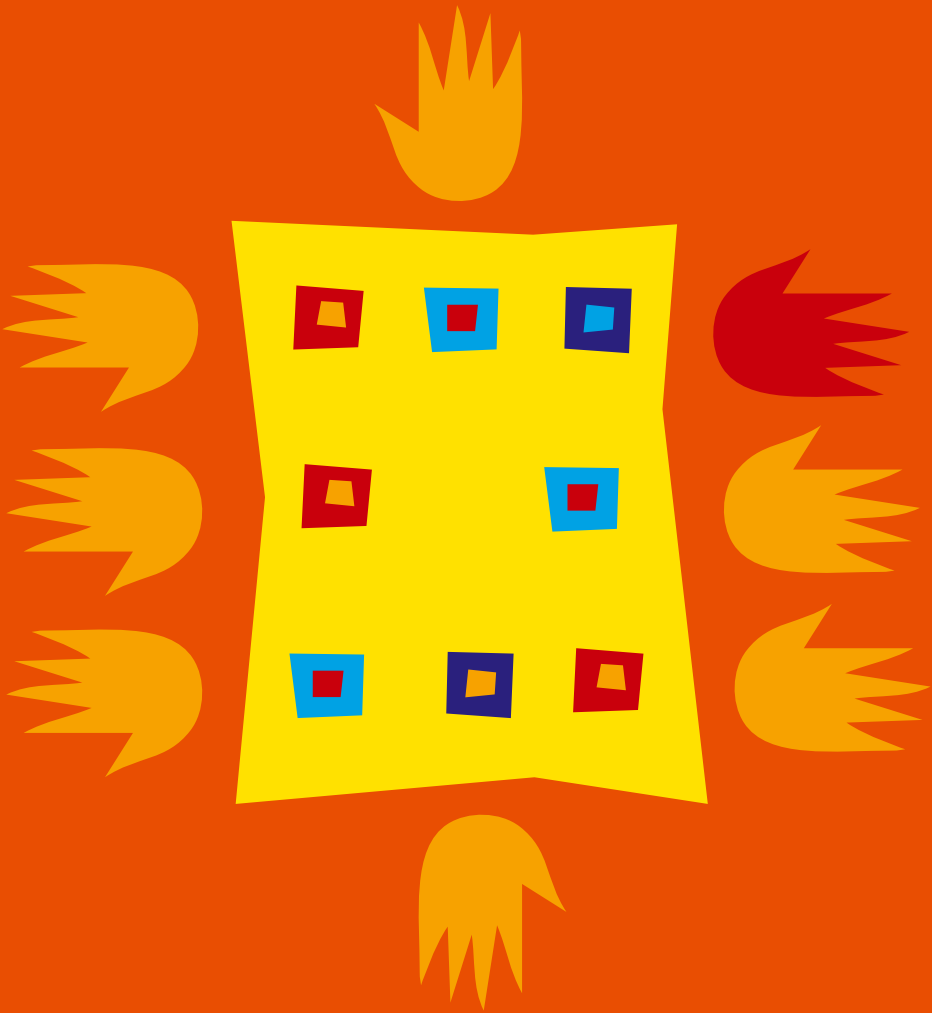




Friðgeir Björnsson

ÚRSKURÐARNEFNDIR Í STJÓRNSÝSLUNNI

Ritgerð



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ



ÚRSKURÐARNEFNDIR
Í STJÓRNSÝSLUNNI

Ritgerð

Friðgeir Björnsson

ÚRSKURÐARNEFNDIR
Í STJÓRNSÝSLUNNI

Ritgerð

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ
REYKJAVÍK 2005

ÚRSKURÐARNEFNDIR
Í STJÓRNSÝSLUNNI
Ritgerð
© Friðgeir Björnsson 2005

Forsætisráðuneytið – Reykjavík – 2005

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti,
svo sem ljósmyndun, pretun, hljóðritun,
eða á annan sambærilegan hátt,
að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis
höfundar og útgefanda.

ISBN 9979-9647-2-3

Prentsmiðjan Oddi hf.

Hönnun kápu: Kristín Ragna Gunnarsdóttir XYZETA

Efnisyfirlit

INNGANGUR	9
UM STJÓRNSÝSLUNEFNDIR ALMENNT	12
HVAÐ ER ÚRSKURÐARNEFND Í STJÓRNSÝSLU?	16
UM RÉTTARSTÖÐU OG VALDHEIMILDIR	
ÚRSKURÐARNEFNDA	18
ÖFLUN UPPLÝSINGA	23
ATHUGUNAREFNIN	26
ÚRSKURÐARNEFNDIR Í STJÓRNSÝSLUNNI	28
TÖLFRÆÐI	34
AF HVERJU ÚRSKURÐARNEFNDIR?	37
SKIPUN ÚRSKURÐARNEFNDA	49
MÁLSMEÐFERÐ FYRIR ÚRSKURÐARNEFNÐUM	52
KOSTIR OG GALLAR ÚRSKURÐARNEFNDA	61
LÝSING Á ÚRSKURÐARNEFNÐUM	63
1. Yfirskattanefnd (73 ár)	63
2. Kvikmyndaskoðun (73 ár)	68
3. Yfirmatsmenn samkvæmt lax- og silungsveiðilögum (64 ár)	71
4. Yfirfasteignamatsnefnd (60 ár)	72
5. Endurkröfunefnd samkvæmt umferðarlögum (47 ár)	73
6. Umsjónarnefnd eftirlauna (34 ár)	74
7. Matsnefnd eignarnámsbóta (32 ár)	75
8. Úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir (30 ár)	77
9. Úrskurðarnefnd samkvæmt búvörulögum (24 ár)	78
10. Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir (24 ár)	80
11. Persónuvernd (24 ár)	82
12. Úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu (23 ár)	84
13. Útvarpsréttarnefnd (19 ár)	85
14. Ríkistollanefnd (17 ár)	87
15. Gærumatsnefnd (15 ár)	88
16. Ullarmatsnefnd (15 ár)	90

17. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu (14 ár)	91
18. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar (14 ár) ...	94
19. Mannanafnanefnd (14 ár)	97
20. Úrskurðarn. um álag. gjalds vegna ólögð sjávarafla (13 ár)	99
21. Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála (13 ár)	101
22. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála (12 ár)	101
23. Farbannsnefnd skipa (12 ár)	104
24. Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna (10 ár)	106
25. Bótanefnd (9 ár)	108
26. Úrskurðarnefnd um tæknifrjóvgun (9 ár)	110
27. Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna (8 ár)	111
28. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál (8 ár)	112
29. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta (8 ár)	114
30. Endurskoðendaráð (8 ár)	115
31.-32. Siðanefndir –Vísindasiðanefnd (8 ár)	117
33. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (8 ár)	121
34. Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva (7 ár)	123
35. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála (7 ár)	125
36. Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar (7 ár)	127
37. Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar (7 ár)	130
38. Nefnd um dómaraströf (7 ár)	132
39. Óbyggðanefnd (7 ár)	134
40. Úrskurðarnefnd um áfengismál (7 ár)	137
41. Úrskurðarnefnd almannatrygginga (6 ár)	138
42. Úrskurðarnefnd lögmanna (6 ár)	140
43. Kærun. skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálast.s. (6 ár)	142
44. Kærunefnd húsnæðismála (6 ár)	144
45. Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema (6 ár)	146
46.-47. Kaupskrárnefnd og kærunefnd kaupskrárnefndar (5 ár)	147
48. Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála (5 ár)	149
49.-50. Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum (5 ár)	150
51. Fornleifanefnd (4 ár)	153
52. Kærunefnd útboðsmála (4 ár)	154
53. Úrskurðarnefnd siglingamála (4 ár)	157
54. Úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (3 ár)	159
55. Kærunefnd barnaverndarmála (3 ár)	160
56. Úrskurðarnefnd raforkumála (2 ár)	163
57. Lyfjagreiðslunefnd (1 ár)	164
58. Áfrýjunarnefnd neytendamála	166

Inngangur

Það hefur varla farið fram hjá neinum, sem fylgst hefur með laga-setningu á síðustu árum, af nauðsyn eða áhuga eða hvorutveggja, að mjög hefur fæst í vöxt að löggjafinn komi á fót úrskurðarnefndum í stjórnslunni og úrskurðarvald á ákveðnum sviðum hennar því ekki fengið ráðherrum eða úrskurðarvald sem þeir áður höfðu frá þeim tekið. Nefndir þessar ganga reyndar undir ýmsum öðrum nöfnum, s.s. kærunefndir, málskotsnefndir, áfrýjunarnefndir og matsnefndir, en eiga það sameiginlegt að úrskurða ágreining sem rís á milli stjórnvalda og einstaklinga og stundum á milli einstaklinga án þess að stjórnvöld eigi þar beina aðild. Nokkur mál eru árlega höfðuð fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem krafist er ógildingar á úrskurðum úrskurðarnefnda.¹ Meðal annars af þeim sökum vaknaði áhugi minn á því að afla mér upplýsinga um og þekkingar á úrskurðarnefndum og valdsviði þeirra og skoða eftir föngum stöðu þeirra í stjórnslunni. Tækifæri til þessa bauðst þegar ég fékk styrk frá Endurmenntunarsjóði dómara sem nam sex mánaða dómaraáunum og jafnframt leyfi frá störfum í sama tíma. Kann ég þeim sem hér eiga hlut að máli bestu þakkir fyrir.

Ég varði drjúgum hluta af fyrra helmingi ársins 2004 til þessarar athugunar en vafamál er hvort hún standi undir því að geta kallast fræðileg rannsókn. Ástæðan er sú að á nægilega grandskoðun skortir í ýmsum greinum og eins hafa sum rannsóknarefni orðið út undan. Ég kys því að nota orðið athugun sem ég tel að fylgi minni ábyrgð. Ég geri mér grein fyrir því að vera kann að einhverjar nefndir hafi farið fram hjá mér því að í ljós hefur komið að nefndirnar leynast víða og láta sumar lítið yfir sér. Að vísu er það háð umdeilanlegum skilgreiningum hvort nefnd telst

¹ Á árunum 1994 til 2003 voru höfðuð 141 mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem krafist var ógildingar á stjórnvaldsathöfn eða rúmlega 14 mál á ári að jafnaði. Fæst voru málin 6 árið 1995 og flest árið 2002 eða 32. Þessi mál voru um 1,7% af munnlega fluttum málum á framangreindu árabili.

úrskurðarnefnd í stjórnáslunni eða ekki og verður síðar nánar vikið að því.

Ég hefi orðið var við að allar líkur eru á að ekki sé til að dreifa einum aðila í stjórnáslunni sem hefur fulla sýn yfir úrskurðarnefndirnar allar, verksvið þeirra og valdsvið. Hvert ráðuneyti fyrir sig býr að vísu yfir töluverðum upplýsingum um þær nefndir sem tengjast valdsviði þess með einum eða öðrum hætti. Það er því helst forsætisráðherra, sem ber höfuðábyrgð á framkvæmd stjórnáslunnar sem svarar fyrir nefndirnar, þurfi þess á annað borð. Þannig svaraði forsætisráðherra á Alþingi 27. apríl 2004 fyrirspurn tveggja þingmanna um það hversu margar sjálfstæðar og óháðar úrskurðarnefndir væru starfandi á vegum ríkisins, hvað þær hétu og hver væru verkefni þeirra. Í svarinu kemur fram að nefndirnar séu 42 að tölu.²

Nú er það svo, eins og síðar verður rakið, að ráðherrar bera ekki ábyrgð á úrskurðarnefndunum og starfi þeirra enda þótt þeir beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Hugsunin sem að baki liggur sýnist vera sú að nefndirnar eigi að vera sjálfstæðar og óháðar og vandséð er að ábyrgð á störfum þeirra beri nokkur annar en nefndarmenn sjálfir. Þrátt fyrir þetta fyrirkomulag verður ekki varist þeirri hugsun að það gæti haft ýmsa kosti í för með sér að úrskurðarnefndirnar féllu undir heildarstjórn af einhverju tagi án þess að sú stjórn hefði bein afskipti af störfum þeirra eða einhver aðili hefði a.m.k. heildarsýn yfir þennan þátt framkvæmdavaldsins. Á þessu sviði er greinilega um þróun að ræða sem skiptir umtalsverðu máli fyrir skipulag stjórnáslunnar, samræmi í framkvæmd hennar og stöðu gagnvart borgurum. Eins er í mörgum tilvikum um að ræða mikilvæg og aðgengileg úrræði fyrir borgarana til þess að gæta réttar síns gagnvart framkvæmdarvaldinu. Að vísu er hér ekki allt án galla, en hvort sem þróunin telst jákvæð eða neikvæð er eðlilegt og nauðsynlegt að með henni sé fylgst og henni stýrt eftir þeim pólitíska vilja sem fyrir hendi er hverju sinni. Hér kann löggjafinn helst að koma til sögunnar en það er hann einn sem kemur og getur komið úrskurðarnefndum á fót. Hins vegar er líklegt að framkvæmdarvaldið, með þeim atbeina sem það hefur að lagasetningu, geti átt þar stærri hlut að máli.

Ef sú athugun sem ég hefi gert á úrskurðarnefndum í stjórnáslunni getur orðið einhverjum að liði í þessum efnunum þá er ánægjan mín. Hins

² Sjá svar forsætisráðherra við fyrirspurn Atla Gíslasonar og Sigurjóns Þórðarsonar um úrskurðarnefndir. Þskj. 1492-746. mál 130. löggjafarþing 2003-2004. <http://www.althingi.is/altext/130/s/1492.html>.

vegar er ég ekki í stakk búinn til þess, á þessu stigi málsins, að gera tillögur um það sem til bóta gæti horft á þessu sviði stjórnsýslunnar enda er slík tillögugerð í sjálfu sér utan efnis þessarar ritgerðar. Ég mun þó aðeins koma að því efni í 12. kafla þar sem fjallað verður um kosti og galla úrskurðarnefnda.

Forsætisráðuneytið hefur ákveðið að gefa þessa ritgerð út og kann ég því bestu þakkir fyrir. Enda þótt fyrirsjáanlegt sé að af útkomu ritgerðarinnar verði ekki fyrir en síðla árs 2005 tel ég ekki sérstaka ástæðu til, auk þess sem tími minn leyfir það ekki, að breyta ritgerðinni eða auka við hana af þeim sökum að þá verður nokkur tími liðinn frá því að henni var lokið. Hefi ég þar einkum í huga tölfræðilegar upplýsingar sem flestar eru miðaðar eru við árin 2001–2003. Þeim er fyrst og fremst ætlað að sýna fjölda nefndanna og umfang starfa þeirra og sú yfirsýn ætti að koma að jafngóðu gagni enda þótt hún hafi ekki að geyma tölur frá árinu 2004. Ég mun þó geta einstakra breytinga sem orðið hafa á því sviði stjórnsýslunnar sem ritgerðin nær til frá því að lokið var við hana.

Ég þakka Ólafi W. Stefánssyni, Páli Hreinssyni, Páli Þórhallssyni og Þorgeiri Örlygssyni fyrir ábendingar og yfirlestur ritgerðarinnar.

Um stjórnarsýslunefndir almennt

Í upphafi er rétt að fara nokkrum almennum orðum um handhöfn framkvæmdarvaldsins og ábyrgð þess á athöfnum sínum enda þótt þar verði um að ræða bæði gamla sögu og nýja.

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar segir að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 11. gr segir aftur á móti að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og í 1. mgr. 13. gr. að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Í raun eru það því ráðherrar hverrar ríkisstjórnar og önnur stjórnvöld sem fara með framkvæmdarvaldið. Þýðingarmest annarra stjórnvalda eru án efa sveitarfélögin en tilvist þeirra er tryggð í 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að þau skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Það breytir ekki því að sveitarstjórnir eru undir yfirstjórnunar-, eftirlits- og úrskurðarvald félagsmálaráðherra settar samkvæmt 2., 102. og 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998.

Í stjórnarskránni er ekki að finna, og varla við því að búast, skilgreiningu á því hvað framkvæmdarvald sé og gegnir þar sama máli með dómvaldið. Framkvæmdarvald samkvæmt stjórnarskránni verður ekki skilgreint í stuttu máli, samsetning þess er of flókin til að það megi verða. Skál hér aðeins getið tveggja skilgreininga sem eru að vísu nokkuð við aldur en ekki verri fyrir það. Ólafur Jóhannesson segir í bók sinni Stjórnskipun Íslands: „Framkvæmdarvaldið er þannig eins konar samnefni fyrir alla opinbera sýslu, hvers kyns sem er, sem hvorki verður flokkuð undir lagasetningarvald né dómvald.“ Og áfram segir Ólafur: „Eðli máls samkvæmt og venju tákna framkvæmdarvald fyrst og fremst vald til að halda uppi lögum og allsherjarreglu og umboð til þess að vera í fyrirsvari fyrir ríkið út á við.“³

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og að ábyrgð þeirra, ráðherraábyrgðin, sé ákveðin með lögum. Þegar 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar eru lesnar einar sér

³ Sjá Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Hlaðbúð. Reykjavík 1960, bls. 335-336.

og saman þá er samkvæmt orðanna hljóðan tæpast rúm fyrir annað framkvæmdarvald en það sem ráðherra fer með og ber ábyrgð á. Svona er þetta þó ekki í raun enda væri þá stakkurinn þröngt skorinn. Úrskurðarnefndir í stjórnarsýslunni eru einmitt ágætt dæmi um þetta og 2. gr. stjórnarskrárinnar heimilar að þeim sé komið á fót. Hitt er svo aftur athugunarefni, þar sem ráðherra ber ekki beina ábyrgð á athöfnum nefndanna, hvort farið er á svig við ákvæði stjórnarskrárinnar um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum með því að fá nefndunum úrskurðarvald í hendur. Páll Hreinsson prófessor telur heimild til þessa valdaframsals byggjast á stjórnskipunarvenju og er óhætt að taka undir það.⁴ Hins vegar verður að hafa í huga að einhvers staðar hljóta að vera þau mörk að ábyrgð á stjórnarathöfnum verði ekki endalaust létt af ráðherra með þessari aðferð. Í bók sinni Statsforfatningsret telur danski fræðimaðurinn Max Sørensen að þar sem stjórnarskráin danska sé svo fáorð um framkvæmdarvaldið hafi löggjafinn viðtækar heimildir til að koma á fót sérstökum framkvæmdarvaldshöfum.⁵

Hvað sem þessu líður er ljóst að stjórnskipuleg heimild til löggjafar af þessu tagi er ótvíræð og óumdeild.

Á vegum stjórnarsýslunnar starfa nefndir af ýmsu tagi og hafa lengi gert. Fullyrða má að margar þessara nefnda vinni hið þarfasta starf og séu stjórnarsýslunni til styrktar, ekki síst á þann hátt að leggja henni til sérfræðipækkingu sem ekki er að búast við að alltaf finnist hjá þeim sem starfa í stjórnarsýslunni að staðaldri. Það hlýtur þó ætíð að vera álitamál hver verkefni á annars vegar að fá stjórnarsýslunefndum í hendur og hins vegar föstum starfsmönnum stjórnarsýslunnar en nefndirnar hljóta alltaf að vera í lausari tengslum við ráðherra en fastir starfsmenn enda þótt þær vel flestar lúti boðvaldi hans. Ekki er örgrannt um að stundum skjóti sá grunur upp kollinum að stofnun nefndar geti verið þægileg aðferð stjórn-

⁴ Sjá **Páll Hreinsson**: „Sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir.“ Úlfjótur. 4. tbl. 2000, bls. 562. Þar segir: „Í framkvæmd hefur þó löggjafanum verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stofnun eða stjórnarsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars myndi undir hann heyra. Telja verður að þessar valdheimildir löggjafans helgist af stjórnskipunarvenju og feli í sér það frávik frá framangreindri meginreglu að ráðherrar fara með yfirstjórn stjórnarmálefna, nema hún sé að lögum undanskilin.“

⁵ Sjá **Max Sørensen**: Statsforfatningsret. 2. útgáfa. Juristforbundets Forlag. Kaupmannahöfn 1973. Á bls. 257 segir: „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.“ Sjá og **Bent Christensen**: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. útg. 1997, bls. 295-296.

málamannsins til þess að afgreiða í bili mál sem knúid er á um með einhverjum hætti, ekki síst ef málin eru óþægileg. Það skal þó ekki fullrytt.

Nefndum á vegum stjórnýslunnar má að meginstefnu til skipta í tvo flokka. Annars vegar sjálfstæðar stjórnýslunefndir og hins vegar svokallaðar verkefnanefndir. Páll Hreinsson prófessor hefur skilgreint sjálfstæðar stjórnýslunefndir á þann veg að þær fari með málefni á starfssviði ráðherra, þeim sé skipað til hliðar við þau stjórnvöld sem heyri undir yfirstjórnunarheimildir ráðherra og hann fari ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim. Sjálfstæðið sé að lögum fengið nefndunum með þeim hætti að tekið sé fram að nefnd sé sjálfstæð eða óháð í störfum sínum, úrskurðir nefndar séu fullnaðarúrskurðir innan stjórnýslunnar eða úrskurðir nefndar verði ekki bornir undir annað stjórnvald.⁶ Ráðherra getur hins vegar ekki á eigin spýtur sett á stofn nefnd sem nýtur sjálfstæðis af þessu tagi og firrt sig þannig ábyrgð á stjórnarathöfnum, til þess þarf lagaheimild.

Annar meginflokkur nefnda á vegum stjórnýslunnar hefur verið nefndur verkefnanefndir eins og fyrr segir. Það eru nefndir sem ráðherrar koma á fót ýmist að eigin frumkvæði eða ákvæðum laga. Þær nefndir njóta ekki sjálfstæðis í þeim skilningi sem að framan er rakinn. Þær eru háðar yfirstjórnunar- og eftirlitsvaldi ráðherra enda þótt efalaust sé ýmsum atvikum háð hversu mikil afskipti ráðherra hefur af störfum þeirra. Báðum þessum nefndaflokkum má skipta í undirflokkka á ýmsa vegu. Slík flokkun fellur þó að mestu utan þessarar athugunar og hefur ekki beina þýðingu að því er hana varðar.

Til fróðleiks má geta þess að danski fræðimaðurinn og lagaprófessorinn Bent Christensen skipti nefndum á vegum stjórnýslunnar í 9 flokka í doktorsritgerð sinni *Nævn og ráð*, sem út kom árið 1958.⁷

Hinn 21. maí 2004 svaraði forsætisráðherra fyrirspurn þingmanns um það hve margar verkefnanefndir, tímabundnar og ótímabundnar, hefðu starfað á vegum hvers ráðuneytis á árunum 2001-2003 og um fleira nefndunum viðkomandi, þ.á m. hve mikið hverri nefnd hefði verið greitt í þóknun. Í svar-

⁶ Sjá **Páll Hreinsson**: „Sjálfstæðar stjórnýslunefndir.“ Úlfjótur. 4. tbl. 2000, bls. 561-562.

⁷ Sjá **Bent Christensen**: *Nævn og ráð*. G.E.C. Forlag. Kaupmannahöfn 1958, bls. 3, 24-26 og 55-63. Bent Christensen afmarkaði rannsókn sína við það sem hann nefndi „særliche forvaltningsorganer“ sem hann skilgreindi svo að það væru almennt nefndir og ráð sem ekki tilheyrðu hinni venjubundnu stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Hann tekur reyndar fram að þessi afmörkun sé erfið viðfangs. Einungis hluti þessara nefnda hafði eða hefur úrskurðarvald í þeim skilningi sem ég styðst við. Tilgangur Bent Christensen var sá að rannsaka hvornig og í hverjum mæli „særliche organer“ tryggðu réttaröryggi í stjórnýslunni. Hann tók til athugunar 350 nefndir og flokkaði þær með eftirfarandi hætti: Ankenævn og overinstanser, henskydningsnævn, tvistnævn, uvildighedsnævn, ansøningsnævn, råd, administrerende nævn, afviklingsnævn og blandninger.

inu kemur fram að leitað hafi verið upplýsinga hjá öllum ráðuneytum um nefndir, ráð og stjórnir á þeirra vegum. Til að tryggja samræmi í svörum hefði ráðuneytunum verið bent á skilgreiningu starfsmannahandbókar Stjórnarráðsins á verkefnanefndum sem er svohljóðandi: „Verkefnanefndir ráðuneytis eða stofnana eru tímabundnar nefndir sem starfa að afmörkuðu viðfangsefni. Til þeirra er að jafnaði stofnað að ákvörðun ráðherra eða yfirstjórnar.“ Auk þessa hefði ráðuneytunum verið bent á skýrslu Ríkisendurskoðunar um nefndir árið 2000 sem unnin hafi verið árið 2002.

Í svarinu kemur fram að samkvæmt þessum skilgreiningum hafi árið 2001 starfað 418 verkefnanefndir, tímabundnar 283 og ótímabundnar 135, árið 2002 407 nefndir, tímabundnar 270 og ótímabundnar 137 og árið 2003 422 nefndir, tímabundnar 283 og ótímabundnar 139. Á þessu árabili störfuðu 4.496 manns í nefndunum.

Af svarinu sést að nokkrar nefndanna eru lögbundnar og með eru taldar einar sex nefndir sem telja verður að hafi úrskurðarvald í stjórnarsýslunni og falli því ekki undir skilgreiningu á verkefnanefnd. Þetta skiptir þó engu máli í því samhengi sem hér er fengist við.⁸

Í Danmörku starfar fjöldi ráða og nefnda á vegum stjórnarsýslunnar (kollegialorganer), með eða án úrskurðarvalds, tímabundið eða ótímabundið, en þeim fækkaði þó umtalsvert á níunda áratugnum, eða úr 700 í tæplega 400.⁹

⁸ Sjá þskj. 1674 – 549. mál. 130. löggjafarþing 2003-2004. Sjá og vefslóðina <http://www.althingi.is/alttext/130/s/1674.html>. Jóhanna Sigurðardóttir bar fram fyrirspurnina. Fram kemur í svarinu að þóknun til nefndarmanna nam samanlagt árið 2001 kr. 104.847.013, árið 2002 kr. 107.414.893 og árið 2003 kr. 90.855.483 eða samtals kr. 303.117.389 árin þrjú. Við upplýsingar um þóknun eru gerðir nokkrir fyrirvarar s.s. eins og að nefnd hafi ekki enn verið greitt þótt starfi hennar sé lokið, þóknananefnd hafi ekki tekið ákvörðun, greitt verði þegar nefndarstarfi er lokið eða upplýsingar liggi ekki fyrir. Ljóst er af fyrirvörum að kostnaður við nefndirnar er meiri en tölurnar segja til um.

⁹ Sjá **Carsten Henriksen**: Offentlig forvaltning. Lærebog i forvaltningslære. Forlaget Thomson A/S. Kaupmannahöfn 1999, bls. 234, en um þessar tölur vísar Henriksen til greinar eftir Jörgen Grønnegård Christensen og Peter Munk Christiansen: „Forvaltning og omgivelser“ í ritröðinni (serien) Offentlig forvaltning i Danmark. Forlaget Systime 1992, bls. 73. Carsten Henriksen skiptir nefndunum í tvo höfuðflokka, þ.e. administrerende nævn og rådgivende nævn og fyrri flokknum í undirflokkana afgørelsesnævn, tvistnævn, ankenævn og tilsynsråd. Sjá og **Poul Meyer**: Offentlig forvaltning. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. Kaupmannahöfn 1970. Í bókinni kemur fram hjá höfundi á bls. 93 að nefndirnar séu 167 talsins árið 1969 samkvæmt því sem fram komi í lögum og ríkishandbók (statskalender). Ekki verður í fljótu bragði séð hvernig á þessum mikla mun stendur.

Hvað er úrskurðarnefnd í stjórnslu?

Í kaflanum næstum á undan var komist að þeirri niðurstöðu að löggjafanum sé heimilt að fela öðrum framkvæmdarvald en ædstu handhöfum þess, þ.e. ráðherrum. Það verður aðeins gert með lagasetningu þar að lútandi. Verður nú gerð tilraun til þess að nálgast það kjarnaatriði í athugun þessari hverjar nefndir eru úrskurðarnefndir í stjórnslunni.

- Það er grundvallaratriði að nefndirnar sækja vald sitt beint til löggjafans samkvæmt löggjöf sem hann setur. Þetta vald myndi venjulega að öðrum kosti vera í höndum ráðherra án þess að sérstök lagasetning kæmi til. Framkvæmdarvaldið getur ekki á eigin vegum sett á laggirnar úrskurðarnefnd, til þess þarf lagaheimild.
- Eðli málsins samkvæmt verður að vera um nefnd að ræða, þ.e. fjölskipað stjórnvald. Reyndar verður ekki séð að löggjafinn hafi fengið einum manni í hendur úrskurðarvald í stjórnslunni nema að því marki að í einstökum tilvikum getur formaður nefndar tekið ákvarðarnir um meðferð máls á eigin spýtur, en slíkt er þá venjulega ákveðið í reglugerð um viðkomandi nefnd eða starfsreglum hennar. Einnig getur slíkt farið eftir almennum reglum.
- Nefndirnar verða að hafa vald til þess að úrskurða um rétt og skyldu ákveðins aðila, einstaklings eða lögaðila. Ekki skiptir máli hvort um er að ræða úrskurðarvald um rétt og skyldu einstaklings eða lögaðila gagnvart ríkinu eða ríkisins gagnvart þeim eða einstaklinga og lögaðila innbyrðis.
- Úrskurður verður að binda aðila þannig að þeim sé skylt að fara eftir honum að viðlagðri valdbeitingu eða höfða ella dómsmál til ógildingar. Falla því hér utan nefndir eins og kærunefnd jafnréttismála og kærunefnd húsaleigumála svo dæmi séu nefnd.
- Nefndirnar verða að vera óháðar öllu boðvaldi annarrar stjórnslu, hvort heldur er um ráðherra að ræða eða aðra stjórnvaldshafa, þ.e. að þeir geti ekki gefið nefndunum sérstök fyrirmæli um málsmeðferð eða niðurstöður. Almenn fyrirmæli er ráðherra þó stundum heimilt

að gefa samkvæmt lögum. Hér verður þó að hafa á þann fyrirvara að ráðherra, sem skipar nefndarmann, getur væntanlega samkvæmt almennum reglum vikið honum úr nefndinni séu sakir nægar en reyndar væri þá tæpast um að ræða boðvald stjórnvalds í venjulegum skilningi. Einnig verður að hafa í huga að nefndunum geta verið fengin önnur verkefni en að úrskurða í ágreiningsmálum og varðandi þau verkefni verður að gera ráð fyrir að ráðherra hafi einhvern íhlutunarrétt eftir því sem lög kveða á um eða almennar reglur.

- Úrskurðir nefndanna verða að vera endanlegir á stjórnsýslustigi, þó þannig að séu úrskurðarstigin tvö, sbr. t.d. Samkeppnisráð (Samkeppniseftirlit frá 1. júlí 2005) og áfrýjunarnefnd samkeppnismála, þá telst lægra úrskurðarstigið einnig úrskurðarnefnd. Álitamál er hvort hér á að telja með nefndir sem hafa vissulega úrskurðarvald en úrskurðum þeirra verður skotið til ráðherra. Dæmi um þetta fyrirkomulag eru mönnunarnefnd og undanþágufnfnd samkvæmt lögum nr. 112/1984 um atvinnuréttindi skipstjórnarmanna á íslenskum skipum. Ég hefi kosið að halda þeim utan við umfjöllunina.

Víst er að þau skilgreiningaratriði, sem að framan eru rakin, eru að einhverju leyti umdeilanleg en við þau hefi ég stuðst í athuguninni, a.m.k. í stórum dráttum. Þess ber að gæta, sem fyrr var getið um, að stöku nefnd sem fer með úrskurðarvald í stjórnsýslunni eru fengin önnur og viðameiri verkefni en að úrskurða í ágreiningsmálum. Má hér sem dæmi nefna Persónuvernd, sem reyndar er hæpið að kalla eigi nefnd þótt hér sé það gert. Reyndar má segja að stofnanir eins Fjálmálaeftirlitið og núverandi Samkeppniseftirlit hefðu átt að teljast með eins og Persónuvernd. Það er þó ekki gert enda mætti þá halda nokkuð áfram á sömu braut og má þar t.d. nefna tollstjóra. Mörkin reyndi ég að draga á milli stofnana og nefnda. Samkvæmt skilgreiningunni telst mér til að úrskurðarnefndirnar séu nú 58 talsins miðað við 1. júlí 2005 og eru þá tvær síðanefndir taldar sem ein. Það er gert til hægðarauka því að sömu reglur gilda um nefndirnar báðar.

Um réttarstöðu og valdheimildir úrskurðarnefnda

Pótt framkvæmdarvaldið dreifist á fleiri hendur en ráðherranna einna eru allir handhafar þess, hverju nafni sem þeir nefnast, bundnir af lögmatísreglunni svokölluðu (d. legalitetsprincippet eða princippet om lovmæssig forvaltning). Sú regla er hvergi skráð berum orðum heldur er hana að finna í einstökum ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga. Regluna má í sem stystu máli orða svo að stjórnarathafnir verða að eiga næga stoð í lögum og vera í samræmi við þau.¹⁰

Að því er varðar stjórnarskrána verður lögmatísreglan m.a. leidd af 2. grein hennar og eins kemur hún skýrlega fram í 77. gr. þar sem segir að skattamálum skuli skipað með lögum, í 72. gr. þar sem segir að enginn verði sviptur eign sinni nema samkvæmt lagafyrirmælum, í ákvæði 67. gr. um frelssviptingu og 69. gr. um að refsingar verði að vera lögbundnar.

Að vísu getur verið álitamál hverjar heimildir framkvæmdarvaldinu eru nauðsynlegar og heimilar samkvæmt lögmatísreglunni. Viðmiðunarreglan er sú að framkvæmdarvaldið getur byggt á öllum sömu réttarheimildum og dómstólar gera, þ.e.a.s ekki einungis settum lögum heldur einnig reglugerðum settum með réttum hætti, venjum, fordæmum, lögjöfnun o.s.frv. Auk þessa hlýtur framkvæmdarvaldið að líta til og fara eftir álitum umboðsmanns Alþingis og enn fremur verður það að hlíta alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins. Hér geta komið upp vandmeðfarin takmarkatilfelli sem í eðli sínu eru hin sömu og þegar dómstólar þurfa að meta hvað er viðhlítandi réttarheimild.¹¹ Hafa verður og í huga að stjórnvaldsathafnir geta þurft að byggjast á mati að einhverju leyti sem verður þá að vera heimilt að lögum og er annars eðlis en geð-

¹⁰ Sjá **Páll Hreinsson**: Stjórslulögin, skýringarrit. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1994, bls. 147; **Bent Christensen**: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. útg. 1997, bls. 104 og áfr. og **Jens Garde**: 4. kafli í bókinni Forvaltningsret. Almindelige evner. 3. útg. 1997. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, bls. 132 og áfr.

¹¹ Sjá hér **Bent Christensen**: Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. útg. 1997, bls. 114.

þóttáákvæðanir sem eru stjórnvöldum óheimilar. Í þessu sambandi er eitt alveg skýrt, þ.e. að framkvæmdarvaldið getur ekki tekið ákvæðanir um rétt og skyldu borgaranna nema til þess sé skýr lagaheimild.

Því má ekki má gleyma að framkvæmdarvaldinu eru heimilar ýmsar athafnir sem ekki þarfnast beinnar lagaheimildar þótt fjárlög geti sett þar skorður. Ráðherrar geta komið á fót nefndum og ráðum sér til aðstoðar, látið semja frumvörp til laga o.s.frv. Þetta á að sjálfsögðu ekki við þá framkvæmdarvaldshafa sem hafa skýrt afmarkað valdsvið að lögum eins og úrskurðarnefndirnar hafa.

Fari handhafar framkvæmdarvalds út fyrir valdmörk sín geta þeir þurft að sæta ábyrgð fyrir þær sakir.

Eins og að framan er sagt þá gerir stjórnarskráin ráð fyrir því samkvæmt orðum sínum að framkvæmdarvaldið sé í höndum ráðherra. Það þarf því ekki að koma á óvart að stjórnarskráin kveður ekki sérstaklega á um ábyrgð annarra framkvæmdarvaldshafa en ráðherranna en ábyrgð hljóta þeir engu að síður að bera á verkum sínum.

Í þessu samhengi er rétt að víkja aðeins að hinni sérstöku ábyrgð ráðherra, ráðherraábyrgðinni. Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir, eins og fyrr er rakið, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Áfram segir í greininni: „Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“

Um ráðherraábyrgðina eru í gildi sérstök lög nr. 4/1963 og er þar kveðið nánar á um það í hverju ráðherraábyrgðin er fólgin. Rétt er að taka sérstaklega fram að í lögnum er ekki kveðið á um svokallaða pólitíska ábyrgð og ekki heldur í stjórnarskránni. Hin pólitíska ábyrgð er í raun fólgin í þingræðisreglunni, þ.e. að ríkisstjórn og einstakir ráðherrar hennar verða að njóta trausts meirihluta þingmanna eða hlutleysis að minnsta kosti. Í 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er hins vegar sérstaklega kveðið á um hina pólitísku ábyrgð en samkvæmt henni getur enginn ráðherra setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt vantraust á hann.

Ráðherraábyrgðarlögin eru sérrefsilög og brot á þeim geta leitt til embættismissis, sekta eða fangelsis allt að 2 árum auk greiðslu skaðabóta eftir almennum reglum þegar fjártjóni er til að dreifa. Í lögnum kemur fram að ráðherra sá sem ber ábyrgð á embættisathöfn, eins og það er orðað í lögnum, verður einnig sóttur til ábyrgðar fyrir þær athafnir undirmanna sinna: „er byggjast á tédri embættisathöfn eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar henni.“ (7.

gr.) Ráðherra verður hins vegar ekki sóttur til saka samkvæmt lögum ef ákvörðun er án atbeina ráðherrans tekin af undirmanni sem hefur heimild til þess að taka ákvörðunina nema því aðeins að ráðherra hafi af henni vitað og látið hana viðgangast. (6. gr.)

Ákvæði laganna um það hverjar athafnir varði ábyrgð samkvæmt þeim eru allitarleg en hér skal aðeins vikið að því sem fram kemur í a-lið 1. mgr. 8. gr. laganna. Þar segir að það varði ráðherra ábyrgð að lögum „ef hann sjálfur gefur út fyrirmæli eða veitir atbeina sinn til, að út séu gefin fyrirmæli forseta um málefni, sem eftir stjórnarskránni verður aðeins skipað með lögum eða heyrir undir dómstóla.“ Þessa reglu má líklega skoða sem lög-
mætisregluna í hnotskurn enda þótt sé verið að afmarka hvað sé refsivert.

Þótt aldrei hafi reynt á lögini um ráðherraábyrgð hér á landi í þeim skilningi að mál hafi verið höfðað gegn ráðherra þá skipta þau engu að síður verulegu máli. Lögini veita framkvæmdarvaldinu nauðsynlegt aðhald með því að í þeim kemur fram hvað því er beinlínis óheimilt.¹²

¹² Á síðustu öld voru rekin tvö mál fyrir ríkisréttinum danska sem er hliðstæður Landsdómi. Fyrra málið var höfðað gegn forsætisráðherranum I.C. Christensen og innanríkisráðherranum Sigurd Berg og gekk dómur í því árið 1910. Það mál varðaði vanrækslu á skyldu til eftirlits með bankastarfsemi. Sjá **Jens Peter Christensen**: Ministeransvar. (Doktorsrit) Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997, bls. 87-105. Á 19. öld voru rekin þrjú mál fyrir ríkisréttinum. Sjá sama rit bls. 61-86.

Síðara málið á 20. öldinni var rekið gegn dómsmálaráðherranum Erik Ninn-Hansen. Málið var höfðað af þjóðþinginu 14. júní 1993 og gekk í því dómur 22. júní 1995. Ráðherrann var ákærður fyrir brot á 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna, nr. 117/1964, með því að hann bæri ábyrgð á því að útlendingaskrifstofan (Direktoratet for Udlændinge) hefði á tímabilinu frá 23. eða 24. september 1987 til 10. janúar 1989 í fjölda tilvika ekki leyft flóttamönnum frá Sri Lanka að flytjast til fjölskyldna sinna sem búsettar höfðu verið í Danmörku lengur en 2 ár enda þótt þeir ættu rétt til þess samkvæmt útlendingalögum. Ráðherrann var fundinn sekur um brot á ráðherraábyrgðarlögum og var dæmdur í 4 mánaða fangelsi skilorðsbundið í eitt ár. Þess má geta að 10. janúar 1989 lét Erik Ninn-Hansen af ráðherradómi og var kosinn forseti þjóðþingsins. Hann var ráðherra í ríkisstjórn Poul Schlüters sem vegna niðurstöðu rannsóknar málsins, en með rannsóknina fór sérstakur „undersøgelsesret“, sagði af sér 14. janúar 1993. Tveir embættismenn í dómsmálaráðneytinu og forstjóri útlendingaskrifstofunnar, sem allir höfðu komið að málinu, sættu ekki opinberri ákæru. Mál þeirra var hins vegar rannsakað af sérstökum „tjenestemandsdómstól“, sem er í rauninni eins konar ad hoc-úrskurðarnefnd. Að rannsókninni lokinni gerði dómstóllinn tillögu um að einn þeirra yrði færður til í störfum, annar fengi áminningu, en ekki þótti ástæða til aðgerða gegn hinum þriðja.

Sjá **Jens Peter Christensen**: Ministeransvar. (Doktorsrit) Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997, bls. 106-116 og 302-356; **Carsten Henrichsen**: Offentlig forvaltning. Lærebog i forvaltningslære. Forlaget Thomson A/S. Kaupmannahöfn 1999, bls. 196-197 og Tamilsagen-1. Analyser og kommentarer. Det retsvidenskabelige Institut B. Københavns Universitet 2000. Sjá um niðurstöðu „tjenestemandsdómstolen“ **Jens Christensen**: „Embedsmandsansvar.“ Juristen. 4. hefti 1996, bls. 121, einkum bls. 134-136.

Undirmenn ráðherra verða eðli málsins samkvæmt aldrei sóttir til saka á grundvelli ráðherraábyrgðarlaganna.

Þeir sem skipa úrskurðarnefndir í stjórn-sýslunni og sjálfstæðar stjórn-sýslunefndir yfirleitt hljóta að bera ábyrgð á störfum sínum með sama hætti og aðrir þeir sem með framkvæmdarvaldið fara. Nefndarmennirnir eru opinberir sýslunarmenn og auk þeirra laga, sem gilda sérstaklega um störf þeirra, ná stjórn-sýslulögin almennt til starfa þeirra, sbr. 1. gr. laganna. Í 1. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, segir að þau nái til hvers manns sem er skipaður settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, án tillits til þess hvort og þá hvaða stéttarfélagi hann tilheyrir enda verði starf hans talið aðalstarf. Það síðasta sem talið er, þ.e. að starfið sé talið aðalstarf, útilokar líklega að vel flestir þeir sem í úrskurðarnefndunum sitja falli undir lögina af þeirri ástæðu þar sem nefndarsetan er sjaldnast aðalstarf nefndarmanna, a.m.k. ekki fullt starf. Þó eru fjórir af sex mönnum sem sitja í yfirskattanefnd hér undanskildir því að samkvæmt lögum um yfirskattanefnd eiga þeir að hafa nefndarstörfin að aðalstarfi. Væntanlega lúta þeir lögum nr. 70/1996.

Nú getur staða úrskurðarnefndarmanna ekki verið fyrir utan lög og rétt að þessu leyti fremur en annarra framkvæmdarvaldshafa. Nærlægt er að álykta sem svo að samkvæmt almennum reglum um það að sá sem skipar eða ræður mann til starfa á vegum ríkisins geti einnig svipt hann starfanum séu sakir nægar og kveði lög ekki á um annað. Ráðherrar skipa í langflestum tilvikum úrskurðarnefndarmenn, að vísu mjög oft eftir tilnefningum annarra aðila. Enda þótt löggjafarvaldið komi nefndunum á fót, sem sérstökum framkvæmdarvaldshöfum sem ekki lúta boðvaldi ráðherra, getur það ekki sett nefndarmenn af, ef svo má að orði komast, nema þá með lögum sem væri viðurhlutamikið. Verður varla að annarri niðurstöðu komist en að úrskurðarnefndarmenn sem handhafa framkvæmdarvalds beri sömu skyldur og þeir starfsmenn ríkisins sem undir lög nr. 70/1996 falla eftir því sem við getur átt enda þótt lögina nái ekki til þeirra berum orðum. Sé þessi niðurstaða rétt leiðir hún til þess að ráðherra getur væntanlega beitt nefndarmenn þeim agaviðurlögum sem lögina kveða á um eftir því sem þau geta átt við. Framanskráðar bollalæggingar, sem ekki fela í sér ótvíræða niðurstöðu, sýna reyndar helst það að réttarstaðan að þessu leyti mætti vera skýrari.

Ekki er úr vegi að skoða hér stuttlega hver beri fjárhagslega ábyrgð á störfum úrskurðarnefndarmanna, þ.e.a.s. ábyrgð á tjóni sem kann að leiða af störfum þeirra. Er þeim málum öðruvísi háttað þar sem hér er um að ræða framkvæmdarvaldshafa sem hafa sérstakan sess í stjórn-sýslunni

utan valdsviðs hinna æðstu framkvæmdarvaldshafa? Strax er hægt að slá því föstu að sömu reglur gilda um persónulega ábyrgð úrskurðarnefndarmanna og annarra framkvæmdarvaldshafa en segja má almennt að hin persónulega fjárhagslega ábyrgð sé í raun í því fólgin að ríkið geti öðlast rétt til að endurkrefja starfsmann um greiddar skaðabætur.

Rétt er að skoða hér í hverju störf nefndanna eru almennt fólgin. Sumar þeirra taka stjórnvaldsákvörðun á fyrsta stigi, þ.e. ekki liggur fyrir stjórnvaldsákvörðun, það á eftir að taka hana. Má hér sem dæmi nefna úrskurði úrskurðarnefndar lögmanna. Aðrar nefndir endurskoða stjórnvaldsathöfn sem þegar hefur verið tekin í hinni venjubundnu stjórnsýslu, þ.e. ráðuneytum og sveitarstjórnnum ef því er að skipta, og taka þá afstöðu til þess hvort stjórnvaldsathöfnin skuli standa eða hún felld úr gildi. Er þá tvennt til, að stjórnvald það sem ákvörðunina tók verður að taka nýja ákvörðun í samræmi við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar eða úrskurður nefndarinnar verður ný stjórnvaldsathöfn sem byggja má rétt og skyldu á.

Enn aðrar nefndir, fáar að vísu, endurskoða úrskurði annarra úrskurðarnefnda, t.d. áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar, og stendur þá úrskurður áfrýjunarnefndarinnar sem stjórnvaldsathöfn.

Það sem að framan segir er bundið þeim fyrirvara að formhlið stjórnvaldsathafnar sé rétt, þ.e. að við töku hennar hafi verið farið að réttum reglum. Sé stjórnvaldsathöfn ógilt vegna þess að stjórnvaldið hefur ekki tekið hana með réttum hætti mun vera algengast að lagt sé fyrir sama stjórnvald að taka nýja ákvörðun. Í þeim tilvikum tekur úrskurðarnefndin ekki ákvörðun sem byggja má á efnislegan rétt heldur vísar hún málinu heim, ef svo má segja, til löglegrar meðferðar. Þess finnast þó dæmi að æðra stjórnvaldið vísi ekki málinu til lægra stjórnvaldsins til nýrrar ákvarðanatöku heldur taki endanlega ákvörðun enda þótt ákvörðun hins lægra setta stjórnvalds sé ógildanleg eða ógilt vegna formgalla.

Enda þótt úrskurðarnefndirnar séu sérstakt stjórnvald og utan valdsviðs ráðherra þá leiðir það að sjálfsögðu ekki til þess að ríkið verði undanskilið skaðabótaábyrgð á athöfnum þeirra stofnist hún á annað borð og þá eftir þeim reglum sem gilda um bótaábyrgð í stjórnsýslunni. Eftir stendur þá einungis það álitamál hvaða ráðherra á að vera í forsvari þegar skaðabótakröfur eru hafðar uppi. Segja má að ekki sé óeðlilegt að það væri forsætisráðherra sem æðsti yfirmaður stjórnsýslunnar en í raun yrði líklega sá ráðherra, sem nefndina skipar, kallaður til forsvars auk fjármálaráðherra.

Öflun upplýsinga

Rétt er að greina frá því að þessi athugun hefði verið mun erfiðari viðfangs en raunin varð væri ekki tölvutæku lagasafni Alþingis og leitarvél til að dreifa. Vera kann að útlitið hefði sýnst dökkt á stundum. Má hér, meira til fróðleiks en það skipti máli, geta þess að sé leitað að orðinu nefnd er svarað með tilvísun til 258 laga, þar af 138 frá síðustu 10 árum eða árinu 1995 og síðar. Þetta segir að sjálfsögðu ekkert um fjölda nefnda sem lög kveða á um og þaðan af síður um fjölda úrskurðarnefnda. Væntanlega segir svarið þó það að orðið nefnd sé nokkuð algengt í lagatexta.

Við öflun upplýsinga kannaði ég ekki sérstaklega hvort einhvers staðar í stjórnsýslunni væri að finna á einum stað yfirlit yfir þær úrskurðarnefndir sem þar starfa. Gekk ég út frá því sem vísu að svo væri ekki en játa verður að vinnubrögð af þessu tagi eru ekki til fyrirmyndar. Réð hér nokkru um að á stjórnarráðsvefnum eru upplýsingar nokkrar en takmarkaðar. Þar er að finna í réttarheimildum undir *allar úrskurðarnefndir* nokkurt yfirlit um úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni en hvorutveggja er að þar eru ekki allar úrskurðarnefndir taldar og eins eru þangað flokkaðar nefndir sem gefa álit en úrskurða ekki, s.s. kærunefndir fjöleignarhúsamála og húsaleigumála. Hins vegar var til nokkurs stuðnings og upplýsinga svar forsætisráðherra á Alþingi 27. apríl 2004 við fyrirspurn tveggja þingmanna um það hversu margar sjálfstæðar og óháðar úrskurðarnefndir væru starfandi á vegum ríkisins, hvað þær hétu og hver væru verkefni þeirra. Svarið við fyrirspurninni var svohljóðandi: „Litið er svo til að átt sé við nefndir sem lögum samkvæmt er falið úrskurðarvald um stjórnvaldsákvæðanir, 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.“¹³

¹³ Þingmennirnir spurðu einnig um það hver heildarkostnaður hefði orðið af starfsemi þessara nefnda árið 2002 og 2003 og var hann kr. 316.148.225 fyrra árið og kr. 336.625.320 síðara árið.

Nú er það að vísu háð skilgreiningu hverjar nefndir teljast úrskurðarnefndir í stjórnslunni en niðurstaðan af athugun minni er að þær séu töluvert fleiri en 42 eða 58 talsins eins og fyrr sagði. Ekki er þó fullvíst að þá séu þær allar taldar.

Þeirri aðferð var beitt að spyrja í lagasafninu á vef Alþingis um nefndir í öllu hugsanlegu samhengi og fengust þá svör um þau lög þar sem leitarorðið kom fyrir í textanum. Þegar þau lög, sem svörin náðu til, höfðu verið skoðuð hófst flokkun á nefndunum eftir því sem unnt var á þeim grundvelli einum. Vitanlega þurfti að hafa við höndina öll tiltæk lagasöfn til að skoða brottfallin lög. Hér má geta þess að hefði lagasafnið ekki verið til í tölvutæku formi eru allar líkur á því að verkið hefði verið svo seinunnið að tímaskortur og uppgjöf hefðu blasað við.

Að lokinni fyrstu umferð verksins var komin nokkur umgjörð sem þurfti að fylla. Hófst þá mikil vegferð um stjórnarráðsvefinn og heimasíður einstakra stofnana. Mjög er mismunandi hverjar upplýsingar er að fá um einstakar nefndir eða hvort einhverjar upplýsingar eru fáanlegar, hvar þær er að finna og hversu aðgengilegar þær eru. Þegar allt um þraut var leitað til Google sem var betri en enginn í mörgum tilvikum. Það skal sérstaklega tekið fram að ég var í upphafi harla fákunnandi um vefi, heimasíður og leitarvélur. Tafði það fyrir og var til baka. Vefir og heimasíður og annað þess háttar eiga að vera það notendavæn að ekki þurfi einhverja sérþekkingu til þess að nota þær til venjulegra þarfa, miklu fremur ættu þær að vera sniðnar fyrir getu þeirra sem tiltölulega fákunnandi eru á þessu sviði. Þetta á ekki síst við það sem á vegum ríkisins er af þessu tagi. Það er alveg ljóst að við samningu stjórnarráðsvefsins hafa úrskurðarnefndirnar ekki skipað stóran sess.

Umtalsverðum upplýsingum var hægt að safna með þessum hætti.

Jafnframt þessu hófst leit í reglugerðasafninu. Þá var komið að Alþingistíðindum og til mikils hagræðis er hægt að fletta upp í þeim á vef Alþingis til 1990 a.m.k. og stundum lengra aftur.

Auk þessa var nauðsynlegt í mörgum tilvikum að hafa samband við starfsmenn ráðuneyta, starfsmenn nefndanna og formenn þeirra og einstaka nefndarmenn. Mér þykir rétt að greina frá þeim aðferðum sem ég notaði gæti það komið einhverjum að gagni.

Á framangreindan hátt var hægt að koma saman stuttri lýsingu á hverri nefnd þannig að með lestri þeirra fengist nokkur hugmynd um hverja og eina. Viðmiðunin var sú að hægt væri með tiltölulega auðveldum hætti að fá yfirsýn yfir nefndirnar og bera saman hlutverk þeirra, stöðu og þær reglur sem þeim er ætlað að starfa eftir.

Það væri mikið framfaraskref ef stjórnarráðsvefurinn yrði þannig úr garði gerður að upplýsingar um úrskurðarnefndir í stjórnarsýslunni og úrskurði þeirra væru allar á einum stað. Aðskilja ætti úrskurðarnefndir og þær nefndir sem gefa álit sem er ekki bindandi að lögum, eins og t.d. álit kærunefndar jafnréttismála. Á þessum stað þyrfti að koma fram hverjir skipa nefndirnar á hverjum tíma og hvert menn geta snúið sér með erindi til þeirra.

