

# Nýskipan í ríkisrekstri: Þjónustusamningar hins opinbera og réttarstaða notenda þjónustu.

Eva Marín Hlynsdóttir<sup>1</sup>, doktorsnemi í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

## Útdráttur

Í grein þessari er fjallað um réttindi notenda þjónustu þegar verkefnum hins opinbera hefur verið útvistað með þjónustusamningum byggðum á 30. gr. fjárreiðulaga. Umfjöllunin er í eðli sínu þverfagleg á sviði stjórnsýslufræða annars vegar og stjórnsýsluréttar hins vegar. Hugmyndafræðin, sem liggur að baki þjónustusamningum, byggir á þeirri hugsun að hægt sé að einkavæða verkefni hins opinbera án þess að það hafi nein áhrif á réttarstöðu þeirra sem njóta þjónustunnar. Út frá sjónarhorni stjórnsýsluréttarins er hins vegar horft til þess að verkefni stjórnvalda hafi ákveðinn tilgang og hlutverk ásamt því að um þau gildi ákveðnar reglur sem ekki síst sé ætlað að vernda þá sem njóta þjónustunnar. Þegar verkefni eru færð frá hinu opinbera til einkaaðila missi þessar reglur ef til vill marks og þeir sem þjónustunnar njóta kunni að skadaast og um leið bresti hugsanlega ábyrgðarleiðir innan stjórnsýslunnar. Niðurstöður benda til þess að nokkuð skorti á að lagaheimildir að baki þjónustusamningum sem og að innihald samninganna sjálfra sé nægilega skýrt.

**Efnisorð:** Þjónustusamningar, nýskipan í opinberum rekstri, réttaröryggi notenda þjónustu, ábyrgð.

## New Public Management: Government Contracting Out and Citizens' Rights

### Abstract

The main aim of this paper is to explore the rights of citizens when government programs have been contracted out. The research is rooted in theories of both public administration and administrative law. The ideology behind contracting out relies on the idea that it's possible to privatize government programs without affecting citizen's rights. From the perspective of administrative law, privatization leads to loss of public accountability and legal protection of citizens from arbitrary government actions. Results indicate that there is a

certain lack of legal and contractual clarity within the contractual method.

**Keywords:** Contracting out, new public management, citizens' rights, public accountability.

## 1. Inngangur

Viðfangsefni þessarar greinar lýtur að samningum ríkisins við einkaaðila um að hinir síðarnefndu taki að sér að veita einstaklingum þjónustu gegn greiðslu úr opinberum sjóðum og álitamálum sem þeim tengjast. Bent hefur verið á að hin síðari ár hafi aukin áhersla verið lögð á það af hálfu hins opinbera að leysa ýmis viðfangsefni með samningum (SUA 2006, 23). Tengist sú vidleitni svonefndri nýskipan í opinberum rekstri,<sup>2</sup> eins og nánar er fjallað um síðar.

Fylgendum þessarar þróunar benda á að samningar séu fyrst og fremst gott og skilvirkt stjórnteki sem eðlilegt sé að nýta í þágu rekstrar hins opinbera (Roberts 2000, 317). Á móti hefur verið bent á að samningagerð hins opinbera veki ýmis álitamál, sem t.d. tengjast þeim starfsramma sem stjórnsýslunni hefur verið markaður með lögum, m.a. vegna sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnsýsluna. „Stundum hvarflar það meira að segja að manni hvort stjórnvöld kjósi að fara sammingsleiðina beinlínis til að komast hjá því að fylgja nákvæmlega þeim leiðum sem lög mæla fyrir um, bæði um efni máls og málsmeðferð.“ (SUA 2006, 23). Gilmour og Jensen (1998) hafa einnig bent á að sú leið að færa verkefni frá stjórnvöldum til einkaaðila geti haft í för með sér að þau komist undan lagalegri ábyrgð á verkefnum, sem er komið á fót af ríkinu, oftast löggjafanum, og greitt er fyrir úr ríkiskassanum (s. 247). Þá hefur Götze (2001, 274) fjallað um áhrif aukinnar áherslu á stjórnteki markaðarins í opinberum rekstri. Hann bendir á að þegar opinbert verkefni er einkavætt<sup>3</sup> þá geti hluti af hinum lagalega ramma tapast t.d. tenging við stjórnsýslulög, upplýsingalög og embætti umboðsmanns. Í stað þess að tiltölulega skýrt sé hvaða reglur gildi um verkefni þá taki við ástand þar sem svo sé ekki. Einhvers konar einskismannsland þar sem óljóst er til hvaða réttarreglna skuli líta, einkaréttarlegra eða opinbers réttar. Svipuð gagnrýni kemur fram hjá Madsen (2005) og einnig að einhverju leyti hjá Jørgensen (1994) en hann bendir á að m.a. sé nauðsynlegt að lagt sé mat á þörf borgaranna fyrir réttaröryggi þegar rekstarumhverfi opinberra verkefna er breytt (s. 22).

Greinin byggir að stórum hluta á niðurstöðum óbirts MPA verkefnis höfundar, *Í einskismannslandi: Þjónustusamningar ríkisins*. Í greininni er gerð tilraun til að horfa á þjónustusamninga út frá tveimur fræðasviðum samtímis: stjórnsýslufræða annars vegar og stjórnsýsluréttar hins vegar. Þjónustusamningar hins opinbera eru fyrst og fremst svar við kröfum um meiri skilvirkni og hagkvæmni. Um þennan þátt hefur verið fjallað í stjórnsýslufræðum, þar sem sjónum er m.a. beint að skipulagi í rekstri hins opinbera. Þjónustusamningar vekja einnig upp spurningar um tiltekin lagaleg álitaeftni, ekki síst um það hvort og þá hvernig beiting þessa stjórntekis samræmist kröfum laga um að stjórnvöld gæti í störfum sínum að lögfestum form- og málsmeðferðarreglum sem eigi ekki síst að gæta hagsmuna þeirra sem njóta þjónustunnar. Um þennan þátt er fjallað í stjórnsýslurétti sem er ein af undirgreinum lögfræðinnar.

Aðalumfjöllunarefni þessarar greinar eru þau álitaeftni sem vakna við gerð þjónustusamninga sem ríkið gerir og falla undir 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997.<sup>4</sup> Grundvöllur

umfjöllunarinnar er fullyrðing um réttaráhrif þjónustusamninga er birtist í athugasemdum með 30. gr. frumvarps sem síðan varð að lögum um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. En í 4. mgr. athugasemda með 30. gr. segir: „Í greininni er sérstaklega kveðið á um að samningur af þessu tagi breyti í engu réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að. Þannig er tryggt að réttarstaða notenda þjónustu verði hin sama hvort sem þjónustan er veitt af ríkisstofnun, sveitarfélagi eða einkaaðila.“ (Alþt.1996-1997, A-deild, 874).

Eðli málsins samkvæmt er hér um mjög umfangsmikið verkefni að ræða og því var ákveðið að reyna að leggja mat á réttmæti ofangreindrar fullyrðingar með tvennum hætti. Annars vegar með því að skoða umfjöllun dómstóla og eftirlitsaðila um samningagerð hins opinbera. Hins vegar voru skoðaðir þjónustusamningar frá mennta- og menningarmálaráðuneyti<sup>5</sup> og mat lagt á hvort þeir fullnægðu ákvæðum 5. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga um að taka skuli fram í þjónustusamningum hvernig eftirliti með þjónustu skuli háttað sem og meðferð ágreiningsmála.

Töluvert hefur verið skrifað um nýskipan í opinberum rekstri, sbr. Ómar H. Kristmundsson (2003) og Gunnar Helga Kristinsson (1999). Hins vegar hefur mjög takmarkað verið fjallað um áhrif þjónustusamninga á réttarstöðu borgaranna í íslensku samhengi (sjá þó Margréti Völu Kristjánsdóttur, 2011).<sup>6</sup> Í grein þessari verður að einhverju leyti byggt á skrifum þessara einstaklinga en einnig á skrifum erlendra fræðimanna, skýrslum Ríkisendurskoðunar og svo sjálfstæðri rannsókn höfundar á álitum umboðsmanns Alþingis, dómum Hæstaréttar og áður nefndum þjónustusamningum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

## 2. Nýskipan í ríkisrekstri

Innleiðing svonefndrar nýskipan í íslenska stjórnsýslu hófst á 10. áratug síðustu aldar. Segja má að með útgáfu fjármálaráðuneytisins (1996) á ritinu *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri* hafi verið brotið blað í opinberri stjórnsýslu á Íslandi. Þar voru sett fram markmið að umbótastarfi í ríkisrekstri með kjörorðunum „einföldun, ábyrgð og árangur“ (s. 5). Einn liður í þessu ferli fólst í því að gera hinu opinbera auðveldara fyrir að gera samninga um útvistun verkefna hins opinbera. Þegar árið 1996 hafði tíðkast að hið opinbera gerði samninga m.a. um rekstur á hjúkrunarheimilum, meðferðarheimilum og skólum. Þessir samningar áttu sér hins vegar litla stöð í lögum og með 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 var ætlunin að ráða bót á því. Með hinu nýja ákvæði var því gefin lögbundin heimild fyrir samningagerð hins opinbera (Fjármálaráðuneytið 1996, 22).

