PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN
SUÐURLANDSBRAUT 4
108 REYKJAVÍK
SÍMI 510 1500 PÓSTUR PFS@PFS.IS
FAX 510 1509 VEFUR WWW.PFS.IS

Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2015

Málsnúmer: 2015020040
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands

Vísað er til erindis frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, dags. 10. febrúar 2015, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun er gefinn kostur á því að veita umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, sbr. þingskjal nr. 666 – 434. mál.

Meðal þeirra breytinga sem frumvarpið gerir ráð fyrir er heimild ráðherra til að ákveða aðsetur þeirra ríkistofnanna sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Póst- og fjarskiptastofnun gerir alvarlegar athugasemdir við þetta atriði frumvarpsins.

Almennt
Ríkisstofnanir hafa mikilvægu hlutverki að gegna við meðferð framkvæmdarvalds. Þær sinna fjölbreyttum málaflokkum og er tilgangur þeirra breytilegur, allt frá því að veita almenningi einhverja þjónustu eða yfir í það viðhafa eftirlit með tiltekinni starfsemi til hagsbóta fyrir þjóðfélagið og almenning allan. Til að afmarka skýrt ábyrgð stofnana og til að reyna fyrirbyggja óeðlileg utan að komandi afskipti af störfum þeirra er of mælt fyrir um það í lögum að ríkisstofnanir séu sjálfstæðar.

Á sumum sviðum eru verkefni ríkisstofnana mjög sérhæfð og tæknilega flókin. Því getur það verið erfiðleikum bundið fyrir sumar ríkisstofnanir að ráða hæft starfsfólk með viðeigandi menntun og reynslu á því sviði sem um ræðir. Vandi ríkisstofnana snýr líka að því að halda slíku fólki í vinnu, en eins og kunnugt er getur verið erfitt eða ómögulegt fyrir sumar ríkisstofnanir að keppa við einkamarkaðinn um starfsfólk með tiltekna sérfræðilega þekkingu.

Af þessum ástæðum telur Póst- og fjarskiptastofnun að gjalda beri mikinn varhug við því að fela ráðherra óheft ákvörðunarvald um aðsetur undirstofnanna sinna og raska þannig með almennum hætti stöðugleika stjórnsýslunnar og búa til óaðlaðandi starfsumhverfi fyrir starfsmenn hennar.

Takmarkanir samkvæmt stjórnarskrá
Við lagasetningu sem tekur til starfsumhverfis ríkisstofnana, hvað varðar ákvörðun um aðsetur þeirra, verður óhjákvæmilega að horfa til dóms Hæstaréttar Íslands nr. 312/1998 frá 18. desember 1998, sem varðaði dómsmál í tenglum við ákvörðun ráðherra um að flytja aðsetur Landmælinga Íslands til Akraness.

Í því máli reyndi á túlkun 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að ráðuneytið hafi aðsetur í Reykjavík. Kringumstæður í því máli eru með sama hætti og nú. Almennt er ekki kveðið á um í lögum hvar aðsetur ríkisstofnunar skuli vera, en að öllu jöfnu er það í Reykjavík.

Af forsendum dómsins virðist það ekki leiða beint af 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar að undirstofnanir ráðuneyta falli undir hugtakið *ráðuneyti* í skilningi stjórnarskrárinnar. Hins vegar fjallar Hæstiréttur um þá hagsmuni sem felast í staðsetningu ríkisstofnunar, ekki síst ef gera eigi breytingar á aðsetri hennar. Vísar rétturinn m.a. í kostnað við rekstur stofnunar, tekjumöguleika, starfsmannamálefni og hagsmuni þeirra sem þurfa að sækja þjónustu til stofnunar eða þeirra sem hún á viðskipti við, auk kostnaðar við sjálfan flutning stofnunar.

Við mat á framangreindum hagsmunum var það niðurstaða Hæstaréttar að ákvörðun ráðherra um breytingu á aðsetri ríkisstofnunar þurfi að eiga sér skýra stoð í lögum, sbr. eftirfarandi.

> *„Að framangreindum sjónarmiðum virtum verður að telja ákvörðun um aðsetur ríkisstofnunar þess eðlis, að um hana skuli mælt í lögum. Af því þykir leiða, að ráðherra verði að leita sér skýrrar heimildar í almennum lögum fyrir flutningi stofnunar frá Reykjavík. Meðan umhverfisráðherra hefur ekki aflað sér lagaheimildar um flutning Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness, verður að fallast á það með áfrýjanda að hann sé ólögmætur.“*

Tilvitnuð ummæli verða, að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar, ekki skilin á þann veg að almenn heimild fyrir ráðherra í lögum til að ákveða aðsetur ríkisstofnunar sé fullnægjandi, heldur þurfi Alþingi að taka afstöðu til flutnings á ríkisstofnun í hverju tilviki fyrir sig, sbr. orðalagið: „Meðan umhverfisráðherra hefur ekki aflað sér lagaheimildar um flutning Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness, verður að fallast á það með áfrýjanda að hann sé ólögmætur.“ [undirstrikun PFS].

