

Desember 2019



Skýrsla

um sjálfstæðar
stjórnarsýslunefndir

Dr. jur. Páll Hreinsson

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Desember 2019

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið / Páll Hreinsson

©2019 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-14-3

Efnisyfirlit

1. Verkbeiðni	7
2. Markmið, aðferðafræði og efniviður rannsóknarinnar	8
3. Yfirlit yfir umfjöllun um stjórnáslunefndir hér á landi	9
4. Uppbygging skýrslunnar	15
5. Nokkrir meginrættir stjórnáslukerfis íslenska ríkisins	16
6. Almenn um sjálfstæðar stjórnáslunefndir	21
7. Nánari afmörkun á þeim úrskurðarnefndum sem rannsóknin tekur til	25
7.1 Almenn afmörkun	25
7.2 Takmarkatilvik	26
7.3 Niðurstöður um það til hvaða nefnda rannsóknin tekur	35
8. Löggjafarsjónarmið þar sem talið hefur verið rétt að koma á fót sjálfstæðum stjórnáslunefndum	44
8.1 Inngangur	44
8.2 Skilvirkni- og kostnaðarsjónarmið	45
8.3 Stjórnáslunefnd er sjálfstæð og óháð - réttaröryggissjónarmið	45
8.4 Jafnrétti og samræmi í lagaframkvæmd	47
8.5 Í úrskurðarnefnd er hægt að skipa sérfræðinga sem ráðuneyti hefur ekki á að skipa	48
8.6 Stjórnáslunefnd komið á fót að erlendri fyrirmynd	49
8.7 Ráðherra fer með fyrirvar almannahagsmuna sem geta verið ósamrýmanlegir stöðu hans sem óháðs úrskurðaraðila í kærumálum	50
8.8 Úrskurðarnefnd komið á fót til að endurskoða ákvarðanir ráðuneytis	52
8.9 Óvinsælum ákvörðunum létt af ráðherra	53
8.10 Verið er að koma á fót ígildi varanlegs gerðardóms til að leysa úr deilum einkaaðila	53
8.11 Komið er á fót úrskurðarnefnd á sviði neytendamála sem sker úr deilum tveggja einkaréttarlega aðila til að tryggja úrlausn mála á ódýran og skilvirkan hátt	53
8.12 Eftirlitsnefndir með ákveðnum starfsstéttum eða starfssviðum	54

8.13	Matsnefndir sem framkvæma verðmætatmat eða annað mat af svipuðum toga	55
8.14	Mikill fjöldi kærumála á hlutaðeigandi sviði	56
8.15	Að aflétta kærumálum af ráðherra svo hann geti einbeitt sér að stefnumótun	56
8.16	Dómstólaleiðin talin óþarflega þung í vöfum	57
9.	Þjóðréttarlegar skuldbindingar sem leiða af EES-samningnum um skipan stjórnvalda	58
9.1	Inngangur	58
9.2	Kröfur EES-reglugerða og tilskipana til sjálfstæðis stjórnvalda.....	59
9.2.1	Almennt	59
9.2.2	Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.....	60
9.2.3	Kærunefnd útboðsmála.....	61
9.2.4	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	62
9.2.5	Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.....	63
9.3	Fulltrúar hagsmunaaðila á markaði tilnefna nefndarmenn stjórnsýslunefndar.....	64
9.4	Skipulag opinberra fyrirtækja	64
9.5	Stjórnvöld sem starfa skulu við framfylgd reglna sem innleiddar hafa verið á grundvelli EES-samningsins.....	65
9.5.1	Inngangur	65
9.5.2	Persónuvernd	65
9.5.3	Endurskoðendaráð	70
9.5.4	Kærunefnd jafnréttismála.....	71
9.5.5	Sjálfstæður og óháður úrskurðaraðili um flugvallargjöld.....	72
10.	Kostir og gallar þess annars vegar að ráðherra og ráðuneyti hans leysi úr stjórnsýslukærum og hins vegar kærunefndir	74
10.1	Inngangur	74
10.2	Ráðherraábyrgð.....	75
10.3	Kostnaðarsjónarmið	77
10.4	Starfsaðstaða, skjalastjórn og upplýsingaöryggi	80
10.5	Sérfræðikunnátta og reynsla	83

10.5.1 Sérfræðikunnátta nefndarmanna	83
10.5.2 Spekileki ráðuneyta þegar kærunefndum er komið á fót.....	87
10.6 Forgangsröðun og málshraði.....	88
10.7 Stjórnsýslukæra sem stjórnunarúrræði ráðherra og tengsl þess við önnur stjórnunar- og eftirlitsúrræði hans.....	92
10.8 Freistnivandi stjórnvalda við að komast létt frá erfiðum málum.....	93
10.9 Hagsmunaárekstrar og flokkspólitísk sjónarmið.....	96
10.10 Ókostir stjórnsýslunefnda þegar nefndarmenn hafa starfann að aukastarfi.....	100
10.11 Samskipti umboðsmanns Alþingis og sjálfstæðra stjórnsýslunefnda	101
11. Kostir og gallar þess annars vegar að kæru sé beint til lægra setts stjórnvalds eða hins vegar til ráðherra	104
12. Kostir og gallar þess annars vegar að sjálfstæð stjórnsýslunefnd eða ráðherra leysi úr réttarágreiningi og hins vegar dómstólar.....	105
12.1 Inngangur	105
12.2 Kostnaðarsjónarmið	106
12.2.1 Inngangur	106
12.2.2 Kostnaður ríkisins af rekstri stjórnsýslunefnda og dómstóla	106
12.2.3 Kostnaður málsaðila af rekstri máls hjá sjálfstæðri stjórnsýslunefnd og dómstólum	107
12.2.4 Kærugjöld.....	109
12.3 Málshraði.....	109
12.4 Málsmeðferð hjá stjórnsýslunefndum annars vegar og dómstólum hins vegar	110
12.4.1 Málsmeðferð hjá kærunefndum	110
12.4.2 Málsmeðferð hjá dómstólum	110
12.4.3 Skortur á sérhæfðum réttarfarsreglum til þess að dómstólar geti á sem einfaldastan og virkastan hátt endurskoðað stjórnvaldsákvæðanir	111
12.5 Reynsla og samræmi í úrlausnum mála.....	113
12.6 Sérfræðiþekking.....	113
13. Sérreglur um það þegar úrskurður kærunefndar er borinn undir dómstóla.....	114

13.1	Inngangur	114
13.2	Lagaheimild svo ráðherra eða lægra sett stjórnvald geti höfðað mál til þess að fá úrskurði kærunefndar hnekk.....	114
13.3	Mál ekki höfðað fyrir dómstólum fyrir en kærunefnd hefur kveðið upp úrskurð sinn	116
13.4	Málshöfðunarfrestur.....	118
13.5	Heimild kærunefndar til að fresta réttaráhrifum úrskurðar á meðan málsaðilar freista þess að fá honum hnekk fyrir dómstólum.....	119
13.6	Er þörf fyrir tvö stjórnsýslustig og tvö dómstig í öllum málum?	121
13.7	Norskt nýmæli um einföldun réttarfars við endurskoðun úrskurða úrskurðarnefnda hjá héraðsdómi	122
14.	Samantekt á sjónarmiðum um það hvort rétt sé að setja á fót sjálfstæða stjórnsýslunefnd.....	125
14.1	Inngangur	125
14.2	Sjónarmið sem geta mælt með því að setja á fót sjálfstæða stjórnsýslunefnd	125
14.3	Sjónarmið sem geta mælt gegn því að setja á fót sjálfstæða stjórnsýslunefnd.....	127
14.4	Stefnumótun ríkisstjórnar um það hvort og þá hvaða sjálfstæðar stjórnsýslunefndir eigi rétt á sér.....	129
15.	Tillögur	131
15.1	Inngangur	131
15.2	Afgreiðslunefndir.....	131
15.2.1	Almennt	131
15.2.2	Námsstyrkjanefnd	131
15.2.3	Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni.....	132
15.3	Lausn nefndarmanns frá störfum	133

Viðauki 1 – Yfirlit um röksemdir úr löggjöf og lögskýringargögnum um sjálfstæðar úrskurðarnefndir.

Viðauki 2 – Svar forsætisráðherra við fyrirspurn á Alþingi. 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 1492 – 746. mál.

Viðauki 3 – Tafla dómstólasýslunnar yfir meðaltalskostnað dómsmála.

Viðauki 4 – Svör við fyrirspurnum um málsmeðferðartíma stjórnsýslunefnda á 149. löggjafarþingi 2018–2019.

1. Verkbeiðni

Hinn 22. nóvember 2018 var gerður samningur við undirritaðan í tilefni af samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 2. nóvember 2018 um að gerð yrði úttekt á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Samkvæmt verkbeiðninni á afrakstur úttektarinnar m.a. að leiða í ljós viðmið sem höfð verða til hliðsjónar til að meta við hvaða aðstæður sé réttlætanlegt að setja á stofn sjálfstæðar úrskurðarnefndir. Sömu viðmið verður hægt að nota til að meta hvort rétt sé að leggja niður einhverjar nefndir eða sameina og/eða færa verkefni að nýju inn í ráðuneyti. Þá á við úttektina að meta hvort ástæða sé til að samræma betur málsmeðferð slíkra nefnda, eftir atvikum með breytingum á VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í því sambandi skal farið yfir álit umboðsmanns Alþingis þar sem fjallað hefur verið um sjálfstæðar úrskurðarnefndir.

Í þessari skýrslu er meginviðfangsefnið að draga fram fræðileg sjónarmið sem geta annars vegar mælt með því og hins vegar á móti því að setja á fót sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir. Fjallað verður um endurskoðun á VII. kafla stjórnarsýslulaga á öðrum vettvangi.

Með bréfi, dags. 5. mars 2019, óskaði forsætisráðuneytið jafnframt eftir því að undirritaður tæki afstöðu til álits umboðsmanns Alþingis sem laut að hlutverki sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda og bærnei þeirra til að fjalla um og taka afstöðu til stjórnskipulegs gildis laga, sbr. *UA 9937/2018*, og kæmi með tillögur til úrbóta vegna þeirra ábendinga sem settar eru fram í álitinu. Þessum hluta verkefnisins var lokið með sérstakri skýrslu, dags. 15. mars 2019.

2. Markmið, aðferðafræði og efniviður rannsóknarinnar

Markmið rannsóknarinnar er að draga fram fræðileg sjónarmið sem geta annars vegar mælt með því og hins vegar á móti því að setja á fót sjálfstæðar stjórnýslunefndir. Rannsóknin byggist á gildandi lögum og löggjafargögnum um þær sjálfstæðu stjórnýslunefndir sem nú eru starfandi. Jafnframt hefur verið litið til lögfræðilegrar umfjöllunar um slíkar nefndir í íslenskum, dönskum og norskum rétti.

Forsætisráðuneytið aflaði tölfraðilegra upplýsinga bæði frá úrskurðarnefndum og ráðuneytum um afgreiðslu stjórnýslukæra sem nýttar voru við gerð þessarar skýrslu. Í viðauka 1 með skýrslu þessari er úttekt Odds Þorra Viðarssonar og Ásgerðar Snævarr, lögfræðinga í forsætisráðuneytinu, um þau löggjafarsjónarmið sem fram koma í athugasemdum við lagafrumvörp og orðið hafa að lögum þar sem lagt hefur verið til að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd.

Höfundur tók einnig viðtöl við formenn úrskurðarnefnda svo og starfsmenn ráðuneyta sem fengist hafa við úrlausn kærumála. Vegna fjölda starfandi nefnda reyndist ekki unnt að ræða við alla formenn þeirra. Þá var einnig aflað upplýsinga frá dómstólasýslunni um meðaltalskostnað sem ríkið ber við hvert dómsmál.

3. Yfirlit yfir umfjöllun um stjórnsýslunefndir hér á landi

Í skýrslunni *Starfsskilyrði stjórnvalda* frá árinu 1999 var fyrst vakin athygli á þeirri þróun að sjálfstæðum stjórnsýslunefndum hefði fjölgað mikið síðustu árin fyrir útgáfu skýrslunnar án þess að séð yrði að nein heildarstefnumörkun lægi að baki stofnun þeirra.¹ Bent var á að fjölgun sjálfstæðra stjórnsýslunefnda gæti leitt til þess að erfitt yrði að manna þær hæfum einstaklingum auk þess sem stjórnsýslukerfið yrði flóknara og kostnaður við það gæti aukist. Miðað við smæð hins íslenska stjórnsýslukerfis gæti verið skynsamlegt að sameina nefndir á ákveðnum sviðum, bæta starfsskilyrði þeirra og gera þær öflugri, væri á annað borð ástæða til að færa vald frá ráðherra til nefndar.²

Á árinu 2000 benti ritstjóri Úlfjólts á að ólíkar skoðanir hefðu komið fram um hvort það væri til hagsbóta fyrir aðila máls eða almenning í landinu að fela sjálfstæðum stjórnsýslunefndum vald til að skera úr um ágreining innan stjórnsýslunnar og hvort þessi skipan væri í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar. Spurt var hvort hér væri um að ræða æskilega, nauðsynlega og eðlilega þróun eða hvort ráðherrar hefðu einungis fundið leið til þess að losa sig undan erfiðri ákvarðanatöku. Í þessu 4. tölublaði 52. árg. Úlfjólts er að finna þrjár fræðigreinar þar sem lagt var mat á kosti og galla sjálfstæðra stjórnsýslunefnda eftir höfund þessarar skýrslu þá prófessor, Kristján Andra Stefánsson, þá deildarstjóra í forsætisráðuneytinu, og Sigurð Tómas Magnússon þá héraðsdómara. Í þessum skrifum eru rakin sjónarmið um kosti og galla við starf stjórnsýslunefnda.³

Árið 2002 gaf Ríkisendurskoðun út skýrsluna *Nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000*. Þessi skýrsla tekur til allra stjórnsýslunefnda ríkisins. Í skýrslunni kemur fram að á árinu 2000 hafi verið starfandi 910 nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins en 600 á árinu 1985, og því fjölgaði stjórnsýslunefndum um 52% á tímabilinu. Í þessum 910 nefndum, ráðum og stjórnnum sátu 4456 nefndarmenn. Skýrslan tók til lögbundinna nefnda og stjórna yfir stofnunum, ráðgefandi nefnda og ráða, tímabundinna verkefnanefnda sem og ótímabundinna verkefnanefnda og úrskurðarnefnda sem taka ákvarðanir um ágreining,

¹ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 103. Forsætisráðuneytið 1999.

² Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 103. Forsætisráðuneytið 1999.

³ Páll Hreinsson: Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, 561–567; Kristján Andri Stefánsson: Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, 569–572 og Sigurður Tómas Magnússon: Á rökstólum um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, 575–579. 4. tölubl. 52. árg. Úlfjólts.

ýmist milli borgara eða milli borgara og stjórnvalda. Niðurstaða sérstakrar athugunar á störfum 51 nefndar á árinu 2000 leiddi í ljós að 18% þessara nefnda störfuðu ekkert á árinu 2000 og skiluðu engum árangri.⁴

Árið 2004 svaraði forsætisráðherra fyrirspurn tveggja þingmanna um það hversu margar óháðar og sjálfstæðar úrskurðarnefndir væru starfandi á vegum ríkisins, hvað þær hétu og hver verkefni þeirra væru. Í svari forsætisráðherra kom fram að þær væru þá 42 að tölu.⁵ Svar forsætisráðherra er að finna í viðauka 2.

Árið 2005 kom út ritgerð eftir Friðgeir Björnsson héraðsdómara sem ber heitið *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni* en hún var gefin út af forsætisráðuneytinu. Þessi ritgerð hefur að geyma ítarlegustu úttekt á úrskurðarnefndum í íslenski stjórnsýslu sem hingað til hefur verið gerð. Rannsóknin tók til 58 úrskurðarnefnda og er mikinn fróðleik að finna í ritinu.⁶

Í skýrslum umboðsmanns Alþingis allt frá árinu 2005 hefur verið fjallað um ýmis vandamál tengd sjálfstæðum úrskurðar- og kærunefndum. Umfjöllun hans hefur oftast en ekki orðið tilefni fyrirspurna og umræðna á fundum með þeim þingnefndum sem fjallað hafa um skýrslur hans. Þannig hefur umboðsmaður Alþingis sl. 15 ár vakið máls á göllum sem fylgi því að færa úrskurðarvald innan stjórnsýslunnar frá ráðuneytunum til sjálfstæðra kær- og úrskurðarnefnda og vanköntum á starfsháttum þeirra. Hér verða einungis nokkur dæmi nefnd.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis árið 2007 fjallaði hann m.a. um stöðu sjálfstæðra úrskurðarnefnda og málsmeðferð hjá þeim og benti á að þær væru oft hálf munaðarlausar. Í álitum allsherjarnefndar um skýrsluna, segir m.a.:

„Þá benti umboðsmaður einnig á að hjá kærunefndum innan stjórnsýslunnar vanti yfirsýn og þekkingu á reglum um stjórnsýsluleg réttindi borgaranna og að til þeirra komi í raun of fá mál til þess að unnt sé að viðhalda sérhæfingu. Nefndin telur því rétt með vísan til þessara ábendinga og enn fremur réttaröryggis- sjónarmiða að leggja til að fram fari skoðun á því hvort unnt er að styrkja kærunefndir innan stjórnsýslunnar með því að fækka þeim, jafnvel sameina þær eða færa verkefni þeirra til viðkomandi ráðuneyta sem getur falið í sér ákveðna hagræðingu í rekstri.“⁷

Á fundi allsherjarnefndar 24. nóvember 2009 um skýrslu umboðsmanns 2008 bar Birgir Ármannsson fram spurningu og vísaði þar til þess að álitaeftir um

⁴ Nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000, bls. 8. Ríkisendurskoðun 2002.

⁵ 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 1492 – 746. mál.

⁶ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni. Ritgerð. Forsætisráðuneytið 2005.

⁷ Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/136/s/0593.html>

sjálfstæðar úrskurðar- og kærunefndir hefðu oft verið til umræðu í þinginu.⁸ Í álitinu allsherjarnefndar um skýrsluna, segir m.a.:

„Á fundinum var rætt um starfsemi kærunefnda í stjórnislyslunni en markmiðið með þeim er að auka skilvirkni og réttaröryggi innan stjórnislyslunnar. Umboðsmaður hefur metið hvernig það fyrirkomulag virkar í raun og hvort þessi tilhögun þjónar þeim tilgangi sínum að auka skilvirkni og réttaröryggi. Fram kom að umboðsmaður hefði stundum efasemdir um að starfsemin virkaði nægilega vel og benti á að oft væri takmörkuð þekking á efnisreglum og málsmeðferðarreglum innan nefndanna og að til þeirra kæmu of fá mál til þess að unnt væri að viðhalda sérhæfingu. Nefndin tekur undir það og bendir á álit sitt frá 136. löggjafarþingi á síðustu skýrslu þar sem hún taldi rétt með vísan til þessara ábendinga og enn fremur réttaröryggissjónarmiða, að leggja til að fram færi skoðun á því hvort unnt væri að styrkja kærunefndir innan stjórnislyslunnar með því að fækka þeim, jafnvel sameina þær eða færa verkefni þeirra til viðkomandi ráðuneyta sem gæti falið í sér ákveðna hagræðingu í rekstri. Nefndin ítrekar þessar ábendingar sínar nú og telur að með vísan til réttaröryggis og mögulegrar hagræðingar sé nauðsynlegt að skoða þetta.“⁹

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010 fjallaði umboðsmaður um kærunefndir og úrskurðarnefndir og hvaða eftirlit ráðherrar og ráðuneyti þeirra ættu að hafa með starfsemi slíkra nefnda.

Í nefndarálitinu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir m.a. svo:

„Við umfjöllun um sjálfstæð stjórnvöld var athygli nefndarinnar vakin á að með því að fela þeim ákveðna málaflokka sé í reynd verið að fjarlægja þá pólitískum áhrifum. Ráðherra beri þó engu að síður ábyrgð á að stjórnkerfið virki og þurfi þar af leiðandi að beita eftirlitshlutverki sínu ef einhver frávik eru í starfseminni sem leiða til þess að hið sjálfstæða stjórnvald rækir ekki hlutverk sitt. Hlutverk ráðherra er þó takmarkað þar eð hann getur ekki tekið efnislega afstöðu til niðurstöðu mála. Ráðherra þarf að gæta að því að fá upplýsingar, t.d. frá eftirlitsaðilum, til að geta haft áhrif á viðbrögð varðandi málsmeðferð í heild sinni og til að fylgjast með þróun innan málaflokks viðkomandi eftirlitsaðila, m.a. til að geta lagt til breytingar á gildandi löggjöf. Nefndin tekur fram að með nýsamþykktum lögum um Stjórnarráð Íslands er þetta staðfest og kveðið með skýrari hætti á um það hlutverk ráðherra að hafa eftirlit með starfsemi sjálfstæðra stjórnvalda.“

⁸ Spurningar Birgis eru á tímabilinu 35.24–36.04 og svar umboðsmanns Alþingis 43.04 – 43.33, sbr. upptöku: <https://www.althingi.is/thingnefndir/nefndastorf/upptokur-af-opnum-fundum-nefnda/>

⁹ <https://www.althingi.is/altext/138/s/0716.html>

Í tilefni af umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2011 sagði m.a. svo í nefndaráliti hennar:

„Umboðsmaður benti nefndinni á að með því að færa meðferð einstakra málaflokka frá ráðuneytum til úrskurðarnefnda sé hættu á að ráðuneytin missi yfirsýn yfir þá og þar með á það hvernig lagaframkvæmd hefur reynst og hvort úrbóta sé þörf í málaflokknum. Telur hann að ráðuneytin fái í fæstum tilvikum upplýsingar um þau álitæfni sem þarna brenna á og lykilstofnanir fái heldur ekki vitneskju um úrlausn mála.“¹⁰

Í tilefni af umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu umboðsmanns Alþingis 2015 sagði m.a. svo í nefndaráliti hennar:

„Á opna fundinum var rætt um vandamál sem fylgja því að færa úrskurðarvald um lögmati ákvarðana lægra setts stjórnvalds úr ráðuneytum til sjálfstæðra úrskurðarnefnda en um þá þróun hefur áður verið fjallað á fundum nefndarinnar með umboðsmanni vegna ársskýrslna embættisins. Með sjálfstæðum úrskurðarnefndum er komið á fót stjórnvöldum þar sem ekki er fyrir að fara ábyrgð með sama hætti og hjá þeim stjórnvöldum sem starfa undir stjórn ráðherra og hann ber ábyrgð á. Fram komu sjónarmið um að með slíku fyrirkomulagi innan stjórnýslunnar væri hættu á að fagþekking færðist úr ráðuneytum, eftirlit umboðsmanns Alþingis gæti orðið erfiðara og réttaröryggi borgaranna minna. Þá var rætt um að slíkt fyrirkomulag hefði áhrif á eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu þar sem þingmenn gætu ekki kallað eftir skýringum ráðherra eða komið á framfæri gagnrýni varðandi störf nefndanna líkt og ef um væri að ræða ákvarðanir ráðherra eða stjórnvalda sem starfa undir stjórn hans. Nefndin hefur lagt áherslu á að þörf sé á að fara ítarlega yfir stjórnskipulega stöðu sjálfstæðra úrskurðarnefnda með þá meginreglu í huga að ekki eigi að vera til stjórnýsla án ábyrgðar. Nefndin telur nauðsynlegt að ráðherra veiti slíkum nefndum aðhald á grundvelli almenns eftirlits, þ.e. að sjá til þess að starfsemi þeirra sé í lögmatu horfi eða gera viðhlítandi ráðstafanir til þess að svo sé. Nefndin telur mikilvægt að farið verði í grundvallarskoðun á því hvort og þá hvaða úrskurðarnefndir eigi að vera sjálfstæðar, m.a. út frá sjónarmiðum um hlutleysi æðra stjórnvalds, og þá metið samhliða hvort færa eigi verkefni þeirra inn í ráðuneytin á ný. Nefndin telur að um sé að ræða forgangsmál sem þurfi að taka til nánari athugunar.“¹¹

Hjördís Finnbogadóttir stjórnýslufræðingur, MPA, birti ritgerð í 2. tbl. 4. árg. 2008 í veftímaritinu Stjórnsmál og stjórnýsla þar sem hún fjallaði um fjölgun sjálfstæðra stjórnýslunefnda. Greinin er byggð á MPA-ritgerð höfundar þar sem grein var gerð fyrir niðurstöðum rannsóknar á ástæðum fjölgunar úrskurðarnefnda á árunum 1991-2000. Lögskýringargögn við tilurð þeirra 40 nefnda sem stofnaðar voru á tímabilinu voru könnuð nákvæmlega og rannsóknarviðtöl tekin

¹⁰ <https://www.althingi.is/alttext/141/s/0845.html>

¹¹ <https://www.althingi.is/alttext/pdf/145/s/1687.pdf>

við sex einstaklinga sem ýmist voru leiðtogar í stjórnámálum eða lykilstarfsmenn í ráðuneytum á þessum tíma.¹² Ritgerðin hefur að geyma mikilsvert og sjálfstætt fræðilegt framlag til rannsókna á þessu sviði.

Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um starfshætti í Stjórnarráðinu og gerðar tillögur til úrbóta. Þar var m.a. lagt til að færa verkefni sjálfstæðra úrskurðarnefnda inn í ráðuneyti, að gættum sjónarmiðum um nauðsynlegt sjálfstæði ákveðinna nefnda. Í því fælist fækkun úrskurðarnefnda og efling ráðuneytanna. Eftir atvikum kynni einnig að vera rétt að skoða kosti þess að sameina úrskurðarnefndir, t.d. að einhverju marki þær sem falið er eftirlit með stjórnýslu sveitarfélaga.¹³

Í framhaldi af útkomu framangreindrar skýrslu starfshóps forsætisráðherra var haldið málþing í október 2010 undirfyrskriftinni *Traustið endurheimt - skipulag og starfsemi Stjórnarráðsins endurskoðuð*. Tryggvi Gunnarsson umboðsmaður Alþingis var meðal ræðumanna og í erindi sínu, sem hann nefndi „Hvers konar Stjórnarráð?“ fjallaði hann m.a. um tilflutning verkefna frá ráðuneytum til sjálfstæðra úrskurðarnefnda.

Ríkisstjórnin ákvað 28. október 2010 að koma á fót starfshópi með fulltrúum allra ráðuneyta sem falið var að móta stefnu og semja viðmiðunarreglur um það í hvaða tilvikum sjálfstæðar úrskurðarnefndir ættu rétt á sér. Starfshópnum var jafnframt falið að gera tillögur í formi lagafrumvarps um fækkun sjálfstæðra úrskurðarnefnda í samræmi við framsetta stefnumótun og leiðbeiningarreglur. Hinn 2. september 2013 lagði forsætisráðherra til við ríkisstjórn að endurskipað yrði í hópinn þar sem vinna hans hefði legið niðri um nokkurt skeið enda hefði það verið mat forsætisráðuneytisins á sínum tíma að skynsamlegt væri að bíða með þær stjórnkerfisbreytingar sem fækkun og endurskipulagning á starfsemi úrskurðarnefnda kynni að fela í sér þar til þær breytingar sem þá voru fyrirhugaðar á skipulagi Stjórnarráðsins með fækkun og sameiningu ráðuneyta væru afstaðnar. Starfshópurinn var skipaður 15. október 2013. Hins vegar komst hópurinn ekki að niðurstöðu og að lokum lauk starfshópurinn vinnu sinni án þess að skila tillögum til ráðherra.

Verkefnastjórn, sem skipuð var fulltrúum allra ráðuneyta, skilaði ríkisstjórn tillögum í apríl 2015 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að aðeins væri rétt að setja á fót sjálfstæð stjórnvöld þegar þau annast eftirlit eða uppkvaðningu úrskurða sem af réttaröryggisástæðum væri ekki talið rétt að falli undir ráðherra.¹⁴ Þótt þessi tillaga sé mjög athyglisverð og hagræðingarhópurinn hafi

¹² http://www.irpa.is/article/view/b.2008.4.2.1/pdf_116

¹³ Gunnar Helgi Kristinsson, Kristín Benediktsdóttir, Oddný Mjöll Arnardóttir, Ómar H. Kristmundsson og Trausti Fannar Valsson: Viðbrögð stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 54. Forsætisráðuneytið 2010.

¹⁴ Sjá á vef Stjórnarráðsins: <http://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/skipulag-og-stjornun-rikisstofnana>

skilaði tillögum sínum til ríkisstjórnarinnar er ekki beinlínis hægt að segja að þáverandi ríkisstjórn hafi formlega samþykkt hana með ríkisstjórnarsamþykkt, heldur fékk hvert ráðuneyti tillögur á sínu málefnasviði til frekari meðferðar. Skipaður var samráðshópur innan Stjórnarráðsins um innleiðingu og eftirfylgni tillagnanna og í einhverjum tilvikum virðist hafa verið ákveðið að fara aðra leið en hagræðingarhópurinn lagði til.¹⁵

¹⁵ <https://www.ruv.is/frett/tillogur-hagraedingarhopsins-a-rekspol>

4. Uppbygging skýrslunnar

Hér á eftir verður fyrst fjallað um nokkra meginþætti stjórnkerfis íslenska ríkisins. Því næst verður vikið að stöðu sjálfstæðra stjórnýslunefnda í stjórnkerfinu og hugtökum sem notuð verða yfir ólíka flokka stjórnýslunefnda í skýrslunni. Að því búnu verður fjallað um viðmið sem notuð eru við afmörkun á þeim úrskurðarnefndum sem rannsóknin tekur til. Í kafla 7.3 koma fram þær 62 stjórnýslunefndir sem rannsóknin tekur til, flokkaðar eftir starfssviðum ráðuneyta og tegundum nefndanna.

Í kafla 8 verður fjallað um þau löggjafarsjónarmið sem ráðin verða af lögskýringargögnum þar sem talið hefur verið rétt að koma á fót sjálfstæðum stjórnýslunefndum. Sjónarmiðin eru dregin saman í 16 flokka.

Í kafla 9 er fjallað um þjóðréttarlegar skyldur sem hvíla á íslenska ríkinu og leiða af EES-samningnum um sjálfstæði ákveðinna úrskurðaraðila á stjórnýslustigi.

Í kafla 10 er síðan gerður samanburður á kostum og göllum þess annars vegar að ráðherra og ráðuneyti hans leysi úr stjórnýslukærum og hins vegar kærunefndir.

Í kafla 11 er stuttlega vikið að samanburði á kosti og göllum þess annars vegar að kæru sé beint til lægra setts stjórnvalds eða hins vegar til ráðherra.

Í kafla 12 eru síðan bornir saman kostir og gallar þess annars vegar að sjálfstæð stjórnýslunefnd eða ráðherra leysi úr réttarágreiningi og hins vegar dómstólar.

Í kafla 13 er þar á eftir fjallað um sérreglur sem gilda um það þegar úrskurður kærunefndar er borinn undir dómstóla að íslenskum rétti.

Í kafla 14 eru þau sjónarmið sem mæla með eða á móti því að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd og fjallað var um í köflum 8 til 12 dregin saman á 16 bása til þess að ná betur utan um þau.

Í kafla 15 eru loks settar fram tvær tillögur til stjórnvalda sem byggja á umfjöllun skýrslunnar.

5. Nokkrir megindrættir stjórnýslukerfis íslenska ríkisins

Með hugtakinu *stjórnýslukerfi* er vísað til þess kerfis sem stjórnvöld mynda í sameiningu og sambandið þeirra á milli.¹⁶ Það leiðir m.a. af 1. mgr. 11. gr., 1. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 14. gr. stjórnarskrárinnar að ráðherrar eru meginhandhafar framkvæmdarvalds, hver á sínu málefnasviði, og að stjórnýsla ríkisins heyrir almennt undir yfirstjórn þeirra. Það er því meginregla að viðkomandi ráðuneyti, sem er ráðherra til aðstoðar, og þau stjórnvöld, sem fara með verkefni á málefnasviði ráðherrans, heyri undir yfirstjórn hans. Af þessum sökum má lýsa íslenska stjórnýslukerfinu, rétt eins og hinni dönsku fyrirmynd þess, sem *ráðherrastjórnýslu*.¹⁷ Ráðherrar í ríkisstjórn Íslands og ráðuneyti þeirra mynda Stjórnarráð Íslands, sbr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Fyrirmæli um það hvaða ráðherrar sitja á hverjum tíma, um verkaskiptingu þeirra á milli og skiptingu Stjórnarráðsins í ráðuneyti koma fram í forsetaúrskurðum, samkvæmt tillögu forsætisráðherra, sem gefnir eru út með vísun til 15. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæða laga nr. 115/2011.

Samkvæmt þingræðisreglunni er það í raun komið undir meiri hluta Alþingis hverjir gegna ráðherraembættum. Af þingræðisreglunni leiðir að ráðherrar hljóta að leitast við að haga störfum sínum með þeim hætti að meiri hluti alþingismanna styðji þá eða a.m.k. líði þá í embætti, enda getur meiri hluti þingmanna hvenær sem er lýst vantrausti á ráðherra. Sú ábyrgð sem ráðherrar bera á þessum grundvelli gagnvart Alþingi má nefna þinglega eða pólitíska ábyrgð. Ráðherrar bera einnig lagalega ábyrgð gagnvart Alþingi á störfum sínum og er hún almennt nefnd ráðherraábyrgð en í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og skal ráðherraábyrgð ákveðin með lögum. Samkvæmt stjórnarskránni er það því á valdi Alþingis að ákveða skilyrði ráðherraábyrgðar. Í lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, er m.a. mælt fyrir um skilyrði ráðherraábyrgðar.¹⁸

Stjórnarráð Íslands skiptist í ráðuneyti. Ráðuneyti eru skrifstofur ráðherra og æðstu stjórnvöld framkvæmdarvaldsins hvert á sínu málefnasviði. Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra. Ráðherra skal skipuleggja aðalskrifstofu ráðuneytis með því að skipta henni upp í fagskrifstofur og skal

¹⁶ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 85.

¹⁷ Jensen, Jørgen Albæk: Forvaltningens organisation, 17–76. Forvaltningsret. Almindelige emner 6. útg. 2016.

¹⁸ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 134.

hverri skrifstofu stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Jafnframt er heimilt að setja á fót sérstakar starfseiningar og ráðuneytisstofnanir sem starfræktar eru sem hluti af ráðuneyti, sbr. 17. gr. laga nr. 115/2011.

Bæði ráðuneyti og flest stjórnvöld sem eru lægra sett ráðherra eru *stigskipt*. Þannig fer tiltekinn embættismaður með þær valdheimildir sem hlutaðeigandi stjórnvaldi eru fengnar en aðrir starfsmenn stofnunarinnar gegna starfi sínu í hans umboði og fara því með verkefni sín á grundvelli innra valdframsals.¹⁹ Almennt skiptir ekki máli hvort lög mæla fyrir um að ráðherra skuli annast tiltekið verkefni eða ráðuneyti hans þar sem valdheimildirnar tilheyra ráðherranum sjálfum þótt starfsfólk ráðuneytis hans framkvæmi jafnan þau stjórnýsluverkefni sem um ræðir í hans umboði. Í stigskiptu stjórnýslukerfi hefur yfirmaður stjórnvalds víðtækar stjórnunarheimildir gagnvart undirmönnum sínum.

Af þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar sem áður var á minnst hefur einnig verið dregin sú ályktun að stjórnýsla ríkisins, þ.e. ráðuneytin og önnur stjórnvöld á vegum ríkisins, skuli almennt heyra undir *yfirstjórn ráðherra*. Innan stjórnýslu ríkisins er því stigskipting á milli ráðherra (og ráðuneytis hans) annars vegar og hins vegar annarra stjórnvalda sem eru honum lægra sett. Yfirstjórnunarheimildir ráðherra gagnvart ráðuneyti sínu og undirstofnunum ráðuneytis hans byggjast á almennum óskráðum yfirstjórnunarheimildum sem endurspeгла stöðu ráðherrans sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds ríkisins samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þannig getur ráðherra gefið stjórnvaldi sem honum er lægra sett bæði almenn og sértæk fyrirmæli um hvernig staðið skuli að framkvæmd þeirrar stjórnýslu sem undir stjórnvaldið heyrir.

Samkvæmt framansögðu má þannig segja að í því stjórnýslusambandi sem er á milli ráðherra og stjórnvalda sem honum eru lægra sett felist bæði almennar og sérstakar stjórnunarheimildir. Í slíku stjórnýslusambandi felast einnig ákveðnar endurskoðunarheimildir ráðherra á stjórnvaldsákvörðunum lægra settra stjórnvalda. Á grundvelli þessa stjórnýslusambands sem er á milli ráðherra og stjórnvalda sem honum eru lægra sett getur málsaðili kært ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds til ráðherra til þess að fá ákvörðunina fellda úr gildi eða henni breytt. Með ákvæði 26. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 var þessi óskráða meginregla lögfest.

Valdmörk stjórnvalda sem eru ráðherra lægra sett taka ýmist til landsins alls eða eru staðbundin miðað við tiltekin stjórnýsluumdæmi. Sem dæmi um fyrrnefndu stjórnvöldin má nefna Samgöngustofu, Fiskistofu og Matvælastofnun. Sem dæmi um staðbundin stjórnvöld ríkisins má nefna sýslumenn og lögreglustjóra. Þegar stjórnvöldum er komið á fót með lögum og ekki er skýrlega tekið fram í lögum að hlutaðeigandi stjórnvald skuli vera *sjálfstætt* heyrir það undir yfirstjórn þess

¹⁹ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 82.

ráðherra sem málefnasvið stofnunarinnar heyrir undir samkvæmt forsetaúrskurði, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Hér að framan hefur því verið lýst hvernig meginþættir stjórnkerfis ríkisins eru byggðir upp. Frá þessari mynd eru síðan nokkur tilbrigði sem byggjast á stjórnarskrá eða almennum lögum. Hér á eftir verður aðeins vikið að þeim stjórnvöldum sem hafa að lögum valdheimildir til að taka stjórnvaldsákvæðanir. Nefndir og ráð sem eingöngu eru ráðgefandi falla því utan við eftirfarandi lýsingu.

Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða mál-efnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í 2. mgr. greinarinnar segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Af þessu leiðir að til skulu vera staðbundin stjórnvöld, sveitarfélög, sem ráða skulu sjálf málefnum sínum. Þessi sjálfstjórn sveitarfélaganna felur m.a. í sér að stjórn sveitarfélaganna er sjálfstæð gagnvart öðrum stjórnvöldum og lýðræðislega kjörin af íbúum sveitarfélagsins sjálfs. Þótt þessi efnisatriði sjálfstjórnarinnar komi ekki fram í orðalagi ákvæðisins verða þau leidd af uppruna ákvæðisins og tilgangi. Almenni löggjafinn hefur engu að síður ríkan rétt til að setja reglur um sveitarfélögin enda ráða þau sjálf málefnum sínum „eftir því sem lög ákveða“, samkvæmt orðum 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Með settum lögum er því unnt að fela öðrum stjórnvöldum sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir yfir tilteknum málefnum sveitarfélaganna. Sé hins vegar ekki mælt fyrir um yfirstjórnunar- eða eftirlitsheimildir ráðherra eða annarra stjórnvalda gagnvart sveitarfélögum í settum lögum ber almennt að ganga út frá því að þær séu ekki til staðar.²⁰

Þrátt fyrir ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum hefur verið talið að almenni löggjafinn geti í undantekningartilvikum sett á fót *sjálfstæðar stjórnsýslunefndir og sjálfstæðar stofnanir* á málefnasviði ráðherra sem getur takmarkað ábyrgð hans á gagnvart Alþingi varðandi málsmeðferð og efnisúrlausn mála sem hann hefur ekki yfirstjórnunarheimildir yfir. Annað mál er að ef veruleg eða viðvarandi vandamál eru í störfum stjórnsýslunefndar ber ráðherra að bregðast við með tiltækum úrræðum.

Slík sjálfstæð stjórnvöld verða aðeins sett á fót *með lögum* þar sem byggt er á því að ráðherra geti ekki sjálfur komið sér undan ráðherraábyrgð með því að framselja vald sitt til annarra stjórnvalda.²¹ Þá verður það að koma alveg ótvírætt fram í lögum að stjórnvaldið sé *sjálfstætt*. Með slíku ákvæði er hlutaðeigandi stjórnvald staðsett utan hefðbundinnar stigskiptingar stjórnsýslukerfis ríkisins.²²

²⁰ Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur, bls. 26.

²¹ Jensen, Jørgen Albæk: Forvaltningens organisation, bls. 38. Forvaltningsret. Almindelige emner 6. útg. 2016.

²² Páll Hreinsson: Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, bls. 563–564.

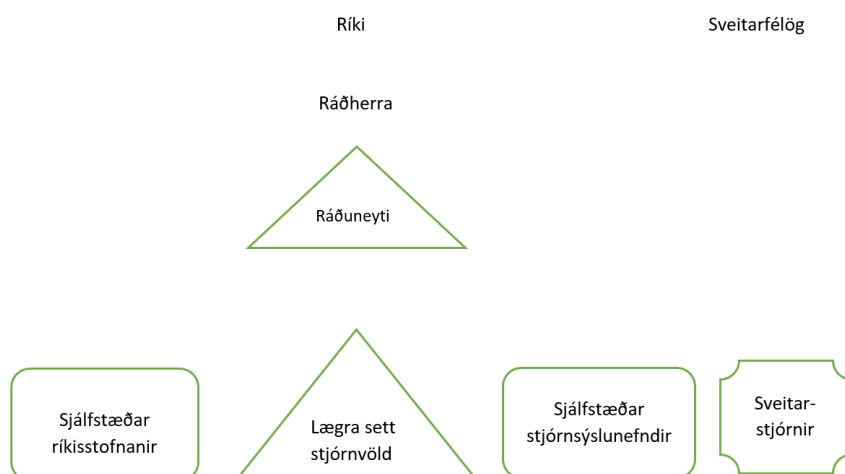
Þótt ráðherra hafi ekki yfirstjórnunarheimildir gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum varðandi málsmeðferð þeirra og ákvarðanir í einstökum málum ber honum engu að síður að hafa „almennt eftirlit“ með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Með lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 hefur þessi skylda verið útfærð nánar, m.a. með ítarlegri ákvæðum en áður um skyldu til stefnumótunar og áætlunargerðar fyrir A-hluta ríkisstofnanir, sbr. m.a. ákvæði 34.–36. gr. laganna.

Sem dæmi um *sjálfstæðar stofnanir* í stjórnsýslu ríkisins má nefna Fjármálaeftirlitið, Íbúðalánasjóð, Hagstofu Íslands, Háskóla Íslands, Persónuvernd, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanka Íslands.

Sem dæmi um *sjálfstæðar stjórnsýslunefndir* á kærustigi má nefna áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar, áfrýjunarnefnd neytendamála, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, úrskurðarnefnd velferðarmála og yfirskattanefnd. Sem dæmi um *sjálfstæðar stjórnsýslunefndir* sem starfa á einu stjórnsýslustigi má nefna kærunefnd húsamála, kærunefnd jafnréttismála, lyfjagreiðslunefnd, mannanafnanefnd og óbyggðanefnd.

Verkefni þessarar skýrslu lýtur að sjálfstæðum stjórnsýslunefndum sem skipað er utan hefðbundinnar stigskiptingar stjórnsýslukerfis ríkisins og því utan við yfirstjórnunarheimildir ráðherra.

Þegar dregin er upp einfölduð mynd af stjórnkerfi ríkisins í ljósi *þeirra tegunda stjórnvalda* sem hér hefur verið fjallað um lítur hún út eins og hér að neðan greinir. Ráðherra hefur eins og áður segir aðeins yfirstjórnunarheimildir gagnvart ráðuneyti sínu og þeim stjórnvöldum sem honum eru lægra sett.



Þar sem kjarni þess verkefnis sem verið er að leysa úr með þessari skýrslu felst m.a. í því hvort rétt sé að meðferð og úrlausn kærumála séu hjá ráðherra eða þau falin sjálfstæðum kæruneftum er rétt að draga saman meginreglu íslensks stjórnýsluréttar áður en lengra er haldið: Íslenska stjórnýslukerfinu er best lýst sem *ráðherrastjórnýslu* þar sem ráðherrar fara bæði með yfirstjórn og eftirlit með þeim stjórnvöldum sem þeim eru lægra sett. Á grundvelli þess stjórnýslusambands sem er á milli ráðherra og stjórnvalda sem honum eru lægra sett getur málsaðili kært ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds til ráðherra til þess að fá ákvörðunina fellda úr gildi eða henni breytt. Með ákvæði 26. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 var þessi óskráða meginregla lögfest. Það leiðir því af stjórnskipulegri stöðu ráðherra gagnvart þeim stjórnvöldum sem eru honum lægra sett að meðal verkefna hans eru úrlausn kærumála. Þegar spurt er því hvort fela eigi kæruneft að leysa úr slíkum málum í stað ráðherra er því verið að fjalla um úrræði sem víkur frá framangreindum meginreglum íslenska stjórnýslukerfisins.

6. Almennt um sjálfstæðar stjórnýslunefndir

Í stjórnýslurétti er venja að greina stjórnvöld í tvo flokka. Annars vegar stjórnvöld þar sem einn maður fer með handhöfn stjórnýslu og hins vegar stjórnvöld þar sem fleiri menn fara saman með stjórnýslu. Síðarnefndu stjórnvöldin eru í lögum iðulega kölluð nefndir, ráð stjórnir, starfshópar og annað í þeim dúr. Að stjórnýslurétti bera þau samheitið *stjórnýslunefndir (fjölskipuð stjórnvöld)*.

Stjórnýslunefndir eru ýmist settar á fót með lögum eða ákvörðun ráðherra. Síðarnefndu nefndirnar eru almennt nefndar verkefnanefndir en um þær verður ekki frekar fjallað hér.

Lögmæltar stjórnýslunefndir má greina í tvo flokka eftir því hvort þær teljast sjálfstæðar gagnvart ráðherra eða ekki. Eins og áður segir eru sjálfstæðar stjórnýslunefndir þær nefndir sem fara með málefni á starfssviði ráðherra en er skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyra undir yfirstjórnunarheimildir hans. Þessar stjórnýslunefndir eru sjálfstæðar í þeim skilningi að ráðherra fer ekki með stjórnunarheimildir gagnvart þeim varðandi málsmeðferð og úrlausn mála nema lög mæli fyrir á annan veg. Af þeim sökum getur ráðherra ekki gefið þeim bindandi fyrir máli um úrlausn einstakra mála nema hafa til þess sérstaka lagaheimild. Á sama hátt verður úrskurði slíkrar sjálfstæðrar stjórnýslunefndar ekki skotið til ráðherra með stjórnýslukæru nema til þess standi sérstök lagaheimild.

Vafi getur leikið á því hvort telja beri stjórnýslunefnd sjálfstæða. Í meginatriðum eru notaðar tvær aðferðir í lögum við að tilgreina stjórnýslunefnd sem sjálfstæða. Annars vegar er sú aðferð notuð að taka fram að nefnd sé *sjálfstæð* (í störfum sínum) eða *óháð*. Hins vegar er stundum tekið fram í lögum að úrskurðir nefndarinnar séu *fullnaðarúrskurðir* innan stjórnýslunnar eða að úrskurðir hennar verði *ekki bornir undir önnur stjórnvöld*. Ef engin ákvæði af þessum toga eru í lögum telst stjórnýslunefnd ekki sjálfstæð gagnvart ráðherra á umræddu málefnasviði. Þannig var t.d. prófnefnd viðurkenndra bókara ekki talin sjálfstæð gagnvart ráðherra í álitum umboðsmanns Alþingis, *UA 9547/2017* þar sem lög kváðu ekki skýrt á um sjálfstæði hennar.²³

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að forsetinn láti ráðherra framkvæma

²³ Sjá hér einnig UA 2906/2000.

vald sitt. Eins og áður segir er á því byggt í íslenskri stjórnskipan af þessum sökum að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnýslunnar.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þetta ákvæði er m.a. byggt á þeirri forsendu að ráðherrar fari með yfirstjórn þeirra stjórnarmálefna er undir þá heyra. Í upphafi 20. aldar taldi danski prófessorinn Henning Matzen að af sams konar ákvæði í dönsku stjórnarskránni leiddi að allir handhafar stjórnýsluvalds *yrðu að heyra undir yfirstjórn ráðherra*.²⁴ Engu að síður tók danska þjóðþingið að setja á fót sjálfstæðar stjórnýslunefndir með lögum. Í framkvæmd hér á landi hefur löggjafanum verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stofnun eða stjórnýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars myndi undir hann heyra. Þannig var t.d. Háskóla Íslands fengin sjálfstæð staða að lögum árið 1911. Hið sama er að segja um Ríkisútvarpið árið 1930 og ríkisskattanevnd 1932. Þá var framkvæmd haftabúskapar eftir seinni heimsstyrjöldina að miklu leyti í höndum sjálfstæðra stjórnýslunefnda. Annars vegar er hér til þess að líta að stjórnarskráin er afar fáorð um framkvæmdarvaldið og af þeim sökum hefur verið talið að löggjafinn hafi víðtækar heimildir til að kom á fót sérstökum stjórnvöldum.²⁵ Hins vegar er nú svo komið að eftir athugasemdalaus framkvæmd í yfir hundrað ár verður væntanlega að telja að þessar valdheimildir löggjafans helgist af stjórnskipunarvenju og feli í sér það frávik frá framangreindri meginreglu að ráðherrar fari með yfirstjórn stjórnarmálefna, *nema* hún sé að lögum undanskilin. Á það hefur verið bent að stjórnskipuleg heimild til löggjafar af þessu tagi sé nú ótvíræð og óumdeild.²⁶

Þessar valdheimildir eru ótvírætt bundnar við löggjafann einan þannig að ráðherra getur t.a.m. ekki ákveðið með *reglugerð* að stjórnvald sem undir hann heyrir hafi slíka stöðu hafi ekki skýr afstaða verið tekin til þess í lögum.²⁷ Í samræmi við þetta taldi umboðsmaður Alþingis að félagsmálaráðherra hefði ekki verið heimilt að mæla svo fyrir í reglugerð að svæðisráð fatlaðra væri sjálfstætt þar sem ráðherra gæti ekki undanskilið stjórnvöld yfirstjórn sinni og þar með stjórnskipulegri ábyrgð gagnvart Alþingi, sbr. *UA 1395/1995*. Það getur Alþingi eitt gert *með lögum*.

²⁴ Matzen, Henning: Den danske statsforfatningsret 4. udg. 1908, bls. 115–116. Hernichsen, Carsten: Offentlig forvaltning. Grundbog. Forvaltningslære, bls. 306. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2012.

²⁵ Sbr. Max Sørensen: Statsforfatningsret. 2. útg., bls. 257, en þar segir hann: „Som helhed kan det fastslås. At grundlovens regler om de administrative funktioner er så få og spinkle, at lovgivningsmagten har meget vidt spillerum til at fordele funktioner på de i grundloven forudsete organer eller til at oprette andre specielle forvaltningsorganer.“

²⁶ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnýslunni. Ritgerð, bls. 13.

²⁷ Christensen, Bent: Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation, (2. útg.), bls. 295–296.

Þegar komið er á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd með lögum er ekki verið að undanskilja þau verkefni sem nefndinni eru falin úrskurðarvaldi dómstóla. Á grundvelli 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt að bera úrskurði sjálfstæðra stjórnýslunefnda, eins og annarra stjórnvalda, undir dómstóla að uppfylltum réttarfarsskilyrðum og fá úr því skorið hvort þær hafi haldið sig innan valdmarka sinna.

Þegar tekin er afstaða til þess við samningu lagafrumvarps hvort boðið skuli upp á stjórnýslukæru sem réttarúrræði á ákveðnu sviði felst álitaeftir iðulega í því að bera saman fjóra valkosti: 1) hvort rétt sé að fela hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti hans að leysa úr stjórnýslukærum á umræddu sviði, í samræmi við þá meginreglu sem fjallað er um í niðurlagi kafla 6, í stað þess að fela það 2) annars vegar stjórnýslunefnd á æðra stjórnýslustigi (þ.e. kæruneftnd) eða hins vegar 3) *undirstofnun* ráðuneytis eða 4) hvort sleppa eigi alveg möguleikanum á stjórnýslukæru á hlutaðeigandi sviði þannig að málsaðila sé aðeins unnt að leita beint til *dómstóla og/*eða *umboðsmanns Alþingis* til að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar.²⁸

Það ræðst af markmiði lögfræðilegrar rannsóknar hverju sinni út frá hvaða sjónarmiðum er eðlilegast að flokka sjálfstæðar stjórnýslunefndir.²⁹ Í næsta kafla verður gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar við val á rannsóknarþýði. Miðað við markmið rannsóknarinnar virðist liggja beinast við að flokka þær stjórnýslunefndir sem falla undir rannsóknina út frá stjórnýslulegri stöðu þeirra, verkefnum og þeim verndarhagsmunum sem þeim er ætlað að þjóna. Þau hugtök sem notuð verða í þessari ritgerð yfir undirflokkja sjálfstæðra stjórnýslunefnda eru eftirfarandi:

Afgreiðslunefnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd á fyrsta stjórnýslustigi sem tekur stjórnvaldsákvörðun á grundvelli umsóknar. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna námsstyrkjanefnd. Slíkar nefndir hafa í reynd nákvæmlega sömu störf á hendi og ráðuneyti eða lægra sett stjórnvöld.

Eftirlitsneftnd með ákveðnum starfsstéttum eða starfssviðum. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna eftirlitsneftnd fasteignasala og endurskoðendaráð.

Kæruneftnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd á *kærustigi* sem kveður upp endanlega úrskurði innan stjórnýslunnar í deilum borgaranna innbyrðis eða í deilum við stjórnvöld. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna yfirskattanefnd.

²⁸ Þegar í lögum er mælt fyrir um kærueheimild til æðra stjórnvalds verður málsmeðferð og úrlausn hins æðra stjórnvalds að fela í sér raunverulega endurskoðun á hinni kærðu ákvörðun. Geri hún það ekki er hún haldin ógildingarannmarka, sbr. *H 1992:1377*.

²⁹ Henrichsen, Carsten: *Offenltig forvaltning. Grundbog. Forvaltningslære*, bls. 311. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2012.

Matsnefnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd sem framkvæmir verðmætamat eða annað mat af svipuðum toga s.s. um tjón og bætur. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna matsnefnd eignarnámsbóta og yfirfasteignamatsnefnd.

Sérfræðinganefnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd og í lögum um hana er kveðið á um almenn hæfisskilyrði nefndarmanna til að tryggja *sérfræðikunnáttu* á tilteknu sviði. Þegar allir nefndarmenn eða a.m.k. meirihluti nefndarmanna eru sérfræðingar á sviðinu er um sérfræðinganefnd að ræða. Þegar farið var að koma á fót sjálfstæðum stjórnýslunefndum voru rökin oft þau að fá *aðra sérfræðikunnáttu en lögfræðikunnáttu* að úrlausn málsins. Ástæðan var sú að Stjórnarráðið var þá aðallega skipað lögfræðingum og dómstólar einnig. Í þessu sögulega samhengi er því verið að meta aðra sérfræðipækkingu en lögfræði, nema í þeim tilvikum þegar gerð er krafa um sérfræðipækkingu í ákveðinni grein lögfræðinnar.

Úrskurðarnefnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd *á fyrsta stjórnýslustigi* sem lætur í té álit eða kveður upp endanlegan úrskurð í stjórnýslunni í deilum borgaranna innbyrðis eða í deilum borgaranna við stjórnvöld. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna kærunefnd jafnréttismála.

Úrskurðarnefnd á sviði neytendamála er sjálfstæð stjórnýslunefnd sem sker úr um ágreining á milli neytenda og seljanda vöru og þjónustu á fljótlegan og ódýran hátt.

Úrskurðarnefndir í deilum stjórnvalda fjalla um innbyrðis ágreiningsmál stjórnvalda. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna.

Rétt er að taka fram að hver stjórnýslunefnd getur fallið undir fleiri en einn flokk. Þannig er t.d. hægt að flokka úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar sem kærunefnd, sérfræðinganefnd og matsnefnd.

Það ber einnig að athuga að hinar ýmsu nefndir sem komið hefur verið á fót hér á landi með lögum bera ekki alltaf nafn í samræmi við þessa fræðilegu flokkun. Til að mynda er algengt að nefndir sem hér eru nefndar *kærunefndir* heiti áfrýjunarnefnd, málskotsnefnd eða úrskurðarnefnd.

7. Nánari afmörkun á þeim úrskurðarnefndum sem rannsóknin tekur til

7.1 Almenn afmörkun

Þær sjálfstæðu stjórnýslunefndir sem rannsókn þessarar skýrslu tekur til eru allar settar á fót með lögum og í þeim er ýmist tekið fram að þær teljist sjálfstæðar eða að úrskurðum þeirra verði ekki skotið til annarra stjórnvalda. Með lögum er þessum nefndum falið að úrskurða á sjálfstæðan hátt í 1) ágreiningsmálum borgaranna við stjórnvöld eða 2) innbyrðis í deilum borgaranna. Ef stjórnvaldsákvörðun stjórnýslunefndar verður kærð til æðra stjórnvalds, eins og gildir t.d. um mönnunarnefnd og undanþágunefnd skv. 17. gr. laga nr. 30/2007 um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, telst nefndin ekki sjálfstæð í þessum skilningi.

Utan við rannsókn þessa falla verkefnanefndir ráðuneytis eða stofnana en þær eru tímabundnar nefndir sem starfa að afmörkuðu verkefni. Til þeirra er að jafnaði stofnað í kjölfar ákvörðunar ráðherra eða forstöðumanns stofnunar.

Utan við þessa rannsókn falla einnig lögmæltar nefndir og ráð sem eingöngu hafa *ráðgefandi* hlutverki að gegna eða móta tillögur til ráðherra, sbr. t.d. verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum í loftslagsmálum skv. 5. gr. laga nr. 70/2012 um loftlagsmál, sbr. lög nr. 86/2019. Takmarkatilvik sem felld voru utan rannsóknarinnar eru nefndir sem veita ráðherra bindandi umsagnir en það eru t.d. náðunarnefnd og gjafsóknarnefnd.

Þá falla utan við rannsóknina nefndir sem skipaðar eru í hvert skipti til að fara með einstakt mál. Þannig falla t.d. ítölunefndir skv. 21. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl. utan rannsóknarinnar þar sem þær eru skipaðar sérstaklega í hvert skipti af sýslumanni þegar fram kemur fundarályktun um ítölu samkvæmt 20. gr. laganna. Hið sama gildir um yfirskiptanefnd skv. 14. gr. sömu laga. Þá falla utan rannsóknarinnar eftirlitsnefndir sem ekki er fengið sjálfstætt úrskurðarvald svo sem nefnd skv. 1. gr. laga nr. 12/1995 um vísitölu neysluverðs.

Undir rannsóknina falla því einvörðungu *lögmæltar fastanefndir* sem skipaðar eru til fastákveðins tíma, oftast til fjögurra ára. Þar sem verkefnið lýtur að sjálfstæðum stjórnýslunefndum *rikisins* falla nefndir á vegum *sveitarfélaga* utan við verkefnið. Loks voru felldar utan við verkefnið stjórnir opinberra sjóða.

Þótt framangreind viðmið séu nokkuð matskennd hefur ekki verið flókið að beita þeim við afmörkun á rannsóknarþýðinu og þau eru nægilega víð til þess að ná inn öllum helstu tilbrigðum í skipan og starfsháttum stjórnýslunefndanna sem um ræðir.

7.2 Takmarkatilvik

Meðal megineinkenna sjálfstæðra úrskurðarnefnda sem tilheyra stjórnáslunni er að þær eru lögmæltar, hafa opinber verkefni á hendi, þ.e. löggjafinn hefur mælt fyrir um gæslu þessara hagsmuna og heyra undir starfssvið tiltekins ráðherra skv. forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Tvær nefndir hafa þá sérstöðu að þeim hefur verið komið á fót með samningi. Í framhaldi af því hafa síðan verið sett ákvæði í lög um þær. Þær nefndir sem þannig hafa orðið til eru úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Sú spurning sem hér þarf að svara er hvort þessar nefndir teljist til stjórnáslu ríkisins í ljósi þess að þeim var upphaflega komið á fót með samningi áður en mælt var fyrir um tilvist þeirra og verkefni í lögum. Einnig er tekin afstaða til þess í úrskurði um starfsskiptingu ráðherra undir hvaða málefnasvið ráðuneytis nefndirnar falla. Ekki verður hjá því komist að hafa nokkur orð um þetta óvenjulega fyrirkomulag.

1) *Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki* er falið úrskurðarvald í deilum viðskiptavina og fjármálafyrirtækja og annarra leyfisskyldra fyrirtækja á fjármálamarkaði á grundvelli fimm laga, þ.e. 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki; 2. mgr. 76. gr. laga nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu; 42. gr. laga nr. 17/2013 um útgáfu og meðferð rafeyris; 33. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán; og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda. Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti skv. b-lið 8. mgr. 5. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Ákvæði 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki hljóðar svo:

„19. gr. a.

Úrskurðarnefnd

Fjármálafyrirtæki skal hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði viðskiptavina sinna ef ágreiningur rís milli viðskiptavinar og fjármálafyrirtækis, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki.

Fjármálafyrirtækjum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki starfar samkvæmt samningi milli ráðherra, Neytendasamtakanna og Samtaka fjármálafyrirtækja, svo og samkvæmt samþykktum er hún setur sér. Formaður nefndarinnar skal fullnægja skilyrðum til þess að vera héraðsdómari. Nefndin kveður upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda, en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti. Ráðherra annast birtingu samþykktu nefndarinnar í B-deild Stjórnartíðinda.“

Í athugasemdum við 13. gr. laga nr. 75/2010 er varð að 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki segir:

„Með tillögu um nýja 3. mgr. er lagastoðum skotið undir tilvist nefndar sem þegar er starfandi, þ.e. úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Reynslan hefur sýnt að hinar ýmsu úrskurðarnefndir, sbr. t.d. úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, hafa reynst neytendum fljótverk og hagkvæm leið til að fá skorið úr ágreiningi sem kann að rísa milli þeirra og viðkomandi fyrirtækja.“³⁰

Ákvæði 76. gr. laga nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu hljóðar svo:

„76. gr.

Úrskurðar- og réttarúrræði.

Greiðsluþjónustuveitendur skulu hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís milli notanda greiðsluþjónustu og greiðsluþjónustuveitanda, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki skv. 2. mgr.

Notendur greiðsluþjónustu geta skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 19. gr. a í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Greiðslustofnunum og peninga- og verðmætasendingarþjónustu er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni um viðskipti við fjármálafyrirtæki.“

Í athugasemdum með 76. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu segir svo:

„Í 1. mgr. er gert ráð fyrir skyldu greiðsluþjónustuveitenda til upplýsingagjafar gagnvart notendum greiðsluþjónustu um möguleg úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís vegna veitingar greiðsluþjónustu. Hér er því um sambærilegt ákvæði og nú er í 1. mgr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.“

Fjármálaeftirlitið eða aðrir opinberir eftirlitsaðilar, svo sem Neytendastofa, skera ekki úr um einkaréttarleg álitafæni eða kröfur um skaðabætur. Eftirlit með framkvæmd laganna skv. 74. gr. er allsherjarréttarlegs eðlis. Því er gert ráð fyrir að notendur greiðsluþjónustu geti skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Notendur greiðsluþjónustu geta jafnframt, augljóslega, borið ágreining um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni undir dómstóla, en í 83. gr. tilskipunar 2007/64/EB er gert ráð fyrir að aðildarríki sjái notendum greiðsluþjónustu fyrir þeim möguleika að skjóta slíkum málum til úrskurðaraðila, annars en dómstóla.

³⁰ Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010. Þskj. 614 — 343. mál.

Jafnframt er lagt til að greiðslustofnunum og peninga- og verðmætasendingarþjónustu verði gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni. Málarekstur fyrir úrskurðarnefnd þessari hefur reynst ódýr og skjótvirk leið fyrir viðskiptamenn fjármálafyrirtækja til að fá úr einkaréttarlegum kröfum skorið. Í ljósi þess að helstu aðilar sem samkvæmt frumvarpi þessu munu teljast til greiðsluþjónustuveitenda eiga nú þegar aðild að nefndinni þykir ekki réttlætanlegt (m.a. út frá kostnaðarsjónarmiðum) að setja á fót sérstaka úrskurðarnefnd um greiðsluþjónustu. Málafjöldi fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki á sviði greiðsluþjónustu mun ekki hafa verið mikill síðastliðin ár (aðeins örfá mál raunar).³¹

Ákvæði 42. gr. laga nr. 17/2013 um útgáfu og meðferð rafeyris hljóðar svo:

„42. gr.

Úrskurðar- og réttarúrræði.

Útgefendur rafeyris skulu hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís milli handhafa rafeyris og útgefanda rafeyris, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki skv. 2. mgr.

Handhafar rafeyris geta skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 19. gr. a í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Rafeyrisfyrirtækjum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki.“

Í athugasemdum í frumvarpi við grein þá er varð að 42. gr. laga nr. 17/2013 um útgáfu og meðferð rafeyris segir svo:

„Í 1. mgr. er gert ráð fyrir skyldu útgefenda rafeyris til upplýsingagjafar gagnvart handhafa rafeyris um möguleg úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís vegna útgáfu rafeyris. Hér er því um sambærilegt ákvæði og nú er í 1. mgr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og í 76. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu.“

Fjármálaeftirlitið eða aðrir opinberir eftirlitsaðilar, svo sem Neytendastofa, skera ekki úr um einkaréttarleg álitafni eða kröfur um skaðabætur. Eftirlit með framkvæmd laganna skv. 40. gr. er allsherjarréttarlegs eðlis. Því er gert ráð fyrir að handhafar rafeyris geti skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Handhafar rafeyris geta jafnframt, augljóslega, borið ágreining um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni undir dómstóla, en í 13. gr. EMDII, sbr. 83. gr. PSD, er gert ráð fyrir að aðildarríki sjái handhöfum rafeyris fyrir þeim möguleika að skjóta slíkum málum til úrskurðaraðila, annars en dómstóla. Jafnframt er lagt til að rafeyrisfyrirtækjum

³¹ Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 1190 — 673. mál.

verði gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni. Málarekstur fyrir úrskurðarnefnd þessari hefur reynst ódýr og skjótvirk leið fyrir viðskiptamenn fjármálafyrirtækja til að fá úr einkaréttarlegum kröfum skorið. Í ljósi þess að helstu aðilar sem samkvæmt frumvarpi þessu munu teljast til útgefenda rafeyris eiga nú þegar aðild að nefndinni þykir ekki réttlætanlegt (m.a. út frá kostnaðarsjónarmiðum) að setja á fót sérstaka úrskurðarnefnd um útgáfu rafeyris.³²

Ákvæði 33. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán hljóðar svo:

„33. gr.

Úrskurðar- og réttarúrræði.

Lánveitendur skulu hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís milli lánveitanda og neytanda um neytendalán, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar skv. 2. mgr.

Neytendur geta skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni tengda neytendalánnum til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Lánveitendum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni og skulu þeir lánveitendur sem eiga aðild að málum standa undir kostnaði nefndarinnar vegna þeirra.

Nefndin kveður upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda, en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi er varð að lögum nr. 33/2013 um neytendalán segir svo:

„Í 1. mgr. er gert ráð fyrir skyldu lánveitanda til upplýsingagjafar gagnvart neytanda um möguleg úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís vegna neytendaláns. Hér er því um sambærilegt ákvæði og nú er í 1. mgr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og í 76. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu.“

Neytendastofa eða aðrir opinberir eftirlitsaðilar skera ekki úr um einkaréttarleg álitafni eða kröfur um skaðabætur. Eftirlit með framkvæmd laganna skv. 28. gr. er allsherjarréttarlegs eðlis. Því er gert ráð fyrir að neytendur geti skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni tengda neytendalánnum til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Neytendur geta jafnframt, augljóslega, borið ágreining um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni undir dómstóla, en í 24. gr. tilskipunar 2008/48/EB er gert ráð fyrir að aðildarríki sjái neytendum fyrir þeim möguleika að skjóta slíkum

³² Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Þskj. 224 – 216. mál.

málum til úrskurðaraðila, annars en dómstóla. Jafnframt er lagt til að lánveitendum verði gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni.

Nefndin starfar samkvæmt samkomulagi sem atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið, Samtök fjármálafyrirtækja og Neytendasamtökin eru aðilar að og á grundvelli 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Nefndin fjallar í dag einungis um tiltekinn ágreining viðskiptamanna fjármálafyrirtækja við fjármálafyrirtæki. Ljóst er það fyrirkomulag sem hér er lagt til þarfnast samþykkis fyrrgreindra aðila og breytinga á samþykktum nefndarinnar. Tillaga þessi hefur verið kynnt fyrir aðilum áðurgreinds samkomulags og standa vonir til að hægt verði að ljúka nauðsynlegum breytingum á þessum grundvelli sem fyrst.³³

Ákvæði 10. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda hljóðar svo:

„10. gr.

Úrskurðar- og réttarúrræði.

Lánveitendur og lánamiðlarar skulu hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís milli lánveitanda eða lánamiðlara og neytanda um fasteignalán, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar skv. 2. mgr.

Neytendur geta skotið ágreiningi um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni tengda fasteignalánum til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki.

Lánveitendum og lánamiðlurum er skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni og skulu þeir lánveitendur og lánamiðlarar sem eiga aðild að málum standa undir kostnaði nefndarinnar vegna þeirra.

Nefndin kveður upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti.“

Í athugasemdum í frumvarpi við grein þá er varð að 10. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda segir m.a. svo:

„Í 1. mgr. er gert ráð fyrir skyldu lánveitanda til upplýsingagjafar gagnvart neytanda um möguleg úrskurðar- og réttarúrræði ef ágreiningur rís vegna neytendaláns. Hér er því um að ræða sambærilegt ákvæði og nú er í 33. gr. laga nr. 33/2013, um neytendalán, 1. mgr. 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og í 76. gr. laga nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu.“

Neytendastofa, Fjármálaeftirlitið og aðrir opinberir eftirlitsaðilar skera ekki úr um einkaréttarleg álitaefni eða kröfur um skaðabætur. Eftirlit með framkvæmd ákvæða frumvarpsins er allsherjarréttarlegs eðlis. Því er gert ráð fyrir að

³³ Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Þskj. 228 — 220. mál.

neytendur geti skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni tengda fasteignalánnum til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Neytendur geta jafnframt, augljóslega, borið ágreining um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni undir dómstóla, en í 39. gr. tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að aðildarríki sjái neytendum fyrir þeim möguleika að skjóta slíkum málum til úrskurðaraðila, annars en dómstóla. Jafnframt er lagt til að lánveitendum og lánamiðlurum verði gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni.

Nefndin starfar samkvæmt samkomulagi sem fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök fjármálafyrirtækja og Neytendasamtökin eru aðilar að og á grundvelli 19. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.³⁴

Af framansögðu er ljóst að nefndinni var upphaflega komið á fót með samningi stjórnvalda við fjármálafyrirtæki. Ekki verður séð að það breyti eðli hennar sem sjálfstæðrar stjórnýslunefndar þar sem tilvist hennar hefur verið rækilega lögfest og henni er með lögum heimilt að setja sér samþykkt um starfsemi sína sem ráðherra annast birtingu á í B-deild Stjórnartíðinda.

Með ákvæðum laganna er ákveðnum leyfisskyldum fyrirtækjum á fjármálamarkaði gert skylt með lögum að eiga aðild að nefndinni. Réttaráhrif þess eru að fyrirtækinu er skylt að taka þátt í meðferð málsins. Orðalag laganna um að nefndin kveði upp rökstudda úrskurði og að þeim verði ekki skotið til stjórnvalda, en aðilum máls sé heimilt að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti, virðist nærtækt að skilja svo að málsaðilar verði bundnir við úrskurð nefndarinnar nema þeir fái honum hnekkt fyrir dómstólum. Þá ber fyrirtækið kostnað af störfum nefndarinnar við úrlausn málsins. Hið síðarnefnda er áréttað í 2. mgr. 33. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán og 3. mgr. 10. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda. Það er veigamikið atriði að þessari nefnd er komið á fót í samræmi við ákvæði EES-samningsins um að koma á fót úrskurðaraðila í þágu neytenda á þessu sviði. Það hefur verið gert með lögum þar sem verkefni nefndarinnar er lögmælt. Eins og hér hefur verið bundið um hnútanna í lögum má rökstyðja það að nefndin sé sjálfstæð stjórnýslunefnd (úrskurðarnefnd skv. flokkun í 6. kafla að framan) sem teljist til stjórnýslu ríkisins, enda þótt henni hafi fyrst verið komið á fót með samningi, sem hefur þýðingu fyrir skipan hennar, enda er samningurinn lögmæltur grundvöllur nefndarinnar um það atriði, sbr. 2. mgr. 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Það er sérstakt rannsóknarefni hvornig fara skuli með þegar samþykktir nefndarinnar og stofnsamningur eru ekki í samræmi við ákvæði laganna, s.s. um það hver greiði fyrir málsmeðferðina, um hin bindandi réttaráhrif úrskurða nefndarinnar og fleiri atriði. Ef texti laganna er nægilega skýr, eins og túlka ber

³⁴ Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016. Þskj. 519 — 383. mál.

hann í samræmi við önnur samhljóða ákvæði með ytri samræmisskýringu, verður að ætla að hann gangi ávallt framur einkaréttarlegum samningum.

Af framansögðu leiðir að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki verður talin sjálfstæð stjórnáslunefnd sem tekin verður með í þessari rannsókn.³⁵

2) *Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum* fer með úrskurðarvald samkvæmt 141. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga en greinin hljóðar svo:

„141. gr.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum.

Nú er í lögum þessum tekið fram að skjóta megi ágreiningi til úrskurðarnefndar og er með því átt við úrskurðarnefnd í váttryggingamálum sem starfar samkvæmt samningi milli ráðherra, Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga, svo og samþykktum fyrir hana. Formaður nefndarinnar skal fullnægja skilyrðum til þess að vera dómari skv. 2. mgr. 29. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum skal kveða upp rökstudda úrskurði og verður þeim ekki skotið til stjórnvalda, en heimilt er aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti.

Ráðherra skal annast birtingu samþykktu fyrir úrskurðarnefnd í váttryggingamálum í B-deild Stjórnartíðinda.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum skal vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu.“

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi er varð að lögum nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga segir m.a. svo:

„Í þessari grein er gerð tillaga um setningu lagaákvæða um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. Víða í frumvarpinu er ráð fyrir því gert að skjóta megi ágreiningi til úrskurðarnefndar. Um nokkurra ára skeið hefur verið starfandi úrskurðarnefnd í váttryggingamálum sem starfað hefur á grundvelli samnings milli viðskiptaráðherra, Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga.

³⁵ Í álitum umboðsmanns Alþingis, UA 7288/2012, taldi hann ekki skýrt hvort úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki hefði verið falið stjórnásluvald, en slíkt væri forsenda þess að nefndin félli undir starfssvið sitt. Umboðsmaður lauk athugun sinni á málinu en ritaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra bréf þar sem hann vakti athygli ráðuneytisins á því að tilefni kynni að vera til þess að skýra betur stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, einkum í ljósi lagabreytinga á síðustu árum sem varða aðild að nefndinni, stöðu hennar og verkefni. Í svörum ráðuneytisins kom fram að þörf væri á að taka af allan vafa um að æskilegt sé að málsmeðferðarreglur stjórnásluréttarins gildi um þau mál sem lögð eru fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Í ráðuneytinu hafi verið unnið að frumvarpi til laga sem ætlað sé að ná þessu markmiði og stefnt hafi verið að því að leggja það fram á síðasta vorþingi. Ekki verður séð að slíkt frumvarp hafi verið lagt fram.

Úrskurðarnefndinni hafa einnig verið settar sérstakar samþykktir sem birtar hafa verið sem fylgiskjal með auglýsingu viðskiptaráðherra í B-deild Stjórnartíðinda. Við samningu frumvarpsins var sérstaklega kannaður hugur Neytendasamtakanna til þess hvort og hvernig skipa ætti reglum um nefnd þessa í frumvarpinu. Neytendasamtökin og aðrir aðilar sem að úrskurðarnefndinni standa eru sammála um að rétt sé að viðhalda óbreyttri skipan en þó gera þær breytingar að lögfasta starfsemi nefndarinnar og færa mjög út starfssvið hennar. Byggist frumvarpið á þessum viðhorfum. Ef samningi um nefndina yrði slitið af einhverjum ástæðum þyrfti löggjafinn að bregðast við því með breytingu á þessari grein. Nefndin hefur á síðustu árum afgreitt um 300 ágreiningsmál á ári og verður að telja að reynsla af störfum hennar sé góð. Nefndin hefur gefið út valda úrskurði árlega.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum er ekki stjórnisýslunefnd, hún fer ekki með stjórnisýsluvald og mælir ekki fyrir um réttindi og skyldur þeirra sem fara með mál fyrir nefndina. Úrskurðir hennar eru ekki bindandi og þeim verður ekki skotið til stjórnvalda. Nefndarmenn eru ekki opinberir starfsmenn. Nefndinni má helst líkja við sanningsbundinn gerðardóm.

Í 1. mgr. er því slegið föstu að þar sem í frumvarpinu segi að skjóta megi ágreiningi til úrskurðarnefndar sé átt við nefnd þá sem starfað hefur og mun starfa áfram á grundvelli téðs samnings. Ástæða þykir til þess að mæla fyrir um almennar hæfiskröfur formanns nefndarinnar en að öðru leyti gilda almennar reglur um hæfi nefndarmanna, svo og reglur um sérstakt hæfi. Ekki þykir rétt að hafa reglur um hæfisskilyrði annarra nefndarmanna, en þeir hafa verið þrír.

Úrskurðarnefndinni ber samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. að kveða upp rökstudda úrskurði, svo sem hún hefur gert. Vilji annar málsaðila eða hvorugur una niðurstöðum nefndarinnar verða þeir að fara með mál sitt til dómstóla.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringa umfram það sem segir í almennum skýringum við grein þessa.

Nauðsynlegt þykir að taka af skarið um það hvar nefndin skuli vistuð. Er eðlilegt að það verði hjá Fjármálaeftirlitinu, þar sem nefndin hefur til þessa verið. Skapar það vissa festu um starfsemi hennar að vista hana hjá þeirri opinberu stofnun sem hefur eftirlit með starfsemi váttryggingafélaga. Til upplýsingar skal þess getið að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sem fjallar um ágreining sem upp kann að koma á milli viðskiptamanns og fjármálafyrirtækis, er einnig vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu.³⁶

³⁶ Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004. Þskj. 215 — 204. mál.

Þótt ákvæði 141. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum líkist mjög ákvæði 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki eru athugasemdir við fyrrnefnda ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 30/2004 verulega frábrugðnar þeim athugasemdum sem fylgdu frumvörpum þeim sem afmarka starfssvið úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki og önnur leyfisskyld fyrirtæki á fjármálamarkaði.

Ákveðinna þversagna gætir í framangreindum athugasemdum. Þar er því t.d. haldið fram að nefndin mæli ekki fyrir um réttindi og skyldur þeirra sem fari með mál fyrir nefndina og úrskurðir hennar séu ekki bindandi. Síðar í athugasemdunum segir hins vegar að vilji annar málsaðila eða hvorugur una niðurstöðum nefndarinnar verði þeir að fara með mál sitt til dómstóla. Í þessum athugasemdum er skýrlega byggt á því að úrskurðir nefndarinnar séu bindandi. Ekki er neinum vafa undirorpið að texti 2. mgr. 141. gr. er settur fram með þeim hætti að þar sé lagt til grundvallar að úrskurðir nefndarinnar séu bindandi. Þar segir að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum skuli kveða upp rökstudda úrskurði og verði þeim ekki skotið til stjórnvalda en heimilt sé aðilum máls að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti.

Í athugasemdum við 141. gr. segir einnig að nefndinni megi helst líkja við „samningsbundinn gerðardóm“. Eftir að tilvist og hlutverk nefndarinnar var lögfest er a.m.k. ljóst að hún er ekki lengur aðeins samningsbundin. Vaknar þá sú spurning hvort um *lögbundinn* gerðardóm sé að ræða. Ekkert í texta 141. gr. laganna gefur það til kynna. Þvert á móti er orðalagið ótvírætt um að hér hefur verið lögfest ákvæði um „úrskurðarnefnd“ sem heimilt er að skjóta til ágreiningi samkvæmt ýmsum ákvæðum laganna. Úrskurðarnefndin kveður síðan upp rökstuddan úrskurð í málinu sem málsaðilar verða að bera undir dómstóla vilji þeir ekki una niðurstöðu hans. Ákvæði lagatextans bera þannig með sér staðfestingu þess að um stjórnýslunefnd sé að ræða og það án þess að sleginn sé nokkur varnagli. Lögskýringarvandinn sem hér er við að glíma varðar þau áhrif sem ummæli í lögskýringargögnum, sem samræmast ekki ótvíræðum texta laganna, eigi að hafa.

Í ljósi þess hversu misvísandi lögskýringarummælin eru verður að ætla að lögð verði höfuðáhersla á texta ákvæðisins við túlkun þess (textaskýring). Þegar litið er til þess hversu mikil líkindi eru með orðalagi 141. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og 19. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki má ætla að líkur séu auk þess á að ákvæðin verði túlkuð á sama veg á grundvelli ytri samræmisskýringar.

Að framansögðu athuguðu verður úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum í þessari skýrslu talin sjálfstæð stjórnýslunefnd sem tekin verður með í rannsókninni.³⁷

3) Þegar litið er til framangreindrar umfjöllunar má draga í efa að skynsamlegt sé að koma nefnd á fót bæði með einkaréttarlegum samningi og síðan með lögum. Slíkt Janusareðli nefndar getur leitt til ágreinings um túlkun annars vegar á texta laganna og hins vegar hin einkaréttarlegu ákvæði sem um hana gilda en þar á milli getur hæglega komið upp ósamræmi. Hafa ber þó í huga að þar eiga lög jafnan að ganga framar.

7.3 Niðurstöður um það til hvaða nefnda rannsóknin tekur

Á grundvelli framangreindrar afmörkunar fellur 61 sjálfstæð stjórnýslunefnd undir rannsóknina en þær eru:

Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar

Áfrýjunarnefnd neytendamála

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar

Bótanefnd um greiðslu bóta til þolenda afbrota

Eftirlitsnefnd fasteignasala

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Endurkröfunefnd

Endurskoðendaráð

Endurupptökunefnd

Fjölmiðlanefnd

Gærumatsnefnd

Kærunefnd húsamála

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

³⁷ Í þessu sambandi er þó rétt að halda því til haga að m.a. í UA 3107/2000, UA 4946/2007, UA 7089/2012 og UA 7163/2012 var það niðurstaða umboðsmanns Alþingis að úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum félli ekki undir starfssvið hans í ljósi þeirra ummæla sem fram koma í lögskýringargögnum um að nefndin sé ekki stjórnýslunefnd.

Kærunefnd jafnréttismála

Kærunefnd útboðsmála

Kærunefnd útlendingamála

Lyfjagreiðslunefnd

Mannanafnanefnd

Markanefnd

Matsnefnd eignarnámsbóta

Matsnefnd samkvæmt lax- og silungsveiðilögum

Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna

Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni

Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Nefnd um eftirlit með lögreglu

Nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar

Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk

Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum

Námsstyrkjanefnd

Nefnd um dómarastörf

Óbyggðanefnd

Samstarfsnefnd skv. sóttvarnarlögum

Sérfræðinefnd um breytingar á kynskráningu barna

Ullarmatsnefnd

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Úrskurðarnefnd höfundarréttarmála

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Úrskurðarnefnd lögmanna

Úrskurðarnefnd raforkumála

Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmeats sjávarafla
Úrskurðarnefnd um fjárhæð leiðréttingar
Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar
Úrskurðarnefnd um sanngirnisbætur
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki
Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna
Úrskurðarnefnd velferðarmála
Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva
Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar
Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum
Vísindasiðanefnd og siðanefndir
Yfirfasteignamatsnefnd
Yfirskattanefnd
Yrkisréttarnefnd
Örnefnanefnd
Örorkunefnd

Þegar nefndirnar eru flokkaðar eftir málefnasviðum ráðuneyta er þetta niðurstaðan:

Forsætisráðuneytið (5)

Kærunefnd jafnréttismála
Óbyggðanefnd
Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum
Sérfræðinefnd um breytingar á kynskráningu barna
Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (16)

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar
Áfrýjunarnefnd neytendamála

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

Eftirlitsnefnd fasteignasala

Endurskoðendaráð

Gærumatsnefnd

Kærunefnd um vöru- og þjónustukaup

Markanefnd

Matsnefnd samkvæmt lax- og silungsveiðilögum

Nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar

Ullarmatsnefnd

Úrskurðarnefnd raforkumála

Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögðs sjávarafla

Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum

Yrkisréttarnefnd

Dómsmálaráðuneyti (12)

Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar

Bótanefnd um greiðslu bóta til þolenda afbrota

Endurupptökunefnd

Kærunefnd útlendingamála

Mannanafnanefnd

Matsnefnd eignarnámsbóta

Nefnd um dómarastörf

Nefnd um eftirlit með lögreglu

Úrskurðarnefnd lögmanna

Úrskurðarnefnd um sanngirnisbætur

Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar

Örorkunefnd

Félagsmálaráðuneyti (3)

Kærunefnd húsamála

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk

Úrskurðarnefnd velferðarmála

Fjármála- og efnahagsráðuneyti (9)

Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni

Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Kærunefnd útboðsmála

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar

Úrskurðarnefnd um fjárhæð leiðréttingar

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

Úrskurðarnefnd verðbréfamíðstöðva

Yfirskattanefnd

Heilbrigðisráðuneyti (3)

Lyfjagreiðslunefnd

Samstarfsnefnd skv. sóttvarnarlögum

Vísindasiðanefnd og siðanefndir

Mennta- og menningarmálaráðuneyti (8)

Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema

Fjölmiðlanefnd

Málkotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna

Námsstyrkjanefnd

Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku

Úrskurðarnefnd höfundarréttarmála

Úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna

Örnefnanefnd

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (4)

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Endurkröfunefnd

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Yfirfasteignamatsnefnd

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti (1)

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Utanríkisráðuneyti (0)

Þegar þessar sjálfstæðu stjórnáslunefndir eru flokkaðar gróflega eftir *meginverkefnum þeirra og stjórnáslulegri stöðu* blasir þessi mynd við. Rétt er að taka fram að úrskurðarnefnd getur fallið í fleiri en einn flokk:

Úrskurðarnefndir á fyrsta stjórnáslustigi sem láta í té álit eða kveða upp endanlega úrskurði í deilum borgaranna innbyrðis (11)

Markanefnd

Endurkröfunefnd

Endurupptökunefnd

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

Kærunefnd húsamála

Kærunefnd jafnréttismála

Úrskurðarnefnd höfundarréttarmála

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva

Örnefnanefnd

Úrskurðarnefndir á fyrsta stjórnýslustigi sem láta í té álit eða kveða upp endanlega úrskurði í deilum borgaranna við stjórnvöld (7)

Lyfjagreiðslunefnd

Mannanafnanefnd

Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk

Óbyggðanefnd

Úrskurðarnefnd um fjárhæð leiðréttingar

Úrskurðarnefnd um sanngirnibætur

Afgreiðslunefndir (7)

Námsstyrkjanefnd

Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni

Nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar

Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku

Sérfræðinefnd um breytingar á kynskráningu barna

Vísindasiðanefnd og siðanefndir

Yrkisréttarnefnd

Úrskurðarnefndir í deilu stjórnvalda (2)

Úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna

Örnefnanefnd

Kærunefndir sem kveða upp endanlega úrskurði á æðra stjórnýslustigi í deilum borgaranna innbyrðis eða í deilum við stjórnvöld (15)

Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar

Áfrýjunarnefnd neytendamála

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

Kærunefnd útboðsmála

Kærunefnd útlendingamála

Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Úrskurðarnefnd raforkumála

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögðs sjávaraflla

Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Úrskurðarnefnd velferðarmála

Yfirskattanefnd

Eftirlitsnefnd með ákveðnum starfsstéttum eða starfssviðum (9)

Eftirlitsnefnd fasteignasala

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Endurskoðendaráð

Fjölmiðlanefnd

Nefnd um dómastörf

Nefnd um eftirlit með lögreglu

Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum

Samstarfsnefnd skv. sóttvarnarlögum

Úrskurðarnefnd lögmanna

Matsnefnd sem framkvæmir verðmætamat eða annað mat af svipuðum toga (9)

Bótanefnd um greiðslu bóta til þolenda afbrota

Matsnefnd eignarnámsbóta

Matsnefnd samkvæmt lax- og silungsveiðilögum

Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Gærumatsnefnd

Ullarmatsnefnd

Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum

Yfirfasteignamatsnefnd

Örorkunefnd

Úrskurðarnefndir á vegum þjóðkirkjunnar (2)

Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar

Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar

8. Löggjafarsjónarmið þar sem talið hefur verið rétt að koma á fót sjálfstæðum stjórnsýslunefndum

8.1 Inngangur

Í viðauka 1 með skýrslu þessari er úttekt Odds Þorra Viðarssonar og Ásgerðar Snævarr, lögfræðinga í forsætisráðuneytinu, um þau löggjafarsjónarmið sem fram koma í athugasemdum við lagafrumvörp og orðið hafa að lögum þar sem lagt hefur verið til að koma á fót sjálfstæðri stjórnsýslunefnd. Á grundvelli þessarar empírísku rannsóknar verða hér á eftir dregin saman þessi sjónarmið sem liggja að baki gildandi kerfi stjórnsýslunefnda. Ekki er þó alltaf útskýrt í lögskýringargögnum hvers vegna stjórnsýslunefnd er komið á fót heldur aðeins boðað að það skuli gert. Þannig er t.d. ekki að finna sérstakar röksemdir fyrir því að koma á fót áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, áfrýjunarnefnd neytendamála, kærunefnd greiðsluaðlögunarmála, málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna og örnefnanefnd. Þessi upptalning er ekki tæmandi.

Þannig er oft aðeins tilkynnt um það í frumvarpi að ætlunin sé að setja á fót stjórnsýslunefnd án þess að sérstök rök séu færð fram fyrir því. Þannig sagði t.d. einvörðungu í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um atvinnuleysisstryggingar, sem varð að lögum nr. 12/1997 um atvinnuleysisstryggingar, um nýja úrskurðarnefnd sem ætlunin var að koma á fót: „Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því nýmæli að félagsmálaráðherra skipi úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta til fjögurra ára í senn.“³⁸ Í athugasemdum við þá grein frumvarpsins þar sem mælt var fyrir um nefndina sagði einvörðungu: „Lagt er til að heimilt verði að skjóta ákvörðunum úthlutunarnefnda til sérstakrar úrskurðarnefndar en ekki til stjórnar sjóðsins eins og nú er skv. 29. gr. gildandi laga.“³⁹

Það er mjög umhugsunarvert að ekki skuli ávallt koma fram haldgóður rökstuðningur í athugasemdum frumvarpa fyrir því að komið er á fót sjálfstæðum stjórnsýslunefndum. Ef til vill er þetta til marks um þann pólitíska veruleika að lítil andstaða hafi lengi verið við því á Alþingi að slíkum nefndum sé komið á fót.