Strax árið 1999 tók Gunnar Helgi Kristinsson (1999) saman helstu áherslubreytingar sem þá hafði orðið vart við í rekstri hins opinbera. Í fyrsta lagi kom fram aukin áhersla á einkavæðingu og valddreifingu með það að markmiði að minnka umfang hins opinbera. Opinber fyrirtæki höfðu verið einkavædd eða rekstrarformi þeirra breytt, útboðum í rekstur og þjónustu hafði fjölgað og stefnt var að einkaframkvæmd í mun meira mæli. Einnig höfðu verkefni verið færð til sveitarfélaga í auknum mæli. Þá þegar hafði þessi viðleitni skilað þeim árangri að skýrari mörk höfðu verið dregin upp af því hvað væru eðlileg rekstrarverkefni fyrir ríkið og hvað ekki. Í öðru lagi höfðu verið gerðar umtalsverðar breytingar á fjárlagaferlinu. Megináherslan var á að auka ábyrgð og aðhald í ákvarðanatöku um fjárútlát. Í þriðja lagi hafði orðið vart um-

talsvert breyttar áherslur í stjórnun innan hins opinbera. Hér var fyrst og fremst um að ræða mikla áherslu á árangursstjórnun. Enn fremur hafði orðið breyting á starfsmannamálum hins opinbera og grundvallaðist það einkum af nýjum starfsmannalögum nr. 70/1996 (s. 54-67).

### 3. Ábyrgðarleiðir innan stjórnsýslunnar

Eitt af þeim álítaefnum sem fylgir nýskipan í opinberum rekstri er þýðing lýðræðislegrar ábyrgðar (*e. public accountability*). Einkaaðilar eru ekki ábyrgir gagnvart borgurunum með sama hætti og kjörnir fulltrúar og stjórnvöld. Einkafyrirtæki bera ekki ábyrgð gagnvart þinginu, líkt og ráðherrar gera, né beint gagnvart kjósendum, líkt og sveitarstjórnir. Þá eru einkafyrirtæki frjálsari í daglegum rekstri en opinberir aðilar. Almennt hafa borgarar litla sem enga möguleika á að fylgjast með því sem fram fer innan slíkra fyrirtækja þrátt fyrir að þau hafi mikil áhrif á líf þeirra. Þannig ná upplýsingalög nr. 50/1996, stjórnsýslulög nr. 37/1993 og ýmsir opinberir eftirlitsaðilar, eins og umboðsmaður, aðeins með mjög takmörkuðum hætti til slíkra aðila. Þá eru kæruleiðir og möguleikar til endurskoðunar mála færri og flóknari en ella (Bovens 2005, 201, sjá einnig Gøtze 2001). Í Bovens kemur einnig fram að hin hefðbundna stjórnsýslulega ábyrgð hefur legið lóðrétt niður í gegnum stjórnkerfið. Á síðustu áratugum hafa komið fram ýmis merki um að þessi ábyrgðarleið stigveldisins sé að láta undan síga. Þannig hefur komið fram mikill fjöldi af ýmsum aðilum sem falla ekki undir hefðbundnar skýringar á flæði ábyrgðar í gegnum stjórnkerfið. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim geta einnig verið afar takmarkaðar (s. 196). Gilmour og Jensen (1998, 247) benda á að þegar verkefni hins opinbera eru færð til einkaaðila þá geti samhliða aukinni hagkvæmni komið upp sú staða að hið opinbera og starfsmenn þess geti komist undan lagalegri ábyrgð á verkefnum sem hið opinbera leyfir, hvetur til, hefur eftirlit með og jafnvel borgar fyrir.

#### 3.1. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir

Innan stjórnsýsluréttarins felst umræða um ábyrgðar- og boðleiðir innan stjórnsýslukerfisins fyrst og fremst í umfjöllun um svonefndar yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir. Lagagrundvöllur þeirra er sóttur til grundvallarreglna um skipan framkvæmdavaldsins, starfshætti og starfsskilyrði þess. Í 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir nefnd stjórnarskrá) er kveðið á um þrískiptingu valds en skv. 2. másl. fara forseti og önnur stjórnvöld með framkvæmdavaldið skv. stjórnarskrá og öðrum landslögum. Þá er í 14. gr. stjórnarskrár mælt fyrir um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og loks er í 15. gr. stjórnarskrár kveðið á um að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Hann ákveði tölu þeirra og skipti með þeim störfum.

Það er á grundvelli þessara ákvæða sem byggt er á því innan íslenskrar stjórnskipunar að ráðherra fari með æðstu yfirstjórn stjórnsýslunnar hver á sínu sviði. Af þessu leiðir jafnframt að „[r]áðherra er æðsti yfirmaður ráðuneytis síns og fer með stjórnsýslulegt, stjórnunarlegt og rekstrarlegt forræði. Ráðherra er jafnframt sjálfstæður í þeim skilningi að lagalega geta aðrir ráðherrar í ríkisstjórn almennt ekki gefið honum fyrirmæli um beitingu opinberra valdheimilda sinna.“ (Hafsteinn Dan Kristjánsson

2010, 62). Yfirstjórnunarheimildir ráðherra gera það að verkum að hann getur gefið einstökum starfsmönnum, hvort heldur sem er, almenn eða sérstök fyriræli um framkvæmd þeirra starfa sem þeim eru falin. Það leiðir hins vegar af stigskiptingu stjórnsýslunnar þar sem hún er skýrt afmörkuð í einstök stig að starfsmenn hvers stigs bera ábyrgð gagnvart næsta yfirmanni fyrir ofan. Þannig liggur boðvaldið með skýrt afmörkuðum hætti í gegnum stjórnsýsluna (Berglind Bára Sigurjónsdóttir 2006, 550).

Páll Hreinsson (2000, 562) bendir á að í 14. gr. stjórnarskrárinnar sé almennt byggt á því að ráðherrar fari með yfirstjórn þeirra málefna sem undir þá heyra. Það hefur hins vegar verið talið heimilt að löggjafinn kveði með lögum á um sjálfstæði tiltekinna aðila. Stofnun eða stjórnsýslunefnd sé þannig færð undan yfirstjórn ráðherra. Páll bendir jafnframt á að þessar valdheimildir löggjafans séu taldar helgast af stjórnskipunarhefð. Það er þó rétt að ítreka það að þessar valdheimildir tilheyra löggjafanum einum en ekki ráðherra. Sjálfstæði stofnana og stjórnsýslunefnda verður að vera skýrt í lögum en að öðrum kosti er talið að stofnun eða stjórnsýslunefnd sé lægra sett stjórnvald gagnvart ráðherra. Hins vegar hefur sú ákvörðun að gera stofnun að sjálfstæðu stjórnvaldi ekki einungis þá afleiðingu að ráðherra missir yfirstjórnunarvald sitt gagnvart viðkomandi stofnun, heldur er ráðherraábyrgð og um leið þinglegri ábyrgð ráðherra aflétt að sama marki. Lagaleg niðurstaða getur því orðið sú að enginn ber þessa ábyrgð gagnvart þinginu. Þingið sjálft kippir því nánast öllum grundvelli undan því eftirliti sem það hefur gagnvart stjórnvöldum með því að mæla fyrir um sjálfstæði þeirra (Forsætisráðuneytið 1999, 86-87).

Fyrir gildistöku stjórnarráðslaga nr. 115/2011 var almennt talið að á ráðherra hvíldi ekki einungis eftirlitsskylda gagnvart stjórnvöldum, sem væru honum lægra sett, heldur einnig gagnvart öðrum opinberum stofnunum sem undir hann bæru sbr. 1. mgr. 9. gr. þágildandi stjórnarráðslaga nr. 73/1969, þrátt fyrir að ekki væri skýrlega ráðið af orðalagi ákvæðisins né heldur lögskýringargögnum að það næði til allra stjórnvalda. Þá var almennt talið að ákvæðið næði ekki einungis til lægra settra stjórnvalda heldur einnig til sjálfstæðra stjórnvalda og stjórnsýslunefnda (Forsætisráðuneytið 1999, 57 og Hafsteinn Dan Kristjánsson 2010, 69). Það var því talið að á grundvelli 9. gr. þágildandi stjórnarráðslaga þá hefði ráðherra rétt á upplýsingum frá öllum stjórnvöldum er heyrðu undir starfssvið hans til að nota við eftirlit (Forsætisráðuneytið 1999, 87). Þessi túlkun hefur nú verið áréttuð í nýjum stjórnarráðslögum sbr. IV. kafla laga nr. 115/2011.

### 3.2. Ábyrgð og árangur

Við skipulag á því hver á að annast eða framkvæma verkefni hins opinbera vakna ætíð upp spurningar er tengjast ábyrgð og umboði. Annars vegar er þörfin fyrir eftirlit með verkefnum sem eru fjármögnuð af hinu opinbera og eiga að þjónusta borgarana. Hins vegar er þörfin fyrir góða nýtingu starfskrafta og fjármuna sem birtist í kröfum um hagkvæmni og skilvirkni. Á milli þessara þátta þarf síðan að skapa einhvers konar jafnvægi. Samningar hins opinbera við einkaaðila vekja upp spurningar um þetta jafnvægi. Aukin áhrif einkaréttarins á stjórnunaraðferðir hins opinbera geta valdið því að þau tæki og tól, sem stjórnsýslurétturinn býr yfir til að hafa eftirlit með verkefnum hins opinbera, missi marks. Moe og Gilmour (1995) hafa lengi talað fyrir því sjónarmiði

að einmitt þetta sé að gerast. Að þeirra mati þá er farið að hrikta í lagalegum undirstöðum stjórnsýslunnar sem eiga að tryggja ábyrgð innan hennar og jöfnuð og sanngirnini í samskiptum hins opinbera við borgarana (s. 138). Birtingarmynd þessarar þróunar er einna skýrust í fjölgun hálfopinberra aðila á síðustu árum. Með hálfopinberum aðilum er átt við aðila sem sinna verkefnum fyrir hið opinbera og fyrir opinbert fé án þess þó að teljast að fullu til stjórnsýslu hins opinbera.<sup>7</sup> Undir hugtakið, eins og það er notað hér, geta líka fallið einkaaðilar sem hefur verið falið að sinna opinberum verkefnum með þjónustusamningum.