Athugunarefnin

Við athugun á úrskurðarnefndum í stjórnslunni var einkum litið til eftirtalinna þátta:

- Hver væri upphaflegur lagagrundvöllur nefndanna, hver lagaákvæði hefðu síðar verið um þær sett og síðast þau lög sem nú hafa að geyma ákvæði um þær. Reyndar er það minni hluti nefndanna sem lifað hefur fleiri en ein lög því að meiri hluti þeirra er það nýr af nálinni að þau lög, sem kveða á um að þeim skuli komið á fót, hafa ekki tekið breytingum.
- Verksvið nefndanna og valdsvið, þ.e. í hverju úrskurðarvald þeirra er fólgið, var athugað og má segja að það sé höfuðatriði, einkum þegar haft er í huga að löggjafinn hefur kosið að fá nefndunum framkvæmdarvald í stað ráðherra og ráðuneyta. Þess ber að gæta að sumum nefndum eru fengin önnur verkefni en að úrskurða þótt það sé fátítt.
- Hverjir skipa og tilnefna menn í nefndirnar en ýmsum aðilum er fenginn réttur og skylda til að tilnefna. Eins hve mörgum mönnum hver nefnd er skipuð.
- Hverjar voru ástæður þess að úrskurðarnefnd var komið á fót.
- Hverjar kröfur um menntun og þekkingu eru gerðar til þeirra sem eru tilnefndir og skipaðir.
- Hverjir eiga aðild að stjórnslukæru til nefndanna. Einkum var skoðað hvort annað stjórnvald en það sem hina kærðu ákvörðun tók getur átt málskotsrétt. Eins hvort sérstaklega sé gert ráð fyrir aðild stjórnvalds að kærumáli.
- Hvort fara þurfi kæruleið stjórnslunnar áður en dómsmál verður höfðað til ógildingar á stjórnvaldsákvörðuninni, þ.e. hvort vikið er frá almennri reglu um að stjórnvaldsákvörðun verði skotið beint til dómstóla til að fá hana fellda úr gildi.
- Hvaða reglur ná til nefndarstarfsins, þ.e. um málsmeðferð fyrir nefndunum, eru það sérstakar lagareglur, reglugerðir og starfsreglur

eða allt í senn. Hafa ber í huga að málsmeðferðarreglur stjórnsýslu- laga ná til allra nefndanna.

- Hvort nefndirnar geti átt frumkvæði að því að taka mál til skoðunar og úrskurðar.
- Hve mörg mál hver nefnd afgreiddi árin 2001-2003.
- Hverjir sitja í nefndunum og hvert er aðsetur þeirra sé sérstöku aðsetri til að dreifa og upplýsingar um það fáanlegar.

Rétt er að taka strax fram að ekki verður gerð sérstök grein fyrir nið- urstöðum allra athugunarefnanna. Í kafla 13 er að finna lýsingu á hverri nefnd og á þar að koma fram það helsta sem um viðkomandi nefnd er að segja.

Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni

Hér á eftir fara þrjár skrár yfir úrskurðarnefndirnar. Fyrsta skráin, skrá I, er þannig saman sett að nefndirnar eru í aldursröð, þ.e. fyrst þær nefndir sem elstar eru og áfram. Raðtölurnar í skránni 1.-58. verða notaðar til þess að auðkenna nefndirnar síðar í ritgerðinni. Einkum á það við lýsingu á nefndunum í kafla 13. Við heiti hvernar nefndar er getið fjölda þeirra ára sem hún hefur verið við lýði. Þetta eru ekki nákvæmar tölur því að hluti árs er gerður að heilu þannig að gildistökuár þeirra laga, þar sem kveðið er á um viðkomandi nefnd, er reiknað sem heilt ár, hvort sem svo er í raun eða ekki, og sömuleiðis árið 2004. Þannig getur aldurinn orðið ári skemmri en talan gefur til kynna og rúmlega það ef svo ber undir. Þetta er gert til hægðarauka við útreikninga og eins minnkar skekkjan eftir því sem lengra líður á árið 2004. Er þá haft í huga að mánuðir skipta ekki máli til eða frá þegar reynt er að skoða þá þróun sem hefur orðið á þessu sviði stjórnsýslunnar að því er tímann varðar. Þegar starfsár nefndanna eru hin sömu, reiknuð með framangreindum hætti, er nefndum með sama starfsárafjölda ekki raðað innbyrðis eftir raunverulegum starfsaldri þeirra. Þessu næst kemur númer laga þeirra sem nú gilda um nefndina en í nokkrum tilvikum hefur nefnd verið komið á fót með eldri lögum, eins og fyrr var minnst á. Þeirra laga er þá ekki sérstaklega getið í skránni. Þá hafa nokkrar nefndir verið settar á laggirnar með breytingalögum og er þeirra þá getið en ekki heildarlaganna. Hins vegar er reynt að rekja lagasöguna eftir föngum í lýsingu á hverri nefnd síðar í ritgerðinni. Þá kemur heiti nefndar og að lokum starfsheiti þess ráðherra sem nefndina skipar.

Það er ekki ætíð svo að nefndunum hafi verið gefið sérstakt heiti í lögum, þ.e. eitthvert sérnafn. Ef svo er ekki þá er nefndinni gefið nafn sem kemst nálægt því að lýsa hlutverki hennar eða ég hefi fengið upplýsingar um að sé notað um nefndina.

Í næstu skrá, skrá II, er nefndunum raðað saman eftir því hver ráðherra skipar þær. Er farið eftir núverandi skipan ráðherra í ráðuneyti, t.d. iðnaðar- og viðskiptaráðherra o.s.frv.

Í síðustu skránni, skrá III, er gerð grein fyrir fjölda þeirra mála sem hver nefnd hefur afgreitt á árunum 2001 til 2003. Þess ber sérstaklega að geta að á þessum upplýsingum getur verið sá munur að í sumum tilvikum nái tölur einungis til fjölda uppkveðinna úrskurða en í öðrum til afgreiddra mála þótt þau hafi verið afgreidd með öðrum hætti en úrskurði. Upplýsingarnar eru ýmist fengnar á netinu, frá formönnum nefndanna eða starfsmönnum þeirra. Þessi ónákvæmni er vonandi fyrirgefanleg vegna þess að hér er um tölfræði að ræða en ekki skráningu og þessari tölfræði er einungis ætlað að sýna fyrir sitt leyti umfang starfa hvernar nefndar eftir því sem tölur geta leitt það í ljós. Hins vegar segir hún að sjálfsögðu fátt um þá vinnu sem að baki hvernar afgreiðslu liggur. Sérstök sundurgreining á þessum tölum og meiri nákvæmni í meðferð þeirra hefði haft í för með sér meiri vinnu en fórnandi hefði verið. Fara skrárnar hér á eftir:

Skrá I

1. **73** 30/1992 Yfirskattanevnd *Fjármálaráðherra*
2. **73** 47/1995 Kvikmyndaskoðun *Menntamálaráðherra*
3. **64** 76/1970 Yfirmatsnevnd skv. lögum um lax- og silungsveiði *Landbúnaðarrh.*
4. **60** 6/2001 Yfirfasteignamatsnevnd *Fjármálaráðherra*
5. **47** 50/1987 Endurkröfunevnd skv. umferðarlögum *Dóms- og kirkjumálarh.*
6. **34** 13/1994 Umsjónarnevnd eftirlauna *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
7. **32** 11/1973 Matsnevnd eignarnámsbóta *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
8. **30** 25/1975 Úrskurðarnevnd samkvæmt lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
9. **24** 99/1993 Úrskurðarnevnd samkvæmt búvörulögum *Landbúnaðarráðherra*
10. **24** 7/1998 Úrskurðarnevnd um hollustuhætti og mengunarvarnir *Umhverfisráðherra*
11. **24** 77/2000 Persónuvernd *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
12. **23** 55/1992 Úrskurðarnevnd um viðlagatryggingu *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
13. **19** 53/2000 Útvarpsréttarnevnd *Menntamálaráðherra*
14. **17** 55/1987 Ríkistollanevnd *Fjármálaráðherra*
15. **15** 57/1990 Gærumatsnevnd *Landbúnaðarráðherra*
16. **15** 57/1990 Ullarmatsnevnd *Landbúnaðarráðherra*
17. **14** 40/1991 Úrskurðarnevnd félagsþjónustu *Félagsmálaráðherra*
18. **14** 17/1997 Áfrýjunarnevnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
19. **14** 45/1996 Mannanafnanevnd *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
20. **13** 37/1992 Úrskurðarnevnd um álagningu gjalds vegna ólögmeats sjávarafla *Sjávarútvegsráðherra*
21. **13** 57/1992 Úrskurðarnevnd höfundaréttarmála *Menntamálaráðherra*
22. **12** 8/1993 Áfrýjunarnevnd samkeppnismála *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
23. **12** 47/2003 Farbannsnævnd skipa *Samgönguráðherra*
24. **10** 13/1998 Úrskurðarnevnd sjómanna og útvegsmanna *Sjávarútvegsráðherra*
25. **9** 69/1995 Bótanevnd (bætur til þolenda afbrota) *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
26. **9** 55/1996 Úrskurðarnevnd um tækniþjónungun *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*

Úrskurðarnefndir í stjórnslunni

27. **8** 21/1992 Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna *Menntamálaráðherra*
28. **8** 50/1996 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál *Forsætisráðherra*
29. **8** 12/1997 Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta *Félagsmálaráðherra*
30. **8** 18/1997 Endurskoðendaráð *Fjármálaráðherra*
31. **8** 74/1997 Siðanefndir *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
32. **8** 74/1997 Vísindasiðanefnd *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
33. **8** 69/2003 Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála *Samgönguráðherra*
34. **7** 131/1997 Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
35. **7** 73/1997 Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála *Umhverfissráðherra*
36. **7** 78/1997 Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
37. **7** 78/1997 Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
38. **7** 15/1998 Nefnd um dómarastörf *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
39. **7** 58/1998 Óbyggðanefnd *Forsætisráðherra*
40. **7** 75/1998 Úrskurðarnefnd um áfengismál *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
41. **6** 117/1993 Úrskurðarnefnd almennatrygginga *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
42. **6** 77/1998 Úrskurðarnefnd lögmannna *Dóms- og kirkjumálaráðherra*
43. **6** 87/1998 Kærunefnd samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
44. **6** 44/1998 Kærunefnd húsnæðismála *Félagsmálaráðherra*
45. **6** 136/1997 Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema *Menntamálaráðherra*
46. **5** 82/2000 Kaupskrárnefnd *Útanríkisráðherra*
47. **5** 82/2000 Kærunefnd kaupskrárnefndar *Útanríkisráðherra*
48. **5** 85/2000 Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála *Félagsmálaráðherra*
49. **5** 21/2000 Úttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum *Landbúnaðarráðherra*
50. **5** 21/2000 Yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum *Landbúnaðarráðherra*
51. **4** 107/2001 Fornleifanefnd *Menntamálaráðherra*
52. **4** 94/2001 Kærunefnd útboðsmála *Fjármálaráðherra*
53. **4** 76/2001 Úrskurðarnefnd siglingamála/farþega- og flutningaskip *Samgönguráðherra*
54. **3** 101/2002 Úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu *Landbúnaðarráðherra*
55. **3** 80/2002 Kærunefnd barnaverndarmála *Félagsmálaráðherra*
56. **2** 65/2003 Úrskurðarnefnd raforkumála *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*
57. **1** 83/2004 Lyfjagreiðsluefnd *Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra*
58. **62/2005** Áfrýjunarnefnd neytendamála *Iðnaðar- og viðskiptaráðherra*

Skrá II

Forsætisráðherra (2)

28. **8** 50/1996 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
39. **7** 58/1998 Óbyggðanefnd

Dóms- og kirkjumálaráðherra (10)

5. **47** 50/1987 Endurkröfunefnd skv. umferðarlögum
7. **32** 11/1973 Matsnefnd eignarnámsbóta
11. **24** 77/2000 Persónuvernd
19. **14** 45/1996 Mannanafnanefnd
25. **9** 69/1995 Bótanefnd (bætur til þolenda afbrota)
36. **7** 78/1997 Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar
37. **7** 78/1997 Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar

38. 7 15/1998 Nefnd um dómaraströf
40. 7 75/1998 Úrskurðarnefnd um áfengismál
42. 6 77/1998 Úrskurðarnefnd lögmanna
- Félagsmálaráðherra (5)**
17. 14 40/1991 Úrskurðarnefnd félagsþjónustu
29. 8 12/1997 Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta
44. 6 44/1998 Kærunefnd húsnæðismála
48. 5 85/2000 Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála
55. 3 80/2002 Kærunefnd barnaverndarmála
- Fjármálaráðherra (5)**
1. 73 30/1992 Yfirskattanefnd
4. 60 6/2001 Yfirfasteignamatnefnd
14. 17 55/1987 Ríkistollanefnd
30. 8 18/1997 Endurskoðendaráð
52. 4 94/2001 Kærunefnd útboðsmála
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra (7)**
6. 34 13/1994 Umsjónarnefnd eftirlauna
8. 30 25/1975 Úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir
26. 9 55/1996 Úrskurðarnefnd um tæknifrjóvgungu
31. 8 74/1997 Siðanefndir
32. 8 74/1997 Vísindasiðanefnd
41. 6 117/1993 Úrskurðarnefnd almennatrygginga
57. 1 83/2004 Lyfjagreiðslunefnd
- Iðnaðar- og viðskiptaráðherra (7)**
12. 23 55/1992 Úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu
18. 14 17/1997 Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar
22. 12 8/1993 Áfrýjunarnefnd samkeppnismála
34. 7 131/1997 Úrskurðarnefnd verðbréfamíðstöðva
43. 6 87/1998 Kærunefnd samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi
56. 2 65/2003 Úrskurðarnefnd raforkumála
58. 58/2005 Áfrýjunarnefnd neytendamála
- Landbúnaðarráðherra (7)**
3. 64 76/1970 Yfirmatsnefnd samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði
9. 24 99/1993 Úrskurðarnefnd samkvæmt búvörulögum
15. 15 57/1990 Gærumatsnefnd
16. 15 57/1990 Ullarmatsnefnd
49. 5 21/2000 Úttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum
50. 5 21/2000 Yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum
54. 3 101/2002 Úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu
- Menntamálaráðherra (6)**
2. 73 47/1995 Kvikmyndaskoðun
21. 13 57/1992 Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála
27. 8 21/1992 Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna
45. 6 136/1997 Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema
51. 4 107/2001 Fornleifanefnd
13. 9 53/2000 Útvarpsréttarnefnd

Úrskurðarnefndir í stjórnslunni

Samgönguráðherra (3)

23. **12** 47/2003 Farbannsnefnd skipa
 33. **8** 69/2003 Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála
 53. **4** 76/2001 Úrskurðarnefnd siglingamála/farþega- og flutningaskip

Sjávarútvegsráðherra (2)

20. **13** 37/1992 Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávaraflla
 24. **10** 13/1998 Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna

Umhverfisaráðherra (2)

10. **24** 7/1998 Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir
 35. **7** 73/1997 Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála

Útanríkisráðherra (2)

46. **5** 82/2000 Kaupskrárnefnd
 47. **5** 82/2000 Kærunefnd kaupskrárnefndar

Skrá III

Aldur	Röð	Fjöldi úrskurða úrskurðarnefnda	2001	2002	2003	Samtals
73	1	Yfirskattanefnd	636	513	403	1552
73	2	Kvikmyndaskoðun	0	0	0	0
64	3	Yfirmatsnefnd skv. lax- og silungsveiðilögum	2	1	1	4
60	4	Yfirfasteignamatsnefnd	9	47	47	103
47	5	Endurkröfunefnd skv. umferðarlögum	209	141	117	467
34	6	Umsjónarnefnd eftirlauna	0	0	0	0
32	7	Matsnefnd eignarnámsbóta	5	8	13	26
30	8	Úrskn. skv. l. um ráðg. og fræðslu um kynl./barneignir	24	28	20	72
24	9	Úrskurðarnefnd skv. búvörulögum	3	11	3	17
24	10	Úrskn. um hollustuhætti og mengunarvarnir	0	10	4	14
24	11	Persónuvernd	2	11	9	22
23	12	Úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu	0	0	0	0
19	13	Útvarpsréttarnefnd	0	1	0	1
17	14	Ríkistollanefnd	12	15	10	37
15	15	Gærumatsnefnd	0	0	0	0
15	16	Ullarmatsnefnd	0	1	2	3
14	17	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu	67	69	66	202
14	18	Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar	8	13	3	24
14	19	Mannanafnanefnd	106	80	75	261
13	20	Úrskn. um álagningu gjalds v. ólögm. sjávaraflla	1	1	0	2
13	21	Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála	0	0	0	0
12	22	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	20	20	21	61
12	23	Farbannsnefnd skipa	1	0	0	1
10	24	Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna	6	4	7	17
9	25	Bókanefnd (þolendur afbrota)	132	146	228	506
9	26	Úrskurðarnefnd um tæknifrjövgun	0	1	0	1
8	27	Málskotsnefnd LÍN	20	23	18	61
8	28	Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	45	25	10	80
8	29	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta	90	134	145	369
8	30	Endurskoðendaráð	1	2	0	3
8	31	Síðanefndir	50	67	64	181
8	32	Vísindasíðanefnd	146	169	160	475
8	33	Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	5	3	4	12

Úrskurðarnefndir í stjórnáslunni

Aldur Röð	Fjöldi úrskurða	úrskurðarnefnda	2001	2002	2003	Samtals
7	34	Úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva	0	0	0	0
7	35	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	61	71	77	209
7	36	Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar	1	0	0	1
7	37	Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar	0	0	0	0
7	38	Nefnd um dómaraströf	1	2	3	6
7	39	Óbyggðanefnd	5	0	0	5
7	40	Úrskurðarnefnd um áfengismál	6	4	1	11
6	41	Úrskurðarnefnd almannatrygginga	296	259	324	879
6	42	Úrskurðarnefnd lögmanna	42	41	41	124
6	43	Kærunefnd skv. l. um op. eftirl. með fjármálast.	2	5	3	10
6	44	Kærunefnd húsnæðismála	11	13	19	43
6	45	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema	0	0	1	1
5	46	Kaupskrárnefnd	18	15	11	44
5	47	Kærunefnd kaupskrármála	1	0	0	1
5	48	Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála	66	78	89	233
5	49	Úttektarmenn skv. ábúðarlögum	23	23	25	71
5	50	Yfirúttektarmenn skv. ábúðarlöum	3	0	3	6
4	51	Fornleifanefnd	0	0	2	2
4	52	Kærunefnd útboðsmála	9	37	40	86
4	53	Úrskurðarnefnd siglingamála	0	0	1	1
3	54	Úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframl.	0	0	0	0
3	55	Kærunefnd barnaverndarmála	0	10	15	25
2	56	Úrskurðarnefnd raforkumála	0	0	0	0
1	57	Lyfjagreiðslunefnd	0	0	0	0
			2145	2102	2085	6332

Tölfræði

Af þeim 58 nefndum, sem athugunin náði til, hófu 44 þeirra eða gátu hafið störf á árinu 1990 eða síðar, þ.e. á síðustu 15 árum eða, 76% þeirra. Á árinu 1997 og síðar, þ.e. á síðustu átta árum, hafa 32 nefndir hafið eða getað hafið störf eða 55%. Þar af sjö nefndir á árinu 1997 og sjö nefndir á árinu 1998 eða samtals 14 og eru nefndir þessara ára því um 44% þeirra nefnda sem hófu störf á síðustu átta árum. Sex nefndir hófu störf eða gátu hafið á árinu 1999, fimm á árinu 2000, fjórar á árinu 2001, tvær á árinu 2002, ein á árinu 2003, ein á árinu 2004 og ein á árinu 2005. Á árinu 2004 var lyfjagreiðslunefnd komið á fót með lögum nr. 83/2004. Voru með þeim hætti sameinaðar tvær nefndir, lyfjaverðsnefnd og greiðsluþátttökunefnd, sem síðast störfuðu samkvæmt breytingalögum, nr. 89/2003, en þar á undan samkvæmt lyfjalögum, nr. 108/1984 og 93/1994. Hefur þannig orðið nokkurt lát á tilurð úrskurðarnefnda árin 2002 til 2004. Það er samt sem áður ljóst að löggjafinn hefur í stórauknum mæli á síðustu tímum brugðið á það ráð að fá aðilum sem standa utan hinnar hefðbundnu stjórnsýslu þýðingarmikið framkvæmdarvald í hendur.

Eins og fyrr segir sýnir fjöldi þeirra mála sem hverri nefnd berast ekki endilega hvaða þýðingu hver nefnd hefur og þaðan af síður hver vinna liggur á bak við afgreiðslu hvers máls. Fjöldi mála hlýtur þó að segja nokkra sögu. Sé litið til þeirra málatalna, sem fram koma á skrá nr. III, sést að á árunum þremur, þ.e. 2001-2003 afgreiða fimm nefndir 467 mál eða fleiri, þ.e. (1) yfirskattanefnd 1552 mál, eða 517 að meðaltali árlega, (41) úrskurðarnefnd almannatrygginga 879/293 mál, (5) endurkröfunefnd skv. umferðarlögum 467/156 mál, (25) bóta-nefnd 506/169 mál og (32) vísindasiðanefnd 475/158 mál. Hér ber þess að gæta að það er reyndar áhorfsmál hvort taka átti siðanefndir og vísindasiðanefnd með í þessari athugun og reyndar eru áhorfsmálin fleiri. Þau mál sem til þessara nefnda teljast eru fyrst og fremst veiting leyfa til vísindarannsókna en ekki úrskurðarmál. Tvær siðanefndir eru nú starfandi, önnur við Landspítala-háskólasjúkrahús og hin við Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri. Ákvörðunum siðanefndanna er hægt

að skjóta til Vísindasiðanefndar og vísast er að nefndirnar allar yrðu a.m.k. að rökstyðja ákvarðanir sínar væri þess krafist.

Eins og tölur þessar sýna þá sker yfirskattanefnd sig úr að því er snertir málafjöldi. Það þarf ekki að koma á óvart. Nefndin sker sig úr að ýmsu öðru leyti. Yfirskattanefnd og forverar hennar er elsta úrskurðarnefndin í stjórnsýslunni sem nú er starfandi. Um hana gilda sérstök lög og hún fær sérstök framlög á fjárlögum en það er þó ekki einsdæmi því að það fá fleiri nefndir, s.s. Persónuvernd og Óbyggðanefnd. Yfirskattanefnd er eins nálægt því og hægt er að vera sérdómstóll án þess þó að vera það. Málsmeðferðarreglur hennar taka sýnilega mið af lögum um meðferð einkamála og fjórir nefndarmanna eru sérstaklega skipaðir í fullt starf. Það kemur fram í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, að beinlínis var stefnt að því að nefndin starfaði að mörgu leyti eins og dómstóll og á það bent að hægt væri að breyta lögum þannig að hægt væri að skjóta úrskurðum nefndarinnar beint til Hæstaréttar.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga kemur næst að því er málafjöldi varðar og má fullyrða að sú nefnd hafi mikla þýðingu fyrir þá bótaþega sem ekki una lausn sinna mála hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Þriðja í röðinni er Bótanefnd, þ.e. nefnd sú er ákvarðar bætur til þolenda afbrota. Ef til vill þarf málafjöldinn ekki að koma á óvart en sýnilega er um erfitt og snúið nefndarstarf er að ræða.

Fjórar úrskurðarnefndir hafa fengið 202 til 369 mál til meðferðar á árunum 2001-2003. Fyrst skal telja (29) úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta 369 mál, (48) úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála 233 mál, (35) úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála 209 mál og (17) úrskurðarnefnd félagsþjónustu 202 mál. Þegar úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála er frátalin þá fara hinar nefndirnar fyrst og fremst með ágreiningsefni er varða rétt manna til greiðslu úr almennasjóðum og þarf ekki sérstaklega að koma á óvart þótt deilur kunni að rísa um rétt manna til slíkra greiðslna.

Aðrar nefndir hafa fengið færri mál til meðferðar en sú nefnd, sem flest málin hefur fengið af þeim sem ekki er að framan getið, er (42) úrskurðarnefnd lögmannna eða 124. Kæruneftnd útboðsmála (53), sem er ný af nálinni, tók til starfa um mitt ár 2001, hefur engu að síður fengið 86 mál til meðferðar og er það athyglisvert. Líklegt er að það úrræði að skjóta málum til nefndarinnar hafi mun oftast verið notað en að skjóta ágreiningi til úrskurðar í ráðuneyti eins og áður var gert þótt ekki hafi nein athugun farið fram á því.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál (28) hefur fengið 80 mál til meðferðar og (22) áfrýjunarnefnd samkeppnismála 61.

Eins og skráin ber með sér hafa sumar nefndanna engin mál fengið til meðferðar á framangreindu árabili. Sumar þeirra hafa fengið mál til meðferðar fyrir eða eftir þetta tímabil. Má þar sem dæmi nefna úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu. Þótt málin séu fá eða engin er ekki þar með endilega sagt að nefndirnar geti ekki átt tilverurétt á við aðrar nefndir. Það er að sjálfsgöðu matsatriði en tilvist nefndanna ein og sér getur skapað stjórnvöldum aðhald og veitt borgurunum ákveðið réttaröryggi.

Í tvær nefndir hefur ekki verið skipað enn sem komið er. Það eru úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva (34) og úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (55). Þá hefur ekki verið skipað í úrskurðarnefnd höfundaréttarmála (49) og gærumatsnefnd (15) þótt það væri í upphafi gert. Sama máli gegnir um umsjónarnefnd eftirlauna (6). Ef til vill má segja að það séu eðlilegar skýringar á því hvers vegna sú nefnd er ekki lengur starfandi, þótt lög geri ráð fyrir að svo sé, því að nefndinni er ætlað úrskurða í ágreiningsmálum um eftirlaun til þeirra sem fæddir eru árið 1914 eða fyrir samkvæmt lögum nr. 113/1994, um eftirlaun til aldraðra. Má því segja að þrjár nefndanna séu óvirkar, a.m.k. eins og sakir standa.

Í lögum nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda, er kveðið á um úrskurðarnefnd, áfrýjunarnefnd neytendamála, og er það nýjasta úrskurðarnefndin í stjórnslunni.

Af hverju úrskurðarnefndir?

Það er stundum sagt að sé stórt spurt verði fátt um svör. Að vísu má halda því fram að spurningin í fyrirsögninni sé ekki endilega stór. Hins vegar hefur komið á daginn að viðhlítandi og rökstutt svar við spurningunni er ekki auðfundið. Þar sem skráðar heimildir eru tæpast aðrar en greinargerðir með frumvörpum, eftir því sem best verður séð, þá verður að leiða getum að svari, eigi að gefa það á annað borð, þótt sú aðferð sé engan veginn góð.

Í flestum frumvörpum til þeirra laga, sem um úrskurðarnefndirnar gilda, er í greinargerðum yfirleitt fátt eitt sagt um nefndirnar og í sumum nánast ekkert eða ekki neitt. Af greinargerðunum verður ekki séð að nefndum hafi verið komið á fót samkvæmt mótaðri eða meðvitaðri stefnu löggjafans eða stjórnvalda. Sú stefna kann þó að vera fyrir hendi á einhvern hátt en víst er, eins og að framan greinir, að úrskurðarnefndum í stjórnsýslunni hefur fjölgað mjög hin síðari ár. Fyrir því hljóta að vera einhverjar ástæður.

Hér á eftir verður fjallað um nokkuð af því sem fram kemur í einstaka greinargerð um það hvers vegna brugðið er á það ráð að koma úrskurðarnefnd á fót. Tölur í svigum vísa til raðtölu sem ég hefi gefið þeirri nefnd sem greinargerðin á við.



Þegar úrskurðarnefnd var komið á fót með lögum nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit (10), sagði svo í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga:

Ákvæðin um úrskurðarnefnd þessa eru nýmæli og kemur nefndin á margan hátt í stað ráðherra, og mun létta af honum óvinsælum ákvarðanatökum.

Ummæli af þessu tagi er ekki að finna í öðrum greinargerðum með lagafrumvörpum þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndir eftir því sem best verður séð. Það sjónarmið sem fram kemur í ummælum þessum

gagnrýnir Páll Hreinsson harðlega.¹⁴ Gagnrýni Páls á vissulega rétt á sér en ekki er loku fyrir það skotið að þetta sjónarmið hafi sitt að segja um tilvist einhverra úrskurðarnefndanna, þótt hvergi sjáist það koma skýrt fram nema í tilvitnaðri greinargerð. Þess ber að gæta að líklega eru öll þau lagafrumvörp, þar sem gert er ráð fyrir stjórnarsýslunefndum, stjórnarfrumvörp en það hefi ég þó ekki kannað sérstaklega. Ráðherrar hafa því lagt blessun sína yfir frumvörpin og talað fyrir þeim á þingi. Í frumvarpi til laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, var ekki gert ráð fyrir málskotsnefnd heldur gerði meirihluti menntamálanefndar Alþingis tillögu þar um. Sama máli gegndi um frumvarp til laga nr. 55/1992, um Viðlagatryggingu Íslands, en meirihluti heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis gerði tillögu um að komið yrði á fót úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu. Fleiri dæmi af þessu tagi eru mér ekki kunn.

Þótt það sé reyndar ókannað mál þá verður tæplega séð eða munað að nokkru sinni hafi orðið togstreita á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds um það hvort úrskurðarvald eigi að vera í höndum ráðherra eða úrskurðarnefndar.

Niðurstaða af þessu er sú að ekki sé ólíklegt að ráðherrum sé a.m.k. í sumum tilvikum ósárt um það að úrskurðarvaldið sé í höndum annarra en þeirra sjálfra.



Eins og að framan segir gerði meirihluti heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis tillögu um að komið yrði á fót úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu (12) þegar frumvarp til laga nr. 55/1992 var til meðferðar á Alþingi. Segir svo í nefndarálitinu:

Lagt er til að í 19. gr. verði kveðið á um úrskurðarnefnd. Samkvæmt því fyrirkomulagi, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, á váttrygður engin önnur úrræði en dómstólaleið ef hann unir 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

¹⁴ Sjá **Páll Hreinsson**: „Sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir.“ *Úlfjótur*. 4. tbl. 2000, bls. 562. Þar segir: „Þótt hægt sé að móta uppbyggingu stjórnarsýslukerfis ríkisins á grundvelli margra sjónarmiða er ótækt að byggja á því sjónarmiði hvort einstakir málaflókkar séu til vinsælda fallnir. Ráðherrar verða að axla þá ábyrgð að taka stefnumótandi ákvarðanir, sem ekki er sjálfsgefið að séu til vinsælda fallnar. Flótti frá slíkri ábyrgð er ekki málefnalegt sjónarmið við ákvörðun um það hvort rétt sé að koma á fót kærunefnd. Í þessu sambandi er þó rétt að geta þess, að stofnsetning hinnar sérstöku kærunefndar var einnig rökstudd með fleiri sjónarmiðum.“

stofnunarinnar aðhald. Nánari ákvæði um störf nefndarinnar kæmu í reglugerð.¹⁵

Hér koma í raun fram tvö sjónarmið. Þegar sagt er að váttryggður eigi engin önnur úrræði en dómstólaleið uni hann ekki niðurstöðu stjórnar Viðlagatryggingar þá hlýtur að verða að túlka þá umsögn svo að dómstólaleiðin kunní að verða váttryggðum þungbærari en rekstur máls fyrir úrskurðarnefnd. Hið síðara er að úrskurðarnefnd muni veita stjórn viðlagatryggingarinnar aðhald. Samkvæmt orðanna hljóðan í greinargerðinni sýnist ekki gert ráð fyrir því að ráðherra hefði vald til að úrskurða um gerðir stjórnarinnar að öðrum kosti.

Skoðun löggjafans er því sú að það sé viðurhlutaminna að fara með mál fyrir úrskurðarnefnd en dómstól og að úrskurðarnefnd veiti aðhald því stjórnvaldi sem þá ákvörðun tók sem ágreiningur er um.

■
Í frumvarpi til laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, er í greinargerð sagt svo um 68. gr.:

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.

¹⁵ Í þessum kafla er ekki sérstaklega vísað til Alþingistíðinda en tilvísanir til þeirra er að finna í þeim hluta ritgerðarinnar þar sem hverri og einni úrskurðarnefnd er lýst. Tilvísanir eru ýmist til prentaðra Alþingistíðinda eða heimasíðu Alþingis þegar frumvörp með greinargerðum er þar að finna. Á það skal bent að einfaldast er að finna lagafrumvörp með því að slá inn númer viðkomandi laga, t.d. 694/2003.

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.

Tekið er fram að félagsmálaráðuneytinu sé ætlað veigamikilið hlutverk við framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og það hlutverk samræmist ekki því að úrskurða í deilum sem risið geta af þeirri framkvæmd. Eins er verið að koma til móts við athugasemdir Evrópuráðsins um það að heimild skorti að íslenskum lögum til að áfrýja ákvörðun um félagslega aðstoð til æðra stjórnvalds. Hér kemur því fram sjónarmið um að réttaröryggi borgaranna sé betur tryggt með því að þeir eigi aðgang að úrskurðarnefnd fremur en að lúta úrskurðarvaldi ráðherra og eins er komið til móts við alþjóðlegar skuldbindingar með því að koma nefndinni á fót.

■
Í greinargerð með frumvarpi til laga um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávaraflla (20), sem varð að lögum nr. 37/1992, segir m.a. eftirfarandi:

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Fiskistofa geti krafist þann er brotlegur gerist um ólögmætan sjávaraflla til þess að greiða gjald skv. 1. gr. er nemi andvirði hins ólögmæta sjávaraflla. 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.

Hér er talað um skilvirka málmeðferð sem væntanlega verður að skilja svo að málsmeðferð verði hraðari fyrir úrskurðarnefnd en ráðherra eða dómstólum. Þá er einnig minnst á réttaröryggið án nánari skýringar en hér er að sjálfsögðu um að ræða sama sjónarmið og fram kemur í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og rakið er hér að framan.

■
Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga, nr. 8/1993, segir um 9. gr., þar sem kveðið er á um áfrýjunarnefnd samkeppnismála (22), m.a. þetta:

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 ...

Hér er réttaröryggissjónarmiðið á ferðinni og auk þess er sjónarmið um sérþekkingu fært fram.

■
Í frumvarpi til laga nr. 35/1993, um eftirlit með skipum, segir m.a. eftirfarandi í greinargerð um 1. mgr. 24. gr. þar sem kveðið er á um farbannsnefnd (23):

1. mgr. er nýmæli sem segir að útgerðarmaður og skipstjóri geti kært farbann til farbannsnefndar. Samkvæmt gildandi lögum er eingöngu heimilt að kæra farbann til siglingadóms og er dómur hans hér að lútandi endanlegur. Skipun farbannsnefndar er nýmæli en samkvæmt dönskum lögum er heimilt að kæra ákvörðun Siglingamálastofnunar til „tilbakeholdelsesnævn.“ Ákvæði frumvarpsins um skipan nefndarinnar og verkefni eru í samræmi við hliðstæð ákvæði í dönsku lögnum.

Ákvörðun um farbann er ráðstöfun sem getur haft miklar fjárhagslegar afleiðingar og því er nauðsynlegt að skorið verði úr um gildi farbanns svo fljótt sem auðið er. Um þessar mundir er ákvörðun Siglingamálastofnunar kæránleg til siglingadóms eins og áður segir. Það leiðir af eðli dómstóla og lagaákvæðum sem um þá gilda að meðferð mála er ítarlegri og seinlegri en hjá stjórnskipuðum nefndum. Samsetning nefndarinnar ætti að tryggja bæði hlutlægni og fagleg vinnubrögð, en nánari reglur um starfsemi nefndarinnar verða settar af ráðherra. Úrskurði nefndarinnar verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Á sama tíma og lög nr. 35/1993 tóku gildi var Siglingadómur lagður niður. Hér kemur fram það sjónarmið að dómstólameðferð sé seinleg og sömuleiðis sjónarmið um hlutlægni og fagleg vinnubrögð. Er þá væntanlega verið að vísa til réttaröryggis.

■
Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum, nr. 50/1996, þ.e. lögum um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum (28), kemur fram að árið 1990 var flutt frumvarp til laga um sama efni sem ekki var afgreitt á Alþingi. Segir m.a. svo þar um í almennum athugasemdum í greinargerð með síðara frumvarpinu:

Að því var fundið í frumvarpinu frá 1990 að ekki væri unnt að leysa úr ágreiningi um aðgang að gögnum með einföldum og skjótum hætti. Í því skyni er nú lagt til í V. kafla að sett verði á stofn sérstök úrskurðarnefnd er starfi óháð stjórn-sýslunni. ... Í V. kafla frumvarpsins er lagt til að sjálfstæðri

stjórnsýslunefnd, 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.

Hér koma fram sjónarmið um að úrskurðarnefnd sé óháð stjórnsýslunni og að nefndin tryggi réttaröryggi og skilvirkni. Að auki er þess vænst að þetta fyrirkomulag tryggi samræmi í lagaframkvæmd.

■
Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 18/1997, um endurskoðendur (30), er þess getið að annars staðar á Norðurlöndum hafi lög um endurskoðendur verið endurskoðuð m.a. á grundvelli samþykktar Samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt þeim samningi hafi aðildarríki hans skuldbundið sig til að breyta löggjöf sinni til samræmis við 8. félagaréttartilskipun Evrópusambandsins um endurskoðendur. Talið hafi verið að íslensk lög hafi verið í samræmi við tilskipunina en með fyrirhugaðri löggjöf séu tekin af öll tvímæli þar um. Við samningu frumvarpsins hafi verið höfð hliðsjón af ákvæðum tilskipunarinnar og sambærilegri löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Þá segir orðrétt í athugasemdunum:

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. ... 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 videigandi hætti.

Hér sýnist farið að óskum Félags löggiltra endurskoðenda að því er úrskurðarnefndina, Endurskoðendaráðið, varðar, lög færð að löggjöf annarra Norðurlanda og Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

■
Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 147/1996, um Póst- og fjarskiptastofnun, segir m.a. svo um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (33) í athugasemdum við 8. gr. í greinargerðinni:

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. ... 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.

Hér er því uppi sjónarmiðið um hlutlausa og skjóta málsmeðferð sem sé í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins.

■
Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa (34), segir m.a.:

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 verðbréfamíðstöðinni. Hér er farin svipuð leið og farin hefur verið bæði í Danmörku og Noregi. ... Eignarskráning hefur réttaráhrif og geta því misfærslur eða mistök haft verulega réttarfarslega þýðingu fyrir hlutadeigandi 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.

Hér er vísað til danskra og norskra laga, skilvirkni og sérfróðra manna.

■
Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að áfengis-
lögum, nr. 75/1998, segir m.a. svo um VIII. kafla frumvarpsins (40):

Í þessum kafla er lagt til að sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd, úrskurðarnefnd um áfengismál, verði falið að leysa úr ágreiningsmálum vegna úrskurða sveitarstjórna samkvæmt lögum þessum. Þessi háttur er fallinn til að auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði þar sem þeim sem aðild geta átt að kærumáli gefst færi á að skjóta ákvörðunum þessum með einföldum og skjótum hætti til úrskurðar sjálfstæðrar og óháðrar nefndar. Þá er þetta fyrirkomulag mjög til þess fallið að tryggja samræmi í framkvæmd laganna.

Hér er tekið fram þrennt í senn, réttaröryggi, skilvirkni og samræmi í lagaframkvæmd.

■
Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi, er varð að lögum nr. 60/1999, sem voru breytingalög við almannatryggingalögin nr. 117/1993, segir m.a. þetta (41):

Með stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993, voru lögfestar reglur um það hvernig stjórnvöld eigi að standa að ákvörðunum og úrskurðum um réttindi og skyldur hins almenna borgara. Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð til að færa stjórnkerfi Tryggingastofnunar ríkisins nær nútímavíðhorfum stjórnarsýsluréttar. Breytingarnar eru í raun eingöngu stjórnkerfisbreytingar og breyta því ekki efnislegum

rétta einstaklinga. Eiga breytingarnar að auka réttaröryggi viðskiptavina Tryggingastofnunar ríkisins, sem kæra vilja ákvarðanir í málum sínum, og að gera fjárhagslega yfirstjórn Tryggingastofnunar ríkisins virkari en nú er.

Um 2. gr. segir m.a. þetta:

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, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Þar sem fjöldi þeirra mála sem tryggingaráð úrskurðar í árlega hefur verið hátt á fjórða hundrad, 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.

Frumvarpið til breytingalaganna var lagt fram á löggjafarþinginu 1998-1999. Í greinargerðinni kemur fram að ætlunin er að færa stjórnkerfi Tryggingastofnunar ríkisins nær nútímaviðhorfum stjórnsluréttar en það væntanlega hafði verið. Verður ekki betur séð en liður í þeirri fyrirætlun sé að koma á laggirnar sérstakri úrskurðarnefnd en í greinargerðinni er vísað til þriggja úrskurðarnefnda. Í þeim greinargerðum sem ég hefi skoðað er þetta í fyrsta og eina sinn að vísað er til þess að úrskurðarnefndir séu hluti nútímalegrar stjórnslu. Segja má að það séu orð að sönnu þegar litið er til þess fjölda úrskurðarnefnda sem komið hefur verið á fót hin síðari ár.

Þá kemur einnig fram það sjónarmið að með þessum hætti sé létt störfum af tryggingaráði en það er í fyrsta og eina skiptið sem fram kemur að störf í stjórnslunni séu færð á annarra hendur en áður var til þess að minnka starfsálagið.



Í greinargerð í frumvarpi til laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi (43), segir um 17. gr. frumvarpsins m.a.:

Til að tryggja faglegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra er lagt til að sett verði á stofn sérstök kærufnd sem taki við og úrskurði í kærum vegna ákvarðana stofnunarinnar. Lögð er áhersla á að skjóta megi ákvörðunum stofnunarinnar til æðra stjórnvalds, en slík kærheimild er ekki talin vera fyrir hendi vegna ákvarðana bankaeftirlitsins. Í álitinu frá 2. október 1996 í svokölluðu Softísmáli lét umboðsmaður Alþingis í ljós þá skoðun að eðlilegt sé að tryggja kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaftirlits og annarra verkefna sem bankaftirlitinu eru falin lögum samkvæmt. Hér er höfð hliðsjón af þessu álitu. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa að öðru leyti.

Hér er lögð áhersla á að tryggja sjálfstæði stofnunar gagnvart yfirmanni hennar, viðskiptaráðherra.

■
Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, (44) er því lýst að valdsvið þeirra stjórnvalda, sem hafi með framkvæmd húsnæðismála að gera, sé ekki skýrt markað og útskýrt af hverju það stafi. Ekki hafi alltaf verið fyllilega ljóst hvaða reglur hafa gilt um málskotsrétt einstaklinga vegna viðskipta þeirra við stjórnir verkamannabústaða og síðar húsnæðisnefndir og þá í framhaldi af því hvort unnt hafi verið að skjóta þeim til húsnæðismálastjórnar eða til félagsmálaráðuneytisins. Segir orðrétt í athugasemdunum:

Með því að koma á fót sérstakri kærunefnd eru mál þessi gerð skýrari og einfaldari í framkvæmd. Jafnframt er dregið úr afskiptum félagsmálaráðherra af deilumálum.

Í athugasemdum um 43. gr. grein frumvarpsins segir m.a.:

Kærunefnd húsnæðismála er stjórnarsýslunefnd sem hefur það hlutverk að skera úr ágreiningsmálum er kunna að rísa vegna ákvarðana stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda, og lýtur ekki valdboði félagsmálaráðherra í einstökum málum. Með þessu fyrirkomulagi er það hlutverk félagsmálaráðuneytisins að vera endanlegur úrskurðaraðili í einstökum málum fengið sjálfstæðri 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.

Hér er lögð áhersla á skýrari og einfaldari framkvæmd að því er ágreiningsmál snertir og aukið réttaröryggi. Eins kemur fram að því fylgi það hagræði að ráðuneytið geti með því að þurfa ekki að sinna kærumálum einbeitt sér betur að stefnumótun í húsnæðismálum.

■
Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 21/2000 og fól í sér breytingar á ábúðarlögum, nr. 64/1976, kemur fram að tilgangur þeirra sé að leiðrétta það misræmi sem verið hafi milli úttekta jarða með því að sömu úttektarmenn og yfirúttektarmenn (49 og 50) fari með úttektir á landinu öllu. Fyrirkomulagið var áður það að úttektarmenn voru í hverjum hreppi fyrir sig en yfirúttektarmenn í hverri sýslu. Með lagabreytingunni sé stefnt að samræmingu úttekta og má segja að hér sé jafnræði og réttaröryggi haft í huga.

■
Eins og fyrr segir voru lyfjaverðsnefnd og greiðsluþátttökunefnd sameinaðar með lögum nr. 83/2004 og á laggirnar sett lyfjagreiðslunefnd (57).

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum, og lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum, segir m.a. svo um 29. gr. frumvarpsins, en þar er kveðið á um úrskurðarnefnd, greiðsluþátttökunefnd, sem hafði það hlutverk að ákveða greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í nýjum lyfjum, þ.e. lyfjum sem ekki voru á markaði hér á landi við gildistöku laganna:

Gert er ráð fyrir að nefndin verði sjálfstæð og óháð og að ákvarðanir hennar verði ekki kærnanlegar til ráðherra. Tekið er fram að ákvarðanir nefndarinnar skuli byggja annars vegar á mati á gagnsemi lyfs og hins vegar kostnaði við greiðsluþátttöku. Eðlilegt þykir að slíkar ákvarðanir séu teknar af sjálfstæðri nefnd sem skipuð er fagmönnum á sviði læknisfræði, lyfjafræði og fjármála. Slíkt ætti að tryggja að fagleg og fjárhagsleg sjónarmið ráði ferðinni og að samræmis sé gætt í ákvörðunum um greiðsluþátttöku. Þá eru í 3. mgr. ákvæði um málsmeðferð umsókna um ákvörðun lyfjaverðs og eru þau í samræmi við tilskipun 89/105/EBE.

Hér er vísað til faglegra og fjárhagslegra sjónarmiða og tilskipunar EBE. Tilvísun til tilskipunar EBE varðar þó ekki úrskurðarnefnd en þar er talað um lögbær yfirvöld.

■
Í greinargerð með frumvarpi sem varð að raforkulögum, nr. 65/2003, segir m.a. svo í athugasemdum við 30. gr.:

Lagt er til að sérstök úrskurðarnefnd, úrskurðarnefnd raforkumála, fjalli um stjórnvaldsáskvarðanir Orkustofnunar er lúta að starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna. ... Úrskurðarnefndin á einnig að hafa það hlutverk að skera úr um hvert skuli vera endurgjald vegna afnota flutningsfyrirtækisins af flutningsvirkjum í eigu annarra. 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.

Hér er lögð áhersla á að fyrirbyggja að hlutleysi í meðferð kærumála verði dregið í efa sem þá líklega hefur verið talin hætta á hefði ráðherra farið með úrskurðarvaldið.

■
Að öðru leyti en því sem að framan er rakið er ekki að finna í greinargerðum með lagafrumvörpum, þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndir, sérstök rök fyrir því að þeim er komið á fót.

Hverjar ályktanir má svo draga af því sem að framan er rakið? Ef reynt er að draga efnisatriðin saman verður niðurstaðan helst þessi.

- Seinlegra er að reka mál fyrir dómstólum en úrskurðarnefndum. Rekstur mála fyrir úrskurðarnefndum er greiðari.
- Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum er hlutlægari og ítarlegri en annars og er þá væntanlega átt við væri málið rekið fyrir ráðherra.
- Stjórnvöldum er veitt aðhald með tilvist úrskurðarnefnda.
- Réttaröryggi er aukið og betur tryggt með því að koma úrskurðarnefndum á fót.
- Í nefndunum sitja sérfróðir menn og það tryggir fagleg vinnubrögð.
- Samræmi í lagaframkvæmd er betur tryggt og þá er væntanlega átt við á sviði hvernar úrskurðarnefndar.
- Úrskurðarnefndir eru í samræmi við nútímaviðhorf í stjórnsýslunni.
- Óvinsælum ákvörðunum er létt af ráðherra og störfum af hinni hefðbundnu stjórnsýslu.
- Faglegt sjálfstæði stofnunar er tryggt gagnvart ráðherra.
- Hagsmunaaðilar óska eftir að úrskurðarnefnd sé komið á fót.
- Farið er að kröfum sem leiða af Samningnum um Evrópska efnahags-svæðið, tilskipunum EBE og Félagsmálasáttmála Evrópu.

Hér eru talin upp helstu atriðin sem koma fram í greinargerðum með lagafrumvörpum sem að framan er fjallað um og teljast til röksemda fyrir því að fela nefndum úrskurðarvald. Þau hafa vissulega mismunandi vægi og sé það nefnt sérstaklega sem mest vægi virðist hafa sýnist réttaröryggið vega þyngst, þ.e. hlutlæg, ítarleg og skilvirk málsmeðferð. Þá virðist aðallega átt við tvennt, þ.e. að pólitískur ráðherra fari ekki með úrskurðarvaldið og hægt sé að skjóta ágreiningi til aðila sem hefur ekki annan starfa en þann að úrskurða um ákveðinn ágreining á sviði stjórnsýslunnar. Í þessu samhengi má líklega nefna það að dómstóla-leiðin er talin seinfær og auk þess er ljóst að í flestum tilfellum er hún kostnaðarsamari en rekstur máls fyrir úrskurðarnefnd. Hinu má svo ekki gleyma að allir úrskurðir úrskurðarnefnda geta endað fyrir dómstólum og þá verður bæði samanlagður kostnaður meiri og sá tími lengri sem fer til þess að útkljá deilu en væri færi hún beint til dómstóla. Þá færast það

mjög í vöxt að aðilar að deilum í stjórnýslunni ráði lögmenn til þess að reka sín mál.

Hér mætti minnst á að úrskurðarnefndirnar eru við meðferð mála bundnar af rannsóknarreglunni, sbr. 10. gr. stjórnýslulaga, og í því er ákveðið réttaröryggi fólgið. Rannsóknarreglan leiðir til þess að málsforræðisreglunni er a.m.k. að nokkru vikið til hliðar, þ.e. að aðilar eiga síður á hættu að tapa rétti vegna þess að þeir hafa ekki í málalíbúnaði sínum byggt á öllu því sem hefði getað verið málstað þeirra til styrktar.

Þessu næst sýnist sérfræðipækking, sem gert er ráð fyrir að úrskurðarnefndarmenn búi yfir, vera nokkuð þung röksemd og má í raun fella það atriði undir réttaröryggi.

Aðrar röksemdir sýnast vega jafnt alla vega út frá því sjónarmiði séð að hver þeirra kemur aðeins fram í einni greinargerð að jafnaði.

Spyrja má að lokum hvort hér séu öll kurl komin til grafar eða hvort fleiri röksemdir hafi verið hafðar í huga við lagasetninguna án þess þar hafi verið tundaðar í greinargerðum. Um það er að sjálfsögðu erfitt að segja en greinargerðirnar lýsa nokkuð fjölbreyttum röksemdum sem þó eiga ekki jafnt við allar nefndirnar. Í kafla 12, þar sem fjallað verður um kosti og galla úrskurðarnefnda, verður vikið aðeins nánar að þessum röksemdum.

Skipun úrskurðarnefnda

Hér að neðan er skrá, skrá IV, yfir skipun úrskurðarnefnda. Í dálki 1 er númer nefndarinnar sem notað er í ritgerð þessari, í dálki 2 heiti nefndar og dálki 3 fjöldi nefndarmanna. Í 4.-6. dálki er gerð grein fyrir hverja menntun nefndarmenn eiga að hafa samkvæmt lagaákvæðum um úrskurðarnefndirnar, en þar er um lögfræðinga, lækna og félagsráðgjafa að ræða. Tveir endurskoðendur eiga að vera í endurskoðendaráði en rúmið takmarkaði fjölda dálka þannig að fleiri komust ekki fyrir. Í 7. dálki er greint frá fjölda nefndarmanna þeirra er ekki er lögskipað að hafi sérstaka menntun. Dálkar 8-9 ná til fjölda þeirra nefndarmanna sem ráðherra skipar samkvæmt tilnefningu og án tilnefningar. Algengt er að Hæstiréttur eigi að tilnefna nefndarmenn en aðrir aðilar koma einnig þar við sögu, eins og hagsmunaaðilar s.s. atvinnurekendur og verkalýðsfélög, deildir Háskóla Íslands, einstök ráðuneyti o.fl. Í dálki 10 er greindur fjöldi þeirra lögfræðinga sem sitja í úrskurðarnefndunum til viðbótar þeim lögfræðingum sem lögskylt er að sitji í nefndunum. Í síðasta dálki er gerð grein fyrir því hvort þess er krafist að þeir lögfræðingar sem sitja í nefndunum uppfylli annað hvort skilyrði þess að geta gegnt embætti héraðsdómara eða hæstaréttardómara (hé=héraðsdómaraskilyrði, hæ=hæstaréttardómaraskilyrði). Einnig er þar að finna stafinn f sem táknar að ákvæði er í lögum um sérstaka þekkingu nefndarmanna á hinum mismunandi sviðum. Það ber einnig að hafa í huga að ákvæði um tilnefningu í nefndirnar fela oft í sér vísbendingu um það hverja menntun talið er æskilegt að nefndarmenn hafi.

