

Lögfræðileg álitserð, um stjórnsýslusamband milli stjórnvalda ríkisins og sveitarfélaga m.t.t. samræmingar á heilbrigðiseftirliti

Meginkjarni álitserðarinnar lýtur að því að lýsa, með almennum hætti, hversu skýr lagaákvæði þurfi að vera, og hvaða efnisatriði þurfi almennt að taka fyrir í þeim til að tryggja stjórnsýslulegt samband og boðvald milli stjórnvalda ríkisins og stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi til að tryggja miðlæga stjórn verkefna. (Sjá lið 3). Tilefnið er sú aðstaða að heilbrigðiseftirlit er nú rekið í níu umdæmum, sem eru vegum sveitarfélaga sem njóta stjórnarfarslega tiltekins sjálfstæðis gagnvart miðlægum stjórnvöldum ríkisins, en þörf er talin á aukinni samræmingu á þessu sviði, a.m.k. um þau verkefni sem lúta að matvælaeftirliti og að hluta einnig um verkefni á grundvelli hollustuhátta og mengunarvarna. Samandregið má segja að helstu niðurstöður, sem varða þennan meginkjarna, komi fram í liðum (29), (30), (33), (37) og (38) til (48) í álitserðinni.

1. Verkbeiðni og tilefni hennar

- (1) Í ágúst 2023 gaf umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið út *skýrslu starfshóps* um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Þann 24. maí 2024 skipuðu umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra og matvælaráðherra (nú atvinnuvegaráðherra) *stýrihóp* með það hlutverk að rýna tillögur og sviðsmyndir sem fram koma í skýrslu starfshópsins frá 2023. Stýrihópurinn er að störfum. Þessari álitserð er ætlað að verða hluti af þeim gögnum sem hann getur byggt niðurstöður sínar á.
- (2) Sú afstaða hefur ítrekað komið fram að stjórnsýsla á sviði matvæla- og heilbrigðiseftirlits hér á landi sé hvorki nægjanlega samræmd né stöðug. Hefur þeirri afstöðu bæði verið lýst í greiningum sem gerðar hafa verið hér á landi og af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).¹ Með hliðsjón af þessu er í álitserðinni gengið út frá að það sé þörf á verulega aukinni samræmingu, a.m.k. um þau verkefni sem lúta að matvælaeftirliti og að hluta einnig um verkefni á grundvelli hollustuhátta og mengunarvarna, en að ekki sé útkljáð *hvernig* eigi að koma slíku samræmi á og hversu langt eigi að ganga.

¹ Sjá bréf ESA til matvælaráðuneytisins, dags. 10. júlí 2024: „The findings relate specifically to the lack of appropriate coordination between the different authorities and lack of consistency in the official controls conducted.“

- (3) Beiðni um álitssgerðina barst mér með tölvupósti frá atvinnuvegaráðuneyti, dags. 8. apríl 2025, og frá umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytinu, dags. 9. apríl 2025. Var þess óskað að ég tæki saman lögfræðilega álitssgerð um þær kröfur sem lagaákvæði um beint boðvald miðlægra stjórnvalda ríkisins yfir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna myndu þurfa að fullnægja, nánar tiltekið að ég tæki saman lýsingu á því hversu skýr slík lagaákvæði þurfi að vera, og hvaða efnisatriði þurfi (almennt) að taka fyrir í slíkum lagaákvæðum til að tryggja stjórnsýslulegt samband og boðvald milli stjórnvalda ríkisins og stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi til að tryggja hina miðlægu stjórn verkefnanna. Í nefndum tölvupóstum er þess einnig óskað að ég taki, eftir því sem við á, afstöðu til þess hvort aukin miðlæg yfirstjórn feli í sér áskoranir um útfærslur á gjaldskrá.
- (4) Til grundvallar álitssbeiðninni liggur sú aðstaða að heilbrigðiseftirlit er nú rekið í nýu umdæmum, sem eru vegum sveitarfélaga sem njóta stjórnarfarslega tiltekins sjálfstæðis (sjálfstjórnar) gagnvart miðlægum stjórnvöldum ríkisins. Álitssgerðin tekur mið af þessu. Í henni er því horft til álitaeftna sem varða *útfærslu á lagaákvæðum* um boðvald miðlægra ríkisstofnana yfir staðbundinni stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi.²
- (5) Þann 31. mars 2025 átti ég stuttan fund með fulltrúum í framangreindum stýrihópi um viðfangsefni hópsins, 8. og 9. apríl barst mér verkbeiðni frá atvinnuvegaráðuneyti og umhverfis-, loftlags og orkuráðuneyti, 11. apríl 2025 bárust mér tiltekin gögn sem tengjast verkbeiðninni³ og 15. apríl 2025 fékk ég nánari skýringar á vinnu stýrihópsins.⁴

2. Heilbrigðiseftirlitssvæðin og skipulag þeirra - og flokkun verkefna eftir því hvort þau eru *sjálfstjórnarverkefni* sveitarfélaga eða ekki

- (6) Samkvæmt 44. gr. laga nr. 7/1998 (hollustuháttalögin) skal ekkert sveitarfélag vera án heilbrigðiseftirlits, og skulu sveitarfélög greiða kostnað við eftirlitið að svo miklu leyti sem lög mæla ekki á annan veg. Af þessu leiðir að heilbrigðiseftirlit fellur undir stjórnsýslu sveitarfélaganna og er rekið á þeirra ábyrgð.
- (7) Samkvæmt 45. gr. hollustuháttalaganna skal landið skiptast í ný heilbrigðiseftirlitssvæði. Öll eftirlitssvæðin (nema í Reykjavík) ná yfir fleiri sveitarfélög. Heilbrigðiseftirlit er því dæmi um *lögbundna samvinnu* sveitarfélaga. Samkvæmt 46. gr. laganna skulu allar tekjur af eftirlitsskyldri starfsemi í hverju eftirlitssvæði renna í einn sjóð til greiðslu

² Hér verður því hvorki fjallað um boðvald ráðuneytis (ráðherra) yfir ríkisstofnunum, né um samræmingu verkefna á milli ríkisstofnana (t.d. milli matvælastofnunar og umhverfis- og orkustofnunar).

³ (1) *Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum*, útgefin af umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytinu í ágúst 2023. (2) Bréf ESA til matvælaráðuneytisins, dags. 10. júlí 2024; *Letter of formal notice concerning the failure by Iceland to fulfil its obligations under Regulation (EU) 2017/625 on official controls to establish an effective and appropriate system of official controls of food, feed and veterinary matters*. (3) Bréf ESA til matvælaráðuneytisins, dags. 3. mars 2025; *Request for information concerning failure by Iceland to fulfil its obligations to establish an effective and appropriate system of official controls of food, feed and veterinary matters*.

⁴ Álitssgerðin er byggð á nefndum gögnum. Einnig er byggt á löggjöf, dómaframkvæmd og álitum umboðsmanns Alþingis og fræðilegum rannsóknum á viðfangsefninu. Til þessara heimilda er ekki vísað sérstaklega í álitssgerðinni, en um grundvöll ályktana má m.a. vísa til Starfsskilyrði stjórnvalda, skýrsla frá 1999, Hafsteinn Þór Hauksson: „Stjórnsýslukæra“ (2015), Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur (2014), Trausti Fannar Valsson: Stjórnsýslukerfið (2019) og Páll Hreinsson: „Afturköllun og breyting á stjórnvaldsákvörðunum“ (2023).

rekstrarkostnaðar viðkomandi heilbrigðiseftirlits en kostnað sem eftir stendur greiða sveitarfélögin sem að því standa í samræmi við íbúafjölda næstliðins árs.

- (8) Samkvæmt 45. gr. hollustuháttalaganna skal sérstök heilbrigðisnefnd, kosin eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, starfa á hverju svæði og fara með framkvæmd þeirra verkefna sem falin eru heilbrigðiseftirlit samkvæmt lögum. Þar á meðal gerir nefndin fjárhagsáætlun, innan fjárhagsramma viðkomandi sveitarfélaga, afgreiðir einstök mál og ræður heilbrigðisfulltrúa til starfa, en þeir starfa í umboði nefndarinnar. Séu fulltrúarnir tveir eða fleiri skal einn þeirra vera framkvæmdastjóri heilbrigðiseftirlitsins. Nefndin getur falið framkvæmdastjóra, eða öðrum heilbrigðisfulltrúum, afgreiðslu mála fyrir sína hönd en einnig geta viðkomandi sveitarstjórnir ákveðið slíkt valdframsal (stjórnskipulag) í samstarfssamningi um eftirlitssvæðið, sbr. 48. gr. laganna.
- (9) Verkefnin sem heilbrigðiseftirlitssvæðin fara með má í grófum dráttum flokka eftir því hvort þau falla undir *matvælalöggjöfina*, þ.e. lög um matvæli nr. 93/1995 og reglugerðir sem settar eru á grundvelli þeirra, eða undir *hollustuháttalögin*, þ.e. lög um hollustuhætti og mengunareftirlit nr. 7/1998 og reglugerðir sem settar eru á grundvelli þeirra. Fyrirnefndi málaflokkurinn heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra matvæla (nú atvinnuvegaráðherra) og þá kemur Matvælastofnun að framkvæmd hans undir yfirstjórn ráðherrans, ásamt heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Síðarnefndi málaflokkurinn heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra umhverfismála (nú umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra) og þá kemur Umhverfis- og orkustofnun að framkvæmd hans undir yfirstjórn ráðherrans, ásamt heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna.
- (10) Verkefni heilbrigðiseftirlitssvæðanna má líka flokka eftir því hvort um er að ræða (i) framkvæmd á *fastmótuðum verkefnum* sem ákveðin eru með lögum eða reglugerðum ráðherra annars vegar, og lúta þannig sömu grundvallarreglum hvar sem er á landinu eða (ii) *staðbundin og lókalpólitísk verkefni* sem ákveðin eru með samþykktum hvernar einstakrar sveitarstjórnar. Hér verður vísað til slíkra verkefna sem *sjálfstjórnarverkefna*. Sem dæmi um *sjálfstjórnarverkefni* eru verkefni sem varða eftirlit eða leyfisveitingar sem tengjast gæludýra- og húsdýrahaldi sbr. 1. tölul. 1. mgr. 59. gr. hollustuháttalaganna, en slíkar samþykktir geta verið mismunandi milli sveitarfélaga (háðar ákvörðunarvaldi hvernar sveitarstjórnar). Yfirgnæfandi meirihluti verkefnanna fellur þó í fyrri flokkinn, þar sem verkefnið á í meginatriðum að framkvæma eins yfir allt landið og lýtur lögum annars vegar og reglugerðum ráðherra hins vegar. Eins og fram kom í lið (2) að framan hafa greiningar, þar á meðal eftirlit ESA, leitt í ljós að framkvæmd þessara *almennu* verkefna er í reynd ekki nægjanlega samræmd milli heilbrigðiseftirlitssvæða.

3. Tvær sviðsmyndir; tilfærsla til stjórnvalda ríkisins (einfaldari leiðin) eða samræming milli stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi (flóknari leiðin)

- (11) Samkvæmt upplýsingum sem mér voru veittar 31. mars og 15. apríl hefur stýrihópurinn sem settur var á fót 24. maí 2024 fyrst og fremst til skoðunar tvær meginleiðir við að ná fram aukinni samræmingu og stöðugleika í heilbrigðiseftirliti yfir landið. Þessar tvær leiðir hafa verið auðkenndar sem sviðsmynd nr. 3 og sviðsmynd nr. 4. Fyrri sviðsmyndin felur í

sér að matvælaeftirlit og eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum verði fært frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til ríkisstofnanna Matvælastofnunar og Umhverfis- og orkustofnunar (*tilfærsla verkefnanna*). Með því væru verkefnin færð frá sveitarfélögum til ríkis. Síðari sviðsmyndin felur í sér að heilbrigðiseftirlit á sveitarstjórnarstigi verði áfram til staðar en ríkisstofnanirnar Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun fái stóraukið boðvald yfir heilbrigðiseftirliti (*samræming verkefnanna*).

- (12) Báðar sviðsmyndirnar krefjast umtalsverðra lagabreytinga og breytinga á stjórnvaldsfyrirmælum. Báðar leiðirnar fela í sér tiltekna kerfisbreytingu sem kallar á aðgerðir á sviði stjórnunar (breytingastjórnunar). Þá virðist ákaflega nauðsynlegt, hvor leiðin sem farin er, að gera sérstaka greiningu og taka ákvarðanir um hvaða verkefni sem nú eru framkvæmd af heilbrigðiseftirliti eigi til framtíðar að vera *sjálfstjórnarverkefni* sveitarfélaga, sbr. lið (10) að framan. Ef verkefni eiga að vera *sjálfstjórnarverkefni* þá myndu þau geta fallið utan umræddra kerfisbreytinga. Sveitarfélögunum gæti þá t.d. verið í sjálfsvald sett hvort þau ynnu áfram að slíkum verkefnum í sameiningu eða ekki. Að lokum kalla báðar sviðsmyndirnar á að teknar séu ákvarðanir um gjaldtöku vegna eftirlitsins, en um leið og eftirlit er samræmt kann að koma til skoðunar hvort rétt sé að gjaldtaka vegna þess yrði einnig samræmd. Gjaldtöku vegna *sjálfstjórnarverkefna* þyrfti hins vegar ekki að samræma.
- (13) Frá lögfræðilegu sjónarmiði virðist ljóst að sviðsmynd 3 sé umtalsvert einfaldari í útfærslu. Sé þeirri aðferð fylgt yrði eftirlit sem fellur undir matvælalöggjöfina fært undir forræði og stjórn Matvælastofnunar en eftirlit sem fellur undir hollustuháttalögin (nema að því leyti sem um sjálfstjórnarverkefni sveitarfélaga væri að ræða) yrði fært undir Umhverfis- og orkustofnun. Hvor stofnun um sig lyti stjórnarfarslega undir yfirstjórn tiltekins ráðuneytis. Innra skipulag hvorrar stofnunar, s.s. yfirstjórn starfsmanna, samhfæing verkefna milli landshluta og innra verkefnaskipulag, myndi þá lúta hefðbundnum reglum um *stjórnun* innan ríkisstofnana, og yfirstjórn ráðuneyta gagnvart ríkisstofnunum myndi lúta hefðbundnum reglum um *yfirstjórn ráðuneyta* gagnvart undirstofnunum.
- (14) Hefðbundnar reglur um stjórnun innan ríkisstofnana og hefðbundnar reglur um stjórnarfarslegt samband ráðuneyta og undirstofnana þeirra byggjast í grundvallaratriðum á *stigveldi*. Í mjög einfaldaðri mynd má segja að sá sem er yfir settur í því stigveldi (forstöðumaður gagnvart starfsmönnum, og ráðuneyti gagnvart undirstofnun) fari með stjórnun þeirra verkefna sem viðkomandi stofnanir fara með nema annað leiði af lögum.
- (15) Frá lögfræðilegu sjónarmiði er sviðsmynd 4 flóknari en sviðsmynd 3. Ef valinn væri sá valkostur yrði stjórnsýsla málaflokkanna sem um ræðir áfram á hendi (i) ráðuneyta, (ii) ríkisstofnana, sem þá væru væntanlega Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun og (iii) heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna. Í grundvallaratriðum er þetta flóknari sviðsmynd af tveimur meginástæðum. Annars vegar eru stjórnvöldin sem um ræðir mun fleiri, þ.e. 13 talsins í stað fjögurra. Hins vegar eru stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi *sjálfstæð* gagnvart stjórnvöldum ríkisins og yfirstjórn þeirra síðarnefndu þarf því að byggjast á *sérstöðum*

lagaákvæðum um stjórnun og boðvald. Lagareglurnar um stjórnun innan kerfisins þurfa þannig, í sviðsmynd 4, að vera mun fleiri og ítarlegri en vegna sviðmyndar 3.