Samkvæmt framangreindu hefur Póst- og fjarskiptastofnun miklar efasemdir um að almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur ríkisstofnanna sem undir hann heyra, sbr. 1. gr. frumvarpsins, uppfylli þær kröfur til lögmætis sem lesa má út úr dómi Hæstaréttar Íslands nr. 312/1998.

Vönduð málsmeðferð og fagleg ákvarðanataka

Með tilliti til fyrrnefnds dóms Hæstaréttar Íslands, sem fjallar m.a. um þá mikilsverðu hagsmuni sem felast í breytingum á aðsetri ríkisstofnana, vekur það athygli Póst- og fjarskiptastofnunar að ætlunin sé að fela ráðherra nánast ótakmarkaða heilmild til að ákveða aðsetur undirstofnunar. Ekki er gert ráð fyrir því að mæla fyrir í lögum sérstök viðmið sem ráðherra þurfi að styðjast við í slíkri ákvarðanatöku eða að hann þurfi að leita samráðs eða álits sérfræðinga um hana. Ef ætlunin er að búa til lagastoð fyrir því að hægt sé að flytja ríkisstofnum með sama hætti og tilkynnt var um að ætti að gera með Fiskistofu, þ.e. án þess að kostnaðarmat og áhrifa- og þarfagreining hafi legið fyrir, að þá líst Póst- og fjarskiptastofnun ekki á blikuna.

Veruleikinn er sá að almennt er ekki hægt að búast við því að starfsmenn ákveði að flytja með stofnun, ef ákveðið er að flytja hana á milli landshluta. Samkvæmt fréttum virðast fáir ef nokkrir starfsmenn Fiskistofu ætla að flytjast með stofnuninni til Akureyrar, nema forstjóri hennar, en það sama gerðist í tilviki Landmælinga Íslands sem flutt var upp á Akranes. Við slíkar aðstæður jafngildir það, að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar, að verið sé að taka ákvörðun um það að leggja niður ríkisstofnun og stofna nýja í hennar stað. Ljóst er að við slíkar aðstæður þurfi að byggja stofnun aftur upp frá grunni með tilheyrandi röskun á starfseminni og glötun á mikilvægri þekkingu og reynslu. Hér er ekki eingöngu um að ræða röskun á mögulegum hagsmunum starfsmanna, heldur getur það leitt til umtalsverðs tjóns fyrir atvinnulífið og viðeigandi hagsmunaaðila, á því sviði sem ríkisstofnun starfar, ef gæði úrlausna hrakar og málsmeðferðartími fer úr skorðum.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur á hinn bóginn skilning á því að það geti verið málefnalegt og jafnvel skynsamlegt að flytja ríkisstofnanir út á land, t.d. í þeim tilvikum sem verið er að færa þjónustu stofnunar nær notendum sínum eða þess málaflokks sem ríkisstofnun hefur með höndum. Ef stjórnarskráin kemur ekki beinlínis í veg fyrir að ráðherra geti ákveðið upp á sitt eindæmi aðsetur ríkisstofnunar að þá telur Póst- og fjarskiptastofnunar að slíkar ákvarðanir þurfi undantekningalaust að byggja á faglegu mati. Því leggur Póst- og fjarskiptastofnun til að ef ráðherra hyggst flytja aðsetur ríkisstofnunar, sem undir hann heyrir, að þá hefjist lögformlegt rannsóknar- og greiningarferli, sem byggi á aðkomu óháðra og sérfróðra aðila. Má t.d. hugsa sér að í lögunum sé gert ráð fyrir því að skipaður verði sérstakur óháður ráðgjafarhópur, með aðkomu háskólasamfélagsins, sem komi saman þegar þörf er á vegna fram kominnar tillögu ráðherra um flutning, til að framkvæma kostnaðarmat og áhrifa- og þarfagreiningu á flutningi ríkisstofnunar. Enn fremur að í lögunum verði mælt fyrir um að ráðherra skuli taka fyllsta tillit til niðurstöðu slíks ráðgjafarhóps.

Afstaða PFS

Samkvæmt framangreindu hefur Póst- og fjarskiptastofnun miklar efasemdir um það að umrædd lagabreyting standist ákvæði 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar og kröfur samkvæmt dómi Hæstaréttar Íslands nr. 312/1998. Þá hefur stofnunin fært fram skýr og málefnaleg rök fyrir þeirri afstöðu sinni að mótmæla harðlega ótakmarkaðri heimild ráðherra til að ákveða aðsetur þeirra ríkisstofnana sem undir hann heyra, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Sé það mat löggjafans að stjórnarskráin og dómur Hæstaréttar Íslands setji slíkri lagasetningu ekki skorður telur Póst- og fjarskiptastofnun ákaflega mikilvægt að lögin mæli fyrir um fagalega umgjörð við ákvarðanatöku um breytingu á aðsetri ríkisstofnunar.

Virðingarfyllst,

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson