

STJÓRNSÝSLULÖGIN 25 ÁRA

Vatnaskil urðu í réttarvernd borgaranna og starfsumhverfi stjórnvalda hinn 1. janúar 1994 en þann dag tóku stjórnsýslulög nr. 37/1993 gildi. Fólu lögin í sér gríðarlega réttarbót en helsta markmið þeirra er að tryggja sem best réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Í þeim er mælt fyrir um ýmis réttindi borgurinum til handa um bæði meðferð og efni máls. Þótt áður hafi verið byggt á óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar urðu ýmsar stjórnsýslureglur skýrari og aðgengilegri með lögnum; skerpt var á ýmsum réttindum og nýmæli færð í lög. Áður var borgarinn í þeirri stöðu að þurfa að benda til dæmis á óskráða andmælagreilu. Þó að ekki hafi verið deilt um tilvist hennar var margt á huldu um gildissvið og efni hennar. Með stjórnsýslulögnum gat aðili máls aftur á móti vísað til skráðrar réttarheimildar, þ.e. ákvæðis 13. gr. stjórnsýslulaga, um rétt sinn til að koma á framfæri athugasemdum við meðferð máls. Jafnframt voru tekin af öll tvímæli um að aðili ætti þann rétt í málum sem heyra undir gildissvið stjórnsýslulaga. Réttarstaðan varð ekki aðeins skýrari fyrir borgarana heldur einnig stjórnvöld. Með lögnum var enn fremur aukið við réttarvernd borgaranna.

Gera má því skóna að lögin hafi kallað á nýja hugsun og ný vinnubrögð af hálfu stjórnvalda. Skipuleggja hafi þurft málsferla með vísan til reglna laganna og fræða starfsmenn stjórnsýslunnar. Vegna þess að grundvallarhugtök á borð við stjórnvaldsákvörðun, aðili máls og stjórnsýsla ríkis og sveitarfélaga afmarka gildissvið laganna hafi reynt þó nokkuð á til dæmis hvaða athafnir og ákvarðanir væru stjórnvaldsákvörðanir og hverjir teldust aðilar máls; stjórnvöld og aðrir hafi þurft að „læra inn á“ nýju lögin. Svára hafi þurft því hvenær lögin ættu við með þeim afleiðingum að gæta bæri að þeim réttindum sem þau mæla fyrir um. Þá hafi einnig farið að reyna á nánara inntak lagaákvæðanna. Ekki aðeins hafi komið til skoðunar til að mynda hvort gefa bæri aðila færi á að tjá sig heldur einnig hvenær, hvernig og um hvað. Nú er svo komið að allmikil reynsla og þekking hefur myndast um gildissvið laganna og inntak réttindanna hjá stjórnvöldum, umboðsmanni Alþingis og dómstólum. Auk þess eru borgararnir betur í stakk búnir til að afla sér upplýsinga um réttarstöðu sína. Þekking og

reynsla á stjórnýslulögum er mikilvæg forsenda fyrir rétttri beitingu þeirra. Er það einnig til þess fallið að treysta vernd réttarríkisins hér á landi.

Meðal helstu fræði-, skýringa- og kennslurita, sem skrifuð hafa verið um stjórnýslulögin og stjórnýslurétt, má nefna *Málsmeðferð stjórnvalda* eftir Pál Hreinsson og *Stjórnýslukerfið* eftir Trausta Fannar Valsson. Bækurnar eru hluti af ritröð og munu fleiri rit fylgja í kjölfarið á næstu árum. Páll hefur einnig ritað *Stjórnýslulögin. Skýringarrit; Stjórnýsluréttur: Málsmeðferð; og Hæfisreglur stjórnýslulaga*, svo eitthvað sé nefnt. Þá er einnig til inngangsefni eftir Róbert R. Spanó og Hafstein Dan Kristjánsson: „Stjórnýsluréttur“. Segja má að Ólafur Jóhannesson hafi lagt grunn að fræðigreininni stjórnýslurétti hér á landi með riti sínu *Stjórnarfarsréttur. Almennur hluti* en Páll Hreinsson hafi byggt ofan á þeim grunni og mótað fræðigreininna í núverandi mynd. Hefur Páll skrifað mest um stjórnýslulögin og unnið brautryðjanda starf. Honum verður seint þakkað nægilega fyrir það.¹

Í athugasemdum við stjórnýslulögin sagði meðal annars:

„Þess er og að vænta að smátt og smátt myndist stjórnýsluvenjur til fyllingar ákvæðum laganna, þar á meðal fyrir tilstuðlan umboðsmanns Alþingis.“²

Hefur sú orðið raunin. Gríðarlegan fróðleik og visku er að finna í álitum og öðrum úrlausnum umboðsmanns Alþingis um fjölmörg álitaefni sem tengjast túlkun og beitingu stjórnýslulaga. Endurspeglast það meðal annars í því að fjallað er um framkvæmdina í ýmsum greinum þessa rits og þeim fræðiritum sem nefnd voru að ofan. Fyrir þá sem vilja kynna sér hvernig beri að skilja og nálgast stjórnýslulögin geta kynnt sér þá framkvæmd.

Hinn 1. janúar 2019 voru 25 ár liðin frá gildistöku stjórnýslulaga. Til að fagna þeim merka áfanga var afráðið að gefa út rit þetta þeim til heiðurs. Þegar staðið er á tímamótum er ástæða til að horfa bæði um öxl og fram á veginn. Í því samhengi má benda á orð umboðsmanns Alþingis í umsögn til Alþingis hinn 29. mars 1993 um frumvarpið til stjórnýslulaga en þar sagði meðal annars eftirfarandi:

¹ Ekki er kostur á því að geta allra annarra en þeirra sem greinir í meginmáli sem ritað hafa fræðigreinar um stjórnýslulögin eða stjórnýslurétt. Hér verður látið við það að sitja að minnast á Elínu Ósk Helgadóttur, Hafstein Þór Hauksson, Kjartan Bjarna Björgvinsson, Kristínu Benediktsdóttur, Margréti Völu Kristjánsdóttur, Ólaf Jóhannes Einarsson og Þorvald Heiðar Kristjánsson. Þá er sérstaklega vísað til höfunda þessa rits.

