

Tillaga til þingsályktunar

um stofnun stjórnsýsluskóla.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Bryndís Hlöðversdóttir,
Jóhann Ársælsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa stofnun stjórnsýsluskóla. Í því skyni verði skipuð nefnd sem móti markvissa endurmenntunarstefnu hjá ríki og sveitarfélögum um endurmenntun þeirra starfsmanna og nefndarmanna sem fara með opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna. Í nefndinni verði fulltrúi fjármálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála, Endurmenntunar Háskóla Íslands og heildarsamtaka opinberra starfsmanna.

Niðurstöður verði lagðar fyrir Alþingi eigi síðar en í upphafi haustþings 2004.

Greinargerð.

Alþingi samþykkti í júní 1998 þingsályktunartillögu um könnun á starfsskilyrðum stjórnvalda, eftirliti með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnsýslunni. Nefnd sem fjallaði um viðfangsefnið undir forustu Páls Hreinssonar skilaði skýrslu um málið á árinu 1999.

Í skýrslunni koma fram margs konar ábendingar um ýmsa annmarka í stjórnsýslunni og á starfsháttum stjórnvalda. Í skýrslunni var jafnframt bent á ýmsar leiðir til úrbóta. Þar koma fram ýmsar gagnmerkar tillögur til að bæta stjórnsýsluferfið og auka réttaröryggi borgaranna, sem og að bæta eftirlit með starfsemi stjórnvalda, ekki síst þegar um er að ræða að framkvæmdarvaldið tekur ákvarðanir sem byggjast á matskenndum lagaheimildum og stjórnvaldsfyrirmælum. Sérstaklega er þar vísað í óskráðar reglur sem ríkja um embættisfærslur í opinberri stjórnsýslu þar sem treyst er á heiðarlega siðferðisvitund og ábyrgð þeirra sem trúað er fyrir að reka hina opinberu stjórnsýslu, hvort sem um er að ræða opinbera embættismenn eða kjörna fulltrúa þjóðarinnar. Markverðar tillögur í skýrslunni snerta m.a.:

- Ráðherraábyrgð og rétt þingmanna til upplýsinga.
- Meinbugi sem eru á íslenski löggjöf.
- Starfrækslu sérstakrar lagaskrifstofu.
- Framtíðarstefnu um þróun stjórnsýsluferfisins.
- Endurskoðun á ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi.
- Réttaröryggi borgaranna.
- Siðareglur opinberra starfsmanna.
- Starfrækslu stjórnsýsluskóla fyrir starfsmenn stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Brýnt er að Alþingi fylgi því eftir að þessar og aðrar tillögur í skýrslunni komist til framkvæmda. Þær munu allt í senn tryggja betur réttaröryggi borgaranna, herða allt eftirlit með framkvæmd stjórnsýslunnar og skýra betur hvar ábyrgð liggur auk þess sem viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslunni verða virk.

Tillaga sú til þingsályktunar sem hér er flutt felur í sér að starfræktur verði stjórn-sýsluskóli fyrir starfsmenn stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga eins og gerist víða í nágrannalöndum okkar. Í skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda kemur m.a. fram að óhjákvæmilega hljóti að risa vandamál þegar opinberir starfsmenn með aðra menntun en lögfræði komi að töku ákvarðana og beitingu almennra efnisreglna stjórn-sýsluréttarins hafi þeir ekki hlotið grunnmenntun á þessu sviði. Einnig kemur fram að almennar efnisreglur stjórn-sýsluréttarins séu flóknar og ákveðinnar lágmarksþekkingar í lögfræði sé þörf svo unnt sé að beita þeim rétt. Orðrétt segir síðan í skýrslunni:

„Út frá því var gengið á fyrri hluta tuttugustu aldar að verulegur hluti starfsmanna stjórn-sýslunnar væru lögfræðingar. Nú á tímum er þessu ekki svo farið. Óhjákvæmilega hljóta því að risa vandamál þegar opinberir starfsmenn með aðra menntun en lögfræði koma að töku ákvarðana og beitingu almennra efnisreglna stjórn-sýsluréttarins hafi þeir ekki hlotið grunnmenntun á þessu sviði.