Skrá IV

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Skipan úrskurðarnefnda		fjöldi	lögfr	læk	félr	óákv.	tiln	án	til	lögfr
1	Yfirskattanefnd	6	2	0	0	4	0	6	4	f
2	Kvikmyndaskoðun	6	0	0	0	6	5	1	0	
3	Yfirmatsn. skv. lax- og silungsveiðilögum	3	0	0	0	3	1	2	1	
4	Yfirfasteignamatsnefnd	3	0	0	0	3	3	0	1	
5	Endurkröfunefnd váttryggingafélaganna	3	0	0	0	3	2	1	3	
6	Umsjónarnefnd eftirlauna	3	0	0	0	3	2	1	0	
7	Matsnefnd eignarnámsbóta	3	1	0	0	2	2	1	0	
8	Ún. skv. l. um ráðg. og fræðsl. kynl/barne	3	1	1	1	0	0	3	0	
9	Úrskurðarnefnd skv. búvörulögum	3	0	0	0	3	2	1	1	
10	Úrskn. um hollustuhætti og mengunarv.	3	3	0	0	0	2	1	0	hé
11	Persónuvernd	5	1	0	0	4	2	3	1	hé
12	Úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu	4	0	0	0	4	3	1	2	f
13	Útvarpsréttarnefnd	3	3	0	0	0	0	0	2	hé
14	Ríkistollanefnd	3	1	0	0	2	0	3	0	f
15	Gærumatsnefnd	3	0	0	0	3	2	1	0	
16	Ullarmatsnefnd	3	0	0	0	3	2	1	0	
17	Úrskurðarnefnd félagsþjónustu	3	1	0	0	2	3	0	0	f
18	Áfrýjunarnefnd hugverka á sviði iðnaðar	3	1	0	0	2	2	1	0	f
19	Mannanafnanefnd	3	0	0	0	3	3	0	1	
20	Úrskn. um álag. gj v. ólög. sjávarafla	3	1	0	0	2	0	3	2	hé
21	Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála	3	0	0	0	3	3	0	3	
22	Áfrýjunarnefnd samkeppnismála	3	1	0	0	2	3	0	1	hæ f
23	Farbannsnefnd skipa	5	1	0	0	4	0	5	0	hé f
24	Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna	7	0	0	0	7	1	6	1	
25	Bótanefnd (bolendur afbrota)	3	3	0	0	0	0	3	0	hé
26	Úrskurðarnefnd um tæknifrjögungun	3	1	1	1	0	0	3	0	
27	Málskotsnefnd LÍN	3	3	0	0	0	0	3	0	hé
28	Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	3	2	0	0	1	0	3	0	hé
29	Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta	3	1	0	0	2	0	3	0	hé f
30	Endurskoðendaráð	3	1	0	0	2	2	1	0	hé es
31	Siðanefndir	13	0	0	0	0	2	0	0	f
32	Vísindasiðanefnd	5	0	0	0	5	3	2	1	f
33	Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála	3	1	0	0	2	3	0	0	hæ
34	Úrskurðarnefnd verðbréfamíðstöðva	3	0	0	0	3	0	3	0	hé f
35	Úrskurðarn. skipulags- og byggingarmála	3	1	0	0	2	2	1	1	
36	Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar	3	0	0	0	3	2	1	2	
37	Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar	3	3	0	0	0	3	0	0	hæ
38	Nefnd um dómaraströf	3	1	0	0	2	2	1	2	hæ
39	Óbyggðanefnd	3	3	0	0	0	0	3	0	hæ
40	Úrskurðarnefnd um áfengismál	3	0	0	0	3	3	0	1	
41	Úrskurðarnefnd almennatrygginga	3	1	1	0	1	2	1	1	hé
42	Úrskurðarnefnd lögmanna	3	1	0	0	4	4	1	2	hæ
43	Kærun. skv. l. um op. eftirl. með fjármst.	3	1	0	0	2	3	0	1	hæ f
44	Kærunefnd húsnæðismála	3	2	0	0	1	0	3	1	hé
45	Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanem	3	3	0	0	0	2	1	0	hé
46	Kaupskrárnefnd	3	0	0	0	3	0	3	0	
47	Kærunefnd kaupskrárnefndar	3	0	0	0	3	0	3	3	
48	Úrskurðarn. fæðingar- og foreldraorlofsm.	3	1	1	0	1	2	1	0	hé

49 Úttektarmenn skv. ábúðarlögum	2	0	0	0	2	1	1	0
50 Yfirúttektarmenn skv. ábúðarlögum	3	0	0	0	3	1	2	1
51 Fornleifanefnd	5	0	0	0	5	2	3	1
52 Kærunefnd útboðsmála	3	1	0	0	2	0	3	1 h e f
53 Úrskurðarnefnd siglingamála	3	1	0	0	2	0	3	0 f
54 Úrskurðarn. um gæðastýrða sauðfjárframl.	3	0	0	0	3	2	1	0
55 Kærunefnd barnaverndarmála	3	1	0	0	2	1	2	0 h e f
56 Úrskurðarnefnd raforkumála	3	1	0	0	2	0	3	0
57 Lyfjagreiðslunefnd	5	0	0	0	0	0	0	0 f
58 Áfrýjunarnefnd neytendamála	3	1	0	0	0	0	0	1
	204	51	4	2	129	85	99	42

Af niðurstöðutölunum sést að nefndarstöðurnar eru 204. Nefndarmenn eru þó eitthvað færri því að nokkrir menn eru í fleiri en einni nefnd og eins verður að hafa í huga að ekki hefur verið skipað í allar nefndirnar. Varamannastöður eru heldur færri en 204 því að í stöku nefnd virðast ekki hafa verið skipaðir varamenn þótt það sé reyndar skylt samkvæmt 1. mgr. 32. gr. stjórnarsýslulaga. Þá sést af skránni að langalgengast er að nefndirnar skipi þrjú menn eða 46 þeirra. Fæstir eru nefndarmenn 2 og eru það úttektarmenn jarða. Flestir eru nefndarmenn í siðanefnd Landspítala-háskólasjúkrahúss eða 8. Tala þeirra nefndarmanna er ekki bundin í lögum. Í úrskurðarnefnd útvegsmanna og sjómanna sitja 7 menn og sami fjöldi sat í útvarpsréttarnefnd þegar hún var kosin af Alþingi.

Í 33 nefndanna er lögbindið að formaður sé lögfræðingur og í síðari tíð er lögákvæðið í auknum mæli að formaður skuli fullnægja embættiskilyrðum héraðsdómara eða hæstaréttardómara. Þannig er staðan í 23 nefndum, þar af eru 6 nefndir sem lúta formennsku lögfræðings sem fullnægir embættiskilyrðum hæstaréttardómara. Samkvæmt lögum eru sjö nefndir alfarið skipaðar lögfræðingum, þ.e. úrskurðarnefnd um hollustu-hætti og mengunarvarnir, Bótanefnd, málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna, áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar, Óbyggðanefnd, áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema og útvarpsréttarnefnd. Þá má segja að það leiði stundum nánast af eðli máls að nefndir eru alfarið skipaðar lögfræðingum, s.s. nefnd um dómaraströf og úrskurðarnefnd lögmanna enda þótt það sé ekki ákveðið í lögum.

Samkvæmt lögum er skylt að skipa 51 lögfræðing í úrskurðarnefndirnar og auk þeirra sitja 42 aðrir lögfræðingar í nefndunum eða samtals 93 sem er rétt tæpur helmingur nefndarmanna. Ekki er hægt að telja óeðlilegt að sóst sé eftir lögfræðingum til þessara starfa því að auk efnisréttar, sem oft á tíðum er á sviði lögfræði, verður auk þess að gæta réttra málsmeðferðarreglna sem lögfræðingar eiga að kunna manna best. Verður í næsta kafla vikið að málsmeðferðarreglum.

Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum

Eins og kunnugt er tóku stjórnslulögin, nr. 37/1993, gildi 1. janúar 1994. Eftir þann tíma hefur 34 úrskurðarnefndum verið komið á fót. Samkvæmt 1. gr. stjórnslulaganna ná þau til þess þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnslunefndir, taka ákvarðarnir um rétt eða skyldu manna. Úrskurðarnefndunum ber því að fara eftir stjórnslulögunum og skiptir þá að sjálfsgöðu ekki máli hvort til þeirra var stofnað fyrir eða eftir gildistöku laganna.

Í 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaganna er kveðið á um að hafi ákvæði annarra laga strangari málsmeðferðarreglur en stjórnslulögin haldi þau gildi sínu, þ.e. að stjórnvöldum ber þá við málsmeðferð sína að fara eftir þeim lagaákvæðum. Bæði lægra og æðra stjórnvald eiga að fara eftir sömu málsmeðferðarreglum samkvæmt II.-VI. og VIII. kafla stjórnslulaganna eftir því sem við getur átt en ákvörðun lægra setts stjórnvalds er ekki sömu formskilyrðum bundin og stjórnvalds sem stjórnvaldsákvörðun verður kærð til. Úrskurður æðra stjórnvalds er sérstaklega formbundinn, sbr. 31. gr. stjórnslulaganna. Form úrskurðar í kærumáli svipar mjög til þess sem á við um dóma í einkamálum.

Í umfjöllun um nefndirnar í kafla 14 er nokkur grein gerð fyrir þeim málsmeðferðarreglum sem sérstaklega er kveðið á um í lögum, reglugerðum eða starfsreglum fyrir úrskurðarnefndirnar Verður því hér aðeins örstutt vikið að málsmeðferðarreglum fyrir einstökum nefndum. Fyrri talan innan sviga vísar til þess númers sem viðkomandi nefnd hefur fengið í ritgerðinni en hin síðari til þeirrar blaðsíðu í Lagasafni 2003 þar sem lög um nefndina eru.

(1) (357) Í lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, er kveðið á um ítarlegar málsmeðferðarreglur fyrir nefndinni.

(2) (721) Í lögum nr. 47/1995, um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldis- kvikmyndum, eru fábreytt ákvæði í 4. mgr. 3. gr. er varða málsmeðferð. Sömu ákvæði eru í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 388/1995, um Kvikmyndaskoðun.

(3) (1270) Ekki eru ákvæði í lax- og silungsveiðilögum, nr. 76/1970, um málsmeðferð fyrir yfirmatsmönnum. Kveðið er á um það að skjóta megi deilu beint til yfirmatsmanna án þess að fyrir liggi niðurstaða dómkvaddra matsmanna.

(4) (1764) Í lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat á fasteignum, þar sem kveðið er á um yfirfasteignamatsefnd, segir í 34. gr. að um meðferð máls fyrir nefndinni, framlagningu gagna eða málflutning fari eftir ákvörðun nefndarinnar. Ljóst er að þær ákvarðanir verða að vera í samræmi við stjórnvísulög.

(5) (1366) Í reglugerð nr. 392/2003, um endurkröfunefnd skv. umferðarlögum, (sjá umferðarlög nr. 50/1987) er í 25. gr. vísað til stjórnvísulaganna um málsmeðferð.

(6) (857) Í lögum nr. 113/1994, um eftirlaun til aldraðra, eru ekki ákvæði um meðferð mála fyrir umsjónarnefnd eftirlauna.

(7) (1736) Í lögum nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, eru ákvæði í 6.-9. gr. um málsmeðferð fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Að sögn formanns nefndarinnar svipar málsmeðferð í nefndinni til meðferðar almennra einkamála fyrir dómstólum, t.d. eru mál ætíð flutt munnlega.

(8) (784) Í lögum nr. 25/1975, um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barn eignir, eru engin ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndinni.

(9) (1208) Sama máli gegnir um úrskurðarnefnd samkvæmt búvörulögum, sjá lög nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

(10) (752) Í lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, er tæpast kveðið á um málsmeðferðarreglur úrskurðarnefndarinnar en í 3. mgr. 31. gr. er aðeins minnst á það innan hvaða frests á að kveða upp úrskurð og ekki er sérstaklega vísað til stjórnvísulaganna.

(11) (1538) Í lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eða reglum er ekki kveðið á um sérstakar málsmeðferðarreglur að því er varðar þá úrskurði sem Persónuvernd kveður upp og ekki er vísað til stjórnvísulaga.

(12) (1104) Í lögum, nr. 55/1992, um Viðlagatryggingu Íslands, eru engin málsmeðferðarákvæði er ná til úrskurðarnefndarinnar.

(13) (730) Í útvarpslögum, nr. 53/2000, eru engin ákvæði um málsmeðferð í kærumálum fyrir útvarpsréttarnefnd, ekki í reglugerð nr. 50/2002, um útvarpsstarfsemi, og ekki er vísað til stjórnvísulaga.

(14) (402) Í tollalögum, nr. 55/1987, eru allitarleg ákvæði um meðferð mála fyrir ríkistollanefnd, sbr. 101. gr.

(15 og 16) (1220) Í lögum nr. 57/1990, um flokkun og mat á gærum og ull, eru engin málsmeðferðarákvæði sem ná til gærumatsnefndar og ullarmatsnefndar og ekki heldur í reglugerðum nr. 856/2003 og 856/2003.

(17) (830) Í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru fábreytt ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd félagsþjónustu, sbr. 63.-65. gr.

(18) Í reglugerð um áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar, nr. 41/2000, eru ítarleg ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni en nefndin starfar samkvæmt lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi (1818), lögum nr. 45/1997, um vörumerki (1828), lögum nr. 46/2001, um hönnun (1836), lögum nr. 155/2002, um félagamerki (1841) og öðrum lögum um hugverkaréttindi á sviði iðnaðar sé

heimild til slíks að finna í þeim lögum. Málsmeðferðarreglurnar eru ítarlegri í sumum greinum en reglur stjórnssýslulaga. Málsmeðferðarreglur í lögnum sjálfum eru fáskrúðugar. Dómsmál verður ekki höfðað fyrr en niðurstaða nefndarinnar liggur fyrir.

(19) (1546) Í mannanafnalögum, nr. 45/1996, eru engar reglur um málsmeðferð fyrir mannanafnanefnd.

(20) (1203) Í lögum nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávaraflla, eru nokkur ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndinni, sbr. 7.-9. gr.

(21) (1796) Í höfundalögum, nr. 73/1972, eru ekki reglur um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd höfundarréttarmála. Hinn 26. janúar 1996 voru settar reglur um úrskurðarnefndina og er í þeim að finna málsmeðferðarreglur.

(22) (974) Í samkeppnislögum, nr. 8/1993, eru ekki ákvæði um málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Sérstakar reglur, nr. 922/2001, hafa verið settar um málsmeðferð samkeppnisyfivalda en áfrýjunarnefndin telst til þeirra. Þær reglur eru ítarlegar en ekki er í þeim sérstaklega greint á milli meðferðar hjá samkeppnisyfirdömdum, þ.e. samkeppnisstofnun, samkeppnisráði og áfrýjunarnefndinni, en ljóst er að sum ákvæðanna eiga ekki jafnt við öll yfirdömin. Dómsmál verður ekki höfðað fyrr en niðurstaða nefndarinnar liggur fyrir.

(23) (1428) Í lögum nr. 47/2003, um eftirlit með skipum, eru engar reglur um meðferð mála fyrir farbannsnefnd skipa.

Hafa nú verið taldar þær úrskurðarnefndir sem settar voru á laggirnar fyrir gildistöku stjórnssýslulaga 1. janúar 1994. Enda þótt sumum þeirra laga hafi verið breytt eftir gildistöku stjórnssýslulaganna og þannig tækifæri til að vísa til stjórnssýslulaga um málsmeðferð er það aðeins gert í stöku tilviki.

(24) (1195) Í lögum nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, er um málsmeðferð vísað til stjórnssýslulaga eftir því sem við getur átt eins og segir í 14. gr. laganna.

(25) (1759) Í lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, eru reglur um meðferð mála fyrir bótanefnd í 13.-17. gr. Ekki er vísað til stjórnssýslulaga en í lögnum en sagt að dómsmálaráðherra setji reglur um starfsháttu nefndarinnar sem ekki er að sjá að hafi verið gert.

(26) (786) Í lögum nr. 55/1996, um tæknifrjóvgun, eru ekki ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd um tæknifrjóvgun og ekki heldur í reglugerð um tæknifrjóvgun, nr. 568/1997. Ekki er vísað til stjórnssýslulaga.

(27) (682) Í lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, eins og þeim var breytt með lögum nr. 67/1997, er lítillaga kveðið á um málsmeðferð fyrir málskotsnefnd LÍN, sbr. 5. gr., en að öðru leyti vísað til stjórnssýslulaga. Þá hefur verið sett reglugerð nr. 79/1998, um starfsreglur málskotsnefndar, sem hefur að geyma nokkur ákvæði um málsmeðferð og í þeim er einnig vísað til stjórnssýslulaga.

(28) (314) Í upplýsingalögum, nr. 50/1996, eru nokkur ákvæði um meðferð mála fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. 16.-18. gr., en að öðru leyti vísað til stjórnarsýslulaga.

(29) (898) Í lögum nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, er ekki að finna ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta. Ekki er heldur vísað til stjórnarsýslulaga.

(30) (953) Í lögum nr. 18/1998, um endurskoðendur, segir í 14. gr. að um málsmeðferð fyrir Endurskoðendaráði fari eftir stjórnarsýslulögum.

(31-32) (777) Í reglugerð nr. 552/1999, um vísindarannsóknir á heilbrigðisviði, sem sett er með heimild í lögum nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, er sagt í 7. gr. að ráðherra setji vísindanefnd starfsreglur sem gilda einnig um siðanefndir. Starfsreglur (ekki er að sjá að þær beri númer) hafa verið settar og bera þess merki að starf nefndarinnar er fyrst og fremst í því folgið að veita leyfi til vísindarannsókna en ekki að kveða upp hefðbundna stjórnarsýsluúrskurði sem nefndin getur þó gert sé kærð til hennar niðurstaða siðanefndar sbr. 8. gr. reglugerðarinnar. Í þessari grein segir að siðanefndir og vísindasiðanefnd skuli gæta ákvæða stjórnarsýslulaga við ákvarðanir sínar.

(33) (1481) Í lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, eru fátækleg ákvæði í 13. gr. um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Sett hefur verið reglugerð, nr. 378/1999, um nefndina sem hefur að geyma nokkuð ítarlegar reglur um málsmeðferð fyrir nefndinni. Ekki er vísað til stjórnarsýslulaga. Dómsmál verður ekki höfðað fyrr en niðurstaða nefndarinnar liggur fyrir.

(34) (998) Í lögum nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, er kveðið á um úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva í 25.-27. gr. Þar eru fábrotin ákvæði um málsmeðferð og ekki vísað til stjórnarsýslulaga. Þar segir að mál, sem heimilt sé að skjóta til úrskurðarnefndar, verði ekki borin undir dómstóla nema að undangenginni kærumeðferð.

(35) (1301) Í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, eru í 8. gr. fábrotin ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála. Ákvæði um málsmeðferð er að finna í reglugerð nr. 621/1997, um úrskurðarnefnd samkvæmt 8. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, og er þar einnig vísað til stjórnarsýslulaga.

(36 og 37) (620) Í lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, eru fábrotin ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar. Hins vegar eru ítarleg ákvæði um málsmeðferð í starfsreglum um úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar, nr. 730/1998, mun ítarlegri en ákvæði stjórnarsýslulaga þar um, en til þeirra laga er ekki vísað í starfsreglum.

(38) (91) Í lögum nr. 15/1998, um dómstóla, eru í 23. og 26.-28. gr. ákvæði er varða nefnd um dómastörf. Þar eru fábrotnar reglur um málsmeðferð.

(39) (1792) Í lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, eru ítarleg ákvæði um málsmeðferð fyrir Óbyggðanefnd í 6.-18. gr. Ekki er vísað til stjórnarsýslulaga. Í 14. gr. segir að mál sem heyri undir Óbyggðanefnd verði ekki borin undir dómstóla fyrr en eftir að nefndin hafi lokið umfjöllun sinni um það.

(40) (1521) Í áfengislögum, nr. 75/1998, eru tæpast nokkur ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd um áfengismál, sbr. 29.-31. gr., en vísað er til stjórnslulaga.

(41) (813) Í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, eru ákvæði í 7. gr. um úrskurðarnefnd almannatrygginga. Þar eru nokkur ákvæði um málsmeðferð en vísað til stjórnslulaga um málsmeðferð að öðru leyti. Í 3. mgr. 7. gr. b. er kveðið á um það að Tryggingaráð geti höfðað mál til að fá hnekk úrskurði úrskurðarnefndarinnar og er það eitt af fáum dæmum um það að lægra sett stjórnvald geti höfðað dómsmál til þess að fá hnekk úrskurði æðra setts stjórnvalds.

(42) (97) Í lögum nr. 77/1998, um lögmenn, er um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd lögmanna aðallega vísað til stjórnslulaga, sbr. 4. gr., en nokkur málsmeðferðarákvæði eru þó í lögnum. Þá hefur nefndin heimild til að setja sér starfsreglur innan ramma laganna beggja sem hún hefur gert. Í þeim reglum eru allitarleg ákvæði um málsmeðferð.

(43) (1054) Í lögum nr. 87/1988, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er í 18. gr. kveðið á um það að viðskiptaráðherra geti með reglugerð sett nánari ákvæði um störf og starfshætti kærunefndar. Nú er í gildi reglugerð nr. 507/2000, um kærunefnd skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, og er þar að finna allitarleg ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni. Ekki er vísað til stjórnslulaga nema um endurupptöku máls fyrir nefndinni.

(44) (1328) Í lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, eru örfá ákvæði um málsmeðferð fyrir kærunefnd húsnæðismála en sett hefur verið reglugerð um nefndina, nr. 459/1999, og eru þar ákvæði um málsmeðferð.

(45) (665) Í lögum nr. 136/1997, um háskóla, er kveðið á um það í 5. gr. að menntamálaráðherra geti m.a. sett reglur um áfrýjunarnefnd. Í gildi eru reglur nr. 73/1999, um áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, samkvæmt 5. gr. laga nr. 136/1997, um háskóla. Í reglunum eru ákvæði um málsmeðferð auk þess sem þar er vísað til stjórnslulaga.

(46 og 47) (527) Í lögum nr. 82/2000, um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna, þar sem kveðið er á um kaupskrárnefnd og kærunefnd kaupskrárnefndar, eru engin ákvæði um málsmeðferð og ekki vísað til stjórnslulaga.

(48) (924) Í lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, eru nokkur ákvæði í 6. gr. um meðferð mála fyrir úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála en að öðru leyti vísað til stjórnslulaga.

(49 og 50) Í ábúðarlögum, nr. 64/1976, eru fábrotin ákvæði um málsmeðferð fyrir úttektarmönnum og yfirúttektarmönnum. Ekki er vísað til stjórnslulaga en kveðið á um það að landbúnaðarráðherra geti sett nánari reglur um framkvæmd mats en það hefur ekki verið gert.

(51) (701) Í þjóðminjalögum, nr. 107/2001, er í 7. gr. kveðið á um það að menntamálaráðherra skuli setja í reglugerð nánari reglur um starfsemi fornleifanefndar en í lögnum eru engin ákvæði þar um. Reglugerðin hefur ekki verið sett.

(52) (346) Í lögum nr. 94/2001, um opinber innkaup, eru í 75.-79. gr. allítarleg ákvæði um málsmeðferð fyrir kærufnd útboðsmála. Nefndinni hafa einnig verið settar starfsreglur, nr. 982/2003, samkvæmt heimild í 82. gr. laganna. Þar eru ítarlegar málsmeðferðarreglur auk þess sem vísað er til stjórnssýslulaga.

(53) (1450) Í lögum nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, er í 13. gr. stuttorðar málsmeðferðarreglur að finna. Í sömu grein laganna er sagt að um málsmeðferð að öðru leyti skuli nánar kveðið á í reglugerð. Í gildi er reglugerð nr. 402/2003, um úrskurðarnefnd siglingamála, og eru málsmeðferðarreglur þar. Ekki er vísað til stjórnssýslulaga.

(54) (1208) Í lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, er kveðið á um úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu í 46. grein. Þar eru ekki ákvæði um málsmeðferð og ekki heldur í reglugerð nr. 175/2003, um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

(55) (1571) Í barnaverndarlögum, nr. 80/2002, er í 6. gr. kveðið á um kærufnd barnaverndarmála. Í 51. og 52. gr. laganna eru ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni. Ekki er vísað til stjórnssýslulaga.

(56) (1135) Í raforkulögum, nr. 65/2003, 30. gr., eru nokkur ákvæði um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd raforkumála. Þar er einnig vísað til stjórnssýslulaga. Þá segir enn fremur að ráðherra geti sett nánari ákvæði í reglugerð um málsmeðferð og starfshætti nefndarinnar. Það hefur ekki verið gert.

(57) (788) Í lyfjalögum, nr. 93/1994, er í 44. gr. kveðið á um það að ráðherra setji nánari reglur um störf greiðsluþáttökunefndar. Í gildi var reglugerð, nr. 128/2002, um greiðsluþáttökunefnd og í henni fábrotin ákvæði um meðferð mála fyrir nefndinni. Nú er í gildi reglugerð um lyfjagreiðslunefnd, nr. 13/2005, sem gildi tók 15. febrúar 2005. Málsmeðferðarákvæði eru þar fá.

(58) Í lögum nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda, eru fábrotin ákvæði um málsmeðferð áfrýjunarnefndar neytendamála.

Af þessari þurru upptalningu hér að framan má sjá að allur gangur er á því hverjar málsmeðferðarreglur gilda sérstaklega fyrir úrskurðarnefndunum. Þegar til málsmeðferðarreglna er vitnað þá er að jafnaði haft í huga það sem í reglunum segir um meðferð máls frá því að málskotsheimildar er getið til þess sem segir um uppkvaðningu úrskurðar. Í nokkrum tilvikum er ekkert sagt um málsmeðferðina en í öðrum tilvikum er kveðið á um málsmeðferð í lögum og reglugerð eða starfsreglum og því til viðbótar vísað til stjórnssýslulaga. Má um hið fyrra nefna úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta en um hið síðara kærufnd útboðsmála.

Af þeim 58 úrskurðarnefndum sem fjallað hefur verið um var 23 þeirra komið á fót fyrir gildistöku stjórnssýslulaganna 1. janúar 1994 sem fyrr sagði. Eins og búast mátti við þá er síður kveðið á um málsmeðferðarreglur fyrir þessum nefndum þótt þar séu á undantekningar eins og málsmeðferðarreglur ríkistollanefndar sem eru allítarlegar. Lög sem tóku gildi eftir gildistöku stjórnssýslulaganna ná til um þriðjungs þessara nefnda eða þá reglugerðir. Því fylgir ekki endilega að kveðið sé á um

málsmeðferðarreglur fyrir nefndunum í hinum nýju lögum eða vísað til stjórnslulaga.

Lagaákvæði um hinar nýrri nefndir hafa eðlilega oftast að geyma málsmeðferðarreglur og tilvísun til stjórnslulaga. Þó eru nokkrar undantekningar frá því. Auk þess er málsmeðferðarreglur að finna í reglugerðum og starfsreglum.

Nú er það svo að stjórnslulögin verður að telja rammalög að sínu leyti um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum í stjórnslunni þannig að málsmeðferðin verður að fara eftir þeim nema öðrum reglum sé til að dreifa sem eru strangari eða ítarlegari en reglur stjórnslulaganna. Lögin eru orðuð svo að strangari reglur sem fyrir eru í lögum haldi gildi sínu en málsmeðferðarreglur, sem fullnægja ekki lágmarkskröfum stjórnslulaga, víðast með lögunum felldar úr gildi, a.m.k. má ekki fara eftir þeim. Álitafni er hvort yngri lög en stjórnslulögin sem kveða á um vægari málsmeðferðarreglur séu gildar en ekki er að sjá að á það hafi reynt. Stjórnslulögin eru þannig þýðingarmikil trygging fyrir lágmarkssamræmi í málsmeðferðinni. Væri þeim ekki til að dreifa gæti meðferð mála fyrir úrskurðarnefndum orðið með svo mismunandi hætti að réttaröryggi á þessu sviði væri hættu búin.

Full rök kunna að standa til þess að mismunandi reglur gildi um málsmeðferð í stöku tilvikum. Má sem dæmi nefna hraða málsmeðferðar eftir því hverjir hagsmunir eru í húfi að því leyti. Hér þarf þó að vera hóf á og verður líklega ekki annað sagt en svo sé í raun. Þeim sem vanir eru einsleitum réttarfarsreglum fyrir dómstólunum, þykir væntanlega réttarfær fyrir úrskurðarnefndunum, ef svo má að orði komast, nokkuð óreiðukennt. Það er vissulega skoðunarefni fyrir þar til bæra aðila hvort ekki ætti að fella úr gildi allar sérreglur um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum nema í þeim tilvikum þar sem alveg sérstök rök mæla með þeim. Þess í stað mætti gera málsmeðferðarreglur stjórnslulaga ítarlegri og hugsanlega kveða á um meiri frávik en þar er nú gert. Þá mætti einnig skoða hvort grundvöllur er til þess að setja sérstök lög um málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndunum og heimila frávik frá almennum reglum sem þau hefðu að geyma, þegar rök væru fyrir því varðandi einstakar, tilgreindar úrskurðarnefndir.

Eftir því sem best verður séð er kveðið á um það í sex tilvikum að kæruleið verði að fara til enda áður en mál út af deilufni verður höfðað fyrir dómstólum. Er hér um að ræða frávik frá þeirri almennu reglu að ákvörðun stjórnvalds verði borin undir dómstóla milliliðalaust vilji menn ekki una henni. Þær nefndir sem svo er ástatt um eru (17) úrskurðarnefnd félagsþjónustu, (18) áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar

að því er varðar kærur vegna einkaleyfa og hönnunar (22) áfrýjunarnefnd samkeppnismála, (33) úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, (34) úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva og (56) úrskurðarnefnd raforkumála.

Sama máli gegnir um (39) Óbyggðanefnd og (42) úrskurðarnefnd lögmannna að því leyti að hafi þeim borist kærur verður dómsmál ekki höfðað vegna kæruefnisins fyrr en ákvörðun nefndanna liggur fyrir. Hafi dómsmál verið höfðað áður en kæra berst skal því dómsmáli lokið og er þá kæruleiðin úr sögunni.

Ekki er að sjá sérstök rök í greinargerðum með lagafrumvörpum fyrir því að þessi háttur er hafður á í sumum tilvikum en ekki öðrum. Þau rök verða heldur ekki fundin með því að líta til þess hvort valdsvið einnar nefndar er frábrugðið valdsviði annarrar með þeim hætti að þessi takmörkun á rétti til málhöfðunar fyrir dómstólum geti leitt af því. Vera kann að löggjafinn hafi talið líkur á að deilur yrðu útkljáðar fyrr og með einfaldari hætti væri skylt að þær gengju fyrst til úrskurðarnefnda og vera kann að svo sé, a.m.k. í einhverjum tilvikum.

Af þeim lögum og reglum sem um nefndirnar gilda er ekki alltaf ljóst hvort lægra sett stjórnvald, sem tekið hefur ákvörðun sem skotið verður til úrskurðarnefndar, eignast aðild að máli fyrir úrskurðarnefndinni. Þetta á að sjálfsgöðu ekki við þegar stjórnvaldsákvörðun er aðeins ein og endanleg. Ljóst er að nefndirnar geta leitað upplýsinga hjá því stjórnvaldi sem tók hina kærðu ákvörðun án þess að beint sé kveðið á um aðild viðkomandi stjórnvalds að kærumálinu og eflaust á stjórnvaldið rétt á því að koma að sjónarmiðum varðandi málsmeðferð sína sæti hún kæru til úrskurðarnefndar. Þegar stjórnvald hefur tekið ákvörðun um rétt eða skyldu í máli þar sem aðilar eru tveir eða fleiri og hagsmunir þeirra andstæðir þá myndu þeir aðilar eignast aðild að kærumálinu, hver svo sem kærði.

Í þessu sambandi má benda á að ríkisskattstjóri getur skotið úrskurðum skattstjóra til yfirsattanefndar og rekið málið fyrir henni. Í þessum tilvikum er það æðra sett stjórnvald sem ekki hefur haft hönd í bagga með ákvörðun lægra setts stjórnvalds sem eignast aðild. Sama máli gegnir um tollstjórnann í Reykjavík sem getur kært úrskurði tollstjóra til Ríkistollanefndar. Atvinnuleysisstryggingasjóði er heimilt að skjóta ákvörðun úthlutunarnefndar atvinnuleysisbóta til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 12/1997, um atvinnuleysisstryggingar.

Ekki er ljóst t.d. hvort sá aðili sem synjað hefur um fóstureyðingu á beinlínis aðild að kærumáli fyrir úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar

og ófrjósemisaðgerðir eða hvort sá prestur, sem neitar að skíra barn ákveðnu nafni, á aðild að kærumáli fyrir Mannanafnanefnd?

Fiskistofa á hins vegar lögbundna aðild að kærumáli fyrir úrskurðarnefnd vegna ólögmeats sjávarafla, sbr. 4. mgr. 7. gr. laga nr. 37/1992. Samkeppnisráð mun eiga aðild að málum fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála en það sýnist þó ekki lögbundið.

Óbyggðanefnd hefur nokkra sérstöðu að þessu leyti því að rammlega er bundið í lög hvernig háttað er aðild að málum sem rekin eru fyrir henni.

Í 2. mgr. 52. gr. barnaverndarlaga segir að barnaverndarnefnd sé aðili máls fyrir kærufnd barnaverndarmála.

Hér hafa dæmi verið nefnd nokkuð af handahófi, þó þannig að getið hefur verið þess helsta sem beinlínis má finna í lögum og reglugerðum um aðild. Að því frátöldu er líklegt að úrskurðarnefndirnar verði að leggja mat á það hverju sinni hvort lægra stjórnvald getur átt aðild með einhverjum hætti að kærumáli fyrir æðra stjórnvaldi og að það mat fari eftir þeim hagsmunum sem í húfi eru. Aðildin kann að geta verið mismunandi, t.d. hvort um er að ræða að fá að koma að sjónarmiðum eða gera beinar kröfur. Ekki verður annað sagt en að nokkur óvissa ríki um það hvernig háttað er rétti lægra setts stjórnvalds til aðildar í kærumáli sem æðra stjórnvald fer með.

Sé niðurstöðu stjórnvalds hnekkt fyrir úrskurðarnefnd er almenna reglan sú að stjórnvaldið getur ekki höfðað dómsmál til ógildingar á niðurstöðu úrskurðarnefndar.¹⁶ Frá þessari reglu er þó að finna undantekningar s.s. í 2. mgr. 7. gr. b. í lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. Þar segir að Tryggingaráð geti höfðað dómsmál til að fá hnekkt úrskurði úrskurðarnefndar almannatrygginga. Sama máli gegnir um úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Viðkomandi stjórnvald getur höfðað dómsmál til að fá úrskurði nefndarinnar hnekkt, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 50/1996. Að framan hefur verið fjallað nokkuð um aðild stjórnvalda að kærumálum í stjórnsýslunni. Álitamálum um aðild að þessum málum almennt verða ekki hér gerð nein skil. Til þess eru þau of flókin og víðfeðm.

¹⁶ Sjá hér dóm Hæstaréttar 22. september 1998 í máli nr. 297/1998, Samkeppnisráð gegn Myllunni-Brauði hf., Mjólkursamsöluunni í Reykjavík og áfrýjunarnefnd samkeppnismála (H 1998 2821).

Kostir og gallar úrskurðarnefnda

Um kosti og galla úrskurðarnefnda mætti eflaust hafa langt mál. Hér á eftir rek ég aðeins helstu kosti og galla úrskurðarnefnda eins og þeir koma mér fyrir sjónir. Sjá má að þau sjónarmið eru í mörgu hin sömu og fram koma í greinargerðum með lagafrumvörpum.

Með því að hægt er að skjóta ágreiningi til úrlausnar úrskurðarnefndar í stjórnarsýslunni er gefinn kostur á leið til þess að fá niðurstöðu í ágreiningsmálinu, sem þó er ekki alltaf endanleg, með tiltölulega einföldum og að jafnaði ódýrum hætti. Frá þessu eru þó þær undantekningar að mál geta verið þess eðlis að aðilum sé nauðsyn á að fá lögmenn til að reka þau og málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd getur orðið jafnviðamikil og fyrir dómstólum. Hér má benda á það að á vegum Lögmannafélags Íslands hefur verið skoðað hverjir möguleikar eru fyrir hendi til þess að aðilar slíkra mála geti fengið kostnað borinn uppi af rekstri mála í stjórnarsýslunni þar sem þörf er á sérfræðiaðstoð.¹⁷ Í mörgum tilvikum getur ólöglerður aðili þó rekið mál sitt sjálfur án lögfræðilegrar aðstoðar og þannig sparað sér kostnað.

Úrskurðarnefnd á að vera óhlutdrægur úrskurðaraðili sem gætir þess að aðilar að ágreiningsmálum, sem fyrir henni eru rekin, njóti fulls jafnræðis og annarra þeirra réttinda sem þeim eru ákveðin í lögum.

Sé úrskurðarvaldið í höndum ráðherra og starfsmanna hans getur vaknað sá grunur, með réttu eða röngu, að pólitísk sjónarmið hafi áhrif á niðurstöðu. Þessi hætta á þó síður að vera fyrir hendi þegar hægt er að krefjast rökstuðnings fyrir niðurstöðu.

Réttaröryggi á að aukast af þessum sökum og má sem fyrr benda á það að úrskurðarnefndum ber að fara eftir rannsóknarreglunni, eins og raunar öðrum sem stjórnvaldsákvæðanir taka, og þannig á að vera tryggt að öll málsatvik og sjónarmið liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin.

¹⁷ Sjá frásögn af aðalfundi Lögmannafélags Íslands 2004. Tímarit lögfræðinga. 1. hefti 2005, bls. 114.

Aukin sérfræðipækking fæst með því að skipa sérfróða menn í úrskurðarnefndir og þannig betri trygging fyrir því að niðurstaða verði hlutlæg og réttlát.

Pá hefur verið nefnt, þótt vafasöm röksemd sé, að úrskurðarnefndirnar létti starfsálagi af ráðuneytum. Það er rétt út af fyrir sig en þess ber að gæta að kostnaður fylgir úrskurðarnefndunum og ekki er víst að þær hafi nokkurn sparnað í för með sér miðað við að úrskurðarvaldið væri alfarið í höndum ráðherra. Pá ber og að hafa í huga að starfsmenn nefndanna, þeirra sem starfsmenn hafa, eru iðulega starfsmenn ráðuneytanna.

Galla verður að telja að úrskurðarvald í stjórnáslunni dreifist víða með því að fá það úrskurðarnefndum í hendur og þótt stjórnáslulögin tryggi að vissu marki samræmda málsmeðferð fyrir úrskurðarnefndum er ákveðin hætta að mismunandi sé hvernig rekstri mála fyrir nefndunum er háttað. Því má hins vegar ekki gleyma að ráðuneyti eru mörg og málsmeðferð í hverju ráðuneyti fyrir sig gæti þess vegna verið með eitthvað mismunandi hætti.

Pá er það álitamál hvort eðlilegt er að ráðherrar séu í svo ríkum mæli undanþegnir því að taka ákvarðanir og bera ábyrgð á þeim. Heyrst hafa raddir um að þeirri þróun sem hér hefur orðið á sviði framkvæmdarvaldsins þurfi að snúa við og flytja úrskurðarvald nefndanna í hendur ráðherra og þar með starfsmanna ráðuneytanna. Þetta er að sjálfsögðu pólitísk spurning sem svara verður á öðrum vettvangi.

Vera kann að heppilegt væri að allar stærri stjórnásludeilur séu alfarið reknar fyrir dómstólum án þess að þær gangi fyrst til úrskurðarnefnda og dómstólarnir eflidir til þess að takast á við aukin verkefni af þessu tagi. Það fyrirkomulag gæti hugsanlega kallað á einhverjar breytingar á réttarfari í einkamálum til að einfalda og hraða meðferð þessara mála. Í Danmörku hafa verið tillögur í þessa átt en þeim ekki komið í framkvæmd.

Það er ljóst að úrskurðarnefndir í stjórnáslunni eru komnar til að vera eins og tekið er til orða nú til dags. Þær hafa reyndar alltaf tíðkast en ekki í jafnmiklum mæli og nú er. Úrskurðarnefndirnar eiga örugglega fullan rétt á sér en hins vegar er skoðunarefni hvort ekki ætti að fækka þeim með þeim hætti að sameina verkefni og hafa þau í höndum færri nefnda. Það er að vísu svo að seta í úrskurðarnefnd er tæplega aðalstarf þegar yfirskatta-nefnd er frátalin. Með sameiningu getur vissulega sá vandi skapast að nefndarsetan verði viðameiri en svo að henni sé hægt að gegna sem aukastarfi án þess þó að hún verði boðlegt aðalstarf. Hvað sem því líður væri þó mjög til bóta væri nefndunum, a.m.k. flestum þeirra, sköpuð einhver föst aðstaða, s.s. til fundahalds og málflutnings, svo og skrifstofuþjónusta. Má á það benda að í Færeyjum hefur slíkt fyrirkomulag verið tekið upp.

Lýsing á úrskurðarnefndum

Sú lýsing á úrskurðarnefndum í stjórnarsýslunni sem hér fer á eftir er við það miðuð sem fyrr segir að með lestri hennar sé hægt að fá nokkra mynd af hverri nefnd, starfs- og valdsviði hennar, umfangi starfa eftir því sem það verður lesið af fjölda afgreiðslna hverrar nefndar og skipun. Sá kostur var valinn að hafa ekki tilvísanir til ákvæða laga, reglugerða og starfsreglna í textanum sjálfum heldur vitna til þeirra í lok hans. Tilvísanir til greinargerða í lagafrumvörpum eru til þess texta sem er að finna á Netinu en annars til Alþingistíðinda. Er úr greinargerðunum tekið það sem varðar nefndirnar sérstaklega. Á það skal bent að auðveldast er að finna lagafrumvörpin með því að slá inn númer laganna eitt og sér. Reynt var eftir föngum að rekja forsögu nefndanna með því að vitna til fyrri laga þar sem kveðið er á um þær. Tekið skal fram að það tókst ekki fyllilega í öllum tilvikum og kom þar ýmislegt til sem ástæðulaust er að rekja.

1. Yfirskattanefnd (73 ár)

Yfirskattanefnd var komið á fót með lögum nr. 30/1992, um yfirskattanefnd, og tóku þau gildi 1. október 1992. Um nefndina gilda því sérstök lög. Nefndin hóf hins vegar störf 1. júlí 1992. Ríkisskattanefnd, sem sett var á lagirnar árið 1932, með lögum nr. 20/1932, var lögð niður á sama tíma.

Í 1. gr. laga nr. 30/1992 segir að ágreiningsmál um ákvörðun skatta, gjalda og skattstofna, þar með talin rekstrartöp, skuli úrskurðuð af sérstakri óháðri nefnd, yfirskattanefnd. Er hér um að ræða ákvarðanir eða úrskurði skattstjóra og ríkisskattstjóra. Í 1. mgr. 2. gr. laganna er valdsvið yfirskattanefndar nánar skilgreint og segir þar orðrétt:

Úrskurðarvald yfirskattanefndar tekur til ákvörðunar skatta og gjalda samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt, lögum um tekjustofna sveitarfélaga, lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um tryggingagjald, lögum um Iðnlánasjóð, lögum um iðnaðarmálagjald, lögum um Útflutningsráð

Íslands, lögum um málefni aldraðra, lögum um skattskyldu innlánsstofnana, lögum um Þjóðarbókhlöðu og endurbætur menningarbygginga, lögum um sérstakan skatt á verslunar- og skrifstofuhúsnæði, lögum um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestinga manna í atvinnurekstri, lögum um húsnæðissparnaðarreikninga, lögum um virðisaukaskatt, lögum um vörugjald, lögum um sérstakt vörugjald, lögum um almannatryggingar er varða skattákvörðun og öllum öðrum lögum um skattákvörðun.

Yfirkattanefnd skal og úrskurða um sektir samkvæmt lögum nr. 75/1985, um tekjuskatt og eignarskatt, lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, lögum nr. 145/1994, um bókhald og lögum nr. 144/1994, um ársreikninga.

Í 9. gr. laganna er kveðið á um það að í yfirkattanefnd sitji sex menn skipaðir til sex ára í senn og skuli fjórir nefndarmanna hafa starfið að aðalstarfi. Nefndarmenn verða að fullnægja skilyrðum sem sett eru í 86. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt um embættisgengi skattstjóra, nú 85. gr. laganna. Fjármálaráðherra skal skipa formann og varaformann nefndarinnar úr hópi þeirra sem hafa nefndarsetuna að aðalstarfi og skulu þeir báðir uppfylla þau skilyrði sem sett eru fyrir embættisgengi héraðsdómara. Annar hvor þeirra skal ætíð taka þátt í úrlausn hvers máls en þrír nefndarmenn sitja í hverju máli. Fjármálaráðherra skipar eflaust alla nefndarmenn þótt ekki sé beinlínis kveðið á um það í lögnum.

Formaður yfirkattanefndar hefur yfirstjórn hennar og úthlutar nefndarmönnum málum. Hlutverki hans svipar mjög til hlutverks dómstjóra í héraðsdómi þar sem dómarar eru fleiri en einn.

Yfirkattanefnd er heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila telji hún þess þörf og eiga þeir að starfa með nefndinni eftir nánari ákvörðun formanns sem ákveður þeim þóknun fyrir starfann. Sýnist verksviði hinna sérfróðu aðila svipa til hlutverks sérfróðra meðdómsmanna í héraðsdómi.

Aðild að málum fyrir yfirkattanefnd á fyrst og fremst sá skattaðili sem ekki vill una úrskurði eða ákvörðun skattstjóra eða ríkisskattstjóra. Þá er ríkisskattstjóra, og eftir atvikum viðkomandi sveitarfélagi, heimilt að kæra úrskurði skattstjóra til nefndarinnar með sama hætti og skattaðilar og að uppfylltum sömu skilyrðum en kærur skulu vera skriflegar. Kærufrestur til yfirkattanefndar er þrír mánuðir frá póstlagningu úrskurðar skattstjóra eða ríkisskattstjóra. Ríkisskattstjóri skal koma fram fyrir nefndinni fyrir hönd gjaldkrefjanda en skattrannsóknastjóri sem kröfuðili þegar nefndin ákvarðar skattsektir. Þannig er gert ráð fyrir því að tveir málsaðilar geti rekið mál fyrir yfirkattanefnd og er í 6. gr. laganna kveðið á um hvernig gagnaöflun þeirra skuli hagað. Er þar um að ræða

efnislega svipuð ákvæði og gilda um málatilbúnað í almennu einkamáli, þó ekki eins ítarleg. Ríkisskattstjóra ber að afla frumgagna hjá skattstjóra er varða hina kærðu ákvörðun og hefur til þess og annars málatilbúnaðar 45 daga frá því að honum barst endurrit kæru. Gert er ráð fyrir því að ný gögn komist að í máli fyrir yfirsattanefnd og jafnframt að nefndin geti krafist nýrra gagna frá málsaðilum sýnist henni svo.

Yfirsattanefnd getur að ósk málsaðila ákveðið að mál verði munnlega flutt og eins getur nefndin ákveðið sérstakan málflutning í flóknum málum eða fordæmisgefandi og úrskurða þá fimm nefndarmenn. Annars getur nefndin tekið mál til úrskurðar að fengnum gögnum þess án munnlegs flutnings. Samkvæmt upplýsingum formanns nefndarinnar er málflutningur fyrir nefndinni yfirleitt alltaf skriflegur.

Yfirsattanefnd skal úrskurða kærur eins fljótt og auðið er og eigi síðar en sex mánuðum eftir að henni hafa borist gögn þau sem ríkisskattstjóra ber að skila.

Úrskurður yfirsattanefndar er fullnaðarúrskurður um skattfjárhæð en ágreining um skattskyldu og skattstofna má þó bera undir dómstóla. Fjármálaráðherra getur skotið slíku máli til dómstóla. Úrskurðir um skattsektir eru fullnaðarúrskurðir.

Sérstaklega er tekið fram í lögum um að um vanhæfi nefndarmanna gildi sömu reglur og um vanhæfi héraðsdómara og eins það að nefndarmaður geti ekki setið í máli hafi hann haft afskipti af málinu í fyrri störfum sínum.

Í lögum nr. 91/1998, um bindandi álit í skattamálum, sem gildi tóku 24. júní 1998, segir að ríkisskattstjóri skuli láta uppi bindandi álit í skattamálum enda geti mál varðað verulega hagsmuni þess sem eftir slíku álit leitar. Beiðni um bindandi álit getur tekið til álitamála sem snerta álagningu skatta og gjalda sem eru á valdsviði skattstjóra eða ríkisskattstjóra og falla undir úrskurðarvald yfirsattanefndar. Eru ítarleg ákvæði um undirbúning slíkrar beiðni og ber ríkisskattstjóra að láta uppi álit sitt svo fljótt sem unnt er. Álitsbeiðandi getur síðan kært bindandi álit ríkisskattstjóra til yfirsattanefndar. Um kærufrest, efni kæru og málsmeðferð fer eftir lögum nr. 30/1992, um yfirsattanefnd. Álitsbeiðanda og fjármálaráðherra er heimilt að bera úrskurð yfirsattanefndar um bindandi álit undir dómstóla enda sé það gert innan eins mánaðar frá því að úrskurður yfirsattanefndar var kveðinn upp.

Lögsaga yfirsattanefndar nær til landsins alls en aðsetur hennar er í Reykjavík. Nefndin getur þingað og úrskurðað í einstökum málum hvar sem er á landinu telji hún þörf á því.

Að úrskurði gengnum ber nefndinni að senda skattaðila, umboðsmanni hans og ríkisskattstjóra eintak af honum og tilkynna innheimtumanninn um gjaldabreytingu sem nefndin kann að hafa ákveðið samhliða því að úrskurðurinn er sendur skattstjóra.

Nefndinni ber að gefa út helstu úrskurði sína árlega og að senda fjármálaráðherra skýrslu um störf sín.

Þó að hér sé einungis dregið á það helsta sem er í verkahring yfirskattanefndar þá ber það samt sem áður þess merki að nefndin hefur mörg einkenni sérdómstóls þótt ekki beri hún það nafn. Seta fjögurra manna í nefndinni er fullt starf, undirbúningur máls og málsmeðferð svipar mjög til þess sem gerist hjá héraðsdómstólunum. Nefndinni svipar til Hæstaréttar að því leyti að hún hefur lögsögu á landinu öllu, sem annars skiptist í skattumdæmi.

Nefndinni er heimilt að ráða starfsfólk til undirbúnings úrlausna mála og eins til almennra skrifstofustarfa eftir því sem fjárlög heimila.

Yfirskattanefnd kvað upp 636 úrskurði árið 2001, 513 úrskurði árið 2002 og 403 úrskurði árið 2003.

Þeir sem sitja í nefndinni í fullu starfi eru Ólafur Ólafsson formaður, Gylfi Knudsen varaformaður, Elín Alma Arthúrsdóttir viðskiptafræðingur og Sverrir Örn Björnsson lögfræðingur. Aðrir nefndarmenn eru Jónatan Þórmundsson prófessor og Kristinn Gestsson, löggiltur endurskoðandi.

Aðsetur yfirskattanefndar er í Borgartúni 21 105 Reykjavík.

Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 30/1992 segir m.a. eftirfarandi:

„Með frumvarpi því, sem nú er lagt fyrir Alþingi um yfirskattanefnd, er gert ráð fyrir verulegri breytingu á störfum æðsta úrskurðaraðila á stjórnarsýslustigi í skattamálum. Er gert ráð fyrir að ríkisskattanefnd og sektarnefnd staðgreiðslu verði lagðar niður og við störfum þeirra taki nýr úrskurðaraðili, yfirskattanefnd.

Þegar ríkisskattanefnd var mynduð árið 1932 voru starfandi skattanefndir, nema í Reykjavík, sem sáu um álagningu opinberra gjalda. Þá voru jafnframt til yfirskattanefndir sem úrskurðuðu um ágreining milli skattaðila og framteljenda í hverju lögsagnarumdæmi. Það skipulag hélst fram til 1. október 1962 þegar skattanefndir og yfirskattanefndir voru aflagðar. Þá tóku í þess stað til starfa skattstjórar í níu skattumdæmum og embætti ríkisskattstjóra. Á sama tíma hættu störf ríkisskattanefndarmanna að vera aukastörf þar sem ríkisskattstjóri gegndi jafnframt formennsku í ríkisskattanefnd. Vararíkisskattstjóri gegndi á sama starfi varaformanns ríkisskattanefndar í forföllum ríkisskattstjóra. Auk ríkisskattstjóra áttu þá sæti í ríkisskattanefnd tveir aðalmenn og tveir varamenn þeirra.

Árið 1972 verður ríkisskattanefnd að sérstakri stofnun án tengsla við ríkisskattstjóraembættið. Þótt ekkert komi fram um það í þágildandi lögum, sem voru nr. 7/1972, var starf formanns ríkisskattanefndar talið hálfst starf. Í þeim lögum voru ákvæði um að ekki mætti skipa þá menn í ríkisskattanefnd sem gegndu ábyrgðar- eða trúnaðarstöðum við stjórn samtaka atvinnurekenda, stéttarfélaga eða á sviði fjármála og skattheimtu hjá ríki og sveitarfélögum. Með lögum nr. 40/1978 er síðan skipuð sú ríkisskattanefnd sem tók til starfa á miðju ári 1980 og starfar enn. Féll þá niður umboð fyrri ríkisskattanefndar þar sem hin nýja ríkisskattanefnd skyldi skipuð þremur föstum starfsmönnum. Því ákvæði var síðar breytt með lögum nr. 7/1980 nokkru áður en nýja nefndin tók til starfa. Voru þá skipaðir í nefndina sex menn, þar af tveir sem skyldu hafa störfín að aðalstarfi en fjórir að hlutastarfi.

Með frumvarpi þessu er nú lagt til að ríkisskattanefnd verði lögð niður og í hennar stað komi ný nefnd sem beri heitið yfirskattanefnd. Ástæða þess að hyggilegt er að skipta um nafn á nefndinni er of mikil samlíking ríkisskattanefndar við ríkisskattstjóraembættið og jafnframt til að undirstrika þá breytingu sem verið er að gera á starfsháttum nefndarinnar. Ríkisskattstjóri sat einnig í ríkisskattanefnd til að byrja með og of margir framteljendur tengja stofnanir þessar saman. Heiti ríkisskattanefndar er einnig villandi að því leyti til að ríkisskattanefnd úrskurðar einnig um öll sveitarsjóðsgjöld auk þinggjalda og annarra ríkisgjalda. Heitið yfirskattanefnd leysir úr þessu en undirstrikar einnig að nefndin sé æðsta úrskurðarvald á stjórnarsýslustigi um ágreining í skattamálum á landinu öllu.

