

Hafsteinn Dan Kristjánsson

FRAMSENDINGARREGLA STJÓRNSÝSLULAGA*

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	216
2. Réttarheimildarlegur grundvöllur	218
3. Markmið og rök	220
4. Gildissvið framsendingarreglunnar í stjórnsýslulögum	222
5. Skrifleg erindi.....	222
6. Starfssvið stjórnvalds	225
7. Skylda til að framsenda á réttan stað – Endursending erindis.....	226
7.1 Stjórnvaldi er skylt að framsenda erindi.....	226
7.2 Stjórnvaldi ber að finna út rétta staðinn ella að endursenda erindi...	228
7.3 Takmarkanir á framsendingu skýrs erindis	231
8. Málsmeðferð, formkröfur og verklag	235
9. Svo fljótt sem unnt er	237
10. Réttaráhrif.....	238
10.1 Réttaráhrif þess að erindi berst til rangs stjórnvalds.....	238
10.2 Réttaráhrif brota á framsendingarreglunni	240
11. Lokaorð.....	241
Abstract.....	242
Heimildir	243

1. Inngangur

Stjórnsýslan er flókin. Stjórnvöld eru fjölmörg og hafa þau ólík staðarleg, málefnaleg, stigskipt og hlutverkabundin valdmörk.¹ Til að mynda eru hliðstæð stjórnvöld í mismunandi umdæmum landsins, svo sem sýslumannsembætti og nefndir sveitarfélaga. Þótt stjórnvald starfi á ákveðnu málefnasviði, svo sem að sýsla með fiskimálefni, getur sviðið skarast við verkefni og hlutverk annars stjórnvalds í vissum tilvikum, svo sem þess stjórnvalds sem fer með neytendamálefni. Einnig má minna á hlutverk samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 annars vegar og hlutverk fagráðuneyta gagnvart stjórnsýslu sveitarfélaga hins vegar, svo sem mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Þá er stjórnsýslan stigskipt. Hún er skipulögð í lægra og æðra sett stjórnvöld. Stundum eru jafnvel fleiri en eitt æðra sett stjórnvald gagnvart einu og sama lægra setta stjórnvaldinu. Geta má í þessu sambandi kær-, endurskoðunar- og úrskurðanefnda sem eru hliðsettar ráðuneytum en starfa á málefna-sviðum þeirra.

Dæmi um flækjustig stjórnsýslunnar eru þó nokkur. Gefum okkur að borgari hafi óskað eftir gögnum eða upplýsingum frá stjórnvaldi sem synjar um afhendingu þeirra. Hvert getur borgarinn kært synjunina? Ef hann var aðili stjórnsýslumáls fer um aðganginn að gögnunum eftir IV. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir „stjórnsýslulög“ eða „ssl.“) og sætir synjunin kærur til æðra setts stjórnvalds samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna. Það gæti verið annaðhvort ráðuneyti eða nefnd. Sé borgarinn ekki aðili stjórnsýslumáls kunna upplýsingalög nr. 140/2012 að gilda og synjunin sætir kærur til úrskurðarnefndar um upplýsingamál samkvæmt 20. gr. þeirra laga. Ef upplýsingarnar eru svokallaðar persónuupplýsingar um borgarann sjálfan getur hann átt rétt til upplýsinga um vinnsluna samkvæmt III. kafla laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Getur hann þá mögulega beint erindi til Persónuverndar sem starfar samkvæmt VII. kafla laganna. Lúti gögnin eða upplýsingarnar aftur á móti að rannsókn eða meðferð sakamáls, sem er enn ólokið, fer um aðgang að þeim eftir lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sbr. meðal annars 6. mgr. 17. gr. ssl. Þá má minna á upplýsingarétt almennings samkvæmt 25. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn, og upplýsingarétt hins skráða,

* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum.

¹ Sjá til hliðsjónar Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 209-215.

sbr. 30. gr. sömu laga. Einnig er fjallað um aðgang að skjölum í öðrum ákvæðum laganna.

Spyrja má hvernig borgarinn eigi að fóta sig í þessum reglufrumskógi. Þegar um ákvörðun lægra setts stjórnvalds er að ræða samkvæmt stjórnýslulögum ber því stjórnvaldi að leiðbeina aðilanum um kærueimild, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. Fyrir utan þá sérstöku kæruleiðbeiningar sem kveðið er á um í ákvæðinu er að finna almenna leiðbeiningarreglu í 1. mgr. 7. gr. ssl. Sé um ákvörðun á grundvelli upplýsingalaga að ræða ber að leiðbeina um kærurétt samkvæmt 1. mgr. 19. gr. þeirra laga. Þá er í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn, vísað til IV. kafla upplýsingalaga í tengslum við ákveðnar beiðnir um aðgang að skjölum og í 3. mgr. 42. gr. sömu laga er tekið fram að um málsmeðferð í tengslum við beiðni um tiltekinn aðgang að skjölum fari að öðru leyti eftir stjórnýslulögum. Í öðrum tilvikum getur reynt á leiðbeiningarregluna í 1. mgr. 7. gr. ssl. Til viðbótar henni gildir síðan almenn óskráð leiðbeiningarregla sem hefur víðtækara gildissvið. Einnig er leiðbeiningarskyldan samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, almenn. Af þessu er ljóst að borgarinn á rétt til leiðbeininga um hvert beina eigi erindi eða kæru vegna synjunar um aðgang að gögnum og upplýsingum og þar með hvernig hann getur borið sig að í framhaldinu.

Svo getur farið að borgari sendir erindi á rangt stjórnvald. Ástæður þess kunna að vera margs konar. Til að mynda að hann hafi ekki fengið leiðbeiningar um hvert hann geti beint erindi sínu sem á oft við þegar borgarinn leitar í fyrsta sinn til stjórnvalda með erindi sitt. Þá kann að vera að hann hafi fengið leiðbeiningar sem reynast óræðar eða hann hafi af einhverjum orsökum misskilið þær. Fjallað er sérstaklega um þessa stöðu í 2. mgr. 7. gr. ssl. en ákvæðið er nátengd leiðbeiningarreglunni.² Þar segir að berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem ekki snertir starfssvið þess, beri því að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er. Ákvæðið hefur að geyma svokallaða framsendingarreglu eða framsendingarskyldu stjórnýslulaga. Í greininni verður gerð grein fyrir henni og eftir atvikum einnig sambærilegri skyldu á ólögfestum grundvelli.

² *Álit UA frá 30. nóvember 1999 í máli nr. 2706/1999 (framsending mála)* og Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 286. Til hliðsjónar sjá John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 216. Á bls. 231 bendir hann á að reglan í dönsku stjórnýslulögunum svarar til dreifibréfs frá árinu 1923.

2. Réttarheimildarlegur grundvöllur

Sem fyrr segir er framsendingarreglan lögfest í 2. mgr. 7. gr. ssl. Auk hennar gildir óskráð framsendingarskylda sem hefur víðtækara gildissvið. Óskráðu reglunni var slegið fastri áður en stjórnáskýlög tóku gildi.³ Til marks um það sagði eftirfarandi í *áliti UA frá 29. desember 1992 í máli nr. 464/1991 (sjómannaafsláttur)*:

„Það er grundvallarregla stjórnáskýluréttar, að stjórnvaldi beri að veita þeim, sem til þess leita, nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar við mál, er snerta starfssvið þess. Samkvæmt því verður að telja, að stjórnvaldi beri að koma skriflegu erindi í hendur réttara aðila, ef erindinu hefur ranglega verið beint til þess.“

Ekki er einhlítt hvaða skilning beri að leggja í tilvitnaðar forsendur. Í fyrri setningunni er lýst óskráðri leiðbeiningarreglu. Í framhaldinu segir í síðari setningunni „[s]amkvæmt því“. Tveir túlkunarkostir koma til greina. Annars vegar að óskráð framsendingarskylda felist í óskráðu leiðbeiningarreglunni. Ef sá túlkunarkostur er lagður til grundvallar væri ekki ósennilegt að framsendingarregla 2. mgr. 7. gr. ssl. fælist í leiðbeiningarreglu 1. mgr. 7. gr. sömu laga og myndi gilda á grundvelli síðarnefnda lagaákvæðisins þótt hún væri ekki sérstaklega orðuð í stjórnáskýlögum. Lögfesting framsendingarreglunnar hafi því aðeins verið til áréttingar á þessum þætti leiðbeiningarreglunnar. Á móti þeirri túlkun á 1. mgr. 7. gr. ssl. mælir að framsending erindis, án þess að ráðfæra sig við borgarann, er annað og meira en að veita „leiðbeiningar“. Mögulega gæti framsending rúmast innan þess að veita „nauðsynlega aðstoð“ samkvæmt lagaákvæðinu en þó má draga það í efa; sérstaklega vegna þess að framsending getur átt sér stað án þess að stjórnvald hafi borgarann með í ráðum.

Hins vegar er unnt að túlka forsendurnar á þann hátt að framsendingarskylda hafi verið slegið fastri sem sjálfstæðri reglu. Vísun til leiðbeiningarreglunnar í forsendunum byggist aðeins á því að reglurnar eru náskyldar. Virðist síðari nálgunin hafa orðið ofan á í framkvæmd. Þannig sagði í *áliti UA frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015 (framsending til stéttarfélags)*:

„Framsendingarskylda stjórnvalda getur einnig hvílt á grundvelli óskráðrar reglu sem hefur víðtækara gildissvið en ákvæði stjórnáskýlulaga.“

³ Til viðbótar við 2. mgr. 7. gr. dönsku stjórnáskýlulaganna er einnig óskráð framsendingarregla. Sjá *FOB 2006, bls. 414* og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

Þótt ekki sé tekið fram berum orðum hvaða óskráða regla þetta sé verður helst ráðið af orðalaginu að um óskráða framsendingarreglu sé að ræða sem sé sambærileg 2. mgr. 7. gr. ssl. Þegar litið er til þeirra markmiða eða raka sem búa að baki framsendingarreglunni, sem fjallað verður um í næsta kafla, má leiða rök að því að óskráða reglan byggji á réttarheimildinni eðli máls, þ.e. lagalegu eðli máls.⁴ Mögulega hefur einnig mótast stjórnarsýsluvenja sem festir hana í sessi.

