

Tillaga til þingsályktunar

um stjórnsludómstól og úrskurðarnefndir.

Flm.: Atli Gíslason, Sigurjón Þórðarson.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að skipa nefnd til að gera tillögur um stofnun stjórnsludómstóls innan núverandi dómstólakerfis og til að móta reglur um störf og starfs-
hætti úrskurðarnefnda á æðra stjórnslustigi. Í þessu samhengi skoði nefndin vandlega hvort
rétt sé að færa verkefni úrskurðarnefnda að einhverju eða öllu leyti til dómstóla eða sameina
þær.

Nefndin skili tillögum til ráðherra fyrir 1. febrúar 2006.

Greinargerð.

Talsverð umræða hefur farið fram í þjóðfélaginu, einkum meðal lögfræðinga, um nauðsyn
þess að setja á stofn sérstakan stjórnsludómstól. Var málefnið til umfjöllunar á málþingi
Lögfræðingafélags Íslands 24. september 2004. Á málþinginu fjallaði dr. Páll Hreinsson,
prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, um það hvort hægt væri að setja stjórnsludómstól
inn í núverandi dómstólakerfi. Taldi Páll Hreinsson m.a. að unnt væri að setja sérstök ákvæði
í lög um meðferð einkamála þar sem teknar væru upp sérsniðnar réttarfarsreglur um meðferð
stjórnslumála, enn fremur að tryggja mætti nauðsynlega sérþekkingu með því að koma á
fót deild við Héraðsdóm Reykjavíkur þar sem dómara með reynslu og sérþekkingu á stjórn-
slurétti störfuðu við að leysa úr málum sem í öðrum ríkjum falla undir stjórnsludómstóla.
Í athugasemdum Björns Bjarnasonar, dómsmálaráðherra, við erindi frummælenda taldi hann
rök hníga til þess að dómstóll sem sérhæfir sig á sviði stjórnslu muni tileinka sér meiri
skilning og virðingu fyrir hinum sérstöku lögmaðlum hennar en fram kæmi í þremur dómum
Hæstaréttar sem hann vitnaði til. Í blaðagrein í Fréttablaðinu 27. september 2004 taldi dóms-
málaráðherra sig að gefnu tilefni síður en svo ósammála hugmyndum Páls Hreinssonar.

Á 130. löggjafarþingi 2003–2004 báru flutningsmenn fram svohljóðandi fyrirspurn til for-
sætisráðherra (þskj. 1116 — 746. mál):

1. *Hversu margar sjálfstæðar og óháðar úrskurðarnefndir eru starfandi á vegum ríkisins, hvað heita þær og hver eru verkefni þeirra?*
2. *Hver var heildarkostnaður ríkisins af starfsemi þessara úrskurðarnefnda árin 2002 og 2003?*

Svar forsætisráðherra er að finna á þingskjali 1492 og er það birt sem fylgiskjal með til-
lögunni. Þar er upplýst að 42 slíkar nefndir séu starfræktar, heiti þeirra og verkefni talin upp
og sundurliðuð eftir ráðuneytum og gerð grein fyrir lagagrundvelli hvernar úrskurðarnefndar.
Þá kemur fram í svarinu að heildarkostnaður ríkisins af starfsemi þessara úrskurðarnefnda
hafi numið 316.148.225 kr. árið 2002 og 336.625.320 kr. árið 2003.

Á árinu 1999 gaf forsætisráðuneytið út skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda o.fl.
Í kafla um mótun framtíðarstefnu um þróun stjórnslukerfisins á bls. 52 í skýrslunni segir
orðrétt:

„Á síðustu árum hefur sjálfstæðum stjórnarsýslunefndum fjölgað mikið án þess að séð verði að að baki stofnun þeirra liggja heildarstefnumörkun. Fjölgun stjórnarsýslunefnda getur leitt til þess að erfitt verði að manna þær hæfum einstaklingum auk þess sem kostnaður við stjórnarsýslu eykst og stjórnarsýslukerfið verður flóknara. Miðað við smæð hins íslenska stjórnarsýslukerfis gæti verið skynsamlegt að sameina nefndir á ákveðnum sviðum og bæta starfsskilyrði þeirra og gera þær öflugri þyki á annað borð ástæða til að færa vald frá ráðherra til nefndar.