Sektarnefnd staðgreiðslu var myндуð 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 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. Ár 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 3½ 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 stjórnarsýslustigi 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 ædsta 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 ædsta 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.“

<http://www.althingi.is/altext/115/s/0722.html>.

2. Kvikmyndaskoðun (73 ár)

Samkvæmt lögum nr. 47/1995, um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum, er bannað að framleiða ofbeldiskvikmyndir hér á landi eða flytja þær til landsins. Einnig er bönnuð sýning, dreifing og sala slíkra mynda. Þetta bann nær þó ekki til frétt- og fræðsluefnis. Lögin tóku gildi 9. mars 1995.

Árið 1932 var eftirliti með kvikmyndum komið á fót. Samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 43/1932, áttu barnaverndarnefndir að hafa eftirlit með kvikmyndasýningum, leiksýningum og öðrum opinberum sýningum í umdæmi sínu. Kennslumálaráðherra gat þó skipað eftirlitsmann í Reykjavík til að annast þetta eftirlit. Sama fyrirkomulag var viðhaft samkvæmt lögum nr. 29/1947, um vernd barna og ungmenna.

Samkvæmt 58. gr. laga nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna, átti menntamálaráðherra, að fengnum tillögum barnaverndarráðs, að tilnefna sérstaklega þar til hæfa menn til fimm ára í senn til að annast skoðun kvikmynda til að meta hvort kvikmynd gæti haft skaðsamleg áhrif á siðferði eða sálarlíf barna eða á annan hátt. Gátu skoðunarmenn bannað sýningar kvikmynda ef þeir töldu svo vera. Lög nr. 47/1995 leystu þetta ákvæði barnaverndarlaga af hólmi. Eftirlit með kvikmyndum hefur því verið haft í 73 ár.

Menntamálaráðherra fer með yfirstjórn þeirra mála sem falla undir lög nr. 47/1995. Hann skipar sex manna nefnd til þriggja ára í senn sem starfar undir heitinu Kvikmyndaskoðun. Þrjá nefndarmanna skal skipa að fengnum tilnefningum félagsmálaráðherra, einn að fenginni tillögu Félags kvikmyndagerðarmanna, einn að fenginni tillögu dómsmálaráðherra og einn án tilnefningar. Ráðherra skipar einn úr hópnum forstöðumann nefndarinnar og skal kveðið á um verksvið hans í reglugerð.

Kvikmyndaskoðun skoðar allar kvikmyndir sem ætlaðar eru til sýningar eða dreifingar hér á landi. Þó geta sjónvarpsstöðvar, sem leyfi hafa til útvarps, annast skoðun kvikmynda sem þær hyggjast sýna, að höfðu samráði við Kvikmyndaskoðun. Ráðherra getur þó ákveðið engu

að síður að Kvikmyndaskoðun skuli skoða tilteknar kvikmyndir sem sýna á í sjónvarpi og úrskurðar þá Kvikmyndaskoðun hvort myndin skuli sýnd eða ekki. Í lögnum er kvikmynd skilgreind sem hvers konar hreyfi-myndaefni sem gert er með hvers konar tækni.

Telji Kvikmyndaskoðun kvikmynd vera ofbeldiskvikmynd í skilningi laganna bannar hún dreifingu og sýningu myndarinnar hér á landi með úrskurði. Teljist kvikmynd geta haft skaðleg áhrif á siðferði eða sálarlíf barna ákveður Kvikmyndaskoðun hvort banna skuli að sýna eða afhenda kvikmyndina börnum innan 16 ára aldurs eða á tilteknum aldurs skeiðum þess aldurs. Ekki segir í lögnum að ákvörðun af þessu tagi skuli tekin með úrskurði.

Þeim sem framleiða kvikmyndir héraendis, flytja þær til landsins eða ætla að sýna, dreifa eða selja kvikmyndir héraendis ber að láta Kvikmynda- skoðun fá þær umsvifalaust til skoðunar. Þar eru þó sjónvarpsstöðvarnar undanskildar. Þessum aðilum ber að greiða skoðunargjöld til ríkissjóðs sem ákveða skal í reglugerð. Kostnað við Kvikmyndaskoðun greiðir ríkis- sjóður en í reglugerð segir að greiðslur til nefndarmanna skuli ákveðnar af menntamálaráðherra. Kvikmyndaskoðun gefur út skoðunarovottorð og er sala og dreifing kvikmyndar óheimil fyrir en það liggur fyrir. Kvik- myndaskoðun er ekki kærunefnd í þeim skilningi að til hennar sé skotið ágreiningi. Hún tekur hins vegar ákvörðun um rétt manna og skyldur og væntanlega er hægt að skjóta úrskurðum hennar til dómstóla.

Úrskurðir Kvikmyndaskoðunar skulu vera skriflegir og rökstuddir. Þeir skulu kynntir aðilum sem hlut eiga að máli og vera almenningi aðgengi- legir. Tekið er fram að úrskurðirnir séu endanlegir og ber örugglega að skilja það orðalag svo að þeir séu endanlegir á stjórnarsýslustigi. Ekki sést af lögnum hvort þeir sem flytja kvikmyndir til landsins eða ætla að sýna, dreifa eða selja kvikmyndir héraendis geta komið sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina, þ.e. hvort þeir njóta andmælaréttar, en þann rétt ættu stjórnarsýslulögin að tryggja.

Kvikmyndaskoðun skal a.m.k. tvisvar á ári gefa út heildaryfirlit um skoðaðar kvikmyndir þar sem fram kemur mat á sýningarhæfni þeirra.

Kvikmyndaskoðun sjálf framfylgir ekki sérstaklega boðum sínum og bönnum. Það er í verkahring forstöðumanns kvikmyndahúss, barna- verndarnefnda og lögreglu.

Nú er í gildi reglugerð nr. 388/1995, um Kvikmyndaskoðun með síðari breytingum. Þar segir að nægilegt sé að tveir nefndarmanna skoði hverja kvikmynd en greini þá á skuli hinn þriðji kallaður til af forstöðumanni og ræður þá afl atkvæða. Í reglugerð nr. 868/2001, um breytingu á reglugerð nr. 388/1995, segir að einn eða tveir nefndarmanna skuli skoða hverja

kvikmynd eftir mati forstöðumanns. Í reglugerðinni eru ekki sérstök ákvæði um meðferð þeirra mála sem ganga til úrskurðar nefndarinnar.

(2.-9. gr. laganna. 4. gr. reglugerðarinnar)

Kvikmyndaskoðun kvað ekki upp úrskurði árin 2001-2003.

Forstöðumaður Kvikmyndaskoðunar er Sigurður Snæberg Jónsson og er aðsetur að Túngötu 14, Reykjavík. Sími: 562 8020 kvikmynd@mmedia.is www.kvikmyndaskoðun.is

Auk Sigurðar Snæbergs Jónssonar kvikmyndagerðarmanns, skipa Kvikmyndaskoðun Auður Eydal kennari, Arnór Pálsson og María Sæmundsdóttir, starfsmenn í félagsmálaráðuneyti, Guðjón M. Bjarnason sálfræðingur og Hildur Jóhannesdóttir tónlistarkennari.

Varamenn eru Guðrún Erna Hreiðarsdóttir lögfræðingur, Berglind Brynjólfssdóttir, Dóra Hlín Ingólfssdóttir, Kristín Erna Arnardóttir og Ómar Smári Ármannsson lögglumaður.

Starfsmaður er Lára Erlingsdóttir.

Menntamálanefnd Alþingis gerði tillögu til breytinga á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/1995 og lagði til að kveðið yrði á um sex manna nefnd sem starfaði undir heitinu Kvikmyndaskoðun. Segir m.a. svo í athugasemdum með tillöggunni eftirfarandi:

„Hér er kveðið á um skipan sérstakrar nefndar sem annast skoðun kvikmynda og mat á sýningarhæfni þeirra. Í reynd hefur slík starfsemi verið við lýði á grundvelli laga um bann við ofbeldiskvikmyndum og laga um vernd barna og ungmenna og reglugerðar um skoðun kvikmynda hjá Kvikmyndaeftirliti ríkisins.

Æskilegt er að skoðunarmenn kvikmynda hafi til að bera menntun á sviði uppeldisfræði, sálfræði, kvikmyndagerðar, fjölmiðlafræði, lögfræði, afbrotufræði eða öðrum sviðum sem hlutverk þeirra tengist en ekki þykir ástæða til þess að binda slíkar kröfur í lögum. Skoðunarmenn kvikmynda samkvæmt fyrri lögum hafa verið tilnefndir af barnaverndarráði einvörðungu. Í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á starfssviði barnaverndarráðs með lögum nr. 58/1992, um vernd barna og ungmenna, er hér lagt til að í stað barnaverndarráðs tilnefni félagsmálaráðherra þrjá fulltrúa í kvikmyndaskoðunarnefnd sem jafnframt verði skipuð fulltrúa kvikmyndagerðarmanna og dómsmálaráðuneytis, auk þess sem menntamálaráðherra skipar einn nefndarmanna án tilnefningar.

Hlutverk kvikmyndaskoðunarnefndar er fyrst og fremst að skoða kvikmyndir og meta sýningarhæfni þeirra og móta stefnu um þau atriði. Við það er miðað að forstöðumaður nefndarinnar fái stöðugt við eða sjái um daglegan rekstur, þar með talda færslu skráa og gerð heildaryfirlits yfir skoðaðar myndir og enn fremur merkingar kvikmyndaetna og önnur framkvæmdatriði.“ Þessi breytingartillögu samþykkti Alþingi.

<http://www.althingi.is/alttext/118/s/0732.html>

3. Yfirmatsmenn samkvæmt lax- og silungsveiðilögum (64 ár)

Í lax- og silungsveiðilögum, nr. 76/1970, er kveðið á um það að greini menn á um það hvar um sé að teffa sjó, straumvatn, stöðuvatn, á, ós, ósavæði, kvísl, ál, takmörk fiskihverfis, vatns eða hluta af vatni, svo sem ós, ósavæði, kvísl, ál, foss, lögn eða veiðistað, legu aðalstraumlínu eða önnur slík efni sem um geti í lögnum, skuli úr þeim ágreiningi skorið með mati.

Þá segir í lögnum að hafi veiðieigandi átt veiði áður en lögin komu til framkvæmda en misst hana að mestu eða öllu vegna þess að lögin yfirmuni honum að nota þá veiðiaðferð sem hann gat eina áður notað eigi hann kröfu til skaðabóta eftir mati.

Í lögum um lax- og silungsveiði, nr. 112/1941 og nr. 53/1957, er að finna samhljóða ákvæði. Í þessum þremur framangreindu lögum er samhljóða ákvæði um það að héraðsdómari sem á lögsögu þar sem vatn er skuli dómkveðja tvo menn til þess að framkvæma matið en að jafnaði skuli þeir búsettir í öðru lögsagnarumdæmi. Mati þeirra má skjóta til yfirmats þriggja manna innan tveggja mánaða frá birtingu matsins. Landbúnaðarráðherra skipar yfirmatsmenn en ekki héraðsdómari og skal einn þeirra skipaður samkvæmt tilnefningu veiðimálanefndar. Skipun yfirmatsmanna er ótímabundin. Fram til ársins 1996 skyldi einn yfirmatsmanna skipaður úr hópi hæstaréttardómara en með breytingalögum, nr. 73/1996, var það skilyrði lagt af. Engin skilyrði eru í lögnum um sérstaka menntun eða starfsþekkingu. Hins vegar geta matsmenn kvatt kunnáttumenn sér til aðstoðar.

Í lögnum eru ekki sérstök ákvæði um málsmeðferð. Um störf hinna dómkvöddu matsmanna hljóta að gilda ákvæði IX. kafli laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, eftir því sem við getur átt og almennar reglur sem matsmenn fara eftir við framkvæmd mats.

Yfirmatsmenn eru hins vegar ekki dómkvaddir eins og að framan greinir. Verður að líta á þá sem stjórnvald sem fari í störfum sínum eftir reglum stjórnvæðingulaga. Í lögnum er sagt að um fjárhæð og greiðslu bóta eða endurgjalds sem í lögnum greini fari eftir lögum um framkvæmd eignarnáms en yfirmatsmenn taka ákvarðanir þar um en ekki matsnefnd eignarnámsbóta. Matsmenn ákveða kostnað af mati og skiptingu hans á aðila. Er þannig gert ráð fyrir því að aðilar kosti störf yfirmatsmanna.

Þá er nokkuð sérstakt ákvæði í lögnum í 3. mgr. 101. greinar þeirra en þar segir að skjóta megi ágreiningi samkvæmt 1. mgr. beint til yfirmatsmanna séu aðilar ásáttir um það.

Mat yfirmatsmanna er eflaust endanlegur úrskurður á stjórnvæðingulustigi þótt þess sé ekki sérstaklega getið í lögnum. Hitt er álitamál hvort

hægt er að höfða mál fyrir dómstólunum áður en farin hefur verið sú stjórnsluleið sem kveðið er á um í lax- og silungsveiðilögum, en ekki segir í þeim að það sé skylt.

(101.-103. gr.)

Yfirmatsgerðir voru 2 árið 2001, 1 árið 2002 og 1 árið 2003.

Í yfirmatsnefndinni sitja Gunnlaugur Claessen hæstaréttardómari, formaður, Sveinbjörn Dagfinnsson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri, og Þorsteinn Þorsteinsson bóndi.

Aðalbjörn Benediktsson, fyrrverandi héraðsráðunautur, er vara-
maður.

4. Yfirfasteignamatsnefnd (60 ár)

Í lögum nr. 70/1945, um fasteignamat, var kveðið á um yfirfasteignane-
nefnd og einnig í lögum nr. 28/1963, um fasteignamat og fasteignaskráningu.
Í lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, sem gildi tóku
13. júní 2001, er kveðið á um það að Fasteignamat ríkisins annist fast-
eignaskráningu og mat fasteigna samkvæmt lögum. Fasteignamatið
á að leitast við að tryggja samræmingu í matsstörfum og samræmingu
upplýsinga er máli skipta við mat eigna. Þá getur fasteignamatið endur-
metið eignir að kröfu þess sem verulegra hagsmuna hefur að gæta eða
að eigin frumkvæði. Aðili sem verulega hagsmuni getur átt í matsverði
eignar, eins og segir í lögum, og sættir sig ekki við skráð mat, getur kraf-
ist endurmats eignar og fasteignamatið getur einnig endurmetið eignir að
eigin frumkvæði.

Endurmatið er hægt að kæra til Yfirfasteignamatsnefndar. Nefndina
skipar fjármálaráðherra þremur mönnum og þremur til vara úr 10 manna
hópi er Hæstiréttur tilnefnir. Skipunartími nefndarinnar skal vera frá 15.
maí til jafnlengdar að þremur árum liðnum.

Kæra til Yfirfasteignamatsnefndar skal vera skrifleg og rökstudd og
henni eiga að fylgja nauðsynleg gögn. Um meðferð máls fyrir nefndinni
fer eftir ákvörðun hennar sjálftrar, þ.m.t. framlagning gagna og málflytningu.
Nefndin á að úrskurða innan þriggja mánaða frá því að kæra berst
nema fjármálaráðuneytið heimili sérstaklega lengri frest. Niðurstaða skal
kynnt aðila þegar í stað. Matsverð samkvæmt úrskurði nefndarinnar á að
skrá í Landskrá fasteigna og er úrskurðurinn endanlegur.

Kostnaður við yfirmat greiðist úr ríkissjóði. Nefndin getur þó gert
þeim að greiða kostnað sem kærir af tilefnislausu.

(1. gr., 29. gr., 31. gr., 33.-34. gr.)

Yfirfasteignamatnefnd kvað upp 9 úrskurði árið 2001, 47 árið 2002 og 47 árið 2003.

Nefndina skipa Pétur Stefánsson verkfræðingur, formaður, Guðmundur Magnússon prófessor og Guðný Björnsdóttir hdl.

Varamenn eru Björn Þorri Viktorsson hdl., Andrés Svanbjörnsson verkfræðingur og Steinunn M. Lárusdóttir hdl.

Starfsmaður nefndarinnar er Friðþjófur Sigurðsson.

5. Endurkröfunefnd samkvæmt umferðarlögum (47 ár)

Í umferðarlögum, nr. 50/1987, sem gildi tóku 1. mars 1988, eru ákvæði um endurkröfunefnd váttryggingafélaganna. Í 36. gr. bifreiðalaga, nr. 23/1941, var kveðið á um það að tryggingarfélag bifreiðar ætti endurkröfurétt á hendur tryggingartaka hefði hann valdið tjóni af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Í lögnum var ekki gert ráð fyrir endurkröfunefnd. Sams konar ákvæði var í 73. gr. umferðarlaga, nr. 26/1958. Í 76. gr. þeirra laga var kveðið á um það að þau váttryggingafélög, sem fengið hefðu viðurkenningu samkvæmt 70. gr. laganna og landssamband bifreiðaeigenda, væri það til, skyldu hvert tilnefna einn mann í nefnd en dómsmálaráðherra skipa einn mann í nefndina sem væri formaður hennar. Hlutverk nefndarinnar var að ákveða hvort endurkröfurétti skyldi beitt gegn þeim sem talinn væri eiga sök. Fjöldi nefndarmanna fór þannig eftir fjölda váttryggingafélaga. Í meðferð hvers máls skyldi formaður taka þátt og tveir aðrir nefndarmanna, annar frá því tryggingafélagi sem í hlut átti en hinn frá landssambandi bifreiðaeigenda. Kostnað af starfi nefndarinnar áttu váttryggingafélögin að greiða eftir reglum sem dómsmálaráðherra skyldi setja og einnig skyldi ráðherra setja nánari reglur um starfsháttu nefndarinnar.

Endurkröfunefnd hefur starfað óslitið í nær 47 ár en í umferðarlögum, nr. 40/1968, 76. gr., var sams konar ákvæði og í lögum nr. 26/1958. Í umferðarlögum, nr. 50/1987, 96. gr., er ákvæði um endurkröfunefnd og hefur það verið óbreytt síðan. Með lögnum var gerð sú breyting á skipun nefndarinnar frá því sem verið hafði að váttryggingafélögin tilnefndu öll einn og sama manninn í nefndina og er hún því nú þriggja manna. Landsamtök bifreiðaeigenda tilnefna einn nefndarmann og einn er skipaður án tilnefningar. Skipunartími er þrjú ár en skipunartími hafði ekki áður verið ákveðinn í lögnum. Þá er sagt að dómsmálaráðherra setji reglur um starfsháttu nefndarinnar og einnig það hvernig váttryggingafélögin endurgreiði ríkissjóði þann kostnað sem hann hefur af starfi hennar.

Í reglugerð nr. 392/2003, um lögmæltar ökutækjatrýggingar, er stuttlega kveðið á um endurkröfunefndina. Um málsmeðferð hennar er einvörðungu vísað til stjórnarsýslulaga. Nefndinni er gert skylt að fylgjast með því að fyrir mælum sé fylgt, væntanlega fyrir mælum hennar, m.a. að mál verði látið ganga til dómstóla neiti sá sem er endurkrafinn um greiðslu eða ekki semst um greiðsluna. Nefndinni er heimilt að ráða sér starfslíð og á að skila dómsmálaráðuneytinu skýrslu um störf hvers árs fyrir 1. mars næsta ár á eftir.

(95.-97. gr. laganna. 24.-28. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk árið 2001 209 mál til meðferðar og heimilaði endurkröfu í 176 málum, árið 2002 141 mál og heimilaði endurkröfu í 131 máli, árið 2003 fékk nefndin 117 mál til meðferðar og heimilaði endurkröfu í 104 málum.

Helgi Jóhannesson hrl. er formaður nefndarinnar. Aðrir í nefndinni eru Andri Árnason hrl., tilnefndur af Félagi íslenskra bifreiðaeigenda, og Sigmar Ármannsson lögfræðingur, tilnefndur af Sambandi íslenskra tryggingafélaga.

Varamenn eru Sandra Baldvinsdóttir lögfræðingur, varaformaður, Knútur Hallsson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri, tilnefndur af Félagi íslenskra bifreiðaeigenda og Þóra Hallgrímsdóttir lögfræðingur, tilnefndur af Sambandi íslenskra tryggingafélaga.

6. Umsjónarnefnd eftirlauna (34 ár)

Samkvæmt lögum nr. 113/1994, um eftirlaun til aldraðra, sem gildi tóku 1. október 1994, ber að greiða eftirlaun til aldraðra félaga í stéttarfélögum sem eru í Alþýðusambandi Íslands og í öðrum stéttarfélögum teljist þau til verkalýðsfélaga. Rétt til eftirlauna samkvæmt lögnum eiga þeir sem fæddir eru árið 1914 eða fyrr fullnægi þeir öðrum skilyrðum laganna. Áður giltu lög nr. 63/1971 og síðar lög nr. 2/1985 um sama efni. Í hvorum tveggja lögnum er kveðið á um Umsjónarnefnd eftirlauna sem hafði m.a. það hlutverk að úrskurða um ágreining sem reis um úrskurðun og greiðslu eftirlauna.

Samkvæmt lögum nr. 113/1994 skipar heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra þrjá menn í Umsjónarnefnd eftirlauna. Nefndin á að hafa yfirumsjón með úthlutun eftirlauna og úthlutar stjórnnum lífeyrissjóða því fé sem þarf til greiðslu þeirra. Fleiri verkefni eru nefndinni falin. Einn nefndarmanna skal skipaður samkvæmt tilnefningu Alþýðusambands Íslands, annar samkvæmt tilnefningu Vinnuveitendasambands Íslands (Samtaka

atvinnulífsins) og hinn þriðji án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Í lögnum segir einfaldlega að nefndin úrskurði um ágreining sem upp kunni að koma um úrskurðun og greiðslu eftirlauna eins og það er orðað. Kostnaði við störf nefndarinnar á að skipta á kostnaðaraðila í hlutfalli við útgjöld til greiðslu eftirlauna.

(1.-2. gr., 6. gr., 16.-17. gr.)

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu mun nefndin ekki starfa lengur. Má telja það vel skiljanlegt því að lögin ná einungis til þeirra sem fæddir eru árið 1914 eða fyrr.

7. Matsnefnd eignarnámsbóta (32 ár)

Matsnefnd eignarnámsbóta starfar samkvæmt lögum nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, sem tóku gildi 14. maí 1973. Lög um framkvæmd eignarnáms voru sett árið 1917, nr. 61, og segir þar að um framkvæmd eignarnáms skuli farið eftir lögnum nema þau lög sem heimili eignarnámið kveði á um annað. Samkvæmt lögnum frá 1917 skyldu eignarnámsbætur ákveðnar eftir mati tveggja óvilhallra, dómkvaddra manna. Mati þeirra mátti skjóta til yfirmats þriggja óvilhallra, dómkvaddra manna. Var það því í verkahring dómsvaldsins að kveðja matsmennina til og um réttindi þeirra og skyldur hefur farið eftir almennum reglum þar að lútandi á hverjum tíma. Dómkvaðning matsmanna hefur verið bundin hverju einstöku eignarnámi og því ekki verið um nefnd að ræða í venjulegum skilningi. Stjórnvöld hafa þannig ekki átt hlut að þeirri ákvörðun hver skyldi ákveða eignarnámsbætur. Í lögnum frá 1917 er þó kveðið á um það að yrði ágreiningur um þóknun matsmanna, sem þeir áttu að ákveða sjálfir, felldi stjórnarráðið fullnaðarúrskurð um hann.

Kveðið er á um hlutverk matsnefndar eignarnámsbóta í fleiri lögum en nr. 11/1973. Þannig er í 5. gr. laga nr. 103/2002, um búfjárhald o.fl., sagt að verði búfjáreigandi fyrir atvinnutjóni vegna banns eða takmarkana á búfjárhaldi skuli um mat bóta fara að hætti mats á eignarnámsbótum og sjái matsnefnd eignarnámsbóta um framkvæmd matsins. Eins er í 33. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, kveðið á um það þegar fasteignareigandi öðlast rétt til þess að sveitarfélag yfirtaki eign hans vegna þess að verðmæti hennar minnkar við gildistöku skipulags, að matsnefnd eignarnámsbóta ákveði kaupverðið og er nokkuð um slík mót að sögn formanns nefndarinnar.

Lögin frá 1917 stóðu óbreytt þar til lög nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, voru sett. Samkvæmt þeim skal matsnefnd eignarnámsbóta skera úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald sem ákveða á samkvæmt lögnum. Í lögnum frá 1917 er ekki tekið svo til orða heldur áttu matsmenn að ákveða endurgjaldið. Matsnefndinni ber að leita sátta með aðilum um eignarnámsbætur.

Dómsmálaráðherra skipar formann og varaformann matsnefndar eignarnámsbóta til 5 ára í senn. Þeir skuli hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Til meðferðar hvers máls kveður formaður til tvo eða fjóra hæfa og óvilhalla menn. Verður matsnefndin þannig skipuð 3 eða 5 mönnum í hvert sinn. Samkvæmt upplýsingum formanns nefndarinnar heyrir það til algjörra undantekninga að nefndin sé skipuð 5 mönnum.

Um hæfi matsmanns til meðferðar hvers einstaks mál skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála.

Það er eignarnemi sem skal senda matsnefndinni beiðni um að mat fari fram og matsnefndin tekur afstöðu til þess hvort lagaheimild er til eignarnámsins. Verði sú niðurstaðan hefst meðferð matsbeiðninnar fyrir nefndinni. Ber matsnefnd að taka málið fyrir áður en liðnir eru tveir mánuðir frá því að hún fékk það til meðferðar. Um málsmeðferð segir fátt í lögnum en þó það að aðilar, eignarnemi og eignarnámsþoli, skuli lýsa sjónarmiðum sínum og rökstyðja þau í skriflegum greinargerðum. Einnig að auk þess megi ákveða munnlegan málflutning og vettvangsgöngu gerist hennar þörf.

Samkvæmt upplýsingum formanns nefndarinnar svipar málsmeðferð fyrir henni til meðferðar mála fyrir héraðsdómi, sé þó nokkru frjálsgri, s.s. varðandi fresti og útivist aðila. Sú venja hafi skapast að öll mál séu flutt munnlega og ætíð sé gengið á vettvang. Aðilar láti nánast undantekningarlaust lögmenn fara með málin.

Eignarnemi getur krafist aðfarar á grundvelli úrskurðarins, án undangengins dóms eða sáttar, til þess að fá umráð hins eignarnumda, þó ekki fyrr en bætur og kostnaður af mati hefur verið greiddur.

Kostnaður við störf matsnefndar greiðist úr ríkissjóði en matsnefnd ákveður, þegar ríkið er ekki eignarnemi, hvern kostnað eignarnemi skuli greiða ríkissjóði. Fyrirkomulagið er þannig að matsnefnd ákveður þóknun sína í úrskurðinum, ríkið greiðir matsmönnum þá fjárhæð og endurkrefur eignanema um hana. Jafnframt ákveður matsnefndin í úrskurðinum það endurgjald sem eignarnemi skal greiða eignarnámsþola vegna þess kostnaðar sem hann hefur haft að rekstri matsmálsins.

Í lögnum er kveðið á um það að leita megi til dómstóla um ágreining út af lögmæti eignarnáms, þar á meðal ágreining um fjárhæð eignarnáms-

bóta. Ágreiningur um matsfjárhæð verði þó ekki borinn undir dómstóla fyrir en úrskurður matsnefndar hefur gengið. Það er því lögbundið, að því er matsfjárhæð varðar, að fyrst verði að leita til stjórnvaldsins áður en dómstólaleiðin er heimil.

(2. gr., 5. gr., 7. gr., 9.-11. gr., 13. gr., 17. gr.)

Nefndinni bárust 5 mál árið 2001, 8 mál árið 2002 og 13 árið 2003 en meðaltal mála á ári er 10-12 samkvæmt upplýsingum formanns nefndarinnar.

Helgi Jóhannesson hrl. er formaður nefndarinnar og varaformaður er Allan Vagn Magnússon héraðsdómari.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 11/1973 segir svo í athugasemdum um 2. gr.:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að sérstök nefnd, matsnefnd eignarnámsbóta, skeri úr ágreiningi um fjárhæð eignarnámsbóta. Ekki eru aðrir fastskipaðir nefndarmenn en formaður (og varaformaður), sem á síðan að kveðja til meðferðar einstaks máls tvo eða fjóra menn, eftir því hvernig málið er vaxið. Ekki þykir rétt að takmarka það við ákveðinn hóp manna, hverjir valdir verða til matsstarfa, þar sem það gæti leitt til þess að stundum skorti nauðsynlega staðarþekkingu eða sérfræðikunnáttu. Hins vegar er gengið út frá því, að formaður kveðji að jafnaði til menn úr tiltölulega þröngum hópi, til þess að tryggja sem best samræmi og öryggi í matsstörfum nefndarinnar.“

Alpt. 1972-1973 A-deild, bls. 271.

8. Úrskurðarnefnd samkvæmt lögum um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir (30 ár)

Í lögum nr. 25/1975, um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barn eignir, sem gildi tóku 11. júní 1975, er kveðið á um það að rísi ágreiningur um hvort framkvæma skuli fóstureyðingu eða ófrjósemisaðgerð skuli málinu tafarlaust vísað til landlæknis. Áður en þessar aðgerðir má framkvæma verður að liggja fyrir álitserð tveggja lækna eða lækni og félagsráðgjafa sé eingöngu um félagslegar ástæður fyrir aðgerðinni að ræða. Þótt ekki sé það beinlínis tekið fram í lögnum verður að gera ráð fyrir því að aðgerð megi ekki framkvæma nema það sé heimilað í álitserðinni. Sé það ekki gert getur risið ágreiningur á milli þeirra sem álitserð gefa og þess sem fer fram á aðgerð. Þótt þeim ágreiningi beri að vísa til landlæknis, eins og fyrir segir, sýnist hann ekki eiga að taka ákvörðun í slíku deilumáli heldur beri honum að leggja málið tafarlaust í úrskurð nefndar sem skipuð skal í þeim tilgangi að hafa eftirlit með framkvæmd laganna.

Í nefndinni, sem heilbrigðisráðherra skipar til fjögurra ára í senn, eiga sæti 3 menn og jafnmargir til vara, læknir, lögfræðingur og félagsráðgjafi. Í lögnum segir að nefndinni skuli búin starfsaðstaða og tryggður aðgangur að þeirri sérfræðiþjónustu sem þurfa þyki til þess að hún geti leyst verkefni sín. Kostnaður greiðist af almannafé.

Um málsmeðferð fyrir nefndinni segir ekki annað en að hún skuli úrskurða í þeim málum sem henni berast innan viku frá þeim tíma. Í reglugerð á að kveða á um nánari framkvæmd laganna en ekki er að sjá að reglugerð hafi verið sett.

(11. gr., 19. gr., 28. gr.)

Nefndinni bárust 24 mál árið 2001, 28 mál árið 2002 og 20 mál árið 2003.

Nefndina skipa Arnar Hauksson læknir, Þuríður Árnadóttir lögfræðingur og Guðrún Ögmundsdóttir félagsráðgjafi.

Varamenn eru Konráð Lúðvíksson læknir, Þórir Hallgrímsson lögfræðingur og Björk Vilhelmsdóttir félagsráðgjafi.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 25/1975 segir svo í athugasemdum um 28. gr.:

„Heilbrigðismálaráðherra skal skipa nefnd 3ja manna til 4 ára í senn, einn lækni, einn lögfræðingur og einn félagsráðgjafi, til að hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara, og úrskurðar hún um ágreining, sem rísa kann út af því, hvort framkvæma skuli fóstureyðingu eða ófrjósemisaðgerð. Mikilvægt er, að nefndin hraði störfum sínum sem mest, og skal hún úrskurða mál innan viku frá því henni berst það í hendur.

Lagt er til að nefndinni verði búin starfsaðstaða. Sú aðstaða gæti t.d. verið við það sjúkrahús eða þá sjúkrahús, sem öðru fremur sér um framkvæmd fóstureyðinga og ófrjósemisaðgerðir á landinu þ.e. eins og málum er háttað, Fæðingardeild Landspítalans.

Nefndinni á að vera tiltæk öll sú sérfræðiþjónusta, sem þurfa þykir til úrlausnar hinna einstöku verkefna, sem nefndinni berast.“

Alþt. 1974-1975, A-deild, bls. 868.

9. Úrskurðarnefnd samkvæmt búvörulögum (24 ár)

Í gildi eru lög nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búvörulög. Samkvæmt lögum nr. 95/1981, um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarafurðum o.fl., 2. gr. a, varð ágreiningi af ýmsu tagi er varðaði búvöruframleiðslu skotið til fimm manna nefndar til úrskurðar. Nefndina skipuðu tveir fulltrúar Stéttarsambands bænda, tveir fulltrúar Búnaðarfélags Íslands og einn tilnefndur af landbúnaðarráðherra. Lög nr. 46/1985 giltu

um sama efni á sínum tíma. Í 31. gr. þeirra laga var kveðið á um að ráðherra skipaði 5 manna nefnd til þess að úrskurða um rétt einstakra framleiðenda samkvæmt þar til greindum ákvæðum laganna. Tilnefndi Stéttarsamband bænda þá þrjú menn í nefndina en Búnaðarfélag Íslands einn. Úrskurðum þeirrar nefndar varð skotið til ráðherra. Röksemdin fyrir því fyrirkomulagi var sú að úrskurðir nefndarinnar gætu haft almenna þýðingu vegna stjórnunar búvöruframleiðslunnar og því eðlilegt að hægt væri að skjóta úrskurðunum til ráðherra en sú heimild var bundin við framleiðanda og Framleiðsluráð. (Alpt. 1984-1985, A-deild, bls. 3296.)

Í 46. gr. sömu laga var kveðið á um nefnd þriggja manna sem skjóta mátti til deilu á milli framleiðenda og afurðastöðvar innan sölusvæðis um móttöku mjólkur eða önnur atriði varðandi samskipti þessara aðila. Einn nefndarmanna var tilnefndur af Framleiðsluráði, annar af samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði og oddamaður tilnefndur af landbúnaðarráðherra.

Í lögum nr. 99/1993 er kveðið á um það að ágreiningi um ákvörðun á greiðslumarki lögbýlis, skráningu á greiðslumarki, rétti til beinna greiðslna og framkvæmd verðskerðingar samkvæmt lögnum og reglugerðum þar um, sé heimilt að skjóta til þriggja manna úrskurðarnefndar. Samkvæmt lögnum eru það fleiri aðilar en einn sem taka þær ákvarðanir sem skotið verður til nefndarinnar.

Nefndina skipar landbúnaðarráðherra til fjögurra ára í senn. Skal einn tilnefndur af stjórn Hagþjónustu landbúnaðarins, annar án tilnefningar og hinn þriðji samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands. Ráðherra skipar einn nefndarmanna formann. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Úrskurðum nefndarinnar verður ekki skotið til ráðherra og hefur því það úrskurðarvald, sem hann hafði samkvæmt lögum nr. 46/1985, verið frá honum tekið.

Ekkert ákvæði er í lögnum um kærufrest eða málsmeðferðarreglur fyrir nefndinni.

(49. gr., 56. gr., 61. gr.)

Nefndin fékk 3 mál til meðferðarárið 2001, 11 mál árið 2002 og 3 mál árið 2003

Nefndin skipa Helgi Jóhannesson hrl. formaður, Jónas Bjarnason forstöðumaður Hagþjónustu landbúnaðarins, tilnefndur af stjórn Hagþjónustu landbúnaðarins, og Guðmundur Magnússon prófessor, tilnefndur af Hæstarétti Íslands.

Varamenn eru Karl Axelsson hrl., tilnefndur af Hæstarétti Íslands og Ríkharður Brynjólfsson, tilnefndur af stjórn Hagþjónustu landbúnaðar-

ins. Helgi Jóhannesson var varaformaður nefndarinnar en tók við formennsku er Friðjón Guðröðarson fyrrverandi sýslumaður lést.

10. Úrskurðarnefnd um hollustuhætti og mengunarvarnir (24 ár)

Lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, tóku gildi 24. mars 1998. Áður voru í gildi lög nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, og úrskurðaði þá stjórn Hollustuverndar ríkisins í ágreiningsmálum sem risu vegna framkvæmdar laganna en þeim úrskurðum mátti áfrýja til sérstakrar úrskurðarnefndar sem skipuð var af ráðherra til fjögurra ára í senn. Einn nefndarmanna var tilnefndur af Hæstarétti, annar af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og hinn þriðji af landlækni. Sama fyrirkomulag var haft á í lögum nr. 81/1988 um sama efni. Þau lög voru felld úr gildi með lögum nr. 7/1998.

Markmið laga nr. 7/1998 er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Taka lögin til hvers konar starfsemi og framkvæmda hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og farkostum sem ferðast undir íslenskum fána. Hollustuhættir og mengunarvarnir taka samkvæmt lögunum til hollustuverndar, mengunarvarnaeftirlits, vöktunar, tengdra rannsókna og fræðslu um þau mál öll.

Rísi ágreiningur um framkvæmd laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða heilbrigðissamþykktu sveitarfélaga eða um ákvarðanir yfirvalda er heimilt að vísa málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar.

Rísi ágreiningur um ákvörðun heilbrigðisnefndar um framkvæmd laga nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, er heimilt að vísa þeim ágreiningi til nefndarinnar. Sama máli gegnir um ágreining sprottinn af framkvæmd laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Rísi ágreiningur á milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórnar eða á milli heilbrigðisnefndar og Umhverfisstofnunar um framkvæmd laganna, sem Umhverfisstofnun hefur eftirlit með, eða um ákvarðanir heilbrigðisnefnda um útgáfu starfsleyfa, úrskurðar umhverfisráðherra en ekki úrskurðarnefndin.

Í úrskurðarnefndina skipar umhverfisráðherra til fjögurra ára í senn þrjá lögfræðinga sem uppfylla skulu starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Formaður nefndarinnar er tilnefndur af Hæstarétti, einn er tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að henni berst mál í hendur. Í viðamiklum málum má

þó frestur til að kveða upp úrskurð vera lengri, þó aldrei lengri en átta vikur. Þau tilfelli ber að tilkynna hlutaðeigandi sérstaklega. Ekki eru frekari ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni og gildir engin reglugerð um hana. Ekki er vísað til stjórnarsýslulaga um málsmeðferð.

Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir innan stjórnarsýslunnar. (1.-2. gr., 18. gr., 31.-32. gr.)

Úrskurðarnefndin fékk ekkert mál til meðferðar árið 2001, 10 mál árið 2002 og 4 mál árið 2003.

Síðast var úrskurðarnefndin skipuð 1. júlí 2002 til fjögurra ára og í henni sitja samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Lára G. Hansdóttir hdl., formaður og Valborg Snævarr hrl., varaformaður.

Samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga Gunnar Eydal hrl. og Gísli Gíslason bæjarstjóri til vara.

Án tilnefningar Guðrún Helga Brynleifsdóttir hdl. og Þuríður Jónsdóttir hdl. til vara.

Pegar úrskurðarnefndinni var komið á fót með lögum nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðisefirlit, sagði svo í greinargerð með frumvarpinu:

„Ákvæðin um úrskurðarnefnd þessa eru nýmæli og kemur nefndin á margan hátt í stað ráðherra, og mun létta af honum óvinsælum ákvarðanatökum.“

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 7/1998 segir svo í athugasemdum um 31. gr.:

„Greinin er að mestu leyti samhljóða 26. gr. gildandi laga þar sem fjallað er um ágreining er rís um framkvæmd laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim, heilbrigðissamþykktar sveitarfélaganna og ákvarðana yfirvalda og úrskurð sérstakrar úrskurðarnefndar í slíkum málum. Lagt er til að í þeim tilvikum þar sem ráðherra fer með afgreiðslu mála verði þeim afgreiðslum ekki vísað til úrskurðarnefndarinnar enda kemur úrskurðarnefndin í stað ráðherra sem endanlegur úrskurðaraðili á stjórnarsýslustigi og getur ekki úrskurðað í málum sem ráðherra fer með ákvörðunarvald eða úrskurðarvald í. Er þetta gert til þess að taka af allan vafa um hvernig túlka beri greinina. Einnig er lagt til að Hollustuvernd ríkisins sé ekki milliúrskurðaraðili eins og samkvæmt gildandi lögum enda óeðlilegt að vera með mörg úrskurðarstig. Þetta hefur í för með sér að ágreiningi um framkvæmd samkvæmt þessari grein við heilbrigðisnefndir eða Hollustuvernd ríkisins, t.d. um starfsleyfi, skal vísa beint til úrskurðarnefndar sem er endanlegur úrskurðaraðili á stjórnarsýslustigi.

Gerð er sú breyting á samsetningu úrskurðarnefndarinnar að þar skuli sitja þrjú lögfræðingar sem uppfylli skilyrði til þess að geta verið héraðsdómarar en ekki aðeins einn eins og gildandi lög gera ráð fyrir. Jafnframt er lagt til að í stað þess að landlæknir tilnefni einn fulltrúa í nefndina skipi umhverfisráðherra einn án tilnefningar. Þau atriði sem hafa komið til kasta nefndarinnar eru fyrst og fremst lögfræðilegs eðlis, bæði að formi og efni til. Er því viðbúið að sé einn löglærður fulltrúi í nefndinni ráði sjónarmið hans mestu um úrlausn

mála og er því ástæða til að allir nefndarmenn hafi lögfræðilekkingu og standi þannig sem mest jafnir. Eðlilegt hlýtur að teljast að umhverfisráðherra sem færi með úrskurðarvald ef ekki væri kveðið á um sérstaka úrskurðarnefnd skipi fulltrúa í hana án tilnefningar í stað landlæknis en hafa verður í huga að landlæknir hefur ráðgjafarhlutverki að gegna samkvæmt lögum, sbr. nánar 2. mgr. 9. gr., auk þess sem hann fer með faglegt eftirlit með starfsemi heilbrigðisfulltrúa. Það samrýmist því lítt hlutverki hans að hann tilnefni þar að auki aðila í úrskurðarnefnd til að fjalla um framkvæmd laganna.

Í 3. mgr. er lagt til að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi og er það gert til þess að ekki fari á milli mála að um fullnaðarúrskurð sé að ræða þar sem nefndin kveður upp úrskurði en í gildandi lögum kemur það ekki fram.“

<http://www.althingi.is/alttext/122/s/0197.html>.

11. Persónuvernd (24 ár)

Lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, tóku gildi 1. janúar 2001. Áður giltu lög nr. 63/1981, um tölvunefnd, og síðar lög nr. 121/1989, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga þar til lög nr. 77/2000 tóku gildi.

Markmið laganna er að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði þeirra og frjálst flæði á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.

Sérstök stofnun, Persónuvernd, sem heyrir undir dómsmálaráðherra, annast eftirlit með framkvæmd laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Verkefni Persónuverndar eru víðtæk. Þeim er ítarlega lýst í lögum og eru m.a. þau að afgreiða leyfisumsóknir, taka við tilkynningum og mæla, eftir því sem þurfa þykir, fyrir um ráðstafanir að því er varðar tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Einnig að hafa eftirlit með því að við vinnsluna sé farið að lögum. Þá ber Persónuvernd að fylgjast með almennri þróun á sviði persónuupplýsingaverndar á innlendum og erlendum vettvangi og skilgreina og afmarka hvar persónuvernd er hætta búin og veita ráð um leiðir til lausnar.

Persónuvernd ber að leiðbeina þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, þar á meðal með því að aðstoða við gerð starfs- og síðareglna fyrir einstaka hópa og starfsstéttir. Hún á að tjá sig, samkvæmt beiðni eða að eigin frumkvæði, um álitafni varðandi meðferð persónuupplýsinga og veita umsagnir við setningu laga og annarra reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd.

Persónuvernd getur fjallað um einstök mál að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þess sem telur að ekki hafi verið unnið með persónu-

upplýsingar um hann í samræmi við lög, reglur settra samkvæmt þeim eða einstökum fyrirmælum.

Persónuvernd hefur í eftirlitsstörfum sínum án dómsúrskurðar aðgang að húsnæði þar sem vinnsla persónuupplýsinga fer fram eða gögn eru varðveitt.

Persónuvernd úrskurðar í ágreiningsmálum sem upp kunna að koma um vinnslu persónuupplýsinga á Íslandi, hvort sem íslensk lög eða lög annars ríkis gilda um vinnsluna. Ákvörðunum hennar samkvæmt lög- unum verður ekki skotið til annars stjórnvalds. Ekki er kveðið á um sér- stakar málsmeðferðarreglur í lögum.

Dómsmálaráðherra skipar fimm menn í stjórn Persónuverndar og jafn- marga til vara til fjögurra ára í senn. Formann og varaformann stjórnar- innar skipar ráðherra án tilnefningar og skulu þeir vera lögfræðingar og fullnægja hæfisskilyrðum héraðsdómara. Hæstiréttur tilnefnir einn stjórn- armann og Skýrslutæknifélag Íslands annan og skal hann vera sérfróður á sviði tölvu- og tæknimála. Varamenn skulu fullnægja sömu skilyrðum og aðalmenn. Ráðherra ákveður laun stjórnarmanna. Ráðherra skipar einnig forstjóra Persónuverndar til fimm ára að fenginni tillögu stjórnar- innar. Forstjórinn annast daglega stjórn og ræður starfsfólk.

(1. gr., 36.-38. gr.)

Úrskurðir voru 2 árið 2001, 11 árið 2002 og 9 árið 2003.

Stjórn Persónuverndar skipa Páll Hreinsson prófessor, formaður, Valtýr Sigurðsson fangelsismálastjóri, varaformaður, Haraldur Briem læknir, Óskar B. Hauksson verkfræðingur og Dagný Halldórsdóttir verk- fræðingur.

Varamenn eru Gunnar Thoroddsen hdl., Vilhelmina Haraldsdóttir læknir, Eggert Ólafsson tæknifræðingur, Laufey Ása Bjarnadóttir verk- fræðingur og Erla S. Árnadóttir hdl.

Starfsmenn eru Sigrún Jóhannesdóttir lögfræðingur, forstjóri, Erla Björgvinsdóttir, fjármála- og skrifstofustjóri, Hörður H. Helgason yfirlög- fræðingur, Margrét Steinarsdóttir lögfræðingur, Björn Geirsson lögfræð- ingur, Elsa S. Þorkeldsdóttir lögfræðingur, Þórður Sveinsson lögfræðingur og Björgvin Björgvinsson.

Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2000 segir m.a. svo í athuga- semdum um 36. gr.:

„Hér er mælt fyrir um skipulag og stjórnsýslu þeirrar stofnunar sem sam- kvæmt lögum skal hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Er lagt til að sjálfstæð ríkisstofnun, sem í frumvarpinu er nefnd Persónuvernd, annist það hlutverk sem tölvunefnd hefur sinnt í tíð gildandi laga. Þykir þessi breyting

nauðsynleg vegna stóraukins umfangs þessa málaflökks. Lagt er til að skipun stjórnar verði í stórum dráttum svipuð og tölvunefndar nú.

Samkvæmt 2. mgr. er Persónuvernd sjálfstæð í störfum sínum og verður ákvörðunum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda. Þetta er hliðstætt því sem á við um úrlausnir tölvunefndar skv. 2. mgr. 31. gr. gildandi laga. Þetta tekur einnig mið af 62. og 63. lið formála tilskipunar ESB.“

<http://www.althingi.is/alttext/125/s/0399.html>.

12. Úrskurðarnefnd um viðlagatryggingu (23 ár)

Viðlagasjóður var stofnaður með lögum nr. 4/1973, um neyðarráðstafanir vegna jarðelda á Heimaey. Viðlagatryggingu Íslands var komið á fót með lögum nr. 52/1975 og síðar voru sett um hana lög nr. 88/1982. Hlutverk viðlagatryggingarinnar er að váttryggja gegn tjóni af völdum náttúruhamfara sem nánar eru skilgreindar í lögnum. Í þessum lögum var kveðið á um uppgjörsefnd sem tjónþoli gat vísað til þeirri bótaákvörðun sjóðstjórnarinnar sem hann sætti sig ekki við. Má því segja að uppgjörsefndin hafi verið undanfari úrskurðarnefndar um viðlagatryggingu sem starfar samkvæmt núgildandi lögum nr. 55/1992, um Viðlagatryggingu Íslands, en lög in tóku gildi 1. janúar 1993

Stjórn Viðlagatryggingar Íslands á að taka afstöðu til ágreinings um greiðsluskyldu og fjárhæð váttryggingarbóta og úrskurða þar um. Vilji tjónþoli ekki una úrskurði stjórnarinnar getur hann innan 30 daga skotið málinu til úrskurðarnefndarinnar. Úrskurðarnefndina skipar tryggingaráðherra fjórum mönnum. Einn skal skipa samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og skal hann vera formaður. Annan skal skipa samkvæmt tilnefningu Veðurstofu Íslands, hinn þriðja samkvæmt tilnefningu Háskóla Íslands og þann fjórða án tilnefningar. Hvorttveggja er óvenjulegt að nefndin skuli skipuð fjórum mönnum og eins að skipunin er ótímabundin. Þá er þess getið að nefndinni sé heimilt að leita aðstoðar sérfræðinga. Að öðru leyti eru engin ákvæði um meðferð mála fyrir nefndinni.

(1. gr., 4. gr., 19. gr.)

Úrskurðarnefndin fékk engin mál til meðferðar árin 2001-2003.

Úrskurðarnefndin er þannig skipuð: Allan Vagn Magnússon héraðsdómari er varaformaður en formaður var Arnljótur Björnsson, fyrrverandi hæstaréttardómari, sem lést á árinu 2004. Þeir voru tilnefndir af Hæstarétti. Björn P. Guðmundsson prófessor, varamaður Karl Axelsson hrl., tilnefndir af Háskóla Íslands. Magnús Jónsson veðurstofustjóri, varamaður Trausti Jónsson forstöðumaður, tilnefndir af Veðurstofu Íslands.

Jón Sigfús Sigurjónsson hdl., varamaður Þóra M. Hjaltested, deildarsérfræðingur í iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, skipuð án tilnefningar.

Ekki var gert ráð fyrir úrskurðarnefndinni í frumvarpi til laga nr. 55/1992 þegar það var lagt fram á Alþingi. Í nefndaráliti meirihluta heilbrigðis- og trygginganefndar segir m.a. svo:

„Lagt er til að í 19. gr. verði kveðið á um úrskurðarnefnd. Samkvæmt því fyrirkomulagi, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, á vátryggður engin önnur úrræði en dómstólaleið ef hann unir ekki niðurstöðu stjórnar Viðlagatryggingar. Lagt er því til að úrskurðarnefnd verði starfandi og skipuð ótímabundið. Nefnd af þessu tagi er tjonþola til hagsbóta auk þess sem tilvera hennar veitir stjórn stofnunarinnar aðhald. Nánari ákvæði um störf nefndarinnar kæmu í reglugerð.“

<http://www.althingi.is/alttext/115/s/0821.html>.

13. Útvarpsréttarnefnd (19 ár)

Útvarpslög, nr. 53/2000, tóku gildi 26. maí 2000. Reglugerð hefur verið sett á grundvelli þeirra nr. 50/2002. Með útvarpslögum, nr. 68/1985, var útvarpsréttarnefnd sem kosin var af Alþingi falið að veita leyfi til útvarps en með þeim lögum var afnuminn einkaréttur Ríkisútvarpsins á útvarpi. Útvarpsréttarnefnd er nú skipuð af menntamálaráðherra samkvæmt lögum nr. 107/2004, um breytingu á útvarpslögum, sem samþykkt voru á Alþingi 22. júlí 2004 og tóku þá þegar gildi.

Í lögum nr. 50/2000 segir að til útvarps, sem eigi uppruna sinn hér á landi, þurfi leyfi útvarpsréttarnefndar nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum, sbr. lög um Ríkisútvarpið. Útvarpsréttarnefnd skipuðu sjö menn. Voru þeir, ásamt jafnmörgum varamönnum, kosnir hlutfallskosningu á Alþingi til fjögurra ára. Nú skipar menntamálaráðherra nefndina sem fyrr segir og eiga að sitja í henni þrír menn og jafnmargir til vara. Tveir þeirra skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar en einn skipar ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Nefndarmenn og varamenn þeirra skulu fullnægja starfsgengisskilyrðum héraðsdómara. Nefndinni er heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila eftir því sem hún telur þörf á.

Útvarpsréttarnefnd getur veitt lögaðilum og einstaklingum tímabundið leyfi til útvarps og afturkallað það séu reglur sem ber að fylgja ítrekað brotnar eða brotið alvarlegt. Leyfi til hljóðvarps má lengst veita til fimm ára í senn en til sjónvarps lengst til sjö ára í senn. Nánari ákvæði um gildistíma útvarpsleyfa skulu sett í reglugerð. Heimilt er að binda leyfi við afmörkuð svæði. Rakið er hverjum almennum skilyrðum leyfi til útvarps hér á landi er háð.

Útvarpsréttarnefnd getur stöðvað tímabundið sjónvarpssendingar frá öðrum EES-ríkjum. Nefndin fylgist með því að reglum samkvæmt útvarpsleyfum sé fylgt og hefur að öðru leyti eftirlit með framkvæmd laganna. Útvarpsréttarnefnd getur áskilið að faggilt skoðunarstofa staðfesti skýrslur sjónvarpsstöðva um útsendingu á evrópsku dagskráefni og um sýningu efnis sem framleitt er af sjálfstæðum framleiðendum.

Útvarpsstöðvum ber að halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og virða tjáningarfrelsi. Þeir aðilar, einstaklingar, félag eða stofnanir, sem telja að lögmætir hagsmunir þeirra, einkum orðspor og mannorð, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í útvarpsdagskrá, hafa rétt til andsvara á viðkomandi útvarpsstöð eða til annarra jafngildra úrræða. Hliðstæð ákvæði voru í lögum nr. 68/1985. Andsvör skulu send út innan hæfilegs tíma frá því að rök voru færð fyrir beiðninni og á þeim tíma og með þeim hætti sem hæfir þeirri útsendingu er beiðnin tekur til.

Telji einhver að útvarpsstöð hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna um tjáningarfrelsi og rétt til andsvara og sé hinum sama synjað um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá á þann hátt sem hann vill við una getur hann lagt málið fyrir útvarpsréttarnefnd. Nefndin skal þá, eins fljótt og við verður komið, fella úrskurð um kæruefni, og er sá úrskurður bindandi fyrir aðila.