³⁸ Frumvarp lagt fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996. Þskjal 188 – 171. mál.

³⁹ Frumvarp lagt fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996. Þskjal 188 – 171. mál.

8.2 Skilvirkni- og kostnaðarsjónarmið

Þegar sett er á fót sjálfstæð stjórnýslunefnd, í stað þess að búa svo um hnútana að borgurunum sé vísað á að leita til dómstóla með réttarágreining sinn, er það oft rökstutt með skilvirkni- og kostnaðarsjónarmiðum. Þannig hefur það verið talið bæði *ódyrara og einfaldara* að bera mál undir *stjórnýslunefnd en dómstóla og það taki jafnan skemmri tíma*.

Sem dæmi um stjórnýslunefndir sem hafa verið réttlættar með þessum sjónarmiðum má nefna:

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. upplýsingalög nr. 50/1996 og upplýsingalög nr. 140/2012. Sjá kafla 1.1 í viðauka 1.

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmeats sjávaraflla. Sjá kafla 3.14 í viðauka 1.

Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva. Sjá kafla 4.5 í viðauka 1.

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk. Sjá kafla 8.3 í viðauka 1.

8.3 Stjórnýslunefnd er sjálfstæð og óháð - réttaröryggissjónarmið

Finna má þess dæmi að heppilegra sé talið að fela *sjálfstæðri og óháðri kærunefnd* að leysa úr kærumálum heldur en *ráðherra*. Þetta á ekki síst við á sviði sveitarstjórnamála þar sem flokkspólítískir samherjar ráðherra kunna að tilheyra þá annað hvort meirihluta sveitarstjórnar, sem stóð að töku hinnar umdeildu ákvörðunarinnar, eða minnihlutanum sem berst gegn henni og telur að hana eigi að ógilda. Krafan um að kærunefnd sé sjálfstæð og óháð í slíkum tilvikum er þá tengd því markmiði að stuðla að því að umfjöllun nefndarinnar verði *málefnaleg* og koma í veg fyrir að grunur vakni um að niðurstaða máls hafi verið byggð á flokkspólítískum sjónarmiðum sem ómálefnalegt er að líta til við úrlausn málsins.⁴⁰ Að baki framangreindum sjónarmiðum liggja þannig *réttaröryggissjónarmið*.

Þegar úrskurðarvald var tekið frá heilbrigðisráðherra og fært til úrskurðarnefndar um hollustuhætti árið 1981 var það m.a. rökstutt með því að verið væri að „tryggja sem best rétt þeirra, sem eftirlit [væri] haft með.“ Tekið var fram að úr þessum

⁴⁰ Nánari umfjöllun um það þegar flokkspólítísk sjónarmið teljast ómálefnaleg við úrlausn máls er að finna í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnýslu. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999, bls. 31.

málum þyrfti að leysa á faglegan hátt og „helst án afskipta pólitískra aðila, þ.e.a.s. ráðherra.“ Sjá umfjöllun í kafla 2.1.4 í viðauka 1. Hið sama var uppi á teningnum þegar kærunefnd húsnæðismála var komið á fót. Sjá kafla 8.1.7. í viðauka 1. Þegar eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga var komið á fót var lögð áhersla á það í lögskýringargögnum að nefndin væri „fagleg“ en ekki „pólitísk“.

Það örlar á þessum sjónarmiðum í fleiri lagafrumvörpum án þess að sagt sé hreint út hvað verið er að meina. Þannig var það t.d. talið mun „eðlilegri aðili í máli sem þessum“ að ríkisskattanefnd (nú yfirsattanefnd) færi með úrskurðarvald um útsvarskætur heldur en atvinnumálaráðherra. Í lögskýringargögnum er þessi fullyrðing ekki frekar útskýrð. Sjá kafla 4.1.2. í viðauka 1.

Þegar samningsríki ákveða að koma á fót úrskurðarnefnd til að úrskurða um atriði á gildissviði EES-réttar eru oft gerðar kröfur í EES-tilskipunum og reglugerðum um að slíkar nefndir verði þá að vera sjálfstæðar og óháðar svo þær geti valdið verkefnum sínum. Nánar verður um þetta fjallað í 9. kafla hér á eftir.

Mikilvægt er að hafa í huga að slíkar kröfur geta einnig leitt af öðrum þjóðréttarsamningum og má þar t.d. nefna 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, sbr. frumvarp það sem varð að lögum nr. 130/2011, sbr. kafla 2.1.2 í viðauka 1. Þá verður ekki annað séð en að úrskurðarnefnd félagsþjónustu hafi m.a. verið komið á fót til að uppfylla kröfur félagsmálasáttmála Evrópu. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 40/1991 segir m.a. svo:

„Í þessu sambandi skal bent á að Evrópuráðið hefur gert alvarlegar athugasemdir við framkvæmd Íslands á ákvæðum 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu sem var fullgiltur 15. janúar 1976. Í greininni er fjallað um rétt til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar. Í athugasemdum Evrópuráðsins er vakin á því athygli að í íslenskum lögum skorti ákvæði sem heimili áfrýjun á ákvörðun um félagslega aðstoð til æðra stjórnvalds. Framkvæmd Íslands á þessu ákvæði sé ekki í samræmi við sáttmálann fyrr en slík heimild hafi verið lögfest.“

Þá má nefna að Evrópuráðið hefur sett fram *tilmæli* (REC No. R(2000)23) um að aðildarríki þess skuli koma sér upp sjálfstæðum eftirlitsstofnunum á sviði fjölmiðlunar. Í tilmælunum er mikilvægi slíkra stjórnáslustofnana sérstaklega áréttað og áhersla lögð á þá sérþekkingu á þessum málaflokki sem slíkar stofnanir búi jafnan yfir. Í nefndum tilmælum er að auki lögð rík áhersla á stjórnunarlegt og fjárhagslegt sjálfstæði slíkra stofnana og að aðildarlöndin skapi þeim viðeigandi starfsumhverfi með lagasetningu á þessu sviði. Til þessara tilmæla var tekið tillit þegar mælt var fyrir um sjálfstæði fjölmiðlanefndar. Sjá kafla 5.1 í viðauka 1.

Við túlkun lagaákvæða um úrskurðarnefndir hafa rök af framangreindum toga komið fram í dómum Hæstaréttar:

H 1993:603 (sjálfstæði lyfjaverðlagsnefndar). Í dómi Hæstaréttar segir m.a. svo: „Löggjafinn hefur talið rétt, að umfjöllun um lyfjaverð sé að hluta í höndum sérstakrar nefndar utan heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, sbr. IX. kafla lyfjalaga. Af ákvæðum 33. gr. laganna um skipun nefndarinnar og sjónarmiðum að baki þeirra, sem áður var að vikið, þykir mega ráða, að tryggja hafi átt sjálfstæða og faglega umfjöllun nefndarinnar, jafnframt því sem gætt væri þar hagsmuna þeirra, sem helst eiga hlut að máli. Er ljóst, að hér er oft fjallað um mikla fjárhagslega hagsmuni. Þótt úrskurðarvald nefndarinnar sé takmarkað af ákvæðum 35. gr. lyfjalaga, verður, eins og hlutverk hennar er skilgreint, að telja hana hafa sjálfstætt úrskurðarvald á þessu sviði.“ (Leturbreyting höfundar.)

Sem dæmi um úrskurðarnefndir sem hafa verið réttlættar með þessum sjónarmiðum má nefna:

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. upplýsingalög nr. 50/1996 og upplýsingalög nr. 140/2012. Sjá kafla 1.1 í viðauka 1.

Sem dæmi um úrskurðarnefndir sem komið hefur verið á fót á grundvelli almennrar tilvísunar til aukins réttaröryggis má nefna:

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar. Sjá kafla 3.5. í viðauka 1.

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávaraflla. Sjá kafla 3.14 í viðauka 1.

Kærunefnd útboðsmála. Sjá kafla 4.9 í viðauka 1.

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk. Sjá kafla 8.3 í viðauka 1.

Matsnefnd eignarnámsbóta. Sjá kafla 9.1. í viðauka 1.

8.4 Jafnrétti og samræmi í lagaframkvæmd

Finna má þess dæmi að ekki hafi verið hægt að kæra stjórnvaldsáskvarðanir staðbundinna stjórnvalda til æðra stjórnvalds. Þegar kærunefnd hefur verið komið á við slíkar aðstæður er það oftast rökstutt með þeim hætti að sú skipan muni leiða til aukins samræmis í úrskurðarframkvæmd staðbundinna stjórnvalda, s.s. skattstjóra. Á grundvelli þessara sjónarmiða var t.d. elstu starfandi kærunefndinni komið á fót, ríkisskattanefnd (nú yfirs kattanefnd), en bent var á að ósamræmi væri í skattframkvæmd á milli umdæma. Til þess að koma á samræmi í skattframkvæmd þannig að fullt jafnræði ríkti á milli skattgreiðenda var talið nauðsynlegt að koma á sérstakri kærunefnd.

Á þessu sjónarmiði var einnig byggt þegar úrskurðarnefnd um upplýsingamál var komið á fót en með þeirri skipan varð hægt að kæra úrskurði allra stjórnvalda, þ.m.t. sveitarstjórna og ráðherra svo og ráðuneyta þeirra, til nefndarinnar og koma þannig á *samræmdri* úrskurðarframkvæmd. Þannig var unnið gegn ólíkri úrskurðarframkvæmd stjórnvalda hér á landi á sviði upplýsingaréttar.

Sem dæmi um stjórnáslunefndir sem hafa verið réttlættar með þessum sjónarmiðum má nefna:

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. upplýsingalög nr. 50/1996 og upplýsingalög nr. 140/2012. Sjá kafla 1.1 í viðauka 1.

Yfirskattarnefnd. Sjá kafla 4.1 í viðauka 1.

Matsnefnd eignarnámsbóta. Sjá kafla 9.1 í viðauka 1.

Yfirfasteignamatsnefnd. Sjá kafla 10.2 í viðauka 1.

8.5 Í úrskurðarnefnd er hægt að skipa sérfræðinga sem ráðuneyti hefur ekki á að skipa

Þegar úrskurðarvald var tekið frá heilbrigðisráðherra og fært yfir til úrskurðarnefndar um hollustuhætti árið 1981 var það m.a. rökstutt með því að verið væri að „tryggja sem best rétt þeirra, sem eftirlit [væri] haft með.“ Tekið var fram að með þessu fyrirkomulagi væri verið að reyna að skipa þessum málum þannig að menn ættu sem greiðastan aðgang að úrskurði hæfra aðila á þessu sviði en mjög hefði þótt á skorta um slíkt. Sjá umfjöllun í kafla 2.1.4 í viðauka 1.

Framangreint sjónarmið er oft veigamikið þegar tekin er ákvörðun um að fela kærufnefnd úrskurðarvald í stað ráðherra og ráðuneytis hans. Ástæðan er þá sú að ráðuneyti hefur oft ekki á að skipa starfsmönnum með þá sérfræðipækkingu sem er nauðsynleg til þess að leysa á faglegan og málefnalegan hátt úr kærumáli. Þannig er markmiðið að koma á fót sérfræðinganefnd eins og það er oft nefnt. Í þessu sambandi má þó ekki missa sjónar á því að það er meginregla í stjórnáslurætti að stjórnvaldi er ávallt heimilt að kveða sér sérfræðinga til aðstoðar við úrlausn mála hverju sinni sé þess þörf.

Þótt jafnan sé mikið gert úr sjónarmiðinu í fræðunum sem rökum fyrir því að koma á fót kærufnefndum og úrskurðarnefndum vekur það sérstaka athygli að afar fáar þeirra nefnda, sem komið hefur verið á fót á Íslandi, uppfylla það skilyrði að teljast *sérfræðinganefnd*, sjá nánar niðurlag 6. kafla um hugtakaskilgreiningar og umfjöllun í kafla 10.5.1.

Sem dæmi um úrskurðarnefndir sem hafa m.a. verið réttlættar með þessum sjónarmiðum má nefna:

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Sjá kafla 3.6 í viðauka 1.

Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva. Sjá kafla 4.5 í viðauka 1.

Lyfjagreiðslunefnd. Sjá kafla 7.2 í viðauka 1.

Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk. Sjá kafla 8.3 í viðauka 1.

Matsnefnd eignarnámsbóta. Sjá kafla 9.1 í viðauka 1.

Mannanafnanefnd. Sjá kafla 9.6 í viðauka 1.

Örorkunefnd. Sjá kafla 9.10 í viðauka 1.

Endurkröfunefnd. Sjá kafla 10.3 í viðauka 1.

8.6 Stjórnýslunefnd komið á fót að erlendri fyrirmynd

Dæmi eru um að meginröksemdin fyrir því að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd sé sú að þannig sé málum skipað í öðru ríki eða öðrum ríkjum. Í öðrum tilvikum hefur verið höfð hliðsjón af þeim leiðum sem farnar hafa verið í nágrannalöndum eða í ráði er að fara þar.

Ríkisskattaneftnd var sett á laggirnar með sérstökum lögum um nefndina, lögum nr. 20/1932, um ríkisskattaneftnd. Frumvarp til laganna var flutt af meiri hluta fjárhagsneftndar neðri deildar Alþingis að beiðni fjármálaráðherra. Meðal röksemda fyrir stofnun nefndarinnar var bent á að í öðrum nálægum löndum væri þessum málum svo fyrir komið „að nefnd manna hefir lokaúrskurðarvald í skattamálum fyrir land allt nema um dómstólamál sé að ræða, og jafnframt eftirlit með störfum þeirra, sem skattinn leggja á, og gætir nefndin samræmis um framkvæmd laganna og þess, að þeim sé framfylgt.“

Með lögum nr. 18/1997 um endurskoðendur var endurskoðendaráði komið á fót. Í athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum nr. 18/1997 er tekið fram að „þau ákvæði sem um ráðið fjalla [séu] sniðin eftir því sem þekkt er og reynsla er fyrir í nálægum löndum.“

Í sérfræðineftnd um kynáttunarvanda skv. 5. gr. laga nr. 57/2012 um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda áttu sæti þrjú menn. Skyldu tveir nefndarmenn skipaðir án tilnefningar, landlæknir, sem var formaður nefndarinnar, og annar læknir. Þriðji nefndarmaðurinn, lögfræðingur, skyldi tilneftur af ráðherra sem fer með mannréttindamál. Í athugasemdum við ákvæðið í lagafrumvarpi því er varð að lögum nr. 57/2012 var ekki að finna skýringar á því af hverju landlæknir var ekki falið ákvörðunarvaldið um kynleiðréttingar eftir atvikum eftir að hafa leitað nauðsynlegra umsagna annarra sérfræðinga. Af lögskýringargögnum er hins vegar ljóst að fylgt var fyrirmynd sænskra og danskra laga þar sem ákvörðunarvaldið í slíkum málum var fengið úrskurðarneftnd, sbr. umfjöllun í kafla 1.4 í viðauka 1. Neftndin var lögð niður árið 2019.

Í athugasemdum við 25. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 131/1997 um rafræna eignarskráningu verðbréfa er tekið fram að farin sé svipuð leið og farin hafi verið í Danmörku og Noregi við að koma á fót úrskurðarneftnd verðbréfamiðstöðva. Sjá umfjöllun í kafla 4.5 í viðauka 1.

Í athugasemdum við 43. gr. laga nr. 63/2016 um breytingu á húsaleigulögum er vísað til þess að litið hafi verið til þess varðandi kæruneftnd húsamála hvernig

Þessum málum hafi verið skipað annars staðar á Norðurlöndum. Sjá kafla 8.2.3 í viðauka 1.

Í almennum athugasemdum frumvarps er varð að lögum nr. 70/2019 um vandaða starfshætti í vísindum er rakið að á hinum Norðurlöndunum hafi verið komið á fót sambærilegri stjórnýslunefnd og þeirri nefnd sem mælt var fyrir um í frumvarpinu, þ.e. nefnd um vandaða starfshætti í vísindum.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 64/2014 um breytingu á lögum nr. 96/2002 um útlendinga segir m.a. svo, sjá kafla 9.5 í viðauka 1:

„Ljóst þótti að sjálfstæð kærunefnd sem tæki til meðferðar kærur á úrskurðum Útlendingastofnunar væri heillaspor í málaflokknum. Noregur, Svíþjóð, Finnland og Danmörk eru öll með sjálfstæða úrskurðarnefnd eða úrskurðardómstól vegna mála er varða útlendinga. Við undirbúning frumvarps þessa var litið til fyrirkomulags annars staðar á Norðurlöndum.“

Þegar endurupptökunefnd var komið á fót með lögum nr. 15/2013 um breytingu á lögum um dómstóla, lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála var vísað til þess hvernig fyrirkomulag væri á þessum málum í Danmörku og Noregi. Sjá kafla 9.7.2 í viðauka 1.

Þegar nefnd um dómarastörf var komið á fót var í frumvarpinu vísað til þess að hún ætti sér fyrirmyndir í ýmsum nágrannaríkjum Íslands. Sjá kafla 9.8 í viðauka 1.

8.7 Ráðherra fer með fyrirvar almannahagsmuna sem geta verið ósamrýmanlegir stöðu hans sem óháðs úrskurðaraðila í kærumálum

Fjármálaráðherra fer með fyrirvar fyrir ríkissjóð og ber ábyrgð á innheimtu skatta sem renna eiga í ríkissjóð. Þetta fyrirvar og sú hagsmunagæsla sem því fylgir er illa samrýmanleg stöðu óvilhalls úrskurðaraðila í skattamálum. Þess vegna hefur úrskurðarvald í skattamálum að stærstum hluta verið hjá sérstakri úrskurðarnefnd allt frá árinu 1932, nú yfirskattanefnd. Þetta sjónarmið hefur mismikið vægi eftir aðstæðum en í sumum tilvikum er fremur um að ræða aðstæður þar sem verkefni fara ekki vel saman án þess að um sé að ræða augljósan hagsmunaaðrekstur.

Með 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003 var komið á fót úrskurðarnefnd raforkumála. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 65/2003 segir m.a. svo, sbr. umfjöllun í kafla 3.4 í viðauka 1:

„Þær stjórnvaldsákvarðanir sem sæta kærur til úrskurðarnefndarinnar varða rekstur og starfsemi fyrirtækja sem ríkið á stóra eignarhluti í og iðnaðarráðherra fer með. Sjálfstæð úrskurðarnefnd er því æskileg til að tryggja sem best að hlutleysi úrskurðaraðila verði ekki dregið í efa.“

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávaraflla var m.a. komið á fót til þess að aðskilja eftirlit og yfirstjórn þess annars vegar og hins vegar úrskurðarvald, sbr. kafla 3.14 í viðauka 1.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga var það rökstutt með svohljóðandi hætti að rétt væri að ráðherra færi ekki með úrskurðarvald á umræddu sviði heldur sérstök nefnd, úrskurðarnefnd félagsþjónustu, sjá kafla 8.1.7 í viðauka 1:

„Með það í huga hve félagsmálaráðuneyti er ætlað veigamikil hlutverk við framkvæmd laganna þykir ekki rétt að ráðuneytið sé einnig úrskurðaraðili við málskot. Er hér einkum höfð í huga sú áhersla sem í frumvarpinu er lögð á leiðbeiningarhlutverk ráðuneytis og virkt eftirlit með framkvæmd félagsþjónustunnar sem ekki er fyrir hendi nú. Ráðuneytið kemur því til með, verði frumvarp þetta að lögum, að hafa það mikil afskipti af málaflokknum að það samræmist ekki grundvallarreglum um réttaröryggi að sá aðili fari einnig með úrskurðarvald við málskot.“

Kærunefnd útboðsmála var falið úrskurðarvald vegna ætlaðra brota á lögum um opinber innkaup og reglum settum samkvæmt þeim eftir gagnrýni Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem úrskurðaraðili um kærur vegna opinberra útboða var þá fjármálaráðherra, en á þeim tíma hafði kærunefndin einvörðungu ráðgefandi hlutverk. ESA taldi það gagnrýnivert að það stjórnvald sem færi með yfirstjórn málaflokksins skæri jafnframt úr ágreiningsmálum á æðra stjórnsýslustigi. Þetta fyrirkomulag hafði einnig verið gagnrýnt af hálfu markaðarins. Sjá kafla 4.9 í viðauka 1.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 59/2012 um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þar sem komið var á fót nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk, segir m.a. svo, sjá kafla 8.3.2 í viðauka 1:

„Þar sem beiting nauðungar varðar grundvallarmannréttindi einstaklinga var talið mjög mikilvægt að ákvörðun um heimild til að beita einstaklinga nauðung væri tekin af óháðum aðila með sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks. Ekki var talið æskilegt að slík ákvarðanatataka væri á hendi ráðuneytisins eða annars þess aðila sem hefur með einhverjum hætti á hendi þjónustu við fatlað fólk.“

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 64/2014 um breytingu á lögum nr. 96/2002 um útlendinga segir m.a. svo, sjá kafla 9.5 í viðauka 1:

„Endurskoðun ákvarðana Útlendingastofnunar á stjórnsýslustigi hefur verið til umræðu um nokkurt skeið hér á landi. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að innanríkisráðuneytið endurskoðar ákvarðanir stofnunarinnar í samræmi við ákvæði 30. gr. laganna. Hefur þessi framkvæmd íslenskra stjórnvalda verið gagnrýnd á þeim forsendum að ráðuneytið geti ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kæránlegu

Ákvörðun. Gagnrýnin hefur komið frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norður-Evrópu bæði árin 2009 og 2012 og ítrekað af hálfu Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI), síðast í skýrslu nefndarinnar vegna heimsóknar nefndarinnar til Íslands árið 2011. Þá hafa svipuð sjónarmið verið sett fram af hálfu Rauða krossins á Íslandi, árin 2009, 2010 og 2011.“

Þegar endurupptökunefnd var komið á fót með lögum nr. 15/2013 um breytingu á lögum um dómstóla, lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála virðist meginröksemdin hafa verið byggð á sjónarmiðum um meintan eða mögulegan hagsmunaárekstur. Í athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum nr. 15/2013 segir m.a., sjá kafla 9.7 í viðauka 1:

„Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á efnislegum skilyrðum endurupptöku heldur er lagt til að ákvörðun um endurupptöku verði tekin af sérstakri endurupptökunefnd sem ákveði um endurupptöku dómsmála, bæði sakamála og einkamála. Samkvæmt þessu yrði það því ekki Hæstiréttur sjálfur sem tæki ákvörðun um endurupptöku máls sem Hæstiréttur hefur áður dæmt í, enda má efast um að slíkt fyrirkomulag sé heppilegt.“

Þegar úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála var komið á fót með lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun var tekið fram í greinargerð með frumvarpinu að ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar yrðu ekki kærnanlegar til ráðherra heldur úrskurðarnefndarinnar, m.a. þar sem samgönguráðherra færi með eignaraðild ríkisins að Pósti og síma hf., sem kynni að eiga í samkeppni við aðra aðila. Sjá umfjöllun í kafla 10.1.2 í viðauka 1.

8.8 Úrskurðarnefnd komið á fót til að endurskoða ákvarðanir ráðuneytis

Þegar áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar var komið á fót var bent á að vörumerkjaskrifstofan, sem tæki hinar kærðu ákvarðanir, væri hluti af iðnaðarráðuneytinu. Kæra til iðnaðarráðuneytisins væri því óeðlilegt stjórnvaldsúrræði. Af þeim sökum var lagt til að komið væri á fót úrskurðarnefnd. Sjá umfjöllun í kafla 3.5.2 í viðauka 1.

8.9 Óvinsælum ákvörðunum létt af ráðherra

Þegar úrskurðarvald var tekið frá heilbrigðisráðherra og færð yfir til úrskurðarnefndar um hollustuhætti árið 1981 var m.a. tekið fram að nefndin kæmi á margan hátt í stað ráðherra „og [muni] því létta af honum óvinsælum ákvarðanatökum.“ Á öðrum stað segir síðan að starfsemi slíkrar úrskurðarnefndar ætti að geta komið í veg fyrir leiðindamálalabrá heima í héraði og „létta af ráðherra ákvörðunum“ sem skipt geti töluverðu fyrir þá aðila sem standa undir og kosta hollustueftirlit, þ.e.a.s. sveitarfélögin. Sjá umfjöllun í kafla 2.1.4 í viðauka 1.

Það sjónarmið eitt að ákvarðanatöku geti reynst óvinsæl getur ekki talist mál-efnalegt við ákvörðun um uppbyggingu stjórnsýslunnar. Á hinn bóginn kann ákveðinn málaflokkur að vera svo umdeildur að ráðuneyti sé að miklu leyti óstarfhæft vegna mótmæla. Má ætla að flutningur kærumála í útlendingamálum til úrskurðarnefnda á Norðurlöndum verði öðrum þræði rakinn til þessa.

8.10 Verið er að koma á fót ígildi varanlegs gerðardóms til að leysa úr deilum einkaaðila

Hinn 25. maí 1995 hófst verkfall sjómanna á fiskiskipum. Meðal þess sem deilan snerist um var ákvörðun fiskverðs til viðmiðunar við hlutaskipti þegar fiskur var ekki seldur á uppboðsmarkaði innanlands eða erlendis. Deiluaðilar náðu samkomulagi um að í slíkum tilvikum skyldi heimilt að skjóta deilunni til sérstakrar úrskurðarnefndar. Þar sem samtök útvegsmanna og sjómanna töldu nauðsynlegt að skjóta lagastoðum undir störf úrskurðarnefndarinnar fóru þeir þess á leit við sjávarútvegsráðherra að hann flytti frumvarp um það efni. Það varð til þess að sett voru lög nr. 84/1995 um úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, sbr. núgildandi lög nr. 13/1998 um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Sjá kafla 3.3 í viðauka 1.

8.11 Komið er á fót úrskurðarnefnd á sviði neytendamála sem sker úr deilum tveggja einkaréttarlegra aðila til að tryggja úrlausn mála á ódýran og skilvirkan hátt

Með lögum hefur verið komið á fót nokkrum stjórnsýslunefndum sem ýmist veita óbindandi álit eða skera úr um ágreining tveggja einkaréttarlegra aðila. Hér er því sú óvenjulega staða uppi að úrskurðarnefnd endurskoðar ekki stjórnvaldsákvörðun á grundvelli stjórnsýslukæru, heldur er verið að leysa úr réttarágreiningu einkaaðila. Slíkum nefndum virðist almennt komið á fót á grundvelli þess sjónarmiðs að með þessu fyrirkomulagi geti einstaklingar fengið *skorið úr réttarágreiningu sínum á ódýran og skilvirkan hátt*. Í mörgum tilvikum er annar aðilinn *neytandi* eða hefur að öðru leyti mun veikari stöðu en gagnaðilinn. Slíkar nefndir hafa því verkefni með höndum sem að öðrum kosti heyrði undir dómstóla að leysa úr. Ágreiningsefnin varða hins vegar oftast svo lágar fjárhæðir

að ekki er raunhæft að slík mál verði borin undir dómstóla. Af þeim sökum hefur löggjafinn metið það svo í umræddum tilvikum að rétt sé að bjóða upp á úrlausn ágreiningsefna á kostnaðarlítinn og skilvirkan hátt með slíkum úrskurðarnefndum. Sjá hér t.d. rök fyrir tilvist kærunefndar húsamála, sbr. umfjöllun í kafla 8.2.3 í viðauka 1.

Af þeim nefndum sem falla í þennan flokk sker kærunefnd jafnréttismála sig úr þar sem hún fjallar *einnig* um réttarágreining sem beinist að stjórnvöldum í jafnréttismálum.

Sem dæmi um úrskurðarnefndir sem hafa þessi einkenni má nefna:

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

Kærunefnd húsamála

Kærunefnd jafnréttismála

Markanefnd

Úrskurðarnefnd höfundarréttarmála

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

8.12 Eftirlitsnefndir með ákveðnum starfsstéttum eða starfssviðum

Undir rannsóknina falla nefndir þar sem eftirlit með ákveðnum starfsstéttum eða starfssviðum hefur verið tekið frá hinu almenna stjórnkerfi og falið sérstakri eftirlitsnefnd. Eftirlit fjögurra þessara nefnda lýtur að ákveðinni starfsemi dómstóla eða stjórnýslunnar, þ.e. eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, nefndar sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nefndar um dómarastörf og nefndar um eftirlit með lögreglu. Fjórar nefndanna hafa hins vegar eftirlit með tilteknum starfsstéttum eða einkaréttarlegri starfsemi en það eru eftirlitsnefnd fasteignasala, endurskoðendaráð, úrskurðarnefnd lögmanna og fjölmiðlanefnd.

Af þeim eftirlitsnefndum sem ekki eru dæmigerðar úrskurðarnefndir má nefna að eftirlitsnefnd fasteignasala og kærunefnd húsamála í málum varðandi fjöleignahús og húsaleigu, nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins svo og nefnd um vandaða starfshætti í vísindum, en þær láta allar í té óbindandi álit. Þá er meginhlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga að hafa eftirlit með fjármálum, þ.m.t. reikningsskilum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt sveitarstjórnarlögum og reglum settum samkvæmt þeim. Nefndin hefur almennt eftirlit með því að fjármál og

fjármálastjórn sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur. Stjórnýsluleg staða þessarar nefndar er önnur en annarra lögmæltra úrskurðarnefnda þar sem hún fellur undir yfirstjórn ráðherra þótt ákvarðanir hennar verði ekki kærðar til hans, sbr. 3. mgr. 78. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Loks má nefna að nefnd um eftirlit með lögreglu hefur aðallega eftirlitshlutverk með höndum en getur komið af stað opinberri rannsókn hjá héraðssaksóknara telji hún ástæðu til, sbr. 1. mgr. 35. gr. b lögreglulaga nr. 90/1996.

Þær nefndir sem falla í þennan flokk úrskurðarnefnda eru:

Eftirlitsnefnd fasteignasala

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Endurskoðendaráð

Fjölmiðlanefnd

Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Nefnd um dómarastörf

Nefnd um eftirlit með lögreglu

Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum

Úrskurðarnefnd lögmanna

8.13 Matsnefndir sem framkvæma verðmætamat eða annað mat af svipuðum toga

Með lögum hefur verið komið á fót nokkrum matsnefndum sem hafa það hlutverk að meta markaðsverð eða gæði eða tjón tiltekinna hluta á ákveðnum tíma. Á grundvelli slíks mats fer síðan fram ákveðið uppgjör, þ.e. skaðabætur greiddar, fasteignagjöld eru lögð á fasteign á grundvelli niðurstöðu mats, eignarnámsbætur greiddar fyrir eign sem tekin hefur verið eignarnámi, fráfarandi ábúanda greitt samkvæmt verðmætum eigna og endurbóta við ábúðarlok o.s.frv.

Markmiðið með slíkum ákvæðum virðist oftast að koma matinu í fastmótaðan farveg þar sem sömu matsmenn meta öll sambærileg mál á umræddu sviði til að tryggja samræmi svo og skjótvirka og ódýra leið til þess að fá niðurstöðu. Í sumum tilvikum er unnt að skjóta niðurstöðu mats til yfirmats. Í öðrum tilvikum verður að útkljá ágreining fyrir dómstólum.

Yfirfasteignamatsnefnd var komið á fót með lögum nr. 28/1963. Í upphafi starfstímans voru nefndarmenn dómkvaddir hverju sinni til að annast yfirmat tiltekinna fasteignar. Með lögum nr. 94/1976 var horfið frá þeirri framkvæmd og í staðinn skipaði ráðherra nefndarmenn til fjögurra ára í senn. Sjá umfjöllun í kafla 10.2 í viðauka 1.

Þegar slíkum matsnefndum hefur verið komið á fót í lögum er sjaldnast að finna rökstuðning um ástæður þess í lögskýringargögnum. Undantekningu frá þessu er að finna varðandi matsnefnd samkvæmt lax- og silungsveiðilögum. Sjá kafla 3.15 í viðauka 1.

Sem dæmi um úrskurðarnefndir og aðra úrskurðaraðila sem hafa þessi einkenni má nefna:

Bótanefnd um greiðslu bóta til þolenda afbrota

Matsnefnd eignarnámsbóta

Matsnefnd samkvæmt lax- og silungsveiðilögum

Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Gærumatsnefnd

Ullarmatsnefnd

Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum

Yfirfasteignamatsnefnd

Örorkunefnd

8.14 Mikill fjöldi kærumála á hlutaðeigandi sviði

Finna má a.m.k. eitt dæmi um að bent hafi verið á mikinn fjölda kærumála sem röksemd fyrir því að setja á fót stjórnýslunefnd en það var þegar úrskurðarnefnd almannatrygginga var fengið að afgreiða kærumál á sviði almannatryggingamála en þau verkefni voru áður hjá tryggingaráði. Á þeim tíma bárust hátt á fjórða hundrað kærur árlega. Eftir breytinguna var tryggingaráð stjórn Tryggingastofnunar ríkisins án þess að hægt væri að bera ákvarðanir stofnunarinnar undir hana til endurskoðunar. Sjá kafla 8.1.5. í viðauka 1.

8.15 Að aflétta kærumálum af ráðherra svo hann geti einbeitt sér að stefnumótun

Fyrir kemur að í frumvörpum er vikið að því að markmiðið með því að koma á fót kærunefnd sé að aflétta kærumálum af ráðherra og ráðuneyti hans svo þar sé hægt að einbeita sér að stefnumótun. Þetta var ein af fleiri röksemdum sem færðar voru fram þegar kærunefnd húsnæðismála var komið á fót, sbr. umfjöllun í kafla 8.1.7. í viðauka 1.

8.16 Dómstólaleiðin talin óþarflega þung í vöfum

Þegar komið var á fót nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk var tekin afstaða til þess hvort öll mál er lytu að nauðung í þjónustu við fatlað fólk ætti að bera undir dómstóla. Þessu var svarað með svohljóðandi hætti, sjá kafla 8.3 í viðauka 1:

„Þar sem beiting nauðungar varðar grundvallarmannréttindi einstaklinga var talið mjög mikilvægt að ákvörðun um heimild til að beita einstaklinga nauðung væri tekin af óháðum aðila með sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks. [...] Ekki þótti heldur heppilegt að fela dómstólum slíkar ákvarðanir, enda væri slík leið óþarflega þung í vöfum, sérstaklega hvað varðar minni háttar þvinganir. Þó var talið rétt að fela dómstólum að taka ákvarðanir sem varða viðvarandi og verulegar skerðingar á ferðafrelsi einstaklinga, sjá nánar umfjöllum um f-lið 2. gr. Því var ákveðið leggja til að ákvörðun um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og fjarvöktunar yrði falin sérstakri undanþágunefnd sem væri sjálfstæð í störfum sínum og hefði til að bera nauðsynlega sérþekkingu.“⁴¹

⁴¹ Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk). Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Þskj. 1124 — 692. mál.

9. Þjóðréttarlegar skuldbindingar sem leiða af EES-samningnum um skipan stjórnvalda

9.1 Inngangur

EES-réttur grundvallast á meginreglunni um *sjálfsforræði samningsaðilana um málsmeðferð* (e. procedural autonomy). Í þessari meginreglu, sem m.a. byggist á fordæmum Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins, felst að EES-reglur fela fyrst og fremst í sér efnisreglur en eftirláta samningsaðilunum að ákveða hvernig þeim er nánar framfylgt, t.d. hvaða stofnanir hafa verkefnin með höndum, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þær starfa og hvernig þær eru skipaðar. Frá þessari meginreglu finnast fjölmargar undantekningar sem m.a. byggjast á EES-reglugerðum og tilskipunum á ákveðnum sviðum en þær hafa verið teknar upp í EES-samninginn á sl. 15 árum.

Við meginregluna um sjálfsforræði á málsmeðferð verður einnig að gera þann fyrirvara að samningsaðilunum ber almenn skylda til að tryggja viðhlítandi virkni EES-reglna og eins ber þeim að tryggja að eftirlit og fullnusta sé sambærileg við innlendar reglur. Vísast hér einkum til 3. gr. EES-samningsins um trúnaðar- og hollustuskyldu samningsaðilana þó að raunar feli fleiri grunnreglur, sem ekki verða raktar hér, í sér takmörkun á réttarfarslegu sjálfsforræði.

Samkvæmt framangreindu er það á forræði íslenska ríkisins að kveða á um réttarvörslu á gildissviði EES-samningsins að því marki sem ekki er að finna sérstakar EES-reglur um þetta efni.⁴² Þannig getur Alþingi t.d. ákveðið að fela lægra settum stjórnvöldum ríkisins, sveitarstjórnnum eða staðbundnum stjórnvöldum ríkisins, s.s. sýslumönnum, framkvæmd innleiddra EES-reglna, enda hafi þessi stjórnvöld faglega burði og fjármagn til þess að sjá um framkvæmd reglnanna.⁴³ Þegar staðbundnum stjórnvöldum er falin slík stjórnarsýsla verður

⁴² Sjá hér t.d. dóma Evrópudómstólsins í máli C-417/99 *Framkvæmdastjórnin gegn Spáni*, 37. mgr. og C-93/12 *ET Agrokonsulting*. Í 35. mgr. segir m.a.: „It is the Court’s settled case-law that, in the absence of European Union rules governing the matter, it is for the domestic legal system of each Member State, in accordance with the principle of the procedural autonomy of the Member States, to designate the courts and tribunals having jurisdiction and to lay down the detailed procedural rules governing actions for safeguarding rights which individuals derive from European Union law, the Member States having none the less responsibility for ensuring that those rights are effectively protected in each case [...]“

⁴³ Fenger, Niels: *Forvaltning & Fællesskab*, bls. 206.

hins vegar gæta þess að *nægileg samhæfing* sé á framkvæmd hinna innleiddu EES-reglna.⁴⁴

Þegar EES-reglugerð eða tilskipun gera ákveðnar kröfur til stjórnvalda, sem hafa stjórnýsluna á hendi, gefa þær samningsaðilunum samt iðulega ákveðið svigrúm við innleiðingu. Við mat á því hvernig þetta svigrúm ber að nýta verður ávallt að hafa í huga grunnregluna um að reglur EES-réttar hafi viðhlítandi virkni og að fullnustu þeirra sé ekki gert lægra undir höfði en þegar um er að ræða innlendar reglur. Í næsta kafla verður vikið að nokkrum dæmum um kröfur sem fram koma í EES-reglugerðum og tilskipunum sem lúta að stöðu stjórnvalds og sjálfstæði þess þegar ákveðið er á annað borð að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd. Í kafla 9.3 verður hins vegar vikið að því þegar EES-reglur leiða til þess að einhverju stjórnvaldi á Íslandi verður að hafa verið falið að fara með málaflokk sem EES-reglur varða. Vikið verður að nokkrum dæmum þar sem EES-reglurnar gera ákveðnar kröfur til sjálfstæðis stjórnvaldsins eða hvernig stjórn þess er skipuð.

9.2 Kröfur EES-reglugerða og tilskipana til sjálfstæðis stjórnvalda

9.2.1 Almennt

Þegar litið er til dómstóla samningsaðila EES-samningsins má gróflega skipta samningsaðilunum í tvennt, annars vegar þau ríki sem hafa bæði almenna dómstóla og stjórnýsludómstóla og hins vegar þau sem hafa eingöngu almenna dómstóla. Danmörk og Bretland, svo og þau ríki sem áður heyrðu undir þau, eru þau ríki sem *ekki hafa stjórnýsludómstóla*. Í þessum ríkjum, þ. á m. Íslandi, hafa sjálfstæðar stjórnýslunefndir töluvert verið notaðar til að leysa úr verkefnum sem stjórnýsludómstólar og jafnvel sértækir stjórnýsludómstólar hafa á hendi á meginlandi Evrópu. Til að flækja þessa mynd enn frekar hafa nokkur meginlandsríki einnig tekið upp sjálfstæðar stjórnýslunefndir til þess að draga úr álagi á stjórnýsludómstóla sína. Þrátt fyrir að EES-réttur grundvallist eins og áður segir á meginreglunni um sjálfsforræði samningsaðilanna um málsmeðferð (e. procedural autonomy) hefur Evrópusambandið brugðist við þessari þróun með því að gera kröfur um að þar sem samningsríki ákveði á annað borð að nota stjórnýslunefndir til þess að leysa úr réttarágreiningi verði þær að uppfylla kröfur um sjálfstæði. Með því að rekja hér fimm dæmi í tímaröð má sjá að kröfurnar til sjálfstæðis þessara úrskurðaraðila virðast vera að aukast jafnt og þétt. Rétt er að hafa í huga að í EES-reglum er almennt ekki gerður greinarmunur á milli sjálfstæðra ríkisstofnana og sjálfstæðra stjórnýslunefnda og kemur það í hlut aðildarríkis að meta hvora leiðina það vill fara. Á slíkum sjálfstæðum

⁴⁴ Sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í máli C-240/78 *Atlanta Amsterdam B.V.*, 5. mgr., og C-96/81 *Framkvæmdastjórnin gegn Hollandi*, 12. mgr.

stjórnvöldum þarf ekki að vera mikill munur og má þar t.d. benda á samanburð á milli yfirskattanefndar, sem hefur á að skipa starfslíði, og Persónuverndar, sem hefur sérstaka stjórn. Í því sambandi má einnig minna á að forveri Persónuverndar var tölvunefnd.

9.2.2 Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og þjónustu (ramma-tilskipun) segir svo:

„4. gr.

Réttur til áfrýjunar.

1. Aðildarríkin skulu tryggja að innanlands séu til skilvirkar aðferðir, sem veita öllum notendum eða fyrirtækjum sem bjóða fram rafræn fjarskiptanet og/eða -þjónustu, sem ákvörðun innlends stjórnvalds varðar, rétt til að áfrýja ákvörðuninni til áfrýjunaraðila sem er óháður hlutaðeigandi aðilum. Þessi aðili, sem getur verið dómstóll, skal hafa yfir að ráða viðeigandi sérþekkingu sem gerir honum kleift að rækja hlutverk sitt. Aðildarríkin skulu tryggja að tilhlýðilegt tillit sé tekið til málsástæðna og að fyrir hendi sé skilvirk áfrýjunaraðferð. Þar til niðurstaða hefur fengist úr slíkri áfrýjun skal ákvörðun innlends stjórnvalds standa nema áfrýjunaraðilinn, sem áfrýjað er til, ákveði annað.

2. Ef áfrýjunaraðilinn, sem um getur í 1. mgr., er ekki dómstóll skulu ástæður ákvarðana hans ávallt gefnar skriflega. Enn fremur skal ákvörðun hennar í slíku tilviki vera háð endurskoðun dómstóls í skilningi 234. gr. sáttmálans.“

Þetta ákvæði tilskipunarinnar ber að túlka, með vísan til bókar 1 við EES-samninginn, til samræmis við 12. tölulið formálsorða tilskipunarinnar sem hljóða svo:

„12) Allir aðilar, sem ákvörðun innlends stjórnvalds nær til, skulu hafa rétt til að áfrýja til aðila sem er óháður þeim aðilum sem málið varðar. Þessi aðili getur verið dómstóll. Enn fremur skulu öll fyrirtæki, sem telja að umsóknir þeirra um rétt til að setja upp aðstöðu hafi ekki hlotið meðferð í samræmi við meginreglurnar sem settar eru í þessari tilskipun, eiga rétt á því að áfrýja slíkum ákvörðunum. Þessi málsmeðferð við áfrýjun hefur ekki áhrif á skiptingu valdssviðs innan innlenda dómskerfisins og réttindi lögaðila eða einstaklinga samkvæmt landslögum.“

Það er á valdsviði samningsaðila EES-samningsins að ákveða hvort þeir koma á fót sérstökum úrskurðaraðila eða fela eingöngu dómstólum að leysa úr ágreiningi á sviði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB. Ef komið er á fót úrskurðaraðila á sviði stjórnýslunnar til þess að úrskurða um réttarágreininginn verður hann að vera óháður þeim aðilum sem hlut eiga að máli. Þetta er í reynd

lægsta stig kröfunnar um óháðan úrskurðaraðila.⁴⁵ Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála verður þannig að vera óháð Póst- og fjarskiptastofnun svo og málsaðilum í þeim málum sem hún tekur ákvarðanir í og kærðar eru til úrskurðarnefndarinnar.

9.2.3 Kærunefnd útboðsmála

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/66/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipunum ráðsins 89/665/EBE og 92/13/EBE að því er varðar aukna skilvirkni í meðferð kærumála vegna gerðar opinberra samninga (eftirlits-tilskipunin) segir svo:

„2. gr.

[...]

3. Þegar aðili á fyrsta stigi, sem er óháður samningsyfirvaldinu, endurskoðar ákvörðun um val tilboðs ber aðildarríkjunum að sjá til þess að samningsyfirvaldið geti ekki gert samninginn fyrr en sá aðili sem fjallar um kærana hefur tekið ákvörðun um annað hvort bráðabirgðarástafanir eða kæru. Tímabundinni stöðvun lýkur ekki fyrr en við lok stöðvunartímabilsins sem um getur í 2. mgr. 2. gr. a og 4. og 5. mgr. 2. gr. d.

[...]

8. Aðildarríkjunum ber að sjá til þess að framfylgja megi með árangri ákvörðunum þeirra aðila sem fjalla um kæru.

9. Þegar aðilar, aðrir en dómstólar, fjalla um kæru, skulu þeir ávallt rökstyðja ákvarðanir sínar skriflega. Í þeim tilvikum skal enn fremur sjá til þess að unnt sé að áfrýja meintum ólögmetum ráðstöfunum þessara aðila eða meintri misbeitingu heimildar, sem þeim hefur verið veitt, til dómstóls eða nefndar sem hefur úrskurðarvald samkvæmt skilgreiningu 234. gr. sáttmálans og er óháð bæði samningsyfirvöldum og aðila þeim sem fjallaði um kærana.

Meðlimir þessarar óháðu nefndar skulu skipaðir og leystir frá störfum af sama yfirvaldi og samkvæmt sömu skilmálum og gilda um dómara, tilnefningu þeirra, kjörtímabili og brottvikningu úr embætti á kjörtímabili. Þess er krafist að formaður hinnar óháðu nefndar, að minnsta kosti, búi yfir sömu lögfræðilegu sérþekkingu og dómari. Óháða nefndin tekur ákvörðun eftir að hafa veitt báðum deiluaðilum áheyrn og telst ákvörðunin bindandi samkvæmt ákvæðum sem aðildarríkin fastsetja.“

⁴⁵ Eriksen, Christoffer Conrad og Halvard Haukeland Fredriksen: Norges europeiske forvaltningsrett. Eøs-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling, bls. 178. Ósló 2019.

Þetta ákvæði tilskipunarinnar ber að túlka, með vísan til bókar 1 við EES-samninginn, til samræmis við 17. tölulið formálsorða tilskipunarinnar sem hljóðar svo:

„17) Kærumeðferð skal vera aðgengileg a.m.k. öllum þeim sem hafa eða hafa haft áhuga á að bjóða í tiltekinn samning og hafa eða gætu hafa orðið fyrir tjóni vegna meints brots.“

Sem fyrr er það á valdsviði samningsaðila EES-samningsins að ákveða hvort þeir koma á fót sérstökum úrskurðaraðila á stjórnarsýslustigi eða fela eingöngu dómstólum að leysa úr ágreiningi á sviði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2007/66/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipunum ráðsins 89/665/EBE og 92/13/EBE að því er varðar aukna skilvirkni í meðferð kærumála vegna gerðar opinberra samninga (eftirlitstilskipunarinnar). Ef komið er á fót úrskurðaraðila á stjórnarsýslustigi til þess að úrskurða um réttarágreininginn verður hann að vera óháður samningsyfirvaldinu og njóta þess sjálfstæðis sem leiðir af reglum um skipun og brottvikningu í 9. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

9.2.4 Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/92/ESB frá 13. desember 2011 um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið (kerfisbundin útgáfa) segir svo:

„11. gr.

1. Aðildarríkin skulu tryggja, í samræmi við viðeigandi réttarkerfi hvers lands um sig, að sá hluti almennings, sem málið varðar:

a) sem hefur nægjanlegra hagsmuna að gæta eða

b) staðhæfir að brotið sé á rétti sínum, ef gerð er krafa um slíkt í stjórnarsýslulögum aðildarríkis, hafi aðgang að reglum um meðferð kæru fyrir rétti eða hjá annarri óháðri og óhlutdrægri stofnun sem hefur verið komið á fót með lögum til að vefengja efnislegt lögmæti ákvarðana eða málsmeðferðina við töku þeirra, aðgerðir eða aðgerðaleyfi sem falla undir ákvæðin um þátttöku almennings samkvæmt þessari tilskipun.

[...]

4. Ákvæði þessarar greinar skulu ekki útiloka möguleika á bráðabirgðareglum um meðferð kæru hjá yfirvaldi á sviði stjórnarsýslu og skal ekki hafa áhrif á þá kröfu að stjórnarsýslulegir möguleikar á kæru séu tæmdir áður en málið er kært eða því er skotið til úrskurðar fyrir dómstólum, ef slík krafa finnst í landslögum.

Sérhver slík málsmeðferð skal vera réttmæt, sanngjörn og ekki óhóflega kostnaðarsöm.“

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/75/ESB frá 24. nóvember 2010 um losun í iðnaði (samþættar mengunarvarnir og eftirlit með mengun) (endurútgefin) segir svo:

„25. gr.

Aðgangur að réttarkerfinu.

1. Aðildarríki skulu tryggja, í samræmi við viðeigandi landsbundið réttarkerfi, að sá hluti almennings, sem málið varðar, hafi aðgang að reglum um meðferð kæru fyrir rétti eða hjá annarri óháðri og óhlutdrægri stofnun sem hefur verið komið á fót með lögum til að vefengja efnislegt eða formlegt lögmæti ákvarðana, aðgerða eða aðgerðaleyis sem fellur undir 24. gr. þegar eitt eftirfarandi skilyrða er uppfyllt:

a) hagsmunir hans eru nægjanlegir,

b) hann staðhæfir að brotið sé á rétti viðkomandi, ef slíkt er forsenda í stjórnýslulögum aðildarríkis.“

Það er eins og í öðrum tilvikum á valdi samningsaðila EES-samningsins að ákveða hvort þeir koma á fót úrskurðaraðila á stjórnýslusviði eða fela eingöngu dómstólum að leysa úr ágreiningi á sviði tilskipana 2011/92/ESB og 2010/75/ESB. Ef komið er á fót úrskurðaraðila á stjórnýslusviði til þess að úrskurða um réttarágreininginn, eins og gert hefur verið með lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, verður sá úrskurðaraðili að vera óháður og óhlutdrægur og verið komið á fót með lögum til að vefengja efnislegt lögmæti ákvarðana eða málsmeðferð við töku þeirra, aðgerðir eða aðgerðaleyis samkvæmt ákvæðum tilskipananna. Í dómi Hæstaréttar 677/2013 var fjallað um það svigrúm sem EES-ríki hafa við val á því hvort stjórnýsluleið eða dómstólaleið er valin og hverjar réttarlegar afleiðingar þess geta orðið.

9.2.5 Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

Tilskipun 2013/11/ESB um lausn deilumála neytenda utan dómstóla hefur það að markmiði í þágu neytenda að tryggja aðgang að einföldum, skilvirkum, hraðvirkum og ódýrum leiðum til að leysa deilumál sem upp koma vegna sölu- eða þjónustusamninga, jafnt innanlands sem yfir landamæri. Í 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar segir svo:

„5. gr.

Aðgangur að úrskurðaraðilum í deilumálum utan dómstóla og málsmeðferðum til lausnar deilumálum utan dómstóla.

1. Aðildarríkin skulu greiða fyrir aðgangi neytenda að málsmeðferðum til lausnar deilumálum utan dómstóla og tryggja að deilumál, sem falla undir þessa tilskipun og sem seljandi með staðfestu á þeirra yfirráðasvæði á hlut að, megi leggja fyrir úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla sem uppfyllir kröfur þessarar tilskipunar.“

Þetta ákvæði hefur ekki verið talið fela í sér skyldu ríkisins til að setja sjálft upp sérstaka úrskurðarnefnd á sviði neytendamála heldur hvatning til þess að gera það.⁴⁶ Það hefur íslenska ríkið gert með því að setja á fót kærunefnd vöru- og þjónustukaupa með lögum nr. 81/2019 um úrskurðaraðila á sviði neytendamála.

9.3 Fulltrúar hagsmunaaðila á markaði tilnefna nefndarmenn stjórnýslunefndar

Bann við samráði o.s.frv., sbr. 53. gr. EES-samningsins, geta staðið í vegi fyrir því að komið sé á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd þar sem hagsmunaaðilum á markaði er falið að tilnefna fulltrúa sína og taka ákvarðanir sem haft geta áhrif á samkeppni. Þetta gildir enda þótt umrædd nefnd sé talin hluti af stjórnýslu ríkisins og jafnvel þótt ákvarðanir hennar teljist til stjórnvaldsákvarðana eða annarra bindandi opinberra stjórnarathafna. Ákvæði 53. gr. EES-samningsins bannar samninga milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geta haft áhrif á viðskipti milli samningsaðila og hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað á því svæði sem EES-samningurinn tekur til. Sem dæmi um dóma Evrópudómstólsins sem varða þetta álitæfni má nefna C-123/83 *BNIC/Clair* og C-1/12 *Ordem dos Técnicos oficiais de Contas*.⁴⁷

Ekki er þörf á að rekja þessar reglur nánar hér þótt þær séu hluti þeirra reglna sem líta þarf til við nánari ákvarðanir um það hvort hallkvæmt sé að setja fót úrskurðarnefnd annars vegar og við ákvörðun um skipun hennar hins vegar.

9.4 Skipulag opinberra fyrirtækja

Ákvæði 54. og 59. gr. EES-samningsins setja því mörk hvort hægt er að starfrækja fyrirtækjarekstur af stjórnvöldum ríkisins og einnig hvort hægt er að fela opinberu fyrirtæki, sem sett er á fót sem hlutafélag, stjórnýsluverkefni.⁴⁸ Sem dæmi um dóma Evrópudómstólsins sem varða þessi álitæfni má nefna C-18/88 *RTT*, C-49/07 *MOTO*, C-69/91 *Decoster* og dóm í sameinuðum málum C-46/90 og C-93/91 *Lagauche*. Þar sem ekki verður séð að neinni þeirra sjálfstæðu stjórnýslunefnda sem fellur undir rannsókn þessa sé falinn fyrirtækjarekstur er ekki tilefni til þess að víkja nánar að þessum reglum hér.

⁴⁶ Eriksen, Christoffer Conrad og Halvard Haukeland Fredriksen: Norges europeiske forvaltningsrett. EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling, bls. 194. Ósló 2019.

⁴⁷ Sjá nánar Fenger, Niels: Forvaltning & fællesskab, bls. 224–234.

⁴⁸ Sjá nánar Fenger, Niels: Forvaltning & fællesskab, bls. 224–234.

9.5 Stjórnvöld sem starfa skulu við framfylgd reglna sem innleiddar hafa verið á grundvelli EES-samningsins

9.5.1 Inngangur

Fyrir kemur í EES-gerðum að aðildarþjóðunum sé skylt að koma á fót stjórnvaldi til að rækja stjórnýslu á grundvelli reglna sem innleiddar hafa verið á grundvelli EES-samningsins, sé slíkt stjórnvald ekki til í stjórnýslu hlutaðeigandi lands. Hér á eftir verða tekin dæmi um slík stjórnvöld samhengisins vegna þótt Persónuvernd falli strangt tiltekið ekki undir rannsóknina. Það er út af fyrir sig ekki mjög íþyngjandi að skipuleggja stjórnýslu ríkisins svo að ávallt sé til lögbært yfirvald til þess að rækja stjórnýslu á grundvelli íslenskra laga eða reglugerða sem innleiða EES-reglur. Það sem getur á hinn bóginn verið íþyngjandi er þegar slíkar EES-reglur gera það að skilyrði að ræksla ákveðinnar stjórnýslu sé innt af hendi af sjálfstæðu stjórnvaldi. Við slíkar aðstæður er þá ekki alltaf hægt að fela þeim stjórnvöldum sem fyrir eru í íslensku stjórnýslukerfi að sinna hinum nýju verkefnum. Kröfur EES-reglna um sjálfstæði ná mislangt. Sem dæmi um svið þar sem gerðar eru ríkar kröfur má vísa til sjálfstæðis Persónuverndar skv. persónuverndarreglugerðinni og Orkustofnunar við raforkueftirlit skv. 11. gr. tilskipunar 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu tilskipunar 2003/54/EB.

9.5.2 Persónuvernd

Eins og áður hefur verið vikið að er almennt ekki gerður greinarmunur á milli sjálfstæðra ríkisstofnana og sjálfstæðra stjórnýslunefnda í EES-reglum og kemur það í hlut aðildarríkis að meta hvort af þessum stjórnvöldum það vill setja á fót vilji það yfirleitt koma á fót úrskurðaraðila á sviði stjórnýslunnar.

Dæmi um svið í íslenskri löggjöf þar sem eldri lög mæltu fyrir um *sjálfstæða stjórnýslunefnd* og yngri lög um *sjálfstæða ríkisstofnun* má nefna réttarsvið persónuupplýsinga. Þannig sá *tölvunefnd* um framkvæmd laga nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga en dregin var sú ályktun af 2. mgr. 31. gr. laganna að hún væri sjálfstæð stjórnýslunefnd.

Með lögum nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga var komið á fót *sjálfstæðri ríkisstofnun* í stað tölvunefndar sem fékk nafnið Persónuvernd. Í 36. gr. laganna sagði m.a. að Persónuvernd væri sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn og heyrði stjórnarfarslega undir dómsmálaráðherra. Persónuvernd væri sjálfstæð í störfum sínum og yrði ákvörðunum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda. Í athugasemdum við 36. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 77/2000 var m.a. tekið fram að ákvæðið tæki mið af 62. og 63. tölulíð formála tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 95/46/EB frá 24. október 1995 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Í 28. gr. umræddrar tilskipunar sagði m.a. svo:

„28 .gr.

Eftirlitsyfirvald.

1. Hvert aðildarríki skal sjá til þess að eitt eða fleiri opinber yfirvöld beri ábyrgð á eftirliti með beitingu ákvæða, sem aðildarríkin samþykkja á grundvelli þessarar tilskipunar, á yferráðasvæði þess.

Þessi yfirvöld skulu starfa alveg sjálfstætt að þeim verkum sem þeim eru fengin.

2. Hvert aðildarríki skal sjá til þess að haft sé samráð við eftirlitsyfirvöld við samningu stjórnýslulaga eða reglugerða um vernd mannréttinda og mannfrelsis í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga.“

Þetta ákvæði tilskipunarinnar bar að túlka, með vísan til bókunar 1 við EES-samninginn, til samræmis við 62. og 63. tölul. formálsorða tilskipunarinnar sem hljóða svo:

„62) Stofnun eftirlitsyfirvalda í aðildarríkjunum, sem vinna störf sín alveg sjálfstætt, er grunnþáttur í vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga.

63) Þessi yfirvöld skulu fá nauðsynlegar heimildir til að vinna skyldustörf sín, þar á meðal heimildir til rannsóknar og íhlutunar, einkum að því er varðar kærur frá einstaklingum, og heimild til að fara með mál fyrir dóm. Þessi yfirvöld skulu stuðla að því að gagnsæi vinnslunnar verði tryggt í því aðildarríki þar sem þau eiga lögsögu.“

Af framangreindri tilskipun er ljóst að samningsaðilum EES-samningsins var skylt að setja á fót sjálfstætt eftirlitsyfirvald. Hér var því ekki um val að ræða. Ríkustu kröfur til sjálfstæðis stjórnvalds eru gerðar til þessa eftirlitsyfirvalds.⁴⁹

Í dómi Evrópudómstólsins í máli C-518/07 *Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi* var orðasambandið „alveg sjálfstætt“ (e. complete independence) í skilningi 2. málsliðar 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB túlkað svo að átt væri við stöðu stjórnvalds sem gæti starfað frjálst án þess að taka við fyrirætlum eða verið sett undir neina pressu. Talið var að með orðunum „alveg sjálfstætt“ yfirvald þýddi að valdið til ákvarðanatöku ætti að vera sjálfstætt gagnvart beinum eða óbeinum ytri áhrifum gagnvart eftirlitsstjórnvaldinu. Þetta sjálfstæði væri veitt yfirvaldinu til þess að styrkja réttaröryggi einstaklinga og lögaðila sem ákvarðanir eftirlitsyfirvaldsins vörðuðu. Af þessum sökum yrði eftirlitsstjórnvaldið að vera laust við ytri íhlutun, þ. á m. bein eða óbein áhrif frá stjórnvöldum og þingi hlutaðeigandi

⁴⁹ Sbr. På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengige forvaltningsorganer, bls. 44. Difi-rapport 2014:4 ISSN 1890-6583.

sambandsríkis en þannig var því ekki háttað í málinu. Var því talið að skipan mála í Þýskalandi bryti í bága við 2. málslíð 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB.

Í dómi Evrópudómstólsins í máli C-614/10 *Framkvæmdastjórnin gegn Austurríki* var krafa tilskipunarinnar um fullt sjálfstæði eftirlitsstjórnvaldsins aftur til meðferðar. Þar hélt framkvæmdastjórnin því fram að skipan eftirlitsstjórnvaldsins, sem var stjórnýslunefnd, væri í andstöðu við 2. málslíð 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB þar sem að lögum var áskilið að framkvæmdastjóri nefndarinnar væri starfsmaður á skrifstofu kanslara Austurríkis. Evrópudómstóllinn sló því föstu að túlka bæri orðasambandið „starfa alveg sjálfstætt“ í skilningi 2. málslíðar 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB á sjálfstæðan og samræmdan hátt. Með vísan til dómsins í máli C-518/07 var áréttað að valdið til ákvarðanatöku ætti að vera sjálfstætt gagnvart beinum eða óbeinum ytri áhrifum gagnvart eftirlitsstjórnvaldinu. Eftirlitsstjórnvaldið ætti því að vera laust undan ytri áhrifum, beinum eða óbeinum, sem væru til þess fallin að hafa áhrif á ákvörðun þess. Þótt stjórnýslunefndin væri ekki háð boðvaldi annarra stjórnvalda var það eitt og sér ekki talið nægilegt til að vernda hana fyrir öllum ytri áhrifum. Ákvæðinu væri ekki aðeins ætlað að vernda stjórnvaldið fyrir beinum áhrifum heldur einnig óbeinum. Þar sem ljóst væri að samkvæmt lögum um nefndina að framkvæmdastjóri hennar ætti að vera starfsmaður skrifstofu kanslara, og hann ætti að sjá um daglegan rekstur, þá væri hann undirseldur bæði boð- og eftirlitsvaldi kanslarans. Í ljósi þeirrar stöðu sem framkvæmdastjórinn gegndi hjá eftirlitsstjórnvaldinu var þetta stjórnýslusamband hans við skrifstofu kanslarans talið andstætt 2. málslíð 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB.

Loks má nefna hér dóm Evrópudómstólsins C-288/12 *Framkvæmdastjórnin gegn Ungverjalandi*. Gerðar voru breytingar á stjórnarskrá Ungverjaland sem kölluðu á að þingið setti ný lög um persónuvernd. Í hinum nýju lögum var staða eftirlitsmanns með persónuvernd lögð niður og ný stofnun sett á fót þar sem ráða skyldi forstjóra. Með því að segja eftirlitsmanni með persónuvernd upp störfum tveimur árum áður en kjörtímabili hans átti að ljúka, og án þess að setja ákvæði til bráðabirgða í hin nýju lög þar sem eftirlitsmanninum var gert kleift að ljúka kjörtímabili sínu, taldi Evrópudómstóllinn að Ungverjaland hefði brotið í bága við 2. málslíð 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 95/46/EB.

Samkvæmt 2. gr. núgildandi laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga hefur reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin), eins og hún er tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, lagagildi á Íslandi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XI. viðauka (Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið) og bókun 37 (sem inniheldur skrána sem kveðið er á um í 101. gr.) við EES-samninginn. Í 52. gr.

reglugerðarinnar er vikið að sjálfstæði eftirlitsstjórnvalds, þ.e. Persónuverndar, með svohljóðandi hætti:

„52. gr.

Sjálfstæði.

- 1. Sérhvert eftirlitsyfirvald skal vera algerlega sjálfstætt í störfum sínum og þegar það beitir valdheimildum sínum í samræmi við þessa reglugerð.*
- 2. Fulltrúi eða fulltrúar hvers eftirlitsyfirvalds skulu, í störfum sínum og þegar þeir beita valdheimildum sínum í samræmi við þessa reglugerð, vera lausir við utanaðkomandi áhrif, jafnt bein sem óbein, og skulu hvorki leita eftir né taka við fyrirætlum frá öðrum aðilum.*
- 3. Fulltrúi eða fulltrúar hvers eftirlitsyfirvalds skulu ekki aðhafast neitt það sem er ósamrýmanlegt skyldum þeirra og skulu ekki stunda önnur ósamrýmanleg störf á skipunartíma sínum, hvorki launuð né ólaunuð.*
- 4. Sérhvert aðildarríki skal tryggja að hvert eftirlitsyfirvald hafi yfir að ráða þeim mannauði, tækniúrræðum og fjármagni, húsakosti og innviðum sem nauðsynleg eru til að það geti unnið störf sín og beitt valdheimildum sínum með skilvirkum hætti, þ. á m. í tengslum við gagnkvæma aðstoð, samvinnu og þátttöku í starfi persónuverndarráðsins.*
- 5. Sérhvert aðildarríki skal sjá til þess að hvert eftirlitsyfirvald velji og hafi eigið starfslíð og ætti það eingöngu að lúta stjórn fulltrúa hlutaðeigandi eftirlitsyfirvalds.*
- 6. Sérhvert aðildarríki skal sjá til þess að hvert eftirlitsyfirvald sæti eftirliti með fjárreiðum, sem hefur ekki áhrif á sjálfstæði þess, og að það hafi sérstaka opinbera, árlega fjárhagsáætlun sem getur verið hluti af heildarfjárlögum fylkisins eða ríkisins.*

53. gr.

Almenn skilyrði varðandi fulltrúa eftirlitsyfirvaldsins.

1. Aðildarríkin skulu kveða á um að sérhver fulltrúi eftirlitsyfirvalda þeirra sé skipaður samkvæmt gagnsærri málsmeðferð af:

- þingi þeirra,*
- ríkisstjórn þeirra,*
- þjóðhöfðingja þeirra eða*
- óháðri stofnun sem falin er skipunin samkvæmt lögum aðildarríkisins.*

2. Sérhver fulltrúi skal búa yfir menntun og hæfi, reynslu og færni, einkum á sviði verndar persónuupplýsinga, sem honum er nauðsynleg til að hann geti sinnt skyldustörfum sínum og beitt valdheimildum sínum.

3. Skyldustörfum fulltrúa skal ljúka þegar skipunartími hans rennur út, hann segir starfinu lausu eða lætur af störfum fyrir aldurs sakir, í samræmi við lög hlutaðeigandi aðildarríkis.

4. Aðeins skal víkja fulltrúa brott ef um alvarlegt misferli er að ræða eða ef hann fullnægir ekki lengur þeim skilyrðum sem krafist er vegna skyldustarfa hans.“

Framangreind ákvæði reglugerðarinnar ber að túlka í ljósi 117.–122. töluliða formálsorða hennar, sbr. 1. tölulið viðauka 1 við EES-samninginn. Í framangreindum formálsorðum segir m.a. svo:

„117) Þýðingarmikill þáttur í vernd einstaklinga að því er varðar vinnslu persónuupplýsinga þeirra felst í því að koma eftirlitsyfirvöldum á fót í aðildarríkjunum með umboð til að gegna störfum sínum og beita valdheimildum sínum algerlega óháð öðrum. Aðildarríkin ættu að geta komið á fót fleiri en einu eftirlitsyfirvaldi til að endurspeglar stjórnskipan sína, stjórnunarhætti og skipulag stjórnýslu.

118) Sjálfstæði eftirlitsyfirvalda ætti ekki að þýða að þau þurfi ekki að hlíta eftirlits- eða vöktunarkerfum í tengslum við útgjöld sín eða eftirliti dómstóla.

119) Ef aðildarríki kemur á fót fleiri en einu eftirlitsyfirvaldi ætti það að koma á kerfi samkvæmt lögum til að tryggja skilvirka þátttöku eftirlitsyfirvaldanna í samræmingarkerfinu. Umrætt aðildarríki ætti einkum að tilnefna það eftirlitsyfirvald sem gegnir hlutverki sameiginlegs tengiliðar vegna virkrar þátttöku þessara yfirvalda í kerfinu til þess að tryggja skjóta og snurðulausa samvinnu við önnur eftirlitsyfirvöld, persónuverndarráðið og framkvæmdastjórnina.

120) Sérhvert eftirlitsyfirvald ætti að hafa yfir að ráða því fjármagni, þeim mannauði, húsakosti og innviðum sem nauðsynleg eru til að þau geti sinnt verkefnum sínum með skilvirkum hætti, þ.m.t. þeim sem lúta að gagnkvæmri aðstoð og samvinnu við önnur eftirlitsyfirvöld alls staðar í Sambandinu. Sérhvert eftirlitsyfirvald ætti að hafa sérstaka, opinbera árlega fjárhagsáætlun sem getur verið hluti af heildarfjárlögum fylkisins eða ríkisins.

121) Mæla ætti fyrir um almenn skilyrði fyrir fulltrúa eftirlitsyfirvaldsins í lögum hvers aðildarríkis og í þeim ætti einkum að kveða á um að þing, ríkisstjórn eða þjóðhöfðingjar aðildarríkisins skipi þessa fulltrúa á grundvelli gagnsærrar málsmeðferðar, að fenginni tillögu ríkisstjórnarinnar, ráðherra hennar, þingsins eða þingdeildar, eða að sjálfstæðum aðila sé falið það verkefni samkvæmt lögum aðildarríkis. Til þess að tryggja sjálfstæði eftirlitsyfirvaldsins ættu fulltrúarnir að koma fram af heilindum, ekki aðhafast neitt það sem er ósamrýmanlegt skyldum þeirra og ekki að stunda önnur launuð eða ólaunuð ósamrýmanleg störf á skipunartíma sínum. Eftirlitsyfirvaldið ætti að hafa eigið starfslíð, valið af því sjálfu eða sjálfstæðum aðila, sem er komið á fót samkvæmt lögum aðildarríkis, og ætti það eingöngu að lúta stjórn fulltrúa eftirlitsyfirvaldsins.

122) Sérhvert eftirlitsyfirvald ætti að vera til þess bært á yferráðasvæði eigin aðildarríkis að beita þeim valdheimildum og vinna þau verkefni sem því eru falin

samkvæmt þessari reglugerð. Þau ættu einkum að taka til vinnslu í tengslum við starfsemi starfsstöðvar ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila á yferráðasvæði eigin aðildarríkis, vinnslu opinberra yfirvalda eða einkaaðila á persónuupplýsingum í þágu almannahagsmuna, vinnslu sem hefur áhrif á skráða einstaklinga á yferráðasvæði þess eða vinnslu af hálfu ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila, sem hefur ekki staðfestu í Sambandinu, þegar hún beinist að skráðum einstaklingum sem búa á yferráðasvæði þess. Þar á meðal ætti að vera meðferð kvartana frá skráðum einstaklingi, framkvæmd rannsókna á beitingu þessarar reglugerðar og vitundarefning meðal almennings um áhættuþætti, reglur, verndarráðstafanir og réttindi í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga.“

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er Persónuvernd sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn. Hún tekur ekki við fyrirmælum frá stjórnvöldum eða öðrum aðilum. Ákvörðunum Persónuverndar samkvæmt lögnum verður ekki skotið til annarra stjórnvalda en aðilum máls er heimilt að leggja ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti.

9.5.3 Endurskoðendaráð

Endurskoðendaráð er dæmi um tilvik þar sem EES-tilskipun tekur skýrt af skarið um að eftirlitsstjórnvaldi sé stýrt af mönnum með tiltekna löggildingu sem þó mega ekki starfa eða hafa starfað að faginu sl. þrjú ár áður en þeir tóku til starfa við eftirlitið. Hvert EES ríki hefur val um það hvort það kemur á fót stofnun eða stjórnýslunefnd til að annast eftirlitið. *Skipan stjórnar* hlutaðeigandi stofnunar eða nefndar er hins vegar að fullu bundin með tilskipuninni.

Hinn 16. apríl 2014 var samþykkt í Evrópusambandinu ný tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikningsskila nr. 2014/56/ESB. Með tilskipuninni voru gerðar breytingar á tilskipun nr. 2006/43/EB sem innleidd var hér á landi með lögum um endurskoðendur nr. 79/2008.

Samkvæmt 32. gr. tilskipunar 2006/43/EB skulu aðildarríkin skipuleggja og tilnefna skilvirkt opinbert eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum í samræmi við þær meginreglur sem taldar eru upp í greininni. Í tilskipun 2006/43/EB var sá möguleiki fyrir hendi að eftirlitið gæti verið í höndum eftirlitsaðila þar sem endurskoðendur með virk endurskoðunarréttindi máttu vera í minnihluta. Með tilskipun 2014/56/ESB voru gerðar þær breytingar á 32. gr. tilskipunar 2006/43/EB að starfandi endurskoðendur máttu hvorki vera stjórnendur eftirlitsins né taka þátt í ákvörðunum sem lúta að eftirliti með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum.

Í 3. mgr. 32. gr. tilskipunar 2006/43/EB, sbr. tilskipun 2014/56/ESB, segir svo:

„3. Lögbæra yfirvaldinu skal stjórnað af endurskoðendum, sem ekki eru starfandi sem endurskoðendur, og hafa þekkingu til að bera á sviðum sem tengjast

lögboðinni endurskoðun. Þeir skulu valdir samkvæmt óháðri og gagnsæri tilnefningaraðferð.

Ákvæði 3. mgr. 32. gr. tilskipunar 2006/43/EB eins og því var breytt með tilskipun 2014/56/ESB er svohljóðandi í enskri útgáfu:

„The competent authority shall be governed by non-practitioners who are knowledgeable in the areas relevant to statutory audit. They shall be selected in accordance with an independent and transparent nomination procedure.“

Í 2. lið 2. gr. tilskipunar 2006/43/ESB er hugtakið *endurskoðandi* skilgreint svo:

„2. „endurskoðandi“: einstaklingur sem lögbær yfirvöld aðildarríkis hafa heimilað að annast lögboðna endurskoðun í samræmi við þessa tilskipun [...]“

Í 15. lið 2. gr. tilskipunar 2006/43/ESB, sbr. tilskipun 2014/56/ESB, er hugtakið „endurskoðandi sem er ekki starfandi sem endurskoðandi“ skilgreint svo:

„15. „endurskoðandi sem er ekki starfandi sem endurskoðandi“: sérhver einstaklingur sem hefur ekki, meðan á þátttöku hans í stjórnun opinbers eftirlitakerfis og á undanfarandi þriggja ára tímabili áður en hann hóf þátttökuna, annast lögboðna endurskoðun, haft atkvæðisrétt í endurskoðunarfyrtæki, verið félagi í stjórn, framkvæmdastjórn eða eftirlitstjórn endurskoðunarfyrtækis og hefur ekki starfað hjá endurskoðunarfyrtæki eða tengst því á annan hátt.“

Í hinni ensku útgáfu tilskipunarinnar hljóðar þetta ákvæði svo:

„15. “non-practitioner” means any natural person who, during his or her involvement in the governance of the public oversight system and during the period of three years immediately preceding that involvement, has not carried out statutory audits, has not held voting rights in an audit firm, has not been a member of the administrative, management or supervisory body of an audit firm and has not been employed by, or otherwise associated with, an audit firm.“

Ákvæði 3. mgr. 32. gr. tilskipunar 2006/43/EB, sbr. tilskipun 2014/56/ESB, var innleidd með 2. mgr. 34. gr. laga nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun.

9.5.4 Kærunefnd jafnréttismála

Í tilskipun 2006/54/ESB um innleiðingu meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna við vinnu og störf segir svo í 20. gr. (þar sem ekki verður séð að tilskipunin hafi verið opinberlega þýdd á íslensku er hér notast við enskan texta hennar):

„Article 20.

Equality bodies.

1. Member States shall designate and make the necessary arrangements for a body or bodies for the promotion, analysis, monitoring and support of equal treatment of all persons without discrimination on grounds of sex. These bodies

may form part of agencies with responsibility at national level for the defence of human rights or the safeguard of individuals' rights."

Þetta ákvæði tilskipunarinnar ber að túlka, með vísan til bókunar 1 við EES-samninginn, til samræmis við 28. og 29. tölulið formálsorða tilskipunarinnar sem hljóða svo:

„(28) The effective implementation of the principle of equal treatment requires appropriate procedures to be put in place by the Member States.

(29) The provision of adequate judicial or administrative procedures for the enforcement of the obligations imposed by this Directive is essential to the effective implementation of the principle of equal treatment."

Af framangreindu ákvæði hefur verið talið leiða að koma beri á fót kærunefnd jafnréttismála sem að meginstefnu eigi einvörðungu að fást við þann málaflokk sem framangreind tilskipun lýtur að. Þó er heimilt að fela henni einnig verkefni sem varða vernd mannréttinda og vernd hagsmuna einstaklinga.

9.5.5 Sjálfstæður og óháður úrskurðaraðili um flugvallargjöld

Í 11. gr. tilskipunar 2009/12/EB um flugvallargjöld er mælt svo fyrir að setja skuli á fót sjálfstæðan og óháðan eftirlitsaðila sem hafi m.a. það hlutverk að leysa úr ágreiningi milli framkvæmdastjórnar flugvallar og flugvallarnotenda sem notendanefnd nær ekki að sætta. Ákvæði 11. gr. tilskipunarinnar hljóðar svo:

„11. gr.

Óháð eftirlitsyfirvald.

1. Aðildarríki skulu tilnefna eða koma á fót óháðu yfirvaldi sem starfar sem óháð eftirlitsyfirvald í hverju ríki fyrir sig til að tryggja rétta beitingu ráðstafananna sem hafa verið gerðar í því skyni að fara að þessari tilskipun og til að takast á hendur a.m.k. þau verkefni sem því er úthlutað skv. 6. gr. Slíkt yfirvald getur verið sami aðili og aðildarríki hefur falið að beita viðbótarstjórnvaldsráðstöfununum, sem um getur í 5. mgr. 1. gr., þ.m.t. samþykkt á gjaldtökukerfi og/eða upphæð flugvallargjaldanna, að því tilskildu að yfirvaldið uppfylli kröfur 3. mgr. þessarar greinar.

2. Þessi tilskipun kemur ekki í veg fyrir að óháða eftirlitsyfirvaldið geti falið öðru óháðu eftirlitsyfirvaldi, í samræmi við landslög og undir eftirliti og samkvæmt fullri ábyrgð þess, að koma þessari tilskipun í framkvæmd, að því tilskildu að framkvæmdin fari fram í samræmi við sömu staðla.

3. Aðildarríki skulu ábyrgjast sjálfstæði óháða eftirlitsyfirvaldsins með því að tryggja að það sé lagalega aðgreint frá sérhverri framkvæmdastjórn flugvallar og flugrekendum og að það starfi óháð þeim. Aðildarríki sem viðhalda eignarhaldi á flugvöllum, framkvæmdastjórnnum flugvalla eða flugrekendum eða yfirráðum yfir framkvæmdastjórnnum flugvalla eða flugrekendum skulu sjá til þess að starfsemi í tengslum við slíkt eignarhald eða yfirráð sé ekki í höndum óháða eftirlits-

yfirvaldsins. Aðildarríkin skulu tryggja að óháða eftirlitsyfirvaldið beiti valdi sínu af óhlutdrægni og á gagnsæjan hátt.

4. Aðildarríkin skulu tilkynna framkvæmdastjórninni um heiti og heimilisfang óháða eftirlitsyfirvaldsins, um verkefni þess og ábyrgðarsvið og ráðstafanir sem gerðar eru til að tryggja samræmi við 3. mgr.

5. Aðildarríkjum er heimilt að innleiða fjármögnunaraðferðir fyrir óháða eftirlitsyfirvaldið sem geta falið í sér að gjald sé lagt á flugvallarnotendur og framkvæmdastjórnir flugvalla.

6. Aðildarríki skulu sjá til þess, að því er varðar ágreininginn sem um getur í 3. mgr. 6. gr., að gerðar séu ráðstafanir:

a) til að koma á verklagi til að leysa ágreining milli framkvæmdastjórnar flugvallar og flugvallarnotenda,

b) til að ákvarða með hvaða skilyrðum megi bera ágreining undir óháða eftirlitsyfirvaldið; yfirvaldið skal einkum vísa kærnum frá sem það telur að séu ekki rökstuddar með tilhlýðilegum hætti eða ekki skjalfestar nægilega vel og

c) til að ákvarða viðmiðanirnar sem nota má til að meta ágreininginn í því skyni að komast að niðurstöðu.

Þessar verklagsreglur, skilyrði og viðmiðanir skulu vera án mismununar, gagnsæjar og hlutlægar.

7. Þegar óháða eftirlitsyfirvaldið rannsakar hvort breyting á gjaldtökukerfi eða upphæð flugvallargjalda, eins og fram kemur í 6. gr., sé réttlætanleg skal það hafa aðgang að nauðsynlegum upplýsingum frá hlutaðeigandi aðilum og skal þess krafist að yfirvaldið hafi samráð við hlutaðeigandi aðila áður en það kemst að niðurstöðu. Með fyrirvara um 4. mgr. 6. gr. skal yfirvaldið birta endanlega ákvörðun eins fljótt og unnt er og a.m.k. innan fjögurra mánaða frá því að málið var lagt fyrir það. Þetta tímabil má lengja um tvo mánuði í sérstökum og tilhlýðilega rökstuddum tilvikum. Ákvarðanir óháða eftirlitsyfirvaldsins skulu vera bindandi með fyrirvara um endurskoðun þings eða dómstóla, eftir því sem við á í aðildarríkjunum.

8. Óháða eftirlitsyfirvaldið skal birta ársskýrslu um starfsemi sína.“

Samkvæmt 5. mgr. 71. gr. a er það Samgöngustofa sem sker úr málum hér á landi sem notendanefnd nær ekki að sætta á milli framkvæmdastjórnar flugvallar og flugvallarnotenda. Tekið er fram í lögnum að ákvörðun stofnunarinnar samkvæmt þessari grein sé endanleg á stjórnýslustigi.

10. Kostir og gallar þess annars vegar að ráðherra og ráðuneyti hans leysi úr stjórnýslukærum og hins vegar kærunefndir

10.1 Inngangur

Eins og vikið var að í 1. kafla er meginverkefni þessarar skýrslu að finna þau viðmið sem höfð skulu til hliðsjónar til að meta við hvaða aðstæður sé réttlætanlegt að setja á stofn sjálfstæðar stjórnýslunefndir. Í verkbeiðni kemur fram að þessi viðmið verði hægt að nota til að meta hvort rétt sé að leggja niður einhverjar nefndir eða sameina þær og/eða færa verkefni þeirra að nýju inn í ráðuneyti.

Hér að framan hafa verið rakin þau sjónarmið sem fram hafa komið í lögskýringargögnum og hingað til hafa verið notuð til þess að *réttlæta* að setja á fót sjálfstæðar stjórnýslunefndir með lögum. Þá hafa verið rakin nokkur megin sjónarmið úr EES-rétti um þau tilvik annars vegar þegar *skilyrt* er að koma á fót sjálfstæðum úrskurðaraðila og hins vegar þar sem íslenska ríkið hefur *val* um það hvort dómstólum er falið að leysa úr ágreiningsatriðum, sem umræddar EES-reglur varða, eða að koma á fót sjálfstæðum stjórnvöldum eða nefndum til að leysa úr þeim, þótt með því sé ekki tekinn réttur af málsaðilum til að leita með mál sín til dómstóla. Þetta svigrúm hefur íslenska ríkið oft notað til þess að koma á fót sjálfstæðum stjórnýslunefndum í stað þess að beina borgurunum beint til dómstóla til þess að fá úrlausn mála sinna.

Með stjórnýslukæru er átt við það réttarúrræði þegar aðili máls eða annar sem á kæururétt skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem skylt er að endurskoða ákvörðunina. Þetta réttarúrræði er í þágu réttaröryggis aðila máls og eitt af þeim réttarúrræðum sem einkennir réttarríkið.⁵⁰ Mönnum sést hins vegar oft yfir það að stjórnýslukæra telst einnig sérstakt stjórnunarúrræði, sbr. umfjöllun í kafla 10.7. hér á eftir.

Eins og vikið var að í 6. kafla hér að framan felst álitaeftnið, þegar tekin er afstaða til þess við samningu lagafrumvarps hvort boðið skuli upp á stjórnýslukæru sem réttarúrræði á ákveðnu sviði, iðulega í því að bera saman *fjóra* valkosti: 1) Hvort rétt sé að fela hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti hans að leysa úr stjórnýslukærum á umræddu sviði, í samræmi við þá meginreglu sem fjallað er um í niðurlagi kafla 6, í stað þess að fela það 2) annars vegar stjórnýslunefnd á

⁵⁰ Christensen, Bent: Forvaltningsret. Prøvelse, bls. 239. Kaupmannahöfn 1994.

æðra stjórnýslustigi (þ.e. kærunefnd) eða hins vegar 3) *undirstofnun* ráðuneytis eða 4) hvort sleppa eigi alveg möguleikanum á stjórnýslukæru á hlutaðeigandi sviði þannig að málsaðila sé aðeins unnt að leita beint til *dómstóla* og/eða *umboðsmanns Alþingis* til að láta reyna á lögmati stjórnvaldsákvörðunar

Í þessum kafla verður nánar vikið að því álitaefni hvort rétt sé að ráðherrar, hver á sínu starfssviði, úrskurði um stjórnýslukæru eða hvort slíkt beri að fela þeim sjálfstæðu stjórnýslunefndum sem stofnað hefur verið til en sú tegund þeirra sem fæst við slík verkefni er hér nefnd kærunefnd (d. ankenævn, n. klagenævn). Í þessum kafla verður fjallað um kosti og galla þess að ráðherrar og ráðuneyti þeirra hafi þetta verkefni á hendi annars vegar og hins vegar kærunefndir. Hér er því verið að bera saman valkosti 1 og 2 sem vikið varð að hér að framan.

Þau álitaefni sem hér verður fjallað um eru ekki séríslensk. Á níunda áratug síðustu aldar byrjaði sú þróun í Danmörku að nánast öll mál er vörðuðu stjórnýslukæru voru flutt frá ráðherrum og ráðuneytum þeirra til sjálfstæðra kærunefnda. Þannig eru afar fá mál sem sæta kæru til ráðherra í Danmörku.⁵¹

Þróunin í Noregi hefur verið í svipaða átt og í Danmörku en þó tekið mun lengri tíma og ekki gengið jafn langt. Árið 2019 voru 54 kærunefndir starfandi í Noregi⁵² og afgreiða þær u.þ.b. helming allra stjórnýslukæra í Noregi.⁵³ Undirstofnanir ráðuneyta afgreiða síðan ríflega 45% þeirra og ráðuneytin á milli 5 til 7%. Stærstu kærunefndirnar í Noregi afgreiða samtals um 30.000 mál á ári, þar af er rúmlega helmingurinn afgreiddur af kærunefnd útlendingamála.⁵⁴

10.2 Ráðherraábyrgð

Meginregla íslenskra stjórnлага er sú að *ráðherrar* bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar komið er á fót *sjálfstæðri stjórnýslunefnd* sviptir löggjafinn ráðherra stjórnunarheimildum gagnvart nefndinni varðandi málsmeðferð og úrlausn einstakra mála og úrskurðir hennar verða ekki undir ráðherra bornir með stjórnýslukæru. Um leið afléttir Alþingi ráðherraábyrgð af ráðherra um þær valdheimildir sem hinni sjálfstæðu stjórnýslunefnd eru fengnar og ráðherra hefur ekki lengur stjórnunar- eða eftirlitsheimildir yfir hvernig þeim er beitt. Af þessum sökum getur Alþingi ekki dregið ráðherra til ábyrgðar fyrir málsmeðferð eða úrskurði nefndarinnar í

⁵¹ Christensen, Bent: Forvaltningsret. Prøvelse, bls. 232–234 og 237–238. Kaupmannahöfn 1994.

⁵² Jørn Ørehagen Sunde: Tapper domstolene og fyller nemndene. Rett24. <https://rett24.no/articles/tapper-domstolene-og-fyller-nemndene>.

⁵³ NOU 2017:8 Særdomstoler på nye områder?— Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker, sjá kafla 4.

⁵⁴ Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder. Difi-rapport 2014:2. ISSN: 1890-6583, bls. 20.

einstökum málum, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Það sem meira er verða nefndarmenn sjálfstæðra stjórnýslunefnda heldur ekki dregin til ábyrgðar af Alþingi þar sem *engin* samsvarandi ábyrgð hvílir á nefndarmönnum og hvílir á ráðherra gagnvart Alþingi, hvorki samkvæmt þingræðisreglunni né samkvæmt lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Annað mál er að þingnefndir geta óskað gagna frá sjálfstæðri stjórnýslunefnd á grundvelli 1. mgr. 51. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Sjálfstæðri stjórnýslunefnd ber að afhenda umbeðin gögn nema að mun ríkari opinberir hagsmunir eða einkahagsmunir standi því í vegi. Orðalag ákvæðisins virðist benda til þess að upplýsingaréttur þingsins taki samkvæmt ákvæðinu einvörðungu til *fyrirliggjandi gagna* hjá stjórnýslunefnd. Ekki verður þannig séð að ákvæðið feli í sér skyldu fyrir sjálfstæða stjórnýslunefnd til þess að vinna sérstaka rannsókn og taka saman upplýsingar og vinna úr þeim yfirlit í nýtt skjal fyrir þingnefnd.

Þegar löggjafinn felur ráðherra nánari útfærslu laga með valdframsali á grundvelli laga fer ráðherra venjulega með það vald við setningu reglugerða. Fyrir kemur þó að stjórnvöldum eru fengnar víðtækar matskenndar heimildir til töku stjórnvaldsákvarðana. Slík lagaheimild getur í raun verið ígildi stefnumótunar sem hefði getað farið fram með reglugerð. Telja verður afar mikilvægt að ráðherra beri ábyrgð gagnvart Alþingi á meðferð slíkra valdheimilda sem Alþingi hefur framselt stjórnvöldum. Þannig ætti jafnan ekki að fela sjálfstæðum stjórnýslunefndum úrskurð um annað en réttarágreining en ekki víðtæka opinbera stefnumótun án aðkomu og ábyrgðar ráðherra. Dómstólar eiga síðasta orðið um það hvort stjórnýslunefnd hefur túlkað og beitt lögum á réttan hátt. Það er hins vegar oftast háð pólitísku mati hvort mjög matskenndum og víðtækum lagaheimildum hafi verið beitt rétt í opinberri stjórnun og hvort viðbrögð við vandamálum hafi verið rétt á slíkum lagagrundvelli, enda þótt matið hafi óvæfengjanlega byggst á málefnalegum sjónarmiðum. Hér er það Alþingi sem hefur eftirlitið og því er nauðsynlegt að ráðherra fari jafnan með yfirstjórn slíkra matskenndra valdheimilda.