Æskilegt er að mótuð verði framtíðarstefna um þróun stjórnarsýslukerfisins. Bæri þar að taka m.a. afstöðu til þess í hvaða tilvikum réttlæt看legt verður talið að gera undantekningu frá meginreglu íslenskrar stjórnskipunar og setja á fót sjálfstæða stofnun eða stjórnarsýslunefnd.“

Flutningsmenn taka undir þessi sjónarmið. Það er einnig mat flutningsmanna að stefna beri að því að leggja niður flestar úrskurðarnefndir sem nú eru starfræktar og færa úrskurðarvald þeirra til dómstóla. Þegar þessum úrskurðarnefndum hefur verið komið á fót hefur það gjarnan verið rökstutt með meintum seinangangi í dómskerfinu. Þessi rök eru ekki haldbær og hafa ekki verið frá því að verulegar breytingar voru gerðar á dómskerfinu árið 1991. Skilvirkni dómstóla í dag er mikil og almennt mun betri en hjá úrskurðarnefndum. Dómstólar starfa auk þess eftir skýrum og gegnsæjum réttarfarsreglum, lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Það er hins vegar erfitt að henda reiður á þeim leikreglum sem úrskurðarnefndir starfa eftir ef frá eru talin ákvæði stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Um úrskurðarnefndir skortir reglur um sakarefni, sönnun og sönnunargögn, málsforræði, milliliðalaus málsmeðferð, skýrslugjöf, vitni, sönnunargildi vitnisburðar, matsgerðir og fleira. Má fullyrða að gæði málsmeðferðar fyrir dómstólum séu mun meiri en fyrir úrskurðarnefndum. Þær eru auk þess skipaðar af ráðherra viðkomandi málavíðs sem tengist óhjákvæmilega oft þeim ágreiningi sem til úrlausnar er. Mikill kostnaður við starfsemi úrskurðarnefnda kemur á óvart. Má leiða líkur að því að það fé sem til þeirra rennur megi nýta mun betur. Þó svo að margar þessar nefndir sinni afmörkuðum sérsviðum þar sem þörf er á sérkunnáttu eiga þær það sameiginlegt að vera æðsti úrskurðaraðili á stjórnarsýslustigi og þurfa að taka á formlegum ágreiningsatriðum sem eru sameiginleg í allri stjórnarsýslu. Á það skal jafnframt minnt að dómstólar hafa heimildir til að kalla til sérfróða meðdómendur í fjölskipaðan dóm í málum sem kalla á sérþekkingu. Þá er iðulega látið reyna á úrskurði úrskurðarnefnda fyrir dómstólum. Má segja að í því felist tvíverknaður. Er full ástæða til að huga að því að setja á stofn stjórnarsýsludómstól innan núverandi dómkerfis og móta reglur um störf og starfshætti úrskurðarnefnda með það fyrir augum að tryggja réttaröryggi einstaklinga.

Fylgiskjal.

Svar forsætisráðherra við fyrirspurn Atla Gíslasonar og Sigurjóns Þórðarsonar um úrskurðarnefndir.

(Þskj. 1492 — 746. mál á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

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 þjóðlendu 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 dómarastörf.

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

álitu 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. kafli 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 tiltekna ákvarðanir Barnaverndarstofu.

Lagagrundvöllur: 6. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002.

Kærunefnd húsnæðismála.

Verkefni: Sker úr ágreiningi um ákvarðanir stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda sveitarfélaga.

Lagagrundvöllur: IX. kafli 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 atvinnuleysistryggingar, 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 fangavarda. 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 kærnum 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 stjórnarsýslustigi um ágreining innflytjenda og tollfyrvalda 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 stjórnarsýslustigi í skattamálum.

Lagagrundvöllur: Lög um yfirskattanefnd, nr. 30/1992.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti.

Úrskurðarnefnd almennatrygginga.

Verkefni: Úrskurðar í ágreiningsmálum um bætur almennatrygginga.

Lagagrundvöllur: 7. gr. laga um almennatryggingar, 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 kærnum 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 kærnumálum háskólanema.

Verkefni: Úrskurðar í kærnumálum 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 kærnum á ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar.

Lagagrundvöllur: 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Úrskurðarnefnd siglingamála.

Verkefni: Úrskurðar í kærnum 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 ólöglegs sjávarafla.

Lagagrundvöllur: 6. gr. laga um sérstakt gjald vegna ólöglegs 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 ágreiningu í skipulags- og byggingarmálum.

Lagagrundvöllur: 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997.

Úrskurðarnefnd hollustuhátta- og mengunarvarnarmála.

Verkefni: Úrskurðar um ágreiningu um framkvæmd laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og heilbrigðissamþykkt sveitarfélaga.

Lagagrundvöllur: 31. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

Utanríkisráðuneyti.*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.

Kærufnd 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 kærur 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.