Fari útvarpsstöð ekki að fyrirmælum laganna um auglýsingar, fjarsölu og kostun, varðar það stjórnvaldssektum samkvæmt úrskurði útvarpsréttarnefndar. Gildir þetta nema brot varði refsiviðurlögum samkvæmt öðrum lögum.

Við ákvörðun stjórnvaldssektar skal m.a. tekið tillit til tekna útvarpsstöðvar af broti og hún ákveðin sem tvöfalt til tífalt margfeldi af þeim tekjum sem útvarpsstöð hefur aflað sér með brotinu. Sektorúrskurðir útvarpsréttarnefndar eru aðfararhæfir.

Ákvarðanir útvarpsréttarnefndar samkvæmt lögnum eru fullnaðarúrlausnir á stjórnslusviði og sæta ekki stjórnslukæru.

Kostnaður við starfsemi útvarpsréttarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

Í lögnum er ekki kveðið á um málsmeðferðarreglur fyrir nefndinni og ekki heldur í reglugerð nr. 50/2002, um útvarpsstarfsemi.

(5. gr., 6. gr., 9. gr., 11.-12. gr., 23. gr., 30.-31. gr.)

Árið 2002 kvað nefndin upp einn úrskurð en engan árin 2001 og 2003.

Í útvarpsréttarnefnd sátu sem aðalfulltrúar Kjartan Gunnarsson framkvæmdastjóri, formaður, Árni Gunnarsson framkvæmdastjóri, varafor-

maður, Ástráður Haraldsson hrl., Bessí Jóhannsdóttir sagnfræðingur, Björn Ingi Hrafnsson, aðstoðarmaður utanríkisráðherra, nú aðstoðarmaður forsætisráðherra, Kristín Pétursdóttir lögfræðingur og Lára V. Júlíusdóttir hrl.

Varafulltrúar voru Einar Karl Haraldsson kynningarráðgjafi, Kristján Einarsson slökkviliðsstjóri, Andri Þór Guðmundsson viðskiptafræðingur, Steinþór Gunnarsson viðskiptafræðingur, Ingimar Ingimarsson nemi, Álfrheiður Ingadóttir blaðamaður og Stefanía Óskarsdóttir stjórnmálafræðingur.

Sigrún Jónsdóttir var starfsmaður nefndarinnar.

Útvarpsréttarnefnd skipa eftir gildistöku laga nr. 107/2004 Benedikt Bogason dómstjóri, formaður, varamaður hans er Lárentsínus Kristjánsson hdl., Vilhjálmur H. Vilhjálmsson hrl., varamaður hans er Þorgerður Erlendsdóttir dómstjóri og Ásdís Rafnar hrl., varamaður hennar er Jakob R. Möller hrl.

Starfsmaður nefndarinnar er Rakel Björnsdóttir.

14. Ríkistollanefnd (17 ár)

Með tollalögum, nr. 55/1987, sem gildi tóku 1. september 1987, var ríkistollanefnd komið á fót en slík nefnd hafði áður ekki verið til. Til nefndarinnar verður skotið ágreiningi um ákvörðun tolla og annarra skatta og gjalda sem greiða ber við tollafgreiðslu, tollverð, tollflokkun og annað eftir því sem lögin mæla fyrir um. Sérstaklega er tekið fram að Ríkistollanefnd skuli vera óháður úrskurðaraðili í ágreiningsmálum þessum. Þá er og tekið fram að nefndin úrskurði um gjöld sem tollstjórar leggja á innfluttar vörur samkvæmt ákvæðum annarra laga nema úrskurður tollstjóra sæti kæru til ráðherra.

Í ágreiningsmálum, sem til nefndarinnar verður skotið, verður að liggja fyrir úrskurður tollstjóra þannig að nefndin er áfrýjunarstig í þessum málum. Úrskurðum tollstjóra verður ekki öllum skotið til Ríkistollanefndar. Þeim sem ekki er heimilt að skjóta til Ríkistollanefndar verður skotið til ráðherra. Ríkistollanefnd fær þannig til meðferðar sérstök ágreiningsefni sem í lögnum eru tilgreind, þeim sem afgangur verða er hægt að skjóta til ráðherra. Tekið er fram að úrskurður ráðherra sé fullnaðarúrskurður á stjórnslustigi. Sama máli gegnir um úrskurði Ríkistollanefndar. Kveðið er á um það að tollstjórinn í Reykjavík skuli í umboði fjármálaráðherra annast samræmingu tollframkvæmdar og eftirlits- og rannsóknarstarfa á tollsvæði íslenska ríkisins. Hann getur

skotið úrskurðum annarra tollstjóra til Ríkistollanefndar. Með lögum nr. 155/2000 var embætti ríkistollstjóra lagt niður.

Fjármálaráðherra skipar þrjú menn í Ríkistollanefnd til tveggja ára í senn, þar af einn sem formann og skal hann fullnægja skilyrðum til skipunar í héraðsdóramaembætti. Aðrir nefndarmenn eiga hafa staðgóða þekkingu á tollamálum. Ráðherra ber að gæta þess að nefndarmenn séu óháðir tollyfirvöldum og hagsmunaaðilum. Ekki er getið um í lögnum að varamenn skuli skipaðir, en það er skylt samkvæmt 1. mgr. 32. gr. stjórnsýslulaga.

Pegar kæra berst nefndinni, sem á að vera innan 60 daga frá póstlagningu úrskurðar eða ákvörðunar, á hún að senda tollstjóranum í Reykjavík eintak af henni ásamt gögnum og verður tollstjórinn aðili að rekstri málsins. Vanreifun varðar frávisun. Gert er ráð fyrir því að munnlegur málflutningur geti farið fram fyrir nefndinni ef málið er flókið og yfirgripsmikið. Um þann málflutning eiga að gilda reglur um málflutning fyrir héraðsdómi, þ.e. reglur laga um meðferð einkamála, og er sérstaklega vitnað til reglna um vanhæfi og sérfróða meðdómsmenn. Reyndar er sérstaklega tekið fram að nefndinni sé heimilt að kveðja til sérfróða menn til aðstoðar við lausn ágreiningsmála. Rökstuddur úrskurður nefndarinnar á að hafa gengið 30 dögum eftir að munnlegum málflutningi fyrir henni lauk eða eftir að gagnaöflun lauk hafi málið verið skriflega flutt. Nefndin getur beint því til aðila að afla nýrra gagna eftir að mál hefur borist henni og einnig getur hún sent kærumál til tollstjóra til nýrrar meðferðar sé um að ræða tollskjöl sem ekki hafa sætt efnisúrlausn hjá honum. Sérstaklega er tekið fram að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi, eins og fyrr segir, og enn fremur að málskot til dómstóla fresti ekki eða breyti úrskurðum hennar fyrr en dómur er genginn.

(33. gr., 38. gr., 100.-102. gr.)

Nefndin kvað upp 12 úrskurði árið 2001, 15 úrskurði árið 2002 og 10 úrskurði árið 2003.

Í nefndinni sitja Ingólfur Friðjónsson hrl., formaður, Eypór Borgþórs-son, skrifstofumaður hjá Ríkisendurskoðun, ritari, og Jónas G. Jónasson verkfræðingur.

Engir varamenn hafa verið skipaðir í ríkistollanefnd.

15. Gærumatsnefnd (15 ár)

Í lögum nr. 57/1990, um flokkun og mat á gærum og ull, en lögin tóku gildi 1. júlí 1990, er kveðið á um skipun gærumatsnefndar. Samkvæmt lög-

unum á að flokka allar gærur, sem á að selja, við móttöku fjár í sláturhúsi og á að taka tillit til ástands þeirra, eðlisgæða og litar samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Þá á einnig að setja nánari ákvæði í reglugerð um meðferð, meðhöndlun gæra, framkvæmd sölumats á þeim og gerð matsvottorðs.

Löggilda á matsmenn gæra og ullar. Þeir skulu hafa góða þekkingu á gærum og reynslu á öllu er varðar meðferð vörunnar og mat á henni.

Þá er kveðið á um yfirmat á gærum og ull. Til að framkvæma yfirmat á gærum skipar landbúnaðarráðherra þriggja manna gærumatsnefnd. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af Landssambandi sláturleyfishafa, annar af gærukaupendum og hinn þriðja skal skipa án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Ekki er gert ráð fyrir því að varamenn séu skipaðir þótt það sé skylt samkvæmt 1. mgr. 32. gr. stjórnsýslulaga.

Nefndin á að úrskurða í ágreiningsmálum út af mati á gærum og skal fella úrskurð innan 30 daga frá því að henni berst erindi þar um. Er það eina ákvæðið í lögunum um meðferð máls fyrir nefndinni. Nefndin hefur einnig það hlutverk að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd mats á gærum og er gærumatsmönnum skylt að fara eftir fyrir mælum yfirmatsnefndarinnar þar að lútandi. Kostnaður við störf yfirmatsmanna er greiddur úr ríkissjóði en heimilt er að taka gjald fyrir yfirmat af sláturleyfishöfum samkvæmt ákvæðum laga nr. 96/1997, um meðferð, skoðun og mat á sláturafurðum með síðari breytingum.

Í gildi er reglugerð nr. 405/1986, um flokkun og mat á gærum. Þar segir að lögreglustjóri skipi gærumatsmenn, einn eða fleiri hjá hverjum sláturleyfishafa, og að þeir skuli undirrita drengskaparheit hjá honum um að þeir ræki starf sitt af alúð og samvirkusemi og fari eftir settum reglum.

Landbúnaðarráðherra skipar yfirgærumatsmenn samkvæmt tilnefningu gærumatsformanns sem hann á einnig að skipa. Gærumatsformaður skal vera sérfróður í öllu því sem að framleiðslu, meðferð og geymslu á gærum lýtur og veita gærumatsmönnum og yfirgærumatsmönnum fræðslu um flokkun gæra og framkvæmd gærumatsins. Yfirgærumatsmönnum og gærumatsmönnum er skylt að haga gærumatinu eftir fyrir mælum gærumatsformanns og má leita úrskurðar hans verði ágreiningur um matið. Reglugerðin virðist þannig fá aðila, sem ekki er kveðið á um í lögunum, vald til yfirmats eða endanlegt úrskurðarvald.

Yfirgærumatsmenn skulu vera fjórir og hver þeirra á að hafa sérstakt starfssvæði. Er þannig ekki að sjá að þeir starfi saman sem nefnd eða þeir séu sú gærumatsnefnd sem kveðið er á um í lögunum. Sýnist þannig í reglugerð vera tekið upp annað fyrirkomulag á því hvernig farið er með úrskurðarvald í gærumatsmálum en það sem lögin gera ráð fyrir.

(1. gr., 5.-7. gr. laganna. 4. gr. og 9.-11. gr. reglugerðarinnar)

Gærumatsnefnd var í upphafi skipuð, en hefur ekki verið skipuð um nokkurt skeið. Nefndin er talin óþörf samkvæmt upplýsingum frá Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

16. Ullarmatsnefnd (15 ár)

Heimild til skipunar ullarmatsnefndar er að finna í lögum nr. 57/1990, um flokkun og mat á gærum og ull, en lögin tóku gildi 1. júlí 1990. Segir þar að öll þvegin ull sem selja á skuli metin af ullarmatsmönnum óski kaupandi eða seljandi þess.

Kveðið er á um löggildingu matsmanna ullar. Þeir skulu hafa góða þekkingu á ull og reynslu á öllu er varðar meðferð vörunnar og mat á henni.

Pá er í lögnum sagt fyrir um yfirmat á ull. Til að framkvæma yfirmatið skipar landbúnaðarráðherra þriggja manna ullarmatsnefnd. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af Bændasamtökum Íslands, annar af ullar kaupendum og hinn þriðja skal skipa án tilnefningar. Skal hann vera formaður nefndarinnar. Ekki er gert ráð fyrir því að varamenn séu skipaðir þótt það sé skylt samkvæmt 1. mgr. 32. gr. stjórnarsýslulaga.

Nefndin á að úrskurða í ágreiningsmálum út af mati á ull og skal fella úrskurð innan 30 daga frá því að henni barst erindi þar um. Er það eina ákvæðið í lögnum um meðferð máls fyrir nefndinni. Nefndin hefur einnig það hlutverk að veita fræðslu um flokkun, meðferð og framkvæmd mats á ull og er ullarmatsmönnum skylt að fara eftir fyrirmælum yfirmatsnefndarinnar þar að lútandi. Kostnaður við störf yfirmatsmanna er greiddur úr ríkissjóði en heimilt er að taka gjald fyrir yfirmat af sláturleyfishöfum samkvæmt ákvæðum laga nr. 96/1997, um meðferð, skoðun og mat á sláturafurðum með síðari breytingum.

Landbúnaðarráðherra er samkvæmt lögnum heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um flokkun og mat á ull.

Nú er í gildi reglugerð nr. 856/2003, um ullarmat. Þar segir að landbúnaðarráðherra löggildi ullarmatsmenn til þriggja ára að fenginni umsögn ullarmatsnefndar. Pá er kveðið á um skipun þriggja manna ullarmatsnefndar. Segir að ágreiningi vegna ullarmats sé heimilt að vísa til ullarmatsnefndar sem kveði upp úrskurð innan 30 daga frá því að erindið barst. Pá er nefndinni heimilt að kalla til matsmenn til þess að framkvæma yfirmat undir umsjón nefndarinnar. Engin önnur ákvæði er

að finna um meðferð mála fyrir nefndinni. Nefndin á að skipuleggja nám-skeið í ullarmati og annast fræðslu og leiðbeiningar á þessu sviði.

(3.-6. gr. laganna. 2.-8. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk ekkert mál til meðferðar árið 2001, 1 mál árið 2002 og 2 mál árið 2003.

Nefndina skipa Emma Eyþórsdóttir, starfsmaður Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, formaður, Jóhanna Erla Pálmadóttir bóndi og Guðjón Kristinsson forstjóri.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 57/1990 segir svo í athugasemdum um 6. gr.:

„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.“

<http://www.althingi.is/alttext/112/s/0943.html>.

17. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu (14 ár)

Í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem gildi tóku 17. apríl 1991, er kveðið á um úrskurðarnefnd félagsþjónustu. Hlutverk nefndarinnar er afmarkað í 64. gr. en þar segir að nefndin fjalli um:

1. Málsmeðferð sbr. XVI. kafla en sá kafli fjallar um almennar reglur um meðferð einstakra mála.
2. Rétt til aðstoðar sbr. IV. kafla en þar er kveðið á um félagsþjónustu.
3. Hvort samþykkt þjónusta og upphæð fjárhagsaðstoðar er í samræmi við reglur viðkomandi sveitarstjórnar.
4. Greiðsla fjárhagsaðstoðar aftur í tímann en greiða má 4 mánuði aftur í tímann frá því að umsókn var lögð fram.

Það eru ákvarðanir og úrskurðir félagsmálanefnda sveitarfélaganna sem sæta kæru til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og sýnist lögsaga hennar ná til landsins alls.

Í nefndinni eiga sæti þrír menn fjögur ár í senn. Hæstiréttur skipar einn þeirra sem er oddamaður og varamann hans. Þeir skulu hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Félagsmálaráðherra skipar annan mann í nefndina og einn til vara. Þriðja maðinn skipar Samband íslenskra sveitarfélaga og varamann hans.

Nefndin á að taka mál til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð sinn innan þriggja mánaða frá því henni barst málið til meðferðar. Ef ástæða þykir til getur nefndin mælt fyrir um munnlegan eða skriflegan málflutning. Tekið er fram að úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir á sviði stjórnáætlunar. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Í lögum nr. 138/1997, um húsaleigubætur, sem gildi tóku 1. janúar 1998, er kveðið á um það í 16. gr. að telji leigjandi eða umsækjandi á rétt sinn hallað af hálfu félagsmálanefndar við framkvæmd laganna svo sem við ákvörðun um bótarétt, fjárhæð bóta, niðurfellingu þeirra eða önnur atriði er þýðingu hafa, getur hann skotið viðkomandi ákvörðun eða afgreiðslu til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Sérstaklega er tekið fram í þessum lögum að úrskurðir úrskurðarnefndarinnar séu aðfararhæfir. Málskot verður að hafa farið fram innan fjögurra vikna frá því viðkomandi barst vitneskja um ákvörðun þá sem kæra skal. Ekki verður glögg séð að sveitarstjórnarnefnd eða sveitarstjórn eigi beina aðild að málskotiinu. Væntanlega yrði þó leitað upplýsinga og skýringa hjá þessum aðilum. Eins segir í reglugerð nr. 118/2003, um húsaleigubætur, fyrri reglugerð var nr. 4/1999, að leigjandi (umsækjandi um húsaleigubætur) geti skotið ákvörðunum sveitarstjórnar um framkvæmd laga um húsaleigubætur og reglugerðar þessarar til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

(63.-65. gr. laga nr. 40/1991, sbr. breytingalög nr. 34/1997, og 9.-10. gr. reglugerðar nr. 118/2003)

Nefndin afgreiddi 67 mál árið 2001, 69 mál árið 2002 og 66 árið 2003.

Í úrskurðarnefnd félagsþjónustu eiga sæti: Þuríður Jónsdóttir lögfræðingur, formaður, tilnefnd af Hæstarétti Íslands, Sesselja Jónsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Áslaug Friðriksdóttir, tilnefnd af félagsmálaráðherra.

Varamenn eru Margrét Hauksdóttir lögfræðingur, tilnefnd af Hæstarétti Íslands, Björg Ágústsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Pétur Arnar Pétursson skipaður án tilnefningar.

Starfsmaður úrskurðarnefndar félagsþjónustu er Guðrún Erna Hreiðarsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneytinu.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 40/1991 kemur m.a. fram:

„h. Réttaröryggi.

Hugtakið réttaröryggi er margþætt og alloft notað í óljósri merkingu. Meginfni þess felst þó í því að jafnræði gildi við meðferð mála, komið sé í veg fyrir að fólk þoli yfirgang og mismunun af hálfu hins opinbera, hafi möguleika á að vita fyrir fram um réttarstöðu sína og að verja hagsmuni sína.

Ljóst er að reglur um réttaröryggi eru mikilvægar í þeim lögum sem heimila þvingunaraðgerðir gagnvart fólki, svo sem barnaverndarlögum og lögum um lögræði svo dæmi séu tekin um lög er snerta skjólstaðinga félagsþjónustunnar. Enda þótt ekki sé gert ráð fyrir því í frumvarpinu að heimilt sé að grípa til þvingunaraðgerða er engu að síður þörf á því að fólki sé tryggt réttaröryggi og gilda að sínu leyti um það sömu sjónarmið og þegar um þvingunarákvæði er að ræða, enda þótt ekki séu jafn afdrifaríkir hagsmunir í húfi. Til þess að fólk njóti réttaröryggis við framkvæmd félagsþjónustu á ákvörðunum um aðstoð eða þjónustu þarf að tryggja vandaða málsmeðferð frá upphafi, fært starfsfólk fari með málefni einstaklinga, ekki sé um vanhæfi að ræða, skjólstaðingar hafi aðstöðu til að kynna sér gögn og koma sjónarmiðum sínum á framfæri, framgangsmáti yfirvalds sé með þeim hætti að hann vekji öryggiskennd hjá fólki og að möguleiki sé til málskots til óháðs aðila.

i. Málskotsréttur.

Einn þáttur í ábyrgð ríkisins á félagsþjónustu sveitarfélaga felst í því að fólki sé veittur réttur til að skjóta málum sínum til aðila á vegum ríkisins. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að gangur mála verði með þeim hætti að meðferð máls hefjist hjá starfsmanni eða félagsmálanefnd. Ákvörðunum starfsmanna megi ávallt vísa til félagsmálanefndar sem ber ábyrgð á framkvæmd félagsþjónustunnar í sveitarfélaginu. Sá sem ekki vill una ákvörðun félagsmálanefndar geti síðan skotið ákvörðun hennar til sérstaks úrskurðaraðila, úrskurðarnefndar félagsþjónustu, og er þar um hið eiginlega málskot að ræða.

Hafi undirnefnd félagsmálanefndar verið falið ákvörðunarvald verður ákvörðun hennar skotið beint til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, enda vinnur undirnefnd í umboði félagsmálanefndar.

Málskot til óháðs aðila á vegum ríkisins er ein forsenda þess að rammalög um félagsþjónustu sveitarfélaga veiti nægjanlega réttarvernd og vísast um þetta atriði til umfjöllunar um rammalög hér að framan.

Um nánari rök fyrir því að komið verði á fót sérstökum úrskurðaraðila vísast til athugasemda við 68. gr.“

Um 68. gr. segir þetta:

„Hér er lagt til að komið verði á fót sérstökum óháðum úrskurðaraðila, úrskurðarnefnd félagsþjónustu, til þess að treysta réttaröryggi skjólstaðinga félagsþjónustunnar.

Eins og vikið er að í almennum athugasemdum frumvarpsins er ein forsenda rammalöggjafar, sem veitir sveitarfélögum svigrúm til mats, sú að veita skjólstaðingum 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 málsofsrétti 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.“

<http://www.althingi.is/altext/113/s/0574.html>

18. Áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar (14 ár)

Í lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi, sem gildi tóku 1. janúar 1992, er kveðið á um það að iðnaðarráðherra skipi áfrýjunarnefnd í einkaleyfamálum sem kveðið verði nánar á um í reglugerð. Með lögnum voru felld úr gildi lög nr. 12/1923, um einkaleyfi. Lögum nr. 17/1991 var breytt með lögum nr. 36/1996 þar sem rækilegar var kveðið á um það hvers konar ágreiningi væri heimilt að skjóta til nefndarinnar. Með breytingarlögum nr. 36/1984 á lögum nr. 12/1923 var áfrýjunarnefnd komið á fót en til hennar varð aðeins skotið ákvörðun um það að einkaleyfi skyldi ekki veitt. Ekki eru í lögum þessum sérstök ákvæði um skipun nefndarinnar.

Í lögum nr. 46/2001, um hönnun, sem gildi tóku 1. október 2001, áður lög nr. 48/1993, um hönnunarvernd, og lögum nr. 155/2002, um félaga-merki, sem gildi tóku 30. desember 2002, eru einnig ákvæði um áfrýjun til nefndarinnar. Þá segir í lögum nr. 45/1997, um vörumerki, sem gildi tóku 1. júní 1997, að ákvarðanir Einkaleyfastofunnar er varði afgreiðslu umsókna um alþjóðlega skráningu vörumerkja megi bera undir áfrýjunarnefnd sem nánar er kveðið á um í lögnum. Er því heimild til að skipa nefndina að finna í tvennum lögum, þ.e. nr. 17/1991 og 45/1997, ítarlegri í þeim síðari. Nefndinni hefur verið gefið nafnið áfrýjunarnefnd hugverka-
réttinda á sviði iðnaðar eins og fram kemur í reglugerð nr. 41/2000 sem um nefndina hefur verið sett og breytt með reglugerð nr. 110/2003.

Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að til nefndarinnar megi áfrýja ákvörðunum Einkaleyfastofunnar samkvæmt eftirtöldum lögum eins og þeim hafi verið breytt:

1. lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi
2. lögum nr. 45/1997, um vörumerki
3. lögum nr. 48/1993 (nú lög nr. 46/2001), um hönnun
4. lögum nr. 155/2002, um félagamerki og
5. öðrum lögum um hugverkaréttindi á sviði iðnaðar sé heimild til slíks að finna í þeim lögum.

Í framangreindum lögum er eðlilega alls staðar að finna heimild til þess að áfrýja ágreiningsefnum til nefndarinnar eins og að framan er getið. Ágreiningsefni þessi varða á einhvern hátt skráningu á einkaréttindum.

Í vörumerkjalögum, nr. 45/1997, segir að nefndin skuli vera þriggja manna og skipi ráðherra, þ.e. iðnaðarráðherra, formann hennar til þriggja ára í senn. Hann skal vera lögfræðingur með sérþekkingu á hugverkarétti. Hina nefndarmennina tvo skipar ráðherra til að úrskurða í einstökum ágreiningsmálum og þeir því skipaðir ad hoc.

Í reglugerð nr. 41/2000 kemur fram að ráðherra geti skipað varaformann nefndarinnar og að formaður hennar geri tillögur til iðnaðarráðuneytisins um skipun annarra nefndarmanna til að úrskurða í einstökum málum. Þá er þar að finna ítarleg ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni. Þar segir að áfrýjun skuli leggja fram skriflega í iðnaðarráðuneytinu innan lögboðins frests sem er þrjú mánuðir samkvæmt lögum nr. 45/1997 en tveir mánuðir samkvæmt lögum nr. 46/2001, um hönnun, og eins lögum nr. 155/2002, um félagamerki, og lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi. Í lögum nr. 17/1991, lögum nr. 155/2002 og lögum nr. 46/2001, segir að ákvarðanir áfrýjunarnefndarinnar verði ekki bornar undir annað stjórnvald en þess ekki getið í lögum nr. 45/1997. Í lögum nr. 17/1991 kemur fram að dómsmál verði ekki höfðað vegna þeirra mála sem skjóta megi til áfrýjunarnefndarinnar fyrir en niðurstaða hennar liggi fyrir og að mál verði að höfða innan tveggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðunina. Hliðstæð ákvæði eru í lögum nr. 46/2001. Ákvæði þessa efnis er ekki að finna í lögum nr. 155/2002 og lögum nr. 45/1997.

Í reglugerðinni, nr. 41/2000, er sérstaklega tekið fram hvað skal greina í áfrýjun og hvornig ber að fara með formhlið hennar fyrir nefndinni, m.a. það að aðilum eigi að gefa kost þess að tjá sig um formhlið mála nema slíkt sé augljóslega óþarft.

Það er í verkahring nefndarinnar að tilkynna gagnaðila um framkomna áfrýjun sem tekin er til efnismeðferðar. Þeirra á meðal er Einkaleyfastofan og sýnist hún því eiga aðild að málum fyrir nefndinni þótt það sé ekki fyllilega ljóst. Aðild að öðru leyti virðist fara eftir því hvort lögmætum hagsmunum er til að dreifa þótt ekki sé það orðað svo í reglugerðinni. Reyndar kemur fram í 21. gr. laga nr. 17/1991 að hver sem er getur borið upp við einkaleyfayfirvöld andmæli gegn veittu einkaleyfi og aðildin því rúm að því leyti. Þá kemur fram í lögum nr. 46/2001 að sé fallið frá áfrýjun geti nefndin engu að síður tekið málið til úrskurðar mæli sérstakar ástæður með því.

Þá eru sérstök ákvæði um framlagningu skjala og greinargerða. Málflutningur á að vera skriflegur. Þó getur nefndin ákveðið munnlegan flutning að eigin frumkvæði eða beiðni aðila og ber þá að boða til fundar með sannanlegum hætti. Munnlegur flutningur á að fara fram í heyranda hljóði nema nefndin ákveði annað. Þá er sérstaklega tekið fram að í munnlegum flutningi geti aðili því aðeins breytt kröfugerð sinni, borið fyrir sig nýjar málsástæður eða lagt fram ný sönnunargögn að afsakanlegt sé að það hafi ekki fyrr verið gert.

Þá eru allitarleg ákvæði um úrskurði nefndarinnar hvernig skuli að þeim staðið og um form þeirra. Meira að segja er kveðið á um það að nefndin geti leiðrétt augljósar villur í úrskurði.

Ljóst er að málsmeðferðarreglurnar eru mjög sniðnar eftir málsmeðferðarreglum laga um meðferð einkamála.

Þá er kveðið á um það að Einkaleyfastofan skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir í samræmi við úrskurð nefndarinnar og skal hann vera aðgengilegur á stofunni.

Þegar áfrýjun er lögð fram skal greitt sérstakt áfrýjunargjald sem ákveðið er í gjaldskrá. Í lögum nr. 46/2001, um hönnun, segir að áfrýjunargjald skuli ákveðið sem hámarksgjald vegna kostnaðar eða hluta kostnaðar við áfrýjunarnefndina, m.a. þóknunar til nefndarmanna í einstökum málum. Ekki er fyllilega ljóst hvernig löggjafinn hefur hugsað sér greiðslu kostnaðar við nefndarstörfina að öðru leyti en helst er hægt að álykta sem svo að honum eigi að mæta með áfrýjunargjöldum og jafnvel skráningargjöldum til Einkaleyfastofunnar.

(24.-25. gr. laga nr. 17/1991, 63. gr. laga nr. 45/1997, 35. og 36. gr. laga nr. 46/2001, 8. gr. laga nr. 155/2002. 1.-6. gr., 9. gr., 12. gr. og 16.-18. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk 8 mál til meðferðar árið 2001, 13 mál árið 2002 og 3 mál árið 2003.

Formaður áfrýjunarnefndarinnar er Rán Tryggvadóttir lögfræðingur.

19. Mannanafnanefnd (14 ár)

Í lögum nr. 54/1925, um mannanöfn, var kveðið á um það að risi ágreiningur um mannanöfn skyldi heimspekideild háskólans skera úr honum. Lögin voru leyst af hólmi með lögum um mannanöfn nr. 37/1991 og síðar með gildandi lögum nr. 45/1996 sem tóku gildi 1. janúar 1997. Með lögum nr. 37/1991 var Mannanafnanefnd komið á fót. Nefndin er hvorttveggja álits- og úrskurðarnefnd. Hlutverk hennar er m.a. að semja skrá yfir þau mannanöfn sem heimil teljast samkvæmt lögnum. Berist Þjóðskrá tilkynning um eiginnafn eða millinafn sem ekki er á mannanafnaskrá ber henni að vísa málinu til Mannanafnanefndar. Sýnist ljóst að nefndin ákveður hver nöfn mega að vera á skránni og hver ekki. Nefndin kynnir mannanafnaskrána öllum almenningi og sendir hana sóknarprestum og forstöðumönnum trúfélaga. Gefa á skrána út í heild sinni eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Þá á nefndin að vera prestum, forstöðumönnum trúfélaga, Hagstofunni, dómsmálaráðherra og forsjármönnum barna til ráðuneytis um nafngjafir.

Nefndinni er fengið vald til þess að skera úr öðrum álita- og ágreiningsefnum sem upp kunna að koma um nafngjafir, nafnritun o.fl. þess háttar. Sérstaklega er kveðið á um það að nefndin kveði upp úrskurði í málum sem vísað er til hennar samkvæmt 3. og 4. mgr. 8. gr. en í þeim málsgreinum er kveðið á um föður- og móðurnöfn og kenninöfn sem dregin eru af erlendu eiginnafni foreldris.

Dómsmálaráðherra skipar nefndina þremur mönnum og þremur til vara til fjögurra ára í senn. Einn nefndarmanna skal skipaður að tillögu heimspekideildar Háskóla Íslands, annar að tillögu lagadeildar Háskóla Íslands og hinn þriðji að tillögu Íslenskrar málnefndar. Eins og fram kemur í athugasemdum í frumvarpi til laga nr. 45/1996 sem gerð er grein fyrir að neðan er gert ráð fyrir að tillögur séu gerðar um nefndarmenn en þeir ekki tilnefndir. Ráðherra er ekki bundinn af tillögunum. Vararmenn eru skipaðir með sama hætti. Ekki er kveðið á um sérstök menntunar- eða hæfisskilyrði. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Varla er hægt að segja að í lögnum sé kveðið á um málsmeðferðarreglur. Einungis segir að nefndin kveði upp úrskurði í þeim málum sem til hennar er vísað og sýnist það gilda um öll ágreiningsmál en ekki einungis þau sem rísa samkvæmt 3. og 4. mgr. 8. gr. laganna. Þá segir að úrskurði skuli kveða upp svo fljótt sem við verði komið og eigi síðar

en innan fjögurra vikna frá því að mál barst nefndinni. Úrskurðina á að birta árlega. Þeim verður ekki vísað til annars stjórnvalds. Gera verður ráð fyrir því að t.d. í deilum um nafngiftir geti prestar jafnt sem foreldrar skotið málum til nefndarinnar þótt ekki sé sérstaklega kveðið á um það í lögnum. Dómsmálaráðherra heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laganna í reglugerð en hún hefur ekki verið sett.

(3. gr., 8. gr., 21.-23. gr., 27. gr.)

Nefndin úrskurðaði í 106 málum árið 2001, 80 málum árið 2002 og 75 málum árið 2003.

Nefndarmenn voru Andri Árnason hrl. formaður, Guðrún Kvaran prófessor og Margrét Jónsdóttir dósent.

Varamenn Ragnheiður Bragadóttir prófessor, varaformaður, Baldur Sigurðsson dósent varamaður Guðrúnar Kvaran og Erlendur Jónsson prófessor varamaður Margrétar Jónsdóttur.

Frá 16. febrúar 2005 skipa nefndina Aðalheiður Jóhannsdóttir lektor, varamaður Kolbrún Linda Ísleifsdóttir, Guðrún Kvaran prófessor, varamaður Baldur Sigurðsson dósent og Haraldur Bernharðsson málfraeðingur, varamaður Erlendur Jónsson prófessor.

Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 37/1991 segir svo um 17. gr.:

„Í þessari grein eru ákvæði um skipun 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. Frumvarpshöfundum 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.“

Alþt. A-deild 1990-1991, bls. 605.

Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 45/1996 segir svo um 21. gr.:

„Hér er kveðið á um að dómsmálaráðherra skipi þrjá aðalmenn og jafnmarga varamenn í mannanafnanefnd til fjögurra ára í senn. Einnig er tekið fram að tveir aðalmenn skuli skipaðir að fengnum tillögum heimspekideildar Háskóla Íslands en einn að fenginni tillögu lagadeildar skólans og að vara-

menn skuli skipaðir með sama hætti. Loks er tekið fram að nefndin skipti sjálf með sér verkum og að kostnaður af störfum hennar greiðist úr ríkissjóði.

Þessi grein svarar til 17. gr. laga nr. 37/1991 og er óbreytt að öðru leyti en því að lagt er til að dómsmálaráðherra skipi í mannanafnanefnd að fengnum tillögum heimspekideildar og lagadeildar en ekki eftir tilnefningum þeirra. Þó að lagt sé til að ráðherra sé ekki bundinn af tillögum deildanna má ætla að hann skipi í mannanafnanefnd í samræmi við þær tillögur í langflestum tilvikum. Breytingin er í samræmi við ríkjandi stefnu í lagasetningu.“

<http://www.althingi.is/altext/120/s/0073.html>.

20. Úrskurðarnefnd um álagningu gjalds vegna ólögmæts sjávarafla (13 ár)

Samkvæmt lögum nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, sem gildi tóku 1. september 1992, skal Fiskistofa, ef rökstudd ástæða kemur fram við framkvæmd eftirlits til að ætla að um ólögmætan afla sé að ræða, leggja gjald á hlutaðeigandi aðila. Í lögnum er ítarlega skilgreint hvaða sjávarafli er ólögmætur og þá gjaldskyldur samkvæmt lögnum.

Vilji aðili ekki una ákvörðun Fiskistofu getur hann innan tveggja vikna frá því að hann fékk vitneskju um álagninguna kært hana til Fiskistofu sem þá skal innan tveggja vikna frá lokum gagnaöflunar leggja rökstuddan, skriflegan úrskurð á málið. Vilji kærandinn ekki una þeirri niðurstöðu getur hann skotið úrskurðinum til sérstakrar nefndar og verður hann að gera það innan tveggja vikna. Þá nefnd skipar sjávarútvegsráðherra þremur mönnum, þar af einn sem formann, til þriggja ára í senn. Jafnmarga menn á að skipa til vara. Nefndarmenn verða að fullnægja almennum skilyrðum laga til þess að fá skipun í stöðu hjá ríkinu en formaður og varaformaður skulu fullnægja skilyrðum til þess að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Tekið er fram að um hæfi nefndarmanna til meðferðar einstakra mála fari eftir hæfisreglum sem gilda um héraðsdómara.

Þegar formanni nefndarinnar berst kæra skal hann tilkynna það Fiskistofu með sannanlegum hætti og senda henni kærana og þau gögn sem henni fylgdu. Fiskistofu gefst síðan kostur á að koma að kröfum sínum og athugasemdum fyrir nefndinni og á með þessum hætti aðild að rekstri málanna. Nefndinni er heimilt að boða aðila eða talsmenn þeirra á sinn fund til þess að tjá sig frekar um málið telji hún ástæðu til og svipar því til þess að mál sé þar munnlega flutt. Úrskurðir nefndarinnar skulu vera rökstuddir og færðir til bókar. Í úrskurðum skal tekin afstaða til þess hvort afli sé gjaldskyldur, hver fjárhæð gjaldsins á að vera og hverjum beri að greiða það. Hafi þess verið krafist skal nefndin jafnframt kveða á

um það hvort aðrir, væntanlega aðrir en kærandi, ábyrgist greiðslu gjaldsins. Þegar úrskurður hefur gengið skal formaður nefndarinnar án tafar senda úrskurðinn á sannanlegan hátt sjávarútvegsráðherra, Fiskistofu og þeim sem krafa beinist að. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Fiskistofa má gera aðför hjá hinum gjaldskylda, eða þeim sem ábyrgð ber á greiðslu, fyrir því gjaldi sem hún hefur lagt á eða ákveðið hefur verið í úrskurði úrskurðarnefndarinnar. Aðfararfrestur er 30 dagar. Tekið er fram í lögum að ágreining um gjaldskyldu eða ábyrgð á greiðslu gjaldsins megi bera undir dómstóla sé það gert innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðar en málskotið fresti ekki aðför. Virðist orðalagið benda til þess að álagningu Fiskistofu verði ekki skotið beint til dómstóla heldur verði áður að fara kæruleiðina.

(1. gr., 6.-10. gr.)

Nefndin kvað upp 1 úrskurð árið 2001, 1 árið 2002 en engan árið 2003.

Aðalmenn í nefndinni eru Marteinn Másson hdl., formaður, Dögg Pálsdóttir hrl. og Stefán Þ. Tómasson.

Varamenn eru Þórunn Guðmundsdóttir hdl. og Andri Árnason hrl.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 37/1992 segir m.a. svo:

„Við endurskoðun laga nr. 32/1976 er gengið út frá því að lögum nr. 38 15. maí 1990, um stjórn fiskveiða, verði breytt þannig að sett verði á fót sérstök stofnun, Fiskistofa, er heyri undir sjávarútvegsráðherra og hafi m.a. það hlutverk að stjórna og hafa eftirlit með fiskveiðum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Fiskistofa geti krafist þann er brotlegur gerist um ólögmetan sjávarafla til þess að greiða gjald skv. 1. gr. er nemi andvirði hins ólögmeta 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.“

<http://www.althingi.is/alttext/115/s/0688.html>

21. Úrskurðarnefnd höfundaréttarmála (13 ár)

Höfundalög, nr. 73/1972, tóku gildi 29. nóvember 1972. Þeim lögum hefur æði oft verið breytt síðan. Samkvæmt 57. gr. höfundaréttarlaga skar gerðardómur skipaður af Hæstarétti úr ágreiningi um rétt höfundar til þóknunar. Með breytingalögum nr. 57/1992 var 5 manna úrskurðarnefnd komið á fót í stað gerðardómsins. Með breytingalögum nr. 60/2000 var nefndarmönnum fækkað í þrjá. Nefndinni er fyrst og fremst ætlað það hlutverk að skera úr ágreiningi sem rís um fjárhæð þóknunar til höfunda þegar verk þeirra eru birt eða flutt eða notuð á annan hátt. Þá er hægt að skjóta til nefndarinnar til sáttameðferðar ágreiningi um ákveðnar leyfisveitingar.

Menntamálaráðherra skipar nefndina þremur mönnum sem fyrr segir og eiga þeir að vera úr hópi fimm manna sem höfundaréttarnefnd tilnefnir en höfundaréttarnefnd er ráðgjafarnefnd menntamálaráðherra um höfundaréttarmál. Úrskurðarnefndinni ber að leita sátta með deiluaðilum en úrskurðir hennar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi. Laun nefndarmanna skulu greidd úr ríkissjóði. Ekki er kveðið á um skipunartíma.

Hinn 26. janúar 1996 voru settar reglur um úrskurðarnefndina. Þar kemur fram að deiluaðilum á að gefa kost á því að leggja fyrir nefndina greinargerðir um deiluefnið og á í þeim að koma fram um hvað aðilar eru sammála og eins ítarleg reifun atvika og rökstuðningur krafna. Úrskurðarnefndinni sjálfri er heimilt að afla gagna sem henni ber að gefa aðilum kost á að tjá sig um. Þóknun til nefndarmanna og kostnað við störf nefndarinnar á að greiða úr ríkissjóði.

(2. mgr. 45. gr. 57. - 58. gr. laganna. 2. og 3. gr. reglnanna)

Samkvæmt upplýsingum menntamálaráðuneytisins var skipað í nefndina til þriggja ára árið 1995 en síðan hefur hún ekki verið skipuð. Nefndin fékk til meðferðar þrjú mál á sínum tíma. Í tillögu til breytingarlaga á höfundaréttarlögum, sem unnið er að vegna tilskipunar 2001/29EB, er lagt til að sáttasemjari komi í stað úrskurðarnefndarinnar.

22. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála (12 ár)

Samkeppnislög, nr. 8/1993, tóku gildi 1. mars 1993. Markmið laganna var að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Samkeppnisráð, Samkeppnisstofnun og áfrýjunarnefnd samkeppnismála fóru með framkvæmd lag-

anna í umboði viðskiptaráðherra. Samkvæmt lögnum var hlutverk Samkeppnisráðs:

- að framfylgja boðum og bönnum laga þessara og leyfa undanþágur samkvæmt þeim,
- að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og óréttmætum viðskiptaháttum,
- að stuðla að auknu gagnsæi markaðarins,
- að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði,
- að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni.

Ný samkeppnislög, nr. 44/2005, tóku gildi 1. júlí 2005. Samkvæmt 5. gr. laganna fer viðskiptaráðherra með framkvæmd þeirra en í umboði hans annast sérstök stofnun, Samkeppniseftirlitið, eftirlit samkvæmt lögnum og daglega stjórnýslu á því sviði sem löggin ná til. Samkeppnisstofnun og Samkeppnisráð voru því lögð niður. Stjórn Samkeppniseftirlitisins er skipuð þremur mönnum til fjögurra ára í senn og þremur til vara. Samkeppniseftirlitið hefur samkvæmt 8. gr. laganna það hlutverk að:

- a. að framfylgja boðum og bönnum laga þessara og leyfa undanþágur samkvæmt þeim,
- b. að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja,
- c. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði,
- d. að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja; skal þetta gert m.a. í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni; stofnunin skal birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt.

Þær ákvarðanir sem Samkeppniseftirlitið tekur við framkvæmd laganna eru kæránlegar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er skipuð þremur mönnum sem Hæstiréttur tilnefnir og sýnist viðskiptaráðherra sem nefndina skipar vera bundinn af þeim tilnefningum. Jafnmargir varamenn eru skipaðir. Skipunartími er fjögur ár í senn og er skipunartími hinn sami og stjórnar Samkeppniseftirlitsins. Formaður og varamaður hans, sem jafnframt er varaformaður, skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara en aðrir nefndarmenn eiga að hafa faglega kunnáttu á sviði samkeppnis- og viðskiptamála.

Lögin kveða lítt á um málsmeðferðarreglur fyrir áfrýjunarnefndinni. Þar segir þó að kæra til nefndarinnar skuli hafa borist innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun þá sem hann hyggst kæra. Þá segir í lögnum að úrskurður nefndarinnar skuli liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti og á sá tími væntanlega jafnt við um dagsektir sem aðrar ákvarðanir. Í lögnum er ekki sérstaklega tekið fram að Samkeppniseftirlitið eigi aðild að meðferð mála fyrir áfrýjunarnefndinni en gera verður ráð fyrir því að svo sé enda áttu Samkeppnisstofnun og Samkeppnisráð málsaðild þar á sínum tíma.

Nú eru í gildi reglur nr. 922/2001, um málsmeðferð samkeppnisyrvalda,¹⁸ settar með heimild í samkeppnislögum. Í þriðja kafla reglnanna er sérstaklega kveðið á um málsmeðferð fyrir samkeppnisyrfirvöldum. Reglurnar eru þannig að efni til að þær eiga tæpast alltaf við um málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni enda þótt áfrýjunarnefndin samkvæmt reglunum teljist til samkeppnisyrfirvalda. Þó myndu t.d. ákvæði reglnanna um að aðilar að málum fyrir samkeppnisyrfirvöldum eigi rétt á að kynna sér gögn sem málið varðar eflaust eiga við áfrýjunarnefndina en tæplega heimild til takmörkunar á þeim rétti sem reglugerðin fær samkeppnisyrfirvöldum.

Í lögnum er sérstaklega tekið fram að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins verði ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggur fyrir. Hér er um að ræða frávik frá almennum reglum sem þó eru dæmi um í öðrum lögum. Dómsmál verður að höfða innan sex mánaða frá því að aðili máls fyrir úrskurðarnefndinni fékk vitneskju um úrskurðinn. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar áfrýjunarnefndar eða aðför samkvæmt honum. Hins vegar frestar kæra til áfrýjunarnefndar aðför. Lögin kveða ekki á um heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til þess að höfða mál fyrir dómstólum til ógildingar á úrskurði áfrýjunar-

¹⁸ Reglum nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyrfirvalda hefur ekki verið breytt enn sem komið er.

nefndarinnar, en samkvæmt niðurstöðum Hæstaréttar er heimild til þess ekki fyrir hendi.

(5. gr., 9. gr. 37.-41. gr. laganna. 13. og 14. gr. reglnanna)

Á árunum 1995 til 2003 bárust áfrýjunarnefndinni að jafnaði rúmlega 18 mál á ári. Árið 2001 voru málin 20, árið 2002 einnig 20 og árið 2003 voru málin 21.

Áfrýjunarnefnd skipa Stefán Már Stefánsson prófessor, formaður, Erla S. Árnadóttir hrl. og Anna Kristín Traustadóttir viðskiptafræðingur. Varamenn eru Páll Sigurðsson prófessor, varaformaður, Lárus L. Blöndal hrl. og Brynhildur Benediktsdóttir hagfræðingur.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 8/1993 segir svo um 9. gr.:

„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 faglegrri 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.“

<http://www.althingi.is/altext/116/s/0009.html>.

23. Farbannsnefnd skipa (12 ár)

Lög um eftirlit með skipum, nr. 47/2003, tóku gildi 1. janúar 2004 og leystu af hólmi lög nr. 35/1993 um sama efni. Lögin gilda um öll íslensk skip og er markmið þeirra að tryggja öryggi íslenskra skipa, áhafna þeirra og farþega og efla varnir gegn mengun frá skipum. Einnig að laga íslenskan rétt að þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.

Starfsmenn Siglingastofnunar Íslands annast alla skipaskoðun og getur siglingamálastjóri, eða þeir sem hann veitir umboð, lagt farbann á skip hafi það ekki gild skírteini til að mega sigla. Ef starfsmenn siglingamálastjóra hafa lagt á farbann, sem hann telur ekki á rökum reist, getur hann aflétt því. Annars geta útgerðarmaður skips eða skipstjóri kært farbann

til farbannsnefndar. Í lögum nr. 35/1993 var og kveðið á um farbannsnefnd en fram að gildistöku þeirra laga varð ágreiningi um farbann skotið til Siglingadóms.

Samgönguráðherra skipar fimm menn í farbannsnefnd til þriggja ára í senn og jafnmarga til vara. Formaður skal fullnægja almennum dóm-araskilyrðum. Hinir fjórir nefndarmennirnir skulu búa yfir sérþekkingu á sviði siglinga eða skipatækni í samræmi við verksvið nefndarinnar. Úrskurði nefndarinnar verður ekki skotið til æðra stjórnvalds og máls-höfðun til ógildingar úrskurði frestar ekki réttaráhrifum hans. Í lögnum segir að ráðherra setji nefndinni starfsreglur en það mun ekki hafa verið gert.

(1. gr., 10. gr., 20.-21. gr., 23.-25. gr.)

Nefndin fékk 1 mál til meðferðar árið 2001 en engin árin 2002 og 2003.

Í nefndinni eiga sæti frá 1. maí 2004 til 30. apríl 2007 Ástríður S. Thorsteinsson lögfræðingur, formaður, Sævar Harðarson verkfræðingur, Benedikt E. Guðmundsson skipaverkfræðingur, Guðjón Ármann Eyjólffson, fyrrverandi skólameistari, og Björgvin Jóhannsson, tæknifræðingur og fyrrverandi skólameistari.

Varamenn eru Jónatan Sveinsson hrl., varaformaður, Pálmi Hlökkversson framhaldsskólakennari, Ásgeir Guðnason vélfræðingur, Þorvaldur Guðmundsson skipstjóri og Auðunn Ágústsson skipatæknifræðingur.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 35/1993 segir svo um 1. mgr. 24. gr.:

„1. mgr. er nýmæli sem segir að útgerðarmaður og skipstjóri geti kært farbann til farbannsnefndar. Samkvæmt gildandi lögum er eingöngu heimilt að kæra farbann til siglingadóms og er dómur hans hér að lútandi endanlegur. Skipun farbannsnefndar er nýmæli en samkvæmt dönskum lögum er heimilt að kæra ákvörðun Siglingamálastofnunar til „tilbægholdelsesnævn.“ Ákvæði frumvarpsins um skipan nefndarinnar og verkefni eru í samræmi við hliðstæð ákvæði í dönsku lögnum.

Ákvörðun um farbann er ráðstöfun sem getur haft miklar fjárhagslegar afleiðingar og því er nauðsynlegt að skorð verði úr um gildi farbanns svo fljótt sem auðið er. Um þessar mundir er ákvörðun Siglingamálastofnunar kærnanleg til siglingadóms eins og áður segir. Það leiðir af eðli dómstóla og lagaákvæðum sem um þá gilda að meðferð mála er ítarlegri og seinlegri en hjá stjórnskipuðum nefndum. Samsetning nefndarinnar ætti að tryggja bæði hlutlægni og fagleg vinnubrögð en nánari reglur um starfsemi nefndarinnar verða settar af ráðherra. Úrskurði nefndarinnar verður ekki skotið til æðra stjórnvalds.“

<http://www.althingi.is/altext/116/s/0223.html>.

24. Úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna (10 ár)

Lög nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, tóku gildi 1. júní 1998. Áður voru í gildi lög nr. 84/1995, um úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Með lögum nr. 13/1998 var hluti verkefna úrskurðarnefndarinnar fenginn Verðlagsstofu skiptaverðs auk annarra nýrra.

Hlutverk verðlagsstofunnar er að fylgjast með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna og stuðla að því að það sé rétt og eðlilegt. Verðlagsstofan á að afla ítarlegra upplýsinga um fiskverð og eru henni fengin til þess ýmis ráð í lögnum. Víki fiskverð við uppgjör á aflahlut áhafnar í verulegu frá því sem algengast er við sambærilega ráðstöfun á afla á viðkomandi landsvæði skal verðlagsstofan taka málið til sérstakrar athugunar. Fáir verðlagsstofan ekki fullnægjandi skýringar á frávikum getur hún, náist ekki samkomulag um verð, skotið málinu til úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna með kröfu um að nefndin ákveði fiskverðið. Slíkt hið sama geta þau heildarsamtök er standa að skipun nefndarinnar gert. Um þetta gilda æði flóknar reglur sem grundvallast að meginhluta á því hvort aflinn er afhentur eða seldur aðila sem telst skyldur útgerð skips eða ekki. Ákvörðun nefndarinnar um fiskverð gildir ekki þegar affi er seldur á innlendum eða erlendum uppboðsmörkuðum.

Verðlagsstofan tekur þannig ekki sjálf ákvörðun um fiskverð en henni ber að annast upplýsingaöflun og skrifstofuhald fyrir úrskurðarnefndina.

Í úrskurðarnefndinni eiga sæti sjö menn, einn tilnefndur af Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, einn af Sjómannasambandi Íslands, einn af Vélstjórafélagi Íslands, þrír af Landssambandi íslenskra útvegsmanna og formaður sem sjávarútvegsráðherra skipar að höfðu samráði við framangreind samtök sjómanna og útvegsmanna. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

Þegar eftir að máli er skotið til úrskurðarnefndar skulu þeir nefndarmenn, sem tilnefndir eru af heildarsamtökum sjómanna og útvegsmanna, taka málið til umfjöllunar. Náir þeir ekki samkomulagi um ákvörðun fiskverðs innan 14 daga, ef málið varðar fiskverð í viðskiptum skyldra aðila en innan sjö daga varði málið kæru Verðlagsstofu skiptaverðs eða viðskipti óskyldra, skal málið tekið fyrir í fullskipaðri nefnd og skal hún kveða upp úrskurð innan sjö daga ef málið varðar fiskverð í viðskiptum skyldra en innan fjögurra daga varði málið kæru Verðlagsstofu skiptaverðs eða viðskipti óskyldra. Náist samkomulag um fiskverð milli aðila fyrir tilstilli nefndarinnar skulu samkomulaginu fylgja forsendur þess en úrskurður fullskipaðrar nefndar skal vera rökstuddur.

Um hæfi nefndarmanna til meðferðar einstaks máls og málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga eftir því sem við getur átt eins og í lögum segir.

Ákvörðun úrskurðarnefndar um fiskverð, hvort sem hún byggist á samkomulagi eða úrskurði, er bindandi gagnvart útgerð og allri áhöfn skips á gildistíma hennar og er óheimilt að semja um annað fiskverð við einstaklinga í áhöfn.

Hafi skip landað afla hjá aðila er telst skyldur útgerð, eftir að máli var skotið til nefndarinnar en áður en úrskurður er upp kveðinn, getur nefndin úrskurðað um aflahlut áhafnar vegna þess afla og er sá úrskurður aðfararhæfur.

Kostnaður af úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna greiðist úr ríkissjóði. Þó skulu heildarsamtök útvegsmanna og sjómanna hvert um sig bera kostnað af þeim fulltrúum sem hlutaðeigandi samtök hafa tilnefnt til setu í úrskurðarnefndinni.

(8.-10. gr., 13.-15. gr., 18. gr.)

Nefndin fékk 6 mál til meðferðar árið 2001, 4 árið 2002 og 7 árið 2003.

Skúli J. Pálmason héraðsdómari er formaður nefndarinnar og varamaður hans er Valtýr Sigurðsson fangelsismálastjóri, skipaðir af sjávarútvegsráðherra.