Þótt framangreindum sjónarmiðum sé fylgt við lagasetningu um það hvaða verkefni sjálfstæðum stjórnýslunefndum eru fengin geta hæglega komið upp takmarkatilvik þegar ákvæði laga fela sjálfstæðri stjórnýslunefnd ákveðið mat sem byggt skal á málefnalegum sjónarmiðum. Það getur að sjálfsögðu verið umdeilanlegt hvenær þetta mat er orðið það *víðtækt* eða varðar svo *mikilsverða hagsmuni* að rétt sé að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmd.

10.3 Kostnaðarsjónarmið

Kostnaður af rekstri stjórnáslunefnda er ákaflega mismunandi og endurspeglar annars vegar ólíkan fjölda mála sem nefndir fást við ásamt því að endurspegla ólíkt flækjustig þeirra málaflokka sem þær hafa til meðferðar. Einnig hefur áhrif hvort hluti nefndarmanna er í fullu starfi eða þeir allir í aukastarfi. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim kostnaði sem fellur að meðaltali til á hvert mál vegna starfa sjö kæruneftnda og hann borinn saman við kostnað af úrlausn kærumála á lagaskrifstofu dómismálaráðuneytisins. Hér eru teknar fjórar kæruneftndir sem hafa að hluta til á að skipa starfsmönnum í fullu starfi en það eru: úrskurðarneftnd umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarneftnd útlendingamála, úrskurðarneftnd velferðarmála og yfirskattanefnd. Í áfrýjunarneftnd neytendamála, úrskurðarneftnd fjarskipta- og póstmála svo og úrskurðarneftnd upplýsingamála eru allir nefndarmenn í aukastarfi. Úrskurðarneftnd um upplýsingamál hefur haft starfsmann í hlutastarfi að láni frá forsætisráðuneyti.

Til þess að fá sem gleggsta mynd af því hvað mál kostar að meðaltali í afgreiðslu nefnda var heildarmálafjöldi á árunum 2017 og 2018 deilt í rekstrarkostnað nefndanna þessi ár. Þar sem nefndir fást stundum við úrskurði sem krefjast mun minni vinnu, s.s. úrskurði um frestun á réttaráhrifum kærðar stjórnvaldsákvörðunar, var slíkum úrskurðum gefið vægið 0,2 í talningu mála. Ekki voru talin með mál sem felld voru niður þar sem málsaðili afturkallaði kæru sína. Þetta er fátítt en kemur helst fyrir í störfum úrskurðarneftndar velferðarmála. Þá skeykir það enn fremur heildarmyndina nokkuð í þessum útreikningi að ekki er tekið tillit til þess hvort fleiri mál hafa verið sameinuð. Þannig hefur úrskurðarneftnd umhverfis- og auðlindamála heimild til að sameina mál skv. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarneftnd umhverfis- og auðlindamála. Eftir að mál hafa verið sameinuð fær málið aðeins eitt númer. Þannig lauk nefndin 144 kærum árið 2017 með 109 úrskurðum eins og þeir eru taldir hér. Árið 2018 lauk nefndin 188 kærum með 182 úrskurðum eins og þeir eru taldir hér.

Úrskurðarneftnd fjarskipta- og póstmála	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	7,2*	9.000.520 kr.	1.250.072 kr.
Afgreidd mál 2018	12	10.980.300 kr.	915.025 kr.

* Hér eru talin þau mál sem kveðnir voru upp efnisúrskurðir í auk eins máls sem felld var niður og málskostnaður úrskurðaður. Til viðbótar var kveðinn upp einn úrskurður um frestun á réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar sem gefið er vægið 0,2. Eitt mál var felld niður þar sem málsaðili afturkallaði kæru sína.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017*	109,4**	110.414.614 kr.	1.009.274 kr.
Afgreidd mál 2018***	182****	128.345.516 kr.	705.195 kr.
<p>* Í 20% málanna sátu fimm nefndarmenn.</p> <p>** Þar af voru kveðnir upp tveir úrskurðir í málum þar sem krafist var frestunar réttaráhrifa hinnar kærðu stjórnvaldsákvörðunar sem gefið er vægið 0,2.</p> <p>*** Í 19% málanna sátu fimm nefndarmenn.</p> <p>**** Þar af voru kveðnir upp nítján úrskurðir í málum þar sem krafist var frestunar réttaráhrifa hinnar kærðu stjórnvaldsákvörðunar. Þá var kveðinn upp einn úrskurður þar sem krafist var frestunar á réttaráhrifum úrskurðar nefndarinnar. Þessum úrskurðum er einnig gefið vægið 0,2%</p>			

Yfirkattanefnd	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	208	170.705.564 kr.	820.699 kr.
Afgreidd mál 2018	206	176.212.320 kr.	855.399 kr.

Úrskurðarnefnd velferðarmála	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	502*	194.825.502 kr.	388.098 kr.
Afgreidd mál 2018	408,2**	192.788.773 kr.	472.289 kr.
<p>* Til viðbótar voru 84 mál afturkölluð sem mismikil vinna hafði verið lögð í áður en til þess kom.</p> <p>** Þar af er eitt mál þar sem krafist var frestunar á réttaráhrifum hinnar kærðu stjórnvaldsákvörðunar sem gefið er vægið 0,2. Til viðbótar voru 87 mál afturkölluð sem mismikil vinna hafði verið lögð í áður en til þess kom.</p>			

Kærunefnd útlendingamála	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	788*	250.769.036 kr.	318.235 kr.
Afgreidd mál 2018	628*	267.734.900 kr.	426.329 kr.

* Hér eru talin saman mál sem annars vegar fara í efnismeðferð og hins vegar lúta að Dyflinnarreglugerðinni svo og önnur mál. Úrskurðum nefndarinnar er lúta að ósk um frestun á réttaráhrifum úrskurða nefndarinnar er gefið vægið 0,2 þar sem afgreiðsla þeirra tekur að jafnaði mun skemmri tíma en hinna málanna.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	47	12.800.000 kr.*	272.340 kr.
Afgreidd mál 2018	57	19.100.000 kr.*	335.088 kr.

* Samkvæmt svari forsætisráðuneytis var bókfærður kostnaður fyrir nefndina bæði árin 2017 og 2018 alls 20.500.000 kr. Launakostnaður vegna fastráðins starfsmanns sé hins vegar ekki inni í þeirri upphæð, en áætlun vegna launa lögfræðings ásamt hlutdeild í starfsmannakostnaði sé áætlaður 19 m. kr. á hvoru ári. Hins vegar er ljóst að starfsmaðurinn sinnti störfum fyrir nefndina ásamt öðrum verkefnum í ráðuneytinu, en hann telur að störf fyrir nefndina hafi numið um 30% starfi á þessum tíma. Er því reiknað með 5.7 m.kr. kostnaði vegna starfsmannakostnaðar á hvoru ári.

Áfrýjunarnefnd neytendamála	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	8	1.310.449 kr.	163.806 kr.
Afgreidd mál 2018	8	2.088.008 kr.	261.001 kr.

Lagaskrifstofa dómsmálaráðuneytis*	Afgreidd mál	Rekstrarkostnaður	Meðalkostnaður á mál
Afgreidd mál 2017	142	42.200.000 kr.	297.183 kr.
Afgreidd mál 2018	121	42.400.000 kr.	350.413 kr.

* Öll kærumál sem berast dómsmálaráðuneytinu sem æðra stjórnvaldi fara til meðferðar hjá lagaskrifstofu ráðuneytisins. Við verkefnið vinna fimm starfsmenn, þar af fjórir lögfræðingar og einn ritari. Tveir af þessum fimm

starfsmönnum, sem báðir eru lögfræðingar, sinna eingöngu kærumálum, annar í 100% starfshlutfalli og hinn í um 80% starfshlutfalli. Hinir tveir lögfræðingarnir sinna kærumálum með öðrum verkefnum, annar í um 30% starfshlutfalli en hinn í um 60% starfshlutfalli. Einn ritari sinnir kærumálum ásamt öðrum verkefnum í um 50% starfi. Rétt er að taka fram að dómsmálaráðuneytinu var komið á fót 1. maí 2017 við uppskiptingu innanríkisráðuneytisins. Hér er bæði tekið tillit til launakostnaðar svo og rekstrarkostnaðar, s.s. húsnæðis, tölvukerfis o.fl.

Að framansögðu athuguðu virðist ljóst að kostnaðarsjónarmið mæli með því að málefnum sé skipað á sérstakri skrifstofu í ráðuneyti fremur en í sjálfstæðri úrskurðarnefnd þar sem rekstrarkostnaður slíkrar deildar í ráðuneyti virðist jafnan lægri en úrskurðarnefnda. Það er einvörðungu áfrýjunarnefnd neytendamála sem er augljóslega ódýrari í rekstri en lagaskrifstofa dómsmálaráðuneytisins sem helgast af því að hún hefur enga starfsaðstöðu á vegum ríkisins, enga símsvörunarþjónustu o.s.frv.

10.4 Starfsaðstaða, skjalastjórn og upplýsingaöryggi

Eftir að lög hafa verið sett þar sem mælt er fyrir um að komið skuli á fót sjálfstæðri stjórnsýslunefnd og ráðherra hefur lokið að skipa nefndarmenn er oft eins og ráðherra og ráðuneyti hans vilji sem minnst vita af starfi slíkra nefnda.⁵⁵ Í lögum er oft engin afstaða tekin til þess hvar nefnd skuli vistuð og hver eigi að sjá um skjalastjórn og símsvörun fyrir hana. Til eru sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem hafa þannig ekkert bakland í stjórnsýslunni til að geta sinnt störfum sínum á faglegan hátt og uppfyllt skilyrði laga um skjalastjórn og upplýsingaöryggi.⁵⁶

Það eru til bæði gamlar og nýjar sögur um það að nefndarmenn kær- og úrskurðarnefnda semji úrskurði í málum sem hafa að geyma skjöl sem innihalda mjög viðkvæmar upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu heima hjá sér við eldhúsborðið innan um fjölskyldu sína. Slík meðferð á trúnaðarupplýsingum fer í bága við 3. mgr. 42. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um þagnarskyldu og ákvæði laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga svo og persónu-

⁵⁵ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010, bls. 25.

⁵⁶ Skýrsluhöfundur beindi fyrirspurn til umboðsmanns Alþingis um dæmi af þessum toga sem hann hefði í störfum sínum hnotið um. Í svari hans, dags. 12. desember 2019, kom fram að tiltekin nefnd hefði ekki getað afhent honum gögn máls innan tímamarka og töluverðar tafir urðu á athugun málsins hjá umboðsmanni af þeim sökum. Ástæða þessa var að gögn nefndarinnar frá tilteknu árabili voru í fórum fyrrverandi formanns hennar sem var fluttur til annars lands.

verndarreglugerðina. Þá er skjalaskráning og skjalastjórn margra þessara nefnda ekki í samræmi við ákvæði 22.–24. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.

Það er verulegur ágalli á íslenskri stjórnsýslu sem brynt er að bregðast við að starfandi eru all margar stjórnsýslunefndir sem hafa ekki lágmarksaðbúnað og af þeim sökum eru líkur á að starfsemi þeirra sé í andstöðu við fyrrnefnd lög. Þetta er því miður ekki nýtt vandamál.⁵⁷

Árið 2000 benti Sigurður Tómas Magnússon á það grein sinni „Á rökstólum um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir“⁵⁸ að til mikilla bóta væri ef ríkið kæmi upp sameiginlegri starfsaðstöðu fyrir sem flestar stjórnsýslunefndir. Með því mætti samnýta símaþjónustu, skjalamóttöku, skjalavörslu og fundaraðstöðu, auk þess sem nefndirnar gætu samnýtt ritara og aðra nauðsynlega aðstoðarmenn. Með slíku fyrirkomulagi væri aðgengi að þessum nefndum bætt. Hægt væri að ganga að upplýsingum og skila inn skjölum á einum stað, án tillits til þess hverjir sætu í nefndunum á hverjum tíma. Með þessu væri einnig tryggt að skjöl þessara nefnda, sem sumar fjalla um viðkvæm málefni, væru ekki dreifð út um allan bæ. Jafnframt yrði sjálfstæði nefndanna betur tryggt, þjónusta þeirra bætt, skilvirkni aukin og hagræðingu náð.⁵⁹ Árið 2005 tók Friðgeir Björnsson héraðsdómari undir þessi sjónarmið í ritgerð sinni „Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni“.⁶⁰ Þessi tillaga hefur hins vegar ekki fengið hljómgrunn á Íslandi. Á hinn bóginn má geta þess að Danir hafa nýlega komið á fót slíkri starfsaðstöðu fyrir nokkrar af stjórnsýslunefndum sínum sem þeir kalla „Nævnenes hus“.⁶¹ Áður en þessari sameiginlegu aðstöðu var komið á fót í Danmörku fyrir stjórnsýslunefndir, sem ekki hafa eigið starfslið og starfsaðstöðu, heyrði það til starfsskyldna hlutaðeigandi ráðuneytis að veita slíkum nefndum starfsaðstöðu og aðstoð við skjalastjórn.⁶² Í Noregi er einnig að finna vísi að sameiginlegum rekstri nokkurra

⁵⁷ Skýrsluhöfundur beindi fyrirspurn til umboðsmanns Alþingis um dæmi af þessum toga sem hann hefði í störfum sínum hnotið um. Í svari hans, dags. 12. desember 2019, kom fram að pósthfang tiltekinnar nefndar hefði verið heimilisfang formanns hennar sem bjó í fjölbýlishúsi þar sem ekki var sérinngangur og bréf því sett í postkassa í sameign. Í öðru máli hefði komið í ljós að pósthfang nefndar hefði hvergi verið tilgreint. Í þriðja málinu sem umboðsmaður vísaði til var eingöngu netfang nefndar tilgreint en ekki pósthfang.

⁵⁸ Sigurður Tómas Magnússon: Á rökstólum um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, bls. 576-577. Úlfliótur 4. tbl. 52. árg. ágúst 2000.

⁵⁹ Sigurður Tómas Magnússon: Á rökstólum um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, bls. 576-577. Úlfliótur 4. tbl. 52. árg. ágúst 2000.

⁶⁰ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni. Ritgerð, bls. 62. Reykjavík 2005.

⁶¹ <https://naevneneshus.dk>

⁶² Hernichsen, Carsten: Offenltig forvaltning. Grundbog. Forvaltningslære, bls. 309. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2012.

nefnda með „Klagenemndssekretariatet“.⁶³ Slíkur sameiginlegur rekstur nefnda er einnig við lýði á Grænlandi⁶⁴ og í Færeyjum.⁶⁵

Verði framangreind leið ekki farin er a.m.k. ljóst að ekki er verjandi að sjálfstæðar stjórnýslunefndir séu hér á landi að störfum nema að þeim sé fengin viðunandi starfsaðstaða og að séð sé fyrir símsvörun, skjalaskráningu og skjalavörslu þeirra, þannig að þær starfi í samræmi við framangreind lög. Fjórar stærstu kærunefndirnar, þ.e. úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefnd útlendingamála, úrskurðarnefnd velferðarmála og yfirskattanefnd, gætu mögulega veitt öðrum nefndum slíka þjónustu. Þá geta undirstofnanir ráðuneyta einnig oft séð um það. Þannig er t.d. mælt svo fyrir í 3. mgr. 15. gr. laga nr. 81/2019 um úrskurðaraðila á sviði neytendamála að *kærunefnd vöru- og þjónustukaupa* skuli vistuð hjá Neytendastofu sem sjái nefndinni fyrir fundaraðstöðu og sjái um vörslu gagna. Til samanburðar skal þess getið að engin sambærileg ákvæði eru í lögum um *áfrýjunarnefnd neytendamála* sem heyrir stjórnarfarslega undir sama ráðuneyti og kærunefnd vöru- og þjónustukaupa. Þannig er hvorki hægt að sjá neina stefnumótun um þetta atriði hjá Stjórnarráðinu né einstökum ráðuneytum þess. Þegar í lögum er ekki tekin afstaða til þess hvar stjórnýslunefnd skuli vistuð er það hlutaðeigandi ráðuneyti, sem sér um skipan nefndarinnar, sem verður að greiða úr því í samvinnu við nefndina.

Athygli vekur að við lausn á aðstöðuleysi ákveðinna stjórnýslunefnda eru dæmi um að starfandi lögmaður hafi verið skipaður formaður nefndar og við hann svo samið að lögmannstofa hans sinni gegn endurgjaldi símsvörun, skjalaskráningu og skjalavörslu nefndarinnar. Gallinn við að blanda *opinberri stjórnýslu* inn í *einkarekstur* lögmannna er að þá er hætt við að einkaréttarlegir starfshættir lögmannstofa taki hreinlega yfir starfsemi nefndarinnar.⁶⁶ Þannig er t.d. hætt á að nefndarmenn horfi fram hjá því að nefndarstarfinn er persónulegur og verður ekki öðrum falin nema eftir reglum stjórnýsluréttar um löglegt valdframsal. Þegar þetta gleymist er hætt við að lögmennt feli fulltrúum sínum að semja úrskurði og fást við önnur störf sem tilheyra nefndarstörfum þeirra án þess að framangreindum reglum stjórnýsluréttarins hafi verið fylgt.

⁶³ Sjá <https://www.klagenemndssekretariatet.no>

⁶⁴ <https://ina.gl/udvalg/raad-og-naevn/?lang=da>

⁶⁵ <http://www.kaerustovnur.fo/>

⁶⁶ Skýrsluhöfundur beindi fyrirspurn til umboðsmanns Alþingis um dæmi af þessum toga sem hann hefði hnotið um í störfum sínum. Í svari hans, dags. 12. desember 2019, kom fram að undir bréf nefndar hefði ritað starfsmaður á lögmannsstofu þar sem lögmaður starfaði sem sat í nefndinni án þess að fyrir lægi að starfsmaður lögmannsstofunnar væri starfsmaður nefndarinnar. Í öðru máli hafði það gerst að tölvupóstur nefndar var sendur hjá netfangi lögmannsstofu. Í þriðja málinu hafði starfsmaður nefndar átt í tölvupóstsamskiptum við skrifstofu umboðsmanns Alþingis úr eigin gmail-netfangi.

Framangreind málefni virðast í lagi hjá þeim stjórnýslunefndum sem hafa svo mörg mál til úrlausnar á hverju ári að þær hafa á skipa starfsmönnum og jafnvel hluta nefndarmanna í fullu starfi, s.s. hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefnd útlendingamála, úrskurðarnefnd velferðarmála og yfirskattanefnd. Þetta er því eitt af þeim sjónarmiðum sem mælir með því að aðeins fáar fullburða sjálfstæðar stjórnýslunefndir séu starfandi, sem geta uppfyllt almenn skilyrði laga sem gerð eru til stjórnvalda, en ekki margar ófullburða nefndir sem gera það ekki.

Framangreind vandamál eru ekki til staðar þegar ráðherra og ráðuneyti hans úrskurða í málum varðandi stjórnýslukærum.

10.5 Sérfræðikunnátta og reynsla

10.5.1 Sérfræðikunnátta nefndarmanna

Þegar ákveðið er að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd er meginröksemdin oft sú að með því sé markmiðið að fá nefndarmenn með *sérfræðikunnáttu* sem starfsmenn ráðuneytis hafi ekki, sbr. umfjöllun í kafla 8.5 hér að framan. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að eftirsóttir sérfræðingar hafa oft ekki áhuga á aðalstarfi hjá Stjórnarráðinu en geta sumir hugsað sér að taka þátt í störfum nefnda í aukastarfi þar sem reynir á sérfræðipækkingu þeirra. Þetta á einkum við um vísindamenn og fræðimenn við háskóla.

Gegn þessum sjónarmiðum vinnur hins vegar sú staðreynd að þóknun fyrir nefndarstörf hér á landi er í flestum tilvikum lág og þegar í ljós kemur að umfang verkefna þeirra er ekki í samræmi við hana hafa margir sérfræðingar ekki áhuga á að verja tíma sínum í störf á vegum stjórnýslunefnda. Þótt markmið löggjafans sé þannig að koma á fót *sérfræðinganefnd* er hins vegar alls ekki sjálfgefið að unnt sé að fá sérfræðinga sem standa undir nafni til að starfa í henni. Af þessum sökum kunna störf nefnda að missa marks miðað við upphaflegan tilgang með stofnun þeirra þegar ekki unnt að skipa nefnd valinkunnum sérfræðingum sem trausts njóta.

Af þeim kæruneftndum sem nú eru starfandi eru 14 af 15 skipaðar þremur nefndarmönnum í hverju máli. Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar er skipuð fimm nefndarmönnum. Um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gildir sú regla að ef mál er viðamikið eða fordæmisgefandi sitja fimm menn í nefndinni. Hliðstæð regla gildir um yfirskattanefnd. Í málum sem varða verulega hagsmuni eða teljast að öðru leyti mikilvæg frá sjónarhóli almannahagsmuna getur formaður kæruneftndar útboðsmála ákveðið að nefndin sé skipuð tveimur mönnum til viðbótar við fasta nefndarmenn.

Það vekur athygli þegar ákvæði laga um almenn hæfisskilyrði nefndarmanna kæruneftnda eru skoðuð að það er í reynd ekki nema ein nefnd af 15 kæruneftndum sem augljóslega uppfyllir það að teljast eiginleg *sérfræðinganeftnd*

en það er úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar.⁶⁷ Það fer eftir því hvernig almenn hæfisskilyrði nefndarmanna áfrýjunarnefndar samkeppnismála eru túlkuð hvort telja ber þá nefnd sérfræðinganefnd. Formaður skal uppfylla starfsgengisskilyrði hæstaréttardómara en aðrir nefndarmenn skulu hafa *faðlega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála*. Hér eru skilyrðin orðuð svo rúmt að bæði lögfræðingar, viðskiptafræðingar og hagfræðingar gætu sennilega uppfyllt þau. Þegar tveir lögfræðingar sitja í nefndinni telst hún samkvæmt skilgreiningu ekki sérfræðinganefnd. Aðrar kærunefndir en hér hafa verið nefndar hafa meiri líkindi með dómstólum.

Formenn eftirfarandi nefnda þurfa að uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara: áfrýjunarnefnd neytendamála, úrskurðarnefnd raforkumála og úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávaraflla.

Formaður og varaformaður eftirfarandi nefnda þurfa að uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara eða hæstaréttardómara: kærunefnd útboðsmála (þriðji nefndarmaðurinn skal hafa alhliða reynslu og þekkingu á viðskiptum), úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, úrskurðarnefnd um upplýsingamál og yfirskattanefnd (aðrir nefndarmenn skulu hafa lokið prófi í lögfræði, hagfræði eða viðskiptafræði eða vera löggiltir endurskoðendur).

Nokkrar kærunefndir líkjast fjölskipuðum héraðsdómi sem skipaður er tveimur embættisdómurum og einum sérfróðum meðdómanda. Þetta á við um kærunefnd samkeppnismála, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála svo og úrskurðarnefnd velferðarmála þegar í þeirri síðarnefndu eiga sæti læknir eða sérfræðingur á sviði barnaverndarmála, svo og yfirskattanefnd þegar í nefndinni situr einn hagfræðingur, viðskiptafræðingur eða löggiltur endurskoðandi.

Allir nefndarmenn eftirfarandi nefnda skulu annað hvort uppfylla að vera lögfræðingar, uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara eða hæstaréttardómara: áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, kærunefnd útlendingamála og málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

⁶⁷ Sjá 2. mgr. 19. gr. laga nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands: „Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar skal skipuð af ráðherra. Fjórir menn skulu eiga sæti í nefndinni. Einn skal skipaður samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og skal hann vera formaður og hafa sérþekkingu á sviði vátryggingaréttar. Annar skal skipaður eftir tilnefningu verkfræði- og náttúruvísindasviðs Háskóla Íslands og skal hann hafa sérþekkingu á sviði mannvirkja. Hinir tveir skulu skipaðir án tilnefningar og hafa sérþekkingu á sviði vátryggingaréttar, mannvirkja eða tjónamats. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt..”

Dæmi um lagaákvæði þar sem sett eru starfsgengisskilyrði til nefndarmanna:

Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 63/2006: „Skulu [nefndarmenn] allir uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara.“

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar. 2. gr. reglugerðar nr. 275/2008 um áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar: „Skipar ráðherra formann nefndarinnar til þriggja ára í senn og skal hann vera lögfræðingur með sérþekkingu á hugverkarétti. Ráðherra getur skipað varaformann. Aðra nefndarmenn skipar ráðherra til að úrskurða í einstökum ágreiningsmálum.“

Áfrýjunarnefnd neytendamála. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2015 um neytendastofu: „Skulu formaður nefndarinnar og varamaður hans fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.“

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála. 2. mgr. 9. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. „Formaður og varamaður hans, sem jafnframt er varaformaður, skulu uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara, en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála.“

Kærunefnd útboðsmála. 1. mgr. 103. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup: „Tveir nefndarmanna og varamenn þeirra skulu fullnægja skilyrðum laga til að gegna embætti héraðsdómara og skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar. Þriðji nefndarmaður og varamaður hans skulu hafa alhliða reynslu og þekkingu á viðskiptum.“

Kærunefnd útlendingamála. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 80/2016 um útlendinga: „[Nefndarmenn] skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði.“

Málskotsnefnd Lánasjóðs Íslenskra Námsmanna. 1. mgr. 5. gr. a laga nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna: „... skulu nefndarmenn vera lögfræðingar. Formaður nefndarinnar og varamaður hans skulu fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.“

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun: „Formaður og varaformaður skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara.“ (Engin almenn hæfisskilyrði eru gerð til þriðja nefndarmannsins)

Úrskurðarnefnd raforkumála. 2. mgr. 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003: „Formaður og varamaður hans skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara.“

Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávarafla. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 37/1992 um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla. „Formaður nefndarinnar og varamaður hans, sem tekur sæti formanns í forföllum hans, skulu að auki fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara.“

Úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar. 2. mgr. 19. gr. laga nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands: „Einn skal skipaður samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og skal hann vera formaður og hafa sérþekkingu á sviði

vátryggingaréttar. Annar skal skipaður eftir tilnefningu verkfræði- og náttúruvísindasviðs Háskóla Íslands og skal hann hafa sérþekkingu á sviði mannvirkja. Hinir tveir skulu skipaðir án tilnefningar og hafa sérþekkingu á sviði vátryggingaréttar, mannvirkja eða tjónamats.“

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál. 1. mgr. 21. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012: „Skulu tveir nefndarmenn og varamenn þeirra uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara skv. 29. gr. laga um dómstóla. Skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar en hinn varaformaður.“

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd um auðlindamál: „[Formaður] skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Einn nefndarmanna skal vera staðgengill forstöðumanns og varaformaður nefndarinnar. Hann skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og formaður, hafa starfið að aðalstarfi og skipaður til fimm ára að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Aðrir nefndarmenn eru skipaðir til fjögurra ára í senn og skulu þeir tilnefndir af Hæstarétti. Þeir skulu allir hafa háskólapróf. Einn skal hafa sérþekkingu á sviði skipulagsmála, einn á sviði byggingarmála, einn á sviði umhverfismála, einn á sviði jarðvísinda, orkumála og jarðrænna auðlinda og einn á sviði vistfræði og lífríkis þurrlandis, ferskvatns og sjávar. Tveir skulu hafa embættispróf í lögfræði eða annað háskólapróf sem verður metið jafngilt.“

Úrskurðarnefnd velferðarmála. 1. og 3. tölul. 2. gr. laga nr. 85/2015 um úrskurðarnefnd velferðarmála: „1. Ráðherra skipar formann úrskurðarnefndar velferðarmála og þrjú nefndarmenn í fullt starf [...] Þeir skulu uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara. [...] 3. Ráðherra skipar átta aðra nefndarmenn og jafnmarga til vara til fjögurra ára í senn. Þrjú þeirra skulu hafa embættis- eða meistaraþróf í lögfræði, einn skal vera læknir og einn skal hafa sérþekkingu á sviði barnaverndarmála.“

Yfirskattanefnd. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd. „Skulu nefndarmenn fullnægja skilyrðum sem sett eru í 85. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, um embættisgengi ríkisskattstjóra. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi þeirra nefndarmanna sem hafa starfið að aðalstarfi. Báðir skulu uppfylla skilyrði sem sett eru um embættisgengi héraðsdómara.“

Að framansögðu athuguðu virðist ljóst að skipan kæruneftnda hér á landi er um margt mun líkari skipan dómstóla heldur en sérfræðinganeftnda. Þar sem hér á landi starfa fullburða dómstólar á þremur dómstigum hlýtur sú spurning að vakna hvort þörf sé á kæruneftndum sem líkjast þeim í ljósi þeirra almennu hæfisskilyrða sem gerð eru til nefndarmanna.

Þegar lögfræðingar eru valdir í stjórnáslunefndir gleymist oft að þekking þeirra getur verið mikil á ýmsum sviðum sem ekki nýtast í starfi stjórnáslunefnda. Þannig eru bæði lögmennt og dómara oftast vel að sér um einkamálaréttarfar en ekki endilega um málsmeðferð í stjórnáslunni sem leitt hefur til þess að röngum

reglum er beitt við úrlausn mála. Hér skal minnt á ummæli umboðsmanns Alþingis sem fram koma í skýrslu hans frá árinu 2014:

„Í fyrri skýrslum umboðsmanns hefur þess verið getið að þess sjái stað í einhverjum tilvikum að stjórnvöld beiti reglum réttarfars í stjórnýslumálum. Við rekstur einkamála fyrir dómstólum gilda ákveðnar réttarfarsreglur og sjónarmið, svo sem málsforræðisreglan og útilokunarreglan, sem eiga ekki við í störfum stjórnvalda. Segja má að rannsóknarregla stjórnýsluréttar byggji á andstæðum sjónarmiðum, þ.e. í stað þess að aðilar hafi forræði á kröfugerð sinni, rökum og ágreiningsatriðum og þeir þurfi að koma málsástæðum og mótmælum á framfæri jafnskjótt og tilefni er til er markmið rannsóknar stjórnvalda að leiða hið sanna og rétta í ljósi í hverju máli. Þá eru stjórnvöld ekki bundin af málsástæðum eða lagarökum aðila máls, eða eftir atvikum lægra setts stjórnvalds, auk þess sem aðili máls hefur víðtækar heimildir til að koma að nýjum kröfum, málsástæðum og upplýsingum um málsatvik undir rekstri stjórnýslumáls.“⁶⁸

Þegar ráðherrar velja hverja skipa eigi í sjálfstæðar stjórnýslunefndir skiptir gríðarlega miklu máli að þar veljist til einstaklingar sem hafa bæði menntun og reynslu af úrlausn stjórnýslumála og falli ekki í þá gryfju að gera ráð fyrir því að allir lögfræðingar hafi lagt stund á sömu menntun.

Þegar litið er til þess hvernig ráðuneyti geta brugðist við þegar þau eru með kærúmál til úrlausnar, og telja sig ekki hafa nauðsynlega sérfræðipækkingu á úrlausnarefninu, þá leiðir það af rannsóknarreglu stjórnýslulaga að þeim ber að kveðja sér til aðstoðar sérfræðing við úrlausn málsins, sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis, UA 9896/2018. Þannig útilokar það ekki að ráðherra og ráðuneyti hans úrskurði í málum um stjórnýslukæru enda þótt þar kunni að reyna á einhver sérfræðileg álitaefni ef rétt er að málum staðið. Ekki má því vanmeta möguleika Stjórnarráðsins á því að fást við kærúmál þótt þar reyni á sérfræðileg álitaefni.

10.5.2 Spekileki ráðuneyta þegar kæruneftum er komið á fót

Þegar úrskurðarvald í málum er varða stjórnýslukæru er fært frá ráðherra og ráðuneyti hans til kæruneftdar hafa starfsmenn ráðuneytis í sumum tilvikum hætt störfum í ráðuneytinu og verið skipaðir nefndarmenn eða starfsmenn hinnar nýju kæruneftdar. Þegar starfsmenn ráðuneytis vinna ekki lengur að úrlausn kærúmála á hlutaðeigandi sviði hefur það jafnan einnig í för með sér að starfsmenn ráðuneytis missa tengsl við umrætt málefnasvið. Ástæðan er sú að þegar leyst er úr kærúmálum kynnast starfsmenn ráðuneytisins bæði stórum og smáum vandamálum sem til staðar eru á málefnasviðinu. Þessi þekking og reynsla er afar mikilvæg þegar kemur að stefnumótun svo og samningu lagafrumvarpa og reglugerða á umræddu sviði. Þegar sérstakri kæruneftnd hefur verið komið á fót á ráðherra því ekki greiddan aðgang að mikilvægri þekkingu og

⁶⁸ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014, bls. 23.

reynslu af málefnasviði sem heyrir undir ráðuneyti hans þar sem hún er eftirleiðis hjá hlutaðeigandi nefndarmönnum sem ráðherra hefur ekki stjórnunarheimildir yfir. Í lítilli stjórnýslu eins og þeirri íslensku getur það augljóslega valdið tjóni og eftir atvikum sérstökum kostnaði að ráðherra hafi ekki aðgang að þeim mannaúði sem kærunefnd á starfssviði hans hefur á að skipa. Oft er þá gripið til þess úrræðis að leita til lögmanna eða annarra einkaréttarlegra ráðgjafa um að leysa úr tilteknu álitaeftni sem nefndarmenn kærunefndarinnar eru oft góðir (og jafnvel bestir) til að leysa úr.

10.6 Forgangsröðun og málshraði

Einn af ókostum þess að ráðherra fari með úrskurðarvald í málum sem varða stjórnýslukæru liggur í því að fremst í forgangsröðun ráðuneytis er að slökkva elda gærdagsins og móta stefnu morgundagsins. Úrlausn kærumála kann því oft að lenda aftarlega í forgangsröðinni. Pólítískur veruleiki sem ráðherra þarf að bregðast hratt við kallar á þessa forgangsröðun. Í þessu ljósi þarf því ekki að koma á óvart að sumir ráðherrar hafi viljað færa úrlausn kærumála til kærunefnda svo starfsmenn ráðuneyta þeirra séu ekki bundnir við annað en stefnumótun, samningu lagafrumvarpa og reglugerða og annað þess háttar. Um þau fáu mál sem enn sæta kæru til ráðherra sögðu starfsmenn ráðuneyta sem skýrsluhöfundur ræddi við að oft væri ekki annar tími til þess að semja úrskurði en á kvöldin eða á helgidögum.

Þegar sett er á fót kærunefnd hefur hún ekki með höndum önnur verkefni en úrlausn kærumála. Það ræðst því aðallega af færni nefndarmanna, þeim tíma sem þeir geta varið til nefndarstarfa, launakjörum þeirra og hvort nefndin hefur á að skipa starfsmanni hver afkastageta nefndarinnar er. Í flestum tilvikum hafa nefndir ekki á að skipa starfsmanni og launakjör nefndarmanna eru oftast föst nefndarþóknun þar sem ekki er í öllum tilvikum að fullu tekið sanngjarnt tillit til starfsálags nefndarmanna. Við slíkar aðstæður endurspeglar starfsframlag nefndarmanna oftast fjárhæð þóknunar fyrir störfin. Af þeim sökum getur afgreiðslutími úrskurða orðið langur þegar málafjöldi er mun meiri en hægt er að leysa á þeim tíma sem þóknun nefndarmanna virðist taka mið af. Málshraði í störfum sjálfstæðra kærunefnda virðist þannig aðallega ráðast af þeim starfsskilyrðum sem hverri nefnd eru búin.

Umboðsmaður Alþingis gerði athugun á afgreiðslutíma 48 stjórnýslu- og úrskurðarnefnda, sbr. heimild í 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í álit hans, *UA 4193/2004*, kom fram að af nefndunum 48 hefðu 24 lögmæltan afgreiðslutíma, átta hefðu sett sér reglur um afgreiðslutíma eða ákvæði væri um hann í reglugerð en 16 nefndir störfuðu án þess að mælt væri fyrir um afgreiðslutíma þeirra í skriflegum reglum eða sérlögum. Til grundvallar niðurstöðum athugunar umboðsmanns lágu upplýsingar frá nefndunum um störf þeirra á tveimur sex mánaða tímabilum, frá 1. nóvember 2003 til 30. apríl 2004 og frá 1. janúar 2005 til 30. júní 2005. Upplýsingar fengust frá öllum nefndunum um

fyrri tímabilið en frá 45 nefndum um það síðara. Í álitinu greinir frá því að nefndir með lögmæltan afgreiðslufrest afgreiddu 47,5% mála innan frestsins en 52,5% utan frests. Nefndir með reglur afgreiddu 60% mála innan frests en 40% utan frests. Mikill meirihluti, þ.e. 75% mála, á báðum könnunartímabilum kom til kasta nefnda með lögmæltan frest, nefndir með reglur um afgreiðslutíma fjölluðu um 9% mála en nefndir án reglna um afgreiðslutíma um 16%. Kemur fram að samanburður á málafjölda og afgreiðslutíma milli könnunartímabila benti til þess að málum færi fjölgandi og að afgreiðslutími væri að lengjast. Þannig hefðu liðlega 10% mála á fyrri tímabili verið lengur en eitt ár í vinnslu en á síðara tímabilinu hefði hlutfallið verið 17,6%. Í álitinu kemur fram að meirihluta nefndanna bærust tiltölulega fá mál. Þannig fengu 26 nefndir af 48 tíu mál eða færri samtals á báðum könnunartímabilunum. Ekkert mál barst níu nefndum en sex nefndir fengu eitt mál til afgreiðslu á báðum könnunartímabilunum.

Í inngangi að *skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010* vikur umboðsmaður að tregðu ráðuneyta við að bregðast við þegar málsmeðferðartími hjá sjálfstæðum stjórnýslunefndum er ekki í samræmi við lögákveðna afgreiðslufresti eða málshraðareglu 9. gr. stjórnýslulaga. Þar áréttar umboðsmaður nauðsyn þess að ráðuneyti hafi eftirlit með afgreiðslutíma stjórnýslunefnda. Með slíku eftirliti er í engu raskað því sjálfstæði sem slíkar nefndir eiga að njóta en það lýtur fyrst og fremst að efnislegri úrlausn málanna. Með slíku eftirliti fá ráðuneyti hins vegar nauðsynlegar upplýsingar um hvort starfsemi nefnda sé í réttu horfi og geta þá tekið afstöðu til þess hvernig búa þarf að þeim varðandi starfsaðstöðu og mannafla.⁶⁹

Þegar úrlausn kærumála er flutt frá ráðherra til kærunefndar, og nefndinni hvorki sköpuð viðunandi starfsaðstaða né látið í té nægar fjárveitingar til þess að afgreiða þau mál sem henni berast, hlýtur í reynd að vera brostinn grundvöllur undir starfsemi nefndarinnar þegar borgararnir þurfa að bíða í meira en ár eftir afgreiðslu erinda sinna.

Nýjustu upplýsingar sem teknar hafa verið saman um afgreiðsluhraða í úrskurðum ráðuneyta annars vegar og sjálfstæðra stjórnýslunefnda hins vegar komu fram við fyrirspurnum Björns Leví Gunnarssonar þingmanns á 149. löggjafarþingi 2018–2019 og er að finna í viðauka 4. Niðurstöðurnar verða hér dregnar stuttlega saman. Hér verður fyrst getið heildarmálfjölda sem hvert ráðuneyti fékk til afgreiðslu. Síðan verður gerð grein fyrir annars vegar lægsta og hins vegar hæsta meðalafgreiðslutíma á viðmiðunarárunum 2013–2018. Teknar eru síðan til samanburðar tölur af sjálfstæðri stjórnýslunefnd á málefnasviði hlutaðeigandi ráðuneytis.

Á árunum 2013–2018 bærust *ráðherra félags- og barnamála* á bilinu 10–22 mál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls 4,55 mánuðir árið 2018 en

⁶⁹ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2010, bls. 25.

10,5 mánuðir árið 2015. Þess má geta að á sama tíma bárust úrskurðarnefnd velferðarmála 321–420 mál á ári sem vörðuðu almannatryggingar sömu ár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 3,5 mánuðir árið 2018 en 7,8 mánuðir árið 2016.⁷⁰

Þar sem í svörum *samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra* eru ekki sérgreind þau kærumál sem bárust ráðuneyti hans og sættu afgreiðslu með úrskurði er ekki hægt að bera fjölda mála og afgreiðsluhraða ráðuneytisins saman við sjálfstæða stjórnýslunefnd á vegum ráðuneytisins.⁷¹

Á árunum 2013–2018 bárust *mennta- og menningarmálaráðherra* á bilinu 7–24 mál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls 8 vikur 2016 en 42 vikur árið 2018. Þess má geta að á sama tíma bárust málskotsnefnd Lánasjóðs Íslenskra námsmanna 13–65 mál á ári sömu viðmiðunarár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 4 mánuðir og ein vika árið 2015 en 5 mánuðir og ein vika árið 2016.⁷²

Á árunum 2013–2018 bárust *sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra* á bilinu 21–43 mál á ári til úrskurðar. Meðalafgreiðslutími kærumála á sviði sjávarútvegs og fiskvegs var 145 dagar árið 2018 en 320 dagar árið 2014. Meðalafgreiðslutími kærumála á sviði matvæla og landbúnaðar var 127 dagar 2016 en 256 dagar árið 2013. Þess má geta að á árunum 2016–2018 bárust úrskurðarnefnd um ólögmætan sjávarafla 2–5 mál á ári og var meðalafgreiðslutími hvers máls 54 dagar árið 2018 en 333 dagar árið 2017.⁷³

Á árunum 2013–2018 bárust *umhverfis- og auðlindaráðherra* á bilinu 3–8 mál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls 44 dagar árið 2013 en 216 dagar árið 2016. Þess má geta að á sama tíma bárust úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 114–175 mál á ári sömu viðmiðunarár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 213 árið 2013 en 364 dagar árið 2015.⁷⁴

Á árunum 2013–2018 bárust *forsætisráðherra* á bilinu 0–5 mál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls þau ár sem mál bárust 56 dagar árið 2013 en 328 dagar árið 2015. Þess má geta að á sama tíma bárust úrskurðarnefnd um

⁷⁰ Svar félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 861 — 418. mál.

⁷¹ Svar samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 833 — 419. mál.

⁷² Svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 1054 — 420. mál.

⁷³ Svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 923 — 421. mál.

⁷⁴ Svar umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 882 — 422. mál.

upplýsingamál 72–145 mál á ári sömu viðmiðunarár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 182 dagar árið 2014 en 391 dagar árið 2016.⁷⁵

Á árunum 2013–2018 bárust *heilbrigðisherra* á bilinu 5–22 kærúmál á ári til úrskurðar. Meðalafgreiðslutími mála sem kærð voru á grundvelli 6. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007 um landlækni og lýðheilsu tóku frá 2,8 mánuðum árið 2016 en 10,2 mánuði árið 2014. Meðalafgreiðslutími annarra kærúmála tóku 2,1 mánuði árið 2014 en 4,8 mánuði árið 2013.⁷⁶

Þar sem fyrirspurn til *dómsmálaráðherra* laut aðeins að málum á sviðum útlendingamála og kosninga eru ekki til upplýsingar um heildarfjölda kærúmála sem bárust ráðuneyti hans á viðmiðunartímabilinu og afgreiðslutíma þeirra í umræddum gögnum.⁷⁷ Af umfjöllun í kafla 10.3 hér að framan er þó ljóst að árið 2017 fékk dómsmálaráðuneytið 142 mál til úrskurðar og 121 mál til úrskurðar árið 2018.

Á árunum 2013–2018 bárust *fjármála- og efnahagsráðherra* á bilinu 3–25 mál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls 103 dagar árin 2013 og 2016 en 169 dagar árið 2015. Þess má geta að á sama tíma bárust kærufnd útboðsmála 20–30 mál á ári sömu viðmiðunarár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 85 dagar árið 2013 en 161 dagar árið 2017.⁷⁸

Á árunum 2013–2018 bárust *ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra* á bilinu 12–235 kærúmál á ári til úrskurðar og var meðalafgreiðslutími hvers máls 117 dagar árið 2018 en 316 dagar árið 2014. Þess má geta að á sama tíma bárust áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar 8–25 mál á ári sömu viðmiðunarár og var meðalafgreiðslutími hvers máls 349 dagar árið 2013 en 668 dagar árið 2017.⁷⁹

Af framangreindri umfjöllun er ljóst flest hafa ráðuneytin um og innan við 25 kærúmál til meðferðar á ári. Það eru aðeins dómsmálaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sem skera sig úr fyrir fjölda kærúmála sem þau fá til meðferðar árlega. Þá vekur athygli hve meðalafgreiðslutími kærúmála sveiflast gífurlega mikið á þessu sex ára viðmiðunartímabili, bæði hjá

⁷⁵ Svar forsætisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 816 — 423. mál.

⁷⁶ Svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 873 — 424. mál.

⁷⁷ Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 953 — 425. mál.

⁷⁸ Svar fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 969 — 426. mál.

⁷⁹ Svar ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma. 149. löggjafarþing 2018–2019. Þskj. 939 — 427. mál.

ráðuneytum og stjórnýslunefndum, en hann virðist hæglega geta sveiflast u.þ.b. 100% og í sumum tilvikum mun meira.

10.7 Stjórnýslukæra sem stjórnunarúrræði ráðherra og tengsl þess við önnur stjórnunar- og eftirlitsúrræði hans

Þegar heimilt er að beina stjórnýslukæru til ráðherra getur úrskurður ráðherra virkað sem *stjórnntæki* gagnvart hinum lægra settu stjórnvöldum þar sem hann hefur fordæmisgildi gagnvart þeim um úrlausn mála af umræddu tagi, enda sé honum ekki hnekk af dómstólum. Sem stjórnntæki er þessu úrræði þannig almennt beitt til þess að ná fram markmiðum hlutaðeigandi laga, með hliðsjón af meginreglum stjórnýsluréttar og tilliti til þess að jafnræðis sé gætt þegar stjórnvöld beita stjórnýslulegu mati.⁸⁰

Þegar ráðherra kveður upp úrskurð í máli þar sem í ljós hefur komið að rannsókn máls hefur ekki verið viðunandi getur hann samhliða því að kveða upp úrskurðinn samþykkt fyrirmæli um nauðsynlegar breytingar á rannsókn hlutaðeigandi málaflokks og þannig dregið úr líkum á að sambærilegt vandamál komi upp á ný. Hann getur einnig látið við það sitja að gefa forstöðumanni fyrirmæli um að endurskoða umræddan þátt málsmeðferðar og gera viðunandi úrbætur. Á sama hátt getur ráðherra í úrskurði sínum tekið af skarið um túlkun laga á því málefnasviði sem undir hann heyrir og beitingu matskenndra heimilda þannig að fordæmisgildi hafi fyrir lægra sett stjórnvald. Hann getur fylgt slíkum úrskurði eftir með almennum fyrirmælum. Forstöðumenn undirstofnana eru embættismenn skipaðir til fimm ára í senn. Þegar afstaða er tekin til þess hvort auglýsa skuli embætti forstöðumanns undir lok skipunartímans er m.a. tekin afstaða til frammistöðu forstöðumanns, þ. á m. hvernig honum hefur gengið að stýra nauðsynlegum breytingum á málsmeðferð stofnunarinnar þannig að farið sé að lögum.

Þegar meðferð kærumála er tekin frá ráðherra og flutt til sjálfstæðrar kærunefndar missa oftast bæði ráðherra og starfsmenn ráðuneytis hans sjónar á þeim vandamálum sem í ljós koma við úrlausn kærumála og geta gefið tilefni til beitingar *annarra stjórnunarheimilda ráðherra*. Þessi skipan er því til þess fallin að draga mjög úr virkri stjórnunar og eftirlits ráðherra með stjórnvöldum sem honum eru lægra sett. Vikið er að álitaeftum af þessum toga í eftirfarandi álitum umboðsmanns Alþingis:

⁸⁰ Christensen, Bent: Forvaltningsret. Prøvelse, bls. 239. Kaupmannahöfn 1994.

UA 9790/2018

„Þessi afstaða úrskurðarnefndar velferðarmála varpar m.a. ljósi á þá stöðu þegar sá hluti yfirstjórnar og eftirlits með ákveðnu málefni sem fellst í úrlausn stjórnýslukæra hefur verið fluttur frá ráðuneyti málaflokksins til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar. Það málefni var m.a. til umfjöllunar í álitinu mínu frá 31. desember 2018 í máli nr. 9937/2018. Samhliða því að ráðuneyti fjalli um mál á grundvelli stjórnýslukæru og leysi þannig úr hinum lagalega þætti málsins hefur það einnig möguleika til þess á grundvelli yfirstjórnar- og eftirlitsheimilda ráðherra að beita sér fyrir því að bætt sé úr öðrum annmörkum sem það verður áskynja um að komið hafi upp við meðferð undirstofnunar þess á málinu, t.d. atriðum sem gætu varðar ríkið bótaskyldu. Verkefni hinna sjálfstæðu kæru- og úrskurðarnefnda eru almennt afmörkuð við að taka afstöðu til hins lagalega grundvallar hinnar kærðu ákvörðunar. Við þetta bætist gjarnan, eins og fram kom við upplýsingaöflun mína í þessu máli, að á skortir að úrlausnir slíkra nefnda berist með reglubundnum hætti til viðkomandi ráðuneyta. Þá virðist skorta á að nefndirnar telji sérstaka ástæðu til að vekja athygli viðkomandi ráðuneytis á atriðum sem komið hafa fram við meðferð þeirra á einstökum stjórnýslukærum sem veita vísbendingar um að huga þurfi að, og eftir atvikum að bæta úr, tilteknum atriðum í málsmeðferð þess lægra setta stjórnvalds sem í hlut á en getur ekki komið til úrlausnar hjá nefndinni vegna þeirrar lagalegu umgjarðar sem henni er sett.“

Þegar komið er á fót sjálfstæðum kærunefndum er nauðsynlegt að á vegum ráðuneytis sé a.m.k. árlega farið á kerfisbundinn hátt yfir úrskurði nefndarinnar og greint hvað megi gera betur í málsmeðferð og efnisúrlausn hlutaðeigandi stjórnvalds sem er ráðherra lægra sett og hann hefur stjórnunarheimildir yfir. Þar getur komið í ljós að fýsilegt sé að ráðast í lagabreytingar eða gera breytingar á reglugerð. Slík kerfisbundin greining á vandamálum sem lesin verða út úr úrskurðum kærunefndar er nauðsynleg forsenda gæðastjórnunar á hlutaðeigandi sviði. Án slíkra vinnubragða hefur ráðherra í raun ekki forsendur til að bæta úr kerfislægum ágöllum í málsmeðferð og efnisúrlausn mála hjá hinu lægra setta stjórnvaldi með stjórnunarheimildum sínum.

10.8 Freistnivandi stjórnvalda við að komast létt frá erfiðum málum

Þegar stjórnvaldsákvarðanir lægra setts stjórnvalds eru kærnanlegar til kærunefndar en ekki ráðherra getur skapast freistnivandi fyrir hið lægra setta stjórnvald að afgreiða erfið mál með því að synja erindi borgaranna og láta síðan

kæruneftndina finna út úr því hver rétt niðurstaða er í máli hverju sinni.⁸¹ Þannig eiga stjórnvöld hins vegar alls ekki að starfa. Stjórnvöld eiga ávallt eftir bestu getu að leysa úr málum lögum samkvæmt þótt málin séu flókin. Þegar virkt eftirlit ráðuneytis er ekki lengur til staðar og úttekt á úrskurðum kæruneftndar fer ekki fram a.m.k. árlega um frammistöðu hins lægra setta stjórnvalds á vegum ráðuneytis eru jafnan afar litlar líkur á að forstöðumaður og starfsmenn lægra setts stjórnvalds fái bággt fyrir slík vinnubrögð. Við þær aðstæður er slíkur freistnivandi því til staðar. Ekki hafa verið gerðar sérstakar fræðilegar rannsóknir á því hvort og þá að hve miklu marki slík vandamál eru til staðar hér á landi.

Í umræðu á Alþingi um skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2018, sem greint var frá í fjölmiðlum 9. október 2019, komu fram upplýsingar um að það tæki stjórnvöld oft mjög langan tíma að afgreiða erindi um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum.⁸² Þar kom fram að umboðsmaður teldi skorta þekkingu meðal starfsmanna stjórnýslunnar um upplýsingarétt borgaranna.⁸³ Með því að auka fræðslu til þeirra væri hægt að draga úr fjölda þeirra mála sem rötuðu til úrskurðarneftndar um upplýsingamál þar sem úrlausn þeirra gæti tekið marga mánuði vegna fjölda þeirra mála sem þar væru til meðferðar. Hann efaðist hins

⁸¹ Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2018, bls. 46 segir m.a. svo: „Með því fyrirkomulagi að kæra megi synjanir á afhendingu gagna til sjálfstæðrar kæruneftndar sem stendur utan við þau stjórnvöld sem í reynd bera ábyrgð á málinu, hvort sem þau eru lægra sett, sjálfstæð eða æðri, eru ákveðnar líkur á því að ekki sé lögð nægjanleg rækt við að tileinka sér og efla þekkingu starfsmanna á þeim reglum sem gilda á þessu réttarsviði. Það sé þannig frekar eftirlátið úrskurðarneftndinni að leysa úr málinu. Afleiðingin er m.a. sú að fleiri málum er skotið til nefndarinnar sem síðan hefur áhrif á afgreiðslutíma hennar.“

⁸² Þurfi að yfirvinna tregðu stjórnýslunnar til að veita upplýsingar. Netútgáfa Vísis 9. október 2019.

⁸³ Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2018, bls. 46, segir m.a. svo: „Ég tek fram að í þeim málum sem berast umboðsmanni vegna aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum er ljóst að þekking starfsmanna stjórnýslunnar á reglum af þessu tagi er ekki bara bundin við upplýsingalögin og þar með aðgang almennings heldur skortir of oft á að mál um beiðnir aðila stjórnýslumáls séu lögð í réttan farveg og úr þeim leyst samkvæmt stjórnýslulögum. Nú síðast ber á því að beiðnum um upplýsingar sé synjað með einfaldri tilvísun til nýrra persónuverndarreglna án þess að séð verði að þær eigi með réttu við. Ég tel að þetta sé til enn frekari staðfestingar á að þekkingu starfsmanna stjórnýslunnar á þessu sviði sé nokkuð ábótavant og þeir virðast oft fá litla fræðslu um þennan þátt í störfum sínum. Af því leiðir að beiðnum um upplýsingar og gögn er of oft synjað án þess að slíkt byggji á fullnægjandi lagagrundvelli og oft án vísan til viðeigandi lagareglna. [...] Ég tel að stjórnvöld hér á landi eigi nokkuð langt í land með að beita reglum um aðgang að gögnum með viðunandi og þá sambærilegum hætti og tíðkast á hinum Norðurlöndunum og þörf sé á bæði viðhorfsbreytingu innan stjórnýslunnar og aukinni þekkingu á þessum reglum hjá starfsmönnum stjórnýslunnar. Þá er mikilvægt að beiðnir um aðgang að gögnum í stjórnýslumálum séu afgreiddar fljótt og án ástæðulausra tafa enda geta tafir á afgreiðslu slíkra erinda haft áhrif á þá hagsmuni viðkomandi sem eru undirliggjandi, s.s. forsendur og möguleika á að leita til eftirlitsaðila í kjölfarið.“

vegar ekki um að nefndin ynni vel úr sínum verkefnum. Fram kom hjá umboðsmanni að það ætti að hans mati hins vegar að vera undantekning að mál rataði til úrskurðarnefndarinnar.

Þótt ekki hafi farið fram sérstök rannsókn á afgreiðslu stjórnvalda á erindum á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012 má engu að síður ætla, vegna þess mikla fjölda mála sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur haft til meðferðar allt frá bankahruni árið 2008, að stjórnvöld láti í einhverjum tilvikum freistast til þess í erfiðum málum að synja einfaldlega erindum borgaranna og láti svo úrskurðarnefnd um upplýsingamál um erfiðið við að leysa úr málunum á grundvelli laga og fyrri framkvæmdar. Í málum sem kærð eru til úrskurðarnefndar um upplýsingamál brennur við að stjórnvöld hafi leyst úr málum á röngum lagagrundvelli eða á grundvelli algjörlega ófullnægjandi rannsóknar á málinu. Þetta eru þau mál þar sem helst má ætla að stjórnvöld hafi látið freistast til þess að komast létt frá erfiðum málum. Undanfarin ár hefur úrskurðarnefndin brugðist við slíkum málum með því að ógilda ákvörðun og heimvísa málinu til nýrrar meðferðar þannig að málið fái raunverulega efnismeðferð á tveimur stjórnýslustigum.⁸⁴ Þetta hefur verið helsta úrræði nefndarinnar til að sporna við þessum freistnivanda stjórnvalda.

Með 13. gr. laga nr. 72/2019 var bætt nýrri 3. mgr. við 17. gr. upplýsingalög þar sem tekið er fram að hafi beiðni um aðgang að gögnum ekki verið afgreidd innan 30 virkra daga frá móttöku hennar sé beiðanda heimilt að vísa málinu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem úrskurði um rétt hans til aðgangs. Þótt þetta ákvæði feli í sér þá réttarbót að í slíkum tilvikum fái upplýsingabeiðandi lagalegt úrræði til að knýja fram efnislega niðurstöðu um upplýsingarétt sinn getur þetta lagaákvæði engu að síður haft í för með sér þann *aukna freistnivanda* að stjórnvöld leggi einfaldlega til hliðar erfið úrlausnarefni um aðgang að gögnum sem hverfa síðan sjálfkrafa eftir 30 daga þar sem þau eru þá borin undir úrskurðarnefndina. Ekki er þó víst að sá sem óskaði eftir aðgangi að gögnum standi mikið betur að vígi í *reynd* þar sem hann getur við núverandi starfsaðstæður úrskurðarnefndar um upplýsingamál þurft að bíða í marga

⁸⁴ Oddur Þorri Viðarsson: Málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 67. árgangur 2017, bls. 410–411: „Þá getur ófullnægjandi rökstuðningur valdið vafa um að beiðni kæranda hafi raunverulega hlotið efnismeðferð, til að mynda þegar beiðni er synjað í heild sinni á grundvelli takmörkunarákvæðis sem getur augljóslega aðeins átt við um hluta umbeðinna gagna. Stjórnvöld freista þess t.d. gjarnan að fella umbeðin gögn í heild undir vinnugagnahugtak 5. tl. 6. gr., sbr. 8. gr., uppl., án þess að kanna með fullnægjandi hætti hvort skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt: [úrskurður 660/2016 tekinn sem dæmi]. Einnig eru til dæmi þess að kærði vísi til þess að umbeðin gögn varði í heild sinni einkahagsmuni þriðja aðila, sbr. 9. gr. uppl. án þess að framkvæma fullnægjandi hagsmunamat, þ.e. vega hagsmuni þriðja aðila af leynd á móti hagsmunum kæranda af aðgangi. Ef ljóst þykir að í raun hafi ekkert slíkt mat farið fram er réttast að vísa málinu aftur á fyrsta stjórnýslustig: [úrskurður 618/2016 tekinn sem dæmi].”

mánuði eftir úrlausn hennar, þar sem hún hefur allt of mörg mál til úrlausnar miðað við að allir þrír nefndarmenn hennar starfa aðeins í aukastarfi að nefndarstörfum. Ætla má að með hinu nýja ákvæði 3. mgr. 17. gr. muni málum fjölga hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Ekki nóg með það, ákvæðið hlýtur óneitanlega að hafa einnig þær óheppilegu réttarverkanir í för með sér að slíkum málum geti úrskurðarnefndin ekki lengur heimvísað. Þannig verður ekki séð að hún hafi nein úrræði lengur gegn freistnivanda stjórnvalda. Verður því að ætla að *freistnivandinn muni aukast* auk þess sem ákvæðið mun fyrirsjáanlega hafa þær réttarverkanir að leyst verði úr sífelld fleiri málum á aðeins einu stjórnýslustigi af hálfu úrskurðarnefndar um upplýsingamál um rétt til aðgangs að gögnum.

Að framansögðu athuguðu vaknar sú spurning hvort hægt sé að leysa úr framangreindum freistnivanda stjórnvalda með því að leggja niður úrskurðarnefnd um upplýsingamál og fela ráðherra og ráðuneyti hans, hverjum á sínu starfssviði, að leysa úr stjórnýslukærum. Við nánari skoðun kemur í ljós að það myndi ekki leysa þann vanda sem hér hefur verið til umfjöllunar. Ástæðan er sú að það eru m.a. *ákvæðanir ráðuneyta* sem eru þessu marki brenndar. Með niðurlagningu úrskurðarnefndarinnar væru borgararnir því sviptir möguleikanum á að fá synjanir ráðuneyta um aðgang að gögnum endurskoðaðar innan stjórnýslunnar með aðfararhæfum úrskurði, sbr. 3. mgr. 23. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Loks ber að halda því til haga að með 10 gr. laga nr. 72/2019 var bætt nýrri 13. gr. a við upplýsingalög þar sem komið er á fót embætti ráðgjafa um upplýsingarétt almennings. Samkvæmt 2. tölulið 1. mgr. 13. gr. a skal ráðgjafinn vera stjórnvöldum og öðrum aðilum samkvæmt I. kafla til ráðgjafar um málsmeðferð í kjölfar þess að beiðni um aðgang að gögnum berst og töku ákvörðunar um rétt beiðanda til aðgangs. Stjórnvöld sem búa þannig ekki yfir nægri þekkingu á upplýsingalögum eiga þannig að geta fengið aðstoð við úrlausn máls. Þetta á að vera til þess fallið að draga nokkuð úr freistnivanda stjórnvalda þar sem þeim stendur nú til boða aðstoð við að leysa á réttan hátt úr málum. Annað mál er að þeir sem mest þurfa á aðstoð að halda eru ekki alltaf viljugir eða gera sér grein fyrir að þeir þurfi að leita sér aðstoðar. Þótt aðstoð standi þannig til boða fyrir stjórnvöld er erfitt að meta í hve miklum mæli hún verður notuð.

10.9 Hagsmunaárekstrar og flokkspólítísk sjónarmið

Eins og vikið var að í kafla 8.7 eru ýmis dæmi þess að ráðherra fari með fyrirvar almannahagsmuna sem geta verið ósamrýmanlegir stöðu hans sem óháður úrskurðaraðili í kærumálum. Hefur af þessum sökum verið talið rétt að koma á fót sjálfstæðri kærufnd. Eitt skýrasta dæmið um þetta er að fjármálaráðherra fer með fyrirvar fyrir ríkissjóð og ber ábyrgð á innheimtu skatta sem renna eiga í ríkissjóð. Þetta fyrirvar og sú hagsmunagæsla sem því fylgir er illa samrýmanleg stöðu hans sem óvilhalls úrskurðaraðila í skattamálum. Þess vegna hefur

úrskurðarvald í skattamálum að stærstum hluta verið hjá sérstakri úrskurðarnefnd allt frá árinu 1932, nú yfirskattanefnd.

Eins og vikið var að í kafla 8.3 má finna nokkrar sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem komið hefur verið á fót á grundvelli þess sjónarmiðs að rétt sé að ópólitísk stjórnsýslunefnd eigi að skera úr deilunni en ekki flokkspólitískur ráðherra.

Fræðileg umfjöllun um kosti og galla sérfræðinganefnda er yfirleitt þögul um stjórnmalaskoðanir sérfræðinga. Þá hefur einnig lítið verið fjallað um það að umgjörð og starfssvið sérfræðinganefndar annars vegar og val nefndarmanna í hana getur orsakað hagsmunaárekstur sem auðveldlega getur leynst.

Í fyrsta lagi verður að hafa í huga að ráðherrar eru ekki þeir einu sem hafa flokkspólitísk viðhorf. Nefndarmenn sem skipaðir eru í stjórnsýslunefndir geta verið gegnsýrðir af stjórnmalaskoðunum sínum og látist stjórnast af þeim meðvitað eða ómeðvitað. Þá getur staðan í raun verið sú að nefndarmaður í „sauðargæru sérfræðings“ er farinn að láta pólitísk sjónarmið sín stjórna gjörðum sínum í sjálfstæðri stjórnsýslunefnd án þess að hafa til þess lýðræðislegt umboð eða þurfa að bera ábyrgð gjörða sinna gagnvart Alþingi, sbr. umfjöllun í kafla 10.2. Í þessu sambandi er rétt árétt að önnur pólitísk viðhorf en frumvarp það var byggt á, sem að lögum hefur orðið og stjórnsýslunefndinni er ætlað að byggja úrskurði sína á, eru almennt ekki málefnaleg við úrlausn máls.⁸⁵ Þannig er nefndarmönnum því almennt óheimilt að víkja frá pólitískri stefnumörkun hlutaðeigandi laga að eigin geðþótta. Annað mál er að það er hreint ekki auðvelt í framkvæmd að henda reiður á hvenær þessi skýra regla er brotin. Þar liggur vandinn í hnotskurn.

Í öðru lagi kann sérfræðingur að leggja ofuráherslu á sjónarmið sem einkenna sérfræðisvið fagstéttar hans. Samofin þessu kunna að vera sjónarmið um atvinnuhagsmuni hlutaðeigandi fagstéttar til framtíðar.⁸⁶

Í þriðja lagi getur hæglega komið upp hagsmunaárekstur sem erfitt er að henda reiður á þegar lögmenn, verkfræðingar, endurskoðendur, sbr. *UA 9964/2019*, eða aðrir sérfræðingar eru skipaðir í sjálfstæðar stjórnsýslunefndir en þeir sjálfir eða aðrir samstarfsmenn á þeirri stofu sem þeir vinna á kunna að hafa mál til meðferðar fyrir skjólstæðinga sína þar sem reynir á sama álitaefni og fyrir nefndina kemur. Í slíkum málum kann að reyna á umtalsverða hagsmuni. Um nefndarmenn sjálfstæðra stjórnsýslunefnda gilda strangar hæfisreglur⁸⁷ og mega

⁸⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 31. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.

⁸⁶ Sjá nánari umfjöllun um stéttarhagsmuni sem ómálefnaleg sjónarmið í opinberri stjórnsýslu í Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 29. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.

⁸⁷ Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórnsýslulaga, bls. 736 og áfram.

aðrir sem hagsmunir eiga að gæta af úrlausn máls ekki vera í þeirri aðstöðu að geta haft bein eða óbein áhrif á þá við úrlausn málsins.

Þegar sérfræðingur sem vinnur með öðrum sérfræðingum á stofu er skipaður í stjórnýslunefnd verða formaður nefndarinnar og hlutaðeigandi nefndarmaður að koma sér upp traustu verklagi við að afla nauðsynlegra upplýsinga til að geta lagt mat á hæfi hlutaðeigandi og komið í veg fyrir að hagsmunaárekstrar komi upp í starfi nefndarinnar. Það er aðeins í þeim tilvikum þegar sérfræðingur er ráðinn í fullt starf sem nefndarmaður eða starfsmaður nefndar að auðvelt er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra af þessum toga.

Fyrir kemur að í lögum koma fram almenn (neikvæð) hæfisskilyrði sem ætlað er að draga úr líkum á hagsmunaárekstrum í starfi nefndar. Þannig er t.d. mælt svo fyrir í 1. mgr. 21. gr. upplýsingalaga að nefndarmenn úrskurðarnefndar um upplýsingamál megi ekki vera fastráðnir starfsmenn Stjórnarráðsins.

Í fjórða lagi má benda á að þegar héraðsdómarar við Héraðsdóm Reykjavíkur eru skipaðir í kærunefndir eða úrskurðarnefndir og mál er höfðað út af úrskurði sem þeir hafa staðið að hjá Héraðsdómi Reykjavíkur þá er það til þess fallið að málsaðilar dragi hæfi dómans í efa þar sem samstarfsmaður nefndarmannsins dæmir óhjákvæmilega í málinu. Þótt þetta hafi í framkvæmd strangt til tekið ekki verið talið valda vanhæfi er þetta engu að síður afar óheppileg aðstaða sem er til þess fallin að rýra tiltrú á sjálfstæði og óhlutdrægni dómara.⁸⁸

Í fimmta lagi má nefna vandamál sem upp geta komið vegna lögbundins hlutverks Hæstaréttar Íslands, æðsta dómstóls ríkisins, við að tilnefna nefndarmenn í stjórnýslunefndir. Ákvæði 61. gr. stjórnarskrárinnar eru talin taka til Hæstaréttar en þar er fjallað um þá dómara sem ekki hafa einnig umboðsstörf á hendi, þ.e.a.s. stjórnýslu. Engu að síður er réttinum í afar mörgum lagaákvæðum falið að tilnefna einn eða fleiri nefndarmenn í kærunefndir og úrskurðarnefndir en slík tilnefning telst í eðli sínu til stjórnýslu en ekki dómsathafna. Í sumum tilvikum er svo mælt fyrir um í lögum að Hæstiréttur skuli tilnefna alla nefndarmenn stjórnýslunefndar, bæði aðalmenn og varamenn.

Það er til þess fallið, út frá sjónarhorni almennings, að draga megi sjálfstæði og óhlutdrægni Hæstaréttar í efa þegar mál er undir hann borið þar sem krafist er ógildingar ákvörðunar stjórnýslunefndar *sem rétturinn sjálfur hefur tilnefnt einn eða fleiri nefndarmenn í*, einkum og sér í lagi þegar Hæstiréttur hefur tilnefnt alla aðal- og varamenn hlutaðeigandi nefndar. Út frá sjónarhorni almennra borgara vaknar sú spurning af hverju rétturinn skyldi ekki standa með þeim nefndarmönnum sem hann hafði slíka traust á að hann taldi sérstaka ástæðu og rök til að tilnefna þá til setu í nefndinni.

⁸⁸ Sjá til hliðsjónar Hernichsen, Carsten: Offentlig forvaltning. Grundbog. Forvaltningslære, bls. 325. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2012.

Dæmi um ákvæði þar sem Hæstarétti Íslands er lögum samkvæmt skylt að tilnefna nefndarmenn í stjórnarsýslunefndir

2. mgr. 7. gr. laga nr. 21/1992 um Lánasjóð Íslenskra námsmanna:

Verði breyting á grundvelli lánskjaravísitölunnar eða við útreikning hennar skal þriggja manna nefnd ákveða hvernig vísitölur samkvæmt nýjum breyttum grundvelli skulu tengdar eldri vísitölum. Nefndin skal þannig skipuð að Seðlabanki Íslands tilnefnir einn mann, Hæstiréttur annan en hagstofustjóri skal vera formaður nefndarinnar.

2. mgr. 19. gr. laga nr. 55/1992 um Náttúruhamfaratryggingu Íslands:

Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar skal skipuð af ráðherra. Fjórir menn skulu eiga sæti í nefndinni. Einn skal skipaður samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og skal hann vera formaður og hafa sérþekkingu á sviði váttryggingaréttar ...

84. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994:

Ráðherra skipar samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands þrjá fulltrúa í kærunefnd húsamála til þriggja ára í senn. Skulu tveir þeirra vera lögfræðingar og einn skal hafa sérþekkingu á sviði byggingartækni. Annar lögfræðinganna skal vera formaður og uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

2. mgr. 13. gr. laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar:

Áfrýjunarnefnd er skipuð þremur lögglærðum mönnum sem fullnægi almennum skilyrðum til þess að vera skipaðir hæstaréttardómarar og sé einn þeirra formaður. Skulu þeir allir skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar [...]

2. mgr. 33. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna:

[Yfirfasteignamatsnefnd] skipar ráðherra þremur mönnum og þremur til vara úr hópi tíu manna, sem Hæstiréttur tilnefnir. Skipunartími nefndarinnar skal vera frá 15. maí til jafnlengdar að þremur árum liðnum.

2. mgr. 44. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004:

Ráðherra skipar þrjú 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 og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

2. mgr. 9. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005:

Í áfrýjunarnefnd samkeppnismála sitja þrír menn og jafnmargir til vara, skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar [...]

1. mgr. 44. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiðar:

Ráðherra skipar þrjá menn og jafnmarga til vara í matsnefnd til fjögurra ára í senn. Einn skal skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar og einn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands og skulu þeir uppfylla almenn hæfisskilyrði héraðsdómara ...

1. mgr. 5. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla:

Ráðherra skipar samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar þrjá fulltrúa í kærunefnd jafnréttismála til þriggja ára í senn. Skulu þeir allir vera lögfræðingar og a.m.k. einn þeirra hafa sérþekkingu á jafnréttismálum. Formaður og varaformaður skulu uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla.

Ráðherra skipar fimm manns í fjölmiðlanefnd til fjögurra ára í senn. Tveir fulltrúar skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands, einn samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins og einn samkvæmt tilnefningu Bláðamannafélags Íslands en þann fimmta skipar ráðherra án tilnefningar ...

1. mgr. 2. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála:

Aðrir nefndarmenn [þ.e. fimm nefndarmenn] eru skipaðir til fjögurra ára í senn og skulu þeir tilnefndir af Hæstarétti [...]

1. mgr. 103. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup:

Í kærunefnd útboðsmála sitja þrjú menn og jafnmargir til vara skipaðir af ráðherra eftir tilnefningu Hæstaréttar til fjögurra ára í senn [...]

Dómstólasýslan er sjálfstæð stjórnáslustofnun sem annast sameiginlega stjórnáslu dómstólanna, sbr. 5. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla. Ef talin er þörf á hlutlausri tilnefningu nefndarmanna í sjálfstæðar stjórnáslunefndir er spurning hvort ekki fari betur á því að dómstólasýslan sjái um það verkefni fremur en Hæstiréttur en með því yrði komið í veg fyrir þann hagsmunaárekstur sem hér að framan var lýst.

10.10 Ókostir stjórnáslunefnda þegar nefndarmenn hafa starfann að aukastarfi

Þegar kærunefndir og aðrar stjórnáslunefndir eru skipaðar nefndarmönnum sem hafa starfann að aukastarfi leiðir það óhjákvæmilega til þess að slíkir nefndir, þótt afar iðin sé, heldur að jafnaði ekki fleiri fundi á ári en á milli 10 til 18. Þetta leiðir óhjákvæmilega til þess að því eru augljóslega takmörk sett hversu mörg mál slíkar nefndir geta afgreitt á ári. Vinnufyrirkomulag slíkra nefnda býður því alls ekki upp á að þeim sé falin meðferð kærumála þegar málafjöldinn er töluverður eða flækjustig málanna hátt þar sem þær geta ekki annað afgreiðslu margra slíkra mála á ári þar sem nefndarmenn hafa starfann að aukastarfi.

Við framangreindum vanda hefur í örfáum tilvikum verið brugðist með því að ákveðnir nefndarmenn tiltekinna nefnda eru skipaðir í *fullt starf*. Þannig er formaður og varaformaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála með starfið sem aðalstarf en hinir sjö nefndarmannanna með það sem aukastarf. Í kærunefnd útlendingamála hafa formaður og varaformaður starfið sem aðalstarf en aðrir fimm nefndarmenn starfið sem aukastarf. Þá eru fjórir nefndarmenn úrskurðarnefndar velferðarmála í fullu starfi og átta aðrir nefndarmenn í aukastarfi. Loks eru fjórir af sex nefndarmönnum yfirskattanefndar í fullu starfi. Það er sammerkt þessum nefndum að í hverju máli sitja aðeins þrír nefndarmenn. Þannig starfar t.d. úrskurðarnefnd velferðarmála í fjórum þriggja manna deildum. Til viðbótar við þetta fyrirkomulag hafa þessar nefndir á að skipa mismörgum starfsmönnum til að vinna að rannsókn mála og samningu draga að úrskurðum.

Í einhverjum tilvikum hefur stjórnýslunefndum verið fenginn starfsmaður ráðuneytis „að láni“ til starfa fyrir nefnd, eins og t.d. í tilviki úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í mörgum tilvikum er þetta aðeins hluti af stöðugildi.

Fjárveitingar til stjórnýslunefnda sem ekki hafa á að skipa nefndarmönnum í fullu starfi eru almennt hluti af fjárveitingum til hlutaðeigandi fagráðuneytis. Slíkar nefndir eru þá komnar „upp á náð og miskunn“ ráðherra þegar málafjöldi eykst, sem til afgreiðslu kemur og þörf er á að ráða starfsmann í hlutastarf til að vinna með nefndinni. Þannig ákveður ráðherra hvort þessi möguleiki standi nefndinni til boða, hvert starfshlutfall hans er og þá jafnan hver valinn er til starfans úr hópi starfsmanna ráðuneytis, en um hið síðarnefnda hafa nefndarmenn oft sterkar skoðanir á hvaða þekkingu og reynslu lögfræðingur þarf að hafa til að semja drög að úrskurðum. Þetta sýnir í hnotskurn ósjálfstæði stjórnýslunefnda gagnvart ráðherra þegar kemur að *fjárveitingum* þótt þær eigi að heita í orði kveðnu sjálfstæðar um málsmeðferð og úrlausn mála.

10.11 Samskipti umboðsmanns Alþingis og sjálfstæðra stjórnýslunefnda

Í *skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2013* var í fyrsta skipti vakin athygli á tregðu sjálfstæðra stjórnýslunefnda að fara að ábendingum umboðsmanns. Í þeim málum sem umfjöllun umboðsmanns sneri að reyndi á það í hvaða mæli ætti að ljá hinum almennu réttaröryggisreglum stjórnýsluréttarins vægi við ákvarðanir kjararáðs og kærunefndar jafnréttismála.⁸⁹

Í *skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014* fjallaði hann ítarlegar um þetta vandamál og segir þar m.a. svo:

⁸⁹ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2013, bls. 32.

„Umboðsmanni Alþingis er falið það hlutverk að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnýslunni. Þetta eftirlit er hluti af eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu og tekur til allra þeirra sem fara með stjórnýsluvald nema undantekningar séu gerðar frá því í lögum. Þrátt fyrir að stjórnvöld bregðist almennt vel við fyrirspurnum umboðsmanns sem og tilmælum og ábendingum eru þó undantekningar frá því. Virðist það einkum eiga við um þau stjórnvöld sem ráðherra fer ekki með almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart og eru nefnd sjálfstæð stjórnvöld eða stjórnýslunefndir. Virðist þá stundum sem slík sjálfstæð stjórnvöld telji í einhverjum tilvikum að stjórnýslu lögin eða reglur stjórnýsluréttar íþyngi með einhverjum hætti starfsemi stjórnvaldsins eða leiði jafnvel til þess að þeim sé ókleift að sinna þeim verkefnum sem þeim er skylt að gera lögum samkvæmt. Í öðrum tilvikum vísa slík stjórnvöld til þess að sérstök lög gildi um viðkomandi starfsemi en þá virðist stundum gleymast að þegar sérákvæðum laga sleppir gilda hin almennu stjórnýslulög um starfsemi stjórnvalda þegar þau taka ákvarðanir sem sérlög gilda um. Í þeim málum sem lokið er með álitum umboðsmanns reynir ekki síður á hvernig stjórnvöld hafa beitt þeim efnisreglum sem gilda í viðkomandi máli með hliðsjón af þeim lögum og reglum stjórnýsluréttar sem gilda á því sviði. Það kemur fyrir að stjórnvöld séu þannig ekki fyllilega sátt við afstöðu umboðsmanns í einstökum málum og fari ekki að tilmælum hans. Í því sambandi legg ég áherslu á að þrátt fyrir að slík stjórnvöld falli ekki undir yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra falla störf þeirra ekki fyrir utan eftirlitsheimildir umboðsmanns. Hinar ýmsu úrskurðarnefndir í stjórnýslunni gegna þannig mikilvægu eftirlits- og réttaröryggishlutverki við meðferð kærumála og fara með hlutverk sem væri almennt annars falið ráðherra á viðkomandi málefnasviði.“⁹⁰

Í nefndri skýrslu fjallar umboðsmaður síðan nánar um að úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða hafi í máli nr. 7484/2013 hvorki farið að sérstökum né almennum tilmælum hans. Þá hafi einnig gætt verulegrar tregðu úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála að leiðrétta stjórnýsluframkvæmd sína í ákveðnum málum. Báðar þessar nefndir hafa nú verið lagðar niður og hefur úrskurðarnefnd velferðarmála tekið við verkefnum þeirra.

Umboðsmaður Alþingis vék einnig að sambærilegum álitaefnum í ársskýrslu sinni fyrir árið 2015 þar sem hann tengdi vandamál við að sjálfstæðar stjórnýslunefndir við skort á ábyrgð nefndanna gagnvart Alþingi. Þar segir m.a.:

„Vegna þessa tilviks er jafnframt rétt að minna á að þarna átti í hlut sjálfstæð úrskurðarnefnd sem Alþingi hefur falið með lögum að úrskurða í stað ráðherra um lögmati ákvarðana lægra setts stjórnvalds. Það leiðir af sjálfstæði nefndarinnar að hefðbundnar leiðir ráðherra, og þá eftir atvikum í tilefni af

⁹⁰ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014, bls. 23-24.

aðkomu Alþingis og eftirlitstofnana þess að viðkomandi máli, eru mjög takmarkaðar. Ég hef áður lýst efasemdum mínum um þá þróun sem hefur einkennt þennan þátt íslenskrar stjórnsýslu, þ.e. að fela í auknum mæli sjálfstæðum úrskurðarnefndum að úrskurða endanlega á stjórnsýslustigi um ákvarðanir stjórnvalda. Tilefnið hefur ekki síst verið að þarna er komið á fót stjórnvöldum þar sem ekki er fyrir að fara ábyrgð með sama hætti og hjá þeim stjórnvöldum sem starfa undir stjórn ráðherra og hann ber ábyrgð á. Hluti af þeirri ábyrgð er að Alþingi getur kallað eftir skýringum ráðherra og komið milliliðalaust á framfæri athugasemdum og gagnrýni við störf ráðherra og þeirra sem starfa á hans ábyrgð, t.d. í tilefni af athugasemdum umboðsmanns Alþingis, sem eftirlitsmanns Alþingis með stjórnsýslunni. Slík skipan mála er einnig hluti af því aðhaldi sem mikilvægt er að Alþingi og stofnanir þess veiti framkvæmdarvaldinu.“⁹¹

Eins og vikið var að í kafla 10.5 er ábyrgð ráðherra og ráðuneytis hans mikil þegar valið er hverja skuli skipa í sjálfstæðar stjórnsýslunefndir og skiptir þá gríðarlega miklu máli að þar veljist til starfa einstaklingar sem hafa bæði menntun og reynslu af úrlausn stjórnsýslumála. Allt of mörg þeirra mála þar sem sjálfstæðar stjórnsýslunefndir hafa þráast við að fara að ábendingum umboðsmanns Alþingis bera þess merki að nefndarmenn skorti nægilega þekkingu og færni í stjórnskipunar- og stjórnsýslurétti. Þegar svo stendur á liggur „sök“ í reynd hjá ráðherra eða lögmæltum tilnefningaraðila fyrir að hafa valið (l. culpa in eligendo) og skipað í nefndina einstaklinga sem ekki hafa nauðsynlega menntun eða þekkingu til að fást við verkefni hennar.

Þegar í ljós kemur að nefndarmenn sem skipaðir hafa verið í stjórnsýslunefnd valda ekki verkefnum sínum er mikilvægt að til staðar séu skýr úrræði fyrir ráðherra til að bregðast við. Slík úrræði eru þegar til staðar en byggjast á óskráðum meginreglum. Í kafla 15.3 verða lagðar til breytingar á þessu.

⁹¹ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2015, bls. 18–19.

11. Kostir og gallar þess annars vegar að kærðu sé beint til lægra setts stjórnvalds eða hins vegar til ráðherra

Eins og vikið var að í köflum 6 og 10 hér að framan felst álitæfnið, þegar tekin er afstaða til þess við samningu lagafrumvarps hvort boðið skuli upp á stjórnýslukæru sem réttarræði á ákveðnu sviði, iðulega í því að bera saman fjóra valkosti: 1) hvort rétt sé að fela hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti hans að leysa úr stjórnýslukærum á umræddu sviði, í samræmi við þá meginreglu sem fjallað er um í niðurlagi kafla 6, í stað þess að fela það 2) annars vegar stjórnýslunefnd á æðra stjórnýslustigi (þ.e. kæruneftnd) eða hins vegar 3) undirstofnun ráðuneytis eða 4) hvort sleppa eigi alveg möguleikanum á stjórnýslukæru á hlutaðeigandi sviði þannig að málsaðila sé aðeins unnt að leita beint til dómstóla og/eða umboðsmanns Alþingis til að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar.

Hér verður stuttlega vikið að því álitæfni hvort rétt sé að ráðherrar, hver á sínu starfssviði, úrskurði um stjórnýslukæru eða hvort slíkt beri fremur að fela lægra settum stjórnvöldum þeirra. Hér er því verið að bera saman valkosti 2 og 3 sem vikið var að hér að framan.

Í þessu sambandi er rétt að rifja upp að í Noregi afgreiða undirstofnanir ráðuneyta ríflega 45% allra stjórnýslukæra á ári og ráðuneytin á milli 5–7%.

Að gildandi lögum er ekki að finna neitt dæmi um það hér á landi að ákvarðanir staðbundinna stjórnvalda ríkisins eða sveitarstjórna séu kærnanlegar til undirstofnana ráðuneyta. Finna má örfá dæmi um slíkt fyrirkomulag í eldri lögum. Þannig var t.d. heimilt að kæra ákvarðanir heilbrigðisneftnda til stjórnar Hollustuverndar ríkisins skv. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Þar sem engin nýleg dæmi eru til um slíkt fyrirkomulag hér á landi er í reynd útilokað að framkvæma rannsókn um kosti og galla þess í framkvæmd annars vegar að kærðu sé beint til lægra setts stjórnvalds eða hins vegar til ráðherra. Þar sem þetta fyrirkomulag hefur gefist vel í Noregi er það hins vegar eftirsóknarvert að þessu fyrirkomulagi sé gefinn gaumur og hann hafður í huga sem möguleiki og þá ekki síst þegar undirstofnun ráðuneytis hefur sérfræðiþekkingu sem ráðuneyti hefur ekki sem nauðsynleg er við úrlausn kærnumála á hlutaðeigandi sviði.

12. Kostir og gallar þess annars vegar að sjálfstæð stjórnýslunefnd eða ráðherra leysi úr réttarágreiningi og hins vegar dómstólar

12.1 Inngangur

Eins og vikið hefur verið að hér að framan er sú staða uppi þegar tekin er afstaða til þess við samningu lagafrumvarps hvort boðið skuli upp á stjórnýslukæru sem réttarræði á ákveðnu sviði að álitaefnið felst iðulega í því að bera saman *fjóra* valkosti: 1) hvort rétt sé að fela hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti hans að leysa úr stjórnýslukærum á umræddu sviði, í samræmi við þá meginreglu sem fjallað er um í niðurlagi kafla 6, í stað þess að fela það 2) annars vegar stjórnýslunefnd á æðra stjórnýslustigi (þ.e. kærunefnd) eða hins vegar 3) undirstofnun ráðuneytis eða 4) hvort sleppa eigi alveg möguleikanum á stjórnýslukæru á hlutaðeigandi sviði þannig að málsaðila sé aðeins unnt að leita beint til dómstóla og/eða umboðsmanns Alþingis til að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar

Mikilvægt er að hafa í huga að tilvist stjórnýslukæru sem réttarræðis er ekki í sjálfu sér náttúrulögmál. Þannig má geta þess að í Svíþjóð er ráðherra eða ríkisstjórn ekki unnt að gefa stjórnvöldum sem ekki eru hluti af ráðuneyti bindandi fyrir mæli um úrlausn einstakra mála. Stjórnvaldsákvörðanir þessara stjórnvalda verða heldur ekki kærðar til ráðherra eða ríkisstjórnar til endurskoðunar. Meginreglan er því sú að réttarræðið *stjórnýslukæra* innan stjórnýslunnar er ekki í boði í Svíþjóð. Stjórnvaldsákvörðanir verða því í flestum tilvikum aðeins bornar undir *stjórnýsludómstóla* (stjórnngæsludómstóla) til endurskoðunar.⁹²

Segja má að íslenska stjórnkerfið sé byggt á *þremur* meginreglum þegar kemur að því að svara þeirri spurningu hvort stjórnvaldsákvörðun sé kæránleg innan stjórnýslunnar. Í fyrsta lagi er byggt á þeirri meginreglu að heimilt sé að skjóta ákvörðunum lægra settra stjórnvalda til ráðherra, en nokkur lögmælt frávik eru frá henni. Á hinn bóginn gildir gagnstæð meginregla þegar ráðherra tekur ákvörðun á fyrsta stjórnýslustigi en þá er ekki hægt að kæra hana til annars

⁹² Þá armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengige forvaltningsorganer. Difi-rapport 2014:4. ISSN 1890-6583, sjá 4. kafla.

stjórnvalds nema lög mæli svo sérstaklega fyrir. Sem dæmi um slíka undantekningu má nefna að hægt er að kæra synjun ráðherra á að veita aðgang að gögnum ráðuneytis hans til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þriðja meginreglan er síðan sú að ekki er hægt að kæra ákvarðanir sveitarstjórna, sjálfstæðra stofnana eða sjálfstæðra stjórnýslunefnda til annars stjórnvalds nema að mælt sé svo fyrir um í lögum. Af þeim sjálfstæðu stjórnýslunefndum sem rannsóknin lýtur að er aðeins hægt að kæra úrskurði úrskurðarnefndar þjóðkirkjunnar til áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar. Þetta helgast væntanlega af því að dómstólar eru almennt mjög vel í stakk búnir til að endurskoða ákvarðanir sjálfstæðra stjórnýslunefnda sem oftast lúta að úrlausn réttarágreinings eða að verðmætamati.

Þess má geta að í dönskum rétti er að finna ýmiss konar útfærslur á því að stjórnýslukæra sé takmörkuð við ákveðin skilyrði. Það fellur utan við efnisafmörkun þessarar skýrslu að fjalla um þau ólíku kærakerfi sem þannig hafa verið sett á fót.

Í þessum kafla verður þannig nánar vikið að því álitaefni hvort tilefni sé til þess að sleppa því að bjóða upp á stjórnýslukæru, hvort sem það er með kæru til ráðherra eða kærunefndar, og byggja í stað þess á því að stjórnvaldsákvörðun tiltekins stjórnvalds verði einvörðungu endurskoðuð af dómstólum og eftir atvikum umboðsmanni Alþingis.

12.2 Kostnaðarsjónarmið

12.2.1 Inngangur

Kostnaði af rekstri dómsmála og mála sem rekin eru fyrir sjálfstæðum stjórnýslunefndum má gróflega skipta í tvennt. Annars vegar *kostnaður sem fellur á ríkið* vegna reksturs dómstóla og stjórnýslunefnda. Hins vegar er það *kostnaður sem málsaðilar hafa af rekstri máls*, s.s. vegna aðstoðar lögmanns eða annarra sérfræðinga. Hér á eftir verður stuttlega kannað hvernig þessir kostnaðarliðir horfa við allt eftir því hvort um er að ræða málsmeðferð fyrir sjálfstæðri stjórnýslunefnd eða fyrir dómstólum.

12.2.2 Kostnaður ríkisins af rekstri stjórnýslunefnda og dómstóla

Töluverður kostnaður fellur á ríkið vegna reksturs dómstóla og stjórnýslunefnda. Þessum kostnaði er oft að litlum hluta varpað á aðila málsins með lögmaeltum dómsmálagjöldum og kærumálagjöldum. Sérreglur gilda í þessu tilliti fyrir greiðslu kostnaðar af starfi úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála skv. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Þar er fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkanda gert að greiða allan rekstrarkostnað nefndarinnar af úrlausn

hlutaðeigandi máls hafi hann tapað máli.⁹³ Ekki er þó heimilt að gera notendum fjarskipta- og póstpjónustu eða Póst- og fjarskiptastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu og greiðist rekstrarkostnaður af nefndinni úr ríkissjóði þegar notendur eiga hlut að máli þegar fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi vinnur mál.

Í viðauka 3 er tafla sem tekin var saman af dómstólasýslunni í tilefni af gerð þessarar skýrslu þar sem þess var freistað að reikna út meðaltalskostnað sem leiðir af venjulegu dómsmáli. Miðað við forsendur og rekstrarkostnað Héraðsdóms Reykjavíkur árið 2018 var þannig áætlað að kostnaður við dómsmál það ár hafi að meðaltali verið *485.004 kr.*

Eins og sjá má af töflu sem fram kemur í kafla 10.3 er meðaltalskostnaður við afgreiðslu úrskurða nokkurra kærunefnda *hærrí* en kostnaður af rekstri dómsmáls við Héraðsdóm Reykjavíkur árið 2018. Þetta kemur nokkuð á óvart þar sem ummæli í lögskýringargögnum þar sem komið er á fót slíkum nefndum hafa hingað til verið á þeim nótum að um ódýrara réttarúrræði væri að ræða (bæði fyrir ríki og málsaðila) heldur en rekstur dómsmála. Hér ber þó að minnast þess að í kærunefndum sitja jafnan þrjú nefndarmenn við meðferð og úrlausn mála á meðan héraðsdómari fer jafnan einn með dómsmál. Hér er einnig til ýmissa annarra atriða að líta. Við samanburð kostnaðar, bæði innbyrðis milli kærunefnda og í samanburði við dómstóla, verður m.a. að hafa í huga að húsnæðiskostnaður er ekki sambærilegur milli stofnana ríkisins. Sumar þeirra eru í leiguhúsnæði á almennum markaði en aðrar í húsnæði í eigu ríkis þar sem reiknuð leiga er mun lægri.

12.2.3 Kostnaður málsaðila af rekstri máls hjá sjálfstæðri stjórnýslunefnd og dómstólum

Almennt geta neytendur rekið mál sín sjálfir fyrir úrskurðarnefndum á sviði neytendamála. Á sérhæfðum sviðum, svo sem þegar deilt er um flókið skattamál fyrir yfirséðanefnd eða byggingarleyfi fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, getur málsaðila verið brýn nauðsyn á lögmannsaðstoð, auk þess sem hann getur þurft að kaupa ráðgjöf frá öðrum sérfræðingum, s.s. endurskoðanda, arkitekt eða verkfræðingi. Í flóknustu stjórnýslumálunum sem koma fyrir kærunefndir getur útlagður kostnaður málsaðila orðið jafn mikill og af rekstri hefðbundins dómsmáls.⁹⁴

⁹³ Í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun segir m.a. svo: „Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, reksturs málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist mál í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin kveður á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum sínum.“

⁹⁴ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnýslunni. Ritgerð, bls. 61. Reykjavík 2005.

Það er meginregla íslensks réttar að menn verði sjálfir að bera þann kostnað sem þeir hafa af erindum sínum til stjórnvalda og málarekstri fyrir þeim. Kjósi þeir að fá aðstoð sérfræðinga við slík erindi og hafi af því kostnað geta þeir ekki án sérstakrar lagaheimildar krafist þess að sá kostnaður verði þeim endurgoldinn af almannafé. Í lögum er þó að finna örfá dæmi um að stjórnvöld hafi lagaheimild til þess að greiða málskostnað aðila stjórnýslumáls.⁹⁵ Þess ber að geta að ákvæði XX. kafla um gjafsókn í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála taka ekki til meðferðar mála hjá stjórnvöldum. Þess eru örfá dæmi úr íslenskum rétti að hinu opinbera hafi verið skylt að greiða aðila málskostnað af störfum aðstoðar- eða umboðsmanns eftir almennum skaðabótareglum. Þannig verða að vera uppfyllt öll almenn bótaskilyrði sakarreglunnar, þ.m.t. að orsakatengsl séu milli saknæmrar og ólögmætrar háttsemi starfsmanna hlutaðeigandi stjórnvalds og þess kostnaðar sem borgarinn hafði af rekstri stjórnýslumálsins, sbr. *H 585/2015* (kostnaður vegna málsmeðferðar fyrir Tryggingastofnun ríkisins).

Þær sérreglur gilda um meðferð mála fyrir kærunefnd útboðsmála að nefndin getur ákveðið að varnaraðili greiði kæranda kostnað við að hafa kærana uppi. Ef kæra er bersýnilega tilefnislaus eða höfð uppi í þeim tilgangi að tefja fyrir framgangi opinberra innkaupa getur nefndin úrskurðað kæranda til að greiða málskostnað sem rennur í ríkissjóð, sbr. 3. mgr. 111. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup.

Í dómsmálum er það meginreglan að málsaðili verður að ráða sér lögmann til þess að reka mál eða taka til varna fyrir sig. Kostnaður af slíkum málum getur verið afar mikill fyrir venjulegan launþega. Almennt er hægt að fá gagnaðila sem tapar máli dæmdan til að greiða málskostnað. Málsaðili getur þannig fengið stóran hluta útgjalda sinna til baka þegar vel tekst til. Þetta úrræði er ekki í boði við rekstur stjórnýslumála fyrir kærunefndum. Á móti er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að málsaðili sem *tapar dómsmáli* verður þá að greiða allan kostnað sinn sjálfur af rekstri máls og oftast stóran hluta af kostnaði gagnaðila af rekstri málsins.

Í dómsmálum er það úrræði fyrir hendi samkvæmt XX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, að fá gjafsókn frá ríkinu sé um mjög efnalítinn einstakling að

⁹⁵ Óbyggðanefnd skal úrskurða um kröfur aðila vegna nauðsynlegs kostnaðar við rekstur mála fyrir nefndinni, sbr. 17. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, sbr. 7. gr. laga nr. 65/2000. Sjá UA 5073/2007. Þá er í 2. mgr. 47. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 mælt svo fyrir að barnaverndarnefnd skuli veita foreldrum og barni sem er aðili máls fjárstyrk til að greiða fyrir lögmannsaðstoð í tengslum við rekstur máls fyrir kærunefnd barnaverndarmála eftir reglum sem nefndin setur. Með 2. mgr. 4. gr. laga nr. 96/1998, um breyting á lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, er breytti 2. mgr. 8. gr. þeirra laga, var lögfest að yfirskattanefnd gæti úrskurðað greiðslu málskostnaðar úr ríkissjóði.

ræða. Rétt er þó að hafa í huga að skilyrði laganna eru ströng og tekjuviðmið afar lág.

12.2.4 Kærugjöld

Færst hefur nokkuð í vöxt að í lögum sé mælt svo fyrir að kærandi verði að greiða kærugjöld svo stjórnýslukæra hans sé tekin til efnismeðferðar hjá kærunefnd. Sem dæmi um slík ákvæði má nefna:

Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar: Sjá hér t.d. 1. mgr. 25. gr. laga nr. 17/1991 um einkaleyfi: „Þegar ákvörðun skv. 24. gr. er áfrýjað skal það tilkynnt áfrýjunarnefnd í síðasta lagi tveimur mánuðum eftir að einkaleyfayfirvöld tilkynna viðkomandi um ákvörðunina. Innan sama frests skal greiða tilskilið áfrýjunargjald. Sé það ekki gert skal vísa áfrýjuninni frá.“

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála. 4. mgr. 9. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005: „Með kæru skal fylgja málskotsgjald, að upphæð 200.000 kr., sem endurgreiðist ef málið vinnst fyrir nefndinni, og rennur gjaldið í ríkissjóð. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála tekur kæru ekki til meðferðar nema málskotsgjald fylgi.“

Kærunefnd útboðsmála. 5. mgr. 106. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup: „Fyrir hverja kæru skal greiða kærugjald að fjárhæð 150.000 kr.“

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun: „Taka skal gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni.“

Framangreind ákvæði hafa öll verið sett á sviðum þar sem fyrirtæki eiga oftast hlut að máli. Engin dæmi eru um að kærugjöld séu tekin í málum hjá nefndum sem úrskurða um réttindi neytenda, nemenda og þeirra sem höllum fæti standa.

12.3 Málshraði

Meðalafgreiðsluhraði á hvert munnlega flutt dómsmál hjá héraðsdómstólum landsins árið 2018 var 351 dagur.⁹⁶

Eins og vikið var að í kafla 10.6 hér á undan gerði umboðsmaður Alþingis athugun á afgreiðslutíma 48 stjórnýslu- og úrskurðarnefnda, sbr. álit hans, *UA 4193/2004*. Til grundvallar niðurstöðum athugunar umboðsmanns lágu upplýsingar frá nefndunum um störf þeirra á tveimur sex mánaða tímabilum, frá 1. nóvember 2003 til 30. apríl 2004 og frá 1. janúar 2005 til 30. júní 2005. Í álitinu greinir frá því að nefndir með lögmeiltan afgreiðslufrest afgreiddu 47,5% mála innan frestsins en 52,5% utan frests. Þá kom fram að liðlega 10% mála á fyrra tímabili hefði verið lengur en eitt ár í vinnslu en á síðara tímabilinu hefði hlutfallið verið 17,6%. Ef

⁹⁶ Sbr. <https://www.heradsdomstolar.is/tolfraedi/>

lagt er til grundvallar að afgreiðsluhraði mála hjá stjórnáslunefndum sé svipaður og framangreind viðmiðunarár verður að ætla að sjálfstæðar stjórnáslunefndir afgreiði mál sín í meirihluta tilvika hraðar en dómstólar. Ætla má að það fari mikið eftir því hvaða úrskurðarnefnd á hlut hverju sinni hversu miklu munar á málshraða þeirra og dómstóla.

12.4 Málsmeðferð hjá stjórnáslunefndum annars vegar og dómstólum hins vegar

12.4.1 Málsmeðferð hjá kæruneftndum

Dregið saman með mjög einfölduðum hætti þá er kosturinn við sjálfstæðar úrskurðarnefndir, samanborið við dómstóla, einfaldari og stundum fljótvirkari málsmeðferð fyrir stjórnáslunefndum. Frá sjónarhorni málsaðila er megin kosturinn við sjálfstæðar stjórnáslunefndir sú rannsóknar- og leiðbeiningarskylda sem hvílir á nefndinni. Af þeim sökum er oft ekki þörf á að ráða lögmann til þess að flytja mál en eins og áður segir sparar það málsaðila útgjöld og því geta hinir efnaminni oft notað þetta úrræði þó þeim geti verið ofviða að standa undir útgjöldum við dómsmál. Þá er málsmeðferð ekki opinber hjá stjórnáslunefndum líkt og hún er almennt hjá dómstólum. Opinber málsmeðferð getur verið þungbær fyrir málsaðila í mjög viðkvæmum málum.

Ókostirnir við sjálfstæðar stjórnáslunefndir eru þeir að þær hafa ekki allar símsvörun og erfitt getur verið að hafa uppi á þeim þar sem þær hafa ekki fast aðsetur og afgreiðslu. Þær eru því oft ósýnilegar borgurinum. Vegna aðstöðuleysis getur málsmeðferð einnig virst laus í rásinni. Slík ásýnd af rækslu opinberrar stjórnáslu er ekki alltaf traustvekjandi. Þá hafa málsmeðferðarreglur sem kæruneftndum hafa verið settar þróast á nokkuð tilviljunarkenndan hátt og er um margt *ósamræmi* á milli málsmeðferðar þeirra án þess að nein augljós efnisrök standi til þess. Á það hefur verið bent að brýna nauðsyn beri til að samræma málsmeðferð þar sem veigamikil rök mæla ekki í aðra átt.⁹⁷ Það gæti verið til bóta að mæla svo fyrir í VII. kafla stjórnáslulaga að úrskurðaraðilum á æðra stjórnáslustigi sé skylt að halda út heimasíðu og bjóða upp á rafræna meðferð mála. Það myndi án efa greiða fyrir aðgengi að þessum úrskurðaraðilum auk þess sem rafræn meðferð er til þess fallin að auk skilvirkni og draga úr kostnaði bæði fyrir málsaðila og hið opinbera.

12.4.2 Málsmeðferð hjá dómstólum

Samandregið og með mjög einfölduðum hætti þá starfa dómstólar eftir ítarlegum og lögfestum og samræmdum málsmeðferðarreglum sem almennt hafa fengið fastmótað og fyrirsjáanlegt inntak eftir áratuga beitingu þeirra. Óhlutdrægni og

⁹⁷ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnáslunni. Ritgerð, bls. 58.

sjálfstæði dómara er mun betur tryggt með lagareglum en nefndarmanna stjórnýslunefnda. Þá hafa dómstólar almennt góða starfsaðstöðu þar sem móttaka skjala, skjalastjórn, símsvörun og önnur tengd atriði eru í föstum skorðum. Loks hafa dómstólar jafnan frambærilega dómssali þar sem vitni eru leidd og mál munnlega flutt.

Meginókosturinn við að leita til dómstóla með réttarágreining fyrir borgaranna er *sá mikli kostnaður* sem málsaðili þarf að greiða lögmanni sínum fyrir málareksturinn auk málskostnaðar sem hann þarf að greiða gagnaðila sínum tapi hann máli auk annars kostnaðar, svo sem dómsmálagjöld, kostnað vegna stefnubirtingar o.fl.

Þegar borgari leitar til dómstóla til þess að fá endurskoðaða ákvörðun sjálfstæðrar stjórnýslunefndar er það ekki bara borgarinn sem þarf að ráð sér lögmann til að flytja málið, slíkur kostnaður fellur einnig á ríkið þar sem taka þarf til varna og flytja mál.

12.4.3 Skortur á sérhæfðum réttarfarsreglum til þess að dómstólar geti á sem einfaldastan og virkastan hátt endurskoðað stjórnvaldsákvarðanir

Mjög lítið hefur verið um það ritað og rætt á Íslandi að réttarreglur einkamálaréttarfars eru ekki að öllu leyti heppilegar þegar mál er höfðað þar sem krafist er ógildingar stjórnvaldsákvörðunar að hluta eða öllu leyti. Í ákveðnum tilvikum fellur þannig meginregla einkamálaréttarfars um forræði aðila á sakarefninu illa að opinberum hagsmunum fyrir réttarvörslu á þessu sviði. Þannig hafa t.d. málsaðilar ekki forræði um alla þætti slíkra mála og dómari verður að taka ákveðið frumkvæði um ábendingar til aðila um þá þætti máls sem þörf er á að upplýsa o.fl. Þau ríki í Evrópu sem hafa á að skipa stjórnýsludómstólum hafa öll sérstakar réttarfarsreglur sem henta vel úrlausn slíkra mála. Það gera íslenskar réttarfarsreglur ekki og í þeim er t.d. ekki að finna almenna heimild fyrir dómstóla til þess að úrskurða að réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar skuli frestað þar til dómur hefur verið kveðinn upp um gildi hennar. Ef ætlunin er að fækka kæruneftum og beina t.d. fyrirtækjum og jafnvel borgurunum til dómstóla um úrlausn mála í fleiri málaflokkum verður að telja enn brýnna en fyrr að tekin verði afstaða til þess hvort setja eigi ákveðnar sérreglur um meðferð slíkra mála fyrir dómstólum landsins. Þar sem flest mál af slíkum toga byrja hjá Héraðsdómi Reykjavíkur má minna á að einnig eru tækifæri fyrir hendi til deildarskiptingar fyrir slík mál þannig að þeir dómara sem fást við slík mál öðlist reynslu af úrlausn þessa málaflokks.

Afar fátítt er að finna í lagafrumvörpum sjálfstætt mat á kostum og göllum þess að *dómstólar* fáist einir við endurskoðun á ákvörðunum stjórnvalda eða hvort fela beri *sjálfstæðri kæruneft* að fara með málið þar sem síðan er tekin afstaða til samspils dómstóla og kæruneftdarinnar. Aðeins eitt skýrt dæmi af þessum toga er að finna í frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 84/2007, um opinber innkaup (aukin skilvirkni í meðferð kærumála), sem var lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013 og samþykkt sem lög nr. 58/2013, en þar segir:

„1. Kærunevndarleiðin

Þeirri lagastefnu sem liggur til grundvallar frumvarpinu má í hnotskurn lýsa á þá leið að það réttarvörsluferfi, sem þegar hefur verið komið á fót, sé þróað áfram og styrkt með hliðsjón af ákvæðum tilskipunarinnar. Í þessu felst einkum að réttarvarsla á sviði opinberra innkaupa mun áfram verða í höndum sjálfstæðrar stjórnýslunefndar, kærunevndar útboðsmála, þó þannig að almennir dómstólar gegna veigamiklu hlutverki. Hin nýju úrræði sem tilskipunin mælir fyrir um, þ.e. óvirkni og önnur viðurlög, verða í höndum kærunevndar.

Verkefnaskipting milli kærunevndar útboðsmála og dómstóla verður sú sem verið hefur, þ.e. að kærunevnd fjallar um lögmati og gildi ákvarðana á sviði opinberra innkaupa en dómstólar dæma um skaðabótakröfur vegna brota á reglum um opinber innkaup. Gera verður þó ráð fyrir að álit kærunevndar um skaðabótaskyldu (en ekki fjárhæð bóta) verði áfram mikilvægur grundvöllur satta á sviði opinberra innkaupa og dragi úr líkum á dómsmálum. Þá verða úrskurðir kærunevndar bornir undir dómstóla sem eiga með þeim hætti síðasta orðið um túlkun réttarreglna um opinber innkaup.

Kærunevndarleiðin hefur fjölmarga kosti umfram dómstólaleiðina, þ.e. að fela almennum dómstólum það hlutverk við réttarvörslu sem tilskipunin fjallar um. Fyrst ber að nefna að með þessari leið er einfalt að sérsníða málsmeðferðarreglur að umhverfi opinberra innkaupa og tryggja skjóta, ódýra og sérhæfða úrlausn kærumála. Að ýmsu leyti á hefðbundið einkamálaréttarfar illa við í málum vegna opinberra innkaupa og þyrfti að setja margvíslegar sérreglur um meðferð þessara mála fyrir dómstólum, ef ætlunin væri að selja þessi mál undir almenna lögsögu dómstóla. Í ákveðnum tilvikum fellur meginregla einkamálaréttarfars um forræði aðila á sakarefninu einnig illa að opinberum hagsmunum fyrir réttarvörslu á þessu sviði.

Gera yrði ráð fyrir því að heildarmálsmeðferðartími fyrir dómstólum yrði mun lengri en er fyrir kærunevnd. Þótt héraðsdómara væri heimilt að kalla til sérfróða meðdómsmenn væru tæplega sömu möguleikar fyrir hendi til að byggja upp varanlega sérþekkingu á sviði lagareglna um opinber innkaup og þegar um er að ræða fasta kærunevnd. Þá verður að telja líklegt að kostnaður af kærumálum yrði mun meiri, bæði fyrir málsaðila og fyrir ríkið.

Hvað sem skoðunum manna á einstökum úrlausnum kærunevndar útboðsmála líður verður að telja að nefndin hafi almennt náð því markmiði að vera virkur og aðgengilegur úrskurðaraðili á sviði opinberra innkaupa. Fjöldi dómsmála þar sem krafist er, beint eða óbeint, endurskoðunar á úrskurðum nefndarinnar er þannig hverfandi. Með núgildandi lögum voru tekin af tvímæli um að kaupendum væri heimilt að krefjast ógildingar úrskurða nefndarinnar. Þessi heimild hefur ekki leitt til fjölgunar dómsmála.

Á Norðurlöndum er kærunevndarleiðin einnig farin í Danmörku en ekki í öðrum löndum. Það ber þó að athuga að bæði í Svíþjóð og Finnlandi eru kærumál vegna opinberra innkaupa hjá stjórnýsludómstólum eða öðrum sérhæfðum

dómstólum. Norðmenn hafa haft ráðgefandi kærunefnd (KOFA) sem hefur haft mun veigaminna hlutverk en íslenska kærunefndin en þó vald til að úrskurða um sektir. Með nýlegum lögum sem innleiddu tilskipunina í Noregi er horfið aftur til þess að KOFA sé ráðgefandi álitsnefnd fremur en bindandi úrskurðaraðili. Þær auknu heimildir sem felast í innleiðingu tilskipunar 66/2007 (óvirkni og stjórnvaldssektir) eru á hendi almennra dómstóla í Noregi. Athuga ber að samkvæmt dönskum lögum úrskurðar kærunefnd útboðsmála um skaðabætur og þá einnig um fjárhæð bóta. Mat á fjárhæðum þykir hins vegar kalla á málsmeðferð sem best á heima hjá almennum dómstólum hér á landi og eru dönsk lög ekki höfð til fyrirmyndar að þessu leyti. Sjá nánar um þetta athugasemdir við frumvarp sem varð að lögum nr. 84/2007.“

12.5 Reynsla og samræmi í úrlausnum mála

Þar sem nefndarmenn fást aðeins við úrlausn mála varðandi afmarkaðan málaflokk öðlast þeir sérhæfða reynslu við að leysa úr málum á því sviði. Þar sem sömu nefndarmenn standa nánast ávallt að öllum úrskurðum á hlutaðeigandi sviði verða úrlausnir nefnda oft samræmdari en þegar dómstólar leysa úr málum þar sem sömu dómarar koma ekki alltaf að úrlausn allra dómsmála á sama málefnasviði.

12.6 Sérfræðipækking

Eins og vikið var að í kafla 10.5.1 er aðeins ein kærunefnd sem stendur undir því að geta kallast sérfræðinganefnd, sbr. umfjöllun um hugtakið í lok 6. kafla. Því virðist ljóst að skipan kærunefnda hér á landi er um margt mun líkari skipan dómstóla heldur en sérfræðinganefnda. Eins og áður hefur verið vikið að eru nokkrar kærunefndir sem líkjast fjölskipuðum héraðsdómi, sem skipaður er tveimur embættisdómurum og einum sérfróðum meðdómanda. Þetta á t.d. við um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála svo og úrskurðarnefnd velferðarmála þegar í þeirri síðarnefndu eiga sæti læknir eða sérfræðingur á sviði barnaverndarmála.

Að framansögðu athuguðu er ljóst að sérfræðipækking, sem nefnd getur státað af og dómstólar hafa ekki möguleika á að jafna með sérfróðum meðdómanda, á aðeins við um eina kærunefnd, úrskurðarnefnd um náttúruhamfaratryggingar.

Dómarar hafa jafnan mikla þjálfun í réttarhari og staðgóða þekkingu á grundvallarsjónarmiðum sem hafa verður í heiðri við úrlausn ágreinings. Almennt eru því starfandi dómarar *sérfræðingar í úrlausn deilumála*.

13. Sérreglur um það þegar úrskurður kærunefndar er borinn undir dómstóla

13.1 Inngangur

Ekki er nóg að bera saman kosti og galla við það að koma á fót kærunefndum. Ef ákveðið er að koma á fót kærunefnd þarf einnig að taka afstöðu til nokkurra atriða um það með hvaða hætti úrskurðir nefndarinnar verða bornir undir dómstóla. Hér verður vikið að fjórum atriðum af þessum toga.

13.2 Lagaheimild svo ráðherra eða lægra sett stjórnvald geti höfðað mál til þess að fá úrskurði kærunefndar hnekk

Þegar ekki er á annan veg fyrir mælt í lögum getur lægra sett stjórnvald ríkisins ekki höfðað mál til ógildingar á úrskurði æðra setts stjórnvalds, þar sem ákvörðun þess var hnekk, þar sem úrskurðurinn er *bindandi* fyrir hið lægra setta stjórnvald, sbr. *H 1998:1281*. Finna má hins vegar nokkur dæmi um ákvæði í lögum þar sem ýmist ráðherra eða öðru stjórnvaldi er heimilað að höfða mál fyrir dómstólum til þess að fá ákvörðun kærunefndar endurskoðaða. Ekki verður annað séð en grunnrök þessara ákvæða séu af fernum toga.

Í fyrsta lagi er um að ræða ákvæði sem gera ráðherra mögulegt að bera úrskurð kærunefndar undir dómstóla hafi niðurstaða úrskurðar *veruleg áhrif á tekjur eða útgjöld ríkisins* á hlutaðeigandi sviði frá því sem lagt var til grundvallar af hálfu hins opinbera á grundvelli annarrar túlkunar eða mats en byggt var á í úrskurði kærunefndar. Gefst þá færi á því að fá það staðfest fyrir dómi að úrskurðurinn sé að lögum réttur áður en farið er í kostnaðarsamar breytingar á stjórnýslu-framkvæmd. Sem dæmi um lagaákvæði af þessu meiði má nefna:

3. mgr. 5. gr. a í lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð Íslenskra námsmanna: „Að kröfu stjórnar Lánasjóðs Íslenskra námsmanna fyrir hönd sjóðsins getur nefndin frestað réttaráhrifum úrskurðar síns telji hún að hann muni hafa í för með sér veruleg fjárhagsleg áhrif á sjóðinn. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 10 dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar að auki vera bundin því skilyrði að stjórn Lánasjóðs Íslenskra námsmanna beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestun og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga frestsins. Þegar mál er höfðað vegna úrskurðar málskotsnefndar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem til meðferðar eru hjá nefndinni, þar til dómur gengur.“

15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd: „Úrskurður yfirskattanefndar er fullnaðarúrskurður á stjórnýslustigi.

Frestur ráðherra til málshöfðunar í tilefni af úrskurði yfirskattanefndar er sex mánuðir.

Nú telur stjórnvald ástæðu til að mæla með því við ráðherra að höfðað verði mál í því skyni að fá úrskurði yfirskattanefndar hnekk og getur stjórnvaldið þá jafnframt farið þess á leit við yfirskattanefnd að úrskurðurinn verði ekki látinn hafa fordæmisgildi að svo stöddu. Yfirskattanefnd er heimilt að fallast á slíkt erindi ef sýnt þykir að skattframkvæmd gæti raskast bagalega ef niðurstöðu úrskurðar yrði breytt með dómi. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan frests skv. 2. mgr. eða ef dómari fellst ekki á flýtimeðferð málsins eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála.

Sé mál höfðað vegna úrskurðar yfirskattanefndar er nefndinni heimilt að fresta afgreiðslu annarra sambærilegra mála sem til meðferðar eru fyrir henni.“

6. mgr. 13. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar: „Tryggingastofnun getur höfðað dómsmál til að fá hnekk úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála.“

4. mgr. 36. gr. laga nr. 16/2008 um sjúkratryggingar: „Sjúkratryggingastofnunin getur höfðað dómsmál til að fá hnekk úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála.“

Í öðru lagi er um að ræða ákvæði þar sem sjálfstæðu stjórnvaldi, sem fer með eftirlit og sér um framkvæmd á stjórnýslu á ákveðnu sviði, er fengin heimild til þess að höfða mál til þess að hnekkja ákvörðun kærunefndar. Hér er iðulega um að ræða stjórnvöld sem hafa með höndum framkvæmd á lagareglum þar sem innleiddar hafa verið *EES-reglur*. Þessum stjórnvöldum er iðulega falið ákveðið *stefnumótunarhlutverk* (e. regulator) eða eiga að *hafa á hendi virka framkvæmd matskenndra reglna í breytilegu umhverfi*. Sem dæmi um lagaákvæði af þessum toga má nefna:

3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun: „... Póst- og fjarskiptastofnun getur í undantekningartilfellum borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla enda liggja fyrir samþykki ráðherra. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurða nefndarinnar.“

41. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005: „Nú vill aðili, þ.m.t. Samkeppniseftirlitið, ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hans fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um ákvörðun áfrýjunarnefndar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar samkvæmt honum. Þó skal málshöfðun fyrir dómstólum fresta réttaráhrifum úrskurðar áfrýjunarnefndar um breytingar á skipulagi, sbr. 2. mgr. 16. gr.“

Í þriðja lagi má svo nefna lagaheimild sem tekur til stjórnvalda sem ekki vilja una niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Á þeim tíma þegar lagt var fyrst til í frumvarpi að úrskurðarnefnd um upplýsingamál gæti einnig endurskoðað ákvarðanir ráðuneyta um aðgang að gögnum kom upp töluverð andstaða við þetta ákvæði frumvarpsins í Stjórnarráðinu. Eftirfarandi ákvæði var mála-miðlunartillaga til að skapa sátt um að koma á fót úrskurðarnefnd um upplýsingalögin sem einnig væri bær til þess að endurskoða synjanir ráðuneyta á að veita aðgang að gögnum:

24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012: „Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og getur þá nefndin að kröfu viðkomandi ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjö dögum frá birtingu úrskurðar.

Frestun á réttaráhrifum úrskurðar skal bundin því skilyrði að mál verði borið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestunina og óskað eftir að það hljóti flýtimeðferð. Nú er beiðni um flýtimeðferð synjað og skal þá mál höfðað innan sjö daga frá synjuninni.”

Í fjórða lagi hefur verið litið svo á að sveitarstjórnir geti haft málssóknarrétt til að láta reyna á úrskurði ráðherra eða kærunefnda þar sem ákvarðanir þeirra hafa sætt endurskoðun. Þetta leiðir m.a. af sjálfstæðri tilvist sveitarfélaga og sjálfstæðum tekjustofnum þeirra sem þeim er tryggt í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi meginregla um málssóknarrétt sveitarfélaga er stundum áréttuð í lögum og má hér t.d. nefna:

2. mgr. 35. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir: „Umsækjandi, hlutaðeigandi sveitarfélag eða Samband íslenskra sveitarfélaga geta borið niðurstöðu úrskurðarnefndar undir dómstóla eftir almennum reglum [...]“

13.3 Mál ekki höfðað fyrir dómstólum fyrr en kærunefnd hefur kveðið upp úrskurð sinn

Í lögum má finna ákvæði þar sem það er gert að skilyrði fyrir málsókn að mál hafi áður sætt úrlausn æðra setts stjórnvalds á grundvelli stjórnýslukæru. Sem dæmi um ákvæði sem nú hefur verið felld úr lögum má benda á 5. mgr. 29. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Þar sagði að bera mætti ágreining um skattskyldu og skatthæð undir dómstóla, enda hefði áður verið úrskurðað um hann af yfirséttanefnd. Ákvæði þetta var felld á brott með 9. gr. laga nr. 123/2014 og því er nú hægt að bera ágreining um skattskyldu og skatthæð virðisaukaskatts undir dómstóla án þess að málið hafi áður verið borið undir yfirséttanefnd.

Telja verður mikilvægt að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum með þessum hætti nema mjög veigamiklar

ástæður mæli með því.⁹⁸ Slíkar ástæður geta t.d. verið sérhæfð og flókin löggjöf sem á uppruna sinn í EES-samningnum og talin er ástæða að kærunefnd úrskurði fyrst þar sem lögð er áhersla á samræmda EES-túlkun ákvæðanna.

Þannig er t.d. mælt svo fyrir að ákvarðanir Neytendastofu um málefni neytenda verði ekki bornar undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir í eftirtöldum lögum:

4. mgr. 33. gr. a vopnalaga nr. 16/1998; 7. mgr. 18. gr. laga nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir; 3. mgr. 19. gr. laga um 13/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu; 6. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2002 um vörur unnar úr eðalmálmum 1. mgr. 25. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu; 2. mgr. 28. gr. laga nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn; 4. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán; 5. mgr. 16. gr. laga nr. 120/2013 um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi eða frístundum o.fl.; 4. mgr. 27. gr. laga nr. 16/2016 um neytendasamninga; 4. mgr. 52. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda; 19. gr. 87/2018 um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur; 5. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og 3. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.

Þegar slík ákvæði eru tekin upp í lög skiptir afar miklu máli, út frá réttaröryggi þeirra sem ákvörðun stjórnvalds er beint að, að sá varnagli sé ávallt sleginn í lögum að hafi hið æðra setta stjórnvald ekki leyst úr máli innan ákveðins tímafrests frá því að kæra barst sé aðila málsins þó heimilt að bera það undir dómstóla. Slíkan varnagla er ekki að finna í þeim lögum sem vikið var að hér að framan.

Til athugunar kemur að setja almennt ákvæði af þeim toga í VII. kafla stjórnarsýslulaga.

⁹⁸ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 108. Forsætisráðuneytið 1999.

13.4 Málshöfðunarfrestur

Fyrir kemur að í lögum er mælt fyrir um lögbundinn frest sem aðili máls hefur til málsóknar í kjölfar þess að stjórnvaldsákvörðun hefur verið tekin. Sem dæmi um slíkan frest má nefna ákvæði 3. mgr. 63. gr. laga nr. 45/1997, um vörumerki. Þar er mælt svo fyrir að ef aðilar máls óska úrskurðar dómstóla ber þeim að höfða mál innan þriggja mánaða frá þeim degi sem Einkaleyfastofan eða áfrýjunarnefnd tók ákvörðun sína. Í 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er mælt svo fyrir að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Vegna þessa stjórnarskrárákvæðis er æskilegt að skilyrða ekki rétt manna til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum með þessum hætti nema mjög veigamiklar ástæður mæli með því. Í slíkum tilvikum þarf að gæta þess að málsóknarfrestir séu ekki stuttir og þá jafnvel helst ekki styttri en 6 mánuðir. Ef talin er þörf á styttri málshöfðunarfresti verður að rökstyðja það ítarlega í lögskýringargögnum hvaða hagsmunir vegist þar á og hvernig niðurstaða um lengd frestsins er þá rökstudd. Rétt er að hafa í huga að afar stuttir málsóknarfrestir geta vafalítið farið í bága við 70. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er æskilegt að haldið verði fast við þá reglu að slíkum málsóknarfrestum verði ekki beitt fortakslaut gagnvart aðilum nema þeim hafi verið leiðbeint um þá af stjórnvöldum í samræmi við 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga.⁹⁹

Sem dæmi um eins mánaðar málssóknarfrest má nefna eftirfarandi ákvæði:

2. mgr. 5. gr. laga nr. 91/1998 um bindandi álit í skattamálum: Álitsbeiðanda og [ráðherra] 1) er heimilt að bera úrskurð yfirskattanefndar skv. 1. mgr. undir dómstóla enda sé það gert innan eins mánaðar frá því að úrskurður yfirskattanefndar var kveðinn upp.

Sem dæmi um tveggja mánaða málssóknarfrest má nefna eftirfarandi ákvæði:

3. mgr. 25. gr. laga nr. 17/1991 um einkaleyfi: Dómsmál vegna þeirrar ákvörðunar áfrýjunarnefndar að hafna einkaleyfisumsókn eða lýsa einkaleyfi ógilt skal höfða innan tveggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðunina.

Sem dæmi um þriggja mánaða málssóknarfrest má nefna eftirfarandi ákvæði:

3. mgr. 63. gr. laga nr. 45/1997, um vörumerki: Ef aðilar máls óska úrskurðar dómstóla ber þeim að höfða mál innan þriggja mánaða frá þeim degi sem Hugverkastofan eða áfrýjunarnefnd tók ákvörðun sína.

3. mgr. 8. gr. laga nr. 1551/2002 um félagamerki: Ef aðilar máls óska að bera ákvörðun Hugverkastofunnar eða úrskurð áfrýjunarnefndar undir dómstóla ber

⁹⁹ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 109. Forsætisráðuneytið 1999.

þeim að höfða mál innan þriggja mánaða frá þeim degi sem Hugverkastofan tók ákvörðun sína eða áfrýjunarnefnd úrskurðaði í málinu.

Í eftirfarandi lögum er mælt fyrir um sex mánaða málssóknarfrest:

4. mgr. 33. gr. a vopnalaga nr. 16/1998; 8. mgr. 18. gr. laga nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir; 4. mgr. 19. gr. laga um 13/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu; 7. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2002 um vörur unnar úr eðalmálmum; 1. mgr. 25. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu; 5. til 7. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán; 6. mgr. 16. gr. laga nr. 120/2013 um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi eða frístundum o.fl.; 6. mgr. 27. gr. laga nr. 16/2016 um neytendasamninga; 4. mgr. 52. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda; 1. mgr. 112. gr. laga nr. 120/2016, um opinber innkaup; 19. gr. 87/2018 um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur; 6. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og 4. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.

13.5 Heimild kærunevndar til að fresta réttaráhrifum úrskurðar á meðan málsaðilar freista þess að fá honum hnekkt fyrir dómstólum

Í nokkrum lögum hefur verið tekin upp sérstök lagaheimild fyrir kærunevndir til þess að fresta réttaráhrifum úrskurðar á meðan málsaðili, eða annar lögmæltur aðili, freistar þess að fá úrskurðinn felldan úr gildi. Það er spurning hvort ekki sé ástæða til að bæta almennu ákvæði af þessum toga í VII. kafla stjórnarsýslulaga þar sem tilvist þessarar heimildar getur í raun verið forsenda þess að mögulegt sé að bera mál undir dómstóla án þess að mikið tjón hljótist af.

Sem dæmi um lagaheimildir til að fresta réttaráhrifum úrskurða má nefna:

3. mgr. 5. gr. a í lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð Íslenskra námsmanna: „Að kröfu stjórnar Lánasjóðs Íslenskra námsmanna fyrir hönd sjóðsins getur nefndin frestað réttaráhrifum úrskurðar síns telji hún að hann muni hafa í för með sér veruleg fjárhagsleg áhrif á sjóðinn. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en 10 dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar að auki vera bundin því skilyrði að stjórn Lánasjóðs Íslenskra námsmanna beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestun og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga frestsins. Þegar mál er höfðað vegna úrskurðar málskotsnefndar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem til meðferðar eru hjá nefndinni, þar til dómur gengur.“

3. mgr. 15. gr. laga nr. 30/1992 um yfirskattanefnd: „Nú telur stjórnvald ástæðu til að mæla með því við ráðherra að höfðað verði mál í því skyni að fá úrskurði yfirskattanefndar hnekkt og getur stjórnvaldið þá jafnframt farið þess á leit við

yfirskaðanefnd að úrskurðurinn verði ekki látinn hafa fordæmisgildi að svo stöddu. Yfirskaðanefnd er heimilt að fallast á slíkt erindi ef sýnt þykir að skattframkvæmd gæti raskast bagalega ef niðurstöðu úrskurðar yrði breytt með dómi. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan frests skv. 2. mgr. eða ef dómari fellst ekki á flýtimeðferð málsins eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála.“

4. mgr. 5. gr. laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna: „Úrskurðir kærunefndar eru bindandi gagnvart málsaðilum. Málsaðilum er heimilt að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla. Að kröfu málsaðila getur nefndin kveðið upp úrskurð um frestun réttaráhrifa úrskurðar telji hún ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en tíu dögum frá birtingu úrskurðar. Frestun á réttaráhrifum úrskurðar skal vera bundin því skilyrði að málsaðili beri málið undir dómstóla innan þrjátíu daga frá birtingu úrskurðar um frestun réttaráhrifa og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Ef beiðni um flýtimeðferð er synjað skal mál höfðað eins fljótt og unnt er eftir að synjun kemur fram og eigi síðar en innan þrjátíu daga frá synjun dómara. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki borið undir dómstóla innan þrjátíu daga frá birtingu úrskurðar um frestun réttaráhrifa eða mál er ekki höfðað innan þrjátíu daga frá synjun dómara um flýtimeðferð. Sé mál höfðað vegna úrskurðar nefndarinnar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála sem eru til meðferðar hjá henni þar til dómur gengur í málinu.“

5. mgr. 13. gr. almannatryggingalaga nr. 100/2007: Að kröfu málsaðila getur nefndin ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð eigi síðar en tíu dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum úrskurðar vera bundin því skilyrði að málsaðili beri málið undir dómstóla innan 30 daga frá frestun úrskurðar og óski þá eftir að það hljóti flýtimeðferð. Frestun réttaráhrifa úrskurðar fellur úr gildi ef mál er ekki höfðað innan 30 daga. Sé mál höfðað vegna úrskurðar nefndarinnar er henni heimilt að fresta afgreiðslu sambærilegra mála, sem eru til meðferðar hjá henni, þar til dómur gengur í málinu.

24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012: Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og getur þá nefndin að kröfu viðkomandi ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjö dögum frá birtingu úrskurðar.

Frestun á réttaráhrifum úrskurðar skal bundin því skilyrði að mál verði borið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestunina og óskað eftir að það hljóti flýtimeðferð. Nú er beiðni um flýtimeðferð synjað og skal þá mál höfðað innan sjö daga frá synjuninni.

13.6 Er þörf fyrir tvö stjórnýslustig og tvö dómstig í öllum málum?

Þar sem íslenska dómkerfið er á *þremur* dómstigum samkvæmt dómstólalögum nr. 50/2016 og stjórnýslukerfið oft á *tveimur* stjórnýslustigum vaknar sú spurning hvort þörf sé á möguleika fyrir öll þessi stjórnýslu- eða dómstig í öllum málum í jafn fámennu landi og Íslandi. Í fyrsta lagi er rétt að taka fram að almennt er út frá því gengið að dómsmál geti jafnan aðeins fengið meðferð á tveimur dómstigum þannig að í því ljósi má spyrja hvort þörf sé fyrir tvö stjórnýslustig og tvö dómstig í öllum málum?

Þegar litið er til nágrannalanda okkar í Evrópu hafa helst þrjár leiðir verið farnar til þess að stytta þá leið sem sérhvert mál getur farið á milli stjórnýslukerfisins til dómkerfisins:

1. Í fyrsta lagi er sú leið fær að fækka þeim málaflökkum þar sem boðið er upp á stjórnýslukæru. Eftir að tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun á fyrsta stjórnýslustigi, þar sem ekki er boðið upp á stjórnýslukæru, verður ákvörðunin aðeins borin undir dómstóla til endurskoðunar og byrjar þá mál hjá héraðsdómstólum.

Þegar Persónuvernd var komið á fót var metið hvort stjórnvaldsákvörðanir hennar ættu að vera kærnanlegar til sjálfstæðrar kærunefndar eins og raunin er í Noregi og Danmörku. Þá var *m.a.* litið til þess að dómstólar eru mjög vel til þess fallnir að fjalla um slík ágreiningsefni, ekki síst þar sem þar getur bæði reynt á 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu svo og önnur viðurkennd eða stjórnarskrárvárin réttindi sem skarast á við persónuvernd. Ekki var því talin ástæða til að setja á fót sérstaka kærunefnd persónuverndarmála.

2. Sá möguleiki er fyrir hendi að breyta fjórum stærstu kærunefndunum í einn stjórnýsludómstól (stjórnngæsludómstól), þ.e. kærunefnd útlendingamála, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefnd velferðarmála og yfirskattanefnd. Dómsmál á málefnasviði þessara nefnda bæri þá að höfða fyrir þessum nýja stjórnýsludómstól.¹⁰⁰ Dómum hans væri síðan hægt að áfrýja til Landsréttar. Þessa leið er þannig hægt að fara samhliða leið 1 hér að framan.

Síðustu áratugi hefur íslensk dómstólaskipan verið byggð á því sjónarmiði að fækka sem mest sérdómstólum. Þessi leið myndi ganga gegn þeirri löggjafarstefnu. Þá er nokkuð ljóst að erfiðara yrði að sinna að sama marki

¹⁰⁰ Í eftirfarandi þingskjali er fjallað um þær hugmyndir sem komu fram árið 2004 um að setja sérstakar réttarfarsreglur til þess að einfalda málsmeðferð við endurskoðun dómstóla hér á landi á stjórnvaldsákvörðunum:
<https://www.yumpu.com/xx/document/read/30741598/s131a1021-till669wp-pfp351866130-ala-3-4-ingi>

leiðbeiningarskyldu við ólöglærða á grundvelli réttarfarsreglna eins og þörf er á að gera t.d. við öryrkja á grundvelli leiðbeiningarreglu stjórnýslulaga sem nú bera mál sín undir úrskurðarnefnd velferðarmála.

3. Þar sem ákveðið er að hafa áfram starfandi fullburða stjórnýslunefndir, t.d. þar sem nefndarmenn eru í fullu starfi og hafa sérþekkingu á hlutaðeigandi málefnasviði og öll málsmeðferð er vönduð, er hægt að búa svo um hnútanna að þegar höfðað er mál fyrir dómstólum út af ákvörðun nefndarinnar beri að stefna málinu fyrir Landsrétt en ekki héraðsdóm.

Í Noregi var sérstakri kærunefnd samkeppnismála komið á fót með lögum frá 2016. Úrskurðir hennar verða bornir beint undir Lagmannsrett sem er 2. dómsstig norska dómskerfisins. Þá má nefna að úrskurðir Landsskatteretten í Danmörku, sem er systurstofnun yfirskattanefndar á Íslandi, var allt fram til ársins 2007 hægt að bera beint undir Landsret sem er annað dómsstig af þremur í Danmörku. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að þegar Landsrétti var komið á fót naut tillaga af þessum toga ekki hylli og var þessi leið því ekki fyrir valinu.

Þar sem dómskerfið á Íslandi hefur lengst af verið á tveimur dómsstigum hafa ekki verið forsendur til þess að taka upp framangreint fyrirkomulag. Við núverandi aðstæður er þetta hins vegar *möguleiki* þótt meta verði á mjög vandaðan hátt í hverju tilviki hversu fýsilegur hann er með tilliti til aðstæðna á hlutaðeigandi sviði.

13.7 Norskt nýmæli um einföldun réttarfars við endurskoðun úrskurða úrskurðarnefnda hjá héraðsdómi

Við síðustu endurskoðun norsku einkamálalaganna¹⁰¹ (lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)) var gerð breyting til þess að einfalda málsókn til þess að fá úrskurði úrskurðarnefnda (n. tvistenemndsvedtak) endurskoðaða fyrir dómi. Þetta ákvæði kemur fram í 4. mgr. ákvæðis 9-2 í norsku einkamálalögnum og hljóðar svo:

„Reises sak for å få overprøvd dom i forliksrådet eller tvistenemndsvedtak som får virkning som dom hvis det ikke bringes inn for domstolene, er det tilstrekkelig å oversende avgjørelsen til retten og angi at den ønskes overprøvd, den endring som kreves, og hva som menes å være feil ved avgjørelsen. Retten skal innhente

¹⁰¹ Sjá NOU 2001:32 Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven). Utredning fra Tvistemålsutvalget oppnevnt ved kgl. res. 9. april 1999. Avgitt til Justis- og politidepartementet 20. desember 2001.

dokumentene fra den instans som har truffet avgjørelsen. For tvangsvedtak som retten prøver etter kapittel 36, gjelder § 36-2 første ledd for hvordan sak reises.“

Ákvæðið tekur til bindandi úrskurða úrskurðarnefnda (n. tvistenævn) í deilu tveggja eða fleiri einkaaðila. Þannig tekur ákvæðið t.d. til úrskurða „forbrukertvistutvalget“ og „husleietvistutvalget“.¹⁰² Þar sem í slíkum málum liggur fyrir úrskurður úrskurðarnefndar þar sem nöfn málsaðila koma fram og reifun á málsatvikum nægir að senda hlutaðeigandi dómstól hinn umdeilda úrskurð og tilgreina í stefnu 1) ósk um að hann verði endurskoðaður, 2) hvaða breytinga óskað er að gerðar verði á úrskurðinum og 3) hvaða annmörkum málsaðili telur úrskurðinn haldinn. Það kemur síðan í hlut dómstólsins að kalla eftir gögnum málsins frá hlutaðeigandi úrskurðarnefnd.

Norska réttarfarsnefndin taldi að til greina kæmi að útvíkka þessa reglu þannig að hún tæki til fleiri stjórnvaldsákvarðana heldur en úrskurðarnefnda (n. tvistenævn).¹⁰³

Í lok ákvæðisins er síðan vísað til ákvæðis 36-2 í norsku réttarfarslögum þar sem mælt er fyrir um enn greiðari aðgang að dómstólum varðandi *stjórnvaldsákvarðanir sem varða beitingu þvingunarúrræða stjórnvalda* (n. administrative tvangsvedtak). Ákvæðið hljóðar svo:

„(1) Søksmål reises ved at det settes fram krav om rettslig prøving overfor den myndighet som har truffet vedtaket. Vedkommende myndighet skal straks sende kravet om rettslig prøving og sakens dokumenter til retten.

(2) Saken skal behandles ved tingretten i den rettskrets der den private part er i samsvar med vedtaket eller der denne har alminnelig verneting eller hadde alminnelig verneting før vedtaket ble satt i verk.

(3) Søksmål er ikke til hinder for at vedtaket settes i verk eller opprettholdes med mindre retten ved kjennelse bestemmer noe annet. At det gis oppsettende virkning, fører ikke til at vedtaket faller bort.“

Þegar þvingunarúrræði stjórnvalda eru endurskoðuð á grundvelli framangreindrar lagaheimildar eru norskir dómstólar bærir til að endurskoða að fullu alla þætti ákvörðunarinnar, þ.m.t. (frjálst) mat stjórnvalda.¹⁰⁴

Ekki er að sjá að fjallað hafi verið á fræðilegum vettvangi um það hvernig framan- greindar reglur hafa reynst í framkvæmd í Noregi.

¹⁰² Skoghøy, Jens Edvin A.: *Tvisteløsning* (3. útg. 2017), bls. 643.

¹⁰³ Sjá NOU 2001:32 *Rett på sak. Lov om tvisteløsning (trvistloven)*. Utredning fra Tvistemålsutvalget oppnevnt ved kgl. res. 9. april 1999. Avgitt til Justis- og politidepartementet 20. desember 2001, Bindi B, bls. 748.

¹⁰⁴ Skoghøy, Jens Edvin A.: *Tvisteløsning* (3. útg. 2017), bls. 436.

Loks skal minnt á að með lagabreytingum virðist að mestu hægt að taka upp það réttarfarshagræði hjá hinum almennu dómstólum hér á landi sem einkennir málsmeðferð hjá stjórn-gæsludómstólum á meginlandi Evrópu.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 151–152.

14. Samantekt á sjónarmiðum um það hvort rétt sé að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd

14.1 Inngangur

Hér á eftir verða þau sjónarmið sem mæla með eða á móti því að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd og fjallað hefur verið um í köflum 8 til 12 hér að framan dregin saman á 16 bása til þess að ná betur utan um þau. Þessi sjónarmið verður að meta í ljósi þess að ráðherrastjórnýsla og ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi eru grunnreglur íslenskrar stjórnskipunar.

14.2 Sjónarmið sem geta mælt með því að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd

1. Stofnun kæruneftndar til þess að fara með kærsmål leysir innbyggðan hagsmunaárekstur við aðrar starfsskyldur ráðherra

Kærumálið varðar málaflokk sem tengist verulega beinum hagsmunum ríkisins með þeim hætti að draga má í efa trúverðugleika ráðherra og ráðuneytis hans við úrlausn málsins þar sem hann fer með fyrirvar hagsmuna sem kunna að vera ósamrýmanlegir hagsmunum kæranda. Yfirfasteignamatsnefnd og yfirskattanefnd eru dæmi um nefndir sem komið hefur verið á fót þar sem ekki þykir rétt að fjármálaráðherra úrskurði í slíkum málum. Um þetta sjónarmið er nánar fjallað um í kafla 8.7.

2. Þjóðréttarlegar skyldur íslenska ríkisins

Þegar íslenska ríkið hefur undirgengist að þjóðarétti skyldu til að setja á fót sjálfstæð eða óháð stjórnvöld hefur löggjafinn oftast val um að koma á fót sjálfstæðri stofnun eða sjálfstæðri stjórnýslunefnd. Í kafla 9.5 er fjallað um slík stjórnvöld og má þar nefna endurskoðendaráð. Í annan stað kann íslenska ríkið að hafa val um það að þjóðarétti hvort það felur dómstólum að leysa úr réttarágreiningi á umræddu sviði eða sjálfstæðum stjórnýslunefndum. Þegar seinni leiðin er valin eru margar EES-reglugerðir og tilskipanir sem mæla þá svo fyrir að umræddur úrskurðaraðili á stjórnýslusviði skuli vera sjálfstæður og óháður, sbr. nánari umfjöllun í kafla 9.2.

3. Komið er á fót sjálfstæðri kærunefnd til þess að standa vörð um sjálfstæði þeirrar stofnunar sem tók hina kærðu ákvörðun þegar komið er á fót sjálfstæðri stofnun eða stjórnýslunefnd, og ákveðið er að hafa ákvarðanir slíkra sjálfstæðra aðila kærانlegar, verður jafnan að stofna sjálfstæða kærunefnd til að fara með kærumeðferð slíkra mála til þess að viðhalda fullu sjálfstæði úrskurðaraðilans á fyrsta stjórnýslustigi. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála var komið á fót til að standa vörð um sjálfstæði Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. umfjöllun í lok kafla 8.7. Á sama hátt var kærunefnd samkeppnismála komið á fót til að standa vörð um sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins.

4. Í stjórnýslunefnd er hægt að skipa sérfræðinga sem ráðuneyti hefur ekki á að skipa sem nauðsynlegt er að hafa aðgang að við úrlausn mála á hlutaðeigandi sviði Þótt alla jafnan sé gert mjög mikið úr þessu sjónarmiði í fræðunum sem rökum fyrir því að koma á fót sjálfstæðum stjórnýslunefndum vekur það sérstaka athygli að fáar þeirra nefnda sem komið hefur verið á fót á Íslandi uppfylla það skilyrði að teljast sérfræðinganefndir, sbr. nánar niðurlag 6. kafla um hugtakaskilgreiningar.

5. Réttaröryggissjónarmið um að úr málum verði leyst á sjálfstæðan og málefnalegan hátt Með þessu sjónarmiði er verið að ýja að því að hætta sé á að ómálefnaleg flokkspólítísk sjónarmið geti haft áhrif á úrlausn máls í ráðuneyti vegna afstöðu ráðherra. Sjá nánari umfjöllun um þetta sjónarmið í kafla 8.3.

6. Þegar valið stendur á milli þess að vísa borgurunum á dómstóla eða að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd geta skilvirkni- og kostnaðarsjónarmið vegið þungt. Þetta á ekki síst við í neytendamálum þar sem hagsmunir sem málin varða eru það smávægilegir að óraunhæft er að bera þau undir dómstóla. Að þessum sjónarmiðum er vikið í köflum 8.2, 8.11 og 8.16.

7. Þegar valið stendur á milli þess að vísa borgurunum á dómstóla eða að koma á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd á mjög flóknu réttarsviði geta sjónarmið um samræmda og skilvirka lagaframkvæmd mælt með að komið sé á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd Á þessu sjónarmiði var t.d. byggt þegar úrskurðarnefnd um útboðsmál var fengið sjálfstætt úrskurðarvald. Sjá hér einnig umfjöllun í kafla 12.5.

8. Að aflétta miklum fjölda kærumála af ráðherra svo hann og ráðuneyti hans geti einbeitt sér að stefnumótun og stjórnun
Að þessum sjónarmiðum er vikið í köflum 8.14 og 8.15.

14.3 Sjónarmið sem geta mælt gegn því að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd

1. Ráðherraábyrgð

Þegar komið er á fót sjálfstæðri stjórnýslunefnd sviptir löggjafinn ráðherra stjórnunarheimildum gagnvart nefndinni og úrskurðir hennar verða ekki undir ráðherra bornir með stjórnýslukæru. Um leið afléttir Alþingi ráðherraábyrgð af ráðherra um þær valdheimildir sem hinni sjálfstæðu stjórnýslunefnd eru fengnar og ráðherra hefur ekki lengur stjórnunarheimildir yfir hvernig þeim er beitt. Um þetta sjónarmið er nánar fjallað í kafla 10.2. Skortur á ábyrgð stjórnýslunefnda gagnvart Alþingi hefur einnig leitt til þess að erfiðara er fyrir umboðsmann Alþingis að fá þær til að leiðrétta mistök í úrlausnum sínum, sbr. umfjöllun í kafla 10.11.

2. Kostnaðarsjónarmið

Almennt virðist ódýrara að hafa sérstaka skrifstofu í ráðuneyti sem sér um að úrskurða í kærumálum heldur en að setja á fót sjálfstæða kæruneftnd. Um þetta sjónarmið er nánar fjallað í kafla 10.3.

3. Ekki er forsvaranlegt að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd nema að henni sé tryggð fullnægjandi starfsaðstaða, skjalastjórn og upplýsingaöryggi

Um þetta sjónarmið er nánar fjallað í kafla 10.4.

4. Þótt markmið löggjafans sé að koma á fót sérfræðinganefnd er ekki sjálfgefið að unnt sé að fá sérfræðinga sem standa undir nafni til að starfa í henni

Af þessum sökum kunna störf nefnda að missa marks miðað við upphaflegan tilgang með stofnun þeirra þegar ekki er unnt að skipa nefnd valinkunnum sérfræðingum sem trausts njóta. Um þetta sjónarmið er nánar fjallað í kafla 10.5.1.

5. Spekileki ráðuneyta þegar kærunefndum er komið á fót

Þegar úrskurðarvald í málum er varða stjórnýslukæru er fært frá ráðherra og ráðuneyti hans til kærunefndar getur það haft í för með sér að starfsmenn ráðuneytis missi tengsl við umrætt málefnasvið. Ástæðan er sú að þegar leyst er úr kærumálum kynnast starfsmenn ráðuneytisins bæði stórum og smáum vanda- málum sem til staðar eru á umræddu málefnasviði. Þessi þekking og reynsla er afar mikilvæg þegar kemur að stefnumótun svo og samningu lagafrumvarpa og reglugerða á umræddu sviði. Að þessu er vikið í kafla 10.5.2.

6. Stjórnýslukæra sem stjórnunarúrræði ráðherra og tengsl þess við önnur stjórnunar- og eftirlitsúrræði hans

Þegar meðferð kærumála er tekin frá ráðherra og flutt til sjálfstæðrar kærunefndar missa oftast bæði ráðherra og starfsmenn ráðuneytis hans sjónar á öllum þeim vandamálum sem í ljós koma við úrlausn kærumála og geta gefið tilefni til beitingar annarra stjórnunarheimilda ráðherra. Þessi skipan er því til þess fallin að draga mjög úr virkri stjórnunar og eftirlitsúrræða ráðherra með stjórnvöldum sem honum eru lægra sett. Um þetta er nánar fjallað í kafla 10.7.

7. Þegar komið er á fót kærunefndum getur það aukið verulega freistnivanda stjórnvalda til þess að komast létt frá erfiðum málum

Þegar stjórnvaldsákvarðanir lægra setts stjórnvalds eru kærnanlegar til kærunefndar en ekki ráðherra getur skapast freistnivandi fyrir hið lægra setta stjórnvald að afgreiða erfið mál með því að synja einfaldlega erindi borgaranna og láta síðan kærunefndina finna út úr því hver rétt niðurstaða er í máli hverju sinni. Nánar er um þennan vanda fjallað í kafla 10.8.

8. Hagsmunaárekstrar og flokkspólitísk sjónarmið

Nefndarmenn sem skipaðir eru í stjórnsýslunefndir geta verið gegnsýrðir af stjórnmalaskoðunum sínum og látið stjórnast af þeim meðvitað eða ómeðvitað. Þá getur staðan í raun verið sú að nefndarmaður í „sauðargæru sérfræðings“ er farinn að láta pólitísk sjónarmið sín stjórna gjörðum sínum í sjálfstæðri stjórnsýslunefnd án þess að hafa til þess lýðræðislegt umboð eða þurfa að bera ábyrgð gjörða sinna gagnvart Alþingi. Þá getur einnig hæglega komið upp hagsmunaárekstur sem erfitt er að henda reiður á þegar lögmenn, verkfræðingar, endurskoðendur eða aðrir sérfræðingar eru skipaðir í sjálfstæðar stjórnsýslunefndir en þeir sjálfir eða aðrir samstarfsmenn á þeirri stofu sem þeir vinna á kunna að hafa mál til meðferðar fyrir skjólstæðinga sína þar sem reynir á sama álitaefni og fyrir nefndina kemur. Um þessi sjónarmið er nánar fjallað í kafla 10.9.

14.4 Stefnumótun ríkisstjórnar um það hvort og þá hvaða sjálfstæðar stjórnsýslunefndir eigi rétt á sér

Hér að framan hafa verið dregin saman þau sjónarmið sem litið hefur verið til hér á landi þegar kemur að því að réttlæta að setja á fót sjálfstæðar stjórnsýslunefndir annars vegar og hins vegar fræðileg sjónarmið sem mörg hver leiða til þess að gjalda ber varhug við því að setja margar slíkar nefndir á fót. Þótt þessi sjónarmið geti að hluta til varðað veginn hvenær slíkar nefndir geta átt rétt á sér koma þau hins vegar ekki í staðinn fyrir pólitíska stefnumótun ríkisstjórnar á hverjum tíma um uppbyggingu stjórnsýslukerfis ríkisins og hvaða sess slíkar stjórnsýslunefndir eigi að skipa þar.

Samræmd stefnumótun Stjórnarráðs Íslands liggur ekki fyrir um þetta efni þótt tillögur hafi verið lagðar fram fyrir ríkisstjórnina um það eins og vikið var að í kafla 3 hér að framan. Hins vegar hafa ákveðin ráðuneyti mótað sér stefnu. Hér skulu nefnd þrjú dæmi:

Í fyrsta lagi má nefna þá stefnumótun á sviði umhverfis- og auðlindamála sem mörkuð var með setningu laga nr. 130/2013 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Orsök þeirra lagabreytinga sem þar var ráðist í voru þær þjóðréttarlegu skyldur sem íslenska ríkið hafði tekið á sig með fullgildingu Árósasamningsins. Með samningnum voru aðildarreglur að kærumálum á gildissviði samningsins rýmkaðar. Þá mælti Árósasamningurinn fyrir um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 130/2013 er tekið fram að lagt sé til að kröfum þessa ákvæðis um endurskoðunarleið fyrir óháðum og hlutlausum aðila verði mætt með því að fela sjálfstæðri úrskurðarnefnd það hlutverk að úrskurða um ágreining vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Með fyrrnefndum lögum tók

úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála við hlutverki úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem starfaði samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna, sem starfaði samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.¹⁰⁶

Í öðru lagi má nefna þá stefnu velferðarráðuneytisins sem endurspeglast í setningu laga nr. 85/2015 um úrskurðarnefnd velferðarmála. Með frumvarpinu voru sjö kærunefndir á málefnasviði ráðuneytisins sameinaðar í eina nefnd, úrskurðarnefnd velferðarmála. Í frumvarpinu er sérstaklega áréttað að þær breytingar sem fólust í frumvarpinu væru í samræmi við tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013 um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri en í 22. lið tillagnanna sagði m.a.: „Haft verði frumkvæði að því að sameina úrskurðarnefndir og auka hagkvæmni í störfum þeirra.“¹⁰⁷

Loks má nefna að á málefnasviði fjármálaráðuneytisins hefur sú þróun átt sér stað að (nánast) öll verkefni er varða endurskoðun stjórnvaldsákvarðana er lúta að skattamálum hafa verið lögð til yfirkattanefndar auk þess sem henni hefur jafnframt verið falið að fara með þau verkefni er ríkistollanefnd fór með áður.

Mikilvægast er að í stefnumótun ríkisstjórnar sé tekin afstaða til *úrskurðarnefnda á fyrsta stjórnýslustigi* sem láta í té álit eða kveða upp endanlega úrskurði í deilum borgaranna innbyrðis eða í deilum borgaranna við stjórnvöld, *kærunefnda* og *afgreiðslunefnda*. Vikið verður nánar að afgangslunefndum í kafla 15.2.

¹⁰⁶ Frumvarp lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 1228 — 709. mál.

¹⁰⁷ Frumvarp lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015. Þskj. 233 — 207. mál.

15. Tillögur

15.1 Inngangur

Í þessum kafla verður annars vegar stuttlega vikið að afgangslunefndum sem til greina kemur að leggja niður og hins vegar að tillögu til breytinga á stjórnáslulögum til að festa í sessi óskráða meginreglu stjórnásluréttar.

15.2 Afgangslunefndir

15.2.1 Almennt

Eins og vikið var að í niðurlagi 6. kafla hér að framan er *afgangslunefnd* sjálfstæð stjórnáslunefnd á fyrsta stjórnáslustigi sem tekur stjórnvaldsákvörðun á grundvelli umsóknar. Sem dæmi um slíka nefnd má nefna námsstyrkjanefnd. Slíkar nefndir hafa í reynd nákvæmlega sömu störf á hendi og lægra sett stjórnvöld og í sumum tilvikum ráðuneyti. Þar sem þessum nefndum hefur fjölgað nokkuð á allra síðustu árum er rétt að staldra við og spyrja hvort þessi þróun samræmist þeim sjónarmiðum sem dregin voru saman í 14. kafla hér að framan. Hér verður í dæmaskyni vikið að námsstyrkjanefnd og nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattstofni.

15.2.2 Námsstyrkjanefnd

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 79/2003 um námsstyrki skipar mennta- og menningar- málaráðherra þriggja manna námstyrkjanefnd sem skal sjá um úthlutun námsstyrkja samkvæmt lögnum. Markmið þeirra er að veita námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum og háskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám. Í 8. gr. laganna hefur ráðherra viðtæka heimild til að mæla nánar fyrir um fresti til að skila umsóknum, form og efni skjala sem byggt skal á við umsókn styrkja, fyrirkomulag útborgunar á námsstyrkjum, hvaða upplýsingar umsækjandi skuli veita þegar sótt er um námsstyrk og aðrar reglur er varða nánari framkvæmd laganna.

Hvorki verður séð af lögnum sjálfum eða lögskýringargögnum hvers vegna þörf var á að setja á fót sérstaka námstyrkjanefnd. Hér er um að ræða eðlisskylda stjórnáslu og Lánasjóður íslenskra námsmanna fer með og því að öllum líkindum ódýrara að fela þeirri stofnun að sjá um stjórnáslu laganna. Þá væri jafnframt hægt að mæla fyrir um að skjóta megi ákvörðunum á þessu sviði til málskotsnefndar Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

15.2.3 Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni

Samkvæmt 6. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, sbr. 3. gr. laga nr. 79/2016, skipar fjármálaráðherra nefnd sem meta skal hvort skilyrði 1. mgr. fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni séu uppfyllt. Skulu ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál og ráðherra sem fer með fræðslumál tilnefna hvor sinn fulltrúa en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Nefndin skal fara yfir þær umsóknir sem berast og meta þær m.a. með tilliti til menntunarstigs, sérþekkingar, reynslu og fjárhæðar launa. Telji nefndin umsækjanda uppfylla skilyrði ákvæðisins skal hún veita honum staðfestingu á því en hafna umsókn ella. Afrit af staðfestingu umsóknar skal senda ríkisskattstjóra. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg á stjórnýslustigi.

Í lögskýringargögnum er enga skýringu á því að finna af hverju sérstök nefnd var stofnuð til þess að sinna þessu verkefni. Fyrir fram hefði mátt búast við að embætti ríkisskattstjóra hefði verið fengið þetta verkefni enda hefur embættið sambærileg verkefni á hendi. Þá blasir jafnframt við að ákvarðanir ríkisskattstjóra á þessu sviði hefðu síðan getað sætt kærur til yfirskattanefndar með hefðbundnum hætti. Með stofnun þessarar nefndar verður ekki betur séð en verið sé að flækja stjórnýslu skattamála, gera hana kostnaðarsamari auk þess sem hlutaðeigandi umsækjandi er loks sviptur rétti til að fá ákvörðun nefndarinnar endurskoðaða.

Þau sjónarmið sem hér hafa verið færð fram gilda í raun einnig að breyttu breytanda um *nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar* og *nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku* en hægt væri að fela ríkisskattstjóra verkefni þessara afgreiðslunefnda og hafa ákvarðanir hans kærnanlegar til yfirskattanefndar.

Ætla má að meginástæða þess að framangreindar þrjár nefndir voru settar á fót sé að talið hafi verið að ekki væri til staðar þekking á sviði nýsköpunar, kvikmyndagerðar og bókaútgáfu hjá Ríkisskattstjóra. Ef þetta er rétt ályktun hlýtur í framhaldi af henni að vakna sú áleitna spurning hvort við því sé þá að búast að á öllum nýjum sérfræðisviðum þar sem starfsmenn embættis Ríkisskattstjóra verða ekki taldir hafa sérfræðiþekkingu verði settar upp sambærilegar stjórnýslunefndir? Ef því er svarað játandi er nokkuð ljóst að ekki munu líða mörg ár þar til stjórnkerfi skattamála mun líta út eins og stór kræklóttur og ógegnsær runni stjórnýslunefnda!

Í framhaldi af þessu hlýtur sú spurning að vakna hvort það séu rétt viðbrögð skorti á sérfræðiþekkingu starfslíðs embættis Ríkisskattstjóra að setja á fót sjálfstæða stjórnýslunefnd? Í sífellt flóknara nútíma samfélagi er ljóst að ekki bara á þessum sviðum stjórnýslunnar getur þurft aðra sérfræðiþekkingu, en starfsmenn embættisins hafa, við úrlausn mála. Það á við um mun fleiri svið. Við erum því að fjalla hér um áskoranir sem stjórnvöld glíma við á mörgum sviðum – og spurningin er ætla menn virkilega að leysa úr öllum þessum vandamálum með því að setja á fót mikinn fjölda stjórnýslunefnda sérfræðinga?

Hér verður því haldið fram að nærtækara sé að styrkja innviði skattkerfisins með ráðgjöf sérfræðinga við það heldur en að setja á fót mikinn fjölda sjálfstæðra stjórnsýslunefnda. Það eru þrjár meginleiðir sem hægt er að fara við að auka við sérfræðipækkingu embætti Ríkisskattstjóra. Í fyrsta lagi getur Ríkisskattstjóri ráðið sérfræðinga til starfa sem viðvarandi þörf er á að nota í störfum embættisins. Í öðru lagi verður að hafa í huga að við skattframkvæmd kunna að koma upp öðru hverju flókin mál sem starfsmenn Ríkisskattstjóra hafa ekki sérfræðipækkingu á til að leysa úr á öllum sviðum. Á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga ber embættinu þá að kveða sér til aðstoðar sérfræðing við úrlausnar þeirra mála. Í þriðja lagi er hægt að koma á lögbundinni skipan sérfræðinga, sem Ríkisskattstjóri skal leita til í ákveðnum málaflokkum, þegar þörf er á. Þannig væri hægt að breyta framangreindum þremur nefndum í lögbundna skipan sérfræðinga á sviði nýsköpunar, kvikmyndagerðar og bókaútgáfu sem stofnunin skal leita til þegar þörf er á við afgreiðslu mála á þessum sviðum á fundum með starfsmönnum embættisins og eftir atvikum með ritun álitserðar gerist þess þörf. Með slíku fyrirkomulagi er þá ekki verið að kveða til fleiri sérfræðinga en þörf er á og þá aðeins við afgreiðslu mála í þeim málaflokkum þar sem þess gerist þörf. Með þessari skipan er hlúð að stofnun sem heldur skattkerfi landsins uppi, sem gerir hana jafnframt betur í stakk búna til að leysa úr flóknum málum, ekki bara á þessum þremur sviðum, heldur einnig á öðrum málefnaviðum.

Það er brýnt að tekin verði afstaða til framtíðar um það hvernig ætlunin er að styðja við þær meginstofnanir sem halda stjórnsýslu ríkisins uppi í málum þar sem þær kann að vanta sérfræðipækkingu.

15.3 Lausn nefndarmanns frá störfum

Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands skal hver ráðherra á sínu málefnaviði hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda, þ.m.t. stjórnsýslunefnda, sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnsýslunefndum tekur ekki til málsmeðferðar eða *ákvarðana í einstökum málum*. Á hinn bóginn tekur eftirlitið t.d. til þess að *nefnd ræki almennt starfa* sinn og afgreiði almennt mál *innan tímafresta sem lög setja*. Í þessu skyni getur ráðherra t.d. krafist stjórnsýslunefndir um upplýsingar um fjölda afgreiddra mála og afgreiðslutíma þeirra, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Ef stjórnsýslunefnd er um lengri tíma ómögulegt að sinna störfum sínum í samræmi við lög verður ráðherra að bregðast við og freista þess að finna lausn með nefndinni. Ef nefndarmenn hafa ekki tíma aflögu, t.d. vegna aðalstarfa sinna, til þess að sinna störfum í nefndinni getur einfaldlega orðið að skoða hvort þeir þurfi að víkja úr nefndinni svo skipa megi aðra nefndarmenn sem hafa meiri tíma aflögu fyrir nefndarstörf. Ef fyrirsjáanlega er um að ræða fjölgun mála sem vinna má niður með aðstoð ritara í hlutastarfi getur ráðuneytið þurft að greiða götu nefndar að auknu rekstrarfé svo leysa megi málið með þeim hætti. Þótt stjórnsýslunefnd sé þannig sjálfstæð um ákvarðanir sínar um málsmeðferð og

úrlausn mála í einstökum málum ber ráðherra engu að síður almenna ábyrgð á að framkvæmd hlutaðeigandi laga á málefnasviði hans og að brugðist sé við kerfislægum annmörkum í framkvæmd stjórnáslu eða yfirvofandi hættu á því málefnasviði er undir hann heyrir.¹⁰⁸

Það er óskráð meginregla í stjórnáslurétti að ráðherra getur vikið nefndarmanni sem hann hefur skipað frá störfum hafi nefndarmaður brotið gróflega starfsskyldur sínar.¹⁰⁹ Til þess að öllum sé ljós þessi meginregla er æskilegt að hún verði lögfest. Þannig má hugsa sér að sett verði nýtt ákvæði í VIII. kafla stjórnáslulaga, svohljóðandi:

32. gr. a

Lausn nefndarmanns frá störfum

Það stjórnvald sem skipað hefur nefndarmann til starfa getur leyst hann varanlega frá störfum:

- 1. Komi fram ósk um það frá nefndarmanni.*
- 2. Hafi nefndarmaður brotið gróflega starfsskyldur sínar.*

Ákvæði 1. mgr. gilda ekki um þá nefndarmenn sem falla undir 1. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Um staðgengil nefndarmanns, sem fengið hefur lausn frá nefndarstörfum um skv. 1. mgr., gilda ákvæði 2. másl. 2. mgr. 32. gr.

¹⁰⁸ Sjá athugasemdir við 13. gr. frumvarps sem lagt var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 1191 — 674. mál.

¹⁰⁹ Friðgeir Björnsson: Úrskurðarnefndir í stjórnáslunni. Ritgerð, bls. 17. Forsætisráðuneytið 2005. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis árið 2006, bls. 110 er m.a. sagt frá því þegar dómsmálaráðherra leysti alla nefndarmenn bótanefndar frá stöfum sumarið 2006 og skipaði nýja nefnd þar sem afköstum nefndarinnar á skipunartímabilinu hafði verið verulega ábótavant.



Viðauki 1

Yfirlit um röksemdir
úr löggjöf og
lögskýringargögnum
um sjálfstæðar
úrskurðarnefndir

Efnisyfirlit

Inngangur	14
1 Forsætisráðuneyti	15
1.1 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	15
1.1.1 Hlutverk	15
1.1.2 Texti og rök við stofnun	15
1.1.3 Texti og rök síðar	15
1.1.4 Athugasemdir	15
1.2 Óbyggðanefnd	15
1.2.1 Hlutverk	16
1.2.2 Texti og rök við stofnun	16
1.2.3 Texti og rök síðar	16
1.2.4 Athugasemdir	16
1.3 Kærunefnd jafnréttismála	16
1.3.1 Hlutverk	16
1.3.2 Texti og rök við stofnun	16
1.3.3 Texti og rök síðar	17
1.3.4 Athugasemdir	18
1.4 Sérfræðinefnd um breytingu á kynskráningu barna	18
1.4.1 Hlutverk	18
1.4.2 Texti og rök við stofnun	18
1.4.3 Texti og rök síðar	20
1.4.4 Athugasemdir	20
2 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	21
2.1 Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	21

2.1.1	Hlutverk	21
2.1.2	Texti og rök við stofnun	21
2.1.3	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	22
2.1.4	Úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarna	23
3	Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	25
3.1	Áfrýjunarnefnd neytendamála	25
3.1.1	Hlutverk	25
3.1.2	Texti og rök við stofnun	25
3.1.3	Texti og rök síðar	26
3.1.4	Athugasemdir	26
3.2	Endurskoðendaráð	26
3.2.1	Hlutverk	26
3.2.2	Texti og rök við stofnun	26
3.2.3	Texti og rök síðar	26
3.2.4	Athugasemdir	27
3.3	Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna	27
3.3.1	Hlutverk	27
3.3.2	Texti og rök við stofnun	27
3.3.3	Texti og rök síðar	27
3.4	Úrskurðarnefnd raforkumála	28
3.4.1	Hlutverk	28
3.4.2	Texti og rök við stofnun	28
3.4.3	Texti og rök síðar	28
3.4.4	Athugasemdir	28
3.5	Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar	28
3.5.1	Hlutverk	28
3.5.2	Texti og rök við stofnun	28

3.5.3	Texti og rök síðar.....	29
3.6	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála.....	30
3.6.1	Hlutverk.....	30
3.6.2	Texti og rök við stofnun.....	30
3.6.3	Texti og rök síðar.....	30
3.6.4	Athugasemdir.....	31
3.7	Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.....	31
3.7.1	Hlutverk.....	31
3.7.2	Texti og rök við stofnun.....	31
3.8	Yfirmatsnefnd skv. 44. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004.....	34
3.8.1	Hlutverk.....	34
3.8.2	Texti og rök við stofnun.....	34
3.8.3	Texti og rök síðar.....	35
3.9	Gærumatsnefnd.....	35
3.9.1	Hlutverk.....	36
3.9.2	Texti og rök við stofnun.....	36
3.9.3	Texti og rök síðar.....	36
3.9.4	Athugasemdir.....	36
3.10	Ullarmatsnefnd.....	36
3.10.1	Hlutverk.....	36
3.10.2	Texti og rök við stofnun.....	36
3.10.3	Texti og rök síðar.....	37
3.11	Yfirskiptanefnd skv. lögum nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl.....	37
3.11.1	Hlutverk.....	37
3.11.2	Texti og rök við stofnun.....	37
3.11.3	Texti og rök síðar.....	37
3.12	Yfirítölunefnd skv. 27. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.....	37

3.12.1	Hlutverk	38
3.12.2	Texti og rök við stofnun	38
3.12.3	Texti og rök síðar	38
3.12.4	Athugasemdir	38
3.13	Markanefnd skv. 69. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.	38
3.13.1	Hlutverk	38
3.13.2	Texti og rök við stofnun	38
3.13.3	Texti og rök síðar	39
3.14	Úrskurðarnefnd um ólögættan sjávarafla skv. 6. gr. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögættis sjávarafla	40
3.14.1	Hlutverk	40
3.14.2	Texti og rök við stofnun	40
3.14.3	Texti og rök síðar	41
3.14.4	Athugasemdir	41
3.15	Matsnefnd skv. 44. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði	41
3.15.1	Hlutverk	41
3.15.2	Texti og rök við stofnun	41
3.15.3	Texti og rök síðar	41
3.16	Eftirlitsnefnd fasteignasala	42
3.16.1	Hlutverk	42
3.16.2	Texti og rök við stofnun	42
3.16.3	Texti og rök síðar	42
3.16.4	Athugasemdir	43
3.17	Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar	43
3.17.1	Hlutverk	43
3.17.2	Texti og rök við stofnun	44
3.17.3	Texti og rök síðar	44
3.17.4	Athugasemdir	45

4	Fjármála- og efnahagsráðuneyti	46
4.1	Yfirskattanevnd	46
4.1.1	Hlutverk	46
4.1.2	Texti og rök við stofnun	46
4.1.3	Texti og rök síðar	48
4.1.4	Athugasemdir	50
4.2	Úrskurðarnevnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki	51
4.2.1	Hlutverk	51
4.2.2	Texti og rök við stofnun	51
4.2.3	Texti og rök síðar	52
4.2.4	Athugasemdir	52
4.3	Úrskurðarnevnd skv. 14. gr. laga nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána	52
4.3.1	Hlutverk	53
4.3.2	Texti og rök við stofnun	53
4.3.3	Texti og rök síðar	53
4.4	Úrskurðarnevnd náttúruhamfaratryggingar	53
4.4.1	Hlutverk	53
4.4.2	Texti og rök við stofnun	53
4.4.3	Texti og rök síðar	53
4.4.4	Athugasemdir	54
4.5	Úrskurðarnevnd verðbréfamíðstöðva	54
4.5.1	Hlutverk	54
4.5.2	Texti og rök síðar	55
4.5.3	Athugasemdir	55
4.6	Prófnefnd verðbréfavíðskipta	55
4.6.1	Hlutverk	55
4.6.2	Texti og rök við stofnun	56

4.6.3	Texti og rök síðar.....	56
4.6.4	Athugasemdir.....	56
4.7	Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum.....	56
4.7.1	Hlutverk.....	56
4.7.2	Texti og rök við stofnun.....	56
4.7.3	Texti og rök síðar.....	57
4.7.4	Athugasemdir.....	58
4.8	Úrskurðarnefnd um dreifingu váttrygginga.....	58
4.8.1	Hlutverk.....	58
4.8.2	Texti og rök við stofnun.....	58
4.8.3	Athugasemdir.....	58
4.9	Kærunefnd útboðsmála.....	59
4.9.1	Hlutverk.....	59
4.9.2	Texti og rök við stofnun.....	59
4.9.3	Texti og rök síðar.....	60
4.10	Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni.....	61
4.10.1	Hlutverk.....	61
4.10.2	Texti og rök við stofnun.....	61
4.10.3	Texti og rök síðar.....	62
4.10.4	Athugasemdir.....	62
4.11	Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns.....	62
4.11.1	Hlutverk.....	62
4.11.2	Texti og rök við stofnun.....	63
4.11.3	Texti og rök síðar.....	63
4.11.4	Athugasemdir.....	63
5	Mennta- og menningarmálaráðuneyti	64
5.1	Fjölmiðlanefnd.....	64

5.1.1	Hlutverk	64
5.1.2	Texti og rök við stofnun.....	64
5.1.3	Texti og rök síðar.....	65
5.1.4	Athugasemdir.....	66
5.2	Úrskurðarnefnd skv. lögum nr. 91/2008 (Úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna).....	66
5.2.1	Hlutverk	66
5.2.2	Texti og rök við stofnun.....	66
5.2.3	Texti og rök síðar.....	66
5.2.4	Athugasemdir.....	66
5.3	Nefnd skv. 57. gr. höfundalaga 73/1972 (Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála).....	66
5.3.1	Hlutverk	66
5.3.2	Texti og rök við stofnun.....	67
5.3.3	Texti og rök síðar.....	67
5.3.4	Athugasemdir.....	68
5.4	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema.....	68
5.4.1	Hlutverk	68
5.4.2	Texti og rök við stofnun.....	68
5.4.3	Texti og rök síðar.....	68
5.5	Örnefnanefnd.....	69
5.5.1	Hlutverk	69
5.5.2	Texti og rök við stofnun.....	69
5.5.3	Texti og rök síðar.....	69
5.6	Málskotsnefnd LÍN.....	70
5.6.1	Hlutverk	70
5.6.2	Texti og rök við stofnun.....	70
5.6.3	Texti og rök síðar.....	71
5.6.4	Athugasemdir.....	71

5.7	Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku.....	71
5.7.1	Hlutverk	71
5.7.2	Texti og rök við stofnun.....	71
5.7.3	Texti og rök síðar.....	71
5.7.4	Athugasemdir	71
5.8	Námsstyrkjanevnd.....	71
5.8.1	Hlutverk	72
5.8.2	Texti og rök við stofnun.....	72
5.8.3	Texti og rök síðar.....	72
5.8.4	Athugasemdir	72
5.9	Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum	72
5.9.1	Hlutverk	72
5.9.2	Texti og rök við stofnun.....	72
5.9.3	Texti og rök síðar.....	74
5.9.4	Athugasemdir	74
6	Utanríkisráðuneyti	74
7	Heilbrigðisráðuneyti.....	75
7.1	Nefnd skv. 28. gr. laga nr. 25/1975 (Úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir).....	75
7.1.1	Hlutverk	75
7.1.2	Texti og rök við stofnun.....	75
7.1.3	Texti og rök síðar.....	75
7.1.4	Athugasemdir	75
7.2	Lyfjagreiðslunefnd.....	75
7.2.1	Hlutverk	75
7.2.2	Texti og rök við stofnun.....	75
7.2.3	Texti og rök síðar.....	76
7.2.4	Athugasemdir	76

7.3	Samstarfsnefnd samkvæmt sóttvarnarlögum.....	76
7.3.1	Hlutverk.....	76
7.3.2	Texti og rök við stofnun.....	77
7.3.3	Texti og rök síðar.....	77
7.3.4	Athugasemdir.....	77
7.4	Vísindasiðanefnd og siðanefndir.....	77
7.4.1	Hlutverk.....	77
7.4.2	Texti og rök við stofnun.....	77
7.4.3	Texti og rök síðar.....	77
7.4.4	Athugasemdir.....	78
8	Félagsmálaráðuneyti.....	79
8.1	Úrskurðarnefnd velferðarmála.....	79
8.1.1	Hlutverk.....	79
8.1.2	Texti og rök við stofnun.....	79
8.1.3	Kærunefnd barnaverndarmála.....	80
8.1.4	Kærunefnd greiðsluaðlögunarmála.....	81
8.1.5	Úrskurðarnefnd almannatrygginga.....	81
8.1.6	Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða.....	81
8.1.7	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála.....	82
8.1.8	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála.....	83
8.1.9	Texti og rök síðar.....	84
8.2	Kærunefnd húsamála.....	84
8.2.1	Hlutverk.....	84
8.2.2	Texti og rök við stofnun.....	84
8.2.3	Texti og rök síðar.....	85
8.3	Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar.....	86
8.3.1	Hlutverk.....	86

8.3.2	Texti og rök við stofnun.....	87
8.3.3	Texti og rök síðar.....	88
9	Dómsmálaráðuneyti	89
9.1	Matsnefnd eignarnámsbóta	89
9.1.1	Hlutverk	89
9.1.2	Texti og rök við stofnun.....	89
9.1.3	Texti og rök síðar.....	89
9.2	Úrskurðarnefnd lögmanna.....	90
9.2.1	Hlutverk	90
9.2.2	Texti og rök við stofnun.....	90
9.2.3	Texti og rök síðar.....	90
9.2.4	Athugasemdir	91
9.3	Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar.....	91
9.3.1	Hlutverk	91
9.3.2	Texti og rök við stofnun.....	91
9.3.3	Texti og rök síðar.....	91
9.3.4	Athugasemdir	91
9.4	Áfrýjunarnefnd í málefnum þjóðkirkjunnar.....	91
9.4.1	Hlutverk	91
9.4.2	Texti og rök við stofnun.....	91
9.4.3	Texti og rök síðar.....	92
9.4.4	Athugasemdir	92
9.5	Kærunefnd útlendingamála	92
9.5.1	Hlutverk	92
9.5.2	Texti og rök við stofnun.....	92
9.5.3	Texti og rök síðar.....	93
9.6	Mannanafnanefnd	93

9.6.1	Hlutverk	94
9.6.2	Texti og rök við stofnun	94
9.6.3	Texti og rök síðar	95
9.7	Endurupptökunefnd	95
9.7.1	Hlutverk	95
9.7.2	Texti og rök við stofnun	95
9.7.3	Texti og rök síðar	96
9.8	Nefnd um dómastörf	96
9.8.1	Hlutverk	96
9.8.2	Texti og rök við stofnun	96
9.8.3	Texti og rök síðar	98
9.9	Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995 um greiðslu á bótum til þolenda afbrota	98
9.9.1	Hlutverk	98
9.9.2	Texti og rök við stofnun	98
9.9.3	Texti og rök síðar	99
9.10	Örorkunefnd	99
9.10.1	Hlutverk	99
9.10.2	Texti og rök við stofnun	99
9.10.3	Texti og rök síðar	101
9.10.4	Athugasemdir	102
9.11	Úrskurðarnefnd um sanngirnisbætur	102
9.11.1	Hlutverk	102
9.11.2	Texti og rök við stofnun	102
9.12	Eftirlitsnefnd með störfum lögreglu	103
9.12.1	Hlutverk	103
9.12.2	Texti og rök við stofnun	103
9.12.3	Athugasemdir	104

10 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	105
10.1 Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.....	105
10.1.1 Hlutverk	105
10.1.2 Texti og rök við stofnun.....	105
10.1.3 Texti og rök síðar.....	106
10.2 Yfirfasteignamatsefnd.....	107
10.2.1 Hlutverk	107
10.2.2 Texti og rök við stofnun.....	107
10.2.3 Texti og rök síðar.....	107
10.3 Endurkröfunefnd	107
10.3.1 Hlutverk	107
10.3.2 Texti og rök við stofnun.....	108
10.3.3 Texti og rök síðar.....	108
10.3.4 Athugasemdir.....	108
10.4 Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga	108
10.4.1 Hlutverk	108
10.4.2 Texti og rök við stofnun.....	108
10.4.3 Texti og rök síðar.....	109
10.4.4 Athugasemdir.....	110

Inngangur

Þann 22. nóvember 2018 gerði forsætisráðuneytið verksamning við Pál Hreinsson, dr. juris, þar sem honum var falið að annast úttekt um starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnslunni. Í tengslum við gerð úttektarskýrslu, sem nú hefur verið skilað til forsætisráðherra, fól Páll undirrituðum að taka saman röksemdir úr löggjöf og lögskýringargögnum, einkum frumvörpum til laga, sem notaðar hafa verið þegar slíkum nefndum hefur verið komið á fót.

Ákveðið var að flokka nefndirnar eftir málefnasviðum ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 119/2018, og er reynt að gera grein fyrir röksemdum sem færðar voru fram við stofnun nefndanna og við síðari breytingar á starfsumhverfi þeirra. Í sumum tilvikum fylgja athugasemdir um eðli eða hlutverk nefndar. Þá er rétt að geta þess að í skjalinu er að finna upplýsingar um ýmsar nefndir sem ekki geta beinlínis talist til sjálfstæðra úrskurðarnefnda en komu til skoðunar vegna afmörkunar á úttektinni.

Samantekt sem þessi getur ekki verið tæmandi en öllum er frjálst að nota upplýsingarnar sem hér koma fram í hvaða tilgangi sem er.

