

# STJÓRNSÝSLUKERFIÐ

fons  juris

REYKJAVÍK 2019

Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson (ritstjórn)  
Stjórnsýslukerfið

© Trausti Fannar Valsson  
Fons Juris útgáfa ehf. – Reykjavík – 2019  
Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti,  
svo sem ljósmyndun, prentun, hljóðritun  
eða á annan sambærilegan hátt,  
að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis  
höfundar og útgefanda.

ISBN 978-9935-9433-2-3

*Rit þetta hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem  
gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum útgefanda.*

# EFNISYFIRLIT

<b>1</b>	<b>STJÓRNSÝSLURÉTTUR</b>	<b>1</b>
1.1	Hugtökin framkvæmdarvald og stjórnýsla	1
1.2	Almennur og sérstakur stjórnýsluréttur	3
1.3	Stjórnýsluvald og opinber þjónusta	5
<b>2</b>	<b>STJÓRNSÝSLA</b>	<b>7</b>
2.1	Efnisleg og formleg afmörkun	7
2.2	Hvaða lögaðilar eru stjórnvöld?	9
2.3	Stjórnvald í merkingu mismunandi laga	11
2.4	Afmörkun gagnvart Alþingi	13
2.5	Afmörkun gagnvart dómstólum	15
2.6	Afmörkun gagnvart einkaaðilum	16
2.7	Fyrirtæki í eigu hins opinbera	16
2.8	Einkaaðilum falið að annast stjórnýslu	21
2.9	Einkaréttarleg verkefni stjórnvalda	25
2.10	Sjálfseignarstofnanir og lífeyrissjóðir	28
<b>3</b>	<b>STJÓRNSÝSLUKERFIÐ</b>	<b>35</b>
3.1	Inngangur	35
3.1.1	Grundvallaratriðin	35
3.1.2	Stigskipt stjórnvöld	38
3.1.3	Fjölskipuð stjórnvöld	39
3.1.4	Stjórnýslusamband á milli stjórnvalda	40
3.1.5	Almennar yfirstjórnunarheimildir	41
3.1.6	Sérstakar yfirstjórnunarheimildir	41
3.2	Stjórnvöld ríkisins	43
3.2.1	Inngangur	43
3.2.2	Ráðherrar	43
3.2.3	Ráðuneyti	46
3.2.4	Undirstofnanir ráðuneyta	48
3.2.5	Nefndir og ráð	50
3.2.6	Staðbundin stjórnvöld ríkisins	52
3.2.7	Almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra	53

3.3 Stjórnsýsla sveitarfélaga	57
3.3.1 Almenn um sveitarstjórnarstigið	57
3.3.2 Innra stjórnkerfi sveitarfélaganna	61
3.3.3 Eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga	63
3.4 Sjálfstæð stjórnvöld	67
3.4.1 Almenn atriði	67
3.4.2 Sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir	67
3.4.3 Sjálfstæðar stjórnsýslunefndir	69
3.4.4 Sérstakar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir	71
3.4.5 Sjálfstæðar úrskurðarnefndir og ábyrgð ráðherra	71
<b>4 RÉTTARREGLUR</b>	<b>73</b>
4.1 Inngangur	73
4.2 Flokkun réttarreglna í stjórnsýslurétti	73
4.3 Skráðar réttarreglur stjórnsýsluréttar	75
4.3.1 Almenn atriði	75
4.3.2 Almenn lög	78
4.3.3 Almenn stjórnvaldsfyrirmæli	79
4.3.4 Birting laga og stjórnvaldsfyrirmæla	81
4.3.5 Staðbundin stjórnvaldsfyrirmæli	83
4.3.6 Reglur um innra skipulag stjórnsýslunnar, verklagsreglur um lagaframkvæmd og leiðbeiningar	85
4.4 Óskráðar réttarreglur stjórnsýsluréttarins	91
4.4.1 Almenn atriði	91
4.4.2 Meginreglur	91
4.4.3 Réttarvenja	96
4.4.4 Fordæmi	99
4.4.5 Eðli máls	101
4.5 Túlkun réttarreglna	102
4.5.1 Inngangur	102
4.5.2 Árekstur réttarreglna	102
4.5.3 Túlkun almennra laga	103
4.5.3.1 Inngangur	103
4.5.3.2 Helstu lögskýringarsjónarmið	104
4.5.3.3 Lögskýringarleiðir	104
4.5.3.4 Áhrif lögmætisreglunnar á túlkun	106
4.5.3.5 Vilji löggjafans, tilgangur laga og samræmisskýring	108
4.5.4 Um túlkun óskráðra réttarreglna	109
<b>5 VALDBÆRNI, VALDMÖRK OG VALDFRAMSAL</b>	<b>111</b>
5.1 Inngangur	111
5.2 Verkefnaskiptingin á milli stjórnvalda	112
5.3 Helstu sjónarmið um verkefnaskipti	114
5.3.1 Málefnaleg valdmörk	114