Auk 2. mgr. 7. gr. ssl. og óskráðu reglunnar geta hvílt ýmsar skyldur á herðum stjórnvalda á grundvelli vandaðra stjórnarsýsluhátta. Þar á meðal eru skyldur um leiðbeiningar og jafnvel framsendingar erindis, eigi óskráða reglan á annað borð ekki við.⁵

Til samanburðar má vekja athygli á hliðstæðum ákvæðum í dönsku og norsku stjórnarsýslulögunum. Í 1. mgr. 7. gr. dönsku stjórnarsýslulaganna er kveðið á um leiðbeiningarskyldu að því er snertir starfssvið þess. Í 2. mgr. 7. gr. segir að berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem snertir ekki starfssvið þess, skuli framsenda erindið til réttis stjórnvalds að því marki sem unnt er.⁶ Í 11. gr. norsku stjórnarsýslulaganna er að finna leiðbeiningarreglu. Í 1. mgr. 11. gr. kemur meðal annars fram að á stjórnvaldi hvíli almenn leiðbeiningarskylda innan starfssviðs þess. Í 4. mgr. 11. gr. er fjallað um framsendingu erinda. Þar segir meðal annars að ef einhver sendir erindi á rangt stjórnvald skuli það stjórnvald sem móttækur erindið, að því marki sem unnt er, vísa viðkomandi á rétt stjórnvald.⁷

⁴ Um lagalegt eðli máls, sjá Hafstein Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 115-120 og Hafstein Dan Kristjánsson: „Um sigildar og stefnumarkandi meginreglur laga“, bls. 450-452.

⁵ Um vandaða stjórnarsýsluhætti í tengslum við leiðbeiningar og framsendingu erindis, sjá Hafstein Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnarsýsluhættir*, bls. 51-53.

⁶ Ákvæðið hljóðar svo á dönsku: „En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. / Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.“

⁷ Ákvæði 1. og 4. mgr. 11. gr. hljóða svo á norsku: „Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. / Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.“

3. Markmið og rök

Eins og áður var að nokkru leyti komið inn á hafa verkefni stjórnýslunnar aukist í gegnum tíðina og regluverkið orðið umfangsmeira og flóknara. Af þessum ástæðum getur verið erfitt fyrir borgarana að átta sig á réttindum sínum og skyldum sem og að finna rétta stjórnvaldið til að fjalla um erindi þeirra.⁸ Framsendingarreglur eru, sem fyrr greinir, nátengdar leiðbeiningarreglum sem og svarreglunni svokölluðu. Í síðastnefndu reglunni felst að svara beri skriflegu erindi skriflega nema ljóst sé af efni erindisins að (skriflegs) svars sé eigi vænst.⁹ Þá getur stjórnvöldum borið að svara erindi á grundvelli vandaðra stjórnýsluhátta.¹⁰ Leiðbeiningarregla 1. mgr. 7. gr. ssl. hljóðar svo:

„Stjórnvald skal veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.“

Leiðbeiningar-, framsendingar- og svarreglur, sem og aðrar reglur og sjónarmið, taka á þeirri flóknu stöðu sem borgarinn er í. Gengið hefur verið út frá því að leiðbeiningar- og framsendingarskyldur miði að því að „sú þekking sem til staðar er í stjórnýslunni á þeim reglum sem henni ber að fylgja og verkskiptingu innan hennar, sé nýtt til að greiða fyrir því að þeir sem til stjórnýslunnar leita, fái sem fyrst leyst úr málum sínum“, sbr. *álit UA frá 30. nóvember 1999 í máli nr. 2706/1999 (framsending mála)*. Þegar stjórnvald beini borgara til réttis stjórnvald séu auknar líkur á því að hann fái efnislega réttar leiðbeiningar og sú þekking sem er til staðar hjá stjórnvöldum nýtist sem best. Er það í þágu réttaröryggis og stuðlar að skilvirkni. Í því sambandi hefur verið bent á að stjórnvöld hafi sérstaka þekkingu á og reynslu af þeim málefnum sem þau sinna. Til marks um þetta sagði eftirfarandi í *áliti UA frá 31. ágúst 2001 í máli nr. 3179/2001 (fyrirspurn um lækniástoð)*:

„Við skýringu ákvæðisins [2. mgr. 7. gr. ssl.] verður að líta til þess að þegar stjórnvaldi hefur verið falið að annast tiltekin málefni lögum samkvæmt verður að ætla að starfsmenn þess hafi að jafnaði aflað sér sérstakrar þekkingar á þeim málefnum auk reynslu í meðferð þeirra. Ljóst er að með því að mæla fyrir um skyldu stjórnvalds til að framsenda erindi er leitast við að nýta sem best þá þekkingu sem til staðar er hjá stjórnvöldum um þær reglur sem þeim ber að fylgja. Umrædd skylda stuðlar einnig að skilvirkni og

⁸ Torstein Eckhoff: *Forvaltningsrett*, bls. 208.

⁹ Um svarregluna, sjá Hafstein Dan Kristjánsson og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnýslurétti“, bls. 277-292.

¹⁰ Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnýsluhættir*, bls. 65-68.

réttaröryggi í stjórnýslunni þar sem telja má að jafnaði meiri líkur fyrir því að leiðbeiningar verði efnislega réttar ef þær eru veittar af því stjórnvaldi sem erindið fellur undir lögum samkvæmt.“

Í tengslum við rökin sem búa að baki framsendingarskyldunni ber að hafa í huga skipulag stjórnýslunnar, þekkingu stjórnvalda á því sem og verkefnum stjórnvalda. Þessum rökum var lýst á svofelldan hátt í álit *UA frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015 (framsending til stéttarfélags)*:

„Við afmörkun á framsendingarskyldu stjórnvalda verður að líta til þeirra raka sem standa henni að baki. Meðal þeirra er að stjórnýslunni er skipt upp eftir málefnasviðum eða hlutverkum og stjórnvöld hafa almennt betri þekkingu á því en borgararnir undir málefnasvið hvaða stjórnvalds erindi heyrir. Sé ljóst hvaða stjórnvald getur fjallað um erindi er hægt að koma því að réttan stað.“

Til viðbótar þessum rökum má benda á samspil 1. og 2. mgr. 7. gr. ssl. Af uppbyggingu lagaákvæðisins verður ráðið að snerti málefni starfssvið stjórnvalds beri því stjórnvaldi að veita aðila nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningu en heyri erindi ekki undir starfssvið þess beri því að framsenda erindið á réttan stað. Eðlilegt er að botna hugsunina á þann hátt að rétti staðurinn sé það stjórnvald sem erindið heyrir undir og sem ber að veita aðilanum nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningu.

Ekki ber þó að skilja 1. mgr. 7. gr. ssl. bókstaflega enda getur stjórnvaldi borið á grundvelli þess, óskráðu leiðbeiningarreglunnar eða 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að leiðbeina aðila til dæmis um hvert hann geti beint erindi sínu. Hvort erindi lúti, að minnsta kosti öðrum þræði, að málaflokki sem stjórnvald getur tekið afstöðu til ræðst af efni erindis. Var það niðurstaðan um 1. mgr. 7. gr. ssl. í fyrrnefndu álit *UA frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015 (framsending til stéttarfélags)*. Í þessu sambandi má einnig benda á álit *UA frá 20. febrúar 2004 í máli nr. 3835/2003 (jurtaextrakt)* þar sem sagði:

„Almennt verður að ætla að það sé hlutverk stjórnvalda að meta réttarstöðu borgarans hverju sinni í ljósi gildandi réttarreglna. Ná þessar skyldur að nokkru marki út fyrir þau verkefni sem stjórnvald fer með samkvæmt þeim lögum sem því er ætlað að framfylgja. Endurspeglast það einkum í því að ef stjórnvald fær sent erindi sem [á ekki undir] verksvið þess ber því að framsenda erindið til réttra stjórnvalda svo fljótt sem unnt er, sbr. 2. mgr. 7. gr. [ssl.]“.

4. *Gildissvið framsendingarreglunnar í stjórnsýslulögum*

Í 2. mgr. 7. gr. ssl. er vísað til „erindis“. Orðalagið er nokkuð opið. Að lágmarki tveir túlkunarkostir koma til greina. Sá fyrri er að erindi samkvæmt 2. mgr. 7. gr. ssl. séu aðeins þau sem tengjast máli þar sem tekin verður eða til greina kemur að taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. ssl. Með þessum þrönga túlkunarkosti mælir að gildissvið stjórnsýslulaga er að meginstefnu bundið við meðferð mála sem lýkur eða getur lokið með töku svokallaðra stjórnvaldsákvarðana. Jafnframt er almennt ekki stuðst við hugtakið í öðrum ákvæðum stjórnsýslulaga að undanskilinni 2. mgr. 39. gr. þeirra. Af þessum túlkunarkosti leiðir að lúti erindi að einhverju öðru en (mögulegu) stjórnsýslumáli á 2. mgr. 7. gr. ssl. ekki við. Síðari túlkunarkosturinn er sá að hugtakið „erindi“ taki til allra mögulegra samskipta borgaranna við stjórnvöld. Hugtakið virðist notað í þeirri merkingu í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Af túlkunarkostinum leiðir að ákvæði 2. mgr. 7. gr. ssl. taki til allra skriflegra erinda og að sjálfstætt gildi óskráðu reglunnar sé verulega takmarkað.

Ekki verður framhjá því litið að gildissvið stjórnsýslulaga tekur ekki til allrar stjórnsýslunnar heldur er að meginstefnu afmarkað í 2. mgr. 1. gr. ssl. við mál sem tengjast stjórnvaldsákvörðunum. Þar fyrir utan gildir óskráða reglan. Rök standa því til þess að 2. mgr. 7. gr. ssl. eigi við um erindi þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun en að um önnur erindi gildi óskráða reglan og jafnvel vandaðir stjórnsýsluhættir. Vegna þess að óskráða reglan tekur við þar sem ákvæði 2. mgr. 7. gr. sleppir er hagnýtt gildi álitafnisins takmarkað. Í þeirri umfjöllun sem hér fer í hönd verður óskráða reglan á stöku stað lögð að jöfnu við 2. mgr. 7. gr. ssl. og stundum verður ekki gerður greinarmunur á því hvor réttarheimildin á við um erindi.