- (16) Sveitarfélögin eru sjálfstæð gagnvart stjórnvöldum ríkisins og ráða verkefnum sínum sjálf nema annað leiði af lögum. Til aðgreiningar frá hinu hefðbundna *stigveldi* sem lýst var í lið (14) þá er munurinn sá að í hefðbundnu stigveldiskerfi stjórnvalda ríkisins leiðir stjórnunin almennt af stigveldinu sjálfu og er því *meiginregla* nema annað sé tekið fram í lögum. Þegar um er að ræða samband stjórnvalda ríkisins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar þá er ekki hefðbundið stigveldissamband þar á milli og þarf því að útfæra og veita stjórnvöldum ríkisins *heimildir í lögum* til að stjórna, en ella ráða sveitarfélögin framkvæmdinni sjálf.

4. Nánar um samræmingarleiðina; vissar forsendur sem hafa þarf í huga

- (17) Með nokkurri einföldun má segja að *til að tryggja boðvald* miðlægra stjórnvalda yfir stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi þurfi almennt að fylgja eftirfarandi skrefum: Fyrst þarf að (i) skilgreina öll viðfangsefni á viðkomandi sviði, þá næst að (ii) taka afstöðu til þess hvaða stjórnþæki hin miðlægu stjórnvöld þurfi til að tryggja samræmingu og að síðustu að (iii) útfæra þau stjórnþæki nánar með lögum. Almennt teljast stjórnvöld ríkisins aðeins hafa þau beinu stjórnþæki gagnvart stjórnvöldum á sveitarstjórnarstigi sem mælt er fyrir um í lögum, og því þarf almennt að taka öll skrefin til að boðvaldið sé tryggt.
- (18) Sú spurning kann að vakna í framangreindu samhengi hvort hægt sé að útfæra samband stjórnvalda ríkisins og stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi með *samningum* og tryggja þannig boðvald þeirra fyrirnefndu yfir tilteknum verkefnum. Slíkt verður ekki fyrir fram útilokað hvað sum viðfangsefni varðar, enda hafi stjórnvöld ríkisins viðhlítandi heimildir (þar á meðal fjárheimildir) til að gera samningana og verkefnið sem samningurinn fjallar um falli að hlutverki sveitarfélaganna að öðru leyti (þ.e. að það samræmist lögum að samningarnir séu gerðir). Á hinn bóginn getur slík útfærsla ekki átt við um fjölda opinberra verkefna, ekki síst verkefna þar sem reynir á valdheimildir til að taka *stjórnvaldsákvörðanir* sem varða einstaklinga eða lögaðila, s.s. um *leyfisveitingar, gjaldtöku, beitingu viðurlaga eða þvingunarráðstafana* gagnvart slíkum aðilum. Lagaumgjörð slíkra valdheimilda sem á reynir gagnvart borgurunum eða fyrirtækjum þeirra þarf að vera sérstaklega skýr og þær reglur sem eiga að gilda þarf að birta með réttum hætti í samræmi við stjórnarskrá svo réttaröryggi aðila sé tryggt. Valdheimildir af þessum toga gæti stjórnvald á vegum ríkisins því ekki ákveðið sjálft að færa til stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi nema samkvæmt skýrum lagareglum sem heimila sérstaklega *valdframsal* á þeim heimildum sem um ræðir. Þar væri einföld samningsheimild ekki nægjanleg. Til að lagaákvæði um *valdframsal* teldust útfærð með nægjanlega skýrum hætti, og um leið tryggja að hægt væri að samræma stjórnsýslu milli heilbrigðiseftirlitssvæða, þyrfti í grundvallaratriðum að fylgja öllum sömu skrefum og lýst var í lið (17) hér næst að framan. Þessi leið verður því vart talin fær til að ná markmiðum um samræmingu heilbrigðiseftirlits skv. sviðsmynd 4.
- (19) Sú spurning kann einnig að vakna hvort *sjálfstjórn sveitarfélaga* komi í veg fyrir að hægt sé að fela stjórnvöldum ríkisins boðvald yfir stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi. Þessi

spurning er mikilvæg, enda er *sjálfstjórn* sveitarfélaganna stjórnarskrárvarin í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Svarið við spurningunni er hins vegar neikvætt. Sjálfstjórnin stendur því ekki í vegi að hægt sé að fela stjórnvöldum ríkisins boðvald yfir stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi. Samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélögin „sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Þótt bent hafi verið á í fræðilegri umfjöllun að í þessu felist að sveitarfélögin eigi sjálf að hafa forræði á *einhverjum verkefnum*, þá er engu að síður ljóst að það hverju sveitarfélögin ráða sjálf fer eftir lögum á hverjum tíma. Með skýrum lagafyrirmælum má því án vafa fela stjórnvöldum ríkisins boðvald yfir stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi.

- (20) Þegar rætt er um stjórnarskrárvarða sjálfstjórn sveitarfélaga er til viss hagræðis að horfa til *formlegar sjálfstjórnar* annars vegar og *efnislegrar sjálfstjórn* hins vegar. Hin efnislega sjálfstjórn ræðst af því *hvaða verkefni* það eru sem sveitarfélögin ráða sjálf útfærslunni á og hversu miklu þau ráða um útfærsluna. Sveitarfélögin eru, eins og önnur stjórnvöld, bundin af lögum og fara með framkvæmd fjölda lögbundinna verkefna. Í vissum tilvikum hafa þau umtalsvert efnislegt forræði, eins og t.d. þegar kemur að því að ákveða efni skipulagsáætlana. Í öðrum tilvikum eru verkefnin og framkvæmd þeirra að *fullu lögbundin* og sveitarfélögin hafa ekkert svigrúm til nánara stjórnsýslulegs mats um niðurstöðu máls. Sem dæmi um slíkt má t.d. nefna ýmsar reglubundnar kröfur til öryggis sem fullnægja þarf til að byggingarleyfi verði gefin út og lagafyrirmæli um skyldu stjórnvalda til afhendingu gagna á grundvelli stjórnsýslu- eða upplýsingalaga.
- (21) Hin formlega sjálfstjórn lýtur að stöðu sveitarfélaganna í stjórnkerfinu, þar á meðal stjórnarfarslegu sambandi þeirra við önnur stjórnvöld. Innan þessa þáttar fellur að sveitarfélög skulu vera til á Íslandi og að íbúar þeirra skuli hafa lýðræðislegan rétt til að kjósa sveitarstjórn. Í þessu felst einnig að sveitarfélögin lúta almennt ekki yfirstjórn annarra stjórnvalda, heldur fara þau *almennt* sjálfstætt (innan stjórnsýslukerfisins) með forræði á þeim málefnum sem þau hafa með höndum. Formleg sjálfstjórn í þessum skilningi (þ.e. réttur sveitarfélaga til að stjórna verkefnunum sjálf án yfirstjórnar frá stjórnvöldum ríkisins) getur verið til staðar jafnvel þótt verkefnin sem um ræðir séu að fullu lögbundin og þar með ekki eða lítil efnisleg sjálfstjórn til staðar.
- (22) Líkt og við á um hina efnislegu sjálfstjórn, þá ræðst hin formlega sjálfstjórn nánar af lögum á hverjum tíma. Líkt og að með lögum er hægt að fela sveitarfélögum verkefni sem eru að *fullu lögbundin* þá er líka hægt með lögum að mæla nánar fyrir um stöðu sveitarfélaga (eða stjórnvalda á þeirra vegum) í stjórnsýslukerfinu, og yfirstjórn annarra stjórnvalda yfir þeim. Hægt er með lögum að fela ráðherra að setja reglugerðir um verkefni sveitarfélaganna, hægt er að fela ráðherra eftirlit með stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi, hægt er að fela ráðherra heimildir til að kveða upp úrskurði í tilefni af kærum o.s.frv. Fjöldi dæma er til um slíkt í íslenskum lögum. Einnig fellur það innan svigrúms löggjafans að fela ráðherra valdheimild til að mæla fyrir um hvernig eigi að leysa úr tilteknum málum eða haga skipulagi tiltekinna málaflokka eða framkvæmda. Af stjórnarskránni leiðir hins vegar almennt að slík fyrirmæli getur ráðherra ekki gefið sveitarfélagi eða til stjórnvalda á vegum sveitarfélaga nema Alþingi hafi með lögum veitt honum heimild til þess. Sömu sjónarmið eiga við um stjórnsýslulegt samband sveitarfélaganna og annarra stjórnvalda ríkisins. Sé

