



Til hlutaðeigandi sveitarfélaga og kvartenda
vegna ágangs afréttarpenings

Dagsetning
Málsnúmer

2. janúar 2025
IRN24070064

Í álit ráðuneytisins í máli nr. IRN22050047 frá 23. júní 2023, tók ráðuneytið til skoðunar þær skyldur sveitarfélaga sem þeim er falið að sinna í IV. kafla laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. vegna ágangs afréttarpenings. Í álitinu, sem veitt var á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, var meðal annars rakin sú afstaða ráðuneytisins að á sveitarfélögum hvíli þær skyldur sem kveðið er á um IV. kafla laga nr. 6/1986 og önnur yngri ákvæði laga um búfjárhald nr. 38/2013, sem mæla fyrir um friðun á landi vegna ágangsfjár breyti ekki skyldum sveitarfélaga, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11167/2021. Í álit ráðuneytisins var jafnframt bent á að sveitarfélög eru sjálfstæð og staðbundin stjórnvöld sem ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Væri það því í höndum sveitarfélaga að haga framkvæmd þeirra verkefna sem þeim er falið að sinna skv. lögum með skilvirkum og vönduðum hætti á grundvelli meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Frá útgáfu álitsins hefur ráðuneytinu borist fjöldi kvartana, ábendinga og stjórnsýslukæra vegna málsmeðferðar sveitarfélaga á beiðnum íbúa um smölun á ágangsfé á grundvelli IV. kafla laga nr. 6/1986. Í erindum íbúa til ráðuneytisins kemur meðal annars fram að sveitarfélög ýmist bregðist ekki eða seint við beiðnum eða að málsmeðferð og afgreiðsla beiðna um smölun innan sveitarfélagsins sé ýmsum vanköntum háð. Þar á meðal séu ákvarðanir teknar af aðilum sem skorti hæfi í skilningi 20. gr. sveitarstjórnarlaga eða að óhóflegur dráttur sé á afgreiðslu málsins hjá sveitarfélögunum. Þá hefur ráðuneytið kveðið upp tvo úrskurði, annars vegar frá 16. febrúar sl. í máli nr. IRN22120135 vegna ákvörðunar sveitarfélagsins um að hafna kröfu kæranda um að smala ágangsfé og hins vegar frá 18. apríl 2024 í máli nr. IRN23111065, vegna tafa sveitarfélags á afgreiðslu beiðni kæranda um að smala ágangsfé. Komst ráðuneytið að þeirri niðurstöðu að synjun sveitarfélagsins á því að smala ágangsfé í máli nr. IRN22120135 hafi verið ólöglegt og að engin réttlætunleg tölfráttur hafi verið á afgreiðslu sveitarfélagsins í máli nr. IRN23111065.

Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga

Innviðaráðuneytinu er falið að hafa almennt stjórnsýslueftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum skv. sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum fyrirmælum sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Fer eftirlit ráðuneytisins m.a. fram við meðferð kærumála skv. 111. gr. sveitarstjórnarlaga og við meðferð frumkvæðismála á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við meðferð frumkvæðismála getur ráðuneytið ákveðið sjálf hvort tilefni er til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar, og taki ráðuneytið stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmati athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.irn.is. Meðal þessara sjónarmiða eru m.a. hvort vísbendingar séu um að stjórnsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar og hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað.

Ef ráðuneytið tekur stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur það jafnframt gefið út fyrirmæli til sveitarfélags um að það taki ákvörðun í máli, felli ákvörðun úr gildi eða komi málum að öðru leyti í löglegt horf, sbr. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Auk þess getur ráðuneytið fella úr gildi ógildanlegar ákvarðanir sveitarfélaga í heild eða hluta, en getur hins vegar ekki tekið nýja ákvörðun í máli fyrir hönd sveitarfélags skv. 114.

gr. sveitarstjórnarlaga. Vanræki sveitarfélag lögbundnar skyldur sínar skv. úrskurði skv. 111. gr. sveitarstjórnarlaga eða fyrirmælum skv. 112. gr. sveitarstjórnarlaga getur ráðuneytið, að undangenginni áminningu, stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða beitt sveitarfélag dagsektum þangað til úr vanrækslunni hefur verið bætt.

