

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2894  
komudagur 4.6.2010



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Alþingi  
Aðalbjörg Rós Óskarsdóttir  
við Austurvöll  
150 REYKJAVÍK

Rauðarárstígur 25, 150 Reykjavík  
Sími: 545 9900, bréfasími: 562 2373  
postur@utn.stjr.is, www.utn.stjr.is

Reykjavík, 4. júní 2010  
UTN10050235/03.G.002  
JEE/heh

Vísað er til erindis fjárlaganefndar Alþingis dags. 27. maí sl. þar sem óskað er umsagnar utanríkisráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, með síðari breytingu, 552. mál, þingskjal 942. Umsögn ráðuneytisins fer hér á eftir.

Með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, á þingskjali 942, 552. mál, eru lagðar til tvær breytingar á 49. gr. fjárreiðulaga. Annars vegar er lagt til að lögfest verði að ráðherra beri fjárhagslega ábyrgð á ráðuneyti sínu og hins vegar er lagt til að fari stofnun eða fjárlagaliður fram úr fjárheimildum leiði það til áminningar fyrir forstöðumann eða ábyrgðaraðila fjárlagaliðar eftir því sem við á.

Þótt fjárhagsleg ábyrgð ráðherra á ráðuneyti sínu hafi hingað til ekki verið lögfest, hefur almennt verið talið að ráðherra beri slíka ábyrgð. Ráðuneytið gerir út af fyrir sig ekki athugasemdir við lögfestingu ábyrgðarinnar í fjárreiðulögum eða þá tillögu að með þá ábyrgð skuli fara samkvæmt lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi á þskj. 942 getur einungis Landsdómur dæmt skv. lögum nr. 4/1963. Landsdómur hefur aldrei komið saman og því eru engin fordæmi að styðjast við. Í umræðum almennings um ábyrgð ráðherra í kjölfar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hefur verið vakin athygli á því að dómar Landsdóms séu fullnaðardómar og ekki unnt að skjóta þeim til æðra dómstigs. Nefnt hefur verið hvort ekki ætti að endurskoða þetta, m.a. vegna aðildar Íslands að alþjóðlegum samningum, sem mæla fyrir um að dómar skuli endurskoðaðir af æðra dómstigi. Ráðuneytið hyggur að rétt væri að þetta atriði yrði skoðað nánar áður en gerðar eru breytingar á nágildandi lögum, sem byggja á því að Landsdómur fjalli um mál er varða ráðherraábyrgð.

Í tillögu um að það varði áminningu fari stofnun eða fjárlagaliður fram úr fjárheimildum virðist gengið út frá því að slíkt myndi sjálfkrafa leiða til áminningar skv. 21. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. orðin „...ber ráðherra að veita forstöðumanni eða ábyrgðaraðila fjárlagaliðar skriflega áminningu...“. Í 21. gr. starfsmannalaga er fjallað um þær ástæður sem geta orðið grundvöllur þess að starfsmanni ríkisins er veitt áminning. Þær eru að starfsmaður hafi sýnt í starfi sínu óstundvísni eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða

óvandvirkni í starfi, hafi ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hafi verið ólvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þyki að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 70/1996 segir um 21. gr. að hafa verði hliðsjón af 14. gr. frumvarpsins, en þar séu talin upp atriði sem telja verði að hver góður og gegn ríkisstarfsmaður skuli hafa að leiðarljósi í öllum störfum sínum, þ.e. gæta kurteisi, lipurðar og réttssýni í starfi sínu og forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Af þessu er ljóst að grundvöllur áminningar til starfsmanns lýtur að persónulegum þáttum í fari starfsmanns, sem áhrif hafa á framkvæmd starfa hans og frammistöðu í starfi. Komi til starfsloka vegna þessara persónulegu þátta samkvæmt 44. gr. starfsmannalaga verður áminning skv. 21. gr. að hafa farið á undan og starfsmanni skal gefinn kostur á að bæta ráð sitt, enda eru þessir þættir þess eðlis að starfsmaðurinn getur sjálfur haft áhrif á þá.

Eins og tillaga í 1. gr. frumvarpsins er orðuð nú á það skilyrðislaust að leiða til áminningar skv. 21. gr. starfsmannalaga fari stofnun eða fjárlagaliður fram úr fjárheimildum. Ljóst er að margar ástæður geta legið að baki því að farið er fram úr fjárheimildum og ekki er unnt að gefa sér það fyrirfram að þær eigi allar rætur að rekja til þátta sem starfsmaðurinn getur haft áhrif á, svo sem þeirra persónulegu þátta í fari starfsmannsins sem tilgreindir eru í 21. gr. Bent skal á að ýmsir ófyrirséðir atburðir í rekstri opinberra stofnana geta valdið því að stofnun eða fjárlagaliður fer fram úr fjárheimildum. Eðli málsins samkvæmt getur slíkt hent hvenær sem er á árinu, einnig þegar svo langt er liðið á árið að fjáraukalög hafa þegar verið samþykkt af Alþingi.

Mikilvægt er að halda til haga í þessu samhengi að ákvörðun um áminningu er stjórnvaldsákvörðun, sbr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Um hana gilda því málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins, þeirra á meðal er rannsóknarreglan, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Áminningu verður því ekki beitt fyrr en mál telst nægjanlega upplýst, m.a. með því að leyfa forstöðumanni eða ábyrgðaraðila fjárlagaliðar eftir því sem við á að koma fram með sín sjónarmið.

Að þessu virtu telur ráðuneytið ekki rétt að gera þá breytingu á fjárreiðulögum að starfsmanni verði skilyrðislaust veitt áminning vegna þess að stofnun eða fjárlagaliður fer fram úr fjárheimildum eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Það má einnig vekja athygli á því hvort verið sé að víkka út gildissvið 21. gr. starfsmannalaga með frumvarpinu, þannig að aðrir þættir og eðlisólíkir þeim sem fyrir eru tilgreindir í ákvæðinu leiði til áminningar.

F.r.