Við Háskóla Íslands hefur ekki verið í boði sérstakt námskeið á sviði stjórn-sýsluréttar fyrir nemendur annarra deilda en lagadeildar sem hug hafa á að starfa við opinbera stjórn-sýslu.

Brýnt er að úr þessu verði bætt. Eftir að stjórn-sýslulög og upplýsingalög tóku gildi var boðið upp á námskeið fyrir starfsmenn stjórn-sýslunnar um þau lög. Endurmenntun starfsmanna ríkis og sveitarfélaga er á hinn bóginn ekki skipuleg og markviss á sviði stjórn-sýsluréttar. Þannig virðist ekki vera í gildi markviss endurmenntunarstefna sem felur það í sér að nýir starfsmenn, sem fá það hlutverk að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna, séu sendir á grunnnámskeið til að læra þær almennu reglur stjórn-sýsluréttarins, sem gilda um meðferð opinbers valds við töku stjórnvaldsákvarðana, þegar þeir koma til starfs. Ekki þarf því að koma á óvart að þegar mistök verða við úrlausn einstakra mála virðist oft um að kenna vankunnáttu starfsmanna við undirbúning, meðferð eða úrlausn máls.

Í mörgum nágrannalöndum okkar eru starfandi stjórn-sýsluskólar fyrir starfsmenn stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga. Slíkur skóli er ekki starfræktur hér á landi. Þó ver ríkið árlega á bilinu 300–500 millj. kr. í endurmenntun starfsmanna sinna. Spyrja má hvort því sé stjórn-að nógu markvisst að þessi fjármunir séu nýttir á sem árangursríkastan hátt til þess að mæta þörfum stjórn-sýslunnar.

Hvað sem líður öllum umbótum við gerð lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla er ljóst að þörf er á að móta markvissari endurmenntunarstefnu bæði hjá ríki og sveitarfélögum varðandi endurmenntun þeirra starfsmanna og nefndarmanna sem fara með opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna.“

Umboðsmaður Alþingis hefur séð ástæðu til að fjalla um nauðsyn þess að auka fræðslu og þekkingu opinberra starfsmanna á stjórn-sýslunni. Í ársskýrslu sinni til Alþingis árið 1998 kemur eftirfarandi:

„Á þessum vettvangi er því ástæða til að vekja máls á því hvort ekki sé fullt tilefni til þess að starfsfólk stjórn-sýslunnar eigi í meira mæli en nú er kost á skipulegri fræðslu og endurmenntun um þær lagareglur sem stjórn-sýslan starfar eftir. Þannig verður að telja að aukin fræðsla um réttarreglur stjórn-sýsluréttarins, þá einkum málsmeðferðarreglur stjórn-sýslulaga, sé best til þess fallin að bæta almennt úr þeim atriðum sem hafa orðið tilefni athugasemda af hálfu umboðsmanns Alþingis.“

Í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis árið 2000 er þetta enn ítrekað en þar segir orðrétt: „Ég ítreka því þau sjónarmið sem ég hef áður sett fram um mikilvægi þess að auka fræðslu fyrir starfsfólk stjórn-sýslunnar um þær réttarreglur sem gilda um starfshætti hennar. Ég bendi í

Því sambandi á að það þykir sjálfsagt að bjóða nýjum starfsmönnum hins opinbera upp á tölvunámskeið af margvíslegum toga og eigi viðkomandi að sinna bókhaldsstörfum eru slík sérhæfð námskeið í boði. Mér er ekki kunnugt um að boðið sé t.d. upp á námskeið fyrir nýja starfsmenn innan stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga um stjórnsýslulögin og aðrar réttarreglur stjórnsýsluréttarins en reglur þessar eru þó almennur grundvöllur þess hvernig standa ber að afgreiðslu mála innan stjórnsýslunnar. Ég tek líka fram að þarna er um að ræða fræðslu sem ekki á bara erindi til löglærðra starfsmanna heldur einnig annarra starfsmanna, og í vissum tilvikum nefndarmanna, sem koma að ákvarðanatöku í málum einstaklinga af hálfu stjórnvalda.“

Ljóst er að þessar ábendingar umboðsmanns Alþingis styðja mjög þá tillögu sem hér er flutt.