Þá sitja í nefndinni Árni Bjarnason og varamaður hans Guðjón Ármann Einarsson, tilnefndir af Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands; Sævar Gunnarsson og varamaður hans Hólmgeir Jónsson, tilnefndir af Sjómannasambandi Íslands; Helgi Laxdal og varamaður hans Jóhanna Eyjólfsdóttir, tilnefnd af Vélstjórafélagi Íslands; Friðrik J. Arngrímsson, Pétur H. Pálsson og Sturlaugur Sturlaugsson og varamenn þeirra Sveinn Hjörtur Hjartarson, Ólafur Marteinnsson og Stefán Friðriks-son, tilnefndir af Landssambandi íslenskra útvegsmanna.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 84/1995 kemur fram að frumvarpið var flutt í kjölfar verkfalls á fiskiskipaflotanum utan Vestfjarða sem hófst 25. maí 1995. Deilt var m.a. um ákvörðun fiskverðs til viðmiðunar við hlutaskipti þegar fiskur var ekki seldur á uppboðsmarkaði innan lands eða erlendis. Segir orðrétt í athugasemdunum:

„Í þriðja kafla miðlunartillögunnar eru ákvæði um skiptaverð og sölu afla. ... Náist ekki samkomulag um fiskverð í framangreindum tilvikum [fiskur seldur aðila sem telst skyldur útgerð eða seldur óskyldum aðila, þó ekki ef um er að ræða innlandan eða erlendan uppboðsmarkað] má skjóta málinu til sérstakrar úrskurðarnefndar er ákveður fiskverð eftir nánar tilgreindum viðmiðunum.“

Fram kemur í athugasemdunum að aðilar kjaradeilunnar höfðu náð samkomulagi um að setja úrskurðarnefnd á lagirnar og segir um hana m.a. eftirfarandi:

„Telja samtök útvegsmanna og sjómanna að nauðsynlegt sé að skjóta lagastöðum 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.“

<http://www.althingi.is/altext/119/s/0083.html>.

25. Bótanefnd (9 ár)

Hinn 1. janúar 1996 tóku gildi lög nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota. Samkvæmt lögnum er ríkissjóði skylt að greiða bætur vegna tjóns sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum sem framið er innan íslenska ríkisins og einnig utan þess í sérstökum tilfellum. Bætur á að greiða vegna líkamstjóns, ákveðins eignatjóns, missis framfaranda og útfararkostnaðar. Þá ber og að greiða bætur vegna miska, þó ekki ef hann stafar af ærumeiðingum eða brotum gegn friðhelgi einkalífs. Þá er kveðið á um að tjón þurfi að ná ákveðnu lágmarki, kr. 100.000, til þess að bætur verði greiddar og eins eru í lögnum ákveðnar hámarksbætur fyrir einstök tjón. Ekki skiptir máli hvort vitað er hver olli hinu bótaskylda tjóni. Um bótaákvæðanir þessar gilda nokkrar aðrar sérreglur en að öðru leyti er vísað til almennra reglna um skaðabótaábyrgð tjónvalds. Ekki er skylt að dómur hafi gengið um bótakröfu, nefndin getur sjálf tekið afstöðu til þess hvort um bótaskyld tjón samkvæmt lögnum er að ræða.

Þá er kveðið á um það að greiði ríkissjóður bætur eignist hann rétt tjónþola gagnvart tjónvaldi sem nemur fjárhæð greiddra bóta. Einnig að endurkrefja megi tjónþola um greiddar bætur hafi hann síðar fengið tjón sitt bætt með öðrum hætti. Sama máli gegnir hafi tjónþoli gefið rangar upplýsingar eða leynt atriðum sem þýðingu hafa haft við ákvörðun nefndarinnar um greiðslu bóta. Þegar bótakröfu hefur verið ráðið til lykta með dómi ber að greiða bætur samkvæmt honum, þó með þeim takmörkunum sem löggin setja.

Það er svokölluð bótanefnd sem tekur ákvörðun um greiðslu þessara bóta. Í hana skipar dómsmálaráðherra þrjá menn til fjögurra ára í senn og þrjá til vara. Einnig skipar ráðherra formann nefndarinnar. Nefndarmenn allir skulu fullnægja skilyrðum til þess að hljóta skipun í embætti héraðsdómara en um sérstakt hæfi nefndarmanna fer eftir sömu reglum og um dómara væri að ræða.

Það er skilyrði bótagreiðslna að brot, sem tjón er rakið til, hafi án ástæðulauss dráttar verið kært til lögreglu og að tjónþoli hafi jafnframt fyrir lögreglu gert kröfu um greiðslu skaðabóta úr hendi hins brotlega. Ber lögreglu að kynna tjónþola rétt til greiðslu bóta samkvæmt lögnum. Nefndinni verður að hafa borist umsókn um bætur innan tveggja mánaða frá því að brot var framið en frá þessu skilyrði má þó víkja standi til þess veigamikil rök.

Bótanefnd getur kallað tjónþola á sinn fund, krafist hann um upplýsingar sem hún telur sér þörf á og einnig aðra þá er kunna að þekkja til málavaxta. Meðal upplýsinga getur verið sjúkraskrá tjónþola liggja samþykki hans fyrir. Þá getur nefndin farið fram á læknisrannsókn á tjónþola og eins krafist yfirheyrslna fyrir dómi. Ekki er kveðið á um það hvenær niðurstaða nefndarinnar skal liggja fyrir en ákvörðun hennar er endanleg á stjórnýslustigi. Frekari reglur eru ekki í lögnum um meðferð mála fyrir nefndinni en í þeim segir að dómsmálaráðherra setji reglugerð um starfsháttu nefndarinnar. Ekki er að sjá að það hafi verið gert.

Kostnaður vegna meðferðar mála hjá nefndinni greiðist úr ríkissjóði, þ.á m. sá kostnaður sem til fellur vegna rannsókna sem nefndin lætur gera.

(1.-3. gr., 6.-19. gr.)

Nefndin fékk 132 mál (bótakröfur) til meðferðar árið 2001, 146 mál árið 2002 og 228 mál árið 2003.

Í nefndinni sátu Þorgeir Ingi Njálsson héraðsdómari, formaður, Erla S. Árnadóttir hrl. og Hákon Árnason hrl.

Varamenn Jóhannes Sigurðsson hrl., Ingibjörg Benediktsdóttir hæstaréttardómari og Guðný Björnsdóttir hdl.

Frá 1. júlí 2004 skipa nefndina Dögg Pálsdóttir hrl., formaður, Erla S. Árnadóttir hrl. og Margrét Gunnarsdóttir hdl.

Varamenn eru Guðný Björnsdóttir hdl., Hjördís Halldórsdóttir hdl. og Sigurlaug K. Jóhannsdóttir lögfræðingur.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 69/1995 segir um bótanefnd í almennum athugasemdum og um 13. gr. einungis það að lagt sé til að sérstök stjórnýslunefnd, bótanefnd, taki ákvörðun um greiðslu bóta.

<http://www.althingi.is/altext/118/s/0659.html>

26. Úrskurðarnefnd um tæknifrjógvun (9 ár)

Hinn 1. júní 1996 tóku gildi lög nr. 55/1996, um tæknifrjógvun. Samkvæmt lögnum má aðeins framkvæma tæknifrjógvun á heilbrigðisstofnun sem hefur fengið leyfi heilbrigðisráðherra til slíkra aðgerða og verða aðgerðir að vera undir eftirliti sérfræðinga í kvensjúkdómum og fæðingarhjálp. Í lögnum er kveðið á um viðtæk skilyrði fyrir því að tæknifrjógvun megi fara fram og segir að læknir ákveði hvort hún skuli heimilud. Synji hann um það má kæra synjunina til landlæknis sem sendir kærana tafarlaust, eins og í lögnum segir, til meðferðar sérstakrar nefndar sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Í nefndinni eiga sæti þrír menn og jafnmargir til vara. Einn skal vera lögfræðingur, annar læknir og hinn þriðji félagsráðgjafi. Síðan segir að ákvörðun nefndarinnar sé endanleg. Önnur ákvæði um nefndina eru ekki í lögnum og í reglugerð um tæknifrjógvun, nr. 568/1997, eru ekki ákvæði um nefndina til viðbótar því sem í lögnum segir nema að tekið er fram að kærufrestur sé þrír mánuðir frá því að aðilum var kynnt synjun læknis.

(2.-3. gr., 13. gr. laganna. 6. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk 1 mál til meðferðar árið 2002 en engin árin 2001 og 2003.

Nefndina skipa Stefán B. Matthíasson læknir, Stefanía G. Sæmundsdóttir lögfræðingur og Sigurveig H. Sigurðardóttir félagsráðgjafi.

Varamenn eru Bryndís Benediktsdóttir læknir, Elín Blöndal lögfræðingur og Sigurlaug S. Hauksdóttir félagsráðgjafi.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 55/1996 er að finna bollaleggingar um það hverjum eigi að fela að taka ákvörðun um hvort tæknifrjógvun fari fram eða ekki þar sem réttur til þess sé ekki án skilyrða. Segir þar svo:

„Koma hér einkum tveir möguleikar til álita, þ.e. að lögfesta núverandi framkvæmd um að matið skuli vera í höndum þeirra lækna sem annast meðferð eða í valdi fjölskipaðrar nefndar. Einnig má benda á að hér er um ákaflega persónuleg og viðkvæm mál að ræða sem rétt er að séu á fárra vitorði. Þó má e.t.v. ætla að nefnd hefði meiri möguleika til að velja hæfa foreldra. Að athuguðu máli þykir rétt að viðhalda núverandi framkvæmd og fela læknum þeim er meðferð annast að taka hverja beiðni til athugunar og ákvörðunar um hvort meðferð verði reynd. ... Þótt miðað sé við að læknir taki ákvörðun um það hvort tæknifrjógvun fari fram þykir rétt að gera ráð fyrir að upp komi ágreinungur vegna synjunar. Er í því sambandi rétt að gera ráð fyrir sérstakri kærunefnd er fjalli um kærur.“

Þá segir m.a. í greinargerðinni um 3. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndina:

„Gert er ráð fyrir að læknir taki ákvörðun um meðferð. Þá er lagt til að sýnjun megi kæra til landlæknis sem sendi kærana tafarlaust til meðferðar þriggja manna nefndar sem ráðherra skipar. ... Ákvörðun nefndarinnar verði endanleg.“

<http://www.althingi.is/altext/120/s/0184.html>.

27. Málskotsnefnd Lánasjóðs íslenskra námsmanna (8 ár)

Í 5. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, er sagt í 5. tölulið að úrskurðum stjórnar sjóðsins megi vísa til málskotsnefndar. Stjórnin á að skera úr vafamálum er varða einstaka lánþega og öðrum málum með bókuðum samþykktum. Í 5. gr. laganna eru ákvæði um málskotsnefndina en sú lagagrein er 3. gr. breytingarlaga nr. 67/1997 og hefur nefndin því verið við lýði í nær átta ár.

Menntamálaráðherra skipar þriggja manna málskotsnefnd til þriggja ára í senn og jafnmarga til vara. Nefndarmenn skulu vera lögfræðingar og formaður og varaformaður fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Nefndin sker úr því hvort úrskurðir stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru í samræmi við ákvæði laga og reglugerða og getur nefndin staðfest, breytt eða fellt úr gildi ákvarðanir stjórnar. Er því jöfnum höndum talað um úrskurði og ákvarðanir stjórnar. Má skilja lögina svo að nefndinni sé ekki ætlað að endurskoða mat stjórnarinnar sé því til að dreifa heldur einungis hvort hún hefur farið að lögum. Ekki er þetta ótvírætt. Þá er í lögnum sagt að úrskurðir nefndarinnar skuli vera rökstuddir og endanlegir og verður að skilja ákvæðið svo að ekki sé til að dreifa öðrum málskotsaðila á stjórnarsýslustigi. Þá er sagt að ráðherra setji nefndinni starfsreglur en um málsmeðferð fari að öðru leyti að stjórnarsýslulögum.

Sett hefur verið reglugerð nr. 79/1998, um starfsreglur málskotsnefndar, og tók hún gildi 2. febrúar 1998. Í reglugerðinni er talað um álit málskotsnefndar en ekki úrskurð en engu að síður sagt að nefndin geti staðfest, breytt eða fellt úr gildi ákvarðanir stjórnar sjóðsins eins og í lögnum segir. Álit nefndarinnar á að vera skriflegt, lýsa skal helstu gögnum sem liggja til grundvallar niðurstöðu og hún rökstudd. Þá segir í reglugerðinni að álit nefndarinnar sé endanlegt á stjórnarsýslustigi. Ekki er kveðið á um aðfararhæfi úrskurða enda sýnast lögina ekki gera ráð fyrir því. Þá segir að nefndin skuli halda málaskrá og gerðabók og skila menntamálaráðherra árlegri skýrslu um starfsemi sína. Nefndin hefur heimild til þess að ráða starfslíð eða fela sjálfstætt starfandi aðila að sjá um skrifstofuhald en þarf til þess leyfi menntamálaráðherra. Þóknun nefndarinnar er ákveðin

af ráðherra. Þá er vísað til þess í reglugerðinni, eins og í lögnum, að um málsmeðferð fari að öðru leyti eftir stjórnslulögum.

(5. og 5. gr.a laganna. 1. og 2. gr., 4. og 5. gr., 7. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk 20 mál til meðferðar árið 2001, 23 mál árið 2002 og 18 mál árið 2003.

Aðalmenn í nefndinni eru Arnfríður Einarsdóttir skrifstofustjóri, Helgi Jóhannesson hrl. og Sigurður Ingi Halldórsson hdl.

Varamenn eru Sigríður Logadóttir, Margeir Pétursson og Gísli Tryggvason.

Í frumvarpi til laga nr. 21/1992 var í upphafi ekki gert ráð fyrir málskotsnefnd. Meirihluti menntamálanefndar þingsins gerði hins vegar tillögu þar að lútandi sem samþykkt var.

<http://www.althingi.is/altext/121/s/1222.html>.

28. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál (8 ár)

Upplýsingalög, nr. 50/1996, tóku gildi 1. janúar 1997. Gildissvið laganna er rækilega skilgreint svo og hverjar upplýsingar stjórnvöldum er skylt að láta í té sé þeirra óskað og hverjar ekki. Stjórnvaldi ber að taka ákvörðun um það hvort orðið verður við beiðni, sem það getur krafist að sé skrifleg, svo fljótt sem verða má. Hafi beiðnin ekki verið afgreidd innan sjö daga frá því að hún barst ber stjórnvaldinu að skýra beiðanda frá ástæðum tafarinnar og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Í lögnum segir síðan að um málsmeðferð stjórnvaldsins fari að öðru leyti eftir stjórnslulögum.

Sé beiðninni synjað er hún kæranleg til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem kveðið er á um í V. kafla laganna. Tekið er fram að nefndin sé sjálfstæð í störfum og verði úrskurðum hennar ekki skotið til annarra stjórnvalda. Má segja að það liggi nokkuð í hlutarins eðli þar sem æðstu framkvæmdarvaldshafar geta átt aðild að ágreiningnum.

Forsætisráðherra skipar þrjú menn í nefndina til fjögurra ára og jafnmarga til vara. Tveir nefndarmanna og varamenn þeirra skulu uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara og annar þeirra vera formaður nefndarinnar en hinn varaformaður. Ekki er kveðið á um að hinn þriðji nefndarmaður þurfi að uppfylla sérstök hæfisskilyrði. Nefndinni er heimilt að kalla sérfróða menn sér til ráðgjafar og aðstoðar telji hún þess þörf. Sérstaklega er tekið fram að nefndarmenn megi ekki vera fastráðnir starfsmenn í Stjórnarráði Íslands.

Um málsmeðferð fyrir nefndinni segir að mál skuli borið undir hana skriflega innan 30 daga frá því að kæranda var tilkynnt ákvörðun stjórnvalds. Nefndin geti veitt hlutaðeigandi stjórnvaldi stuttan frest til að láta í té rökstutt álit á málinu áður en því sé ráðið til lykta og að stjórnvaldi sé skylt að afhenda nefndinni afrit af þeim gögnum sem kæra lúti að. Að öðru leyti er vísað til stjórnsýslulaga um málsmeðferð.

Nefndin á að birta úrskurðinn þeim sem fram á hann fór svo og viðkomandi stjórnvaldi eins fljótt og verða má. Hafi aðgangur verið heimiladur að umbeðnum gögnum skal stjórnvald veita aðgang að þeim þegar í stað. Stjórnvald getur þó krafist þess að réttaráhrifum úrskurðarins verði frestað. Skal sú krafa gerð innan þriggja daga og er háð því skilyrði að stjórnvaldið beri málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu og óski þess að málið fá flýtimeðferð. Sé beiðni um flýtimeðferð synjað skal mál höfðað innan 7 daga frá því að sú synjun liggur fyrir.

Í lögnum er kveðið á um það að úrskurðir nefndarinnar um aðgang að gögnum eða afrit þeirra sé aðfararhæfur. Nefndin á að gefa út úrskurði sína árlega eða útdrátt úr þeim.

Þegar gögn hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands eða öðru opinberu safni tekur það sjálft ákvörðun um það hvort gögn skuli afhent en getur áður aflað rökstuddrar umsagnar þess stjórnvalds sem afhenti gögnin leiki vafi á rétti til aðgangs að gögnunum. Ákvarðanir safnsins eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

(1.-4. gr., 16.-21. gr.)

Úrskurðarnefndin úrskurðaði í 45 málum árið 2001, 25 málum árið 2002 og 10 málum árið 2003.

Í nefndinni sátu Eiríkur Tómasson prófessor, formaður, Valtýr Sigurðsson fangelsismálastjóri, varaformaður, og Elín Hirst fréttastjóri.

Varamenn voru Steinunn Guðbjartsdóttir hdl., Arnfríður Einarsdóttir skrifstofustjóri og Ólafur E. Friðriksson blaðamaður.

Starfsmaður nefndarinnar var Kristján Andri Stefánsson lögfræðingur.

Frá 1. janúar 2005 hafa skipað nefndina Páll Hreinsson prófessor, formaður, Friðgeir Björnsson héraðsdómari, varaformaður, og Sigurveig Jónsdóttir blaðamaður. Varamenn eru Skúli Magnússon héraðsdómari, Símon Sigvaldason héraðsdómari og Helga G. Johnson blaðamaður.

Starfsmaður nefndarinnar er Páll Þórhallsson lögfræðingur.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 50/1996 kemur fram að árið 1990 var flutt frumvarp til laga um sama efni sem ekki var afgreitt á Alþingi. Segir m.a. svo þar um í almennum athugasemdum í greinargerð með fyrrnefnda lagafrumvarpinu:

„Að því var fundið í frumvarpinu frá 1990 að ekki væri unnt að leysa úr ágreiningi um aðgang að gögnum með einföldum og skjótum hætti. Í því skyni er nú lagt til í V. kafla að sett verði á stofn sérstök úrskurðarnefnd er starfi óháð stjórnarsýslunni. Ekkert er því hins vegar til fyrirstöðu að ágreiningur af þessu tagi verði borinn undir dómstóla eftir almennum reglum.“

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 50/1996 segir m.a. svo um V. kafla frumvarpsins þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndina:

„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.“

Þá segir enn fremur í greinargerðinni:

„Skv. 2. mgr. [14. gr.] er úrskurðarnefnd um upplýsingamál sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem skipað er til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga. Úrskurðum nefndarinnar verður því ekki skotið til ráðherra né nokkurs annars stjórnvalds. Ráðherra getur því síður gefið nefndinni bindandi fyriræmi um úrlausn mála. Úrskurðir nefndarinnar verða hins vegar bornir undir dómstóla skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem bera má úrlausnir hennar undir umboðsmann Alþingis.“

<http://www.althingi.is/alttext/120/s/0630.html>.

29. Úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta (8 ár)

Lög nr. 12/1997, um atvinnuleysistryggingar, tóku gildi 1. júlí 1997. Leystu lög in af hólmi lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993. Stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs skipar fimm manna nefnd, úthlutunarnefnd, í hverju umdæmi svæðisvinnumiðlunar sem ákvarðar bætur og missi bóta samkvæmt lögnum. Nefndinni er skylt að tilkynna umsækjanda um bætur og stjórn sjóðsins um ákvarðanir sínar. Þessum aðilum tveim, þ.e. umsækjanda og stjórn sjóðsins, er heimilt að skjóta ákvörðun úthlutunarnefndarinnar til úrskurðarnefndar atvinnuleysisbóta innan þriggja mánaða frá því að ákvörðunin var tilkynnt þeim. Áður hafði stjórn Atvinnuleysistryggingasjóðs það hlutverk að skera úr ágreiningi um greiðslu atvinnuleysisbóta. Á því varð breyting með lögum nr. 12/1997.

Nú skipar félagsmálaráðherra þriggja manna úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta til fjögurra ára í senn. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

Formaður og varamaður hans skulu fullnægja starfsgengisskilyrðum héraðsdómara og nefndarmenn allir eiga að hafa víðtæka þekkingu á vinnumarkaðinum. Úrskurður nefndarinnar er endanleg stjórnvaldsákvörðun. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr Atvinnuleysistryggingasjóði samkvæmt ákvörðun ráðherra. Sjóðurinn á að gefa út úrskurði nefndarinnar ár hvert. Ekki eru í lögum nein sérstök ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni.

Samkvæmt lögum nr. 46/1997, um Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga, gegnir úrskurðarnefndin sama hlutverki við ákvarðanir um greiðslu bóta úr þeim sjóði.

(16. - 17. gr.)

Nefndin fékk 90 mál til meðferðar árið 2001, 134 mál árið 2002 og 145 mál árið 2003.

Nefndina skipa Linda Björk Bentsdóttir hdl., formaður, Elín Blöndal lögfræðingur og Arnar Þór Jónsson hdl.

Varaformaður nefndarinnar er Puríður Jónsdóttir hdl.

Starfsmaður nefndarinnar er Þórey Aðalsteinsdóttir lögfræðingur.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins sem varð að lögum nr. 12/1997 segir einungis um nefndina að gert sé ráð fyrir því nýmæli að félagsmálaráðherra skipi úrskurðarnefnd atvinnuleysisbóta til fjögurra ára í senn. Í athugasemdum um 17. gr. segir: „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.“

<http://www.althingi.is/altext/121/s/0188.html>.

30. Endurskoðendaráð (8 ár)

Með lögum nr. 18/1997, um endurskoðendur, sem tóku gildi 1. júlí 1997, var Endurskoðendaráði komið á fót. Með samþykkt þeirra laga féllu úr gildi lög um löggilta endurskoðendur nr. 67/1976 með síðari breytingum.

Félag löggiltra endurskoðenda setur endurskoðendum síðareglur sem ráðherra þarf að staðfesta. Séu þær reglur brotnar eða rísi ágreiningur um endurgjald endurskoðanda er hægt vísa málum af því tagi til Endurskoðendaráðs sem getur einnig tekið mál til meðferðar að eigin frumkvæði.

Fjármálaráðherra skipar þrjá menn í ráðið til fjögurra ára í senn og jafnmarga til vara. Einn þeirra skal skipaður samkvæmt tilnefningu Félags löggiltra endurskoðenda, annar eftir tilnefningu viðskiptadeildar Háskóla Íslands og skulu þeir báðir vera endurskoðendur. Hinn þriðja skipar ráðherra án tilnefningar. Skal hann fullnægja starfsgengisskil-

yrðum héraðsdómara og vera formaður ráðsins. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Um málsmeðferð í ráðinu er vísað til stjórnáslulaga en jafnframt tekið fram að ráðið setji sér reglur um meðferð einstakra málaflokka. Sérstaklega er þó tekið fram að mál skuli leggja skriflega fyrir ráðið og því eigi fylgja nauðsynleg gögn. Einnig er tekið fram í lögnum að ákvarðanir ráðsins sæti ekki stjórnáslukæru.

Kvörtun um brot á siðareglum endurskoðenda skal lögð fyrir ráðið innan árs frá því að viðkomandi átti kost á því að koma þeirri kvörtun á framfæri.

Endurskoðendaráð setti sér starfsreglur á árinu 2001. Þar kemur fram að telji einhver, sem hagsmuna á að gæta, að endurskoðandi hafi gert á hlut sinn sem stríði gegn lögum eða siðareglum endurskoðenda geti hann kvartað til ráðsins og aðild að kærnum er þannig afmörkuð. Einnig segir að ráðið geti vísað kvörtun frá ef lengri tími er liðinn en ár frá því að hægt var að koma kvörtun á framfæri. Þá er kveðið á um fresti og lengd þeirra. Endurskoðendaráð getur sjálft kallað eftir gögnum og álitum eftir sem við á. Aðilum á að gefa kost á að tjá sig munnlega fyrir ráðinu áður en það er lagt í úrskurð. Útivist aðila leiðir ekki til niðurfellingar máls.

Ekki þykir ástæða til að rekja efni reglnanna frekar en rétt er að taka fram að nokkur sérákvæði gilda samkvæmt þeim um meðferð einstakra málaflokka sem ráðinu eru falin til meðferðar samkvæmt lögnum.

Endurskoðendaráð getur veitt endurskoðanda áminningu fyrir brot á siðareglunum. Séu sakir miklar eða endurskoðandi hefur ítrekað sætt áminningu getur ráðið gert honum að greiða sekt í ríkissjóð, allt að einni milljón króna, eða lagt til við ráðherra að hann verði sviptur réttindum um tíma eða ótímabundið. Hvorttveggja getur ráðið ekki gert. Ráðherra ber að taka afstöðu til tilmæla ráðsins innan tveggja mánaða frá því að þau berast honum. Þá getur ráðið í rökstuddu álitum vísað máli til opinberrar rannsóknar að eigin frumkvæði eða að kröfu endurskoðanda vilji hann ekki hlíta því að ráðið afgreiði málið.

Kostnaður af störfum ráðsins greiðist úr ríkissjóði.

Tekið er fram að úrskurðum ráðsins eða sátt fyrir ráðinu megi fullnægja með aðför. Úrskurði ráðið ágreining um endurgjald endurskoðanda verður dómsmál ekki höfðað vegna sama ágreinings á meðan meðferð málsins stendur hjá ráðinu. Sérstaklega er tekið fram að vilji endurskoðandi ekki una niðurstöðu ráðsins eða ráðherra geti hann borið mál sitt undir dómstóla. Úrskurðir ráðsins eru endanlegir á stjórnáslustigi.

Endurskoðendaráði ber að gefa árlega opinbera skýrslu um störf sín og skal í henni rekja efnislega alla úrskurði sem hafa fordæmisgildi.

(12. gr., 13. gr. 14. gr., 2. mgr. 15. gr., 16. gr. og 17. gr. laganna. 7.-8. starfsreglnanna)

Ráðið fékk 1 mál til meðferðar árið 2001, 2 árið 2002 en ekkert árið 2003.

Í ráðinu sitja Benedikt Bogason dómstjóri, formaður, varamaður Hjördís Hákonardóttir dómstjóri, Ólafur Nilsson endurskoðandi, varamaður Ólafur Kristinsson, og Þorvarður Gunnarsson endurskoðandi, varamaður Margrét G. Flóvenz.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 18/1997, um endurskoðendur, segir m.a.:

„Annars staðar á Norðurlöndum hafa lög um endurskoðendur verið endurskoðuð á síðustu árum. Hefur sú endurskoðun m.a. verið gerð á grundvelli samþykktar sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt þeim samningi skuldbundu aðildarríki sammingsins sig til að breyta löggjöf sinni til samræmis við 8. félagaréttartilskipun Evrópusambandsins, en sú tilskipun fjallar um endurskoðendur. Á sínum tíma komust íslensk stjórnvöld að þeirri niðurstöðu að eigi væri nauðsynlegt að breyta íslenskum lögum um endurskoðendur vegna þessarar tilskipunar þar sem gildandi lög fullnægðu þeim kröfum sem tilskipunin setti. Um þessa niðurstöðu má deila en í öllu falli er ljóst að æskilegt er að í löggjöfinni séu að ýmsu leyti skerptar línur þannig að tekin séu af öll tvímæli að íslensk löggjöf samræmist téðri tilskipun. Var við samningu frumvarpsins höfð hliðsjón af ákvæðum þessarar tilskipunar og sambærilegri löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. ... 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. ... 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.“

<http://www.althingi.is/altext/121/s/0261.html>.

31.-32. Siðanefndir –Vísindasiðanefnd (8 ár)

Í 29. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, sem gildi tóku 1. júlí 1997, segir að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skuli setja reglugerð um Vísindasiðanefnd og siðanefndir en þeirra nefnda er getið í 4. mgr. 2. gr. laganna. Þetta ákvæði var ekki í frumvarpi til laganna þegar það var lagt fram á Alþingi, en heilbrigðis- og trygginganefnd gerði tillögu um þessarar breytingar. Í 4. mgr. 2. gr. segir að mat Vísindasiðanefndar eða siðanefndar á vísindarannsókn, sem sé rannsókn gerð til að auka við þekkingu sem m.a. geri kleift að bæta heilsu og lækna sjúkdóma, verði

að hafa leitt í ljós að vísindaleg og siðfræðileg sjónarmið mæli ekki gegn framkvæmd hennar. Sýnist þannig að nefndirnar hafi leyfisveitingu til vísindarannsókna á heilsu manna og sjúkdómum í sínum höndum þótt ekki sé beinlínis kveðið á um það í lögnum eða reglugerð nr. 552/1997, um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði. Svo mun vera í raun. Í reglugerðinni segir þó að líffræðilegar rannsóknir á mönnum skuli ekki leyfðar nema að undangengnu mati á hugsanlegri áhættu annars vegar og gagnsemi hins vegar og virðist leyfi því þurfa til slíkra rannsókna. Eins er sagt að óheimilt sé að framkvæma vísindarannsókn á mönnum nema hún hafi áður hlotið samþykki siðanefndar eða Vísindasiðanefndar.

Reglugerð nr. 552/1999 nær jafnt til Vísindasiðanefndar og siðanefnda. Í reglugerðinni er kveðið á um það að ráðherra setji Vísindasiðanefnd starfsreglur að fengnum tillögum hennar og gilda þær starfsreglur einnig um siðanefndir eftir því sem við á. Segir orðrétt í 7. gr. reglugerðarinnar um starfsreglurnar: „Reglurnar skulu vera í samræmi við ráðleggingar ráðherranefndar Evrópuráðsins til aðildarríkjanna, Helsinki-yfirlýsingu Alþjóðafélags lækna: Ráðleggingar til leiðbeiningar fyrir lækna um læknisfræðilegar vísindarannsóknir á mönnum og alþjóðlegum siðfræðilegum ráðleggingum um læknisfræðilegar vísindarannsóknir á mönnum.“

Þótt þetta ákvæði sé nokkuð torskilið hlýtur þó einhver að hafa á því skilning en víst er að settar hafa verið starfsreglur Vísindasiðanefndar I. Í 29. gr. þeirra reglna kemur reyndar betur fram hver þessi viðmiðun er.

Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skipi fimm manna vísindasiðanefnd til fjögurra ára í senn til að fjalla um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði. Einn nefndarmanna skal skipaður eftir tilnefningu menntamálaráðherra, annar eftir tilnefningu dómsmálaráðherra, þriðji eftir tilnefningu landlæknis og tvo skipar ráðherra án tilnefningar. Skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar. Varamenn eru skipaðir með sama hætti. Þá segir í greininni að þess skuli gætt að í nefndinni sitji menn með sérþekkingu á sviði heilbrigðisvísinda, siðfræðisrannsókna og mannréttinda.

Í 2. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um það að á ríkisspítölum, Sjúkrahúsi Reykjavíkur og Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri skuli starfa þverfaglegar siðanefndir skipaðar af stjórnnum þessara sjúkrahúsa. Einn nefndarmanna skipar landlæknir og á sá að vera óháður viðkomandi sjúkrahúsi. Ekki er skýrt kveðið á um fjölda nefndarmanna og vera kann að það stafi af því að nefndirnar eiga að vera þverfaglegar en á tilgreindum sjúkrahúsum getur verið um mismunandi lækningar að ræða.

Hins vegar segir í greininni að innan heilsugæslunnar skuli starfa þriggja manna siðanefnd skipuð af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra

til fjögurra ára í senn. Einn nefndarmanna skal skipaður samkvæmt tilnefningu Landssamtaka heilsugæslustöðva, annar samkvæmt tilnefningu landlæknis og hinn þriðji án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar eiga siðanefndirnar að meta áætlanir um vísindarannsóknir sem gerðar verða á vegum viðkomandi aðila eins og til orða er tekið í greininni. Ber örugglega að skilja það svo að nefnd hvers sjúkrahúss meti rannsóknir sem á sjúkrahúsinu eru framkvæmdar og heilsugæslunefndin þær rannsóknir sem framkvæmdar eru á vegum heilsugæslunnar. Siðanefndirnar skulu senda Vísindasiðanefnd niðurstöður sínar. Hvort það er einvörðungu gert til að þær séu skráðar eða hvort Vísindasiðanefnd getur endurmetið rannsóknina að eigin frumkvæði er ekki ljóst. Endurmat verður þó að telja líklegra og hefur Vísindasiðanefndin þá eftirlit með siðanefndunum að þessu leyti. Í 8. gr. reglugerðarinnar segir að nefndirnar skuli gæta ákvæða stjórnýslulaga við ákvarðanir sínar og að heimilt sé að kæra niðurstöðu siðanefndar til Vísindasiðanefndar. Er því að þessu leyti um tvö stjórnýslustigi að ræða, lægra og æðra, en þess er ekki sérstaklega getið að ákvarðanir Vísindasiðanefndar séu endanlegar á stjórnýslustigi.

Vísindasiðanefnd metur samstarfsverkefni en í starfsreglunum er talað um samstarfsverkefni á milli stofnana og/eða einkaaðila. Þá metur Vísindasiðanefndin fjölpjódlegar rannsóknir og aðrar áætlanir um vísindarannsóknir sem falla ekki undir verksvið siðanefnda.

Þá er í 3. gr. reglugerðarinnar tekið fram að beiðni um mat skuli fylgja nákvæm rannsóknaráætlun ásamt öðrum gögnum sem Vísindasiðanefnd ákveði hver skuli vera. Einnig að nefndin geti kallað sérfræðinga sér til ráðuneytis. Í 21. gr. starfsreglnanna er sagt að Vísindasiðanefnd geti boðað umsækjendur eða aðra aðila á sinn fund til að gefa nánari skýringar á einstökum verkefnum eða málum sem þeir eiga aðild að.

Í 4. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega tekið fram að óheimilt sé að framkvæma vísindarannsókn á mönnum nema hún hafi hlotið samþykki siðanefndar eða Vísindasiðanefndar. Í sömu grein er tekið fram að sjúkl-ingur skuli fyrir fram samþykkja þátttöku í vísindarannsókn með formlegum hætti. Áður á þátttakandinn að fá ítarlegar upplýsingar um rannsóknina og þær ber að gefa á þann hátt að hann geti skilið þær.

Í 5. gr. segir að aðgangur að sjúkraskrárm vegna vísindarannsóknar sé óheimill nema Persónuvernd hafi samþykkt.

Vísindasiðanefnd og siðanefndunum er skylt að fylgjast með framvindu rannsókna sem þær hafa samþykkt, þær geta krafist skýrslna um rannsókn og að fá niðurstöður í hendur. Þá geta þær afturkallað sam-

þykki sitt séu forsendur brostnar fyrir rannsókn. Nefndirnar hafa þannig eftirlitshlutverki að gegna.

Í starfsreglum Vísindasiðanefndar er kveðið á um það að nefndin ráði tvo starfsmenn framkvæmdastjóra og ritara. Þá segir að formaður eða framkvæmdastjóri skuli tilkynna umsækjendum niðurstöður nefndarinnar og enn fremur orðrétt þetta: „Nefndin áskilur sér 6 vikna vinnslutíma vegna umsókna, svara og annarra erinda.“

Hvergi kemur fram hver greiðir kostnað af störfum nefndanna en gera verður ráð fyrir að það sé ríkissjóður.

Eins og sakir standa starfa siðanefndir einungis á Landspítala-háskólasjúkrahúsi og á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri.

(1.-5. gr., 7. gr. reglugerðarinnar)

Vísindasiðanefnd fékk 146 umsóknir til afgreiðslu árið 2001, 169 árið 2002 og 160 árið 2003.

Aðalmenn í Vísindasiðanefnd eru dr. Björn Guðbjörnsson, sérfræðingur í gigtarlækningum og dósent í gigtarrannsóknum, formaður, dr. Eyþór H. Björnsson, sérfræðingur í lungnasjúkdómum, dr. Oddný Mjöll Arnardóttir hdl., Laura Sch. Thorsteinsson, M.Sc., þróunarráðgjafi hjúkrunar og lektor, og dr. Stefán Baldursson félagsfræðingur, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneytinu.

Varamenn eru dr. Ólafur S. Andrésón lífefnafræðingur, prófessor í erfðafræði við Háskóla Íslands, varaformaður, Gísli Ragnarsson M.Sc., aðstoðarskólameistari, séra Gunnar R. Matthíasson sjúkrahúsprestur, Lovísa Baldursdóttir MSN, klínískur sérfræðingur í hjúkrun á gjörgæsludeild, og Tryggvi Ásmundsson, sérfræðingur í lungnasjúkdómum.

Framkvæmdastjóri nefndarinnar er Ólöf Ýrr Atladóttir.

Umsóknir til Siðanefndar Landspítala-háskólasjúkrahúss voru 67 árið 2002. Á því ári voru samþykkt 49 erindi, fjögur þeirra frá fyrra ári, Til Vísindasiðanefndar var vísað 4 erindum. Einu erindi var synjað vegna ónógra upplýsinga og óafgreidd erindi voru 17 vegna þess að gögn vantaði.

Fjöldi umsókna árið 2003 var 64. Samþykkt erindi voru 33 þar af 8 erindi frá fyrra ári. Til Vísindasiðanefndar var vísað 8 erindum. Premur erindum var synjað vegna ónógra upplýsinga og óafgreidd voru 28 erindi vegna ónógra gagna.

Tölur um umsóknir árið 2001 liggja ekki fyrir.

Siðanefnd Landspítala-háskólasjúkrahúss skipa Jón Jóhannes Jónsson yfirlæknir, formaður, tilnefndur af framkvæmdastjórn. Þórður Sigmundsson yfirlæknir er varaformaður. Ólöf Sigurðardóttir læknir, tilnefnd af Læknaráði og Aðalsteinn Guðmundsson læknir er varamaður. Gerður María Gröndal læknir, tilnefnd af Læknaráði. H. Magnús Haraldsson læknir er varamaður. Jónína Sigurðardóttir hjúkrunarfræðingur, tilnefnd af hjúkrunarráði og Elísabet Guðmundsdóttir hjúkrunarfræðingur, varamaður. Jóhannes Pálmason yfirlögfræðingur og Oddur Gunnarsson lögfræðingur, varamaður. Kalla Malmquist sjúkráþjálfari, tilnefnd fyrir aðrar heilbrigðisstéttir af framkvæmdastjórn og Eiríkur Örn Arnarson sálfræðingur, varamaður. Salvör Nordal heimspekingur, tilnefnd af landlæknisembættinu og Bryndís Valsdóttir heimspekingur, varamaður.

Ritari siðanefndar Landspítala-háskólasjúkrahúss er Jóninna Karlsdóttir.

Siðanefnd Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri skipa Sigmundur Sigfússon forstöðulæknir, formaður, Kristján Kristjánsson prófessor, ritari, Margrét Þorsteinsdóttir hjúkrunardeildarstjóri og Valgerður Valgarðsdóttir djákni.

Umsóknir til nefndarinnar voru samtals 31 árið 2001 og 2002 og 21 umsókn barst árið 2003.

33. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (8 ár)

Póst- og fjarskiptastofnun tók til starfa 1. apríl 1997 samkvæmt lögum nr. 147/1996. Um stofnunina voru síðar sett lög nr. 110/1999. Nú gilda um stofnunina lög nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, sem gildi tóku 25. júlí 2003. Póst- og fjarskiptastofnun hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála hér á landi eftir því sem mælt er fyrir um í lögum nr. 69/2003 eða öðrum lögum. Er því ítarlega lýst í lögunum í hverju þetta verkefni er fólgið og til hverra úrræða stofnunin getur gripið.

Deilum sem rísa á milli fyrirtækja, sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu eða milli póstrekkenda um skyldur sem leiðir af lögum um fjarskipti eða lögum um pósthjónustu, er hægt að vísa til Póst- og fjarskiptastofnunar til úrskurðar. Náist ekki sættir með aðilum skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða, nema sérstaklega standi á. Ákvörðunina skal birta opinberlega með fyrirvara um kröfu um viðskiptaleynd.

Póst- og fjarskiptastofnun getur í ákveðnum tilfellum gripið inn í deilur aðila að eigin frumkvæði til þess að ná markmiðum laga um fjarskipti, laga um pósthjónustu eða laga um Póst- og fjarskiptastofnun og getur stofnunin sett sér reglur um meðferð framangreindra deilumála.

Telji neytendur fjarskipta- eða pósthjónustu, eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta, að fjarskiptafyrirtæki eða póstrekkandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða lögum um pósthjónustu, eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi, getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar um að hún láti málið til sín taka.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leggja á og innheimta dagsektir af fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum uppfylli þeir ekki skilyrði sem þeim hafa verið sett eða aðrar kvaðir sem á þá hafa verið lagðar samkvæmt lögum um fjarskipti og lögum um pósthjónustu og eru álagðar sektir aðfararhæfar.

Ákvarðarnir Póst- og fjarskiptastofnunar sæta kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Samgönguráðherra skipar þrjá menn og jafnmarga til vara í úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála til fjögurra ára, alla eftir tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varaformaður skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara.

Nefndinni er heimilt að kveðja til sérfræðinga.

Kæra til nefndarinnar skal berast innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Úrskurður nefndarinnar, sem er endanlegur á stjórnarsýslustigi, skal að jafnaði liggja fyrir innan átta vikna frá þeim tíma.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar og getur borið úrskurðinn undir dómstóla innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar en málshöfðunin frestar ekki gildistöku úrskurðarins.

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar verður ekki borin undir dómstóla fyrr en niðurstaða úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála liggur fyrir.

Sett hefur verið reglugerð nr. 378/1999, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Þar er kemur fram að kærur vegna málsmeðferðar Póst- og fjarskiptastofnunar eigi almennt ekki að koma til meðferðar nefndarinnar fyrr en úrskurður stofnunarinnar er fallinn. Kæra til nefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar eða úrskurðar Póst- og fjarskiptastofnunar nema nefndin ákveði. Úrskurðarnefndin getur samkvæmt reglugerðinni ákveðið að gefa öllum er verulega hagsmuni hafa af nið-

úrstöðu máls kost á því að tjá sig um það fyrir nefndinni. Þá er sagt að úrskurðir skuli vera rökstuddir og kveðið á um hvað skuli koma fram í úrskurði. Ákvæði er um málskotsgjald sem á að vera í samræmi við lög um aukatekjur ríkissjóðs.

(9.-13. gr. laganna. 5.-7. gr., 10. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk 5 mál til meðferðar árið 2001, 3 árið 2002 og 4 árið 2003.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála var skipuð 11. mars 2002 til 11. mars 2006 og í henni sitja Ólafur Garðarsson hrl., formaður, Heimir V. Haraldsson endurskoðandi og Guðjón Kárason verkfræðingur.

Varamenn eru Lára V. Júlíusdóttir hrl., Sæmundur Valdimarsson endurskoðandi og Þórarinn K. Ólafsson verkfræðingur.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 147/1996 segir m.a. svo í athugasemdum um 8. gr.:

„Ákvarðanir og úrskurðir Póst- og fjarskiptastofnunar skulu kærnanlegir til sérstakrar nefndar, úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Verða úrskurðir nefndarinnar endanlegir á stjórnarsýslustigi því að eins og áður segir er ekki gert ráð fyrir því að úrskurðir nefndarinnar séu kærnanlegir til samgönguráðherra. ... 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. ... Með úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála er tryggt að úrlausn ágreiningsmála á þessu sviði fái hlutlausu og skjóta málsmeðferð í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins hér að lútandi.“

<http://www.althingi.is/alttext/121/s/0164.html>.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 69/2003 segir svo í athugasemdum um 13. gr.: „Greinin er að mestu leyti óbreytt frá gildandi lögum. Bætt hefur verið við heimild fyrir úrskurðarnefndar til að kveðja til sérfræðinga, enda er nú kveðið á um það í 4. gr. rammatilskipunarinnar. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar eru ekki lengur nefndar úrskurðir og er ákvæðinu breytt í samræmi við það.“

<http://www.althingi.is/alttext/128/s/0961.html>.

34. Úrskurðarnefnd verðbréfamistöðva (7 ár)

Lög nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa, sem gildi tóku 1. janúar 1998, ná til rafrænnar útgáfu verðbréfa og skráningu eignarréttinda yfir þeim. Útgáfan og skráningin er einungis heimil þeim verðbréfamistöðvum sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögnum.

Kæru vegna ágreinings, sem rísa kann í tilefni af eignarskráningu í verðbréfamistöð eða vegna annarra atriða sem falla undir lögina,

úrskurðar úrskurðarnefnd verðbréfamiðstöðva. Skaðabótakröfur eru undanskildar.

Í lögnum er gerð sérstök grein fyrir því hverjir geti verið aðilar kæru. Það er í fyrsta lagi sérhver sá aðili sem talinn verður hafa nægilega lögvarinna hagsmuna að gæta í málinu, reikningsstofnun þegar hún dregur í efa ákveðnar ákvarðanir verðbréfamiðstöðvar og verðbréfamiðstöð þegar hún dregur í efa tilkynningar reikningsstofnunar vegna skráningar í miðstöðinni. Óvenjulegt er að sérstök grein skuli vera gerð fyrir aðild að kæru með þessum hætti.

Viðskiptaráðherra skipar þrjá menn í úrskurðarnefndina til fjögurra ára í senn, þar af einn sem formann. Skal formaður fullnægja starfsgengisskilyrðum héraðsdómara. Aðrir nefndarmenn skulu hafa staðgöða þekkingu á rafrænni skráningu eignarréttinda.

Ráðherra ákveður þóknun nefndarmanna sem greiðist úr ríkissjóði.

Nefndin á að fá kærur í hendur innan 12 vikna frá því að skráning fór fram í verðbréfamiðstöð en í sérstökum tilvikum getur nefndin tekið mál til meðferðar þótt sá frestur sé liðinn. Nefndinni er heimill aðgangur að öllum gögnum hjá verðbréfamiðstöð og reikningsstofnun er kærumálinu tengjast. Hún á að fella rökstuddan úrskurð í kærumálum og tilkynna aðilum um hann. Ekki er kveðið á um sérstakan frest til uppkvaðningar.

Málsmeðferðarreglur í lögnum eru ekki fleiri en í þeim segir að ráðherra sé heimilt að setja nánari reglur um störf nefndarinnar. Það mun ekki hafa verið gert.

Í lögnum segir að mál sem heimilt sé að skjóta til úrskurðarnefndar verði ekki borin undir dómstóla nema að undangenginni kærumeðferð hjá nefndinni. Skal bera mál undir dómstóla innan fjögurra vikna frá því aðilum var tilkynnt um úrskurð.

(25.- 27. gr.)

Nefndin hefur enn ekki verið skipuð.

Í athugasemdum við 25. gr. frumvarpsins sem varð að lögum nr. 131/1997 segir m.a.:

„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 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 hlutadeigandi 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 kærufndar 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 kröfurettindunum, 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 kærufnd þeirri sem þar starfar og aldrei hefur komið upp skaðabótamál þar í landi vegna starfsemi verðbréfamiðstöðvarinnar. ... Úrskurðir nefndarinnar teljast því til stjórnvaldsákvarðana og fer að öllu leyti um störf nefndarinnar eftir stjórnvísunarlögum, nr. 37/1993. ... 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. Áður nefnd meginregla stjórnvísunarlaga um málshraða á því að öllu leyti við um störf úrskurðarnefndar.“

<http://www.althingi.is/altext/122/s/0149.html>.

35. Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála (7 ár)

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, sem gildi tóku 1. janúar 1998, fer umhverfisráðherra með yfirstjórn skipulags- og byggingarmála og honum til aðstoðar er Skipulagsstofnun. Sveitarstjórnir annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit eða nefndir og starfsmenn á þeirra vegum.

Kveðið er á um það að úrskurðarnefnd kveði upp úrskurði í ágreiningsmálum um skipulags- og byggingarmál samkvæmt lögum. Sérstaklega er tekið fram að leiki vafi á því hvort framkvæmdir séu háðar ákvæðum um framkvæmdaleyfi skuli úrskurðarnefndin kveða upp úr um það. Í nefndinni eiga sæti þrír menn, tveir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar og einn án tilnefningar. Umhverfisráðherra skipar nefndina til fjögurra ára í senn. Annar þeirra manna sem Hæstiréttur tilnefnir skal vera formaður og verður hann að fullnægja starfsgengisskilyrðum héraðsdómara. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Aðallega er vísað til stjórnvísunarlaga um málsmeðferðarreglur en um störf nefndarinnar hefur verið sett reglugerð nr. 621/1997, um úrskurðarnefnd samkvæmt 8. gr. skipulags- og byggingarlaga.

Í lögum segir að nefndinni sé heimilt að kveðja sér til fulltingis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála. Hún skuli kveða upp úrskurði

sína svo fljótt sem auðið verði og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að mál berst henni í hendur. Nefndin getur þó í ákveðnum tilvikum tiltekið lengri afgreiðslufrest, þó ekki lengri en þrjá mánuði, og ber þá að tilkynna það aðilum. Komi fram krafa um stöðvun framkvæmda skal úrskurður þar um kveðinn upp þegar í stað og sveitarstjórn ber jafnskjótt að framfylgja úrskurðinum með aðstoð lögreglu ef þörf krefur.

Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnsýslustigi. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Í reglugerðinni er sérstaklega kveðið á um aðild og á hana hver sá sem telur rétti sínum hallað með samþykkt byggingarnefndar eða sveitarstjórnar. Kæra skal vera skrifleg og rökstudd og kærufrestur er mánuður frá því að kæranda var kunnugt um þá samþykkt. Sé um önnur kæruatriði að ræða en samþykkt byggingarnefndar eða sveitarstjórnar er kærufrestur þrjú mánuðir.

Nefndin getur sjálf aflað upplýsinga, gagna og umsagna frá öðrum sem málið varðar og viðkemur. Kostnaður við nefndarstörfin greiðist úr ríkissjóði.

Í reglugerðinni er sérstaklega tekið fram að úrskurðum nefndarinnar verði ekki skotið til umhverfisráðherra.

Þá er sérstaklega vísað til stjórnsýslulaga um málsmeðferð að öðru leyti en því sem kveðið er á um í reglugerðinni.

Þá er heimild í reglugerðinni til þess að nefndin ráði sér framkvæmdastjóra og skal hann uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara.

(3., 8. og 2. mgr. 27. gr. laganna. 2.-3. gr., 6., 7.-9. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk 81 mál til meðferðar árið 2000, 61 mál árið 2001, 71 mál árið 2002 og 77 mál árið 2003.

Samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar sitja í nefndinni Ásgeir Magnússon hrl. formaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingaverkfræðingur Til vara Jóhannes Rúnar Jóhannsson hrl., sem er varaformaður, og dr. Sigurður Erlingsson prófessor. Ráðherra tilnefndi Ingibjörgu Ingvadóttur lögfræðing og Óðinn Elísson hdl. til vara.

Framkvæmdastjóri nefndarinnar er Hjalti Steinþórsson hrl. og hefur nefndin aðsetur að Skúlagötu 21 í Reykjavík.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að skipulags- og byggingarlögum segir aðeins um nefndina að lagt sé til að henni sé komið á fót og að henni sé ætlað að kveða upp úrskurði í ágreiningsmálum og kærum í stað umhverfisráðherra eins og tíðkast hafi. Lagt sé til að Hæstiréttur tilnefni formann sem fullnægi skilyrðum til þess að vera héraðsdómari. Sé það í samræmi við almennar reglur um skipan í slíkar nefndir og er sem dæmi nefnd úrskurð-

arnefnd samkvæmt lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Þá kemur fram í greinargerðinni að gert sé ráð fyrir að ríkissjóður greiði kostnað af störfum nefndarinnar þótt um sveitarstjórnarmál sé að ræða.

<http://www.althingi.is/altext/121/s/0101.html>.

36. Úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar (7 ár)

Í lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, sem gildi tóku 1. janúar 1998, segir að stjórnvöld þjóðkirkjunnar og stofnana hennar fari með stjórnvöldum í öllum eignum, þar með ráðningu og lausn starfsmanna, og beri ábyrgð gagnvart kirkjuþingi. Samkvæmt lögum fer biskup Íslands með yfirstjórn kirkjunnar ásamt öðrum kirkjulegum stjórnvöldum eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Jafnframt segir að Kirkjuþing hafi æðsta vald í málefnum kirkjunnar innan lögmæltra marka. Biskup hefur yfirumsjón með kirkjuaga og beitir sér fyrir lausn ágreiningsefna sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi. Vegna agabrota getur biskup gripið til þeirra úrræða sem lög og kirkjuhefð leyfa.

Ef ágreiningur rís á kirkjulegum vettvangi eða starfsmaður þjóðkirkjunnar er borinn sökum um siðferðis- eða agabrot þá getur hver sá sem hagsmuna á að gæta borið málið undir úrskurðarnefnd sem biskup Íslands skipar til fjögurra ára í senn. Virðist sem hér geti verið um sömu mál að ræða og falla undir valdsvið biskups en ekki er glögg samkvæmt lögum hvort mál eiga að ganga fyrst til biskups eða þeim má skjóta beint til úrskurðarnefndarinnar.

Úrskurðarnefndin skal skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af leikmönnum á kirkjuþingi og einn af prestastefnu. Hinn þriðja skipar biskup án tilnefningar. Formann á að skipa án tilnefningar og skal hann vera löglærður.