hins vegar ekki mælt fyrir um slíkar yfirstjórnunarheimildir í settum lögum verður almennt að ganga út frá því að þær séu ekki til staðar. Ráðherra eða aðrir aðilar verða þá jafnframt að sætta sig við að stjórnsýslan er þá rekin á staðbundnum forsendum sveitarfélaganna hverju sinni.

(23) Umtalsverður hluti af þeim verkefnum sem heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna eru falin fela ekki í sér *neina efnislega sjálfstjórn* sveitarfélaganna. Flest verkefni eru *fastmótuð*, sbr. umfjöllun í lið (10) að framan. Kröfur til heilbrigðis, hreinlætis, öryggis og mengunarvarna eru almennt bundnar fyrir mælum í settum lögum og fyrir mælum í miðlægum reglugerðum, sem gilda með sama hætti fyrir öll heilbrigðiseftirlitssvæðin. Nánari *útfærsla* á verkefnunum, s.s. um fjölda starfsmanna, sjónarmið um sérhæfingu sem lögð eru til grundvallar við ráðningu starfsmanna, verkaskipting milli starfsmanna, forgangsörðun verkefna að einhverju leyti, aðferðafræði við úttektir og rannsóknir, sem og skráning og gjaldtaka að einhverju leyti er hins vegar eftir atvikum á ábyrgð og forræði hvers heilbrigðiseftirlits fyrir sig. Þótt heilbrigðiseftirlitin fari þannig með framkvæmd fastmótaðra verkefna, og lög gangi ekki út frá að um það séu verkefni sem heyri undir efnislega sjálfstjórn sveitarfélaga, getur þessi aðstaða leitt til þess að eiginlegar kröfur og stjórnsýsluframkvæmd verði mismunandi milli heilbrigðiseftirlitssvæðanna, jafnvel þótt það sé ekki markmið að svo sé. Athuganir á eftirliti með matvælum og hollustuháttum hér á landi benda eindregið til að þetta sé staðan, sbr. lið (2) að framan.

(24) Til að ná fram fullu *efnislegu samræmi* um framkvæmd verkefnanna og áhrif og þýðingu heilbrigðiseftirlits, bæði fyrir neytendur og atvinnulífið, er því ekki ávallt nægjanlegt að lög- og reglubinda hinar efnislegu kröfur sem á að tryggja með heilbrigðiseftirliti heldur þarf einnig að tryggja *formlega og samræmda stjórnun* yfir verkefnunum. Með vísan til framangreinds má ætla að þau markmið sem stefnt er að með *samræmingarleiðinni* náist ekki nema slík skref séu stigin og með lögum sé tryggt tiltekið samræmi um yfirstjórn heilbrigðiseftirlitssvæðanna.

5. Stjórnsýslukæra

(25) Það hversu langt verður gengið í að mæla fyrir um yfirstjórn og boðvald stjórnvalda ríkisins gagnvart heilbrigðiseftirliti þarf að byggjast á sérstökum ákvörðunum um það hversu mikla samræmingu þarf að tryggja. Það fellur utan viðfangsefna í þessari álitsgerð að gefa niðurstöðu um það hversu langt á að ganga í því efni. Hér verða hins vegar, til skýringar, gefin viss dæmi um það hvernig tiltekin *úrræði* af hálfu stjórnvalda ríkisins geta haft þýðingu um stjórnun og samræmingu heilbrigðiseftirlits. Fyrst verður vikið að stjórnsýslukæru.

(26) Eftir að stjórnvald á fyrsta stjórnsýslustigi hefur tekið stjórnvaldskvörðun í máli er almennt, í íslenskum stjórnsýslurétti, hægt að fá æðra stjórnvald til að endurskoða hana með stjórnsýslukæru. Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli matvælalaga og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir eru samkvæmt lögum ýmist kærnlegar til ráðuneytis eða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Helst markmið stjórnsýslukæru er að tryggja réttaröryggi aðila mála. En í stjórnsýslukæru (þ.e.

úrskurðarvaldinu sem æðra stjórnvald fær) er einnig falið *stjórnunarúrræði* sem gefur þeim sem fer með úrskurðarvaldið möguleika til að hafa áhrif á réttarframkvæmd hins kærða stjórnvalds, og þegar mörg stjórnvöld með staðbundin valdmörk starfa að sömu verkefnum (s.s. heilbrigðiseftirlit) getur úrskurður æðra stjórnvalds líka þjónað því markmiði að *samræma* réttarframkvæmd.

