvæði sem felur í sér frávik frá þeirri meginreglu sem kemur fram í 8. gr. laga nr. 116/2006 verði endurskoðað og gert skýrara að þessu leyti.“

<sup>79</sup> Sjá einnig UA 5105/2007 (Samningar við einkaaðila um fjárframlög ríkisins): „Þessi tilvik vöktu upp spurningar um hvaða lagaheimildir stæðu til þess að ráðherrar gæfu slíkar viljayfirlýsingar eða undirrituðu samninga án þess að afstaða Alþingis lægi fyrir, en umboðsmaður taldi sig hafa orðið varan við að það tíðkaðist í auknum mæli. Jafnframt vakti þetta upp spurningar um hvaða þýðingu slíkir gerningar kynnu að hafa gagnvart viðsemjendum, m.a. í ljósi sjónarmiða um réttmætar væntingar og afstöðu Hæstaréttar til skuldbindingargildis samninga sem ráðherrar hefðu gert þegar fjárheimild Alþingis fengist ekki. Þannig voru þessar athafnir með vissum hætti fallnar til að vekja væntingar hjá viðkomandi aðilum um fjármuni til ákveðinna verkefna og framkvæmda, stundum samhliða framlögum frá öðrum. Í sumum tilvikum var að finna í samningunum kvaðir gagnvart viðsemjendum, m.a. um nýtingu fasteigna og fjármuna, og því gat reynt á hvernig færi um efndir vegna þeirra og heimildir ríkisins til að fylgja þeim eftir.“

<sup>80</sup> Þetta mál varð umboðsmanni jafnframt tilefni til þess að fjalla um vandaða stjórnsýsluhætti í ársskýrslu sinni: „Almennt mætti orða það svo að í vönduðum stjórnsýsluháttum felist að stjórnsýslan sé vinsamleg og tillitssöm, eins opin og gegnsæ og unnt er, skapi traust og sé skilvirk og skipulögð. Sum þessara sjónarmiða eiga sér endurömun í þeim starfsskyldum sem hvíla á opinberum starfsmönnum lögum samkvæmt og önnur endurspeglu hugmyndir um það hvað felst í góðri þjónustu. Í máli nr. 5958/2010, bls. 66, taldi ég sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu hefði tekist sérstaklega illa til við að fylgja sjónarmiðum um eðlilega og

Í kjölfar framanrakins álits umboðsmanns lögðu málsaðilar ágreininginn undir dómstóla þar sem niðurstaða um að réttmætar væntingar hefðu skapast var staðfest. Dómstólar höfnuðu því hins vegar að réttmætar væntingar gætu í þessu tilviki verið grundvöllur fyrir því að málsaðili gæti fengið afsal jarðarinnar.

**Hrd. 774/2013 (Kaup á leigulóð):** Leigjendur jarðar höfðu átt á árunum 2002 til 2009 í umtalsverðum samskiptum við stjórnvöld um að fá jörðina keypta af Í. Eftir að Í ákvað að jörðin yrði ekki seld var málið höfðað og á því byggt að samskipti við stjórnvöld hefðu vakið réttmætar væntingar um að lóðin yrði seld þeim gegn greiðslu fjárhæðar sem reist var á tilteknu verðmati er aflað hafði verið af hálfu stjórnvalda. Í dómi Hæstaréttar kom fram að ekki yrði séð að á grundvelli verðmatsins hefði í samskiptum aðila komið fram skriflegt kaup- eða sölutilboð sem síðan hefði verið samþykkt með undirskrift, svo sem áskilið væri í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2002 um fasteignakaup. Þegar af þeirri ástæðu var í sýknað, enda gátu væntingar V og Á o.fl. einar og sér, þótt réttmætar væru, ekki stofnað til skyldu í til að afsala lóðinni til V eða Á o.fl.

Oftast virðist reyna á réttmætar væntingar í tengslum við breytingar á stjórnsýslufrákvæmd. Umboðsmaður hefur bent á að mikilvægt sé að huga réttarstöðu og væntingum þeirra sem kunna að hafa hagsmuni af framkvæmd sem hefur staðið um nokkurt skeið og þá haga breytingum með þeim hætti að þeim gefist tækifæri til þess að gæta hagsmuna sinna við ákvörðun um að víkja frá stjórnsýslufrákvæmd.

