

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um Stjórnarráð Íslands.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málin að nýju eftir 2. umræðu og fengið á sinn fund Ágúst Geir Ágústsson frá forsætisráðuneyti.

Umfjöllun nefndarinnar varðaði fjölmörg efnisleg atriði, m.a. um ákvörðunarvald um fjölda ráðuneyta og heiti þeirra, skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og hljóðritanir ríkisstjórnarfunda.

Þingsályktunartillaga um fjölda og heiti ráðuneyta.

Nefndin fjallaði um 2. gr. frumvarpsins sem felur í sér að ráðuneyti verði ekki lengur talin upp með tæmandi hætti í lögunum og að ákvörðunarvald um það hvaða ráðuneyti eru starfrækt verði í höndum ríkisstjórnar á hverjum tíma. Í frumvarpinu er kveðið á um að fjöldi ráðuneyta verði ákveðinn með forsetaúrskurði að tillögu forsætisráðherra. Við umræður um málið hefur komið fram gagnrýni á þetta fyrirkomulag. Til að sætta sjónarmið í þeim efnum leggur meiri hlutinn til að forsætisráðherra skuli, áður en forsetaúrskurður er gefinn út, leggja fram þingsályktunartillögu til umræðu og afgreiðslu á Alþingi um þá breytingu sem vilji stendur til að gera á skipan ráðuneyta. Með þessari tillögu er tryggt að þingheimur fái tækifæri til að fjalla efnislega um þingsályktunartillöguna og afgreiða hana samkvæmt ákvæðum þingskapa. Meiri hlutinn telur að með þessari tillögu sé þeirri megingagnrýni sem fram hefur komið á 2. gr. frumvarpsins mætt.

Meiri hlutinn telur þó ekki þörf á að forsætisráðherra leggi fram þingsályktunartillögu um núverandi fjölda ráðuneyta og heiti þeirra enda verði skipan þeirra óbreytt frá því sem er við gildistöku laganna. Meiri hlutinn leggur því til að við bætist ákvæði til bráðabirgða sem feli í sér heimild til að gefa út forsetaúrskurð um óbreytta skipan ráðuneyta við gildistöku laganna.

Skipting stjórnarmálefna milli ráðuneyta.

Nefndin fjallaði nánar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta og telur eðlilegt þegar litið er til markmiða frumvarpsins um hagkvæmni og skilvirkni við undirbúning stjórnarfrankvæmdar að við þá skiptingu skuli þess jafnan gætt, að teknu tilliti til skiptingar Stjórnarráðsins í ráðuneyti skv. 2. gr., að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti. Meiri hlutinn leggur því til að við 4. gr. bætist ný málsgrein þar sem kveðið verði á um það.

Nefndin fjallaði einnig um það ákvæði 4. gr. sem kveður á um að hvert ráðuneyti skuli lagt óskipt til eins og sama ráðherra en sú tilhögun er í samræmi við ákvæði gildandi laga. Meiri hlutinn lagði til við 2. umræðu að þessi málsliður greinarinnar félli brott. Meiri hlutinn telur þó rétt að fresta gildistöku þeirrar breytingar fram til 1. maí 2012 þannig að fram að þeim tíma a.m.k. skuli hvert ráðuneyti lagt óskipt til eins og sama ráðherra og leggur í því

sambandi til breytingu á gildistökuákvæði frumvarpsins sem felur það í sér að ákvæði 5. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, haldi gildi sínu.

Ríkisstjórnarfundir, hljóðritanir o.fl.

Nefndin fjallaði að nýju um 6. gr. frumvarpsins um ríkisstjórnarfundir og um hvað skuli skylt að fjalla á fundum ríkisstjórnar. Telur nefndin þörf á því að gera ítarlega grein fyrir því hvaða mál skuli skylt að bera upp á ríkisstjórnarfundum. Fyrri breytingartillaga meiri hlutans um að við greinina bættist ný málsgrein var kölluð til baka við atkvæðagreiðslu eftir 2. umræðu. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að skýra breytingartillöguna nánar svo ljóst sé að ekki er ætlunin að öll mál verði talin upp á ríkisstjórnarfundum. Þannig verði áréttað að það eru fyrst og fremst mikilvæg málefni sem taka ber upp á ríkisstjórnarfundum en mat á því hvað teljist vera mikilvæg málefni, mikilvægar upplýsingar eða mikilsverð málefni er þó ávallt á hendi viðkomandi ráðherra og ábyrgðin af því sömuleiðis.