Samkvæmt Moe (2001, 305-306) þá meta fræðimenn tilverurétt hálfopinberra aðila út frá tvennskonar hugmyndafræði um opinbera stjórnsýslu. Annars vegar er um að ræða líkan stjórnarskrársinna (*e. constitutional management paradigm*) og hins vegar líkan frumkvöðla (*e. entrepreneurial management paradigm*). Hið fyrra gengur út frá því að hið opinbera og einkaaðilar séu í eðli sínu ólíkir aðilar sem beri að meta á ólíkan hátt út frá ólíkum sjónarhornum og þá fyrst og fremst lagalegum viðmiðum. Grundvallarhugmyndin er sú að stjórnvöld verða að byggja ákvarðanir sínar á grundvelli opinbers réttar en ekki á hagrænum þáttum sem einkaaðilar byggja á. Ábyrgð gagnvart pólitískum aðilum og áherslan á rétta málsmeðferð við ákvarðanatöku er mikilvægari en árangur og afurðir. Þeir sem aðhyllast frumkvöðlalíkanið horfa á málið frá allt öðru sjónarhorni. Þeir telja að hið opinbera og einkageirinn byggji í grundvallaratriðum á sambærilegum sjónarmiðum. Áhersla einkageirans á afurðir eigi líka að yfirferast á hið opinbera. Þannig víkur hin lagalega leið málsmeðferðarinnar fyrir árangri og afurðum. Í stað hinna hefðbundnu boðleiða í anda Weber þá er komin áhersla á árangursstjórnun þar sem áherslan er fyrst og fremst á afurðina fremur en leiðina að afurðinni. Gagnrýnendur á frumkvöðlalíkanið sjá hins vegar fyrir sér að gildi opinbers réttar víki fyrir viðskiptalegum sjónarmiðum og í anda þeirra breytist borgarinn í viðskiptavin. Lauslega uppbyggðar stofnanir taka við þar sem stjórnendur eru algjörlega úr tengslum við alla ábyrgð í weberískum skilningi. Þeir ganga jafnvel svo langt að telja að sjálf hugmyndin um stjórnvald riði til falls (Moe 2001, 305-306).

Grundvöllur þessarar umræðu er ábyrgð. Hver ber ábyrgð gagnvart hverjum og hvernig? Þeir sem aðhyllast frumkvöðlalíkanið eru árangursmiðaðir og telja að lögmæti eigi að meta eftir afurðum (*e. legitimacy by performance*). Þannig séu stjórnvöld (eða handhafar stjórnvalds) dregnir til ábyrgðar á grundvelli þeirra afurða sem þeir senda frá sér (Willems og Van Dooren 2011). Frumkvöðlar telja því frelsi stjórnenda og stofnana af hinu góða. Frelsið á að vera sem mest og opinbert eftirlit sem minnst (Moe 2001, 306). Fylgjendur stjórnarskrárlíkansins horfa hins vegar fremur til þess að það sé rétt málsmeðferð sem eigi að tryggja lögmætið (*e. legitimacy by procedure*) (Willems og Van Dooren 2011). Hlutverk hins opinbera sé fyrst og fremst að útfæra lög sem sett eru á þingi en ekki endilega að hámarka árangur eða ánægju viðskiptavina. Þeir sem styðja stjórnarskrárlíkanið hafna þeirri gagnrýni að þeim sé sama um aukna skilvirkni og hagkvæmni hins opinbera en telja að þegar hagkvæmni stangist á við hefðbundnar ákvörðanatökuleiðir, mótaðar af lögum og pólitískri ábyrgð innan stjórnkerfisins, þá eigi hið síðarnefnda að ráða. Í þeirra augum þá eru hálfopinberir aðilar ólýðræðislegir og í mótsögn við ábyrga stjórnun hins opinbera (Moe 2001, 305). Það er í anda

Þessarar umræðu sem Páll Hreinsson talar um hæfisreglur stjórnsýslulaga sem „brjóstvörn hinnar almennu efnisreglu“ (2005a, 373). Páll bendir á að hæfisreglunum, sem málsmeðferðarreglum, sé ætlað að standa í vegi fyrir því að almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins séu brotnar með því að byggt sé á ómálefnalegum sjónarmiðum við úrlausn mála (Páll Hreinsson 2005a, 373). Málsmeðferðarreglum er því aðallega ætlað að koma í veg fyrir eða minnka líkur á því að teknar verði ómálefnalegar ákvarðanir eða valdi misbeitt.

Henrichsen (1997) hefur bent á að ýmsum sérfræðingum innan danskrar stjórnsýslu hafi fjölgað á kostnað löglærðra einstaklinga. Þetta valdi því að erfitt geti verið að halda í ítarlegar málsmeðferðarreglur innan stjórnsýslunnar (s. 305). Madsen (2005, 47) tekur undir þetta. Henrichsen bendir jafnframt á að lögfræðingar hafi ekki látið breytingar innan stjórnsýslunnar síðustu áratugi gagnrýnilausa. Sérstaklega tiltekur hann gagnrýni þeirra á þá tilhneigingu stjórnvalda að auka pólitískt og efnahagslegt svigrúm stjórnvalda á kostnað lagalegrar umgjarðar og formreglna (s. 514).

Þessar andstæður á milli þeirra, sem telja málsmeðferðarreglur of formlegar eða ósveigjanlegar, og hinna, sem telja að stjórnvöld reyni stöðugt að auka svigrúm stjórnvalda, koma skýrt fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2011c) um þjónustusamninga Barnaverndarstofu. Í ábendingu vegna skuldbindandi rekstrar- og þjónustusamninga ríkisins er hvatt til aukins eftirlits og að sett séu til dæmis viðmið um nýtingarhlutföll og menntun starfsfólks (Ríkisendurskoðun 2011a, 6). Í svörum Barnaverndarstofu er m.a. bent á að „hætt er við að fortaklausar reglur torveldi samningsgerð og feli í sér að samningafrelsi sé í raun aðeins í orði en ekki á borði.“ (Ríkisendurskoðun 2011c, 9). Í þessum mjög svo ólíku viðhorfum til samningagerðar ríkisins kristallast einmitt ólík viðhorf þeirra, sem aðhyllast stjórnarskrárlíkanið annars vegar, og þeirra, sem styðja frumkvöðlalíkanið hins vegar.

#### 4. Þjónustusamningar

Eins og áður sagði er sjónum í þessari grein aðallega beint að samningum sem ríkið gerir við einkaaðila um að veita þjónustu til einstaklinga. Sem dæmi um slíka samninga má nefna þjónustusamninga Barnaverndarstofu við einkaaðila um meðferðarúrræði fyrir börn og unglinga og samningar stjórnvalda við einkaaðila um þjónustu við aldráða. Þessi tegund samninga er að mörgu leyti ólík öðrum tegundum þjónustusamninga, t.d. um viðhald húsnæðis, rekstur tölvukerfis eða því um líkt. Eins og DeHoog og Salamon (2002) hafa bent á þá eru árangursmælingar erfiðar í þessum málaflokki og um framkvæmd slíkra mælinga ríkir almennt lítil samstaða. Af því leiðir að það getur verið nokkuð snúið að draga viðkomandi þjónustuaðila til ábyrgðar. Þá er þessi þjónusta oft mjög vinnuafslsrek, sem leiðir aftur til þess að erfitt getur verið að ná niður rekstrarkostnaði. Vegna þess hversu erfitt er að setja skýr viðmið um árangursmælingar þá þarf þjónustukaupandi að leggja töluverðan tíma og peninga í eftirlit með þjónustunni. Einnig geta verið takmarkaðir möguleikar fyrir þá sem nota þjónustuna til þess að koma á framfæri athugasemdum um framkvæmd hennar (s. 320). Þeir kostir sem að mati DeHoog og Salamon hafa helst verið taldir fylgja þjónustusamningum eru til að mynda að þjónustusamningar leiði til hagkvæmni og

skilvirkni í þjónustu hins opinbera. Samkeppnisþátturinn leiði til betri þjónustu og lægri kostnaðar. Önnur röksemd fyrir þjónustusamningum er sú að þeir gefi hinu opinbera meiri sveigjanleika í rekstri þjónustu (s. 328-329).

Eins og Kelman (2002, 300) hefur sýnt fram á þá hefur eftirlitsleysi með þjónustusamningum löngum verið stórt vandamál. Stjórnvöld hafa sýnt lítinn vilja til að draga samningsaðila til ábyrgðar fyrir vanefndir og oftar en ekki hafa þeir getað selt vöru og þjónustu undir þeim stöðlum sem tilteknir eru í samningum. Í þessu sambandi má benda á gagnrýni á eftirlit Barnaverndarstofu með þjónustusamningum sem kemur fram í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar. Þar kemur fram að þrátt fyrir að þjónustusamningar hafi sem stjórn tæki virkað ágætlega þá séu á þeim töluverðir annmarkar og einn af þeim sé vissulega eftirlit með samningunum. „Í [úrfelling höf.] þessum tilvikum virðist vandi Barnaverndarstofu felast a.m.k. að hluta til í því að hún telur sig ekki hafa húsbóndavald yfir starfsmönnum einstakra heimila. Ef til vill má þó líka finna að því að hún grípi seint til fyrirbyggjandi aðgerða.“ (Ríkisendurskoðun 2011c, 21). Svipuð gagnrýni á skort á samræmdu og skilvirku eftirliti kemur víða fram í nýlegum skýrslum Ríkisendurskoðunar um skuldbindandi samninga ráðuneyta (Sjá Ríkisendurskoðun 2011b, 2012a, 2012b og 2012c).