² Alpt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 505.

„Þann fyrirvara verður þó að gera, að við framkvæmd laganna kann að koma í ljós, að ýmis ákvæði þurfi að vera skýrari, en ég tel miklu varða að lög af þessu tagi séu sett. Í ljósi fenginnar reynslu er síðan hægt að taka þau til endurskoðunar að liðnum nokkrum reynslutíma.“

Í því ljósi var stungið upp á því við höfunda ritsins að þeir leiddu hugann að álitafnum sem mætti kryfja og svörum sem mætti dýpka á í ljósi þeirrar reynslu sem væri komin á framkvæmd laganna og þeirra álitafna sem stjórnvöld glíma við í störfum sínum. Jafnframt voru þeir hvattir til að íhuga hvort tilefni væri til að færa fleiri atriði í stjórnsýslulög, skýra eða breyta þeim ákvæðum sem þar eru fyrir. Enn fremur voru þeir beðnir um að huga að álitafnum sem byrjað er að reyna á í auknum mæli og geta jafnvel orðið áberandi í störfum stjórnvalda í náinni framtíð. Höfundum var gefinn nokkuð laus taumur; þeir voru ekki rígbundnir við stjórnsýslulögin eins og þau eru úr garði gerð í dag. Bókin hefur því ekki aðeins að geyma umfjöllun um einstök ákvæði stjórnsýslulaga þó í henni séu greinar sem fjalla um slíkt. Fyrir slíkt verk vísast til áður nefndra rita og bókakafla. Í sumum greinum rits þessa er fjallað um ákveðið álitafni og eitt eða fleiri ákvæði stjórnsýslulaga er dregið inn í umfjöllunina til að leysa úr því. Í öðrum greinum eru sum ákvæði stjórnsýslulaga og reglur stjórnsýsluréttar brotnar til mergjar frá ákveðnum sjónarhornum, svo sem hvernig þau horfa við börnum. Enn aðrar greinar standa fjær stjórnsýslulögunum í núverandi mynd en hafa þó þýðingu fyrir starfsemi stjórnvalda. Þegar dönsku stjórnsýslulögin urðu 25 ára árið 2012 var gefið út sambærilegt rit. Var þar að finna fjölbreytt efni, rétt eins og í þessari bók. Þá er einnig að finna grein í þessari bók sem fjallar um sömu álitafni og í danska ritinu, þ.e. um stjórnvaldsákvarðanir.

Á þeim 25 árum sem hafa liðið frá gildistöku stjórnsýslulaga hefur þeim verið breytt tíu sinnum. Þau eru nú í ellefu köflum: Í I. kafla er fjallað um gildissvið laganna; í II. kafla er að finna reglur um sérstakt hæfi; í III. kafla er kveðið á um almennar reglur; í IV. kafla er mælt fyrir um andmælarétt; í V. kafla er kveðið á um birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl.; í VI. kafla er að finna reglur um afturköllun ákvörðunar o.fl.; í VII. kafla eru reglur um stjórnsýslukæru; í VIII. kafla er fjallað um stjórnsýslunefndir; í IX. kafla er kveðið á um rafræna meðferð stjórnsýslumála; og í X. kafla er að finna reglur, sem færðar voru í lögum árið 2019, um tjáningarfrelsi, þagnarskyldu o.fl. Loks er í XI. kafla að finna ákvæði um gildistöku o.fl. Eins og ráðið verður af kaflaheitum er fjallað um fjölbreytt viðfangsefni í stjórnsýslulögum.

Rit þetta skiptist í sjö hluta. Í því sem á eftir fer verður þeirri skiptingu fylgt.

Starfsskilyrði stjórnvalda

Fyrsta grein ritsins lýtur að einu starfsskilyrði stjórnvalda. Eins og fram kemur í 1. og 8. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tungumáls, er íslenska opinbert mál á Íslandi. Samkvæmt 10. gr. skal mál það sem notað er í starfsemi ríkis og sveitarfélaga eða á vegum þeirra vera vandað, einfalt og skýrt. Stundum hefur verið farin sú leið á hinum Norðurlöndunum að setja sambærileg ákvæði í stjórnsýslulög. Í því sambandi má benda á 9. gr. finnsku stjórnsýslulaganna og þá tillögu sem nú hefur verið gerð að nýjum norskum stjórnsýslulögum í 8. gr.³ Grein Páls Hreinssonar snertir á þessu starfsskilyrði. Hún ber heitið: „Tunga íslenskrar stjórnsýslu“.

Gildissvið stjórnsýslulaga

Stjórnsýslulögin gilda ekki um alla starfsemi stjórnsýslunnar. Þau eiga aðeins við í vissum tilvikum. Gildissvið laganna er afmarkað í I. kafla þeirra. Af þeim ákvæðum sem þar er að finna, sem og öðrum ákvæðum laganna, leiðir að taka verður afstöðu til þriggja atriða þegar því er svarað hvort lögin gildi. Eins og vikið verður að hér á eftir eru síðan undantekningar eða frávik frá þessu. Í fyrsta lagi verður að svara því hvort um sé að ræða aðila sem fari með stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga. Yfirleitt reynir á hvort um stjórnvald sé að ræða. Í öðru lagi verður að taka afstöðu til þess hvort um svokallaða stjórnvaldsákvörðun sé að ræða. Stjórnsýslumál eru mál þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Í þriðja lagi verður að kanna hver sé aðili máls.

Í grein Hafsteins Dan Kristjánssonar: „Grundvöllur stjórnvaldsákvæðana og stjórnsýslumála. Nokkrar hugleiðingar um undirstöður og aðferð“ er fjallað um annað skilyrðið. Í greininni er lögð áhersla á annars vegar túlkun 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga og að hugað sé að grundvelli ákvæðana og mála hverju sinni. Í grein Elísabetar Gísladóttur: „Aðild og fyrirvar barna í stjórnsýslumálum“ er vikið að þriðja skilyrðinu. Fjallað er um hvernig reglur um aðild, aðstoð, umboðsmenn og fyrirvar í stjórnsýslunni horfa við börnum, ekki síst í ljósi Barna-

³ NOU 2019:5. Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

sáttmálans svokallaða (samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins), sbr. lög nr. 19/2013. Í greininni veltir hún því upp hvort tilefni sé til að gera breytingar á viðeigandi reglum og taka mið af stöðu barna. Þá minnir hún á mikilvægi þess að stjórnsýslan sé barnvæn. Í grein Kristínar Benediktsdóttur: „Aðstoðarmenn og umboðsmenn sjúklinga“ er síðan fjallað um hvernig reglur um aðstoðarmenn og umboðsmenn horfa við sjúklingum. Í greininni veltur hún því meðal annars upp hvort tilefni sé til að lögfesta reglur um aðstoðarmenn og umboðsmenn í stjórnsýslulög. Þá bendir hún á nokkur tilvik þar sem betur færi á því að sérlög væru skýrari um veigamikil atriði á þessu sviði.