Reykjavík, desember 2019

Ásgerður Snævarr

Oddur Þorri Viðarsson

1 Forsætisráðuneyti

1.1 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Gildandi lög: 140/2012 (45/2018, 77/2014, 46/2016, 23/2006)

Eldri lög: 50/1996

1.1.1 Hlutverk

Tekur við kærnum vegna synjunar á beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012.

1.1.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að upplýsingalögum nr. 50/1996:

„Í V. kafla frumvarpsins er lagt til að sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, verði falið að leysa úr ágreiningsmálum um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Þessi háttur er fallinn til að auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði þar sem almenningi gefst þá færi á að skjóta synjun um aðgang að upplýsingum með einföldum og skjótum hætti til úrskurðar sjálfstæðrar og óháðrar nefndar, auk þess sem vænta má að þetta fyrirkomulag sé til þess fallið að tryggja samræmi í framkvæmd laganna.“¹

1.1.3 Texti og rök síðar

Almennar athugasemdir við frumvarp til upplýsingalaga nr. 140/2012:

„Í V. kafla frumvarpsins er lagt til að því fyrirkomulagi verði haldið óbreyttu að sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, verði falið að leysa úr ágreiningsmálum um aðgang almennings að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga. Það fyrirkomulag er til þess fallið til að auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði þar sem almenningi gefst þá færi á að skjóta synjun um aðgang að upplýsingum með einföldum og skjótum hætti til úrskurðar sjálfstæðrar og óháðrar nefndar, auk þess sem vænta má að það tryggi samræmi í framkvæmd laganna.“²

1.1.4 Athugasemdir

Engar.

1.2 Óbyggðanefnd

Gildandi lög: 58/1998

Eldri lög: Á ekki við.

¹ Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3028.

² Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 223 - 215. mál.

1.2.1 Hlutverk

Hlutverk óbyggðanefndar er að kanna og skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda, að skera úr um mörk þess hluta þjóðlendu sem nýttur er sem afréttur og að úrskurða um eignarréttindi innan þjóðlendna, sbr. 7. gr. laga nr. 85/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

1.2.2 Texti og rök við stofnun

Óbyggðanefnd var komið á fót með lögum nr. 58/1998, um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Í lögskýringargögnunum kemur ekki fram á hvaða sjónarmiðum var byggt þegar ákveðið var að úrskurðir nefndarinnar væru endanlegir og ekki skotið til ráðherra.

1.2.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

1.2.4 Athugasemdir

Óbyggðanefnd er ekki úrskurðarnefnd í eiginlegri merkingu þess orðs. Hún er sjálfstætt stjórnvald sem tekur ákvarðanir á einu stjórnsýslustigi.

1.3 Kærunefnd jafnréttismála

Gildandi lög: 10/2008 (85/2018)

Eldri lög: 65/1985, 28/1991, 96/2000

1.3.1 Hlutverk

Hlutverk kærunefndar jafnréttismála er að kveða upp skriflegan úrskurð um hvort brotin hafi verið ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

1.3.2 Texti og rök við stofnun

Kærunefnd jafnréttismála var fyrst komið á fót með lögum nr. 28/1991 og flutti félagsmálaráðherra það frumvarp.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 28/1991 kom fram að frumvarpið byggði á tillögum nefndar sem var ætlað að endurskoða lög um jafnan rétt og jafna stöðu karla og kvenna, nr. 65/1985. Í frumvarpinu eru síðan raktar helstu breytingar sem nefndin lagði til að gerðar yrðu á lögum og sagði um kærunefnd jafnréttismála:

„Breytt hlutverk Jafnréttisráðs.

Lagt er til að aðgreint verði það tvíhliða hlutverk sem Jafnréttisráð hefur nú, annars vegar að fjalla um kærur vegna brota á lögum og hins vegar að vera stefnumótandi í jafnréttismálum. Tillaga er gerð um að skipuð verði sérstök kærunefnd jafnréttismála sem eingöngu hafi það hlutverk að fjalla um kærur sem berast nefndinni og fylgja þeim eftir fyrir dómstólum. Jafnréttisráð mundi þannig áfram gegna öðrum verkefnum sínum, svo sem að vera stefnumótandi í jafnréttismálum, sinna rannsóknarskyldu, fræðslu o.fl. [...]“³

³ Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 905-906.

Í sérstökum athugasemdum við 19. gr. frumvarpsins sagði eftirfarandi:

„Hér er gerð tillaga um að félagsmálaráðherra skipi sérstaka nefnd, kærunefnd jafnréttismála. Formaður nefndarinnar verði tilnefndur af Hæstarétti og sé löglærður. Einn nefndarmaður sé tilnefndur af Kvenréttindafélagi Íslands og einn án tilnefningar. Varði kæruefni vinnumarkaði er lagt til að fulltrúar viðkomandi heildarsamtaka taki sæti í nefndinni.

Hlutverk nefndarinnar er að hafa almennt eftirlit ásamt Jafnréttisráði með því að ákvæðum laganna sé framfylgt og að taka við ábendingum um brot á lögnum. Gerð er tillaga um að lögfest verði upplýsingaskylda atvinnurekenda, opinberra stofnana og félagasamtaka við kærunefnd jafnréttismála. Vegna mikillar fjölgunar kærumála fyrir Jafnréttisráði þykir rétt að leggja til að sérstök nefnd hafi þetta hlutverk. Jafnréttisráð mun áfram gegna því hlutverki sínu að vinna að jafnrétti kvenna og karla, sbr. nánar 16. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að kærunefnd hafi starfsaðstöðu á skrifstofu Jafnréttismála.“⁴

1.3.3 Texti og rök síðar

Með lögum nr. 10/2008 voru úrskurðir kærunefndar jafnréttismála gerðir bindandi. Sagði um það í almennum athugasemdum við framvarp til laganna um helstu nýmæli þeirra:

„2. Kærunefnd jafnréttismála.

Lagt er til að úrskurðir kærunefndar jafnréttismála verði bindandi fyrir málsaðila í stað álita áður. Er með þeirri tilhögun verið að leitast við að veita niðurstöðum nefndarinnar meira vægi en nú er og framkvæmd þessara mála þar með færð nær því sem tíðkast hjá öðrum norrænum ríkjum. Enn fremur er gert ráð fyrir ýmsum nýmælum að því er varðar málsmeðferð fyrir kærunefnd, svo sem um frest til að kæra mál og frest kærunefndar til að kveða upp úrskurð. Einnig eru ákvæði um að nefndin geti ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar með nánar tilteknum skilyrðum og geti einnig ákveðið að sá sem kæra beinist gegn greiði kæranda kostnað við að hafa kærana uppi og sé kæra bersýnilega tilefnislaus geti nefndin úrskurðað kæranda til að greiða málskostnað. Þá er lagt til að gjafsókn verði veitt kæranda í tilvikum þegar úrskurður kærunefndar er kæranda í hag, hafi gagnaðili höfðað mál til ógildingar úrskurðinum.“⁵

Í sérstökum athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins sem kvað á um kærunefnd jafnréttismála sagði:

„Um 5. gr.

Lagt er til að ráðherra skipi þrjá fulltrúa í kærunefnd jafnréttismála til þriggja ára í senn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar. Nefndarmenn eiga allir að vera lögfræðingar og skal að minnsta kosti einn þeirra hafa sérþekkingu á jafnréttismálum. Formaður og varaformaður skulu uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Lagt er til að kærunefndin verði áfram sjálfstæð stjórnáslunefnd þannig að ekki er gert ráð fyrir að formaður hennar hafi stöðu forstöðumanns í skilningi laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Það nýmæli er lagt að nefndin kveði upp skriflegan rökstuddan úrskurð um það hvort ákvæði laganna hafi verið brotin. Reynslan virðist sýna að við beri að álit kærunefndar jafnréttismála séu ekki virt en flest mál sem hafa

⁴ Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 911-912.

⁵ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1006.

borist til kæruneftndarinnar lúta að stöðuveitingum og launajafnrétti. Með því að kæruneftndin kveði upp bindandi úrskurði fá niðurstöður hennar meira vægi en nú er og framkvæmd þessara mála er færð nær því sem tíðkast hjá öðrum norrænum ríkjum. Það er einnig nýmæli að lagt er til að nefndinni sé heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila, ef hún telur þörf á, sem starfi með nefndinni eftir nánari ákvörðun formanns. Að öðru leyti eru 2. og 3. mgr. 5. gr. efnislega samhljóða 2. og 3. mgr. 4. gr. gildandi laga. Tekið skal fram að þegar um er að ræða mál sem ætla má að geti haft stefnumarkandi áhrif á vinnumarkaðinn í heild er gert ráð fyrir að kæruneftndin leiti umsagnar frá samtökum aðila vinnumarkaðarins, bæði á almenna vinnumarkaðnum og hjá hinu opinbera eftir því sem við á, áður en úrskurður er kveðinn upp.⁶

1.3.4 Athugasemdir

Í ákvæðinu eins og það var í lögum nr. 28/1991 og 96/2000 kvað nefndin ekki upp stjórnvaldsákvæðanir heldur rökstudd álit og rökstudd tilmæli um úrbætur. Engu að síður kom fram í 4. gr. laga nr. 96/2000 að niðurstöður kæruneftndar sættu ekki kæru til æðra stjórnvalds og að um málsmeðferð nefndarinnar færi samkvæmt stjórnsýslulögum. Þessu var breytt með lögum nr. 10/2008 þar sem úrskurðir kæruneftndar jafnréttismála voru gerðir bindandi.

1.4 Sérfræðinefnd um breytingu á kynskráningu barna

Gildandi lög: 80/2019

Eldri lög: 57/2012 (Sérfræðinefnd um kynáttunarvanda)

1.4.1 Hlutverk

Hlutverk sérfræðineftndar um breytingu á kynskráningu barna er að taka ákvarðanir um hvort veita skuli barni undir 18 ára aldri heimild til að breyta opinberri skráningu kyns síns ef það fer sjálft fram á hana án þess að forsjáradilar standi að beiðninni með því, eða ef forsjáradila greinir á um breytinguna.

1.4.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 57/2012 segir eftirfarandi um *sérfræðinefnd um kynáttunarvanda*:

„Áfrýjun ákvarðana sérfræðineftndar um kynáttunarvanda kom til tals hjá nefndinni. Var nefndin sammála um að þar sem málefni einstaklinga með kynáttunarvanda væru til umfjöllunar hjá teymi Landspítala um kynáttunarvanda og sérfræðineftndar um kynáttunarvanda væri ekki þörf á sérstakri kæruleið, t.d. til úrskurðarneftndar eða ráðuneytis. Var sérstaklega litið til þess að málefni einstaklinga með kynáttunarvanda væru sérstæð og vandkvæðum búið að finna sérfræðinga á þessu sviði hér á landi. Einnig má benda á að kærueheimild til ráðuneytis fæli að öllum líkindum einungis í sér endurskoðun á málsmeðferð sérfræðineftndar um kynáttunarvanda en ekki endurskoðun á sérfræðilegu mati nefndarinnar. Slík kærueheimild myndi því ekki bæta réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda, enda gæti hann kvartað til umboðsmanns Alþingis vegna málsmeðferðar.“

⁶ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 1010.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 80/2019 segir eftirfarandi um þá ákvörðun að leggja niður *sérfræðinefnd um kynáttunarvanda*: „Í frumvarpi þessu er lagt til að skilið verði á milli lagalegrar kynleiðréttingar annars vegar, þ.e. breyttrar skráningar kyns í þjóðskrá, og þeirrar heilbrigðisþjónustu sem trans fólk þarf að hafa aðgang að hins vegar. Þetta hefur í för með sér að skilyrði gildandi laga fyrir lagalegri kynleiðréttingu sem lúta að sjúkdómsgreiningu og lækni meðferð eru felld brott. Um leið breytist hlutverk teymis Landspítala að nokkru leyti og sérfræðinefnd um kynáttunarvanda verður lögð niður. Frumvarpið gengur jafnframt út frá því að trans fólk eigi greiðan aðgang að þeirri heilbrigðisþjónustu sem það þarf á að halda.“⁷

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 80/2019 segir eftirfarandi um *sérfræðinefnd um kynáttunarvanda*:

„Í 3. mgr. er mælt fyrir um að börn geti sjálf farið fram á breytingu á skráningu kyns síns og nafni með samþykki sérfræðinefndar skv. 9. gr. Þessi heimild er ekki síst hugsuð til þess að koma til móts við börn yngri en 15 ára sem óska eftir slíkri breytingu en hafa ekki stuðning forsjáraðila til hennar eða njóta einungis stuðnings annars forsjáraðila. Með heimildinni er réttur barnsins til að ráða þessum málum sjálft styrktur og sú skylda lögð á sérfræðinefndina að meta þroska barnsins og getu til að taka slíka ákvörðun.“

[...]

Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 80/2019 segir eftirfarandi um *sérfræðinefnd um breytingu á kynskráningu barna*:

„Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um skipun og hlutverk sérfræðinefndar um breytingar á kynskráningu og kyneinkennum barna. Nefndin er stjórnýslunefnd og er henni ætlað það hlutverk að vera réttargæsluaðili barna varðandi ákvarðanir sem lúta að breytingu á kynskráningu og kyneinkennum. Henni er ætlað að taka ákvarðanir um hvort veita skuli barni undir 15 ára aldri heimild til að breyta opinberri skráningu kyns síns ef það fer sjálft fram á hana án þess að forsjáraðilar standi að beiðninni með því, eða ef forsjáraðila greinir á um breytinguna, sbr. 3. mgr. 5. gr.

Ákvarðanir nefndarinnar eru stjórnvaldsákvarðanir og ber því að gæta stjórnýslulaga við málsmeðferð. Samkvæmt almennum reglum eru ákvarðanir nefndarinnar kærnanlegar til forsætisráðuneytis. Þó verður að gera ráð fyrir að endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðun sérfræðinefndar lúti aðeins að atriðum sem varða meðferð málsins enda krefðist efnisleg endurskoðun sambærilegrar sérfræðipekkingar og til staðar er hjá nefndinni. Áréttuð er þagnarskylda nefndarmanna og þeirra sérfræðinga sem aflað er umsagnar hjá samkvæmt greininni.“⁸

Ákvæðið tók breytingum í meðförum þingsins þar sem í upphaflegu frumvarpinu var ekki sérstakt ákvæði sem skar á kæruleið til ráðuneytisins.

„Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að samkvæmt almennum reglum eru ákvarðanir sérfræðinefndarinnar kærnanlegar til forsætisráðuneytis. Þá kemur

⁷ 149. löggjbf., 2018-2019, þingskj. 1185 – 752. mál.

⁸ 149. löggjbf., 2018-2019, þingskj. 1184 – 752. mál.

fram að þó verði að gera ráð fyrir að endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðun sérfræðinefndar líti aðeins að atriðum sem varða meðferð málsins enda krefðist efnisleg endurskoðun sambærilegrar sérfræðipekkingar og væri hjá nefndinni. Meiri hlutinn tekur fram að hér er takmarkað hvað kemur til endurskoðunar æðra stjórnvalds og er einungis átt við þau tilvik þegar aðili telur að sérfræðinefndin hafi ekki virt ákvæði stjórnsýslulaga, t.d. um andmælarétt, rannsóknarskyldu, eða reglna um vanhæfi. Með hliðsjón af framangreindu telur meiri hlutinn því ástæðu til að taka það sérstaklega fram í ákvæðinu að einungis verði unnt að skjóta ákvörðun sérfræðinefndarinnar til æðra stjórnvalds hvað málsmeðferð varðar.⁹

1.4.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

1.4.4 Athugasemdir

Sérfræðinefnd um breytingu á kynskráningu barna var komið á fót með lögum nr. 80/2019, um kynrænt sjálfræði. Með lögnum var sérfræðinefnd um kynáttunarvanda lögð niður og tók nýja nefndin að takmörkuðu leyti við verkefnum hinnar gömlu nefndar enda var það einn tilgangur laganna að staðfesta rétt einstaklinga til að breyta kynskráningu sinni í samræmi við eigin upplifun og án þess að þurfa að sæta skilyrðum um sjúkdómsgreiningu og lækni meðferð eða uppfylla kröfur um atferlisþjálfun. Hlutverk eldri nefndar um kynáttunarvanda var að hafa umsjón með greiningu og viðurkenndri meðferð einstaklinga með kynáttunarvanda. Í teyminu voru sérfræðingar á sviði geðlækninga, innkirtlalækninga og sálfræði. Þrátt fyrir að eldri nefndin hafi verið lögð niður og nýrri nefnd komið á fót hefur hér verið litið til raka fyrir stofnun nefndar um kynáttunarvanda enda nefndirnar nátengdar.

Ákvörðun sérfræðinefndar um breytingu á kynskráningu barna er ekki unnt að skjóta til æðra stjórnvalds nema hvað málsmeðferð varðar, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 80/2019.

⁹ 149. löggjbf., 2018- 2019, þingskj. 1808 – 752. mál.

2 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

2.1 Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Gildandi lög: 130/2011 (70/2012, 55/2012, 123/2010, 33/2004, 55/2003, 106/2000, 7/1998, 15/1923, 75/2000, 114/2014, 113/1994, 73/1990, 40/2013, 18/1996, 71/2008, 61/2006, 13/2001, 70/2012, 160/2010, 72/1994, 60/2013, 65/2003, 57/1998, 98/2016, 6/2002, 54/1995, 97/2004, 42/2009, 146/1996)

Eldri lög: Þegar úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála var komið á fót tók hún við málefnum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála, sem starfaði á grundvelli laga nr. 123/2010, og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna, sem starfaði á grundvelli laga nr. 7/1998. Samhliða samþykkt frumvarps þess er varð að lögum nr. 130/2011 voru gerðar breytingar á framangreindum lögum og hinar eldri úrskurðarnefndir lagðar niður.

2.1.1 Hlutverk

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála hefur það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum vegna stjórnvaldsákvæðana og annarra úrlausnatriða innan stjórnsýslunnar sem henni er falið lögum samkvæmt og eru á sviði umhverfis- og auðlindamála eftir því sem mælt er fyrir í lögum á því sviði. Er nefndinni í fyrsta lagi falið að úrskurða um ágreining vegna útgáfu, endurskoðunar eða afturköllunar leyfa til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og eru á verkefnasviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Þá er nefndinni ætlað að taka yfir hlutverk úrskurðarnefndar skipulags og byggingarmála sem starfar á grundvelli laga nr. 123/2010 og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarnamála sem starfar á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir (sjá undirkafla 2.1.3 og 2.1.4). Auk þess er gert ráð fyrir að úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála endurskoði aðrar stjórnvaldsákvæðanir á verkefnasviði umhverfisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis sem eiga samleið með framangreindum ákvörðunum og eðlilegt þykir að fella undir verksvið nefndarinnar.

2.1.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sagði í almennum athugasemdum um nefndina:

„Í Árósafrumvarpinu er að finna ýmsar breytingar á lögum sem eiga að tryggja að íslensk löggjöf samræmist Árósasamningnum. Eins og fram kemur í athugasemdum við það frumvarp snerta lagabreytingarnar 2., 4. og 5. mgr. 9. gr. Árósasamningsins um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þessar greinar Árósasamningsins gera nánar tiltekið kröfu um að almenningur sem málið varðar og á nægjanlegra hagsmuna að gæta eigi aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila um hvort ákvarðanir, aðgerðir eða aðgerðaleyfi stjórnvalda vegna framkvæmda sem tilgreindar eru í I. viðauka við samninginn, eða kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið, samræmist lögum að efni eða

formi. Hvað teljast nægjanlegir hagsmunir skal ákvarðast í samræmi við skilyrði landslaga og ávallt með það að markmiði að veita almenningi sem málið varðar víðtækan aðgang að réttlátri málsmeðferð innan ramma Árósasamningsins. Skulu umhverfisverndarsamtök ávallt talin eiga nægjanlega hagsmuni. Ber aðilum Árósasamningsins að gæta þess að þær leiðir sem almenningi eru tryggðar veiti fullnægjandi og virk úrræði, og að þær séu sanngjarnar, réttlátar, tímanlegar og ekki óhæfilega dýrar. Í áður nefndu Árósafrumvarpi er lagt til að kröfum þessa ákvæðis um endurskoðunarleið fyrir óháðum og hlutlausum aðila verði mætt með því að fela sjálfstæðri úrskurðarnefnd það hlutverk að úrskurða um ágreining vegna ákvarðana um að leyfa framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið. Byggjast tillögurnar á tveimur skýrslum sem unnar voru á vegum umhverfisráðherra til undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins. Fyrri skýrslan var unnin af nefnd sem var skipuð af þáverandi umhverfisráðherra 25. febrúar 2005. Verkefni nefndarinnar var m.a. fólgið í að greina efni Árósasamningsins og afmarka hvaða breytingar gera þyrfti á lögum ef samningurinn yrði fullgiltur af Íslands hálfu. Nefndin skilaði skýrslu 28. september 2006. Síðari skýrslan var unnin af starfshópi sem skipaður var af umhverfisráðherra 13. mars 2009. Verkefni starfshópsins var að gera tillögu um hvernig uppfylla ætti kröfur Árósasamningsins um endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila, sbr. 2. mgr. 9. gr. samningsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót ný og sjálfstæð úrskurðarnefnd sem fái heitið úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Verksvið nefndarinnar ræðst af fyrirmælum einstakra laga sem mæla fyrir um að tilteknar ákvarðanir eða úrlausnatriði heyri undir nefndina. Verksviðið markast í upphafi af ákvæðum Árósafrumvarpsins. Samkvæmt því frumvarpi er nefndinni ætlað að úrskurða í málum sem falla undir 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins, svo og öðrum samkynja málum sem eðlilegt þykir að hún fjalli um. Lagt er til að nefndin taki yfir hlutverk úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála sem starfar samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010, og úrskurðarnefndar hollustuhátta og mengunarvarna sem starfar samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Báðar þessar nefndir eru því lagðar niður með Árósafrumvarpinu. Frumvarp þetta mælir almennt fyrir um hlutverk úrskurðarnefndarinnar, skipan hennar, aðild að kærnum til nefndarinnar, málsmeðferð fyrir nefndinni og fleiri atriði er varða starfsemi hennar.¹⁰

Í sérstökum athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins sagði enn fremur:

„Í ákvæðinu er mælt fyrir um að nefndin skuli vera sjálfstæð í störfum sínum. Sjálfstæði nefndarinnar á að tryggja að endurskoðunarvald vegna þeirra ákvarðana sem heyra undir nefndina liggja hjá óháðum og hlutlausum aðila í skilningi 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.“¹¹

Í næstu tveimur undirköflum eru upplýsingar um

2.1.3 Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

Úrskurðarnefnd skipulags og byggingarmála var komið á fót með skipulagslögum nr. 37/1997. Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 118. löggjafarþingi og síðan aftur á 120. löggjafarþingi lítið breytt en dagaði uppi á því þingi. Þegar frumvarpið

¹⁰ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1228 - 709. mál.

¹¹ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 1228 - 709. mál.

var lagt fram að nýju var vísað til greinargerðar með frumvarpi á hinu fyrra þingi. Sagði þar í almennum athugasemdum um helstu breytingar frumvarpsins m.a.:

„Sett er á stofn sérstök úrskurðarnefnd sem ætlað er að kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum og kærur í stað þess að umhverfisráðherra úrskurði um þau mál eins og nú háttar til.“¹²

Í sérstökum athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins sagði um nefndina:

„Um 8. gr.

Í greininni er fjallað um sérstaka úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Nefndin á að fjalla um ágreiningsmál á sviði skipulags og byggingarmála samkvæmt lögnum í stað ráðherra eins og nú. Lagt er til að Hæstiréttur tilnefni formann sem fullnægi skilyrðum til þess að vera héraðsdómari. Er það í samræmi við almennar reglur um skipan í slíkar nefndir og má sem dæmi nefna úrskurðarnefnd samkvæmt lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra skipi einn án tilnefningar og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn og að þeir hafi sérþekkingu á þessum málum. Úrskurðir nefndarinnar verða fullnaðarúrskurðir á stjórnarsýslustigi og verða því aðeins bornir undir dómstóla. Gerð er tillaga um málshraða og að sveitarstjórnnum beri að framfylgja úrskurðum þegar í stað og með aðstoð lögreglu ef með þarf. Þótt hér sé um sveitarstjórnarmál að ræða og kostnaður að langmestu leyti borinn af sveitarstjórnnum ef frá er talin starfsemi Skipulagsstofnunar er gert ráð fyrir að ríkissjóður standi undir kostnaði við störf úrskurðarnefndarinnar.“¹³

2.1.4 Úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarna

Úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarna var fyrst komið á fót með 30. gr. laga nr. 50/1981. Í almennum athugasemdum við frumvarpið sagði um það:

„Lögð eru til skýr ákvæði um valdsvið hollustueftirlits og þvingunarráðstafanir með það fyrir augum að ná fram nauðsynlegum umbótum, en samhliða því eru ákvæði um sérstaka úrskurðarnefnd til þess að tryggja sem best rétt þeirra, sem eftirlit er haft með.“¹⁴

„Ennfremur er gert ráð fyrir því að vísa megi úrskurði stjórnar Hollustuverndar ríkisins til sérstakrar úrskurðarnefndar, sem starfar skv. lögnum. Úrskurðar nefndin í öllum málum, nema skv. 29. gr. 1. og 2. tl. og skv. 31. gr., en þar hefur ráðherra fullnaðarúrskurðarvald. Ákvæðin um úrskurðarnefnd þessa eru nýmæli og kemur nefndin á margan hátt í stað ráðherra, og mun því létta af honum óvinsælum ákvarðanatökum. Þrátt fyrir ákvæðin um úrskurðarnefnd er ekki ætlast til, að þessi mál séu tekin undan almennum dómstólum, heldur er verið að reyna að skipa þessum málum þannig, að menn eigi sem greiðastan aðgang að úrskurði hæfra aðila á þessu sviði, en mjög hefur þótt á skorta um slíkt, sérstaklega ef tekið er tillit til hins mikla valds, sem heilbrigðisnefndir hafa, m. a. til að fyrirskipa allskonar ráðstafanir sem haft geta í för með sér töluverða röskun á stöðu og högun manna. Gert er ráð fyrir því, að í úrskurðarnefndinni sitji 3 aðilar, og að nefndinni sé heimilt að kveða til tvo sérfróða ráðgefendur, telji hún þörf við úrlausn einstakra mála.“¹⁵

¹² Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 2065.

¹³ Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 2068-2069.

¹⁴ Alþt. 1980-1981, A-deild, bls. 854.

¹⁵ Alþt. 1980-1981, A-deild, bls. 858-859.

Í sérstöfum athugasemdum við 30. gr. frumvarpsins sagði síðan um nefndina:

„Áður skal vísa málinu til stjórnar Hollustuverndar ríkisins til úrskurðar, en séu aðilar ekki sáttir við þann úrskurð, skal úrskurðarnefndin taka málið til sérstakrar meðferðar. Eins og áður kemur fram. eru ákveðnir þættir undanskildir úrskurði þessarar nefndar, en það eru ákvarðanir samkv. 29. gr. 1. og 2. tl. og skv. 31. gr., en þar er lagt til að ráðherra hafi fullnaðarúrskurðarvald, enda snertir það meira samskipti ríkisstofnana og stofnana sveitarfélaga innbyrðis, en afskipti einstaklinga og hins opinbera. Nefnd þessari sem hér er lagt til að komið verði á fót, er ekki ætlað að kveða upp fullnaðarúrskurð í einu einasta máli. Á þann hátt verða mál ekki tekin undan almennum dómstólum. Hins vegar hefur reynslan sýnt að mörg mál koma upp vegna hins ríka afskiptaréttar heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna, sem leysa þarf á faglegan hátt og helst án afskipta pólitískra aðila, þ.e.a.s. ráðherra. Mætti hér nefna mál, sem mörg hafa hlotið úrlausn innan sveitarfélaganna sjálfra eða hjá Heilbrigðiseftirliti ríkisins, en sum hver hafa gengið til ráðuneytisins og jafnvel dómstóla.

[...]

Erfitt er að gera sér grein fyrir, hversu viðamikill starf slíkrar nefndar verður, eða hvaða kostnað slíkt hefur í för með sér. Hitt liggur ljóst fyrir, að starfsemi slíkrar nefndar ætti að geta komið í veg fyrir leiðinda málabras heima í héraði, og létta af ráðherra ákvörðunum, sem skipt geta töluverðu máli fyrir þá aðila, sem standa undir og kosta hollustueftirlit, þ. e. a. s. sveitarfélögin.“¹⁶

¹⁶ Alþt. 1980-1981, A-deild, bls. 872.

3 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

3.1 Áfrýjunarnefnd neytendamála

Gildandi lög: 62/2005 (81/2019, 95/2018, 16/2016, 118/2016, 33/2013, 80/1994, 57/2005, 91/2006, 87/2018, 30/2002, 28/2001, 120/2013, 16/1998, 77/2002, 34/1944, 134/1995)

Eldri lög: Á ekki við.

3.1.1 Hlutverk

Að úrskurða í málum á grundvelli laga um eftirlit mið óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu og öðrum lögum á málefnasviði Neytendastofu sé heimild til slíks að finna í þeim lögum.

3.1.2 Texti og rök við stofnun

Úr almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 62/2005, um Neytendastofu:

„Í frumvarpinu er lagt til að skipuð verði sérstök áfrýjunarnefnd neytendamála þangað sem hægt verði að skjóta stjórnvaldsákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu og annarra laga sem heyra undir Neytendastofu og hafa að geyma heimild til málskots. Er talið mikilvægt að unnt verði að skjóta ákvörðunum stofnunarinnar um ákveðin málefni til æðra stjórnvalds, en ákvarðanir samkvæmt lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu geta verið íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila. Samkvæmt núgildandi lögum er slík heimild fyrir hendi að því er varðar ákvarðanir sem byggjast á ákvæðum samkeppnislaga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, en ákvörðunum Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs verður skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Hins vegar er ekki heimild í lögum nú til að skjóta ákvörðunum Löggildingarstofu um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu til æðra stjórnvalds.“

Í sérstökum athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins sagði um nefndina:

„Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til það nýmæli að skipuð verði sérstök úrskurðarnefnd á æðra stjórnsýslustigi, áfrýjunarnefnd neytendamála.

Í 1. mgr. er lagt til að viðskiptaráðherra skipi þrjá aðalmenn og þrjá varamenn í áfrýjunarnefndina. Gert er ráð fyrir að skipunartími verði fjögur ár í senn. Formaður nefndarinnar og varamaður hans skulu fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Lagt er til að ráðherra ákveði þóknun nefndarmanna og að hún greiðist úr ríkissjóði.

Í 2. mgr. er kveðið á um það hvaða ákvörðunum verður unnt að skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að unnt verði að skjóta til áfrýjunarnefndarinnar ákvörðunum Neytendastofu sem teknar eru á grundvelli laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, en nú er unnt að skjóta ákvörðunum Samkeppnisstofnunar og

samkeppnisráðs á grundvelli þessara ákvæða til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í öðru lagi er lagt til að hægt verði að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995. Í 4. mgr. 1. gr. vöruöryggislaganna kemur fram að í þeim tilvikum þar sem ákvæði sérlaga séu ófullnægjandi eða gangi skemmra en ákvæði IV. og V. kafla laganna um málsmeðferð og réttarúrræði eftirlitsstjórnvalda skuli ákvæði þeirra kafla gilda. Er gert ráð fyrir að ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laganna með vísan til þessa verði einnig hægt að skjóta til áfrýjunarnefndarinnar. Loks er kveðið á um það í 2. mgr. að til áfrýjunarnefndarinnar verði skotið ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli annarra laga sem heyra undir Neytendastofu ef heimild til slíks er að finna í viðkomandi lögum.

Í 3. mgr. er kveðið á um að kæra til áfrýjunarnefndarinnar skuli vera skrifleg og að hún skuli berast innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina. Þá er lagt til að úrskurðir nefndarinnar skuli liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti.

Í 4. mgr. er loks kveðið á um það að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir innan stjórnarsýslunnar og að þeir séu aðfararhæfir.“

3.1.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

3.1.4 Athugasemdir

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 62/2005 kemur ekki sérstaklega fram hvaða rök eða sjónarmið bjuggu að baki ákvörðun um að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd.

3.2 Endurskoðendaráð

Gildandi lög: 79/2008

Eldri lög: 18/1997

3.2.1 Hlutverk

Hlutverk endurskoðendaráðs er að hafa eftirlit með því að endurskoðendur og endurskoðunarfyriertæki ræki störf sín í samræmi við ákvæði laga nr. 79/2008 um endurskoðendur, siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda og aðrar reglur sem taka til starfa endurskoðenda.

3.2.2 Texti og rök við stofnun

Úr frumvarpi því er varð að lögum nr. 18/1997:

„Gert er ráð fyrir að sérstakt þriggja manna ráð, endurskoðendaráð, úrskurði um ýmis kæru- og ágreiningsefni sem lúta að endurskoðendum og störfum þeirra. Við samningu ákvæða frumvarpsins um endurskoðendaráð var m.a. höfð hliðsjón af tillögum sem Félag löggiltra endurskoðenda kom á framfæri við ráðuneytið fyrir nokkrum árum. Frumvarpið ráðgerir að hver sá sem málsaðild hefur og telur á sér brotið af hálfu endurskoðanda með aðgerðum hans eða aðgerðaleysi geti skotið málinu til endurskoðendaráðs til úrskurðar. Þau ákvæði sem um ráðið fjalla eru sniðin eftir því sem þekkt er og reynsla er fyrir í nálægum löndum, en víðast er að finna einhver virk úrræði sem taka á agabrotum endurskoðenda og bregðast við þeim með viðeigandi hætti.“

3.2.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 79/2008 kemur fram að samkvæmt tilskipuninni Evrópuþingsins og ráðsins 2006/43/EB frá 17. maí 2006 um lögboðna

endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga skuli aðildarríki tilnefna lögbært yfirvald sem beri ábyrgð á eftirliti með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum. Lagt er til að endurskoðendaráð fari með þetta eftirlit og fjallar V. kafli frumvarpsins um það.

3.2.4 Athugasemdir

Engin sérstök sjónarmið rakin í lögskýringargögnum.

3.3 Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Gildandi lög: 13/1998

Eldri lög: 84/1995

3.3.1 Hlutverk

Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna hefur það hlutverk að ákveða fiskverð sem nota skal við uppgjör á aflahlut áhafnar einstakra skipa svo sem nánar er kveðið á um í II. kafla laga nr. 13/1998.

3.3.2 Texti og rök við stofnun

Með lögum nr. 84/1995 um úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna var skiptiverðsnefnd leyst af hólmi. Sagði um það í frumvarpi því er varð að lögum nr. 84/1995:

„Hinn 25. maí sl. hófst verkfall á fiskiskipaflotanum utan Vestfjarða. Meðal þess sem deilan snerist um var ákvörðun fiskverðs til viðmiðunar við hlutaskipti þegar fiskur er ekki seldur á uppboðsmarkaði innan lands eða erlendis. Samningaviðræður gengu erfiðlega en aðilar náðu þó efnislega samkomulagi um mörg þeirra atriða sem um var deilt, þar á meðal um ákvörðun skiptaverðs. [...] Náist ekki samkomulag um fiskverð í framangreindum tilvikum má skjóta málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar er ákveður fiskverð eftir nánar tilgreindum viðmiðunum. Aðilar að kjaradeilunni höfðu eins og að framan getur náð samkomulagi um þessi atriði þegar miðlunartillagan var flutt og byggir hún alfarið á því samkomulagi. Telja samtök útvegsmanna og sjómanna að nauðsynlegt sé að skjóta lagastoðum undir störf úrskurðarnefndarinnar og fóru þess á leit við sjávarútvegsráðherra að hann flytti frumvarp um það efni ef kjarasamningar tækjust á þessum grundvelli. Er með flutningi frumvarps þessa orðið við þeirri ósk og hefur texti frumvarpsins verið saminn í samráði við heildarsamtök sjómanna og útvegsmanna.“

3.3.3 Texti og rök síðar

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 13/1998:

„Samkvæmt síðastgildandi kjarasamningum útgerðarmanna og sjómanna skulu gerðir samningar um fiskverð milli útgerðar og áhafnar hvers skips ef afli er seldur aðila skyldum útgerðinni. Þá getur áhöfn kallað eftir slíkum samningi ef afli er seldur óskyldum aðila. Ef þessir samningar takast ekki má skjóta málinu til úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna sem úrskurðar þá um fiskverð. Að beiðni samningsaðila voru leidd í lög ákvæði um úrskurðarnefndina vorið 1995. Eins og rakið er í almennum athugasemdum telja samtök sjómanna að úrskurðarnefndin hafi ekki verið eins og skyldi. Kenna sjómenn þetta því að áhafnir séu oft í erfiðri stöðu gagnvart útgerð og eigi erfitt um vik með að beita sér ef í odda skerst. Láti áhafnir því oft yfir sig ganga hluti sem ekki séu eðlilegir og sætti sig við fiskverð í tilvikum sem eðlilegt hefði verið að vísa til úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna. Þetta nefna þeir návígisvandann.“

Með lögum nr. 13/1998 var Verðlagsstofu skiptaverðs komið á fót sem getur skotið málum til nefndarinnar og tók Verðlagsstofa við einhverjum af verkefnum nefndarinnar.

„Ákvæði II. kafla eru nær samhljóða nógildandi ákvæðum laga nr. 84/1995, um úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, ef frá eru skilin atriði er leiða af ákvæðum I. kafla um Verðlagsstofu skiptaverðs og ákvæði 16. gr. um bótaskyldu útgerðar gagnvart áhöfn ef rekstur skips er stöðvaður eða honum breytt í verulegum atriðum á gildistíma úrskurðar.“

3.4 Úrskurðarnefnd raforkumála

Gildandi lög: 65/2003

Eldri lög: Á ekki við.

3.4.1 Hlutverk

Úrskurðarnefnd raforkumála fjallar um stjórnvaldsáskvarðanir Orkustofnunar er lúta að starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna. Úrskurðarnefndin hefur einnig það hlutverk að skera úr um hvert skuli vera endurgjald vegna afnota flutningsfyrirtækisins af flutningsvirkjum í eigu annarra.

3.4.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 65/2003 sagði um ástæður að baki hinni sjálfstæðu úrskurðarnefnd:

„Þær stjórnvaldsáskvarðanir sem sæta kærnu til úrskurðarnefndarinnar varða rekstur og starfsemi fyrirtækja sem ríkið á stóra eignarhluti í og iðnaðarráðherra fer með. Sjálfstæð úrskurðarnefnd er því æskileg til að tryggja sem best að hlutleysi úrskurðaraðila verði ekki dregið í efa.“

3.4.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

3.4.4 Athugasemdir

Engar.

3.5 Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar

Gildandi lög: 17/1991 (155/2002, 46/2001, 45/1997)

Eldri lög: 12/1923, 47/1968

3.5.1 Hlutverk

Úrskurðar í ágreiningsmálum, m.a. varðandi einkaleyfi, vörumerki og hönnunarvernd, sbr. nánar reglugerð nr. 275/2008.

3.5.2 Texti og rök við stofnun

Með breytingum á lögum nr. 47/1968, um vörumerki, og breytingum á lögum nr. 12/1923, um einkaleyfi, var áfrýjunarnefnd í vörumerkja- og einkaleyfamálum komið á fót. Eftirfarandi kom fram í frumvarpi að breytingu á lögum nr. 47/1968 um vörumerki:

„Með frumvarpi þessu er lagt til að felld verði niður heimild til að áfrýja til iðnaðarráðherra ágreiningsmálum er varða skráningu vörumerkja. Þess í stað verði lögfest málsmeðferð með skipun sérstakrar áfrýjunarnefndar til að úrskurða í málum sem þessum. Frumvarp þetta er flutt samhliða frumvarpi til laga um

breytingu á einkaleyfalögum um sama efni. Lagt er til að ein nefnd úrskurði í ágreiningsmálum í báðum þessum málaflökkum og að heiti nefndarinnar verði í samræmi við það, áfrýjunarnefnd í vörumerkja- og einkaleyfamálum. Lagt er til að nefndin verði skipuð þremur mönnum: Formanni skipuðum til þriggja ára í senn sem vegna eðlis nefndarinnar þykir rétt að verði lögfræðingur. Aðrir nefndarmenn yrðu skipaðir til starfa í nefndinni til að úrskurða í einstökum málum. Rétt þykir að hafa vissan sveigjanleika í vali annarra nefndarmanna en formanns þannig að skipa megi sérfróða menn eftir eðli ágreinings hverju sinni og gætu þar eftir atvikum komið til greina menn með sérþekkingu á sviði málfræði, viðskipta, tækni eða lögfræði. Forsaga þessara ákvæða um kæruehimild til ráðherra er sú, að þegar lög um vörumerki voru samin árið 1968 voru dönsk lög um sama efni höfð mjög til hliðsjónar. Í Danmörku er skrifstofa vörumerkjaskrárritara sjálfstæð stofnun og ekki hluti af ákveðnu ráðuneyti. Í dönsku lögum er heimild til að skjóta ágreiningsmálum til ráðherra. Hér á landi hagar málum þannig að vörumerkjaskrifstofan er hluti af Iðnaðarráðuneytinu. Ljóst má vera að iðnaðarráðherra á hverjum tíma mun ekki úrskurða persónulega í málum af þessu tagi. Í reynd munu því starfsmenn þeir í ráðuneytinu sem annast vörumerkjámál almennt jafnframt úrskurða í sérstökum kærumálum sem skotið yrði til ráðherra. Í málum er varða einkaleyfi og vörumerki er oft um verulega fjárhagslega hagsmuni að ræða. Því þykir rétt að tryggt verði sem ríkast réttaröryggi í stjórnslunni við meðferð þeirra mála. Stjórnvaldskæra á úrskurði vörumerkjaskrárritara til iðnaðarráðherra er því óeðlilegt stjórnvaldsúrræði hér á landi, þar sem vörumerkjaskrárritari er jafnframt starfsmaður Iðnaðarráðuneytisins. Málskot til ráðherra skv. gildandi ákvæðum hafa verið fátíð á undanföllum árum, þ. e. 1–2 á ári. Hugsanlega er skýringin á því sú að menn hafa ekki haft trú á kærueimild þessu og talið það óraunhæft. Því má búast við að kærumálum þessum fjölgi nokkuð verði frumvarp þetta að lögum. Ákvarðanir vörumerkjaskrárritara, sem ágreiningur hefur verið gerður um, hafa á undanföllum árum verið á bilinu 15–20 á ári. Félag umboðsmanna eigenda vörumerkja og einkaleyfa hefur ítrekað óskað eftir breytingum á þessari tilhögun og hefur verið haft samráð við félagið við samningu frumvarps þessa.¹⁷

Í frumvarpi um breytingu á lögum nr. 12/1923, um einkaleyfi, sagði:

„Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfest verði önnur málsmeðferð en verið hefur í þeim tilvikum sem ráðuneyti synjar einkaleyfisbeiðanda um einkaleyfi. Í stað ákvæða um að einkaleyfisbeiðandi geti krafizt þess að synjun ráðuneytis á einkaleyfi verði tekin upp aftur og rannsökuð á ný af ráðuneytinu er lagt til að komið verði á fót sérstakri nefnd til að úrskurða í ágreiningsmálum er varða skráningu einkaleyfa. Frumvarp þetta er flutt samhliða frumvarpi til breytinga á lögum nr. 47 2. maí 1968, um vörumerki, um sama efni. Vísast til greinargerðar með því frumvarpi um forsendur þeirrar lagabreytingar sem hér er lögð til. En megintilgangur frumvarpsins er að stuðla að auknu réttaröryggi í stjórnslunni við meðferð einkaleyfa.“¹⁸

3.5.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 17/1991 um einkaleyfi var fjallað um málskot til áfrýjunarnefndarinnar:

„Málskotsréttur skv. 16. gr. núgildandi laga, sbr. og 1. gr. laga nr. 36/1984, er mjög takmarkaður. Einungis umsækjanda er heimilt að áfrýja ákvörðun um höfnun.

¹⁷ Alþt. 1983-1984, A-deild, bls. 1841-1842.

¹⁸ Alþt. 1983-1984, A-deild, bls. 1843.

Öðrum ákvörðunum einkaleyfayfirvalda verður ekki skotið til áfrýjunarnefndar. Hér er lagt til að málskotsréttur verði rýmkaður þannig að áfrýja megi fleiri ákvörðunum einkaleyfayfirvalda og einnig að andmælanda verði heimilt að áfrýja ákvörðun um að veita einkaleyfi þrátt fyrir rétt fram komin andmæli.“

3.6 Áfrýjunarnefnd samkeppnismála

Gildandi lög: 44/2005 (38/2011)

Eldri lög: 8/1993

3.6.1 Hlutverk

Úrskurðar í kærur á ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins.

3.6.2 Texti og rök við stofnun

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála var komið á fót með lögum nr. 8/1993. Í sérstökum athugasemdum við 8. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 8/1993 sagði um áfrýjunarnefndina:

„Greinin fjallar um áfrýjunarnefnd samkeppnismála sem er nýmæli í samkeppnislöggjöf hér á landi. Samkeppnisráð er skipað einstaklingum sem eiga að hafa þekkingu á samkeppnismálum, viðskiptum og lögum og á það að vera ákveðin trygging fyrir faglegri meðhöndlun mála og úrskurðum. Þar sem Samkeppnisstofnun tekur við og annast umfjöllun mála samhliða því að hún getur haft stefnumarkandi áhrif er nauðsynlegt til að tryggja sem réttlátasta meðferð mála að hægt sé að áfrýja úrskurðum Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til sérstakrar áfrýjunarnefndar. Til manna í áfrýjunarnefnd samkeppnismála eru gerðar kröfur um ítarlega þekkingu á sviði samkeppnismála og skal formaður og varaformaður uppfylla sömu skilyrði og dómara í Hæstarétti Íslands, sbr. 5. gr. laga nr. 75/1973, um Hæstarétt Íslands. Heimilt er að höfða mál til ógildingar úrskurði áfrýjunarnefndar fyrir dómstólum þegar úrskurður nefndarinnar liggur fyrir. Áfrýjun eða málshöfðun frestar þó ekki gildistöku ákvarðana samkeppnisráðs, Samkeppnisstofnunar né áfrýjunarnefndar. Viðskiptaráðherra skipar áfrýjunarnefnd samkeppnismála án tilnefningar.“¹⁹

3.6.3 Texti og rök síðar

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að samkeppnislögum nr. 44/2005 segir um stofnun áfrýjunarnefndarinnar:

„Við gildistöku samkeppnislaga á árinu 1993 má segja að Samkeppnisstofnun hafi tekið yfir hlutverk Verðlagsstofnunar og að nafni verðlagsráðs hafi verið breytt í samkeppnisráð, auk þess sem skipan ráðsins var breytt nokkuð. Þá var stofnuð áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Í greinargerð með samkeppnislögunum frá 1993 er ekki að finna sérstaka umfjöllun eða rökstuðning fyrir skipulagi samkeppnisyfirvalda, heldur virðist gengið út frá því að stuðst sé við sömu uppbyggingu og var hjá Verðlagseftirlitinu.“²⁰

Í sérstökum athugasemdum við 9. gr. frumvarpsins um áfrýjunarnefnd neytendamála segir síðan að ákvæðið sé óbreytt frá gildandi lögum að öðru leyti

¹⁹ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 373.

²⁰ Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 4243-4244.

en að tilvísanir til samkeppnisráðs hafi verið felldar brott og að skipunartími áfrýjunarnefndarinnar miðist við skipunartíma stjórnar Samkeppniseftirlitsins.²¹

3.6.4 Athugasemdir

Engin sérstök rök fyrir að koma á fót nefndinni eru tiltekin í frumvarpinu.

3.7 Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

Gildandi lög: 81/2019

Eldri lög: 50/2000, 42/2000 og 48/2003

3.7.1 Hlutverk

Hlutverk nefndarinnar er að starfa sem úrskurðaraðili í neytendaviðskiptum þegar enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir hendi eða til þess bær að fjalla um málið. Nefndin fer með úrskurðarvald í málum vegna ágreinings neytanda og seljanda sem rís af sölu- eða þjónustusamningi samkvæmt lögum.

3.7.2 Texti og rök við stofnun

Með lögum nr. 81/2019 um úrskurðaraðila á sviði neytendamála var kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa lögð niður og nýrri nefnd komið á fót, þ.e. kærunefnd vöru- og þjónustukaupa, sem tók við hlutverki hennar.

3.7.2.1 Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa

Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa var komið á fót með lögum nr. 40/2000 um lausafjárkaup. Frumvarpið tók breytingum í meðförum þingsins og var ákvæði um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa bætt við í bráðabirgðaákvæði. Í nefndaráli efnahags- og viðskiptanefndar sagði um þetta:

„Þá er loks lagt til að kveðið verði á um það í bráðabirgðaákvæði að frá gildistöku laganna og út árið 2005 skuli starfa kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa sem starfi bæði á grundvelli laga um lausafjárkaup og laga um þjónustukaup. Þar sem um er að ræða nýja heildarlöggjöf um lausafjárkaup telur nefndin að sú leið að aðilar að lausafjárkaupum geti leitað til óháðs stjórnvalds til að fá túlkun á lögnum ætti að gefast vel. Eru fjölmargar slíkar nefndir starfandi, m.a. kærunefnd húsaleigumála og kærunefnd fjöleignarhúsa, og hafa þær reynst vel. Lagt er til að einn nefndarmanna verði skipaður eftir tilnefningu Neytendasamtakanna, annar eftir tilnefningu Verslunarráðs Íslands og þann þriðja skipi ráðherra án tilnefningar. Lagt er til að kostnaður af störfum kærunefndarinnar greiðist úr ríkissjóði en samkvæmt upplýsingum nefndarinnar verður hann að lágmarki 2–3 millj. kr. á ári.“²²

Í ljósi þess að ákvæði um kærunefndina var sett til bráðabirgða til fimm ára við setningu laga nr. 50/2000 lausafjárkaup voru gerðar breytingar á lögnum ásamt lögum um neytendakaup og lögum nr. 42/2000 um þjónustukaup. Í frumvarpi til breytingarlaganna sagði um nefndina:

„Á Alþingi voru samþykkt árið 2000 annars vegar ný lög um lausafjárkaup og hins vegar þjónustukaupalög. Vegna innleiðingar á tilskipun 1999/44/EB um tiltekna

²¹ Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 4253.

²² Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 5226-5227.

þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi reyndist nauðsynlegt að setja hér á landi sérstök lög sem gilda um lausafjárkaup þegar annar aðili að viðskiptunum er neytandi, sbr. lög nr. 48/2003, um neytendakaup. Við þinglega meðferð framangreindra mála og að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis var ákveðið að setja inn ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið væri á um að viðskiptaráðherra skyldi skipa til fimm ára kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Í samræmi við ákvæði laganna nær starfsheimild framangreindrar nefndar aðeins til ársins 2005. Á þeim fimm árum, sem nefndin hefur starfað, hefur hún fengið um eða yfir tuttugu mál til umfjöllunar og felld alls þrettán úrskurði. Lagaúrræði, þar sem unnt er að fara með ágreiningsmál fyrir úrskurðarnefnd með þeim hætti sem kveðið er á um í framangreindum lögum er bæði skjótvirk og ódýr leið til að leita úrlausnar á lögfræðilegum deilum í tengslum við þau viðskipti sem fjallað er um í framangreindum lögum. Reynslan af starfsemi nefndarinnar þau fimm ár, sem hún hefur starfað að úrlausn slíkra ágreiningsmála hefur því verið góð og er hér því lagt til að þetta réttarúrræði verði framlengt og verði eðlilegur þáttur í þeim þremur lagabálkum sem hingað til hafa heimilað þetta úrræði. Nefndin hefur á undanförunum fimm árum verið vistuð hjá viðskiptaráðuneyti. Á árinu 2005 voru samþykkt ný lög um Neytendastofu og talsmann neytenda, sbr. lög nr. 62/2005. Ráðuneytið telur eðlilegt með hliðsjón af framangreindri breytingu að nefndin verði framvegis vistuð hjá Neytendastofu. Í frumvarpinu er því að finna það nýmæli að vistun og umsjón nefndarinnar skuli vera hjá Neytendastofu. Ákvæði frumvarpsins eru annars efnislega óbreytt frá þeim ákvæðum til bráðabirgða sem nú er að finna í framangreindum þremur lagabálkum.²³

3.7.2.2 Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 81/2019 um úrskurðaraðila á sviði neytendamála segir eftirfarandi:

„Frumvarpið felur einnig í sér innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 524/2013 frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á netinu og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB, og gerðum settum á grundvelli ADR-tilskipunarinnar (ODR-reglugerðin). Markmið ODR-reglugerðarinnar er að koma á fót rafrænum vettvangi á netinu til lausnar deilumálum neytenda utan dómstóla þvert á landamæri. Neytendur á Evrópska efnahagssvæðinu eiga að geta notað rafræna vettvanginn til þess að fá aðgang að úrskurðaraðilum utan dómstóla.

Frumvarpið felur auk þess í sér heildarendurskoðun á lagaúrræðum til lausnar á einkaréttarlegum ágreiningi á sviði neytendamála. Í fyrsta lagi er lagt til að komið verði á fót viðurkenningarferli fyrir úrskurðaraðila utan dómstóla. Úrskurðaraðilar sem uppfylla skilyrði laganna geta hlotið viðurkenningu ráðherra sem gerir þeim kleift að taka til meðferðar ágreiningsmál á afmörkuðum sviðum viðskipta. Í öðru lagi er lagt til að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa geti tekið til meðferðar ágreiningsmál þegar enginn viðurkenndur úrskurðaraðili er bær til að taka mál til meðferðar.

[...]

Markmið lagasetningar.

Frumvarpið felur í meginráttum í sér innleiðingu ADR-tilskipunarinnar og ODR-reglu-gerðarinnar auk endurskipulagningar á fyrirkomulagi kærunefnda og úrskurðaraðila á sviði neytendamála. Markmið frumvarpsins er að koma á fót

²³ Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 4402.

heildstæðu skipulagi sem tryggir neytendum greiðan aðgang að úrlausn einkaréttarlegs ágreinings utan dómstóla. Ætlunin er að fjölga kvörtunarmöguleikum neytenda og að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri úrskurðaraðila utan dómstóla. Þá er ætlunin að bæta aðgengi að tölfræðiupplýsingum um málsmeðferð slíkra aðila. Það er mikilvægur þáttur neytendaverndar að neytendur hafi aðgang að einföldum, hraðvirkum, skilvirkum og ódýrum leiðum á öllum sviðum viðskipta til að leysa deilumál við fyrirtæki.

Ein meginforsenda frumvarpsins er að stjórnvöld eigi í lengstu lög að standa utan við deilur sem aðilar geta leyst sín á milli. Atvinnurekendur og neytendur eiga því að taka ábyrgð á eigin deilumálum eins og kostur er. Með frumvarpinu er stefnt að því að skapa hvata fyrir fyrirtæki og fagfélög þeirra til þess að koma á fót frjálsum úrskurðaraðilum sem hlotið geti viðurkenningu ráðherra. Með frumvarpinu er ætlunin að fyrirtæki taki sjálf ábyrgð á ágreiningi sem rís við neytendur og að leyst sé úr deilumálum þar sem sérþekking á viðkomandi málaflokkum er fyrir hendi. Með frumvarpinu er einnig stefnt að því að skapa hvata fyrir neytendur til að reyna að leysa deilur við fyrirtæki án aðkomu stjórnvalda. Kjósi fagfélög atvinnurekenda ekki að stofna úrskurðaraðila er hins vegar ætlunin að tryggja að til staðar séu viðeigandi réttarúrræði fyrir neytendur þar sem frjálsir úrskurðaraðilar eru ekki fyrir hendi.

Með frumvarpinu er stefnt að því að bæta fylgni við úrlausnir úrskurðaraðila utan dómstóla. Álit kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa eru ekki bindandi og algengt er að fyrirtæki fari ekki að álitunum þrátt fyrir að niðurstaðan sé neytanda í vil. Árið 2008 gerði Neytendastofa könnun á málsúrslitum kæruneftndar lausafjár- og þjónustukaupa fyrir árin 2001–2007. Í þeim málum þar sem álit nefndarinnar var að álitsbeiðandi ætti kröfu á hendur gagnaðila var farið að öllu leyti eftir álit nefndarinnar í 50% tilvika en að öllu leyti eða hluta í 60% tilvika. Árið 2014 gerði kæruneftnd lausafjár- og þjónustukaupa könnun á málsúrslitum fyrir árin 2011–2013. Samkvæmt könnuninni var fylgni við álit nefndarinnar 35% árið 2011, 42% árið 2012 og 43% árið 2013. Í könnun kæruneftndarinnar var bent á til samanburðar að fylgni við álit kæruneftnda annars staðar á Norðurlöndum væri á bilinu 76–98%. Ljóst þykir að bæta þarf fylgni við úrlausnir kæruneftndarinnar til að auka traust í viðskiptum og til að neytendur hafi skilvirkari og raunhæfari úrræði til að leysa ágreining utan dómstóla.

[...]

Kæruneftnd vöru- og þjónustukaupa.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kæruneftnd lausafjár- og þjónustukaupa verði lögð niður í núverandi mynd og að ný kæruneftnd vöru- og þjónustukaupa taki við hlutverki hennar. Nýju kæruneftndinni er auk þess ætlað að taka við hlutverki viðbótarúrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla skv. 5. gr. ADR-tilskipunarinnar. Breytingunni er ætlað að tryggja að ákvæði ADR-tilskipunarinnar um viðbótarúrskurðaraðila séu rétt innleidd.

Meginhlutverk kæruneftndar vöru- og þjónustukaupa samkvæmt frumvarpinu er að starfa sem úrskurðaraðili í neytendaviðskiptum þegar enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir hendi eða til þess bær að fjalla um málið. Þetta þýðir að ef enginn annar lögbundinn úrskurðaraðili eða frjálss úrskurðarneftnd sem hlotið hefur viðurkenningu er til staðar þá eigi kæruneftnd vöru- og þjónustukaupa að meginreglu að geta tekið málið til meðferðar. Lögsaga kæruneftndarinnar verður því ekki lengur bundin við sérlög á sviði kröfuréttar heldur er ráðgert að hún geti að meginreglu tekið til meðferðar allan réttarágreining sem kann að vera milli aðila.

Gert er ráð fyrir að nefndin taki til meðferðar kvartanir neytenda sem ekki verður vísað frá skv. 13., 14. og 16. gr. laganna. Nefndin sendir gagnaðila kvörtunina og gögn málsins til umsagnar og leiðbeinir aðilum um málsmeðferð í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Að lokinni gagnaöflun kveður nefndin upp úrskurð í

málinu.

Með útvíkkun á lögsögu nefndarinnar má gera ráð fyrir að málum muni fjölga hjá nefndinni. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir ýmsum ráðstöfunum sem ætlað er að tryggja skilvirgni og hagkvæmni í rekstri nefndarinnar. Mál sem eru illa ígrunduð eða varða litla hagsmuni ættu því ekki að taka tíma nefndarinnar með tilheyrandi kostnaði. Þannig er gert ráð fyrir heimild til innheimtu málsmeðferðargjalds sem neytendur þurfa að greiða óski þeir eftir að nefndin fjalli um málið. Ráðgert er að gjaldið fái endurgreitt ef fallist er á kröfur neytanda í heild eða að hluta. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að fyrirtæki greiði málsmeðferðargjald ef þau tapa máli í heild eða að hluta. Í frumvarpinu er jafnframt að finna heimild ráðherra til að ákveða að virði krafna sé undir eða yfir fyrir fram skilgreindum fjárhæðarmörkum til þess að fjallað verði um þær.²⁴

Í sérstökum athugasemdum við 9. og 18. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 81/2019 er vikið að stjórnskipulegri stöðu nefndarinnar:

Um 9. gr.:

„Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa er sjálfstætt stjórnvald sem heyrir undir ráðherra og setur ráðherra henni málsmeðferðarreglur sem uppfylla kröfur ADR-tilskipunarinnar. Því er fyrirhugað að ráðherra tilkynni nefndina.“

Um 18. gr.:

„Ákvæði 1. málsl. 2. mgr. er í samræmi við gildandi fyrirkomulag kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa samkvæmt lögum um breytingu á lögum um lausafjárkaup, lögum um þjónustukaup og lögum um neytendakaup, nr. 87/2006. Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa er sjálfstætt stjórnvald og eru úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnslustigi. Ákvæði 2. málsl. 2. mgr. er nýmæli og leiðir af ákvæði 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Að lokinni málsmeðferð hjá kærunefndinni geta aðilar leitað til dómstóla vegna ágreinings síns. Með því er bæði átt við úrskurð um frávísun eða um efnisniðurstöðu málsins. Loks er kveðið á um að málshöfðun fresti ekki heimild neytanda til aðfarar skv. 5. mgr.“²⁵

3.8 Yfirmatsnefnd skv. 44. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004

Gildandi lög: 80/2004.

Eldri lög: 64/1976, 36/1961, 8/1951. Fjallað er um yfirmat í ábúðarlögum frá 8/1951 en virðist þá vera um að ræða ad hoc nefnd. Í lögum nr. 36/1961 kemur inn ákvæði um yfirúttektar- og virðingardóm sem síðan varð að yfirmatsnefnd með lögum nr. 64/1976 og er að mestu leyti óbreytt í lögum nr. 80/2004.

3.8.1 Hlutverk

Framkvæmir yfirmat á úttekt úttektarmanna á jörðum og mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúanda við ábúðarlok.

3.8.2 Texti og rök við stofnun

Í lögum nr. 36/1961 var talað um yfirúttektar- og virðingardóm. Sagði í 53. gr. laganna:

²⁴ 149. löggj.þ. 2018-2019, þingskj. 1062 – 649. mál.

²⁵ 149. löggj.þ. 2018-2019, þingskj. 1062 – 649. mál.

„53. gr. Ef einhver, sem hlut á að máli, vill eigi hlíta úttekt, sem gerð er á jörð, eða öðrum mats- og skoðunargerðum úttektarmanna samkvæmt lögum þessum, getur hann innan tveggja vikna krafizt yfirúttektar eða yfirmats. Í hverri sýslu skal vera sérstakur yfirúttektar- og virðingardómur. Skal hann þannig skipaður: Sýslumaður skipar tvo menn í dóminn eftir tilnefningu sýslunefndar til 6 ára og varamenn til sama tíma. Sýslumaður eða fulltrúi hans er sjálfkjörinn formaður dómsins. Heimilt er sýslumanni að kveðja, ef ástæða þykir til, að auki í dóm tvo meðdómendur, jarðræktarráðunaut og byggingarfulltrúa viðkomandi sýslu. Skylt er formanni dómsins að tilkynna gagnaðila, að krafizt hafi verið yfirmats, og veita honum nægan frest, svo að hann geti gætt réttar síns. Yfirdómendur eiga sömu laun fyrir starfa sinn sem úttektarmenn og auk þess hæfilegan ferðakostnað, og greiðir krefjandi yfirúttektar það gjald, ef bótum er breytt, ella fer um gjaldið sem segir í 48. gr.“

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/1961 sagði um dóminn:

„Um 53. grein. Á ákvæðum hennar er sú breyting gerð, að í hverri sýslu sé fastur yfirúttektar og virðingardómur, skipaður þremur mönnum til 6 ára, og sýslumaður sjálfkjörinn í þann dóm sem oddamaður. Enn fremur að kveðja megi tvo sérfræðinga í dóminn, þegar ástæða er til, þá er fyrir koma verkefni, er sérþekkingar þarf til á sviði húsabóta eða jarðræktar. Er því eðlilegt, að jarðræktarráðunautur viðkomandi sýslu og byggingarfulltrúi séu kvaddir í yfirdóm vegna sérþekkingar sinnar, að því er varðar meðferð bygginga á jörðum og jarðirnar sjálfar.“²⁶

Síðan sagði í greinargerð nefndar sem var kosin til að semja lögin um þær breytingar sem voru lagðar til:

„Um úttektir á jörðum eru sett nokkru fyllri ákvæði en í núgildandi lögum og um fyrningu jarðabóta. Þá er sú breyting gerð um yfirúttekt, að í hverri sýslu skuli vera fastur úttektardómur. Er það gert með tilliti til þess, að meira samræmi fáiast innan sýslu um úrskurði í ágreiningsmálum varðandi úttektir.“²⁷

3.8.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 64/1976 sagði um yfirmatsnefndina:

„Um 44. gr. Greinin er að mestu samhljóða 53. gr. laga nr. 36/1961. Ekki er þó talið rétt að hafa yfirúttektar- og virðingardóm, eins og í lögum nr. 36/1961, þar sem ekki getur verið um dómsvald að ræða. Í þess stað er gert ráð fyrir yfirúttektar- og virðingarnefnd. Þá er í þessu frumvarpi gert ráð fyrir, að yfirnefnd úrskurði um, hver greiði kostnað af yfirmati.“²⁸

3.9 Gærumatsnefnd

Gildandi lög: 57/1990

Eldri lög: 22/1976. Með lögum nr. 57/1990 var fallið frá fyrirkomulagi eldri laga um gærumatsformann og yfirgærumatsmenn er störfuðu í hverjum landsfjórðungi.

²⁶ Alþt. 1960-1961, A-deild, bls. 372.

²⁷ Alþt. 1960-1961, A-deild, bls. 375.

²⁸ Alþt. 1975-1976, A-deild, bls. 1801.

3.9.1 Hlutverk

Kveður upp úrskurði vegna ágreinings út af ullar- og gærumati skv. lögum nr. 57/1990 auk þess að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd mats á gærum og ull og er matsmönnum skylt að hlíta mati í samræmi við fyrirmæli viðkomandi nefndar.

3.9.2 Texti og rök við stofnun

Engin sérstök rök voru færð fyrir því að færa ákvörðun um yfirmat í hendur nefndar með lögum nr. 57/1990. Stóð um það í frumvarpi því er varð að lögnum: „Ákvæðin í 1. og 2. mgr. greinarinnar um gæru- og ullarmatsnefndir eru nýmæli í lögum. Hlutverk nefnda þessara er rakið í 4. mgr. Er nefndunum ætlað að taka við ágreiningsmálum sem rísa út af gæru- og ullarmati, svo og að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd á mati og meðferð á gærum og ull. Þá er það nýmæli í 3. mgr. að gert er ráð fyrir að við ullarmat starfi sérstakur eftirlitsmaður, en hann kemur í stað þeirra fjögurra yfirullarmatsmanna sem starfa samkvæmt gildandi lögum um flokkun og mat ullar og að hluta í stað ullarmatsformanns. Gert er ráð fyrir að kveðið sé nánar á um hlutverk og starfssvið eftirlitsmanns ullar, svo og ullar- og gærumatsnefnda í reglugerð.”²⁹

3.9.3 Texti og rök síðar

3.9.4 Athugasemdir

3.10 Ullarmatsnefnd

Gildandi lög: 57/1990

Eldri lög: 21/1976

3.10.1 Hlutverk

Kveður upp úrskurði vegna ágreinings út af ullar- og gærumati skv. lögum nr. 57/1990 auk þess að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd mats á gærum og ull og er matsmönnum skylt að hlíta mati í samræmi við fyrirmæli viðkomandi nefndar.

3.10.2 Texti og rök við stofnun

Yfirullarmatsmenn og ullarmatsformaður:

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 21/1976, um flokkun og mat ullar, var talað um yfirullarmatsmenn og ullarmatsformann. Sagði í almennum athugasemdum frumvarpsins:

„Ullarmatið á að vera hlutlaus dómur um gæði framleiðslunnar. Nauðsynlegt er einnig, að framkvæmd laga þessara stuðli að aukinni nýtingu, bættri meðferð og bættum eðlisgæðum ullarinnar. Til þess að svo megi verða, þarf verðlagningin. bæði verið sjálft og mismunur eftir gæðaflokkum að hvetja til þessarar þróunar. 1 lagafrumvarpi þessu og reglugerð er orðið „flokkuð“ notað um þá skiptingu ullar í gæðaflokka, sem framleiðandinn framkvæmi. en „mat“ um endanlegan

²⁹ Alþt. 1989-1999, A-deild, bls. 4301.

dóm opinberra matsmanna um gæði ullarinnar. Hér á eftir koma nánari skýringar við einstakar greinar frumvarpsins.³⁰

Með lögum nr. 57/1990 var ullarmatsnefnd komið á fót. Sagði í sérstökum athugasemdum með frumvarpinu:

„Ákvæðin í 1. og 2. mgr. greinarinnar um gæru- og ullarmatsnefndir eru nýmæli í lögum. Hlutverk nefnda þessara er rakið í 4. mgr. Er nefndunum ætlað að taka við ágreiningsmálum sem rísa út af gæru- og ullarmati, svo og að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd á mati og meðferð á gærum og ull. Þá er það nýmæli í 3. mgr. að gert er ráð fyrir að við ullarmat starfi sérstakur eftirlitsmaður, en hann kemur í stað þeirra fjögurra yfirullarmatsmanna sem starfa samkvæmt gildandi lögum um flokkun og mat ullar og að hluta í stað ullarmatsformanns. Gert er ráð fyrir að kveðið sé nánar á um hlutverk og starfssvið eftirlitsmanns ullar, svo og ullar- og gærumatsnefnda í reglugerð.“³¹

3.10.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

3.11 Yfirskiptanefnd skv. lögum nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Gildandi lög: 6/1986

Eldri lög: 42/1969

3.11.1 Hlutverk

Úrskurðar um ágreiningsatriði vegna úrskurða skiptanefndar um landamerki afrétta.

3.11.2 Texti og rök við stofnun

Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 42/1969 er um 16. gr. vísað til breytingartillagna Búfjárræktarnefndar Búnaðarþings sem var fylgiskjal með frumvarpinu. Höfðu breytingartillögur Búfjárræktarnefndar verið færðar inn í frumvarpið og vísaðist því til athugasemda til fylgiskjalsins. Var þar hins vegar í engu fjallað um nefndina.

3.11.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

3.12 Yfirítölunefnd skv. 27. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Gildandi lög: 6/1986

Eldri lög: 42/1969, 39/1959 og 85/1943

³⁰ Alþt. 1975-1976, A-deild, bls. 1033.

³¹ Alþt. 1989-1999, A-deild, bls. 4301.

3.12.1 Hlutverk

Kveður upp úrskurði vegna ágreinings um úrskurði ítölunefndar.

3.12.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/1943 kom fram að „eigi [væri] þörf skýringa” við ákvæði frumvarpsins um yfiritölunefnd.³²

Með frumvarpinu var lagt fram fylgiskjal erindi Ólafs Guðmundssonar bónda þar sem hann lýsir þörf á lögum um ítölu. Segir hann m.a. í erindi sínu:

„Hrossunum þarf að fækka. Það verður að setja löggjöf tafarlaust, sem heimilar ítölumat í lönd jarða. Það verður að fara fram mat á beitarþoli jarðanna. Þetta mat þarf að framkvæmast af hlutlausum, dómbærum og samvirkusömum mönnum, án manngreinarálits og ívilnana til handa þeim, sem hlut eiga að máli. Í lögum þeim, sem sett kunna að verða um þetta efni, þurfa að vera ákvæði, sem tryggja mönnum rétt gagnvart hóflausum ágangi af skepnum annarra manna.“³³

3.12.3 Texti og rök síðar

Ekkert er fjallað um ákvæði um yfiritölunefnd í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 39/1959.³⁴

Í frumvarpinu er varð að lögum nr. 42/1969 sagði um ákvæði um ítölunefnd að það þarfnaðist ekki skýringa.³⁵

3.12.4 Athugasemdir

Sá sem ekki unir úrskurði ítölunefndar getur krafist yfiritölumats og sendir kröfu þess efnis til ráðherra sem skipar þrjá menn í yfiritölunefnd. Gerðist fyrst árið 2013.

3.13 Markanefnd skv. 69. gr. laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.

Gildandi lög: 6/1986

Eldri lög: 42/1969, endurútgefin sem lög nr. 6/1986.

3.13.1 Hlutverk

Úrskurðar um ákvörðun markavarðar eða fundar markavarða um skráningu á marki, synjun um skráningu og niðurfellingu marks vegna sammerkinga.

3.13.2 Texti og rök við stofnun

Lög nr. 42/1969 voru endurútgefin sem lög nr. 6/1986. Það var gert með lögum nr. 33/1985 sem kváðu á um breytingar á lögum nr. 42/1969. Sagði í 2. gr. breytingarlaganna að fella skyldi meginmál breytingarlaganna og eldri breytingarlaga inn í lög nr. 42/1969 og gefa þau út svo breytt. Í g-lið 1. mgr. breytingarlaganna nr. 33/1985 var gerð breyting á markadómi sem varð þá að

³² Alþt. 1943, A-deild, bls. 217.

³³ Alþt. 1943, A-deild, bls. 28-29.

³⁴ Alþt. 1958-1959, A-deild, bls. 619-623.

³⁵ Alþt. 1968-1969, A-deild, bls. 305.

markanefnd. Sagði um það í almennum athugasemdum við frumvarpið þar sem raktar voru helstu breytingar þess:

„8) Komið er á sérstakri markanefnd og er heimilt, og í vissum tilvikum skylt, að skjóta til hennar ágreiningi um mörk. Markanefnd skal einnig fylgjast með framkvæmd laga, reglugerða og samþykktu um mörk og markaskrár og vera til ráðuneytis um þau mál. Uppröðun efnisatriða hefur og nokkuð verið breytt frá IX. kafla laga nr. 42/1969.“³⁶

Í sérstökum athugasemdum við g-lið frumvarpsins sagði um markanefnd:

„Um g. (69. gr.) Samkvæmt 68. gr. er skylt að vísa til markanefndar ágreiningi um, hver skuli halda marki í vissum tilvikum. Í 1. mgr. þessarar greinar eru tilgreindar þær ákvarðanir markavarða, sem sá er hagsmuna hefur að gæta vegna ákvörðunar markavarðar getur skotið til markanefndar. Þó leggja verði áherslu á að markavarsla og úrlausn ágreinings um mörk sé fyrst og fremst verkefni markavarða heima í héraði, þykir rétt að þeir, sem hagsmuna eiga að gæta vegna ákvarðana þeirra, geti áfrýjað tilteknum ákvörðunum til óháðs úrskurðaraðila, sem tekur til alls landsins. Það skal tekið fram, að þegar talað er um skráningu á marki og synjun um skráningu, er ekki einvörðungu átt við þau tilvik þegar reglur um sammerkingar eiga í hlut, heldur slíkar ákvarðanir markavarða almennt. Rétt þykir að setja mönnum tiltekinn frest til að skjóta máli til markanefndar, m. a. vegna auglýsingar á mörkum og gerð markaskrár. Nefnd sú, sem samdi frumvarp það sem síðar varð lög nr. 42/1969, setti á sínum tíma fram þá tillögu að komið yrði á fót landsmarkadómi með svipuðum hætti og gert er ráð fyrir að markanefnd starfi skv. þessu frumvarpi. Í meðförum Alþingis var ákvæðið um landsmarkadóm hins vegar fellt niður og taldi þingnefnd sú, sem um málið fjallaði, að rétt væri að þessum málum yrði ráðið til lykta í héraði, en óþarft væri að koma á slíkri landsnefnd. Markanefnd sú, sem landbúnaðarráðherra skipaði 5. ágúst 1980 til að endurskoða lög og reglur um mörk og sammerkingar búfjár, hefur enn lagt til að komið verði á fót slíkum úrskurðaraðila, sem taki til alls landsins. Þannig sé unnt að tryggja fullt samræmi við úrlausn þeirra ágreiningsmála, sem kunna að rísa vegna útrýmingar á óleyfilegum sammerkingum og framkvæmd reglna um mörk. Í tillögum sínum lagði nefndin til að notað yrði heitið landsmarkadómur, en í frumvarpinu er hins vegar fylgt þeirri reglu að nota ekki orðið dóm um úrskurðaraðila, nema um sé að ræða dómsvald. Rétt þykir að taka fram, að markanefnd skal af sjálfsdáðum fylgjast með framkvæmd laga, reglugerða og samþykktu um mörk og markaskrár, því þó nefndin hafi ekki úrskurðarvald nema í nánar tilgreindum málum, er mikilvægt að einhver einn aðili fylgist með framkvæmd þessara mála og vekir athygli rétttra aðila á því sem betur má fara. Þá er ráðherra veitt heimild til að fela markanefnd tiltekin verkefni með reglugerð og má í því sambandi nefna sem dæmi framkvæmd reglna um forstmerkingar hrossa og nautgripa verði þær löggiltar.“

3.13.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

³⁶ Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 1411.

3.14 Úrskurðarnefnd um ólögmætan sjávarafla skv. 6. gr. laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla

Gildandi lög: 37/1992

Eldri lög: Á ekki við.

3.14.1 Hlutverk

Úrskurðar um kærur vegna ákvörðunar Fiskistofu um að leggja á gjald fyrir veiðar, verkun, vinnslu eða viðskipti með ólögmætan sjávarafla.

3.14.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1992 sagði um þau sjónarmið sem bjuggu að baki hinni sjálfstæðu úrskurðarnefnd:

„Í lögum nr. 38 frá 15. maí 1990 var kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði VIII að sjávarútvegsráðherra skuli láta fara fram endurskoðun á lögum um upptöku ólöglegs sjávarafla, nr. 32 19. maí 1976, og leggja fram frumvarp að nýrri löggjöf um það efni fyrir Alþingi haustið 1990. Skuli sú endurskoðun m.a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald á þessum vettvangi.

[...]

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Fiskistofa geti krafist þann er brotlegur gerist um ólögmætan sjávarafla til þess að greiða gjald skv. 1. gr. er nemi andvirði hins ólögmæta sjávarafla. Vilji sá sem krafinn er ekki greiða getur hann kært álagninguna fyrst til Fiskistofu og síðan til sjálfstæðs úrskurðaraðila skv. 6. gr. frumvarpsins. Þannig er um hnútana búið að málsmeðferð á að ganga greiðlega fyrir sig og vilji menn eigi una úrskurði nefndarinnar geta þeir skotið málinu til dómstóla, enda sé það gert innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar. Með þessu móti er stefnt að tvennu, í fyrsta lagi skilvirkri málsmeðferð og í öðru lagi réttaröryggi er sjálfstæður úrskurðaraðili á að veita. Málskot til dómstóla er að sjálfsögðu tryggt skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944. Settur er þó til þess skammur tími, en að því er ætla verður nægur málskotsfrestur, 30 dagar.“³⁷

Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1992 sagði um nefndina:

„Um 6. gr.

Í þessari grein er kveðið á um stofnun og skipan sérstakrar óháðrar úrskurðarnefndar er hafi það hlutverk að leggja á hið sérstaka gjald skv. 1. gr. vegna ólögmæts sjávarafla, enda hafi sá er krafa beinist gegn eigi viljað una úrskurði Fiskistofu, sbr. 7. gr.“³⁸

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að framangreindum lögum kemur fram að lögin hafi verið endurskoðuð þar sem kveðið hafi verið á um slíkt í bráðabirgðaákvæði VIII í lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Kom bráðabirgðaákvæði VIII inn í meðförum þingsins og hljóðaði svo:

„VIII.

³⁷ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4156-4157.

³⁸ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4158.

Sjávarútvegsráðherra skal láta fara fram endurskoðun á lögum um upptöku ólöglegs sjávarafla, nr. 32 19. maí 1976, og leggja frumvarp að nýrri löggjöf um það efni fyrir Alþingi haustið 1990. Skal sú endurskoðun m.a. beinast að því að aðskilja eftirlit og úrskurðarvald.“

3.14.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

3.14.4 Athugasemdir

Í greinargerð með frumvarpi til laga um gjalds vegna ólögmæts sjávarafla eru rökkin fyrir þeirri ákvörðun að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd fyrst og fremst skilvirkni og réttaröryggi.

3.15 Matsnefnd skv. 44. gr. laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði

Gildandi lög: 61/2006

Eldri lög: 61/1932, 112/1941 og 53/1957

3.15.1 Hlutverk

Hlutverk matsnefndarinnar er að leysa úr ágreiningi ef félagsmenn í veiðifélagi greinir á um arðskrá, ef menn greinir á um hvar um sé að tefla í sjó, straumvatn, stöðuvatn, á, ós, ósasvæði, kvísl, ál eða takmörk fiskihverfis auk þess að fara með önnur verkefni sem henni eru falin lögum samkvæmt, sbr. 3. mgr. 45. gr. laga nr. 61/2006.

3.15.2 Texti og rök við stofnun

Matsnefnd og yfirmatsnefnd skv. 83. gr. laga nr. 61/1932, um lax- og silungsveiði. Í frumvarpi því er varð að lögum var vísað til athugasemda við fyrra frumvarp til laga um lax- og silungsveiði sem dagaði uppi á 44. þingi. Í frumvarpi því var vísað til greinargerðar við frumvarpið sem var lagt fram á 42. þingi árið 1930.

Sagði um nefndina í frumvarpi því sem lagt var fram á 42. löggjafarþingi og vísað var til í frumvarpi því er varð að lögum nr. 61/1932:

„Um XII. kafla. Í kafla þessum eru ákvæði um matsgerðir samkv. lögum þessum. Um 67. gr.

Úr ágreiningi um þau atriði, sem ræðir um í 1. mgr., verður ekki skorið nema með rannsókn á staðhættum. Er æskilegt, að kostur sé á handhægri og greiðri aðferð til að úrskurða slík mál, og er hér því mælt svo fyrir, að matsgerð geti skorið úr þeim. Er þar fylgt fyrirmynd vatnalaganna, er lætur matsgerð skera úr mörgum svipuðum atriðum. Að öðru leyti þarf eigi að skýra gr. þessa nánar.“³⁹

3.15.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 61/2006 sagði um matsnefndina í sérstökum athugasemdum við VII. kafla þess:

„Um VII. kafla.

³⁹ Alþt. 1930, A-deild, bls. 877-878.

Í VII. kafla felast reglur um mat á grundvelli laganna og ákvörðun bóta, sem og úrlausn annarra ágreiningsefna sem matsnefnd lax- og silungsveiðilaga er ætlað að leysa úr, bæði samkvæmt ákvæðum þessa frumvarps verði það að lögum, sem og annarra laga. Er hér um verulega breyttar reglur að ræða miðað við gildandi lög. Markmið breytinganna er m.a. að stytta þann tíma sem mat og úrlausn annarra ágreiningsefna tekur og að draga úr kostnaði. Ekki er lengur gert ráð fyrir því að mat fari fram á tveimur stjórnáskilgæmum, þ.e. undirskrift og yfirskrift, heldur verði ein matsnefnd, ekki ósvipuð matsnefnd eignarnámsbóta, látin annast matið. Auk framangreindra markmiða er þetta fyrirkomulag til þess fallið að tryggja meira samræmi en áður við úrlausn mála og þar með að auðveldara verði en ella að sjá framkvæmdina skýrt fyrir.⁴⁰

3.16 Eftirlitsnefnd fasteignasala

Gildandi lög: 70/2015

Eldri lög: 99/2004

3.16.1 Hlutverk

Hlutverk eftirlitsnefndar fasteignasala er að hafa eftirlit með því að fasteignasalar starfi í samræmi við ákvæði laga um sölu fasteigna og skipa og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, aðrar réttarreglur sem þýðingu hafa fyrir störf fasteignasala og góðar venjur í fasteignasölu.

3.16.2 Texti og rök við stofnun

Eftirlitsnefnd Félags fasteignasala var komið á fót með lögum nr. 99/2004, um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, en þar var ekki um að ræða úrskurði sem voru endanlegir á stjórnáskilgæmum heldur voru allar ákvarðanir kærnanlegar til ráðherra.

3.16.3 Texti og rök síðar

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 70/2015 sagði um eftirlitsnefndina:

„Kæur viðskiptamanna fasteignasala.

Loks er lagt til að lögfest verði ákvæði sem heimila viðskiptamönnum fasteignasala (kaupendum og seljendum) að bera ágreining um þóknun og skaðabótaskyldu undir eftirlitsnefnd fasteignasala og afla álits hennar um kærufnið. Álit eftirlitsnefndar skal liggja fyrir í síðasta lagi mánuði eftir að sá kærði lagði fram eða átti kost á að leggja fram andmæli sín eða athugasemdir. Niðurstöðum eftirlitsnefndar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda en aðilar geta lagt ágreining sinn fyrir dómstóla með venjubundnum hætti. Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um starfssvið nefndarinnar. Lagt er til að kærandi skuli greiða kærugjald sem ráðherra ákveður með reglugerð og skal það endurgreitt ef fallist er í heild eða að hluta á kröfur þess er leggur fram kærana. Þessi tillaga felur í sér breytingu frá frumvörpunum er lögð voru fram á 135. og 138. löggjafarþingi þar sem gert var ráð fyrir að starfandi væri annars vegar eftirlitsnefnd sem sinnti eftirliti með störfum fasteignasala og hins vegar sérstök kærunefnd um málefni fasteignasala sem tæki við kærnum frá viðskiptamönnum fasteignasala (kaupendum og seljendum). Breytingin felst í því að eftirlitsnefnd fasteignasala taki þau verkefni sem í eldra frumvarpi var gert ráð fyrir að væri sinnt af kærunefnd um málefni fasteignasala. Þessi breyting er lögð til þar sem

⁴⁰ Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 3540.

verkefni eftirlitsnefndar og kæruneftndar eins og þau eru í eldra frumvarpi skarast og því sé eðlilegra að þessi verkefni séu á einni hendi.⁴¹

Í sérstöfum athugasemdum í frumvarpinu segir um kvörtunarpátt nefndarinnar:

„Um 20. gr.

Um er að ræða nýja grein sem ekki er í gildandi lögum. Í greininni er lagt til að eftirlitsnefndin skuli láta í ljós álit á því hvort fasteignasali hafi átt rétt til þóknunar í því tilviki sem um ræðir og hver fjárhæð hennar skuli vera. Nefndin skal einnig, þegar þess er óskað, láta í ljós álit á því hvort sá er kvartar hafi orðið fyrir tjóni vegna starfa fasteignasalans eða þeirra er starfa á hans vegum, hver fjárhæð þess er og hvort því hafi verið valdið með háttsemi sem leiði til skaðabótaskyldu fasteignasalans.

Eftirlitsnefnd skal leitast við að skila skriflegu álitum sem fyrst og ekki síðar en mánuði eftir að kærði lagði fram eða átti þess kost að leggja fram andmæli sín eða athugasemdir. Sá er kvartar til eftirlitsnefndar skal greiða kærugjald sem ráðherra ákveður í reglugerð. Kærugjald skal endurgreitt ef fallist er í heild eða að hluta á kröfur þess er kvörtun ber fram. Þetta er sami háttur og hafður er á hjá úrskurðarnefnd um váttryggingamál sem vistuð er hjá Fjármálaeftirlitinu og hefur haft miklu hlutverki að gegna fyrir váttryggingartaka og skýringu á reglum váttryggingarréttar. Sú nefnd hefur afgreitt mikinn fjölda mála árlega og tekist að gera það á skömmum tíma og þannig að aðilar una oftast niðurstöðum hennar. Niðurstöðum eftirlitsnefndar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda en aðilar geta lagt ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti. Lagt er til að ráðherra setji nánari reglur um starfsemi nefndarinnar með reglugerð, svo sem um valdsvið hennar, kærugjald, málsmeðferðarreglur fyrir nefndinni og störf hennar að öðru leyti.⁴²

3.16.4 Athugasemdir

Stjórnvaldsákvarðanir sem þessi nefnd tekur eru væntanlega kærnanlegar til ráðherra en álit sem nefndin veitir og verða ekki borin undir önnur stjórnvöld fela ekki í sér stjórnvaldsákvarðanir. Það er álitamál hvort nefndin hafi sjálfstætt úrskurðarvald og geti þannig talist sjálfstæð úrskurðarnefnd.

3.17 Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar

Gildandi lög: 43/1999

Eldri lög: Á ekki við.

3.17.1 Hlutverk

Tekur ákvarðanir um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Ákvarðanir nefndarinnar eru ýmist kærnanlegar til ráðuneytisins eða yfirskattanefndar.

⁴¹ Alþt. 2014-2015, A-deild, þskj. 234 - 208. mál.

⁴² Alþt. 2014-2015, A-deild, þskj. 234 - 208. mál.

3.17.2 Texti og rök við stofnun

Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar var komið á fót með lögum nr. 43/1999. Nefndin fór yfir umsóknir um endurgreiðslur og gerði tillögur til ráðherra um afgreiðslu. Nefndin var ekki sjálfstæð úrskurðarnefnd og var ekki sérstaklega fjallað um stjórnskipulega stöðu hennar.

3.17.3 Texti og rök síðar

Með lögum nr. 58/2016, um breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, með síðari breytingum, var hlutverki nefndarinnar breytt á þá leið að nefndin tæki ákvarðanir um úthlutun sem væri kæránleg til ráðuneytisins. Ekki var sérstaklega fjallað um stjórnskipulega stöðu nefndarinnar í lagatextanum. Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að breytingarlögum nr. 58/2016 sagði um nefndina:

„Í þriðja lagi er lagt til að sjálfstæð nefnd hafi umsjón með afgreiðslu umsókna um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Jafnframt er lagt til að ákvörðun þeirrar nefndar um það hvort verkefni teljist uppfylla skilyrði til að hljóta endurgreiðslu samkvæmt lögnum verði kæránleg til ráðuneytisins. Ákvörðun nefndarinnar um það hvað teljist vera framleiðslukostnaður, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður verði kæránleg til yfirkattaneftndar.

[...]

2.6. Endurskoðun á stjórnslu umsókna.

Með frumvarpinu er lagt til að sjálfstæð nefnd fari yfir umsóknir og gefi vilyrði fyrir endurgreiðslu. Enn fremur skal hún að lokinni framleiðslu og þegar umsókn um endurgreiðslu berst meta hvort framleiðslan hafi verið innan þess ramma sem afmarkaður var með vilyrðinu og hvort hún sé að öðru leyti í samræmi við lögina. Hún skal jafnframt taka ákvörðun um fjárhæð endurgreiðslu.

Fram til þessa hefur þetta hlutverk verið innan ráðuneytisins og á hendi ráðherra. Þar sem málaflokkurinn hefur vaxið ört á undanförunum árum þykir rétt að sjálfstæð nefnd sjái um afgreiðslu umsókna. Má þar m.a. vísa til ábendinga frá Ríkisendurskoðun um stjórnslu þessara mála.

Með frumvarpinu er jafnframt kveðið skýrt á um kæruleiðir vegna ákvarðana nefndar um endurgreiðslur. Annars vegar er lagt til að ágreiningur sem lýtur að túlkun tekjuskattslaga um hvað teljist vera framleiðslukostnaður o.fl. verði kæránlegur til yfirkattaneftndar. Þar er til staðar sérfræðipækking til að útkljá slík ágreiningsmál. Hins vegar er lagt til að annað í ákvörðunum nefndarinnar verði kæránlegt til ráðuneytisins, í samræmi við ákvæði stjórnslulaga.

Með vísan til góðra stjórnsluhátta er með þessu frumvarpi um ákveðna einföldun og straumlínulögun að ræða frá því fyrirkomulagi sem er varðandi afgreiðslu umsókna í núgildandi lögum, og er hér m.a. horft til þeirrar reynslu sem hefur fengið á undanförunum árum við framkvæmd laganna.