#### 4.1. Lögfræðileg skilgreining á samningum

Í allri umræðu um samningagerð liggja tvær meginreglur frammar öðrum til grundvallar. Hin fyrri er skuldbindingargildi samninga en í því felst að samninga ber að efna og að krafa þar um sé lögvernduð og verði því fullnægt fyrir atbeina dómstóla og annarra yfirvalda (Páll Sigurðsson 2006, 221). Páll Sigurðsson vill ganga svo langt að segja að reglan sé „kjarni samningaréttarins sem allar aðrar reglur hans séu byggðar á, beint eða óbeint...“ (1987, 24). Það er hins vegar alveg ljóst að á þessari reglu er byggt ákveðið traust á samningum, þ.e. að treysta megi því að samningar séu haldnir og efndir. Seinni reglan er meginreglan um samningsfrelsi. Í henni felst að mönnum er almennt heimilt að velja sér gagnaðila við samningagerð, þeir hafa frelsi um efni samninga, frelsi til að ákveða hvort samningur skuli gerður eða hvort látið skuli hjá líða að gera samning (Páll Sigurðsson 1987, 25-26). Af þessari umræðu má álykta að samningar feli í sér löggerning á milli tveggja aðila sem hafi frelsi til að velja hvort, hvenær og hvernig þeir gangi að samningum.

#### 4.2. 30. grein fjárreiðulaga nr. 88/1997

30. gr. fjárreiðulaga er almenn og opin heimild sem heimilar stjórnvöldum (ráðherrum og A-hluta ríkisstofnunum) að fela öðrum ríkisstofnunum, sveitarfélögum eða einkaaðilum að sinna opinberri þjónustu. Með ákvæðinu er stjórnvöldum veitt afar rúm heimild til að ákveða hvaða þjónustu þau ákveða að fela t.d. einkaaðilum að sinna. Í ákvæðinu er talað um rekstrarverkefni en það er ekki afmarkað hugtak í stjórnsýslurétti og notkun þess veldur því ákveðnum vandkvæðum þegar afmarka þarf hversu langt þessi valdframsalsheimild, sem Alþingi hefur veitt stjórnvöldum, nær. Í 2. mgr. ákvæðisins er þó kveðið á um að einkaaðila verði ekki falið opinbert vald með samningi nema sérstök heimild í lögum komi til. Þannig er einnig ólíklegt að heimildin taki til stjórnvaldsfyrirmæla eða setningar reglugerða þar sem slíkt myndi brjóta í bága við



lögmatísregluna og reglur um framsal valds. Ákvæðið nær ekki einungis til verkefna sem ríkisvaldinu er skylt að standa að heldur getur þjónustan verið liður í því að ríkisvaldið geti starfrækt hlutverk sitt (Páll Hreinsson 2005b, 476-477).

Sveitarstjórnir geta ekki sótt heimild til gerðar þjónustusamninga til 30. gr. fjárreiðulaga. Raunar var það svo að engin sambærileg lagaheimild var fyrir hendi um þjónustusamninga sveitarfélaga þar til 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 var lögfest (Páll Hreinsson 2005b, 478). Þetta gerði heimildir þeirra til samningagerðar takmarkaðri en heimildir ríkisins.

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga er skilyrði fyrir samningagerð að gert sé ráð fyrir verkefninu í fjárlögum. Jafnframt er gert ráð fyrir samþykki fjármálaráðherra. Hvergi er í lögnum minnst á afleiðingar þess að samþykki fjármálaráðherra skorti. Hugsanlega má líta á það sem óbeint samþykki fjármálaráðherra sé verkefnið komið á fjárlög, enda þarf í framkvæmd samþykki hans fyrir því fjárlagafrumvarpi sem lagt er fyrir þingið. Páll Hreinsson (2005a, 293) bendir á að um þjónustustarfsemi gilda óskráðar meginreglur stjórnýsluréttarins, s.s. jafnræðisreglan. Af þessu leiðir að stjórnvöld mega ekki mismuna borgurunum á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða, s.s. ætternis eða kynferðis. Páll spyr sig hins vegar hvort það sama gildi þegar einkaaðila hefur verið falið að sinna þjónustu. Niðurstaða hans er sú að það hafi verið markmið löggjafans að réttarstaða njótenda þjónustunnar yrði tryggð, þ.e. hún yrði sú sama hver sem hefði á hendi að veita þjónustuna. Páll telur því „að skýra beri ákvæði 2. og 3. másl. 2. mgr. 30. gr. svo, að þau taki almennt til stjórnýslu, þ.m.t. þjónustustarfsemi. Af þessum sökum gilda „almennar meginreglur stjórnýsluréttar“ um þjónustustarfsemi og aðra stjórnýslu sem verktaki tekur að sér að annast.““ (Páll Hreinsson 2005a, 294). Þá hefur Margrét Vala Kristjánsdóttir (2011) gengið nokkuð lengra í umfjöllun sinni en hún komst að þeirri niðurstöðu að háskólanemar einkarekinna háskóla nytu réttaröryggis á grundvelli stjórnýslulaga (s.73). Af þessu má draga þá ályktun að það eitt að færa þjónustuverkefni til einkaaðila með þjónustusamningi geti ekki orðið til þess að lagaleg réttarstaða þeirra, sem njóta þjónustunnar, skerðist nema að takmörkuðu leyti. Í þessu sambandi er hins vegar áhugavert að líta til athugunar umboðsmanns Alþingis (*UA frá 10. júní 2008 nr. 4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007*) sem hann gerði á réttarstöðu aldraðra og stjórnýslu málefna þeirra. En þar kom fram að svo virtist sem stjórnendur einstakra stofnana og heimila réðu því að mestu sjálfir, innan ramma mjög almennra lagaákvæða og reglna hvernig þjónusta við vistmenn væri innt af hendi. En það veki svo aftur upp spurningar er vörðuðu álitafefni er lægju að baki óskráðum grundvallarreglum stjórnýslunnar.

Af þessari umræðu má draga þá ályktun að sú almenna heimild sem felst í 30. gr. fjárreiðulaga sé ekki nægjanleg réttarvörn ein og sér. Ákvæðið er almennt orðað og því ekki víst að það nái tilgangi sínum að tryggja sömu stöðu borgaranna og ef stjórnvöld sinnu viðkomandi verkefnum sjálf. Þá getur einnig verið að ákvæðinu sé ekki nægilega vel framfylgt. Ef sérstaklega er lítið til orðalags ákvæðisins, með hliðsjón af framangreindu, vakna m.a. spurningar sem varða ábyrgðarleidir innan stjórnýslunnar. Í öðru lagi vakna upp spurningar er varða skilvirkni eftirlits og meðferð ágreiningsmála. Í þriðja lagi þarf að spyrja sig hver sé lagaleg staða samninga hins opinbera, þ.e. ef lög og reglugerðir, sem samningar eru byggðir á, eru oftast en ekki almennt orðuð þá auk-

ast líkur á að hvert einstaka tilfelli þurfi að skoðast sérstaklega með tilliti til stjórnsýsluréttarlegra reglna (sbr. Margrét Vala Kristjánsdóttir 2009, 274).

## 5. Álit, dómar og þjónustusamningar

Eðli samskipta á einkamarkaði annars vegar og opinberum markaði hins vegar eru um margt ólík. Á einkamarkaði er ætlast til að samkeppni og eftirlit með henni ýti undir jafnræði og eðlilega viðskiptahætti. Á opinberum markaði eru það hins vegar lögin sem setja þann ramma og efnisreglur sem stjórnvöldum ber að fara eftir í störfum sínum. Þegar verkefni eru færð undan verndarvæng hins opinbera yfir á leiksvið einkaréttarlegra reglna geta vaknað upp spurningar um hvar mörkin á milli einkaréttarlegra og opinberra réttarreglna liggja. Enginn vafi leikur á að stjórnsýslulög gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna eða svo nefndar stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þessar reglur geta fylgt með og bundið einkaaðila þegar þeim er með formlega réttum hætti framselt vald til að taka slíkar ákvarðanir. Hins vegar geta vaknað upp spurningar um gildi almennra stjórnsýslureglna þegar einkaaðilar þurfa að taka aðrar ákvarðanir en stjórnvaldsákvarðanir sem falla undir stjórnsýslulög nr. 37/1993 við framkvæmd verkefna t.d. á grundvelli 30. gr. fjárreiðulaga.

Margrét Vala Kristjánsdóttir (2009) bendir á að umboðsmaður Alþingis hafi lagt mikla áherslu á að horft sé til réttaröryggissjónarmiða við gerð og framkvæmd þjónustusamninga. Í fyrsta lagi að skýrt sé kveðið á um það í lögum hverjar heimildir sem og skyldur einkaaðila séu samkvæmt þjónustusamningi. Í öðru lagi að stjórnvöld fylgi reglum 30. gr. fjárreiðulaga í hvívetna. Sé þessum kröfum ekki fullnægt megi fara rök fyrir að til verði grátt svæði m.t.t. stjórnsýsluréttarlegra reglna sem þurfi skýringar við í hverju einstöku tilviki (s. 274). Gøtze (2001, 274) heldur þessu sjónarmiði einnig á lofti þegar hann heldur því fram að einkavæðing (*d. privatisering*) geti sett stofnanir í einhvers konar stjórnsýslulegt einskismannsland.

### 5.1. Álitaefni er varða samninga hins opinbera við einkaaðila

Þau mál eru tiltölulega fá sem komið hafa til kasta dómstóla eða sem umboðsmaður Alþingis hefur fengið inn á borð til sín og varða samningagerð hins opinbera. Fyrst og fremst eru þetta samningar þar sem reynt hefur á samskipti hins opinbera við einkaaðila.

Þannig hefur í nokkrum dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis verið fjallað um álitaefni sem lúta að réttmæti úthlutunar gæða í opinberri eigu eða umsjá. Hér má sem dæmi nefna *Hrd. 2000, bls. 1322 (Brúnir og Tjarnir)*. Í þeim dómi var til umfjöllunar krafa um ógildingu á ákvörðun landbúnaðarráðherra um sölu jarðanna Brúna og Tjarna og jafnframt ógildingar afsals fyrir þeim. Krafan byggðist m.a. á því að jarðirnar hefðu ekki verið auglýstar til sölu með opinberum hætti. Hæstiréttur benti á að þrátt fyrir að hvergi væru lögfest bein fyrir mæli um auglýsingaskyldu þá væru lagaákvæði sem veittu almenningi möguleika til að kaupa eignir ríkisins að undangenginni auglýsingu almennt reist á þeim sjónarmiðum að tryggja bæri hagkvæmni ráðstöfunarinnar og *jafnræði* þeirra sem áhuga hefðu á kaupum. Ætla mátti að

ríkisjarðir gætu verið eftirsóttar til kaups og þar sem stjórnvöldum væri skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna þá yrði almennt að telja rétt að auglýsa ríkisjarðir. Það var hins vegar mat Hæstaréttar að ráðuneytið hefði aflað lagaheimildar til sölunnar og að þau sjónarmið, sem lögð hefðu verið til grundvallar sölu, hefðu verið *málefnaleg*. Af þeim sökum var ekki talið að forsendur væru fyrir ógildingu sölu. Sambærilegt mál kom til kasta Hæstaréttar í máli *Hrd. 2001, bls. 13987 (Kambsel)*. Niðurstöður Hæstaréttar voru í samræmi við áður nefndan *Hrd. 2000, bls. 1322 (Brúnir og Tjarnir)*. Umboðsmaður Alþingis hefur ítrekað byggt á sambærilegri reglu, sbr. m.a. álit umboðsmanns frá 28. desember 2006 (nr. 4478/2005) (*námuréttindi*).

Eitt af þeim álitaeftum sem reynt hefur á fyrir dómstólum og hjá umboðsmanni er það hvort stjórnvöld geti leyst ágreiningsefni eða vandamál sem upp koma í stjórnsýslunni með því að gera samning ef lög virðast á því byggð að úr álitaeftinu skuli leyst með einhliða ákvörðun stjórnvaldsins, t.d. stjórnvaldsákvörðun sem lýtur ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í *Hrd. frá 1999, bls. 1551 (meðferðarheimili)* var deilt um hvort uppsögn A og S á samningi, sem þau höfðu gert við Barnaverndarstofu, væri gild. A og S héldu því fram að mál þeirra hefði ekki fengið réttláta meðferð hjá Barnaverndarstofu „sem m.a. stjórnsýslulögum sé ætlað að tryggja. Hið sama gildi um meðferð félagsmálaráðuneytisins eftir að því hafi borist stjórnsýslukæra stefnenda í aprílmánuði 1996.“ Ráðuneytið hélt því hins vegar fram að samningurinn væri einkaréttarlegs eðlis og um hann giltu því ákvæði samninga og kröfuréttar en ekki ákvæði stjórnsýslulaga. Niðurstöður Hæstaréttar voru um margt áhugaverðar og virðist dómurinn fela í sér að í þeim tilfellum, þar sem samningar fjalla um lögbundin verkefni, þá komi einkaréttarlegt eðli samningsins ekki í veg fyrir að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaganna gildi (Sbr. Páll Hreinsson 2005a, 197). Umboðsmaður Alþingis hefur einnig bent á að þessi dómaframkvæmd Hæstaréttar bendi til þess að þær aðstæður kunni að koma upp að ekki sé hægt að gagnálykta út frá ákvæði 3. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga að engin önnur ákvæði stjórnsýslulaga en hæfisreglur II. kafla gildi um einkaréttarlega samninga. Þetta á til dæmis við í þeim tilvikum þar sem lögbundin verkefni er um að ræða og undirbúning og lok samninga þeim tengdum (sbr. umfjöllun í *UA frá 28. desember 2006*). Það er með öðrum orðum ekki hægt að kalla stjórnvaldsákvörðun samning og halda því fram að á grundvelli þessa gildi málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins ekki lengur (Sbr. *UA frá 7. apríl 2008 nr. 4917/2007*).

Hér hefur verið komið inn á ýmis álitaefti er geta vaknað þegar hið opinbera gerir samninga við einkaaðila. Ekki er einungis átt við lagaleg álitaefti heldur einnig að einhverju leyti hugmyndafræðileg sbr. umræðu um frumkvöðla- og stjórnarskrársinna (Moe 2001) hér að framan. Annars vegar kemur hér fram ásókn hins opinbera í meiri sveigjanleika og svigrúm í samningagerð og hins vegar kröfur opinbers réttar um skýrar málsmeðferðarreglur. Eins og áður hefur komið fram getur verið nokkuð snúið að sætta þessi tvö ólíku sjónarmið.

## 5.2 Samningar hins opinbera við einkaaðila út frá sjónarhóli notenda

Eins og áður hefur komið fram þá hefur mjög takmarkað verið fjallað um áhrif þjónustusamninga, byggðum á 30. gr. fjárreiðulaga, á réttarstöðu notenda þjónustunnar.

Hér verður hins vegar fjallað um tvö álit umboðsmanns er koma inn á þetta atriði.

Í *UA frá 9. september 2009 (nr. 5002/2007) (sjúkrahótel)* voru málavextir þeir að A kvartaði til umboðsmanns Alþingis vegna innheimtu gjalda fyrir dvöl á sjúkrahótel Landspítalans. Samningur um sjúkrahótelid var gerður á grundvelli 30. gr. fjárreiðulaga. Rekstraraðili hótelsins innheimti gistingjöld á hótelinu en umboðsmaður beindi samt sem áður fyrirspurnum sínum að viðkomandi ráðuneyti, sem gert hafði þjónustusamninginn þar sem gjaldtakan var ákveðin. Röksemd ráðuneytisins fyrir gjaldheimtunni fólst í því „að gisting á sjúkrahótelu félli undir ólögbundna þjónustu sem ríkinu sé ekki skylt að veita samkvæmt lögum.“ (Rétt er þó að benda á að einhver hluti þeirra sjúklinga, sem dvaldi á sjúkrahótelinu, hefði að öðru jöfnu dvalið á sjúkrahúsi hefði þjónustu sjúkrahótelis ekki verið til að dreifa). Eðli þjónustunnar væri því þannig að hún félli utan þeirra lagareglna sem giltu um töku þjónustugjalda. Umboðsmaður benti hins vegar á að hér væri um að ræða þjónustu sem skipulögð væri af hálfu hins opinbera. Það hvort þjónusta væri ólögákveðin gæfi stjórnvöldum ekki frjálssar hendur til að ákvarða upphæð þeirra gjalda sem það innheimti, eða til að leyfa einkaaðila, sem annaðist slíka þjónustu, að innheimta slík gjöld. Með vísan til tengsla þjónustunnar, sem um ræddi, við þá þjónustu, sem veitt væri á sjúkrahúsinu, dygði ekki að fram kæmi í lögskýringargögnum að ætlun löggjafans væri að heimila gjaldtöku fyrir gistingu á sjúkrahótelu. Alþingi yrði sjálft að taka skýra afstöðu til gjaldtöku með lagasetningu og þá um leið þannig að ráða mætti af lagaheimildinni hvaða kostnaðarliði mætti leggja til grundvallar við útreikning á kostnaðarhlutdeild sjúklinga.

Umboðsmaður fjallaði einnig um sjónarmið sem lágu að baki því að herra gjald var tekið af þeim sem voru án sjúkratryggingar. Umboðsmaður Alþingis taldi að bein mismunun fælist í því að innheimta herra gjald af ósjúkratryggðum einstaklingum fyrir gistingu á hótelinu og byggðist hún hvorki á málefnalegum né lögmætum sjónarmiðum. Eins og kemur fram í álitinu þá var rökstuðningur ráðuneytis fyrir hærri gjöldum á þá leið að ósjúkratryggðir einstaklingar þyrftu ekki að greiða sérstaklega fyrir þá heilbrigðisþjónustu sem þeir fengu á hótelinu. Hins vegar kom einnig fram að gjöldunum hefði einungis verið ætlað að standa undir kostnaði við gistingu á hótelinu. Jafnframt runnu gjöldin óskipt til verksala. Niðurstaða umboðsmanns var sú að stjórnvöld hefði skort lagaheimild til að láta einstaklinga greiða fyrir gistingu á sjúkrahótelu. Þá hefðu sjónarmið, sem mismunun í kostnaðarþátttöku sjúklinga var byggð á, ekki verið í samræmi við lög.

Í *UA frá 24. júní 2009 (nr. 4904/2007) (rekstur ferju)* leitaði A til umboðsmanns og kvartaði yfir gjaldtöku vegna afnota af ferju (Herjólfu) og hækkunar gjaldskrár. Í kvörtuninni var gengið út frá því að ferjuþjónusta Herjólfis teldist þjóðvegur í skilningi vegalaga, með það í huga að mismunandi aðkoma ríkisins að uppbyggingu og viðhaldi ferjuþjónustunnar annars vegar og vegakerfisins hins vegar væri brot á jafnræðisreglum íslensks réttar. Umboðsmaður beindi athugun sinni að afstöðu samgönguráðuneytisins til samnings sem stjórnvöld höfðu gert við Eimskipafélag Íslands ehf. um rekstur ferjunnar. Niðurstaða umboðsmanns var í fyrsta lagi sú að ólík aðkoma ríkisins að ferjuþjónustu annars vegar og síðan uppbyggingu og viðhaldi vega hins vegar, fæli ekki í sér mismunun sem gengi gegn jafnræðisreglu íslensks réttar. Í öðru lagi þá

byggði ráðuneytið á því að stjórnvöldum væri ekki að lögum skylt að haldi uppi ferju-samgöngum til Vestmannaeyja og því teldist samningurinn ekki vera þjónustusamningur. Umboðsmaður taldi hins vegar að fyrrgreindur samningur teldist þjónustusamningur í skilningi 30. gr. fjárreiðulaga. Umboðsmaður benti á að það væri samkvæmt orðalagi 30. gr. ekki fortakslaut skilyrði fyrir þjónustusamningi að rekstrarverkefni lyti að verkefni sem ríkinu væri „skylt að sjá“ um. Undir ákvæðið féllu einnig samningar um viðfangsefni og þjónustu sem væru „líðir í því að ríkisvaldið gæti rækt hlutverk sitt.“ Þá kom einnig fram í svari ráðuneytis að þar sem samningurinn félli ekki undir ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga reyndi ekki á spurningar hvað varðaði heimild til töku þjónustugjalda. Umboðsmaður benti hins vegar á að aukið vægi lögmatísreglunnar í íslenskum rétti sem og almennar reglur stjórnsýsluréttarins gerðu að verkum að á seinni árum væru gerðar meiri kröfur til skýrleika lagaheimilda sem lægju að baki innheimtu ýmiss konar gjalda. Stofnanir gætu því ekki skýlt sér á bak við breytt rekstrarform þegar kæmi að ákvörðun um töku þjónustugjalda.

Þessi álit eru sérstaklega áhugaverð fyrir þær sakir að hér eru samningar fyrst og fremst metnir út frá sjónarhóli notenda þjónustunnar. Annars vegar sjúklinga, er nýttu sér þjónustu sjúkrahótels, og hins vegar farþega með ferju. Hvað varðar þau álitaefti sem uppi voru í þessum málum þá vekur athygli á hvaða grundvelli ráðuneytin töldu sig geta byggt gjaldheimtu af notendum viðkomandi þjónustu, en þau virðast hafa talið hann fyrst og fremst einkaréttarlegan en ekki lúta reglum opinbers réttar um töku þjónustugjalda. Í þessu ljósi hafi í hvorugu tilvikinu verið þörf á lagaheimildum til gjaldtökunnar. Þá var í *UA frá 24. júní 2009 (nr. 4904/2007) (rekstur ferju)* gerð athugasemd við skýrleika samningsins.

Þetta gefur e.t.v. tilefni til ályktunar um að viðkomandi stjórnvöld hafi ekki verið að fullu meðvituð um hið opinbera eðli verkefnanna e.t.v. vegna þess að samningur hafði verið gerður um rækslu þeirra við einkaaðila. Það sem er einnig áhugavert er að í báðum tilfellum virðast ráðuneytin ekki gera sér fullkomlega grein fyrir hvað felist í gerð þjónustusamnings eða hvað teljist yfirhöfuð vera þjónustusamningur. Þessar niðurstöður varpa aftur ljósi á það sem virðist að einhverju leyti fylgja útvistun verkefna hins opinbera, þ.e. togstreitu á milli áherslna á hagkvæmni og sveigjanleika annars vegar og lögfesta form- og málsmeðferðarreglna hins vegar.

### 5.3 Þjónustusamningar mennta- og menningarmálaráðuneytis

Í athugun á þjónustusamningum ráðuneytisins var fyrst og fremst horft til fullyrðingar sem birtist í 4. mgr. athugasemda með 30. gr. en þar segir: „Í greininni er sérstaklega kveðið á um að samningur af þessu tagi *breyti í engu réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að*. Þannig er tryggt að réttarstaða notenda þjónustu verði hin sama hvort sem þjónustan er veitt af ríkisstofnun, sveitarfélagi eða einkaaðila.“ [skáletrun mín] (Alþt. 1996-97, A-deild, 874). Umboðsmaður Alþingis hefur bent á að stundum virðist „skorta nokkuð á að þeir [samningarnir] séu nægjanlega skýrir um þau atriði sem tilgreind eru í 30. gr. fjárreiðulaganna.“ (SUA 2006, 30). Þessi ábending umboðsmanns gæti bent til að nokkuð skorti upp á skýrleika þjónustusamninga er falla undir 30. gr. fjárreiðulaga hvað varðar atriði er snerta réttarstöðu notenda þjónustunnar.

Í þeim tilgangi að ganga úr skugga um þetta voru skoðaðir átta samningar á vegum menntamálaráðuneytis. Skoðaðir voru samningar við Listaháskóla Íslands (LHÍ) og Háskólann á Bifröst frá 2005, Háskólann í Reykjavík (HR) frá 2006 og samningur við Keili, miðstöð vísinda, fræða og atvinnulífs frá 2010.<sup>8</sup> Einnig var skoðaður samningur um rekstur Hússtjórnarskólans í Reykjavík frá 1998, samningur vegna Verslunarskóla Íslands frá 1999, samningur um styrk til reksturs Hússtjórnarskólans á Hallormsstað frá 2001 og loks samningur á milli menntamálaráðuneytis og Hraðbrautar frá 2007.<sup>9</sup>

Við athugunina var horft til 5. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga sem kveður á um að í samningi skuli skilgreina eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála, 15. gr. reglugerðar nr. 343/2006<sup>10</sup> þar sem kveðið er á um ábyrgð verkkaupa á framkvæmd samnings og 16. gr. sömu reglugerðar þar sem segir: „Í samningi skal kveðið á um meðferð ágreinings og þeim úrræðum sem gert er ráð fyrir vegna brota á samningsbundnum skyldum.“ Þá var einnig horft til lýsingar sem birtist í handbók um þjónustusamninga kafla 6.1.3. og er svohljóðandi: „Einnig þarf að liggja fyrir hvernig þeir sem eiga rétt á þjónustunni geta leitað réttar síns, borið fram kvartanir og fengið niðurstöðu í slíkum málum.“ (Fjármálaráðuneytið 2005, 42-43.) Jafnframt var litið til þess að í 3. ml. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun er kveðið á um það hlutverk Ríkisendurskoðunar að endurskoða reikninga vegna samninga um rekstrarverkefni „sem ríkið kann að gera við sveitarfélög eða einkaaðila og fela í sér að þeir annist lögboðna þjónustu er ríkissjóði ber að greiða fyrir.“

Almennt voru ákvæði samninganna mjög misjöfn hvað varðaði skýrleika og hversu ítarlega eftirlitsákvæði voru skilgreind. Í öllum samningunum átta er kveðið á um að verkkaupi, í þessu tilfalli mennta- og menningarmálaráðuneyti, geti kallað eftir rekstrarlegum upplýsingum. Hins vegar er í fimm af átta samningum litið, og jafnvel ekkert, komið inn á rétt verkkaupa til eftirlits með innra starfi skólanna. Þá var í tveimur samningum af átta hvergi kveðið á um eftirlit Ríkisendurskoðunar þrátt fyrir að kveðið sé á um annað í lögum. Á þeim tíma, sem rannsóknin var unnin, lágu ekki fyrir upplýsingar um hvernig raunverulega væri unnið eftir ákvæðum samninganna um eftirlit af hálfu ráðuneytisins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis *Skuldbindandi samningar – 6. Mennta- og menningarmálaráðuneyti* frá febrúar 2012 kemur hins vegar berlega í ljós að nokkur misbrestur hefur verið á því að eftirliti með samningunum væri hagað í samræmi við lagakröfur. Athugasemdir Ríkisendurskoðunar sneru til að mynda að því að eftirlitsákvæði samninga ráðuneytisins væru ekki samhljóða, samræma þyrfti eftirlit með samningunum og gæta þyrfti þess að eftirlit væri í samræmi við ákvæði samninganna (s. 4-5). Þá kom einnig fram í *Ábendingu frá Ríkisendurskoðun* í júní 2011 að nokkuð skorti upp á að stofnuninni bærust afrit af samningum og ársreikningum en í lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun er kveðið á um hlutverk hennar sem eftirlitsaðila með þjónustusamningum byggðum á 30. gr. fjárreiðulaga.

Við athugun á því hvort tilgreint væri hvernig farið væri með ágreiningsmál í þjónustusamningum á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis var horft til 16. gr. reglugerðar nr. 343/2006 um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs, sbr. „Í samningi skal kveðið á um meðferð ágreinings og þeim úrræðum sem gert er ráð fyrir vegna brota á samningsbundnum skyldum.“ Í sex af átta samningum eru ákvæði um meðferð ágreiningsmála þar sem meðal annars er gert ráð fyrir skipun sáttanefndar ef

ágreininger rísi sem samningsaðilar geti ekki jafnað sín á milli. Í aðeins þremur samningum eru ákvæði vegna vanefndar verksala. Þar er ráðuneytinu heimilað að draga úr eða stöðva greiðslur ef verksali vanrækir skyldur sínar samkvæmt samningi.

