



Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 12.2.2015
Tilvísun: 201502-0016

Efni: Frumvarp laga um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), 434. mál.

Varðandi 1.gr. frumvarpsins vill ASÍ taka fram, að sambandið styður eindregið að aðsetur stórra og mikilvægra stofnana ríkisins sé ákveðið í lögum. ASÍ hefur fyrr á þessu þingi lagst gegn breytingum á lögum um almannatryggingar þar sem lagt er til að fella aðsetur Tryggingastofnunar úr lögum. Í umsögn ASÍ um það mál segir:

„ASÍ telur að sú viðtæka heimild sem opnuð er í c.(10. gr.) lið 1.greinar frumvarpsins sé of viðtæk. Samkvæmt henni getur ráðherra, að fenginni umsögn forstjóra, ákveðið staðsetningu stofnunarinnar. Tryggingastofnun er ein af mikilvægustu stofnunum ríkisins þegar kemur að samskiptum við borgarana. Á það sérstaklega við um þá hópa sem undir högg eiga að sækja vegna áfalla og aldurs. Samkvæmt heimasíðu stofnunarinnar er hún helsta „miðstöð velferðarmála á Íslandi“ þar sem starfa „rúmlega 100 manns við að leysa flókin verkefni og veita stórum hópi landsmanna þjónustu.“ Það er álit ASÍ að vel þurfi að vanda til ákvarðanatöku um aðsetur Tryggingastofnunar hverju sinni og að óásættanlegt sé að það vald sé falið einum ráðherra án samráðs og án samþykkis Alþingis.“

Í b.lið 10.gr. frumvarpsins er lagt til að heimildir til flutnings innan stjórnsýslunnar verði rýmkaðar. Það er mat ASÍ að tillögurnar stuðli að auknu ógagnsæi í ákvarðanatökum hins opinbera. Gagnsæi er mikilvægt aðhald og almenningur á að geta fylgst með hvernig stöðuveitingum og ráðningum er háttað. Þegar ráðið er í stöður innan opinberra stofnana ber að gera það eftir skýrum og hlutlausum viðmiðum og það á að vera hægt að fylgjast með því að eftir þeim sé farið. Eitt helsta tæki til að auka jöfnuð og jafnrétti er að hugsa ekki ákveðna einstaklinga inn í ákveðin störf heldur að vera með sem hlutlægust viðmið og gefa öllum tækifæri til að sækjast eftir þeim störfum sem þarf að manna og tryggja að til dæmis lög um jafnrétti séu virt í slíku ferli. Það verður ekki gert án þess að stöður séu auglýstar. Persónulegar skoðanir ráðamanna á fólki og persónulegt mat á hæfni þeirra til að gegna ákveðnum störfum setur samfélagið í gildru staðalímynda um hvernig persóna í ákveðið starf „á að vera“. Það er hins vegar ekki alltaf besta eða hæfasta manneskjan í starfið. Ná tillögurnar fram þá telur ASÍ ennfremur, að skjaldborg sú sem reist hefur verið um þann hóp fólks sem þegar hefur fengið störf hjá hinu opinbera styrkist um of og stuðli enn frekar en nú er að því skipta hæfum einstaklingum í tvo hópa þ.e. þá sem komnir eru inn fyrir skjaldborgina og þá sem utan standa. Loks teljum við að breytingin geti leitt til aukinnar spillingar og frændhygli í stjórnsýslu íslenska ríkisins. Alþýðusamband Íslands leggst því eindregið gegn þeim breytingum sem lagt er til að gerðar verði með b. lið 10.gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllt,

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Sæturni 1 • Reykjavík
Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601
asi@asi.is • www.asi.is

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Nefndarsvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2015

Efni: Athugasemdir BHM við frumvarp til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þingskjal 666, 434. mál

1. Athugasemdir BHM við tillögu um almenna heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra.

1. Núgildandi lög um Stjórnarráð Íslands voru samin af helstu sérfræðingum á sviði stjórnskipunar- og stjórnsýsiuréttar.

Í núgildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er ekki mælt fyrir um almenna heimild ráðherra til að kveða á um aðsetur þeirra stofnana sem tilheyra starfsemi framkvæmdarvaldsins. Í eldri lögum um Stjórnarráð Íslands var kveðið á um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra en þeirri heimild var bætt inn í eftir niðurstöðu Hæstaréttar í svokölluðum Landmælingadómi frá árinu 1998 (sjá nánari umfjöllun síðar).

BHM telur ekki rétt að endurvekja umrædda heimild. Það hafi ekki verið tilviljun að almenna heimildin féll brott en frumvarpið, skv. núgildandi lögum, var samið í forsætisráðuneytinu í samráði við sérfræðinga á sviði stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar m.a út frá skýrslunni *Samhent stjórnsýsla* sem gefin var út í desember 2010.

Segir m.a í frumvarpi til núgildandi laga nr. 115/2011: „Við vinnslu frumvarpsins var þess gætt í hvívetna að ákvæði þess væru í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og óskráðar stjórnskipunarreglur.“

2. Vald til að ákveða staðsetningu og flutning ríkisstofnunar á að vera hjá Alþingi kemur í veg fyrir geðþóttaákvæðanir ráðherra.

Með dómi Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í málinu nr. 312/1998 var ákvörðun umhverfisráðherra um að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólögmat. Hæstiréttur komst sem sagt að þeirri niðurstöðu að valdið til að ákveða staðsetningu stofnunar og flutning hennar sé hjá Alþingi. Hann kveður skýrt á um að reglan sé sú að valdið til að ákveða hvar setja skyldi niður ríkisstofnanir sé hjá Alþingi. Ef Alþingi ákveður að nýta sér ekki þetta vald skal stofnunin staðsett í Reykjavík. Ráðherrar hafa ekki vald til að ákveða einhliða staðsetningu ríkisstofnana eða flutning þeirra.

BHM telur rétt að vald til þess að ákveða staðsetningu og flutning ríkisstofnunar eigi að vera hjá Alþingi og skal sú ákvörðun tekin af Alþingi hverju sinni. Með því móti verður komist hjá því að ráðherrar taki geðþóttaákvæðanir um flutning ríkisstofnana. Slíkar ákvæðanir geti komið mjög hart niður á starfsmönnum og fjölskyldum þeirra. Það er því ekki í samræmi við lýðræðisleg vinnubrögð að fela ráðherrum einræðisvald til að ákveða hvar slíkar stofnanir skuli vera eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Breytingin sem felst í frumvarpinu eykur hættu á lausung og getur ýtt undir að við hver ríkisstjórnaðarskipti og/eða ráðherraskipti, yrðu gerðar breytingar á stofnunum, þær sameinaðar, lagðar niður eða fluttar til, með tilheyrandi kostnaðarauka, raski og óþægindum, sem beinlínis gætu stefnt starfsöryggi starfsmanna í hættu og vegið að réttindum þeirra að öðru leyti. Ákveðin festa er



nauðsynleg í sambandi við stofnanir framkvæmdarvaldsins. Slík festa skiptir máli fyrir alla þá sem hagsmuna eiga að gæta, hvort sem um er að ræða einstaklinga og hagsmunahópa sem samskipti eiga við ráðuneytin, starfsmenn þeirra eða opinberar stofnanir sem undir þau heyra.

Það er mat BHM að eðlilegt sé að ákvörðunarvaldið í þessum efnum sé áfram hjá Alþingi. Sá valdatilflutningur sem felst í frumvarpinu er í miklu ósamræmi við þau viðhorf sem uppi hafa verið í samfélaginu á síðustu árum um að efla beri löggjafarvaldið og Alþingi sem stofnun og draga að sama skapi úr áhrifum framkvæmdarvaldsins. Slík viðhorf birtast víða í skýrslum og gögnum sem gerð hafa verið og er vísað til hér að framan eins og t.d í skýrslum rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar og fer frumvarpið að þessu leyti þvert gegn sjónarmiðum sem þar koma fram.

II. Athugasemdir BHM við tillögu um útvíkkun heimildar til að flytja starfsmenn milli ráðuneyta og stofnana.

1. Auglýsing lausrar stöðu til umsóknar byggir á jafnræðissjónarmiðum og að hæfasti umsækjandinn sé valiinn.

BHM bendir á að lögum samkvæmt sé meginreglan sú að stjórnvaldi sé skylt að auglýsa allar lausar stöður, með ákveðnum undatekningum þó.

Reglan um skyldu stjórnvalda til að auglýsa lausar stöður til umsóknar byggir annars vegar á jafnræðissjónarmiðum um að veita beri öllum þeim sem áhuga kynnu að hafa tækifæri til að sækja um opinbera stöðu. Með opinberri auglýsingu eru áhugasömum aðilum þannig almennt veittir jafnir möguleikar á að leggja inn umsókn, uppfylli þeir á annað borð þau almennu hæfisskilyrði sem gilda um stöðuna. Hins vegar býr að baki reglunni það sjónarmið að með slíku fyrirkomulagi er betur en ella stuðlað að því að ríkið eigi kost á sem flestum færum og hæfum umsækjendum þegar ráðið er í starf. Með frumvarpi þessu sé verið að draga verulega úr þeim sjónarmiðum sem eru að baki auglýsingaskyldu stjórnvalds.

2. Semja skal um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu

Í Stjórnarskrá Íslands er kveðið á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu. Hér er því um að ræða einhliða valdboð hvernig starfskjörum og öðrum réttindum tengd vinnu skulu háttað. BHM hefur ítrekað lýst því yfir að bandalagið sé reiðubúið til að setjast yfir heildarendurskoðun á réttindaumhverfi ríkisstarfsmanna, m.a réttindum og skyldum þeirra.

Þá kemur fram það skilyrði í lögum um réttindi og skyldur nr. 70/1996 að við endurskoðun þeirra skuli jafnan gefa BHM og öðrum heildarsamtökum opinberra starfsmanna kost á að fylgjast með og fjalla fyrir hönd félaga sinna um ágreiningsatriði þau sem upp kunna að koma, sbr. 52. gr. Skilyrði þessa ákvæðis hefur ekki verið uppfyllt að mati BHM.

Með vísan til alls ofangreinds leggst BHM alfarið gegn frumvarpi þessu, og ítrekar að sá valdatilflutningur sem felst í frumvarpinu sé í miklu ósamræmi við þau viðhorf sem uppi hafa verið í samfélaginu á síðustu árum um að efla beri löggjafarvaldið og Alþingi.

Virðingarfyllst,

Páll Halldórsson, formaður BHM

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2015

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta stofnana o.fl.), þskj. 666 - 434. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.)

BSRB gerir alvarlegar athugasemdir við tvær tillögur frumvarpsins. Athugasemdirnar varða tillögu um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra og um almenna heimild til að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið til starfa hjá ráðuneytinu og stofnunum á milli þessara aðila.

Í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins sem fjallar um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana, en þar segir að heimild þar um hafi verið felld brott með setningu laga um Stjórnarráðið árið 2011 og því haldið fram að ekki verði séð að um sérstakt markmið hafi búið þar að baki við endurskoðun laganna. Þá segir í athugasemdum með ákvæðinu að nauðsynlegt sé að hafa slíkt ákvæði í lögum vegna túlkunar Hæstaréttar á 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar með vísan til dóms Hæstaréttar í máli nr. 312/1998 (*Landmælingadómur*). BSRB tekur undir það sjónarmið að dómur Hæstaréttar sé skýr um að ríkisstofnanir verði ekki staðsettar utan Reykjavíkur nema með heimild í lögum. Bandalagið bendir hins vegar á að þörf er á mun ríkari umræðu um tilgang og markmið slíkrar lagabreytingar en frumvarpið felur í sér.

Þannig er ekki nægileg röksemd fyrir svo ríkri valdheimild ráðherra að „talið [sé] rétt og eðlilegt að umrædd lagaheimild verði endurvakin enda hafi verið litið svo á að ákvörðunarvald um þetta sé eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra,“ sbr. athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins. BSRB hafnar því alfarið að litið hafi verið svo á að umrætt ákvörðunarvald sé eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra. Þvert á móti er það einmitt mjög umdeilt.

Röksemdin á sér enn fremur litla stoð ef litið er til þeirrar umræðu sem skapaðist í kjölfar Landmælingadómsins og veruleg áhöld eru um hvort það feli í sér nægjanlega lagastoð, með skírskotun til túlkunar Hæstaréttar á 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, að lagaákvæði sé svo almennt orðað að ráðherra geti ákvarðað staðsetningu stofnunar.

Þá er tillagan á skjön við þá stefnu að ríkisstofnanir séu sjálfstæðar ríkisstofnanir enda vandséð sjálfstæði þeirra ef þær geta átt í hættu á að vera fluttar án þess að hafa nokkra aðkomu að þeirri ákvörðunartöku.

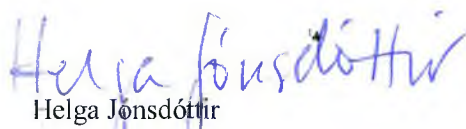
Loks er vandséð að fyrirbyggjandi tillaga sé í samræmi við þau markmið og þá stefnu sem frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands, nú lög nr. 115/2011, byggir á. Frumvarpið var samið með hliðsjón af og í kjölfar útgáfu skýrslunnar Samhent stjórnsýsla. Skýrslan var samin af nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands sem skipuð var af forsætisráðherra árið 2009. Í störfum sínum tók nefndin til umfjöllunar tillögur og ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar. Hins vegar er hvergi í skýrslunni að finna tillögu um að veita eigi ráðherra það vald að ákveða staðsetur stofnana.

BSRB telur að heimild ráðherra til að ákveða aðsetur ríkisstofnana sé vart í samræmi við þá kröfu um festu sem gera þarf innan stjórnsýslunnar. Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi um að löggjafarvaldið ákveði staðsetningu stofnana, verður að teljast mun betur tryggt að undirbúningur og ákvörðun um flutning ríkisstofnunar sé vel ígrunduð. Þannig eru vítin til varnaðar í þeim efnunum ekki eldri heldur en nýlega ætlaður flutningur Fiskistofu. Sem rennir enn frekari stoðum undir mikilvægi þess að ákvörðunin sé í höndum fleiri en eins aðila. Samkvæmt framansögðu hafnar bandalagið því alfarið að lögunum sé breytt hvað þetta varðar.

Hvað varðar síðari athugasemd BSRB um almenna heimild til flutnings starfsfólks milli ráðuneyta og stofnana þá hefur bandalagið áður mótmælt fyrirhuguðum breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands sem efnislega hafa varðað það sama og nú er lagt til. BSRB varar við því að hróflað verði við auglýsingaskyldu á lausum störfum hjá ríkinu og leggur áherslu á að markmiðin sem búi að baki auglýsingaskyldunni, að öllum sé gefin kostur á að sækja um laus störf hjá ríkinu og tryggja þannig jafnræði. Enn fremur skal áréttað að markmið auglýsingaskyldunnar er að hæfasti einstaklingurinn sem völ er á hverju sinni verði ráðinn til starfs hjá ríkinu.

BSRB leggst því alfarið gegn tillögðum breytingum á lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands varðandi valdheimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra og lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um almenna heimild til að flytja starfsmenn ríkisins til í starfi og komast þannig undan auglýsingaskyldu á lausum störfum.