Nefndin fjallaði um þá breytingu sem meiri hlutinn leggur til á 7. gr. frumvarpsins um að ríkisstjórnarfundir skuli hljóðritaðir. Fyrir nefndinni hafa komið fram athugasemdir um að nauðsynlegt sé að fresta gildistöku þessa ákvæðis til þess að unnt sé að undirbúa framkvæmd þess nægilega vel. Meiri hlutinn leggur því til að við bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða um að ákvæðið komi ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2012.

Fyrir nefndinni hafa komið fram athugasemdir um að breytingartillaga meiri hlutans á 11. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að færð skuli skrá um samskipti og alla fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og við aðila utan þess, sé of víðtæk. Athugasemdirnar hafa lotið að því að gildissvið ákvæðisins sé þannig of þyngjandi í framkvæmd. Meiri hlutinn telur rétt að taka tillit til þessara athugasemda og leggur því til að skráningarskyldan verði afmörkuð við formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Forsætisráðherra er falið samkvæmt greininni að setja nánari reglur um skráninguna.

Loks telur meiri hlutinn nauðsynlegt að taka fram að í umfjöllun meiri hlutans í nefndaráliti á þskj. 1857 um ríkisstjórnarfundir, skráningu upplýsinga á þeim og tillögu um að haldin verði sérstök trúnaðarmálabók þar sem bóka skuli atriði sem falla undir takmarkanir á upplýsingarétti skv. 9. og 10. gr. upplýsingalaga, þ.e. vegna einkahagsmuna og almannahagsmuna. Sú tilvísun á við frumvarp til nýrra upplýsingalaga sem verður ekki afgreitt á þessu lögjafarþingi. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að leggja til breytingu á ákvæðinu þannig að tekið verði fram að bóka skuli í sérstaka trúnaðarmálabók bæði einkahagsmuni og almannahagsmuni sem leynt eiga að fara.

Stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.

Nefndin fjallaði að nýju um ákvæði IV. kafla frumvarpsins um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra og hvort nauðsynlegt væri að skýra nánar ákvæði kaflans um valdmörk gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum. Meiri hlutinn áréttar að í kaflanum er ekki verið að leggja til efnisbreytingar á gildandi rétti heldur að lögfestar verði reglur sem þegar eru í gildi þótt óskráðar séu. Þá hefur lögfesting slíkra almennra reglna ekki áhrif á sérreglur sem ætíð ganga þeim framár.

Óbindandi álit.

Nefndin fjallaði sérstaklega um inntak 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins þar sem mælt er fyrir um að ráðherra sé heimilt að láta í té *óbindandi álit* sem þýðingu geta haft til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd á málefnasviði hans. Fyrir nefndinni kom fram að með ákvæðinu væri fyrst og fremst verið að áréttta þá heimild sem viðurkennt er að ráðherrar hafi jafnan haft

til að tjá sig og gefa almennar leiðbeiningar um stjórnarframkvæmd á ábyrgðarsviði sínu. Heimildin undirstrikar þá grundvallarreglu sem jafnframt kemur fram í 13. og 14. gr. frumvarpsins um að ráðherrar beri að hafa tiltekið eftirlit með stjórnarframkvæmd á sínu málefnaviði óháð því hvort um er að ræða stjórnarframkvæmd af hálfu undirstofnunar eða sjálfstæðar stofnunar. Eins og fram kemur í ákvæðinu sætir þessi heimild þó takmörkunum sem leiddar verða af lögum eða eðli máls, sbr. t.d. ef ákvarðanir undirstofnunar eru kærnanlegar til ráðherra. Þannig ber ráðherra að gæta þess að almenn framkvæmd stjórnarmálefna á hans ábyrgðarsviði sé í samræmi við markmið og ákvæði laga sem um viðkomandi starfsemi gilda. Útgáfa leiðbeininga af þessu tagi hefur ekki tíðkast í ríkum mæli hér á landi en þó má ætla að þessi leið geti í ýmsum tilvikum verið gagnleg til að bæta og samræma stjórnsýsluframkvæmd á tilteknum sviðum. Sem dæmi um leiðbeiningar sem þó hafa verið gefnar út hér á landi má benda á ýmis umburðarbréf og leiðbeiningar sem fjármálaráðuneytið hefur gefið út, sbr. t.d. umburðarbréf (handbók) um framkvæmd fjárlaga frá árinu 2002, leiðbeiningar um árangursstjórnun í ríkisrekstri frá árinu 2004 og leiðbeiningar um sameiningu ríkisstofnana frá árinu 2008. Einnig má benda á umburðarbréf dóms- og kirkjumálaráðherra til lög- reglustjóra vegna útihátíða frá árinu 2006 og loks umburðarbréf sem forsætisráðuneytið hefur gefið út um mat á eftirlitsreglum frá árinu 2001 sem og umburðarbréf frá forsætisráðuneytinu um gögn sem undirbúin eru fyrir ráðherrafundi og áritun þeirra um trúnað frá árinu 2002.

