

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:
Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða 6. gr. laganna:

- Við 2. tölul. 1. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Til mikilvægra stjórnarmálefna teljast jafnframt m.a. upplýsingar um fundi sem ráðherrar eiga um mikilvæg málefni með aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess eða þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni sem ástæða er til að ætla að eigi erindi við ríkisstjórnina í heild sinni.
2. mgr. fellur brott.

3. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Auk ráðherranefnda sem starfa á hverjum tíma samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra, sbr. 1. mgr., skulu ávallt vera starfandi ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins eiga fast sæti í ráðherranefnd um ríkisfjármál. Forsætisráðherra og sá ráðherra sem fer með málefni hagstjórnar og fjármálastöðugleika eiga fast sæti í ráðherranefnd um efnahagsmál. Að öðru leyti gilda sömu reglur um ráðherranefndir um ríkisfjármál og efnahagsmál og um aðrar ráðherranefndir skv. 1. mgr.

4. gr.

Í stað orðsins „formleg“ í 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: mikilvæg.

5. gr.

Í stað orðanna „ráðuneyti hans“ í 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: hann.

6. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skal skipuleggja aðalskrifstofu ráðuneytis með því að skipta henni upp í fag-skrifstofur og skal hverri skrifstofu stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Jafnframt er heimilt að setja á fót sérstakar starfseiningar og ráðuneytisstofnanir sem eru starfræktar sem hluti af ráðuneyti. Slíkum starfseiningum stýrir embættismaður, í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra.

7. gr.

Á eftir 2. mgr. 21. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 4. gr., skal flytja fjárheimildir og starfsmenn milli ráðuneyta að því marki sem eðlilegt er talið að teknu tilliti til umfangs verkefna og aðstæðna. Viðkomandi ráðuneyti skulu gera með sér samkomulag um flutning fjárheimilda og starfsmanna milli ráðuneyta skv. 1. másl. Ráðherra sem fer með fjármál ríkisins setur viðmið um fjárhæðir vegna flutnings stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Takist samkomulag ekki innan tveggja vikna frá því að forsetaúrskurður skv. 1. mgr. 4. gr. er gefinn út sker forsætisráðherra úr.

8. gr.

25. gr. laganna orðast svo:

Forsætisráðuneytið gefur stjórnvöldum ráð um túlkun siðareglna þegar eftir því er leitað, stendur fyrir fræðslu um þær innan Stjórnarráðsins og fylgist með að þær nái tilgangi sínum.

Til þess að tryggja samræmi við störf umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar skal ráðuneytið hafa reglulegt samráð við þau embætti.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

10. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

- a. *Upplýsingalög, nr. 140/2012, með síðari breytingum:* 1. másl. 2. mgr. 27. gr. laganna orðast svo: Stjórnvöld skulu að öðru leyti gæta þess að haldið sé til haga mikilvægum upplýsingum, m.a. um samskipti við almenning og önnur stjórnvöld, svo sem með skráningu fundargerða eða minnisblaða.
- b. *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum:* Á eftir 1. mgr. 7. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:
Heimilt er, án þess að starf sé auglýst laust til umsóknar, að ákveða að starfsmaður sem er ráðinn ótímabundið til starfa flytjist um afmarkaðan tíma eða varanlega milli stjórnvalda enda liggja fyrir samþykki viðkomandi forstöðumanns fyrir flutningnum og starfsmannsins sjálfs.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Tilefni lagasetningar og nauðsyn.

Ný heildarlög um Stjórnarráð Íslands tóku gildi í september 2011. Á þeim tíma sem liðinn er frá gildistöku laganna hefur fengist reynsla af ýmsum þeirra fjölmörgu breytinga sem löggin fólu í sér. Tilgangur og markmið þess lagafrumvarps sem hér er lagt fram er annars vegar að

bæta úr ágöllum sem fram hafa komið. Þar á meðal er lagt til að almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stjórnvalda sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum, verði endurvakin en slík lagaheimild féll niður við endurskoðun laganna árið 2011 án þess þó að séð verði að það hafi verið sérstakt markmið við endurskoðun laganna enda ekkert fjallað um breytinguna í athugasemdum við frumvarp til laganna. Verður talið nauðsynlegt að í lögum sé slíkt ákvæði vegna túlkunar Hæstaréttar á 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. nánari umfjöllun í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Hins vegar eru m.a. lagðar til breytingar sem miða að því að auka sveigjanleika framkvæmdarvaldsins til að skipuleggja störf sín eins og best er talið á hverjum tíma, og til að bæta upplýsingagjöf og faglega stjórn-sýslu innan Stjórnarráðsins. Jafnframt eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna er varða siðareglur sem miða að því að efla innleiðingu og eftirfylgni með þeim innan Stjórnarráðsins.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu að höfðu samráði við önnur ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Þá var haft samráð við samtök stéttarfélaganna starfsmanna ríkisins um efni b-liðar 10. gr. og er nánar vikið að afstöðu samtakanna í athugasemdum við greinina.

II. Yfirlit helstu breytinga samkvæmt frumvarpinu.

1. Almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana.

Lagt er til að ákvæði eldri laga um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum, verði á ný tekin upp í lög um Stjórnarráð Íslands. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins.

2. Aukinn sveigjanleiki við skipulagningu ráðuneyta.

Lagt er til að lagalegt svigrúm við skipulagningu ráðuneyta verði aukið frá því sem nú er, m.a. með því að heimila að settar verði á fót starfseiningar og ráðuneytisstofnanir innan ráðuneyta sem ekki tilheyra aðalskrifstofu. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins.

3. Aukinn hreyfanleiki starfsmanna.

Lagt er til að kveðið verði á um almenna heimild til að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið til starfa hjá ráðuneytum og stofnunum á milli þessara aðila enda liggi fyrir samþykki viðkomandi ráðherra fyrir flutningnum sem og forstöðumanns stofnunar og starfsmannsins sjálfs. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við b-lið 10. gr. frumvarpsins.

4. Aðrar breytingar.

Lagt er til að starfræksla ráðherranefndar um ríkisfjármál og ráðherranefndar um efnahagsmál verði lögbundin. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins.

Lagðar eru til breytingar á ákvæði laganna þar sem fjallað er um skyldu ráðherra til að skýra ríkisstjórn frá fundum þar sem þeir koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess sem miða að því lagfæra annmarka á núgildandi ákvæði. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við 2. gr.

Lagt er til að ákvæði 11. gr. laganna um skráningu formlegra samskipta verði breytt þannig að skyldan til skráningar upplýsinga ráðist af efni samskipta en ekki formi þeirra. Samhliða er lögð til breyting á 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012. Sjá nánari umfjöllun um þessar breytingar í athugasemdum við 4. gr. og a-lið 10. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að verkefni samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið verði falin forsætisráðuneytinu samhliða eflingu á innleiðingu og kynningu á siðareglum ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðsins. Sjá nánari umfjöllun um þessa breytingu í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins.

