

Kópavogi, 22. janúar 2021

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samorku um drög að frumvarpi til laga um breytingar á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 um starfshætti kærustjórnvalda. Mál nr. 7/2021 í samráðsgátt stjórnvalda.

Samorka þakkar tækifærið til að koma að umsögn um málið. Af okkar hálfu lúta athugasemdir og ábendingar að þeim ákvæðum í drögum að frumvarpi sem fjalla um frestun réttaráhrifa og heimild til að leita ráðgefandi álits EFTA dómstólsins.

Inngangur

Í kynningu á málinu er til þess vísað að í tilefni þess að 25 ár voru þann 1. janúar 2019 liðin frá gildistöku stjórnarsýslulaganna væri við hæfi að fara í úttekt á starfsemi sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda. Af þessu tilefni var síðan gerður verksamningur við dr. juris Pál Hreinsson og honum falið að framkvæma úttektina. Afraksturinn er mjög ítarleg og greinagóð skýrsla þar sem saman er kominn mikill fróðleikur um stjórnarsýslunefndir, lagalegan grundvöll þeirra, málshraða, kostnað af rekstri nefndanna og ýmsar athyglisverðar hugleiðingar, athugasemdir og ábendingar settar fram um úrbætur á starfsemi nefnda.

„Þegar komið er á fót sjálfstæðum kærunefndum er nauðsynlegt að á vegum ráðuneytis sé a.m.k. árlega farið á kerfisbundinn hátt yfir úrskurði nefndarinnar og greint hvað megi gera betur í málsmeðferð og efnisúrlausn hlutaðeigandi stjórnvalds sem er ráðherra lægra sett og hann hefur stjórnunarheimildir yfir. Þar getur komið í ljós að fýsilegt sé að ráðast í lagabreytingar eða gera breytingar á reglugerð. Slík kerfisbundin greining á vandamálum sem lesin verða út úr úrskurðum kærunefndar er nauðsynleg forsenda gæðastjórnunar á hlutaðeigandi sviði. Án slíkra vinnubragða hefur ráðherra í raun ekki forsendum til að bæta úr kerfislægum ágöllum í málsmeðferð og efnisúrlausn mála hjá hinu lægra setta stjórnvaldi með stjórnunarheimildum sínum. (PH bls. 93 (undirstrikun okkar))

Ýmis fleiri dæmi má nefna um mjög áhugaverðar upplýsingar eins og um málshraða og kostnað sem koma fram í viðaukum skýrslunnar, t.d. um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindanefndar (skjáskot):

Í eftirfarandi töflu er afgreiðslutími gefinn upp í dögum og er eingöngu um að ræða mál sem kærð voru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá stofnun nefndarinnar 1. janúar 2012.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meðalafgreiðslutími hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála	213	302	364	285	276	320
Stysti tími	9	0	0	0	0	0
Lengsti tími	632	893	1.337	1.427	966	815

Eins og hér kemur fram getur málsmeðferðartími verið talin í árum. Á þennan alvarlega ágalla hefur ítrekað verið bent og því spurning hvort í umræðum um og í tillögum að réttarbótum hefði verið ástæða

til að huga að þessum og öðrum mikilvægum atriðum sem fram koma í skýrslu dr. juris Páls Hreinssonar. Því er spurning með hvaða hætti ráðuneytið ætlar að vinna að þessum og öðrum nauðsynlegum endurbótum á löggjöfinni?

Í skýrslu dr. juris Páls Hreinssonar fjallar hann m.a um samanburð á stjórnáskilum og dómstóla-meðferð og segir svo:

„Dregið saman með mjög einfölduðum hætti þá er kosturinn við sjálfstæðar úrskurðarnefndir, samanborið við dómstóla, einfaldari og stundum fljótvirkari málsmeðferð fyrir stjórnáskilunefndum. Frá sjónarhorni málsaðila er meginkosturinn við sjálfstæðar stjórnáskilunefndir sú rannsóknar- og leiðbeiningarskylda sem hvílir á nefndinni.“ (PH bls. 110)

Ljóst er að þessir eiginleikar stjórnáskilunefndanna eru mjög mikilvægir framkvæmdaáðilum ekki síst í skiptum þeirra við ríkisvaldið og ljóst að í mörgum málum erum gríðarlegir hagsmunir undir og því mikilvægt að lagaumgjörðin sé skýr og kröfur til stjórnáskilunefnda sömuleiðis. Því er mikilvægt að setja þessa umræðu um stjórnáskilunefndir í samhengi við aðra lagaendurskoðun eins og nú er í gangi á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Má í þessu sambandi benda á umsögn Samorku um fyrirætlanaskjal um þessar breytingar þegar það kom fram í samráðsgátt fyrir skömmu. Er þar lögð áhersla á þau tækifæri sem felast í rafrænni stjórnáskilunefnd og sameiginlegri gátt fyrir alla ferla framkvæmda (One stop Shop). Er í því samhengi einnig rétt að minna á skýrslu sem VSÓ vann fyrir Samorku, Samtök iðnaðarins og Samtök atvinnulífsins hér að lútandi.