5.3.2	Staðbundin valdmörk	116
5.3.3	Hlutverkabundin valdmörk	116
5.3.4	Fleiri sjónarmið um valdmörk	117
5.4	Valdframsal í stjórnýslurétti	119
5.5	Ytra valdframsal	120
5.5.1	Valdframsal til lægra settra stjórnvalda	120
5.5.2	Valdframsal milli stjórnvalda í öðrum tilvikum	122
5.5.3	Valdframsal til einkaaðila	124
5.6	Innra valdframsal	124
5.6.1	Inngangur	124
5.6.2	Valdframsal innan ráðuneytis eða stofnunar	125
5.6.3	Valdframsal stjórnýslunefndar	126
5.6.4	Valdframsal á sveitarstjórnarstigi	127
5.7	Samningar og valdframsal	133
5.8	Birting ákvörðunar um valdframsal	138
5.9	Framsending máls til réttis stjórnvalds	139
<b>6</b>	<b>VERKEFNI OG STJÓRNTÆKI</b>	<b>141</b>
6.1	Umfang hins opinbera	141
6.2	Flokkun á verkefnum stjórnvalda	142
6.2.1	Inngangur	142
6.2.2	Ráðstafanir sem beinast út á við	143
6.2.2.1	Þrjú flokkar verkefna	143
6.2.2.2	Framlög, greiðslur og þjónusta	143
6.2.2.3	Gjaldtaka	144
6.2.2.4	Stjórnun með reglum og ákvörðunum	144
6.3	Úrræðin sem stjórnvöld hafa	145
6.3.1	Inngangur	145
6.3.2	Almenn stjórnvaldsfyrirmæli	146
6.3.3	Stjórnvaldsákvarðanir	147
6.3.4	Forákvarðanir	148
6.3.5	Samningar	149
6.3.6	Innri fyrirmæli og ákvarðanir	151
6.3.7	Áætlanir	152
6.4	Stjórnvaldsákvarðanir	153
6.4.1	Stjórnýslulögin gilda þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvarðanir	153
6.4.2	Einkenni stjórnvaldsákvarðana og skilgreining hugtaksins	154
6.4.3	Ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnýsluvalds	156
6.4.3.1	Þáttur í opinberri stjórnýslu	156
6.4.3.2	Beiting stjórnýsluvalds	158
6.4.4	Ákvörðun sem er beint út á við að tilteknum aðila eða aðilum	161
6.4.4.1	Beinist út á við	161
6.4.4.2	Varðar sérstaklega tiltekinn eða tiltekna aðila máls	162

6.4.5	Ákvörðun kveður á bindandi hátt á um rétt eða skyldu aðila í ákveðnu máli	163
6.4.5.1	Ákvörðun um niðurstöðu máls	163
6.4.5.2	Er bindandi	164
6.4.5.3	Felur í sér lyktir stjórnslumáls	164
6.4.5.4	Mælir fyrir um rétt eða skyldu aðila málsins að lögum	167
6.4.6	Mismunandi tegundir stjórnvaldsákvarðana	168
6.5	Þjónustustarfsemi	170
<b>HEIMILDASKRÁ</b>		<b>173</b>
<b>SKRÁ YFIR DÓMA</b>		<b>177</b>
	Dómar Hæstaréttar Íslands	177
	Aðrir dómur	178
<b>SKRÁ YFIR ÁLIT UMBOÐSMANNS ALÞINGIS</b>		<b>179</b>
<b>LAGASKRÁ</b>		<b>181</b>
<b>ATRÐISORÐASKRÁ</b>		<b>187</b>