151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, með síðari breytingum (starfshættir kærustjórnvalda).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

1. mgr. 30. gr. laganna orðast svo:

Við meðferð kærumáls skal fylgja ákvæðum II.-VI. og VIII.-X. kafla laganna eftir því sem við getur átt.

2. gr.

Nýr töluliður bætist við 31. gr. laganna, svohljóðandi:

Nöfn þeirra sem standa að úrskurðinum og undirskrift þeirra.

3. gr.

Ný málsgrein bætist við 31. gr. laganna, svohljóðandi:

Æðra stjórnvald skal eigi sjaldnar en mánaðarlega gefa út úrskurði sína á opinberu vefsvæði. Þess skal gætt að birting úrskurðar gangi ekki gegn lögmætum almanna- eða einkahagsmunum.

4. gr.

Á eftir 31. gr. laganna kemur ný grein, sem verður 31. gr. a, svohljóðandi ásamt fyrirsögn:

Frestun á réttaráhrifum úrskurðar.

Æðra stjórnvaldi er heimilt að fresta réttaráhrifum úrskurðar að kröfu aðila máls, þess stjórnvalds sem tók hina kærðu ákvörðun eða annars aðila sem hefur lögvarinna hagsmuna að gæta, telji æðra stjórnvald sérstaka ástæðu til. Skilyrði er að viðkomandi hafi eða hyggist bera mál undir dómstóla eða umboðsmann Alþingis. Kröfu um frestun réttaráhrifa skal ekki sinnt ef meira en sjö dagar eru liðnir frá birtingu úrskurðar nema afsakanlegt verði talið að krafan hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæla með því að hún verði tekin til meðferðar.

Æðra stjórnvald getur sett frekari skilyrði fyrir frestuninni, svo sem að mál verði borið undir dómstóla eða umboðsmann innan tiltekins frests. Ákvörðun um frestun á réttaráhrifum skal kveðin upp í formi úrskurðar.

Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda ekki þar sem lög mæla fyrir á annan veg.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

6. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994, með síðari breytingum:

Ný málsgrein bætist við 2. gr. laganna, svohljóðandi: Með sama hætti og segir í 1. og 2. mgr. 1. gr. getur sjálfstæð stjórnsýslunefnd kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um atriði mála sem eru til úrskurðar. Þegar stjórnsýslunefnd óskar eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins rofnar lögmæltur afgreiðslufrestur máls. Afgreiðslufresturinn heldur áfram að líða þegar niðurstaða EFTA-dómstólsins hefur verið gerð almenningi aðgengileg á vefsetri hans. Úrskurður um að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins er ekki kæranlegur til annars stjórnvalds. Það stendur því ekki í vegi að leita megi ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins þótt með því sé farið fram úr lögmæltum afgreiðslufresti máls.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu. Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, dags. 30. nóvember 2017, kemur fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á góð vinnubrögð, opna stjórnsýslu og gagnsæi og að stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát.

Þann 2. nóvember 2018 samþykkti ríkisstjórnin að framkvæma skyldi úttekt á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnsýslunni. Af því tilefni var gerður verksamningur við Pál Hreinsson, dr. juris, og honum falið að framkvæma úttektina. Samningurinn byggir á ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að ráðast í tilteknar aðgerðir í tilefni af því að 25 ár voru liðin frá gildistöku stjórnsýslulaga 1. janúar 2019. Í verkbeiðninni kom fram að afrakstur skýrslunnar ætti m.a. að leiða í ljós viðmið sem höfð yrðu til hliðsjónar til að meta við hvaða aðstæður réttlætanlegt sé að koma á fót sjálfstæðum úrskurðarnefndum. Þá átti við úttektina að leggja mat á hvort ástæða væri til að til að samræma betur málsmeðferð slíkra nefnda, eftir atvikum með breytingum á VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1997. Í skýrslu Páls um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem birt var í desember 2019 er lagt til að hugað verði að breytingum á tilteknum ákvæðum stjórnsýslulaga. Þá hefur sú vinna sem fram hefur farið í forsætisráðuneytinu samhliða gerð skýrslunnar orðið til þess að hugað hefur verið að því hvort rétt sé að endurskoða tiltekin ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru og málsmeðferð á kærustigi og eftir atvikum annarra laga.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, og lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994, til að vinna að framangreindum markmiðum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Fjölda sjálfstæðra stjórnsýslunefnda er falið að úrskurða í tilefni af stjórnsýslukærum og hefur þeim farið fjölgandi. Nýlega hefur þó sú þróun átt sér stað að leitast hefur verið við að sameina nefndir sem starfa á sömu eða svipuðum málefnasviðum í því skyni að styrkja starfsemi þeirra. Engu að síður er ljóst að stjórnvöld sem úrskurða í kærumálum á kærustigi eru afar ólík innbyrðis, einkum m.t.t. þess aðbúnaðar og starfsaðstöðu sem þeim er veittur og lagaramma sem þeim er markaður. Í því sambandi má nefna að sjálfstæðar stjórnsýslunefndir starfa ýmist á grundvelli sérstakrar löggjafar, sem markar þeim nokkuð skýran ramma m.t.t. þess hvernig málsmeðferð og starfsháttum þeirra skuli háttað, á meðan starfsemi annarra nefnda er ekki undirorpin slíkum sérlögum og fer starfsemi þeirra því eftir almennari ákvæðum VII. og VIII. kafla stjórnsýslulaga. Af þeim sökum og í því skyni að tryggja samræmi í starfsháttum og verklagi kærustjórnvalda er talið rétt að leggja til breytingar á stjórnsýslulögum þar sem mælt verði fyrir um ítarlegri almennar reglur hvað varðar starfshætti kærustjórnvalda.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til eftirfarandi breytingar:

1. Lögfest verði almenn skylda æðra stjórnvalds til að birta úrskurði sína opinberlega.
2. Bætt verði við 1. mgr. 31. gr. stjórnsýslulaga skyldu til að birta í úrskurði æðra stjórnvalds nöfn þeirra sem standa að úrskurði og undirskrift þeirra.
3. Á eftir 31. gr. stjórnsýslulaga komi nýtt ákvæði þar sem kveðið um verði á um heimild æðra stjórnvalds til frestunar á réttaráhrifum úrskurðar.
4. Við lög nr. 21/1994 um öflun álits EFTA dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið bætist nýtt ákvæði þar sem kveðið verði á um heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.

Fyrirhugaðar lagabreytingar lúta að því að skýra og styrkja reglur sem gilda um málsmeðferð stjórnvalda á kærustigi. Markmið endurskoðunarinnar er fyrst og fremst að tryggja betur samræmi í málsmeðferð þeirra stjórnvalda sem fara með úrskurðarvald í kærumálum. Breytingarnar miða þannig að því að koma í veg fyrir það eins og frekast er unnt að staða þeirra sem aðild eiga að kærumálum sé ólík eftir því hvaða kærustjórnvald á í hlut. Þessum markmiðum verður ekki náð með öðrum hætti en með lagasetningu og þá með breytingum á ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hér á eftir verður fjallað nánar um þessi atriði, gildandi lög og reglur á sviðinu og vikið að samanburði við nágrannaríki þar sem það á við.

*Skylda til að tilgreina nöfn þeirra sem standa að úrskurði í kærumáli og undirskrift þeirra.*

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði skylda æðra stjórnvalds í kærumáli til að tilgreina nöfn þeirra sem standa að úrskurði og undirskrift þeirra. Reglan þjónar m.a. þeim tilgangi að úrskurður beri með sér að mál hafi verið leitt til lykta af stjórnvaldi sem hæft var til ályktunar, sbr. 1. mgr. 34. gr. stjórnsýslulaga, sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2036/1997. Þá hefur reglan þann tilgang að aðili máls geti lagt mat á það hvort þeir sem standa að úrskurði fullnægi kröfum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um sérstakt hæfi. Telja verður að reglunni sé þegar almennt fylgt í framkvæmd flestra kærustjórnvalda, til að mynda í úrskurðarframkvæmd sjálfstæðra úrskurðarnefnda, en verði frumvarpið að lögum tæki hún jafnframt til úrskurða ráðuneyta og annarra stofnana sem gegna hlutverki æðri stjórnvalda í kærumálum.

*Útgáfa úrskurða í kærumálum.*

Með frumvarpinu er lagt til að æðra stjórnvaldi verði skylt að gefa út úrskurði sína í kærumálum á opinberu vefsvæði eigi sjaldnar en mánaðarlega. Um er að ræða skyldu til opinberrar birtingar sem gengur lengra en þær almennu lagaskyldur sem þegar eru til staðar og lúta að birtingu gagnvart aðila máls, sbr. 20. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Sérákvæði um opinbera birtingu úrskurða í kærumálum er að finna í ýmsum sérlögum, sbr. t.d. 25. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, 7. mgr. 6. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, 8. mgr. 5. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, 1. mgr. 9. gr. laga um úrskurðarnefnd velferðarmála, nr. 85/2015, 14. gr. laga um yfirskattanefnd, nr. 30/1992, 6. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011 og 1. mgr. 18. gr. laga um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, nr. 81/2019. Ekki er algengt að í slíkum ákvæðum sé kveðið á um tíðni birtingar úrskurða viðkomandi stjórnvalda. Þá er heldur ekki fyrir að fara almennu ákvæði sem gerir æðra stjórnvaldi skylt að birta úrskurði sína opinberlega. Með þessari nýju lagaskyldu er horft til þess að auka réttaröryggi borgaranna, þar sem úrskurðarframkvæmd stjórnvalda í kærumálum gefur gjarnan glögga mynd af réttarframkvæmd á hverju sviði. Þeir sem þurfa að leita atbeina slíkra úrskurðaraðila eða gæta hagsmuna sinna að öðru leyti við málsmeðferðina geta haft af því mikla hagsmuni að geta kynnt sér niðurstöður sambærilegra mála og forsendur fyrir þeim. Lagt er til að birtingin fari fram eigi sjaldnar en mánaðarlega og er þar m.a. horft til þess að nýta má vefsvæðið urskurdir.is með tiltölulega lítilli fyrirhöfn. Þykir skyldan í því ljósi ekki íþyngja stjórnvöldum umfram tilefni.