Aldrei verður nógsamlega undirstrikað að aukinn hagvöxtur og velferð byggist ekki síst á menntuðu vinnuafli. Mikilvægur þáttur í því er að móta markvissari og skipulagðari endurmenntunarstefnu bæði hjá ríki og sveitarfélögum en nú er sem tryggri betur endurmenntun þeirra starfsmanna sem fara með opinbert vald. Þannig treystum við betur réttaröryggi borgaranna. Í skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda er einmitt bent á að þótt ríkið verji árlega á bilinu 300–500 millj. kr. í endurmenntun starfsmanna sinni sé spurning hvort þeim fjármunum sé stjórnað nógu markvisst til að þeir nýtist á sem árangursríkastan hátt til að mæta þörfum stjórnsýslunnar.

Í opinberri stjórnsýslu nú má helst vísa til starfs- og endurmenntunar á vegum ýmissa stéttarfélaganna, fræðslu forstöðumanna ríkisstofnana, Endurmenntunar Háskóla Íslands og Stofnunar stjórnsýslufræða. Stutt eins dags námskeið hafa nokkrum sinnum verið haldin um stjórnsýslu og upplýsingalög fyrir starfsfólk ríkisins síðan í apríl 2002. Þessi námskeið eru nú felld inn í námskeið sem fjármálaráðuneytið er að hefja á þessu hausti í samstarfi við Endurmenntun Háskóla Íslands fyrir starfsmenn ríkisins. Þar er m.a. fjallað um skipulag ríkisins og ábyrgð, valdsvið forstöðumanna, réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, starfsmannastjórnun í opinberum rekstri og stjórnsýslu- og upplýsingalög. Um er að ræða mjög stutt eins til tveggja daga námskeið. Með þessum námskeiðum er vissulega kominn upp vísir að aukinni þekkingu opinberra starfsmanna á stjórnsýslunni og stjórnsýslurétti. Þessi námskeið og það sem nú er í boði varðandi starfs- og endurmenntun hjá hinu opinbera fullnægir þó hvergi nærri því sem nefndin um starfsskilyrði stjórnvalda taldi nauðsynlegt varðandi þekkingu starfsmanna hins opinbera á stjórnsýslunni og rétti og skyldu borgaranna. Í fyrsta lagi er það undir stofnunum og ráðuneytum, sem kosta námskeiðin, komið hvort starfsmenn fái að sækja þau. Þannig er því ekki um jafnan aðgang starfsmanna að ræða að námskeiðunum. Í annan stað eru námskeiðin þannig uppbyggð að ekki er um heildstæða samfellda kennslu að ræða á öllum grunnþáttum stjórnsýslunnar sem nauðsynlegt er að starfsmenn hins opinbera hafi þekkingu á. Ljóst er þó að á grunni þess sem fyrir er má byggja upp stjórnsýsluskóla sem allir opinberir starfsmenn hefðu jafnan aðgang að. Stjórnsýsluskólinn byggði starf sitt á þeirri stefnu í endurmenntunarmálum opinberra starfsmanna sem mótuð verður af þeirri nefnd sem tillaga þessi gerir ráð fyrir að fengin verði í það verk.

Mikilvægt er að verði þessi tillaga samþykkt komi þeir aðilar að mótun endurmenntunarstefnu opinberra starfsmanna sem best þekkja til. Má þar m.a. nefna Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, en meginmarkmiðið með Stofnun stjórnsýslufræða við Háskóla Íslands er að efla kennslu og rannsóknir á opinberri stjórnsýslu og standa fyrir umræðu um opinbera stefnumörkun og stjórn mála. Er því lagt til að auk fulltrúa fjármálaráðuneytisins komi að verkinu fulltrúi Stofnunar í stjórnsýslufræða og stjórn mála, Endurmenntunar Háskóla Ís-

lands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og heildarsamtaka opinberra starfsmanna. Sjálfsagt er að nefndin leiti ráðgjafar hjá þeim sem best þekkja til í stjórnsýslunni eins og umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun.

Færi vel á því í tilefni af 10 ára afmæli stjórnsýslulaganna 1. janúar 2004 að Alþingi samþykkti tillögu um mótun markvissrar endurmenntunarstefnu bæði hjá ríki og sveitarfélögum og undirbúin yrði stofnun stjórnsýsluskóla sem byggði starf sitt á þeirri stefnumótun.