Eins og áður sagði eru undantekningar eða frávik frá gildissviðinu eins og því var lýst hér að ofan. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga er fyrst mælt fyrir um þá meginreglu að lögin gildi þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvæðanir. Síðan er mælt fyrir um tvær undantekningar eða frávik. Annars vegar er áréttað að lögin gildi ekki um samningu reglugerða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Hins vegar er tekið fram að ákvæði X. kafla um tjáningarfrelsi, þagnarskyldu o.fl. gildi um alla stjórnsýslu sem fram fari á vegum ríkis og sveitarfélaga. Kaflanum var bætt við lögin árið 2019. Þá er í 3. mgr. 1. gr. kveðið á um það að ákvæði II. kafla um sérstakt hæfi gildi einnig um gerð samninga einkaréttar eðlis. Jafnframt er í 2. gr. fjallað um gildissvið stjórnsýslulaga gagnvart öðrum lögum. Í grein Flóka Ásgeirssonar: „Undantekningar frá gildissviði stjórnsýslulaga“ er fjallað um hvort rök standi til þess að afnema gildissvið laganna á tilteknum sviðum stjórnsýslunnar, einkum í þinglýsingarmálum.

Sú einfalda mynd sem var lýst að ofan, um þrjú gildisskilyrði, fangar þannig ekki gildissvið stjórnsýslulaga að fullu. Hinn lögfræðilegi veruleiki er flóknari. Verði þróunin sú að bæta við fleiri réttindum og skyldum, sem falla ekki að gildissviði laganna, er hætta á því að þau verði eins og bútasauksteppi. Af þeim sökum má spyrja hvort tilefni sé til að endurskipuleggja gildissvið laganna eða setja ný lög þar sem gildissviðið er afmarkað með öðrum hætti. Verður hugmyndinni fyrst lýst en síðan bent á nokkur atriði sem styðja hana.

Hugmyndin er í sjálfu sér einföld. Nú er gildissvið laganna að meginstefnu bundið við mál þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvæðun en vikið er frá því í ákveðnum tilfellum. Snúa má þessu á hvolf. Ímynda má sér að gildissvið stjórnsýslulaga verði afmarkað með almennum hætti, þ.e. við það sem er nú 1. mgr. 1. gr. laganna þar sem kveðið er á um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, en vikið verði frá því í ákveðnum tilfellum. Í þessu sambandi má rifja upp að lögð var til

önnur afmörkun á gildissviði frumvarps til stjórnýslulaga sem lagt var fram á 109. löggjafarþingi 1986-87, þskj. 522. Þannig má huga að æskilegu gildissviði reglnanna. Spyrja má hvaða reglur eigi að hafa almennt gildissvið, hverjar eiga aðeins við um mál þar sem taka á stjórnvaldsákvörðanir og hverjar eru takmarkaðar með öðrum hætti.

Pegar tekin er afstaða til þess hvaða reglur eigi að hafa almennt gildissvið er ástæða til að minnst þess að ýmsar reglur stjórnýslulaga eiga við fyrir utan gildissvið stjórnýslulaga á óskráðum grunni. Þetta eru svokallaðar óskráðar meginreglur stjórnýsluréttar. Nú á dögum hafa þær margar hverjar nokkuð almennt gildissvið. Staðan í dag er sú að leysa verður úr því hvort athöfn teljist stjórnvaldsákvörðun til að taka afstöðu til þess hvort til dæmis rannsóknarregla 10. gr. eða meðalhöfsregla 12. gr. eigi við. Teljist athöfn ekki vera stjórnvaldsákvörðun gilda sambærilegar reglur á óskráðum grunni. Efnislega breytir því ekki öllu hvort athöfn teljist stjórnvaldsákvörðun eða ekki hvað þessi atriði varðar. Stjórnvaldi ber engu að síður að upplýsa mál og gæta meðalhófs. Þó er hætt við að óskráðu reglurnar gleymist í meðförum hjá stjórnvöldum og jafnvel á vettvangi dómstóla. Þá getur verið erfiðleikum háð í markartilvikum að skera úr um hvort athöfn teljist stjórnvaldsákvörðun. Í þessu ljósi mætti ímynda sér að þær reglur stjórnýslulaga sem eiga efnislegar hliðstæður í óskráðum meginreglum, sem hafa víðtækt gildissvið, yrðu felldar í hóp þeirra reglna sem féllu undir almennt gildissvið stjórnýslulaga. Með því yrðu ekki stakkaskipti í efnislegri réttarvernd borgaranna en réttarstaðan yrði skýrari og regluumhverfið einfaldara, ekki aðeins fyrir borgarana heldur einnig starfsmenn stjórnýslunnar. Með því aukast jafnframt líkurnar á því að borgararnir njóti í reynd þeirra réttinda sem þeir eiga lögum samkvæmt. Dæmi um þessar reglur eru leiðbeiningarregla og framsendingarregla 7. gr., málshraðaregla 9. gr., rannsóknarregla 10. gr., jafnræðisregla 11. gr. og meðalhófsregla 12. gr. Þessar reglur er nú að finna í III. kafla stjórnýslulaga um almennar reglur. Aðrar óskráðar reglur hafa þrengra gildissvið eða eru efnislega takmarkaðri að einhverju leyti en hliðstæður þeirra í stjórnýslulögum. Svo dæmi séu nefnd má geta óskráðra vanhæfisreglna, óskráðrar andmælareglu, óskráðs upplýsingaréttar og jafnvel óskráðs kæruréttar. Til viðbótar má síðan minnst á að sumar reglur kunna að hafa víðtæka skírskotun þótt þær séu nú bundnar við mál þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Nefna má hér ákvæði 8. gr. um útreikning frests, ákvæði VIII. kafla um stjórnýslunefndir og IX. kafla um rafræna meðferð stjórnýslumála. Þessar reglur kunna að vera aðlagðar að almennara gildissviði. Þá er, sem fyrr greinir, að finna reglur um réttindi

og skyldur opinberra starfsmanna í X. kafla sem gilda um alla stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga.⁴