Fyrir hönd BSRB


Helga Jónsdóttir
framkvæmdastjóri



Sauðárkróki, 3. mars 2015

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Byggingastofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta og stofnana o. fl.), mál 434.

Byggingastofnun telur æskilegt að ráðherra hafi heimildir í lögum til að ákveða hvar stofnanir sem undir hann heyra eru staðsettar. Stjórnsýsla ríkisins er fyrir alla landsmenn og fjármögnuð með skattfé sem landsmenn greiða óháð búsetu. Því er ekki óeðlilegt að hluti hennar sé staðsettur annars staðar en í Reykjavík. Gæta þarf vandlega að stöðu og réttindum starfsmanna við slíkar breytingar. Stofnunin telur einnig að ákvæði í lögnum um mögulegan flutning fjárheimilda og starfsmanna milli ráðuneyta séu æskileg.

Ekki hefur verið fjallað um umsögnina í stjórn stofnunarinnar.

Virðingarfyllt

Guðmundur Guðmundsson
Sérfræðingur á þróunarsviði
Byggingastofnunar.

Akureyri 3. mars 2015

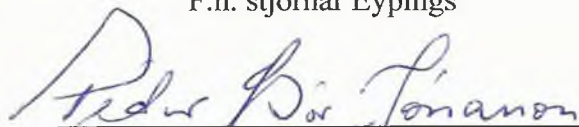
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Stjórn Eyþings hefur fengið til umsagnar frá Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis **frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana), 434. mál.**

Stjórn Eyþings styður þá breytingu sem fram kemur í 1. grein frumvarpsins. Í núverandi lögum er gert ráð fyrir að sérstaka lagabreytingu þurfi til að breyta staðsetningu á stofnun sem er í Reykjavík. Slíkt á ekki við um stofnanir utan borgarmarka Reykjavíkur nema að staðsetning sé tilgreind sérstaklega í lögum.

Eyþing telur ekki forsvaranlegt að sérstakar lagaheimildir þurfi til að flytja stofnanir á grunni þess að þær séu í Reykjavík, ekki síst þar sem slíkar lagaheimildir hefur ekki þurft til að flytja stofnanir sem staðsettar eru utan Reykjavíkur.

F.h. stjórnar Eyþings



Pétur Þór Jónsson
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 27. feb. 2015

Efni: Frumvarp laga um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), 434. mál.

Félag Háskólakennara á Akureyri leggst ekki gegn breytingu á lögum um stjórnarráð sem 1.gr. frumvarpsins tekur til. Frá árinu 1999 til 2011 voru lögin þannig að ekki þurfti til sérstaka lagabreytingu til að flytja stofnanir úr Reykjavík. Það er eðlilegt að endurvekja það ákvæði enda ekki rétt að eitt gildi um stofnanir í Reykjavík en annað utan borgarmark. Ef kveðið er á um staðsetningu í lögum um stofnun þarf áfram lagabreytingu til þess að hún sé flutt en annars ekki. Á því árabili sem ráðherra hafði heimild til að flytja stofnanir hvort sem þær væru í Reykjavík eða ekki varð reynslan ekki sú að margar stofnanir voru fluttar. Það er því algjörlega órökstutt að halda því fram að með því að hafa ákvæðið opið leiði það til stórfellds flutnings opinberra stofnana. Þess má þó geta að Fiskistofa var flutt úr Reykjavík til Hafnarfjarðar árið 2005 á grunni þess að lögin voru opin en eftir að þeim var breytt hefði sá flutningur ekki staðist lög. Í núverandi lögum er gert ráð fyrir að sérstaka lagabreytingu þurfi til að breyta um staðsetningu stofnana hins opinbera sem staðsettar eru í Reykjavík. En þó svo að ráðherra hafi heimild til að flytja stofnanir hvort sem þær eru í Reykjavík eða utan hennar þarf aftur sem áður að leita fjárheimilda til Alþingis fyrir flutningi sem og vanda undirbúning við flutning. Þannig er eðlilegt að gera kröfu til stjórnvalda að setja sér stefnu í þessum efnum og þannig liggi fyrir áætlanir í þessum efnum. Mikilvægt er að ráðherrar geti ákveðið að staðsetja stofnanir utan Reykjavíkur enda geta verið ýmis málefnaleg sjónarmið að slíkt sé gert. Það er einnig lykilatriði fyrir háskólamenntað fólk að fá fleiri valkosti um búsetu og það gerist með því að fjölbreytt flóra starfa sé í boði út um land allt. Næg fjölgun opinberra starfa á sér stað í Reykjavík án þess að bundið sé sérstaklega í lög að séu stofnanir staðsettar þar þá þurfi lagabreytingu til að breyta því.

Virðingarfyllt,

Hjördís Sigursteinsdóttir
Formaður FHA



Félag háskólamenntaðra
starfsmanna Stjórnarráðsins

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. mars 2015

Efni: Athugasemdir FHSS við frumvarp til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þingskjal 666, 434. mál

Hér á eftir fara athugasemdir Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) við greint frumvarp:

Um 1. gr. frumvarpsins.

Með greininni er lagt til að ráðherra verði heimilað að „ákveða aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum“. Í almennum skýringum við frumvarpið segir að með þessu sé ætlanin að „bæta úr ágöllum“ og að fyrirmæli þessi, sem áður hafi staðið í lögum, verði með þessu tekin upp að nýju. Í skýringum við greinina er því haldið fram að óhjákvæmilegt sé að setja þessi fyrirmæli vegna túlkunar Hæstaréttar á 2. mgr. 13. gr. stjkskr., í Hrd. 1999, bls. 4552, þar sem segir að Stjórnarráðið skuli vera í Reykjavík. Af dóminum megi 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.“

Af 2., 13. og 14. gr. stjkskr., lögum um Stjórnarráð Íslands, og almennum reglum stjórnsýsluréttar leiðir að ráðherrar fara með æðsta vald í stigskiptri stjórnsýslu og hafa eftirlit og bera ábyrgð á starfsemi ráðuneyta og þeirra stjórnvalda sem teljast lægra sett gagnvart ráðherra. Vald ráðherra og lagaleg ábyrgð birtist einkum í þeim yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sem hann hefur samkvæmt settum lögum og óskráðum reglum til að hafa raunhæf og virk áhrif á starfsemi undirstofnana sem undir hann heyra samkvæmt lögum á hverjum tíma.

Samkvæmt greindum dómi Hæstaréttar byggði samgönguráðherra á byggðasjónarmiðum einum við töku ákvörðunar um flutning Landmælinga til Akraness. Í lögum um stofnunina var ekki kveðið á um staðsetningu stofnunarinnar, en mælt fyrir um að sérstök stjórn skyldi fara með málefni landmælinga. Sú stjórn var skipuð eftir að ráðherra hafði tekið ákvörðun sína og tók við framkvæmd flutninganna, m.a. með gerð áætlana um kostnað við flutninga á stofnuninni. Í forsendum dómsins segir að „þótt ekki njóti almennra lagafyrirmæla um stjórnarframkvæmd, leiðir það ekki af því einu, að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án atbeina löggjafans.“ Hljóti það að „fara eftir eðli framkvæmdar, hvort ráðherra þurfi að afla lagaheimildar til hennar“. Talið var að ráðherra þurfi að „leita sér skýrrar heimildar í almennum lögum fyrir flutningi stofnunar frá Reykjavík“. Þar var til hliðsjónar vísað til 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, en einkum byggt á að slík ákvörðun:

-- sé meðal grundvallaratriða í starfsemi stofnunar;

- komi við rekstur stofnunarinnar, tekjumöguleika, starfsmannamálefni og hagsmuni þeirra sem sækja þurfa þjónustu til stofnunarinnar eða hún á viðskipti við, auk fleiri atriða;
- leiði til kostnaðar við flutninginn sjálfan og röskunar, sem óhjákvæmilega verður á starfrækslu stofnunarinnar við hann, sérstaklega á málefnum starfsmanna hennar.

