



Nefndasvið Alþingis,
b. t. Guðjóns Rúnarssonar,
Þórshamri við Templarasund,
150 Reykjavík.

Dagsetning
23. janúar 1997

Tilvísun
A-8
SP/bb

Alþingi
Erindi nr. Þ 121/1822
komudagur 24/1 1997

Vísað er til bréfs sérnefndar Alþingis frá 10. desember s.l. þar sem farið er fram á umsögn Ríkisendurskoðunar um frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins, 100. mál. Frumvarpið var lagt fram á 120. þingi en er nú endurflutt.

Með bréfi dags. 18. apríl 1996 til sérnefndarinnar, sbr. hjálagt ljósrit, gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir afstöðu sinni til þessa máls, er það var til umfjöllunar í fyrra og er vísað til þess er þar kemur fram varðandi afstöðu stofnunarinnar til málsins almennt. Á frumvarpi því, sem hér er til umfjöllunar, hafa verið gerðar nokkrar breytingar frá því það var fyrst lagt fram og er gerð sérstök grein gerð fyrir þeim á bls. 17 og 18 í frumvarpinu. Þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er til glöggvunar skipt upp í eftirfarandi kafla:

- I. Almennar athugasemdir við 30. gr. frumvarpsins.
- II. Tvenns konar tegundir samninga skv. 30. gr.
- III. Lagagrundvöllur 30. gr.
- IV. Gildissvið heimildarinnar skv. 30. gr.
- V. Réttarstaða neytenda þjónustunnar skv. 30. gr.
- VI. Tillögur varðandi 30. gr. frumvarpsins.
- VII. Athugasemdir varðandi 23. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir þessar lúta aðallega að 30. gr. frumvarpsins sem fjallar um svokallaða þjónustusamninga. Þær má draga saman þannig að Ríkisendurskoðun telur 30. gr. frumvarpsins ófullnægjandi og ekki uppfylla hina svokölluðu lögmætisreglu, en alkunna er að reglan er ein af grundvallarreglum réttarríkisins. Þannig skortir ákvæði um eftirlit með því almannafé sem verktaka er greitt skv. samningi, réttarstöðu samningaðilanna, réttarstöðu neytenda þjónustunnar o. fl. Hér er gerð nánari grein fyrir sjónarmiðum Ríkisendurskoðunar en einnig er sett fram tillaga að lausn málsins. Í lokin er gerð athugasemd við 23. gr. frumvarpsins.

I. Almennar athugasemdir við 30. gr. frumvarpsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki tilefni til athugasemda við breytingar þær á frumvarpinu, sem gerð er grein fyrir í töluliðum 1. til 4. og tölulið 6 á bls. 18. Sýnast þær almennt bæði vera eðlilegar og til bóta. Á hinn bóginn þykir ekki verða hjá því komist að gera athugasemdir við þá breytingu, sem gerð er grein fyrir í 5. töluliðnum og varðar 30. gr. frumvarpsins. Eins og fram kemur í frumvarpinu var á síðasta þingi lagt fram sérstakt frumvarp um þjónustusamninga og hagræðingu í ríkisrekstri sem ekki varð útrætt. Vegna skyldleika efnisins að mati fjármálaráðuneytis, var ákveðið að fella það inn frumvarp um fjárreiður ríkisins. Ríkisendurskoðun styður í sjálfu sér þau áform að skjóta lagastoðum undir svokallaða þjónustusamninga, sem fela í sér að aðrir annist þjónustu, sem ríkinu ber að lögum að annast og tilheyrandi valdframsal ríkisins í því efni. Hins vegar verður að mati stofnunarinnar að gjalda ákveðinn varhug við þeirri leið sem valin er í frumvarpinu.

II. Tvenns konar tegundir samninga skv. 30. gr.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að gera skýran greinarmun á þeim samningum, sem varða þjónustu, er ríkinu ber að lögum að veita þriðja manni annars vegar og samningum um kaup ríkisins á þjónustu fyrir sig sjálft hins vegar. Sem dæmi um fyrri samningstegundina væri t.d. samningur við einkaaðila um rekstur heilsugæslustöðvar. Samningur ríkisins á hinn bóginn við einkaaðila um að annast öryggisgæslu eða ræstingu í tiltekinni húseign ríkisins væri dæmi um síðari tegundina. Ríkisendurskoðun telur að gera verði mun ríkari kröfur til þess lagagrundvallar, sem fyrrnefndi samningurinn þarf að hvíla á en hinn síðarnefndi, þar sem hann kann eftir atvikum að fela í sér framsal á opinberu valdi t. d. í formi stjórnsýsluákvæðana. Af þessum sökum m. a. og til að gæta réttaröryggis þeirra er þjónustunnar njóta, er nauðsynlegt að gera skýran greinarmun á þessum tveimur tegundum samninga. Á það skortir í 30. gr. frumvarpsins.

