

Alþingi  
Erindi nr. P 135/3142  
komudagur 1.9. 2008

Hjalti Steinþórsson forstöðumaður  
úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

Athugasemdir við 52 gr. frumvarps til skipulagslaga.

Ákvæðið gerir ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi og er að mestu samhljóða 8. gr. núgildandi laga. Gert er ráð fyrir óbeyttri skipan nefndarinnar en mér finnst að æskilegt hefði verið að hverfa frá því fyrirkomulagi sem nú er að aðalmaður í nefndinni sé jafnframt varamaður formanns. Þetta getur m.a. leitt til þess að minni hæfiskröfur séu gerðar til varaformanns en formanns, auk þess sem mér finnst þetta veikja nefndina, einkum þegar hún þarf að koma saman fullskipuð. Ég held að þetta fyrirkomulag eigi sér ekki hliðstæðu en bendi á hvernig þessu er t.d. fyrir komið hjá Yfirskattanefnd en þar eru aðalmenn fleiri en að jafnaði skipa nefndina og varanmaður formanns sérstaklega skipaður og til hans gerðar sömu hæfiskröfur, sbr. 9. gr. l. nr. 30/1992. Ég hef þó ekki sérstakar tillögur í þessu efni og tek fram að umrætt fyrirkomulag hefur ekki haft í för með sér umtalsverð vandkvæði.

Að vonum hefur málshraði hjá nefndinni verið mikið til umfjöllunar. Mála fjöldi hefur vaxið ár frá ári og náði hámarki sl. ár með 170 málum. Það sem af er ári 2008 eru innkomin mál 86 og því sýnt að þau fari talsvert yfir 100 á árinu, enda er reynsla fyrir því að fjöldi mála berist á síðustu mánuðum ársins, einkum í september að loknum sumarleyfum.

Umhverfisnefnd leggur til að tekið verði upp kærugjald. Ég fagna þeirri tillögu og tel að slík gjaldtaka gæti eitthvað dregið úr fjölda kærumála. Einnig finnst mér að til álita gæti komið að setja á sérstakt gjald þegar krafist er stöðvunar framkvæmda en slíkar kröfur trufla reglubundna starfsemi þar sem þær hafa forgang eðli máls samkvæmt. Hefur færst í vöxt að slíkar kröfur séu settar fram, e.t.v. vegna þess að það er til þess fallið að flýta afgreiðslu máls. Sækja má fyrirmynd að kærugjaldi til danskra laga en slíkt gjald tíðkast hjá Naturklagenævnet sem að hluta hefur sömu verk á hendi og úrskurðarnefndin. Gjaldið þar er endurkræft falli mál kæranda í vil en það er að mínum dómi of lágt til að hafa umtalsverð áhrif. Til að útfæra þessar reglur nánar þyrfti að setja nefndinni nýja reglugerð en það hefur ekki verið gert þrátt fyrir breytta skipan og verksvið nefndarinnar.

Fleiri úrræði mætti nefna sem gætu stýtt afgreiðslutíma. Má þar nefna sem dæmi heimild til þess að formaður geti einn (og eftir atvikum einnig varaformaður) úrskurðað til bráðbirgða um hvort stöðva skuli framkvæmdir, svo og um það hvort mál skuli sæta frávísun vegna þess að kærufrestur teljist liðinn eða að mál heyri ekki undir nefndina. Eitthvað þessu líkt mun þekkjast í dönskum rétti ef ég man rétt (hjá NKN) og tel ég það vel koma til álita.

Eitt af því sem hefur oft tafið störf nefndarinnar eru tafir við gagnaöflun og á stundum dræm skil sveitarfélaga á málgögnum. Gefur auga leið að nefndin getur ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni hafi hún ekki málgögnin og þykir ekki koma til álita að ljúka úrskurði á má án þess að þau liggi fyrir. Bendi ég á að þess eru dæmi að frestir úrskurarnefnda til að ljúka máli séu taldir frá því mál er úrskurðarhæft, þ. e. frá því málgögn liggja fyrir. Bendi ég í þessu sambandi á eftifarandi dæmi um fyrirkomulag afgreiðslufresta úrskurarnefnda.

**Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum. Staðfestar samþykktir.**

„Nefndin skal úrskurða innan fjögurra vikna frá því að mál taldist úrskurðarhæft.“

**Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Staðfestar samþykktir.**

„Úrskurður nefndarinnar skal liggja fyrir innan fjögurra vikna frá því að öll gögn tengd viðkomandi kvörtun bárust nefndinni.“

**Lög nr. 30/1992, um yfirs kattanefnd, með áorðnum breytingum 8. gr.**

„Yfirs kattanefnd skal úrskurða kærur eins fljótt og auðið er og eigi síðar en sex mánuðum eftir að henni hafa borist gögn sem um ræðir í 3. mgr. 6. gr. Ef gögn þessi berast ekki fyrir lok frests sem þar greinir skal sex mánaða fresturinn reiknast frá lokum þess frests.“

**Lög nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús. 26. gr.**

„Nú er kæra tæk til efnismeðferðar og gefur nefndin þá gagnaðila kost á að tjá sig um efni kærunnar. Skal gefa honum hæfilegan frest í því skyni.

Þegar báðir aðilar hafa komið sínum sjónarmiðum að skal úrskurðarnefnd leita sátta með aðilum nema hún telji víst að sáttatilræm verði árangurslaus vegna atvika máls, afstöðu aðila eða annarra ástæðna.

Málflutningur skal vera skriflegur, en heimilt er nefndinni að gefa aðilum kost á að færa fram athugasemdir munnlega.

Nú skortir upplýsingar um atriði sem máli kunna að skipta og getur þá nefndin óskað eftir því við málsaðila að þeir afli gagna sem varpa ljósi á þessi atriði.

Þegar nauðsyn krefur framkvæmir úrskurðarnefnd frístundahúsamála vettvangsgöngu að tilkvöddum málsaðilum.

Þegar gagnaöflun er lokið skal úrskurðarnefnd kveða upp úrskurð um kæru eins fljótt og auðið er.“

Það vekur athygli að í síðastgreindu lögunum, sem jafnframt eru alveg ný, er úrskurðarnefnd ekki settur sérstakur frestur til að ljúka máli heldur er kveðið á um að það skuli gera svo fljótt sem verða má.

Mörg þeirra mála sem nefndinni berast eru flókin og umfangsmikil. Ég hef lengi verið þeirrar skoðunar að frestur nefndarinnar til að ljúka meðferð máls sé í mörgum tilvikum of stuttur og að svipaðar reglur og gilda hjá Yfirs kattanefnd væru raunhæfari. Mætti einnig hugsa sér að afgreiðslufrestur mála samkvæmt skipulagslögum og mála um matsskyldar framkvæmdir væri lengri en á málum samkvæmt mannvirkjalögum, enda eru fyrrnefnd mál að jafnaði stærri í sniðum en mál samkvæmt mannvirkjalögum auk þess sem hin síðarnefndu varða ákvarðanir um framkvæmdir sem oft eru hafnar eða að hefjast.

Það hefur verið stefna nefndarinnar að vanda málsmeðferð og virðist henni hafa tekist vel til í því efni ef marka má hversu fátítt er að mál séu borin undir dómstóla. Aðeins um 1% úrskurða hefur verið borinn undir dómstóla og hafa niðurstöður nefndarinnar í flestum tilvikum staðist, hafi á annað borð gengið um þær efnisdómur.

Í þessu sambandi vil ég áréttast að ég tel staðhæfingar sveitarfélaga um að þau geti ekki borið úrskurði nefndarinnar undir dómstóla rangar og bendi á að á þetta hefur reynt sérstaklega í dómsmáli sem Reykjavíkurborg höfðaði fyrir héraðsdómi Reykjavíkur, en upplýsingum um það mál hefi ég þegar komið á framfæri við ritara hæstvitrar umhverfisnefndar.

