



Dagsetning:  
Málsnúmer:

26.

júní

2023

2306063/13.7.2

23. júní 2023

Álit innviðaráðuneytisins í máli nr. IRN22050047

Facebook Link Twitter Link

I. Málsatvik

## 1. Almenn

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, nú innviðaráðuneytið, tók stjórnslu sveitarfélagsins Snæfellsbæjar til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga, í máli sem sneri að beiðni um smölun sveitarfélagsins á ágangsfé. Málinu lauk með álit og leiðbeiningum ráðuneytisins þann 2. júní 2021 í máli nr. SRN20070003. Í leiðbeiningahluta umfjöllunarinnar kemur efnislega fram sú afstaða að ákvæði 8. og 9. gr. laga nr. 38/2013, um búfjárhald (hér eftir lög um búfjárhald), gangi framar ákvæðum IV. kafla laga nr. 6/986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl. (hér eftir lög um afréttamálefni). Í því felst að umráðamanni lands ber sjálfum að taka ákvörðun um að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað til að umgangur og beit búfjár sé þar bönnuð.

Í álit umboðsmanns Alþingis, mál nr. 11167/2021 frá 11. október 2022, komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að framangreindar leiðbeiningar ráðuneytisins samræmdust ekki lögum. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til innviðaráðuneytisins að það taki leiðbeiningarnar í heild sinni til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem reifuð eru í álit umboðsmanns.

## 2. Nánar um álit og leiðbeiningar ráðuneytisins 2. júní 2021 í máli nr. SRN20070003

Ráðuneytinu barst erindi Jóns Guðmanns Péturssonar (málshefjandi) þann 1. júlí 2020, sem fól í sér kvörtun vegna stjórnslu sveitarfélagsins Snæfellsbæjar. Í erindinu var rakið að málshefjandi hefði farið fram á sveitarfélagið hefði frumkvæði að því að smala ágangsfé á jörð í hans eigu á grundvelli IV. kafla laga um fjallskil, nr. 6/1986. Í 31. gr. laganna segir:

„Nú verða mikil brögð að ágangi búfjár úr afrétti í heimahaga, og getur þá sá, er fyrir verður, gert sveitarstjórn aðvart. Skal hún þá, ef um verulegan eða óeðlilegan ágang virðist að ræða, skipa fyrir um smölun ágangspenings og rekstur til afréttar eða skilaréttar. Kostnaður greiðist úr fjallskilasjóði eða sveitarsjóði þess hrepps eða hreppa, er afrétt þann nota, er ágangspeningur kom frá. Heimilt er þó í fjallskilasamþykkt að ákveða að nokkru aðra skipan á skiptingu þessa kostnaðar. Sama gildir um kostnað við búfé, sem stendur við afréttargirðingar“.

Í 33. gr. laganna segir síðan:

„Nú verður ágangur búfjár úr einu heimalandi í annað, og getur þá sá, er fyrir verður, kært til hreppstjóra. Stafí ágangurinn af búfé, sem vanrækt hefur verið að reka á fjall eftir fyrirmælum fjallskilasamþykktar, ber hreppsnefnd að sjá um, að eigendur reki fénaðinn til afréttar. Vanræki þeir það, lætur hún reka á þeirra kostnað. Stafí ágangur hins vegar af búfé, sem heimilt er að hafa í heimahögum, ber sveitarstjórn að láta smala ágangsfénaði og reka þangað, sem hann á að vera, á kostnað eiganda, nema annað sé ákveðið í fjallskilasamþykkt. Sinni sveitarstjórn ekki skyldum sínum skv. 1. mgr. að mati lögreglustjóra skal hann láta smala ágangsfénaði á kostnað eiganda.“



Með tölvupósti sveitarfélagsins til málshefjanda, dags. 25. júní 2020, var beiðninni hafnað með þeim rökum að engar afréttir séu á Snæfellsnesi sem hægt sé að keyra féð til og því hafi það ekki þjónað tilgangi að smala fénu af svæðinu.