Aðrar reglur stjórnsýslulaga eru takmarkaðar við mál þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun og er það að mörgu leyti eðlilegt þótt hugsa megi sér aðra tilhögun. Má þar til dæmis nefna andmælairegluna, tilkynningarregluna og upplýsingarétt aðila máls í VI. kafla, reglur um birtingu ákvörðunar og rökstuðning í V. kafla og stjórnsýslukæru í VII. kafla. Sama á mögulega við um reglur um afturköllun og endurupptöku í VI. kafla.

Gildissvið íslensku stjórnsýslulaganna svipar til gildissviðs dönsku stjórnsýslulaganna. Þau lög gilda í málum þar sem taka á svonefnda ákvörðun, sbr. 1. mgr. 2. gr. þeirra, með ákveðnum undantekningum sem lýst er í 2.-4. mgr. Aftur á móti er gildissvið norsku stjórnsýslulaganna skilgreint með almennum hætti í 1. gr. þeirra. Síðan er í 3. gr. kveðið á um hvaða kaflar laganna gilda aðeins um svokallaðar einstaklingsbundnar ákvarðanir og hvaða kaflar gilda einvörðungu um almenn stjórnvaldsfyrirmæli. Aðrar hefðir eru í Aust-Norrænum rétti. Þó má benda á að bæði sænsku stjórnsýslulögin frá árinu 2017 og finnsku stjórnsýslulögin frá árinu 2003 gilda um svonefnd stjórnvalds-erindi, sbr. annars vegar 1. gr. sænsku laganna og 2. gr. finnsku laganna.

Að ofan var nefnt að fyrsta gildisskilyrðið lýtur að því að taka afstöðu til þess hvort um sé að ræða aðila sem fari með stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga. Í langflestum tilvikum er verið að afmarka hvort aðili sé stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga (eða stjórnsýsluréttar). Eðlilega vaknar spurningin hvort stjórnsýslulögin gildi um einkaaðila þegar þeir taka stjórnvaldsákvörðun. Þeim kann enda að vera framselt vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir í málum borgaranna. Athygli vekur að ekki er kveðið á um þetta atriði í ákvæðum stjórnsýslulaga. Þannig segir í 1. mgr. 1. gr., eins og áður er nefnt, að lögin taki til „stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga“. Í 2. mgr. 1. gr. er síðan aðeins minnst á það að lögin gildi þegar „stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir“, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þótt orðalag 1. mgr. sé opið eða órátt með tilliti til álitaefnisins virðist orðalag 2. mgr. afdráttarlaust um að lögin gildi aðeins um „stjórnvöld“. Er áréttað að þar undir falli einnig „stjórn-

⁴ Í því sambandi má velja því upp hvort tilefni sé til að færa fleiri reglur í þann kafla en nú er kveðið á um þetta atriði í stjórnsýslulögum og III. og IV. kafla laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og kjarasamningum, sbr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þá eru einnig sum réttindi og skyldur óskráð. Verður seint sagt að regluverkið um þetta atriði sé einfalt.

sýslunefndir“. Hefði verið full ástæða til að taka af skarið um að hið sama ætti við um „einkaaðila“ sem hefði verið framselt vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir.

Í athugasemdum við 1. gr. er að finna skýra afstöðu til álitaefnisins en þar segir:

„Við úrlausn á því atriði hvort einhver tiltekinn aðili falli undir gildissvið laganna ber að leggja til grundvallar hvort um sé að ræða eiginlega stjórnssýslu í þágu ríkis eða sveitarfélaga, en að því atriði verður vikið hér á eftir. Þannig getur einkaaðili, sem fengið hefur verið opinbert vald, lotið ákvæðum laganna meðan fyrirtæki í eigu hins opinbera, er einungis stundar almennan atvinnurekstur, fellur utan gildissviðs þeirra.“⁵

Af athugasemdunum verður ráðið að ætlunin hafi verið sú að einkaaðilar féllu undir gildissvið laganna. Vandinn er aftur á móti sá að það á sér ekki skýra stoð í 2. mgr. 1. gr. og er jafnvel í andstöðu við orðalag ákvæðisins. Almenn teltast einkaaðilar ekki vera „stjórnvöld“ samkvæmt almennti málvenju. Engum blöðum er um það að flétta að í besta falli er vafi um þetta atriði eftir lestur á lagaákvæðinu. Athugasemdin virðist eiga við um og geta átt stoð í 1. mgr. 1. gr. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. þrengir aftur á móti gildissviðið frá 1. mgr. Ekki má heldur gleyma því að athugasemdir í lögskýringargögnum hafa takmarkaða sjálfstæða þýðingu. Þær eru ekki sjálfstæð stoð undir réttarreglu heldur hafa þýðingu fyrir túlkun lagaákvæðis. Rekist athugasemdir í lögskýringargögnum á við skýran texta lagaákvæðis víkja þær almennt séð. Þá má geta þess að fjallað er um þetta atriði í texta lagaákvæða í öðrum lögum, svo sem 3. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þegar tekin er afstaða til þessa álitaefnis og þá hvaða þýðingu tilvitnaðar athugasemdir hafa fyrir túlkun lagaákvæðisins má ekki aðeins horfa til réttarverndar aðila máls heldur verður einnig að líta til þess að slík túlkun leggur íþyngjandi skyldur á herðar einkaaðilans. Í því sambandi má minna á lögmatísreglu stjórnssýsluréttar. Slík sjónarmið hafa jafnframt þýðingu þegar tekin er afstaða til lögjöfnunar.