- (27) Kæruheimild vegna stjórnvaldsákvörðana nær til ákvörðana um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Ákvörðanir lægra settra stjórnvalda um málsmeðferð (s.s. um það hvernig eigi að rannsaka mál eða um tíðni eftirlits) eða annað skipulag á verkefnum þeirra falla ekki í þennan flokk, og kæruheimildir ná því almennt ekki til slíkra ákvörðana, a.m.k. ekki fyrr en kæranleg stjórnvaldsákvörðun liggur fyrir. Kæruaðild er almennt einnig bundin við *aðila málsins*, s.s. þann einstakling eða lögaðila sem ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins beinist sérstaklega að.
- (28) Eftir að stjórnsýslukæra er fram komin, og kæruskilyrði eru uppfyllt, ber æðra stjórnvaldi skylda til að endurskoða hina kærðu ákvörðun og kveða upp úrskurð. Þegar um er að ræða hefðbundið stjórnsýslusamband milli ráðuneytis og lægra setts stjórnvalds (t.d. ráðuneytis matvæla og Matvælastofnunar) leiðir af kæruheimild einni og sér, þar sem ráðuneytið hefur almennar yfirstjórnarheimildir gagnvart stofnuninni, að ráðuneytið getur endurskoðað alla þætti ákvörðunarinnar; þ.e. lagagrundvöllinn, *hentugleika ákvörðunarinnar* og atvik málsins. Vegna yfirstjórnarinnar hefur ráðuneytið einnig möguleika til ýmiskonar úrræða, sem geta falist í staðfestingu, höfnun, breytingu, ógildingu og heimvísun, eða samblandi þessarar úrræða. Síðari þremur úrræðunum geta einnig fylgt ýmis fyrirmæli ráðuneytisins um það hvernig eigi að bæta úr annmörkum á ákvörðun, hvernig ný ákvörðun eigi efnislega að vera eða hvort breyta skuli framkvæmdinni til framtíðar. Þegar um það er að ræða að stjórnvaldsákvörðun stjórnvalds á sveitarstjórnarstigi er kærð til stjórnvalds ríkisins, er hins vegar bæði endurskoðunin og úrræðin takmarkaðri, nema annað sé sérstaklega ákveðið með lögum.
- (29) Þegar kæruheimild er fyrir hendi, sem felur í sér að hægt er að kæra stjórnvaldsákvörðun sem tekin er á vegum sveitarfélaga til stjórnvalda ríkisins (ráðuneytis, sjálfstæðrar úrskurðarnefndar eða miðlægrar stofnunar) verður í fyrsta lagi að benda á að í kæruheimildinni sem slíkri felst að úrskurðaraðilinn getur endurskoðað lagagrundvöll og staðreyndir sem byggt var á. Á því eru almennt engar takmarkanir. Hér undir fellur líka lagatúlkun og hvað þetta varðar ættu því almennt ekki að vera neinar verulegar takmarkanir um úrskurðarvald gagnvart *fastmótuðum* verkefnum heilbrigðiseftirlitsins. Ef hins vegar sveitarfélagi er falið *stjórnsýslulegt mat* eða *heimild til að útfæra tiltekið málefni eða verkefni með reglum* þá myndi úrskurðaraðilinn almennt ekki endurmeta hvort sú leið sem valin var á sveitarstjórnarstigi teljist vera *hentug*. Efnisleg takmörkun á úrskurðarvaldinu er þannig í reynd ekki mikil. Þau stjórnunarúrræði sem úrskurðaraðilinn hefur eru hins vegar eitthvað takmarkaðri. Þar sem sveitarfélögin eru almennt *sjálfstæð* gagnvart stjórnsýslu ríkisins þá hefur úrskurðaraðili þannig almennt aðeins möguleika á að staðfesta, hafna, ógilda og heimvísa kærumáli, en ekki að taka breytta ákvörðun fyrir hönd hins kærða stjórnvalds eða gefa því bein fyrirmæli um það hvers efnis ný ákvörðun eigi að vera, ekki nema að slíkt sé ákveðið með beinum hætti í lögum.

- (30) Í framangreindu felst að hafi heilbrigðiseftirlit tekið stjórnvaldsákvörðun sem aðili málsins hefur kært á grundvelli lagaheimildar til stjórnslukæru þá myndi viðkomandi úrskurðarstjórnvald geta endurskoðað allt sem viðkemur lögmæti, lagatúlkun og mati á staðreyndum málsins. Ef um væri að ræða ákvörðun sem byggðist á *stjórnslulegu mati eða vali um stefnu sem ákveðin er í samþykktum sem sveitarfélagið mátti setja* (t.d. um gæludýrahald) þá myndi endurskoðunin takmarkast að því leyti. Ef ákvörðun væri síðan haldin annmarka gæti úrskurðarstjórnvaldið fellt ákvörðunina úr gildi í heild eða að hluta, en það þyrfti að koma fram í lögum ef úrskurðarstjórnvaldið ætti að geta gefið bein fyrirmæli um það hvernig ætti í framhaldinu að leysa málið á sveitarstjórnarstigi.
- (31) Nokkur dæmi eru til í íslenskum lögum um að úrskurðarstjórnvaldi á vegum ríkisins hafi einnig verið fengnar lagaheimildir til að gefa sveitarfélagi bein fyrirmæli um það hvernig á að leysa úr máli. Hér má sem dæmi nefna 5. mgr. 14. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008. Það ákvæði snertir stöðu nemanda sem vikið hefur verið úr skóla, og hljóðar svo: „Ákvörðun skv. 4. mgr. er kæránleg eftir fyrirmælum 47. gr. Hafi sveitarfélag ekki séð nemanda fyrir kennslu getur ráðuneytið í úrskurði sínum lagt fyrir sveitarfélagið að tryggja nemanda nánar tiltekin kennsluúrræði innan tilskilins tíma.“ Þessi kærueimild og svo tilvitnuð valdheimild til að *leggja fyrir sveitarfélag* með hvaða hætti eigi að tryggja nemanda kennslu felur í sér dæmi um að lagt hafi verið mat á þau þrjú viðfangsefni (skref) sem vísað er til í lið (17) að framan, þ.e. að (i) skilgreina viðfangsefni á viðkomandi sviði, þá næst að (ii) taka afstöðu til þess hvaða stjórnþæki hið miðlæga stjórnvald þurfi og að síðustu að (iii) útfæra þau stjórnþæki nánar með lögum. *Viðfangsefnið* er þá staða nemanda sem vísað er úr skóla, *stjórnþækið* er úrskurður í tilefni af stjórnslukæru og *úrræðið* er nánar útfært í formi valdheimildar til að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um það hvernig það eigi að þjónusta einstakan nemanda (leysa úr tilteknu máli). Ef vilji væri til að ganga lengra þyrfti að útfæra *úrræðið* enn nákvæmar, eftir atvikum með að veita ráðuneytinu heimild til að gefa skólastjóra tiltekin og bindandi fyrirmæli um það hvaða kennara eigi að fela kennsluna, hvaða námsgreinar eigi að kenna, hvenær og hvar, og um þvingunarúrræði gagnvart sveitarfélaginu sé fyrirmælunum ekki fylgt.

6. Frumkvæðiseftirlit með stjórnvaldsákvörðunum

- (32) Úrræðið stjórnslukæra hefur í íslenskum rétti verið skilgreint svo að um stjórnslukæru sé að ræða þegar aðili máls, eða mögulega annar sem á kærurétt, skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds sem er skylt að endurskoða ákvörðunina að ákveðnum kæruskilyrðum fullnægðum. Það er því ávallt þáttur í stjórnslukæru að kærumálið fer af stað *að frumkvæði aðila málsins* en ekki að frumkvæði stjórnvalda. Í sumum málaflokkum er þetta ekki talið nægjanlegt sem eftirlitsúrræði, s.s. ef vera kann að *aðili máls* sé sáttur við ákvörðun málsins en vísbendingar eru engu að síður um að hún sé ekki í samræmi við lög. Þá er í sumum tilvikum í lögum mælt fyrir um *frumkvæðiseftirlit* með stjórnvaldsákvörðunum af hálfu æðra setts stjórnvalds.
- (33) Til að stjórnvald á vegum ríkisins teljist hafa *heimild* til að hefja frumkvæðismál vegna tiltekinna ákvörðunar sem tekin hefur verið á sveitarstjórnarstigi þarf sérstaka lagaheimild. Slík lagaheimild þarf að taka afstöðu til þess (líkt og kærueimildir) hvaða ákvarðanir falli

undir hana, slík lagaheimild þarf að mæla fyrir um það hvort eftirlitsstjórnvaldið á að geta felld stjórnvaldsákvarðanir úr gildi og slík lagaheimild þarf að fela í sér nánari *útfærslu þeirra úrræða* sem eftirlitsstjórnvaldið á að hafa.

- (34) Viss dæmi eru til í íslenskum lögum um *frumkvæðiseftirlit*. Í 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga segir að ráðherra sveitarstjórnarmála hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Í 112. gr. sömu laga kemur fram að ráðuneytið „ákveður sjálft hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnýslu sveitarfélags“, en í þessu felast skýr fyrirmæli um að um frumkvæðiseftirlit er að ræða. Þá er í XI. kafla sveitarstjórnarlaganna mælt nánar fyrir um þau *úrræði* sem ráðuneytið getur beitt í *frumkvæðismálum*, s.s. fyrirmælum um að taka ákvörðun, fella ákvörðun úr gildi eða koma málum í lögmætt horf, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 112. gr., ógildingu sbr. 114. gr. og stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði eða dagsektum til að tryggja eftirfylgni slíkra fyrirmæla.