[...]

3.3. Sjálfstæð nefnd um endurgreiðslur.

Samkvæmt gildandi lögum skal umsókn um endurgreiðslu framleiðslukostnaðar send ráðuneytinu og skal sérstök þriggja manna nefnd fara yfir umsóknir og gera tillögur til ráðherra um afgreiðslu. Með vísan til þess hvað umfang endurgreiðslubeiðna hefur aukist undanfarin ár er með frumvarpinu lagt til að umsóknir skuli sendar til nefndar um endurgreiðslur. Ráðherra skipar nefndina og ráðherra sem fer með kvikmyndir og ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál tilnefna sinn fulltrúa hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar.

Hlutverk nefndarinnar er að fara yfir umsóknir um endurgreiðslur og taka afstöðu til þeirra. Ef nefnd um endurgreiðslur telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar skal hún veita umsóknaraðila vilyrði fyrir endurgreiðslu, ella skal umsókn hafnað. Í slíku vilyrði skal koma fram hámarksfjárhæð endurgreiðslu auk skilyrða fyrir henni. Þegar handhafi vilyrðis hefur lokið framleiðslu þess efnis sem vilyrðið tekur til sendir hann umsókn um endurgreiðslu til nefndarinnar. Í framhaldinu tekur nefndin ákvörðun um endurgreiðslu. Nánar vísast til umfjöllunar um ástæður fyrir þessari breytingu að framan.

3.4. Ákvörðun nefndar kæránleg annars vegar til yfirskattanefndar og hins vegar til ráðuneytisins.

Samkvæmt gildandi lögum er heimilt að endurgreiða úr ríkissjóði hlutfall af framleiðslukostnaði sem til fellur við framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis hér á landi. Með framleiðslukostnaði er átt við allan kostnað sem fellur til hér á landi og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt. Í framkvæmd hafa stundum komið upp álitamál sem lúta að túlkun tekjuskattslaga um frádráttarbæran kostnað.

Með frumvarpinu er lagt til að ákvörðun endurgreiðslunefndar, er varðar mat á því hvað teljist vera framleiðslukostnaður, fjárhæð endurgreiðslu eða mat á því hvað teljist vera heildarframleiðslukostnaður, sé kæránleg til yfirskattanefndar. Í ljósi þess að stofn endurgreiðslu tekur mið af rekstrarkostnaði eins og hann er skilgreindur í lögum um tekjuskatt er yfirskattanefnd það stjórnvald sem hefur mesta sérfræðilþekkingu á því sviði og því eðlilegt að slíkum ágreiningi sé beint þangað.

Lagt er til að aðrir þættir í ákvörðun nefndarinnar verði kæránlegir til ráðuneytisins í samræmi við stjórnslulög.⁴³

Í sérstökum athugasemdum við 1. gr. segir um stjórnskipulega stöðu nefndarinnar:

„Með greininni er lögð til sú breyting að umsókn um endurgreiðslu skuli send nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Gert er ráð fyrir að sú nefnd verði sjálfstæð og starfrækt fyrir utan ráðuneytið. Í greininni er lagt til að ráðherra skipi nefndina. Ráðherra sem fer með kvikmyndir og ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál tilnefna sinn fulltrúa hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.“

3.17.4 Athugasemdir

Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar tekur ekki ákvarðanir sem eru endanlegar á stjórnslustigi. Ekki er fjallað um sjálfstæði nefndarinnar í lagatextanum en fjallað er um það í lögskýringargögnum.

⁴³ 145. löggj.þ. 2015-2016, þingskj. 1020 – 618. mál.

4 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

4.1 Yfirskaðanefnd

Gildandi lög: 30/1992 (52/1989)

Eldri lög: Yfirskaðanefnd tók við störfum ríkisskaðanefndar og sektarnefndar staðgreiðslu með lögum nr. 30/1992. Ríkisskaðanefnd starfaði á grundvelli 89. og 100. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, en sektarnefnd staðgreiðslu á grundvelli 31. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ríkisskaðanefnd var komið á fót með lögum nr. 20/1932, um ríkisskaðanefnd. Með lögum nr. 123/2014, um breytingu á lögum um yfirskaðanefnd, nr. 30/1992, lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, tollalögum, nr. 88/2005, og lögum um úrvinnslugjald, nr. 162/2002 (yfirskaðanefnd tekur við verkefnum ríkistollanefndar, afmörkun úrskurðarvalds, málsmeðferð o.fl.) var ríkistollanefnd lögð niður og yfirskaðanefnd tók við verkefnum hennar.

4.1.1 Hlutverk

Yfirskaðanefnd úrskurðar um ágreiningsmál um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þar með talin rekstrartöp.

4.1.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 20/1932 sagði um ríkisskaðanefnd:

„Það hefir komið greinilega í ljós við athuganir, sem fram hafa farið um það efni, að framkvæmd skattalaganna er eigi lík því sem skyldi víða um land, og ennfremur, að freklega skortir á um samræmi í framkvæmd laganna milli hinna einstöku skattaumdæma.

Það hlýtur að vera öllum ljóst, að skattþegnar landsins eiga fulla heimtingu á, að eitt sé látið yfir alla ganga í þessum eignum, hvar sem þeir búa á landinu, og hlýtur sú krafa að verða borin fram fyrir löggjafarvaldið, að það sjái um, að sú aðstaða myndist um eftirlit í þessum málum, að fullt jafnræði ríki.

Í öðrum, að minnsta kosti nálægum löndum er þessum málum svo fyrir komið, að nefnd manna hefir lokaúrskurðarvald í skattamálum fyrir land allt, nema um dómstólumál sé að ræða, og jafnframt eftirlit með störfum þeirra, sem skattinn leggja á, og gætir nefndin samræmis um framkvæmd laganna og þess, að þeim sé framfylgt.

Þykir fullvíst, að eigi fái leiðrétting á því ástandi, sem nú ríkir, nema sett sé á stofn hér á landi nefnd, er hefir það verkefni, sem að ofan er lýst, og þess vegna er þetta frumvarp fram borið. Millipinganevnd sú í tolla- og skattamálum, sem starfaði á síðasta kjörtímabili, var þeirrar skoðunar óskipt, að slík nefnd væri algerlega nauðsynleg, og tók upp ákvæði um hana í frumvörp þau, er hún flutti, en þau frumvörp hafa enn ekki orðið að lögum. Þykir rétt að flytja nú sérstakt frumvarp um þetta, þar sem álíta verður mjög brýna nauðsyn á, að þessi skipun fái framgang. Ákvæðin í þessu frumvarpi um nefndina og störf hennar eru að

mörgu leyti í samræmi við þau ákvæði um hana, sem millipinganefndin hafði sett í sín frumvörp um sama efni.⁴⁴

Í sérstökum athugasemdum við frumvarpið sagði um nefndina:

„Um 4. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um starf nefndarinnar, og er það tvíþætt, annarsvegar úrskurðir þeirra málefna, sem undir hana eru borin, og hins vegar eftirlit með störfum allra þeirra, er skattaálagningu hafa með höndum. Í lögum um útsvör frá 1926 er svo ákveðið, að æðsta úrskurðarvald um útsvarskærur sé hjá atvinnumálaráðuneytinu, þangað til sett verði á stofn landsyfirs kattaneftnd. Eigi verður um það deilt, að með landsyfirs kattaneftnd er átt við stofnun þá, sem í frumvarpi þessu er nefnd ríkisskattaneftnd, og er því úrskurðarvaldið um útsvarskærur flutt til hennar í frumvarpi þessu. Er slík nefnd einnig óneitanlega miklu eðlilegri aðili í málum sem þessum heldur en atvinnumálaráðuneytið. Þar sem sýnt þykir, að eigi muni með öðru móti fást fullt samræmi í skattaálagningu eða fullt lag komast á framkvæmd laganna, er gert ráð fyrir því, að nefndarmenn eða umboðsmenn nefndarinnar ferðist um á milli skattaneftnda til eftirlits.⁴⁵

Ákvæði um sektarneftnd kom inn í lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með lögum nr. 90/1987, um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda. Skyldi sektarneftnd úrskurða um sektir samkvæmt lögunum og voru úrskurðir hennar fullnaðarúrskurðir. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 90/1987 um breyting á lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda sagði í sérstökum athugasemdum um nefndina:

„Um 15. gr.

Breyting greinarinnar felur í sér að sektarúrskurðir vegna þeirra brota á staðgreiðslulögum, sem um er fjallað í 30. gr., verði ekki í höndum ríkisskattstjóra eins heldur í verkahring sérstakrar nefndar sem í sitji fulltrúar fjármálaráðuneytisins og ríkisskattstjóra. Óeðlilegt hefur þótt að sá aðili, sem stjórnar framkvæmd laganna, ákveði einnig einn sektir fyrir brot á þeim. Hins vegar er nauðsynlegt að sektarákvörðun gangi fljótt fyrir sig. Úrskurður sektarneftndar er fullnaðarúrskurður á stjórnarsýslustigi. Vilji sakborningur ekki una úrskurði sektarneftndar getur hann borið málið undir dómstóla. Enn fremur er rétt að vekja athygli á því að hér er ekki um að ræða úrskurði um álagningu skatta eða sektir tengdar henni. Um slík mál fjallar ríkisskattaneftnd og dómstólar eftir því sem ákveðið er í lögum um tekju- og eignarskatt.⁴⁶

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að tollalögum nr. 55/1987 sagði að einn megentilgangur framlagningu frumvarpsins væri m.a. „[a]ð setja skýrari reglur um úrlausn ágreiningsmála til að stuðla að sem mestu réttaröryggi við úrlausn tollamála.“⁴⁷ Enn fremur segir um úrlausn ágreiningsmála í almennum athugasemdum við frumvarpið:

„2.3 Úrlausn ágreiningsmála

Um úrlausn ágreiningsmála vegna tollmeðferðar voru gilda ákvæði 36. gr. gildandi tollskrárlaga með síðari breytingum.

⁴⁴ Alþt. 1932, A-deild, bls. 266-267.

⁴⁵ Alþt. 1932, A-deild, bls. 267-268.

⁴⁶ Alþt. 1987-1988, A-deild, bls. 848.

⁴⁷ Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 1283-1284.

Skv. 1. mgr. þeirrar greinar er kveðið á um að fjármálaráðherra eigi fullnaðarúrskurð m. a. um það hvar flokka skuli vöru í tollskrá svo og hvað telja skuli eðlis- og tollverð vöru. Jafnframt er ráðherra veitt heimild til þess að skipa sérstaka nefnd og fela henni að gera tillögur um úrskurði þá sem fjallað er um í greininni.

Frá því að ákvæði þetta var sett í lög hefur meðferð þess valds sem í greininni felst verið með ýmsum hætti. Ýmist hefur úrlausn mála verið í höndum einstakra starfsmanna fjármálaráðuneytisins sem kveðið hafa upp úrskurði í ágreiningsmálum eða nefnd hefur verið skipuð til þess að gera tillögur til ráðherra um úrlausn máls og síðan hafa starfsmenn tolladeildar ráðuneytisins úrskurðað formlega um úrlausn máls fyrir hönd ráðherra.

Miklu varðar að sem mest festa sé í framkvæmd varðandi úrlausn ágreiningsmála sem upp kunna að rísa vegna framkvæmdar tollskrárlaga. Í fyrsta lagi er æskilegt að mál hafi hlotið viðeigandi meðferð hjá viðkomandi tollstjórum. Er með frumvarpi þessu sérstaklega kveðið á um málsmeðferð hjá tollstjórum sem tryggja á sem vandaðasta meðferð á fyrstu stigum tollmeðferðar vöru. Í öðru lagi verður að tryggja þeim sem hagsmuna eiga að gæta vegna tollmeðferðar vöru, bæði innflytjanda og ríkisvaldinu, áfrýjunarrétt þegar úrlausn tollyfirvalds þykir orka tvímælis. Verður að telja eðlilegast að úrskurðarvald þetta sé í höndum aðila sem starfi sem sjálfstæðast við hlið stjórnsýsluáðila á vettvangi tollamála.

Á undanförunum árum hafa ágreiningsmál á þessu sviði aukist stórlega en orsaka þess er bæði að leita í aukinni innflutningsverslun landsmanna, fjölbreyttara vöruvali og flóknum fráverlunarsamningum sem áhrif hafa haft á gerð tollskrárinnar. Starf þeirra, sem séð hafa um úrlausn þessara mála, er því orðið það umfangsmikið að fyllsta ástæða er til þess annars vegar að setja á stofn nefnd er hafi á að skipa minnst einum starfsmanni og hins vegar að beina málum af þessu tagi í ákveðinn farveg er um gildi fastmótaðar reglur. Skipun nefndar með þeim hætti sem um ræðir í 37. gr. frumvarpsins ætti að geta stuðlað að meira réttaröryggi við úrlausn tollamála og jafnframt flýtt úrskurðum.⁴⁸

4.1.3 Texti og rök síðar

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 30/1992 kom fram að gert væri ráð fyrir verulegri breytingu á störfum æðsta úrskurðaraðila á stjórnsýslustigi í skattamálum. Segir svo:

„Með frumvarpi þessu er nú lagt til að ríkisskattanevnd verði lögð niður og í hennar stað komi ný nefnd sem beri heitið yfirskattanevnd. Ástæða þess að hyggilegt er að skipta um nafn á nefndinni er of mikil samlíking ríkisskattanevndar við ríkisskattstjóraembættið og jafnframt til að undirstrika þá breytingu sem verið er að gera á starfsháttum nefndarinnar. Ríkisskattstjóri sat einnig í ríkisskattanevnd til að byrja með og of margir framteljendur tengja stofnanir þessar saman. Heiti ríkisskattanevndar er einnig villandi að því leyti til að ríkisskattanevnd úrskurðar einnig um öll sveitarsjóðsgjöld auk þinggjalda og annarra ríkisgjalda. Heitið yfirskattanevnd leysir úr þessu en undirstrikar einnig að nefndin sé æðsta úrskurðarvald á stjórnsýslustigi um ágreining í skattamálum á landinu öllu.

Sektarnevnd staðgreiðslu var mynduð með lögum nr. 90/1987. Hlutverk hennar er að úrskurða um sektir vegna brota á staðgreiðslulögum. Í nefndinni hafa setið þrír menn í hlutastarfi, þar af einn sem ríkisskattstjóri

⁴⁸ Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 1286-1287.

tilnefnir. Fyrirkomulag þetta er um margt óhentugt og óeðlilegt; að fulltrúi ríkisskattstjóra, sem fer með framkvæmd á staðgreiðslu, sitji í nefndinni. Er með frumvarpi þessu gert ráð fyrir að nefndin verði lögð niður og störf hennar falin yfirskattanefnd.

Ríkisskattanefnd hefur ekki tekist á þeim tólf árum sem hún hefur starfað að uppfylla þau ákvæði skattalaga er fjalla um greiða málsmeðferð. Á hvert eru rekin fyrir nefndinni um og yfir 1.000 mál. Nú bíða afgreiðslu hjá nefndinni 1.400 mál og er það svipað og hefur verið undanfarin ár. Algengur biðtími frá því að kærandi leggur fram kæru er 1–2 ár en þó eru þess dæmi að gjaldandi hafi þurft að bíða í 3 1 / 2 ár þar til ríkisskattanefnd lagði úrskurð á deilumálið. Leita má skýringa á hægfara málsmeðferð m.a. til þess að í nefndinni sitji menn í hlutastarfi.

Ástand þetta er með öllu óviðunandi og nauðsyn ber að efla starfsemi æðsta úrskurðarvaldshafa á stjórnsýslustigi í skattamálum með þeim hætti að tryggt sé að gjaldendur geti fengið úrlausn mála sinna með eðlilegum hætti á tilskildum tíma. Mikill dráttur á uppkvaðningu úrskurða dregur mjög verulega úr skilvirkni skattframkvæmdar og góðrar innheimtu. Þess gætir nokkuð að innheimta skattkrafna dragist vegna deilumála fyrir ríkisskattanefnd og þar með eykst hættan á tapi ríkissjóðs og sveitarfélaga á skattkröfum. Tafir í afgreiðslu skattamála draga einnig mjög verulega úr að réttaröryggi sé tryggt í stjórnsýslunni. Bæta þarf úr þessu ástandi með eflingu æðsta úrskurðaraðila á stjórnsýslustigi í skattamálum og tryggja þannig greiða skattframkvæmd.

Með frumvarpi þessu er reiknað með að yfirskattanefnd starfi að mörgu leyti eins og dómstóll og verði með þeim hætti æðsta úrskurðarvald á stjórnsýslustigi um ágreining í skattamálum. Þá er einnig unnt að breyta ákvæðum laga um nefndina ef ástæða þykir til þannig að unnt verði að skjóta málum beint frá yfirskattanefnd til Hæstaréttar.⁴⁹

Í nefndaráli efnahags- og viðskiptanefndar sagði um nefndina:

„Frumvarpi þessu er ætlað að hraða málsmeðferð skattamála sem kærð verða og jafnframt er stefnt að því að afgreiða mikinn fjölda mála sem bíða úrskurðar. Frumvörp svipaðs efnis hafa verið lögð fram áður, nú síðast á haustþingi 1991, en ekki hlotið afgreiðslu. Nefndin telur ekki forsvaranlegt að óvissa ríki um stöðu æðsta úrskurðaraðila um skattkæru á stjórnsýslustigi. Því er nauðsynlegt að ákveða hver framtíðarskipan þessara mála eigi að vera. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að yfirskattanefnd muni starfa að mörgu leyti eins og dómstóll. Þar er einnig bent á að unnt verði að breyta lagaákvæðum um nefndina þannig að skjóta mætti úrskurðum hennar beint til Hæstaréttar.

[...]

EKKI er gert ráð fyrir breytingu á þeirri stöðu ríkisskattanefndar eða arftaka hennar, yfirskattanefndar, að hún sé æðsti úrskurðarvaldshafi á stjórnsýslustigi í meðferð skattkærna og ekki er gert ráð fyrir breytingu á stöðu nefndarinnar gagnvart dómstólum. Málsmeðferðarreglum fyrir nefndinni hefur verið þokað nær málsforræði aðila þótt enn sé jafnframt að hluta stuðst við rannsóknarreglu réttarfars. Nefndin telur á þessu stigi ekki rétt að gera frekari breytingar á málsmeðferðarreglum og að ekki sé rétt að fresta afgreiðslu málsins vegna þess atriðis.⁵⁰

⁴⁹ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4529.

⁵⁰ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 5261.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 123/2014 sem breyttu tollalögum nr. 88/2005 og lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, sagði um ástæðu flutnings málefna ríkistollanefndar undir yfirskattanefnd:

„B. Yfirskattanefnd tekur við verkefnum ríkistollanefndar.

Ríkistollanefnd var komið á fót árið 1987 en áður hafði engin sérstök kæruneftnd á sviði tollamála verið starfrækt. Ríkistollanefnd er sjálfstæð kæruneftnd og fer hún með æðsta úrskurðarvald á stjórnsýslustigi um ágreining í flestum tollamálum. Tilgangurinn með stofnun nefndarinnar var sá að óháður úrskurðaraðili gæti leyst úr ágreiningsmálum milli tollyfirvalda og innflytjanda með skjótum hætti, en áður lá þetta úrskurðarvald í fjármálaráðuneytinu. Með tilkomu nefndarinnar var úrskurðarvald í flestum tollamálum fært frá fjármálaráðuneytinu yfir til sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar. Þær ákvarðanir embættis tollstjóra sem heyra ekki sérstaklega undir úrslausnarvald ríkistollanefndar eru þó að jafnaði enn kærnanlegar til fjármála- og efnahagsráðuneytisins að undanskildum sektarákvörðunum tollstjóra sem unnt er að bera undir dómstóla.

Í skýrslu nefndar um stjórnsýslu skattamála á bls. 43–44 er m.a. bent á að þau kærúmál sem ríkistollanefnd hefur fengið til úrlausnar síðastliðin ár hafa verið mjög fá, eða innan við 20 mál á ári. Þrátt fyrir að ríkistollanefnd úrskurði í tiltölulega fáum málum á ári er málsmeðferðartími kærúmála umfram þau lögboðnu tímamörk sem nefndinni eru sett.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að í ljósi þess hve fá mál koma til kasta ríkistollanefndar og hve langan tíma hefur tekið að afgreiða þau sé rétt að kanna hvort nauðsynlegt sé að starfrækja sérstaka nefnd sem hefur eingöngu það verkefni að úrskurða í þessum fáum málum sem henni berast. Að mati nefndarinnar væri hugsanlega skilvirkara að færa þau verkefni sem heyra undir ríkistollanefnd til annars aðila innan stjórnsýslunnar.

Einnig hefur verið bent á þau vandkvæði sem fylgja því að nefndarmenn gegna starfinu í hlutastarfi og hafa í raun ekki aðstöðu, svo sem húsnæði og stoðþjónustu í kringum starfseminu.

Með frumvarpi þessu er lagt til að þau lögbundnu verkefni sem ríkistollanefnd hefur með höndum samkvæmt lögum verði færð til yfirskattanefndar sem er helsti úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi í málum er varða skatta og önnur gjöld. Kostir slíkrar yfirfærslu eru einkum þeir að verkefni ríkistollanefndar mundu færast í fastara horf þar sem yfirskattanefnd hefur yfir að ráða fullnægjandi starfsaðstöðu til þess að hýsa þessi verkefni. Þá gegna nefndarmenn yfirskattanefndar starfinu að jafnaði sem aðalstarfi auk þess sem nefndin hefur ráðið til sín starfsfólk til aðstoðar.

Þau verkefni sem yfirskattanefnd sinnir eru um margt lík þeim verkefnum sem ríkistollanefnd hefur með höndum og er því talið heppilegast að koma verkefnunum þar fyrir. Í ljósi þess að þau ágreiningsmál sem komið hafa til kasta ríkistollanefndar eru ekki mörg er talið að yfirfærsla verkefnanna kalli ekki á breytingar á skipan yfirskattanefndar.⁵¹

4.1.4 Athugasemdir

Þegar yfirskattanefnd var komið á fót með lögum nr. 30/1992 var í raun verið að breyta nafni nefndar frá 1932, þ.e. Ríkisskattanefndar. Tók hin breytta nefnd einnig yfir verkefni sektarneftndar sem var lögð niður samhliða. Með lögum nr. 123/2014 var ríkistollanefnd einnig lögð niður og verkefni hennar færð yfirskattanefnd.

⁵¹ Alþt. 2014–2015, A-deild, þskj. 480 - 363. mál.

4.2 Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki

Gildandi lög: 161/2002 (118/2016, 120/2011, 33/2013, 17/2013)
Eldri lög: Á ekki við.

4.2.1 Hlutverk

Úrskurðar um ágreining neytenda vegna viðskipta þeirra við fjármálafyrirtæki, m.a. um fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagsmuni tengda fasteignalánnum, greiðsluþjónustu, neytendalánnum eða rafeyri.

4.2.2 Texti og rök við stofnun

Ákvæði um nefndina kom fyrst inn með lögum nr. 75/2010. Nefndin starfaði áður samkvæmt samkomulagi fjármála- og efnahagsráðuneytis, Samtaka fjármálafyrirtækja og Neytendasamtanna en hefur nú hlotið framangreinda lagastoð. Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 75/2010, um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum, sagði um nefndina:

„Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. núgildandi laga skulu fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Þótt engum dyljist mikilvægi þessa þá hefur 19. gr. laganna sætt nokkurri gagnrýni fyrir þær sakir að þykja óskýr. Þrátt fyrir að sjá megi af eldri lögskýringargögnum að Fjármálaeftirlitið geti sett leiðbeinandi reglur í þessu sambandi þá hafa þær, til þessa, enn ekki litið dagsins ljós.

Við hrun bankanna haustið 2008 varð fjármálakerfi landsins fyrir miklum hnekk og verulega hefur dregið úr trúverðugleika fjármálafyrirtækja. Mikilvægt er að endurheimta fyrri trúverðugleika og með það í huga er í frumvarpinu gerð tillaga um að bætt verði við 19. gr. nýrri 2. mgr. þar sem kveðið er á um að Fjármálaeftirlitið skuli setja reglur um það hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir á fjármálamarkaði. Jafnframt er gerð krafa um að fjármálafyrirtæki hafi aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarúrræði viðskiptavina sinna rísi ágreiningur milli viðskiptavinar og fjármálafyrirtækis, m.a. um málskot til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Með tillögu þessa efnis er ekki síst litið til þess að með hruni bankanna og við þær sérstöku aðstæður sem síðan hafa ríkt í efnahagslífinu hér á landi hefur fjöldi viðskiptamanna fjármálafyrirtækja lent í fjárhagslegum erfiðleikum, bæði einstaklingar og fyrirtæki.

Fjármálafyrirtækjum hefur með lögum nr. 107/2009 verið lögð sú skylda á herðar að setja skýrar reglur um verklag við úrlausn mála þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem eiga í greiðsluerfiðleikum. Þá hafa fjármálafyrirtækin með undanþágu frá samkeppnisyfirvöldum lagt drög að samræmdum reglum sem beita má við úrlausn slíkra skuldamála en hvert fyrirtæki setur svo endanlega eigin reglur sem háðar eru samþykki Fjármálaeftirlitsins. Ljóst er að staða fyrirtækja sem eru í viðskiptum við fjármálafyrirtæki getur verið mjög mismunandi. Helstu rekstrarstærðir og staða efnahagsreiknings getur verið mjög ólík og úrlausn skuldavanda því háð aðstæðum hvers aðila fyrir sig. Yrði nær ómögulegt að lögfesta almennar reglur um hvernig fjármálafyrirtækja eigi að standa að endurskipulagningu skulda. Þó er ljóst að fjármálafyrirtæki hafa ekki algjörlega frjálssar hendur um hvernig staðið skuli að þessum málum. Eins og áður segir ber þeim að setja um þetta skýrar reglur sem háðar eru samþykki Fjármálaeftirlitsins. Þá eru fjármálafyrirtækin háð ákvæðum samkeppnislaga, auk þess sem Samkeppniseftirlitið hefur sett fram álit um ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. Sömuleiðis skulu fjármálafyrirtæki starfa í samræmi við

eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti. Samkvæmt því geta eftirlitsaðilar, þ.e. Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið, látið til sín taka ef misbrestur verður á. Þetta frumvarp gerir einnig ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið setji reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir. Slíkar reglur geta, eftir atvikum, gert fjármálafyrirtækjum skylt að fylgja tilteknum leikreglum komi þau að fjárhagslegri endurskipulagningu eigna og skulda viðskiptamanna.

Aukið umfang greiðsluferfiðleika getur leitt til þess að hefðbundin úrræði réttarfarslaga eigi ekki jafn vel við og í eðlilegu árferði. Mikilvægt er því, ekki síst á þeim erfiða tíma sem gengur nú yfir íslensku þjóðina, að viðskiptavinir fjármálafyrirtækja séu vel upplýstir um þau réttarúrræði sem þeim bjóðast og að fjármálafyrirtækin hafi aðgengilegar upplýsingar um það hvaða réttarúrræði standi viðskiptavinum þeirra til boða rísi ágreiningur. Er því í frumvarpinu gerð tillaga um framangreint en fyrirkomulag sem þetta þykir jafnframt betur til þess fallið að tryggja gagnsæi að þessu leyti og að öllum viðskiptavinum bjóðist sambærileg úrræði. Byggist tillaga frumvarpsins á sambærilegu ákvæði í lögum um váttryggingarsamninga.

Með tillögu um nýja 3. mgr. er lagastoðum skotið undir tilvist nefndar sem þegar er starfandi, þ.e. úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Reynslan hefur sýnt að hinar ýmsu úrskurðarnefndir, sbr. t.d. úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, hafa reynst neytendum fljótverk og hagkvæm leið til að fá skorið úr ágreiningi sem kann að rísa milli þeirra og viðkomandi fyrirtækja.⁵²

4.2.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

4.2.4 Athugasemdir

Vafi leikur á stjórnskipulegri stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki enda komið á fót upphaflega með samkomulagi stjórnvalda og lögaðila en síðar fengin lagastoð. Umboðsmaður hefur m.a. bent á að ekki sé skýrt hvort nefndinni hafi verið falið stjórnsluvald, sjá meðal annars álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 7288/2012. Á vefsvæði umboðsmanns Alþingis eru birt samskipti umboðsmanns við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið⁵³ varðandi stöðu nefndarinnar og segir þar í bréfi ráðuneytisins: „Að lokum kemur fram að ofangreint samstarf breyti þó ekki þeirri niðurstöðu ráðuneytisins að þörf sé á að taka af allan vafa um að æskilegt sé að málsmeðferðarreglur stjórnsluréttarins gildi um þau mál sem lögð eru fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Í ráðuneytinu hafi verið unnið að frumvarpi til laga sem ætlað sé að ná þessu markmiði og stefnt hafi verið að því að leggja það fram á síðasta vörpingi. Ekki verður séð að slíkt frumvarp hafi verið lagt fram.“⁵⁴ Ekki verður séð að lögnum hafi verið breytt frá því álitinu var birt.

4.3 Úrskurðarnefnd skv. 14. gr. laga nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána

Gildandi lög: 35/2014

Eldri lög: Á ekki við.

⁵² Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 614 - 343. mál.

⁵³ Athuga ber þó að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið samkvæmt forsetaúrskurði nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, með síðari breytingum.

⁵⁴ Sjá vefsvæði umboðsmanns Alþingis: <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/2256/skoda/mal/>

4.3.1 Hlutverk

Tekur við kærur vegna ákvarðana um fjárhæð leiðréttingar skv. 9. gr. laganna, framkvæmd leiðréttingar skv. 11. gr. og endurupptöku skv. 13. gr. laga nr. 35/2014, um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlana.

4.3.2 Texti og rök við stofnun

Ekkert kemur fram í lögskýringargögnum um sjónarmið að baki þess að skipa sjálfstæða úrskurðarnefnd.

4.3.3 Texti og rök síðar

Fundust ekki.

4.4 Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar

Gildandi lög: 55/1992

Eldri lög: 88/1982, 52/1975. Með lögum nr. 55/1982 voru gerðar breytingar á lögum nr. 52/1975. Breytingarlögin voru felld inn í eldri lögin og þau gefin út svo breytt sem lög nr. 88/1982.

4.4.1 Hlutverk

Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar tekur við kærur vegna ákvarðana Náttúruhamfaratryggingar Íslands um greiðsluskyldu og fjárhæð váttryggingarbóta.

4.4.2 Texti og rök við stofnun

Lög nr. 52/1975. Í frumvarpi sem varð að lögnum sagði þetta um uppgjörnefnd:

„Um 14. gr.

Hér er gert ráð fyrir skipun sérstakrar uppgjörnefndar, sem tjónþolar geta skotið til ágreiningi um tjónsuppgjör. Ljóst er, að þessi háttur mun mjög hraða afgreiðslu ágreiningsmála í þessu efni.“⁵⁵

4.4.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 55/1992 var lagt til að nefndin yrði felld brott en ákvæðið tók svo breytingum í meðförum þingsins. Í skýringum sagði um það:

„Um 19. gr.

Ákvæði þetta er nýmæli og kemur í stað 10. og 14. gr. laga þeirra er nú gilda. Í 10. gr. segir m.a. að úrskurði stjórnar Viðlagatryggingar Íslands um ágreining um hvort bótaskyldur tjónsatburður hafi gerst eða að tjón sé bótaskyldt megi skjóta til þriggja manna „hamfaranefndar“. Einn nefndarmanna er skipaður samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, annar eftir tilnefningu Veðurstofu Íslands og sá þriðji samkvæmt tilnefningu raunvísindadeildar Háskóla Íslands. Hlutverk uppgjörnefndar skv. 14. gr. er hins vegar að fella úrskurð um ágreining vegna tjónsuppgjörs. Hamfaranefnd mun aðeins þrisvar sinnum hafa úrskurðað mál, en uppgjörnefnd aldrei. Hér er lagt til að felld verði úr lögum ákvæði um þessar nefndir. Meginástæða þess er sú að ágreiningur um greiðsluskyldu Viðlagatryggingar Íslands eða fjárhæð viðlagatryggingabóta er í eðli sínu ekki

⁵⁵ Alþt. 1974-1975, A-deild, bls. 1555.

frábrugðinn deilum um greiðsluskyldu og uppgjör í öðrum greinum váttrygginga. Rök hafa ekki verið færð fyrir því að mál út af kröfum til viðlagatryggingabóta skuli sæta sérstakri meðferð. Auk þess sýnir reynslan að ákvæðin um hamfaraneftnd og uppgjörseftnd eru að ýmsu leyti óhentug í framkvæmd. Eðlilegra þykir að almennar lagareglur gildi um málsmeðferð ef váttryggður sættir sig ekki við afgreiðslu stofnunarinnar á kröfu um váttryggingabætur. Þótt reglur 10. gr. um nefndarmenn tilnefnda af Veðurstofu og raunvísindadeild verði Þingskjal 133 1323 felld niður hindrar það ekki nema síður sé að leitað verði til sérfróðra manna þegar það þykir nauðsynlegt. Almennar réttarfarsreglur veita góð tækifæri til þess að nýta þekkingu hvers konar sérfræðinga þegar ágreiningur kemur upp varðandi greiðsluskyldu eða ákvörðun í váttryggingabóta. Reglur réttarfars veita mikið svigrúm til þess að fá sérfræðiálit, einkum reglur um dómkvaðningu mats- og skoðunarmanna og ákvæði um sérfróða meðdómsmenn sem sitja með löglærðum dómara í málum þar sem þörf er á þekkingu annarra kunnáttumanna en lögfræðinga.⁵⁶

Í nefndarálitinu við breytingartillöguna á Alþingi sagði um úrskurðarnefndina:

„Lagt er til að í 19. gr. verði kveðið á um úrskurðarnefnd. Samkvæmt því fyrirkomulagi, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, á váttryggður engin önnur úrræði en dómstólaleið ef hann unirk ekki niðurstöðu stjórnar Viðlagatryggingar. Lagt er því til að úrskurðarnefnd verði starfandi og skipuð ótímabundið. Nefnd af þessu tagi er tjónþola til hagsbóta auk þess sem tilvera hennar veitir stjórn stofnunarinnar aðhald. Nánari ákvæði um störf nefndarinnar kæmu í reglugerð.“⁵⁷

4.4.4 Athugasemdir

Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratryggingar hét áður úrskurðarnefnd viðlagatryggingar. Í lögum nr. 52/1975 hét nefndin uppgjörseftnd en síðan virðist hafa verið fjallað um hana sem hamfararnefnd. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 55/1992 var upphaflega lagt til að sú nefnd yrði lög niður. Ákvæðið um úrskurðarnefnd kom inn í lögin í meðförum þingsins.

4.5 Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva

Gildandi lög: 131/1997

Eldri lög: Á ekki við.

4.5.1 Hlutverk

Fjallar um kærur vegna ágreinings í tilefni af eignarskráningu í verðbréfamiðstöð eða annarra atriða sem falla undir gildissvið laga um rafræna eignaskráningu.

Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi er varð að lögum nr. 131/1997 sagði um úrskurðarnefndina:

„Um 25. gr.

Hér er lagt til að sett verði á stofn úrskurðarnefnd til þess að úrskurða í ágreiningsmálum sem kunna að rísa í tilefni af eignarskráningu í verðbréfamiðstöðinni. Hér er farin svipuð leið og farin hefur verið bæði í

⁵⁶ Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 1322-1323.

⁵⁷ Alþt. 1991-1991, A-deild, bls. 5039.

Danmörku og Noregi. Í verðbréfamiðstöðinni fer fram eignarskráning sem reikningsstofnanir eða starfsmenn þeirra standa á bak við. Eignarskráning hefur réttaráhrif og geta því misfærslur eða mistök haft verulega réttarfarslega þýðingu fyrir hlutaðeigandi aðila. Nauðsynlegt er því að það sé tryggt að sá sem telur að á sér hafi verið brotið við eignarskráningu geti með skjótum hætti fengið úrskurð sérfróðra manna um ágreiningsefnið. Úrskurðarnefnd er ekki ætlað að dæma um skaðabótakröfur. Aðilum máls stendur ávallt opið að skjóta úrskurðum kærunefndar til almennra dómstóla, sbr. ákvæði 27. gr. frumvarpsins. Úr öllum ágreiningsmálum, sem upp kunna að koma í tengslum við skaðabótakröfur, skal skorið af dómstólum. Einnig er rétt að ítreka að úrskurðarnefndinni er ætlað að leysa úr ágreiningi um skráningu réttinda, en hún fjallar ekki um þau málsatvik og lagarök sem liggja til grundvallar kröfuréttindunum, svo sem hvort samningur aðila hafi verið bindandi eða sé ógildur og þess háttar. Komi upp vafi í þessu efni getur nefndin ákveðið að vísa máli alfarið til dómstóla. Þess má geta að á 15 ára starfstímabili verðbréfamiðstöðvarinnar í Danmörku hafa alls um 30 mál komið til umfjöllunar hjá kærunefnd þeirri sem þar starfar og aldrei hefur komið upp skaðabótamál þar í landi vegna starfsemi verðbréfamiðstöðvarinnar.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra skipi þrjá menn í úrskurðarnefnd og skal einn þeirra uppfylla þau skilyrði að vera skipaður héraðsdómari, sbr. 5. gr. laga nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði. Úrskurðarnefnd er ætlað að kveða á um rétt og skyldu manna í tengslum við eignarskráningar í verðbréfamiðstöð. Úrskurðir nefndarinnar teljast því til stjórnvaldsákvæðana og fer að öllu leyti um störf nefndarinnar eftir stjórnvæðingum, nr. 37/1993. Sem fyrr segir er ein meginástæða þess að lagt er til að sett verði á stofn úrskurðarnefnd að tryggja skjóta og örugga málsmeðferð þeirra mála sem hún hefur úrskurðarvald um. Leggja verður því ríka áherslu á að í störfum nefndarinnar verði fylgt ákvæði 9. gr. stjórnvæðingalaga um að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Ekki þykir rétt að setja inn sérákvæði um þann hámarkstíma sem úrskurðarnefnd skuli hafa til að fjalla um mál sem henni berast enda kunna mál að vera misjafnlega flókin og ætti því einn almennur frestur ekki alltaf við. Áðurnefnd meginregla stjórnvæðingalaga um málshraða á því að öllu leyti við um störf úrskurðarnefndar.⁵⁸

4.5.2 Texti og rök síðar

Á ekki við.

4.5.3 Athugasemdir

Meginröksemd fyrir sjálfstæðri úrskurðarnefnd á sviðinu er skv. frumvarpinu að tryggja skjóta og örugga málsmeðferð.

4.6 Prófnefnd verðbréfaviðskipta

Gildandi lög: 161/2002

Eldri lög: Á ekki við.

4.6.1 Hlutverk

Prófnefndin hefur umsjón með prófi í verðbréfaviðskiptum sem að jafnaði skal haldið einu sinni á ári.

⁵⁸ Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 956-957.

4.6.2 Texti og rök við stofnun

Í sérstöku athugasemdum við 53. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki segir eftirfarandi um prófnefndina:

„Í 2.–3. mgr. er að finna nánari ákvæði um prófnefnd verðbréfavíðskipta og framkvæmd prófa. Reglur um þetta hefur hingað til verið að finna í reglugerð, sbr. núgildandi reglugerð nr. 506/2000 um próf í verðbréfavíðskiptum. Rétt þykir að festa í lög helstu ákvæði um skipan prófnefndar, heimild til töku þjónustugjalda o.s.frv. Próf skulu að jafnaði haldin árlega, en kunna þó að vera haldin með lengra millibili, t.d. ef þátttaka nær ekki vissu lágmarki. Áfram er gert ráð fyrir að víðskiptaráðherra mæli fyrir um nánari framkvæmd prófa og undanþáguheimildir í formi reglugerðar, sbr. lokamálslið 3. mgr.⁵⁹

4.6.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

4.6.4 Athugasemdir

Engar.

4.7 Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum

Gildandi lög: 30/2004

Eldri lög: Á ekki við.

4.7.1 Hlutverk

Kveður upp rökstudda úrskurði í málum sem skotið er til hennar á grundvelli laga um váttryggingarsamninga.

4.7.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 30/2004 sagði um úrskurðarnefndina:

„Í níunda lagi eru í frumvarpinu reglur þar sem lagt er til að lögfest verði tilvist úrskurðarnefndar í váttryggingamálum og hvaða reglur eigi að gilda um hana og starfsháttu hennar. Váttryggingafélög hafa haft með sér samstarf um úrlausn ágreiningsmála er varða váttryggingar. Þá hefur verið samkomulag milli stjórnvalda, neytendasamtaka og váttryggingafélaga um starfrækslu úrskurðarnefndar á sviði váttryggingamála. Neytendur hafa því átt þess kost að afla skjótrar úrlausnar með ódýrum hætti um ágreining í slíkum málum. Eðlilegt er að grundvöllur úrskurðarnefndar í váttryggingamálum verði treystur með því að fastsetja í lögum að slík nefnd skuli vera starfandi. Ekki þykir þó ástæða til að leggja til að grundvelli nefndarinnar verði breytt að öðru leyti. Var Neytendasamtökunum ritað sérstakt bréf þar sem leitað var álits samtakanna á því hvaða skipan þau kysu helst á slíkri nefnd, auk þess sem gerð var grein fyrir hugmyndum nefndarinnar um að auka starfssvið úrskurðarnefndarinnar með því að heimila málskot til hennar í ríkara mæli en tíðkast hefur til þessa. Neytendasamtökin lýstu því yfir að ástæðulaust væri að breyta grundvelli nefndarinnar, en rétt væri að rýmka starfssvið hennar. Tillögur um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum, sem settar eru fram í 141. gr. frumvarpsins,

⁵⁹ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 1121-1122.

eru í samræmi við þetta, þ.e. tilvist nefndarinnar er ákveðin með lögum, en um starfsemi hennar fer eftir samningi, eins og fyrr. Þá er verksvið hennar aukið verulega frá því sem nú er og réttur neytenda til að skjóta málum til úrlausnar með skjótum hætti því rýmkaður verulega.“

Í sérstöku athugasemdum við frumvarpið sagði síðan:

„Um 141. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um setningu lagaákvæða um úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. Víða í frumvarpinu er ráð fyrir því gert að skjóta megi ágreiningi til úrskurðarnefndar. Um nokkurra ára skeið hefur verið starfandi úrskurðarnefnd í váttryggingamálum sem starfað hefur á grundvelli samnings milli viðskiptaráðherra, Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga. Úrskurðarnefndinni hafa einnig verið settar sérstakar samþykktir sem birtar hafa verið sem fylgiskjal með auglýsingu viðskiptaráðherra í B-deild Stjórnartíðinda. Við samningu frumvarpsins var sérstaklega kannaður hugur Neytendasamtakanna til þess hvort og hvernig skipa ætti reglum um nefnd þessa í frumvarpinu. Neytendasamtökin og aðrir aðilar sem að úrskurðarnefndinni standa eru sammála um að rétt sé að viðhalda óbreyttri skipan en þó gera þær breytingar að lögfasta starfsemi nefndarinnar og færa mjög út starfssvið hennar. Byggist frumvarpið á þessum viðhorfum. Ef samningi um nefndina yrði slitið af einhverjum ástæðum þyrfti löggjafinn að bregðast við því með breytingu á þessari grein. Nefndin hefur á síðustu árum afgreitt um 300 ágreiningsmál á ári og verður að telja að reynsla af störfum hennar sé góð. Nefndin hefur gefið út valda úrskurði árlega.

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum er ekki stjórnarsýslunefnd, hún fer ekki með stjórnarsýsluvald og mælir ekki fyrir um réttindi og skyldur þeirra sem fara með mál fyrir nefndina. Úrskurðir hennar eru ekki bindandi og þeim verður ekki skotið til stjórnvalda. Nefndarmenn eru ekki opinberir starfsmenn. Nefndinni má helst líkja við samningsbundinn gerðardóm.

Í 1. mgr. er því slegið föstu að þar sem í frumvarpinu segi að skjóta megi ágreiningi til úrskurðarnefndar sé átt við nefnd þá sem starfað hefur og mun starfa áfram á grundvelli téðs samnings. Ástæða þykir til þess að mæla fyrir um almennar hæfiskröfur formanns nefndarinnar en að öðru leyti gilda almennar reglur um hæfi nefndarmanna, svo og reglur um sérstakt hæfi. Ekki þykir rétt að hafa reglur um hæfisskilyrði annarra nefndarmanna, en þeir hafa verið þrír.

Úrskurðarnefndinni ber samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. að kveða upp rökstudda úrskurði, svo sem hún hefur gert. Vilji annar málsaðila eða hvorugur una niðurstöðum nefndarinnar verða þeir að fara með mál sitt til dómstóla.

Ákvæði 3. mgr. þarfnast ekki skýringa umfram það sem segir í almennum skýringum við grein þessa.

Nauðsynlegt þykir að taka af skarið um það hvar nefndin skuli vistuð. Er eðlilegt að það verði hjá Fjármálaeftirlitinu, þar sem nefndin hefur til þessa verið. Skapar það vissa festu um starfsemi hennar að vista hana hjá þeirri opinberu stofnun sem hefur eftirlit með starfsemi váttryggingafélaga. Til upplýsingar skal þess getið að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sem fjallar um ágreining sem upp kann að koma á milli viðskiptamanns og fjármálafyrirtækis, er einnig vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu.⁶⁰

4.7.3 Texti og rök síðar

Fundust ekki.

⁶⁰ Alþt. 2003-2004, A-deild,

4.7.4 Athugasemdir

Nefndinni var komið á fót með lögum nr. 30/2004 en starfaði áður á ólögfestum grundvelli samkvæmt samkomulagi milli stjórnvalda (þ.e. viðskiptaráðherra), Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga um starfrækslu hennar.

Samkvæmt athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 30/2004 var ein meginröksemd fyrir því að koma á fót úrskurðarnefnd í málaflokkun að neytendur ættu þess kost að afla skjótrar úrlausnar með ódýrum hætti um ágreining í slíkum málum. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að nefndin væri ekki stjórnslunefnd heldur samningsbundinn gerðardómur. Því má hins vegar hvorki finna stað í lagatextanum sjálfum né má finna því stöð í öðrum málsgreinum ákvæðisins. Hins vegar hefur umboðsmaður Alþingis komist að þeirri niðurstöðu að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum fari ekki með stjórnsluvald og taki ekki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga.

4.8 Úrskurðarnefnd um dreifingu váttrygginga

Gildandi lög: 62/2019

Eldri lög: Á ekki við.

4.8.1 Hlutverk

Kveður upp rökstudda úrskurði vegna ágreinings milli dreifingaraðila váttrygginga og viðskiptavina þeirra um réttindi og skyldur samkvæmt lögum um dreifingu váttrygginga.

4.8.2 Texti og rök við stofnun

Í sérstöku athugasemdum við 47. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 62/2019 um dreifingu váttrygginga segir eftirfarandi um nefndina:

„Ákvæðið er í samræmi við 15. gr. tilskipunar 2016/97/ESB sem kveður á um að til staðar skuli vera úrskurðarnefnd fyrir viðskiptavini dreifingaraðila sem þeir geti skotið ágreiningi til vegna réttinda þeirra og skyldna dreifingaraðila. Ekki er til staðar úrskurðarnefnd sem unnt er að vísa málum til vegna ágreinings um réttindi og skyldur samkvæmt frumvarpinu og er því lagt til í bráðabirgðaákvæði með frumvarpinu að ráðherra skipi nefnd þar sem fulltrúar dreifingaraðila og Neytendasamtökin komi að því að setja slíka úrskurðarnefnd á fót.“⁶¹

4.8.3 Athugasemdir

Samkvæmt 47. gr. laga nr. 62/2019, um dreifingu váttrygginga, verður úrskurðum nefndarinnar ekki skotið til stjórnvalda. Samkvæmt 2. mgr. bráðabirgðaákvæði II. laga nr. 62/2019 skipar ráðherra nefnd með fulltrúum dreifingaraðila og Neytendasamtakanna sem er ætlað að koma með tillögu um skipulag, fjármögnun og málsmeðferðarreglur nefndarinnar. Sú nefnd hefur ekki lokið störfum sínum þegar þetta yfirlit er tekið saman og ekki hefur verið skipað í úrskurðarnefndina. Lögin bera ekki með sér hver sé stjórnskipuleg staða nefndarinnar.

⁶¹ 149. löggj.þ. 2018-2019, þingskj. 1215 – 764. mál.

4.9 Kærunefnd útboðsmála

Gildandi lög: 120/2016
Eldri lög: 84/2007 og 94/2001

4.9.1 Hlutverk

Að leysa með skjótum og óhlutdrægum hætti úr kærur fyrirtækja vegna ætlaðra brota á lögum um opinber innkaup og reglum settum samkvæmt þeim, þar á meðal um almenn innkaup opinberra aðila, innkaup á sviði varnar- og öryggismála, innkaup opinberra aðila sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og pósthjónustu og gerð sérleyfissamninga, sbr. 2. mgr. 103. gr. laga um opinber innkaup.

4.9.2 Texti og rök við stofnun

Með reglugerð nr. 302/1996, um innkaup ríkisins, var komið á fót kærunefnd útboðsmála sem skyldi láta uppi ráðgefandi álit til fjármálaráðherra á kærur vegna ætlaðra brota á lögum og reglum um opinber innkaup. Kærunefndin var síðan lögfest með lögum nr. 94/2001, um opinber innkaup. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 94/2001 voru tillögur nefndar um endurskoðun laga og reglna um opinber innkaup reifaðar. Sagði þar um tillögur nefndarinnar um að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd:

„Lausn ágreiningsmála: Ísland hefur sætt gagnrýni af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA, þar sem úrskurðaraðili um kærur vegna opinberra útboða er fjármálaráðherra, en kærunefnd útboðsmála er einungis ráðgefandi. ESA telur gagnrýnivert að það stjórnvald sem fari með yfirstjórn málaflöksins skeri jafnframt úr ágreiningsmálum á æðra stjórnsýslustigi. Þetta fyrirkomulag hefur einnig verið gagnrýnt af hálfu markaðarins. Nefndin leggur til að komið verði á fót sjálfstæðri kærunefnd í útboðsmálum. Þá verði úrræðum kærunefndar fjölgað frá því sem nú er, t.d. geti nefndin gripið til þeirra bráðabirgðaráðstafana að stöðva útboð eða gerð samnings á grundvelli útboðs þegar hagsmunir kæranda krefjast þess.“⁶²

Í sérstöku athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 94/2001 sagði um nefndina:

„Um XIII. kafla.

Í XIII. kafla frumvarpsins er lagt til að sjálfstæðri stjórnsýslunefnd, kærunefnd útboðsmála, verði falið að leysa úr kærur vegna ætlaðra brota á lögum um opinber innkaup og reglum settum samkvæmt þeim. Sá háttur að fjármálaráðuneytið fari með úrskurðarvald á þessu sviði er óheppilegur með hliðsjón af því að ráðuneytið fer jafnframt með yfirstjórn opinberra innkaupa ríkisins, eins og nánar greinir í almennum athugasemdum við frumvarpið. Með ákvæðum kaflans um kærunefnd útboðsmála er ótvírætt fullnægt skyldum íslenska ríkisins samkvæmt tilskipun nr. 89/665/EBE um samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla aðildarríkjanna á reglum um meðferð kærur vegna útboðs og gerðar opinberra vörukaupa- og verksamninga og tilskipun nr. 92/13/EBE um samræmingu laga og stjórnsýslufyrirmæla um beitingu á reglum bandalagsins um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti, til að tryggja bjóðendum skjót og virk réttarúrræði.
[...]

⁶² Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4514.

Um 75. gr.

Í greininni er kveðið á um hlutverk og skipan kærunefndar útboðsmála. Samkvæmt greininni er hlutverk nefndarinnar bundið við að taka til meðferðar formlegar kærur einstaklinga og lögaðila. Í 4. mgr. greinarinnar er þó gert ráð fyrir því að fjármálaráðuneytið geti óskað ráðgefandi álits nefndarinnar í einstökum málum þótt engin kæra hafi borist. Gæti slík beiðni til dæmis komið til greina þegar ráðgerð eru innkaup, þar sem verulegir hagsmunir eru í húfi, og mikilvægt er að tekin sé afstaða til lögmætis nánar tiltekinna atriða fyrirfram. Slíkt álit yrði þó aðeins ráðgefandi og myndi ekki binda hendur kærunefndar útboðsmála við úrlausn á eiginlegri kæru á síðari stigum málsins.

Í 1. mgr. er kveðið á um skipan kærunefndar útboðsmála. Gert er ráð fyrir því að í nefndinni sitji þrír menn og aðrir þrír til vara. Þótt nefndarmenn séu skipaðir af ráðherra eiga þeir að vera sjálfstæðir og óháðir fjármálaráðuneytinu í störfum sínum. Í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar er áréttað það almenna hæfisskilyrði að nefndarmenn skuli vera óháðir hagsmunum ríkisins eða annarra opinberra aðila. Er með því komið í veg fyrir að einstakir nefndarmenn séu vanhæfir í þorra þeirra mála sem berast nefndinni til úrlausnar.

Í 3. mgr. eru tekin af tvímæli um að nefndin skuli vera sjálfstæð í störfum sínum. Úrskurðum hennar og öðrum ákvörðunum verður ekki skotið til fjármálaráðherra eða annarra stjórnvalda. Ákvæðið takmarkar hins vegar ekki almennar heimildir til að bera gildi úrlausna nefndarinnar undir dómstóla.⁶³

4.9.3 Texti og rök síðar

Ekki voru gerðar grundvallarbreytingar á nefndinni með lögum nr. 84/2007. Sagði þó eftirfarandi um hvaða málsmeðferðarreglur giltu um nefndina í sérstökum athugasemdum við 103. gr. frumvarpsins:

„Um 103. gr.

Eftir að lög nr. 94/2001 tóku gildi hefur risið vafi um það atriði hvort og þá að hvaða marki stjórnsýslulög, nr. 37/1993, gilda um ákvarðanir og aðrar athafnir kaupenda á sviði opinberra innkaupa, sbr. einkum álit umboðsmanns Alþingis 31. desember 2003 í máli nr. 3712/2003 og 8. júlí 2005 í máli nr. 4095/2004. Í núgildandi lögum er aðeins tekið fram í 5. mgr. 79. gr. að um meðferð mála fyrir kærunefnd útboðsmála fari samkvæmt stjórnsýslulögum. Af þessu ákvæði, sem fjallar um málsmeðferð sjálfstæðrar úrskurðarnefndar, kærunefndar útboðsmála, verður að sjálfsögðu ekki dregin sú ályktun að ákvarðanir kaupenda á sviði opinberra innkaupa lúti stjórnsýslulögum. Þegar það frumvarp sem varð að núgildandi lögum var samið var gengið út frá því að stjórnsýslulög tækju ekki til opinberra innkaupa að frátöldum reglum II. kafla laganna, sbr. 3. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga (sjá í þessu sambandi athugasemdir við 1. gr. þess frumvarps sem varð að lögum nr. 37/1993). Hins vegar var ljóst að í því frumvarpi sem varð að núgildandi lögum voru ýmis ákvæði sem þjónuðu svipuðum markmiðum og tiltekin ákvæði stjórnsýslulaga, t.d. ákvæði um jafnræði, upplýsingaskyldu og rökstuðning ákvarðana. Þessi ákvæði voru þó sérsniðin að opinberum innkaupum og þeim innkaupaferlum sem nánar er kveðið á um í lögum.

Sú óvissa sem hefur skapast um samband stjórnsýslulaga og laga um opinber innkaup er óæskileg. Rekast hér á reglur sem eru sérsniðnar að framkvæmd opinberra innkaupa og þeim hagsmunum sem þar eru í húfi og almennar reglur stjórnsýslulaga um rannsóknarskyldu stjórnvalds, andmælarétt, leiðbeiningarskyldu o.s.frv.

⁶³ Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4535-4536.

Með ítarlegum ákvæðum tilskipunarinnar og reglum eftirlitstilskipana EB má segja að kveðið sé með svo tæmandi hætti á um réttindi fyrirtækja gagnvart kaupanda á sviði opinberra innkaupa að ekkert rúm sé fyrir almennar reglur stjórnáskilgáa. Þykir því engin ástæða til þess að almenn stjórnáskilgáa gildi um það svið sem hér er um að ræða með þeirri óvissu og töfum á málsmeðferð sem það kann að valda. Á þetta við þótt við skýringu reglna um opinber innkaup kunni m.a. að verða litið til stjórnáskilgáa og ólögfestra reglna stjórnáskilgáa að því leyti er vafi kann að koma upp um efni þessara reglna. Þá verður að telja eðlilegt að ólögfestum meginreglum stjórnáskilgáa (eftir atvikum, eins og ályktað verður um þær með vísan til ákvæða stjórnáskilgáa) verði beitt við þær aðstæður að reglur um opinber innkaup taka ekki til álitaefnis. Þetta breytir þó ekki þeirri meginreglu að æskilegt er að taka af tvímæli um samband stjórnáskilgáa og reglna um opinber innkaup svo sem lagt er til í greininni. Er lögð áhersla á að með ákvæðinu er umfram allt stefnt að því að skýra reglur um opinber innkaup en ekki skerða réttindi fyrirtækja gagnvart kaupendum frá því sem verið hefur.⁶⁴

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 120/2016 sagði um kærunefndina:

„Almennt hefur reynslan af kærunefnd útboðsmála undanfarin ár verið góð, þótt eðli máls samkvæmt verði allir ekki sáttir um hverja einustu úrlausn nefndarinnar. Þau mál sem hafa farið til kærunefndarinnar áður en þau koma til kasta dómstóla eru líklegri til að vera betur undirbúin og hljóta vandaðri meðferð. Málafjöldi nefndarinnar undanfarin þrjú ár hefur verið nokkuð stöðugur, árið 2013 29 mál, árið 2014 26 mál og árið 2015 29 mál. Í frumvarpi þessu eru að öðru leyti ekki gerðar efnisbreytingar á þeim reglum sem gilda um kærunefnd útboðsmála eða afleiðingum réttarbrotu enda byggjast þær reglur á annarri tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/66/EB (eftirlitstilskipuninni) sem innleidd var með lögum nr. 58/2013, um breytingar á lögum nr. 84/2007, um opinber innkaup.“⁶⁵

4.10 Nefnd sem metur hvort erlendur sérfræðingur uppfylli lagaskilyrði fyrir frádrætti frá tekjuskattstofni

Gildandi lög: 90/2003

Eldri lög: Á ekki við.

4.10.1 Hlutverk

Nefndin fer yfir skriflegar umsóknir og staðfestir eða hafnar því að tiltekinn erlendur sérfræðingur uppfylli skilyrði til frádráttar frá tekjuskattstofni, sbr. 6. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

4.10.2 Texti og rök við stofnun

Nefndinni var komið á fót með lögum nr. 79/2016, um breytingu á ýmsum lögum til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja og smærri fyrirtækja í vexti. Með lögum voru m.a. gerðar breytingar á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt.

⁶⁴ Alþt. 2006-2007, A-deild, bls. 1609-1610.

⁶⁵ Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1093 - 665. mál.

Í frumvarpinu er ekki að finna sérstök rök eða önnur sjónarmið sem bjuggu að baki ákvörðun um að koma á fót sjálfstæðri nefnd. Segir um nefndina í sérstökum athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins:

„Gert er ráð fyrir stofnun sjálfstæðrar nefndar sem fari yfir skriflegar umsóknir og staðfesti eða hafni því að tiltekinn erlendur sérfræðingur uppfylli skilyrði ákvæðisins fyrir frádrætti frá tekjuskattsstofni. Umsókn um staðfestingu, ásamt fylgigögnum, skal berast eigi síðar en þremur mánuðum frá því að erlendur sérfræðingur hóf störf hér á landi. Vinnuveitanda og/eða starfsmanni, þ.e. hinum erlenda sérfræðingi, er heimilt að senda nefndinni umsókn og skal hún innihalda þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að nefndin geti komist að niðurstöðu að undangengnu hlutlægu mati sínu, sbr. a–c-lið 1. mgr. og 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra skipi nefndina. Ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og fjármál og ráðherra sem fer með fræðslumál tilnefna sinn mann hvor, en sá þriðji skal skipaður án tilnefningar og vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Samkvæmt greininni er lagt til að nefndin fari yfir umsóknir og meti m.a. menntunarstig, sérþekkingu, reynslu og fjárhæð launa. Þar sem markmið ákvæðisins er m.a. að greiða fyrir og laða að landinu erlenda sérfræðinga til starfa hér á landi, ekki hvað síst í íslenskum tækni- og rannsóknarfyrirtækjum og háskólasamfélaginu, er ákvæðinu þar með ekki ætlað að taka til íþróttamanna eða þjálfara sem ekki eru beinir þátttakendur í atvinnulífinu. Telji nefndin umsækjanda uppfylla skilyrði ákvæðisins skal hún veita umsækjanda staðfestingu á því en hafna umsókn ella. Afrit af staðfestingu umsóknar skal senda ríkisskattstjóra.

Ákvörðun nefndarinnar er endanleg á stjórnarsýslustigi.“⁶⁶

4.10.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

4.10.4 Athugasemdir

Engar.

4.11 Nefnd sem rannsaka skal mál embættismanns

Gildandi lög: 70/1996

Eldri lög: 38/1954

4.11.1 Hlutverk

Nefndin rannsakar mál embættismanns sem hefur verið veitt lausn um stundarsakir fyrir meintar misfellur í starfi. Nefndin lætur í ljós rökstutt álit sitt á því hvort rétt hafi verið að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir.

⁶⁶ 145. löggj.þ. 2015-2016, þingskj. 1096 – 668. mál.

4.11.2 Texti og rök við stofnun

Ekki er sérstaklega kveðið á um sjónarmið og rök sem þjuggu að baki því að koma á fót sérstakri nefnd, sbr. 27. gr. laga nr. 70/1996. Nefndin tók við hlutverki kunnáttumanna skv. lögum nr. 38/1954 en ekki eru sérstaklega rakin sjónarmið eða rök sem þjuggu að baki fyrirkomulagi eldri laga.

4.11.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

4.11.4 Athugasemdir

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996 tekur ekki stjórnvaldsákvæðanir eða kveður upp úrskurði sem eru endanlegir á stjórnsýslustigi heldur lætur í té álit sitt. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. skal víkja embættismanni að fullu úr embætti ef meiri hluti nefndar skv. 27. gr. kemst að þeirri niðurstöðu að rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir.

5 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

5.1 Fjölmiðlanefnd

Gildandi lög: 38/2011

Eldri lög: 53/2000. Útvarpsréttarnefnd starfaði á grundvelli laga nr. 53/2000 en fjölmiðlanefnd var komið á fót með lögum nr. 38/2011 og var um að ræða nýja nefnd með nýtt gildissvið og því ekki um að ræða breytt heiti á sömu nefnd. Því er ekki tilefni til að rekja sögu útvarpsréttarnefndar úr eldri lögum.

5.1.1 Hlutverk

Nefndin annast eftirlit skv. fjölmiðlalögum og daglega stjórnslu á því sviði sem löggin ná til.

5.1.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 38/2011 sagði um nefndina:

„Í fimmta lagi er með frumvarpinu lagt til að gerð verði grundvallarbreyting á stjórnslu á þessum vettvangi. Helgast þær tillögur af nokkrum þýðingarmiklum ástæðum. Í fyrsta lagi gerir hljóð- og myndmiðlunartilskipunin beinlínis ráð fyrir því að til staðar sé sjálfstæður og óháður eftirlitsaðili sem framfylgi ákvæðum hennar og annist nauðsynleg samskipti við sambærilega aðila í öðrum aðildarríkjum EES. Í öðru lagi felur lögleiðing ákvæða tilskipunarinnar í sér brýna þörf á tilkomu slíks eftirlitsaðila með hliðsjón af hinu rýmkaða gildissviði og umfangi þeirra verkefna sem af tilskipuninni leiðir. Í þriðja lagi er nú þegar rík þörf að landsrétti fyrir tilvist slíks eftirlitsaðila og m.a. ljóst að útvarpsréttarnefnd í núverandi mynd annar ekki þeim verkefnum sem henni eru ætluð að gildandi útvarpslögum, m.a. þeim verkefnum sem leiðir af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Er nú svo komið að öll aðildarríki EES-samningsins að Íslandi og Lúxemborg undanskildum hafa komið á fót sambærilegum eftirlitsaðilum. Eigi Ísland ekki að dragast enn frekar aftur úr í alþjóðlegu samstarfi á þessum vettvangi er nauðsynlegt að ákvæði frumvarps þessa um skipan fjölmiðlanefndar og breytta stjórnslu verði í lög leidd. Í III. kafla frumvarpsins er þannig kveðið á um skipan og starfsemi fjölmiðlanefndar. Starfssvið hennar verður fjölþætt og í mikilvægum atriðum breytt frá því sem nú gildir um útvarpsréttarnefnd ekki síst af þeirri ástæðu að starfssvið fjölmiðlanefndar verður að ná utan um alla fjölmiðla í landinu, hverju nafni sem þeir nefnast.“⁶⁷

Í sérstökum athugasemdum við III. kafla frumvarpsins sagði síðan um fjölmiðlanefnd:

„Um III. kafla.

Með frumvarpi þessu er lögð til breytt stjórnslu. Þær breytingar eru annars vegar tilkomnar vegna þeirra skyldna sem á íslenska ríkinu hvíla samkvæmt EES-

⁶⁷ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 - 198. mál.

samningnum eins og fyrr hefur verið rakið og hins vegar vegna þeirra áforma sem í frumvarpinu felast um heildstæða löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar.

Íslensk stjórnskipan byggist á því að ráðherra, hver á sínu sviði, fari með æðstu yfirstjórn stjórnáslunnar. Í framkvæmd hefur þó verið talið að löggjafinn hafi heimild, byggða á stjórnskipunarvenju, til að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stjórnáslustofnun, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi til hans falla. Ráðherra fer því með yfirstjórn stjórnarmálefna nema hún sé að lögum undanskilin.

Benda ber á að með því að löggjafinn svipti ráðherra stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir tiltekinni stofnun er um leið aflétt ráðherraábyrgð af hlutaðeigandi ráðherra, svo og þinglegri ábyrgð að því er snertir meðferð þeirra heimilda sem um ræðir. Að lögum verður staðan sú, í slíkum tilvikum, að enginn ber þessa ábyrgð gagnvart Alþingi. Af þessari ástæðu hefur verið talið að ekki ætti að koma á fót slíkum sjálfstæðum stofnunum nema í þeim undantekningartilvikum að kostir slíkrar skipunar þykja vega upp framangreinda ókosti.

Í upphaflegum tillögum frá árinu 2005 að nýrri tilskipun Evrópusambandsins um breytingu á sjónvarpstilskipuninni frá 1989, með síðari breytingum, var lengst af gert ráð fyrir sérstöku ákvæði þess efnis að aðildarríkjunum væri skylt að tryggja sjálfstæði sérstakrar stjórnáslustofnunar er færi með eftirlit með fjölmiðlaþjónustuveitendum. Í lokagerð hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er ekki lengur gerð bein krafa um tilvist slíkrar stofnunar en allt að einu eru fyrirmæli tilskipunarinnar með þeim hætti að það er óhjákvæmileg. Enn fremur liggja fyrir tilmæli frá Evrópuráðinu (REC No. R(2000)23) um að aðildarlönd þess skuli koma sér upp sjálfstæðum eftirlitsstofnunum á þessum vettvangi. Í tilmælunum er mikilvægi slíkra stjórnáslustofnana sérstaklega áréttað og áhersla lögð á þá sérþekkingu á þessum málaflokki sem slíkar stofnanir búa jafnan yfir. Í nefndum tilmælum er að auki lögð rík áhersla á stjórnunarlegt og fjárhagslegt sjálfstæði slíkra stofnana og að aðildarlöndin skapi þeim viðeigandi starfsumhverfi með lagasetningu á þessu sviði. Með frumvarpinu er leitast við fylgja tilmælunum hvað þessa þætti varðar.

Ákvæði gildandi laga um útvarpsréttarnefnd hafa lengst af reynst vel en eru þó um margt ófullnægjandi í þessu sambandi, ekki síst nú þegar umræddu stjórnvaldi er ætlað að taka til allra fjölmiðla. Með frumvarpinu er því lagt til að fjölmiðlanefnd leysi útvarpsréttarnefnd af hólmi sem það stjórnvald sem fer með eftirlit og umsjón með starfsemi hljóð- og myndmiðla auk þess sem henni er ætlað að hafa sambærilegt eftirlit og umsjón með starfsemi allra annarra fjölmiðla.

Ein þýðingarmesta forsenda þeirra breytinga sem lagðar eru til er sú að skýrlega verði tekið af skarið um stjórnáslulegt sjálfstæði fjölmiðlanefndar. Ljóst er að verkefni hins nýja stjórnvalds verða og mun umfangsmeiri en verið hefur hjá útvarpsréttarnefnd. Þar koma til ný verkefni vegna þess að allir fjölmiðlar heyra nú undir stjórnvaldið og vegna nýrra fyrirmæla í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem og frekari verkefni sem leiðir af tillögum frumvarpsins um lögfestingu tillagna hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar Alþingis um gagnsæi eignarhalds, flutningsreglur o.fl.⁶⁸

5.1.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

⁶⁸ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 - 198. mál.

5.1.4 Athugasemdir

Meginröksemd fyrir því að koma á fót sjálfstæðum eftirlitsaðila með fjölmiðlum var skv. frumvarpinu tilskipun Evrópusambandsins sem gerir ráð fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum eftirlitsaðila.

5.2 Úrskurðarnefnd skv. lögum nr. 91/2008 (Úrskurðarnefnd vegna kostnaðar við skólagöngu fósturbarna)

Gildandi lög: 91/2008

Eldri lög: Á ekki við.

5.2.1 Hlutverk

Að úrskurða um ágreiningsmál um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum.

5.2.2 Texti og rök við stofnun

Með lögum nr. 91/2011, um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, voru gerðar ýmsar breytingar hvað varðaði málefni fósturbarna. Í 1. gr. frumvarpsins var m.a. lagt til að samræmingarhlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytisins yrði styrkt með því að ráðherra gæti sett reglugerð um skólagöngu fósturbarna. Frumvarpið tók hins vegar breytingum í meðförum þingsins þar sem m.a. var gerð breytingartillaga þar sem kveðið var á um ofangreinda úrskurðarnefnd. Sagði um það í nefndaráliti menntamálanefndar:

„Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að leggja það til að komið verði á fót úrskurðarnefnd sem skipuð verði fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis, Samband íslenskra sveitarfélaga og Barnaverndarstofu. Mun úrskurðarnefndin hafa það hlutverk að kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum er varða skólagöngu fósturbarna.“⁶⁹

5.2.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

5.2.4 Athugasemdir

Engin rök voru færð fyrir því að koma á fót framangreindu stjórnvaldi.

5.3 Nefnd skv. 57. gr. höfundalaga 73/1972 (Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála)

Gildandi lög: 73/1972 (eins og þeim var breytt með lögum nr. 9/2016)

Eldri lög: Á ekki við.

5.3.1 Hlutverk

Að skera úr ágreiningi sem rís um fjárhæð þóknunar til höfunda þegar verk þeirra eru birt eða flutt eða notuð á annan hátt.

⁶⁹ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 215 - 198. mál.

5.3.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því er varð að höfundalögum nr. 73/1972 var kveðið á um gerðardóm sem skipaður var þremur mönnum hverjum hægt var að skjóta til ágreinings vegna þóknunar fyrir afnot lögverndaðra verka. Í sérstökum athugasemdum við frumvarpið sagði um gerðardóminn:

„Um 57. gr. þegar heimiluð eru afnot lögverndaðra verka gegn þóknun til höfunda (afnotakvöð), án þess að leita þurfi samþykkis þeirra hverju sinni, sbr. 3. málsg. 14. gr., 1. málsg. 16. gr., 3. málsg. 17. gr., 2. málsg. 20. gr., 1. og 4. tölul. 21. gr., 23. gr. og 1. málsg. 49. gr., getur risið ágreiningur um greiðslufjárhæðir. Sama er um fjárhæð þóknunar til framleiðenda hljóðrita og listflytjenda samkvæmt 47. gr. Skal upphæð þóknunar þá fara eftir ákvæðum stéttarsamnings, ef hann er fyrir hendi, en sé svo ekki, er aðiljum veittur kostur á að leggja ágreiningsefnið undir fullnaðarúrskurð gerðardóms, ef þeir eru sammála um það. Þykir þetta heppilegt, þar sem oft mundi vera um smáar fjárhæðir að ræða, en tímafrekt og kostnaðarsamt að leita til almennra dómstóla. Eins og sjá má, er aðiljum ekki skylt að láta málið ganga til gerðardóms. Hvor þeirra um sig á þess kost að leggja málið undir úrlausn almennra dómstóla, ef hann kys það heldur.“⁷⁰

5.3.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 9/2016, um breyting á höfundalögum, nr. 73/1972, með síðari breytingum (endurskoðun höfundalaga, einkaréttindi höfunda og samningskvaðir) var hlutverki nefndarinnar breytt og sagði um það eftirfarandi:

„Um 24. gr.

Hér er lagt til að ákvæði 1. málsl. 57. gr. laganna verði breytt til samræmis við aðrar breytingar frumvarpsins og verði jafnframt 1. mgr. 57. gr. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði ákvæði um sáttameðferð þegar samningar um samningskvaðaleyfi á grundvelli ákvæða 1. mgr. nýrrar greinar, 26. gr. a, nást ekki, sbr. 14. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir þessa nýju sáttaleið þykir rétt að úrskurðarnefnd geti áfram úrskurðað um fjárhæð endurgjalds vegna hinna sérstöku samningskvaða sem vísað er til í 1. mgr. nýrrar greinar, 26. gr. a, sbr. a-lið 14. gr. frumvarpsins. Helgast það af því að sáttasemjari getur ekki tekið bindandi ákvörðun ef sátttaumleitun ber ekki árangur á meðan niðurstaða úrskurðarnefndar er bindandi. Hins vegar er ekki talið rétt að úrskurðarvald nefndarinnar taki til almennu samningskvaðarinnar í 2. mgr. 26. gr. a, sbr. 2. mgr. a-liðar 14. gr. frumvarpsins, þar sem löggjafinn hefur ekki í því tilviki á sama hátt og varðandi hin sérstöku samningskvaðaákvæði tekið afstöðu til þess að nauðsynlegt sé að samningskvaðaheimild sé til staðar á viðkomandi sviði. Rétt þykir hins vegar að nefndin geti úrskurðað um fjárhæð einstaklingsbundinnar þóknunar sem reynir á eftir að samningar hafa tekist, sbr. b-lið 14. gr. frumvarpsins (sem lagt er til að verði 26. gr. b í lögnum), og því er tilvísun í þá grein bætt við þá upptalningu sem er að finna í 1. mgr. 57. gr. laganna.

Þá er einnig lagt til að úrskurðarnefndin geti kveðið á um önnur ágreiningsatriði er varða samningskvaðir, aðrar en almennu samningskvöðina, á sömu forsendum og að framan greinir.

Í 2. mgr. er kveðið á um að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrlausn um ágreiningsefnið á stjórnsýslustigi. Þess vegna er ekki hægt

⁷⁰ Alþt. 1971-1972, A-deild, 1308.

að bera þá undir æðra stjórnvald heldur verður að fara með niðurstöðuna fyrir dómstóla ef aðilar eru ekki sáttir við hana.”⁷¹

5.3.4 Athugasemdir

Í höfundalögum nr. 73/1972 var upphaflega vísað til nefndarinnar sem gerðardóms. Með lögum nr. 9/2016, um breyting á höfundalögum, nr. 73/1972, með síðari breytingum, var nefndinni breytt í úrskurðarnefnd.

5.4 Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema

Gildandi lög: 63/2006 (85/2008)

Eldri lög: Á ekki við.

5.4.1 Hlutverk

Úrskurðar um kærur vegna ákvarðana háskóla en endurmetur þó ekki prófurlausnir eða faglega niðurstöður kennara, dómnefnda eða prófdómara.

5.4.2 Texti og rök við stofnun

Í sérstökum athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum um háskóla sagði um nefndina:

„Um 20. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði ákvæði um hlutverk og störf áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema sem nú starfar samkvæmt reglum nr. 73/1999, sbr. reglur nr. 575/1999, sem menntamálaráðherra hefur sett með heimild í 5. gr. gildandi laga um háskóla. Lagt er til að ákvæði gildandi reglna um hlutverk og störf nefndarinnar verði lögfest. Auk þeirra ágreiningsefna sem fjallað er um í a–c-liðum, sem jafnframt er að finna í núgildandi reglum, er lagt til að bætt verði við ákvæði í d-lið þar sem nefndinni er ætlað að fjalla um brottrekstur nemanda úr háskóla en gildandi reglur gera ekki ráð fyrir að nefndin fjalli um slík mál. Verður að telja mikilvægt að í lögum sé að finna heimildir fyrir nemendum til að skjóta ágreiningsefnum um svo íþyngjandi ákvarðanir til áfrýjunarnefndarinnar.

Eins og er í gildandi reglum kveður 4. mgr. á um að málum verði ekki skotið til áfrýjunarnefndar nema kæruleið, skilgreind og samþykkt af háskólaráði viðkomandi háskóla, hafi verið tæmd eða þrír mánuðir liðnir frá því að kæra var fyrst lögð fram skriflega. Þá þykir rétt að lögfesta þá reglu að kæra til áfrýjunarnefndar skuli allt að einu borin fram innan þriggja mánaða frá því að endanleg ákvörðun innan háskóla var tilkynnt nemandanum.

Eins og er í gildandi reglum kveður 5. mgr. á um að úrskurðir áfrýjunarnefndar séu endanlegir á stjórnsýslustigi og verður þeim ekki skotið til ráðherra.”⁷²

5.4.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

⁷¹ Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 400-333. mál.

⁷² Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 2624.

5.5 Örnefnanefnd

Gildandi lög: 22/2015

Eldri lög: 35/1953, 51/1937

5.5.1 Hlutverk

Örnefnanefnd hefur það hlutverk að veita rökstutt álit um örnefni vegna birtingar í opinberum örnefnagrunni hafi risið ágreiningur um það efni og honum verið skotið til nefndarinnar, að úrskurða um nýtt eða breytt bæjarnafn, götunafn eða annað það nafn sem notað er til skráningar á staðfangi hafi risið ágreiningur um það efni og honum verið skotið til nefndarinnar, að úrskurða um nöfn á skiltum opinberra aðila, að veita umsögn um fyrirhugað nafn á nýjum þéttbýliskjarna eða hverfi innan sveitarfélags, að veita umsögn um nafn sveitarfélags, sbr. 6 gr., að veita umsögn um nafn á nýju náttúrufyrirbæri innan sveitarfélags og að sinna öðrum verkefnum sem henni kunna að vera falin með lögum, reglugerðum eða ákvörðun ráðherra, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 22/2015, um örnefni.

5.5.2 Texti og rök við stofnun

Örnefnanefnd var komið á fót með lögum nr. 51/1937, um bæjanöfn o.fl. Nefndin hafði í upphafi einkum það hlutverk að veita ráðuneytinu álit vegna umsókna um leyfi til breytinga á nafni býlis og um upptöku nýs nafns á býli. Umsóknir um leyfi voru send ráðuneytinu sem tók þau til afgreiðslu. Þá hafði nefndin eftirlit með nafnsetningu á landabréfum og vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um önnur málefni er vörðuðu hverskonar staðanöfn á Íslandi. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 51/1937 sagði um nefndina:

„Rétt þykir í þessu sambandi að lögfesta nefnd þá, „örnefnanefnd“, er atvinnumálaráðherra skipaði 3. des. 1935 til þess að afla ábyggilegra upplýsinga um örnefni, bæði rétt heiti og rithátt, til notkunar við landmælingar og uppdráttargerð af landinu. Nefnd þessi hefir starfað síðan aðallega að þessu verkefni, en jafnframt hefir ráðuneytið leitað álits nefndarinnar um umsóknir um nafnabreytingar á býlum.“⁷³

Með frumvarpi til laganna fylgdi í fylgiskjali erindi formanns örnefnanefndar, Geirs G. Zoega:

„Nefnd þessa skipaði atvinnumálaráðherra með bréfi, dags. 3. des. 1935, til þess að afla ábyggilegra upplýsinga um örnefni, bæði rétt heiti og rithátt, til notkunar við landmælingar og uppdráttargerð af landinu.

Þegar á fyrsta fundi nefndarinnar var rætt um verkefni það, sem nefndinni var falið, og þótti mönnum það of þröngt. Eftir nokkrar umræður var próf. Ólafi Lárussyni falið að semja tillögur til breytingar við lög nr. 31 20. okt. 1913, um bæjanöfn á Íslandi, í samræmi við álit nefndarinnar.

Frumvarp þetta liggur nú fyrir, og hefir nefndin falið mér að senda það til ráðuneytisins ásamt greinargerð, með tilmælum um, að ráðuneytinu þóknist að hlutast til um, að það verði borið fram á Alþingi því, er nú situr.“

5.5.3 Texti og rök síðar

Með lögum nr. 35/1953 var málsmeðferð við veitingu leyfa vegna örnefna breytt þannig að umsóknir yrðu senda örnefnanefnd sem sendi í kjölfarið ráðherra rökstudda tillögu um málið. Frumvarp var upphaflega lagt fram sem breyting á einu ákvæði eldri laga nr. 51/1937 en breyttist í meðförum þingsins og var að

⁷³ Alþt. 1937, A-deild, bls. 421.

endingu ákveðið að setja ný heildarlög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953. Ekki fylgdu frumvarpinu greinargerð.

Með lögum nr. 22/2015 var hlutverki nefndarinnar nokkuð breytt og úrskurðir hennar m.a. gerðir endanlegir á stjórnarsýslustigi.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 22/2015 sagði um nefndina:

„Í fjórða lagi var rætt um þá leið sem þótti skilvirkust og auðveldust í framkvæmd og er lögð til grundvallar í þessu frumvarpi. Hún er fólgin í eftirlitshlutverki örnefnanefndar og ráðgefandi hlutverki Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum við nafngiftir staðfanga. Þannig verður skýrt meginhlutverk örnefnanefndar og þeirra aðila sem að nafngiftum koma. Í stað þess að örnefnanefnd fjalli um tilkynningar allra nýrra og breyttra nafna á lögbýlum til samþykktar eða synjunar verður hlutverk nefndarinnar að úrskurða um ágreining sem vísað er til nefndarinnar af málsaðilum.“⁷⁴

Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 22/2015 sagði eftirfarandi:

„Lagt er til að ákvarðanir örnefnanefndar samkvæmt frumvarpinu, sbr. 4. gr., verði endanlegar á stjórnarsýslustigi og ekki kærnanlegar til ráðherra, en það er nýmæli. Málsmeðferð fer að öðru leyti eftir stjórnarsýslulögum.“⁷⁵

5.6 Málskotsnefnd LÍN

Gildandi lög: 21/1992

Eldri lög: Á ekki við.

5.6.1 Hlutverk

Nefndin sker úr um hvort úrskurðir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna séu í samræmi við ákvæði laga og reglugerða.

5.6.2 Texti og rök við stofnun

Ákvæði um nefndina kom fyrst inn í meðförum þingsins við breytingar á lögum um LÍN. Í nefndaráliti meirihluta menntamálnefndar við lög um breytingar á lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, sagði um nefndina:

„Meiri hlutinn mælir með samþykkt frumvarpsins með breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali. Um er að ræða þrjár breytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að fellt verði brott ákvæði um að samþykki sjóðstjórnar þurfi þegar framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk. Er tillagan í samræmi við þá stefnu sem mótuð var í starfsmannamálum ríkisins með samþykkt laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á 120. löggjafarþingi. Þá er lagt til að menntamálaráðherra skipi málskotsnefnd þriggja manna sem ætlað er að skera úr um það hvort úrskurðir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna séu í samræmi við ákvæði laga og reglugerða. Getur nefndin staðfest, breytt eða fellt

⁷⁴ 144. löggj.þ. 2014-2015, þingskj. 586 – 403. mál.

⁷⁵ 144. löggj.þ. 2014-2015, þingskj. 586 – 403. mál.

úr gildi ákvarðanir stjórnar sjóðsins og eru úrskurðir nefndarinnar endanlegir. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nefndinni frekari starfsreglur.⁷⁶

5.6.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

5.6.4 Athugasemdir

Ákvæði um nefndina kom inn í meðförum þingsins við frumvarp það er varð að lögum nr. 67/1997, um breyting á lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Ekkert kom fram um sjónarmið að baki ákvörðun um að koma nefndinni á fót.

5.7 Nefnd um stuðning við útgáfu bóka á íslensku

Gildandi lög: 130/2018

Eldri lög: Á ekki við.

5.7.1 Hlutverk

Nefndin fer yfir umsóknir um endurgreiðslu kostnaðar sem fellur til við útgáfu bóka á íslensku samkvæmt lögum nr. 130/2018.

5.7.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2018 eru ekki færðar fram sérstakar röksemdir fyrir því fyrirkomulagi að ákvarðanir um endurgreiðslu verði í höndum þriggja manna nefndar, hvorki í almennum né sérstökum athugasemdum.

5.7.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

5.7.4 Athugasemdir

Ekki beinlínis úrskurðarnefnd. Þá er ákvörðun nefndarinnar kæránleg til ráðuneytis, sbr. 9. gr. laga nr. 130/2018.

5.8 Námsstyrkjanefnd

Gildandi lög: 79/2003

Eldri lög: 23/1989, 69/1972

⁷⁶ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 5462.

5.8.1 Hlutverk

Námsstyrkjanefnd er þriggja manna nefnd sem sér um úthlutun námsstyrkja samkvæmt lögum nr. 79/2003. Tveir eru skipaðir án tilnefningar, þar af annar formaður, og einn eftir tilnefningu Sambands Íslenskra sveitarfélaga, allir til fjögurra ára í senn.

5.8.2 Texti og rök við stofnun

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 69/1972 er vikið að nauðsyn þess að jafna fjárhagslegan aðstöðumun æskufólks til framhaldsmenntunar vegna búsetu. Lagt var til að skipuð yrði fimm manna námsstyrkjanefnd með svipuðum hætti og nefndar sem annast hafi hliðstæðar styrkveitingar tvö undanfarin ár.⁷⁷

5.8.3 Texti og rök síðar

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 23/1989 segir að nefnd á vegum menntamálaráðuneytis hafi komist að þeirri niðurstöðu að lög nr. 69/1972 hafi þjónað tilgangi sínum vel að ýmsu leyti og beri því að styðjast áfram við grundvallaratriði þeirra.⁷⁸ Ekki er fjallað sérstaklega um reynslu af starfsemi eða starfsumhverfi námsstyrkjanefndar.

Í athugasemdum við frumvarp er varð að lögum nr. 79/2003 er ekki fjallað sérstaklega um röksemdir að baki því að sérstök námsstyrkjanefnd sé starfandi.

5.8.4 Athugasemdir

Ekki eiginleg úrskurðarnefnd.

5.9 Nefnd um vandaða starfshætti í vísindum

Gildandi lög: 70/2019

Eldri lög: Á ekki við.

5.9.1 Hlutverk

Hlutverk nefndar um vandaða starfshætti í vísindum er að upplýsa stjórnvöld, almenning og vísindasamfélagið um vandaða starfshætti í vísindum og um vísindasiðfræði og hafa eftirlit með því að siðferðileg viðmið séu í heiðri höfði í vísindasamfélaginu.

5.9.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 70/2019, segir um tilefni og nauðsyn þess að koma nefndinni á fót:

„Úrlausnarefnið er að tryggja góða vísindalega starfshætti og að siðferðileg viðmið í vísindum séu í heiðri höfð. Það er nauðsynlegt til að hægt sé að meta niðurstöður og áreiðanleika rannsókna og skapa traust almennings á gildi þeirra. Kveða þarf á um ábyrgð fyrirtækja og stofnana sem sinna rannsóknum til að stuðla að þessu markmiði. Áriðandi er að skilgreina hlutverk nefndar um

⁷⁷ Alþt. 1971-1972, A-deild, bls. 1429-1432.

⁷⁸ Alþt. 1988-1989, A-deild, bls. 1089.

vandaða starfshætti í vísindum og skjóta lagastoð undir starf hennar. Til staðar þarf að vera fastmótaður ferill til að takast á við mál sem kunna að rísa vegna rökstuddra efasemda um að viðurkennd siðferðisviðmið hafi verið í heiðri höfð. Dæmi eru um að slík mál hafi komið upp og bagalegt að ekki hafi verið fyrir hendi neinn aðili sem gat metið þau hlutlægt á traustum grunni.

[...]

Í frumvarpinu er lagt til að sett verði á fót ein miðlæg nefnd um vandaða starfshætti í vísindum. Lögð er áhersla á þá meginábyrgð vísindamanna, stofnana og fyrirtækja sem sinna rannsóknum að gæta að vönduðum rannsóknarháttum. Nefndinni er ætlað að vera til ráðgjafar og stuðla að fræðslu um þessi efni. Nefndin mun einnig fjalla um mál sem til hennar er vísað eða sem hún tekur upp að eigin frumkvæði. Ekki er gert ráð fyrir að í lögum sé að finna skilgreiningu á því hvað séu brot á vönduðum starfsháttum heldur er nefndinni ætlað að skrá siðferðisviðmið sem falla undir það hugtak og birta á vef sínum að fenginni staðfestingu ráðherra. Þar getur nefndin stuðst við alþjóðlegar fyrirmyndir.⁷⁹

Í sérstöikum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 70/2019 segir um valdheimildir nefndarinnar og málsmeðferð við niðurstöður nefndarinnar:

„Í 3. mgr. kemur fram hverjar geti verið niðurstöður nefndar í álitagerð. Ætla má að í álitagerð verði alltaf fjallað um það hvort a. vísinda- eða fræðimaður hafi brotið gegn viðurkenndum siðferðisviðmiðum í rannsóknum eða ekki. Ef niðurstaðan er sú í álitagerð að brot hafi átt sér stað þarf nefnd að taka afstöðu til þess hvort c. leiðrétta beri eða afturkalla niðurstöður rannsókna. Í málsmeðferðarreglum nefndar skv. 9. gr. er gert ráð fyrir að tekið verði á því hverjum eigi að tilkynna um slíkt álit nefndar, t.d. styrkveitendum, meðhöfundum, og útgefendum fræðiritna. Athugun nefndar kann að leiða í ljós að um sé að ræða b. kerfislægan vanda hjá stofnun, fyrirtæki eða viðkomandi rannsóknasamfélagi. Loks er ráð fyrir því gert að nefnd geti fjallað um það í álitagerð hvort d. fram hafi komið annars konar annmarkar sem falli þó ekki undir viðurkennd siðferðisviðmið. Þessi liður er þannig hugsaður að nefndin geti bent á fleiri atriði en þau sem falla beint undir viðurkennd siðferðisviðmið, þ.m.t. um heiðarleg vinnubrögð, og varða þá t.d. vönduð vinnubrögð að öðru leyti.

[...]

