

Alþingi  
Erindi nr. Ö 138/132  
komudagur 16.6.2010



Alþingi  
Atli Gíslason, alþm. og form. þingmannanefndar  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

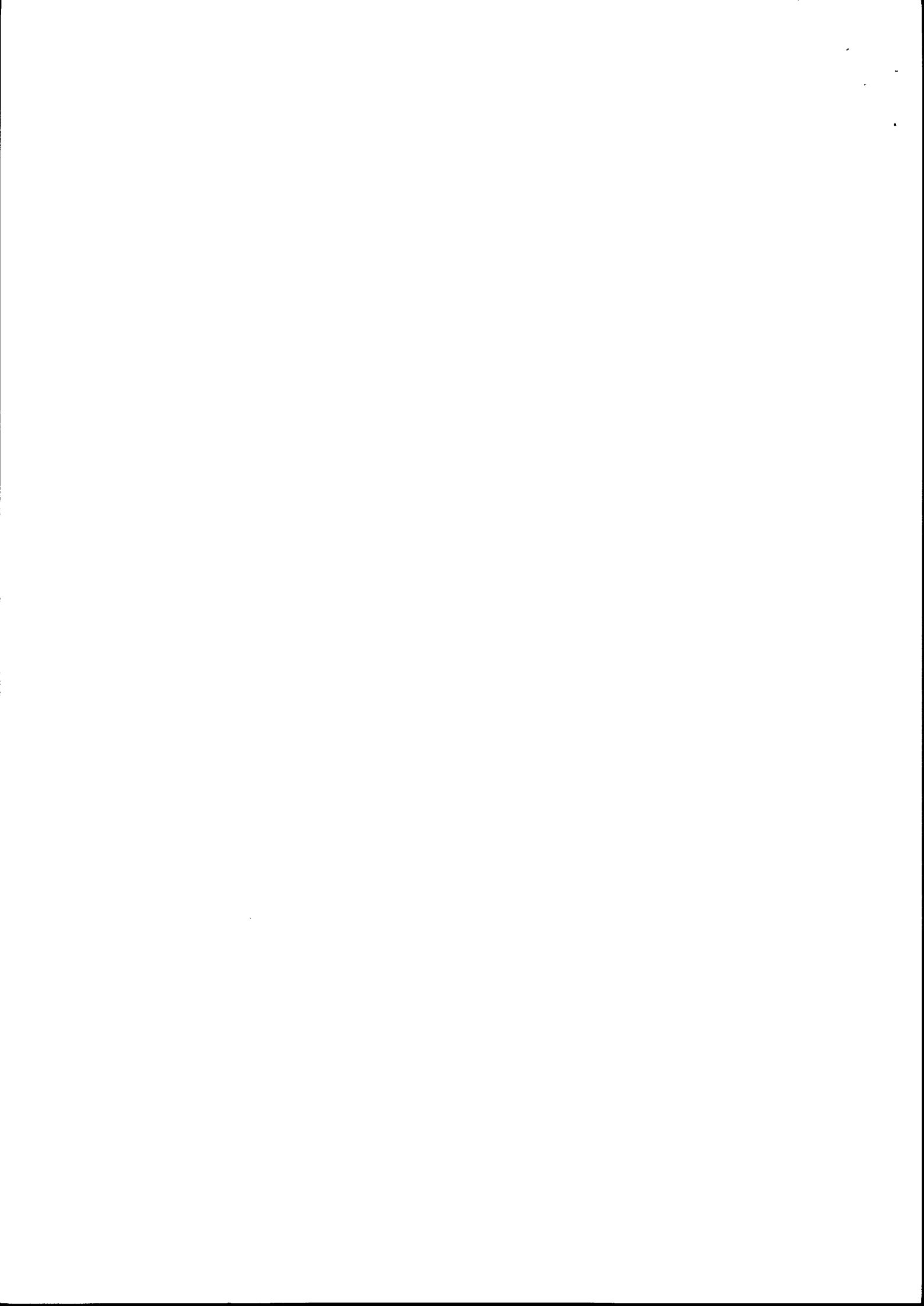
Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík  
sími: 545 8400 bréfasími: 562 4014  
postur@for.stjr.is  
www.raduneyti.is

Reykjavík 16. júní 2010  
Tilv.: FOR10050068/0.2.3

Vísað er til erindis yðar, dags. 18. maí sl., þar sem óskað er eftir upplýsingum um aðgerðir sem fyrirhugaðar eru af hálfu einstakra ráðuneyta varðandi þær tillögur að lagabreytingum sem fram kom í skýrslu sérfræðinganeftndar sem forsætisráðherra skipaði til að gera tillögur til ríkisstjórnar og Stjórnarráðsins um viðbrögð af hálfu stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Forsætisráðuneytið hefur í samráði við öll önnur ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands hafið úrvinnslu þeirra tillagna sem fram koma í skýrslu starfshóps forsætisráðherra sem vísað er til í erindi yðar. Á vettvangi ráðuneytisstjóra, sem halda vikulega formlega fundi, hefur átt sér stað ítarleg umfjöllun um samræmda yfirferð og úrvinnslu á tillögum nefndarinnar auk þess sem einstök ráðuneyti hafa falið starsfmönnum sínum að yfirfara tillögurnar m.t.t. til starfsemi og verksviða viðkomandi ráðuneyta. Jafnframt er fyrirhugaður vinnudagur ráðuneytisstjóra sem sérfræðingar innan stjórnsýslunnar munu undirbúa þar sem unnið verður úr tillögum nefndarinnar og tillögum sem fram koma í áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun á lögum um um Stjórnarráð Íslands o.fl. sem afhentar hafa verið forsætisráðherra og fjallað var um á fundi ríkisstjórnarinnar í gær, 15. júní. Sú nefnd fjallaði m.a. sérstaklega um niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og ábendingar nefndarinnar varðandi Stjórnarráð Íslands. Áfangaskýrsla nefndarinnar fylgir hjál. en ríkisstjórnin samþykkti á fundi sínum í gær að fela nefndinni að taka nú til umfjöllunar ábendingar og tillögur sem fram hafa komið frá ráðherrum og kalla eftir sjónarmiðum starfsmanna Stjórnarráðsins og almennings til fyrirbyggjandi tillagna um breytingar á fyrirkomulagi innan Stjórnarráðs Íslands.