Í dóminum er þannig varpað ljósi á að ákvörðun um flutning stofnunar er í eðli sínu veruleg íhlutun í alla starfsemi stofnunar, sem annars er á ábyrgð forstöðumanns, m.a. hvað varðar rekstrarútgjöld og rekstarafkomu, sbr. 2. mgr. 38. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Forstöðumenn hafa þannig með höndum og bera ábyrgð á málefnum er varða starfsmenn, m.a. gerð ráðningarsamninga og uppsögn starfsmanna, sbr. 42. og 43. gr. sömu laga. Ef sú skipan er tekin upp að ráðherra er játuð rík heimild til afskipta um staðsetningu höfuðstöðva og starfsstöðva einstakra ríkisstofnana, getur það dregið úr frumkvæði og grafið undan ábyrgð forstöðumanna. Þá getur það leitt til þess að ráðuneyti dragast um of inn í rekstrarákvarðanir í einstökum stofnunum, a.m.k. tímabundið.

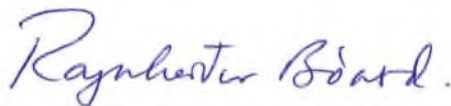
Í ljósi þessa telur FHSS að hæpið sé að jata ráðherra svo viðtækt orðaða heimild sem lögð er til með frumvarpinu. Hið minnsta mætti þrengja hana við að ráðherra hafi heimild til að kveða á um staðsetningu „höfuðstöðva“ stofnunar, en með því er komið í veg fyrir að ráðherra geti á eigin spýtur ákveðið að stofna „útibú“ einstakra stofnana á völdum stöðum. Eðlilegt virðist að forstöðumenn sem best þekkja starfsemi sinna stofnana taki slíkar ákvarðanir – í samráði við ráðuneytin hverju sinni.

Loks telur FHSS rétt að benda á að skynsamlegt gæti verið fyrir ráðherra, við undirbúning að flutningi ríkisstofnunar, að mæla fyrir tillögu að þingsályktun um flutninginn. Rökstudd þingsályktunartillaga, þar sem greint yrði frá markmiðum og ætluðum ábata af flutningum og kostnaði við þá, getur stuðlað að gegnsærri stjórnsýslu og aukið möguleika Alþingis til eftirlits. Til hliðsjónar má benda á að þetta fyrirkomulag virðist ríkja í Noregi við flutning stofnana frá Óslóar-svæðinu (sjá t.d. *Stort.meld. nr. 32 (2004-5) Om flytting av Luftfartstilsynet til Bodø*).

Um auknar heimildir til flutninga á starfsmönnum milli ráðuneyta og stofnana.

FHSS lýsir sig sammála þeim athugasemdum sem BHM hefur gert við tillögurnar í bréfi til Alþingis dags. 25. febrúar sl.

Virðingarfyllst,



Ragnheiður Bóasdóttir, formaður FHSS



Félag stjórnsýslufræðinga

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
B.t. ritara nefndasviðs Alþingis
150 Reykjavík

Reykjavík 5. mars 2015

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

Félag stjórnsýslufræðinga er andvígð því að endurvekja almenna heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnanna sem undir hann heyra, en slík lagaheimild er afturhvarf til fyrri tíma sem felld var niður við endurskoðun laganna árið 2011. Öfugt við það sem fram kemur í athugasemdum við frumvarpið voru ríkar ástæður til niðurfellingar ákvæðisins, líkt og greint verður frá hér á eftir.

Fyrir það fyrsta telur félagið að fyrst og fremst þurfi að byggja á málefnalegum röksemdum við ákvörðun um staðsetningu ríkisstofnana og útibúa þeirra. Ákvarðanir er varða aðsetur stofnana flokkast undir stjórnvaldsákvæðanir og því þurfa þær einnig að byggja á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Umræða um framtíðarstaðsetningu stofnana verður jafnframt að taka mið af langtíma sjónarmiðum og vera á forsendum vandaðrar og skilvirkrar stjórnsýslu.

Undanfarin ár hefur gagnrýni komið fram þess efnis að mikilvægar ákvarðanir hafi í aðdraganda hrunsins verið teknar af fáum aðilum og að hér hafi ríkt meirihlutaræði eða ráðherraræði á kostnað nauðsynlegs samtals við þjóðina og hagsmunaaðila. Leiðin út úr þeirri tortryggni og ósætti sem einkennt hefur íslenskt samfélag undanfarin ár, er að ákvarðanir ráðamanna stuðli að aukinni sátt og samvinnu meðal þjóðarinnar.

Félag stjórnsýslufræðinga er hlynnt þeim breytingum sem koma fram í lögum um Stjórnarráð Íslands og fela í sér aukinn sveigjanleika framkvæmdarvaldsins til að haga starfseminni eftir þörfum og fyrirbyggjandi verkefnum hverju sinni. Félagið telur jafnframt að aukin upplýsingagjöf sé til hins betra og stuðli að faglegri stjórnsýslu innan Stjórnarráðsins.

Virðingarfyllt,
F.h. Félags stjórnsýslufræðinga.

Elvar Örn Arason
Formaður Félags stjórnsýslufræðinga

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



F I S K I S T O F A

Dalshrauni 1 220 Hafnarfirði
S: 569 7900 F: 569 7990
fiskistofa@fiskistofa.is
www.fiskistofa.is

Hafnarfjörður, 03.03.2015
Tilv. 0021/2015 - 0.2.1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands

Vísað er til erindis stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis dags. 10. febrúar 2015, þar sem Fiskistofu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), þingskjal 666 – 434. mál.

Í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að ákveða aðsetur þeirra ríkisstofnana sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Verði ráðherra veitt slík heimild sem frumvarpið gerir ráð fyrir hvetur Fiskistofa til þess að samhliða verði hugað að reglum og viðmiðum með það að markmiði að ákvörðun um flutning stofnunar verði byggð á faglegri þarfagreiningu og að fyrir liggi skýr markmið með flutningi. Jafnframt að áhrif flutnings á faglegt starf, starfsfólk og kostnað til lengri og skemmri tíma verði metin. Þessu til viðbótar telur Fiskistofa að haga beri skipulagi flutnings stofnana með þeim hætti sem lágmarkar neikvæð áhrif á starfsemi og starfsfólk.

Að lokum vill Fiskistofa, að fenginni reynslu, leggja sérstaka áherslu á að sá tími sem líður frá því að áform um flutning stofnunar eru kunngerð þangað til ákvörðun er tekin verði ekki lengri en nauðsynlegt er. Óvissa um aðsetur stofnunar er mjög bagaleg og getur verið skaðleg þeirri stofnun sem í hlut á.

F. h. Fiskistofu

Eyþór Björnsson
fiskistofustjóri

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8 -10
150 Reykjavík

Hafnarfirði, 2. mars 2015.

Efni: Athugasemdir starfsmanna Fiskistofu við frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þingskjal nr. 666, 434. mál.

I

Með bréfi starfsmanna Fiskistofu til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis þann 15. nóv. sl., var þess farið á leit við nefndina, að hún á grundvelli eftirlitshlutverks síns gagnvart framkvæmdavaldinu, taki til skoðunar þá stjórnvaldsákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra, sem hann tilkynnti á fundi með starfsmönnum þann 27. júní sl., að flytja ætti höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar. Áður höfðu starfsmenn Fiskistofu sent kvörtun til umboðsmanns Alþingis vegna málsins.