III. Mat á áhrifum.

Þær meginbreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu miða fyrst og fremst að því að auka sveigjanleika í starfsemi Stjórnarráðs Íslands þannig að stjórnvöldum verði betur kleift að bregðast við nýjum áskorunum í starfi stjórnvalda með hagkvæmni að leiðarljósi og til að skipuleggja starf sitt í samræmi við áherslur í stjórnarstefnu og það sem faglegast og hagkvæmast er talið á hverjum tíma. Lagasetningin hefur því einkum þau áhrif að hún eykur sveigjanleika í starfi Stjórnarráðsins.

IV. Samræmi við stjórnarskrá.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum. Er tillagan sett fram með hliðsjón af 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar og túlkun Hæstaréttar á því ákvæði, sbr. nánari umfjöllun í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 2. mgr. 9. gr. eldri laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, var að finna svohljóðandi ákvæði: „Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.“ Ákvæði þetta kom inn í stjórnarráðslögin með lögum nr. 121/1999, í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998. Í málinu komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu, með vísan til 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, að þáverandi umhverfisráðherra hefði verið óheimilt að taka endanlega ákvörðun um flutning á starfsemi Landmælinga Íslands frá Reykjavík til Akraness án þess að hafa til þess lagaheimild. Framangreint ákvæði féll niður við endurskoðun laganna árið 2011 án þess þó að séð verði að það hafi verið sérstakt markmið við endurskoðun laganna enda ekkert fjallað um breytinguna í athugasemdum við frumvarp til laganna. Verður talið nauðsynlegt að í lögum sé slíkt ákvæði vegna túlkunar Hæstaréttar á framangreindu ákvæði stjórnarskrárinnar.

2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi: „Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.“ Af dómi Hæstaréttar má ráða að merking hugtaksins ráðuneyti í ákvæðinu taki ekki aðeins til ráðuneyta sem slíkra heldur einnig til annarra stjórnvalda ríkisins sem fara með framkvæmd stjórnarmálefna sem undir ráðuneyti heyra. Í dómi Hæstaréttar segir að þótt ekki séu bein fyrirmæli um það í lögum að ríkisstofnun skuli staðsett í Reykjavík verði ekki talið að það eitt gefi ráðherra frjálst val um það hvar hún skuli vera. Vöntun á ákvæðum um þetta í lögum megi helst skýra með því að fyrirmæli séu í stjórnarskrá um staðsetningu ráðuneyta. Hafi það verið talið svo sjálfsagt fram á hin síðari ár að stofnanir sem undir þau heyrðu hefðu einnig aðsetur í höfuðborginni að ekki þyrfti að taka það fram í lögum.

Dómur Hæstaréttar er skýr um það að stofnanir verði ekki staðsettar utan Reykjavíkur nema með heimild í lögum. Með vísan til þess var talið nauðsynlegt að taka af allan vafa um heimildir ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana utan Reykjavíkur, sbr. áður nefnd lög nr. 121/1999.

Í nágildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er hins vegar ekki mælt fyrir um heimild ráðherra til að kveða á um aðsetur þeirra stofnana sem tilheyra starfsemi framkvæmdarvaldsins. Brottfall þessa ákvæðis er þó ekki útskýrt í athugasemdum við frumvarp til laganna. Hér er því lagt til, með hliðsjón af framangreindu, að aftur verði kveðið á um almenna heimild til handa ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra og er lagt til að ákvæði eldri laga verði tekið upp óbreytt. Er talið rétt og eðlilegt að umrædd lagaheimild verði endurvakin enda hefur verið litið svo á að ákvörðunarvald um þetta sé eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra. Að óbreyttu má ætla að sérstaka lagaheimild þyrfti í hverju tilviki ef staðsetja ætti stofnun utan sveitarfélagamarka Reykjavíkur.

Almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana breytir því ekki að Alþingi getur ávallt með lögum ákveðið hvar stofnun skuli staðsett og fellur þá heimild ráðherra niður eins og mælt er fyrir um í ákvæðinu. Ákveði Alþingi á hinn bóginn að taka ekki afstöðu til staðsetningar stofnunar í lögum fellur það í hlut þess ráðherra sem starfsemin heyrði undir að gera það. Sú lagabreyting sem hér er lögð til haggar að sjálfsögðu ekki skyldum stjórnvalda til að afla fjárlagaheimilda fyrir stofnkostnaði eða auknum rekstrarkostnaði stjórnvalda við flutning. Þá kann að vera æskilegt að sett verði almenn viðmið um tilhögun breytinga á aðsetri stofnunar og um stöðu og réttindi starfsmanna við slíkar breytingar og er það í höndum þess ráðherra sem fer með fjármál ríkisins að meta hvort slík viðmið skuli gefin út.

Með stofnun í skilningi ákvæðisins er átt við alla þá aðila sem tilheyra framkvæmdarvaldi ríkisins en teljast þó ekki til aðalskrifstofu ráðuneytis, þar á meðal sjálfstæð stjórnvöld. Í ákvæðinu felst í senn heimild fyrir ráðherra til þess að ákveða að flytja stofnun um set og einnig það sem gengur skemur, svo sem að flytja til smærri hluta slíkra aðila.

Um 2. gr.

2. mgr. 6. gr. laganna er svohljóðandi: *Á ríkisstjórnarfundum skal skýra frá fundum þar sem ráðherrar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram til umræðna um mikilvæg málefni og þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar.*

Ákvæðið kom inn sem breytingartillaga meiri hluta allsherjarnefndar við meðferð frumvarps til nýrra heildarlaga um Stjórnarráð Íslands á 139. löggjafarþingi og var hugsað sem viðbrögð við tiltekinni umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 (sjá nánar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 7. bindi, 21. kafla, bls. 261). Ákvæðið hefur hins vegar reynt óskýrt og óljóst í framkvæmd auk þess sem orðalag þess gefur tilefni til gagnályktana um það hvenær skylt er að skýra frá fundi um mikilvægt málefni og hvenær ekki og að þar ráði form samskipta meiru en efni þeirra. Þannig mælir ákvæðið samkvæmt efni sínu einungis fyrir um skyldu ráðherra til að skýra frá fundum um mikilvæg málefni þegar tveir eða fleiri ráðherrar koma fram sameiginlega á slíkum fundi gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess. Ákvæðið tekur þannig ekki til funda þar sem einn tiltekinn ráðherra kemur fram sem fulltrúi ríkisstjórnar, en þó má ætla að slíkir fundir séu algengastir. Áhersla ákvæðisins á formið, fremur en efnið, er að þessu leyti óheppileg því að auk framangreinds koma eðli málsins samkvæmt mörg mikilvæg málefni til umfjöllunar og úrlausnar í ráðuneytum án þess að fundir með utanaðkomandi aðilum séu haldnir. Séu slíkir fundir hins vegar haldnir eru þeir eins og gefur að skilja einungis hluti af meðferð máls og hafa mismikla þýðingu. Þannig liggja hagsmunir ríkisstjórnar ekki í því að fá upplýsingar um alla fundi sem haldnir eru heldur í því að fá kjarngóðar upplýsingar um efni mikilvægra

mála og helstu álítaefni sem uppi eru og mismunandi valkosti við úrlausn þeirra og áhættur sem þeim fylgja. Þykir rétt við endurskoðun laganna nú að sníða af þá annmarka sem hér hafa verið raktir og bæta þannig upplýsingagjöf innan ríkisstjórnar og þar með faglega stjórnsýslu innan Stjórnarráðsins og varðveita um leið þá hugsun sem lá að baki breytingartillögu meiri hluta allsherjarnefndar Alþingis við meðferð frumvarps til laganna á Alþingi á 139. þingi. Er því lagt til að bætt verði við upptalningu í dæmaskyni í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna hvað talist geti til mikilvægra stjórnarmálefna, þ.e. að til slíkra málefna geti jafnframt m.a. talist upplýsingar um fundi sem ráðherrar eiga um mikilvæg málefni með aðilum úr stjórnkerfinu eða utan þess eða þegar þeim sem fulltrúum ríkisstjórnarinnar eru veittar mikilvægar upplýsingar eða kynnt mikilsverð málefni enda sé ástæða til að ætla að þær eigi erindi við ríkisstjórnina í heild sinni.

Skylda ráðherra til að bera mikilvæg stjórnarmálefni upp í ríkisstjórn er stjórnarskrár-bundin, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Skylda ráðherra í þessu efni er áréttuð í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna og þar nefnd nokkur tilvik um málefni sem falla þar undir og er hér lagt til að bætt verði við þá upptalningu eins og áður er rakið. Hugtakið „mikilvæg stjórnarmálefni“ er hins vegar hvergi skilgreint með tæmandi hætti enda er það tæplega gerlegt eða æskilegt þar sem fjölbreytileiki þeirra mála sem í þennan flokk geta fallið er nær ótæmandi. Sú skylda og ábyrgð hvílir því á hverjum ráðherra að meta það í hverju tilviki hvort mál sé þess eðlis að rétt sé eða skylt að kynna það í ríkisstjórn og getur mat ráðherra í þeim efnum sætt endurskoðun dómstóla eins og dæmi er um. Sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu breytir þar engu um.

Um 3. gr.

Við setningu núgildandi laga um Stjórnarráð Íslands var í fyrsta sinn kveðið á um skipun ráðherranefnda í lögum en slíkar ráðherranefndir hafa m.a. lengi verið starfandi á vettvangi ráðuneyta í Danmörku og eru mikilvægur samráðsvettvangur fyrir ráðherra og ráðuneyti. Ráðherranefndir í mismunandi formi eiga sér þó lengri sögu og þá einkum ráðherranefnd sem fjallað hefur um ríkisfjármál, undirbúning fjárlaga og fjáráukalaga, framkvæmd fjárlaga o.fl. Með ákvæðinu er lagt til að ráðherranefnd um ríkisfjármál annars vegar og ráðherranefnd um efnahagsmál hins vegar verði festar í sessi með lögum. Tillagan er sett fram í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur af starfrækslu nefndanna og mikilvægis þeirra við samhæfingu í Stjórnarráði Íslands á sviði ríkisfjármála og efnahagsmála. Tillagan er jafnframt sett fram í samhengi við fram komið frumvarp til laga um opinber fjármál en samkvæmt þeim tillögum sem þar eru settar fram munu ábyrgð og valdheimildir ráðuneyta þegar kemur að framkvæmd fjárlaga aukast umtalsvert sem aftur kallar á aukna samhæfingu og samráð innan Stjórnarráðsins. Lögfesting ráðherranefnda um ríkisfjármál og efnahagsmál er jafnframt í samræmi við meginniðurstöður skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem áhersla er lögð á mikilvægi samstarfs og upplýsingastreymis þvert á ráðuneyti, ekki síst á sviði efnahagsmála, og að slíku samráði sé búin formleg umgjörð með skráningu gagna og fundargerða. Með ákvæðinu er lagt til að formlegt samstarf og samhæfing milli ráðuneyta verði fest enn frekar í sessi sem og upplýsingagjöf milli ráðuneyta.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 11. gr. laganna. Í núverandi ákvæði er kveðið á um að færa skuli skrá um *formleg* samskipti og fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess. Ákvæði um almenna skráningarskyldu stjórnvalda er nú að finna í þrennum

lögum, þ.e. í upplýsingalögum þar sem meginákvæðin er að finna, í lögum um opinber skjala-söfn og loks í lögum um Stjórnarráð Íslands. Umrætt ákvæði 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands er sérstakt að því leyti að þar veltur skráningarskyldan á formi samskiptanna fremur en efnislegu innihaldi þeirra, þ.e. skráningarskyldan er afmörkuð við það sem kallað er „formleg samskipti“. Hvorki í ákvæðinu sjálfu né í lögskýringargögnum er þó útskýrt hvað teljast skuli til formlegra samskipta og hvað ekki en ákvæðið kom inn í lögin í meðförum Alþingis sem breytingartillaga frá meiri hluta allsherjarnefndar á 139. löggjafarþingi. Í fram-söguræðu þáverandi formanns allsherjarnefndar Alþingis kom eftirfarandi þó fram um þetta ákvæði:

Ég legg áherslu á að hér er átt við formleg samskipti ráðuneyta. Það er ljóst að per-sónulegt, pólitískt samráð á milli ráðherra og oddvita ríkisstjórnar á sér stað jafnt og þétt og mun og verður að geta átt sér stað á milli funda í þinginu og í síma, á göngum þingsins og jafnvel í bakherbergjum. Frumforsenda samstarfs er samtal og samtöl verða að geta átt sér stað í trúnaði.

Enda þótt þessi ummæli gefi vísbendingu um hvaða merkingu leggja beri í hugtakið „formleg samskipti“ þá skortir augljóslega mjög á að inntak hugtaksins sé ljóst, sem aftur veldur vafa í framkvæmd. Úr þessu mætti vitanlega bæta með því að skilgreina nánar í lög-um, eða reglum settum á grundvelli þeirra, hvað teldist til formlegra samskipta og hvað ekki. Hins vegar verður að spyrja hvort slíkt sé skynsamlegt. Ljóst má vera að áherslan á form samskiptanna fremur en efni þeirra felur í sér alvarlegan ágalla. Þannig kunna mikilvægar upplýsingar allt eins að koma fram í óformlegum samskiptum sem mikilvægt er að skrá ekki síður en upplýsingar sem fram koma í samskiptum sem formleg teljast. Ákvæðið er að þessu leyti gallað líkt og 2. mgr. 6. gr. laganna, sbr. umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins. Ákvæðið gefur tilefni til gagnályktunar um að einungis beri að skrá „formleg samskipti“ en ekki önnur, jafnvel þótt þar komi fram mikilvægar upplýsingar. Af þessum sökum er lagt til að í stað þess að kveða á um skyldu til að halda skrá um formleg samskipti og fundi verði kveðið á um skyldu til að halda skrá um mikilvæg samskipti og fundi. Með breytingunni er ákvæðið fært til samræmis við ákvæði upplýsingalaga um skráningarskyldu stjórnvalda, sbr. 27. gr. upp-lýsingalaga, þar sem áherslan er ekki á form samskiptanna þegar skráningarskyldan er metin heldur á efni þeirra upplýsinga sem um ræðir, svo sem eðlilegt er. Miðar breytingin að því að bæta og styrkja skjala- og upplýsingaskráningu í ráðuneytum til eflingar faglegru stjórn-sýslu innan Stjórnarráðs Íslands. Í samhengi við þá breytingu sem hér er lögð til er jafnframt lögð til breyting á 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga til að skerpa á skyldu annarra stjórnvalda jafnframt auk ráðuneyta til að halda til haga mikilvægum upplýsingum, sbr. nánari umfjöllun um a-lið 10. gr. frumvarpsins. Almenn skylda allra stjórnvalda ríkisins til að halda mikil-vægum upplýsingum til haga stuðlar að gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hags-muna, sbr. 1. gr. upplýsingalaga. Þá ber að hafa í huga að til fyllingar ákvæðum laga um skráningarskyldu stjórnvalda er í Stjórnarráðinu unnið eftir innri verklagsreglum og leið-beiningum um skráningu upplýsinga í málaskrá, sbr. miðlæga starfsmannahandbók Stjórnar-ráðsins og verklagsreglur sem einstök ráðuneyti hafa sett sér.

Um 5. gr.

Andstætt eldri lögum um Stjórnarráð Íslands kveða núgildandi lög ekki á um að hvert ráðuneyti skuli lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Brottfall þessa ákvæðis við setningu núgildandi laga, sbr. breytingartillögu meiri hluta allsherjarnefndar á 139. löggjafarþingi og umfjöllun í nefndaráliti sem henni fylgdi, fól í sér að samhljóða ákvæði og var í eldri lögum

var fellt brott. Samhliða láðist hins vegar að gera lagfæringu á orðalagi 12. gr. laganna sem tók mið af frumvarpinu eins og það var lagt fram. Í greininni er lögð til lagfæring á orðalagi þeirrar greinar. Lagfæringin hefur engar efnisbreytingar í för með sér.

Um 6. gr.

Í 17. gr. núgildandi laga er kveðið á um innra skipulag ráðuneyta en samkvæmt greininni skal ráðuneytum skipt upp í skrifstofur og skal hverri skrifstofu stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Með ákvæðinu er skipulag ráðuneyta lögbundið að þessu leyti og hefur verið litið svo á að skipulagi þeirra verði ekki hagað með öðrum hætti en þar greinir.

Í greininni er lagt til að heimildir til að skipuleggja ráðuneyti verði rýmkaðar frá því sem nú er. Gert er ráð fyrir að grunnskipulag ráðuneyta verði óbreytt, þ.e. að aðalskrifstofum ráðuneyta verði skipt upp í fagskrifstofur en hins vegar verði heimilt, ef ástæða þykir til, að setja á fót sérstakar starfseiningar eða svonefndar ráðuneytisstofnanir í ráðuneytum sem ekki teljast hluti aðalskrifstofu en eru þó stjórnábyrgð hluti ráðuneytis með þeim hætti að stjórnvaldsákvæðanir sem þar eru teknar séu teknar fyrir hönd ráðherra með sama hætti og stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á aðalskrifstofu ráðuneytis, sbr. nánari umfjöllun um stjórnábyrgð stofnana og tegundir stofnana, þ.m.t. svonefndra ráðuneytisstofnana, í álit nefndar sem fjármálaráðherra skipaði árið 2000 um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana.

Með auknum sveigjanleika samkvæmt framansögðu við skipulag ráðuneyta er m.a. hafður í huga sá möguleiki að sameina megi rekstur ráðuneyta og einstakra stjórnábyrgð stofnana og stjórnábyrgð stofnana sem heyra undir ráðuneyti með þeim hætti að viðkomandi stjórnvald fái stöðu innan ráðuneytis sem sérstök starfseining eða ráðuneytisstofnun. Slík breyting fæli í sér einföldun stjórnábyrgð stofnana á viðkomandi sviði þar sem ákvarðanir yrðu þá teknar beint á æðsta stjórnábyrgð stofnana. Þá má ætla að breytingar af þessu tagi væru til þess fallnar að efla stjórnábyrgð stofnana, en umfangsmikil stjórnábyrgð stofnana, ásamt mannafla og fjármunum sem þeim fylgja, hafa á umliðnum árum og áratugum verið flutt frá ráðuneytum til sérstakra stofnana, sem settar hafa verið á fót með lögum. Á sama tíma og stjórnábyrgð stofnana hafa verið flutt frá ráðuneytum hefur sjálfstæðum úrskurðarnefndum fjölgað sem að auki hefur veikt yfirstjórnarhlutverk ráðherra og ráðuneyta gagnvart viðkomandi stofnunum. Eru nú á sjötta tug slíkra nefnda starfandi. Þá hafa verkefni einnig verið færð frá ráðuneytum til sjálfstæðra stjórnábyrgð stofnana. Ekki verður séð að nein almenn stefnumótun hafi legið að baki þessari þróun og afar mismunandi er hvaða rök hafa verið færð fram fyrir breytingum af þessu tagi. Þó virðist sem tilgangur slíkra breytinga hafi í einhverjum tilvikum verið sá að fjarlægja úrskurðarvaldið frá hinu pólitíska valdi ráðherra. Þá hefur það einnig verið talinn kostur að geta fengið nefndarmenn til setu í úrskurðarnefndum með sérþekkingu sem ekki er til staðar í ráðuneyti. Þótt gildar röksemdir geti verið fyrir stofnun sjálfstæðra úrskurðarnefnda, t.d. í málaflókum þar sem ríkið á jafnan sjálft beina hagsmunum, t.d. á sviði skatta og opinberra gjalda og almannatrygginga, eða þegar skyldur að þjóðarétti kalla á slíka skipan mála, eru rökin í vissum tilvikum vandséð, einkum ef litið er til þeirrar meginreglu íslenskrar stjórnskipunar, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Meginfalli sjálfstæðra stjórnábyrgð stofnana og stjórnábyrgð stofnana er að með stofnun slíkra stjórnvalda eru tiltekin málefnasvið og ákvarðanir á sviði framkvæmdarvaldsins undanskilin ábyrgð ráðherra sem birtist m.a. í því að það svarar enginn fyrir ákvarðanir sjálfstæðra stjórnábyrgð stofnana og stjórnábyrgð stofnana til Alþingis. Er ástæða til að mótuð verði löggjafarviðmið um það í hvaða tilvikum slíkar sjálfstæðar stjórnábyrgð stofnendur eigi rétt á sér og er

nefnd að störfum innan Stjórnarráðsins sem hefur það verkefni meðal annars. Á hinn bóginn ber að hafa í huga að það er viðurkennt að löggjafanum er heimilt, á grundvelli stjórnskipunarvenju, að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stofnun eða stjórnsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra, sbr. nánari umfjöllun í skýrslu forsætisráðherra til Alþingis um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslunni, sbr. þskj. 376, 275. mál á 125. löggjafarþingi, um stjórnunar- og eftirlitsheimildir innan stjórnsýslukerfisins.