7. Stjórnýslukæra og frumkvæðiseftirlit eru ekki skilvirk stjórnæki

- (35) Rétt er að benda á að í lýsingu stjórnýslukæru og frumkvæðiseftirlits hér að framan er fjallað um tvær tegundir endurskoðunarheimilda innan stjórnýslukerfisins sem fela í sér að æðra stjórnvald (þ.e. úrskurðarstjórnvald eða eftirlitsstjórnvald) endurskoðar einstakar stjórnvaldsákvarðanir eftir að þær hafa verið teknar á lægra stjórnýslustigi. Það eftirlit sem í þessu felst er eftirfarandi og endurskoðunin sem fer fram er í grunninn bundin við þá einstöku ákvörðun sem um ræðir og tekin var af hinu lægra setta stjórnvaldi. Mál af þessum toga geta tekið umtalsverðan tíma í vinnslu og við meðferð mála af þessum toga hjá æðra stjórnvaldinu verður að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnýslulaganna, og þá ekki síst að gæta að réttarstöðu *aðila málsins* hverju sinni og tryggja viðeigandi þátttöku hans eða þeirra í meðferð máls. Þá verður að hafa í huga að almennt kemur aðeins lítill hluti mála til endurskoðunar af hálfu æðra setts stjórnvalds á grundvelli þessara úrræða.
- (36) Eftir að úrskurður eða niðurstaða í frumkvæðismáli liggur fyrir geta slík mál vissulega með ákveðnum hætti haft almenna þýðingu, og þar með almennt gildi í þágu *stjórnunar*. Annars vegar hefur niðurstaða mála af þessum toga þá þýðingu að í þeim felst fordæmi sem viðkomandi stjórnvöld (heilbrigðiseftirlitin) þurfa að hlíta til framtíðar í sambærilegum málum, og þá bæði það tiltekna heilbrigðiseftirlit sem málið varðar og önnur heilbrigðiseftirlitsumdæmi. Að þessu leyti geta bæði stjórnvaldsúrskurðir og frumkvæðismál leitt til tiltekinnar *samræmingar*. Hins vegar geta mál af þessum toga orðið til þess að æðri stjórnvöldum verða ljósir ákveðnir annmarkar í stjórnýsluframkvæmd á lægra stigi, og þá þekkingu geta þau þá notað til að bregðast við, s.s. með útgáfu reglugerða eða öðrum lögmæltum leiðum eða með því að leita til Alþingis um úrbætur á lögum. Þetta er augljóst þegar úrskurðaraðilinn eða eftirlitsaðilinn er ráðuneyti. Ef úrskurðarvald eða eftirlit er hjá öðru stjórnvaldi en ráðuneyti, s.s. sjálfstæðri úrskurðarnefnd eða miðlægri ríkisstofnun, má með vísan til þessa telja æskilegt að slíkur aðili hefði beina skyldu (sem eftir atvikum gæti verið rétt að lögfesta) til að upplýsa ráðuneytið um annmarka sem mál sem koma til þeirra kasta gefa vísbendingar um.

- (37) Þrátt fyrir að *stjórnsýslukæra* og *frumkvæðismál* geti haft mikilvæga þýðingu innan stjórnsýslukerfisins, m.a. í þágu réttaröryggis, verður hins vegar almennt að telja að það sé ekki skilvirk leið til stjórnunar og samræmingar að byggja hana á *fordæmisgefandi úrlausnum um einstakar stjórnvaldsákvarðanir*. Eins og lýst var í lið (2) að framan virðist mega ganga út frá því að hér á landi sé þörf sé á verulega aukinni samræmingu í réttarframkvæmd í heilbrigðiseftirliti, a.m.k. um þau verkefni sem lúta að matvælaeftirliti og að hluta einnig um verkefni á grundvelli hollustuhátta og mengunarvarna. Til að ná þeim markmiðum innan svonefndrar sviðsmyndar 4 virðist ekki nægjanlegt að setja einvörðungu skýr lagafyrirmæli um stjórnsýslukæru og frumkvæðiseftirlit, heldur þurfi frekari stjórnþæki til að koma.

8. Önnur stjórnþæki

- (38) Eins og ítrekað er komið fram hér að framan er heilbrigðiseftirlit samkvæmt lögum rekið á vegum sveitarfélaganna. Ef annað leiðir ekki af lögum þá njóta sveitarfélögin tiltekins formlegs sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum ríkisins, bera sjálf ábyrgð á þeirri stjórnsýslu sem þeim er falin og stýra henni, hvort sem um er að ræða verkefni sem þau fara með *efnislega sjálfstjórn* um eða ekki. Þetta formlega sjálfstæði á hins vegar aðeins við þegar annað hefur ekki verið ákveðið með lögum. Með lögum er án vafa hægt að fela stjórnvöldum ríkisins ýmis *stjórnþæki* gagnvart sveitarfélögunum og stjórnvöldum á þeirra vegum, en gæta þarf að því að *stjórnþækin* séu skýrlega lögfest og að í lögum komi fram skýr afstaða um *þau úrræði* sem eiga að fylgja stjórnþækinu.
- (39) Í fyrsta lagi er með lögum hægt að fela ráðherra heimild til að setja *almenn stjórnvaldsfyrirmæli* sem binda sveitarfélög, s.s. reglugerð um framkvæmd laga. Ef kveðið er á um það í lögum þá er m.a. hægt að fela ráðherra að útfæra nánar með reglugerð hver eigi að vera lágmarksmönnun heilbrigðiseftirlitssvæða, hvernig eigi að skipuleggja eftirlit með tilteknum tegundum starfsemi, tíðni eftirlits, um skráningu mála, um skyldu starfsmanna heilbrigðiseftirlits til að sækja námskeið og fundi, um skyldu starfsmanna á tilteknu heilbrigðiseftirlitssvæði til að taka þátt í heilbrigðiseftirliti á öðru svæði, og skyldu starfsmanna heilbrigðiseftirlitsumdæma, í einstökum málum, til að framkvæma eftirlit og vinna að einstökum málum undir beinni stjórn og í umboði ríkisstofnunar. Formlegt sjálfstæði sveitarfélaganna kallar á að í lagaheimild ráðherra þá þyrfti að koma fram eða leiða af orðalagi hennar hvaða *úrræði* að þessu leyti ráðherrann mætti kveða á um.
- (40) Tekið skal fram að um síðastgreinda þáttinn í liðnum hér að framan er átt við að ríkisstofnun geti fengið heimild til að kveðja starfsmann heilbrigðiseftirlits til þess að sinna einstökum verkefnum í sína þágu, í umboði eða undir stjórn stofnunarinnar. Eftir atvikum gæti þetta skipulag, ef það byggðist á skýrum lagafyrirmælum, náð til ákveðinna tegunda af verkefnum eða tiltekinna málaflokka. Ef verulega langt væri gengið í þessu, þannig að þetta yrði reglan, um umtalsverðan hluta af verkefnum heilbrigðiseftirlits þá virðist þó ljóst að ekki hefði lengur þýðingu að heilbrigðiseftirlit starfaði sem sérstakt stjórnvald. Í því tilviki væri réttara að velja sviðsmynd 3, sbr. lið (11) að framan, m.a. með vísan í skilvirkni kerfisins.