Með skírskotun til framanrakins fer betur á því að kveðið verði á um það með skýrum hætti í gildissviðskafla stjórnssýslulaga að lögin gildi einnig um einkaaðila þegar þeim hefur verið framselt vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir. Með því eru traustari stoðir færðar undir slíka túlkun á lögnum. Til hliðsjónar má geta þess að þetta er skýrlega tekið fram í 3. málsli. 1. gr. norsku stjórnssýslulaganna.

⁵ Alpt. 1992-93, 141. löggj.þ., þskj. 505.

Að síðustu í þessum kafla má kasta því fram hvort tilefni sé til að lögfesta markmiðsákvæði í stjórnsýslulög. Skýrlega er fjallað um markmið stjórnsýslulaga í I. kafla almennra athugasemda við lögin en þar segir:

„Helsta markmiðið með setningu stjórnsýslulaga er að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög. Önnur markmið, sem einnig verður að hafa í huga við samningu frumvarps af þessu tagi, eru í fyrsta lagi að ákvæði laganna taki mið af aðstæðum hér á landi, en þær eru að sumu leyti frábrugðnar því sem gerist erlendis, í öðru lagi að lögin verði sem aðgengilegust fyrir almenning og starfsmenn stjórnsýslunnar og í þriðja lagi verður að gæta þess að lögin stuðli að því eða a.m.k. girði ekki fyrir að málsmeðferð í stjórnsýslunni verði í senn einföld, hraðvirk og ódýr.“⁶

Ekki fer á milli mála, þegar tilvitnaðar athugasemdir eru virtir, að megin markmið laganna er að tryggja réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld en gegn því vegur að stjórnsýslan „verði í senn einföld, hraðvirk og ódýr“. Ekki breytir miklu að færa þessi markmið í búning lagaákvæðis. Upphaflegu spurningunni verður því að svara svo að ekki sé tilefni til að lögfesta markmiðsákvæði nema ástæða þyki til að bæta við þau markmið sem er að finna í athugasemdunum. Í því sambandi má geta þess að meðal markmiða finnsku stjórnsýslulaganna frá árinu 2003 eru vandaðir stjórnsýsluhættir og réttaröryggi. Vel má ímynda sér breytingu á lögum þar sem lagt er grundvallar að markmiðið sé ekki aðeins réttaröryggi borgaranna heldur einnig vandaðir stjórnsýsluhættir (eða vönduð stjórnsýsla).

Sérstakt hæfi

Í II. kafla stjórnsýslulaga er fjallað um reglur um sérstakt hæfi, stundum kallaðar vanhæfisreglur. Skrifað hefur verið ítarlega um reglurnar í meðal annars doktorsritgerð Páls Hreinssonar: *Hæfisregla stjórnsýslulaga*. Í 3. gr. er meðal annars kveðið á um vanhæfisástæður. Í 4. gr. mælt fyrir um áhrif vanhæfis. Í 5. gr. fjallað um málsmeðferð og í 6. gr. kveðið á um setningu staðgengils. Í grein Ásgerðar Snævarr og Ágúst Geirs Ágústssonar: „Setning staðgengils ráðherra“ er sjónum beint að síðastnefnda lagaákvæðinu. Þar er fjallað um þá sérstöku stöðu sem kemur upp þegar ráðherra, sem æðsti handhafi stjórnsýsluvalds á sínu sviði, verður vanhæfur og það kemur í hlut forsætisráðherra að setja staðgengil hans.

⁶ Alþt. 1992-93, 141. löggj.þ., þskj. 505.

Í greininni er einnig vikið að svokölluðu undirmannavanhæfi, sbr. 2. másl. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, einkum við þær aðstæður þegar ráðherra verður vanhæfur til meðferðar máls. Í málsliðnum kemur fram að starfsmaður eða nefndarmaður verði vanhæfur til meðferðar máls ef „næstu yfirmenn hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta“. Af þessu leiðir að séu næstu yfirmenn ekki vanhæfir af þeirri ástæðu heldur einhverri annarri reynir á 6. tölul. en þar kemur fram að starfsmaður eða nefndarmaður verða vanhæfir til meðferðar máls ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Því má varpa fram hvort heppilegt sé að afmarka svokallað undirmannavanhæfi í 5. tölul. með víðtækari hætti, svo sem við það að yfirmaður verði vanhæfur. Kann það að vera skýrari og einfaldari framsetning á reglunum.

Meðferð mála og réttindi

Þessi hluti er mestur að umfangi og snertir á fjölbreyttum viðfangsefnum. Í III. kafla stjórnslulaga er fjallað um almennar reglur. Meðal þeirra eru framsendingarreglan í 2. mgr. 7. gr. og rannsóknarreglan í 10. gr. Í grein Hafsteins Dan Kristjánssonar: „Framsendingarregla stjórnslulaga“ er fjallað um reglu sem hingað til hefur verið gefinn lítill gaumur. Í greinum Gerðar Guðmundsdóttir er fjallað um reglur sem skipta máli við rannsókn mála, þ.e. réttinn til að fella ekki á sig sök. Rifja má upp að á 135. löggjafarþingi, þ.e. árin 2007-2008, var lagt til að fært yrði ákvæði í stjórnslurétt um þann rétt. Greinar Gerðar eru í tveimur hlutum. Annars vegar er það greinin: „Rétturinn til að fella ekki á sig sök í stjórnslunni. Almenni hlutinn: 70. gr. stjórnarskránnar og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu“. Hins vegar er það greinin: „Rétturinn til að fella ekki á sig sök í stjórnslunni. Sérstaki hlutinn: Gagna- og upplýsingaöflun stjórnvalda. Lagaákvæði. Réttaráhrif brota“.

Í IV. kafla stjórnslulaga er fjallað um andmælarétt. Í 13. er kveðið á um andmælaregluna, í 14. gr. tilkynningarregluna og í 15.-19. gr. upplýsingarétt aðila máls. Í athugasemdum við IV. kafla er samspili regnanna lýst með svofelldum hætti:

„Kjarni andmælareglunnar er að ekki verði tekin ákvörðun um réttarstöðu aðila fyrr en honum hafi verið gefinn kostur á því (a) að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggist á og (b) að tjá sig um málið. ...