**UA 2763/1999 (Munnlegur samningur):** „Ég tek fram að talið hefur verið að sjónarmið um réttmætar væntingar hafi sérstaka þýðingu þegar ákveðið er að stjórnsýslufrákvæmd skuli breytt. Þótt slík breyting teljist fyllilega lögmæt kunna slík sjónarmið ásamt lagarökum um að forðast skuli afturvirkni réttarreglna að setja stjórnvöldum ákveðin mörk um það hvenær heimilt er að láta þá breytingu taka gildi og um hvaða tilvik þau skulu gilda. Þá legg ég áherslu á að það kann að vera nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að gæta að sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti, að teknu tilliti til réttmætra væntinga málsaðila, við mat á því hvernig breytingar á stjórnsýslufrákvæmd eru gerðar. Verður í því sambandi að taka tillit til áhrifa slíkra breytinga á atvik og hagsmuni einstakra málsaðila sem þegar eiga í samskiptum við viðkomandi stjórnvöld á þeim tíma vegna afgreiðslu mála á því sviði sem hin breytta framkvæmd á að taka til. Þau lagasjónarmið sem lýst hefur verið hér að framan um þýðingu sjónarmiða um vandaða stjórnsýsluhætti, að virtum réttmætum væntingum málsaðila, tengjast enn fremur þeim jafnræðisreglum sem stjórnvöldum ber að fylgja við afgreiðslu mála en umfram allt grundvallast þessi sjónarmið og þær reglur sem af þeim eru leiddar í stjórnsýslurétti á því að tryggja verði réttaröryggi borgaranna. Handahófskennd vinnubrögð af hálfu stjórnvalda við afgreiðslu sambærilegra mála kunna því að fara gegn þessum reglum þótt ekki teljist upplýst að úrlausn stjórnvalds á ákveðnu máli hafi beinlínis brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga eða að ómálefnaleg sjónarmið hafi legið að baki niðurstöðunni.“

Á þetta hefur reynt í nokkrum málum hjá umboðsmanni Alþingis á undanförunum árum.<sup>81</sup>

**UA 5146/2007 (Afturvirk breyting löndunarskyldu I):** „Samkvæmt öllu framangreindu hefur sjávarútvegsráðuneytið ekki sýnt fram á það með skýringum sínum eða öðrum gögnum er ég hef undir höndum að ráðuneytið hafi sérstaklega við mat sitt á því hvort fallast ætti á tillögur þ um sérstök skilyrði sem síðar voru staðfestar

sanngjarna samskiptahætti í tengslum við beiðni leigutaka lóðar úr ríkisjörð um að fá að festa kaup á lóðinni.“  
Sjá ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2011, bls. 14.

<sup>81</sup> Sjá einnig UA 9668/2018 (Ullarnýting) og UA 5146/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu I).

sem reglur með auglýsingu nr. 964/2007, hugað að því hvort réttmætar væntingar hefðu skapast hjá þeim sem áttu hagsmuna að gæta. Önnur ályktun verður ekki dregin af gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins en að það hafi við umrædda breytingu látið við það sitja að meta ástæður breytinganna samkvæmt greinargerð þá án tillits til þeirrar aðstöðu hjá einstökum útgerðaraðilum og vinnsluaðilum sem kynni að hafa skapast með tilliti til áður auglýstra reglna.“

**UA 5197/2007 (Afturvirk breyting á löndunarskyldu II):** Umboðsmaður taldi að sjávarútvegsráðuneytinu hefði við mat sitt á því hvort málefnalegar ástæður væru fyrir hendi til þess að fallast á tillögu S um skyldu til að landa afla innan sveitarfélags borið að leggja heildstætt mat á þau atvik og aðstæður sem uppi voru í málinu. Með því að fallast á tillögu S hefði ráðuneytið farið þá leið að breyta efnisreglu er lyti að skilyrði um löndunarstað fiskiskipa sem áður hafði verið birt og öðlast réttaráhrif. Með því hefði í reynd verið af hálfu ráðuneytisins breytt þeim almennu stjórnvaldsfyrirmælum og þeirri framkvæmd sem áður hafði verið ákveðin með útgáfu auglýsingar nr. 569/2007 frá 26. júní 2007. Breyting með auglýsingu nr. 1186/2007 frá 13. desember 2007 hefði þannig haft afturvirk áhrif á stöðu og hagsmunum þeirra útgerðaraðila og vinnsluaðila í byggðarlögum í S sem höfðu gert ráðstafanir á grundvelli eldri reglna. Þá hefði sú breyting í formi afnáms á eldri reglum verið gerð tæpum sex mánuðum eftir að fyrri reglur höfðu verið staðfestar með auglýsingu nr. 569/2007 og tilkynning um úthlutun hafði þegar átt sér stað. Á þessu sex mánaða tímabili hefði sjávarútvegsráðuneytið ekki afgreitt þær stjórnsýslukærur sem því hafði borist innan tveggja mánaða kærufrestsins samkvæmt 8. mgr. 10. gr. laga nr. 116/2006. Sá útgerðaraðili, er ekki hafði við aðrar upplýsingar að styðjast en auglýstar reglur og gildandi lög og reglugerðir, hefði því með réttu mátt vænta þess að úrskurðir í kærumálum í tilefni af tilkynningu um úthlutun byggðakvóta yrðu reistir á fyrirbyggjandi og gildandi reglum.