*Frestun réttaráhrifa úrskurðar í kærumáli.*

Ekki er að finna almennt ákvæði um frestun réttaráhrifa úrskurða í kærumálum í íslenskum lögum en almennt er viðurkennt að slík heimild geti verið til staðar á ólögfestum grundvelli við tilteknar aðstæður, sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 26. nóvember 2001 í málum nr. 3298/2001 og 3299/2001. Þar komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefði haft heimild til að taka efnislega afstöðu til beiðni hælisleitenda um frestun réttaráhrifa úrskurða Útlendingaeftirlitsins sem fólu m.a. í sér að þeim væri vísað brott frá landinu. Niðurstaða umboðsmanns byggði á þeim forsendum að ráðuneytið hefði í fyrsta lagi yfirstjórn á sviði útlendingamála og það leiddi af almennum reglum stjórnsýsluréttar um hlutverk og valdheimildir þess að það hefði í ólögmæltum tilvikum heimild til að fresta réttaráhrifum eigin ákvörðunar. Í ljósi rúmra heimilda ráðuneytisins til að endurupptaka mál og afturkalla ákvarðanir geti það gert það sem minna er og frestað réttaráhrifum ákvörðunar. Í öðru lagi hefði réttur borgaranna til að bera lögmæti stjórnvaldsákvarðana undir dómstóla verið styrktur með þróun stjórnsýsluréttar og áherslu á aukið réttaröryggi. Ef æðra stjórnvald hefði ekki heimild til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana kynni slík niðurstaða að leiða til takmörkunar á réttaröryggi. Í þriðja lagi vísaði umboðsmaður til þess að í Danmörku og Noregi hafi æðra sett stjórnvöld heimild til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana, t.d. í tilefni af málskoti til dómstóla eða kvörtunar til umboðsmanna þjóðþinganna. Röksemdir fyrir niðurstöðu umboðsmanns eiga, að þeirri fyrstu frátalinni, einnig við um önnur stjórnvöld sem gegna hlutverki æðri stjórnvalda, þ. á m. sjálfstæðar úrskurðarnefndir. Því er mælt fyrir um heimild þeirra til að fresta réttaráhrifum í ýmsum sérlögum, t.d. 24. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, 6. mgr. 104. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, 4. mgr. 5. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008 og 5. mgr. 13. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007.

Fyrirmynd að ákvæðinu er m.a. sótt í 42. gr. norsku stjórnsýslulaganna (n. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker frá 1967) en samkvæmt ákvæðinu geta lægra sett stjórnvöld, æðra sett stjórnvöld og aðrir úrskurðaraðilar frestað réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar þar til kærufrestur er liðinn eða niðurstaða hefur fengist í kærumál. Þetta geta stjórnvöld gert að eigin frumkvæði eða að kröfu aðila máls eða annars sem hefur lögvarinna hagsmuna að gæta. Þegar aðili máls eða annar sem hefur lögvarinna hagsmuna að gæta hyggst höfða dómsmál eða hefur höfðað dómsmál til að láta reyna á lögmæti úrlausnar geta stjórnvöld jafnframt frestað réttaráhrifum hennar þar til dómsniðurstaða fæst. Sama á við ef kvörtun hefur verið beint til umboðsmanns norska Stórþingsins. Tekin skal afstaða til beiðni um frestun réttaráhrifa svo skjótt sem auðið er. Allt framangreint gildir nema kveðið sé á um annað fyrirkomulag í sérlögum. Loks er í ákvæðinu mælt fyrir um að setja megi frekari skilyrði fyrir frestuninni og að ákvörðun um að synja beiðni um frestun réttaráhrifa skuli rökstudd. Í Danmörku hefur ekki verið lögfest ákvæði um frestun réttaráhrifa (d. opsættende virkning) í stjórnsýslulög heldur er mælt fyrir um efnið í sérlögum. Þar hefur jafnframt verið litið svo á að æðra sett stjórnvöld hafi heimild til að fresta eigin úrskurðum í kærumálum á grundvelli óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins með stoð í stjórnsýsluframkvæmd og álitum umboðsmanns danska Þjóðþingsins. Litið er svo á að heimildin sé a.m.k. til staðar þegar lægra sett stjórnvald hefur heimild til að afturkalla hina kærðu ákvörðun, sjá t.d. álit umboðsmanns danska Þjóðþingsins í FOB 1999.350.

*Öflun álits EFTA-dómstólsins.*

Í frumvarpi þessu er lagt til að tekið verði af skarið um, að þeim sjálfstæðu stjórnsýslunefndum (þ.e. kærunefndum), sem fást við úrlausn kærumála, verði heimilt að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins eins og dómstólum er nú heimilt að gera samkvæmt lögum um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 21/1994. Nánar tiltekið er lagt til að við lögin bætist nýtt ákvæði þar sem kveðið verði á um heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Í 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls er kveðið á um lögsögu EFTA-dómstólsins til þess að gefa ráðgefandi álit um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið. Vegna þessa samningsákvæðis var talið nauðsynlegt að lögfesta sérstaka heimild handa íslenskum dómstólum til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í tengslum við rekstur dómsmáls hér á landi. Það var gert með áðurnefndum lögum nr. 21/1994. Í 1. mgr. 1. gr. laganna er tekið fram að þegar mál er rekið fyrir héraðsdómstóli þar sem þarf að taka afstöðu til skýringar á EES-samningnum geti dómari málsins, í samræmi við 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins áður en málinu er ráðið til lykta. Félagsdómur, Landsréttur og Hæstiréttur geta á sama hátt leitað ráðgefandi álits skv. 2. og 3. gr. sömu laga. Í lögunum er hins vegar ekki að finna sambærileg ákvæði um heimildir sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Þá hefur ekki tíðkast hérlendis í ríkum mæli að sjálfstæðar úrskurðarnefndir leiti ráðgefandi álits, hvorki að beiðni aðila máls né að eigin frumkvæði. Dæmi eru um að slíkar sjálfstæðar úrskurðarnefndir hafi ekki talið heimilt að afla slíks álits að beiðni aðila máls þar sem ekki væri kveðið á um sambærilega heimild þeim til handa í lögum nr. 21/1994 líkt og á við um dómstóla.

Í 34. gr. samningsins er kveðið á um að „dómstóll eða réttur“ (e. court or tribunal) í EFTA-ríki geti farið fram á ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólnum. Íslenska þýðingin á hugtakinu „tribunal“ er samkvæmt almennum málskilningi mun þrengri en sú merking sem hugtakinu hefur verið ljáð í framkvæmd EFTA-dómstólsins. Þannig hafa sjálfstæðar stjórnsýslunefndir verið taldar falla undir hugtakið „tribunal“ í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins sem hefur t.d. veitt úrskurðarnefnd í tollamálum í Finnlandi, norskri áfrýjunarnefnd í neytendamálum og norskri úrskurðarnefnd í málefnum heilbrigðisstarfsfólks ráðgefandi álit, sbr. dóma í málum E-1/94 Restamark, sameinuð mál E-8/94 og E-9/94 Forbrukerombuded og Mál E-1/11 Dr. A. Þá hefur EFTA-dómstóllinn nýlega veitt íslenskum úrskurðarnefndum slík ráðgefandi álit, sbr. annars vegar dóm frá 16. júlí 2020 í máli E-7/19 Tak-Malbik ehf. og hins vegar dóm frá 10. desember 2020 í máli E-13/19 Hraðbraut ehf. og Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Verzlunarskóli Íslands ses., Tækniskóinn ehf., og Menntaskóli Borgarfjarðar ehf. Í báðum tilvikum var kærunefnd útboðsmála veitt ráðgefandi álit og nefndin þar með talin falla undir hugtakið „dómstóll eða réttur“ í skilningi 34. gr. samningsins.

Ekki verður annað séð af ákvæðum íslenskra laga en að aðrar sjálfstæðar kærunefndir sem fást við úrlausn stjórnsýslukæra sem nú er fjallað um í íslenskum lögum uppfylli skilyrði þess að teljast úrskurðaraðili ( e. tribunal) í skilningi 34. gr. samningsins og er þá litið til þess að nefndunum er komið á fót á grundvelli laga, starfsemi þeirra er ótímabundin og þær eru sjálfstæðar í störfum sínum og leysa úr réttarágreiningi með bindandi hætti fyrir málsaðila og er skylt að fylgja lögum við úrlausn mála. Loks njóta aðilar jafnræðis við meðferð máls og málsmeðferðin er sambærileg því sem almennt gerist hjá stjórnsýsludómstólum í Evrópu.

Kærunefndum getur í ákveðnum tilvikum verið mikil stoð í því að afla ráðgefandi álits við úrlausn kærumála, en fyrir kemur að þær fáist við afar flókin álitamál á sviði EES-réttar. Þótt dómstólar geti borið mál undir EFTA-dómstólinn um sömu álitaefni er mikilvægt að kærunefndir geti strax við meðferð fordæmisgefandi úrskurða aflað ráðgefandi álits. Það er almennt til þess fallið að draga úr tiltrú almennings á stjórnsýslukerfinu ef fordæmisgefandi úrskurði kærunefndar er síðar hnekkt í dómi á grundvelli túlkunar, sem fram kemur í áliti EFTA-dómstólsins og kærunefndin aflaði ekki. Þá verður að hafa í huga að mörg þeirra mála sem kærunefndir fjalla um koma ekki til kasta dómstóla, ýmist vegna þess að málsaðilar hafa ekki þau fjárráð sem nauðsynleg eru til að reka mál fyrir dómstólum eða vegna þess að þeir fjárhagslegu hagsmunir sem mál varða eru of litlir til að málarekstur fyrir dómstólum svari kostnaði. Slík aðstaða dregur ekki úr mikilvægi þess að reglur EES-réttarins séu virtar og samræmd framkvæmd þeirra á samningssvæðinu tryggð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands umfram það sem rakið er að framan um samningsskuldbindingar Íslands samkvæmt samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, EES-samningnum o.s.frv.

5. Samráð.

Áform um lagasetninguna voru kynnt almenningi á samráðsgátt stjórnvalda þann 18. desember 2020, sbr. mál nr. 273/2020. Veittur var umsagnarfrestur til 8. janúar 2021. Alls bárust fimm umsagnir.

Í umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ), dags. 23. desember 2020, var lýst yfir eindregnum stuðningi við markmið málsins. Að mati ASÍ verði málið til þess að opna, skýra og gera öruggari alla starfshætti kærustjórnvalda.