5. *Skrifleg erindi*

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. ssl. er framsendingarskyldan bundin við skrifleg erindi.¹¹ Dæmi um slík erindi eru þau sem berast með bréflegum pósti og þegar borgari afhendir stjórnvaldi persónulega bréf eða önnur skrifleg gögn. Þessi afmörkun á ákvæðinu er skiljanleg. Erindi „til stjórnsýslunnar og afgreiðsla þeirra [hafa] iðulega verið skrifleg eða bréfleg“, eins og sagði í almennum athugasemdum við

¹¹ Sama gildir í dönskum rétti. Sjá til dæmis Jon Andersen: „Veiledning og information“, bls. 384.

frumvarp það er varð að breytingalögum nr. 51/2003 og vikið verður að hér innan skamms.¹²

Frá því að stjórnýslulögin voru upphaflega færð í lög hafa orðið stakkaskipti í samskiptamátum. Í dag er algengt að borgarar sendi stjórnvaldi erindi með tölvubréfi. Á það ekki síst við um ýmsar fyrirspurnir, tillögur, óskir um leiðbeiningar og almenn erindi. Vegna hins breytta landslags var stigið ákveðið skref í átt að rafrænni málsmeðferð stjórnýslumála með setningu IX. kafla stjórnýslulaga, sbr. fyrrnefnd breytingalög nr. 51/2003. Eins og fram kom í almennum athugasemdum við frumvarpið er „þorri málsmeðferðar- og efnisreglna stjórnýsluréttarins tæknilega hlutlaus og á við hvort sem samskipti eru rafræn eða pappírsbundin“. Í því sambandi voru meðal annars nefndar „reglur um andmælarétt, leiðbeiningarskyldu, málshraða, rannsókn, jafnræði [og] meðalhóf“.¹³ Í 2. mgr. 7. gr. ssl. er á hinn bóginn skýrlega vísað til „skriflegra“ erinda.¹⁴

Þótt ekki sé kveðið berum orðum á um framsendingarskylduna í IX. kafla þá er fjallað um heimild til rafrænnar meðferðar máls í 35. gr. ssl. Í upphafsorðum 1. mgr. ákvæðisins segir að stjórnvald ákveði hvort boðið verði upp á þann valkost að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls. Í 3. mgr. er fjallað um ákvörðun stjórnvalds um kröfur til gagna sem það mottækur á rafrænan hátt. Í almennum athugasemdum við fyrrnefnd breytingalög var tekið fram að rafræn gögn gætu þjónað sömu hagsmunum og skrifleg gögn. Í því ljósi var lagt til að farin yrði svokölluð jafngildisleið. Af frumvarpinu verður ráðið að í því felist að rafræn málsmeðferð eigi að vera jafngild þeim aðferðum sem hingað til hafa tíðkast í stjórnýslunni. Þá sagði beinlínis í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. frumvarps þess er færði 35. gr. í stjórnýslulög: „Berist rafrænt erindi ekki á réttan stað í stjórnýslunni ber að framsenda erindið í samræmi við ákvæði 2. mgr. 7. gr. stjórnýslulaga.“¹⁵ Að þessu virtu fer vart á milli mála að framsendingarskyldan gildir einnig um rafræn erindi.

Nú á dögum starfrækja stjórnvöld oft vefsíður og halda jafnvel úti samfélagsmiðlum. Þannig er stundum unnt að senda stjórnvaldi skilaboð á sérstökum stað á vefsíðu undir tengli sem gjarnan heitir „hafa samband“. Þá er stökum sinnum unnt að birta skilaboð á „vegg“

¹² Alþt. 2002-2003, 128. löggj.þ., þskj. 384.

¹³ Alþt. 2002-2003, 128. löggj.þ., þskj. 384.

¹⁴ Minna má á að svarreglan svokallaða gildir fullum fetum um erindi sem berast með tölvupósti. Sjá Hafstein Dan Kristjánsson og Særúnu Mariu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnýslurétti“, bls. 282.

¹⁵ Alþt. 2002-2003, 128. löggj.þ., þskj. 384.

eða heimasvæði stjórnvalds á tilteknum samfélagsmiðli eða jafnvel að birta athugasemdir við færslu þess. Kemur því til skoðunar hvort stjórnvaldi sé skylt að framsenda erindi sem berst í gegnum vefsíðu þess eða samfélagsmiðil. Að framan var rakið að framsendingarskyldan eigi við um rafræn erindi. Vegna þess hlýtur útgangspunkturinn að vera sá að sé unnt að koma rafrænu erindi á framfæri við stjórnvald í gegnum vefsíðu eða samfélagsmiðil eigi framsendingarreglan við rétt eins og í tilviki tölvupósts.¹⁶ Ekki verður hér fjallað nánar um hvort stjórnvald geti haft áhrif á niðurstöðuna, til dæmis með því að birta tilkynningu eða fyrirvara um að borgararnir verði að senda erindi með almennum pósti eða tölvupósti. Haldi stjórnvald á annað borð úti vefsíðu eða samfélagsmiðli væri það þó almennt í betra samræmi við framsendingarreglurnar og vandaða stjórnsýsluhætti að framsenda slík erindi.¹⁷ Í því sambandi verður einnig að huga að réttaráhrifum þess að erindi berist til stjórnvalds sem er skylt að framsenda það, sbr. kafla 10.1. Í öllu falli yrði að lágmarki að bregðast við erindi og leiðbeina borgaranum.

Berist stjórnvaldi munnlegt erindi, sem er til dæmis komið á framfæri í persónu eða með símtali, á 2. mgr. 7. gr. ssl. ekki við. Sú leið hefur ekki verið farin í lögum að gera þá kröfu til stjórnvalds að skrá slíkt erindi og framsenda það.¹⁸ Í staðinn gilda leiðbeiningarreglur, þar á meðal 1. mgr. 7. gr. ssl. og 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.¹⁹ Í síðarnefnda ákvæðinu segir meðal annars að starfsmanni sé skylt að benda þeim sem til hans leita, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín. Með öðrum orðum ber stjórnvaldi, eins og sagði í athugasemdum við 2. mgr. 7. gr. ssl., að leiðbeina þeim sem til þess leitar um hvert sé hið rétta stjórnvald, eftir því sem tók eru á, svo hann geti komið erindi sínu á framfæri milliliðalaust.²⁰

¹⁶ Sama niðurstaða á við um svarregluna, sjá Hafstein Dan Kristjánsson og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnsýslurétti“, bls. 282.

¹⁷ Sjá til hliðsjónar fyrir svarregluna í Hafsteini Dan Kristjánssyni og Særúnu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnsýslurétti“, bls. 282.

¹⁸ Ekki verður fjallað hér um þann möguleika að borgari sendi stjórnvaldi hljóðskrá, myndband eða mynd.

¹⁹ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retsikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 287, nefnir að það sé í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti í dönskum rétti að svara munnlegum erindum og taka afstöðu til þess undir hvaða stjórnvald erindi heyrir.

²⁰ Alþt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 505. Sjá einnig Pál Hreinsson: *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit*, bls. 95. Sama niðurstaða virðist eiga við í dönskum rétti. Sjá *FOB 2005*, bls. 621 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

6. Starfssvið stjórnvalds

Í 7. gr. ssl. er gerður greinarmunur á því hvort mál snerti starfssvið stjórnvalds, sbr. 1. mgr., eða erindi berst sem ekki snertir starfssvið þess, sbr. 2. mgr. Hugtakið „starfssvið“ er nokkuð almennt. Sum stjórnvöld rækja afmörkuð verkefni en önnur, eins og ráðuneyti, fara með marga málaflokka. Starfssvið þeirra eru því fjölbreytt og margt er þeim viðkomandi. Vegna þess reynir á hvenær erindi „snertir“ starfssvið stjórnvalds.

Skilja verður orðalagið í ljósi markmiðs og inntaks leiðbeiningar- og framsendingarreglunnar. Markmið framsendingarreglunnar lýtur að því að koma erindi á réttan stað í stjórnýslunni, þ.e. til þess stjórnvalds sem hefur það hlutverk að lögum að fjalla um það. Þegar tekin er afstaða til erindis í ljósi leiðbeiningar- og framsendingarreglunnar verður að huga að efni og eðli erindis sem og réttarreglum um hlutverk og valdbærni stjórnvalda. Til hliðsjónar má benda á að í *áliti UA frá 31. ágúst 2001 í máli nr. 3179/2001 (fyrirspurn um læknisástoð)* sagði eftirfarandi í tengslum við leiðbeiningarreglu 1. mgr. 7. gr. ssl.:

„Við skýringu og beitingu ákvæðisins verður að hafa hliðsjón af því hvernig störfum og verkefnum er skipt milli stjórnvalda í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum en ég minni á að af lögætisreglu stjórnýsluréttar leiðir að stjórnvaldi er ekki heimilt að taka ákvörðun eða fjalla um mál sem öðru stjórnvaldi hefur verið falið að annast lögum samkvæmt.“

Af þessu leiðir að greina verður erindi. Spurt er hvort það feli í sér til dæmis kæru, umsókn um lögbundin réttindi, leyfi, bætur, styrki o.fl. eða annars konar erindi. Eftir að erindi hefur verið greint þarf að finna og túlka þau lög sem eiga við um það. Lúti erindi til dæmis að umsókn leyfis ræðst það af þeim lögum sem gilda um það hvaða stjórnvald er bært til að ákveða hvort leyfið verði veitt. Niðurstaða um hvaða stjórnvald hefur það hlutverk að fjalla um erindið ræður því hvort erindið hafi borist á réttan stað eða hvort það heyri undir starfssvið annars stjórnvalds.

Nefna má nokkur dæmi. Segjum að í erindi felist umsókn um tiltekna opinbera bætur en annað stjórnvald en móttakandi þess hefur það lögbundna hlutverk að taka ákvarðanir um slíkar umsóknir, þ.e. annað stjórnvald er valdbært. Til að mynda að erindi berist félagsmálaráðuneytinu, sem fer með málaflokkinn, en tryggingastofnun tekur ákvörðun um bæturnar fyrsta kastið. Erindið er því ekki á starfssviði móttakandans, þ.e. félagsmálaráðuneytisins, að minnsta kosti að svo stöddu og ber því að framsenda það á rétt stjórnvald, þ.e.

tryggingastofnun. Mál geta þróast á þann veg að lægra sett stjórnvald tekur ákvörðun sem er ekki þóknanleg aðila máls og hann kærir ákvörðunina til æðra setts stjórnvalds sem er annað æðra stjórnvald en það sem fer með það hlutverk að úrskurða í kærumálum, svo sem sjálfstæð nefnd sem er hliðsett ráðuneyti. Svo getur háttáð til þegar ákvörðun tryggingastofnunar er kærð. Berist kæra til félagsmálaráðuneytisins er því skylt að framsenda hana úrskurðarnefnd velferðarmála þótt hún varði efni sem heyrir undir málaflokk þess. Ráðuneytinu er við þessar aðstæður ekki valdbært til að úrskurða um kæruna. Sömuleiðis getur úrskurðarnefnd borið að framsenda stjórnsýslukæru til ráðuneytis þegar hún heyrir undir það, sbr. til dæmis *bréf UA frá 25. febrúar 2003 í máli nr. 3592/2002 (úrskurðarvald úrskurðarnefndar almannatrygginga)*. Gefum okkur að síðustu að borgari beini kæru til umhverfisstofnunar vegna ákvörðunar hennar. Þótt segja mætti að kærán snerti starfssvið stofnunarinnar í einhverjum skilningi þá er umhverfisstofnun ekki valdbær til að leysa úr henni. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið eða úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála eru valdbæru stjórnvöldin allt eftir nánara efni kærunnar. Vegna þess bæri umhverfisstofnun að framsenda kæruna til ráðuneytisins eða nefndarinnar eftir því hvor staðurinn er sá rétti miðað við efni kærunnar og þau lög sem gilda um hana að því gefnu að nánara mat á efni erindisins leiði ekki til þess að í reynd sé um beiðni um endurupptöku að ræða. Sé óljóst hvort erindi feli í sér stjórnsýslukæru eða beiðni um endurupptöku ber stjórnvaldi að kanna vilja aðilans.