Í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er um skyldur sveitarfélaga vegna smölunar búfánaðar á jörðum þar sem lausaganga er almennt leyfð af sveitarfélagi, og með vísan til leiðbeiningarhlutverks samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, taldi ráðuneytið ástæðu til að taka stjórnarsýslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitstjórnarlaga og veita almennar leiðbeiningar um þær réttarreglur sem gilda um sambærileg tilvik og gefa jafnframt álit um stjórnarsýslu sveitarfélagsins. Í leiðbeiningahluta álitsins benti ráðuneytið á að það hefði áður tekið sambærileg álitaefni til skoðunar í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. 59/2009 (SAM09090036) frá 13. ágúst 2010. Málsmeðferð ráðuneytisins í málinu byggði hins vegar á 103. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, sem ekki er sambærileg þeirri málsmeðferð sem 112. gr. sveitarstjórnarlaga mælir fyrir um. Tók ráðuneytið því ekki beina afstöðu til álitaefnisins í því máli.

Ráðuneytið leitaði eftir afstöðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (nú matvælaráðherra) sem fer með framkvæmd laga um afréttamálefni og laga um búfjárhald, um hvort að sveitarfélagi væri heimilt að gera það að skilyrði fyrir smölun ágangsfjár skv. 33. gr. laga um afréttamálefni, að það land sem verður fyrir áganginum sé girt fjárheldri girðingu. Í svari sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins frá 28. maí 2010, sagði m.a. að bera verði IV. kafla afréttalaga saman við önnur og yngri lög sem að nokkru fjalla um sama málefni. Benti ráðuneytið á skörun 33. gr. laga um afréttamálefni, við 8. og 9. gr. þágildandi búfjálaga, nr. 103/2002, sem er samhljóða 8. og 9. gr. í núgildandi búfjárlögum, nr. 38/2013. Þar segir m.a. að umráðamanni lands er heimilt að ákveða að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað svæði og er þá umgangur og beit búfjár þar bönnuð og komist búfé inn á friðað svæði, skal umráðamaður lands ábyrgjast handsömun þess og koma því í örugga vörslu.

Taldi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að auðséd væri að ákvæðin skarist á við ákvæði IV. kafla afréttarlaga um ágang búfjárs. Kæmi því til álita sú regla að verði ákvæði laga talin ósamrýmanleg, og annað teljist ekki sérregla við hitt, skuli yngri ákvæði ganga frammar eldri (lex posterior derogat legi priori). Jafnframt taldi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að í lögum um búfjárhald fælist sú stefnubreyting að ákvæði 33. gr. afréttarlaga væru að nokkru upphafin. Það viðhorf virðist hvíla að baki lögum um búfjárhald að hreppsfélög geti helst brugðist við ágangi búfjár með því að kveða á um vörsluskyldu þess. Hafi ákvörðun um vörsluskyldu ekki verið tekin, þá væri hæpið að slíka skyldu mætti leiða af 33. gr. afréttarlaga.

Í umræddum leiðbeiningum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, var tekið undir þessa túlkun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og var það niðurstaða fyrrnefnda ráðuneytisins að óhjákvæmilegt væri að líta svo á að ákvæði 8. gr. og 9. gr. laga um búfjárhald gangi frammar ákvæðum IV. kafla afréttarlaga á grundvelli forgangsreglu réttarheimildafræðinnar, lex posterior. Í því fælist að umráðamanni lands beri sjálfum að taka ákvörðun um að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað svæði til að umgangur og beit búfjár sé þar bönnuð og jafnframt þyrfti hann að ganga úr skugga um að vörslugirðingar uppfylli kröfur búnaðarnefndar og tilkynna sveitarfélaginu þar um, sbr. 8. gr. laga um búfjárhald. Komist búfé inn á friðað svæði væri það á ábyrgð umráðamanns lands að ábyrgjast handsömun þess og koma því í örugga vörslu.

### 3. Nánar um álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11167/2021 frá 11. október 2022

Í áliti umboðsmanns eru teknar til umfjöllunar þær reglur sem gilda um réttarstöðu umráðamanns lands samkvæmt lögum um afréttamálefni. Rakin er forsaga laga um afréttamálefni og reifað að um



afréttamálefni og fjallskil hafi fyrst verið sett heildarlög árið 1969, sbr. lög nr. 42/1969. Fyrir gildistöku þeirra laga hafði að mestu verið stuðst við dreifð ákvæði í Landsleigubálki Jónsbókar og réttarbót Eiríks konungs frá 1294. Rakið er að í frumvarpi til laganna sé fjallað um hin fornu lagaákvæði Jónsbókar og réttarbótar, svo og Grágás, og að viss ákvæði þeirra hafi haldið gildi sínu og séu staðfest í frumvarpinu. Einkum ákvæði er fjalla um bótaskyldu fjáreiganda vegna beitar í haga annars manns og heimildir til innsetningar slíks búfjár. Í frumvarpinu komi einnig fram að þær reglur hafi gilt að menn séu almennt ekki skyldir til að þola ágang búfjár annarra manna í haga sína, nema samkvæmt samningi eða hefð. Í frumvarpinu sé því gert ráð fyrir að leggja með nokkrum hætti gæsluskyldu á eigendur og haldsmenn búpenings, hafi þeir ekki náð samkomulagi um sameiginlega hagabeit eða sveitarsamþykkt verið gerð um það efni, sbr. 14. og 51. gr. frumvarpsins. Á því sjónarmiði hafi ákvæði 37. gr. frumvarpsins verið reist en þar sé heimilað að láta fara fram að smölun ágangsfjár og rekstur þess á afrétt eða þangað, sem það má vera, allt á kostnað fjáreiganda.

Eftir yfirferð á lögskýringargögnum laga nr. 6/1986 um afréttamálefni, var það mat umboðsmanns að reglur laganna sem fjalla um ágang búfjár úr einu heimalandi í annað, séu byggðar á þeim grunnrökum að umráðamaður lands þurfi ekki að heimila öðrum þau afnot af landinu sem felast í umgangi og beit fjár í annarra eigu. Byggja þau ákvæði laganna sem fjalla um verndarrétt hans við ákveðnar aðstæður á því sjónarmiði, þ.e. annars vegar rétti hans til að leita til handhafa opinbers valds, sveitarstjórnar og eftir atvikum lögreglustjóra, og fara fram á að þessir aðilar beiti þeim valdheimildum sem þeim eru fengnar með lögum nr. 6/1986, og hins vegar bótaréttar vegna tjóns af völdum ágangsfjár eins og nánar er kveðið á um í lögnum. Hafi ætlunin verið að gera breytingu á þessari réttarstöðu umráðamanns lands með yngri lögum, verði að gera kröfu um að það verði skýrlega ráðið af orðalagi og efni þeirra lagaákvæða sem til álita koma, sbr. sú krafa um lagaáskilnað sem leiðir af stjórnskipulegri vernd eignaréttinda.

Í álitinu kemur fram að það ákvæði laga um búfjárhald sem ætti við í málinu fjalli samkvæmt orðum sínum um heimild umráðamanns lands til að friða ákveðið svæði innan þess, hvernig slíkri friðun yrði komið á og viðhaldið. Að virtum texta ákvæðisins og lögskýringargögnum taldi umboðsmaður varhugavert að skýra ákvæðið á þá leið að vilji löggjafans hefði staðið til þess að takmarka eignarétt umráðamanns lands m.t.t. ágangs búfjár. Niðurstaða umboðsmanns var að skýra ákvæði laga um búfjárhald til samræmis við almennar reglur um afréttamálefni viðvíkjandi úrræðum umráðamanns lands við óheimilli beit búfjár í landi hans svo og grunnreglum eignarréttar. Af því leiðir að 8. gr. laga um búfjárhald gæti ekki orðið annars efnis eða haft önnur réttaráhrif en þau sem texti hennar mælti fyrir um, þ.e. að umráðamanni lands væri heimil sérstök friðun og nyti þá þeirra heimilda sem kveðið væri á um í lögnum. Hefði umráðamaður lands hins vegar ekki nýtt sér heimild til friðunar giltu um réttarstöðu hans þær reglur sem að meginstefnu hefðu gilt hér á landi um þessi efni frá fornu fari auk þess sem hann kynni að njóta þess sérstaka verndarréttar sem hefur verið í íslenskum rétti frá gildistöku fyrstu heildarlaga um afréttamálefni, fjallskil o.fl. árið 1969.

### III. Málsmeðferð

Með hliðsjón af tilmælum umboðsmanns Alþingis tók ráðuneytið til skoðunar hvort að ástæða væri til að taka upp leiðbeiningar ráðuneytisins í máli nr. SRN20070003. Í ljósi þess að lög nr. 6/1986 og lög nr. 38/2013 heyra undir framkvæmd matvælaráðuneytisins, óskaði innviðaráðuneytið eftir umsögn þess um framangreint álit umboðsmanns Alþingis og niðurstöðu þess. Nánar tiltekið óskaði ráðuneytið meðal annars eftir afstöðu matvælaráðuneytisins um hvort að síðarnefnda ráðuneytið tæki undir niðurstöðu umboðsmanns um að ákvæði laga um búfjárhald og lög um afréttamálefni o.fl. sem fjalla um ágang búfjár skarist ekki og hvaða réttaráhrif 8. gr. og 9. gr. laga um búfjárhald hafi ef meginreglan er sú, skv. álitum umboðsmanns, að umgangur og beit búfjár sé almennt bönnuð á grundvelli laga um afréttamálefni og sjónarmiða um stjórnskipulega vernd eignarréttar.



Í umsögn matvælaráðuneytisins kom fram að það taki undir niðurstöðu umboðsmanns Alþingis og að skýra beri 8. gr. laga nr. 38/2013 til samræmis við almennar reglur laga nr. 6/1986, viðvíkjandi úrræðum umráðamanns lands við óheimilli beit búfjár í landi hans svo og grunnreglur eignaréttar. Leiði af þessu að 8. gr. laga nr. 38/2013 geti ekki orðið annars efnis eða haft önnur réttaráhrif en þau sem texti hennar mælir fyrir um, þ.e. að umráðamanni lands sé heimil sérstök friðun samkvæmt nánari ákvæðum greinarinnar og njóti þá þeirra heimilda sem kveðið er á um í 9. gr. laganna. Hafi umráðamaður lands hins vegar ekki nýtt sér téða heimild laganna gilda um réttarstöðu hans þær reglur sem að meginstefnu hafa gilt hér á landi um þessi efni frá fornu fari auk þess sem hann kunni að njóta þess sérstaka verndaréttar sem verið hefur í íslenskum rétti frá gildistöku laga nr. 42/1969, um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Í umsögninni kemur jafnframt fram að matvælaráðuneytið taki undir tilmæli umboðsmanns sem hann beindi að innviðaráðuneytinu þess efnis að taka leiðbeiningarnar í heild sinni til endurskoðunar með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitinu. Þá segir að ekki sé hafin vinna í ráðuneytinu við endurskoðun laga um búfjárhald eða afréttarmálefni, fjallskil o.fl., en rétt sé að fylgjast með framkvæmd og þróun á málefnasviðinu næstu misseri.

Í ljósi þess að leiðbeiningar og álit ráðuneytisins beindust að stjórnslu sveitarfélagsins Snæfellsbæjar, var sveitarfélaginu einnig veitt færi á að koma að sínum sjónarmiðum vegna þessa máls. Í umsögn sveitarfélagsins kemur að fram þó að sveitarfélagið taki ekki beina afstöðu til þess hvað sé rétt og hvað sé rangt þá sé mikilvægt að sveitarfélög fái skýr fyrirmæli um hvert hlutverk þeirra sé. Bent er á að verði það niðurstaða ráðuneytisins að sveitarfélagi beri að smala ágangsfé vakni upp ýmsar spurningar sem raktar eru í umsögninni. Meðal annars hvað telst verulegur ágangur búfjár, þarf land að vera afgirt, á einungis að smala fé innan girðingar, hvernig á sá aðili sem vill láta smala landið sitt að bera sig að við sveitarfélagið, er eðlilegt að smalað sé alla daga ef sauðfé kemur daglega í viðkomandi land, ber sveitarfélagið ábyrgð á því að sauðfé slasist ekki við smölun, hindra fjallskilasamþykktir í viðkomandi sveitarfélögum að lambfé sé smalað á öðrum tímum en fram kemur í samþykktunum, o.fl. Í umsögn sveitarfélagsins kemur einnig fram að ef sveitarfélögum verði gert skylt að smala fé af jörðum þeirra sem þess óska getur það orðið allmikið mál, en fram að þessu hafa sveitarfélög ekki þurft að standa í slíkum verkum og ljóst sé að í mörgum sveitarfélögum eru jarðir sem engin búskapur er stundaður á og þeim fer fjölgandi.

Þar sem mál þetta varðar mörg sveitarfélög, óskaði ráðuneytið einnig eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um þau álitamál sem uppi eru í ljósi stöðu sambandsins sem málsvara sveitarfélaga landsins. Í umsögn sambandsins er bent á að grunnvandamálið sem sveitarfélög, búfjáreigendur og aðrir landeigendur standa frammi fyrir sé að lög um afréttamálefni, fjallskil o.fl. séu komin til ára sinna og uppfylli engan veginn þær kröfur til lagasetningar sem gerðar eru í nútímasamfélagi. Ljúka þurfi við gerð verklagsreglna og ganga til heildarendurskoðunar á lögum um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Fyrirsjáanlegt sé að enn frekari árekstrar verði vegna þess hversu vanbúin lögin séu miðað við t.d. mannréttindaákvæði stjórnarskrár og nútímalega stjórnslu. Hefja þurfi vinnu við slíka endurskoðun áður en þessi málaflokkur fari úr böndunum með tilheyrandi kostnaði og deilum milli landeigenda og bænda víða um land. Sá kostnaður verði langtum meiri en sú vinna sem inna þarf af hendi vegna heildarendurskoðunar á málaflokknum. Í umsögninni kemur jafnframt fram að sveitarfélög víða um land telji afar brýnt að fá skýrar leiðbeiningar með ákvæðum 31. og 33. gr. laga um afréttamálefni, og er bent á sambærileg atriði og fram koma í umsögn sveitarfélagsins í málinu.

Ráðuneytinu barst jafnframt umsögn málshefjanda og umræðuhóps um lausagöngu búfjár þar sem gerðar eru ýmsar athugasemdir við minnisblað Sambands íslenskra sveitarfélaga og auk þess



greinargerð þar sem farið er yfir forsögu laga um ágang búfjár. Í umsögninni er m.a. bent á að gróður sé eign sem nýtur verndar skv. eignaréttarákvæði stjórnarskrárinnar auk þess sem gerðar eru ýmsar athugasemdir er snúa að athugasemdum sambandsins um framkvæmd og útfærslu á smölun búfjár. Þá er bent á að sveitarstjórn sé eini aðilinn sem geti komið skikki á ágangsmál í heimasveitum og leyst þau alvarlegu vandamál sem búfé á flækingi veldur og lúta að friðhelgi gróðurs landeigenda, velferð dýranna og öryggi vegfarenda. Það geti sveitarstjórn annað hvort gert með því að láta smala ágangsfé hratt og örugglega og fellt kostnað á eigendur búfjárins eða með því banna lausagöngu búfjár.