Í álitinu sagði enn fremur:

„Samkvæmt öllu framangreindu hefur sjávarútvegsráðuneytið ekki sýnt fram á það með skýringum sínum eða öðrum gögnum er ég hef undir höndum að ráðuneytið hafi sérstaklega við mat sitt á því hvort fallast ætti á tillögur S um sérstök skilyrði sem síðar voru staðfestar í 2. tölul. 1. gr. auglýsingar nr. 1186/2007, hugað sérstaklega að því hvort réttmætar væntingar hefðu skapast hjá þeim sem áttu hagsmuna að gæta. Önnur ályktun verður því ekki dregin af gögnum málsins og skýringum ráðuneytisins en að það hafi við umrædda breytingu látið við það sitja að leggja mat á ástæður breytinganna á grundvelli greinargerðar S, án tillits til þeirrar aðstöðu hjá hlutaðeigandi útgerðaraðilum og vinnsluaðilum, sem kynni að hafa skapast með tilliti til áður auglýstra reglna, og þá eftir atvikum með nauðsynlegri upplýsingaöflun í því sambandi.“

Ekki hefur þó alltaf verið fallist á að væntingar aðila hafi verið réttmætar.<sup>82</sup> Í eftirfarandi álitni leit umboðsmaður m.a. til þess að ráðuneytið hefði leitast við að koma til móts við þá aðila sem höfðu hagsmuna að gæta við setningu almennra reglna um úthlutun byggðakvóta í kjölfar breytinga á lögum.

**UA 6512/2011 (Sérreglur um löndunarskyldu):** „Eftir að hafa yfirfarið gögn málsins og skýringar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins vegna málsins taldi settur umboðsmaður sig ekki hafa forsendur til að draga í efa að ráðuneytið sjálft hefði lagt efnislegt mat á hvort uppfyllt hefðu verið skilyrði [...] til að fallast á tillögur sveitarfélagsins um setningu sérreglna vegna úthlutunar byggðakvóta til byggðarlagsins og þá að málefnalegar og staðbundnar ástæður og hagsmunir byggðarlagsins hefðu staðið til þess. [Leit hann] m.a. til þess að tiltekna breytingar

<sup>82</sup> Hrd. 50/2019 (Hróðgeir hvíti): „Þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið kynnti opinberlega á heimasíðu sinni með tilkynningu 29. apríl 2017 að veiðidögum á vertíðinni yrði fjölgað hafði áfrýjandi, sem hóf veiðar á fyrstu dögum veiðanna, dregið upp net sín þar sem leyfilegt veiðitímabil hans var liðið. Þetta var honum skylt og breytir þá engu hvort hann gat reiknað með að tímabilið yrði síðar framlengt. Í málinu er jafnframt nægjanlega komið fram að nokkurt óhagræði var af því fyrir áfrýjanda og aðra þá sem voru í sömu stöðu að hefja aftur veiðar eftir að þeim hafði verið hætt.“

höfðu verið gerðar á almennum úthlutunarreglum um byggðakvóta. Ákvörðun um að mæla fyrir um að skip sem hefðu landað í öðrum byggðarlögum í sveitarfélaginu kæmu til greina [...] hefði verið reist á sjónarmiði um að viðhalda ákveðinni samfelli í fyrirkomulagi sem hafði verið í gildi við úthlutun byggðakvóta árið áður. Þannig hefði verið leitast við að koma til móts við þá sem landað höfðu innan sveitarfélagsins á undangengnu fiskveiðiári. Settur umboðsmaður taldi því ekki sýnilegt að sérreglan gengi gegn réttmætum væntingum einstakra aðila sem áttu hagsmuna að gæta.“

Eins og vikið var að hér að framan hefur við athuginina komið í ljós að starfsmenn ráðuneytisins telja nokkra óvissu ríkja um við hvaða aðstæður réttmætar væntingar geti skapast og þá hvaða þýðingu þær hafi fyrir úrlausn síðari mála. Ástæða kann því að vera til þess að ráðuneytið setji sér innri leiðbeiningar sem starfsmenn geti stuðst við. Í því sambandi má hafa hliðsjón af eftirfarandi umfjöllun umboðsmanns.