Afstaða ráðuneytisins

Að mati ráðuneytisins er ljóst að sá fjöldi ábendinga, kvartana og stjórnsýslukæra sem borist hafa ráðuneytinu undanfarna mánuði, felur í sér vísbendingar um að afgreiðsla sveitarfélaga á beiðnum um smölun á ágangsfé á grundvelli ákvæða laga nr. 6/1986 valdi ágreiningi og sé hugsanlega ekki alltaf með lögmætum hætti. Hefur ráðuneytið því tekið til skoðunar hvort að ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélaga í tengslum við beiðnir um smalanir á ágangsfé á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Líkt og að framan greinir er kveðið á um skyldur sveitarfélaga til að annast smölun á ágangsfé í lögum nr. 6/1986 og í fyrrnefndu álit ráðuneytisins frá 23. júní 2023 var meðal annars rakin sú afstaða ráðuneytisins að á sveitarfélögum hvíli þær skyldur sem kveðið er á um í IV. kafla laganna. Skilyrði þess að sveitarstjórn hlutist til um smölun og rekstur vegna ágangs búfjár úr afrétt í heimahaga skv. 31. gr. laganna, er að um verulegan eða óeðlilegan ágang sé að ræða. Mat á því hvort um verulegan eða óeðlilegan ágang sé að ræða liggur í höndum sveitarfélaga, að teknu tilliti til meginreglna stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar.

Skoðun ráðuneytisins á einstökum málum

Að teknu tilliti til þess mats sem sveitarfélögum er falið getur hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins sem mælt er fyrir um í 112. gr. sveitarstjórnarlaga beinst að því hvort sveitarfélag hafi gætt að almennum efnisreglum stjórnsýsluréttar við meðferð og afgreiðslu sérhverrar beiðnar um smölun. Getur ráðuneytið þá veitt álit sitt um stjórnsýslu sveitarfélags í þeim tilvikum sem sveitarfélag hefur hafnað tiltekinni beiðni um smölun á ágangsfé eða úrskurðað um gildi slíkrar ákvörðunar, berist ráðuneytinu stjórnsýslukæra þess efnis. Þetta hefur ráðuneytið gert m.a. í þeim álitum og úrskurðum sem gerð var grein fyrir hér að framan.

Við mat á því hvort að ráðuneytið taki til skoðunar málsmeðferð einstakra sveitarfélaga vegna beiðnar um smölun á ágangsfé í tilteknum tilvikum telur ráðuneytið að horfa þurfi til þess að reglur sveitarstjórnar- og stjórnsýsluréttar gera ákveðnar kröfur til eftirlits ráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga. Til að mynda er gert ráð fyrir því sveitarfélög fái tækifæri og hæfilegan tíma til að veita skýringar vegna kvartana áður en ráðuneytið tekur afstöðu til þess hvort ástæða sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu þeirra á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Eftirlitsmál ráðuneytisins vegna smölunar á ágangsfé eru því með þeim hætti að þegar ráðuneytið hefur lokið skoðun sinni á málsmeðferð sveitarfélags í tengslum við beiðni um smölun á ágangsfé hefur það ástand sem er til meðferðar hjá ráðuneytinu almennt liðið undir lok þar sem ágangsféð hefur horfið á braut. Kemur því ekki til greina að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að koma málum í lögmætt horf, fella úr gildi ákvörðun sveitarfélags eða skoða þau úrræði sem kveðið er á um í 116. gr. sveitarstjórnarlaga um að leggja á dagsektir á hendur sveitarfélagi eða stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóði þar til að bætt hefur verið úr vanrækslu sveitarfélags.

Skoðun ráðuneytisins á stjórnsýslu sveitarfélaga með almennum hætti

Einnig kann að koma til skoðunar að ráðuneytið fjalli formlega um hvort að sveitarfélag sinnir lögbundnum skyldum sínum með almennum hætti. Það á þó fyrst og fremst við, í þeim tilvikum sem málaflokkur heyrir stjórnarfarslega undir annað ráðuneyti, ef viðkomandi fagráðuneyti upplýsi ráðuneytið um að sveitarfélag eða sveitarfélög sinni ekki þeim verkefnum sem því er falið með lögum að sinna. Tekur þá hið almenna eftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála við þegar eftirliti annarra stjórnvalda með stjórnsýslu sveitarfélaga sleppir. Í þeim tilvikum gæti ráðuneytið gefið út álit um athafnir eða athafnaleysi sveitarfélaga á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga og beitt þeim úrræðum sem ráðuneytinu er falið í XI. kafla sveitarstjórnarlaga, þar til að úr vanrækslu sveitarfélags hefur verið bætt.