II

Í millitíðinni hefur frumvarp um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands verið lagt fyrir Alþingi og er nú til umfjöllunar hjá hinni virðulegu nefnd. Hluti framangreinds frumvarps á rætur að rekja til þessarar ákvörðunar ráðherrans. Í kjölfar kvörtunar starfsmanna Fiskistofu til umboðsmanns Alþingis, sendi hann tilteknar spurningar til sjávarútvegsráðherra vegna stjórnsýslu hans. Hefur ráðherrann nú svarað þeim spurningum. Starfsmönnum Fiskistofu var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við svör ráðherra. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd voru sendar þessar athugasemdir til upplýsingar. Það er von starfsmanna Fiskistofu að öll framangreind gögn verði nefndinni til halds og trausts við meðferð þessa frumvarps.

III

Starfsmenn Fiskistofu gera fyrst og fremst athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins.

Í almennum athugasemdum sem fylgir frumvarpinu segir í 1. tölulið:

„Tilgangur og markmið þessa frumvarps sem hér er lagt fram er annarsvegar að bæta úr ágöllum sem fram hafa komið. Þ.á.m. 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. Verði talið nauðsynlegt að í lögum sé slíkt ákveðið vegna túlkunar Hæstaréttar á 2. mgr. 13. gr. stjórnarskárinnar...”

Þá segir að breytingar þær sem frumvarpið felur í sér, séu ætlaðar til að miða að bættri upplýsingagjöf og faglegri stjórnsýslu innan Stjórnarráðsins.

Í fyrsta lagi verður ekki séð að nein rök séu færð fram fyrir því, eða dæmi tekin, í athugasemdum með frumvarpinu að niðurfelling þess ákvæðis í eldri lögum um Stjórnarráð Íslands sem heimilaði ráðherra að ákvarða aðsetur ríkisstofnana hafi falið í sér neinn ágalla.

Í öðru lagi er því haldið fram að fyrirhugað frumvarpsákvæði sé sett fram vegna túlkunar Hæstaréttar í máli nr. 312/1998 frá 18. desember sama ár. Það vekur athygli að frumvarpshöfundar virðast ekki hafa lesið dóm Hæstaréttar til hlítar, eða kosið að sleppa veigamiklum efnisatriðum úr forsendum dómsins. Er þetta ámælisvert. Hæstiréttur segir vissulega að lagastoð hafi skort vegna flutnings tilvitnaðrar ríkisstofnunar frá Reykjavík til Akraness en segir jafnframt:

„Grundvöllur er lagður að starfi stjórnvalda með réttarreglum. Stjórnarframkvæmdin er lögbundin. Löggjöfin er því undirstaða stjórnsýslunnar. Í lögum um stjórnarframkvæmdir og reglum settum með heimild í þeim eiga að koma fram helstu atriði, sem gilda um hvert svið þeirra fyrir sig. Það fer eftir mikilvægi þáttar í stjórnarframkvæmdinni, hvernig honum er skipað. Ráðherrar fara síðan með það vald sem löggjöfin veitir þeim, á þann hátt sem fyrir er mælt í lögum eða ræðst af meginreglum laga og eðlilegum stjórnarháttum. Þótt ekki njóti almennra lagaþyrmsmála um stjórnarframkvæmd, leiðir það ekki af því einu að ráðherra hafi óheft vald til framkvæmda þar um án atbeina löggjafans. Hlýtur það að fara eftir eðli framkvæmdarinnar, hvort ráðherra þurfi að afla sér lagaheimildar til hennar“.

Þá segir:

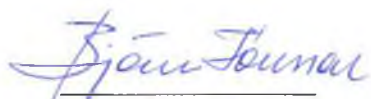
„Ákvörðun um heimili stofnunar og varnarþing er meðal grundvallaratriða í skipulagi hennar. Ljóst er, að miklu skiptir fyrir starfrækslu stofnunar, hvar henni er fyrir komið strax í upphafi, og ekki skipta minna máli breytingar á aðsetri hennar. Koma í báðum tilvikum við sögu kostnaður við reksturinn, tekjumöguleikar, starfsmannamálefni og hagsmunir þeirra sem sækja þurfa þjónustu til stofnunarinnar eða hún á viðskipti við, auk fleiri atriða... Við flutning stofnunar koma jafnframt við sögu kostnaður við flutninginn sjálfan og sú röskun, sem óhjákvæmilega verður á starfrækslu stofnunarinnar við hann, sérstaklega á málefnum starfsmanna hennar“.

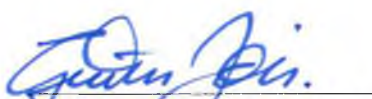
Í þriðja lagi er ekki fallist á þau sjónarmið sem fram koma í athugasemdum í frumvarpinu að fyrra ákvæði um heimild ráðherra til að ákvarða aðsetur stofnunar hafi verið fellt á brott „...án þess þó að séð verði að það hafi verið sérstakt markmið við endurskoðun laganna enda ekkert fjallað um breytinguna í athugasemdum við frumvarp til laganna“. Þvert á móti má halda því fram að mönnum hafi orðið ljóst að þágildandi ákvæði hafi ekki fullnægt þeim atriðum sem bent var á í framangreindum hæstaréttardómi, enda sagði í athugasemdum sem fylgdi frumvarpi sem varð að lögum nr. 115/2011: „Við vinnslu frumvarpsins var þess gætt í hvívetna að ákvæði þess væru í samræmi við ákvæði stjórnarskránnar og óskráðar stjórnskipunarreglur“ (feitletrun undirritaðra). Að mati starfsmanna Fiskistofu er afar mikilvægt að háttvirt nefnd leiði hugann að þessum atriðum sem fram koma í dómi Hæstaréttar.

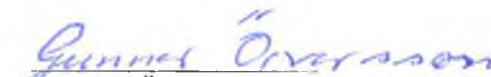
Í fjórða lagi er goldið varhug við því opna ákvæði sem felst í takmarkalausri valdheimild sem ráðherra er fengið með ákvæði frumvarpsins um ákvörðun um aðsetur stofnana. Ákvæði eins og það er orðað gengur þvert á markmið þau sem boðuð eru um faglega stjórnsýslu og virðist ekki taka nokkurt mið af orðum framangreinds hæstaréttardóms og til er vitnað. Starfsmenn Fiskistofu vísa til reynslu sinnar þegar framkvæmdavaldið gengur fram með geðþótta-ákvarðanir varðandi tilfærslu stofnana. Ekki er hugað að neinum þeim atriðum sem þó er vikið

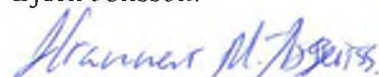
að í margnefndum hæstaréttardómi. Engin rannsókn eða athugun var gerð á þeirri þörf á að flytja Fiskistofu til Akureyrar, hvorki fyrir starfsemina né viðskipavini hennar. Engin kostnaðargreining var framkvæmd. Ekkert var hugað að starfsmannamálum stofnunarinnar. Ekki bætir það „faglega stjórnsýslu Stjórnarráðsins“ eins og boðað er í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins að hafa slíka opna heimild, heldur þvert á móti slær skjaldborg um óvönduð vinnubrögð.

Hér þyrfti til að koma efnisreglur frá Alþingi þannig að stjórnsýslan lyti eðlilegum lögmálum í svona málum og óskráðar stjórnskipunarreglur yrðu hafðar að leiðarljósi.


Björn Jónsson.


Guðmundur Jóhannesson.


Gunnar Örvarsson.


Hrannar Már Ásgeirsson.


Inga Þóra Þórisdóttir.