III. Lagagrundvöllur 30. gr.

Eins og rakið er hér að framan er að mati Ríkisendurskoðunar mjög brýnt að búa svo um hnútana að heimildir stjórnvalda til þess að fela öðrum en ríkinu að annast þjónustu, sem því er lögskýlt að veita borgunum, hvíli á traustum lagagrunni. Þessu til stuðnings má nefna að tilgangur lagaheimildar sem þessarar hlýtur að vera annars vegar að **auka sveigjanleika og hagræðingu í ríkisrekstri**, en hins vegar að **tryggja að þeim sem nota þjónustuna séu tryggð öll sömu réttindin** hvort sem ríkið sjálft eða verktaki skv. samningi annast þjónustuna. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir verulega upp á að 30. gr. frumvarpsins fullnægi þessum skilyrðum. Telja verður mjög vafasamt að leysa svo veigamikil og um margt flókin og viðkvæm löggjafaratriði á eins almennan og ófullkomin hátt og gerð er tillaga um í frumvarpinu. Telja verður því að ákvæði 30. gr. frumvarpsins uppfylli ekki þær kröfur sem nauðsynlegar eru í þessu efni. Eins og rakið er að framan er í 30. greininni ráð fyrir því gert að ráðherra fái mjög víðtæka heimild til þess að gera samninga um rekstarverkefni, hvort sem þau eru lögbundin eða ekki, og jafnframt að fjármálaráðherra skuli ákveða nánast allt það, sem máli skiptir í þessum efnunum, í reglugerð. Slík reglugerð felur í raun í sér framsal á löggjafarvaldi til ráðherra, en alkunna er að slíkt brýtur gegn grundvallarreglum réttarríkisins og hinni stjórnarskrárbundnu þrískiptingu ríkisvaldsins. Allar líkur eru því á að slíka reglugerð skorti lagastoð. Ljóst er af framansögðu að veruleg

réttaróvissa mun ríkja um gildi samninga er hvíla á jafn ófullkominni lagaheimild og gert er ráð fyrir í 30. gr. frumvarpsins.

Hér þykir tilefni til að benda á umfjöllun umboðsmanns Alþingis á bls. 12 - 14 í skýrslu hans fyrir árið 1995 um nokkur atriði í lagagerð og stjórnáslu hérlendis. Þar segir hann svo m.a.:

"....Í störfum mínum hefur það vakið eftirtekt mína, að undirrót margra ágreiningsefna í stjórnáslu eru oft atriði, sem ekki hefur verið hugað nægilega að við samningu laga... Aftur á móti kemur á óvart, hversu oft sömu atriðin fara úrskeiðis, þar sem þeim hefur ekki verið nægur gaumur gefinn við lagasetningu. Eru þetta bó atriði, sem valda oft vanda í stjórnáslu með tilheyrandi kostnaði, fyrirhöfn, skertu réttaröryggi og jafnvel tjóni fyrir almenning. Hér á eftir verður dregið með almennum hætti á sex atriði, sem ég hef í störfum mínum orðið var við, að valdi hvað oftast vanda... 4) Íslensk stjórnskipun er byggð á þeirri grundvallarreglu að stjórnáslan sé bundin af lögum. Þessi regla sem nefnd hefur verið lögmætisreglan (d. legalitetsprincippet, e. the rule of law) er ein af grundvallarreglum réttarríkisins. Reglan er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar verða ákvarðanir stjórnvalda að vera í samræmi við lög. Hins vegar verða ákvarðanir stjórnvalda að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Af þessari reglu leiðir, að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana, nema hafa til þess heimild í lögum. Meginreglan er sú að það er löggjafinn, sem hefur vald til þess að mæla fyrir um það í lögum, innan þeirra marka sem stjórnarskrá heimilar, að hvaða leyti og með hvaða hætti stjórnvöldum sé heimilt að íþyngja almenningi með ákvörðunum sínum og athöfnum. Við samningu laga verður, með þessa grundvallarreglu í huga, að taka í lög þær heimildir, sem ætlunin er að veita stjórnvöldum. Í fyrsta lagi þarf því að taka afstöðu til þess, hvaða íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir stjórnvöldum verður heimilt að taka. Í öðru lagi þarf að hafa í huga, að sérstaka lagaheimild þarf til þess, ef ætlunin er að veita stjórnvaldi rannsóknarheimildir, sem íþyngt getur borgurunum. Það sama á við ef leggja á kvaðir á almenning um að veita stjórnvöldum upplýsingar. Í þriðja lagi ber að hafa í huga, að íþyngjandi ákvæði reglugerða verða að eiga sér skýra lagastoð. Í því sambandi nægir ekki almenn heimild í lögum til þess að mega setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga. Þannig þarf því að koma fram skýrt í lögum, ef heimild á að vera til þess að mæla nánar fyrir í reglugerð um viðurlög, þjónustugjöld og aðrar slíkar kvaðir."

IV. Gildissvið heimildarinnar í 30. gr.

Engin takmörk virðast vera á gildissviði heimildarinnar skv. 30. gr. frumvarpsins Þannig sýnast ráðherrar geta gert rekstrarsamninga um hvaða starfsemi sem er t. d. rekstur ráðuneytis. Heimild ráðherra skv. frumvarpinu virðist heldur ekki bundin við hans málaflokk. Heilbrigðisráðherra, svo dæmi sé tekið, virðist ekki aðeins geta gert rekstrarsamninga á sviði heilbrigðisþjónustu og félagslegrar þjónustu, heldur einnig á sviði löggæslu og skattheimtu svo dæmi sé tekið. Þá er eina skilyrðið að fjármálaráðherra samþykki samninginn, en engin lagaskilyrði eru um einhvers konar hagkvæmni eða hagræði sem forsendu samningsgerðar. Þá skortir almennt orðuð ákvæði um faglega færni þess aðila sem annast skal þjónustuna, t. d. að verktaki skuli fullnægja öllum sömu skilyrðum og hið opinbera til að geta annast þjónustuna og hafa á að skípa menntuðu og hæfu starfsfólki til að annast verkið. Einnig skortir öll ákvæði um eftirlit með verktakanum t. d. faglegt eftirlit og endurskoðun á fjárreiðum

starfsemi þeirrar sem samið hefur verið um. Loks má hér nefna að engin ákveði eru um að uppsagnarákvæði skuli vera í þjónustusamningum sem gilda lengur en í einhvern tiltekinn tíma t. d. 3 ár en slíkt myndi veita ríkissjóði ákveðið öryggi og verktakanum aðhald að sama skapi.

V. Réttarstaða neytenda þjónustunnar skv. 30. gr.

Í frumvarpinu segir að “slíkir samningar skulu í engu breyta réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að”. Með vísun til þess sem hér hefur verið gerð grein fyrir svo og tilvísun til skýrslu Umboðsmanns Alþingis hér að framan, telur Ríkisendurskoðun einsýnt að ákvæði þetta er algerlega ófullnægjandi. Þannig væri ekki hægt skv. 30. gr. eins og hún er nú að skylda verktakann til að starfa eftir meginreglum stjórnarsýslulaganna; jafnræðisreglu, andmælareglu, upplýsingaskyldu o. s. frv., þótt hann fari í raun með vald sem skv. lögum er hluti af stjórnarsýslu ríkisins, stjórnarsýslukæruheimildir neytandans til æðra setts stjórnvalds væru ekki til staðar eins og þegar ríkið sinnir þjónustunni, þagnarskylduákvæði ríkisstarfsmanna giltu ekki um verktakann o. fl. Með öðrum orðum væri að mati Ríkisendurskoðunar ekki hægt að skylda einkaréttarlegan verktaka til að hlíta málsmeðferðarreglum ríkisins þar sem einstaklingunum eru tryggð ákveðin réttindi. Þessu til viðbótar má nefna að alger óvissa er um að hvaða leyti hin nýju upplýsingalög myndu gilda um einkaaðila sem taka að sér slíka verktöku. Alger óvissa ríkir því um skyldur verktakans og réttarstöðu notenda þjónustunnar eins og 30. gr. frumvarpsins er í dag.

Loks má nefna ákvæði í 5. mgr. greinargerðar með 30. gr. þar sem gert er ráð fyrir að með reglugerð fjármálaráðherra verði samráð við fjárlaganefnd Alþingis ákveðið. Ef vilji stendur til þess að löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið sameinist með þessum hætti er í fyrsta lagi ófullnægjandi að kveða aðeins á um það í reglugerð. Í öðru lagi má velja fyrir sér hvort slíkt ákvæði samrýmist stjórnarskrárbundinni þrískiptingu ríkisvaldsins.