Í umsögn úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. janúar 2021, er því fagnað að unnið sé að samræmingu starfshátta og verklagi kærustjórnvalda en ástæða sé til að gera athugasemdir við útfærslu fyrirhugaðra áforma. Engin athugasemd er þó gerð við fyrirhugaða skyldu æðri stjórnvalda til að halda úti vefsetri og birta úrskurði sína á þeim vettvangi. Hins vegar sé óljóst hvaða tilgangi skylda til að birta undirskriftir nafna þeirra sem standa að úrskurði þjóni. Hvorki verði séð að traust almennings á upplýsingum sem birtar yrðu á vef yrði meira né sé nefndinni kunnugt um áhyggjur vegna núverandi fyrirkomulags. Í úrskurðum nefndarinnar komi fram hvaða nefndarmenn standa að niðurstöðum og telji nefndin það fullnægjandi. Öryggissjónarmið, s.s. vegna möguleika á fölsun í ýmsum tilgangi, mæli gegn því að birta myndir af undirskriftum auk þess sem slíkt myndi kalla á meiri vinnu við birtingu úrskurða. Varðandi nýtt ákvæði um heimild til frestunar réttaráhrifa úrskurðar hafi nefndin enga sérstaka skoðun en telji útfærslu þess og áhrif þurfa betri skoðunar við. Nefndin hafi einu sinni fengið kröfu um frestun réttaráhrifa úrskurða sinna og hafi málið krafist mikillar vinnu. Vinnan hafi verið óvenju mikil þar sem lagaheimild var ekki til staðar en vinnan fari eftir því með hvaða skilyrðum kærustjórnvöldum verði almennt gert heimilt að fresta áhrifum eigin úrskurða. Ef þau skilyrði séu matskennd að öllu eða miklu leyti fari óhjákvæmilega fram vinna. Á meðan þurfi önnur mál að líða fyrir það. Kærumál hjá nefndinni séu sum afar umfangsmikil og stórfelldir hagsmunir allra aðila liggi að baki. Það sé því viðbúið að krafa um frestun réttaráhrifa úrskurða í þeim málum komi oft fram. Breytingin geti því haft töluverð áhrif á störf nefndarinnar og þar með kallað á frekari fjárveitingar. Þá bendir nefndin á að samkvæmt gildandi heimildum séu gerðar mismunandi kröfur um þann tíma sem aðili hefur til að höfða dómsmál ef áhrifum úrskurðar er frestað. Samkvæmt lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála sé kærufrestur til nefndarinnar stuttur og gert ráð fyrir stuttum málsmeðferðartíma hennar. Sé það gert í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem geti verið undir. Sömu sjónarmið hlytu að gilda um fresti til höfðunar dómsmáls í kjölfar úrskurðar nefndarinnar. Hvað varðar ákvæði um heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins eigi sum sömu sjónarmiða einnig við. Nefndin hafi enga sérstaka skoðun á því að þessar heimildar njóti en það séu þó tvenns konar áhrif sem þurfi að skoða. Nefndin hafi úrskurðað um þetta álitaefni að kröfu umhverfisverndarsamtaka, en þau njóti aðildar fyrir nefndinni samkvæmt lögum nr. 130/2011. Niðurstaða nefndarinnar hafi verið að heimild til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins sé ekki til staðar. Eftir fleiri en eitt fordæmi hafi frekari beiðnir ekki komið fram en búast megi við þeim í málum sem varða mat á umhverfisáhrifum, enda séu íslensk lög þess efnis byggð á evróputilskipunum sem hafa verið innleiddar í íslenskan rétt. Það sé því ekki hægt að fullyrða án nánari skoðunar að tillögurnar valdi ekki auknum útgjöldum. Einnig þurfi að skoða áhrif á málshraða fyrir nefndinni. Nefndin hafi skamman tíma til að ljúka meðferð mála. Ef neytt yrði heimildar til að leita álits EFTA-dómstólsins sé fyrirsjáanlegt að sá tími muni lengjast. Það yrði því að búa svo um hnútana að tími í að afla álits teldist ekki með í málsmeðferðartíma. Einnig sé líklegt að hagsmunaaðilar mótmæli því að málsmeðferð lengist í þessum málum þar sem hagsmunir séu almennt miklir af því að fá skjóta úrlausn eins og skammir frestir beri með sér. Loks telur nefndin að það gæti verið ástæða til að kanna hvort ástæða sé til að bæta við ákvæði um hvernig standa skuli að ad hoc-skipan nefndarmanns, þ.m.t. formanns og varaformanns, t.d. í lengri forföllum vegna veikinda, námsleyfis o.s.frv.

Í umsögn sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 8. janúar 2021, er tekið fram að sambandið telji tímabært að huga að breytingum í því skyni að samræma og bæta starfshætti kærustjórnvalda. Því er haldið til haga að áformin hafi þýðingu gagnvart sveitarfélögunum, enda komi margháttaðar ákvarðanir þeirra til endurskoðunar hjá sjálfstæðum stjórnsýslunefndum. Sambandið hafi ekki beinar athugasemdir við þau atriði sem tilgreind eru í áformaskjalinu en tilefni sé að taka afstöðu til fyrirhugaðra laga um stjórnsýslu jafnréttismála þar sem gert sé ráð fyrir málsaðild kærunefndar jafnréttismála að dómsmálum sem höfðuð eru til ógildingar á úrskurðum nefndarinnar. Í umsögn um það frumvarp hafi sambandið lagt áherslu á að samræmi þurfi að vera í forgrunni í starfsemi og hlutverki kærunefnda. Fyrirkomulag á frestun réttaráhrifa úrskurða geti varðað sveitarfélög töluvert miklu. Hafa beri í huga sérstöðu sveitarfélaga og sjálfstæði þeirra lögum samkvæmt.

Í umsögn Valdimar Össurarsonar, dags. 8. janúar 2021, eru gerðar athugasemdir við undirbúning og efni fyrirhugaðrar lagasetningar. Þá er vikið að ýmsum vanköntum á gildandi lögum og framkvæmd þeirra, svo sem varðandi leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu stjórnvalda, málshraða, jafnræðis- og meðalhófsreglu og skyldu stjórnvalda til rökstuðnings. Þörf sé á heildarendurskoðun stjórnsýslulaga en þó því aðeins að tryggð sé aðkoma sem flestra utan stjórnkerfis og stofnana. Stjórnsýslulög eigi fyrst og fremst að vernda þegna gegn misfellum í stjórnkerfinu og því verði almenningur að eiga greiða leið að mótun þeirra.

Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna, dags. 8. janúar 2021, kemur fram að samtökin séu fylgjandi áformunum og telji þau til þess fallin að bæta starfshætti kærustjórnvalda. Einkum og sér í lagi séu samtökin fylgjandi því að heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins verði færð í lög nr. 21/1994. Rakin eru dómafordæmi EFTA-dómstólsins í málum nr. E-7/19 og E-8/19 þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að kærunefnd útboðsmála og sambærileg nefnd í Noregi falli undir hugtakið „dómstóll eða réttur“ í skilningi 34. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Aftur á móti hafi komið fram í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 11/2019 að nefndin hefði ekki leitað ráðgefandi álits þar sem ekki væri fyrir að fara skýrri lagaheimild í íslenskum lögum. Að mati Hagsmunasamtaka heimilanna myndi það því auka skýrleika og fela í sér miklar réttarbætur að útrýma vafa í þessum efnum með því að kveða almennt á um slíka heimild í lögum nr. 21/1994, ekki síst með tilliti til þess að flest lög á sviði neytendaréttar sem reynir á fyrir nefndinni eigi rætur að rekja til EES-reglna.

[Fyllt út að loknu samráði um frumvarp.]

6. Mat á áhrifum.

Ekki er búist við að samþykkt frumvarpsins hafi í för með sér veruleg fjárhagsáhrif fyrir ríkið. Tillögurnar fela einkum í sér breytingar á málsmeðferðarreglum sem að hluta er þegar litið á sem gildandi rétt. Varðandi skyldu stjórnvalda á kærustigi til að birta úrskurði sína má benda á að þegar er til staðar sérstakt vefsvæði, urskurdir.is, þar sem slík birting fer fram. Þá verður að telja að samþykkt frumvarpsins hefði í för með sér jákvæð áhrif á réttarstöðu þeirra sem leita þurfa atbeina æðri stjórnvalda við úrlausn mála sinna þar sem málsmeðferðin færi í kjölfarið fram samkvæmt skýrari lagareglum en nú.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að tilvísun 1. mgr. 30. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, til annarra kafla laganna verði uppfærð með hliðsjón af IX. kafla, sem var bætt við lögin með lögum nr. 51/2003, og X. kafla, sem bættist við lögin við gildistöku laga nr. 71/2019. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki sérstakra skýringa, enda ljóst að ákvæðum kaflanna tveggja er ætlað að gilda um málsmeðferð æðri stjórnvalda í kærumálum.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði skylda æðra stjórnvalds í kærumáli til að tilgreina nöfn þeirra sem standa að úrskurði og undirskrift þeirra og þessi atriði bætist þannig við upptalningu 31. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um þau atriði sem fram skulu koma í úrskurði á stuttan og glöggan hátt. Taka ber fram að undirskriftir þeirra sem standa að úrskurði geta verið rafrænar, sbr. lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, og reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa með vísan til umfjöllunar 3. kafla greinargerðarinnar.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að æðra stjórnvaldi verði almennt skylt að birta úrskurði sína opinberlega.

Í 1. málsl. greinarinnar er kveðið á um að úrskurðir æðra stjórnvalds skuli gefnir út á opinberu vefsvæði eigi sjaldnar en mánaðarlega. Leggja ber þann skilning í hugtakið „mánaðarlega“ að úrskurður skuli almennt birtur opinberlega eigi síðar en í næsta mánuði eftir að hann er kveðinn upp. Í 2. málsl. greinarinnar er mælt fyrir um að birting úrskurðar megi ekki ganga gegn lögmætum almanna- og einkahagsmunum. Hina nýju skyldu ber þannig að skýra í ljósi lagareglna um persónuvernd, sbr. lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sem og þeirra fyrirmæla upplýsingalaga, nr. 140/2012, sem lúta að því að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, sem og um mikilvæga virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila, sbr. einnig reglugerð um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda, nr. 464/2018. Almennt verður það ekki talið til viðkvæmra persónuupplýsinga um einstakling að hann sé aðili að kærumáli hjá æðra stjórnvaldi. Hins vegar hefur í framkvæmd mótast sú venja að úrskurðir stjórnvalda séu birtir án persónuauðkenna einstaklinga og hefur Persónuvernd talið þá stjórnsýsluvenju í anda ákvæða laga um persónuvernd og vernd persónuupplýsinga (sjá t.d. álit Persónuverndar frá 9. júlí 2014 í máli nr. 2014/432). Meginreglan verður þannig áfram sú að úrskurðir í kærumálum skulu birtir án nafna, kennitalna og annarra persónugreinanlegra auðkenna, sér í lagi þegar ætla verður að birting gangi gegn lögmætum hagsmunum af því tagi sem hér ræðir um. Þá ber jafnframt að tryggja að birting annarra upplýsinga í úrskurði en persónugreinanlegra auðkenna varpi ekki ljósi á einkamálefni einstaklinga eða lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að fari leynt. Varðandi lögaðila verður að líta til þess hvort birting úrskurðar er til þess fallin að valda viðkomandi aðila tjóni og hvert umfang tjónsins geti orðið. Þetta getur komið til álita þegar upplýsingar í úrskurði veita vísbendingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu. Hins vegar verður ekki komist hjá birtingarskyldunni eða upplýsingar afmáðar úr úrskurðum á grundvelli hugleiðinga um að birting úrskurða á tilteknu sviði sé almennt til þess fallin að valda einhverju tjóni, heldur verður að leggja mat á aðstæður í hverju tilviki fyrir sig. Í undantekningartilvikum geta framangreind sjónarmið leitt til þess að ekki birtist aðrar upplýsingar um úrskurð æðra stjórnvalds opinberlega en númer hans, dagsetning og stuttur útdráttur ef unnt er. Þetta á þó einungis við þegar sérstök vandkvæði eru á að tryggja persónuvernd eða aðra hagsmuni af þeim toga sem hér ræðir um. Þá er rétt að taka fram með hliðsjón af 2. gr. frumvarpsins og athugasemdum úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála við áform um lagasetninguna, sem gerð er grein fyrir í 5. kafla greinargerðarinnar, að ekki er ástæða til að birta myndir af undirskriftum þeirra sem standa að úrskurði þegar slík birting getur gengið gegn lögmætum einkahagsmunum. Loks ber að taka fram að ákvæði sérlaga ganga framar fyrirmælum greinarinnar á þann veg að birta ber úrskurði og tilteknar upplýsingar úr þeim þegar lög mæla fyrir um það.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ný grein bætist við stjórnsýslulög, nr. 37/1993, á eftir 31. gr. laganna, undir fyrirsögninni: „Frestun á réttaráhrifum úrskurðar“.