Verði mál meint agabrot starfsmanna þjóðkirkjunnar eða embættisfærslu prests sérstaklega getur nefndin lagt til að hlutaðeigandi verði vikið úr starfi á meðan um mál hans er fjallað. Vegna agabrota getur úrskurðarnefndin gripið til eftirtalinna úrræða:

- a. lagt til að starfsmanni verði veitt áminning, eftir atvikum með skilyrðum eða leiðbeiningum eða nánari fyrirmælum um rétta starfshægdun,
- b. mælt fyrir um að hann skuli fluttur til í starfi,
- c. mælt fyrir um að hann skuli ekki gegna núverandi starfi eða sambærilegu starfi eða köllun á kirkjulegum vettvangi um ákveðið tímabil eða til frambúðar eða

d. lagt til endanlega brottvikningu hans úr hvaða starfi sem er á kirkjulegum vettvangi sem valdsvið nefndarinnar nær til.

Ekki er kveðið á um það til hverra ráða úrskurðarnefndin getur gripið þegar um annan ágreining er að ræða en þann sem tengist agabrotum og embættisfærslu.

Í lögnum segir að Kirkjuþing setji í starfsreglur nánari ákvæði meðferð mála fyrir úrskurðarnefndinni.

Nú eru í gildi starfsreglur um úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar, nr. 730/1998.

Í 1. gr. starfsreglnanna er tekið fram að úrskurðarnefndin sé stjórnáslu-nefnd sem starfi eftir 12. og 13. gr. laga nr. 78/1997 og stjórnáslulögum. Nefndin virðist þannig ekki vera sérnefnd á vegum kirkjunnar enda þótt biskup og kirkjuþing skipi hana.

Um aðild mála fyrir nefndinni segir að hana eigi allir þeir sem hagsmuna eiga að gæta, s.s. kirkjustjórnin (biskup og kirkjuráð), sóknarnefnd, einstakir starfsmenn kirkjunnar og aðrir sem starfa innan kirkjunnar, jafnt launaðir sem ólaunaðir.

Beiðni um úrlausn skal vera skrifleg og metur nefndin hvort úrlausnarnefnið heyrir undir hana og eins hvort málshefjandi eigi aðild að málinu. Nefndin getur vísað máli frá sér eigi það ekki undir hana eða vegna skorts á aðild en þeirri niðurstöðu má skjóta til áfrýjunarnefndar kirkjunnar. Nefndinni ber að tilkynna öðrum þeim sem aðild eiga að málinu að beiðni hafi borist henni. Sé þar um einstakling að ræða skal upplýsa hann um stöðu nefndarinnar og hlutverk. Þá ber nefndinni að leita sátta með aðilum saman eða í sitt hvoru lagi.

Kröfur sem gerðar eru fyrir nefndinni og rökstuðningur þeirra skal vera skriflegur og skýr. Málshefjandi fær tveggja vikna frest til þess að skila gögnum og greinargerð. Lengja má þó frest standi sérstaklega á. Sinni málshefjandi ekki tilmælum nefndarinnar um framlagningu gagna innan tilgreinds frests skulu þau ítrekuð og nýr frestur veittur sem að jafnaði skal ekki vera lengri en ein vika. Sinni málshefjandi ekki ítrekuðum tilmælum um framlagningu gagna er nefndinni heimilt að synja um úrlausn máls. Synjunin sem skal vera skrifleg er kæránleg til áfrýjunarnefndar.

Aðila skal boða til fundar þar sem greinargerð og gögn eru lögð fram af hálfu málshefjanda. Gagnaðila er veittur frestur til þess að tjá sig skriflega um þau gögn sem málshefjandi hefur lagt fram og greinargerðina, að jafnaði ekki lengri en tvær vikur. Veita má þó lengri frest þegar sérstaklega stendur á. Sinni gagnaðili ekki málatilbúnaði innan tilgreinds frests

má veita honum vikufrest í viðbót. Ef gagnaðili sinnir enn ekki málatilbúnaði byggir nefndin úrlausn máls á framlögðum gögnum og öðrum þeim upplýsingum er hún aflar sjálf um málið.

Þegar öll gögn hafa verið lögð fram getur úrskurðarnefnd ákveðið munnlegan flutning málsins. Að jafnaði skal framlagningu gagna lokið á þessu tímamarki.

Ef ákveðið er að fjalla um málið munnlega skal ákveðinn stuttur frestur til þess og að honum liðnum skal málshefjandi tjá sig fyrst um málið en gagnaðili að því búnu.

Nú er ekki ákveðið að aðilar tjái sig munnlega um málið fyrir nefndinni og skal þá málshefjanda veittur frestur til að tjá sig skriflega um það en að því búnu skal gagnaðila gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum sínum. Miðað skal við að frestir, sem veittir eru til þess að málsaðilar megi koma að skriflegum sjónarmiðum sínum samkvæmt þessari málsgrein, verði ekki lengri en tvær vikur samtals.

Nefndin skal í upphafi málsmeðferðarinnar, og einnig síðar ef ástæða þykir til, rita stjórnvöldum, einkaaðilum, rannsóknaraðilum eða öðrum bréf og óska eftir því að fá send tilgreind eða ótilgreind gögn sem kunna að vera til upplýsingar um málsatvik og skulu afrit þeirra afhent málsaðilum. Nefndin getur einnig ákveðið, ef þörf krefur, að kalla sér til aðstoðar sérfróða aðila um úrlausnarefni það sem til meðferðar er, innan þjóðkirkjunnar eða utan.

Hafi aðili óskað eftir opinberri rannsókn vegna ágreiningsmálsins skal úrskurðarnefnd leitast við að fá öll þau gögn sem aflað hefur verið við þá rannsókn.

Nefndin getur óskað eftir því að tilteknir menn komi til viðtals við hana til þess að tjá sig um málefni sem tengjast úrlausnarefninu og gefa skal málsaðilum kost á að vera á slíkum fundum.

Ef maður neitar að koma til viðtals hjá nefndinni eða að afhenda eða láta uppi efni skjals og nefndin telur útilokað að útkljá málefni það sem til meðferðar er, án þess að skýrsla þeirra eða upplýsingar um efni skjals liggi fyrir, er nefndinni heimilt, ef hún telur nauðsyn bera til, að afla sönnunargagna eftir því sem heimilt er samkvæmt 2. mgr. 77. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, þ.e. að óska eftir vitnaleiðslu fyrir dómi.

Leiki grunur á refsiverðri háttsemi getur nefndin hlutast til um að fram fari opinber rannsókn.

Þegar málatilbúnaði og málflytningi, hafi hann verið ákveðinn, er lokið skal nefndin semja skriflegan og rökstuddan úrskurð um úrlausnarefnið og hefur hún fjögurra vikna frest til þess. Í reglunum er sérstaklega til-

greint hvað skuli koma fram í úrskurðinum. Nefndinni ber að senda málsaðilum úrskurðinn.

Málsaðilar bera sjálfir kostnað sinn vegna meðferðar máls fyrir úrskurðarnefndinni en Kristnisjóður greiðir að jafnaði kostnað við störf úrskurðarnefndar. Þóknun til nefndarmanna í úrskurðarnefnd skal ákveðin af þóknananefnd þjóðkirkjunnar.

Starfsreglur úrskurðarnefndarinnar eru töluvert ítarlegri en rakið er hér að framan.

Kirkjulegir framkvæmdarvaldshafar eiga að framfylgja úrskurðum úrskurðarnefndar og áfrýjunarnefndar undir yfirumsjón Kirkjuráðs og fylgjast með því að eftir þeim sé farið.

Úrskurðarnefndin á að gefa biskupi og Kirkjuráði árlega skýrslu um störf sín og á hún að vera stutt.

(6. gr., 11.-13. gr., 20., 23. gr. laganna. 1.-27. gr. starfsreglnanna)

Nefndin fékk 1 mál til meðferðar árið 2001 en engin árin 2002 og 2003.

Í úrskurðarnefndinni sitja Dögg Pálsdóttir hrl., formaður, varamaður Ásbjörn Jónsson lögfræðingur, Arnfríður Einarsdóttir skrifstofustjóri, varamaður Jóhannes Pálmason lögfræðingur, sr. Hreinn Hákonarson, varamaður dr. Arnfríður Guðmundsdóttir guðfræðingur.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar segir svo um 11. gr. þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndina: „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.“

<http://www.althingi.is/altext/121/s/0557.html>

37. Áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar (7 ár)

Í lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, er kveðið á um áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar en til hennar geta málsaðilar og Kirkjuráð skotið niðurstöðum úrskurðarnefndar innan þriggja vikna frá því að þær liggja fyrir. Um réttaráhrif kærðs úrskurðar er sagt að gildi ákvæði 29. gr. stjórnáslulaga, þ.e.a.s. að kæra frestar ekki réttaráhrifum úrskurðar úrskurðarnefndarinnar nema áfrýjunarnefndin ákveði það. Úrræði áfrýjunarnefndarinnar eru hin sömu og úrskurðarnefndar þjóðkirkjunnar en þau eru rakin hér að framan.

Kirkjumálaráðherra skipar samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar áfrýjunarnefnd þremur löglærðum mönnum. Skulu þeir fullnægja almennum skilyrðum til þess að vera skipaðir hæstaréttardómarar Einn þeirra skal vera formaður. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Við meðferð einstakra mála skal nefndin til viðbótar skipuð tveimur sérfróðum mönnum sem hún kveður sjálf til starfans. Verður nefndin þannig fimm manna við afgreiðslu einstakra mála.

Úrskurðir áfrýjunarnefndar skulu vera rökstuddir og að jafnaði kveðnir upp innan sex vikna frá því að mál barst nefndinni. Úrskurðirnir eru endanlegir og bindandi innan valdsviðs þjóðkirkjunnar.

Um málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni gilda sömu reglur og fyrir úrskurðarnefndinni samkvæmt 29. gr. starfsreglna nr. 730/1998, um úrskurðarnefnd og áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar, eftir því sem við á að því undanskildu að áfrýjunarnefndin hefur sex vikna frest til að kveða upp úrskurði sína. Þá segir í starfsreglunum að úrskurðir beggja nefnda skuli liggja fyrir á skrifstofu kirkjustjórnarinnar.

Málsaðilum ber alla jafna að greiða kostnað við störf áfrýjunarnefndar. Þó getur nefndin ákveðið að fella kostnað allan eða að hluta til á annan málsaðila eða ákveðið að Kristnisjóður greiði hann í sérstökum tilvikum.

Þóknun til nefndarmanna í áfrýjunarnefnd skal ákveðin af þóknarnefnd þjóðkirkjunnar.

(13. gr. laganna)

Nefndin fékk engin mál til meðferðar árin 2001-2003.

Í áfrýjunarnefndinni sitja Rúnar Guðjónsson sýslumaður, formaður, Kristín Briem hdl. og Ásdís Rafnar hrl.

Varamenn eru Lára G. Hansdóttir hdl., Páll Sigurðsson prófessor og Lilja Jónasdóttir hrl.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, segir svo um 12. gr. þar sem kveðið er á um áfrýjunarnefndina: „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 stjórnisýsluréttar í ákvæðinu en jafnframt lagt til að kirkjuþing setji nánari ákvæði í starfsreglur, sbr. 60. gr. frumvarpsins.“

<http://www.althingi.is/alttext/121/s/0557.html>

38. Nefnd um dómarastörf (7 ár)

Lög nr. 15/1998, um dómstóla, tóku gildi 1. júlí 1998. Í þeim lögum er kveðið á um sérstaka nefnd, nefnd um dómarastörf. Nær valdsvið nefndarinnar jafnt til hæstaréttardómara og héraðsdómara. Í nefndina skipar dómsmálaráðherra þrjá menn og jafnmarga til vara með sama hætti. Einn nefndarmanna skal skipaður samkvæmt tilnefningu Dómarafélags Íslands, annar samkvæmt tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands og hinn þriðja skipar ráðherra án tilnefningar. Sá er ráðherra skipar án tilnefningar skal vera formaður nefndarinnar og fullnægja skilyrðum til að verða skipaður í embætti hæstaréttardómara.

Skipunartími nefndarmanna er sex ár en þó þannig að skipunartími eins þeirra rennur út annað hvert ár. Sami maður verður ekki skipaður í sæti aðalmanns í nefndinni oftari en tvisvar samfleytt. Úrlausnir nefndarinnar eru endanlegar á stjórnslustigi. Nefndinni ber að hafa samvinnu við Dómstólaráð um starfsemi sína eftir þörfum.

Nefndin hefur það hlutverk að setja almennar reglur um það hver aukastörf dómara geti samrýmt embættisstörfum hans. Falli aukastarf sem dómari hyggst taka að sér ekki undir þær reglur ber honum leita leyfis nefndarinnar til að gegna starfinu. Sömuleiðis setur nefndin almennar reglur um að hvaða marki samrýmanlegt sé embætti dómara að hann eigi hlut í félagi. Gegnir þar sama máli að falli hlutareign ekki undir heimildir í hinum almennu reglum ber dómara að leita leyfis nefndarinnar til eignarhaldsins. Nefndin getur með rökstuddum úrskurði meinað dómara að gegna aukastörfum og eiga hlut í félagi og ber honum að hlíta slíkum úrskurði eða bera lögmæti hans undir dómstóla að öðrum kosti.

Ef einhver telur dómara í störfum sínum hafa gert á sinn hlut getur hann beint kvörtun til nefndarinnar þar um og skal hún vera skrifleg. Í kvörtuninni skal greint frá atvikum og röksemdum fyrir því að brotið hafi verið á rétti þess sem kvartar. Telji nefndin kvörtunina ekki gefa tilfni til aðgerða vísar hún henni frá. Annars gefur nefndin hlutaðeigandi dómara og forstöðumanni dómstóls kost á að skila skriflegum athugasemdum innan tiltekins frests. Sé kvörtun tekin til meðferðar skal meðferð hennar ljúka með skriflegu og rökstuddu álitu. Telji nefndin tilefni til aðgerða getur hún í álitu sínu fundið að störfum hlutaðeigandi dómara eða veitt honum áminningu eftir ákvæðum 28. gr. laganna.

Ef forstöðumaður dómstóls telur að háttsemi dómara, vanræksla í starfi eða framferði hans utan starfs sé slík að tilmæli hans um úrbætur dugi ekki, eða telji hann ávirðingar dómara alvarlegri en svo að tilmæli hans ein séu við hæfi, skal hann beina málinu til nefndarinnar með skriflegu og rökstuddu erindi. Eins skal farið að ef dómari hlítir ekki ákvörðun

Dómstólaráðs eða banni um að gegna aukastöfum eða eiga hlut í félagi. Dómsmálaráðherra er heimilt að beina máli til nefndar um dómastörf með sama hætti og forstöðumanni. Þá er nefndinni og heimilt að taka mál upp að eigin frumkvæði.

Berist nefnd um dómastörf mál vegna ávirðinga dómara skal hún gefa honum kost á að taka til andsvara í skriflegri greinargerð. Annars ber nefndinni að öðru leyti að afla gagna eftir því sem hún telur nauðsyn bera til.

Nefndin skal ljúka máli með skriflegri og rökstuddri ákvörðun um hvort hlutaðeigandi dómara verði veitt áminning. Sé áminning veitt skal hún birt dómaranum með sannanlegum hætti en jafnframt skal þá ákvörðunin send forstöðumanni dómstólsins sem hann starfar við auk dómsmálaráðherra. Dómstólaráði skal jafnframt send ákvörðunin ef héraðsdómari á í hlut.

Dómara, sem hefur sætt áminningu, er heimilt að höfða mál á hendur dómsmálaráðherra fyrir hönd ríkisins til að fá hana fellda úr gildi en það skal þá gert innan mánaðar frá því að hún var birt dómaranum.

Kjaradómur ákveður nefndarmönnum þóknun fyrir setu í nefndinni. (23. gr., 26.-28. gr.)

Nefndin fékk 1 mál til meðferðar árið 2001, 2 mál árið 2002 og 3 mál árið 2003.

Nefndina skipa til sex ára frá 15. maí 2004 Gunnlaugur Claessen, hæstaréttardómari, formaður nefndarinnar, skipaður af dómsmálaráðherra án tilnefningar.

Varamaður er Ingibjörg Benediktsdóttir hæstaréttardómari

Til sex ára frá 1. febrúar 2004 Friðgeir Björnsson héraðsdómari tilnefndur af Dómarafélagi Íslands. Varamaður er Hjördís Hákonardóttir dómstjóri.

Til sex ára frá 15. maí 2000 Sigurður Líndal, prófessor emeritus, eftir tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands. Varamaður er Stefán Már Stefánsson prófessor.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/1998 segir að önnur meginbreytingin samkvæmt frumvarpinu sé fölginn í því að sett verður á stofn óháð nefnd um dómastörf sem sé stjórnáskýlunefnd. Hin var að koma Dómstólaráði á fót. Segir þar m.a. orðrétt:

„Eftir núgildandi lögum fer dómsmálaráðherra með yfirstjórn og ákvörðunarvald í mörgum þeim málaflókum sem lagt er til í frumvarpinu að færðir verði í hendur dómstólaráðs eða nefndar um dómastörf.“

Pá segir í greinargerðinni að gert sé ráð fyrir því að nefndin hafi samvinnu við Dómstólaráð um starfsemi sína. Segir síðan orðrétt:

„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 stjórnarsýslunefnda að því leyti að þeim er ætlað að fjalla um málefni dómstóla og þurfa að vera sjálfstæðar og óháðar framkvæmdarvaldinu í störfum sínum.“

<http://www.althingi.is/alttext/122/s/0176.html>.

39. Óbyggðanefnd (7 ár)

Hinn 1. júlí 1998 tóku gildi lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Með lögunum var Óbyggðanefnd komið á fót.

Samkvæmt lögunum er hlutverk Óbyggðanefndar:

- 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.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, hefur Óbyggðanefnd ákveðnu hlutverki að gegna að því er varðar skiptingu landsins í sveitarfélög.

Forsætisráðherra skipar Óbyggðanefnd þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Formann og varaformann skal hann skipa úr hópi aðalmanna. Nefndarmenn allir skulu fullnægja skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara. Formaður Óbyggðanefndar skal vera í fullu starfi sem framkvæmdastjóri hennar. Hann ákveður sérstaklega hvernig varamenn taka sæti. Telji formaður nefndarinnar þörf á sérkunnáttu við úrlausn máls getur hann kvatt til mann eða menn sem hana hafa. Sé ekki talin þörf á fleiri en einum sérfróðum manni skal varamaður taka sæti samkvæmt ákvörðun formanns þannig að nefndin verði skipuð fimm mönnum.

Óbyggðanefnd er heimilt að ráða starfsfólk sér til aðstoðar og skapa sér skrifstofuaðstöðu í samráði við forsætisráðherra.

Óbyggðanefnd hefur þá sérstöðu að hún tekur að eigin frumkvæði þau mál til meðferðar og úrskurðar sem undir hana heyra og ákveður hvaða svæði landsins hún tekur til meðferðar í hvert sinn. Sá sem telur til eignarréttinda á ákveðnu svæði, og vill fá úrskurð Óbyggðanefndar um mál sem heyrir undir hana, verður þó að eigin frumkvæði að leggja fram skriflega

beiðni þar um. Komi fram við meðferð máls að aðili, sem kann að telja til eignarréttinda, hafi ekki lýst kröfum sínum skal nefndin hafa frumkvæði að því að kanna hvort hann falli frá tilkalli en ella gefa honum kost á að gerast aðili máls.

Fjármálaráðherra verður sjálfkrafa aðili að málum sem nefndin tekur fyrir, væntanlega flestum. Fer hann með fyrirsvaer fyrir hönd ríkisins og stofnana á vegum þess vegna krafna um eignarréttindi innan þjóðlendna og við úrlausn um hvort land teljist eignarland eða þjóðlenda. Ber nefndinni að tilkynna fjármálaráðherra hvaða svæði hún hyggst taka fyrir og veita honum minnst þriggja en mest sex mánaða frest til að lýsa kröfum ríkisins um þjóðlendur á svæðinu.

Pegar kröfulýsing ríkisins liggur fyrir skal Óbyggðanefnd gefa út tilkynningu og láta birta í Lögbirtingablaði. Skal þar skorað á þá er telja til eignarréttinda eða annarra réttinda á því svæði sem ríkið gerir kröfu til, að lýsa kröfum sínum fyrir Óbyggðanefnd innan minnst þriggja en mest sex mánaða og leggja fram heimildir og gögn þeim að lútandi. Nefndin sjálf á og að hafa frumkvæði að því að afla heimilda og gagna um eignar- og afnotaréttindi yfir því landsvæði sem til meðferðar er og framkvæma rannsóknir og athuganir á staðreyndum og lagaatriðum sem þýðingu hafa fyrir niðurstöðu í einstökum málum. Óbyggðanefnd getur heimilað að fyrir henni fari fram munnleg sönnunarfærsla. Nefndin leitar sátta með aðilum nema sáttatilraun sé ekki talin líkleg til árangurs.

Ef um er að ræða sameiginlegt upprekstrarland skal beina tilkynningum vegna þeirra sem þar eiga upprekstrarrett til viðkomandi sveitarstjórnar eða sveitarstjórna eða upprekstrarfélags sem stofnað hefur verið um þessi mál og skulu þau hafa umboð til að ráðstafa málefningu fyrir hönd einstakra rétthafa.

Pegar kröfur er varða viðkomandi landsvæði liggja fyrir skal Óbyggðanefnd gera yfirlit yfir þær og færa inn á uppdrátt og á hvoratveggja ásamt uppdrætti (kröfulínukorti) að liggja frammi á skrifstofu sýslumanns eða sýslumanna í því eða þeim umdæmum sem svæðið á undir í að minnsta kosti einn mánuð. Athugasemdir skulu hafa borist Óbyggðanefnd innan sjö daga frá þeim degi að kynningu lauk.

Úrlausnum Óbyggðanefndar verður ekki skotið til ráðherra sem æðra stjórnvalds. Mál sem heyrir undir Óbyggðanefnd verður ekki borið undir dómstóla fyrr en eftir að nefndin hefur lokið umfjöllun sinni um það. Hafi hins vegar mál verið höfðað fyrir dómi út af kröfum um sama efni og heyra undir Óbyggðanefnd skal því máli lokið þar.

Nefndin vísar máli frá með úrskurði telji hún það falla utan starfssviðs síns og eins ber henni að úrskurða um kröfu aðila um frávísun máls. Um

form og efni úrskurða Óbyggðanefndar sem fela í sér endanlegar lyktir máls fer eftir reglum stjórnáskýslulaga um úrskurði í kærumáli.

Kostnaður vegna starfa Óbyggðanefndar greiðist úr ríkissjóði svo og nauðsynlegur kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni en um þann kostnað úrskurðar nefndin. Nefndinni er heimilt að gera aðila að bera málskostnað sinn og gagnaðila að nokkru eða öllu leyti telji hún málatilbúnað hans gefa tilefni til slíks.

Fullnægja má ákvæði í úrskurði Óbyggðanefndar um málskostnað með aðför.

Birta skal úrskurði Óbyggðanefndar fyrir þeim aðilum sem lýst hafa kröfum og þeim sem úrskurðað er að eigi réttindi á viðkomandi svæði. Útdráttir úr úrskurðum skulu birtir í Lögbirtingablaði ásamt uppdrætti en úrskurðina skal gefa út að auki. Feli úrskurður í sér eignarheimildir skal nefndin láta þinglýsa honum og þarf ekki að greiða gjöld af þeim þinglýsingum.

Sá sem ekki vill una úrskurði Óbyggðanefndar skal höfða einkamál innan sex mánaða frá útgáfudegi þess Lögbirtingablaðs sem útdráttur úr úrskurði er birtur í. Samkvæmt lögnum skulu sett í reglugerð nánari ákvæði um starfshætti og málsmeðferð Óbyggðanefndar, þ.m.t. frágang kröfulýsinga, uppdráttar og annarra gagna málsaðila, og tæknilega útfærslu á markalínunum. Reglugerð hefur ekki verið sett.

(6.-21. gr. laganna)

Nefndin kvað upp 7 úrskurði árið 2000, 5 úrskurði árið 2001 og 9 úrskurði árið 2004.

Óbyggðanefnd skipa Kristján Torfason, fyrrverandi dómstjóri, formaður, Allan V. Magnússon héraðsdómari og Karl Axelsson hrl.

Varamenn eru Halldór Jónsson hrl., Ragnheiður Bragadóttir hdl. og Benedikt Bogason dómstjóri.

Skrifstofustjóri er Sif Guðjónsdóttir lögfræðingur og ritari Hulda Árnadóttir lögfræðingur.

Starfsmenn aðrir eru auk formanns, sem er framkvæmdastjóri, Gunnar Friðrik Guðmundsson sagnfræðingur og Kristjana Hildur Kristjánsdóttir landfræðingur.

Aðsetur nefndarinnar er á Hverfisgötu 4-6 í Reykjavík.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 58/1998 segir m.a. svo um 6. gr.:

„Lagt er til að komið verði á fót sérstakri stjórnáskýslunefnd sem verði falið að vinna framangreind verk en hlutverki hennar er lýst í 7. gr. Með því að hér er um að ræða stjórnáskýslunefnd gilda ákvæði stjórnáskýslulaga nr. 37/1993

um nefndina, þar á meðal um hæfi nefndarmanna, þegar sleppir sérstökum ákvæðum frumvarpsins.“

<http://www.althingi.is/altext/122/s/0598.html>.

40. Úrskurðarnefnd um áfengismál (7 ár)

Áfengislög, nr. 75/1998, tóku gildi 1. júlí 1998. Tilgangur laganna er að vinna gegn misnotkun áfengis. Framkvæmd laganna er aðallega í verkahring sveitarstjórna og lögreglustjóra og er í þeim m.a. kveðið á um ýmis konar leyfisveitingar. Ákvarðanir sveitarstjórnar sem byggjast á lögnum má bera undir úrskurð úrskurðarnefndar um áfengismál og skal það gert skriflega. Úrskurðunum verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Um málsmeðferð er vísað til stjórnáslaganna.

Dómsmálaráðherra skipar þrjú menn í nefndina til fjögurra ára í senn. Skal einn þeirra tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn af ríkislögreglustjóra og einn af félagsmálaráðherra sem jafnframt er formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt.

(29.-31. gr.)

Nefndin fékk 6 mál til afgreiðslu árið 2001, 4 árið 2002 og 1 árið 2003.

Nefndarmenn skipaðir til 17. ágúst 2006 eru Elín Jóhannsdóttir, formaður, tilnefnd af félagsmálaráðherra. Varamaður hennar er Hansína A. Björgvinsdóttir. Guðmundur Benediktsson bæjarlögmaður, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Varamaður hans er Þuríður Jónsdóttir lögfræðingur. Helgi Magnús Gunnarsson lögfræðingur, tilnefndur af ríkislögreglustjóra. Varamaður hans er Hjalti Pálmason lögfræðingur.

Sandra Baldvinsdóttir lögfræðingur er ritari nefndarinnar.

Í athugasemdum í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 75/1998 segir um VIII. kafla:

„Í þessum kafla er lagt til að sjálfstæðri stjórnáslunefnd, úrskurðarnefnd um áfengismál, verði falið að leysa úr ágreiningsmálum vegna úrskurða sveitarstjórna samkvæmt lögum þessum. Þessi háttur er fallinn til að auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði þar sem þeim sem aðild geta átt að kærumáli gefst færi á að skjóta ákvörðunum þessum með einföldum og skjóttum hætti til úrskurðar sjálfstæðrar og óháðrar nefndar. Þá er þetta fyrirkomulag mjög til þess fallið að tryggja samræmi í framkvæmd laganna.“

Um 29. gr. segir:

„Í greininni er að finna almenna heimild til að bera ákvarðanir sveitarstjórnar samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um áfengismál. Samkvæmt 2. mgr. er úrskurðarnefndin sjálfstæð stjórnáslunefnd sem skipað er til hliðar við hið almenna stjórnáslukerfi ríkis og sveitarfélaga. Úrskurðum

nefndarinnar verður því hvorki skotið til ráðherra né nokkurs annars stjórnvalds. Ráðherra getur því síður gefið nefndinni bindandi fyrirmæli um úrlausn mála. Úrskurðir nefndarinnar verða hins vegar bornir undir dómstóla skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem bera má úrlausnir hennar undir umboðsmann Alþingis.“

<http://www.althingi.is/alttext/122/s/0813.html>

41. Úrskurðarnefnd almennatrygginga (6 ár)

Í lögum nr. 117/1993, um almennatryggingar, sem gildi tóku 1. janúar 1994, segir að rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta samkvæmt lögnum leggi sjálfstæð og óháð nefnd, úrskurðarnefnd almennatrygginga, úrskurð á málið. Nefndin var sett á laggirnar með breytingalögum, nr. 60/1999. Nefndin hefur og það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum sem kunna að rísa um félagslega aðstoð, sbr. 15. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð. Þá úrskurðar nefndin einnig í ágreiningsmálum er rísa vegna ákvarðana tryggingarstofnunar á grundvelli laga nr. 111/2000, um sjúklingatryggingu.

Rétt er að geta þess að áður en lög nr. 60/1999 tóku gildi úrskurðaði Tryggingaráð í ágreiningsmálum. Tryggingaráð er kosið af Alþingi og á að hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og gæta þess að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma.

Tryggingaráðherra skipar þrjú menn í úrskurðarnefnd almennatrygginga og jafnmarga til vara til sex ára í senn. Hæstiréttur tilnefni tvo þeirra og skal annar þeirra uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara og vera formaður. Hinn skal vera læknir og varaformaður nefndarinnar. Þriðji nefndarmaður skal skipaður án tilnefningar. Varamenn á að tilnefna á sama hátt og aðalmenn og skulu þeir uppfylla sömu hæfiskilyrði. Sérstaklega er tekið fram að heimilt sé að endurskipa nefndarmenn.

Í lögnum er kveðið á um það að kæra til nefndarinnar eigi að vera skrifleg og er kærufrestur þrjú mánuðir frá því að aðila máls var tilkynnt ákvörðun tryggingastofnunarinnar. Tryggingastofnun ber að láta nefndinni í té öll gögn málsins, upplýsingar um það og skýringar. Liggur nærri að líta megi svo á að stofnunin komi fram gagnvart nefndinni sem málsaðili. Um málsmeðferð segir þó ekki annað en það að nefndin skuli kveða upp úrskurð sinn svo fljótt sem verða megi og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að hún fær málið í hendur. Að öðru leyti er vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga. Þá er í lögnum tekið fram að úrskurðarnefndin sé sjálfstæð í störfum sínum og úrskurðum hennar verði ekki skotið til annarra

stjórnvalda. Sérstaklega er kveðið á um það að tryggingaráð geti skotið úrskurðum nefndarinnar til dómstóla og er hliðstæðu ákvæði sjaldnast til að dreifa í lögum þar sem kveðið er á um úrskurðarnefndir.

Úrskurðarnefndinni ber að birta helstu úrskurði sína með aðgengi-
legum og skipulegum hætti án persónugreinanlegra auðkenna. Ráðherra
ákveður þóknun nefndarmanna sem greiðist úr ríkissjóði.

(5.-7. gr. b)

Nefndin fékk 296 mál til meðferðar árið 2001, 259 mál árið 2002 og
324 árið 2003.

Aðalmenn í nefndinni eru Friðjón Örn Friðjónsson hrl., formaður,
Guðmundur Sigurðsson læknir og Þuríður Árnadóttir lögfræðingur.

Varamenn eru Ingi Tryggvason hdl., Ludvig Guðmundsson læknir og
Hjördís Stefánsdóttir lögfræðingur.

Starfsmenn nefndarinnar eru Birna Sigurbjörnsdóttir, Steinunn M.
Lárusdóttir og Theodóra Hilmarsdóttir.

Nefndin hefur aðsetur að Laugavegi 103, Reykjavík.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 60/1999
segir m.a. þetta:

„Almannatryggingalöggjöf þarf eðli málsins samkvæmt að taka breytingum
í samræmi við þjóðfélagsbreytingar og jafnframt þarf að tryggja að hún sé
hverju sinni í fullu samræmi við aðra löggjöf, svo sem varðandi meðferð mála
innan stjórnsýslunnar.

Með stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, voru lögfestar reglur um það hvernig
stjórnvöld eigi að standa að ákvörðunum og úrskurðum um réttindi og skyldur
hins almenna borgara. Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum
um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð til að færa stjórnkerfi
Tryggingastofnunar ríkisins nær nútímavíðhorfum stjórnsýsluréttar. Breyting-
arnar eru í raun eingöngu stjórnkerfisbreytingar og breyta því ekki efnislegum
rétti einstaklinga. Eiga breytingarnar að auka réttaröryggi viðskiptavina
Tryggingastofnunar ríkisins, sem kæra vilja ákvarðanir í málum sínum, og að
gera fjárhagslega yfirstjórn Tryggingastofnunar ríkisins virkari en nú er.

Samkvæmt almannatryggingalögum hefur tryggingaráð aðallega tvenns
konar hlutverk. Annars vegar hefur ráðið ákveðna stjórn og eftirlit með starf-
semi Tryggingastofnunar ríkisins. Hins vegar er ráðið úrskurðaraðili í deilu-
málum sem upp koma varðandi ákvarðanir Tryggingastofnunar ríkisins um
grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar
og lögum um félagslega aðstoð.

Í frumvarpinu er lagt til að sett verði á fót sérstök úrskurðarnefnd almanna-
trygginga er úrskurði um réttindi einstaklinga í málum þar sem deilt er um
grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Frumvarpið gerir ráð fyrir að trygginga-
ráð hafi nú eingöngu á hendi stjórn og eftirlit með Tryggingastofnun ríkisins
eins og nánar er mælt fyrir um í lögum um almannatryggingar.“

Um 2. gr. segir m.a. þetta:

„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 stjórnýslukerfinu. Má þar t.d. nefna úrskurðarnefnd félagsþjónustu sveitarfélaga, úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Þar sem fjöldi þeirra mála sem tryggingaráð úrskurðar í árlega hefur verið hátt á fjórða hundrad, 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.“

<http://www.althingi.is/altext/123/s/0835.html>.

42. Úrskurðarnefnd lögmanna (6 ár)

Lög nr. 77/1998, um lögmenn, tóku gildi 1. janúar 1999. Þar kemur fram að lögmenn séu opinberir sýslunarmenn. Í lögnum segir að telji einhver lögmenn hafa í starfi sínu gert á sinn hlut sem stríði gegn lögum eða siðareglum lögmanna geti hann lagt kvörtun á hendur honum fyrir úrskurðarnefnd lögmanna. Verður það að vera innan árs frá því að kostur var að koma kvörtuninni á framfæri.

Greini lögmenn á við umbjóðanda sinn um rétt til endurgjalds fyrir störf sín eða fjárhæð þess getur annar þeirra eða báðir lagt málið fyrir úrskurðarnefndina. Ekki er settur sérstakur frestur til þess að vísa slíkum málum til nefndarinnar.

Úrskurðarnefndin fæst við þessa tvo málaflokka en fyrir gildistöku laganna úrskurðaði stjórn Lögmannafélags Íslands í ágreiningsmálum af þessu tagi.

Úrskurðarnefndin var skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara. Hver nefndarmaður átti sæti í nefndinni í fimm ár í senn en þó þannig að sæti eins nefndarmanns losnaði árlega. Tveir nefndarmenn skyldu kosnir af Lögmannafélagi Íslands, einn tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, einn af dómismálaráðherra og einn af Hæstarétti Íslands. Sá átti að vera úr röðum lögmanna sem fullnægðu skilyrðum til að gegna embætti hæstaréttardómara.

Með lögum nr. 93/2004 var lögmennalögnum breytt og tóku þau lög gildi 1. nóvember 2004. Fækkað var um tvo í úrskurðarnefndinni þannig að hún er nú þriggja manna. Einn nefndarmanna er skipaður af Lögmannafélagi Íslands, annar af dómismálaráðherra og hinn þriðji af Hæstarétti Íslands.

Nefndin kýs sér sjálf formann til eins árs í senn.

Lögmannafélagið ber kostnað af störfum úrskurðarnefndarinnar.

Leggja á mál fyrir nefndina með skriflegu erindi og því eiga að fylgja nauðsynleg gögn. Hafi dómsmál ekki verið höfðað út af ágreiningsefninu verður það ekki gert fyrr en úrskurður nefndarinnar liggur fyrir. Hafi dómsmál hins vegar verið höfðað geta aðilar, annar eða báðir, óskað álitis nefndarinnar til afnota í því máli. Hafi dómsmáli verið lokið um ágreininginn vísar nefndin málinu frá sér.

Í úrskurði getur nefndin fundið að vinnubrögðum eða háttsemi lögmanns, veitt honum viðvörðun eða áminningu. Ef sakir eru miklar eða áminningar ítrekaðar getur nefndin lagt til við dómsmálaráðherra í rökstuddu áliði að lögmaður verði sviptur lögmannsréttindum um tíma eða ótímabundið.

Úrskurðum nefndarinnar eða sátt fyrir henni má fullnægja með aðför en úrskurðirnir sæta ekki kærur, hvorki til stjórnar lögmannafélagsins né stjórnvalda. Í lögnum er tekið fram að dómsmál megi höfða til að fá úrskurði nefndarinnar ógilta. Samkvæmt breytingarlögum nr. 93/2004 er nefndinni nú heimilt að skylda málsaðila til að greiða gagnaðila málskostnað og eins að ákveða, ef sérstaklega stendur á, að málsaðilar greiði kostnað sem hlýst af störfum nefndarinnar við mál þeirra.

Að öðru leyti en í lögnum greinir, sem að framan hefur verið rakið í aðalatriðum, fer um málsmeðferð nefndarinnar samkvæmt stjórnslulögum. Kveðið er á um það að nefndin setji sér nánari reglur um meðferð einstakra málaflokka innan ramma þeirra laga og voru þær settar 15. febrúar 1999.

Í málsmeðferðarreglunum segir að nefndin hafi aðsetur hjá Lögmannafélagi Íslands sem greiði kostnað af störfum hennar og sjái henni fyrir aðstöðu.

Í reglunum er kveðið á um það hvernig málatilbúnaður fyrir nefndinni skuli úr garði gerður. Erindi sem nefndinni berast skal leggja fyrir hlutaðeigandi lögmann til skriflegrar umsagnar liggja afstaða hans og rök ekki þegar fyrir í gögnum málsins. Aðilum skal gefinn kostur á að leggja fram frekari greinargerðir en þeir gera í upphafi. Þá getur nefndin krafist frekari gagna eða aflað þeirra sjálf og boðað aðila á sinn fund til skýrslugjafar og munnlegs flutnings máls. Sinni lögmaður því ekki að skila greinargerð eða afla umbeðinna gagna innan tiltekinna fresta getur nefndin úrskurðað á grundvelli framkominna gagna. Nefndin getur þó vísað máli frá sér séu í því sönnunatriði sem erfitt er að leysa úr undir rekstri málsins eða mál að öðru leyti ekki nægilega vel upplýst. Tekið er fram að fyrningu kröfu sé slitið þegar nefndinni hefur borist erindi um hana.

Þá segir að úrskurðir nefndarinnar skuli kveðnir upp svo fljótt sem verða megi eftir að gagnaöflun er lokið og skuli þeir vera skriflegir og

rökstuddir. Kveðið er á um það hvað skuli koma fram í úrskurði og að staðfest endurrit hans skuli sent málsaðilum jafnskjótt og hann hefur verið kveðinn upp.

(3. gr., 4. gr., 14. gr., 26.-28. gr. laganna. 1. gr., 7. gr., 8.-14. gr. starfsreglnanna.)

Nefndin fékk 42 mál til meðferðar 2001, 41 2003 og sama fjölda 2003.

Í nefndinni sitja nú Gestur Jónsson hrl., formaður, Einar Gautur Steingrímsson hrl. og Kristinn Bjarnason hrl.

Varamenn eru Ásgeir Thoroddsen hrl., Helgi Birgisson hrl. og Berglind Svavarsdóttir hdl.

Marteinn Másson hdl. er starfsmaður nefndarinnar.

Í frumvarpinu var upphaflega gert ráð fyrir þriggja manna ráði, Lögmannaráði, sem átti að gegna svipuðu hlutverki og úrskurðarnefnd lögmanna gerir nú. Lögmannafélagið átti að skipa einn mann í ráðið en dómsmálaráðherra tvo. Allsherjarnefnd Alþingis flutti breytingatillögu við frumvarpið þar sem m.a. var kveðið á um úrskurðarnefnd lögmanna með þeim hætti sem nú er gert í lögnum.

<http://www.althingi.is/altext/122/s/0057.html>.

43. Kærufnd samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi (6 ár)

Hinn 1. janúar 1999 tóku gildi lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Með eftirlit samkvæmt lögnum fer Fjármálaeftirlitið sem er ríkisstofnun með sérstaka stjórn og heyrir undir viðskiptaráðherra. Í lögnum er kveðið á um það með hverjum á að hafa eftirlit, hverjum aðferðum Fjármálaeftirlitið getur beitt og til hverra ráða það getur gripið fari eitthvað úrskaiðis. Fjármálaeftirlitið getur þannig, sé ekki farið að tilmælum þess um úrbætur, beitt dagsektum og lagt á févíti. Ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins, þ.á m. ákvörðunum um dagsektir og févíti, má skjóta til kærufndar innan sjö daga frá því ákvörðunin var tilkynnt viðkomandi aðila. Í því tilviki er hvorugt heimilt að innheimta, annars má gera það með aðför.

Samkvæmt lögum nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem ákveðnum eftirlitsskyldum aðilum ber að greiða samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins, má bera þá ákvörðun innan 30 daga undir kærufndina með skriflegri kæru.

Samkvæmt lögum nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti, getur Fjármálaeftirlitið lagt aðfararhæfar stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur

gegn ákvæðum laganna um innherjaviðskipti. Má innan þriggja mánaða bera þá ákvörðun undir kærufndina.

Í kærufndina skipar viðskiptaráðherra þrjá menn til þriggja ára í senn. Hæstiréttur tilnefnir nefndarmenn og formann nefndarinnar. Vararmenn eru jafnmargir og skipaðir á sama hátt. Í reglugerð nr. 507/2000, um kærufnd samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfssemi, nr. 87/1998, er kveðið á um það formaður nefndarinnar skuli uppfylla hæfisskilyrði hæstaréttardómara en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega kunnáttu á sviði fjármagnsmarkaðar. Nefndarmenn mega ekki vera stjórnendur, starfsmenn, endurskoðendur, lögmenn eða tryggingastærðfræðingar eftirlitsskyldra aðila.

Nefndinni er heimilt að kveðja sér til ráðuneytis sérfróða aðila við úrskurð einstakra mála.

Ráðherra ákveður þóknun til nefndarmanna en kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Úrskurður kærufndar skal liggja fyrir innan átta vikna frá því að kæra berst henni og verður honum ekki skotið til viðskiptaráðherra, en úrskurðurinn er aðfararhæfur.

Í framangreindri reglugerð um störf kærufndarinnar er tekið fram að kæra skuli berast henni innan þriggja mánaða frá því aðila máls var tilkynnt hin kærða ákvörðun, annars skuli henni að öllu jöfnu vísað frá. Þá getur nefndin vísað máli frá sér ef málalíbúnaður er óskýr. Aðilar geta þó bætt úr því sem leitt getur til þess að kæra verði tekin fyrir að nýju. Endurupptaka máls er heimil að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar nema kærufndin heimili það. Fjármálaeftirlitinu og viðkomandi eftirlitsskyldum aðila er skylt að afhenda nefndinni þau gögn sem hún óskar eftir vegna kærumsálsins og heimilt er, eins og til orða er tekið, að gefa Fjármálaeftirlitinu og málsaðila kost á því að koma, innan frests sem nefndin setur, gögnum og sjónarmiðum á framfæri áður en mál er tekið til úrskurðar. Nefndin getur sjálf aflað gagna. Tekið er fram að úrskurður skuli vera rökstuddur. Þá er vísað til stjórnáskilgáttar um málsmeðferð að öðru leyti. Nefndin á að taka úrskurði sína saman eftir þörfum og gefa út í aðgengilegu formi.

(2.-3. gr., 8. gr., 10.-11. gr. laganna. 2.-8. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin fékk til meðferðar 2 mál árið 2001, 5 mál árið 2002 og 3 mál árið 2003.

Aðalmenn í nefndinni frá 1. janúar 2003 eru Ásgeir Magnússon hrl., formaður, Garðar Valdimarsson hrl. og Kristján Jóhannsson lektor.

Varamenn eru Örn Höskuldsson hrl., varaformaður, Guðrún Helga Brynleifsdóttir hdl. og Gylfi Magnússon dósent.

Starfsmaður nefndarinnar er Hrafnkell Óskarsson, deildarsérfræðingur í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytum.

Í greinargerð í frumvarpi til laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi segir um 17. gr. frumvarpsins m.a.:

„Til að tryggja faglegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra er lagt til að sett verði á stofn sérstök kærunefnd sem taki við og úrskurði í kærnum vegna ákvarðana stofnunarinnar. Lögð er áhersla á að skjóta megi ákvörðunum stofnunarinnar til æðra stjórnvalds, en slík kærheimild er ekki talin vera fyrir hendi vegna ákvarðana bankaeftirlitsins. Í álitinu frá 2. október 1996 í svokölluðu Softísmáli lét umbóðsmaður Alþingis í ljós þá skoðun að eðlilegt sé að tryggja kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaeftirlits og annarra verkefna sem bankaeftirlitinu eru falin lögum samkvæmt. Hér er höfð hliðsjón af þessu álitinu. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa að öðru leyti.“

44. Kærunefnd húsnæðismála (6 ár)

Samkvæmt lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, sem gildi tóku 1. janúar 1999, skipar félagsmálaráðherra kærunefnd húsnæðismála til þriggja ára í senn. Nefndin er þannig skipuð af ríkisvaldinu þótt hún skeri úr ágreiningi sem rís á valdsviði sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn skipar húsnæðisnefnd 3 eða 5 manna að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum. Verkefni nefndanna eru allvíðtæk en þau eru talin upp í 14. gr. laganna.

Til kærunefndarinnar er hægt að skjóta ágreiningsefnum sem rísa vegna ákvarðana stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda eða þeirrar nefndar á vegum sveitarstjórnar sem fer með húsnæðismál.

Kærunefndin skal skipuð þremur mönnum og skulu tveir þeirra vera lögfræðingar. Ráðherra skipar formann nefndarinnar sem fullnægja skal starfsgengisskilyrðum héraðsdómara. Varamenn skulu vera jafnmargir og skipaðir á sama hátt. Nefndinni er heimilt að kveðja til sérfróða menn sér til aðstoðar við meðferð einstakra mála.

Ágreiningi verður að skjóta til nefndarinnar innan 4 vikna frá því ákvörðun er kunngerð þeim er hún varðar. Nefndin á að taka málið fyrir án tafar og kveða upp úrskurð innan 8 vikna frá því hún fékk það í hendur. Málskot til kærunefndarinnar frestar ekki framkvæmd ákvörðunar húsnæðisnefndar. Úrskurði kærunefndar verður ekki skotið til félagsmálaráðherra og hann því endanlegur á stjórnarsýslustigi. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Í lögnum segir að ráðherra geti með reglugerð sett nánari ákvæði um störf, starfshætti og skrifstofuhald kærunefndarinnar. Er nú í gildi reglugerð nr. 459/1999, um kærunefnd húsnæðismála. Í reglugerðinni segir að nefndin hafi aðsetur á skrifstofu félagsmálaráðuneytisins. Einnig er þar heimild til handa nefndinni að ráða starfsmenn og verða sér úti um skrifstofuáðstöðu, hvorttveggja að höfðu samráði við ráðuneytið. Ákvæði eru í reglugerðinni um form og efni kæru, en hún skal vera skrifleg og rökstudd. Þá er sagt að um meðferð mála að öðru leyti fari eftir stjórnsýslu- lögum.

(13. gr., 14. gr., 41.-42. gr. laganna. 5.-9. gr. reglugerðarinnar)

Úrskurðir nefndarinnar voru 11 árið 2001, 13 árið 2002 og 19 árið 2003.

Í nefndinni eiga sæti Þuríður Jónsdóttir hdl., formaður, Ástráður Haraldsson hrl. og Vífill Oddsson verkfræðingur.

Varamenn eru Guðrún H. Brynleifsdóttir hdl., Þórunn Guðmundsdóttir hrl. og Óskar Bergsson húsmálaráðgjafi.

Starfsmaður nefndarinnar er Dýrleif Kristjánsdóttir lögfræðingur.

Skipunartími nefndarinnar er frá 1. febrúar 2002 til 31. janúar 2005.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 44/1998 er því lýst að valdsvið þeirra stjórnvalda sem hafi með framkvæmd húsnæðismála að gera sé ekki skýrt markað og útskýrt af hverju það stafi. Ekki hafi alltaf verið fyllilega ljóst hvaða reglur hafi gilt um málskotsrétt einstaklinga vegna viðskipta þeirra við stjórnir verkamannabústaða og síðar húsnæðisnefndir og þá í framhaldi af því hvort unnt hafi verið að skjóta þeim til húsnæðismálastjórnar eða til félagsmálaráðuneytisins. Segir orðrétt í athugasemdunum:

„Með því að koma á fót sérstakri kærunefnd eru mál þessi gerð skýrari og einfaldari í framkvæmd. Jafnframt er dregið úr afskiptum félagsmálaráðherra af deilumálum. Til fyllingar ákvæðum kaflans koma síðan ákvæði stjórnsýslu- laga eftir því sem við geta átt.“

Í athugasemdum við 43. gr. frumvarpsins segir m.a.:

„Kærunefnd húsnæðismála er stjórnsýslunefnd sem hefur það hlutverk að skera úr ágreiningsmálum er kunna að rísa vegna ákvarðana stjórnar Íbúðalánasjóðs og húsnæðisnefnda, og lýtur ekki valdboði félagsmálaráðherra í einstökum málum. Með þessu fyrirkomulagi er það hlutverk félagsmálaráðuneytisins að vera endanlegur úrskurðaraðili í einstökum málum fengið sjálfstæðri 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.“

<http://www.althingi.is/alttext/122/s/0877.html>.

45. Áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema (6 ár)

Í lögum nr. 136/1997, um háskóla, er kveðið á um það að menntamálaráðherra skuli setja reglur um ákveðna þætti, m.a. kærur eða málskotsrétt nemenda í málum þar sem þeir telja brotið á rétti sínum. Slíkar reglur geti falið í sér ákvæði um að kærumál nemanda skuli fara fyrir sérstaka áfrýjunarnefnd sem hafi endanlegt úrskurðarvald. Ekki er frekar kveðið á um áfrýjunarnefnd í lögnum.

Hinn 26. janúar 1999 voru settar reglur um áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema samkvæmt 5. gr. laga nr. 136/1997, um háskóla. Í reglum segir að áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema úrskurði í málum þar sem námsmenn í ríkisháskólum eða háskólum sem hlotið hafi staðfestingu menntamálaráðherra telji brotið á rétti sínum varðandi:

- a. námsmat, þ.m.t. fyrirlögn prófa, tilhögun einkunnagjafar, skipun prófdómara, birtingu einkunna,
- b. mat á námsframvindu, þ.m.t. rétt til endurtökuprófs,
- c. afgreiðslu umsókna um skólavist, þ.m.t. tilhögun mats á námi milli skóla.

Í nefndinni eiga sæti þrír menn skipaðir af menntamálaráðherra til tveggja ára í senn, einn tilnefndur af samstarfsnefnd háskólastigsins, annar af samtökum háskólanema sameiginlega og hinn þriðji án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Allir verða þeir að fullnægja lagaskilyrðum til þess að vera héraðsdómari. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Tekið er fram að nefndin endurmeti ekki prófúrlausnir eða faglega niðurstöðu kennara, dómnefnda eða prófdómara. Annað af tvennu verður að vera fyrir hendi, þ.e. að kæruleiðir viðkomandi skóla hafi verið tæmdar eða þrír mánuðir liðnir frá því að kæra var fyrst lögð skriflega fyrir háskólaráðið.

Beiðni um úrskurð á að vera skrifleg. Í henni skal tilgreina kæruefni, kröfur og rökstuðning. Með úrskurðum sínum getur nefndin staðfest, breytt eða fellt úr gildi ákvarðanir háskóladeilda eða háskólaráðs og eru úrskurðirnir, sem eiga að vera skriflegir og rökstuddir, endanlegir á stjórnsýslustigi. Úrskurði á að kveða upp innan tveggja mánaða frá því kæra barst nefndinni og aldrei síðar en innan þriggja mánaða.

Viðkomandi háskólastofnun fær frest til þess að tjá sig um kæru og leggja fram gögn. Skal fresturinn að jafnaði ekki vera lengri en tvær vikur. Þegar öll gögn hafa verið lögð fram ákveður nefndin hvort flutn-

ingur verður skriflegur eða munnlegur og hvort heldur sem er skal ákveðinn stuttur frestur til málflytningarsins.

Nefndin getur sjálf aflað upplýsinga, skriflegra eða munnlegra, og leitað aðstoðar sérfróðra. Nefndin á að halda málaskrá og gerðabók og skila ráðherra árlegri skýrslu. Nefndin hefur heimild til þess að fengnu samþykki menntamálaráðherra að ráða sér starfsmann. Kostnaður vegna starfa nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Þá er að lokum vísað til stjórnarsýslulaga um meðferð mála fyrir nefndinni að öðru leyti en því sem kveðið á um í reglum.

(5. gr. laganna. 1.-7. gr. reglnanna)

Nefndin fékk 1 mál til meðferðar árið 2003 en engin árin 2001 og 2002.

Nefndina skipa Ólafur K. Ólafsson sýslumaður, formaður, Hjördís Hákonardóttir dómstjóri og Guðríður M. Kristjánsdóttir lögfræðingur.

Varamenn eru Birna Sigurbjörnsdóttir lögfræðingur varaformaður, Allan V. Magnússon héraðsdómari og Ragnheiður Harðardóttir saksóknari.

46.-47. Kaupskrárnefnd og kærunefnd kaupskrárnefndar (5 ár)

Hinn 2. júní 2000 tóku gildi lög nr. 82/2000, um framkvæmd tiltekinna þátta í varnarsamstarfi Íslands og Bandaríkjanna. Lögin taka til allra samninga á milli íslenskra aðila og varnarliðsins sem byggjast á ákvæðum varnarsamningsins frá 5. maí 1951 og viðbótum við þann samning. Utanríkisráðuneytið auglýsir laus störf hjá varnarliðinu og tilnefnir hæfa umsækjendur með hliðsjón af öryggishagsmunum.