Endurskilgreining á stöðu stjórnsýslustofnunar, þar sem ákvarðanir eru kærnanlegar til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar, mundi leiða til brotfalls viðkomandi nefndar enda væru ákvarðanir þá teknar á einu stjórnsýslustigi. Þá opnast með ákvæðinu sá möguleiki í skipulagi ráðuneytis að vinnu við meðferð kærnumála og úrskurði vegna ákvarðana sem teknar eru af sérstökum stjórnvöldum sem undir ráðuneyti heyrja sé fundinn staður í sérstakri starfseiningu innan ráðuneytis. Gæti sá valkostur í mörgum tilvikum verið fullnægjandi til að mæta þeim sjónarmiðum sem helst hafa legið að baki lagasetningu um stofnun sjálfstæðra úrskurðarnefnda, þ.e. að tryggja ákveðna fjarlægð frá ráðherra og aðgreiningu í rekstri frá aðalskrifstofu þar sem stefnumótun, frumvarpasmíð og reglusetning er fyrirferðarmikil. Á hinn bóginn ber að líta til sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna, þ.e. að borgararnir geti með auðveldum hætti fengið stjórnvaldsákvarðanir sem að þeim beinast endurskoðaðar af óháðum aðila, án mikils kostnaðar. Sérstakur stjórnsýsludómstóll, sem hluti af dómstólakerfinu, gæti komið til álita í þeim efnum.

Ein af meginíðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna árið 2008 að því er varðar stjórnsýsluna var sú að styrkja þyrfti ráðuneytin og mannauð þeirra, að þau væru, m.a. vegna smæðar sinnar, veik og illa í stakk búin til að takast á við sífellt fleiri og flóknari stjórnsýsluverkefni (sjá nánar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 7. bindi, kafla 21.4.7 um Stjórnarráð Íslands, bls. 279–282). Þekkingar- og mannauðstap fylgir því jafnan þegar stjórnsýsluverkefnum og úrskurðarvaldi er útivist að frá ráðuneytum. Þá er ljóst að möguleikar til sérhæfingar innan fámennra ráðuneyta eru litlir. Sá möguleiki að sameina stofnanir ráðuneytum skapar tækifæri til að efla og einfalda stjórnsýslukerfið með fækkun stofnana og sjálfstæðra úrskurðarnefnda á sama tíma og skapaður er grundvöllur til umtalsverðrar hagræðingar í ríkisrekstrinum. Miklir hagræðingarmöguleikar geta falist í kerfisbreytingum af því tagi sem hér um ræðir þar sem sameina má stöðþjónustu viðkomandi ráðuneytis og stofnana, svo sem fjármála- og rekstrarskrifstofur, skjala-söfn o.fl. Þá mundi mannauður ráðuneyta aukast og þar með sveigjanleiki þeirra til að bregðast við nýjum aðstæðum og verkefnum.

Enda þótt margvíslegir kostir geti verið samhliða breytingum af þessu tagi er ljóst að meta þarf sjálfstætt kosti og galla í hverju tilviki fyrir sig enda er stofnanakerfi ríkisins fjölbreytt og aðstæður mismunandi. Þannig er t.d. ljóst að það er krafa nútíma stjórnsýslu, sem m.a. leiðir af alþjóðasamningum sem Ísland er aðili, að tilteknar stjórnsýslustofnanir og stjórnsýslunefndir samfélagsins séu sjálfstæðar í störfum sínum, svo sem t.d. Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og úrskurðarnefnd um upplýsingamál, og ekki kemur til greina að sameina slíkar stofnanir ráðuneytum. Þá er mikilvægt að hafa í huga að breyting á stöðu sérstaks stjórnvalds sem sett hefur verið á fót með lögum kallar í öllum tilvikum á breytingu á þeim sérlögum sem um viðkomandi stofnun gildir. Það er því sjálfstætt skoðunarefni í hverju tilviki sem kemur til kasta Alþingis hvort ráðist verði í breytingu á stöðu stofnunar af þessu tagi, en í því sambandi má geta þess að nú er að störfum innan Stjórnarráðsins nefnd sem falið hefur verið að greina stöðu, styrkleika og veikleika stofnanakerfis ríkisins. Sú breyting

sem hér er lögð til leiðir því ein og sér ekki til breytinga á stöðu lögbundinna stofnana sem starfræktar eru samkvæmt lögum né heldur veitir hún ráðherra heimild til að breyta stöðu lögbundinnar stofnunar að þessu leyti. Breytingin opnar einungis fyrir þennan möguleika í skipulagi ráðuneyta að öðrum skilyrðum uppfylltum. Á hinn bóginn gerir breytingin það mögulegt að breyta skipulagi þeirrar stjórnýslu sem nú þegar er sinnt af ráðuneytum þannig að henni sé framvegis sinnt í sérstakri starfseiningu eða ráðuneytisstofnun sem starfrækt er sem hluti ráðuneytis.

Ætla má að orsök fjölgunar ríkisstofnana hin síðari ár megi einna helst rekja til vaxandi umfangs stjórnýsluverkefna á hinum ýmsu sviðum stjórnýslunnar. Hefur gjarnan verið brugðist við slíku auknu umfangi verkefna með því að setja á fót með lögum nýja stofnun til að sinna viðkomandi verkefnum sem áður komu til afgreiðslu í viðkomandi ráðuneyti. Slík viðbrögð eru eðlileg frá stjórnunarlegu tilliti enda hefur það þótt skapa ójafnvægi í stjórnun og rekstri aðalskrifstofa ráðuneyta ef umfang stjórnýsluverkefna á tilteknu sviði verður mjög umfangsmikið og sá mannaflí sem þarf til að sinna þeim jafnframt. Á hinn bóginn hefur ekki verið litið til þess möguleika að búa verkefnum umgjörð í sérstökum starfseiningum eða ráðuneytisstofnunum enda þótt oft megi ná sömu markmiðum með því móti og með hagræðum hætti. Sú breyting sem hér er lögð til gerir þann valkost mögulegan. Ráðuneytisstofnun er eins og áður segir sérstök starfseining ráðuneytis sem er verkefnalega og stjórnunarlega aðgreind frá aðalskrifstofu ráðuneytis en gegnir þó ekki sjálfstæðum stjórnýsluverkefnum. Tilgangur þess að tilgreina möguleikann á rekstri slíkra starfseininga innan ráðuneyta í lögum um Stjórnarráð Íslands er annars vegar að tryggja að þessi kostur komi til skoðunar þegar ástæða er talin til að færa stjórnýsluverkefni frá aðalskrifstofum ráðuneyta og jafnframt þegar staða lögbundinna stjórnýslustofnana er endurmetin eða þegar verkefni þeirra eru sameinuð með hagræðingu að leiðarljósi.

Eins og áður segir er nauðsynlegt að skoða kosti og galla þess að setja á fót ráðuneytisstofnun fremur en að halda úti og reka sérstaka ríkisstofnun um hlutaðeigandi stjórnýsluverkefni vandlega í hverju tilviki áður en ráðist er í breytingar. Í þessu frumvarpi er ekki tekin afstaða til kosta og galla einstakra breytinga í þessu sambandi.

Loks ber að hafa í huga að enda þótt formlegri stöðu stofnunar sé breytt með þessum hætti og hún fái stöðu ráðuneytisstofnunar innan ráðuneytis í stað þess að hafa stöðu sérstaks stjórnvalds samkvæmt lögum þá þarf það ekki að hafa í för með sér umfangsmiklar breytingar á skipulagi, verkefnum eða ytri ásýnd viðkomandi stofnunar. Með erindisbréfi ráðherra má tryggja yfirmönnum slíkra starfseininga sambærilegar heimildir til töku ákvarðana fyrir hönd ráðherra og forstöðumenn stofnana hafa nú í eigin nafni, þar á meðal á sviði starfsmannamála, en eins og fram kemur í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðuneytisstofnun verði stýrt af embættismanni, í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra.

Um 7. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 21. gr. laganna til að tryggja að flutningur stjórnarmálefna milli ráðuneyta hafi ekki í för með sér aukinn kostnað heldur flytjist fjármagn og þar sem við á stöðugildi með þegar stjórnarmálefni eru flutt á milli ráðuneyta. Frá setningu laga nr. 115/2011 hefur nokkuð verið um að stjórnarmálefni séu flutt á milli ráðuneyta í samræmi við áherslur stjórnvalda og endurmat á því hvar verkefnum sé best fyrir komið. Hefur slíkur flutningur í flestum tilfellum reynst vel en þó hafa komið upp hnökrar þegar kemur að tilfærslu fjármuna og stöðugilda sem tengjast þeim stjórnarmálefnum sem til stendur að flytja

og ráðuneyti greint á um fjármuni og fjölda stöðugilda sem flytjast eigi með tilteknu stjórnarmálefni. Með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpinu er nú skýrt kveðið á um að fjármunir og eftir atvikum sérhæfðir starfsmenn skuli flytjast með stjórnarmálefnum. Í ákvæðinu er lagt til að viðkomandi ráðuneyti skuli gera með sér samkomulag um flutning fjárheimilda og starfsmanna milli ráðuneyta. Skal samkomulagið gert á grundvelli viðmiða um fjárhæðir sem fylgja skuli verkefnum, m.a. um kostnað vegna stöðugilda og málafjölda, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið gefur út. Takist samkomulag ekki innan tveggja vikna frá því að forsetaúrskurður skv. 1. mgr. 4. gr. er gefinn út sker forsætisráðherra úr.

Um 8. gr.

Í VI. kafla laganna er fjallað um siðferðileg viðmið í starfsemi Stjórnarráðs Íslands. Þar kemur fram í 24. gr. að forsætisráðherra staðfesti siðareglur fyrir starfsmenn Stjórnarráðs Íslands og jafnframt að ríkisstjórnin staðfesti siðareglur fyrir ráðherra. Í báðum tilvikum er mælt fyrir um að leita skuli tillagna frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands. Eru siðareglurnar birtar almenningi.

Í 25. gr. laganna sem hér eru lagðar til breytingar á er kveðið á um starfrækslu svonefndrar samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna. Ákvæði um nefndina voru lögfest árið 2010, sbr. lög nr. 86/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur). Þeim var lítillega breytt við setningu nágildandi laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Meginhlutverk nefndarinnar hefur verið að stuðla að mótun siðferðilegra viðmiða í formi siðareglna, kynna slíkar reglur, efla umræðu um þær og veita ráð um túlkun þeirra, fylgjast með hvort farið væri eftir siðareglum og eiga samstarf við aðra aðila hér á landi og erlendis sem starfa á svipuðu sviði. Sérstaklega er tekið fram að samráð skuli haft við embætti umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðun enda taka siðareglur á ýmsum atriðum sem þessar eftirlitsstofnanir Alþingis beina sjónum að í störfum framkvæmdarvaldsins.

Allnokkur reynsla er nú komin á starf nefndarinnar og því unnt að endurmeta hvort áframhaldandi forsendur séu fyrir starfrækslu hennar. Settar hafa verið almennar siðareglur starfsmanna ríkisins nr. 491/2013, siðareglur ráðherra nr. 360/2011 og siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands nr. 410/2012 þar sem nefndin kom að málum. Kynning á reglunum hefur hins vegar fyrst og fremst verið í höndum forsætisráðuneytisins og er umfjöllun um þær m.a. fastur liður á nýliðanámskeiðum í Stjórnarráðinu sem haldin eru árlega og nýir ráðherrar hafa jafnframt fengið sambærilega kynningu. Í athugun er á vettvangi ráðuneytanna að efla kynningu gagnvart öðrum en nýliðum, t.d. með útgáfu handbókar. Þá er fjármála- og efnahagsráðuneytið með í athugun hvernig standa megi að nánari kynningu gagnvart ríkisstofnunum öðrum en ráðuneytum. Samkvæmt ársskýrslum samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið hafa einungis fá erindi borist nefndinni. Eftir að skipunartími nefndarinnar rann út hefur forsætisráðuneytið tekið við slíkum erindum og afgreitt þau. Samráð við umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun hefur verið viðhaft og til dæmis stóðu þessir aðilar saman að málþingi um siðareglur í ársbyrjun 2013 ásamt sérfræðingi frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD).