7. Skylda til að framsenda á réttan stað – Endursending erindis

7.1 Stjórnvaldi er skylt að framsenda erindi

Berist skriflegt erindi til rangs stjórnvalds nægir ekki að leiðbeina aðila um það eða gefa honum ábendingu um að hann geti leitað til hins rétta stjórnvalds. Ákvæði 2. mgr. 7. gr. ssl. mælir fyrir um skyldu stjórnvalds til að framsenda erindið á réttan stað. Sama felst í óskráðu reglunni. Dæmi um það er ef úrskurðarnefnd sem telur að stjórnsýslukæra heyri ekki undir starfssvið sitt heldur ráðuneytis er henni ekki stætt á því að vísa málinu frá heldur ber jafnframt að framsenda kæruna til ráðuneytisins, sbr. *álit UA frá 11. mars 2011 í máli nr. 6083/2010 (dánarbú)*. Sama á við um ráðuneyti sem telur að erindi heyri undir annað ráðuneyti, sbr. *álit UA frá 30. október 2015 í máli nr. 7660/2013 (skólaakstur)* og til hliðsjónar *bréf UA frá 9. desember 2014 í máli nr. 5700/2009 (ákvæðanatökur í grunnskólum)*. Jafnframt má geta álits UA frá

4. nóvember 1999 í máli nr. 2473/1998 (*sorphirðugjald I*) og álitis UA frá 17. nóvember 1999 í máli nr. 2500/1998 (*sorphirðugjald II*). Í málunum hafði umhverfisráðuneytið lýst þeirri skoðun sinni í bréfi til lögmanns aðila að honum væri unnt að bera álagningu tiltekens sveitarfélags á sorphirðugjaldi undir úrskurðarnefnd samkvæmt 31. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í fyrra álitinu sagði meðal annars:

„Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. [ssl.] bar umhverfisráðuneytinu því að framsenda úrskurðarnefndinni erindi A til meðferðar svo fljótt sem unnt var eftir að erindið hafði borist ráðuneytinu ... í stað þess að láta sitja við ábendingu um kærurétt til nefndarinnar.“

Einnig má benda á álit UA frá 1. september 1999 í máli nr. 2406/1998 (*handtaka*). Í málinu höfðu þrír synir A verið handteknir af lögreglunni í Reykjavík og vistaðir í fangageymslu. A gerði athugasemdir við málsmeðferð lögreglunnar. Þar sem honum bárust ekki svör kærði hann meðferð lögreglunnar í tvígang til þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Ráðuneytið taldi ekki ástæðu til að aðhafast nokkuð í málinu. Í álitinu sagði meðal annars eftirfarandi:

„Ég tel að af ofangreindum bréfaskiptum verði ráðið að það hafi verið ætlun A að kvarta yfir meintri refsiverðri háttsemi lögreglunnar við handtöku sona sinna. Hafi því bæði lögreglu og dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, þegar málið barst ráðuneytinu, borið að framsenda þennan þátt í erindi A til rannsóknarlögreglu ríkisins, sbr. nú ríkissaksóknara, eins og áður greinir.“

Þá má geta *Hrd.* 2002, bls. 8 (*mál nr. 2/2002*) (*kæra*). Í málinu hafði X verið gefið að sök að hafa áreitt lögreglu og hafa sýnt af sér ósæmilega háttsemi á almannaferi með því að hrækja á lögreglubifreið aðfararnótt tiltekens dags. Við þingfestingu málsins var lagt fram bréf lögmanns, sem hafði verið skipaður verjandi X, til lögreglustjórans í Reykjavík. Í bréfinu kom fram að X hefði falið lögmanninum að bera fram kæru vegna barsmíða sem hann hefði sætt við handtöku fyrir utan heimili sitt og í vörslum lögreglunnar eftir það. Var þar krafist rannsóknar á atburðum næturinnar en X hefði hlotið af þeim líkamstjón. Atvikum var nánar lýst í bréfinu. Í framhaldinu sagði svo í dómi Hæstaréttar:

„Í málinu liggur ekki annað fyrir en að framangreint bréf hafi borist ákærandanum í máli þessu áður en það var þingfest fyrir héraðsdómi. Þótt erindi varnaraðila, sem þar var borið fram, hafi að réttu lagi átt að beina til ríkissaksóknara, sbr. 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, eins og henni var breytt með 6. gr. laga nr. 29/1998, bar lögreglustjóranum í Reykjavík ótilkvöddum að framsenda það réttu stjórnvaldi svo fljótt, sem unnt var, sbr. 2. mgr. 7. gr. [ssl.]. Af

gögnum málsins verður ekki ráðið hvort þetta hafi verið gert eða hvernig ríkissaksóknari kunni þá að hafa brugðist við kæru varnaraðila. Væri kæran á rökum reist hefði það augljós og veruleg áhrif á efnislega niðurstöðu þessa máls. Kæruefnið hefur ekki svo séð verði sætt neinni rannsókn, en úr því verður ekki bætt svo viðhlítandi sé eingöngu með sönnunarfærslu fyrir dómi. Af þessum sökum eru slíkir annmarkar á rannsókn að baki ákæru í málinu og reifun þess fyrir dómi að rétt er að staðfesta niðurstöðu hins kærða úrskurðar um frávísun þess.“

Í dómnum var framsendingarskyldan áréttuð. Jafnframt var byggt á því að hefði kæran verið framsend á réttan stað hefði það mögulega getað haft áhrif á rannsókn máls.

Að síðustu má geta þess að þótt borgaranum hafi áður verið leiðbeint um rétta staðinn til að senda erindið leysir það ekki stjórnvald undan framsendingarskyldunni.²¹

7.2 Stjórnvaldi ber að finna út rétta staðinn ella að endursenda erindi

Svo stjórnvald geti innt skylduna af hendi verður það að vita undir hvaða stjórnvald erindi heyrir.²² Spyrja má hvaða kröfur eru gerðar til þess að stjórnvald viti eða megi vita hvar erindi eigi heima. Krafan virðist vera sú að stjórnvald hafi átt sanngjarnan kost á að staðreyna með nokkurri vissu hvert senda skuli erindi.²³ Í *áliti UA frá 16. nóvember 2009 í máli nr. 4920/2007 (varnargarður)* var stuðst við orðalagið að stjórnvald hafi ekki talið „bersýnilegt“ að erindi ætti undir tiltekna stofnun.

Að framan var nefnt að þegar tekin er afstaða til erindis í ljósi framsendingarreglna beri að líta til annars vegar eðlis og efnis erindis og hins vegar þeirra reglna sem gilda um hlutverk og valdbærni stjórnvalda í ljósi erindisins. Í mörgum tilvikum liggur í augum uppi hvert sé rétta stjórnvaldið. Í öðrum tilfellum getur verið vandasamt að klóra sig fram úr álitaefninu enda getur stjórnsýslan verið flókin, eins og í upphafi var nefnt.

Erindið sjálft getur verið óljóst eða torskilið. Af þeim sökum kann að vera illmögulegt eða verulegum vandkvæðum bundið að ráða út á hvað það gengur og hver sé rétti staðurinn fyrir það. Í athugasemdum

²¹ Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

²² Jens Garde o.fl. (ritstj.): *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, bls. 159, Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 278-279, John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231 og Jon Andersen: „Veijledning og information“, bls. 384.

²³ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

við 2. mgr. 7. gr. ssl. kom fram að væri ekki unnt að ráða af erindi hvert bæri að framsenda það bæri að endursenda það.²⁴ Athygli vekur að ekki er vikið að þessari stöðu í orðalagi lagaákvæðisins eins og í hliðstæðum ákvæðum í dönsku og norsku stjórnýslulögunum.²⁵ Þar er framsendingarskyldan takmörkuð við „að því marki sem unnt er“ (d. svo vidt muligt).²⁶ Þrátt fyrir það verður að telja að niðurstaða um þetta atriði ráðist af eðli málsins. Sama á við í tilviki ýmissa annarra ólögfesta undantekninga sem byggja á ómöguleika. Skyldan á ekki við þegar ekki er unnt að framfylgja henni.²⁷

Áður en stjórnvald fer þá leið að endursenda erindi ber því að viðhafa ákveðna málsmeðferð sem miðar að því að ganga úr skugga um að ekki verði leyst úr þeim vafa sem er fyrir hendi. Þannig ber stjórnvaldi á grundvelli leiðbeiningar- og rannsóknarreglunnar að hafa samband við borgarann, til dæmis símleiðis, og kanna hjá honum út á hvað erindið gengur.²⁸ Sé haft samband við borgarann símleiðis getur borið að skrá þær upplýsingar sem koma fram í samtalinu, sbr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Jafnframt verður að leiðbeina aðilanum um að erindið falli ekki undir starfssvið stjórnvaldsins, reynist það vera niðurstaðan, og ef hann veiti ekki frekari upplýsingar um erindið sé stjórnvaldinu nauðugur sá kostur einn að endursenda það í stað þess að framsenda það á réttan stað. Það geti haft ákveðnar afleiðingar í för með sér, til dæmis fyrir lögbundna fresti, sbr. nánar kafla 10.1. Í þessu sambandi má vekja athygli á fyrrnefndu álitu *UA frá 16. nóvember 2009 í máli nr. 4920/2007 (varnargarður)* þar sem sagði meðal annars:

„Á hinn bóginn leiðir þessi aðstaða til þess að þegar ráðuneytið þurfti að taka afstöðu til upphaflegrar beiðni um gerð varnargarðsins að nýju, eftir að hafa afturkallað leyfi til gerðar hans, þá bar ráðuneytinu að leggja málið í þann farveg að umsækjendur fengju í reynd lögbundna afgreiðslu á erindi sínu. Í ljósi afstöðu ráðuneytisins tel ég ljóst að þá skyldu hefði ráðuneytið sinnt með

²⁴ Alpt. 1992-93, 116. löggj.þ., þskj. 505. Sjá einnig, Pál Hreinsson: *Stjórnýslulögin. Skýringarrit*, bls. 95.