- (41) Í öðru lagi er með lögum hægt að fela ráðherra að setja *miðlæga gjaldskrá* fyrir heilbrigðiseftirlit (eða tiltekin verkefni á vegum heilbrigðiseftirlits). Nánar er að þessu vikið í kafla 9 að aftan.
- (42) Í þriðja lagi er með lögum hægt að kveða á um að miðlæg ríkisstofnun, s.s. Matvælastofnun eða Umhverfis- og orkustofnun, hafi það hlutverk að gefa út *almenn fyrirmæli* um nánara skipulag á eftirliti og vinnslu mála hjá heilbrigðiseftirlits- umdæmunum. Slík fyrirmæli gætu m.a. verið í formi handbóka eða reglna. Einnig verður að gera ráð fyrir að þetta megi útfæra þannig að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að ríkisstofnun sem undir hann heyri gefi út slík fyrirmæli sem skuli vera bindandi fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna. Formlegt sjálfstæði sveitarfélaganna kallar á að í viðkomandi lagaheimild þyrfti að koma fram eða leiða af orðalagi hennar hvaða *fyrirmæli* ríkisstofnunarinnar mætti gefa með þessum hætti. Í því felst að það þarf að vera skýrt hvaða verkefni falla undir þessa valdheimild og hvaða fyrirmæli (kvaðir á sveitarfélögin) má setja á grundvelli hennar. Undirritaður getur t.d. ekki mælt með að hér yrði látið við það sitja að mæla með almennum hætti fyrir um að ráðherra geti ákveðið með reglugerð að Matvælastofnun geti gefið út handbók um matvælaeftirlit sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sé bundið af, heldur þyrfti að taka í lögum nánari afstöðu til þess hvað mætti kveða á um í slíkri handbók, s.s. hvaða svið matvælaeftirlitsins myndu geta komið til umfjöllunar í handbók og síðan hvaða fyrirmæli mætti gefa í henni eins og t.d. hvort í handbók mætti kveða á um *nánari aðferð við eftirlit*, um *aðferðafræði* við skipulag eftirlitsins, um fyrirmyndir að bréfum og texta leyfisbréfa, um fresti sem eigi að gilda við meðferð mála, skráningaraðferðir o.fl.⁵
- (43) Í fjórða lagi er með lögum hægt að leggja fyrir heilbrigðiseftirlit að veita miðlægum stjórnvöldum ríkisins upplýsingar, hvort sem er úr einstökum málum eða almennt um starfsemi sína. Í því efni væri m.a. fært að mæla í lögum fyrir um það með almennum hætti að ráðuneyti eða önnur ríkisstofnun skyldi hafa beinan aðgang, í heild eða að hluta, að málaskrárkerfum, fjárhagsbókhalda og slíkum innri skráningum eða gagnagrunnum heilbrigðiseftirlits. Eftir atvikum þyrfti í því efni að huga sérstaklega að öryggi upplýsinga, og mögulegri miðlun og vinnslu persónuupplýsinga. Hér væri einnig fært að mæla fyrir um það í lögum að ráðherra gæti mælt fyrir um samræmingu skráningarkerfa, þvert á allar stofnanir sem sinna heilbrigðiseftirliti, eða að eitt og sama málaskrárkerfið, eftir nánari ákvörðun ráðherra, skyldi notað óháð því hvaða stofnun sinnir eftirlitinu. Undirritaður bendir á að þessa þætti ætti að kveða á um í lögum, eða að fela ráðherra skýra reglugerðarheimildir að þessu leyti, en ella er ekki fyrir hendi viðhlítandi lagaheimild til að

⁵ Í fyrsta málslið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli, segir að heilbrigðisnefnd hafi undir yfirumsjón Matvælastofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla. Þessi lagaregla, ein og sér, telst almennt ekki fela í sér viðhlítandi *heimild* fyrir Matvælastofnun til að gefa heilbrigðiseftirliti almenn eða sérstök bindandi fyrirmæli um daglega stjórnsýslu sem fram fer á þeirra vegum. Í 8. mgr. sama lagaákvæðis segir aftur að Matvælastofnun hafi yfirumsjón með opinberu eftirliti og að í yfirumsjón felist samræming opinbers eftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu. Þessi regla er skýrari að því leyti að af orðalagi hennar má draga þá ályktun að Matvælastofnun sé ætlað að *samræma* matvælaeftirlit. Hins vegar vantar í lagaákvæðið útfærsluna á því hvaða *fyrirmæli* megi gefa heilbrigðiseftirliti í þeim tilgangi að koma þessari samræmingu á.

leggja þá *skyldu* á heilbrigðiseftirlit að veita upplýsingar, veita aðgang að skráningum sínum eða lúta kröfum um að nota tiltekið skráningarkerfi sem ríkið óskar eftir að sé notað.

- (44) Í fimmta lagi, sem tengist upplýsingagjöf og aðgangi að gögnum sbr. lið (43), er með lögum hægt að mæla fyrir um rétt miðlægra ríkisstofnana til að gera úttektir á starfsemi heilbrigðiseftirlits, mæta á skrifstofur heilbrigðiseftirlitsins í því skyni og til að taka þátt í meðferð einstakra mála, svo dæmi séu tekin.
- (45) Í sjötta lagi er með lögum hægt að fela ráðuneyti, eða ríkisstofnun, það hlutverk að *staðfesta* tilteknar ákvarðanir heilbrigðiseftirlits áður en þær taka gildi. Slíkt staðfestingarrúrræði er þekkt úr íslenskum lögum, en þó nær eingöngu með þeim hætti að ráðherra hefur verið falið að staðfesta ýmsar samþykktir (reglur) sveitarfélaga áður en þær taka gildi. Í slíkri staðfestingu myndi, ef annað væri ekki ákveðið með lögum, almennt aðeins felast eftirlit með *lögmati* þess sem á að staðfesta. En með lögum væri hægt að ganga lengra, og fela stjórnvaldinu sem fer með staðfestingarhlutverkið viðameiri valdheimildir, m.a. að taka afstöðu til þess hvort það teldi viðkomandi leið eða ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins vera *hentuga* m.t.t. samræmingar milli eftirlitssvæðanna, útfrá fjárhag eða öðrum þáttum. Slík sjónarmið, sem ráðherra eða ríkisstofnun væri ætlað að taka afstöðu til við staðfestingu, þyrftu að koma fram í lögum með skýrum hætti. Ef þessu væri fullnægt væri með lögum hægt að fela ráðherra eða miðlægni ríkisstofnun vald til að staðfesta fjárhagsáætlanir heilbrigðiseftirlits, til að staðfesta gjaldskrár, vald til að staðfesta skipurit, vald til að staðfesta ráðningar á starfsmönnum, vald til að staðfesta áætlanir um eftirlit og vald til að staðfesta niðurstöður einstakra stjórnsýslumála.
- (46) Rétt er að setja tvo almenna fyrirvara við *staðfestingarleiðina*. Á síðustu árum hefur fækkað lagareglum sem gera ráð fyrir að *valdheimildum* sé skipt á milli ráðuneyta og sveitarfélaga með þessum hætti (hlutverkabundin valdmörk). Þótt undirritaður hafi ekki framkvæmt rannsókn á ástæðum þeirrar þróunar þá virðist mega draga þá ályktun að þessi leið hafi verið talin óskilvirk, og ekki er ólíklegt að það sjónarmið myndi mæla gegn því að þessi leið yrði farin, a.m.k. í ríkum mæli, í þeim tilgangi að koma á samræmi í heilbrigðiseftirliti. Þá verður einnig að benda á að ef stjórnvald hefur sjálft átt þátt í að taka stjórnvaldsákvörðun, t.d. með þeim hætti sem hér ræðir með staðfestingu hennar, þá yrði sama ákvörðun ljóslega ekki borin undir það stjórnvald með stjórnsýslukæru.
- (47) Í sjöunda lagi er með lögum hægt að kveða á um nánari viðurlög eða þvingunarúrræði ef heilbrigðiseftirlitssvæði fylgja ekki þeim reglum eða fyrirmælum sem valið yrði að setja í lög, reglugerðir, handbækur eða í einstökum málum. Slík viðurlög eða þvingunarúrræði gagnvart heilbrigðiseftirliti þarf að mæla fyrir um í lögum, og vísast hér m.a. til ákvæða í XI. kafla sveitarstjórnarlaga til hliðsjónar.
- (48) Eins og leiðir af framangreindu er fær sú leið að fela stjórnvöldum ríkisins allfjölbreytt *stjórntæki* gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Skilyrði er hins vegar að mælt sé fyrir um þau stjórntæki í lögum eða í reglugerðarheimildum sem fela ráðherra vald til að virkja þau. Viðkomandi lagareglur þurfa almennt að tiltaka það *hvaða stjórntæki* kemur til greina að verði notuð, þ.e. lagareglurnar sjálfar þurfa þannig að mæla fyrir um það hvaða tegundir stjórntækja má nota og um hvaða verkefni. Í framangreindu felst einnig að