Líkt og á við um ákvæði um eftirlit með þjónustusamningum þá eru ákvæði um meðferð ágreiningsmála með ýmsum hætti og misítarlega útfærð í samningunum. Í handbók um þjónustusamninga kemur fram að „liggja þurfi fyrir hvernig þeir sem eiga rétt á þjónustunni geta leitað réttar síns, borið fram kvartanir og fengið niðurstöðu í slíkum málum.“ (Fjármálaráðuneytið 2005, 42). Hvað nemendur varðar þá snúa slík atriði aðallega að innritun í skóla, brottvísun úr námi og einkunnagjöf. Í einum samningi á háskólastigi og einum á framhaldsskólastigi er hvergi tiltekið með hvaða hætti innritun nemanda skuli háttáð. Í öðrum samningum er það gert með mjög misjöfnum hætti. Þannig er kveðið á um, að um inntöku nemenda og aðrar stjórnvaldsákvarðanir gildi stjórnarsýslulög. Einnig var tiltekið í nokkrum samningum að réttindi og skyldur nemenda skyldu vera í samræmi við góða stjórnarsýsluhætti án þess þó að skilgreina nánar við hvað væri átt. Þá var í einum samningi kveðið á um skipan inntökunefndar. Í þremur samningum er kveðið á um að setja skuli fram leiðbeiningar um málskotsrétt nemenda en ákvæði þessa efnis eru þó ekki samhljóða. Þá er jafnframt í þremur samningum kveðið á um að nemendum skuli tilkynnt með góðum fyrirvara, og stutt málefnalegum rökum, hækki skólinn skólagjöld sín umfram almennar verðlagsbreytingar eða leggi á ný gjöld. Hvergi er hins vegar minnst á hvaða viðurlög séu við því að svo sé ekki eða hvert nemendur geti leitað komi slík staða upp.

Það sem helst vekur athygli í þessari umfjöllun er að nokkuð virðist vanta upp á skýrleika þjónustusamninganna en það er í samræmi við athugasemdir sem bæði Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun hafa sent frá sér (sbr. SUA 2006, 30 og Ríkisendurskoðun 2011a).

## 6. Umræða

Umfjöllunarefni þessarar greinar hefur fyrst og fremst snúið að því hvaða áhrif samningar ríkisins um útvistun þjónustu geti haft á réttarstöðu borgaranna. Áhersla var lögð á að skoða réttarstöðu borgaranna með tilliti til þjónustusamninga er falla undir 30. gr. fjárreiðulaga. Eins og komið hefur fram þá virðist yfirsýn hins opinbera yfir samninga ríkisins ekki alltaf vera fullnægjandi. Þá benda niðurstöður til að skilningur á hugtakinu þjónustusamningur sé í einhverjum tilfellum á reiki. Jafnframt virðast eftirlitsaðilar ekki hafa nægilega yfirsýn yfir fjölda og umfang verkefna sem heyra undir 30. gr. fjárreiðulaga (sbr. Ríkisendurskoðun 2011a) sem vekur upp spurningar um skilvirkni opinbers eftirlits með útdeilingu fjármuna hins opinbera.

Af umfjöllun um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, hér á undan, að dæma er ljóst að ráðherra missir að einhverju leyti beint boðvald yfir þeim verkefnum sem falin eru einkaaðilum á grundvelli 30. gr. fjárreiðulaga. Af því leiðir að erfiðara er t.d. fyrir Alþingi að kalla eftir upplýsingum um stöðu verkefnis þar sem skortur á reglubundnu eftirliti getur valdið því að upplýsingar um stöðu mála skorti. Jafnframt hefur reynslan sýnt að þegar verkefni eru útvistuð til einkaaðila þá getur skapast sú hætta að verkkaupi telji sig ekki lengur hafa boðvald yfir þeim aðilum sem sinna

verkefninu í umboði hans (sem hann þó greiðir fyrir fullu verði). Dæmi um þetta kom fram í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar (2011b) um þjónustusamninga Barnaverndarstofu. Það má því ætla að Gilmour og Jensen (1998) hafi að nokkru leyti á réttu að standa þegar þeir benda á að sú aðferðafræði hins opinbera að útvista opinberum verkefnum til einkaaðila með samningum geti í einhverjum tilvikum skapað óvissu um lagalega ábyrgð stjórnvalda á verkefnum.

Þá má ráða af álitum umboðsmanns Alþingis, *UA frá 9. september 2009 (nr. 5002/2007) (sjúkrabótel)* og *UA frá 24. júní 2009 (nr. 4904/2007) (rekstur ferju)* að stjórnvöld virðast ekki alltaf hafa gert sér grein fyrir opinberu eðli þeirra verkefna, sem samningar (byggðir á 30. gr. fjárreiðulaga) höfðu verið gerðir um við einkaaðila. Það sama virðist að einhverju leyti eiga við í umfjöllun um aðra samningagerð hins opinbera. Þrátt fyrir að hér séu tiltölulega fá álit og dómar lögð til grundvallar þá benda þessar niðurstöður til þess að þegar hið opinbera gerir samninga við einkaaðila geti komið upp sú staða að óvissa skapist um hvaða reglur gildi um samningana og þau verkefni og þá þjónustu sem veitt er á grundvelli þeirra. Þetta er í samræmi við ábendingar, sem m.a. hafa komið fram hjá Götze (2001), Moe (2001) og Gilmour og Jensen (1998), um þær hættur sem geta fylgt samningagerð hins opinbera við einkaaðila.

Af þeim þjónustusamningum, sem til skoðunar voru, er ljóst að formleg skilyrði 5. mgr. 30. gr. eru að einhverju leyti uppfyllt. Það er að segja að tekið er fram hvernig eftirliti skuli háttað og hver skuli fara með það. Tekið er fram hvernig fara skuli með ágreiningsmál og þeim úrræðum sem gert er ráð fyrir vegna brota á samningsbundnum skyldum. Að þessu sögðu er þó rétt að taka fram að töluvert skortir upp á að samræmi sé á milli samninga, sem aftur getur dregið úr líkum á að sambærileg mál hljóti sambærilega úrlausn. Innihald samninga er allt frá því að vera nokkuð ítarlegt til þess að innihalda aðeins einfaldar lýsingar. Þá er skýrleika ákvæðanna oft ábótavant. Jafnframt virðist sem eftirlitið sé ekki alltaf virkt. Eftirlit og ákvæði um meðferð ágreiningsmála eiga að tryggja ábyrgð á verkefnum sem greitt er fyrir af hinu opinbera. Ef hið opinbera hefur lítið sem ekkert eftirlit með samningum þá dregur það úr líkum á að hægt sé að tryggja að verksali standi við sinn hluta samningsins. Þá er einnig erfðara að draga verksala til ábyrgðar fyrir vanefndir ef ekki er tilgreint í samningi hvernig fara skuli með slíkan ágreining eða hvað geti t.d. kallað á riftun samnings.

Í upphafi þessarar greinar var lagt upp með að leggja mat á réttmæti fullyrðingar sem birtist í athugasemddum með frumvarpi til fjárreiðulaga nr. 88/1997. Af umfjöllun greinarinnar má ætla að aukin notkun þjónustusamninga breyti réttarstöðu notenda. Fyrst og fremst af þeim sökum að efni samninganna og eftirlit með þeim hefur ekki alltaf verið sem skyldi. Þrátt fyrir að almennar reglur stjórnsýsluréttarins eigi að gilda um samninga hins opinbera þá virðist vanta upp á að nægilega skýrar útfærslur séu fyrir hendi í lögunum annars vegar og samningum hins vegar til þess að þær veiti það réttaröryggi sem þær eiga að gera. Kröfur eftirlitsaðila eins og Ríkisendurskoðunar um formlegri reglur stangast þannig á við óskir pólitískra aðila og stofnana um meiri sveigjanleika og aukid svigrúm til ákvarðanatöku. Af þessu leiðir að upp geta komið mál þar sem samningar hins opinbera lenda á „gráum“ svæðum þar sem meta þarf hvert einstaka tilvik fyrir sig.



Aukin áhersla á samningagerð hins opinbera hefur því leitt til þess að í einhverjum tilfellum hefur skapast óvissa um réttarstöðu notenda þjónustu. Til að koma í veg fyrir að slíkt ástand skapist er nauðsynlegt að samningar séu skýrir og vel útfærðir til að draga úr líkum á að flókin lögfræðileg álitafni um réttarstöðu notenda vakni í hvert sinn sem þjónustusamningar eru til skoðunar. Þá er einnig nauðsynlegt að gerðar séu áætlanir um raunhæft eftirlit verkkaupa með samningum. Einnig væri æskilegt að fram færi meiri og opnari umræða um áhrif útvistunar verkefna hins opinbera á réttarstöðu notenda þjónustu.

Að lokum er rétt að taka fram að nú þegar hafa einhverjir þeirra samninga, sem hér var fjallað um, verið endurnýjaðir eða úrbætur gerðar á ákvæðum þeirra. Það er hins vegar full ástæða til að hvetja til þess að áfram verði stundaðar rannsóknir á samningagerð hins opinbera.