VI. Tillögur varðandi 30. gr. frumvarpsins.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að afar flókin lögfræðileg og stjórnarsýsluleg álitaefni vakna við skoðun á 30. gr. frumvarpsins. Þau álitaefni snerta ýmsa grundvallar lagabálka, s, s, stjórnarsýslulög og upplýsingalög, mun meira en lög um fjárreiður ríkisins. Einnig er hér um að ræða málefni sem tekur til fleiri ráðuneyta en fjármálaráðuneytis. Með vísun til þess, sem nú hefur verið rakið, er hvatt til þess að sú leið verði fremur valin að flytja sérstakt frumvarp um gerð þjónustusamninga með líkum hætti og áform voru upp um í fyrra. Kappkosta þyrfti að taka á þeim vandamálum, sem að ofan hafa verið gerð að umtalsefni, í slíku frumvarpi og nauðsynlegt er að vel væri vandað til samningar þess þar sem slík löggjöf yrði óhjákvæmilega grundvallarlöggjöf á sviði þjónustusamninga til framtíðar. Það er mat Ríkisendurskoðunar að í lögum um fjárreiður ríkisins eigi eingöngu að vera heimild þar sem ráðherrum væri heimilt að gera þjónustusamninga og síðan væri vísað í heildstæða og ítarlega löggjöf um þjónustusamninga. Rétt er að fram komi að þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið reifuð hefur verið komið á framfæri við fjármálaráðuneytið. Ríkisendurskoðun er kunnugt um að í fjármálaráðuneytinu vinna menn nú að breytingartillögu á 30. gr. en upplýsingar liggja ekki fyrir um hvort og þá að hve miklu leyti er komið til móts við framangreindar athugasemdir.

VII. Athugasemdir varðandi 23. gr. frumvarpsins.

Auk framangreindrar athugasemda leggur Ríkisendurskoðun til að það álitamál hvort heimilt sé að breyta almennum lögum með fjárlögum, eins og 23. gr. gerir ráð fyrir, verði kannað sérstaklega áður en frumvarpið verður endanlega afgreitt, enda hér um nokkuð umdeilt atriði að ræða. Efasemdir hér að lútandi eru skiljanlegar í ljósi hins sérstaka eðlis og umfangs fjárlaga sem og afgreiðsluferils þess innan þingsins. Loks skal þess getið að Ríkisendurskoðun telur að við afgreiðslu frumvarpsins nú sé rétt að taka tillit til þeirra breytingatillagna, sem fram komu frá sérnefndinni við aðra umræðu málsins í fyrra, er lutu að málefnum æðstu stjórnar ríkisins í tengslum við efni frumvarpsins.

Að lokum er beðist afsökunar á því hve lengi hefur dregist að svara erindi þessu.

Sjúklingur
Lárus Ögm.



RÍKISENDURSKOÐUN

Sérnefnd Alþingis
b.l. Sturlu Böðvarssonar
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Dagsetning
18. apríl 1996

Tilvísun
A-8
LÖ/bb

Vísað er til erindis sérnefndarinnar frá 6. mars s.l. þar sem stofnuninni er send til umsagnar frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins, 297. mál.

Af þessu tilefni þykir rétt að taka fram að stofnunin hefur frá byrjun tekið þátt í endurskoðun og gerð tillagna um nýja uppbyggingu ríkisreiknings og fjárlaga, sbr. álit og tillögur ríkisreikningsnefndar um þetta efni er birtist í skýrslu nefndarinnar um fjárreiður ríkisins frá því í nóvember 1994. Á sama hátt tók stofnunin frá upphafi þátt í gerð ofangreinds frumvarps um fjárreiður ríkisins. Stofnunin hefur við frumvarpsgerðina komið fram sjónarmiðum sínum og áherslum eftir því sem við hefur átt og styður flutning þess. Af þessum ástæðum þykir ekki ástæða til þess að skila sérstakri umsögn um frumvarpið. Rétt þykir á hinn bóginn að taka fram að stofnunin er að sjálfsögðu reiðubúinn að svo miklu leyti sem henni er unnt að veita upplýsingar og aðstoð vegna afgreiðslu málsins ef eftir slíku verður sérstaklega leitað.

Jóhanna
Kennis Ögum.