lögmaeltum stjórnækjum geta fylgt rík *úrræði*. Skilyrði er hins vegar, vegna sjálfstæðrar stöðu sveitarfélaganna og stjórnvalda á þeirra vegum, að lög þurfa ekki aðeins að mæla fyrir um stjórnækina sem slík heldur þarf almennt einnig að mæla fyrir um það hvaða *fyrirmæli og úrræði* fylgja hverju stjórnæk, þ.e. hvaða fyrirmæli stjórnvöld ríkisins mega gefa heilbrigðiseftirlitinu eða starfsmönnum þess.

9. Kostnaður og gjaldtaka

- (49) Eins og fram kemur í lið (3) var þess m.a. óskað að ég tæki, eftir því sem við á, afstöðu til þess hvort aukin miðlæg yfirstjórn yfir heilbrigðiseftirliti feli í sér áskoranir um útfærslur á gjaldskrá. Í lið (12) var nefnt, í tengslum við þær lagabreytingar sem taka þurfi til athugunar vegna sviðsmynda 3 og 4, sem vikið hefur verið að í álitsgerðinni, að báðar leiðirnar gætu kallað á að teknar yrðu ákvarðanir um gjaldtöku vegna eftirlitsins. Bent var á að um leið og eftirlit sé samræmt kynni að koma til skoðunar hvort gjaldtaka vegna þess yrði einnig samræmd. Gjaldtöku vegna sjálfstjórnarverkefna þyrfti hins vegar ekki að samræma. Í lið (41) var enn fremur nefnt að meðal þeirra stjórnækja til samræmingar á heilbrigðiseftirliti sem hægt væri að nota væri að fela ráðherra, með lögum, að setja *miðlæga gjaldskrá* fyrir heilbrigðiseftirlit, eða tiltekin verkefni á vegum heilbrigðiseftirlits.
- (50) Í álitsgerðinni felst, þrátt fyrir þessar ábendingar, engin afstaða til þess hvort rétt sé að samræma gjaldtöku vegna heilbrigðiseftirlits, í heild eða að hluta. Við vinnslu álitsgerðarinnar hef ég heldur ekki tekið til skoðunar hvort kröfur um slíka samræmingu verði leiddar af tilskipunum eða reglugerðum sem innleiddar hafa verið í EES samninginn.
- (51) Í liðum (23) og (24) var bent á að til að ná fram efnislegu samræmi um framkvæmd á verkefnum sem falla undir heilbrigðiseftirlit, þar á meðal um samræmi í áhrifum og þýðingu þeirra verkefna sem heilbrigðiseftirlitið hefur með höndum, bæði fyrir neytendur og *atvinnulíf*, væri ekki ávallt nægjanlegt að lög- og reglubinda þær efnislegu kröfur sem eigi að tryggja með heilbrigðiseftirliti heldur þyrfti einnig, að tryggja formlega og samræmda stjórnun yfir eftirlitinu og framkvæmd þess. Rétt er að taka fram að með þessu var ekki tekin afstaða til gjaldtöku eða skiptingar á kostnaði af heilbrigðiseftirliti. Áhrif og þýðing heilbrigðiseftirlits, m.a. fyrir atvinnulífið, kemur engu að síður og óhjákvæmilega m.a. fram í þeirri gjaldtöku sem eftirlitinu fylgir.
- (52) Fyrir samhengi þessarar álitsgerðar tel ég rétt að draga fram að sá munur er á sviðsmyndum 3 og 4, að í síðari sviðsmyndinni felst að heilbrigðiseftirlit yrði áfram rekið á vegum stjórnvalda á sveitarstjórnarstigi. Ef annað yrði ekki ákveðið með lögum felst í því að hvert og eitt heilbrigðiseftirlitssvæði yrði sérstakt stjórnvald og að gjaldskrár hvers svæðis yrðu ákveðnar sérstaklega fyrir það. Samkvæmt því gætu gjaldskrár verið mismunandi milli heilbrigðiseftirlitssvæða, enda kann kostnaður að vera mismunandi á milli þeirra og vilji sveitarfélaganna til að bera kostnað sem ekki er mætt með þjónustugjöldum (eftirlitsgjöldum) að vera mismunandi. Fyrri sviðsmyndin, þ.e. sviðsmynd 3, fæli hins vegar í sér að verkefni heilbrigðiseftirlits yrðu færð undir ríkisstofnanir og í því fælist að ein samræmd gjaldskrá yrði sett fyrir allt landið.

- (53) Hvort sviðsmynd 4, yrði hún valin, myndi fela í sér áskoranir um útfærslu á gjaldskrár er erfitt að setja fram ályktanir á meðan ekki liggur fyrir hversu langt yrði gengið í samræmingarátt og aukna yfirstjórnun af hendi stjórnvalda ríkisins. Hér má þó benda á tvennt, sem óhjákvæmilega mun fylgja aukinni og miðlægari yfirstjórn. Í fyrsta lagi að eftir því sem yfirstjórn stjórnvalda ríkisins yfir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga verður meiri, þ.e. eftir því sem nákvæmari stjórnun yfir heilbrigðiseftirliti er innleidd í lög (sbr. umfjöllun í köflum 5-8 hér að framan), þá færast tiltekin ábyrgð á viðkomandi verkefnum með samsvarandi hætti af hendi heilbrigðiseftirlitanna yfir á hendur þess stjórnvalds ríkisins sem fer með stjórnun hverju sinni. Í öðru lagi að eftir því sem meira vald um störf heilbrigðiseftirlitsins er fært til stjórnvalda ríkisins því minna vald verður eftir hjá yfirstjórn hvers eftirlitsumdæmis til að skipuleggja innra starf sitt, t.d. m.t.t. sparnaðar eða forgangsroðunar.
- (54) Frá sjónarhóli lögfræði leiðir framangreint í sjálfu sér ekki til þess að nauðsynlegt væri að breyta reglum um gjalddöku og ábyrgð af kostnaði á heilbrigðiseftirliti, sjá lið (6). Það virðist þó óhætt að draga þá ályktun að þessi aðstaða geti falið í sér vissar áskoranir í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Eftir því sem miðlegar stofnanir ríkisins fái auknar heimildir til að skipuleggja dagleg verkefni heilbrigðiseftirlits, t.d. með því að leggja á kvaðir um að starfsmenn sinni verkefnum undir þeirra yfirstjórn, um breytingar á verklagi, aukna skráningu, upplýsingagjöf eða slíkt, verður þannig ekki útilokað að sveitarfélögin muni telji að útgjöldum sem því fylgja eigi að mæta úr miðlægum sjóðum ríkisins.

Reykjavík, 27. apríl 2025

Trausti Fannar Valsson dósent.