**UA 2763/1999 (Munnlegur samningur):** „Til að meta hvort eðlilegar væntingar vegna samskipta hlutaðeigandi við stjórnvöld hafi skapast verður að taka mið af vitneskju hans með tilliti til þeirra lagareglna, almennu stjórnvaldsfyrirmæla og þeirrar stjórnsýslufrákvæmdar sem til staðar er á viðkomandi sviði á umræddum tíma. Verði talið að slíkar væntingar hafi vaknað hjá hlutaðeigandi ber að meta hvort önnur lagasjónarmið, s.s. markmið og tilgangur stjórnsýslufrákvæmdar, eigi að leiða til þess að samt sem áður skuli horft fram hjá væntingum aðilans í því tiltekna tilviki. Verður í því sambandi að líta meðal annars til þess tjóns sem hlotist getur af þeirri niðurstöðu. Ef niðurstaða þessa mats er hins vegar talin leiða til þess að hagsmunir hlutaðeigandi aðila vegi þyngra verður að leggja til grundvallar að væntingar hans séu réttmætar. Hafi slíkar væntingar skapast hjá þeim sem hafa hagsmuni af úrlausn stjórnvalds kann slík aðstaða að hafa að lögum í för með sér ákveðin réttaráhrif sem fara eftir eðli þeirra réttinda sem á reynir með tilliti til annarra réttareglna á því sviði. Þannig kann jafnvel í undantekningatilvikum að stofnast til skyldu fyrir stjórnvald til að veita hlutaðeigandi aðila beinlínis þann rétt eða þá hagsmuni sem um ræðir. Enn fremur getur vöntun á því að gætt sé vandaðra stjórnsýsluhátta, sem kann meðal annars að endurspeglast í röskun á réttmætum væntingum málsaðila, leitt til bótaskyldu af hálfu stjórnvaldsins.“

Með hliðsjón af framangreindu er þeirri ábendingu komið á framfæri við ráðuneytið að settar verði innri leiðbeiningar fyrir starfsmenn ráðuneytisins um skilyrði og réttaráhrif réttmætra væntinga borgaranna til stjórnsýslu ráðuneytisins.

#### Ábendingar

- Settar verði innri leiðbeiningar fyrir starfsfólk ráðuneytisins um skilyrði og réttaráhrif réttmætra væntinga borgaranna til stjórnsýslu ráðuneytisins.

## 5. Samantekt og tillögur

### 5.1 Inngangur

Lögfræðileg úttekt á lagaumgjörð og stjórnsýslu matvælaráðuneytisins beinist eðli máls samkvæmt að því að kanna hvort og að hvaða marki þessi atriði eru í samræmi við þær lagareglur og -sjónarmið sem um þau gilda. Ákvörðun um að láta framkvæma úttekt þessa er liður í því að efla og styrkja stjórnsýslu ráðuneytisins og treysta faglegan grundvöll ákvarðana og fyrirmæla þess. Við framkvæmd úttektarinnar voru þessi markmið höfð að leiðarljósi og lúta þær ábendingar sem raktar eru í kafla 4 allar að atriðum varðandi lagaumgjörð og stjórnsýslu ráðuneytisins sem unnt kann að vera að gera úrbætur á og færa til betra samræmis við fyrrnefndar reglur og sjónarmið án þess að í skýrslunni sé tekin afstaða til þess hvort slíkar úrbætur séu nauðsynlegar.

Í þessu samhengi er mikilvægt að áréttu að athuginin hefur verið almenns eðlis og að þær ábendingar sem gerð er grein fyrir í kafla 4 fela í engu tilviki í sér niðurstöðu um skort á stjórnskipulegu gildi tiltekinna lagaákvæða eða ólögmati tiltekinna stjórnsýsluframkvæmdar ráðuneytisins. Ábendingarnar lúta í öllum tilvikum að atriðum sem rétt er að hafa í huga þegar og ef ráðist verður í endurskoðun lagaumgjörðar og stjórnsýslu þess svo og við viðvarandi umbótastarf sem eðli málsins samkvæmt þarf alltaf að eiga sér stað í stjórnsýslu hins opinbera.