Með hliðsjón af 3. mgr. 25. gr. laganna, þar sem verkefni nefndarinnar eru talin upp, og með hliðsjón af fenginni reynslu verður vart talin þörf á sérstakri lögbundinni nefnd til að sinna því hlutverki sem samhæfingarnefndinni hefur verið ætlað. Mikilvægt er þó að því hlutverki sé áfram sinnt, m.a. til að tryggja að siðareglur þróist áfram eins og eðlilegt er. Athugandi væri til dæmis að móta nánari reglur um áhrif hagsmunaaðila á stjórnarsýsluna, t.d.

við undirbúning lagasetningar. Verður talið að þessu hlutverki verði betur sinnt innan ráðuneytis í nánu samráði við eftirlitsstofnanir Alþingis, félagasamtök, stofnanir og embætti hér og landi og erlendis sem vinna gegn spillingu í opinbera geiranum en að fela þetta nefnd sem starfar til hliðar við ráðuneytið. Er því lagt til að forsætisráðuneytið taki við hlutverki nefndarinnar og annist ráðgjöf til stjórnvalda um túlkun siðareglna, standi fyrir og efla fræðslu um þær innan Stjórnarráðsins og fylgist með að þær nái tilgangi sínum. Þeim tilgangi er lýst þannig í inngangi að siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins og að hinum almennu siðareglum starfsmanna ríkisins „að efla fagleg vinnubrögð og auka traust á stjórnsýslunni“. Er það jafnframt í samræmi við samræmingarhlutverk forsætisráðuneytisins í Stjórnarráðinu almennt. Jafnframt er tekið fram að samráði við eftirlitsstofnanir Alþingis verði viðhaldið. Þá er áfram gert ráð fyrir að óskað sé tillagna Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands þegar kemur að endurskoðun reglnanna. Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga að umboðsmanni Alþingis er falið eftirlitshlutverk með siðareglum samkvæmt þeim lögum sem gilda um embættið, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, og sinnir hann því eftirliti bæði að eigin frumkvæði og á grundvelli kvartana sem berast. Ríkisendurskoðun hefur einnig stuðlað að vitund um mikilvægi siðareglna með því til dæmis að framkvæma könnun á liðnu sumri á viðhorfum starfsmanna Stjórnarráðsins til siðareglna, sem bendir til þess að bæta megi innleiðingu þeirra. Mikilvægt er að ráðuneytið og þessi tvö embætti hafi samráð sín á milli þannig að skapist sameiginlegur skilningur á þeim siðferðis- og faglegu kröfum sem rétt er að gera til stjórnsýslunnar á hverjum tíma.

Um 9. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að lögin, verði þau samþykkt, öðlist þegar gildi.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til tvær breytingar á öðrum lögum, annars vegar á upplýsingalögum og hins vegar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Um a-lið.

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting á 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að skrá og varðveita mikilvægar upplýsingar. Tillagan er sett fram í samhengi við 4. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til breyting á nágildandi 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Breytingin felur í sér áréttingu á því að skrá beri mikilvægar upplýsingar um samskipti stjórnvalda við almenning og önnur stjórnvöld með sama hætti og aðrar mikilvægar upplýsingar. Skilyrði er að um mikilvægar upplýsingar sé að ræða, t.d. fyrirspurnir, svör, yfirlýsingar, leiðbeiningar eða aðra upplýsingagjöf sem og ósk um eitthvað af framangreindu. Upplýsingarnar geta hvort heldur er verið til eða frá stjórnvaldi. Munnlegar upplýsingar og samskipti, t.d. á fundum eða í samtölum, hafa sama vægi og skriflegar. Tilgangurinn er að hægt sé að átta sig á samhengi mála, meðferð þeirra og forsendum ákvarðana, eftir því sem við á. Almenn upplýsingagjöf fellur hins vegar að öllu jöfnu utan við gildissvið ákvæðisins, enda sé hún ekki þáttur í meðferð og afgreiðslu máls sem til meðferðar er hjá stjórnvaldi.

Upplýsingum er haldið til haga með skráningu í málaskrá eða öðrum sambærilegum hætti. Svo sem fram kemur í frumvarpi til upplýsingalaga, nr. 140/2012 (sbr. þskj. 223, 215. mál 141. löggjafarþings) verður almennt að telja mikilvægt að upplýsingar þær sem um ræðir séu skráðar eins fljótt og unnt er svo að skráning upplýsinganna verði bæði nákvæm og rétt. Þá ber enn fremur að hafa í huga það sjónarmið að oft er ekki fyrir séð á þeim tíma þegar upp-

lýsingar koma fram hvort þær muni hafa þýðingu fyrir viðkomandi mál. Það sjónarmið ætti oftar að leiða til þess að meira sé skráð en minna, enda sé þá ekki gengið svo langt í kröfum um þetta efni að það standi nauðsynlegri skilvirkni stjórnsýslunnar fyrir þrifum.

Um b-lið.

Í b-lið greinarinnar er lögð til breyting á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, í því skyni að víkka út núverandi heimild í lögum um Stjórnarráð Íslands um tímabundinn eða varanlegan flutning starfsfólks milli ráðuneyta þannig að hún nái einnig til flutnings starfsfólks á milli ráðuneyta og stofnana ríkisins sem og á milli tveggja stofnana. Við setningu nýrra laga um Stjórnarráð Íslands árið 2011 kom inn nýtt ákvæði sem gerði starfsmönnum kleift að flytjast á milli ráðuneyta um afmarkaðan eða varanlegan tíma enda lægi fyrir samþykki beggja ráðherra sem og starfsmannsins sjálfs. Með slíkum heimildum skapast mun betri möguleikar til að nýta mannauðinn og til að bregðast við tímabundnu álagi í starfsemi stofnana og ráðuneyta með árangursríkari hætti. Markmiðið með breytingunni er ekki síst að veita starfsmönnum fleiri og fjölbreyttari tækifæri til aukinnar þekkingaröflunar og framþróunar í starfi. Þá stuðlar slíkur hreyfanleiki að aukinni samvinnu ríkisaðila. Nokkuð hefur verið um það að starfsfólk hafi flust á milli ráðuneyta bæði varanlega og tímabundið á síðustu árum á grundvelli þeirrar lagaheimildar sem öðlaðist gildi árið 2011 og hefur reynslan af þeirri framkvæmd verið góð og hnökralaus. Hins vegar hefur skort sambærilega lagaheimild til flutnings starfsfólks á milli stofnana og ráðuneyta sem og á milli tveggja stofnana.

