

## Svar

### forsætisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um skráningu samskipta í ráðuneytinu.

1. *Hversu oft hafa verið skráð í ráðuneytinu formleg samskipti, fundir og óformleg samskipti frá því að reglur nr. 320/2016 tóku gildi, sbr. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011? Svar óskast sundurliðað eftir árum og tegundum samskipta.*

Með endurskoðuðum reglum um skráningu samskipta sem tóku gildi árið 2016 var leitast við að samræma skráningu á „óformlegum samskiptum“ milli ráðuneyta. Í reglunum eru óformleg samskipti skilgreind sem „munnleg samskipti, þar á meðal símtöl og fundir, þar sem lýst er afstöðu eða veittar upplýsingar sem teljast hafa þýðingu fyrir mál sem er til meðferðar í ráðuneyti eða teljast mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið, enda komi afstaðan eða upplýsingarnar ekki fram í öðrum skráðum gögnum“. Formleg samskipti eru þar skilgreind sem skrifleg innkomin erindi, skrifleg útsend erindi og svör, og fundir sem boðað er til.

Í skjalakerfi ráðuneytisins er ekki gerður greinarmunur á óformlegum og formlegum samskiptum, en út frá forsendum fyrirspurnarinnar er unnt að skipta skráðum samskiptum eftir því sem hér segir.

Eftirfarandi er yfirlit yfir formleg samskipti, sbr. reglur nr. 320/2016 um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands, eftir árum og tegundum:

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Bréf og orðsendingar	383	1.955	3.284	3.101	2.395	2.848
Fundargerðir	57	417	372	413	207	250
Tölvupóstar	3.576	17.878	19.838	33.069	17.930	15.066
<b>Samtals</b>	<b>4.016</b>	<b>20.250</b>	<b>23.494</b>	<b>36.583</b>	<b>20.532</b>	<b>18.164</b>

Í svarinu eru bréf og orðsendingar tekin saman enda er ekki skýr greinarmunur milli þeirra í framkvæmd. Það athugast að í tölvupóstum eru skráð símtöl, samtöl og minnispunktar og þeir geta því bæði falið í sér formleg samskipti og upplýsingar um óformleg samskipti. Þá geta breytingar á skráningum milli ára verið til komnar vegna endurskoðunar á verklagi og mismunandi fjölda nefnda og starfshópa. Loks skýrist aukning skráðra tölvupósta árið 2018 meðal annars af umtalsverðum fjölda erinda sem ráðuneytinu bárust það árið vegna hvalveiða.

Eftirfarandi er yfirlit yfir óformleg samskipti, sbr. reglur nr. 320/2016 um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands, eftir árum og tegundum:

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Athugasemdir	86	288	325	122	142	260
Frásagnir, samtöl, símtöl	7	45	81	44	28	39
Minnispunktar	3	20	41	35	39	22
<b>Samtals</b>	<b>96</b>	<b>353</b>	<b>447</b>	<b>201</b>	<b>209</b>	<b>321</b>

Í svarinu eru frásagnir, samtöl og símtöl tekin saman enda er ekki skýr greinarmunur gerður á þeim í framkvæmd. Þá kemur fyrir að upplýsingar um óformleg samskipti séu skráðar í minnisblöð en greining á þeim tilvikum mundi útheimta talsverða vinnu.

Endurskoðaðar reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands tóku gildi í apríl 2016. Ekki er hæglega unnt að aðgreina skráð samskipti eftir því hvort þau fóru fram fyrir eða eftir þann tíma með einfaldri leit í málaskrá ráðuneytisins og því eru skráningar fyrir allt árið 2016 teknar með í framangreindri töflu.

2. *Hversu oft á hverju ári hafa verið skráð í ráðuneytinu óformleg samskipti, þ.e. munnleg samskipti, símtöl og fundir, samkvæmt sömu reglum þar sem aðilar voru:*
  - a. *ráðuneytið við annað eða fleiri ráðuneyti,*
  - b. *ráðuneytið við stofnanir,*
  - c. *ráðuneytið við aðila utan ráðuneytis?*

Skjalakerfi ráðuneytisins býður ekki upp á sundurliðun eða sjálfvirka greiningu eftir þeim liðum sem tilgreindir eru. Handvirk greining mundi kalla á tímafreka yfirferð og flokkun á miklum fjölda skjala og því er ekki unnt að veita efnisleg svör við þessum lið fyrirspurnarinnar. Eins og sjá má af svári við 1. tölul. er um hundruð óformlegra samskipta að ræða á ári hverju.

3. *Í hversu mörgum tilfellum, á hverju ári, voru samskiptin skv. 1. og 2. tölul. á milli ráðherra og aðila utan ráðuneytis?*  
Sjá svar við 2. tölul.