²⁵ Þess má geta að nú liggur fyrir tillaga að nýjum heildarstjórnýslulögum í Noregi. Ekki er gert ráð fyrir því að breytingar verði á framsendingarreglunni. Sjá *NOU 2019.13*, bls. 250.

²⁶ Fyrir danskan rétt, sjá Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 287 og John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231. Fyrir norskan rétt, sjá Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 233.

²⁷ Ekki verður hér tekin afstaða til þess hvort undantekningin eða takmörkunin byggji á eðli máls sem lögskýringarsjónarmiði eða sjálfstæðri réttarheimild. Sjá til dæmis Hafstein Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinni lagalegu aðferð*, bls. 115-120.

²⁸ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231. Sjá einnig Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

framsendingu á erindinu til Fiskistofu, sbr. 2. mgr. 7. gr. [ssl.], en ella, teldi það ekki bersýnilegt að erindið ætti undir þá stofnun, að leiðbeina aðilum með skýrum og afdráttarlausum hætti um þann feril sem að þess mati var nauðsynlegur undanfari þess að það gæti á grundvelli heimildar 3. mgr. 75. gr. vatnalaga tekið afstöðu til hinnar leyfisskýldu framkvæmdar með réttum og formlegum hætti.“

Þótt erindi sé skiljanlegt kann stjórnvald að vera í vanda statt að því er lögín varðar. Óvissa kann að vera um undir hvaða stjórnvald erindi heyrir lögum samkvæmt. Svo ber undir til dæmis þegar gildissviðs-ákvæði laga eru matskennd eða lagaákvæði um hlutverk stjórnvalda eru orðuð á opinn eða óráðan hátt. Við þessar aðstæður getur stjórnvald, sem móttækur erindi, orðið að kynna sér það og viðkomandi lög rækilega. Í þessu sambandi getur reynt á ítarlega túlkun á lagaákvæðum. Reynist ekki unnt að leysa úr vafa með túlkun á lagaákvæðum með nokkuð öruggum hætti getur stjórnvald orðið að endursenda erindi. Áður en sú leið er farin verður þó að viðhafa ákveðna málsmeðferð sem miðar að því að leysa úr vafanum. Stjórnvaldinu ber að kanna, til dæmis hjá því stjórnvaldi sem kemur til greina að framsenda erindið til, hvernig það hefur litið á hlutverk sitt í framkvæmd með tilliti til erinda af því tagi sem er til skoðunar.²⁹

Svo getur háttáð til þegar stjórnvald, sem móttækur erindi, telur að fleiri en eitt stjórnvald komi til greina sem réttur viðtakandi erindis. Við þær aðstæður ber stjórnvaldinu að leiðbeina aðilanum um þá stöðu og kanna hvort vilji hans standi til þess að beina erindinu að einu stjórnvaldi fremur en öðru.³⁰ Sé stjórnvald ekki í stöðu til að leggja mat á hvort senda eigi erindi á eitt eða fleiri stjórnvöld og aðili lýsir ekki afstöðu sinni til þess kann stjórnvaldið að þurfa að endursenda erindið.

Stundum er efni erindis margþætt. Þannig kann hluti erindis að heyra undir það stjórnvald sem fær erindið sent. Ber þá að leggja þann hluta erindisins í réttan farveg að lögum hjá stjórnvaldinu. Aðra hluta erindis getur stjórnvaldinu borið að framsenda eða endursenda. Mismunandi hlutar hins margþætta erindis geta verið framsendir á fleiri en eitt stjórnvald. Til að mynda kann sjúkratryggingastofnun að berast erindi og hluti þess er umsókn um bætur. Stofnunin leggur þá

²⁹ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 287, John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231 og Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 222.

³⁰ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 287, John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 232, Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 291 og Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 233.

þann hluta erindisins í farveg hjá sér. Aðrir hlutar erindis kunna að lúta að vinnslu persónuupplýsinga og jafnrétti kynjanna. Eru þeir þá framsendir á persónuvernd og eftir atvikum jafnréttisstofu eða kæru- nefnd jafnréttismála.

Beini aðili fyrirspurn eða ósk um leiðbeiningu og upplýsingar til stjórnvalds og efni þess heyrir ekki undir viðkomandi stjórnvald eða að aðeins hluti þess heyrir undir það en annar hluti gerir það ekki ber stjórnvaldinu annaðhvort að leiðbeina aðilanum um að hann geti leitað til hins stjórnvaldsins eða framsenda fyrirspurnina þangað að því er það stjórnvald varðar. Í því sambandi má benda á *álit UA frá 31. ágúst 2001 í máli nr. 3179/2001 (fyrirspurn um lækniástoð)*. Í málinu hafði aðili leitað til félagsþjónustunnar í Reykjavík með bréfi og óskað eftir upplýsingum um greiðslur frá stofnunni annars vegar og hins vegar bar hann fram fyrirspurn um rétt sinn til lækniástoðar og menntunar. Félagsþjónustan veitti honum upplýsingar um almannatryggingalög. Umboðsmaður taldi að stofnuninni hefði ekki verið rétt að afgreiða erindið með þessum hætti. Í því sambandi sagði meðal annars:

„Þá bar Félagsþjónustunni, sbr. 7. gr. [ssl.], annað hvort að leiðbeina honum um að leita nánari upplýsinga og ákvarðana hjá Tryggingastofnun ríkisins eða þá eftir atvikum ákveðið að framsenda sjálft erindið til stofnunarinnar og tilkynna A um þá ákvörðun.“

Ef málsmeðferð eða ákvörðun annars stjórnvalds er nauðsynlegur undanfari málsmeðferðar og ákvörðunar þess stjórnvalds, sem fær erindi sent, getur því borið að framsenda erindið á hitt stjórnvaldið, sbr. *álit UA frá 16. nóvember 2009 í máli nr. 4920/2007 (varnargarður)*.

7.3 Takmarkanir á framsendingu skýrs erindis

Að framan var vikið að þeirri stöðu þegar ekki er unnt að ráða af erindi undir hvaða stjórnvald það heyrir eða stjórnvald er í vafa um hvernig beri að túlka lög sem gilda um erindið. Nú verður fjallað um þau tilvik þegar erindi og lög eru í sjálfu sér skýr en engu að síður kemur upp álitaefni um hvort rétt sé að framsenda erindi. Helst reynir á tvenns konar tilvik. Annars vegar kemur til skoðunar hvort efni eða eðli erindis sé slíkt að ekki eigi að framsenda það. Hins vegir reynir á hvort stjórnvaldi beri ekki að framsenda á tiltekna aðila.

Erindi getur verið tiltölulega hlutlaust um hvaða stjórnvald leysi úr því. Verði ekki annað ráðið af erindi en að aðili óski eftir að sækja um tiltekin réttindi eða kæra ákveðna stjórnvaldsákvörðun ber að framsenda það á rétt stjórnvald. Aðstæður geta þó verið með þeim

hætti að ráðið verður af erindinu að vilji borgarans standi til þess að tiltekið stjórnvald fjalli um það, þ.e. stjórnvaldið sem erindið var sent á. Jafnvel kann að vera ráðið af erindi að aðili vilji ekki að tiltekið annað stjórnvald leysi úr því. Þannig kann að standa í erindi: „Ég er búinn að fá mig fullsaddan af X stjórnvaldi og neita að eiga í samskiptum við það lengur. Ég krefst því þess að ráðuneytið taki málið yfir“. Þegar svo háttar til er ekki forsvaranlegt að framsenda erindið á annað stjórnvald án þess að hafa fyrst samband við borgarann og óska eftir afstöðu hans til þess hvort hann vilji að erindið verði framsent. Standi vilji hans ekki til þess er erindið endursent.³¹ Þegar svo ber undir getur stjórnvaldinu borið að afgreiða erindið í samræmi við lagagrundvöll þess að því er það varðar og svara borgaranum, hvort sem það er með frávisun stjórnsýslumáls eða í samræmi við svarregluna, allt eftir því í hvaða farvegi mál er. Jafnframt ber stjórnvaldinu að leiðbeina aðila um réttan stað fyrir erindið.³²

Erindi getur einnig haft að geyma sérstaklega viðkvæmar eða persónulegar upplýsingar um sendandann, svo sem um heilsufar. Dæmi um það eru viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 3. tölul. 3. gr. þeirra. Séu þær umfangsmiklar eða verulega persónulegar kann að vera ástæða til að stjórnvaldið hafi samband við aðilann og óski eftir afstöðu hans til framsendingar erindisins.³³ Er það að lágmarki í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Vel má vera að aðili vilji ekki að upplýsingunum sé dreift til annars stjórnvalds.³⁴ Það eitt að erindi hefur að geyma einkalífsupplýsingar stendur þó framsendingu almennt ekki í vegi.³⁵

Auk framangreinds verður að kanna hvort framsending erindis sé í samræmi við ýmsar réttarreglur. Dæmi um þær eru lög nr. 90/2018, þagnarskyldureglur eða reglur um framsendingu gagna og upplýsinga í stjórnsýslunni, sbr. meðal annars *álit UA frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015 (framsending til stéttarfélags)*.³⁶

³¹ Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 233.

³² John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 232.

³³ Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290-291. Sjá til hliðsjónar *FOB 2002*, bls. 140.

³⁴ Sjá til hliðsjónar John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 232 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 290.

³⁵ Sjá til hliðsjónar Jon Andersen: „Veijledning og information“, bls. 384. Fyrir almenn sjónarmið um þessar aðstæður sjá einnig *FOB 2007*, bls. 327 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 291.

³⁶ Sjá í þessu sambandi meðal annars 42.-48. gr. ssl, sbr. breytingalög nr. 71/2019.