Úrbótum á lagaumgjörð og stjórnsýslu ráðuneytisins verður almennt hrint í framkvæmd með ferns konar hætti. Í fyrsta lagi með breytingum á þeirri löggjöf sem heyrir undir málefnasvið ráðuneytisins. Þótt slíkar breytingar séu gerðar af Alþingi getur ráðuneytið haft frumkvæði að þeim og undirbúið þær. Í öðru lagi með breytingum á þeim almennu stjórnvaldsfyrirmælum sem ráðuneytið setur og með setningu nýrra stjórnvaldsfyrirmæla. Eins og áður er vikið að fer ráðuneytið með mjög veigamikil hlutverk við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla auk þess sem flest ágreiningsmál sem ratað hafa til dómstóla og umboðsmanns Alþingis varða slík fyrirmæli. Í þriðja lagi með breytingum á og setningu verklagsreglna og verkferla. Með slíkum reglum og ferlum er unnt að skipuleggja og samræma starfsemi ráðuneytisins til að tryggja skilvirkni og réttaröryggi við úrlausn einstakra mála. Loks verður úrbótum á stjórnsýslu ráðuneytisins hrint í framkvæmd með aðgerðum sem lúta að mannauði ráðuneytisins. Lagareglur, almenn stjórnvaldsfyrirmæli og verklagsreglur mega sín lítils án starfsfólks sem býr við vinnuumhverfi sem gerir því kleift að leysa úr þeim vandasömu verkefnum sem ráðuneytið fæst við í því krefjandi lagaumhverfi sem ráðuneytið er bundið af.

Mikilvægt að hafa í huga að öll stjórnsýsla er að lokum sameiginleg afurð þess lagagrundvallar, stjórnvaldsfyrirmæla og verklags sem liggja henni til grundvallar og þeirra ákvarðana sem áður hafa verið teknar um mönnun og skipulag hlutaðeigandi stjórnvalds. Til þess að tryggja gæði stjórnsýslu þarf að líta

heildstætt á þessi atriði sem saman leggja grundvöllinn að starfsskilyrðum stjórnvalda. Af þeim sökum er ekki farin sú leið hér að flokka eftirfarandi tillögur að úrbótum eftir formi þeirra heldur verður umfjölluninni skipt eftir sömu efnisatriðum og lögð eru til grundvallar í kafla 4, þ.e. tillögur sem varða löggjafarhætti, sbr. kafla 5.2, tillögur sem varða uppbyggingu stjórnsýslukerfisins á málefnasviði ráðuneytisins, sbr. kafla 5.3, tillögur sem varða yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins, sbr. kafla 5.4, tillögur sem varða reglusetningarhlutverk ráðuneytisins, sbr. kafla 5.5, og tillögur sem varða aðra stjórnsýslu ráðuneytisins, sbr. kafla 5.6. Innan hvers kafla verða tilgreindar tillögur að úrbótum eftir þeim leiðum sem gerð er grein fyrir hér að ofan, þ.e. með breytingum á lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum, verklagi og loks mönnum.

## 5.2 Tillögur sem varða lagaumgjörð almennt

Í kafla 4.2 eru settar fram ábendingar sem varða löggjafarhætti á málefnasviði ráðuneytisins með almennum hætti án þess að þær tengist með beinum hætti stjórnsýslu þess. Í samræmi við þessar ábendingar er lagt til að við endurskoðun laga og samningu nýrra lagafrumvarpa á málefnasviði ráðuneytisins verði eftir því sem við getur átt:

- Lagt mat á hvort elstu lagabálkar á málefnasviði ráðuneytisins uppfylla þær kröfur sem í dag leiða af stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum og þeir uppfærðir.
- Lagt mat á hvort lagabálkar sem breytt hefur verið oft séu nægilega skýrir og aðgengilegir og þeir endurútfærðir.
- Lagt mat á hvort lagabálkar á málefnasviði ráðuneytisins kunni að skarast og hvort tilefni sé til að sameina lagabálka sem hafa að geyma reglur um skyld málefni og lögum breytt.
- Tryggð eftirfylgni með lagafrumvörpum eftir framlagningu á Alþingi.
- Hugað að þörf fyrir orðskýringar.
- Hugað að skipulagi og framsetningu reglugerðarheimilda.
- Hugað að skýrleika um form og efni valdheimilda.
- Tryggt að mat á skerðingu stjórnarskrávarinna hagsmuna sé fullnægjandi og skráð.