4. *Telur ráðherra að skráning skv. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands og reglna nr. 320/2016 gefi greinargóða mynd af óformlegum samskiptum um mikilvægar upplýsingar fyrir ráðherra milli ráðuneyta eða aðila utan ráðuneytis? Er tilefni til þess að gera slíka skráningu aðgengilegri og gagnsærri, t.d. í dagbók ráðherra?*

Reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands nr. 320/2016 voru settar á grundvelli 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Ákvæðið, sem mælir fyrir um skyldu stjórnvalda til skráningar samskipta, á rætur að rekja til ábendingar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna um að skort hafi á skráningu samskipta innan Stjórnarráðsins og við aðila utan þess.

Með lögum nr. 82/2015 var samþykkt breyting á 1. mgr. 11. gr. laga nr. 115/2011, meðal annars vegna ábendinga sem fram komu í álit umboðsmanns Alþingis árið 2014 um að þörf væri á samræmdri túlkun skráningarskyldunnar. Endanleg útfærsla þeirrar breytingar var samþykkt að tillögu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. þskj. 1281, 434. mál á 144. löggjafarþingi. Lagði nefndin til þá breytingu á 11. gr. laganna að skráningarskyldan tæki einnig til „óformlegra samskipta“ milli ráðuneyta og við aðila utan Stjórnarráðsins „ef þau teljast mikilvæg“ og var tillagan samþykkt.

Þágildandi reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands voru endurskoðaðar með hliðsjón af lagabreytingunni og þeim ábendingum sem fram höfðu komið af hálfu umboðsmanns Alþingis. Í 2. gr. hinna endurskoðuðu reglna er að finna nánari útfærslu á skráningu óformlegra samskipta og samkvæmt ákvæðinu er skylt að skrá í málaskrá ráðuneytis óformleg samskipti milli ráðuneyta sem og við aðila utan þess ef þar koma fram mikilvægar upplýsingar um málefni sem heyra undir ráðuneyti. Með óformlegum samskiptum er átt við munnleg samskipti, þar á meðal símtöl og fundi, þar sem lýst er afstöðu eða veittar upplýsingar sem teljast hafa þýðingu fyrir mál sem er til meðferðar í ráðuneyti eða teljast mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið, enda komi afstaðan eða upplýsingarnar

ekki fram í öðrum skráðum gögnum. Skrá skal hvenær samskipti fóru fram, milli hverra og efni upplýsinga sem um ræðir.

Það er vandkvæðum bundið að útfæra nákvæmlega þá skráningarskyldu sem 11. gr. laga nr. 115/2011 er ætlað að ná fram og þá sérstaklega við ákvörðun um í hvaða tilvikum hún skuli vera virk. Lögskýringargögn að baki framangreindri breytingu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á 1. mgr. 11. gr. laganna veita takmarkaðar leiðbeiningar um það hvenær óformleg samskipti teljast mikilvæg. Ákvæði 2. gr. reglna nr. 320/2016 veitir þó ákveðna leiðbeiningu í þessu sambandi þar sem leiða má af ákvæðinu að um sé að ræða upplýsingar sem teljast hafa þýðingu fyrir mál sem er til meðferð í ráðuneyti eða teljast mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneyti, enda komi afstaðan eða upplýsingarnar ekki fram í öðrum skráðum gögnum.

Afstaða til þess hvaða óformlegu samskipti heyra hér undir er eðli máls samkvæmt háð mati hverju sinni og ábyrgð á framkvæmd reglna um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands er hjá hverju ráðuneyti fyrir sig. Í þessu sambandi má jafnframt benda á ákvæði 2. mgr. 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, þar sem meðal annars er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að halda til haga „mikilvægum upplýsingum“ um meðferð annarra mála en þeirra þar sem stjórnvöld taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Að því sögðu er ástæða til að ætla að skráning sem samræmist 11. gr. laga um Stjórnarrád Íslands og reglum nr. 320/2016 gefi greinargóða mynd af óformlegum samskiptum um mikilvægar upplýsingar.

Þau samskipti sem um ræðir eru háð sama aðgengi og gagnsæi og aðrar upplýsingar sem skráðar eru í málaskrá ráðuneyta. Ekki hefur komið fram tilefni til að gera þau aðgengileg umfram önnur gögn. Í því sambandi má jafnframt nefna að ríkisstjórnin ákvað á fundi sínum árið 2018 að ráðherrar skyldu birta yfirlit úr dagbókum sínum á vef Stjórnarráðsins þar sem meðal annars væru sýndar upplýsingar um formlega fundi sem boðað væri til með dagskrá, formlega hádegisverði, fundi með fulltrúum erlendra ríkja og hagsmunavörðum. Háð er mati hvers og eins ráðherra hversu miklar upplýsingar eru birtar.