Í 1. málsl. 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um að æðra stjórnvaldi verði heimilt að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji æðra stjórnvald sérstaka ástæðu til. Með orðalaginu er átt við að brýn nauðsyn beri til frestunarinnar, svo sem þegar úrskurður hefur almenna þýðingu eða varðar stórfellda hagsmuni málsaðila, og aðrir veigamiklir einka- eða almannahagsmunir mæla því ekki í mót. Aðstæður þurfa með öðrum orðum að vera með þeim hætti að í húfi séu mikilvægir hagsmunir sem gætu verið skertir með óbætanlegum hætti ef réttaráhrif úrskurðar æðra stjórnvalds héldust virk á meðan málið yrði borið undir dómstóla eða umboðsmann Alþingis. Lagt er til að aðili máls geti beint kröfu um frestun til æðra stjórnvalds, en einnig það stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun. Almennt hefur stjórnvald á fyrsta stjórnsýslustigi ekki sérstaka hagsmuni af því að úrlausn kærumáls verði á tiltekinn veg. Engu að síður er á fyrsta stjórnsýslustigi gjarnan til staðar sérþekking á viðkomandi málefnasviði sem réttlætir að stjórnvald sem tekið hefur hina kærðu ákvörðun geti krafist frestunar réttaráhrifa úrskurðar um gildi hennar. Heimildinni skal aðeins beita þegar stjórnvald telur úrskurð æðra stjórnvalds haldinn verulegum annmörkum eða niðurstaðan gengur gegn viðtekinni framkvæmd á viðkomandi sviði. Varast ber þá tilhneigingu að óska frestunar réttaráhrifa til að „rétta hlut“ stjórnvalds á fyrsta stjórnsýslustigi gagnvart aðila málsins, enda koma stjórnvöld almennt ekki fram gagnvart borgurum sem gagnaðilar þeirra í kærumálum. Jafnframt verður hér að líta til þess að ekki er ætlast til þess að æðra stjórnvald fallist á kröfu um frestun réttaráhrifa nema brýna nauðsyn beri til. Í tilvikum þar sem ætla verður að stjórnvald, sem tók hina kærðu ákvörðun, hafi lagt fram kröfu um frestun réttaráhrifa í þeim eina tilgangi að rétta eigin hlut ber æðra stjórnvaldi að synja kröfunni. Loks er lagt til að annar aðili, sem hefur lögvarinna hagsmuna að gæta, geti krafist frestunar réttaráhrifa úrskurðar æðra stjórnvalds líkt og gildir samkvæmt 42. gr. norsku stjórnsýslulaganna. Með hliðsjón af því að um er að ræða aðila, sem ekki var aðili kærumálsins, verður æðra stjórnvald að gera ríkar kröfur til þess að sýnt sé fram á að viðkomandi hafi raunverulega lögvarða hagsmuni af því að fá réttaráhrifum úrskurðar frestað. Í 2. málsl. 1. mgr. kemur fram það skilyrði, fyrir því að æðra stjórnvald fallist á kröfu um frestun réttaráhrifa, að viðkomandi hafi borið málið undir dómstóla eða hyggist gera það. Sama gildir ef viðkomandi hefur borið eða hefur í hyggju að vísa málinu til umboðsmanns Alþingis. Í 3. málsl. 1. mgr. kemur loks fram að kröfu um frestun réttaráhrifa skuli ekki sinnt ef meira en sjö dagar eru liðnir frá birtingu úrskurðar nema afsakanlegt verði talið að krafan hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæla með því að hún verði tekin til meðferðar. Í ýmsum sérlögum er t.d. miðað við að ekki sé unnt að verða við kröfu um frestun réttaráhrifa nema hún komi fram innan sjö daga frá birtingu úrskurðar. Með orðinu birtingu er átt við birtingu fyrir aðila máls, sbr. 20. gr. laganna, en ekki opinbera birtingu, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Með hliðsjón af því að með ákvæðinu er lagt til að aðrir en aðili máls, sem úrskurður er jafnan birtur fyrir, hafi heimild til að krefjast frestunar réttaráhrifa geta aðstæður því kallað á að rýmri frestur sé veittur til að leggja kröfuna fram. Almennt verður þó að miða við að hún komi fram eins fljótt og auðið er. Óréttlætanlegar tafir á því að krafa um frestun réttaráhrifa úrskurðar berist æðra stjórnvaldi, frá þeim tímapunkti sem ætla má að viðkomandi hafi fengið vitneskju um úrskurðinn og efni hans, geta þannig leitt til þess að rétt sé að synja um frestunina, t.d. þar sem aðrir bera réttmætar væntingar til þess að réttaráhrif úrskurðarins séu virk.

Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. greinarinnar getur æðra stjórnvald sett frestun réttaráhrifa frekari skilyrði. Í dæmaskyni er nefnt að setja megi það skilyrði að mál verði borið undir dómstóla eða umboðsmann Alþingis innan tiltekins frests. Þykir ekki ástæða til að kveða á um það með nánari fyrirmælum hvers efnis slík skilyrði geta verið, enda mun það fara eftir aðstæðum, réttarreglum á viðkomandi sviði og eðli málsins hverju sinni. Slík skilyrði þurfa þó að vera málefnaleg og gegna þeim tilgangi að sá sem leitar eftir frestun beri mál sitt raunverulega undir aðila sem er til þess bær að láta í ljós álit á því hvort úrskurður æðra stjórnvalds er í samræmi við lög. Ekki þykja heldur efni til að mæla fyrir um tímalengd frests sem viðkomandi hefur til að bera mál sitt undir dómstóla eða umboðsmann, líkt og gert er í ýmsum ákvæðum sérlaga. Æðra stjórnvald er best til þess fallið að meta hver sé skynsamlegur frestur í hverju tilviki og ítreka verður að sum þeirra eru þegar bundin af lagafyrirmælum í þessum efnum. Í 2. málsl. 2. gr. er mælt fyrir um að ákvörðun um að frestun réttaráhrifa skuli kveðin upp í formi úrskurðar. Gildir þetta hvort sem niðurstaða æðra stjórnvalds er að fallast á kröfu um frestun réttaráhrifa eða synja um hana. Er hér um að ræða skyldu æðra stjórnvalds til að láta viðkomandi í té samhliða rökstuðning með úrskurði sem uppfyllir m.a. skilyrði 31. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. og 2. gr. frumvarpsins, en jafnframt er ljóst að um meðferð máls þar sem til greina kemur að fresta réttaráhrifum úrskurðar æðra stjórnvalds fer samkvæmt málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins. Þannig ber æðra stjórnvaldi við meðferð máls um frestun réttaráhrifa t.d. að gefa málsaðilum eða öðrum sem hlut eiga að máli færi á að tjá sig, þegar það á við, áður en úrskurður er kveðinn upp.

Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar gilda 1. og 2 mgr. ekki þar sem lög mæla fyrir á annan veg. Eru þannig tekin af öll tvímæli um að fyrirmæli sérlaga um frestun réttaráhrifa úrskurða í kærumálum, sbr. t.d. upptalningu lagaákvæða í 3. kafla greinargerðarinnar, gilda áfram.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku með hefðbundnum hætti.

Um 6. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að tekið verði af skarið um að þegar kærumál er rekið fyrir sjálfstæðri stjórnsýslunefnd, þar sem taka þarf afstöðu til skýringar á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, bókunum með honum, viðaukum við hann eða gerðum sem í viðaukunum er getið, geti sjálfstæð stjórnsýslunefnd á kærustigi í samræmi við 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls kveðið upp úrskurð um að leitað verði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á því atriði málsins áður en málinu er ráðið til lykta með úrskurði. Beiðni um ráðgefandi álit getur bæði komið til að frumkvæði kærunefndarinnar sjálfrar eða í tilefni af beiðni aðila máls. Eins og á við um núgildandi heimildir dómstóla skv. lögum nr. 21/1994 er það hins vegar á forræði kærunefndar hvort leitað verður álits EFTA-dómstólsins. Þannig er það nefndarinnar að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til að leita álits og eftir atvikum hvernig spurningin eða spurningarnar sem lagðar verða fyrir EFTA-dómstólinn skulu úr garði gerðar. Ólíkt því sem almennt á við um álitsumleitan stjórnvalda er gert ráð fyrir að kærunefnd ákveði í formi úrskurðar, sem uppfylla þarf m.a. skilyrði 31. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. og 2. gr. frumvarpsins, hvort leita skuli ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og hvaða spurningar skuli fyrir hann lagðar. Eru því gerðar ríkar kröfur til þess að lagt sé ígrundað mat á þörf fyrir slíkt álit og ber kærunefnd að haga málsmeðferðinni við undirbúning úrskurðar í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, t.d. með því að gefa málsaðilum eða öðrum sem hlut eiga að máli færi á að tjá sig, þegar það á við, áður en úrskurður er kveðinn upp.

Í ákvæðinu er lagt til að í þeim tilvikum þegar í lögum er mælt fyrir um sérstakan afgreiðslufrest máls rofni hann þegar kærunefnd óskar eftir ráðgefandi áliti. Afgreiðslufresturinn heldur áfram að líða þegar niðurstaða EFTA-dómstólsins hefur verið gerð almenningi aðgengileg á vefsetri hans. Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið í lögum á um rof á afgreiðslufresti enda ljóst að fari kærunefnd þá leið að afla ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli að þá muni afgreiðslutími máls lengjast verulega og í flestum tilvikum sennilega fara umfram þá lögbundnu fresti sem mælt er fyrir um í sérlögum þar sem þeim er til að dreifa. Þar sem gert er ráð fyrir að ekki verði aflað slíks álits nema þegar slíks sé þörf í því skyni að leiða mál til lykta með réttum hætti verður að telja að slíkar tafir verði almennt taldar réttlætanlegar í samræmi við þær kröfur sem leiða af málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.