Til þess að aðili geti neytt andmælaréttar síns þarf hann að hafa vitneskju um að málið sé til meðferðar hjá stjórnvöldum, hann þarf að eiga greiðan aðgang að málgögnum og hann þarf að eiga þess kost að tala máli sínu. Í þessum kafla er fjallað um alla þætti andmælaréttar: Skyldu stjórnvalds til þess að tilkynna aðila að mál hans sé til meðferðar, rétt aðila til þess að kynna sér málgögn og rétt aðila til þess að tjá sig um málsefni.⁷

Sú spurning rís hvort andmælarétturinn taki aðeins til málsatvika eða jafnframt til lagaraka. Ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga hljóðar svo: „Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.“ Í ákvæðinu er viðfangsefni andmælaréttarins afmarkað við „efni máls“ og jafnframt er vísað til „afstöðu“ og „rök fyrir henni“. Orðalagið er nægilega opið til að rúma rétt til að tjá sig um lagarök. Í athugasemdum við IV. kafla stjórnsýslulaga segir svo:

„Í reglunni felst að aðili máls, sem til meðferðar er hjá stjórnvaldi, á að eiga kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun mun byggjast á, leiðréttá fram komnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans.“⁸

Í athugasemdunum er vísað til „upplýsinga um málsatvik“. Virðist það fremur benda til þess að andmælarétturinn sé fyrst og fremst bundinn við málsatvik og staðreyndir máls. Aftur á móti mælir markmið andmælaréttarins, þ.e. að eiga þess kost á því að tryggja réttindi sín og hagsmuni, með því að hann verði ekki túlkaður þröngt. Þá er í athugasemdum við IV. kafla einnig vísað til þess að tjá sig um „málið“ og „málsefnið“ en þess hugtök rúma víðtækan skilning.

Bera má 13. gr. stjórnsýslulaga saman við ákvæði dönsku stjórnsýslulaganna um andmælarétt.⁹ Orðalag íslenska ákvæðisins er al-

⁷ Alþt. 1992-93, 141. löggj.þ., þskj. 505.

⁸ Alþt. 1992-93, 141. löggj.þ., þskj. 505.

⁹ Ákvæði 1. mgr. 19. gr. dönsku stjórnsýslulaganna hljóðar svo: „Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.“ Í 2. mgr. er síðan fjallað um undantekningar frá andmælaréttinum í sex tölulíðum og 3. mgr. kveður á um reglugerðarheimild um nánari reglur á einstökum sviðum.

mennara og víðtækara en orðalags hins danska ákvæðis. Hvað þetta álitafni varðar má benda á að í danska ákvæðinu er beinlínis vísað til staðreynda máls (d. faktiske grundlag) og ytra faglegs mats (d. eksterne faglige vurderinger). Það orðalag ber með sér að aðallega sé átt við málsatvik og mót. Þó hefur verið talið að einnig geti reynt á lagarök enda séu mörkin á milli þeirra og staðreynda máls ekki alltaf skýr.¹⁰ Enn fremur hefur verið talið að aðili geti átt rétt til andmæla á ólögfestum grunni þegar lagagrundvelli máls hefur verið breytt með vissum hætti, til dæmis þegar um verulega breytta túlkun er að ræða eða að stjórnvald hyggst beita öðru lagaákvæði en upphaflega stóð til.¹¹ Í ljósi markmiðs og víðtæks orðalags 13. gr. stjórnvísulaga verður að telja að þessi tilvik í dönskum rétti, einnig þau sem byggjast á ólögfestum grundvelli, rúmist innan ákvæðisins.¹²

Í þessu sambandi má benda á tvennt. Í fyrsta lagi á aðili máls almennt rétt á því að koma að andmælum að eigin frumkvæði og getur meðal annars óskaði eftir frestun máls af því tilefni, sbr. 2. mgr. 18. gr. stjórnvísulaga. Þegar aðili kemur á framfæri andmælum sínum getur hann almennt einnig reifað lagarök.¹³ Álitafnið um viðfangsefni andmælaréttarins lýtur því helst að því hvort stjórnvaldi er skylt að gefa aðila kost á að tjá sig um lagarök að eigin frumkvæði. Í öðru lagi má vekja athygli á því að í ofantilvitnuðum athugasemdum er meðal annars vísað í „málsástæður er ákvörðun mun byggjast á“. Telja má að þar sé átt við staðhæfingar um atvik eða staðreyndir máls sem leiða til ákveðinnar niðurstöðu samkvæmt réttarreglum. Segjum að stjórnvald hafi gefið aðila færi á að tjá sig eða hafi áður tilkynnt honum um mál. Þar hefur efni málsins verið reifað, þar á meðal lagagrundvöllur þess. Í því ljósi kann aðili að hafa komið á framfæri athugasemdum sínum og sérstaklega bent á atriði sem tengjast þeim lagaskilyrðum sem stjórnvaldið hefur bent á. Raskist lagagrundvöllur málsins með verulegum hætti getur staðan verið sú að þau andmæli sem aðili hefur komið á framfæri verði ekki raunhæf og virk; lagalegar forsendur málsins hafa

¹⁰ Sjá til dæmis Jon Andersen: *Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse*, 6. útg., bls. 63-80, Jon Andersen: „Partsmedvirken“ í Hans Gammeltoft Hansen: *Forvaltningsret*, 2. útg., bls. 517-531, og Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret*, bls. 193.

¹¹ Sjá til dæmis Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret*, bls. 198, *UfR 2000:2088V* og *FOB 1988:154*.

¹² Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 11. mars 2002 í máli nr. 3306/2001 (*sala ríkisjarða*).

¹³ Sjá bréf UA frá 2. október 2015 (*meðferð og sala eigna Seðlabanka Íslands*) þar sem sagði: „Aðili getur þá haft uppi sjónarmið um þann lagagrundvöll sem athugun stjórnvaldsins byggir á.“

breyst og gert andmælin ónothæf eða dregið úr gildi þeirri. Við þær aðstæður kann aðili máls að hafi í reynd ekki notið fullnægjandi andmælaréttar. Hann hefði mögulega háttað athugasemdum sínum með öðrum hætti hefði honum verið ljóst að byggt yrði á öðrum laga-skilyrðum. Þau lagarök sem hafa þýðingu fyrir þær málsástæður sem aðili kann að vilja koma á framfæri eða tjá sig um teljast til „efnis máls“ eða eru svo samofin því að andmælarétturinn tekur til þeirra eða tekur mið af þeim. Ekki verður fjallað hér um hvort viðfangsefni andmælaréttarins sé enn rýmra.