Svavar Berg Ottesen.

Alþingi
Stjórnskipunar og eftirlitsnefnd
sent rafrænt á nefndasvid@alhingi.is

Ísafirði 3. mars 2015.

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), 434. mál (heildarlög), 455. mál, 144. löggjafarþing.

Fjórðungssamband Vestfirðinga (FV) styður meginmarkmið frumvarpsins um einföldun stjórnsýslu stjórnarráðsins sem leiði til aukinnar skilvirkni, aukins sveigjanleika og aukinnar hagkvæmni í rekstri stjórnarráðsins. Enda gefi það jafnframt færi á að byggja upp stjórnsýslu ríkisins á starfstöðvum víðar en á höfuðborgarsvæðinu.

FV styður ákvæði 1. gr frumvarpsins og skýringar með lagagreininni.

Texti laganna. Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Skýring. Í núgildandi 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.

FV styður efni þessara breytinga en beinir því jafnframt til stjórnskipunar og eftirlitsnefndar Alþingis að taka síðar til umræðu hvort leggja eigi til breytingu á Stjórnarskrá Íslands með vísan til skýringa (feitletrað af FV) með frumvarpinu þar sem segir;

*Skýring; 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.***

FV telur að hér sé arfur frá upphafi stjórnarráðs Íslands árið 1904 og hafi verið tekin með tilliti til stöðu samgöngu og fjarskiptakerfis á þeim tíma. Síðan hafi skapast hefð sem Hæstiréttur telur með dómi sínum verði ekki hnikað nema með sérstökum lögum hverju sinni. Breyting á stjórnarskrá leiði til að ákvörðun um staðsetningu ríkisstofnana verði með hlutlausari hætti og staðsetning verði ekki tilgreind nema þá sérstaklega í lögum.

FV styður ákvæði 6. gr,

Skýring. 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 stjórnsýslulegur hluti ráðuneytis með þeim hætti að stjórnvaldsákvörðanir sem þar eru teknar séu teknar fyrir hönd ráðherra með sama hætti og stjórnvaldsákvörðanir sem teknar eru á aðalskrifstofu ráðuneytis, sbr. nánari umfjöllun um stjórnsýslustöðu stofnana og tegundir stofnana, þ.m.t. svonefndra ráðuneytisstofnana, í álitni nefndar sem fjármálaráðherra skipaði árið 2000 um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana.

Greinin færi ráðherra aukið svigrúm frá því sem er í dag, til að efla upp stjórnsýslu ríkisins á starfstöðvum utan höfuðborgarsvæðis.

FV beinir því að lokum til stjórnskipunar og eftirlitsnefndar Alþingis að kannað verði hvernig nýta má hugsanlega hagkvæmni (sparnað) sem breytingar eiga að leiða að sér. FV leggur til af því tilefni að sparnaður verði nýttur tímabundið til að efla þær stjórnsýsluskrifstofur sem taka við málefnum úrskurðarnefnda, en þar er víða mjög uppsafnaður málafjöldi. Einnig að því að hagræðing verði nýtt til að efla stjórnsýslu á starfstöðvum utan höfuðborgarsvæðis.

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, framkvæmdastjóri.

Alþingi – nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hafnarfirði 31. mars, 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 434. mál.

Í 1. gr. í ofangreindu máli er gert ráð fyrir að ráðherra hafi almenna heimild til að ákveða aðsetur stjórnvalda er undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum, verði endurvakin en slík heimild féll niður við endurskoðun laganna árið 2011.

Fyrir hönd Hafnarfjarðarbæjar vil ég eindregið mæla gegn þessari breytingu. Ótækt er að ráðherra geti, án aðkomu Alþingis, ákveðið að flytja stofnanir milli landshluta. Hafnarfjörður hefur á undanförunum árum orðið fyrir því að störfum á vegum ríkisins hefur fækkað verulega í bæjarfélaginu. Þessi þróun virðist ætla að halda áfram og er skemmst að minnast áforma um flutning Fiskistofu. Í því tilviki tekur viðkomandi ráðherra ákvörðun á grundvelli raka sem standast vart skoðun. Í tilvikum sem slíkum er nauðsynlegt að Alþingi sé sá aðili sem tekur ákvörðun.

Að öðru leyti gerir Hafnarfjarðarbær ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst,
f.h. bærarstjóra Hafnarfjarðarbæjar



Kristján Sturluson
sviðsstjóri stjórnsýslu

Nefndarsvið Alþingis

3. mars 2015

IMMI, alþjóðleg stofnun um upplýsinga- og tjáningarfrelsi, veitir hér umsögn vegna frumvarps til laga um Stjórnarráð Íslands.

IMMI telur einungis ástæðu til að veita umsögn um þá þætti frumvarpsins sem lúta að sérsviði stofnunnarinnar og gerir því eingöngu athugasemdir við þá þætti frumvarpsins sem varða skráningu á upplýsingum, samskiptum og fundum hjá ráðuneytum.

Í 4. gr. frumvarpsins er að finna breytingu á orðalagi 11. gr. laga um stjórnarráðið. :

„Færa skal skrá um mikilvæg samskipti og fundi milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess”

Þarna er orðið „mikilvæg” sett inn í stað orðsins „formleg”. Stofnunin telur hugtakið „mikilvægt” óneitanlega alltof matskennt hugtak sem leiðir til þess að ákvarðanir um skráð formleg samskipti og fundi kunna að vera háðar duttlungum embættis- og stjórnámálanna, eða huglægu mati þeirra. Það er ekki æskilegt að gefa embættis- og stjórnámálönnum svo víðtækt svigrúm til mats og þarf þetta að vera mikið mun skýrara. Stofnunin leggur til að orðinu „formleg” verði haldið inni í stað orðsins „mikilvæg”, en leggur þó til að breyta megi ákvæðinu á eftirfarandi hátt til að tryggja sem besta skráningu upplýsinga sem máli getur skipt.

„Færa skal skrá um formleg samskipti og fundi, sem og önnur óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess.”

Með þessu er tryggt að öll formleg samskipti séu skráð og þeim haldið til haga, en því bætt við að öll mikilvæg óformleg samskipti, sem vissulega eru háð huglægu mati, séu einnig skráð.

Gæta verður þess að í jafn mikilvægum málum sé ekki stuðst við matskenndar heimildir sem draga verulega úr skýrleika. Hvað einum þykir mikilvægt gæti öðrum þótt ekki og það sem er mikilvægt í dag gæti hafa þótt ómerkilegt í gær, o.s.frv. Ef embættismönnum og stjórnámálönnum er veitt of mikið svigrúm til mats, má einnig ætla að menn skrái minna en meira.

Í bréfi Umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra dags. 22. janúar 2015, er sérstaklega vikið að

Þessu ákvæði frumvarpsins. Umboðsmaður tekur að nokkru leyti undir það sjónarmið að hugtakið „formleg samskipti” kunni að geta verið óljóst en hins vegar er ekki miklum vandkvæðum bundið að skýra það í reglum sem forsætisráðherra ber að setja um skráningu samskipta. Umboðsmaður telur til að mynda alveg ljóst að þegar ráðherra óskar eftir því að forstöðumaður embættis, sem heyrir undir hann, komi á hans fund feli það almennt í sér að forstöðumaðurinn muni þar svara með formlegum hætti fyrir hönd þeirrar stofnunar sem hann stýrir og því um formleg samskipti að ræða.