## Aftanmálgreinar

- 1 Ég vil þakka Trausta Fannari Valssyni lektor við lagadeild Háskóla Íslands fyrir yfirlestur og gagnlegar ábendingar og athugasemdir um það sem betur mætti fara. Jafnframt þakka ég sömuleiðis ritrýnum greinarinnar fyrir gagnlegar ábendingar. Ég ber þó ein ábyrgð á efni greinarinnar.
- 2 New Public Management hefur gengið undir ýmsum nöfnum á íslensku en hér verður fylgt þeirri hefð sem sett var með útgáfu rits Fjármálaráðuneytisins *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri* árið 1996 og talað um nýskipan í ríkisrekstri eða einungis nýskipan.
- 3 Líkt og hjá Götze (2005) þá er hugtakið einkavæðing notað hér í víðri merkingu sem yfirheiti fyrir hvers konar breytingar á rekstrar- eða eignarformi verkefna eða eigna hins opinbera.
- 4 Umfjöllun um aðra samninga getur þó verið tekin með í dæmaskyni.
- 5 Ástæðan fyrir að þessir samningar urðu fyrir valinu byggir fyrst og fremst á aðgengi. Þá virðist sem nokkuð vanti upp á að yfirsýn hjá ráðuneytunum almennt yfir fjölda þjónustusamninga byggðum á 30. gr. fjárreiðulaga sé eins og best verður á kosið.
- 6 Carsten Henriksen hefur fjallað mikið um þetta efni og er mjög fylgjandi þverfaglegri nálgun, sbr. t.d. *Öffentlig forvaltning: Lærebog i forvaltningslære*. 2. útg. Kaupmannahöfn: Forlaget Thomson.
- 7 Quasi governments, quangos eða hybrid organizations. Skilgreiningar og nafngiftir á hálfopinberum stofnunum eru mjög margbreytilegar.
- 8 Þessi samningur er nokkuð rýr samanborið við þá sem áður hefur verið fjallað um. Í tilfelli samnings við Keili er reyndar ekki minnst á að samningurinn falli undir 30. gr. fjárreiðulaga. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir 2011 segir hins vegar „samningar sem mennta- og menningarmálaráðuneytið stendur að ásamt fjármálaráðuneytinu skv. heimild í 30. gr. fjárreiðulaga eru merktir með bókstafnum A...“ (Þskj. 1, 139. lögþ. 2010-11, 253 (enn óbirt í A-deild Alþt.)). Samningurinn við Keili er einmitt merktur bókstafnum A sem styður við þá ályktun að hér sé á ferð þjónustusamningur á grundvelli 30. gr. fjárreiðulaga.
- 9 Eins og kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar 2012c, þá eru margir þessara samninga þegar útrunnir (þótt greitt sé eftir þeim), 4 hafa verið endurnýjaðir eða samningsskilmálum breytt og einhverjir verða endurnýjaðir á næstu mánuðum (s. 13-14).
- 10 Reglugerð um samninga um rekstrarverkefni, sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

## Heimildir

*Alþingistíðindi*

Berglind Bára Sigurjónsdóttir. (2006). „Verkskipulagsvald og valdframsal í sveitarstjórnarrétti.“

*Úlfjótur*, 59(4), 545-606.

- Bovens, M. (2005). „Public Accountability“ í *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie, Lynn Jr, L. E. og Pollitt (ritstj.), C. 182-208. New York: Oxford University Press.
- DeHoog, R. H. og Salamon, L.M. (2002). „Purchase-of-Service Contracting,“ í *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, L. Salamon (ritstj.), 319-339. New York: Oxford University Press.
- Eva Marín Hlynisdóttir. (2011). Í einskismannslandi: Þjónustusamningar ríkisins. Háskóli Íslands. Óbirt MPA ritgerð.
- Fjármálaráðuneytið. (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið. Sótt 25.5.2011 af: [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Stefna\\_um\\_nyskipan\\_i\\_rikisrekstri\\_1996.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna_um_nyskipan_i_rikisrekstri_1996.pdf)
- Fjármálaráðuneytið. (2005). *Þjónustusamningar: Handbók*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið. Sótt 4.9. 2011 af [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Thjonustusamningar\\_Handbok\\_jan2005.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Thjonustusamningar_Handbok_jan2005.pdf)
- Forsætisráðuneytið. (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og vðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 7. júní 2011 af <http://www.forsætisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/2451>
- Gilmour, R. S. og Jensen, L.S. (1998). „Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of „State Action“.“ *Public Administration Review*, 58(3): 247-257.
- Gotze, M. (2001). „Privatisering- en anledning til at overveje forvaltningslovens fremtid,“ í *Staten i forandring*, H. Petersen, Koch, H og Boye Koch, P (ritstj.), 271-282. Kaupmannahöfn: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (1999). *Úr dögnum sjóði: Fjarlagagerð á Íslandi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson. (2010). „Ekki batnar allt, þó bíði. Yfirstjórnunar- og eftirlitshemildir ráðherra, einkum athafnaskylda hans,“ í *Rannsóknir í félagsvísindum XI*, Helgi Áss Grétarsson (ritstj.), 61-88. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Henrichsen, C. 1997. *Retssikkerhed og moderne forvaltning: En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*. Kaupmannahöfn: Akademisk forlag
- Jørgensen, O. (1994). „De almindelige forvaltningsreglers anvendelsesområde med særligt henblik på halvoffentlige organer.“ *Juristen*, (1),1-22.
- Kelman, S. J. (2002). „Contracting,“ í *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, L. Salamon (ritstj.), 282-318. New York: Oxford University Press.
- Madsen, P.J. (2005). „Privatretligt eller statsligt? - om udvalgte juridiske aspekter i tilknytning til „halvoffentlige“ organisationer og selvejende institutioner, eksemplificeret ved konkrete cases.“ *Justitia*, 28 (3), 2-52.
- Margrét Vala Kristjánsdóttir. (2009). „Neyðarlögin og stjórnsýsluréttur.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 5(2), 267-293. Sótt 15.8.2011 af <http://skemman.is/stream/get/1946/9115/23988/1/a.2009.5.2.4.pdf>
- Margrét Vala Kristjánsdóttir. (2011). „Eru ákvarðanir einkarekinna háskóla um réttindi og skyldur nemenda stjórnsýsla eða ákvarðanir á grundvelli einkaréttar?“ *Tímarit Lögréttu*, 8(1), 53-77.
- Moe, R. C. (2001). „The Emerging Federal Quasi Government.“ *Public Administration Review*. 61(3): 290-312.
- Moe, R. C. og Gilmour, R. S. (1995). „Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law.“ *Public Administration Review*, 55(2): 135-146.
- Páll Hreinsson. (2005a). *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex
- Páll Hreinsson. (2005b). „Valdmörk stjórnvalda.“ *Tímarit lögfræðinga*, 55(4), 447-494.
- Páll Sigurðsson. (1987). *Samningaréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.
- Páll Sigurðsson. (2006). „Samninga- og kröfuréttur“. Í *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, ritstj. Róbert R. Spanó, 219-280. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex
- Ríkisendurskoðun. (2011a). *Ábending frá Ríkisendurskoðun. Skuldbindandi rekstrar- og þjónustusamningar ríkisins*. Sótt 10. 7. 2011 af [http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/utrunnir\\_samningar\\_einbl.pdf](http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/utrunnir_samningar_einbl.pdf)

- Ríkisendurskoðun. (2011b). *Skuldbindandi samningar – 2 Velferðarráðuneyti*. Reykjavík:  
Ríkisendurskoðun. Sótt 29.3.2012 af  
[http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/skuldb\\_samn\\_velferdarrn.pdf](http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/skuldb_samn_velferdarrn.pdf)
- Ríkisendurskoðun. (2011c). *Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og loka þeirra*. Reykjavík:  
Ríkisendurskoðun. Sótt 1.5.2011 af:  
<http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Barnaverndarstofa.pdf>
- Ríkisendurskoðun. (2012a). *Skuldbindandi samningar – 3 Innanríkisráðuneytið*. Reykjavík:  
Ríkisendurskoðun. Sótt 29.3.2012 af  
[http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi\\_samningar\\_3\\_innanrikisraduneyti.pdf](http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi_samningar_3_innanrikisraduneyti.pdf)
- Ríkisendurskoðun. (2012b). *Skuldbindandi samningar – 5 Sjávar og landbúnaðarráðuneyti*. Reykjavík:  
Ríkisendurskoðun. Sótt 29.3. af:  
[http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi\\_samningar\\_\\_sj\\_landbrn\\_lokas\\_kjal.pdf](http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi_samningar__sj_landbrn_lokas_kjal.pdf)
- Ríkisendurskoðun. (2012c). *Skuldbindandi samningar – 6 Mennta- og menningarmálaráðuneyti*. Reykjavík:  
Ríkisendurskoðun. Sótt 29.3.2012 af  
[http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi-samningar\\_6\\_mmrn.pdf](http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi-samningar_6_mmrn.pdf)
- Roberts, A. S. (2000). „Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law.“ *Public Administration Review*, 60(4), 308-320.

#### Skýrslur umboðsmanns Alþingis

- Willems, T. og Van Dooren, W. (2011). „Coming to Terms with Accountability: Combining different forums and functions in a multidimensional way.“ Grein kynnt á ECPR ráðstefnu, Háskóla Íslands, 27. ágúst. Sótt 26. ágúst 2011 af  
<http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2187.pdf>
- Þingskjal 1. Frumvarp til fjárlaga vegna ársins 2011. 139. lögþ. 2010-11, 253 (enn óbirt í A-deild Alþt.). Sótt 10.9.2011 af <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/0001.pdf>

#### Álit umboðsmanns

- UA 28. desember 2006 (4478/2005)  
UA 7. apríl 2008 (4917/2007)  
UA 10. júní 2008 (4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007)  
UA 24. júní 2009 (4904/2007)  
UA 9. september 2009 (5002/2007)

#### Dómaskrá

- Hrd. 1999, bls 1551 (318/1998)  
Hrd. 2000, bls. 1322 (407/1999)  
Hrd. 2001, bls. 1398 (390/2000)