Í 2. mgr. 7. gr. ssl. segir að framsenda skuli erindi á „réttan stað“. Enga aðra takmörkun er að finna á staðnum en að hann sé réttur. Burtséð frá því eru takmarkanir á framsendingarskyldunni með tilliti til aðila. Á þetta álitafni reyndi í álitu UA frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015 (*framsending til stéttarfélags*). Í málinu hafði framhaldsskólakennari, sem var ekki í tilteknu stéttarfélagi, leitað til fjármála- og efnahagsráðuneytisins og óskað eftir leiðbeiningum frá því. Fyrirspurn kennarans laut að því með hvaða hætti hann gæti sótt um sambærilegan styrk og veittur væri félagsmönnum í tilteknu stéttarfélagi úr tilteknum sjóði. Ráðuneytið afgreiddi erindi kennarans á þann hátt að tilkynna honum um að það teldi sér ekki skylt að svara fyrirspurninni á grundvelli 1. mgr. 7. gr. ssl. vegna þess að erindið lyti ekki að ákvörðun um rétt eða skyldu hans, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Enn fremur framsendi ráðuneytið erindið á umrætt stéttarfélag. Byggðist afgreiðslan á þeirri afstöðu að ráðuneytið hefði hvorki forræði á hvernig úthlutunarreglum úr sjóðnum væri hátað né hvaða skilyrði væru sett fyrir því að einstaklingar gætu átt rétt á styrkveitingum úr sjóðnum. Taldi ráðuneytið því að stéttarfélagið væri rétti aðilinn til að leiðbeina kennaranum um réttindi sín. Niðurstaða umboðsmanns var sú að ráðuneytinu hefði ekki verið rétt að framsenda erindið á stéttarfélagið, hvorki á grundvelli 2. mgr. 7. gr. ssl. né óskráðu reglunnar. Í álitinu sagði meðal annars:

„Stéttarfélagið X er einkaaðili sem stendur utan stjórnkerfisins og hefur ekki verið falið að fara með opinbert vald, a.m.k. ekki hvað erindi A varðar. Við afmörkun á framsendingarskyldu stjórnvalda verður að líta til þeirra raka sem standa henni að baki. Meðal þeirra er að stjórnýslunni er skipt upp eftir málefnasviðum eða hlutverkum og stjórnvöld hafa almennt betri þekkingu á því en borgararnir undir málefnasvið hvaða stjórnvalds erindi heyrir. Sé ljóst hvaða stjórnvald getur fjallað um erindi er hægt að koma því að réttan stað. Að mínu álitu takmarkast framsendingarskylda stjórnvalds við þá opinberu aðila sem fara með það starfssvið lögum samkvæmt sem erindið varðar og eftir atvikum þá einkaaðila sem hafa fengið opinbert vald í tengslum við málefnasvið erindisins. Í þessu sambandi verður einnig að hafa hugfast að borgararnir kunna að hafa hagsmuni af því að erindi til stjórnvalds sé ekki sent á einkaaðila án vitneskju eða samþykkis þeirra. Í sumum tilvikum kann slíkt að vera í andstöðu við þagnarskyldureglur og lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga [nú lög nr. 90/2018]. Telji stjórnvald rétt að borgari snúi sér að tilteknum einkaaðila getur stjórnvaldið leiðbeint honum um það.“

Eins og fram kom í álitinu takmarkast framsendingarskyldan við opinbera aðila sem hafa það lögbundna hlutverk að fjalla um erindi.

Framsendingarskyldan getur þannig tekið til lægra og æðra settra stjórnvalda, þar á meðal nefnda, sem og erinda sem eru framsend frá ráðuneyti til sveitarfélaga og öfugt. Hafi einkaaðilar fengið opinbert vald í tengslum við meðferð erindis, sem væri almennt gert með viðhlítandi lagaheimild þess efnis, ber einnig að framsenda á þá að því gefnu að erindið varði meðferð þess opinbera valds sem þeim hefur verið framselt. Aðrir einkaaðilar falla utan við framsendingarskylduna jafnvel þótt erindi beinist að málefnasviði þeirra. Ekki nóg með að stjórnvaldi sé ekki skylt að framsenda á einkaaðila getur því verið beinlínis óheimilt að gera það, að minnsta kosti án þess að hafa haft fyrst samband við borgarann og leitað eftir afstöðu hans og samþykki til framsendingarinnar.

Berist erindi á einn stað innan stjórnvalds, sem fjallar ekki um slík erindi, svo sem deild eða svið innan stjórnvalds, ber að framsenda erindið á réttan stað, þ.e. á þá deild eða svið sem fjallar um erindið innan stjórnvaldsins. Til að mynda berist erindi til menntavísindasviðs Háskóla Íslands en erindið heyrir undir starfssvið félagsvísindasvið háskólans ber að framsenda það þangað.³⁷

Í ofan nefndu álitu var stuðst við hugtakið „opinber aðili“ en ekki stjórnvald eða handhafi framkvæmdarvalds. Enn fremur var vísað til „opinbers valds“, sem einkaaðilar hefðu fengið, en ekki til dæmis til framkvæmdarvalds eða stjórnsýsluvalds. Vegna þess er ekki ljóst hvort framsendingarskyldan taki til annarra handhafa ríkisvalds, svo sem löggjafar- og dómvalds. Nái framsendingarskyldan, annaðhvort á skráðum eða óskráðum grundvelli, til þeirra verður að líkindum að meta eðli og efni erindis sérstaklega í samræmi við þau sjónarmið sem gerð var grein fyrir hér að ofan um hvort það beinist aðallega að því stjórnvaldi sem það var sent á eða stjórnvöldum yfir höfuð fremur en öðrum handhöfum ríkisvalds. Þá yrði almennt að hafa samband við borgarann, leiðbeina honum og óska eftir afstöðu hans. Almennt reynir þó á framsendingarreglur með tilliti til annarra handhafa framkvæmdarvalds.³⁸

Hér verður ekki fjallað um framsendingu til erlendra stjórnvalda svo sem á grundvelli EES-réttar. Sjá í því sambandi til dæmis *álit UA frá 6. desember 2000 í máli nr. 2037/1997 (fæðingarorlof)*.

³⁷ Sjá til hliðsjónar Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 289.

³⁸ Í dönskum rétti hefur verið lagt til grundvallar að þótt 2. mgr. 7. gr. dönsku stjórnsýslulaganna gildi aðeins um stjórnvöld eigi sama við þegar mál heyrir undir dómstóla. Sjá *FOB 2009 17-2* og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 289-290.

8. Málsmeðferð, formkröfur og verklag

Þegar erindi berst stjórnvaldi getur því borið samkvæmt svarreglunni svokölluðu og vönduðum stjórnsýsluháttum að staðfesta móttöku þess.³⁹ Til hliðsjónar má minna á að samkvæmt síðari málslið 2. mgr. 39. gr. ssl. skal stjórnvald að eigin frumkvæði staðfesta að því hafi borist gögn, eftir því sem er unnt. Jafnframt ber stjórnvaldi að skrá erindi, sbr. VI. kafla upplýsingalaga og óskráðar skráningarreglur. Í þessu sambandi má jafnframt minna á lög nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn.

Eftir staðfestingu og skráningu erindis eða samhliða því ber stjórnvaldi að taka afstöðu til þess hvort erindi heyrir undir starfssvið þess. Ef erindið gerir það ber stjórnvaldinu að leggja það í réttan farveg að lögum hjá sér, svo sem í farveg stjórnsýslumáls eða annars konar máls. Sé erindi óljóst ber stjórnvaldi á grundvelli leiðbeiningar- og rannsóknarreglu 7. og 10. gr. ssl., eða að minnsta kosti óskráðu reglnanna og vandaðra stjórnsýsluhátta, að afla nánari upplýsinga frá aðila um erindið og leiðbeina honum meðal annars um hvaða afleiðingar það hafi í för með sér bregðist hann ekki við upplýsinga-beiðni.⁴⁰

Snerti erindi ekki starfssvið stjórnvalds ber því að taka afstöðu til þess undir hvaða stjórnvald það heyrir. Ef erindið er óljóst ber stjórnvaldinu að hafa samband við aðila og gæta að fyrrnefndum atriðum. Enn fremur getur stjórnvaldi borið að hafa samband við aðila máls ef fleiri stjórnvöld koma til greina og óska eftir afstöðu hans til þess hvort hann vilji beina erindi sínu að einu stjórnvaldi fremur en öðru. Ef ekki er ljóst undir hvaða stjórnvald erindi heyrir getur stjórnvaldi borið á grundvelli rannsóknarreglunnar að hafa samband við það stjórnvald sem það telur að komi til greina sem réttan móttakanda erindisins og afla upplýsinga frá því um starfssvið þess.⁴¹ Fari stjórnvald þá leið að hafa samband við aðila símleidis eða tala við hann á fundi ber að gæta að skráningu munnlegra upplýsinga um framangreind atriði, sbr. meðal annars 27. gr. upplýsingalaga. Sama á við um munnlega upplýsingaöflun frá öðrum stjórnvöldum. Þegar erindi er framsent ber stjórnvaldi að skrá málalýktir svo fyrir liggi hvernig leyst var úr því, sbr. til hliðsjónar *álit UA frá 15. apríl 2013 í máli*

³⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson og Særún María Gunnarsdóttir: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnsýslurétti“, bls. 288. Um samspil svarreglunnar og framsendingarreglunnar, sjá bls. 285.

⁴⁰ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231.

⁴¹ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 231 og Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 222.

nr. 6767/2011 (*álitsgerð læknis*) sem að vísu laut ekki að framsendingu erindis.

Framsending skriflegs erindis er eðli máls samkvæmt almennt skrifleg og gerð með almennum pósti eða boðleiðum innan stjórnáslunnar. Er það einnig í samræmi við orðalag 2. mgr. 7. gr. ssl. um að „framsenda erindið“. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem gerð var grein fyrir í 5. kafla getur stjórnvald framsent rafrænt erindi með rafrænum hætti. Þá má leiða rök að því að stjórnvaldi sé jafnframt heimilt að færa skriflegt erindi í rafrænan búning og framsenda það með rafrænum hætti á réttan stað nema annað leiði af eðli erindis og aðstæðum öllum, svo sem að móttakandi verður að fá frumgagn í hendur. Framsendi stjórnvald frumgögn er almennt í samræmi við vandaða stjórnásluhætti að varðveita afrit af þeim. Með því er sönnun tryggð um hvaða gagn barst hvenær og hvernig farið var með það.

Stjórnvaldi ber að tilkynna aðila um framsendingu erindis samhliða því sem það er framsent.⁴² Bent hefur verið á að telja verði það „í samræmi við vandaða stjórnásluhætti að senda aðila bréf og tilkynna honum um framsendinguna svo að aðila megi ljóst vera hvar erindi hans er niður komið“.⁴³ Í því sambandi má nefna *álit UA frá 30. nóvember 1999 í máli nr. 2706/1999 (framsending mála)*.⁴⁴ Í málinu hafði sjávarútvegsráðuneytinu borist fjöldi sams konar bréfa á sama tíma. Ráðuneytið framsendi erindin á réttan stað en tilkynnti ekki hverjum og einum sendanda um það. Umboðsmaður taldi að það hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórnásluhætti. Jafnframt taldi hann að mikil umfjöllun í fjölmiðlum kæmi ekki í stað tilkynninga stjórnvalda til þeirra aðila sem hlut ættu að máli hverju sinni. Þá hefði „það ekki verið vandkvæðum bundið fyrir sjávarútvegsráðuneytið að tilkynna um framsendingu umræddra erinda til annars stjórnvalds með formlegum hætti á þann hátt að öllum viðkomandi aðilum mætti vera ljóst hvar erindi þeirra væru niður komin án þess að skapa aukið vinnuálag á ráðuneytið.“ Enn fremur kom fram að væri „um mikinn fjölda samkynja erinda að ræða ... gæti eftir atvikum komið til greina að birta almenna auglýsingu um framsendingu erinda“. Umboðsmaður ítrekaði þó að það væri í betra samræmi við vandaða stjórnásluhætti að

⁴² Geir Woxholth: *Forvaltningsloven með kommentarer*, bls. 233. Um tilkynningu til aðila á grundvelli vandaðra stjórnásluhátta í íslenskum rétti, sjá Hafstein Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnásluhættir*, bls. 51-53.

⁴³ Páll Hreinsson: *Stjórnáslulögin. Skýringarrit*, bls. 95.

⁴⁴ Einnig er fjallað um málið í Hafsteini Dan Kristjánssyni og Særunu Maríu Gunnarsdóttur: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnáslurétti“, bls. 282-283.

hverjum og einum væri send skrifleg tilkynning um framsendinguna. Um hagsmuni aðila af slíkri tilkynningu sagði:

„Aðila sem beint hefur skriflegu erindi til stjórnvalds getur skipt það miklu að fá vitneskju ef erindi hans hefur verið sent öðru stjórnvaldi til afgreiðslu á grundvelli þess að hann hafi beint erindi sínu til rangs stjórnvalds. Sú staða kann að leiða til þess að aðilinn telji nauðsynlegt að koma á framfæri frekari upplýsingum og gögnum, koma að athugasemdum um málsmeðferðina t.d. vegna vanhæfis þeirra sem koma að afgreiðslu á máli hans eða spyrjast fyrir um hvað líði afgreiðslu á erindi hans. Verður því að telja að það sé í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti að þegar skriflegt erindi er framsent öðru stjórnvaldi beri að senda aðila bréf og tilkynna honum um framsendingu svo að aðila megi vera ljóst hvar erindi hans er niður komið.“

Enn fremur má nefna álit UA frá 1. september 1999 í máli nr. 2406/1998 (handtaka) en þar sagði meðal annars eftirfarandi:

„Þá bar lögreglunni, og eftir atvikum dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti að tilkynna A um framsendinguna svo að honum mætti vera ljóst hvar þessi þáttur erindis hans var niðurkominn.“

Ekki eru gerðar sérstakar formkröfur til tilkynningar til borgarans. Hún getur því bæði verið munnleg og skrifleg. Sé hún munnleg getur þó borið að skrá hana í samræmi við upplýsingalög og vandaða stjórnýsluhætti. Oft er heppilegra og í samræmi við vandaða stjórnýsluhætti sem og svarregluna að tilkynning sé í skriflegum búningi.

Að lokum ber að gæta að reglum laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem og annarra reglna um framsendingu gagna og upplýsinga í stjórnýslunni að því marki sem þær eiga við. Í þessu sambandi má einnig minna á 46. gr. ssl.

Æskilegt er að stjórnvöld móti verklag um móttöku og skráningu erinda, við að setja þau í farveg innan stjórnvalds sem og við framsendingu og endursendingu þeirra.

9. *Svo fljótt sem unnt er*

Í 2. mgr. 7. gr. ssl. er gerð sú krafa að erindi sé framsent „svo fljótt sem unnt er“. Með þessu er málshraðaregla 9. gr. ssl. áréttuð. Í tengslum við óskráðu framsendingarregluna má benda á óskráðu málshraðaregluna. Í þessu sambandi ber að áréttu að borgararnir geta haft ýmsa hagsmuni af því að erindi, sem þeir hafa sent á rangan stað, séu send innan hæfilegs tíma til réttis stjórnvalds.

Af kröfunni til hraðrar málsmeðferðar leiðir að stjórnvaldi ber að taka afstöðu til þess hvort erindi heyrir undir það svo fljótt sem unnt er. Ekki er forsvaranlegt að erindi sé látið liggja í lengri tíma án þess að einhver kynni sér efni þess. Góð framkvæmd er að minnsta kosti að kynna sér efni erindis lauslega um leið og það berst til stjórnvalds en við slíka könnun getur komið í ljós að augljóst er að það heyrir undir tiltekið annað stjórnvald og auðvelt er að framsenda það fljótt og örugglega. Þarfnist erindi aftur á móti nánari skoðunar er það afgreitt í samræmi við mikilvægi þess, þörf aðila fyrir hraða málsmeðferð og verkefnastöðu stjórnvaldsins að öðru leyti. Í þessu sambandi er horft til sömu eða sambærilegra sjónarmiða og ella við mat á málshraða.⁴⁵

Yfirleitt er tekin afstaða til þess í upphafi hvort erindi snertir starfssvið stjórnvalds og þá til framsendingar þess. Þó getur gerst að stjórnvald telji fyrst að erindi heyrir undir það en kemst síðar á þá skoðun að svo sé ekki, eftir atvikum við nánari könnun á erindinu og lagagrundvelli þess. Við þær aðstæður ber stjórnvaldi að framsenda erindið svo fljótt sem unnt er eftir að það hefur komist að fyrretinni niðurstöðu.⁴⁶ Sama á við hafi erindi til dæmis heyrt undir stjórnvaldið en vegna breyttra atvika eða laga geri það ekki lengur.⁴⁷ Breytist lög er áréttað að huga ber að lagaskilareglum.

10. Réttaráhrif

10.1 Réttaráhrif þess að erindi berst til rangs stjórnvalds

Ýmis réttaráhrif geta verið bundin við að erindi borgara hafi borist stjórnvaldi fyrir ákveðinn tíma. Svo getur átt við um til dæmis umsóknir, kærur og beiðni um rökstuðning. Sendi aðili erindi sitt á rangan stað, svo sem vegna mistaka eða misskilnings, getur afleiðingin orðið sú að erindi hans berst ekki innan tilskilins frests. Höfuðreglan er sú að umsóknir og kærur sem berast eftir að frestur eru liðinn er vísað frá nema til staðar séu undantekningar í lögum, sbr. til dæmis 28. gr. ssl. í tilviki stjórnsýslukæra. Í dönskum rétti hefur því verið slegið föstu að berist erindi, svo sem kæra eða umsókn, til rangs stjórnvalds, sem er skylt að framsenda það á rétt stjórnvald, af afsakanlegum ástæðum

⁴⁵ Um mat samkvæmt málshraðareglunni, sjá Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 448-454.

⁴⁶ Jon Andersen: „Veijledning og information“, bls. 384.

⁴⁷ Sjá til hliðsjónar Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 297 og *FOB 1998*, bls. 304 (aðili flytur).

innan tímafrests telst það komið innan tímamarka.⁴⁸ Þessi réttaráhrif eru ekki takmörkuð við kærur.⁴⁹ Þá hefur því verið velt upp að frá þessu kunni að vera undantekningar eftir eðli og atvikum máls, svo sem hvort aðrir aðilar máls hafi gagnstæða hagsmuni eða hafi tekið mið af ákvörðun og treyst á hana.⁵⁰

Í álitni UA frá 29. desember 1992 í máli nr. 464/1991 (sjómannaafsláttur) hafði frestur verið liðinn til að bera mál undir skattstjóra. Vegna þess gerði umboðsmaður ekki athugasemdir við afgreiðslu ríkisskattstjóra á erindi. Eins og forsendurnar eru orðaðar í álitinu hefði niðurstaðan mögulega getað orðið önnur hefði erindið borist innan frests til ríkisskattstjóra. Með hliðsjón af því og eðli máls gilda sennilega sömu reglur í íslenskum rétti og í dönskum rétti. Er þá haft í huga lagalegt eðli undirliggjandi stöðu, þeirra markmiða sem búa að baki framsendingarreglunni og að henni er ætlað að búa borgurunum ákveðið réttarhagræði. Hafi borgari komið erindi sínu til stjórnvalds sem er skylt að framsenda erindi svo fljótt sem unnt er á réttan stað, sem berst til þess af afsakanlegum ástæðum, er eðlilegt að það teljist komið innan tímafrests. Sem dæmi má nefna að berist stjórnslukæra til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sem á undir úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál, telst hún almennt komin innan lögbundins tímafrests nema veigamikil sjónarmið mæli gegn því.

Af þessum sökum geta mikilvæg réttaráhrif verið bundin við að stjórnvaldi sé skylt að framsenda erindi. Vegna þess er mikilvægt að stjórnvald gangi úr skugga um hvort það geti framsent það á réttan stað, þegar reynir á tímafresti, í stað þess að endursenda það. Í ljósi þess kann stjórnvald að þurfa að leiðbeina aðila um afleiðingar þess fyrir réttindi hans veiti hann ekki fullnægjandi upplýsingar. Þegar lagt er mat á hvort á stjórnvaldi hvíli skylda til að framsenda erindi verður að líkindum að miða við hvað þau máttu vita en ekki hvað þau vissu í

⁴⁸ Sjá í þessu samhengi til dæmis *FOB 1985, bls. 48, FOB 2007, bls. 327 og UfR 1996, bls. 803H og UfR 2009, bls. 1084V* í dönskum rétti. Fyrir dönsk fræðiskrif, sjá Jens Garde o.fl. (ritstj.): *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, bls. 159, Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 286-287, Jon Andersen: *Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse*, bls. 80, Jon Andersen: „Veijledning og information“, bls. 384 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 292.

⁴⁹ John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 233 og Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret*, bls. 254.

⁵⁰ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling*, bls. 287, John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 233 og Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer*, bls. 292.

reynd um hvert senda ætti erindi í ljósi eðlis og efnis þess sem og viðeigandi lagagrundvallar.

Hafi stjórnvald með réttu endursent erindi eftir að hafa viðhaft forsvaranlega málsmeðferð kann þriggja mánaða kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 27. gr. ssl. að vera liðinn. Sé ársfresturinn ekki liðinn, sbr. 2. mgr. 28. gr. ssl., kann það þó að vera að afsakanlegt að kæra hafi ekki borist innan kærufrests, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. ssl. Ræðst það af atviksbundnu mati á aðstæðum öllum, þar á meðal hvort aðili hafi fengið skýrar kæruleiðbeiningar og afsakanlegt sé að öðru leyti að hann hafi sent kæru rangan stað.

Verði ekki fallist á framangreind réttaráhrif, um að kæra og önnur erindi teljist komin innan tímafrests berist þau til stjórnvalds sem ber að framsenda þau, má benda á tvennt. Annars vegar byrjar kærufrestur ekki að líða hafi aðila ekki verið leiðbeint um kæruehimild og kærufrest, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. ssl.⁵¹ Hins vegar kann að reyna á hvort afsakanlegt sé að erindi, sem er framsent til réttis stjórnvalds utan kærufrests, hafi borist of seint samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. ssl.

10.2 Réttaráhrif brota á framsendingarreglunni

Ef stjórnvald hefur ekki gætt að framsendingarskyldu sinni liggur nærri lagi að það bæti úr og framsendi erindi á rétt stjórnvald. Í þessu sambandi má benda á að í álitum UA frá 4. nóvember 1999 í máli nr. 2473/1998 (*sorphirðugjald I*) og álitum UA frá 17. nóvember 1999 í máli nr. 2500/1998 (*sorphirðugjald II*) beindi umboðsmaður því til umhverfisráðuneytisins að framsenda tiltekinni úrskurðarnefnd erindi A til meðferðar og ákvörðunar svo fljótt sem auðið væri.

Hafi ákvörðun nú þegar verið tekin sem hefur þýðingu fyrir erindi aðila, áður en stjórnvald framsendir erindið á réttan stað, kemur til skoðunar hvort ákvörðunin sé ógildanleg. Enn fremur reynir á hvort aðili eigi rétt til endurupptöku máls á grundvelli 24. gr. ssl., einkum 1. tölul. 1. mgr. ákvæðisins, og óskráðra reglna, sem og hvort tilefni sé til að afturkalla ákvörðun samkvæmt 25. gr. ssl. Sjá í þessu sambandi til hliðsjónar *Hrd. 2002, bls. 8 (mál nr. 2/2002) (kæra)* þar sem talið var að hefði erindi verið framsent á réttan stað hefði það mögulega getað haft áhrif á rannsókn máls.

Ef stjórnvald er lengi að framsenda erindi á réttan stað getur það valdið aðila tjóni. Getur það gerst vegna þess tíma sem líður meðan mál

⁵¹ Sjá til dæmis álit UA 21. júní 1996 í máli nr. 1818/1996 (*áfrýjunarfrestur*) og Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 441.

er ekki til meðferðar á réttum stað. Einnig á það við ef framsent erindi berst of seint. Svo ber undir þegar ákvörðun hefur til dæmis verið tekin í máli sem hefur þýðingu fyrir erindið og hún telst ekki ógildanleg sökum annarra einka- eða almannahagsmuna. Jafnframt háttar svo til þegar engin ákvörðun hefur verið tekin en ekki er unnt að líta svo á að erindi hafi borist innan frests þegar það var sent ranga stjórnvaldinu sökum hagsmuna annarra aðila af máli. Reynir þá á hvort stjórnvöld hafi bakað sér skaðabótaábyrgð gagnvart aðilanum.

Leiðbeini opinber starfsmaður ekki aðila um hvert hann getur leitað með erindi sitt, sbr. til dæmis 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, eða framsendir ekki erindi á réttan stað getur það leitt til þess að hann sé beittur starfsmannaréttarlegum viðurlögum. Kemur þar helst til skoðunar hvort um svo veruleg frávik frá starfsskyldum sé að ræða að tilefni sé til að áminna starfsmann samkvæmt til dæmis 21. gr. laga nr. 70/1996 í tilviki ríkisstarfsmanna.

11. Lokaorð

Fjallað hefur verið um framsendingarreglu 2. mgr. 7. gr. ssl. og eftir atvikum óskráðu framsendingarskylduna. Samkvæmt ákvæðinu ber stjórnvaldi að framsenda skriflegt erindi sem því berst, sem snertir ekki starfssvið þess, á réttan stað svo fljótt sem unnt er. Að lokum koma til skoðunar lagatæknileg sjónarmið (l. *de lege ferende* sjónarmið).

Í fyrsta lagi kann að vera tilefni til þess að skerpa á takmörkunum á framsendingarskyldunni. Í 2. mgr. 7. gr. ssl. stendur aðeins að senda skuli erindi á „réttan stað“. Í því sambandi kemur til skoðunar hvort skyldan sé bundin við að framsenda erindi á handhafa framkvæmdarvalds og þá einkaaðila sem fara með opinber verkefni lögum samkvæmt.

Í öðru lagi má velja því upp hvort ástæða sé til að kveða berum orðum á um réttaráhrif þess að erindi er sent á rangt stjórnvald innan tímafrests en frestur líður áður en það er að lokum framsent til rétts stjórnvalds.

Í þriðja lagi má skoða hvort þörf sé á því að kveða skýrar á um undantekningar frá framsendingarskyldunni í lagaákvæðinu sjálfu. Gert er ráð fyrir því í lögskýringargögnum að sé ekki unnt að ráða af erindi hvert skuli senda það beri að endursenda það.

Í fjórða lagi færi vel á því ef kveðið væri á um það í ákvæðinu að stjórnvaldi væri skylt að tilkynna aðila um framsendingu erindis. Í því sambandi má minna *álit UA frá 30. nóvember 1999 í máli nr. 2706/1999 (framsending mála)*.

Í fimmta og síðasta lagi má velta því upp hvort tilefni sé til að endurskoða gildissvið stjórnýslulaga á þann hátt að sumar meginreglur laganna gildi um alla stjórnýsluna en ekki aðeins þegar tekin verður eða til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Dæmi um reglur sem gilda almennt eru leiðbeiningar-reglan, sbr. 1. mgr. 7. gr., framsendingarreglan, sbr. 2. mgr. 7. gr., málshraðareglan, sbr. 9. gr., og rannsóknarreglan, sbr. 10. gr. ssl. Sé sú leið farin reynir minna á hvort skylda, sem hvílir á herðum stjórnvalds, byggist á ákvæði stjórnýslulaga eða óskráðri reglu. Þó að niðurstaðan kunni að vera sú sama eftir ólíkum réttarheimildum má minna á að stjórnvaldi ber að byggja niðurstöðu sína og rökstuðning á réttum lagagrundvelli.

Abstract

The Duty of Authorities to Forward a Written Errand to the Right Authority

The article discusses the duty to forward a written errand to the right authority according to Article 7 (2) of the Administrative Procedures Act No. 37/1993 as well as an unwritten principle with the same content but a wider scope. According to the provision an authority must forward a written errand, which is sent to it but does not fall within their mandate, to the right place within a reasonable time. The article discusses the duty in light of written, electronic and oral errands as well as the material scope of the duty. Furthermore, the article analysis when an errand does not fall within an authority's mandate. Then it discusses the authority's duty to find out what is the right place for an errand and the various procedural obligations in that regard, such as prompt procedure, to investigate, to guide and to document. After that the article discusses the limitations of forwarding clear errands, such as because of their nature or content as well as to certain places, such as to private parties. Next it discusses the legal consequences of a written errand being sent to the wrong authority, who has a duty to forward it; namely, an errand is to be considered to have arrived within time limits. Also it discusses possible legal consequences of violations of the duty, mainly invalidation, damages and reprimanding public employees. Lastly, the article mentions several areas where the statutory provision could be made clearer and improved as well as the scope of the Administrative Procedures Act.

Heimildir

Alþingistiðindi.

Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer.* 5. útg. Oslo 2011.

Jens Garde o.fl.: *Forvaltningsret. Sagsbehandling.* 6. útg. Kaupmannahöfn 2007.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Að iðka lögfræði. Inngangur að hinmi lagalegu aðferð.* Reykjavík 2015.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um sigildar og stefnumarkandi meginreglur laga.“ *Tímarit lögfræðinga* 4. tbl. 2014, 64. árg., bls. 423-457.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: *Vandaðir stjórnarsýsluhættir.* Reykjavík 2016.

Hafsteinn Dan Kristjánsson og Særún María Gunnarsdóttir: „Skýrleikareglan og svarreglan í stjórnarsýslurétti.“ *Afnælisrit Tryggvi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015.* Reykjavík 2015, bls. 237-299.

John Vogter: *Forvaltningsloven. Med kommentarer.* 3. útg. Kaupmannahöfn 2001.

Jon Andersen: *Forvaltningsret. Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse.* Kaupmannahöfn 2006.

Jon Andersen: „Veijledning og information.“ Hans Gammeltoft-Hanson (ritstj.). *Forvaltningsret.* 2. útg. Kaupmannahöfn 2002.

Niels Fenger: *Forvaltningsloven. Med kommentarer.* Kaupmannahöfn 2013.

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.

Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur. Málsmeðferð.* Reykjavík 2013.

Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin. Skýringarrit.* Reykjavík 1994.

Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling.* 2. útg. Kaupmannahöfn 2006.

Sten Bønsing: *Almindelige forvaltningsret.* 4. útg. Kaupmannahöfn 2018.

Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett.* 11. útg. Oslo 2018.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands

Hrd. 2002, bls. 8 (mál nr. 2/2002).

Álit umboðsmanns Alþingis

Álit UA frá 29. desember 1992 í máli nr. 464/1991.

Álit UA 21. júní 1996 í máli nr. 1818/1996.

Álit UA frá 1. september 1999 í máli nr. 2406/1998.

Álit UA frá 4. nóvember 1999 í máli nr. 2473/1998.

Álit UA frá 17. nóvember 1999 í máli nr. 2500/1998.

Álit UA frá 30. nóvember 1999 í máli nr. 2706/1999.

Álit UA frá 6. desember 2000 í máli nr. 2037/1997.

Áliti UA frá 31. ágúst 2001 í máli nr. 3179/2001.

Bréf UA frá 25. febrúar 2003 í máli nr. 3592/2002.

Álit UA frá 20. febrúar 2004 í máli nr. 3835/2003.

Álit UA frá 16. nóvember 2009 í máli nr. 4920/2007.

Álit UA frá 11. mars 2011 í máli nr. 6083/2010.

Álit UA frá 15. apríl 2013 í máli nr. 6767/2011.

Bréf UA frá 9. desember 2014 í máli nr. 5700/2009.

Álit UA frá 30. október 2015 í máli nr. 7660/2013.

Danskir dómar

UfR 1996, bls. 803 H.

UfR 2009, bls. 1084 V.

Úrlausnir umboðsmanns danska þjóðþingsins

FOB 1985, bls. 48.

FOB 1998, bls. 304.

FOB 2002, bls. 140.

FOB 2005, bls. 621.

FOB 2006, bls. 414.

FOB 2007, bls. 327.

FOB 2009 17-2.