## 5.3 Tillögur sem varða stjórnsýslukerfið

Í kafla 4.3 eru settar fram ábendingar sem varða stjórnsýslukerfið á málefnasviði ráðuneytisins. Viðbrögð við þessum ábendingum geta bæði lotið að breytingum á lögum og verklagi ráðuneytisins. Í samræmi við þessar ábendingar er lagt til að við endurskoðun laga og verklagsreglna og við samningu nýrra lagafrumvarpa á og mótun nýrra verklagsreglna verði eftir því sem við getur átt:

- Lagt mat á hvort tilefni sé til þess að koma á fót undirstofnun eða ráðuneytisstofnun sem verði falin dagleg umsýsla landbúnaðarmála.



- Lagt mat á hvort stjórnsýsluleg staða, samband, valdmörk og framsalsheimildir stjórnvalda á málefnasviði ráðuneytisins séu nægilega skýrar, þ.m.t. með tilliti til heimilda stjórnvalda til að fela einkaaðilum stjórnsýslu og til að taka að sér ólögbundin verkefni.
- Hugað að mótun verklags um valdframsal og gerð þjónustusamninga, þ.m.t. um viðmið fyrir töku og gerð slíkra ákvarðana og samninga, efni þeirra og birtingu og um eftirlit og eftirfylgni.

## 5.4 Tillögur sem varða yfirstjórn og eftirlit

Í kafla 4.4 eru settar fram ábendingar sem varða yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins á málefnasviði þess. Við þessum ábendingum er einkum unnt að bregðast með mótun verklags og eftir atvikum setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Í samræmi við þessar ábendingar er lagt til að:

- Mótað verði verklag um skipulegt frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins með framkvæmd stjórnarmálefna á málefnasviði þess, þ.m.t. eftirlit með einkaaðilum sem fara með framkvæmd opinberra verkefna á grundvelli valdframsals eða þjónustusamninga.
- Mótað verði verklag um úrvinnslu og viðbrögð við ábendingum og upplýsingum um möguleg frávik í stjórnsýslu undirstofnana og annarra aðila sem lúta stjórnsýslueftirliti ráðuneytisins.
- Mótud verði viðmið um beitingu heimilda til að fresta réttaráhrifum.

## 5.5 Tillögur sem varða almenn stjórnvaldsfyrirmæli

Í kafla 4.5 eru settar fram ábendingar sem varða almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Við þessum ábendingum er einkum unnt að bregðast með mótun samræmds verklags sem lagt verði til grundvallar við setningu og endurskoðun almennra stjórnvaldsfyrirmæla á málefnasviði ráðuneytisins. Í samræmi við þessar ábendingar er lagt til að:

- Mótað verði verklag um setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki bæði mið af þeim almennu efnisreglum sem gilda um lagastoð og efni almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þeim almennu formreglum sem gilda um undirbúning slíkra fyrirmæla.

## 5.6 Aðrar tillögur

Í kafla 4.6 eru settar fram ábendingar sem varða aðra stjórnsýslu ráðuneytisins. Við þessum ábendingum er m.a. unnt að bregðast með mótun verklags, skipulagi í starfsemi ráðuneytisins, leiðbeiningum o.s.frv. Í samræmi við þessar ábendingar er lagt til að:

- Mótað verði verklag sem tryggir að fram fari mat á hlutverki ráðuneytisins þar sem við getur átt og að meðferð og afgreiðsla ráðuneytisins taki mið af lögbundnu hlutverki þess hverju sinni.

- Hugað verði að málshraða og skipulagi í afgreiðslu kæru- og annarra stjórnsýslumála, þ.m.t. mönnun með tilliti til fyrirsjáanlegra álagstíma og setningu viðmiða um málshraða í einstökum málaflokkum.
- Mótað verði verklag og/eða leiðbeiningar um samskipti við hagsmunaverði og aðra hagaðila sem tryggi gegnsæi og jafnræði og stuðli að því að upplýsingar og sjónarmið aðila komi ráðuneytinu að sem bestu gagni við úrlausn mála.
- Mótaðar verði innri leiðbeiningar um skilyrði og réttaráhrif réttmætra væntinga borgaranna til stjórnsýslu ráðuneytisins.