Í lögnum er kveðið á um að íslenskir starfsmenn varnarliðsins á Íslandi skuli búa við sambærileg starfskjör og aðrir íslenskir launamenn. Þá segir að utanríkisráðherra skipi kaupskrárnefnd sem úrskurði um ráðningarkjör, launakjör og vinnuskilyrði íslenskra starfsmanna varnarliðsins í þeim tilvikum að varnarliðið er ekki aðili að kjarasamningum.

Kaupskrárnefnd mun hafa starfað í einhverri mynd, allt frá því að varnarsamningurinn tók gildi 1951 en tilvist hennar ekki byggð á sérstakri lagaheimild fyrr en með lögum nr. 82/2000. Nefndin starfar og samkvæmt reglum nr. 284/1999.

Kaupskrárnefndina á að skipa þremur mönnum til tveggja ára í senn. Einn eftir tilnefningu Alþýðusambands Íslands, annan að tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og formann án tilnefningar. Úrskurðir kaupskrárnefndar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnarsýslustigi nema ef utanríkisráðherra heimilar í reglugerð kærur til kærunefndar kaupskrárnefndar. Utan-

ríkisráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um skipan, starfshætti og viðmiðunarreglur kaupskrárnefndar og kærunefndar kaupskrárnefndar en ekki er að sjá að reglugerð hafi verið sett.

(5.-6. gr.)

Kaupskrárnefnd fékk 18 mál til afgreiðslu árið 2001, 15 mál árið 2002 og 11 mál árið 2003.

Nefndina skipa Sigurjón Örn Þórsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, formaður, Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóri SA og Ólafur Darri Andrason, hagfræðingur ASÍ.

Varamenn eru Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneyti, Ragnar Árnason, lögfræðingur SA og Stefán Úlfarsson, hagfræðingur ASÍ.

Ritari nefndarinnar er Matthías Geir Pálsson, lögfræðingur í utanríkisráðuneyti.

Kærunefnd kaupskrárnefndar fékk 1 mál til afgreiðslu árið 2001 en engin árin 2002 og 2003.

Kærunefnd kaupskrárnefndar skipa Hallgrímur Snorrason hagstofustjóri, formaður, Magnús M. Norðdahl, lögfræðingur ASÍ og Jón H. Magnússon, lögfræðingur SA.

Varamenn eru Guðríður Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, Skúli Thoroddsen, framkvæmdastjóri Starfsgreinasambands Íslands, og Álfheiður Sívertsen, lögfræðingur hjá Samtökum atvinnulífsins.

Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 82/2000 segir svo um 6. gr.:

„Hér er leitast við að setja í lög skýrt ákvæði um rétt íslenskra starfsmanna varnarliðsins til sambærilegra kjara og aðrir íslenskir launamenn njóta. Ákvæði þessa efnis er að finna í viðbæti við varnarsamninginn. Þá er kveðið á um skyldu utanríkisráðherra til að skipa kaupskrárnefnd sem úrskurðar um starfskjör íslenskra starfsmanna varnarliðsins, enda er varnarliðið ekki samningsaðili á íslenskum vinnumarkaði.

Kaupskrárnefnd mun hér eftir sem hingað til leitast við í úrskurðum sínum að tryggja jafnræði í kjörum starfsmanna varnarliðsins og sambærilegra hópa á íslenskum vinnumarkaði. Gert er ráð fyrir því að úrskurðir kaupskrárnefndar séu að jafnaði fullnaðarúrskurðir, en ef sérstaklega standi á verði unnt að kæra þá til kærunefndar kaupskrárnefndar. Utanríkisráðherra setur ákvæði um kærueimildir í reglugerð, sem og ákvæði um skipan, starfshætti og viðmiðunarreglur kaupskrárnefndar og kærunefndar.“

<http://www.althingi.is/alttext/125/s/0663.html>

48. Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála (5 ár)

Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, tóku gildi 6. júní 2000. Lögin taka til réttinda foreldra á innlendum vinnumarkaði til fæðingar- og foreldraorlofs. Lögin eiga við um þá sem eru starfsmenn eða sjálfstætt starfandi. Einnig taka þau til réttinda þeirra foreldra, sem eru utan vinnu- markaðar eða í námi, til fæðingarstyrks.

Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn fæðingar- og foreldraorlofsmála samkvæmt lögnum og Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur til foreldra sem réttinda njóta til greiðslu í fæðingarorlofi. Greiðslur til foreldra, sem eru utan vinnuarkaðar eða í námi, koma úr ríkissjóði.

Fæðingarorlofssjóður, sem fjármagnaður er með tryggingagjaldi, skal vera í vörslu Tryggingastofnunar ríkisins sem sér um reikningshald og daglega afgreiðslu sjóðsins í umboði félagsmálaráðherra og tekur því ákvarðanir um hvernig lögin skuli framkvæmd að því leyti.

Félagsmálaráðherra skipar þriggja manna úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála til þriggja ára í senn og jafnmarga til vara. Einn skal skipaður án tilnefningar en Hæstiréttur tilnefnir hina tvo. Annar þeirra skal uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara og vera formaður nefndarinnar en hinn skal vera læknir og varaformaður. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Hlutverk úrskurðarnefndarinnar er að úrskurða ágreiningsefni sem kunna að rísa á grundvelli laganna. Úrskurðir nefndarinnar sæta ekki kæru til æðra stjórnvalds. Kostnaður við starfsemi nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Kæra skal berast nefndinni skriflega innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd skal að jafnaði vera skrifleg en þó getur nefndin kallað málsaðila eða fulltrúa þeirra á sinn fund. Nefndinni ber að tryggja það að aðili máls eigi þess kost að tjá sig fyrir nefndinni áður en úrskurður gengur enda telji nefndin að hvorki afstaða hans né rök fyrir henni liggi fyrir í gögnum málsins. Tryggingastofnun ríkisins skal láta nefndinni í té öll gögn máls, svo og þær upplýsingar og skýringar sem nefndin telur þörf á að afla frá stofnuninni. Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni berst mál.

Að öðru leyti fer um málsmeðferð hjá nefndinni samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga.

Samkvæmt lögnum er heimilt að fullnægðum ákveðnum skilyrðum að lengja þann tíma sem fæðingarstyrkur er greiddur. Tryggingayfir- læknir tekur ákvörðun þar um og hana er heimilt að kæra til úrskurðar- nefndarinnar.

(1. gr., 3.-6. gr., 5. mgr. 17. gr.)

Mál sem nefndinni bárust voru 66 árið 2001, 78 árið 2002 og 89 árið 2003.

Í nefndina voru skipuð frá frá 9. nóvember 2003 til 8. nóvember 2006 Guðný Björnsdóttir hdl., formaður, Gunnlaugur Sigurjónsson læknir, varaformaður, og Heiða Gestsdóttir lögfræðingur.

Varamenn eru Ragnhildur Benediktsdóttir hdl., Ósk Ingvarsdóttir, sérfræðingur í kvenlækningum og Ásta Sigrún Helgadóttir lögfræðingur.

Starfsmaður nefndarinnar er Guðrún Agnes Þorsteinsdóttir lögfræðingur.

Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 95/2000 segir svo um 5. gr.:

„Lagt er til að félagsmálaráðherra skipi þrjá menn í úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála, einn án tilnefningar en Hæstiréttur tilnefni tvo. Vegna eðlis þeirra mála sem upp geta komið fyrir úrskurðarnefndinni þykir nauðsynlegt að annar þeirra sem Hæstiréttur tilnefnir sé læknir en hinn lögfræðingur. Er um sama skipulag að ræða og á úrskurðarnefnd almennatrygginga. 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 stjórnarsýslunefnd 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.“

<http://www.althingi.is/altxt/125/s/1065.html>.

49.-50. Úttektarmenn og yfirúttektarmenn samkvæmt ábúðarlögum (5 ár)

Samkvæmt ábúðarlögum, nr. 64/1976, skal við leiguliðaskipti á jörðum framkvæma úttekt á þeim og mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúanda, s.s. húsum og ræktun, og einnig á öðrum framkvæmdum sem jörðunum hafa verið gerðar til góða. Sé þess óskað ber úttektarmönnum einnig að framkvæma ýmiss konar mat meðan ábúð stendur, t.d. á því hve afgjald megi hækka mikið vegna ræktunar jarðareiganda og að meta hvern bústofn jörð getur borið. Þegar úttekt hefur farið fram lok í ábúðar ber jarðareiganda að greiða leiguliða það verð fyrir eigur hans sem úttektarmenn ákveða.

Landbúnaðarráðherra skipar nú tvo úttektarmenn fyrir landið allt til fjögurra ára í senn. Annar úttektarmaðurinn er skipaður án tilnefningar en hinn samkvæmt tilnefningu Bændasamtaka Íslands. Varamenn skulu

skipaðir með sama hætti. Þetta fyrirkomulag er samkvæmt breytingarlögum nr. 21/2000 við ábúðarlögin. Til þess tíma að þau lög tóku gildi framkvæmdu hreppstjórar í viðkomandi hreppi úttektina ásamt einum úttektarmanni sem sýslumaður skipaði. Í breytingarlögunum segir að landbúnaðarráðherra setji nánari reglur um framkvæmd úttektar en enn hefur það ekki verið gert.

Úttektarmenn skulu byrja úttekt og framkvæma vettvangsskoðun eigi síðar en fjórum vikum eftir að beiðni þar um berst þeim nema óviðráðanlegar ástæður standi í vegi fyrir því. Landeiganda og fráfarandi ábúanda skal með nægum fyrirvara gert viðvart um það hvenær úttekt fer fram og þeim skal gefinn kostur á að vera viðstaddir hana. Úttektarmönnum ber að framkvæma ítarlega skoðun á vettvangi og rita lýsingu á ástandi jarðar, ræktunar og mannvirkja landeiganda og fráfarandi ábúanda. Þá eru allítarlegar reglur um það hverjum aðferðum skal beitt við verðmat eignanna. Úttektarmenn skulu skila skriflegum, rökstuddum og undirrituðum niðurstöðum eigi síðar en fjórum vikum eftir að vettvangsskoðun lauk. Kostnaður við úttektir greiðist að jöfnu af landeiganda og fráfarandi ábúanda.

Vilji landeigandi eða fráfarandi ábúandi ekki una úttekt úttektarmanna er hægt að skjóta henni til yfirmatsmanna innan tveggja vikna frá dagsetningu úttektar. Um störf yfirúttektarmanna gilda sömu reglur og um störf úttektarmanna nema yfirúttektarmenn ákveða hvernig kostnaður við yfirmat greiðist.

Landbúnaðarráðherra skipar þrjú menn í yfirmatsnefnd fyrir landið allt til fjögurra ára í senn, einn án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Bændasamtaka Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands. Skal sá jafnframt vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

(11. gr., 14. gr., 16. gr., 18. gr., 36. gr., 40.-44. gr.)

Úttektarmenn fengu 23 beiðnir til meðferðar árið 2001, 23 árið 2002 og 25 árið 2003.

Úttektarmenn eru Hrafnkell Karlsson bóndi og Ævar Hjartarson ráðunautur. Varamaður er Guðmundur Lárusson bóndi.

Yfirúttektarmenn fengu 3 mál til meðferðar árið 2001, ekkert árið 2002 og 3 mál árið 2003.

Yfirúttektarmenn eru frá 1. júní 2005 Friðgeir Björnsson héraðsdómari, formaður, tilnefndur af Hæstarétti, Aldís Sigfúsdóttir byggingaverk-

fræðingur, tilnefnd af landbúnaðarráðherra og Ólafur Vagnsson ráðunautur, tilnefndur af Bændasamtökum Íslands.

Varamenn eru Arngrímur Ísberg héraðsdómari, María Svanþrúður Jónsdóttir sauðfjárrættarráðunautur og Stefán Tryggvason bóndi.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 21/2000 segir m.a. þetta:

„Frumvarp til laga um breytingu á ábúðarlögum nr. 64/1976 er lagt fram í þeim tilgangi að koma á samræmdu verðmati mannvirkja og endurbóta í eigu fráfarandi ábúenda á jörðum yfir landið allt. ... Samkvæmt gildandi lögum skulu sérstakir úttektarmenn, tveir í hverju sveitarfélagi framkvæma úttektir og mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúenda við ábúðarlok. Mati þessara úttektarmanna verður síðan skotið til yfirmatsnefnda sem starfa í hverri sýslu.

Í gildandi lögum eru enn fremur engin ákvæði um hvaða sjónarmið úttektarmönnum og yfirmatsnefndum beri að leggja til grundvallar við mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúenda.

Þetta fyrirkomulag hefur óhjákvæmilega leitt til þess að nokkurt misræmi hefur orðið í því hvernig eignir og endurbætur fráfarandi ábúenda hafa verið metnar við ábúðarlok víðs vegar um landið.

Með frumvarpi þessu er leitast við að ráða bót á þessu misræmi og stefnt að því að samræma mat á fasteignum og endurbótum fráfarandi ábúenda á jörðum fyrir landið allt.“

Um 2. gr. segir þetta:

„Hér er um að ræða gagngerar breytingar á núverandi fyrirkomulagi um skipan úttektarmanna en samkvæmt gildandi lögum er gert ráð fyrir að tveir úttektarmenn séu skipaðir fyrir hvert sveitarfélag til að framkvæma úttektir og mat á eignum og endurbótum fráfarandi ábúenda við ábúðarlok. Í greininni er gert ráð fyrir að landbúnaðarráðherra skipi tvo úttektarmenn sem starfi fyrir landið allt við úttektir og mat á mannvirkjum og endurbótum fráfarandi ábúenda, annan án tilnefningar og hinn eftir tilnefningu Bændasamtaka Íslands. Ekki eru í frumvarpinu gerðar kröfur um sérstaka menntun úttektarmanna en ljóst er að mjög mikilvægt er að til starfa fáist menn með góða þekkingu og færni þessu sviði.

Hlutverk úttektarmanna er að öðru leyti að mestu óbreytt frá gildandi lögum.“

Um 7. gr. segir m.a.:

„Í greininni er kveðið á um heimild landeigenda og fráfarandi ábúenda til að skjóta ákvörðunum úttektarmanna til yfirmatsnefndar. Ákvæðið hefur að geyma gagngerar breytingar á ákvæðum gildandi laga um yfirmat. Gert er ráð fyrir að ein yfirmatsnefnd verði starfandi fyrir landið allt og komi í stað fjölda yfirmatsnefnda sem nú starfa, ein fyrir hverja sýslu.“

<http://www.althingi.is/alttext/125/s/0291.html>.

51. Fornleifanefnd (4 ár)

Í Þjóðminjalögum, nr. 107/2001, sem gildi tóku 17. júlí 2001, er kveðið á um Fornleifavernd ríkisins. Hefur sú stofnun m.a. það hlutverk að fjalla um og veita leyfi til allra staðbundinna og tímabundinna fornleifarannsókna. Þá er kveðið á um það í lögnum að heimilt sé að skjóta ákvörðunum Fornleifaverndar ríkisins er varða rétt manna eða skyldu, s.s. ákvörðunum er varða leyfisveitingar og rannsóknir og stöðvun framkvæmda, til úrskurðar fornleifanefndar. Menntamálaráðherra skipar nefndina fimm mönnum til fjögurra ára í senn, þar af formann og varaformann. Félög fornleifafræðinga tilnefna tvo menn en þrír eru skipaðir án tilnefningar. Einn þeirra a.m.k. skal vera með próf í fornleifafræði og annar með embættispróf í lögfræði. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Menntamálaráðherra skal setja í reglugerð nánari reglur um starfsemi nefndarinnar. Sú reglugerð hefur ekki verið sett.

(6.-7. gr. laganna)

Nefndin fékk 2 mál til meðferðar árið 2003 en engin mál árin 2001 og 2002.

Í nefndinni sitja skipuð án tilnefningar Valborg Snævarr hrl., formaður, Þór Magnússon, fyrrverandi þjóðminjavörður og Haraldur Ólafsson prófessor, Garðar Guðmundsson fornleifafræðingur, varaformaður, eftir tilnefningu Félags íslenskra fornleifafræðinga og Steinunn Jóna Kristjánsdóttir eftir tilnefningu Fornleifafræðingafélags Íslands.

Varamenn eru Arnfríður Einarasdóttir lögfræðingur, Ragnheiður Traustadóttir fornleifafræðingur, Björn Stefánsson fornleifafræðingur, Birna Gunnarsdóttir fornleifafræðingur og Jónas Kristjánsson fyrrverandi forstöðumaður.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2001 segir svo um 4. gr.:

„Í þessari grein er kveðið á um hlutverk fornleifanefndar. Frumvarpið felur í sér að þjóðminjaráð og fornleifanefnd verði lögð niður, sbr. ákvæði til bráðabirgða. Hér er hins vegar fjallað um úrskurðarnefnd sem hefur skýrt og afmarkað hlutverk. Hlutverk nefndarinnar er að úrskurða í málum er varða tilteknar ákvarðanir þjóðminjavarðar [Fornleifavernd tekur þessar ákvarðanir samkvæmt lögnum, en tillaga þar að lútandi kom fram í meðförum Alþingis um frumvarpið] og eru þær helstu taldar í lagagreininni sjálfri. Um er að ræða stjórnsýsluákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. 1. gr. þeirra laga.

Til þess að treysta sérfræðilegan grundvöll nefndarinnar er miðað við það að fagfélag fornleifafræðinga, Félag íslenskra fornleifafræðinga, tilnefni tvo fulltrúa og þrír skulu skipaðir án tilnefningar, þar af einn með próf í fornleifafræði.“

<http://www.althingi.is/altext/126/s/1345.html>.

52. Kærunefnd útboðsmála (4 ár)

Lög nr. 94/2001, um opinber innkaup, tóku gildi 15. júní 2001. Tilgangur laganna er að tryggja jafnræði bjóðenda við opinber innkaup og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmni í opinberum rekstri. Lögin taka til ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila og ná til samninga sem þeir aðilar gera við bjóðendur um innkaup á vörum, þjónustu og verkum. Opinber innkaup heyra undir fjármálaráðherra sem fer með framkvæmd laganna. Ríkiskaup eru sú stofnun sem aðallega annast innkaup fyrir ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki en fjármálaráðherra getur þó heimilað einstökum ríkisstofnunum að annast eigin innkaup að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Í lögunum er kveðið á um kærunefnd útboðsmála en hlutverk hennar er að leysa með skjótum og óhlutdrægum hætti úr kærum einstaklinga og lögaðila vegna ætlaðra brota á lögunum og reglum settum samkvæmt þeim. Einstaklingar og lögaðilar, sem njóta réttinda samkvæmt lögunum og hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn máls, eiga málskotsrétt. Þeir geta framselt kærueimild sína til félags eða samtaka sem gæta hagsmuna þeirra.

Fjármálaráðherra skipar í nefndina þrjá menn til fjögurra ára í senn og með sama hætti jafnmarga til vara. Við skipan nefndarinnar skal ráðherra hafa samráð við aðra opinbera aðila og helstu samtök sem hafa hagsmuna að gæta við framkvæmd laganna. Formaður nefndarinnar og varamaður hans skulu fullnægja skilyrðum laga til að gegna embætti héraðsdómara. Aðrir nefndarmenn eiga að hafa alhliða reynslu og þekkingu á viðskiptum. Nefndarmenn skulu óháðir hagsmunum ríkis eða annarra opinberra aðila. Nefndinni er heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila telji hún þörf á.

Ef fjármálaráðuneytið eða tiltekinn kaupandi óskar þess getur kærunefndin gefið ráðgefandi álit á tilteknum innkaupum þótt engin kæra hafi borist.

Kæra skal berast nefndinni innan fjögurra vikna frá því kærandi vissi eða mátti vita um ákvörðun, athöfn eða athafnaleysi sem hann telur brjóta gegn réttindum sínum. Ákvæði laganna um það hvað koma skal fram í kæru gera hana svipaða stefnu í einkamáli. Nefndin getur heimilað kæranda að bæta úr annmörkum á kæru. Verði hann ekki við því er kærunki vísað frá. Þá getur nefndin óskað frekari gagna og upplýsinga sýnist henni þörf á. Þá er sagt að nefndin geti krafist þess að málsaðilar

leggi fram öll þau gögn og aðrar upplýsingar sem málið varðar. Sinni kærandi ekki slíkri kröfu er heimilt að vísa kæru hans frá þegar í stað. Sinni sá sem kæra beinist að ekki slíkri kröfu má meta tómlæti hans honum í óhag við úrlausn málsins.

Sé kæra tæk til efnismeðferðar gefur nefndin þeim sem kæra beinist gegn kost á að tjá sig um efni hennar. Kæranda skal jafnan gefinn stuttur frestur til að tjá sig um athugasemdir hins kærða. Málflutningur á að vera skriflegur en heimila má aðilum að færa fram athugasemdir munnlega sé mál óvenjulega flókið eða umfangsmikið.

Nefndin skal kveða upp úrskurð eins fljótt og auðið er og eigi síðar en einum mánuði eftir að gagnaöflun er lokið.

Úrskurðum nefndarinnar og ákvörðunum verður ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Ákvæði laganna um málsmeðferð eru allitarleg en kveðið er á um það að um meðferð þeirra fari að öðru leyti eftir stjórnslutölum. Þá hefur nefndin samkvæmt heimild í lögnum sett sér starfsreglur sem ráðherra hefur staðfest og eru þær nr. 982/2001.

Kærunefndinni eru heimil þau úrræði að fella úr gildi eða breyta ákvörðun kaupanda vegna opinberra innkaupa. Nefndin getur lagt fyrir kaupanda að bjóða út tiltekin innkaup, auglýsa útboð á nýjan leik eða breyta útboðsauglýsingu, útboðslýsingu eða öðrum þáttum útboðsgagna. Þá getur nefndin látið uppi álit sitt á skaðabótaskyldu kaupanda gagnvart kæranda en ekki um fjárhæð skaðabóta.

Nefndin getur ákveðið að sá sem kæra beinist gegn 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.

Sé ekki er farið að úrskurði nefndarinnar er henni heimilt að ákveða að leggja dagsektir á þann sem úrskurður beinist að og renna þær í ríkissjóð. Gera má aðför, án undangengins dóms, til fullnustu dagsekta og úrskurðar um málskostnað.

Telji nefndin verulegar líkur á því að brotið hafi verið gegn lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim við tiltekin innkaup getur hún, eftir kröfu kæranda, stöðvað útboð eða gerð samnings þar til endanlega hefur verið skorið úr kæru. Aðili þess máls getur krafist þess að slík ákvörðun sé rökstudd hafi slík ákvörðun verið tekin án rökstuðnings.

Eins og fyrr segir eru í gildi starfsreglur nr. 982/2001 fyrir kærunefnd útboðsmála. Í þeim er endurtekið flest það sem segir í lögnum um kærunefndina og málsmeðferðarreglur hennar. Til viðbótar því kemur

fram að kæra skuli send eða afhent í Arnarhvoli og kærufrestur miðist við móttökudag eða póstlagningardag kæru hjá nefndinni. Þá er ítarlega greint frá því hvað skuli standa í kæru og að hún og fylgigögn skuli vera í sex eintökum. Frestir til að gera athugasemdir við kæru og athugasemdir kærða á að jafnaði að vera 10 dagar. Frestur til þess að tjá sig um hugsanlega stöðvun útboðs eða stöðvun samningsgerðar um stundarsakir skal að jafnaði ekki vera lengri en þrjú sólarhringar.

Sé um er að ræða skýrt og augljóst brot á lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim er nefndinni heimilt samkvæmt starfsreglunum að taka ákvörðun um stöðvun um stundarsakir án þess að þeim sem kæra beinist gegn hafi verið gefinn kostur á að tjá sig.

Þá segir að á nefndarfund, þar sem tekin er lokaákvörðun um mál, skuli nefndin vera fullskipuð. Í öðrum tilvikum sé fullnægjandi að tveir nefndarmenn sitji fund.

Pegar fram kemur krafa um rökstuðning ákvörðunar um stöðvun útboðs eða samningsgerðar um stundarsakir er það formaður nefndarinnar sem lætur þann rökstuðning í té en skal kynna þann rökstuðning öðrum nefndarmönnum.

Heimilt er að senda málsaðila tilkynningar, ákvarðanir og úrskurði með rafpósti eða öðrum rafrænum hætti, hafi hann samþykkt slíka tilhögun. Staðfest endurrit ákvarðana og úrskurða skal þó einnig senda bréflaga eða með fullgildri rafrænni undirskrift.

Úrskurðir nefndarinnar skulu gerðir almenningi aðgengilegir eftir nánari ákvörðun formanns. Óski málsaðili eftir því að tiltekin atriði í úrskurði séu ekki birt skal hann tilkynna nefndinni um það.

Þá skal nefndin láta fjármálaráðuneytinu í té endurrit af ákvörðunum og úrskurðum í málum sem hún fjallar um.

(1. gr., 3. gr., 69.-70. gr., 75.-82. gr. laganna. 3.-7. gr., 9. gr., 11.-12. gr. starfsreglnanna)

Nefndin fékk 9 mál til meðferðar árið 2001, 37 árið 2002 og 40 árið 2003.

Í nefndinni sitja Páll Sigurðsson prófessor, formaður, Stanley Pálsson verkfræðingur og Sigfús Jónsson lögfræðingur.

Varamenn eru Auður Finnbogadóttir hagfræðingur og Inga Hersteinsdóttir verkfræðingur.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 94/2001 segir m.a.svo:

„Í XIII. kafla frumvarpsins er að finna nýmæli um kærunefnd útboðsmála sem lagt er til að verði sjálfstæð stjórnslunefnd með úrskurðarvald í ágrein-

ingsmálum vegna opinberra innkaupa. Einnig er leitast við að fjölga þvingun-
arúrræðum vegna brota á reglum um opinber innkaup með ákvæðum um dag-
sektir. Verði frumvarpið að lögum er að fullu komið til móts við athugasemdir
Eftirlitsstofnunar EFTA vegna ófullnægjandi lögfestingar eftirlitstilskipana
Evrópubandalagsins sem áður greinir.“

Í athugasemdum um 75. gr. segir m.a. svo:

„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 ein-
stökum 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.“

<http://www.althingi.is/altext/126/s/1048.html>.

53. Úrskurðarnefnd siglingamála (4 ár)

Lög nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa,
sem gildi tóku 1. júlí 2001, hafa að markmiði að tryggja öryggi áhafna, far-
þega og íslenskra farþega- og flutningaskipa og efla varnir gegn mengun
sjávar. Einnig að laga íslenskan rétt að þjóðréttarskuldbindingum. Þessu
markmiði á að ná með því að gera tilteknar kröfur til þeirra er starfa um
borð, s.s. um menntun, þjálfun, aldur o.m.fl., og tryggja með því faglega
hæfni áhafna miðað við stærð skips, verkefni og farsvið. Meðal þeirra
sem hafa framkvæmd laganna með höndum er Siglingastofnun Íslands.
Ákvarðanir hennar sem byggðar eru á lögnum má kæra til úrskurðar-
nefndar siglingamála.

Í úrskurðarnefnd siglingamála sitja þrír menn skipaðir af samgöngu-
ráðherra til fjögurra ára og jafnmargir til vara. Formaður og varamaður
hans skulu fullnægja almennum skilyrðum um hæfi héraðsdómara. Aðrir
nefndarmenn og varamenn þeirra skulu hafa þekkingu á skipstjórn og
vélstjórn.

Nefndinni skal berast skrifleg kæra innan fjögurra vikna frá því að
aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina siglingastofnunar. Úrskurður
nefndarinnar skal að jafnaði liggja fyrir innan þriggja vikna frá því að
kæra berst og er hann endanlegur á stjórnslustigi.

Frekari málsmeðferðarákvæði eru ekki í lögnum en sett hefur verið
reglugerð nr. 402/2003, um úrskurðarnefnd siglingamála. Er þar sérstök
grein gerð fyrir þeim ákvörðunum siglingastofnunar sem kærnanlegar eru
til nefndarinnar og getur kæra hvort heldur lotið að málsmeðferð hjá sigl-
ingastofnun eða efni hinnar kærðu ákvörðunar.

Kæru skal beina til úrskurðarnefndar innan fjögurra vikna frá því kæranda var tilkynnt um ákvörðun siglingastofnunar og greiða skal málskotsgjald í samræmi við lög um aukatekjur ríkissjóðs. Kæru sem berst eftir lok fjögurra vikna kærufrestsins skal að öllu jöfnu vísa frá nefndinni.

Kæur vegna málsmeðferðar siglingastofnunar eiga almennt ekki að koma til meðferðar úrskurðarnefndar fyrr en ákvörðun stofnunarinnar liggur fyrir. Beinist kæra að málshraða siglingastofnunar getur úrskurðarnefndin þó tekið mál til úrskurðar án undangenginnar ákvörðunar siglingastofnunar.

Kæra til úrskurðarnefndarinnar frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar siglingastofnunar en úrskurðarnefndin getur þó heimilað frestun meðan kæra er til meðferðar þegar sérstakar ástæður mæla með því. Málskot til dómstóla hindrar ekki að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Úrskurðarnefndin skal ákveða tímafresti sem tryggi hraða málsmeðferð kærumála. Hafi aðili máls ekki lagt fram gögn innan tilskilins frests má taka ákvörðun þótt það sé til tjóns fyrir þann aðila. Úrskurðarnefndin getur gefið öllum þeim er verulega hagsmuni hafa af niðurstöðu máls kost á að tjá sig um efni þess.

Rökstuddur úrskurður nefndarinnar skal að jafnaði liggja fyrir innan þriggja vikna frá því að kæra berst og er hann endanlegur á stjórnslustigi. Tekið er fram hvað skal greina í úrskurði.

Aðilum kærumáls skal kynnt niðurstaða úrskurðarnefndar um siglingamál án tafar.

Úrskurðarnefndin skilar árlegri skýrslu um starfsemi undangengins árs til samgönguráðherra í janúar ár hvert.

(1. gr., 13. gr. laganna, 2.-3. gr., 5.-6. gr., 9.-10. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin kvað upp 1 úrskurð árið 2003 en enga úrskurði árin 2001 og 2002.

Í úrskurðarnefnd siglingamála skipaðir frá 1. júlí 2003 til 1. júlí 2007 eiga sæti Jónatan Sveinsson hrl., formaður, Björgvin Jóhannsson, tækni-fræðingur og fyrrverandi skólameistari og Guðjón Ármann Eyjólfsson, fyrrverandi skólameistari.

Í athugasemdum í frumvarpi um 19. gr. sem varð að 13. gr. laga nr. 76/2001 segir svo:

„Lagt er til að sett verði á fót úrskurðarnefnd siglingamála sem hafi endanlegt ákvörðunarvald á stjórnslustigi. Verði unnt að skjóta til hennar ákvörðunum Siglingastofnunar Íslands samkvæmt lögunum, svo sem um útgáfu skírteina, áritana, veitingu undanþágna og mönnun skipa. Verði nefndin

skipuð þremur sérfróðum mönnum. Miðað er við að niðurstöður nefndarinnar geti legið fyrir svo fljótt sem unnt er, enda oft um mikilsverða hagsmuni að ræða.“

<http://www.althingi.is/altext/126/s/0496.html>.

54. Úrskurðarnefnd um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu (3 ár)

Í lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búvörulögum, er kveðið á um það að ágreiningi um hvort einstakir framleiðendur uppfylla skilyrði um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu sé heimilt að skjóta til úrskurðarnefndar sem sker úr ágreiningnum. Hér er um að ræða breytingarlög nr. 101/2002 við lög nr. 99/1993. Sett hefur verið reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu, nr. 175/2003. Þar segir að með gæðastýrðri sauðfjárframleiðslu sé átt við framleiðslu sauðfjárafurða samkvæmt gæðakerfi Bændasamtaka Íslands. Nái gæðakerfið til eftirtalinnna þátta: landnota, aðbúnaðar og umhverfis, sauðfjárskýrsluhalds, jarðræktar, fóðrunar, heilsufars og lyfjanotkunar. Þeir sauðfjárframleiðendur sem skilyrðin uppfylla eiga rétt til sérstakra álagsgreiðslna úr ríkissjóði á árunum 2004 til 2007. Verður því að gera ráð fyrir að nefndin leggist sjálfkrafa af að þessu tímabili loknu nema það verði framlengt. Framkvæmdanefnd búvörusamninga ákveður hvort skilyrðin um gæðastýringu eru uppfyllt og skal tilkynna það umsækjenda fyrir 31. júlí ár hvert. Það eru því ákvarðanir framkvæmdanefndarinnar sem verður skotið til úrskurðarnefndarinnar en í reglugerðinni er tekið fram á hverju sú ákvörðun skal byggjast. Liggur í hlutarins eðli að sá umsækjandi sem hafnað er eigi aðild að kærumálinu.

Í úrskurðarnefndinni eiga sæti þrír menn skipaðir af landbúnaðarráðherra til tveggja ára í senn, einn án tilnefningar, og skal hann vera formaður nefndarinnar, annar samkvæmt tilnefningu Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og hinn þriðji samkvæmt tilnefningu Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Í lögnum segir að úrskurðarnefndin skuli afgreiða mál eins fljótt og unnt sé. Önnur ákvæði um málsmeðferð fyrir nefndinni er ekki þar að finna.

Hafi úrskurðarnefndin ekki fellt úrskurð fyrir 15. október ár hvert fellur réttur framleiðenda til álagsgreiðslna fyrir það almanaksár ekki niður. Kostnaður af störfum nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Í reglugerðinni er ekki að finna málsmeðferðarákvæði til viðbótar þeim sem greind eru í lögnum.

(41.-42. gr., 46. gr. laganna. 1. gr., 17. gr., 21. gr. reglugerðarinnar)

Nefndin hefur ekki verið skipuð.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 101/2002 sagði m.a. svo um e-lið sem var breyting við 46. gr. laga nr. 99/1993:

„Allar ákvarðanir eftirlitsaðila um synjun á álagsgreiðslum fyrir gæðastýrða sauðfjárframleiðslu eru kærnlegar til úrskurðarnefndar sem starfar á grundvelli 46. gr. laganna. Talin var ástæða til þess að hafa sérstaka úrskurðarnefnd um gæðastýringu vegna þess að eðli kærumála krefst sérþekkingar á þeim aðstæðum sem sauðfjárframleiðslan byggist á.“

<http://www.althingi.is/altext/127/s/0974.html>.

55. Kærunefnd barnaverndarmála (3 ár)

Ný barnaverndalög, nr. 80/2002, tóku gildi 1. júní 2002. Markmið laganna er að tryggja að börn, sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu, fái nauðsynlega aðstoð. Barnavernd heyrir undir félagsmálaráðuneytið en Barnaverndarstofa annast stjórnslu á því sviði sem lögina ná til. Þá kjósa sveitarstjórnir barnaverndarnefndir og er hlutverk þeirra skilgreint í lögnum, þ.á m. til hverra úrræða þær geta gripið.

Úrskurðum og einstökum ákvörðunum barnaverndarnefnda samkvæmt lögnum er hægt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála og er víða greint í lögnum hvað sætir kæru. Einnig er hægt að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum Barnaverndarstofu sem sérstaklega eru tilgreindar í lögnum. (skv. 3. og 5. mgr. 15. gr., 66. gr., 2. og 4. mgr. 83. gr. og 2. mgr. 91. gr.)

Ef um er að ræða úrskurð barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis þess í allt að tvo mánuði verður sá úrskurður aðeins borinn undir dómstóla, ekki kærunefndina. Barnaverndarnefnd þarf að leita úrskurðar dómstóla eigi vistun utan heimilis að standa í lengri tíma. Þá getur barnaverndarnefnd gert kröfu fyrir dómstólum um að foreldri, annað eða báðir, verði sviptir forsjá barns.

Félagsmálaráðherra skipar þrjá menn í kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Hæstiréttur tilnefnir formann og skal hann uppfylla hæfisskilyrði til að vera héraðsdómari. Nefndarmenn eiga að hafa sérþekkingu á málefnum barna. Kærunefnd er heimilt að ráða starfsmenn til að sinna daglegum rekstri.

Úrskurðir kærunefndar barnaverndarmála eru endanlegir á stjórnslu- stigi og verður þeim ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Kærunefnd barnaverndarmála skal árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína.

Félagsmálaráðherra sér nefndinni fyrir starfsaðstöðu og setur hann reglugerð um störf hennar.

Í lögunum er að finna ákvæði sem lúta að málsmeðferð fyrir kærunefndinni. Vísað er til þess að fyrir nefndinni gildi og reglur VII. kafla laganna um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd eftir því sem við geti átt, en þar er m.a. kveðið á um leiðbeiningarskyldu, rannsóknarheimildir, upplýsingaskyldu, réttindi barns við málsmeðferð o.fl.

Þeir sem eiga aðild að barnaverndarmáli geta skotið úrskurði barnaverndarnefndar til kærunefndar barnaverndarmála innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var tilkynnt um úrskurð nefndarinnar. Barnaverndarnefnd verður aðili þess máls. Nefndin skal innan tveggja vikna frá því henni barst kæra taka málið til meðferðar og úrlausnar og kveða upp úrskurð svo fljótt sem kostur er og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því að kæra barst.

Kærunefndin getur metið að nýju bæði lagahlið máls og sönnunargögn. Hún getur ýmist staðfest úrskurðinn að niðurstöðu til eða hrundið honum að nokkru eða öllu leyti. Þá er einnig hægt að vísa málinu til barnaverndarnefndar til meðferðar að nýju. Málflutningur skal að jafnaði vera skriflegur en kærunefnd getur kvatt aðila til munnlegrar skýrslugjafar og ákveðið munnlegan málflutning fyrir nefndinni.

Kærunefnd skal að jafnaði byggja úrskurð sinn á þeim gögnum sem fyrir eru í málinu en getur þó, telji hún ríka ástæðu til, lagt fyrir aðila að afla nánar tilgreindra gagna, svo sem álitsgerða sérfræðinga.

Kærunefnd á rétt til skriflegra upplýsinga úr sakaskrá um aðila máls.

Kærunefnd kveður á um það hvernig skuli bera kostnað vegna öflunar gagna, þar með talinna álitsgerða sérfræðinga.

Málskot til kærunefndar barnaverndarmála frestar ekki framkvæmd úrskurðar barnaverndarnefndar en þegar sérstaklega stendur á getur kærunefndin þó ákveðið, að kröfu aðila, að framkvæmd úrskurðar skuli frestað þar til nefndin hefur kveðið upp úrskurð sinn.

Ríkið kostar starfsemi kærunefndar barnaverndarmála.

Sett hefur verið reglugerð nr. 56/2004, um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd. Heimildarákvæðið er að finna í niðurlagi VIII. kafla laganna sem kveður á um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd. Eins og fyrr greinir er vísað um málsmeðferð fyrir kærunefndinni til þess kafla laganna eftir því sem við á og verður því að gera ráð fyrir að reglugerðin gildi um málsmeðferð fyrir kærunefndinni með sama hætti. Ekki þykki þó ástæða til þess að rekja efni reglugerðarinnar.

(2. gr., 6.-7. gr., 28.-29. gr., 51.-52. gr.)

Nefndinni bárust 10 mál árið 2002 og 15 mál árið 2003.

Kærunefnd barnaverndarmála tók til starfa 1. júní 2002. Í henni eiga sæti Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari, formaður, Guðfinna Eydal, sálfræðingur og Jón R. Kristinsson læknir.

Varamenn eru Benedikt Bogason dómstjóri, Freydís Freysteinsdóttir, lektor í félagsvísindum við Háskóla Íslands og Gunnar Klængur Gunnars-son félagsráðgjafi.

Starfsmaður nefndarinnar er Guðrún Erna Hreiðarsdóttir, lögfræðingur í félagsmálaráðuneyti.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 80/2002 segir m.a. svo:

„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 forsjársviptingarmál og önnur mál sem fela í sér hliðstæða skerðingu réttinda verði fjallað fyrir dómi ... Til kærunefndar barnaverndarmála verði unnt að skjóta úrskurðum barnaverndarnefnda ... og stjórnvaldsákvörðunum Barnaverndarstofu ... Hlutverk kærunefndar er skilgreint í 6. gr. frumvarpsins. ... Úrskurðum nefndarinnar er ætlað að vera endanlegir á stjórnslustigi og verður þeim ekki skotið til ráðherra eða annars æðra stjórnvalds.

Um 6. gr. frumvarpsins segir m.a. þetta:

„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 ...“

<http://www.althingi.is/altext/127/s/0403.html>.

56. Úrskurðarnefnd raforkumála (2 ár)

Raforkulög, nr. 65/2003, tóku gildi 7. apríl 2003 og komu til framkvæmda 1. júlí sama ár. Markmið laganna er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Þetta á að gera með ákveðnum aðgerðum sem löggin kveða á um. Orkusöfnun á að hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda að lögum og

er til þess fengnar ýmsar heimildir. Þá kemur Samkeppnisstofnun og við sögu á þessu sviði.

Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru af Orkustofnun á grundvelli laganna og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins (en það er fyrirtæki sem ráðherra tilnefni og á að annast raforkuflutning og kerfisstjórnun samkvæmt lögnum 1. mgr. 8. gr.) eða dreifiveitna er hægt að kæra til úrskurðarnefndar raforkumála.

Í nefndinni sitja þrír menn skipaðir af iðnaðarráðherra til fjögurra ára og jafnmargir til vara. Formaður og varamaður hans skulu fullnægja hæfisskilyrðum hæstaréttardómara. Nefndinni getur kvatt sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða menn telji hún þörf á.

Kæra til nefndarinnar skal vera skrifleg og borin fram innan 30 daga frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Sú stofnun er tók hina kærðu ákvörðun skal láta nefndinni í té öll gögn máls, svo og þær upplýsingar og skýringar er nefndin telur þörf á að afla frá henni.

Nefndin skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem unnt er og að jafnaði eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að henni barst kæra.

Að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögnum fer um meðferð máls samkvæmt stjórnvísulögum. Ráðherra getur sett nánari ákvæði í reglugerð um málsmeðferð og starfshætti nefndarinnar en það hefur ekki enn verið gert.

Úrskurðum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Ákvæðanir sem aðeins verða kærðar til úrskurðarnefndar verða ekki bornar undir dómstóla fyrir en niðurstaða hennar liggur fyrir. Þetta gildir þó ekki frá þeim tíma þegar sex mánuðir eru liðnir frá því að kæra barst nefndinni án þess að hún hafi lagt úrskurð á málið.

Vilji aðili bera úrskurð nefndarinnar undir dómstóla skal hann höfða mál innan sex mánaða frá því að honum var birtur úrskurður hennar. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum úrskurðar.

Í lögnum er kveðið á um það að aðrir eigendur flutningsvirkja en flutningsfyrirtækið skuli veita því full afnot af virkjum sínum. Afnotin skulu vera gegn endurgjaldi sem byggjast skal á ákveðnum viðmiðum. Ágreiningi um þetta endurgjald verður skotið til úrskurðarnefndarinnar.

Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar, sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar raforkumála, verða kærðar til iðnaðarráðherra.

Úrskurðarnefndin fékk ekkert mál til meðferðar árið 2003. (1 mál árið 2004)

Úrskurðarnefndina skipa frá 1. júlí 2003 til 30. júní 2007 Friðgeir Björnsson héraðsdómari, formaður, Gunnar Ámundason verkfræðingur og Ragnar Jóhann Jónsson, löggiltur endurskoðandi.

Varamenn eru Skúli J. Pálmason héraðsdómari, varaformaður, Dagný Halldórsdóttir verkfræðingur og Helga Harðardóttir, löggiltur endurskoðandi.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 65/2003 segir svo í athugasemdum við 30. gr.:

„Lagt er til að sérstök úrskurðarnefnd, úrskurðarnefnd raforkumála, fjalli um stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar er lúta að starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna. Um skýringu á því í hverju slíkar ákvæðanir geta falist vísast til athugasemda við 24. gr. Úrskurðarnefndin á einnig að hafa það hlutverk að skera úr um hvert skuli vera endurgjald vegna afnota flutningsfyrirtækisins af flutningsvirkjum í eigu annarra. Þær stjórnvaldsákvæðanir sem sæta kæru 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. Lagt er til að formaður og varamaður hans fullnægi skilyrðum hæstaréttardómara. Ekki er kveðið á um hæfisskilyrði annarra en eðlilegt er að um aðila sé að ræða, hagfræðing og verkfræðing eða menn með sambærilega menntun, sem hafa sérþekkingu á starfsemi fyrirtækja sem nefndin fjallar um. Um hæfi þeirra fer að öðru leyti samkvæmt stjórnslulögum. Í greininni er mælt fyrir um málsmeðferðarreglur en jafnframt gert ráð fyrir því að frekari reglur kunni að þurfa að setja.“

<http://www.althingi.is/alttext/128/s/0700.html>

57. Lyfjagreiðslunefnd (1 ár)

Markmið lyfjalaga, nr. 93/1994, er að tryggja landsmönnum nægilegt framboð af nauðsynlegum lyfjum með sem hagkvæmasti dreifingu þeirra á grundvelli eðlilegrar samkeppni og í samræmi við þær reglur sem gilda á hinu Evrópska efnahagssvæði eða samkvæmt stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu.

Með breytingalögum við lyfjalög, nr. 83/2004, sem samþykkt voru á Alþingi 28. maí 2004 var Greiðsluþátttökunefnd lögð niður ásamt Lyfjaverðsnefnd, sem starfað höfðu samkvæmt lögum nr. 93/1994, og ný nefnd sett á laggirnar, Lyfjagreiðslunefnd. Hin nýja nefnd tekur við hlutverki nefndanna tveggja. Samkvæmt 43. gr. laga nr. 93/1994 skipar ráðherra fimm manna nefnd, Lyfjagreiðslunefnd, til fjögurra ára í senn. Nefndin skal skipuð fagmönnum á sviði læknisfræði, lyfjafraði og fjármála. Fjórir nefndarmenn skulu skipaðir eftir tilnefningu Tryggingastofnunar ríkisins, fjármálaráðuneytis, landlæknis og Lyfjastofnunar. Formaður skal

skipaður af ráðherra án tilnefningar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði. Lyfjagreiðslunefnd skal við ákvarðanir sínar hafa í huga það markmið laganna að halda lyfjakostnaði í lágmarki.

Lyfjagreiðslunefnd skal ákveða að fenginni umsókn:

1. Hámarksverð á lyfseðilsskyldum lyfjum og öllum dýralyfjum í heildsölu og smásölu.
2. Hvort sjúkratryggingar taka þátt í greiðslu skv. 36. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993, á lyfjum sem eru á markaði hér á landi.
3. Greiðsluþátttökuverð, þ.e. það verð sem almannatryggingar skulu miða greiðsluþátttöku sína við.
4. Greiðsluþátttöku í lyfjum sem veitt hefur verið undanþága fyrir skv. 7. mgr. 7. gr. Nefndin getur vísað afgreiðslu umsókna vegna lyfja sem veitt hefur verið undanþága fyrir samkvæmt því ákvæði til Tryggingastofnunar.

Nefndinni eru fengin ýmis fleiri verkefni eins og fram kemur í 43. gr. laganna. Til þess að framfylgja lögnum hefur nefndin ýmsar heimildir, þ.á m. til að beita dagsektum. Fallist nefndin ekki á umbeðið lyfjaverð, verðbreytingu eða greiðsluþátttöku skal nefndin rökstyðja ákvörðun sína og gera umsækjanda grein fyrir heimild hans til að bera ákvörðun nefndarinnar undir dómstóla.

Sett hefur verið reglugerð um Lyfjagreiðslunefnd, nr. 213/2005. Í 10. og 13. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um málsmeðferð fyrir nefndinni og eru þau ákvæði fábrotin.

(43.-44. gr., 47. gr. laganna. 10. gr., 13. gr. reglugerðarinnar)

Lyfjagreiðslunefnd var skipuð 15. ágúst 2004 og í henni sitja Páll Pétursson, fyrrverandi ráðherra, formaður, Hallgrímur Guðmundsson stjórnsýslufræðingur, Matthías Halldórsson læknir, Þorbjörg Kjartansdóttir lyfjafræðingur og Svanhildur Sveinbjörnsdóttir hagfræðingur.

Starfsmenn nefndarinnar eru Kristinn Snævar Jónsson cand. merc. og Sveinbjörn Högnason.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum, og lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum segir svo um 29. gr. frumvarpsins:

„Hér eru lagðar til breytingar á ákvæðum sem varða ákvörðun um greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í nýjum lyfjum, þ.e. lyfjum sem ekki eru á markaði

hér á landi við gildistöku laganna. Ákvæði um þetta efni er nú að finna í síðasta málslið c-liðar 1. mgr. 36. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, en þar segir: „Eftir að lyf hefur verið skráð hér á landi skal heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ákveða hvort sjúkratryggingar taki þátt í greiðslu viðkomandi lyfs.“ Lagt er til að þetta hlutverk verði fengið nefnd sem ráðherra skipar samkvæmt tilnefningum Tryggingastofnunar ríkisins, fjármálaráðuneytis, landlæknis og læknadeildar Háskóla Íslands. Formaður skal skipaður af ráðherra án tilnefningar. Ráðherra skal setja nánari reglur um störf nefndarinnar með reglugerð. Gert er ráð fyrir að nefndin verði sjálfstæð og óháð og að ákvarðanir hennar verði ekki kærnanlegar til ráðherra. Tekið er fram að ákvarðanir nefndarinnar skuli byggja annars vegar á mati á gagnsemi lyfs og hins vegar kostnaði við greiðsluþátttöku. Eðlilegt þykir að slíkar ákvarðanir séu teknar af sjálfstæðri nefnd sem skipuð er fagmönnum á sviði læknisfræði, lyfjafræði og fjármála. Slíkt ætti að tryggja að fagleg og fjárhagsleg sjónarmið ráði ferðinni og að samræmis sé gætt í ákvörðunum um greiðsluþátttöku. Þá eru í 3. mgr. ákvæði um málsmeðferð umsókna um ákvörðun lyfjaverðs og eru þau í samræmi við tilskipun 89/105/EBE.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 83/2004 segir m.a. svo um 11. gr. þar sem kveðið er á um lyfjagreiðslunefnd:

„Hér er mælt fyrir um skipan og hlutverk lyfjagreiðslunefndar sem ætlað er að taka við verkefnum þeirra tveggja nefnda sem starfa samkvæmt núgildandi lögum. Annars vegar er um að ræða lyfjaverðsnefnd sem starfar skv. 43. gr. laganna og ákvarðar hámarksverð lyfja í heildsölu og smásölu og hins vegar greiðsluþátttökunefnd sem starfar skv. 44. gr. laganna og ákveður greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í greiðslu á nýjum lyfjum. Í frumvarpinu eru störf þessara tveggja nefnda felld undir hina nýju nefnd og er því gert ráð fyrir að verkefni hennar verði sambærileg við verkefni þeirra eins og þau er skilgreind í núgildandi lögum þó með þeirri breytingu að lyfjagreiðslunefnd skal ákveða greiðsluþátttöku í öllum lyfjum en ekki eingöngu í nýjum lyfjum eins og 44. gr. núgildandi laga gerir ráð fyrir. Þá skal nefndin einnig ákveða svokallað greiðsluþátttökuverð, þ.e. það verð sem almannatryggingar miða greiðsluþátttöku sína við.“

Í 1. mgr. er gerð grein fyrir skipan lyfjagreiðslunefndar. Í lyfjagreiðslunefnd eiga sæti fimm aðilar skipaðir af ráðherra, fjórir samkvæmt tilnefningum Tryggingastofnunar ríkisins, fjármálaráðuneytisins, Lyfjastofnunar og landlæknis. Ráðherra skipar formann. Nefndarmenn skulu vera fagmenn á sviði læknisfræði, lyfjafræði og fjármála. Þessi skipan nefndarinnar er nánast sú sama og verið hefur í tilvikum greiðsluþátttökunefndar nema hér er lagt til að Lyfjastofnun tilnefni fulltrúa í stað læknadeildar Háskóla Íslands.“

58. Áfrýjunarnefnd neytendamála

Með lögum nr. 62/2005 var komið á fót áfrýjunarnefnd neytendamála. Nefndin er skipuð af viðskiptaráðherra til fjögurra ára í senn og sitja í henni 3 menn og jafnmargir til vara. Formaður og varaformaður eiga að

fullnægja skilyrðum til þess að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Segir í lögnum eftirfarandi um hlutverk nefndarinnar:

„Til áfrýjunarnefndar neytendamála má skjóta stjórnvaldsákvörðunum sem teknar eru samkvæmt eftirtöldum lögum:

- a. lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins,
- b. lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu og
- d. öðrum lögum á málefnasviði Neytendastofu sé heimild til slíks að finna í þeim lögum.

Skrifleg kæra skal berast áfrýjunarnefndinni innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun skv. 2. mgr. Úrskurður áfrýjunarnefndarinnar skal liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti.

Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir innan stjórnsýslunnar og eru aðfararhæfir.“

Nefndina skipa Ása Ólafsdóttir hdl., formaður, Egill Heiðar Gíslason, verkefnisstjóri og Gizur Bergsteinsson hdl. Varamenn eru Ingiríður Lúðvíksdóttir, aðstoðarmaður dómara, varaformaður, Eiríkur Hauksson viðskiptafræðingur og Ólöf Embla Einarsdóttir lögfræðingur.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 62/2005 segir m.a. eftirfarandi:

„Neytendastofu verða einnig falin þau verkefni sem nú heyra undir Samkeppnisstofnun og Löggingingastofu samkvæmt ákvæðum annarra laga en þeirra sem stofnunin fer með framkvæmd á. Þau lög sem um ræðir eru lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga, nr. 46/2000, lög um neytendalán, nr. 121/1994, lög um alferðir, nr. 80/1994, lög um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, nr. 103/1994, lög um vörur unnar úr eðalmálum, nr. 77/2002, lög um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001, og lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu, nr. 162/1994. Þessu til viðbótar er lagt til að starfsemi talsmanns neytenda verði tengd starfsemi Neytendastofu á þann hátt að starfsmenn stofnunarinnar annist störf fyrir talsmann neytenda ...

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. Sam-

kvæmt 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.“