Sjálfstæð stjórnvöld.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði kaflans sem kveða á um valdmörk ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum og hvort nauðsynlegt væri að skýra þau nánar. Í ákvæðum kaflans er ekki verið að leggja til efnisbreytingar á gildandi rétti. Ráðherra hefur víðtækar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart undirstofnunum sínum og getur eftir atvikum gefið þeim beinar fyrirskipanir en slíkt er honum ekki unnt þegar um sjálfstæð stjórnvöld er að ræða. Þannig geta ráðherrar ekki gefið sjálfstæðum stjórnvöldum fyrirmæli um málsmeðferð eða ákvarðanir í einstökum málum. Meiri hlutinn leggur því til að það verði tekið skýrt fram í 2. mgr. 13. gr. að eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

Upplýsingar til ráðherra.

Í 14. gr. er kveðið á um að ráðherra geti krafð stjórnvald sem heyrir stjórnarfarslega undir hann um hverjar þær upplýsingar sem honum er þörf á til að sinna yfirstjórnarhlutverki sínu. Þá er kveðið á um að ráðherra geti einnig krafð sjálfstæð stjórnvöld sem heyra stjórnarfarslega undir hann um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti skv. 13. gr. og öðrum lögæltum skyldum ráðherra. Í 3. mgr. 14. gr., sem kveður á um að ef nauðsynlegt reynist í þessu sambandi að afhenda ráðherra upplýsingar sem almennar eða sérstakar þagnarskyldureglur taka til, eru hann og ráðuneyti hans bundin þagnarskyldu með sama hætti og í þeim reglum greinir. Nefndin fjallaði sérstaklega um síðustu málsgreinina og hvort þörf væri á slíku ákvæði og hvort rétt væri að ráðherra hefði slíka heimild. Telur meiri hlutinn að þegar litið er til hlutverks ráðherra við almenna stefnumörkun í málefnum sem falla undir málefnavið hans sé nauðsynlegt að kveðið verði á um slíka almenna heimild. Þannig geti ráðherra verið nauðsynlegt að fá upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu til þess að geta sinnt skyldum sínum varðandi almenna stefnumörkun og kynnt sér ítarlega málefni sem falla undir og tengjast þeirri stefnumörkun. Meiri hlutinn áréttar hins vegar að ekki verður litið svo á að þessi heimild hrindi sérstökum þagnarskyldureglum í lögum sem ætlað

er að vernda viðkvæmar upplýsingar um einkamálefni einstaklinga. Sérstaklega er tekið fram að þagnarskylda flyst yfir á ráðherra og ráðuneyti hans þegar slíkar upplýsingar eru veittar.

Ráðning starfsmanna o.fl.

Nefndin fjallaði stuttlega um ráðningu starfsmanna ráðuneyta en í frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um að ráðherra skipi ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra að fengnu mati hæfnisnefndar og að ráðuneytisstjóri sé í fyrirsvari við ráðningu annarra starfsmanna ráðuneytis. Meiri hlutinn lagði til þá breytingu á 2. mgr. 18. gr. að tekið væri fram að aðrir starfsmenn en ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar séu ráðnir í stað þess að kveða á um fyrirvar þar sem að ekki er ljóst hvaða merkingu það hefur að vera í fyrirsvari þegar litið er til ábyrgðar ráðherra á ráðuneyti. Meiri hlutinn telur engu síður ljóst að ráðuneytisstjóri fer með það verkefni að ráða aðra starfsmenn enda hefur verið litið svo á að verkefni hans séu í samræmi við þau sem forstöðumenn hafa samkvæmt starfsmannalögum.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að taka fram að í nefndaráliti meiri hlutans um málið, þskj. 1857, í umfjöllun um kjör aðstoðarmanna kemur fram að meiri hlutinn leggi til að aðstoðarmenn verði felldir undir kjararáð og lögð til breyting á þeim lögum. Meiri hlutinn tekur fram að breytingartillagan fól í sér að tekið væri fram í lögum um Stjórnarráð Íslands að um launakjörin færi samkvæmt ákvörðun kjararáðs um skrifstofustjóra. Bendir meiri hlutinn í því sambandi á að ekki eru í gildi kjarasamningar sem taka til aðstoðarmanna en þeir hafa haft sömu launakjör og skrifstofustjórar.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 17. sept. 2011.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Valgerður Bjarnadóttir,
með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson.

Mörður Árnason.

Þór Saari.