Að síðustu má geta tveggja greina í þessum hluta. Önnur greinin fjallar um málsmeðferðarreglur í tilteknum barnaverndarmálum. Greinin er eftir Heiðu Björg Pálmadóttur og heitir: „Mikilvægi málsmeðferðarreglna við vistanir barna utan heimilis án samþykkis“. Hins vegar er það grein um bann við tvöfaldri refsingu og málsmeðferð í ljósi nýlegrar dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu og þess hvernig rétturinn horfir við í stjórnsýslunni. Sú grein er eftir Hildi Hjörvar og heitir: „Ne bis in idem og tvíþætt málsmeðferð“. Í tengslum við umfjöllunarefni Hildar má velta því upp hvort tilefni sé til að lögfesta almennt ákvæði um samvinnu stjórnvalda, ekki síst þegar reynir á samspil refsinga og stjórnsýsluviðurlaga.¹⁴

Þá má skoða hvort ástæða sé til að lögfesta sérstakar reglur í stjórnsýslulög um stjórnsýsluviðurlög og þvingunarúrræði. Í því sambandi má á ný minna á frumvarp það er var lagt fram á 135. löggjafarþingi. Tillögur að því eru nánar reifaðar í lok greinar Hafsteins Dan Kristjánssonar: „Brottfall stjórnsýsluviðurlaga“. Jafnframt má varpa því fram hvort tilefni sé til að lögfesta önnur ákvæði svo sem um þjónustulund og aðgengileika stjórnvalda,¹⁵ að málsmeðferð skuli vera skrifleg¹⁶ og svarregluna. Í IX. kafla stjórnsýslulaga er kveðið á um rafræna meðferð stjórnsýslumála. Varpa má því fram hvort tími sé kominn á að auka á heimildir og jafnvel skyldu stjórnvalda til rafrænnar málsmeðferðar.¹⁷

Í VII. kafla stjórnsýslulaga er fjallað um stjórnsýslukæru. Því má kasta fram hvort tilefni sé til að fjalla nánar um valdheimildir eða

¹⁴ Sjá til dæmis 8. gr. sænsku stjórnsýslulaganna, 10. gr. finnsku stjórnsýslulaganna sem og 47. gr. norsku stjórnsýslulaganna.

¹⁵ Sjá til hliðsjónar 6. og 7. gr. sænsku stjórnsýslulaganna. Í þessu sambandi má þó minna á 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem gildir aðeins um starfsskyldur ríkisstarfsmanna.

¹⁶ Sjá til dæmis 2. mgr. 9. gr. sænsku stjórnsýslulaganna og 10. gr. tillögu að frumvarpi til nýrra norskra stjórnsýslulaga. Gegn slíkri hugmynd vegur víðtækt gildissvið stjórnsýslulaganna og að stjórnsýslan sé í senn ódýr, einföld og hröð.

¹⁷ Til hliðsjónar má vekja athygli á 11.-13. gr. tillögu að nýjum norskum stjórnsýslulögum.

endurskoðunarvald kærustjórnvalda.¹⁸ Nú er kveðið á um að kærustjórnvald geti fellt ákvörðun úr gildi eða breytt henni nema annað leiði af lögum eða venju. Ímynda má sér að bætt verði við að kærustjórnvald geti til dæmis heimvísað máli. Þá kæmi til greina að fjalla um málskostnað.¹⁹

Í VI. kafla er fjallað um afturköllun og endurupptöku máls. Þar er kveðið á um að heimilt sé að afturkalla og endurupptaka mál að ákveðnum skilyrðum fullnægðum. Fyrir utan þær ástæður gilda óskráðar reglur. Vegna þess má velta því fyrir sér hvort ástæða sé til að fjalla með heildstæðum hætti um þetta atriði og jafnvel samræma skilyrðin eða setja í samhengi við ógildingu ákvörðunar að því marki sem það á á annað borð við. Þá mætti velta fyrir sér hvort tilefni væri til að fjalla um heimildir æðra stjórnvalds til að breyta stjórnvaldsákvörðun að eigin frumkvæði.²⁰

Að síðustu má geta þess að í VIII. kafla eru ákvæði um stjórn-sýslunefndir. Áður var áráðgáð að velta megi því fyrir sér hvort tilefni sé til að reglurnar hafi viðtækara gildissvið. Til viðbótar má kasta því fram að ástæða sé til að fjalla með nákvæmari hætti um þessi og fleiri atriði er varða stjórn-sýslunefndir.²¹

Efnisreglur

Efnisreglur hafa áhrif á efni máls. Ekki allar þeirra eru lögfestar í stjórn-sýslulögum. Í lok III. hluta stjórn-sýslulaga er að finna tvær efnisreglur, þ.e. jafnræðisregluna í 11. gr. og meðalhófsregluna 12. gr.

Í grein Hafsteins Dan Kristjánssonar: „Brottfall stjórn-sýsluviðurlaga“ er fjallað um það álitaefni hvort og þá á hvaða grundvelli stjórn-sýsluviðurlög á borð við stjórnvaldssektir og réttindasviptingu fyrnist eða falli niður. Í því sambandi er fjallað um meðalhófsreglu 12. gr. stjórn-sýslulaga. Jafnframt er vikið að öðrum ákvæðum stjórn-sýslulaga, svo sem tilkynningarreglu 14. gr., birtingarreglu 20. gr., reglum um aðild máls og ákvæðum um rafræna meðferð stjórn-sýslumála í IX. kafla.

Athygli vekur að aðeins tvær efnisreglur eru lögfestar í stjórn-sýslulögum. Vegna þess má spyrja hvort tilefni sé til að lögfesta aðrar efnisreglur, svo sem réttmætisregluna,²² lögmætisregluna,²³ að ákvarðanir

¹⁸ Sjá til hliðsjónar nógildandi 34. gr. norsku stjórn-sýslulaganna.

¹⁹ Sjá til hliðsjónar nógildandi 36. gr. norsku stjórn-sýslulaganna.

²⁰ Sjá til hliðsjónar nógildandi 35. gr. norsku stjórn-sýslulaganna.

²¹ Til hliðsjónar má benda á 10. kafla tillögu að nýjum norskum stjórn-sýslulögum.

²² Sjá til dæmis 5. gr. sænsku stjórn-sýslulaganna og 40. gr. tillögu að nýjum norskum stjórn-sýslulögum.

skulu vera ákveðnar og skýrar og bann við misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar máls. Þá má velta fyrir sér hvort ástæða sé til að fjalla um valdframsal í stjórnsýslulögum²⁴ og heimildir stjórnvalda til að skilyrðisbinda stjórnvaldsákvæðanir.²⁵ Í því sambandi má velta fyrir sér hvort ástæða sé til að lögfesta ákvæði um endursendingu máls og réttaráhrif þess þegar þau eru send milli stjórnvalda.

Réttindi og skyldur opinberra starfsmanna

Eins og áður greinir var bætt við nýjum X. kafla í stjórnsýslulögin árið 2019. Nú er í 41. gr. að finna ákvæði um tjáningarfrelsi. Í 42. gr. er kveðið á um þagnarskyldu og í 43. gr. á um takmarkanir og brottfall þagnarskyldu. Í 44. gr. er fjallað um misnotkun á aðstöðu. Í 45. gr. er ákvæði um þagnarskyldu málsaðila, vitna og umsagnaraðila. Í 46. gr. er ákvæði um miðlun upplýsinga til annars stjórnvalds og í 47. gr. er ákvæði um þagnarskyldu annarra sem veita borgurum þjónustu á vegum stjórnvalda. Þá er í 48. gr. reglur um meðferð trúnaðarupplýsinga. Þess má geta að í 18. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er að finna ákvæði, sem var fært í lög árið 2018, um vernd þeirra sem greina frá brotum. Nú liggur fyrir að lagt hefur verið fram frumvarp um vernd uppljóstrara, sjá 431. þskj. á 150. lögjafarþingi. Í tilefni af þessum nýja kafla í stjórnsýslulögum og þeim breytingum sem hafa átt sér stað á síðustu árum er að finna tvær greinar er lúta að réttindum og skyldum opinberra starfsmanna sem og uppljóstrara-vernd

Í grein Páls Þórhallssonar: „Tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna – siðferðileg og lagaleg sjónarmið“ eru greind viðmið um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna. Lögð er áhersla á að lagareglur sem takmarka tjáningarfrelsi séu skýrar og ótvíræðar. Jafnframt er tekið fram að mikilvægt sé að litið sé á „þátttöku starfsmanna í opinberri umræðu sem leið til dýpka umræðuna og til umbóta hjá hinu opinbera“. Í grein Eiríks Jónssonar og Odds Þorra Viðarssonar: „Uppljóstraravernd opinberra starfsmanna“ er fjallað um almenn sjónarmið um vernd uppljóstrana opinberra starfsmanna. Tekin er fram sú skoðun höfundna að óheppilegt sé að ekki hafi enn verið lögfest heildarlög um þetta efni en vísað er í áður nefnt frumvarp sem hefur verið lagt fram á Alþingi.

²³ Gegn því vegur að lögmætisreglan hefur stjórnskipulegt gildi. Slíkt lagaákvæði fæli aðeins í sér áréttingu. Sjá til hliðsjónar 5. gr. sænsku stjórnsýslulaganna.

²⁴ Sjá til hliðsjónar 3. kafla tillögu að nýjum norskum stjórnsýslulögum.

²⁵ Sjá til hliðsjónar 41. gr. tillögu að nýjum norskum stjórnsýslulögum.

Réttarbrot og eftirmálar þeirra

Það er gott og blessað að hafa fín lög. Þeim verður þó að fylgja og svo getur farið að ekki hafi verið gætt að þeim. Í það minnsta kunna borgararnir að æskja endurskoðunar á því hvort svo hafi verið. Þegar svo háttar til standa þeim nokkrar leiðir færar. Þegar um ákvörðun lægra setts stjórnvalds er að ræða geta þeir kært hana til æðra setts stjórnvalds á grundvelli 26. gr. stjórnsýslulaga. Þeir geta einnig leitað til endurskoðunaraðila utan stjórnkerfis ríkisins að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ.e. umboðsmanns Alþingis og dómstóla. Leiti þeir til dómstóla reynir á í hvaða búningi stjórnsýslumál verða að vera og hvað sé unnt að fá endurskoðað. Grein Víðis Smára Petersen: „Höfðun dómstóla vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“ fjallar um þær reglur sem gilda um það viðfangsefni. Þar tekur hann meðal annars til umfjöllunar reglur um aðild fyrir dómstólum, réttarfarsskilyrði og endurskoðunarvald dómstóla.

Réttarbrot geta einnig haft afleiðingar fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar. Þau geta verið í formi starfsmannaréttarlegra viðurlaga, bótaábyrgðar og refsíábyrgðar. Í tilviki ráðherra reynir síðan á ráðherraábyrgð, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og lög nr. 4/1963. Í síðustu grein ritsins fjallar Björg Thorarensen um ráðherraábyrgð. Grein hennar ber heitið: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“.

Eins og sumar greinanna bera með sér stendur stjórnsýslan frammi fyrir margháttuðum áskorunum í störfum sínum. Sumar þeirra eru jafnvel tiltölulega nýjar af nálinni, á aðrar er farið að reyna á í auknum mæli eða á nýjan hátt. Setning stjórnsýslulaga fól í sér þýðingarmikla réttarbót á sínum tíma og hafa lögin, með þeim breytingum sem hafa verið gerðar á þeim, staðist tímans tönn. Þær reglur sem gilda um stjórnsýsluna verður þó að aðlaga að breyttum áskorunum, viðfangsefnum og tímum svo megin markmið stjórnsýslulaga haldist í reynd, þ.e. að tryggja sem best réttaröryggi borgaranna í samskiptum við stjórnvöld. Megi næsti aldarfjórðungur reynast gæfuríkur til þess.

Rítstjóri