Samkvæmt stjórnýslulögum gilda þau þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna. Þar sem nefndin gefur einvörðungu álit þykir rétt að áréttta að reglur laganna gildi um meðferð mála hjá nefndinni eftir því sem við getur átt. Þar koma helst til skoðunar hæfisreglur þannig að nefndarmenn víki sæti í málum þar sem þeir eru vanhæfir. Enn fremur ákvæði um andmælarétt þannig að nefndin gefi hlutaðeigandi kost á að tjá sig áður en álit eru gefin. Rannsóknarreglan er einnig þýðingarmikil þannig að mál sé að fullu upplýst, eftir því sem kostur er, áður en því er ráðið til lykta.

Upplýsingalög gilda um störf nefndar. Þó er tekið fram að nefndin geti ákveðið að trúnaður skuli ríkja um það frá hverjum ábendingar um meint brot stafi.⁸⁰

⁷⁹ 149. löggj.þ., 2018-2019, þingskj. 1239 – 779. mál.

⁸⁰ 149. löggj.þ., 2018-2019, þingskj. 1239 – 779. mál.

5.9.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

5.9.4 Athugasemdir

Nefndin veitir álit um hvort brotið hafi verið gegn siðferðisviðmiðum sem fram koma í lögum nr. 70/2019, um vandaða starfshætti í vísindum, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna. Álit nefndarinnar eru ekki stjórnvaldsákvarðanir og er það áréttað í athugasemdumvið 9. gr. laganna.

6 Utanríkisráðuneyti

Engin nefnd.

7 Heilbrigðisráðuneyti

7.1 Nefnd skv. 28. gr. laga nr. 25/1975 (Úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir)

Gildandi lög: 25/1975 (Nefndin var felld niður með lögum nr. 43/2019, um þungunarrof, sem breyttu lögum nr. 25/1975)
Eldri lög: Á ekki við.

7.1.1 Hlutverk

Nefndin var skipuð í þeim tilgangi að hafa eftirlit með framkvæmd laga nr. 25/1975 um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir. Hlutverk nefndarinnar var að kveða upp úrskurð, samkvæmt beiðni landlæknis, risi ágreiningur um hvort framkvæma skyldi fóstureyðingu eða ófrjósemisaðgerð.

7.1.2 Texti og rök við stofnun

Ekki er hægt að segja að beinlínis séu færð fram rök fyrir stofnun nefndarinnar í frumvarpi til laga nr. 25/1975.

7.1.3 Texti og rök síðar

Fyrirkomulagið hefur ekki verið endurskoðað.

7.1.4 Athugasemdir

Nefndin var felld niður með lögum nr. 43/2019, um þungunarrof, sem breyttu lögum nr. 25/1975. Með lögum um þungunarrof var fallið frá fyrra fyrirkomulag um að afla þyrfti leyfis til þess að gangast undir þungunarrof. Þá voru gerðar breytingar á lögum nr. 25/1975 varðandi ófrjósemisaðgerðir með lögum nr. 35/2019, um ófrjósemisaðgerðir. Ákvæði um að fella niður framangreinda nefnd kom inn í meðförum þingsins án þess að ástæður þess að nefndin yrði lögð niður væru reifaðar sérstaklega. Samkvæmt lögum nr. 35/2019 er nú hægt að bera synjun um framkvæmd ófrjósemisaðgerðar undir landlækni og er ákvörðun landlæknis endanleg á stjórnarsýslustigi.

7.2 Lyfjagreiðslunefnd

Gildandi lög: 93/1994
Eldri lög: Á ekki við.

7.2.1 Hlutverk

Fimm manna nefnd, skipuð fagmönnum á sviði læknisfræði, lyfjafræði og fjármála, ákveður að fenginni umsókn hámarksverð á lyfseðilsskyldum lyfjum og öllum dýralyfjum, greiðsluþátttöku sjúklunga, greiðsluþátttökuverð og hvaða lyf séu leyfisskyld í samráði við sérfræðinga frá Landspítala og sjúkratryggingastofnun.

7.2.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 93/1994 kom eftirfarandi fram:

„Gert er ráð fyrir að sérstakri ráðherraskipaðri nefnd, lyfjagreiðslunefnd, verði falið það verkefni að ákveða greiðsluþátttöku almannatrygginga í lyfjakostnaði innan þess ramma er lög kveða á um. Nefndinni er einkum ætlað það hlutverk að ákveða hvort, hvenær og hvernig almannatryggingar skuli greiða fyrir ný lyf og jafnframt hugsanlegar breytingar á greiðsluþátttöku í þegar skráðum lyfjum. Nefndinni er einnig ætlað að ákveða hámarksverð lyfseðilsskyldra lyfja í samráði við hagsmunaaðila.

Um verð lyfseðilsskyldra lyfja skal gilda hámarksverð í smásölu sem lyfjagreiðslunefnd ákveður. Lyfjaframleiðendur eða umboðsmenn þeirra sækja um hámarksverð og verðbreytingar til lyfjagreiðslunefndar í stað ráðuneytisins samkvæmt gildandi lögum. Ráðuneytið og Lyfjaeftirlit ríkisins hætta þannig beinum afskiptum af lyfjaverði en áður var innkaupsverð háð samþykki þeirra. Við ákvörðun á hámarksverði tekur nefndin m.a. mið af verðbreytingum sem verða í nágrannalöndum en jafnframt smæð innlenda markaðarins. Áður voru verðbreytingar aðeins framkvæmdar ef framleiðendur eða umboðsmenn þeirra sóttu um þær.

Einnig ákveður nefndin hlutdeild sjúkratrygginga annars vegar og sjúkratryggðra hins vegar í verði hvers lyfs.

Ekkert er því til fyrirstöðu að lyfsali bjóði lyf á lægra verði og skerði þar með álagningu sína. Lyfjagreiðslunefnd skal einnig ákveða hámarksverð dýralyfja.“

7.2.3 Texti og rök síðar

Lyfjaverðsnefnd og greiðsluþátttökunefnd voru sameinaðar með lögum nr. 83/2004. Úr frumvarpi til laganna:

„Helsta breytingin sem frumvarpið felur í sér varðar ákvörðun lyfjaverðs og greiðsluþátttöku almannatrygginga. Síaukinn lyfjakostnaður landsmanna hefur beint sjónum manna að því fyrirkomulagi sem hér er við lýði samkvæmt gildandi lögum. Lyfjaverðsnefnd ákvarðar hámarksverð lyfja en greiðsluþátttökunefnd ákveður greiðsluþátttöku almannatrygginga í nýjum lyfjum. Bent hefur verið á að þessar nefndir séu ekki nægjanlega tengdar hvor annarri og nokkuð skorti á samræmingu í störfum þeirra. Því er lagt til að umræddar nefndir verði sameinaðar í eina nefnd, svokallaða lyfjagreiðslunefnd. Markmiðið með þessum breytingum er að sameina verkefni og fækka aðilum sem fjalla um verðákvæðanir lyfja og auka með því samhæfingu þeirra og skilvirkni með það fyrir augum að betri heildarsýn fái stíð í þessum málaflokki.“

7.2.4 Athugasemdir

EKKI beinlínis kæru- eða úrskurðarnefnd. Tekur ákvörðun um verð, ákvarðanir ekki kæránlegar til ráðherra en þær má bera undir dómstóla.

7.3 Samstarfsnefnd samkvæmt sóttvarnarlögum

Gildandi lög: 19/1997 (kom inn með lögum 43/2007)

Eldri lög: Á ekki við.

7.3.1 Hlutverk

Samstarfsnefndin aflar nauðsynlegra gagna og hefur yfirumsjón með aðgerðum til að meta og uppræta smithættu og aðra hættu. Sóttvarnalæknir er formaður nefndarinnar en ásamt honum sitja tveir menn tilnefndir af Landbúnaðarstofnun, einn frá Geislavörnum ríkisins og tveir frá Umhverfisstofnun. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Mælt er fyrir um nauðsynlega sérfræðipækkingu hluta nefndarmanna.

7.3.2 Texti og rök við stofnun

Með lögum nr. 43/2007 var stefnt að því að skýra stjórnsýslustöðu sóttvarnalæknis og voru því lagðar til breytingar á ákvæðum um yfirstjórn sóttvarna. Ekki er vikið að röksemdum fyrir því að setja á fót samstarfsnefnd í frumvarpinu.

7.3.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

7.3.4 Athugasemdir

Ekki beinlínis kær- eða úrskurðarnefnd.

7.4 Vísindasiðanefnd og siðanefndir

Gildandi lög: 44/2014 (sjá einnig 55/1996, 16/2001, 41/2007, 110/2000)

Eldri lög: 74/1997 (sjá einnig reglugerð nr. 286/2008 og eldri reglugerðir um sama efni)

7.4.1 Hlutverk

Vísindasiðanefnd metur umsóknir um rannsóknir sem fyrirhugað er að gera á mönnum og varða heilsu þeirra.

7.4.2 Texti og rök við stofnun

Ákvæði um vísindasiðanefnd komu inn í frumvarp það er varð að lögum nr. 74/1997 samkvæmt breytingatillögu heilbrigðis- og trygginganefndar.⁸¹ Í nefndarálitinu segir:

„Lögð er til breyting á skilgreiningu á orðinu vísindarannsókn í 4. mgr. 2. gr. sem taki mið af því að samkvæmt breytingartillögu við 29. gr. skal ráðherra setja reglugerð um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði og þar skulu m.a. vera ákvæði um vísindasiðanefnd og siðanefndir. Slíkar nefndir þurfa að meta rannsókn hverju sinni og þarf matið að leiða í ljós að vísindaleg og siðfræðileg sjónarmið mæli ekki gegn framkvæmd rannsóknar. Þá er einnig lögð til sú breyting að vísindarannsókn skuli vera rannsókn sem gerð er til að auka þekkingu sem m.a. gerir kleift að bæta heilsu og lækna sjúkdóma. Í upphafi rannsókna liggur ekki alltaf ljóst fyrir að þekking sú sem aflað verður muni gera mönnum kleift að bæta heilsu eða lækna sjúkdóma. Hér er því um rýmkun að ræða.“

7.4.3 Texti og rök síðar

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 44/2014 kemur fram í almennum athugasemdum að hlutverk vísindasiðanefndar verði aukið. Auk þeirra verkefna sem vísindasiðanefnd hafi með höndum veiti vísindasiðanefnd ráðgjöf um viðfangsefni nefndarinnar skv. 3. mgr. 10. gr. og beri aukna ábyrgð á umsóknarferli vísindarannsókna þar sem tilkynningarskylda til Persónuverndar verður með öðrum hætti og horfið verði frá leyfisveitingum Persónuverndar.

⁸¹ Alþt. 1996-1997, þskj. 1190 og 1191 – 260. mál.

7.4.4 Athugasemdir

Ekki eiginleg úrskurðar- eða kæruneftnd.

8 Félagsmálaráðuneyti

8.1 Úrskurðarnefnd velferðarmála

Gildandi lög: 85/2015 (100/2007, 52/2016, 54/2006, 80/2002, 99/2007, 40/1991, 95/2000, 101/2010, 12/2006, 75/2016, 44/1998, 38/2018, 88/2011, 40/2009, 55/2006)

Eldri lög: Þegar úrskurðarnefnd velferðarmála var komið á fót tók hún við málefnum sex úrskurðar- og kæruneftnda, þ.e. kæruneftndar barnaverndarmála (80/2002), kæruneftndar greiðsluaðlögunarmála (101/2010), úrskurðarneftndar almannytrygginga (100/2007, 99/2007, 111/2000 og 112/2008), úrskurðarneftndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða (54/2006), úrskurðarneftndar félagsþjónustu og húsnæðismála (40/1991, 138/1997 og 44/1998) og úrskurðarneftndar fæðingar- og foreldraorlofsmála (5/2000, 22/2006 og 40/2009). Samhliða samþykkt frumvarps þess er varð að lögum nr. 85/2015 voru gerðar breytingar á framangreindum lögum og hinar eldri úrskurðar- og kæruneftndir lagðar niður.

8.1.1 Hlutverk

Tólf nefndarmenn úrskurða í kærumálum vegna stjórnvaldsákvarðana eftir því sem mælt er fyrir í lögum sem kveða á um málskot til nefndarinnar.

8.1.2 Texti og rök við stofnun

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 85/2015:

„Í frumvarpinu er lagt til að sjö úrskurðar- og kæruneftndir á málefnasviði ráðuneytisins verði sameinaðar í eina nefnd, úrskurðarneftnd velferðarmála. Nefndin verði sjálfstæð stofnun utan ráðuneytisins og formaður nefndarinnar gegni embætti forstöðumanns. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að kæruneftnd jafnréttismála verði felld undir úrskurðarneftnd velferðarmála, a.m.k. ekki að svo stöddu. Ástæða þess er sú að á þessu þingi er jafnframt fyrirhugað að leggja fram tvö frumvörp, þar sem gert er ráð fyrir auknu og breyttu hlutverki kæruneftndar jafnréttismála, þ.e. frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði og frumvarp til laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna. Þá er ekki gert ráð fyrir að starfsemi úrskurðarneftndar um ófrjósemisaðgerðir og fóstureyðingar verði felld undir úrskurðarneftnd velferðarmála. Ástæða þess er að um er að ræða afar sérhæfðar ákvarðanir á viðkvæmu sviði. Nefndinni berast ekki mörg mál og hafa nefndarmenn séð um alla þætti starfsins án aðkomu starfsmanna ráðuneytisins. Ekki þykir því rétt að hrófla við starfsemi nefndarinnar.

Þær breytingar sem felast í frumvarpinu eru í samræmi við tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá 11. nóvember 2013 um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri, en í 22. lið tillagnanna segir m.a.: „Haft verði frumkvæði að því að sameina úrskurðarneftndir og auka hagkvæmni í störfum þeirra.“

[...]

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilgangur breytinganna er að auka hagkvæmni og bæta vinnubrögð með því að sameina sjö úrskurðar- og kæruneftndir í eina nefnd. Felld eru brott ákvæði sérlaga um skipan úrskurðar- og kæruneftnda og almenn ákvæði um málsmeðferð, en ekki eru gerðar tillögur um breytingar á kærueheimildum laganna í frumvarpi þessu.

Á síðustu árum hefur orðið mikil fjölgun á kærum til úrskurðar- og kæruneftnda á sviði velferðarráðuneytisins. Þannig bærust nefndunum samtals

638 kærur árið 2008, en árið 2013 voru þær samtals 911. Mest varð fjölgunin hjá úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála og kærunefnd greiðsluaðlögunarmála, en hjá hinni síðastnefndu biðu 318 mál úrskurðar 1. janúar 2014.

Í hverri úrskurðar- eða kærunefnd sitja þrír nefndarmenn og jafnmargir til vara. Samtals sitja því 27 aðalmenn og jafnmargir til vara í nefndunum. Hér er um að ræða aukastarf sem nefndarmenn sinna með öðrum störfum, gegn greiðslu þóknunar. Nefndirnar þurfa því mikinn fjölda starfsmanna, bæði lögfræðinga og aðstoðarfólk, til að unnt sé að anna þessum mikla kærufjölda. Úrskurðarnefnd almannatrygginga hefur sérstaka skrifstofu utan ráðuneytisins en störfum fyrir aðrar nefndir á sviði ráðuneytisins er sinnt af starfsmönnum ráðuneytisins. Ekki hefur verið unnt að fjölga starfsmönnum nefndanna í samræmi við fjölgun mála þar sem ekki hafa fengist viðbótarfjárveitingar vegna þessa verkefnis. Þá eiga þær nefndir, þar sem málafjöldi er mestur, í erfiðleikum með að anna þessum fjölda, jafnvel þótt starfsmenn undirbúi heildardrög að úrskurðum og álitum. Almennt er gert ráð fyrir að nefndirnar fundi u.þ.b. tvisvar í mánuði, en jafnvel þótt fundað sé vikulega ná þær nefndir sem flest mál hafa engan veginn að hafa undan. Það er því ljóst að það fyrirkomulag að fela nefndum sem skipaðar eru fulltrúum sem hafa nefndarstörfin að aukastarfi gengur ekki upp þar sem málafjöldi er mikill. Þetta ásamt því að nefndirnar hafa ekki haft nægilega marga starfsmenn hefur leitt til þess að afgreiðslutími kærumála hefur lengst smám saman hjá þeim nefndum þar sem málafjöldinn er mestur og hefur umboðsmaður Alþingis margsinnt gert athugasemdir við að úrskurðir hafi ekki verið kveðnir upp innan lögbundinna fresta. Úrskurðir varða oft mikilsverða hagsmuni kæranda, í sumum tilvikum lífsafkomu þeirra, og er því brýnt að úr þessu verði bætt.

Í gildandi ákvæðum 19 sérlaga á sviði velferðarráðuneytisins er kveðið á um rétt almennings til að skjóta stjórnsluákvörðunum og í nokkrum tilvikum ágreiningi milli einstaklinga til sjálfstæðrar úrskurðar- eða kærunefndar og fá niðurstöðu innan tiltekins frests og er þar yfirleitt miðað við þrjá mánuði. Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur ekki reynst unnt að uppfylla ákvæði fyrrgreindra laga um endurskoðun stjórnvaldsákvæðana, annars vegar vegna þess að ekki hefur verið veitt fjármagn til nauðsynlegrar og sívaxandi starfsemi nefndanna og hins vegar vegna þess að núverandi fyrirkomulag, þar sem gert er ráð fyrir að seta í nefndunum sé aukastarf, er löngu úrelt og óframkvæmanlegt hvað varðar þær nefndir þar sem málafjöldi er meiri en 40–50 á ári. Markmið þeirra breytinga sem hér eru lagðar til er að tryggja að unnt verði að uppfylla ákvæði laga um þessa mikilvægu og umfangsmiklu starfsemi, jafnt hvað varðar sjálfstæði nefndanna, málshraða og vandaða málsmeðferð.

8.1.3 Kærunefnd barnaverndarmála

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að barnaverndarlögum nr. 80/2002:

„Með 6. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði á fót kærunefnd barnaverndarmála. Í því felst m.a. að barnaverndarráð í þeirri mynd sem nú er verði lagt niður. Þessi breyting helst í hendur við þá fyrirætlan að um forsjárviptingarmál og önnur mál sem fela í sér hliðstæða skerðingu réttinda verði fjallað fyrir dómi, sbr. nánar 5. kafla athugasemda þessara hér á eftir um úrskurðarvald í barnaverndarmálum. Til kærunefndar barnaverndarmála verði unnt að skjóta úrskurðum barnaverndarnefnda, sbr. nánar ákvæði 51. gr. frumvarpsins, sbr. og athugasemdir við þá grein, og stjórnvaldsákvörðunum Barnaverndarstofu, sbr. 6. gr. Hlutverk kærunefndar er skilgreint í 6. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Úrskurðum nefndarinnar er ætlað að vera endanlegir á stjórnslustigi og verður þeim ekki skotið til ráðherra eða annars æðra stjórnvalds.“

Skýringar við 6. gr. frumvarps þess er varð að barnaverndarlögum nr. 80/2002:

„Í greininni er gert ráð fyrir að félagsmálaráðherra skipi kærunefnd barnaverndarmála. Miðað er við að til nefndarinnar verði skotið úrskurðum barnaverndarnefnda samkvæmt ákvæðum frumvarps þessa. Þá er unnt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum Barnaverndarstofu, sbr. 3. og 5. mgr. 15. gr., 66. gr., 2. og 4. mgr. 83. gr. og 2. mgr. 91. gr.

Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir að kærunefndin taki við verulegum hluta þeirra verkefna sem nú eru hjá barnaverndarráði, að frátöldum þeim málum sem fara eiga beint til dómstóla samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í frumvarpi þessu. Enn fremur tekur kærunefndin við hluta þeirra verkefna sem nú eru á hendi ráðuneytisins, með því að unnt er að skjóta til hennar nánar tilteknum ákvörðunum Barnaverndarstofu sem unnt er samkvæmt gildandi lögum að skjóta til félagsmálaráðherra, sbr. það sem áður segir.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að þrír menn sitji í kærunefnd barnaverndarmála og að formaðurinn skuli vera lögfræðingur sem fullnægir hæfisskilyrðum héraðsdómara. Gert er ráð fyrir að Hæstiréttur Íslands tilnefni formanninn. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að í nefndinni sitji fólk sem hefur sérstaka þekkingu á barnaverndarmálum vegna menntunar sinnar eða starfsreynslu.

Samkvæmt 3. mgr. eru úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnslustigi. Þeim verður þar af leiðandi ekki skotið til félagsmálaráðherra til endurskoðunar né annars stjórnvalds.“

8.1.4 Kærunefnd greiðsluaðlögunarmála

Ekki fundust rök fyrir stofnun nefndarinnar í lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga nr. 101/2010.

8.1.5 Úrskurðarnefnd almannatrygginga

Kom inn í lög um almannatryggingar með lögum nr. 60/1999. Úr almennum athugasemdum við frumvarp til laganna:

„Í frumvarpinu er lagt til að sett verði á fót sérstök úrskurðarnefnd almannatrygginga er úrskurði um réttindi einstaklinga í málum þar sem deilt er um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Frumvarpið gerir ráð fyrir að tryggingaráð hafi nú eingöngu á hendi stjórn og eftirlit með Tryggingastofnun ríkisins eins og nánar er mælt fyrir um í lögum um almannatryggingar.“

Athugasemdir við 2. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/1999:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir að í 7. gr. laganna verði ákvæði um sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd sem hafi það eina hlutverk að úrskurða um ágreining um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Víða hafa verið settar upp sérstakar úrskurðarnefndir af þessum toga í stjórnslukerfinu. Má þar t.d. nefna úrskurðarnefnd félagsþjónustu sveitarfélaga, úrskurð-arnefnd skipulags- og byggingamála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Þar sem fjöldi þeirra mála sem tryggingaráð úrskurðar í árlega hefur verið hátt á fjórða hundrað, þykir full ástæða til að sérstök nefnd hafi þetta hlutverk á sviði almannatrygginga. Til samanburðar skal þess getið að á sl. ári úrskurðaði úrskurðarnefnd um upplýsingamál í 36 málum.“

8.1.6 Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða

Athugasemdir við 11. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 54/2006:

„Áfram er gert ráð fyrir að úrskurðarvald í kærumálum vegna ágreinings um túlkun laga um atvinnuleysistryggingar verði í höndum sérstakrar úrskurðarnefndar. Með þessu skipulagi er rofin kæruehimild stjórnslulaga til ráðherra. Þrátt fyrir slíkt fyrirkomulag er gert ráð fyrir að ráðherra fari eftir sem áður með aðrar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim er fara með framkvæmd laganna.

[...]

Úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða er sjálfstæð stjórnslunefnd sem hefur það hlutverk að úrskurða um ágreiningsmál sem upp kunna að rísa á grundvelli frumvarps þessa. Úrskurðir hennar fela í sér endanlega stjórnvaldsákvörðun og eru því ekki kærnanlegir til félagsmálaráðherra. Þetta fyrirkomulag kemur þó ekki í veg fyrir að aðilar geti lagt ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti sætti þeir sig ekki við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar. Enn fremur er það ekki skilyrði að einstaklingur leiti fyrst til úrskurðarnefndarinnar áður en hann leggur mál sitt fyrir dómstóla.“

Athugasemdir við 9. gr. frumvarps er varð að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 55/2006:

„Gert er ráð fyrir að stjórnvaldsákvörðanir Vinnuálastofnunar sem teknar eru á grundvelli frumvarpsins verði kærnanlegar til úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða. Með því skipulagi er rofin kæruehimild stjórnslulaga til ráðherra. Þrátt fyrir slíkt fyrirkomulag er gert ráð fyrir að ráðherra fari eftir sem áður með aðrar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim er fara með framkvæmd laganna.

Ekki þótti ástæða til að setja á laggirnar nýja úrskurðarnefnd enda má gera ráð fyrir að eðli mála sem upp kunna að koma á grundvelli frumvarps þessa geri sambærilegar kröfur um hæfni nefndarmanna og gert er vegna mála er varðar rétt atvinnuleitanda innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Gert er ráð fyrir að 10. gr. frumvarps til laga um atvinnuleysistryggingar, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, sem og ákvæði stjórnslulaga, komi til með að gilda um meðferð mála er kunna að berast nefndinni á grundvelli frumvarps þessa.“

8.1.7 Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála

Athugasemdir við 68. gr. frumvarps er varð að lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991:

„Hér er lagt til að komið verði á fót sérstökum óháðum úrskurðaraðila, úrskurðarnefnd félagsþjónustu, til þess að treysta réttaröryggi skjólstæðinga félagsþjónustunnar.

Eins og vikið er að í almennum athugasemdum frumvarpsins er ein forsenda rammalöggjafar, sem veitir sveitarfélögum svigrúm til mats, sú að veita skjólstæðingum félagsþjónustunnar öruggan málskotsrétt. Með það í huga hve félagsmálaráðuneyti er ætlað veigamikil hlutverk við framkvæmd laganna þykir ekki rétt að ráðuneytið sé einnig úrskurðaraðili við málskot. Er hér einkum höfð í huga sú áhersla sem í frumvarpinu er lögð á leiðbeiningarhlutverk ráðuneytis og virkt eftirlit með framkvæmd félagsþjónustunnar sem ekki er fyrir hendi nú. Ráðuneytið kemur því til með, verði frumvarp þetta að lögum, að hafa það mikil afskipti af málaflokknum að það samræmist ekki grundvallarreglum um réttaröryggi að sá aðili fari einnig með úrskurðarvald við málskot. Því er lagt til að sérstakri nefnd, úrskurðarnefnd félagsþjónustu, verði falið úrskurðarvald í ákveðnum málum. Hér er ekki lagt til að komið verði á fót kostnaðarsamri stofnun heldur einungis nefnd sem hafi starfsaðstöðu í félagsmálaráðuneyti. Kostnaður greiðist úr ríkissjóði, enda litið svo á að það sé skylda ríkisins að treysta réttaröryggi íbúa sveitarfélaga með málskotsrétti til aðila á vegum ríkisins.

Í þessu sambandi skal bent á að Evrópuráðið hefur gert alvarlegar athugasemdir við framkvæmd Íslands á ákvæðum 13. gr. félagsmálasáttmála

Evrópu sem var fullgiltur 15. janúar 1976. Í greininni er fjallað um rétt til félagslegrar aðstoðar og læknishjálpar. Í athugasemdum Evrópuráðsins er vakin á því athygli að í íslenskum lögum skorti ákvæði sem heimili áfrýjun á ákvörðun um félagslega aðstoð til æðra stjórnvalds. Framkvæmd Íslands á þessu ákvæði sé ekki í samræmi við sáttmálann fyrr en slík heimild hafi verið lögfest.

Almennar athugasemdir við frumvarp þess er varð að lögum um húsnæðismál nr. 44/1998:

„2.9. Kærunefnd húsnæðismála.

Með því að koma á fót kærunefnd húsnæðismála er stefnt að því að gera meðferð mála er upp kunna að koma í samskiptum einstaklinga við Íbúðalánasjóð og húsnæðisnefndir sveitarfélaga einfaldari og skýrari. Með því er jafnframt stefnt að því að félagsmálaráðuneytið geti betur sinnt stefnumótunarhlutverki sínu í húsnæðismálum.“

Athugasemdir við 43. gr. frumvarps þess er varð að lögum um húsnæðismál nr. 44/1998:

„Kærunefnd húsnæðismála er stjórnslunefnd sem hefur það hlutverk að skera úr ágreiningsmálum er kunna að rísa vegna ákvarðana stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda, og lýtur ekki valdbóði félagsmálaráðherra í einstökum málum. Með þessu fyrirkomulagi er það hlutverk félagsmálaráðuneytisins að vera endanlegur úrskurðaraðili í einstökum málum fengið sjálfstæðari nefnd. Markmiðið með þessu er að stuðla að auknu réttaröryggi og því hagræði að ráðuneytið geti einbeitt sér betur að stefnumótun í húsnæðismálum og enn fremur að Íbúðalánasjóður geti betur skilað hlutverki sínu sem lánastofnun og verið ráðgefandi aðili fyrir almenning og húsnæðisnefndir.

Þar sem gert er ráð fyrir því að þau ágreiningsatriði, sem nefndin komi einkum til að fjalla um, snerti skýringu og framkvæmd einstakra ákvæða laganna, svo og málsmeðferðarreglur stjórnslulaga er við það miðað að tveir nefndarmanna séu lögfræðingar. Þá hefur nefndin sjálfstæða heimild til þess að kveðja sér til ráðuneytisins sérfróða aðila við úrlausn einstakra mála. Ljóst er að það getur skipt einstaklinga miklu að fljótt sé greitt úr máli, sérstaklega þegar reynir á fjárhaglega hagsmuni. Er því lagt til að nefndin hafi átta vikur til þess að kveða upp úrskurð í hverju máli. Í sérstaklega erfiðum málum getur þessi frestur verið naumur, reynir þá á tilkynningarskyldu nefndarinnar til aðila máls skv. 9. gr. stjórnslulaga.

Þar sem hér er um að ræða sjálfstæða úrskurðarnefnd í húsnæðismálum er rétt að ríkissjóður greiði kostnað við störf hennar í samræmi við almennar reglur.“

8.1.8 Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála

Athugasemdir við 5. gr. frumvarps þess er varð að lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000:

„Lagt er til að félagsmálaráðherra skipi þrjá menn í úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála, einn án tilnefningar en Hæstiréttur tilnefni tvo. Vegna eðli þeirra mála sem upp geta komið fyrir úrskurðarnefndinni þykir nauðsynlegt að annar þeirra sem Hæstiréttur tilnefni sé læknir en hinn lögfræðingur. Er um sama skipulag að ræða og á úrskurðarnefnd almannatrygginga. Skipunartími nefndarinnar yrði þrjú ár í senn en heimilt er að endurskipa nefndarmenn að þeim tíma liðnum.

Gert er ráð fyrir að úrskurðarnefndin verði sjálfstæð stjórnslunefnd sem úrskurði um ágreiningsmál sem upp kunna að rísa á grundvelli frumvarps þessa. Álit hennar verði ekki kæránleg til æðra stjórnvalds. Þetta fyrirkomulag kemur þó ekki í veg fyrir að aðilar geti lagt ágreining sinn fyrir

dómstóla með venjulegum hætti sætti þeir sig ekki við niðurstöður úrskurðarnefndarinnar.“

Athugasemdir við 7. gr. frumvarps þess er varð að lögum um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar nr. 40/2009:

„Lagt er til að líffæragjöfum verði heimilt að kæra til úrskurðarnefndar fæðingar- og foreldraorlofsmála ákvarðanir framkvæmdaraðila um réttindi þeirra sem teknar eru á grundvelli frumvarps þessa. Ekki þykir ástæða til að setja á laggirnar nýja úrskurðarnefnd, enda má gera ráð fyrir að eðli mála sem upp kunna að koma geri sambærilegar kröfur um hæfni nefndarmanna og gerðar eru við skipan þeirrar nefndar, en nefndin fjallar bæði um stjórnslukærur á grundvelli laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum, sem og laga nr. 22/2006, um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, með síðari breytingum.“

8.1.9 Texti og rök síðar

Engin rök í lögum um almennar íbúðir nr. 52/2016, en kærheimild til úrskurðarnefndar velferðarmála. Sama á við um lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016 og lög um þjónustu við fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018.

8.2 Kærunefnd húsamála

Gildandi lög: 36/1994 (26/1994, 75/2008, 63/2016)

Eldri lög: Á ekki við.

8.2.1 Hlutverk

Þrjú fulltrúar, tveir lögfræðingar og einn með sérþekkingu á sviði byggingartækni, skera úr um ágreining aðila leigusamnings við gerð eða framkvæmd leigusamnings. Upphaflega var nefndinni aðeins ætlað að skila rökstuddum álitsgerðum en hlutverki nefndarinnar var breytt með lögum nr. 63/2016 þannig að hún skyldi kveða upp aðfararhæfa úrskurði.

8.2.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 36/1994:

„Lagt er til að stofnsett verði sérstök kærunefnd húsaleigumála sem bæði leigjendur og leigusalar geti leitað til vegna ágreinings sem kann að rísa um túlkun leigusamnings eða framkvæmd hans. Nefndinni er samkvæmt frumvarpinu ætlað það hlutverk að skila skriflegum álitsgerðum varðandi deilumál og vafaatriði sem óhjákvæmilega hljóta að rísa í samskiptum aðila leigumarkaðarins.

Lagt er til að ákvæði um húsaleigunefndir falli brott. Meginástæða þessa er sú að reynslan hefur sýnt að húsaleigunefndir sveitarfélaganna hafa af ýmsum ástæðum sjaldnast náð að starfa eins og til er ætlast í gildandi lögum. Þá var með lögum nr. 70/1990 kveðið á um að stofna skyldi sérstakar húsnæðisnefndir sveitarfélaga sem m.a. skulu fylgjast með framvindu húsaleigumála, sbr. nú lög nr. 97/1993. Eðlilegast þykir að fela þessum nefndum fyrra hlutverk húsaleigunefndanna og að þær geti, ef þurfa þykir, skotið málum til kærunefndar húsaleigumála.“

Sérstakar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 36/1994:

„Um XVII. kafla þessi kafla, sem ber yfirskriftina „Kærunefnd húsaleigumála“, er nýmæli. Komið hefur í ljós á undanförunum árum að mikil þörf er fyrir að aðilar leigusamnings

geti snúið sér til einhvers óháðs stjórnvalds vegna ágreinings sem rísa kann þeirra á milli vegna ákvæða í leigusamningi. Í þessum kafla er gert ráð fyrir stofnun sérstakrar kærunefndar húsaleigumála sem aðilar leigusamnings geti snúið sér til, greini þá á við gerð leigusamnings eða framkvæmd hans.

Um 85. gr.

Til álita kom að veita kærunefndinni úrskurðarvald í tilteknum málum, en að svo stöddu þótti það ekki rétt og fært. Aðilar leigusamnings eru því í engum tilvikum skyldugir að leita til nefndarinnar og geta jafnan snúið sér til dómstóla með ágreining sinn. Þó má búast við því að menn telji nefndina góðan og fýsilegan kost því þar fá mál skjótari afgreiðslu og af aðila með sérþekkingu og reynslu í þessum málaflokki.“

8.2.3 Texti og rök síðar

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 63/2016:

„Með það fyrir augum að leitast við að tryggja betur eftirlit með íslenskum leigumarkaði er lagt til að úrlausnir kærunefndar húsamála í málum sem lúta að gerð og framkvæmd leigusamninga verði bindandi fyrir aðila máls.

[...]

Mikilvægt þykir hins vegar að opinbert eftirlit með leigumarkaði sé virkt og því er lagt til að kærunefnd húsamála verði falið að kveða upp bindandi úrskurði í þeim ágreiningsmálum sem lögð eru fyrir nefndina um gerð og framkvæmd leigusamninga, þar á meðal ágreining sem tengist framkvæmd úttekta, mati á lækkun leigu og mati á nauðsyn viðgerða og kostnaði við þær. Þannig er m.a. gert ráð fyrir að kærunefndin geti endurskoðað ákvarðanir úttektaraðila og þurfi því að rannsaka málið með vísan til 10. gr. stjórnisýslulaga. Í þessu sambandi var litið til annarra Norðurlanda. Er þannig lagt til í 43. gr. frumvarpsins að úrlausnir kærunefndar húsamála verði bindandi fyrir aðila sem mun fela í sér ákveðið eftirlit með framkvæmd leigusamninga ásamt því að meiri festa og samræmi komist á að því er varðar verkefni úttektaraðila fái kærunefndin slík mál til úrlausnar.

[...]

Þá má gera ráð fyrir að með því að kærunefnd húsamála verði falið að kveða upp bindandi úrskurði í húsaleigumálum aukist opinbert eftirlit með leigumarkaði og meiri festa á íslenskum leigumarkaði komist á auk þess að réttaröryggi á þessu sviði aukist.“

Sérstakar athugasemdir við 43. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 63/2016:

„Samkvæmt gildandi húsaleigulögum eru álit kærunefndar húsamála um ágreining á grundvelli húsaleigulaga ráðgefandi en ekki bindandi fyrir aðila máls. Í tillögum samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála sem fram koma í skýrslu verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála til félags- og húsnæðismálaráðherra kemur m.a. fram að virkur leigumarkaður krefjist eftirlits og efla þurfi kærunefnd húsamála í því sambandi.

Ljóst er að það er ekki hefð fyrir því innan íslenskrar stjórnisýslu að kærunefndum sé falið að kveða upp bindandi úrskurði í ágreiningsmálum á milli einkaaðila. Hins vegar eru fyrir því fordæmi en kærunefnd húsamála hefur nú þegar fengið úrskurðarvald þar sem hún kveður upp bindandi úrskurði um tiltekin atriði, sem raunar tengjast leigu, samkvæmt lögum nr. 75/2008, um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús. Enn fremur kveður kærunefnd jafnréttismála upp bindandi úrskurði um hvort lög nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, hafi verið brotin en algengast er að aðilar slíkra mála séu vinnuveitendur og starfsmenn þeirra.

Horfast verður í augu við þá staðreynd að ágreiningur getur komið upp á milli leigusala og leigjanda. Oft er ekki um að ræða svo verulegar fjárhæðir

að aðilar telji það borga sig að fara í dómsmál sem yfirleitt er viðurlutamikið og kostnaðarsamt í augum fólks. Mikilvægt þykir að eftirlit með leigumarkaði sé skilvirkt og að aðilar leigusamnings geti leitað leiða til að fá leyst úr ágreiningi sínum á milli þrátt fyrir að hagsmunirnir séu ekki það miklir að aðilar telji rétt að leggja ágreininginn fyrir dómstóla. Í húsaleigulögum er nú gert ráð fyrir að byggingarfulltrúar geti skorið úr um ágreining í ákveðnum málum og hafa þeir oft verið settir í erfiða stöðu þar sem þeir hafa þurft að meta réttmæti lækkunar leigu eða viðgerðarkostnaðar. Þykir betri kostur að fela fjölskipuðu stjórnvaldi líkt og kærunefnd húsamála þetta hlutverk sem er þá falið að fara yfir málið út frá sjónarmiðum beggja aðila. Þykir breytingin ekki síst mikilvægt skref í að koma á meiri festu á íslenskum leigumarkaði auk þess að treysta réttaröryggi á þessu sviði. Þá er ljóst að kæra til kærunefndar húsamála er aðilum að kostnaðarlausu og því kostnaðarminni leið til að leita réttar síns en að höfða mál fyrir dómstólum. Þá verður að ætla að eitthvað fækki einfaldari leigumálum innan dómskerfisins þar sem að aðilar uni niðurstöðu kærunefndarinnar. Var í þessu sambandi jafnframt litið til hvernig þessum málum er háttað annars staðar á Norðurlöndum. Sem dæmi má nefna að í Danmörku eru niðurstöður kærunefndarinnar sem fer með húsaleigumál (d. huslejenævnet) bindandi en unnt er að kæra þær áfram innan stjórnsýslunnar eða eftir atvikum vísa þeim til dómstóla. Í Noregi eru niðurstöður kærunefndar húsaleigumála (n. husleietvistutvalget) bindandi en unnt er að vísa þeim áfram til dómstóla innan eins mánaðar frá því að úrskurður nefndarinnar kom til vitundar aðila. Málshöfðun frestar réttaráhrifum úrskurðar kærunefndarinnar og bíða þarf niðurstöðu dómstólsins. Höfði aðilar ekki mál til ógildingar úrskurði nefndarinnar innan eins mánaðar er hann bindandi fyrir aðila.

Þannig er lagt til að fram komi að kærunefnd húsamála skuli kveða upp bindandi úrskurði í málum sem lúta að ágreiningi um gerð og/eða framkvæmd leigusamnings en gert er ráð fyrir að úrskurðir nefndarinnar skuli vera skriflegir. Lagt er til að mælt verði fyrir um að úrskurðir kærunefndarinnar séu bindandi fyrir aðila og að niðurstöður nefndarinnar sæti ekki kæru til æðra stjórnvalds. Samhliða þessari breytingu er lagt til að felld verði brott heimild kærunefndarinnar til að taka mál fyrir að eigin frumkvæði og eftir tilmælum og ábendingum frá öðrum enda þykir ekki viðeigandi að nefndin geti kveðið upp úrskurði í málum svo bindandi sé fyrir aðila málsins án þess að þeir hafi haft frumkvæði að því.

[...]

Lagt er til að vilji aðili ekki una úrskurði kærunefndarinnar geti hann höfðað mál til ógildingar eða breytingar á honum fyrir dómstólum. Sé það gert innan sex vikna frá því að aðilum var tilkynnt um úrskurðinn frestar það sjálfkrafa réttaráhrifum úrskurðar nefndarinnar uns dómur er kveðinn upp í málinu fyrir dómstólum. Er hér því lagt til að farin verði sambærileg leið og gildir í Noregi. Enn fremur er eðli máls samkvæmt gert ráð fyrir að sé höfðað mál til ógildingar eða breytingar á úrskurði kærunefndar húsamála geti kærunefndin frestað afgreiðslu sambærilegra mála þar til dómur gengur í málinu.“

8.3 Nefnd um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar

Gildandi lög: 88/2011 (kom inn í lögin með lögum nr. 59/2012)
Eldri lög: Á ekki við.

8.3.1 Hlutverk

Þrjú nefndarmenn sem skulu búa yfir sérþekkingu á mannréttindamálum, þjónustu við fatlað fólk og framkvæmd laga á því sviði. Hlutverk nefndarinnar er að fjalla um beiðnir þjónustuaðila um undanþágu frá banni við beitingu

nauðungar og banni við fjarvöktun og taka ákvörðun um hvort undanþága verði veitt.

8.3.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 59/2012:

„Þar sem beiting nauðungar varðar grundvallarmannréttindi einstaklinga var talið mjög mikilvægt að ákvörðun um heimild til að beita einstaklinga nauðung væri tekin af óháðum aðila með sérþekkingu á málefnum fatlaðs fólks. Ekki var talið æskilegt að slík ákvarðanatataka væri á hendi ráðuneytisins eða annars þess aðila sem hefur með einhverjum hætti á hendi þjónustu við fatlað fólk. Ekki þótti heldur heppilegt að fela dómstólum slíkar ákvarðanir, enda væri slík leið óþarflega þung í vöfum, sérstaklega hvað varðar minni háttar þvinganir. Þó var talið rétt að fela dómstólum að taka ákvarðanir sem varða viðvarandi og verulegar skerðingar á ferðafrelsi einstaklinga, sjá nánar umfjöllum um f-lið 2. gr. Því var ákveðið leggja til að ákvörðun um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og fjarvöktunar yrði falin sérstakri undanþágunefnd sem væri sjálfstæð í störfum sínum og hefði til að bera nauðsynlega sérþekkingu.

[...]

Þrátt fyrir að 67. gr. stjórnarskrárinnar geri ekki skýlausa kröfu um að aðrir en þeir sem eru sviptir frelsi vegna gruns um refsiverða háttsemi séu leiddir fyrir dómara var það mat nefndarinnar sem vann að frumvarpinu að ófært væri að fatlað fólk nyti lakari réttarverndar að þessu leyti. Gerir því ný 15. gr. laganna, 2. gr. f í frumvarpinu, ráð fyrir að beiðnir sem varða frelssviptingar séu sendar dómstólum og er það eina ákvörðunin sem gert er ráð fyrir að tekin sé af dómstólum en ekki af undanþágunefndinni sem fjallar um aðrar undanþágur frá banni við beitingu nauðungar. Þótti það orka tvímælis að ákvarðanir um svo mikilvæg réttindi sem ferðafrelsi einstaklinga væru teknar af stjórnsýslunefnd þótt tryggt væri málskot til dómstóla.⁸²

Sérstakar athugasemdir við f-lið frumvarps þess er varð að lögum nr. 59/2012 (15. gr.):

„Hér er fjallað um nefnd þá sem er ætlað að fjalla um og veita undanþágu frá banni 10. gr. við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

Í 1. mgr. kemur fram að nefndin skuli skipuð þremur einstaklingum og skal tryggt að í nefndinni sé sérþekking á mannréttindum, þjónustu við fatlað fólk og löggjöf sem varðar fatlað fólk. Í ljósi þeirra mikilvægu hagsmuna sem eru í húfi er eðlilegt að að minnsta kosti einn nefndarmaður sé lögfræðingur eða með haldgóða þekkingu á því sviði. Ráðherra skipar nefndina án tilnefningar og skal hún skipuð til fjögurra ára í senn.

Í 2. mgr. kemur fram að hlutverk nefndarinnar sé að fjalla um þær beiðnir sem henni berast skv. 16. gr. og taka ákvörðun um hvort undanþága skuli veitt eða ekki. Um er að ræða hefðbundna stjórnsýslunefnd sem falið er að taka stjórnvaldsákvarðanir á þessu tiltekna sviði með þeim skyldum sem því fylgir.

Í 3. mgr. kemur fram að sé um að ræða beiðni sem varðar verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi einstaklings skuli nefndin vísa beiðninni til dómstóla. Hér eru sérstaklega höfð í huga þau tilfelli þar sem einstaklingur er læstur inni á heimili sínu þannig að um sé að ræða verulega og viðvarandi skerðingu á ferðafrelsi. Ákvarðanir um minni háttar skerðingar á ferðafrelsi einstaklinga, til dæmis þannig að útidyrhundur sé læst um nætur, heyra hins vegar undir undanþágunefndina. Beiðni um verulega og viðvarandi skerðingu á

⁸² 140. löggj.þ. 2011-2012, þingskj. 1124 – 692. mál.

ferðafrelsi ásamt umsögn nefndarinnar skal send til dómara í þeirri þinghá þar sem viðkomandi á varnarþing en um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 9.–17. gr. lögræðis laga sem fjalla um varnarþing, málsmeðferð, rannsókn máls, réttaráhrif, birtingu og því um líkt þegar svipta á einstakling sjálfræði og/eða fjárræði. Hér er þó ekki ætlunin að viðkomandi verði sviptur lögræði heldur beri að notast við sömu málsmeðferðarreglur þegar tekin er ákvörðun um að skerða ferðafrelsi einstaklings. Áréttað er að úrskurður dómara um frelsiskerðingu sætir kæru til Hæstaréttar.⁸³

8.3.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

⁸³ 140. löggj. 2011-2012, þingskj. 1124 – 692. mál.

9 Dómsmálaráðuneyti

9.1 Matsnefnd eignarnámsbóta

Gildandi lög: 11/1973 (38/2013, áður lög nr. 103/2002)
Eldri lög: Á ekki við.

9.1.1 Hlutverk

Samkvæmt lögum nr. 11/1973 sker nefndin úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms. Samkvæmt lögum nr. 38/2013 framkvæmir nefndin mat á bótum fyrir atvinnutjón vegna banns eða takmarkana á búfjárhaldi. Formaður og varaformaður skulu hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Til meðferðar máls kveður formaður tvo eða fjóra hæfa og óvilhalla menn.

9.1.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 11/1973:

„Með hliðsjón af framangreindum markmiðum verður að stuðla að vandaðri meðferð ágreiningsmála út af fjárhæð eignarnámsbóta. Er rétt að leggja áherzlu á, að bæði tillitið til eignarnema og eignarnámsþola krefst samræmis í matsúrlausnum. Telur nefndin vænlegast til árangurs, að eignarnámsmat sé í höndum tiltölulega fámenns hóps þjálfara matsmanna. Einnig verði að gera kröfu til þess, að matsmenn leysi úr ágreiningi aðila varðandi staðreyndir og lagaatriði, sem þýðingu hafa fyrir matsniðurstöðu, og geri að öðru leyti grein fyrir reikningsgrundvelli eignarnámsbóta. Í tilefni af því, sem að framan greinir, er ástæða til að taka til athugunar, hvort gera eigi ráð fyrir tveimur matsstigum, undir- og yfirmati, eins og í flestum tilvikum samkvæmt núgildandi lögum. Er rétt að hafa í huga, að með slíkri tilhögun hefur verið miðað að auknu réttaröryggi. Nefndin leggur engu að siður til, að matsstig sé aðeins eitt. Verður að telja, að nægilegt réttaröryggi geti verið tryggt með slíkri skipan. Skal bent á reglur frumvarpsins, er stefna að vönduðum undirbúningi að ákvörðun eignarnámsbóta. Einnig er gert ráð fyrir því, að matsnefnd sé skipuð 3 eða 5 mönnum, og ætti því að vera unnt að tryggja bæði nægilega sérfræðipækkingu og staðarþekkingu. Þá er viss heimild til endurupptöku mats og loks heimilt að skjóta ákvörðun eignarnámsbóta til úrlausnar dómstóla. Telja verður, að eitt matsstig hafi marga verulega kosti. Auðveldara verður með þeim hætti að mynda hóp þjálfara matsmanna og stuðla þannig að samræmi og öryggi í matsniðurstöðum. Framkvæmd mats ætti tvímælalaust að taka skemmri tíma og kostnaður af því að verða minni. Er rétt að benda á, að stundum hefur þessi háttur verið hafður á í íslenzkri löggjöf. Einnig má geta þess, að í Noregi hefur nefnd, sem um þetta efni fjallar, lagt til að yfirmat verði afnumið þar í landi.“

9.1.3 Texti og rök síðar

Sérstakar athugasemdir við 5. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 103/2002:

„Í 3. mgr. er fjallað um mat á bótum en í núgildandi lögum er ekki fjallað um mat á bótum eða hverjir skuli meta bætur til viðkomandi aðila. Nauðsynlegt er að gera hér breytingar til að skýrt sé kveðið á um það hvaða fagaðilar meti það tjón sem búfjáreigandi verður fyrir vegna slíkra takmarkana sem um getur í 2. mgr. Í frumvarpinu er lagt til að matsnefnd eignarnámsbóta meti bætur samkvæmt lögnum.“

9.2 Úrskurðarnefnd lögmannna

Gildandi lög: 77/1998 (breytt með lögum nr. 93/2004)
Eldri lög: Á ekki við.

9.2.1 Hlutverk

Þrjú menn, skipaðir af LMFÍ, dómsmálaráðherra og Hæstarétti, leysa úr málum eftir ákvæðum laga nr. 77/1998. Meðferð fer eftir stjórnsýslulögum nema annað leiði af lögnum.

9.2.2 Texti og rök við stofnun

Nefndarálit allsherjarnefndar við frumvarp það er varð að lögum nr. 77/1998 (122. löggjafarþing, þskj. 1040):

„Þá gera breytingartillögurnar ráð fyrir að í tengslum við lögmannafélagið starfi úrskurðarnefnd lögmannna sem leysi úr málum eftir ákvæðum lögmannalaga. Í nefndinni eiga sæti fimm menn, hver þeirra skipaður til fimm ára í senn, en þó þannig að sæti eins nefndarmanns losni árlega. Skulu tveir nefndarmanna kosnir af Lögmannafélagi Íslands, einn tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, einn af dómsmálaráðherra og einn af Hæstarétti og skal hann vera úr röðum lögmannna og fullnægja skilyrðum til að gegna embætti hæstaréttardómara. Varamenn skulu tilnefndir með sama hætti.“

Ekkert fjallað um nefndina að ráði í umræðum á Alþingi (sjá https://www.althingi.is/altext/althingistidindi/L122/122_thing_1997-1998_umraedur.pdf, bls. 7660-7675).

Sjá hins vegar viðtal við Jakob R. Möller, þáv. formann LMFÍ í Morgunblaðinu, 21. janúar 1999:

„Nýja löggiöfin gerir ráð fyrir að í tengslum við Lögmannafélagið starfi fimm manna úrskurðarnefnd lögmannna sem leysi úr málum sem lögin taka til. Þetta er mikilvægt ákvæði. Áður var úrskurðarvald hjá stjórn Lögmannafélagsins. Lögmannafélagið kys tvo nefndarmenn, einn er tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, einn af dómsmálaráðherra og einn af Hæstarétti. Lögmenn eru sáttir við þessa niðurstöðu, en frumvarpið gerði upphaflega ráð fyrir að dómsmálaráðherra skipaði þrjú menn í svokallað lögmannaráð. Lögmenn bentu hins vegar á, að slík eftirlitsnefnd ráðherra myndi fræðilega ógna sjálfstæði stéttarinnar.“

9.2.3 Texti og rök síðar

Umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis við frumvarp það er varð að lögum nr. 93/2004:

„Í tengslum við Lögmannafélag Íslands starfar sjálfstæð úrskurðarnefnd lögmannna sem leysir úr málum eftir ákvæðum laganna, svo sem kvörtunum á hendur lögmonnum. Starfar hún ekki í umboði dómsmálaráðherra en getur lagt til við ráðherra að réttindi lögmanns sem brotið hefur gegn lögnum verði afturkölluð tímabundið eða til frambúðar. Samkvæmt frumvarpinu verður úrskurðarnefndinni heimilt að innheimta gjald fyrir upptöku mála sem endurgreiðist til málshefjanda hafi reynst vera grundvöllur fyrir erindinu. Einnig verður nefndinni heimilt að skylda aðila til að greiða gagnaðila málskostnað og ef sérstaklega stendur á að málsaðilar greiði kostnað sem hlýst af störfum nefndarinnar. Þá er í frumvarpinu kveðið á um að Lögmannafélag Íslands hafi eftirlit með því að lögmenn uppfylli skilyrði fyrir lögmannsréttindum, þar á meðal hvernig staðið er að vörslufjárreikningum og starfsábyrgðartryggingum, og getur félagið krafist lögmenn um greiðslu kostnaðar við rannsóknir í því skyni.“

Úrskurðarnefndin og félagið hafa samkvæmt frumvarpinu nokkuð takmarkað eftirlitssvið og fara ekki með stjórnsýsluvald.“

9.2.4 Athugasemdir

Engar.

9.3 Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar

Gildandi lög: 78/1997

Eldri lög: Á ekki við.

9.3.1 Hlutverk

Ef ágreiningur rís á kirkjulegum vettvangi eða starfsmaður þjóðkirkjunnar er borinn sökum um siðferðis- eða agabrot getur hver sá sem á hagsmuna að gæta borið málið undir úrskurðarnefnd sem biskup Íslands skipar. Varði mál meint agabrot starfsmanna þjóðkirkjunnar eða embættisfærslu prests getur nefndin lagt til að hlutaðeigandi verði vikið úr starfi á meðan um mál hans er fjallað.

9.3.2 Texti og rök við stofnun

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 78/1997 er ekki fjallað ítarlega um nauðsyn þess að setja á fót úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar. Í skýringum við 11. gr. frumvarpsins (sem varð að nokkrum sjálfstæðum ákvæðum í meðförum þingsins) segir þó orðrétt:

„Ákvæði þetta er nýmæli. Mikilvægt er að í lögum sé m.a. kveðið á um hvernig skuli fjallað um meint aga- og siðferðisbrot innan íslensku þjóðkirkjunnar, svo og um lausn ágreiningsmála, en um þetta gilda nú eigi skýrar reglur. Lagt er til að sett verði á fót sérstök nefnd, úrskurðarnefnd, sem fjalli um mál af þessu tagi. Greinin skýrir sig að öðru leyti sjálf.“

Sambærileg ummæli eru í framsöguræðu dómsmálaráðherra um frumvarpið.

9.3.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

9.3.4 Athugasemdir

Engar.

9.4 Áfrýjunarnefnd í málefnum þjóðkirkjunnar

Gildandi lög: 78/1997

Eldri lög: Á ekki við.

9.4.1 Hlutverk

Áfrýjunarnefnd er skipuð þremur löglærðum mönnum, samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, sem uppfylla skilyrði til að vera skipaðir hæstaréttardómarar. Niðurstöðum úrskurðarnefndar skv. 12. gr. laganna má skjóta til áfrýjunarnefndarinnar.

9.4.2 Texti og rök við stofnun

Sérstakar athugasemdir við 12. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 78/1997:

„Ákvæði þetta er nýmæli. Hér er lagt til að niðurstöðu úrskurðarnefndar skv. 11. gr. megi skjóta til áfrýjunarnefndar með þeim hætti sem nánar er lýst í ákvæðinu. Mikilvægt er að kveðið sé á um nokkur meginatriði íslensks stjórnsluréttar í ákvæðinu en jafnframt lagt til að kirkjuþing setji nánari ákvæði í starfsreglur, sbr. 60. gr. frumvarpsins.“

Umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis við frumvarp það er varð að lögum nr. 78/1997:

„Í frumvarpinu er lagt til að stofnsettar verði fjórar nýjar nefndir. Tvær þeirra verða skipaðar af biskupi, úrskurðarnefnd (11. gr.) og ráðgjafarnefnd (13. gr.), og greiðir kirkjan útgjöld af þeim. Tvær nefndir verða skipaðar af kirkjumálaráðherra, áfrýjunarnefnd (12. gr.) og stöðunefnd (37. gr.), og verða útgjöld vegna þeirra greidd úr ríkissjóði. Ætla má að starf áfrýjunarnefndar verði ekki umfangsmikið en starf stöðunefndar getur aftur á móti orðið allnokkurt.“

9.4.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

9.4.4 Athugasemdir

Engar.

9.5 Kærunefnd útlendingamála

Gildandi lög: 80/2016

Eldri lög: 96/2002 (eins og þeim var breytt með lögum nr. 64/2014)

9.5.1 Hlutverk

Sjálfstæð stjórnslunefnd sem úrskurðar í málum vegna ákvarðana Útlendingastofnunar og lögreglunnar samkvæmt lögum um útlendinga.

9.5.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 64/2014:

„Endurskoðun ákvarðana Útlendingastofnunar á stjórnslustigi hefur verið til umræðu um nokkurt skeið hér á landi. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að innanríkisráðuneytið endurskoðar ákvarðanir stofnunarinnar í samræmi við ákvæði 30. gr. laganna. Hefur þessi framkvæmd íslenskra stjórnvalda verið gagnrýnd á þeim forsendum að ráðuneytið geti ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kærnanlegu ákvörðun. Gagnrýnin hefur komið frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norður-Evrópu bæði árin 2009 og 2012 og ítrekað af hálfu Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI), síðast í skýrslu nefndarinnar vegna heimsóknar nefndarinnar til Íslands árið 2011. Þá hafa svipuð sjónarmið verið sett fram af hálfu Rauða krossins á Íslandi, árin 2009, 2010 og 2011.“

Árið 2010 urðu breytingar á lögum um útlendinga í samræmi við skýrslu sem þáverandi dómismálaráðherra skipaði til að gera tillögur að úrbótum í hælismálum. Í niðurstöðu meiri hluta nefndarinnar kom fram að ekki bæri að skipa sérstaka úrskurðarnefnd á kærustigi, m.a. vegna þess að með þeirri breytingu yrðu tengsl ráðherra og viðkomandi stjórnvalds rofin. Bæri að líta svo á að sjálfstæðir úrskurðaraðilar innan stjórnslunnar heyrðu til undantekninga enda væri meginregla íslensks réttar að ráðherrar bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þá benti nefndin

einnig á að vegna hæfisreglna, sem leiddi af stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, gæti ráðherra ekki haft afskipti af meðferð eða afgreiðslu einstakra mála án þess að ráðherra og undirmenn hans yrðu vanhæfir. Þegar litið væri til alls þessa, sem og þeirra röksemda hversu fá mál væru kærð til ráðuneytisins og til endurskoðunarvalds dómstóla, taldi nefndin að „ekki [væri] rétt að leggja til að settur [væri] á fót sérstakur og sjálfstæður úrskurðaraðili sem einvörðungu [hefði] til umfjöllunar kærur vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í hælismálum“. Vegna þessa var ekki kveðið á um sjálfstæða úrskurðarnefnd við lagabreytingar sem voru gerðar á grundvelli skýrslunnar um meðferð hælismála, sbr. lög nr. 115/2010. Meiri hluti allsherjarnefndar tók undir þessa nálgun í nefndaráli en þar sagði að ef sett yrði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd „væri ráðherraábyrgð afnumin í þessum málum, sem ekki [væri] almennt til bóta, og hætt [væri] við að hún reyndist kostnaðarsöm“. Nefndin taldi jafnframt rétt að láta reyna á úrbætur sem fólust í lagabreytingunum áður en komið yrði á fót sérstakri úrskurðarstofnun af þessu tagi.

Árið 2012 kom út skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan EES sem skipuð var fulltrúum innanríkis-, utanríkis- og velferðarráðuneyta. Nefndinni var ætlað að móta heildstæða stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum útlendinga utan EES og m.a. líta til meðferðar mála í heild. Á grundvelli tillagna nefndarinnar lagði þáverandi innanríkisráðherra fram frumvarp á Alþingi þar sem að lagt var til að sett yrði á laggirnar sjálfstæð kærunefnd. Frumvarpið varð ekki útrætt í meðförum þingsins.

Nokkur samfélagsleg umræða hefur orðið á síðastliðnum missirum um málefni hælisleitenda og meðferð hælisumsókna í stjórnkerfinu. Sérstaklega hefur verið fjallað um langan málsmeðferðartíma. Innanríkisráðuneytið réðst í átak til styttingar málsmeðferðartíma hælisumsókna vorið 2013 svo sem áður greinir. Í tengslum við átakið hefur verið unnið að tillögum til úrbóta á lagaumhverfi og verklagi í málaflokknum. Í því skyni var m.a. leitað fanga hjá Norðmönnum enda byggjast gildandi íslensk lög um útlendinga að meginstefnu til á eldri lögum um útlendinga í Noregi. Ljóst þótti að sjálfstæð kærunefnd sem tæki til meðferðar kærur á úrskurðum Útlendingastofnunar væri heillaspor í málaflokknum. Noregur, Svíþjóð, Finnland og Danmörk eru öll með sjálfstæða úrskurðarnefnd eða úrskurðardómstól vegna mála er varða útlendinga. Við undirbúning frumvarps þessa var litið til fyrirkomulags annars staðar á Norðurlöndum.“

9.5.3 Texti og rök síðar

Úr frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2016:

„Með lögum nr. 64/2014, um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, var sjálfstæðri kærunefnd í útlendingamálum falin endurskoðun ákvarðana Útlendingastofnunar í stað ráðuneytis. Slíkar breytingar á stjórnsýslu höfðu verið til umræðu um nokkurt skeið hér á landi en það fyrirkomulag að innanríkisráðuneytið endurskoði ákvarðanir Útlendingastofnunar hafði verið gagnrýnt á þeim forsendum að ráðuneytið geti ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kærnanlegu ákvörðun. Gagnrýnin kom frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norður-Evrópu bæði árin 2009 og 2012 og ítrekað af hálfu Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI), síðast í skýrslu nefndarinnar eftir heimsókn hennar til Íslands árið 2011. Þá voru svipuð sjónarmið sett fram af hálfu Rauða krossins á Íslandi árin 2009, 2010 og 2011.“

9.6 Mannanafnanefnd

Gildandi lög: 45/1996

Eldri lög: 37/1991

9.6.1 Hlutverk

Nefnd skipuð þremur mönnum, einn að fenginni tillögu heimspekideildar HÍ, einn að fenginni tillögu lagadeildar og einn að fenginni tillögu Íslenskrar málnefndar. Nefndin semur skrá um heimil nöfn, er forstöðumönnum trúfélaga og forsjármönnum barna til ráðuneytis um nafngjafir og sker úr álita- og ágreiningsefnum samkvæmt lögum og öðrum sem upp kunna að koma um nafngjafir, nafnritun og þess háttar.

9.6.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1991:

„III. kafli fjallar um mannanafnanefnd, skipan hennar og verkefni. Hlutverk nefndarinnar samkvæmt frumvarpinu er mjög áþekkt því sem gert var ráð fyrir í frumvarpinu frá 1971. Mannanafnanefnd er nefnd sérfræðinga samkvæmt frumvarpinu og er því lagt til að tveir nefndarmenn verði skipaðir eftir tilnefningu heimspekideildar Háskólans en einn eftir tilnefningu lagadeildar. Ætlast er til að mannanafnanefnd gegni í aðalatriðum þrjúþættu hlutverki, þ.e. að semjaskrá um þau eiginnöfn sem heimil teljast samkvæmt lögum, að fella úrskurði og vera til ráðuneytis um nafngjafir.“

Sérstakar athugasemdir við 17. og 18. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 37/1991:

„Um 17. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um skipan mannanafnanefndar. Nauðsynlegt er að nefndarmenn séu sérfróðir um mannanöfn og íslenskt mál en auk þess er æskilegt að nefndina skipi jafnframt lögfróður maður. Hér er því um hreina sérfræðinganefnd að ræða og starfar hún eingöngu eftir lögum um mannanöfn og reglugerð sem kann að verða sett á grundvelli þeirra. Frumvarphöfundum sýnist æskilegt að nefndin verði fámenn enda af því löng reynsla að fastar starfsnefndir eru því starfhæfari því fámennari sem þær eru. Því er lagt til að mannanafnanefnd verði skipuð þremur mönnum, tveimur eftir tilnefningu heimspekideildar Háskóla Íslands og einum eftir tilnefningu lagadeildar Háskólans. Gert er ráð fyrir að nefndin skipti sjálf með sér verkum. Loks er kveðið á um að kostnaður af nefndinni greiðist úr ríkissjóði. Um störf nefndarinnar og kostnað er fjallað nánar í athugasemdum um 18. gr.

Um 18. gr.

Í þessari grein er kveðið á um verkefni mannanafnanefndar. Verkefnin eru hér þrjúþætt:

1. Að semja skrá um eiginnöfn sem heimil teljast.
2. Að vera til ráðuneytis um nafngjafir og skera úr ágreiningsefnum um nöfn eins og kveðið er á um í lögum þessum.
3. Að skera úr öðrum álitamálum sem upp kunna að koma um nafngjafir, nafnritun o.fl. þess háttar.

Um verkefni mannanafnanefndar hefur þegar verið rætt í almennum athugasemdum og í athugasemdum við einstakar greinar. Í því sambandi ber að leggja sérstaka áherslu á tvennt:

1. Að störf nefndarinnar hljóta að verða umfangsmikil og sérstaklega verður að gera ráð fyrir að þau verði tímafrek fyrstu þrjú til fjögur misserin sem nefndin starfar.
2. Að nefndin gegnir lykilhlutverki við framkvæmd laganna og eftirlit með þeim. Eigi þetta að geta gengið eftir þarf nefndin að starfa með reglubundnum og samfelldum hætti. Hún verður að hafa skrifstofu sem er opin hluta úr degi og starfsmann sem unnt er að leita til og getur tekið við erindum og svarað

fyrirspurnum. Þá er gengið út frá að nefndin þurfi að hittast oft enda má ekki verða dráttur á úrskurðum hennar eigi menn að fást til þess að una því að málum sé skotið til hennar eða álitis hennar leitað. Loks verður að gera ráð fyrir að nefndin eða hluti hennar, t.d. formaður, vinni sérstaklega að samningu mannanafnaskrár. Af þessum sökum er óhjákvæmilegt að talsverður kostnaður hljóttist af starfsemi nefndarinnar.

[...]

Í síðari málsgrein 18. gr. er kveðið á um að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir. Í því felst að þeim verði ekki skotið til æðra stjórnvalds. Hins vegar eiga dómstólar úrlausn um lögmæti forsendna þeirra, sbr. 60. gr. stjórnarskrár. Loks eru fyriræli um að nefndin skuli ár hvert birta niðurstöður úrskurða sinna en ætla má að í þeim felist mikil leiðbeining til almennings og þeirra sem falin er framkvæmd laganna.“

9.6.3 Texti og rök síðar

Ekki fundust almennar röksemdir fyrir tilvist nefndarinnar í frumvarpi því er varð að lögum nr. 45/1996.

9.7 Endurupptökunefnd

Gildandi lög: 50/2016

Eldri lög: 15/1998 (kom inn með lögum nr. 15/2013)

9.7.1 Hlutverk

Endurupptökunefnd er sjálfstæð og óháð stjórnsýslunefnd sem tekur ákvörðun um hvort heima skuli endurupptöku dómsmáls sem dæmt hefur verið í héraði, Landsrétti eða Hæstarétti. Þrír fulltrúar og þrír til vara, tilnefndir af Hæstarétti, dómstólasýslunni og Alþingi kýs þann þriðja. Allir skulu hafa lokið embættisprófi í lögum eða grunnnámi ásamt meistaraprófi.

9.7.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 15/2013:

„Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á efnislegum skilyrðum endurupptöku heldur er lagt til að ákvörðun um endurupptöku verði tekin af sérstakri endurupptökunefnd sem ákveði um endurupptöku dómsmála, bæði sakamála og einkamála. Samkvæmt þessu yrði það því ekki Hæstiréttur sjálfur sem tæki ákvörðun um endurupptöku máls sem Hæstiréttur hefur áður dæmt í, enda má efast um að slíkt fyrirkomulag sé heppilegt.

Óháð og gagnsæ afgangsla beiðna um endurupptöku.

Endurupptökunefndir eða sérstakir dómstólar sem taka ákvarðanir um endurupptöku þekkjast á Norðurlöndum. Í Noregi er starfandi sérstök nefnd á grundvelli norsku dómstólalaganna sem hefur það hlutverk að ákvarða um endurupptöku. Í Danmörku er starfandi sérstakur dómstóll, Den særlige klageret, en hann fjallar m.a. um beiðnir um endurupptöku í refsimálum. Önnur verkefni hans felast meðal annars í því að úrskurða í málum vegna vanhæfis dómara eða mistaka þeirra í embætti.

Með frumvarpi þessu er lögð til stofnun endurupptökunefndar að norski fyrirmynd. Málsmeðferð endurupptökubeiðna verður með sama móti og verið hefur nema að í stað þess að Hæstiréttur taki ákvörðun um endurupptöku mála verður það í höndum endurupptökunefndar. Efnislegum skilyrðum endurupptöku er ekki breytt en í frumvarpinu eru þó ný ákvæði um endurupptökunefndina sjálfa, skipan hennar og starfshætti. Þar á meðal er gert ráð fyrir því að ákvarðanir nefndarinnar skuli rökstuddar og birtar opinberlega, en það eru ákvarðanir Hæstaréttar um endurupptöku ekki. Gert er ráð fyrir að

nefndina skipi þrjú nefndarmenn og jafnmargir til vara, tilnefndir af Hæstarétti, dómstólaráði og Alþingi, og að formaður hennar uppfylli hæfisskilyrði hæstaréttardómara og allir nefndarmenn séu löglærðir. Enn fremur að um hæfi nefndarmanna til meðferðar einstaks máls fari eftir ákvæðum réttarfarslaga um hæfi dómara.“

9.7.3 Texti og rök síðar

Engar breytingar voru gerðar á fyrirkomulagi nefndarstarfsins með lögum nr. 50/2016.

9.8 Nefnd um dómastörf

Gildandi lög: 50/2016

Eldri lög: 15/1998

9.8.1 Hlutverk

Dómsmálaráðherra skipar þrjú menn og þrjú til vara, einn skv. tilnefningu Dómarafélags Íslands, einn skv. tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands og einn án tilnefningar. Nefndin setur almennar reglur um hvers konar aukastörf geti samrýmst embættisstörfum dómara, að hvaða marki samrýmanlegt sé embætti dómara að hann eigi hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki og getur meinað dómara að gegna aukastarfi eða eiga slíkan hlut. Þá skal nefndin úrskurða í málum vegna þeirra sem telja dómara hafa gert á þeirra hlut með störfum sínum eða forstöðumanna dómstóla sem telja að háttsemi dómara eða vanræksla í starfi sé slík að aðfinnsluvert sé. Dómsmálaráðherra getur einnig beint slíku máli til nefndarinnar.

9.8.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 15/1998:

„Hins vegar er önnur meginbreyting samkvæmt frumvarpinu fólgin í því að sett verður á stofn óháð nefnd um dómastörf. Lagt er til að valdsvið þeirrar nefndar taki til allra dómstóla landsins, einnig Hæstaréttar. Nefndinni er meðal annars ætlað það hlutverk að setja almennar reglur um hvers konar aukastörf geti samrýmst embættisstörfum dómara og leysa úr því hvort dómari megi gegna tilteknum störfum af þeim meiði, svo og að gegna samsvarandi hlutverki varðandi heimildir dómara til að eiga hlut í félögum og fyrirtækjum. Einnig er nefndinni ætlað að taka við og leysa úr kvörtunum sem berast frá hverjum þeim sem telur dómara hafa gert á sinn hlut við rækslu dómstarfa. Lagt er til að nefndin taki til meðferðar sambærilegar kvartanir frá forstöðumönnum dómstóla og dómsmálaráðherra. Þá er miðað við að nefndin hafi með hendi vald til að veita dómara áminningu vegna framferðis hans í starfi eða utan þess sem geti orðið grundvöllur fyrir því að dómsmálaráðherra veiti honum lausn frá embætti um stundarsakir, en um slíka ráðstöfun yrði að leita umsagnar nefndarinnar, sbr. 29. gr. frumvarpsins.

Eftir núgildandi lögum fer dómsmálaráðherra með yfirstjórn og ákvörðunarvald í mörgum þeim málaflokkum sem lagt er til í frumvarpinu að færðir verði í hendur dómstólaráðs eða nefndar um dómastörf. Þannig hefur ákvörðun um beiðnir um fjárveitingar handa dómstólunum í raun verið í höndum dómsmálaráðherra, þótt forstöðumenn dómstólanna hafi auðvitað beint þangað beiðnum og rökstutt þær eftir þörfum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir þeirri breytingu í þessum efnunum að dómstólaráð geri tillögu til ráðherra um sameiginlega fjárveitingu handa héraðsdómstólunum og skipti síðan á milli þeirra því fé sem veitt yrði á fjárlögum. Kæmi síðan í hlut dómstólaráðs að bera ábyrgð á fjárreiðum héraðsdómstólanna. Með hliðstæðum hætti er ráðgert í frumvarpinu að dómstólaráði verði falin ýmis málefni, sem snerta innri

stjórnsýslu héraðsdómstólanna. Ákvörðunarvald um sambærileg atriði er nú að miklu leyti hjá dómismálaráðherra, en í einstökum tilvikum hjá forstöðumönnum dómstólanna. Þessar valdheimildir eru í mörgum tilvikum lítt notaðar, en í öðrum er réttarstaðan óljós eða ómarkviss. Þetta á til dæmis við um skipulag og framkvæmd endurmenntunar dómara og setningu reglna um samræmda starfsemi dómstólanna. Þá er dómstólaráði einnig ætlað að annast ýmis mikilvæg verkefni sem ekki er sérstaklega fjallað um í núgildandi lögum. Sem dæmi um þetta má benda á að lagt er til að dómstólaráð fari með vald til að ákveða fjölda dómara og annarra starfsmanna við einstaka héraðsdómstóla, hafi margþætt eftirlit með starfsemi dómstólanna og komi fram út á við í þágu þeirra allra í senn. Svipaða sögu má segja um þau viðfangsefni sem falin eru nefnd um dómaraströf með ákvæðum frumvarpsins.

[...]

Í frumvarpinu felst sem áður segir það nýmæli að komið verði á fót sérstakri og óháðri nefnd sem hefði tiltekið valdsvið varðandi skyldur dómenda. Gagnstætt því sem lagt er til um dómstólaráð tæki valdsvið þessarar nefndar bæði til hæstaréttardómara og héraðsdómara. Nefndinni er ætlað að vera algerlega óháð í störfum sínum og að vera æðsta stjórnvald í þeim málum sem henni eru falin. Samkvæmt frumvarpinu yrðu störf nefndar um dómaraströf einkum þrenns konar. Í fyrsta lagi kæmi í hlut hennar að setja almennar reglur um aukastörf dómara og heimildir þeirra til að eiga hlut í félögum og fyrirtækjum, svo og að leysa úr um heimildir dómara í þeim efnum í einstökum tilvikum. Í öðru lagi tæki nefndin við kvörtunum vegna starfa dómara, en með því væri almenningi gefinn kostur á að fá leyst úr slíku. Í þriðja lagi gæti forstöðumaður dómstóls eða dómismálaráðherra sent nefndinni erindi vegna ætlaðra ávirðinga dómara, en af slíku tilefni gæti nefndin veitt dómara áminningu. Þá kæmi einnig í hlut nefndarinnar að gefa umsögn um ávirðingar á hendur dómara áður en honum yrði veitt lausn frá embætti um stundarsakir. Í núgildandi lögum er ekki að finna sambærileg ákvæði. Sá sem telur dómara hafa brotið á rétti sínum getur kvartað um það til forstöðumanns dómstóls eða dómismálaráðherra, en það fer eftir viðbrögðum viðkomandi hvort eitthvað frekar verður aðhafst í máli. Einnig er í vissum tilvikum unnt að bera ágreining af þessu tagi undir Hæstarétt ef kvörtun varðar starf héraðsdómara, sbr. 3. mgr. 143. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Getur Hæstiréttur þá veitt dómara áminningu eða gert honum sekt. Þá er að finna í 8. gr. laga nr. 92/1989 ákvæði um áminningu á hendur héraðsdómara. Áminninguna getur forstöðumaður dómstóls veitt þegar hún beinist að dómara eða dómarafulltrúa, en forseti Hæstaréttar ef forstöðumaður héraðsdómstóls á í hlut. Þessi ákvæði eru ómarkviss og hafa ekki þótt gefa góða raun í framkvæmd. Að því er varðar aukastörf dómara og eignarhald þeirra að hlutum í félögum og fyrirtækjum eru reglur allar óljósar í gildandi rétti. Tilgangur ákvæða frumvarpsins um sérstaka nefnd um dómaraströf er enn og aftur að styrkja stöðu dómstólanna sem sjálfstæðra og óháðra stofnana, jafnt inn á við sem út á við. Nefnd af því tagi, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, á sér fyrirmyndir í ýmsum nágrannaríkjum okkar. Augljóst er að gagnsæjar reglur um aukastörf dómara og eignaraðild þeirra að félögum og fyrirtækjum eru fallnar til að ná fyrrnefndu markmiði. Á það enn frekar við um kæruehimild almennings, sem telur dómara hafa gert á sinn hlut. Loks auðveldar aðgangur forstöðumanna dómstóla og dómismálaráðherra að nefndinni eftirlit með dómurum.“

Sérstakar athugasemdir við 23. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 15/1998:

„Í almennum athugasemdum hér að framan er greint frá þeim nýmælum í frumvarpinu að lagt er til að komið verði á fót sérstakri stjórnsýslunefnd, nefnd um dómaraströf, sem er ætlað að gegna aðallega tvíþættu hlutverki. Annars vegar er ráðgert að hún hafi með höndum agamál dómara, þar á meðal að taka við og leysa úr kvörtunum vegna starfa þeirra og veita áminningar. Hins vegar er nefndinni ætlað að fjalla um heimildir dómara til að gegna aukastörfum og eiga

hlut í félögum og fyrirtækjum. Hér á fyrri stigum hefur verið fjallað almennt um röksemdir fyrir þessari skipan og þær breytingar sem hún hefði í för með sér frá núverandi reglum. Má því vísa til fyrri umfjöllunar um þau atriði. Í 2.–4. mgr. 23. gr. eru fyrirmæli um skipan umræddrar nefndar og fleiri almenn atriði varðandi hana, sem nú verður hugað nánar að í einstökum atriðum.

Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. á að koma í hlut dómsmálaráðherra að skipa menn til setu í nefnd um dómastörf, en aðalmenn í nefndinni eiga að vera þrír og jafnmargir varamenn. Lagt er til að einn nefndarmaður verður skipaður eftir tilnefningu Dómarafélags Íslands, en ráðherra skipi hina tvo án tilnefninga, þar af annan sem formann nefndarinnar sem verði að fullnægja skilyrðum til að fá skipun í embætti hæstaréttardómara, sbr. 4. gr. Sömu reglur mundu gilda um varamenn. Benda má á að ekki er ætlast til að ráðherra verði bundinn af því að skipa dómara til setu í nefndinni nema eftir tilnefningu dómarafélagsins og hefði hann því frjálssar hendur um það úr hvaða starfstéttum tveir nefndarmanna kæmu með þeim takmörkunum sem leiða af fyrrnefndri reglu um hæfisskilyrði varðandi formann nefndarinnar. Ráðgert er að skipunartími nefndarmanna verði sex ár og að óheimilt verði að skipa þann sama oftari en tvisvar í sæti aðalmanns í nefndinni. Þá er miðað við að skipun renni ekki út hjá öllum nefndarmönnum í senn, heldur ljúki skipunartíma eins þeirra annað hvert ár, en um skipun nefndarinnar í fyrsta skipti eru fyrirmæli í bráðabirgðaákvæði í 4. mgr. 38. gr. Þessi tilhögun er sú sama og lögð er til um dómstólaráð og dómnefnd um umsækjendur um embætti héraðsdómara, en um hana hefur áður verið fjallað í athugasemdum við 12. og 13. gr., sem hér má vísa til.

Í 3. mgr. kemur fram að úrlausnum nefndar um dómastörf verði ekki skotið til annars stjórnvalds. Með þessu er ætlunin að taka af tvímæli um að stjórnsýslukæru verði ekki beitt til að leita endurskoðunar á úrlausnum nefndarinnar, en úr lögmæti þeirra mætti fá leyst með málshöfðun eftir almennum reglum.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir því að nefndin hafi samvinnu við dómstólaráð um starfsemi sína. Þótt verksvið þessara tveggja nefnda skarist ekki má telja eðlilegt að þær hafi samvinnu um atriði sem lúta að umsýslu í tengslum við starfsemi þeirra, enda hafa þær vissa sérstöðu meðal stjórnsýslunefnda að því leyti að þeim er ætlað að fjalla um málefni dómstóla og þurfa að vera sjálfstæðar og óháðar framkvæmdarvaldinu í störfum sínum. Í niðurlagi 4. mgr. er síðan mælt fyrir um þóknun til nefndarmanna vegna starfa þeirra, en hún yrði ákveðin af dómsmálaráðherra.

9.8.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

9.9 Bótanefnd skv. lögum nr. 69/1995 um greiðslu á bótum til þolenda afbrota

Gildandi lög: 69/1995

Eldri lög: Á ekki við.

9.9.1 Hlutverk

Nefndin tekur ákvarðanir um greiðslu bóta samkvæmt lögum.

9.9.2 Texti og rök við stofnun

Almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 69/1995:

„Í frumvarpinu er lagt til að ákvörðun um greiðslu bóta samkvæmt ákvæðum þess verði tekin af sérstakri nefnd, bótanefnd. Miðað er við að nefndin ákveði hvort skilyrði bótagreiðslu séu til staðar og fjárhæð bóta. Þegar dómur hefur gengið um

bótakröfuna er almennt miðað við að bætur verði greiddar í samræmi við niðurstöður hans.“

Sérstakar athugasemdir:

„Um 13. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að sérstök stjórnslunefnd, bótanefnd, taki ákvörðun um greiðslu bóta samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Bótanefnd getur í undantekningartilvikum ákveðið að greitt skuli upp í kröfu fyrir fram ef skilyrði greiðslu bóta eru talin vera fyrir hendi. Þegar dómur hefur verið kveðinn upp í refsimálinu er það ekki skilyrði bótagreiðslu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins að reynt hafi á greiðslugetu — eða greiðsluvilja — tjónvalds með aðför. Hafi bótakrafan ekki verið dæmd í refsimálinu þarf tjónþoli ekki að höfða einkamál gegn tjónvaldi, heldur getur hann sótt um bætur til bótanefndar. Hið sama gildir þegar ekki er höfðað refsímál gegn tjónþola, t.d. vegna þess að hann er ekki sakhæfur.

Í 2. og 3. mgr. er lagt til að í bótanefnd verði þrjú menn og þrjú til vara sem dómsmálaráð herra skipi til fjögurra ára í senn. Jafnframt er lagt til að nefndarmenn og varamenn þeirra skuli fullnægja skilyrðum laga til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara og að um hæfi þeirra fari eftir reglum um sérstakt hæfi dómara.“

9.9.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

9.10 Örorunefnd

Gildandi lög: 50/1993

Eldri lög: Á ekki við.

9.10.1 Hlutverk

Veitir álit sitt á sérfræðilegu álitu um örorku- og/eða miskastig tjónþola, eða öðrum læknisfræðilegum þáttum skv. 2. og 3. gr. Skaðabótalaga sem meta þarf til þess að uppgjör bóta geti farið fram. Nefndin getur einnig veitt álit sitt án þess að fyrir liggji sérfræðilegt álit ef málsaðilar standa sameiginlega að slíkri beiðni.

9.10.2 Texti og rök við stofnun

Örorunefnd var komið á fót með lögum nr. 50/1993. Sagði í almennum athugasemdum við frumvarpið um nefndina:

„6.1. Örorumat.

Grundvelli örorumats er gerbreytt. Horfið er frá mati sem í meginatriðum er læknisfræðilegt. Í stað þess kemur raunhæft fjárhagslegt mat á þeim áhrifum sem líkamstjón hefur á hæfi hins slasaða til að afla tekna með vinnu, sjá nánar 5. gr. Örorumat, sem nú er miðað við í skaðabótamálum, hefur eingöngu verið gert af læknum. Þessari skipan er breytt og hefur einn aðili, „örorunefnd“, með höndum mat á örorku, sjá nánar 10. gr.“⁸⁴

Í sérstökum athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins sagði:

„Um 10. gr.

⁸⁴ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3636.

Eftir gildandi rétti er örorkumat gert af læknum. Venja er að einn læknir meti örorku tjónþola hverju sinni. Mörg örorkumöt, sem stuðst er við í skaðabótamálum, eru gerð af læknum Tryggingastofnunar ríkisins, m.a. tryggingayfirlækni, en hann er aðallæknir stofnunarinnar. Fáeinir læknar aðrir gera örorkumöt sem notuð eru í skaðabótamálum innan réttar eða utan. Sé örorkumat læknis vefengt er unnt að bera það undir dómkvadda matsmenn (lækna) eða lækna ráð, sbr. lög nr. 14/1942.

Ef frumvarpið verður að lögum verður gerbreyping á forsendum og grunni örorkumats. Horfið verður frá mati sem í aðalatriðum er talið læknisfræðilegt. Í stað þess kemur svonefnt fjárhagslegt örorkumat sem felur í sér álit á því hvort og að hve miklu leyti geta tjónþola til að afla vinnutekna hefur skerst varanlega. Vegna þess er nauðsynlegt að örorkumat verði ekki einungis í höndum lækna. Einnig þykir sjálfsagt að hér á landi sé aðeins einn aðili sem hefur með höndum mat á varanlegri örorku. Hér er því lagt til að þrígga manna nefnd, „örorkunefnd“, verði falið að meta örorku þeirra sem hafa uppi skaðabótakröfur fyrir varanlegt fjártjón vegna líkamsspjalla. Sú skipan, sem hér er gerð tillaga um, er í grundvallaratriðum í samræmi við það sem gerist í nágrannaríkjunum.

Þessi grein frumvarpsins veitir aðilum bótamáls vegna líkamstjóns rétt til að leita álitis örorkunefndar um miskastig eða örorkustig. Hvor aðila um sig á slíkan rétt og getur hinn aðilinn því ekki komið í veg fyrir að nefndin fjalli um málið. Búast má við að framkvæmdin verði sú að mjög mörgum málum verði skotið til örorkunefndar.

Niðurstaða örorkunefndar er ekki bindandi, en gera má ráð fyrir að málsaðilar sætti sig yfirleitt við hana. Uni aðili eða aðilar ekki niðurstöðunni verður sá sem vill fá henni breytt eða hrundið að leita til dómstóla.

Með ákvæði 2. mgr. um sex ára skipunartíma manna í örorkunefnd er stefnt að því að ekki verði of örur breytingar á skipun nefndarmanna. Þykir það nauðsynlegt vegna þess að verkefni nefndarinnar er mjög sérhæft og tryggja verður festu og samræmi í ákvörðunum hennar.

Í 2. mgr. er sérstaklega tekið fram að um hæfi nefndarmanna til að fara með mál fari eftir reglum laga um sérstakt hæfi dómara. Ákvæði um það eru nú í lögum um meðferð einkamála.

Örorkunefnd er ætlað mikilvægt hlutverk í málum um skaðabætur fyrir líkamstjón. Er því þörf á að settar verði nánari reglur um starfsháttu nefndarinnar, sbr. 4. mgr.

Torvelt er að áætla hve mörg mál komi árlega til kasta nefndarinnar ef frumvarpið verður að lögum. Er því erfitt að fullyrða um umfang nefndarstarfa. Þess vegna þykir rétt að taka fram í þessari grein frumvarpsins að í reglugerð skuli vera heimild fyrir nefndina til þess að kveðja lækna og aðra sérfróða menn til starfa í þágu nefndarinnar. Rök fyrir heimild þessari eru ekki síður þau að í ýmsum tilvikum getur nefndinni verið nauðsynlegt að leita til manna með þekkingu á ýmsum sérsviðum læknisfræði eða aðra sérfræðipekkingu, t.d. á sviði hagfræði eða tryggingastærðfræði.

Auk ákvæða væntanlegrar reglugerðar mundu almennar reglur stjórnarfarsréttar að sjálfsögðu eiga við um málsmeðferð fyrir nefndinni.⁸⁵

9.10.3 Texti og rök síðar

Örorkunefnd var breytt með lögum 37/1999 um breytingu á skaðabótalögum, nr. 50/1993, sbr. lög nr. 42/1996 og fól aðalbreypingin í sér að nefndin var ekki lengur ákvarðandi á fyrsta stjórnarsýslustigi. Aðalreglan yrði því sú að málsaðilar öfluðu sér sjálfir sérfræðilegra álitsgerða um örorku og/eða miskamat en báðir aðilar hefðu rétt til þess að skjóta slíkum álitsgerðum til örorkunefndar til endurmats. Örorkunefnd yrði því einungis matsaðili á fyrsta stigi þegar málsaðilar óskuðu þess sameiginlega. Sagði um það í frumvarpi því sem varð að lögnum:

„Um 9. gr.

Örorkunefnd tók til starfa eftir gildistöku skaðabótalaganna árið 1993. Málum sem skotið er til nefndarinnar hefur stöðugt fjölgað. Vegna málafjöldans hefur álag á nefndina verið mjög mikið og afgreiðslutími mála lengst. Miklu skiptir fyrir málsaðila að enginn ónauðsynlegur dráttur verði á því að mat á afleiðingum líkamstjóns geti legið fyrir.

Í því skyni að létta álagi af örorkunefnd er lagt til að 1. mgr. 10. gr. laganna verði breytt þannig að horfið verði frá þeirri meginreglu að örorkunefnd sé matsaðili á fyrsta stigi. Aðalreglan verði sú að málsaðilar afli sjálfir sérfræðilegs álits um örorku- og/eða miskastig og þá læknisfræðilegu þætti sem meta þarf skv. 2. og 3. gr. laganna til þess að ljúka megi bótauppgjöri. Sérfræðilegt mat, sem annar málsaðila aflar, geti tjónþoli eða sá sem krafinn er bóta borið undir örorkunefnd. Með þessu breytist hlutverk örorkunefndar og hún verður fyrst og fremst matsaðili á síðara stigi. Áfram verður það meginhlutverk nefndarinnar að stuðla að því að viðunandi samræmi geti fengist um matsniðurstöður. Ætla má að til hennar verði einkum skotið þeim málum sem eru á einhvern hátt sérstök eða fordæmisskapandi. Sætti annar málsaðila sig ekki við niðurstöðu örorkunefndar getur hann freistað þess að fá henni breytt eða hrundið með því að leita til dómstóla.