Um fyrirhugaða lagabreytingu segir umboðsmaður í bréfi sínu:

„Nú er komið fram á Alþingi lagafrumvarp um breytingar á ákvæðinu og lagt til að viðmið þess verði „mikilvæg” samskipti. Eins og stendur er það ekki mitt hlutverk að taka afstöðu til þess hvort slík breyting muni leiða til einföldunar á framkvæmd reglna um slíka skráningu. Ég tel þó rétt að samhliða meðferð slíks máls á Alþingi verði hugað að því hvernig á að framkvæma hina breyttu lagareglu. Ég hef jafnframt í huga að reglum af þessu tagi er ætlað að skapa traust hjá almenningi á því að hjá stjórnvöldum séu fyrir hendi skráðar upplýsingar um tiltekin samskipti og að þær reglur séu virkar í raun. Óljós viðmið um hvenær slíkar reglur eiga við eru ekki til þess fallin að skapa þetta traust og gera eftirlitsaðilum, eins og umboðsmanni Alþingis, erfitt um vik þegar afla þarf upplýsinga um samskipti sem miðað við eðlilega túlkun slíkra reglna ættu að vera skráð en í ljós kemur að svo er ekki.”

Nákvæmlega sömu vandkvæði og reifuð eru hér að framan eiga við í 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins sem kveður á um breytingar á 27. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt frumvarpinu á ákvæðið að hljóða þannig:

„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 eftir því sem við á og minnisblaða. Hið sama á við um lögaðila skv. 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. að því leyti sem lög þessi taka til starfa þeirra.”

Er í þessu ákvæði einnig kveðið á um „mikilvægar” upplýsingar en ekki „formlegar” upplýsingar líkt og í 4. gr. frumvarpsins. IMMI stofnunin leggur til að hér verði gerð samskonar breyting og lagt er til hér að framan varðandi 4. gr. og áfram verði rætt um formlegar upplýsingar og bætt við „og mikilvægar óformlegar upplýsingar”, enda mikilvægt að tryggja sem besta skráningu upplýsinga sem máli geta skipt. Góð skráning upplýsinga skiptir ekki eingöngu máli fyrir aðgang almennings að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum, heldur einnig möguleika eftirlitsaðila til að hafa eftirlit með stjórnvöldum sem og vegna eftirlits Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Alþingi verður að hafa fullnægjandi möguleika til að kalla eftir upplýsingum frá framkvæmdarvaldinu og framkvæmdarvaldið þarf að halda upplýsingum um samskipti og fundi vel til haga meðal annars til að geta uppfyllt upplýsingaskyldur sínar gagnvart bæði Alþingi og almenningi í landinu.

Í fyrrgreindri 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stjórnvöld skuli halda til haga mikilvægum upplýsingum um samskipti við almenning. Stofnunin telur brýnt að Alþingi fái viðhorf Persónuverndar að þessu leyti. Hvað teljast vera stjórnvöld í þessu samhengi og hvaða samskipti við almenning teljast mikilvæg? Þessum spurningum er mikilvægt að svara og íhuga hvort hér sé um of mikla upplýsingasöfnun að ræða er varðar borgara landsins og hvort heimild til varðveislu á persónuupplýsingum sé víðtækari en markmið frumvarpsins gefur til kynna. Því ólíkt stjórnvöldum þarf að tryggja friðhelgi borgarana og ekki má ganga of langt í upplýsingasöfnun um þá.

Virðingarfyllst

Fyrir hönd IMMI,

Guðjón Idir Guðnýjarson
Framkvæmdastjóri IMMI



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

Reykjavík, 26. febrúar 2015

Málsnúmer: 2015020040

Skjalalýkill: 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 ríkisstofnanna 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. Vandí 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 umhverfiráðherra 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 umhverfiráðherra 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 list 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 skýnsamlegt 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 fjarskiptastofnun 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.

Virðingarfyllt,

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3. mars 2015

1502049SA KB/pbj
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 434. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis 10. febrúar sl. þar sem óskað var umsagna um ofangreint mál.

Í 1. gr. er gert ráð fyrir að almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stjórnvalda sem undir hann heyra, nema á annan veg sé mælt í lögum, verði endurvakin. Lagaheimild þess efnis féll niður við endurskoðun laganna árið 2011 án þess að þess sjáist sérstök rök eins og segir í almennum athugasemdum með frumvarpinu.

Í skýringum við 1. gr. kemur fram að ákvæði sama efnis hafi komið inn í eldri lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 með lögum nr. 129/1999 í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 18. desember 1998 í máli nr. 312/1998. Í því máli 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. Fram kemur í skýringum með greininni að almenn heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana breyti því ekki að Alþingi geti ávallt með lögum ákveðið staðsetningu stofnunar og fellur þá niður heimild ráðherra, eins og mælt er fyrir um í ákvæðinu. Ákvæðinu er ætlað að bregðast við því ef Alþingi ákveður hins vegar að taka ekki afstöðu til staðsetningar stofnunar og falli það þá í hlut þess ráðherra, sem starfsemin heyrir undir.

Að mati sambandsins er sú staða í raun ótæk að ef ekki er kveðið á um aðsetur stofnunar í lögum þá sé ákvörðun um aðra staðsetningu en í Reykjavík óheimil og stangist á við stjórnarskrá. Sambandið telur því nauðsynlegt að lögfesta heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnunar enda mikilvægt að svigrúm sé til flutnings opinberra starfa á landsbyggðina þar sem rök eru á annað borð talin standa til þess.

Að öðru leyti gerir sambandið ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis
bt. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2015
Tilv.: 1502010

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), 434. mál

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 10. febrúar sl. þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis sendi eftirlitinu til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), 434. mál – þingskjal 666.

Samkeppniseftirlitið vill með umsögn þessari leggja áherslu á að við mótun og framkvæmd löggjafar um Stjórnarráð Íslands sé viðurkennt mikilvægi þess að eftirlitsstofnanir sem njóta þurfa sjálfstæðis í starfsemi sinni gagnvart pólitísku valdi, njóti slíks sjálfstæðis í ásýnd og reynd.

Þetta á m.a. við um eftirlitsstofnanir sem settar eru á fót á grundvelli alþjóðaskuldbindinga, s.s. EES-samningsins. Íslenska ríkið ber skyldur á grundvelli alþjóðaskuldbindinga til þess að reka tilteknar eftirlitsstofnanir en á grundvelli slíkra skuldbindinga er í ýmsum tilvikum lögð rík áhersla á sjálfstæði eftirlitsstofnana gagnvart pólitísku valdi. Sjálfstæði eftirlitsstofnana er einn mikilvægasti grundvöllur fyrir starfi þeirra og verður að vera hafið yfir allan efa, enda er hlutverk slíkra stofnana að fylgjast með því að settum leikreglum sé fylgt. Andlög eftirlitsins geta verið bæði einkaaðilar og opinberir aðilar. Ákvarðanir eftirlitsstofnana eiga að vera hlutlægar og óháðar utanaðkomandi áhrifum. Til þess að geta sinnt hlutverki sínu á árangursríkan hátt verður eftirlitsstofnun að geta starfað án ógnar um afskipti pólitískra afla. Skerðing á sjálfstæði eftirlitsstofnunar hefur þannig slæm áhrif á viðurkenningu og virðingu samfélagsins fyrir störfum stofnunarinnar við framfylgni laganna.¹ Slíkt getur haft mjög skaðleg áhrif á þá almannahagsmuni sem viðkomandi eftirlitsstofnun er ætlað að vernda.