Auk þess barst innviðaráðuneytinu umsögn stjórnar deildar sauðfjárbænda í Bændasamtökum Íslands vegna málsins. Í umsögninni eru rakin helstu sjónarmið stjórnarinnar er varðar lausagöngu og ágang búfjár. Þar kemur fram að mikilvægt sé að hafa í huga að umboðsmaður Alþingis hafi tekið það skýrt fram í sinni niðurstöðu að engin afstaða hefði verið tekin til þeirra atvika sem lágu til grundvallar kvörtunar/kæru, svo sem hvort um hafi verið að ræða ágang búfjár í heimaland viðkomandi í skilningi 33. gr. laga um afréttamálefni. Athugun umboðsmanns hafi einungis verið afmörkuð við það lagasjónarmið sem leiðbeiningar samgöngu- sveitarstjórnarráðuneytisins byggðu á, þ.e. að ákvæði í lögum um búfjárhald gengju framur eldri ákvæðum laga um afréttamálefni. Í áliti umboðsmanns væri ekki að finna umfjöllun um efnislega túlkun á 33. gr. laga um afréttamálefni og því væri ekki hægt að byggja á því að álitid eða úrskurðurinn hafi breytt réttarstöðu hvað varðar ágangsfé í heimalöndum.

Í umsögninni er því haldið fram að sú meginregla gildi í íslenskum rétti að mönnum sé ekki skylt að hafa dýr sín í vörslu nema lög eða stjórnvaldsfyrirmæli mæli fyrir um slíkt. Hæstiréttur hafi itrekað staðfest þessa meginreglu í fjölda dóma sem m.a. hafa gengið þegar ekið hefur verið á búfénað á þjóðvegum landsins og nokkrir dómur fallið þar sem framangreind meginregla hefur verið umfjöllunarefni, sbr. Hrd. 483/2006, Hrd. 575/2013, Lrd. 918/2018 og Lrd. 268/2020. Teljist lausaganga búfjár því ekki bönnuð nema á afgirtum svæðum, þ.e. búfjáreiganda ber að girða ef lausaganga hefur verið bönnuð. Búfjáreigendum eða vörslumönnum verði ekki metið það til sakar ef búfé gengur laust á ógirtum svæðum.

Þá er bent á að í áliti umboðsmanns er ekkert fjallað um fjallskilasamþykktir eða reglur þeirra eða önnur ákvæði laga nr. 6/1986. Það liggja ljóst fyrir að skv. lögum nr. 6/1986 skulu sveitarfélög setja sér fjallskilasamþykktir og í þeim skal skilgreina hvaða land það er sem fellur undir fjallskilaframkvæmd, þ.e. sumarbeitiland utan byggðar fyrir búfé. Þar verða sveitarfélög að horfa til aðstæðna í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Hægt er að skilgreina sumarbeitilönd sem allt ógirt land sveitarfélagsins. Þar með væri heimalandið skv. fjallskilasamþykkt skýrt afmarkað sem afgirt land. Sveitarfélögin fara með skipulagsvaldið og skilgreina hvaða land er í landbúnaðarnotum í sínu skipulagi. Stjórn fjallskilamála er hluti af skipulagsvaldi sveitarfélaga. Þá er á það bent að sveitarfélög geta bannað lausagöngu búfjár að hluta eða öllu leyti og sett vörsluskyldu á búfé og einnig að búfé hafi gengið laust um landið öldum saman og engin lög hafa verið sett sem breyta því réttarástandi.

#### IV. Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga

Innviðaráðuneytið fer með almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga á grundvelli XI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laganna hefur ráðherra sveitarstjórnarmála eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlitið takmarkast hins vegar við sérstakt eftirlit annarra eftirlitsaðila, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Ljóst er að álitaefni þessa máls



snúa að lögum um búfjárhald, og lögum um afréttamálefni og heyra umrædd lög stjórnarfarslega undir matvælaráðuneytið. Í því felst m.a. að matvælaráðuneytið hefur stjórnskipulegt eftirlit með framkvæmd framangreindra laga og getur látið í ljós óbindandi álit sem þýðingu geta haft til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd á þessu sviði, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Hins vegar ryður slíkt eftirlit ekki eitt og sér úr vegi hinu almenna eftirliti ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. skýringar við 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum eins og rakið er í leiðbeiningum ráðuneytisins. Ekki er að finna ákvæði í lögum nr. 38/2013 eða lögum nr. 6/1986 sem mæla fyrir um að öðrum stjórnvöldum sé falið eftirlit með atvikum þessa máls með beinum hætti og falla þau þ.a.l. undir hið almenna eftirlit innviðaráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga ákveður ráðuneytið sjálft hvort tilefni er til að taka stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar. Taki ráðuneytið stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti 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 hvort vísbendingar séu um að stjórnsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Í ljósi tilmæla umboðsmanns Alþingis, og afstöðu matvælaráðuneytisins um að rétt sé að endurskoða leiðbeiningar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 2. júní 2021 í máli nr. SRN20070003, telur ráðuneytið rétt að taka málið aftur upp og fjalla formlega um það á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Rétt er að taka fram að í fyrrnefndu álit og leiðbeiningum ráðuneytisins, var umfjölluninni skipt í tvennt. Annars vegar var hún í formi álits um stjórnsýslu sveitarfélagsins, sbr. 2. tl. 2. mgr. 112. gr. laganna, þar sem fjallað var um málsmeðferð sveitarfélagsins á beiðni málshefjanda, og hins vegar í formi leiðbeininga um þau atriði málsins er snúa að ósamræmi laga um afréttamálefni og laga um búfjárhald, sbr. 1. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Umfjöllun ráðuneytisins hér á eftir snýr hins vegar eingöngu að þeim þætti málsins er varðar skyldur sveitarfélaga við að skipa um smölun á ágangsfé á grundvelli IV. kafla laga um afréttamálefni. Í ljósi þess hvernig mál þetta er vaxið er umfjöllun ráðuneytisins eingöngu í formi álits, á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, eins og nánar verður rakið hér að neðan.

## V. Álit ráðuneytisins

Umboðsmanni Alþingis er falið það hlutverk að hafa eftirlit með að stjórnsýsla ríkis og sveitarfélaga sé í samræmi við lög, sbr. 2. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997 og hafa álit hans mikið leiðbeiningargildi um túlkun laga fyrir önnur stjórnvöld, þ.m.t. sveitarfélög. Því er mikilvægt að horfa til álita umboðsmanns við túlkun og framkvæmd laga, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem lög skarast eins og hér á við. **Telur ráðuneytið því ástæðu til að fella úr gildi þann hluta álits ráðuneytisins frá 2. júní 2021 í máli nr. SRN20070003, sem var í formi leiðbeininga og fjallar um skyldur sveitarfélaga hvað varðar smölun á ágangsfé á grundvelli IV. kafla laga um afréttamálefni.**

Með vísan til niðurstöðu umboðsmanns í máli 11167/2021, er það afstaða ráðuneytisins að á sveitarfélögum hvíli sú skylda sem kveðið er á um í IV. kafla laga um afréttarmálefni. **Þá telur ráðuneytið, með hliðsjón af umfjöllun umboðsmanns, að ekki verði séð að ákvæði annarra laga felli niður skyldur sveitarfélaga skv. IV kafla laga um afréttarmálefni með skýrum og ótvíræðum hætti eins og nauðsynlegt er til að skilyrði eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar verði uppfyllt hvað varðar takmörkun á eignaréttindum jarðareigenda m.t.t. ágangs búfjár. Telur ráðuneytið því að sveitarfélaginu hafi jafnframt borið að fella málið í þann farveg sem kveðið er á um í IV. kafla laga um**



**afréttarmálefni.** Er sveitarfélaginu bent á að hafa í huga þau sjónarmið sem hér eru rakin við meðferð sambærilegra mála.

Eins og kemur fram að framan var bent á í umsögnum sveitarfélagsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga að skyldur sveitarfélaga skv. IV kafla laga um afréttarmálefni eru ýmsum vandkvæðum háð í framkvæmd, t.d. þegar kemur að því að rannsaka það hvort búfé kemur af heimalandi eða afrétt eða þegar leggja þarf mat á það hvað telst vera ágangur búfjár í skilningi ákvæða laga um afréttarmálefni. Sveitarfélög eru sjálfstæð og staðbundin stjórnvöld sem ráða málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Er 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. Þá bendir ráðuneytið á að ákvarðanir um smölun á ágangsfé og eftir atvikum ákvörðun um að leggja á kostnað vegna slíkrar smölunar á búfjáreiganda, eru stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þurfa sveitarfélög því einnig að gæta að þeim grundvallarreglum sem þar er getið, svo sem að mál sé nægilega vel upplýst.

Matvælaráðuneytið er það fagráðuneyti sem fer með framkvæmd laga um afréttarmálefni sbr. forsetaúrskurð um skiptingu málefna Stjórnarráðsins. Er það því í höndum þess ráðuneytis að veita nánari leiðbeiningar um túlkun laganna ef til þess er leitað. Í ljósi þess telur innviðaráðuneytið að ekki sé ástæða að svo stöddu til að gefa út sérstakar leiðbeiningar á grundvelli 1. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga um skyldur sveitarfélagsins skv. IV. kafla laga um afréttarmálefni að öðru leyti en hér er gert. Það kann þó að vera heppilegt að mati ráðuneytisins, í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er um framkvæmd umræddra ákvæða laga um afréttarmálefni, að sveitarfélög móti sér verklagsreglur um samræmda framkvæmd þessara mála, eftir atvikum með atbeina Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Ráðuneytið vill að lokum áréttu að ákvæði laga um búfjárhald og laga um afréttarmálefni samræmast ekki í framkvæmd að mati þess. Í lögum um búfjárhald er lausaganga búfjár skilgreind á þann veg að um sé að ræða lausagöngu þegar búfé gengur á annars manns lands í óleyfi og jafnframt að þörf sé á sérstakri friðun lands til að umgangur búfjár sé þar bannaður. Ákvæði laga um afréttarmálefni kveða hins vegar á um að umgangur búfjár í annarra manna landi sé almennt bannaður. Landbúnaður og þ.m.t. sauðfjárrækt, er ein af mikilvægustu atvinnugreinum á Íslandi og gegnir mikilvægu hlutverki í fæðu- og matvælaöryggi þjóðarinnar. Auk þess er landbúnaður uppistaðan í lífsviðurværi og atvinnu í mörgum afskekktari dreifbýlissvæðum landsins og oftast en ekki sá grunnur sem ýmis þjónusta og nýsköpun hvíla á. Á sama tíma hefur áhersla á náttúruvernd og nýtingu lands til ræktunar af ýmsu tagi aukist, og því telur ráðuneytið mikilvægt að ákvæði framangreindra laga verði endurskoðuð sem fyrst og vill ráðuneytið því aftur vekja athygli matvælaráðuneytisins á þessu misræmi í lagaframkvæmd.

Í fyrrnefndu álitni innviðaráðuneytisins frá 2. júní 2021 í máli nr. SRN20070003 var komist að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð Snæfellsbæjar, þar sem tekin var ákvörðun um að hafna beiðni Jóns Guðmanns Péturssonar um smölun á búfé í landi Ægissíðu, dags. 25. júní 2020, hafi ekki verið fullnægjandi. Sveitarfélagið lagði ekki mat á hvaða réttarreglur giltu um málið og gætti þ.a.l. ekki að grundvallarreglum stjórnsýsluréttar við meðferð þess. Auk þess fékk ráðuneytið ekki séð að réttur aðili innan sveitarfélagsins hafi afgreitt málið, sbr. 8. gr., 35. gr. og 42. gr. sveitarstjórnarlaga. Telur ráðuneytið ekki tilefni til að breyta þessari niðurstöðu þess í umræddu álitni.

Er álit þetta ásamt gögnum málsins sent matvælaráðuneytinu til kynningar en að öðru leyti er málinu lokið af hálfu innviðaráðuneytisins.