Miklir hagsmunir tengjast oft niðurstöðum nefndarinnar. Sú staðreynd kallar á fagleg og vönduð vinnubrögð. Jafnframt er eðlilegt að uppi séu kröfur um skilvirkni og málhraða en þær kröfur verða þó að vera raunhæfar. Ég sé að í drögum að nefndarálitu fer hæstvirt umhverfisnefnd þess á leit við umhverfisráðuneytið að gerð verði gagnger úttekt á störfum og skipan úrskurðarnefndarinnar sem og nauðsynlegar breytingar. Ég hef ekkert við þetta að athuga en bendi á að sumar þær breytingar sem æskilegt væri að gera þyrftu að koma frá löggjafanum sjálfum við setningu þeirra laga sem nú eru í burðarliðnum. Að slíkum mögulegum breytingum hef ég þegar vikið en breyttir verkferlar gætu e.t.v. einnig skilað betri árangri. Vandu úrskurðarnefndarinnar hefur ítrekað komið til skoðunar í ráðuneytinu, sem hefur leitast við að styrkja starfsemi nefndarinnar, en aukinn málfjöldi hefur því miður étið upp þau auknu afköst sem áttu að gera nefndinni fært að vinna á uppsöfnuðum vanda. Hafa þessi mál og komið til skoðunar Umboðsmanns Alþingis sem hefur lýst áhyggjum af stöðu þessara mála.

Þegar þessi mál hefur borið á góma hef ég stundum bent á að vænleg leið til að fækka kærnumálum væri að efla fræðslu og faglegri vinnubrögð þeirra stjórnvalda sem taka ákvarðanir þær er sæta kærnu til nefndarinnar. Með öðrum orðum að byrgja brunninn áður en barnið detti ofan í. Hefur mér fundist of mikill fjöldi mála eiga rót að rekja til mistaka í málsmeðferð. Finnst mér að í tilefni af setningu nýrra laga ættu stjórnvöld að beita sér fyrir átaki í þessum efnum, þetta eru flókin og vandasöm viðfangsefni sem hér um ræðir og má vel gera sér vonir um góðan árangur af öflugri fræðslustarfi.

Ég velti fyrir mér hvort reynandi væri við væntanleg lagaskil að greina á milli gamalla mála og nýrra hjá úrskurðarnefndinni þannig að reynt væri að halda nýjum málum sem færu eftir nýjum lögum innan tímaramma en eldir mál væru þá unnin upp sem einhvers konar sérverkefni. Ég hef ekki hugsað þetta sérstaklega en varpa hugmyndinni þó fram.

Í drögum að nefndarálitu er á það bent að dæmi séu um að mál hafi verið afgreidd tveimur árum eftir að þau hafi borist úrskurðarnefndinni. Þetta er vissulega rétt en heyrir sem betur fer til undantekninga. Er einnig vert að taka fram að sum mál þróast þannig að ekkert knýr á um úrskurð og jafnvel getur verið réttlæt看legt að láta mál liggja í láginni, t.d. þegar fyrir liggur að unnið er að nýrri ákvörðun, t.d. skipulagi, sem leiða muni til lausnar máls. Skapast stundum sú sérkennilega staða að kærandi mun fyrirsjáanlega ekki eiga neina hagsmuni af því að úrskurður gangi í máli hans og er jafnframt samþykktur því að máli sé frestað en þó ekki tilbúinn til þess að afturkalla kærana. Verður auðvitað að

reyna að meta slíkar aðstæður og leitast við að eyða ekki tíma í óþörf mál á kostnað annarra brýnni.

Ég vil að lokum taka fram að ég tel óheppilegt að vísa milli laga um kæreuglur líkt og ráðgert er með 58. gr. laga um mannvirki. Fyrst ákveði var að kljúfa lögin upp í tvo lagabálka er ekki lengur fyrir hendi sá kostur að hafa í lögunum kafla með sameiginlegum ákvæðum. Ég tel að af þessum sökum sé nauðsynlegt að endurtaka efni greinarinnar um kærheimild og kærustjórnvald í mannvirkjalögunum að breyttu breytanda en orðalag nefndar 58. gr. finnst mér til þess fallið að vekja rangar hugmyndir um kærheimildina, enda má vel skilja ákvæðið á þann veg að það taki til allra ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laganna sem varla getur verið meiningin, enda er núgildandi kærheimild bundin við stjórnvaldsákvarðanir sem binda endi á meðferð máls.

Ég hef hér að framan vikið að nokkrum atriðum er sérstaklega varða úrskurðarnefndina og ég tel vert að skoða í tilefni af þeirri endurskoðun laga sem nú er á lokastigi. Fleira hefði mátt nefnda en ég kys að láta hér staðar numið. Er það von mín að ábendingar mínar megi verða til einhvers gagns en jafnframt til upplýsingar um þau helstu sjónarmið sem ég tel vert að líta til við umfjöllun um þetta mikilserða mál.

Reykjavík 1. september 2008

*Hjalti Steinþórsson*