¹ Sjá t.d. skýrslu framkvæmdastjóra samkeppnisdeildar Evrópusambandsins, *The Independence of National Competition Authorities*, frá 12. desember 2014. Hana má finna á eftirfarandi slóð:
http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2014_08_en.pdf



Lögð er áhersla á sjálfstæði eftirlitsstofnana í nýlegum viðmiðum Efnahags- og framfarastofnunarinnar um stjórnun eftirlitsstofnana, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – The Governance of Regulators*, frá júlí 2014. Í 2. kafla viðmiðanna er kveðið á um að koma eigi í veg fyrir óviðeigandi áhrif á eftirlitsstofnanir og skapa traust (*Preventing undue influence and maintaining trust*). Þar á meðal er fjallað um mikilvægi þess að löggjafinn sjálfur feli eftirlitsstofnun vald og heimildir og að starfsemi þeirra sé byggð á langtímastefnumörkun². Í skýrslu vinnuhóps um eftirlitsstofnanir (1. hluti) frá október 2014, sem birt er á vefsíðu forsætisráðuneytisins, kemur fram að þessi viðmið hafi verið höfð til hliðsjónar í vinnu nefndarinnar.³

Að því er varðar einstakar tegundir eftirlitsstofnana má nefna að almennt er viðurkennt að samkeppniseftirlit eigi að starfa sjálfstætt þegar þau framfylgja skyldum sínum samkvæmt lögum. Þannig hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagt mikla áherslu á sjálfstæði samkeppniseftirlita aðildarríkjanna og telur það vera grundvallarþátt í framkvæmd og eftirfylgni samkeppnisreglna, auk þess sem þau séu réttilega fjármögnuð og búi yfir hæfu starfsfólki.⁴ Ein meginástæða þess að upphaflegt frumvarp að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var sett fram var möguleg aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) en samkeppnisreglur á EES svæðinu eru að meginefni byggðar á samkeppnisreglum Evrópubandalagsins. Á grundvelli EES samningsins, sem tók gildi sama ár hér á landi, ber íslenska ríkið skyldur til þess að taka upp tilteknar reglur Evrópusambandsins, þ.á.m. samkeppnisreglur Evrópusambandsins og framfylgd með þeim reglum með stofnun sérstakrar eftirlitsstofnunar. Samkvæmt núgildandi samkeppnislögum er Samkeppniseftirlitinu ætlað að framkvæma samkeppnisreglur EES-samningsins í samstarfi við Eftirlitsstofnun EFTA.

Af vettvangi annarra eftirlitsstofnana má nefna að faglegt og fjárhagslegt sjálfstæði bankaeftirlita er ein af grundvallarforsendum í svonefndum Basel staðli um árangursríkt eftirlit með bönkum frá september 2012.⁵ Áföll á fjármálamörkuðum og afleiðingar þeirra á undanförunum árum víða um heim, þ.á.m. á Íslandi, hafa auk þess leitt til frekari þróunar á alþjóðlegu regluverki með aukinni áherslu á sjálfstæði eftirlitsstofnana. Þá má að lokum nefna að í ESB-löggjöf er kveðið á um sjálfstæði fjarskiptaftirlita.

Eins og áður greinir er nauðsynlegt að huga að framangreindu við móttöku á löggjöf um Stjórnarráð Íslands. Þannig telur Samkeppniseftirlitið t.d. mikilvægt að ekki sé grafið undan sjálfstæði eftirlitsstofnunar með því að heimila ráðherra að ákveða einhliða flutning slíkrar stofnunar úr einu byggðarlagi í annað, án þess að löggjafinn hafi haft tök á því að fjalla um flutninginn, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Það að löggjafinn þurfi að heimila slíka ráðstöfun gefur almenningi meiri tryggingu fyrir því að hin sjálfstæða eftirlitsstofnun sé ekki flutt um set nema til þess liggi málefnaleg rök og að sjálfstæði hennar sé ekki

² OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – The Governance of Regulators, frá júlí 2014, bls. 45 og áfram. Þar segir m.a.: „All regulators should operate within the power delegated by the legislature and remain subject to long term national policy.“ Sjá eftirfarandi slóð: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1425398538&id=id&accname=quest&checksum=A7D1B0C3F972668C2E950DD53497C3F0>

³ Skýrslu vinnuhópsins má finna á eftirfarandi slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-um-efirlitsstofnanir-1-hluti.pdf>

⁴ Sjá skýrslu framkvæmdastjóra samkeppnisdeildar Evrópusambandsins, *The Independence of National Competition Authorities*, frá 12. desember 2014.

⁵ Core Principles for Effective Banking Supervision, (BCP), <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>



stefnt í voða með flutningnum. Sama á við um ýmis önnur málefni er snerta sjálfstæði eftirlitsstofnunar. Þannig hefur löggjafinn t.d. leitast við að tryggja sjálfstæði sumra eftirlitsstofnana með því að kveða á um skipan stjórnar sem síðan ræður forstjóra viðkomandi stofnunar. Er þetta gert til þess að stuðla að sjálfstæði þeirra og trúverðugri lagaframkvæmd.

Að lokum þakkar Samkeppniseftirlitið fyrir tækifærið til að koma á framfæri sínum sjónarmiðum á þessu stigi málsins.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Sonja Bjarnadóttir



Alþingi – nefndasvið
Bt. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Selfossi 9. mars 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 434. mál

Stjórn SASS tekur undir sjónarmið Sambands íslenskra sveitarfélaga að sú staða sé í raun ótæk að ef ekki er kveðið á um aðsetur stofnunar í lögum þá sé ákvörðun um aðra staðsetningu en í Reykjavík óheimil og stangist á við stjórnarskrá. Stjórnin telur því nauðsynlegt að lögfesta heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnunar enda mikilvægt að svigrúm sé til flutnings opinberra starfa á landsbyggðina þar sem rök eru á annað borð talin standa til þess.

Stjórn SASS styður framkomna breytingu og leggur til að frumvarpið verði að lögum.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar SASS

Bjarni Guðmundsson



STÉTTARFÉLAG
Í ALMANNAÞJÓNUSTU

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Grettisgata 89
105 Reykjavík

Sími 525 8340
Fax 525 8349

sfr@sfr.is
www.sfr.is

Reykjavík, 3. mars 2015

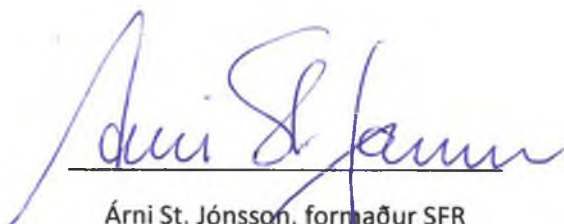
Efni: Umsögn SFR stéttarfélags í almannapjónustu um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, með síðari breytingum(skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.), þskj. 666 - 434. mál.

SFR – stéttarfélag í almannapjónustu gerir alvarlegar athugasemdir við tillögu um heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnanana sem undir hann heyra. Núgildandi fyrirkomulag um að löggjafarvaldið ákveði staðsetningu stofnana er mun betur til þess gert að tryggt sé að undirbúningur og ákvörðun um flutning ríkisstofnana sé vel ígrunduð. Nýlegt dæmi um ákvörðun ráðherra um að flytja Fiskistofu er gott dæmi um vinnubrögð sem samrýmast ekki góðum stjórnsýsluháttum og því mikilvægt að fleiri aðilar komu að ákvörðunartöku sem þessari.

SFR leggst einnig gegn almennri heimild til að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið til starfa hjá ráðuneytinu og stofnunum á milli þessara aðila og að átt verði við auglýsingaskyldu á lausum störfum hjá ríkinu. Félagið leggur áherslu á að núverandi fyrirkomulagi verði ekki breytt enda til þess gert að tryggja jafnræði.

SFR tekur undir athugasemdir BSRB vegna frumvarpsins og hvetur því stjórnunar- og eftirlitsnefnd til að taka athugasemdir BSRB til skoðunar og umfjöllunar.

Virðingarfyllst,



Árni St. Jónsson, formaður SFR
f.h. SFR – stéttarfélag í almannapjónustu