Heimild til frestunar réttaráhrifa

Í 4. gr. frumvarpsdraganna er lögð til almenn heimild stjórnáskilunefnda til þess að fresta réttaráhrifum ákvörðunar með nánar tilgreindum skilyrðum. Er vísað til þess að sambærilegt ákvæði sé í norskum stjórnáskilunefndalögum. Í norskum lögum er mælt fyrir um að séu ákvæði í sérlægum hér að lútandi gild þau ákvæði. „For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m.m.“ (loka ml. 1. mgr. 42. gr). Er sambærilegt ákvæði tekið upp í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna. Því er þetta nefnt hér að mikilvægt hlýtur að vera að leggja mat á hvort og í hvaða mæli sérákvæði gilda í norskri löggjöf hér að lútandi sem geta skipt máli um samanburðin og þar með framkvæmdina í einstökum málaflokkum.

Þetta tengist einnig þeim skilyrðum sem gera þarf fyrir því að fallist sé á kröfu um frestun réttaráhrifa. Þau skilyrði sem fram koma 4. gr. frumvarpsdraganna (31. gr. a í stjórnáskilunefndalögum verði frumvarpið að lögum) eru tiltölulega almenns eðlis en á móti kemur að í greinargerðardrögum er allitarleg umfjöllun um þau fjölmörgu atriði sem horfa þarf til. Er full ástæða til þess að nákvæmari lýsing á þessum skilyrðum komi fram í lagatextanum sem þá jafnframt styður við túlkun á ákvæðum sérlega hér að lútandi.

Heimild stjórnáskilunefnda til þess að leita ráðgefandi álits

Í 5. gr. frumvarpsdraganna er fjallað um gildistöku laganna þ.e. laganna um breytingu á stjórnáskilunefndalögum. Í kjölfarið kemur síðan 6. gr. sem fjallar ekki um breytingu á stjórnáskilunefndalögum heldur lögum nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Lagatæknilega hlýtur þetta að vera fremur sérstakt og eðlilegra að sett séu fram sérstök drög að frumvarpi um þá breytingu, nú eða að þessi lagafrumvarpsdrög séu svonefndur bandormur og heiti þeirra taki þá mið af því.

Í inngangi hér að ofan eru dregin fram þau sjónarmið sem búa að baki þeirri ákvörðun að fela sjálfstæðum stjórnáslunefndum úrlausn mála á tilteknum málefnasviðum. Í áðurnefndri skýrslu dr.juris Pális Hreins-sonar segir svo:

EES-réttur grundvallast á meginreglunni um sjálfsforræði samningsaðilana um málsmeðferð (e. procedural autonomy). Í þessari meginreglu, sem m.a. byggist á fordæmum Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins, felst að EES-reglur fela fyrst og fremst í sér efnisreglur en eftirláta samningsaðilunum að ákveða hvernig þeim er nánar framfylgt, t.d. hvaða stofnanir hafa verkefnið með höndum, eftir hvaða málsmeðferðarreglum þær starfa og hvernig þær eru skipaðar. (PH, bls. 58)

Því er þetta áréttáð hér að leggja áherslu á mikilvægi þess að forsætisráðuneytið horfi heilstætt til þeirra atriða sem koma fram í skýrslu dr. juris Pális Hreinsssonar og þeirra atriða sem gerð eru að umtalsefni í inngangi þessarar umsagnar um þau tækifæri sem eru til bættra gæða í meðferð mála fyrir stjórnáslunefndum. Að mati Samorku er mikilvægt að farið verði í þessa vinnu þegar í stað fremur en að leggja af stað í ferli sem felur í sér frekari hættu á töfum og kostnaði í meðferð mála.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 21/1994 var fjallað um með hvaða hætti íslensk stjórnvöld gætu mætt kröfum EES-samningsins. Í greinargerðinni segir svo;

„Eins og áður segir er lagt á vald einstakra EFTA-ríkja að ákveða hvort heimildin til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins verði bundin við þá dómstóla sem kveða upp endanlega dóma eða verði einnig veitt öðrum dómstólum. Í þessu frumvarpi er sú leið valin að leggja til að héraðsdómstólum verði veitt þessi heimild til jafns við Hæstarétt að því gættu að ákvörðun héraðsdómara um þetta mætti kæra til Hæstaréttar skv. 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Þetta er lagt til í ljósi þess að eftir almennum réttarfarsreglum á að leitast við að leysa úr máli á grundvelli sömu gagna og röksemda fyrir héraðsdómi og Hæstarétti, en á því yrði brestur ef fyrst væri unnt að leita álits EFTA-dómstólsins í þessum efnum undir rekstri máls fyrir Hæstarétti. Þá verður einnig að taka tillit til þess að Félagsdómur kveður upp endanlega dóma á sínu sviði en á vettvangi hans getur reynt á atriði sem lúta að skýringu EES-reglna og verður því samkvæmt beinum orðum 34. gr. samningsins að gera ráð fyrir þessum kosti við rekstur máls fyrir þeim dómstóli.“

Með þetta í huga er ljóst að ekki er ágreiningur um, að það er á valdi íslenskra stjórnvalda að ákveða fyrirkomulag málsmeðferðar fyrir stjórnáslunefndum og að þessu leyti fyrir hvaða dómstólum heimilt er að leita ráðgefandi álits. Ekki er að sjá í skýrslu dr. juris Pális Hreinsssonar að lögð sé áhersla á þá breytingu sem hér er til umfjöllunar.

Með framanritað í huga er það mat Samorku að leggja beri áherslu á þau atriði í skýrslu dr. juris Pális Hreinsssonar sem líkleg eru til þess að auka gæði og skilvirkni stjórnáslunefnda.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfélaga sinna.

**Virðingarfyllst,
f.h. Samorku**

Baldur Dýrfjörð