Flutningur á milli starfa getur komið til annars vegar að frumkvæði starfsfólks sem vill auka þekkingu sína og eflast og þróast í starfi á fjölbreyttum vinnustöðum innan ríkisins og hins vegar að frumkvæði stjórnvalds þegar áherslur á einstökum sviðum aukast eða dragast saman eftir atvikum eða þegar þörf er á tiltekinni sérþekkingu vegna viðamikilla verkefna sem nauðsynlegt er að sinna hratt og örugglega. Það er hins vegar grundvallaratriði samkvæmt núgildandi lagaheimild um flutning starfsmanna milli ráðuneyta sem og í þeirri tillögu sem hér er lögð fram að ef flutningur starfsmanns á milli stjórnvalda kemur til skoðunar að frumkvæði stjórnvalds þá er það viðkomandi starfsmaður sjálfur sem hefur lokaorðið um það hvort af slíkum flutningi verði. Með þessu er réttarstaða starfsmanna við ákvarðanatöku af þessu tagi tryggð. Ljóst er að ráðuneyti á Íslandi eru fámenn en undir mörg þeirra heyra stórar og öflugar stofnanir sem hafa á að skipa hæfileikaríku starfsfólki sem gæti aðstoðað tímabundið eða til lengri tíma, t.d. í tengslum við stefnumótun í tilteknum málaflokkum eða þegar bregðast þarf hratt og örugglega við tilteknum ófyrirsjáanlegum aðstæðum. Í ljósi alls þessa er lagt til að heimilt verði, með samþykki hlutaðeigandi aðila, þ.e. viðkomandi ráðherra, forstöðumanns stofnunar og þess starfsmanns sem í hlut á, að starfsmenn færast tímabundið eða varanlega á milli stjórnvalda. Aukinn hreyfanleiki starfsfólks innan ríkiskerfisins er mikilvægur þáttur í að efla stjórnvöld sem vinnuveitendur og tryggja að kraftar starfsfólks nýtist sem best og fólk haldist ánæggt í starfi. Til greina kemur að þróa hvata innan launakerfisins til þess að styðja enn frekar við uppbyggilegan hreyfanleika.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum var haft samráð við samtök stéttarféлага starfsmanna ríkisins vegna efnis þessa ákvæðis. Meginathugasemd samtakanna lýtur að því að með ákvæðinu sé dregið úr skyldu stjórnvalda til að auglýsa laus störf og leggja samtökin af þeirri ástæðu m.a. gegn breytingunni. Sem viðbrögð við þessari athugasemd er bent á að ef starfsmaður færast úr einu starfi í annað laust starf losnar fyrra starf hans, sem þarf þá að öllu jöfnu að auglýsa. Heimildir til flutnings starfsmanna á milli starfa ættu þannig almennt ekki að draga úr fjölda lausra starfa sem auglýst eru, nema þá hugsanlega á tímum þar

sem störfum færi fækkandi. Þá er einnig bent á að allt frá lýðveldisstofnun hefur verið heimilt að færa embættismenn ríkisins á milli embætta, sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, og jafnframt var með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, veitt heimild til að færa starfsmenn á milli ráðuneyta innan Stjórnarráðs Íslands og hefur reynslan af því verið góð og hnökralaus eins og áður segir. Með vísan til þess og alls framangreinds þykja röksemdir og kostir fyrir lögfestingu lagaheimildar af þessu tagi ríkari en þeir ókostir sem heimildinni kunna hugsanlega að fylgja.

Í 5. mgr. 21. gr. núgildandi laga er að finna heimild til handa forsætisráðherra til að setja nánari reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Slíkar reglur hafa enn sem komið er ekki verið gefnar út en mikilvægi þess að ráðist verði í það verkefni mun aukast mjög verði sú breyting sem hér er lögð til að veruleika og er mikilvægt að vandað verði til verka þegar þar að kemur. Gætu slíkar reglur þá mögulega orðið grunnur að nýju faglegu framgangskerfi innan stjórnsýslu ríkisins. Í því sambandi þarf m.a. að huga að eftirfarandi þáttum:

- Að í kerfinu felist hvati til starfsmanna til að færa sig um set.
- Að stjórnendur sjái hag í því að hvetja til hreyfanleika starfsfólks og geri starfsmönnum sínum það kleift innan settra reglna.
- Að í kerfinu felist hvati til stjórnenda sjálfra til að færa sig um set.
- Að samræmt frammistöðumat verði tekið upp og haft til hliðsjónar við ákvörðun um flutning starfsmanna.
- Að komið verði upp miðlægri starfseiningu í Stjórnarráðinu sem annist stefnumótun, utanumhald og tryggi samræmda framkvæmd reglna á þessu sviði.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.).

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands sem miða að því að auka sveigjanleika framkvæmdarvaldsins til að skipuleggja störf sín. Í því skyni er lagt til að heimildir ráðherra til að skipuleggja ráðuneyti verði auknar þannig að til viðbótar uppskiptingu á aðalskrifstofu í fagskrifstofur verði heimilt að setja á fót starfseiningar og ráðuneytisstofnanir innan ráðuneytis. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að hér sé einkum hafður í huga sá möguleiki að sameina rekstur ráðuneytis og einstakra stjórnsýslustofnana, sem fái við það stöðu innan ráðuneytis sem ráðuneytisstofnun en verði ekki lengur sérstakt stjórnvald í stjórnarfarslegu tilliti. Þrátt fyrir að slíkar einingar muni ekki teljast hluti af aðalskrifstofu verði þær engu að síður stjórnsýslulegur hluti ráðuneytis og stjórnvaldsákvæðanir þar teknar fyrir hönd ráðherra með sama hætti og á aðalskrifstofu. Einnig er í þessu skyni lagt til að í lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verði bætt ákvæði sem heimilar flutning starfsfólks milli stjórnvalda án þess að störfín séu auglýst laus til umsóknar.

Auk þess eru í frumvarpinu lagðar til sex aðrar breytingar á lögum. Þar er í fyrsta lagi lagt til að tekið verði á ný inn í lög ákvæði sem heimilar ráðherra að ákveða aðsetur stofn-

unar sem undir hann heyrir nema á annan veg sé mælt í lögum. Í öðru lagi að fellt verði brott ákvæði um skyldu til að skýra á ríkisstjórnarfundum frá fundum þar sem fleiri en einn ráðherra hafa komið sameiginlega fram gagnvart öðrum til umræðna eða kynningar á mikilvægum málefnum. Í þriðja lagi að kveðið verði á um það í lögnum að ávallt skuli vera starfandi ráðherranefnd um ríkisfjármál og ráðherranefnd um efnahagsmál. Í fjórða lagi að í stað skyldu til að færa skrá um formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og við aðila utan þess verði skylt að halda skrá um mikilvæg samskipti þessara aðila. Í því sambandi er einnig lögð til breyting á upplýsingalögum sem felur í sér áréttingu um að skrá beri mikilvægar upplýsingar um samskipti stjórnvalda við almenning og önnur stjórnvöld með sama hætti og aðrar mikilvægar upplýsingar. Í fimmta lagi að kveðið verði á um það að við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta skuli flytja fjárheimildir og starfsmenn milli ráðuneyta að því marki sem eðlilegt er talið og að náist ekki samkomulag þar um skeri forsætisráðherra úr. Að síðustu er lagt til að fellt verði brott ákvæði sem kveður á um skipun og starfrækslu samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna.

Hvað fjárhagsáhrif frumvarpsins á ríkissjóð varðar þá má telja að ákvæði þess um starfs-einingar og ráðuneytisstofnanir og auknar heimildir til flutnings starfsfólks geti falið í sér möguleika til að ná að fram hagræðingu í ríkisrekstrinum með betri nýtingu mannaúts og stoðþjónustu. Einnig má ætla að skýrt lagaákvæði um flutning fjárheimilda og starfsmanna við flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta geti reist skorður við því að sá flutningur hafi í för með sér aukinn kostnað, heldur flytjist einungis fjármagn og mannaflí sem þegar er til staðar. Lítillegur sparnaður ætti að felast í niðurlögn samhæfingarnefndar um siðferðileg viðmið en fjárveiting til hennar nemur 2,6 m.kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015. Ekki verður séð að lögfesting frumvarpsins hafi að öðru leyti áhrif á útgjöld ríkissjóðs.