Að mati ráðuneytisins er eðli þeirra verkefna sveitarfélaga sem hér eru til skoðunar hins vegar einnig þannig að úrræði ráðuneytisins duga skammt til að tryggja að sveitarfélög gegni skyldum sínum skv. ákvæðum IV. kafla laga nr. 6/1986 með almennum hætti. Horfir ráðuneytið þá til þess að mál þessi eru atvikabundin og úrræði á borð við dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóð eiga því ekki við ef sveitarfélag á annað borð upplýsir ráðuneytið að það hyggist framfylgja lögum nr. 6/1986.

Þá liggur fyrir að matvælaráðuneytið, sem fer með framkvæmd laga nr. 6/1986, sendi erindi til allra sveitarfélaga landsins í febrúar 2024 þar sem fram komu sjónarmið ráðuneytisins hvað regluverk um búfjárbætur varðar. Þar kemur fram sú afstaða matvælaráðuneytisins að þótt lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. séu komin til ára sinna séu reglurnar að mestu leyti skýrar og mikilvægt sé að sveitarfélög nýti tilgreind verkfæri sem þau hafa samkvæmt lögnum til að skýra réttarástandið, til hagsbóta fyrir landeigendur, bændur og raunar alla íbúa sveitarfélaganna. Hvatti ráðuneytið sveitarfélög til að m.a. koma á skipulegu samstarfi sveitarfélaga um þessi mál, fara yfir hvort til séu uppfærðar afréttarskrár í hverju sveitarfélagi fyrir sig og yfirfara og eftir atvikum endurskoða fjallskilasamþykktir. Enn fremur kemur fram í erindinu að matvælaráðuneytið hyggist ekki að svo stöddu gefa út samræmdar leiðbeiningar um túlkun fjallskilalaga eða laga um búfjárhald nr.38/2013.

Niðurstaða ráðuneytisins

Líkt og að framan greinir hefur ráðuneytið í álitinu nr. IRN22050047 látið í ljós þá afstöðu sína að sveitarfélög bera þær skyldur sem kveðið er á um IV. kafla laga nr. 6/1986. Auk þess hefur ráðuneytið kveðið upp tvo úrskurði þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að stjórnvöld tveggja sveitarfélaga í tengslum við smölun á ágangsfé hafi verið ólöglegt. Afstaða ráðuneytisins um þær skyldur sem kveðið er á um í IV. kafla laga nr. 6/1986 er því skýr og telur ráðuneytið því ekki ástæðu til að gefa út frekari álit eða leiðbeiningar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga um skyldur sveitarfélaga skv. lögum nr. 6/1986.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, hefur ráðuneytið ákveðið að fjalla ekki um stjórnvöld sveitarfélaga á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga vegna þeirra kvartana og ábendinga sem ráðuneytinu hefur borist um að sveitarfélög verði ekki við smölun á ágangsfé. Er þeim málum því almennt lokið að hálfu ráðuneytisins. Ráðuneytið áréttar þó að ákvörðun þess að fjalla ekki formlega um stjórnvöld sveitarfélaga á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga felur ekki í sér takmörkun á rétti aðila til að leggja fram stjórnvöldslukæru á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga vegna ákvarðana sveitarfélaga um smölun á ágangsfé.

Í ljósi vísbindinga um að ágreiningur sé uppi um stjórnvöld sveitarfélaga í tengslum við beiðnir um smölun á ágangsfé telur ráðuneytið mikilvægt að áréttar að sveitarstjórnnum og kjörnum fulltrúum þeirra ber að sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og að hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags, sbr. 2. mgr. 8. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá ber framkvæmdastjórn sveitarfélaga að tryggja að stjórnvöld sveitarfélaga sé í samræmi við lög sbr. 55. gr. sveitarstjórnarlaga. Hvíla því afar ríkar skyldur á umræddum aðilum til að tryggja að stjórnvöld sveitarfélaga sé í samræmi við lög. Þá kunna ákvarðanir sveitarfélaga sem ekki eru í samræmi við lög að leiða til bótaábyrgðar, að öðrum bótaskilyrðum uppfylltum, en það er í höndum dómstóla að skera úr um slíkan ágreining.

Bréf þetta er sent til þeirra sveitarfélaga sem ráðuneytið hefur fengið ábendingar eða kvartanir um að hafi ekki sinnt skyldum sínum skv. lögum nr. 6/1986 og þeirra einstaklinga sem hafa sent erindi til ráðuneytisins þess efnis. Í ljósi þess hvernig mál þetta er vaxið er afrit af bréfinu jafnframt sent til Sambands íslenskra sveitarfélaga og matvælaráðuneytisins til kynningar.

F.h. ráðherra

Aðalsteinn Þorsteinsson

Ólöf Sunna Jónsdóttir