Þá er í frumvarpsgreininni jafnframt heimilað að skjóta til örorkunefndar sérfræðilegu álit um þá læknisfræðilegu þætti sem um er getið í 2. og 3. gr. laganna. Slík heimild hefur ekki verið fyrir hendi til þessa.

Frá aðalreglunni um að örorkunefnd fjalli ekki um mál á fyrsta stigi er gerð sú undantekning að málsaðilar geta sameiginlega óskað álits örorkunefndar um ákvörðun örorku- og/eða miskastigs án þess að áður liggi fyrir sérfræðilegt álit.

Lagt er til að við 2. mgr. 10. gr. verði bætt heimild til ráðherra, að fenginni ósk örorkunefndar, að fjölga tímabundið í nefndinni, í því skyni að tryggja að afgreiðsla mála dragist ekki. Málsgreinin er að öðru leyti óbreytt.

Til þess að tryggja að örorkunefnd geti sem best sinnt samræmingarhlutverki sínu er nauðsynlegt að helstu niðurstöður hennar verði gerðar aðgengilegar með birtingu. Gerð er tillaga um viðbót við 4. mgr. 10. gr. þess efnis að ráðherra skuli ákveða í reglugerð hvernig staðið skuli að birtingu helstu álitsgerða nefndarinnar.⁸⁶

⁸⁵ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3651.

⁸⁶ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 1298-1299.

9.10.4 Athugasemdir

Lagatexti skaðabótalaga nr. 50/1993 er ekki skýr um stöðu örorkunefndar. Ljóst er að hægt er að skjóta ágreiningi um örorkumat til nefndarinnar en í lögunum er fjallað um að nefndin veiti álit sitt. Ekki er skýrlega tekið af skarið um það hvort hægt er að skjóta því álit til ráðuneytisins. Af lögskýringartexta verður þó ekki annað ráðið þar sem kemur fram að uni aðili ekki álit nefndarinnar geti hann skotið því til dómstóla. Það er þó orðað með nokkuð misvísandi hætti þar sem segir m.a. að niðurstaða nefndarinnar sé ekki bindandi.

9.11 Úrskurðarnefnd um sanngirnibætur

Gildandi lög: 47/2010

Eldri lög: Á ekki við.

9.11.1 Hlutverk

Tekur afstöðu til krafna um sanngirnibætur samkvæmt lögum um sanngirnibætur.

9.11.2 Texti og rök við stofnun

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 47/2010 er ekki að finna sérstök rök er lúta að því að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd um sanngirnibætur. Segir þó í almennum athugasemdum:

“Við samningu frumvarpsins þurfti einnig að taka afstöðu til þess hver ætti að úrskurða um bætur. Starfshópurinn velti því fyrir sér hvort hægt væri að fela bótanefnd samkvæmt lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995, að taka að sér þetta hlutverk. Ekki verður þó talið að sú sérhæfing sem þar er að finna eigi alfarið við um það verkefni sem hér blasir við. Niðurstaðan varð sú að heppilegast væri að setja á fót sérstaka úrskurðarnefnd um sanngirnibætur. Til að einfalda og hraða málsmeðferð er sýslumanni hins vegar falið að setja fram sáttaboð, að undangengnu tiltölulega einföldu ferli, en þeir sem eru ósáttir við niðurstöðu sýslumanns geta leitað til úrskurðarnefndarinnar, sem þjónar þá eins konar hlutverki kærustigs.”⁸⁷

Sérstakar athugasemdir við 9. frumvarpsins:

“Í 4. mgr. er lagt til að úrskurðir nefndarinnar verði endanlegir á stjórnslustigi og þar af leiðandi ekki kæránlegir til ráðherra. Þá er lagt til að ekki verði hægt að bera niðurstöðu um rétt til bóta samkvæmt lögunum undir dómstóla fyrr en úrskurður úrskurðarnefndarinnar liggur fyrir. Niðurstöður sýslumanns verða þar af leiðandi ekki bornar undir dómstóla. Úrskurðir úrskurðarnefndarinnar verða hins vegar bornar undir dóm, svo fremi sem málið er höfðað innan sex mánaða frá því að úrskurðurinn var kynntur aðila máls. Lagt er til að tekið verði skýrt fram að málsókninni skuli beint að úrskurðarnefndinni. Er það gert til þess að taka af allan vafa um að málsókn skuli ekki beint að sýslumanni, en íslensk dómaframkvæmd kynni að verða talin standa til slíks væri þetta ekki tekið skýrlega fram.”⁸⁸

⁸⁷ Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 860 - 494. mál.

⁸⁸ Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 860 - 494. mál.

9.12 Eftirlitsnefnd með störfum lögreglu

Gildandi lög: 90/1996 (eins og þeim var breytt með lögum nr. 62/2016)

Eldri lög: Á ekki við.

9.12.1 Hlutverk

Hefur eftirlit með störfum lögreglu. N.t.t. er hlutverk nefndarinnar að a. taka við kærui á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans; berist héraðssaksóknara eða eftir atvikum ríkissaksóknara slíkar kærur eða rannsókn er hafin á slíku broti án kærui skal eftirlitsnefnd tilkynnt um það, b. taka við kvörtunum vegna starfsaðferða lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu sem fer með lögregluvald; berist slíkar kvartanir til annarra embætta eða stofnana skulu þær framsendar nefndinni án tafar, c. taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot, d. taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar nefndin telur tilefni til.

9.12.2 Texti og rök við stofnun

Ákvæði um eftirlitsnefndina var bætt við lögreglulög árið 2016, sbr. lög nr. 62/2016.

Almennar athugasemdir við frumvarp er varð að lögum nr. 62/2016:

“Innanríkisráðherra skipaði 15. janúar 2015 nefnd sem fjalla átti um meðferð kvartana og kærumála á hendur lögreglu. Nefndinni var falið að leggja mat á núverandi kerfi og lagareglur og gera tillögur að breyttu verklagi og lagabreytingum. Þannig var nefndinni falið það hlutverk að gera tillögu að opnara, aðgengilegra og skilvirkara kerfi sem fælist í móttöku og afgreiðslu á kærui og kvörtunum vegna starfa lögreglunnar, eftirfylgni á athugasemdum ríkissaksóknara vegna starfa lögreglu og eftir atvikum frumkvæðiseftirliti með störfum lögreglu.

[...]

Skipun nefndar innanríkisráðherra um meðferð kvartana og kærumála mátti rekja til ábendinga umboðsmanns Alþingis og ríkissaksóknara um að tekið yrði til skoðunar hvernig komið yrði á virkara eftirliti með störfum lögreglu og fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgararnir telja að lögregla hafi ekki fylgt vönduðum starfsháttum.

[...]

Nefndin leggur ekki til að sérstakri stjórnsýslunefnd verði falin rannsókn mála þegar grunur er um refsiverð brot starfsmanna lögreglu. Samkvæmt tölum frá ríkissaksóknara voru kæruiál sem bárust embættinu til meðferðar á árunum 2005–2014 á bilinu 17–36 á ári. Erfitt getur reynst að halda úti rannsóknareiningu sem fengi svo fá mál til meðferðar. Eðli máls samkvæmt yrði um fámenna rannsóknareiningu að ræða og hætt er við að hún gæti orðið veikburða. Var það jafnframt niðurstaða nefndarinnar að það gæti komið niður á faglegri þekkingu og þjálfun rannsakenda ef viðfangsefnin yrðu svo fá. Talið var hagfelldara að fela áfram héraðssaksóknara að annast rannsókn kærumála á hendur lögreglu, eins og nánar verður gerð grein fyrir í athugasemdum við c-lið 1. gr. frumvarpsins. Þá leggur nefndin áherslu á það í skýrslu sinni að það er lögbundið hlutverk ákærvaldsins að taka ákvörðun um saksókn. Með hliðsjón af grundvallarsjónarmiðum um sjálfstæði ákærvaldsins telur nefndin ekki koma til greina að fela stjórnsýslunefnd ákærvald.

Kæra á hendur starfsmanni lögreglu og kvörtun borgara vegna samskipta við lögreglu geta leitt til málsmeðferðar samkvæmt starfsmannalögum. Nefndin bendir á að það er hlutverk lögreglustjóra að fara með yfirstjórn starfsmannamála, hvers í sínu umdæmi. Hið sama á við um ríkislögreglustjóra. Kæra eða kvörtun getur leitt til áminningar og eftir atvikum lausnar um stundarsakir. Á fundi nefndarinnar með fulltrúa Lögreglustjóraráðs Íslands kom fram sú afstaða að lögreglustjórar, sem forstöðumenn, fari áfram með agamál í samræmi við ákvæði starfsmannalaga.

Kvörtun getur leitt til annarra viðbragða af hálfu lögreglustjóra en málsmeðferðar samkvæmt starfsmannalögum, svo sem þess að verklagi er breytt eða lögreglumanni veitt tiltal. Mikilvægt er að sá sem kvörtunina ber fram fái vitneskju um með hvaða hætti brugðist er við erindi hans. Þá er mikilvægt að slík erindi séu skráð og þau afgreidd innan hæfilegs tíma. Nefndin kallaði eftir upplýsingum frá lögreglustjórum um meðferð mála af þessu tagi. Þær upplýsingar sem bærust gáfu tilefni til að ætla að á það skorti að haldið sé utan um mál vegna kvartana með viðeigandi hætti. Nefndin lagði til að innanríkisráðherra gæfi út reglur um meðferð mála og hefur samið drög sem fylgja skýrslunni.

Í samræmi við lögbundið hlutverk ríkislögreglustjóra mundi embætti hans annast meðferð máls vegna kvartana sem lúta að almennum starfsaðferðum lögreglu. Nefndin áréttaði að mikilvægt væri að sá sem kvörtun bæri fram fengi vitneskju um hvernig brugðist væri við erindi hans. Nefndin taldi það mikilvægt að það yrði á höndum eins aðila að taka við kvörtunar- og kærumálum á hendur lögreglu, greina málin og beina þeim í réttan farveg, eftir því hvort um er að ræða kæru vegna meintrar refsiverðar háttsemi eða kvörtun vegna starfsaðferða lögreglu. Lagt var til að skipuð yrði sjálfstæð nefnd sem væri falið það verkefni. Nefndin ætti þess kost að hafa eftirlit með meðferð þeirra mála sem send yrðu áfram og hverjar lyktir málanna yrðu. Jafnframt ætti nefndin þess kost að koma á framfæri við viðeigandi stjórnvald athugasemdum við málsmeðferðina ef hún teldi þess þörf. Að lokum taldi nefndin mikilvægt að eftirlitsnefndin yrði óháð lögreglu og ákærvaldi til að tryggja hlutlægni og trúverðugleika hennar.

[...]

Með frumvarpi þessu er lagt til að skipuð verði þriggja manna stjórnarsýslunefnd sem hafi eftirlit með störfum lögreglu. Nefndin hafi það verkefni að taka við erindum frá borgurunum, yfirfara þau og greina hvort um sé að ræða kæru um refsiverða háttsemi eða kvörtun er lúti að starfsaðferðum lögreglu. Hlutverk nefndarinnar verður enn fremur að taka til athugunar mál þegar manneskja lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu eða meðan hún var í umsjón lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot. Nefndin getur jafnframt tekið verklag eða atvik til skoðunar að eigin frumkvæði telji hún tilefni til.⁸⁹

9.12.3 Athugasemdir

Hlutverk nefndarinnar er að greina kvartanir og senda þær á viðkomandi staði. Hlutverk nefndarinnar er ekki að taka afstöðu til þeirra kvartana.

⁸⁹ Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1086 - 658. mál.

10 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

10.1 Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Gildandi lög: 69/2003 (38/2011)

Eldri lög: 110/1999 og 147/1996

10.1.1 Hlutverk

Úrskurðar um ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar.

10.1.2 Texti og rök við stofnun

Komið á fót með 8. gr. laga nr. 147/1996. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 147/1996 sagði um ástæður að baki sjálfstæði nefndarinnar:

„Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað sjálfstætt stjórnsýsluhlutverk á sviði fjarskipta- og póstmála (e. regulator) og er gert ráð fyrir að hún verði í daglegum störfum sínum óháð fyrirmælum samgönguráðuneytis, þó svo að stofnunin heyri undir ráðuneytið. Er í því sambandi gert ráð fyrir því að stjórnsýsluákvæðanir stofnunarinnar verði ekki kærðar til samgönguráðherra heldur verði þær kærðar til sérstakrar úrskurðarnefndar á sviði fjarskipta- og póstmála, til endanlegrar úrlausnar á stjórnsýslustigi. Er hér að nokkru höfð hliðsjón af sérstakri áfrýjunarnefnd sem starfar samkvæmt samkeppnislögum. Með því móti er ætlunin að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar m.a. með tilliti til þess að samgönguráðherra fer með eignaraðild ríkisins að Pósti og síma hf., sem kann að eiga í samkeppni við aðra aðila á umræddum sviðum, en með lögum nr. 103/1996 var Póst og símamálastofnun breytt í hlutafélag og tekur sú formbreyting gildi þann 1. janúar 1997. skv. 2. mgr.“⁹⁰

Í sérstökum athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins sagði um nefndina:

„Um 8. gr.

Ákvarðanir og úrskurðir Póst- og fjarskiptastofnunar skulu kærnanlegir til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Verða úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnsýslustigi því að eins og áður segir er ekki gert ráð fyrir því að úrskurðir nefndarinnar séu kærnanlegir til samgönguráðherra. Í úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála skulu sitja þrír menn sem skipaðir eru til fjögurra ára af samgönguráðherra og jafnmargir til vara. Skulu formaður og varaformaður tilnefndir af Hæstarétti og einn nefndarmaður ásamt varamanni af stjórn Verkfræðingafélags Íslands. Þriðji nefndarmaður skal skipaður ásamt varamanni án tilnefningar. Formaður og varaformaður skulu fullnægja almennum hæfisskilyrðum hæstaréttardómara, en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu eða reynslu á sviði fjarskipta- og póstmála. Þar sem það getur varðað aðila miklu að fá skjóta úrlausn á þessu sviði er gert ráð fyrir að úrskurðir nefndarinnar séu kveðnir upp innan átta vikna frá því að kæra berst nefndinni.

⁹⁰ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 1347.

Vilji málsaðili, Póst- og fjarskiptastofnun eða aðrir, ekki una úrskurði nefndarinnar, getur hlutaðeigandi borið úrskurðinn undir dómstóla. Slíkt mál skal þá höfðað innan sex mánaða frá því aðili fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar. Málshöfðun frestar þó ekki réttaráhrifum úrskurðarins. Um starfshætti nefndarinnar, málsmeðferð, málskotsgjald o.fl. skal mælt fyrir um í reglugerð sem samgönguráðherra setur. Með úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er tryggt að úrlausn ágreiningsmála á þessu sviði fái hlutlausa og skjóta málsmeðferð í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins hér að lútandi.⁹¹

Í nefndaráliti meirihluta samgöngunefndar voru ekki gerðar efnislegar athugasemdir varðandi stofnun nefndarinnar en sagði þó eftirfarandi um skipan í nefndina:

„2. Þá er lagt til að þau hæfisskilyrði 8. gr. að aðrir nefndarmenn en formaður og varaformaður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála skuli hafa faglega kunnáttu eða reynslu á sviði fjarskipta- og póstmála verði felld brott. Ástæða þessa er að erfitt gæti reynst að finna nægilega marga aðila sem uppfylltu þessi skilyrði án þess að þeir tengdust Pósti og síma með beinum eða óbeinum hætti.“⁹²

Af nefndaráliti minnihluta samgöngunefndar er ljóst að nefndin taldi hins vegar sjálfstæði stofnunarinnar og nefndarinnar ekki nægilega tryggt í ljósi eignarhluta ríkisins á Pósti og síma hf. Nefnir minnihlutinn í því samhengi að ráðherra skipi forstöðumann póst- og fjarskiptastofnunar og nefndarmenn í úrskurðarnefndina. Auk þess fari ráðherra með reglugerðarheimild.⁹³

10.1.3 Texti og rök síðar

Með lögum nr. 110/1999 voru gerðar nokkrar breytingar á tilnefningar í nefndina. Sagði um það í sérstökum athugasemdum við 10. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 110/1999, um Póst- og fjarskiptastofnun:

„Um 10. gr.

þessi grein er efnislega samhljóða 8. gr. gildandi laga með þeirri breytingu að í stað þess að samgönguráðherra skipi formann og varaformann samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, einn nefndarmann og annan til vara samkvæmt tilnefningu stjórnar Verkfræðingafélags Íslands og einn mann án tilnefningar er lagt til að Hæstiréttur tilnefni alla nefndarmenn. Með þeirri tilhögun er sjálfstæði nefndarinnar gagnvart ráðherra aukið.

Einnig er lagt til að ákvarðanir og úrskurðir Póst- og fjarskiptastofnunar verði ekki bornar undir dómstóla fyrr en kæruleið í stjórnarsýslunni hefur verið fullreynd. Er það gert svo að freista megji þess að leysa úr deilumálum án þess að bera þau undir dómstóla.

Ljóst er að lög og reglur um fjarskipta- og póstmál eru sérstaks eðlis og því er mikilvægt að unnt verði að byggja upp nægilega sérþekkingu á þessum málaflokki innan stjórnarsýslunnar. Verður því markmiði frekar náð með því að stuðla að umfjöllun og úrlausn deilumála inn- an stjórnarsýslunnar.⁹⁴

⁹¹ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 1352.

⁹² Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 2313.

⁹³ Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 2333-2334.

⁹⁴ Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 2215.

10.2 Yfirfasteignamatsnefnd

Gildandi lög: 6/2001

Eldri lög: 94/1976, 28/1963. Yfirmatsnefnd var komið á fót með lögum nr. 28/1963 en á þeim tíma voru nefndarmenn dómkvaddir hverju sinni. Með lögum nr. 94/1976 var horfið frá þeirri framkvæmd og í staðinn skipaði ráðherra nefndarmenn til fjögurra ára í senn.

10.2.1 Hlutverk

Yfirfasteignamatsnefnd annast yfirmat fasteigna fyrir landið allt.

10.2.2 Texti og rök við stofnun

Í sérstökum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 28/1963 sagði um yfirfasteignamatsnefnd:

„Um 23. gr.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 70/1945 má kæra úrlausn út af aukamati (millimati, endurmati) til fjármálaráðuneytisins. Hér er lagt til, að úrlausn fasteignamatsnefndar við slík mót verði skotið til yfirfasteignamatsnefndar til fullnaðarúrlausnar. Með þeirri skipan má einnig vænta aukins samræmis í mötum þessum.“⁹⁵

10.2.3 Texti og rök síðar

Með lögum nr. 94/1976 var horfið frá þeirri framkvæmd að nefndarmenn væru dómkvaddir hverju sinni og sagði um það í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 94/1976:

„Í frumvarpinu er gert ráð fyrir málskotsrétti til yfirfasteignamatsnefndar eins og verið hefur til fullnaðarúrskurðar um mat.

Skipan yfirfasteignamatsnefndar samkvæmt frumvarpinu er að því leyti frábrugðin fyrirkomulagi gildandi laga að henni má jafna til dómkvaðningar í stað þess að nú er nefndin skipuð af ráðherra. Felur þessi breyting í sér tilraun til að flytja matsstarfsemi með þessum hætti á einn stað, í stað þeirra fjölmörgu aðila sem nú fást við mat fasteigna með mjög ósamræmdum hætti eftir sérstakri dómkvaðningu hverju sinni.“⁹⁶

10.3 Endurkröfunefnd

Gildandi lög: 50/1987. Sjá einnig frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um ökutækjatrýggingar

Eldri lög: 40/1968, 26/1958

10.3.1 Hlutverk

Kveður á um hvort beita skuli endurkröfurétti vegna gáleysis eða ásetnings þess sem ábyrgð ber á tjóni sem váttryggingafélag hefur bætt samkvæmt umferðarlögum.

⁹⁵ Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 1701.

⁹⁶ Alþt. 1975-1976, A-deild, bls. 445.

10.3.2 Texti og rök við stofnun

Frumvarp til laganna dagaði upphaflega uppi á 76. löggjafarþingi og var flutt á ný á næsta þingi, þ.e. 77. löggjafarþingi. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 26/1958 var vísað til hins eldra frumvarps um nánari skýringar. Í frumvarpinu sem lagt var fram á 76. löggj. sagði um 76. gr. (endurkröfunefnd):

„Um 76. gr.

Hér er um nýmæli að ræða. Hefur verið talið að váttryggingarfélög beittu endurkröfurétti sínum mjög lítið og misjafnt. Hér er um mikilsverðan þátt varnarrörzlu að ræða. Eigi má því velta á ákvörðunum, sem geta mótast af einkahagsmunum að meira eða minna leyti, hvort endurkröfurétti sé beitt. Tillögur hafa og komið fram um að skylda váttryggingarfélögin til að beita endurkröfurétti, og sums staðar er sú regla lögfest. Telja verður þó, að slík skipan valdi ófirsjáanlegri fyrirhöfn og kostnaði fyrir tryggingarfélögin og missi auk þess þráfallega marks. Hér er því gert ráð fyrir, að ákvörðun um það, hvort endurkröfurétti skuli beitt, sé í höndum sérstaks aðila og þannig um búið, að varnarrörzlusjónarmiðum sé fyrst og fremst beitt, en jafnframt séð fyrir, að sérþekking á málinu, bæði almenn og sérstök, fái notið sin. Trúnaðarmenn váttryggingarfélaganna hafa verið með í ráðum um nefndarskipun þá, sem horfið er að. Ætlast er til þess, að nefndin hafi við úrskurð sinn öll þau sjónarmið, er máli skipta, m.a. sök aðila og efnahag.“⁹⁷

10.3.3 Texti og rök síðar

Á ekki við.

10.3.4 Athugasemdir

Óljóst hver staða nefndarinnar er.

10.4 Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga

Gildandi lög: 138/2011

Eldri lög: 45/1998

10.4.1 Hlutverk

Ráðherra skipar þriggja manna nefnd til fimm ára í senn og þrjá til vara. Nefndarmenn skulu hafa sérstaka þekkingu á fjárhagslegum málafnum sveitarfélaga og skal einn skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar (annar skal vera löggiltur endurskoðandi). Nefndin skal fylgjast með fjármálum sveitarfélaga og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt lögum og reglum.

10.4.2 Texti og rök við stofnun

Sérstakar athugasemdir við frumvarp það er varð að sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998:

„Í grein þessari er að finna nýmæli um að félagsmálaráðherra skipi þriggja manna eftirlitsnefnd sem hefur það hlutverk að fylgjast með fjármálum sveitarfélaga. Ljóst er að núgildandi lagaákvæði um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og til hvaða aðgerða ráðuneytið getur gripið ef í óefni stefnir eru of veik. Þetta hefur í för með sér að ef viðkomandi sveitarstjórn gerir sér ekki grein fyrir vandanum eða

⁹⁷ Alþt. 1956-1957, A-deild, bls. 490.

viðurkennir hann ekki er mikil hættu á að ekki sé brugðist nægjanlega skjótt við með þeim afleiðingum að skaðinn verður meiri en vera þyrfti ef strax væri brugðist við vandanum. Eftirlitsnefndinni er ætlað að bæta úr þessu. Með samsetningu hennar er lögð áhersla á fagleg vinnubrögð. Henni er einnig gefið vissu sjálfstæði.

Árið 1989 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að kanna fjárhagsstöðu verst stöddu sveitarfélaganna og gera tillögur til úrbóta. Nefndin lagði m.a. til að unnar væru vissar lykil tölur úr ársreikningum sveitarfélaga sem auðvelduðu samanburð og eftirlit og að félagsmála ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga kæmu sér saman um ákveðnar viðmiðunartölur varðandi fjárhag sveitarfélaga. Hér er lagt til í 4. mgr. að þetta verði lögbundið.

Viðmiðanir þessar væru m.a. peningaleg staða sem hlutfall af sameiginlegum tekjum, heildarskuldir, nettó- og brúttóskuldir á íbúa, útgjöld og tekjur á íbúa og önnur helstu atriði sem máli skipta við mat á efnahag og rekstri sveitarfélaga.

Lagt er til að þetta verði nánar skilgreint í reglugerð ásamt öðrum atriðum varðandi störf og málsmeðferð eftirlitsnefndarinnar.“

10.4.3 Texti og rök síðar

Sérstakar athugasemdir við frumvarp það er varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011:

„Í ákvæðinu er mælt fyrir um skipun eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Nefndin skal skipuð þremur fulltrúum sem skulu hafa sérstaka þekkingu á fjármálum sveitarfélaga. Þessi hæfiskrafa er ekki rækilega afmörkuð, og er það með vilja. Á hinn bóginn er það stefnumið er í henni felst mikilvægt. Með því er lögð áhersla á að nefndin er fagleg en ekki pólitísk. Skv. 2. mgr. skal kostnaður af störfum nefndarinnar greiddur úr ríkissjóði. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum en á hinn bóginn verður að hafa í huga að frumvarpið byggist á því að starfsemi nefndarinnar verði efl. Sést það af þeirri auknu áherslu sem lögð er á söfnun upplýsinga og úrvinnslu þeirra. Af þessu leiðir aukinn kostnað af störfum nefndarinnar en á sama tíma ætti að vera hægt að minnka umtalsvert áhættu af kostnaðarsömum áföllum í opinberum rekstri sveitarfélaganna.

Í 3. mgr. er kveðið á um stöðu nefndarinnar í stjórnkerfinu. Að gildandi lögum er sú staða ekki svo ljós sem æskilegt væri. Hér er lagt til að nefndin verði sérstakt fjölskipað stjórnvald en ekki beinn hluti ráðuneytisins. Það felst þó einnig í tillögunni að nefndin verður lægra sett stjórnvald gagnvart ráðherra. Hann hefur því almennar yfirstjórnunarheimildir gagnvart henni líkt og hefðbundnum undirstofnunum. Í ljósi þess mikla samráðs og upplýsingaflæðis sem þarf á hverjum tíma að geta verið milli ráðuneytisins og nefndarinnar er mikilvægt fyrir málaflökkinn að stjórnsýsla nefndarinnar verði ekki með öllu aðskilin ráðuneytinu. Sjálfstæð stofnun sem ekki lyti yfirstjórn ráðherra byði heim hættu á óskilvirkri stjórnsýslu og óhagkvæmri dreifingu á þekkingu af hálfu eftirlitsaðila. Þessu til viðbótar er tekið fram í niðurlagi 3. mgr. að einstakar ákvarðanir nefndarinnar sæti ekki kærur til ráðherra. Eins og valdsviði og valdheimildum nefndarinnar er háttað ætti almennt ekki til þess að koma að nefndin tæki ákvarðanir sem kærnanlegar væru, jafnvel þó kæruleið væri fyrir hendi. Með þessu ákvæði er hins vegar tekinn af vafi um þetta atriði auk þess sem það felur í sér áréttingu á faglegu sjálfstæði nefndarinnar sem leiðir einfaldlega af þeirri þekkingu sem nefndarmenn búa að.

Samkvæmt framangreindu starfar nefndin á vegum ráðuneytisins og lýtur yfirstjórn ráðherra en nýtur samt ákveðins sjálfstæðis um meðferð einstakra mála. Gert er ráð fyrir að nefndin verði vistuð í ráðuneyti sveitarstjórnarmála og njóti eftir því sem fært er aðstoðar starfsmanna sem hún hefur forræði á, aðgang að skrifstofuhúsnæði og annars sem þörf er á svo nefndin geti gengt starfi sínu svo sem best er kostur. Gert er ráð fyrir að nefndin skuli skipuð fulltrúum sem hafa sérstaka þekkingu á fjármálum sveitarfélaga. Hér er ekki um að ræða kröfu

um sérstaka menntun eða starfsreynslu. Slíkar kröfur eru hins vegar gerðar til formanns nefndarinnar, en hann skal vera löggiltur endurskoðandi.

10.4.4 Athugasemdir

Ekki beinlínis úrskurðarnefnd.



Desember 2019



Viðauki 2

Þskj. 1492 – 746. mál

130. löggjafarþing 2003–2004.
Þskj. 1492 — 746. mál.

Svar

forsætisráðherra við fyrirspurn Atla Gíslasonar og Sigurjóns Þórðarsonar um úrskurðarnefndir.

1. Hversu margar sjálfstæðar og óháðar úrskurðarnefndir eru starfandi á vegum ríkisins, hvað heita þær og hver eru verkefni þeirra?

Lítið er svo til að átt sé við nefndir sem lögum samkvæmt er falið úrskurðarvald um stjórnvaldsákvarðanir, en þó skipað til hliðar við hið almenna stjórnkerfi á þann hátt að vera undanskildar þeim stjórnunar- og eftirlitsheimildum sem almennt eru fólgnar í yfirstjórn ráðherra. Samkvæmt upplýsingum, sem ráðuneytin hafa látið í té, eru starfræktar 42 slíkar nefndir og eru heiti þeirra og verkefni talin hér á eftir ásamt upplýsingum um lagagrundvöll starfrækslu þeirra.

Forsætisráðuneyti.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Verkefni: Leysir úr ágreiningsmálum um aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum á grundvelli upplýsingalaga.

Lagagrundvöllur: V. kafli upplýsingalaga, nr. 50/1996.

Óbyggðanefnd.

Verkefni:

- a. Að kanna og skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda.
- b. Að skera úr um mörk þess hluta þjóðlendu sem nýttur er sem afréttur.
- c. Að úrskurða um eignarréttindi innan þjóðlendna.

Lagagrundvöllur: III. kafli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti.

Bótanefnd.

Verkefni: Tekur ákvörðun um greiðsluskyldu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota.

Lagagrundvöllur: IV. kafli laga um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, nr. 69/1995.

Mannanafnanefnd.

Verkefni:

1. Að semja skrá um eiginnöfn og millinöfn sem teljast heimil skv. 5. og 6. gr. laga um mannanöfn og er hún nefnd mannanafnaskrá.
2. Að vera prestum, forstöðumönnum skráðra trúfélaga, Hagstofunni, dómsmálaráðherra og forsjármönnum barna til ráðuneytis um nafngjafir og skera úr álita- og ágreiningsefnum um nöfn samkvæmt lögum um mannanöfn.

3. Að skera úr öðrum álita- eða ágreiningsmálum sem upp kunna að koma um nafngjafir, nafnritun og fleira þess háttar.

Lagagrundvöllur: VIII. kafla laga um mannanöfn, nr. 45/1996.

Matsnefnd eignarnámsbóta.

Verkefni: Sker úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald, sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms.

Lagagrundvöllur: 2. gr. laga um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973.

Nefnd um dómastörf.

Verkefni: Nefndin setur almennar reglur um hvers konar aukastörf geti samrýmst embættisstörfum dómara og að hvaða marki samrýmanlegt sé embætti dómara að hann eigi hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki. Nefndin tekur á móti kvörtunum varðandi slík mál og getur í álitinu sínu fundið að störfum hlutaðeigandi dómara eða veitt honum áminningu. Þá getur nefndin einnig veitt dómara áminningu fyrir vanrækslu í starfi eða ámælisvert framferði hans utan starfs eftir að slíkri kvörtun hefur verið beint til nefndarinnar af hálfu forstöðumanns dómstóls eða dómsmálaráðherra.

Lagagrundvöllur: IV. kafla laga um dómstóla, nr. 15/1998.

Úrskurðarnefnd um áfengismál.

Verkefni: Úrskurðar um ágreining sem rís vegna ákvarðana sem sveitarstjórn tekur samkvæmt áfengislögum.

Lagagrundvöllur: VIII. kafla áfengislaga nr. 75/1998.

Áfrýjunarnefnd ágreinings á kirkjulegum vettvangi.

Verkefni: Niðurstöðum úrskurðarnefndar skv. 12. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar má skjóta til áfrýjunarnefndar.

Lagagrundvöllur: 13. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78/1997.

Félagsmálaráðuneyti.

Kærunefnd barnaverndarmála.

Verkefni: Fjallar samkvæmt kæru um úrskurði og ákvarðanir barnaverndarnefnda og um tilteknar ákvarðanir Barnaverndarstofu.

Lagagrundvöllur: 6. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002.

Kærunefnd húsnæðismála.

Verkefni: Sker úr ágreiningi um ákvarðanir stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda sveitarfélaga.

Lagagrundvöllur: IX. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.

Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta.

Verkefni: Fjallar samkvæmt kæru um ákvarðanir úthlutunarnefnda atvinnuleysisbóta um bætur og missi þeirra.

Lagagrundvöllur: 17. gr. laga um atvinnuleysisstryggingar, nr. 12/1997.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu.

Verkefni: Fjallar samkvæmt kæru um ákvarðanir félagsmálanefnda sveitarstjórna.
Lagagrundvöllur: XVII. kafli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála.

Verkefni: Úrskurðar um ágreiningsefni sem kunna að rísa á grundvelli laga um fæðingar- og foreldraorlof.

Lagagrundvöllur: 5. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000.

Fjármálaráðuneyti.*Kjaradómur.*

Verkefni: Ákveður laun og önnur kjör forseta Íslands, alþingismanna, ráðherra, hæstaréttardómara, héraðsdómara, biskups Íslands, ríkisendurskoðanda, ríkissáttasemjara, ríkis-saksóknara og umboðsmanns barna.

Lagagrundvöllur: Lög um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992.

Kjaranefnd.

Verkefni: Að ákveða laun og starfskjör embættismanna, annarra en þeirra sem kjaradómur fjallar um, lögreglumanna, tollvarða og fangavarða. Enn fremur ákveður nefndin laun og starfskjör prófessora, sem gegna því starfi að aðalstarfi.

Lagagrundvöllur: Lög um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992.

Kærunefnd útboðsmála.

Verkefni: Leysir úr kærum vegna ætlaðra brota á lögum um opinber innkaup og reglum settum samkvæmt þeim.

Lagagrundvöllur: Lög um opinber innkaup, nr. 94/2001.

Ríkistollanefnd.

Verkefni: Fer með æðsta úrskurðarvald á stjórnsýslustigi um ágreining innflytjenda og tollyfirvalda í tollamálum.

Lagagrundvöllur: 37. gr. tollalaga, nr. 55/1987.

Yfirfasteignamatsnefnd.

Verkefni: Annast yfirmat fasteigna.

Lagagrundvöllur: 33. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

Yfirskattanefnd.

Verkefni: Fer með æðsta úrskurðarvald á stjórnsýslustigi í skattamálum.

Lagagrundvöllur: Lög um yfirskattanefnd, nr. 30/1992.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.*Úrskurðarnefnd almannatrygginga.*

Verkefni: Úrskurðar í ágreiningsmálum um bætur almannatrygginga.

Lagagrundvöllur: 7. gr. laga um almannatryggingar, nr. 117/1993.

Úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir.

Verkefni: Úrskurðar í ágreiningsmálum um framkvæmd fóstureyðinga og ófrjósemisaðgerða.

Lagagrundvöllur: 28. gr. laga um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, nr. 25/1975.

Úrskurðarnefnd um tæknifrjóvgun.

Verkefni: Úrskurðar í ágreiningsmálum um framkvæmd tæknifrjóvgunar.

Lagagrundvöllur: 3. mgr. 3. gr. laga um tæknifrjóvgun, nr. 55/1996.

Iðnaðarráðuneyti.*Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda*

Verkefni: Úrskurðar um ágreining í vörumerkja- og einkaleyfamálum.

Lagagrundvöllur: 63. gr. laga um vörumerki, nr. 45/1997.

Úrskurðarnefnd raforkumála.

Verkefni: Úrskurðar í kærur á ákvörðunum Orkustofnunar um gjaldskrár eða starfsemi flutningsfyrirtækis eða dreifiveitna.

Lagagrundvöllur: 30. gr. raforkulaga, nr. 65/2003.

Landbúnaðarráðuneyti.*Yfirmatsnefnd samkvæmt ábúðarlögum.*

Verkefni: Framkvæmir yfirmat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúenda.

Lagagrundvöllur: Ábúðarlög nr. 64/1976, sbr. 21/2000.

Yfirmatsnefnd um lax- og silungsveiði.

Verkefni: Framkvæmir yfirmat samkvæmt ýmsum ákvæðum laganna.

Lagagrundvöllur: Lög um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970.

Úrskurðarnefnd um greiðslumark o.fl.

Verkefni: Leysir úr ágreiningi um ákvörðun á greiðslumarki lögbýla, skráningu, rétt til beinna greiðslna og framkvæmd verðskerðingar.

Lagagrundvöllur: Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 99/1993.

Ullarmatsnefnd.

Verkefni: Sker úr ágreiningi um ullar og gærumat.

Lagagrundvöllur: Lög um flokkun og mat á gærum og ull, nr. 57/1990.

Menntamálaráðuneyti.*Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna*

Verkefni: Úrskurðar um úrskurði stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Lagagrundvöllur: 5. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992.

Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema.

Verkefni: Úrskurðar í kærumálum nemenda við ríkisháskóla eða háskóla, sem hlotið hafa staðfestingu menntamálaráðherra.

Lagagrundvöllur: 5. gr. laga um háskóla, nr. 136/1997, og rg. nr. 73/1999.

Útvarpsréttarnefnd.

Verkefni: Veitir útvarpsleyfi og hefur eftirlit með framkvæmd útvarpslaga.
Lagagrundvöllur: 6. gr. útvarpslaga, nr. 53/2000.

Samgönguráðuneyti.**Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.**

Verkefni: Úrskurðar í kærur á ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar.
Lagagrundvöllur: 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Úrskurðarnefnd siglingamála.

Verkefni: Úrskurðar í kærur á ákvörðunum Siglingastofnunar Íslands.
Lagagrundvöllur: 13. gr. laga um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001.

Sjávarútvegsráðuneyti.**Úrskurðarnefnd vegna álagningar gjalds af ólöglegum sjávarafla.**

Verkefni: Úrskurðar um álagningu sérstaks gjalds vegna ólögmæts sjávarafla.
Lagagrundvöllur: 6. gr. laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, nr. 37/1992.

Úrskurðarnefnd sjómanna og útgerðarmanna.

Verkefni: Ákveður fiskverð sem nota skal við uppgjör á aflahlut áhafnar einstakra skipa.
Lagagrundvöllur: II. kafli laga um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, nr. 13/1998.

Umhverfissráðuneyti.**Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála.**

Verkefni: Úrskurðar um ágreining í skipulags- og byggingarmálum.
Lagagrundvöllur: 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.

Úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarnarmála.

Verkefni: Úrskurðar um ágreining um framkvæmd laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og heilbrigðissamþykkt sveitarfélaga.
Lagagrundvöllur: 31. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Útanríkisráðuneyti.**Kaupskrárnefnd.**

Verkefni: Úrskurðar um ráðningarkjör, launakjör og vinnuskilyrði íslenskra starfsmanna varnarliðsins þar sem varnarliðið er ekki aðili að kjarasamningum.

Lagagrundvöllur: 6. gr. laga um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna, nr. 82/2000, og reglugerð um kaupskrárnefnd varnarsvæða nr. 284/1999.

Kærunefnd kaupskrárnefndar.

Verkefni: Úrskurðar að uppfylltum skilyrðum um niðurstöðu kaupskrárnefndar varnarsvæða.

Lagagrundvöllur: 3. mgr. 6. gr. laga um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna, nr. 82/2000, og 14. gr. reglugerðar um kaupskrárnefnd varnarsvæða nr. 284/1999.

Skaðabótanefnd.

Verkefni: Úrskurðar um skaðabótakröfur íslenskra aðila á hendur varnarliðinu.

Lagagrundvöllur: 2. tölul. 12. gr. viðbættis um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra, sbr. lög nr. 110/1951, um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess.

Viðskiptaráðuneyti.*Áfrýjunarnefnd samkeppnismála.*

Verkefni: Úrskurðar í kærnum á ákvörðunum samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar.

Lagagrundvöllur: 9. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993.

Kærunefnd vegna ákvarðana Fjármálaeftirlits.

Verkefni: Úrskurðar í kærnum á ákvörðunum Fjármálaeftirlits.

Lagagrundvöllur: 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998.

2. *Hver var heildarkostnaður ríkisins af starfsemi þessara úrskurðarnefnda árin 2002 og 2003?*

Heildarkostnaður ríkisins af starfsemi framangreindra úrskurðarnefnda var:

árið 2002	316.148.225 kr.
árið 2003	336.625.320 kr.



Viðauki 3

Tafla

dómstólasýslunnar

yfir

meðaltalskostnað

dómsmála

Fjöldi innkominna mála og heildarrekstrarkostnaður dómstólanna.**Héraðsdómur Reykjavíkur**

Fjöldi innkominna mála 2018 8.199

Þar af:

Munnlega flutt einkamál 585

Ákærumál 602

Önnur umfangsminni mál;

7012 x 0,10 701,2**1.888**

Laun dómara 548.010.857

Annar rekstrarkostnaður 367.774.488

Heildarrekstrarkostnaður 2018 915.785.345Kostnaður pr.öll innkomin mál 485.004**Héraðsdómur Reykjaness**

Fjöldi innkominna mála 2018 3.998

Þar af:

Munnlega flutt einkamál 211

Ákærumál 514

Önnur umfangsminni mál

3273 x 0,10 327**1.052**

Laun dómara 188.062.709

Annar rekstrarkostnaður 151.952.693

Heildarrekstrarkostnaður 2018 340.015.402Kostnaður pr. öll innkomin mál 323.116



Viðauki 4

Svör við

fyrirspurnum um
málsmeðferðartíma
stjórnarsýslunefnda á
149. löggjafarþingi

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 861 — 418. mál.

Svar

**félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni
um kærur og málsmeðferðartíma.**

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:
 - a. kærunefnd húsamála,
 - b. úrskurðarnefnd velferðarmála: almannatryggingar,
 - c. úrskurðarnefnd velferðarmála: atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir,
 - d. kærunefnd jafnréttismála,
 - e. Félagsdómi,
 - f. ráðherra?
2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?
3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Þess skal getið í upphafi að forsætisráðuneytið fer með mál er varða kærunefnd jafnréttismála frá 1. janúar 2019, sbr. forsetaúrskurð nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Eftirfarandi töflur ná til loka ársins 2018 en félags- og jafnréttismálaráðherra fór með málefni kærunefndar jafnréttismála til og með 31. desember 2018:

Ár	Úrskurðarnefnd velferðarmála; almannatryggingar	Úrskurðarnefnd velferðarmála; atvinnuleysistryggingar	Kærunefnd jafnréttismála	Kærunefnd húsamála
<i>Fjöldi kæra</i>				
2013	399	158	5	93
2014	370	94	9	61
2015	379	87	10	58
2016	420	72	6	49
2017	321	60	8	83
2018	333	39	8	127
<i>Meðalafgreiðslutími í mánuðum</i>				
2013	4,6	7	5,9	5,4
2014	4,4	8,3	4,7	3,4
2015	5,4	6,1	5	4,3
2016	7,8	6,4	4,2	5,7
2017	6,2	2,6	3,2	4,3
2018	3,5	2,7	4,7	2,4

Ár	Úrskurðarnefnd velferðarmála; almannatryggingar	Úrskurðarnefnd velferðarmála; atvinnuleysisstryggingar	Kærunefnd jafnréttismála	Kærunefnd húsamála
<i>Stysti afgreiðslutími í mánuðum</i>				
2013	0,2	0,3	4,6	0,3
2014	0,8	0,3	2,5	0,8
2015	0,2	0,4	2,1	0,7
2016	0,4	0,3	0,1	2,8
2017	0,4	0,3	0,2	1,5
2018	0,3	0,5	3,9	0,2
<i>Lengsti afgreiðslutími í mánuðum</i>				
2013	16	13,3	7	34,4*
2014	15,7	17,3	9,3	7,3
2015	17	12,5	7,7	15,9
2016	23,3	12,5	6,8	17,9
2017	12,5	7,5	6,5	12,6
2018	8,8	7,3	5,6	5,4
<i>Óafgreiddar kærur 1. nóvember 2018</i>				
	111	12	2	42

*Málsmeðferð dróst vegna þess að það þurfti að fá utanaðkomandi matsmenn til að vinna mót fyrir málin.

Kærur til félags- og jafnréttismálaráðherra:

Ár	Fjöldi kæra	Meðalafgreiðslutími í mánuðum	Lengsti afgreiðslutími í mánuðum	Stysti afgreiðslutími í mánuðum
2013	10	8,3	14,3	4
2014	12	5,5	7,3	4
2015	8	10,5	13,3	5,9
2016	13	8,64	14,3	0,7
2017	16	5,3	10,4	0,9
2018	22	4,55	11,1	0,3
Óafgreiddar kærur 1. nóvember 2018: 11				

Ráðuneytið hefur ekki upplýsingar varðandi dóma og úrskurði Félagsdóms.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 833 — 419. mál.

Svar

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*
- yfirfasteignamatsefnd,*
 - úrskurðaraðila á sviði sveitarstjórnarmála,*
 - álitsaðila á sviði sveitarstjórnarmála,*
 - úrskurðaraðila á sviði samgöngumála,*
 - úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála?*

Í eftirfarandi töflu er greint frá fjölda allra innsendra kæra, þar eru meðtaldar kærur sem lokið hefur verið án úrskurðar, sem á t.d. við um kærur sem eru afturkallaðar eða vísað frá.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fjöldi innkominna kæra á ári						
a. yfirfasteignamatsefnd	13	11	19	26	13	16
b. úrskurðaraðilar á sviði sveitarstjórnarmála	13	20	10	22	7	14
c. álitsaðilar á sviði sveitarstjórnarmála	4	3				9
d. úrskurðaraðilar á sviði samgöngumála	23	37	17	24	56	18
e. úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	4	5	10	4	13	4

2. *Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kæru og hver var lengsti tími á hverju ári?*

Í eftirfarandi töflu er greint frá meðalafgreiðslutíma allra innsendra kæra á hverju ári í dögum talið.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meðalafgreiðslutími lokinna mála á ári						
a. yfirfasteignamatsefnd	192	198	126	145	150	177
b. úrskurðaraðilar á sviði sveitarstjórnarmála	197	158	274	153	486	174
c. álitsaðilar á sviði sveitarstjórnarmála	155	175				155
d. úrskurðaraðilar á sviði samgöngumála	209	150	191	142	159	244
e. úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	91	205	360	144	263	246

Í eftirfarandi töflum eru upplýsingar um stysta og lengsta afgreiðslutíma allra kæra sem líkur með úrskurði.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stysti málsmeðferðartími á ári						
a. Yfirfasteignamatsnefnd	100	79	21	37	85	92
b. úrskurðaraðilar á sviði sveitarstjórnarmála	143	140	82	38	440	225
c. álitsaðilar á sviði sveitarstjórnarmála	120	120				150
d. úrskurðaraðilar á sviði samgöngumála	35	6	184	42	2	168
e. úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	66	121	227	12	36	122
Lengsti málsmeðferðartími á ári						
a. yfirfasteignamatsnefnd	279	370	296	257	230	216
b. úrskurðaraðilar á sviði sveitarstjórnarmála	455	549	394	399	518	328
c. álitsaðilar á sviði sveitarstjórnarmála	240	210				180
d. úrskurðaraðilar á sviði samgöngumála	459	315	376	423	212	373
e. úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	115	252	493	265	371	447

3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Fjöldi óafgreiddra kæra 1. nóvember 2018	
a. yfirfasteignamatsnefnd	12
b. úrskurðaraðilar á sviði sveitarstjórnarmála	7
c. álitsaðilar á sviði sveitarstjórnarmála	
d. úrskurðaraðilar á sviði samgöngumála	16
e. úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	2

Til upplýsingar má nefna að almennt eru ákvarðanir undirstofnana samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins kærarlegar til ráðuneytisins. Öðru máli gegnir um endurmat Þjóðskrár Íslands á mati fasteignar og um ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er sjálfstæð úrskurðarnefnd sem starfar á grundvelli 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Heimilt er að kæra ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar til nefndarinnar og/eða til dómstóla. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir á stjórnarsýslustigi. Yfirfasteignamatsnefnd er sömuleiðis sjálfstæð úrskurðarnefnd sem starfar á grundvelli 34. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Heimilt er að kæru niðurstöðu á endurmati Þjóðskrár Íslands á mati fasteignar til yfirfasteignamatsnefndar. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir.

Um álitsgerðir á sviði sveitarstjórnarmála má nefna að samkvæmt 112. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, ákveður ráðuneytið sjálft hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnarsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess, óháð því hvort um kæranalega ákvörðun sé að ræða skv. 111. gr. laganna. Þetta frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins er mikilvægur þáttur í eftirliti þess með stjórnarsýslu sveitarfélaganna og mikilvægt réttarræði þegar ekki eru til staðar efnisleg skilyrði þess að taka mál til kærumeðferðar á grundvelli 111. gr. Þá getur meðferð frumkvæðismála einnig gegnt því hlutverki að greiða almennt úr réttaróvissu og veita leiðbeiningu um framkvæmd laga.

Ráðuneytið ákveður sjálft hvort tilefni sé til þess að hefja frumkvæðismál á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Getur það ýmis verið vegna kvörtunar eða ábendingar sem ráðuneytinu hefur borist eða að eigin frumkvæði þess. Þegar ráðuneytið tekur slíkt mál til meðferðar getur það eftir atvikum gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnarsýslu sveitar-

félagsins að öðru leyti, gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annars er eftirlit beinist að, gefið út fyrirmæli til sveitarfélags um að það taki ákvörðun í máli, felli ákvörðun úr gildi eða komi málum að öðru leyti í lögmætt horf eða beitt öðrum úrræðum samkvæmt sveitarstjórnarlögum, sé tilefni til.

Af framangreindu má sjá að frumkvæðismál á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga eru um margt ólík kærumálum sem eiga upphaf sitt í formlegri kærú og sem líkur með úrskurði. Vegna fyrirspurnarinnar hefur ráðuneytið hins vegar tekið saman fjölda þeirra frumkvæðismála sem lokið hefur með útgáfu formlegra álita sem birt eru á vefnum www.urskurdir.is.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 1054 — 420. mál.

Svar

mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*

- a. *áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema,*
- b. *málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna,*
- c. *mennta- og menningarmálaráðuneyti?*

a. Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema starfar samkvæmt reglum nr. 1152/2006 skv. 20. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006. Ráðuneytið hefur ekki tæmandi upplýsingar um allar kærur frá árinu 2013. Upplýsingar sem fyrir liggja í ráðuneytinu eru eftirfarandi. Ítreka skal að þessi listi er ekki tæmandi.

Ár	Fjöldi
2013	1 kæra
2014	5 kærur
2016	4 kærur
2017	4 kærur, meðalafgreiðslutími um 15 vikur

b. *Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna:*

Ár	Fjöldi
2013	65 kærur
2014	30 kærur
2015	32 kærur
2016	31 kæra
2017	21 kæra
2018	13 kærur

c. *Mennta- og menningarmálaráðuneyti:*

Ár	Fjöldi
2013	18 kærur
2014	13 kærur
2015	21 kæra
2016	7 kærur
2017	24 kærur
2018	11 kærur

2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?

a. Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema: Meðalafgreiðslutími um 15 vikur.

b. Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti (frávísun/efnisúrskurður)	Lengsti
2013	4 mánuðir og 10 dagar	5 dagar/3 mánuðir 5 dagar	10 mánuðir
2014	4 mánuðir og 2 vikur	2 vikur/2 mánuðir og 2 vikur	12 mánuðir
2015	4 mánuðir og 1 vika	6 vikur/2 mánuðir og 2 vikur	9 mánuðir
2016	5 mánuðir og 1 vika	2 vikur/2 mánuðir og 3 vikur	22 mánuðir og 2 vikur
2017	5 mánuðir	1 vika/3 mánuðir og 1 vika	9 mánuðir
2018	5 mánuðir	2 vikur/3 mánuðir	14 mánuðir

c. Mennta- og menningarmálaráðuneyti:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti (frávísun/efnisúrskurður)	Lengsti
2013	15 vikur	5 dagar	26 vikur
2014	14 vikur	7 dagar	34 vikur
2015	18 vikur	10 dagar	45 vikur
2016	8 vikur	4 vikur	13 vikur
2017	17 vikur	4 dagar	37 vikur
2018	42 vikur	3 vikur	136 vikur

3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

a. Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema: Ekki hafa borist upplýsingar um hvort einhverjar kærur séu óafgreiddar frá nóvember 2018. Ráðuneytið sendi fyrirspurn þess efnis til núverandi formanns en hefur ekki fengið viðbrögð.

b. Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna: 4 mál.

c. Mennta- og menningarmálaráðuneyti: 7 mál.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 923 — 421. mál.

Svar

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*

- a. *úrskurðaraðila um sjávarútveg og fiskeldi,*
- b. *úrskurðaraðila um matvæli og landbúnað,*
- c. *matsnefnd um lax- og silungsveiði?*

a. Úrskurðaraðili um sjávarútveg og fiskeldi.

Á tímabilinu sem fyrirspurnin tekur til barst skrifstofu sjávarútvegs og fiskeldis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, sá fjöldi stjórnsýslukæra í skilningi VII. kafla stjórnsýslulaga, sem hér segir:

Ár	Fjöldi
2013	24
2014	14
2015	13
2016	14
2017	26
2018	29

b. Úrskurðaraðili um matvæli og landbúnað.

Á tímabilinu sem fyrirspurnin tekur til barst skrifstofu matvæla- og landbúnaðar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, sá fjöldi stjórnsýslukæra í skilningi VII. kafla stjórnsýslulaga, sem hér segir:

Ár	Fjöldi
2013	9
2014	11
2015	9
2016	7
2017	12
2018	14

c. Matsnefnd um lax- og silungsveiði.

Á tímabilinu sem fyrirspurnin tekur til barst matsnefnd um lax- og silungsveiði sá fjöldi stjórnsýslukæra í skilningi VII. kafla stjórnsýslulaga, sem hér segir:

Ár	Fjöldi
2013	3
2014	Engar kærur bárust
2015	1
2016	Engar kærur bárust
2017	1
2018	3

d. Úrskurðarnefnd um ólögmætan sjávarafla.

Á tímabilinu sem fyrirspurnin tekur til barst úrskurðarnefnd um ólögmætan sjávarafla sá fjöldi stjórnarsýslukæra í skilningi VII. kafla stjórnarsýslulaga, sem hér segir:

Ár	Fjöldi
2016	5
2017	2
2018	3

2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kæru og hver var lengsti tími á hverju ári?

a. Úrskurðaraðili um sjávarútveg og fiskeldi.

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	291 dagar	17 dagar	1.114 dagar
2014	320 dagar	30 dagar	1.014 dagar
2015	276 dagar	1 dagur	787 dagar
2016	261 dagar	33 dagar	655 dagar
2017	175 dagar	20 dagar	624 dagar
2018	145 dagar	12 dagar	300 dagar

b. Úrskurðaraðili um matvæli og landbúnað.

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	256 dagar	32 dagar	957 dagar
2014	155 dagar	82 dagar	260 dagar
2015	237 dagar	35 dagar	1267 dagar
2016	127 dagar	44 dagar	213 dagar
2017	174 dagar	37 dagar	321 dagar
2018	157 dagar	12 dagar	288 dagar

c. Matsnefnd um lax- og silungsveiði.

Til matsnefndar skv. 44. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 verður skotið ágreiningi um arðskrá veiðifélags. Um er að ræða umfangsmikil mál þar sem safna þarf verulegum gögnum. Gagnaöflun þarf að vera lokið áður en fyrsta fyrirtaka vegna matsbeiðnar fer fram. Eftir að málsmeðferð hefst hjá matsnefnd er öllum veiðiréttarhöfum gefinn kostur á að skila inn greinargerð með sínum sjónarmiðum. Fjöldi þeirra er mjög mismikill og getur verið um nokkra tugi manna að ræða. Kynna þarf sjónarmið þeirra öðrum aðilum að matinu. Þá þarf matsnefnd einnig að fara vettvangsgöngu um félagssvæði veiðifélags og þá auðvitað þegar snjóa hefur leyst og helst áður en eða eftir að veiðitímabil hefst eða því lýkur. Af þessum ástæðum er málsmeðferðartími nefndarinnar óvenjulega langur.

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	1.215 dagar	664 dagar	2.100 dagar
2015	755 dagar	755 dagar	755 dagar
2017	616 dagar	616 dagar	616 dagar

d. Úrskurðarnefnd um ólögmetan sjávarafla.

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2016	105 dagar	72 dagar	146 dagar
2017	333 dagar	333 dagar	333 dagar
2018	54 dagar	14 dagar	135 dagar

3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Úrskurðaraðili	Fjöldi
Úrskurðaraðili um sjávarútveg og fiskeldi	22
Úrskurðaraðili um matvæli og landbúnað	5
Matsnefnd um lax- og silungsveiði	3
Úrskurðarnefnd um ólögmetan sjávarafla	0

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 882 — 422. mál.

Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*

a. *úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,*

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála starfar samkvæmt lögum nr. 130/2011 sem tóku gildi 1. janúar 2012. Úrskurðarnefndin tók á þeim tíma sem hún hóf störf við þeim málum sem úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd hollustuhátta og mengunarvarna sinntu og voru þessar tvær nefndir lagðar niður. Við þetta tímamark var ólokið 125 kærumálum sem áður höfðu borist úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Á árinu 2012 bárust nýrri úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála alls 133 kærur. Í meðfylgjandi töflu er gerð grein fyrir fjölda stjórnsýslukæra sem bárust nefndinni árin 2013 til 2018. Fyrir árið 2018 er miðað við kærufjölda til og með 14. desember 2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kærufjöldi	114	128	118	175	158	143

b. *úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998,*

Úrskurðarnefnd samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, var lögð niður í ársbyrjun 2012 við gildistöku laga nr. 131/2011, um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins.

c. *umhverfis- og auðlindaráðuneyti?*

Í meðfylgjandi töflu er gerð grein fyrir fjölda stjórnsýslukæra sem bárust umhverfis- og auðlindaráðuneytinu árin 2013 til og með árinu 2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kærufjöldi	3	5	5	7	7	8

2. *Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kæru og hver var lengsti tími á hverju ári?*

Í 6. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, segir að nefndin kveði upp úrskurð eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgögn bárust frá stjórnvaldi, sbr. 5. mgr., en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé mál viðamikl. Málsmeðferðartími er því ekki reiknaður frá því að kæra barst heldur frá því þegar gögn bárust frá stjórnvaldi. Í 5. mgr. 4. gr. laganna segir að stjórnvaldi sé skylt að láta nefndinni í té öll gögn málsins og getur nefndin veitt til þess 30 daga frest og í viðamiklum málum 15 daga viðbótarfrest. Virði stjórnvald ekki frestina hefur úrskurðarnefndin engin úrræði önnur en að ítreka að gögn þurfi að berast nefndinni. Þegar gögn berast of seint reiknast málshraði frá þeim tíma þegar fresti til gagnaskila lauk.

Stysti tími við að afgreiða kærur er 0 dagar. Það eru þá tilfelli þar sem kærur er afturkölluð áður en gögn berast frá stjórnvaldinu innan tilskilins tíma, eða það blasir við að kærur á heima hjá öðru stjórnvaldi en úrskurðarnefndinni og er þá framsent samdægurs á grundvelli 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Í eftirfarandi töflu er afgreiðslutími gefinn upp í dögum og er eingöngu um að ræða mál sem kærð voru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá stofnun nefndarinnar 1. janúar 2012.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meðalafgreiðslutími hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	213	302	364	285	276	320
Stysti tími	9	0	0	0	0	0
Lengsti tími	632	893	1.337	1.427	966	815

Það athugast að á árinu 2013 voru einnig afgreidd mál úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Á árinu 2015 tóku gildi lög nr. 139/2014, um breytingu á lögum nr. 13/2011, sem veittu úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála óskoraða heimild til að ljúka öllum óafgreiddum málum úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála og var þeim öllum lokið á árinu, því elsta frá árinu 2008. Vegna þessa lengdist afgreiðslutími mála á árinu 2015.

Vegna átaks í eldri kærumálum á árinu 2015 voru mál kærð til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í bið að hluta til á árinu 2016 en tafir þess máls sem hafði lengstan málsmeðferðartíma skýrðust öðrum þræði af því að kærandi hafði boðað frekari gögn og röksemdir sem ekki bárust fyrr en eftir ítrekanir af hálfu nefndarinnar auk þess sem viðkomandi íhugaði um tíma að afturkalla mál sitt.

Á árinu 2017 voru kveðnir upp úrskurðir hjá úrskurðarnefndinni í kærumálum vegna Suðurnesjalínu 2, þar á meðal í því máli sem tilgreint er í töflu með lengstan afgreiðslutíma. Þessum málum hafði verið frestað ótímabundið á meðan beðið var eftir niðurstöðum dómsmála og var kærumálunum lokið stuttu eftir að dómsniðurstöður lágu fyrir.

Meðalmálshraði lengdist nokkuð á árinu 2018 og munar þar mestu um afgreiðslu mála sem kærð höfðu verið á árinu 2016, en eins og fram hefur komið bárust úrskurðarnefndinni þá langflestar kærur. Úrskurðarnefndin var styrkt varanlega á árinu 2018 með auknum stöðugildum og fór meðalafgreiðslutími síðasta ársfjórðungs ársins 2018 þá niður í það sama og á árinu 2017. Bæði varanlegu og tímabundnu fjármagni hefur einnig verið bætt við nefndina á árinu 2019 auk þess sem ráðuneytið fylgist stöðugt með málshraða og fjölda kærumála hjá nefndinni.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meðalafgreiðslutími hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti	44	90	154	216	150	2
Stysti tími	20	1	5	18	7	2
Lengsti tími	88	235	372	491	450	2

3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála voru 131 stjórnsýslukæra óafgreidd 1. nóvember 2018. Um var að ræða 42 kærur frá árinu 2017 og 89 frá árinu 2018. Frekari upplýsingar um stöðu mála er að finna á heimasíðu úrskurðarnefndarinnar, www.uua.is.

Hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu voru 8 stjórnsýslukærur óafgreiddar 1. nóvember 2018. Um var að ræða kærur sem bárust ráðuneytinu á árinu 2018 að undanskildri einni kæru sem barst á árinu 2017. Staðan var óbreytt í ársbyrjun 2019.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 816 — 423. mál.

Svar

**forsætisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni
um kærur og málsmeðferðartíma.**

1. Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:

- a. úrskurðarnefnd um upplýsingamál,
- b. óbyggðanefnd,
- c. forsætisráðuneyti?

a. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Í skýrslum forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga, sem lagðar hafa verið fram á Alþingi undanfarin þrjú ár (þskj. 1503 á 145. löggjafarþingi, þskj. 935 á 146. löggjafarþingi og þskj. 1032 á 148. löggjafarþingi), kemur fram að fjöldi kærumála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál var sem hér greinir árin 2013–2017, en að auki var aflað upplýsinga hjá nefndinni fyrir árið 2018:

Ár	Kærumál
2013	72
2014	107
2015	94
2016	88
2017	72
2018	145

b. Óbyggðanefnd.

Málum er ekki skotið til óbyggðanefndar með kærum heldur tekur nefndin landsvæði (landshluta) til meðferðar að eigin frumkvæði skv. 10. gr. laga nr. 58/1998 og veitir hlutað-eigandi ráðherra frest til að lýsa þar kröfum um þjóðlendum fyrir hönd ríkisins. Þegar kröfuglýsing ríkisins liggur fyrir veitir nefndin öðrum frest til að lýsa kröfum um eignarréttindi á þeim svæðum sem kröfur ríkisins ná til. Eftir að allar kröfur í viðkomandi landshluta liggja fyrir tekur nefndin að jafnaði ákvörðun um að fjalla um þær í nokkrum aðskildum málum og innan hvers máls eru oft nokkur ágreiningssvæði. Hér á eftir er yfirlit yfir fjölda landshluta þar sem kröfum var lýst af hálfu ríkisins á hverju ári frá 2013, mála sem hófust hjá nefndinni og fjölda ágreiningssvæða í hverju þeirra:

Ár	Landshlutar þar sem kröfum var lýst	Mál sem hófust	Ágreiningssvæði í málum
2013	1	4	16
2014	0	5	27
2015	0	0	0
2016	1	3	13
2017	0	0	0
2018	2	4	22

c. Forsætisráðuneyti.

Á tímabilinu sem fyrirspurnin tekur til bárust forsætisráðuneytinu sem æðra stjórnvaldi sjö stjórnsýslukæror. Þrjár kæror í þjóðlendumálum, tvær kæror vegna málefna menningarminja og tvær kæror vegna þjóðgarðsins á Þingvöllum:

Ár	Kærumál
2013	1
2014	0
2015	1
2016	5
2017	0
2018	0

2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kæru og hver var lengsti tími á hverju ári?

a. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Meðalafgreiðslutíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál er einnig að finna í skýrslum forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga, en vakin er athygli á því að einungis er talinn afgreiðslutími kærumála sem lauk með úrskurði nefndarinnar. Afgreiðsla mála sem lýkur með öðrum hætti, t.d. með því að kærandi fær aðgang að umbeðnum gögnum hjá kærða, tekur að jafnaði mun skemmri tíma. Í töflunni hér á eftir er afgreiðslutími kærumála sem lauk með úrskurði tekinn saman, talinn frá dagsetningu kæru til dagsetningar úrskurðar:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	202 dagar	49 dagar	471 dagar
2014	182 dagar	7 dagar	450 dagar
2015	296 dagar	19 dagar	647 dagar
2016	391 dagar	16 dagar	947 dagar
2017	210 dagar	30 dagar	392 dagar
2018	212 dagar	37 dagar	593 dagar

b. Óbyggðanefnd.

Óbyggðanefnd hefur jafnan fá en mjög umfangsmikil mál til meðferðar hverju sinni og kveður upp úrskurði samtímis í öllum málum í hverjum landshluta. Þeir úrskurðir sem nefndin hefur kveðið upp frá árinu 2013 féllu að meðaltali 917 dögum eftir að kröfum ríkisins um þjóðlendir var lýst. Stysti tími sem leið frá kröfulýsingu ríkisins til uppkvaðningar úrskurða var 815 dagar en sá lengsti 1036 dagar. Málshraði hjá óbyggðanefnd er ekki eingöngu kominn undir nefndinni heldur markast hann einnig af lagaákvæðum sem gilda um nefndina, málatilbúnaði aðila og umfangi og framvindu gagnaöflunar. Hér er yfirlit yfir tímamann frá því að kröfum ríkisins var lýst og þar til úrskurðir voru kveðnir upp í hverjum landshluta um sig á tímabilinu:

Ár	Úrskurðir um svæði (landshluta)	Dagsetning kröfugerðar ríkisins	Dagsetning úrskurða	Tími frá kröfulýsingu ríkisins til uppkvaðningar úrskurða
2013	Engir	–	–	–
2014	Svæði 8A	2. júlí 2012	19. des. 2014	900 dagar
2015	Engir	–	–	–
2016	Svæði 8B	10. des. 2013	11. okt. 2016	1036 dagar
2017	Engir	–	–	–
2018	Svæði 9A	8. feb. 2016	3. maí 2018	815 dagar

c. Forsætisráðuneyti.

Málsmeðferðartími forsætisráðuneytisins í kærumálum var eftirfarandi frá dagsetningu kæru til úrskurðar:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	56 dagar	56 dagar	56 dagar
2014	Engin kæra	Engin kæra	Engin kæra
2015	328 dagar	328 dagar	328 dagar
2016	76 dagar	7 dagar	146 dagar
2017	Engin kæra	Engin kæra	Engin kæra
2018	Engin kæra	Engin kæra	Engin kæra

3. *Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?*

a. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Ekki er unnt að kalla eftir nákvæmum upplýsingum um fjölda kærumála sem beið afgreiðslu úrskurðarnefndar um upplýsingamál á tilteknum tímapunktum án mikillar fyrirhafnar. Við gerð svarsins biðu 45 mál afgreiðslu nefndarinnar.

b. Óbyggðanefnd.

Hinn 1. nóvember sl. voru til meðferðar hjá óbyggðanefnd fjögur mál á Snæfellsnesi sem var ólokið og innan þeirra voru samanlagt 22 ágreiningssvæði. Auk þess var komin fram krafa af hálfu ríkisins um þjóðlendu á tilteknu svæði í Strandasýslu, þ.e. þeim hluta Drangajökuls sem er innan sýslunnar. Fresti annarra til að lýsa þar kröfum um eignarréttindi er ólokið og því liggur ekki fyrir hvort svæðið sem krafan tekur til skiptist í fleiri en eitt ágreiningssvæði eða hvort fjallað verður um það í fleiri en einu máli.

c. Forsætisráðuneyti.

Engin kærumál voru til meðferðar í ráðuneytinu við gerð svarsins.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 873 — 424. mál.

Svar

heilbrigðisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:
 - a. úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir,
 - b. velferðarráðuneyti, t.d. á grundvelli 6. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu?
2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?
3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Eftirfarandi eru svör við fyrirspurninni varðandi úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir:

Ár:	Úrskurðarnefnd um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir:
	Fjöldi kæra
2013	20
2014	19
2015	21
2016	11
2017	13
2018 (1. nóv.)	7
	Meðalafgreiðslutími (klukkustundir)
2013	5,5
2014	4,75
2015	3,75
2016	3,5
2017	5
2018	3,5
	Stysti og lengsti afgreiðslutími (klst.)
2013	1–23
2014	1–22
2015	1–24
2016	1–6
2017	1–24
2018	1,5–6
	Óafgreiddar kærur 1. nóvember 2018
	0

Eftirfarandi eru svör varðandi kærur til velferðarráðuneytisins (heilbrigðisráðherra):

Ár:	Velferðarráðuneyti – kærur aðrar en kærur á grundvelli 6. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu:	Velferðarráðuneyti – kærur á grundvelli 6. mgr. 12. gr. laga nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu (málsmeðferð landlæknis):
	Fjöldi kæra	Fjöldi kæra
2013	5	3
2014	6	16
2015	2	7
2016	3	2
2017	6	6
2018	4	9
	Meðalafgreiðslutími (mánuðir)	Meðalafgreiðslutími (mánuðir)
2013	4,8	7,5
2014	2,1	10,2
2015	2,7	5,9
2016	3,2	3,8
2017	2,6	7,7
2018	*	4,7
	Lengsti afgreiðslutími (mánuðir)	Lengsti afgreiðslutími (mánuðir)
2013	9,7	9,6
2014	4,7	28,9
2015	4	14,2
2016	4,3	4,1
2017	5,2	10,4
2018	*	5,9
	Stysti afgreiðslutími (mánuðir)	Stysti afgreiðslutími (mánuðir)
2013	2,3	6
2014	1,4	1,1
2015	1,4	1,2
2016	2,5	3,5
2017	1,3	3,2
2018	*	3,5
	Óafgreiddar kærur 1. nóvember 2018	Óafgreiddar kærur 1. nóvember 2018
	4	6

*Kærur sem bárust á árinu 2018 voru ekki afgreiddar fyrir 1. nóvember 2018.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 953 — 425. mál.

Svar

dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*
 - a. *áfrýjunarnefnd ágreiningsmála á kirkjulegum vettvangi,*
 - b. *kærunefnd útlendingamála,*
 - c. *mannanafnanefnd,*
 - d. *matsnefnd eignarnámsbóta,*
 - e. *nefnd um dómarastörf,*
 - f. *úrskurðarnefnd sanngirnissbóta,*
 - g. *endurupptökunefnd,*
 - h. *innanríkisráðuneyti, þ.e. kærur*
 1. *á sviði útlendingamála fram til 1. janúar 2015,*
 2. *vegna kosninga?*
2. *Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?*
3. *Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?*

a. Áfrýjunarnefnd ágreiningsmála á kirkjulegum vettvangi.

Árið 2013 barst eitt mál, málsmeðferðartími var 6 mánuðir.

Árið 2016 barst eitt mál, málsmeðferðartími var 3 mánuðir.

Árið 2017 bárust tvö mál, meðalmálsmeðferðartími var 6 mánuðir. Annað málið varðaði endurupptöku og var málsmeðferðartími 2 mánuðir, málsmeðferðartími í hinu málinu var 10 mánuðir.

Árið 2018 bárust tvö mál, meðalmálsmeðferðartími var 8 mánuðir.

1. nóvember 2018 voru tvö mál óafgreidd sem bárust nefndinni 2018. Þeim var lokið með úrskurði 22. nóvember 2018.

16. maí 2018 féll dómur í héraðsdómi Reykjavíkur er felldi úr gildi úrskurð áfrýjunarnefndar vegna skipunar nefndarinnar, þ.e. talið var að nefndin þyrfti að vera skipuð fimm mönnum í öllum tilvikum en óheimilt væri að einungis þrír skipuðu í hverju máli. Tveir aðilar hafa óskað eftir úrlausn í málum sínum á ný í kjölfar þessa dóms og er þeim málum ólokið.

b. Kærunefnd útlendingamála.

Fjöldi kæra:

Árið 2015 bárust 213 mál.

Árið 2016 bárust 573 mál.

Árið 2017 bárust 751 mál.

Árið 2018 bárust 612 mál.

Í þessum tölum eru einnig beiðnir um endurupptöku mála.

Meðalafgreiðslutími (alþjóðleg vernd, dvalarleyfi, brottvísanir og vegabréfsáritanir):

Árið 2015 var meðalmálsmeðferðartími 274 dagar. Stystur tími var 14 dagar. Lengstur tími var 884 dagar (miðað við dagsetningu til innanríkisráðuneytisins).

Árið 2016 var meðalmálsmeðferðartími 100 dagar. Stystur tími var 6 dagar. Lengstur tími var 269 dagar.

Árið 2017 var meðalmálsmeðferðartími 59 dagar. Stystur tími var 3 dagar. Lengstur tími 231 dagar.

Árið 2018 var meðalmálsmeðferðartími 57 dagar. Stystur tími var 6 dagar. Lengstur tími var 190 dagar.

Óafgreidd mál 1. nóvember 2018 (kærur og endurupptökubeiðnir) voru 99.

c. Mannanafnanefnd.

Engin kæra hefur borist nefndinni á tímabilinu.

d. Matsnefnd eignarnámsbóta.

Árið 2013 barst eitt mál, afgreiðslutími var 5 mánuðir.

Árið 2014 bárust tíu mál, meðalafgreiðslutími var 4,5 mánuðir. Tvö mál voru felld niður.

Árið 2015 barst ekkert mál.

Árið 2016 barst eitt mál, afgreiðslutími var 2 mánuðir.

Árið 2017 barst eitt mál, afgreiðslutími var 16 mánuðir.

Árið 2018 barst ekkert mál.

e. Nefnd um dómarastörf.

Árið 2013 bárust þrjú mál, meðalmálsmeðferðartími var 4 mánuðir, stystur 2 vikur en lengstur 10 mánuðir.

Árið 2014 bárust níu mál, meðalmálsmeðferðartími var tæpir 2 mánuðir, stystur 4 dagar og lengstur 4 mánuðir.

Árið 2015 bárust sex mál, meðalmálsmeðferðartími var tæpir 3 mánuðir, stystur 1 vika, lengstur 8 mánuðir.

Árið 2016 bárust sex mál, meðalmálsmeðferðartími var um 2 mánuðir, stystur 2 vikur, lengstur 7 mánuðir.

Árið 2017 bárust sjö mál, meðalmálsmeðferðartími var um 1,5 mánuðir, stystur 3 vikur, lengstur 3 mánuðir.

Árið 2018 bárust þrjú mál, meðalmálsmeðferðartími var tæpir 3 mánuðir, stystur 2 vikur, lengstur 7 mánuðir.

Ein kæra var óafgreidd 1. nóvember 2018.

f. Úrskurðarnefnd sanngirnisbóta.

Árið 2013 bárust sjö mál, meðalafgreiðslutími var 12 mánuðir, stystur 9 mánuðir og lengstur 18 mánuðir.

Árið 2014 bárust sjö mál, meðalafgreiðslutími var 12 mánuðir, stystur 9 mánuðir en lengstur 18 mánuðir.

Engin ný mál bárust árið 2015 en meðalafgreiðslutími mála var um 12 mánuðir, stystur 9 mánuðir en lengstur 18 mánuðir.

Árið 2016 bárust fimm ný mál, úrskurðað var í einu máli sem tók 3 mánuði.

Árið 2017 bárust fjögur ný mál, meðalmálsmeðferðartími var um 6 mánuðir, stystur 2 mánuðir en lengstur 8 mánuðir.

1. nóvember 2018 voru óafgreidd fjögur mál hjá nefndinni.

g. Endurupptökunefnd.

Á árinu 2013 bárust 26 mál, 5 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 6,4 mánuðir. Stystur afgreiðslutími var 4 vikur og lengstur 8,5 mánuðir.

Á árinu 2014 bárust 18 mál, 20 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 7,1 mánuður. Stystur afgreiðslutími var 1 mánuður og lengstur 11,8 mánuðir.

Á árinu 2015 bárust 18 mál, 12 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 7,9 mánuðir. Stystur afgreiðslutími var 2 vikur og lengstur 14 mánuðir.

Á árinu 2016 bárust 11 mál, 14 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 5 mánuðir. Stystur afgreiðslutími var 1 mánuður og lengstur 22,2 mánuðir.

Á árinu 2017 bárust 27 mál, 29 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 8,3 mánuðir. Stystur afgreiðslutími var 2 vikur og lengstur 32 mánuðir.

Á árinu 2018 bárust 10 mál, 4 mál voru afgreidd og var meðalafgreiðslutími þeirra 8 mánuðir. Stystur afgreiðslutími var 2,4 mánuður og lengstur 11 mánuðir.

1. nóvember 2018 voru 10 mál óafgreidd hjá nefndinni.

h. Innanríkisráðuneyti.

Kærur á sviði útlendingamála fram til 1. janúar 2015:

Árið 2013 barst 401 mál og var meðalafgreiðslutími mála 226 dagar. Árið 2014 bárust 392 mál og var meðalafgreiðslutími mála 207 dagar.

Kærur vegna kosninga:

Ekki var úrskurðað í neinu kærumáli vegna kosninga á tímabilinu.

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 969 — 426. mál.

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur og málsmeðferðartíma.

1. Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:
- kærunefnd útboðsmála,
 - ríkistollanefnd,
 - úrskurðanefnd í váttryggingarmálum,
 - úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána,
 - nefnd vegna lausnar um stundarsakir,
 - úrskurðarnefnd um Viðlagatryggingu Íslands,
 - úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki,
 - yfirskattanefnd,
 - fjármála- og efnahagsráðuneyti, þ.e. kærur
 - á sviði stjórnsýslu,
 - vegna úrskurða?

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kærunefnd útboðsmála	30	26	27	25	28	20
Ríkistollanefnd (lögð niður 2014)	8	13				
Úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum	441	395	468	435	423	395
Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána	0	43	652	32	2	12
Nefnd vegna lausnar um stundarsakir	5	2	0	3	1	2
Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratrygginga			6	2	4	
Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki	107	118	67	71	53	20
Yfirskattanefnd	350	345	251	249	188	159
Fjármála- og efnahagsráðuneyti, kærur á sviði stjórnsýslu						
Fjármála- og efnahagsráðuneyti, kærur vegna úrskurða	22	13	25	23	17	3

2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?

Kærunefnd útboðsmála.

	Meðalafgreiðslutími	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	85 dagar	36 dagar	6 dagar	207 dagar
2014	105 dagar	45 dagar	10 dagar	96 dagar
2015	112 dagar	63 dagar	16 dagar	162 dagar
2016	118 dagar	62 dagar	15 dagar	168 dagar
2017	161 dagar	92 dagar	18 dagar	229 dagar
2018	152 dagar	64 dagar	25 dagar	121 dagar

*Að framkomnum lokaathugasemdum kæranda tekur nefndin málið til úrskurðar nema ákveðið sé að fram fari munnlegur málflutningur eða frekari gagnaöflun að frumkvæði nefndarinnar. Nefndin kveður upp úrskurð um kærur eins fljótt og auðið er og eigi síðar en einum mánuði eftir að henni hafa borist athugasemdir kæranda.

Ríkistollanefnd.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	344 dagar	96 dagar	619 dagar
2014	317 dagar	118 dagar	470 dagar

Úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	Um 6 vikur		
2014	Um 6 vikur	4,5 vika	14 vikur*
2015	Um 6 vikur	4,5 vika	18 vikur
2016	Um 5,5 vikur	4 vikur	16 vikur
2017	Um 5,5 vikur	4 vikur	18 vikur

*Eitt mál var rúmt ár í vinnslu en það var að ósk kæranda sem var að afla gagna í málinu. Er það yfirleitt ástæðan ef mál taka meira en 6–7 vikur.

Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013			
2014	90 dagar	35 dagar	191 dagar
2015	87 dagar	1 dagur	207 dagar
2016	31 dagar	1 dagur	81 dagar
2017	69 dagar	31 dagar	106 dagar
2018	44 dagar	10 dagar	127 dagar

Nefnd vegna lausnar um stundarsakir.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	5 mánuðir	3,5 mánuðir	6,5 mánuðir
2014	8,5 mánuðir	5 mánuðir	12 mánuðir
2015			
2016	9 mánuðir	6 mánuðir	16 mánuðir
2017	8,5 mánuðir	8,5 mánuðir	8,5 mánuðir

Úrskurðarnefnd um Viðlagatryggingu Íslands.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	upplýsingar liggja ekki fyrir		
2014	upplýsingar liggja ekki fyrir		
2015	415 dagar	263 dagar	576 dagar
2016	226,5 dagar	120 dagar	333 dagar
2017	145 dagar	126 dagar	164 dagar

Rétt er að taka fram að málsmeðferð tekur óhjákvæmilega gjarnan tíma, sérstaklega þar sem svo oft er verið að deila um matsgerðir og aðilar oft að afla þeirra undir rekstri málsins hjá nefndinni (með tilheyrandi frestbeiðnum). Þá er svo til alltaf farið í vettvangsferð í hverju máli fyrir sig.

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	3,5 mánuðir	2 mánuðir	7 mánuðir
2014	4,5 mánuðir	2 mánuðir	9 mánuðir
2015	3,5 mánuðir	2 mánuðir	10 mánuðir
2016	4 mánuðir	1,5 mánuðir	7 mánuðir
2017	7 mánuðir*	2 mánuðir	14 mánuðir

Fyrrum formaður nefndarinnar hætti störfum með stuttum fyrirvara í maí 2017 og varaformaður tók ekki við að fullu við fyrr en í lok ágúst sama ár. Því lengdist meðalafgreiðslutími mála árið 2017 en einnig voru óvenju margar kærur sem ekki var fordæmi fyrir. Málakraðinn sem af er þessu ári hefur verið að meðaltali 4,7 mánuðir.

Yfirskattanefnd.

	Meðalafgreiðslutími*	Stysti tími	Lengsti tími
2013	268 dagar	64 dagar	643 dagar
2014	292 dagar	41 dagar	631 dagar
2015	283 dagar	15 dagar	869 dagar
2016	204 dagar	20 dagar	538 dagar
2017	156 dagar	23 dagar	378 dagar
2018	129 dagar	28 dagar	364 dagar

Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

1. Kærur á sviði stjórnssýslu.

Á ekki við.

2. Kærur vegna úrskurða.

	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	104 dagar	8 dagar	620 dagar
2014	142 dagar	15 dagar	358 dagar
2015	169 dagar	47 dagar	799 dagar*
2016	104 dagar	14 dagar	387 dagar
2017	113 dagar	6 dagar	278 dagar
2018	121 dagar	56 dagar	173 dagar

3. Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?

Kærunefnd útboðsmála	11
Ríkistollanefnd	Á ekki við
Úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum	50
Úrskurðarnefnd um leiðréttingu verðtryggðra fasteignalána	0
Nefnd vegna lausnar um stundarsakir	1
Úrskurðarnefnd náttúruhamfaratrygginga	
Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki	12
Yfirskattanefnd	72
Fjármála- og efnahagsráðuneyti, kærur á sviði stjórnssýslu	0
kærur vegna úrskurða	1

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 939 — 427. mál.

Svar

**ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn
frá Birni Leví Gunnarssyni um kærur
og málsmeðferðartíma.**

1. *Hversu margar kærur bárust eftirtöldum á hverju ári frá árinu 2013:*
- úrskurðarnefnd raforkumála,*
 - úrskurðaraðila á sviði ferðamála,*
 - áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar,*
 - áfrýjunarnefnd neytendamála,*
 - áfrýjunarnefnd samkeppismála,*
 - kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa,*
 - Samkeppniseftirlitinu,*
 - úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Félags efnalaugaeigenda,*
 - ráðherra?*

a. Úrskurðarnefnd raforkumála:

Ár	Fjöldi
2013	3
2014	3
2015	5
2016	6
2017	0
2018	2

b. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar:

Ár	Fjöldi
2013	12
2014	16
2015	8
2016	11
2017	15
2018	25

c. Áfrýjunarnefnd neytendamála:

Ár	Fjöldi
2013	10
2014	21
2015	17
2016	8
2017	7
2018	8

d. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála:

Ár	Fjöldi
2013	11
2014	7
2015	10
2016	7
2017	6
2018	7

e. Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa:

Ár	Fjöldi
2013	118
2014	108
2015	101
2016	115
2017	95
2018	101

f. Samkeppniseftirlitið:

Málum er ekki skotið til Samkeppniseftirlitsins með kærum í skilningi VII. kafla stjórnsýslulaga líkt og á við um úrskurðaraðila innan stjórnsýslunnar. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eru á lægra stjórnsýslustigi og sæta kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Skv. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar þess og við meðferð mála samkvæmt lögnum er Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangs röð. Af þessu leiðir að Samkeppniseftirlitið leggur mat á erindi og ábendingar sem því berast á grundvelli markmiða samkeppnislaga og þeirra almannahagsmuna sem þeim er ætlað að standa vörð um. Í 9. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, nr. 880/2005, kemur fram að við mat á því hvort erindi sé tekið til rannsóknar skuli eftirlitið hafa hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þykja skipta máli í hverju tilviki fyrir sig. Kemur þar einnig fram að m.a. skuli hafa hliðsjón af alvarleika máls, að meint brot eða samkeppnishömlur varði ekki aðeins viðskiptahagsmunum kvartanda heldur geti haft víðtæk skaðleg áhrif á samkeppni, að fyrirtæki hafi ekki látið af þeirri hegðun sem var tilefni kvörtunar og að kvartandi geti ekki gætt viðkom-

andi hagsmuna sinna fyrir dómstólum. Um fjölda rannsakaðra mála má benda á svar iðnaðar- og viðskiptaráðherra á 145. löggjafarþingi (þskj. 861).¹

g. Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Félags efnalaugaeigenda:

Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Félags efnalaugaeigenda er frjáls úrskurðarnefnd sem starfar á grundvelli samþykktu beggja samtaka. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið tilnefnir einn af þremur nefndarmönnum. Úrskurði nefndarinnar má nálgast á vefsíðu Neytendasamtakanna.

Ár	Fjöldi
2013	3
2014	5
2015	0
2016	0
2017	4
2018	6

h. Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF):

Úrskurðarnefnd Samtaka ferðaþjónustunnar og Neytendasamtakanna er frjáls úrskurðarnefnd sem starfar á grundvelli samþykktu beggja samtaka og heyrir nefndin ekki undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmál-efna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 119/2018. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer hins vegar með neytendamál og skipan ferðamála. Fyrirspurnin lýtur að úrskurðaraðila á sviði ferðamála og unnt er að telja nefndina til slíks aðila. Vakin er athygli á því að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra tilnefnir einn af þremur nefndarmönnum. Úrskurði nefndarinnar má nálgast á vefsíðu Neytendasamtakanna.

Ár	Fjöldi
2013	3
2014	3
2015	6
2016	5
2017	4
2018	5

i. Ráðherra:

Ár	Fjöldi
2013	12
2014	12
2015	13
2016	26
2017	135
2018	235

¹ <https://www.althingi.is/altext/145/s/0861.html>

2. Hver var meðalafgreiðslutími á hverju ári? Hver var stysti tími sem tekið hefur að afgreiða kærur og hver var lengsti tími á hverju ári?

a. Úrskurðarnefnd raforkumála:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	286 dagar	157 dagar	504 dagar
2014	323 dagar	259 dagar	389 dagar
2015	322 dagar	265 dagar	365 dagar
2016	340 dagar	76 dagar	415 dagar
2017	Engar kærur	Engar kærur	Engar kærur
2018	150 dagar	127 dagar	172 dagar

b. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	349 dagar	137 dagar	695 dagar
2014	378 dagar	165 dagar	1007 dagar
2015	399 dagar	212 dagar	749 dagar
2016	550 dagar	314 dagar	752 dagar
2017	668 dagar	607 dagar	698 dagar
2018	Engir úrskurðir	Engir úrskurðir	Engir úrskurðir

c. Áfrýjunarnefnd neytendamála:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	222 dagar	127 dagar	363 dagar
2014	168 dagar	59 dagar	297 dagar
2015	151 dagar	71 dagar	311 dagar
2016	93 dagar	35 dagar	179 dagar
2017	180 dagar	71 dagar	335 dagar
2018	129 dagar	115 dagar	165 dagar

d. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	99 dagar	35 dagar	148 dagar
2014	71 dagar	49 dagar	111 dagar
2015	112 dagar	90 dagar	145 dagar
2016	93 dagar	34 dagar	153 dagar
2017	108 dagar	57 dagar	148 dagar
2018	108 dagar	71 dagar	158 dagar

e. Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	150 dagar	5 dagar	336 dagar
2014	163 dagar	3 dagar	367 dagar
2015	218 dagar	6 dagar	539 dagar
2016	271 dagar	13 dagar	723 dagar
2017	150 dagar	16 dagar	390 dagar
2018	138 dagar	3 dagar	291 dagar

f. Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Félags efnalaugaeigenda:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	85 dagar	50 dagar	106 dagar
2014	223 dagar	33 dagar	413 dagar
2015	Engar kærur	Engar kærur	Engar kærur
2016	Engar kærur	Engar kærur	Engar kærur
2017	91 dagar	69 dagar	129 dagar
2018	59 dagar	31 dagar	79 dagar

g. Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF):

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	59 dagar	53 dagar	72 dagar
2014	120 dagar	85 dagar	142 dagar
2015	109 dagar	75 dagar	190 dagar
2016	140 dagar	86 dagar	216 dagar
2017	248 dagar	109 dagar	417 dagar
2018	145 dagar	65 dagar	294 dagar

h. Ráðherra:

Ár	Meðalafgreiðslutími	Stysti tími	Lengsti tími
2013	261 dagar	13 dagar	637 dagar
2014	316 dagar	109 dagar	916 dagar
2015	261 dagar	27 dagar	704 dagar
2016	284 dagar	32 dagar	525 dagar
2017	177 dagar	6 dagar	369 dagar
2018	117 dagar	21 dagar	259 dagar

3. *Hversu margar kærur voru óafgreiddar hjá hverjum úrskurðaraðila 1. nóvember sl.?*

Úrskurðaraðili	Fjöldi
Úrskurðarnefnd raforkumála	1
Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar	36
Áfrýjunarnefnd neytendamála	4
Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	5
Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa	4
Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Félags efnalaugaeigenda	Engar kærur óafgreiddar
Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Samtaka ferðaþjónustunnar	1
Ráðherra	169