Umfjöllun um niðurstöður starfshóps um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis undir forystu dr. Gunnars Helga Kristinssonar, prófessors, er þegar vel á veg komin og hér verður því gerð sérstök grein fyrir stöðu þeirrar vinnu. Tillögum nefndarinnar er ítarlega lýst í niðurstöðukafla skýrslunnar og er þar jafnframt gerð grein fyrir því að hvaða marki stjórnvöld hafi nú þegar brugðist við eða sett af stað vinnu sem mætt getur þeim tillögum sem settar eru fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og í skýrslu starfshópsins. Í grófum dráttum má greina aðgerðir stjórnvalda sem þegar hefur verið gripið til með eftirfarandi hætti:



1. Tillögur sem lúta að hugsanlegum stjórnarskrárbreytingum verða teknar til umfjöllunar á stjórnlagabingi sem koma mun saman á grundvelli nýsamþykktra laga um stjórnlagabing.
2. Tillögur sem lúta að ríkisstjórn, skipulagi Stjórnarráðsins, starfsskyldum ráðherra og embættismanna og starfsmannamálum almennt eru til skoðunar, að hluta, í nefnd sem skipuð hefur verið til að endurskoða lög um Stjórnarráð Íslands sem vísað er til hér að framan auk þess sem nefna má fyrirbyggjandi frumvarp til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands (sameiningar ráðuneyta) og fyrirhugaðar sameiningar stofnana á mörgum sviðum.
3. Tillögur sem lúta að skráningu upplýsinga í stjórnsýslunni eru til skoðunar í nefnd sem skipuð hefur verið til að endurskoða upplýsingalög.
4. Tillögum sem lúta að fjármálamarkaði og starfsemi eftirlitsaðila er að hluta til mætt í nýsamþykktum lögum um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki (hertar reglur) auk þess sem bent skal á stofnun efnahags- og viðskiptaráðuneytis, skipun ráðherranefndar um efnahagsmál í skipuriti forsætisráðuneytisins og skipun nefndar um fjármálastöðugleika sem ætlað er að styrkja yfirstjórn efnahagsmála og umfjöllun um þau.
5. Tillögum sem lúta að stefnumótun og undirbúningi löggjafar hefur að hluta til þegar verið brugðist við með breytingum á skipuriti forsætisráðuneytisins og stofnun skrifstofu löggjafarmála í ráðuneytinu.
6. Tillögum sem lúta vandamálum sem stafa af smæð stjórnsýslunnar hefur að hluta til verið mætt með fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands (sameiningar ráðuneyta) og fyrirhuguðum sameiningum stofnana á mörgum sviðum.

Gerð hefur verið eftirfarandi áætlun um frekari eftirfylgni og er hún nú til umfjöllunar á sameiginlegum vettvangi allra ráðuneytisstjóra og ráðuneyta.

1. Endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Tillögugerð og smíði frumvarps til stjórnлага mun verða í höndum stjórnlagabings í samræmi við nýsamþykkt lög um stjórnlagabing. Endurskoðun stjórnarskrárinnar kann í einhverjum tilvikum að vera forsenda breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands.

2. Endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands og starfsmannalaga.

Umtalsverður hluti þeirra tillagna sem settar eru fram í skýrslunum tveimur lýtur að endurskipulagningu og umbótum innan Stjórnarráðsins. Flestar tillögurnar krefjast lagabreytinga og þá einkum á lögum um Stjórnarráð Íslands og starfsmannalögum. Fyrir liggur að nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands o.fl. hefur þegar fjallað um hluta af þessum tillögum og mun halda áfram umfjöllun um þær í ljósi fram kominna ábendinga. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að niðurstöður nefndarinnar verði settar fram í frumvarpsformi. Forsætisráðuneytið mun í samráði við fjármálaráðuneytið og önnur ráðuneyti eftir atvikum smíða frumvarp um nauðsynlegar lagabreytingar sem byggja munu á niðurstöðum nefndarinnar sem og á tillögum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og starfshóps undir forystu Gunnars Helga Kristinssonar. Meðal þess sem þar kemur til skoðunar eru:

- a. Reglur um almennar skyldur ráðherra m.a. um frumkvæðisskyldu, upplýsingaskyldu og sannleiksskyldu.
- b. Reglur um hlutverk forsætisráðherra sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar.



áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands o.fl.

7. Endurskoðun stjórnarsýslulaga.

Í skýrslu starfshópsins er gerð tillaga um að hin óskráð regla stjórnarsýsluréttarins um að athafnir og ákvarðanir stjórnvalda þurfi efnislega að vera svo ákveðnar og skýrar að þeir einkaaðilar sem við þau eiga samskipi geti á hverjum tíma skilið hana og metið réttarstöðu sína. Forsætisráðuneytið mun taka stjórnarsýslulögin til endurskoðunar með hliðsjón af þessari tillögu.

8. Endurskoðun upplýsingalaga.

Unnið er að endurskoðun upplýsingalaga í nefnd sem forsætisráðherra hefur skipað.

9. Málaskrá, skjalaskráning og önnur nýting upplýsingakerfa og upplýsingatækni.

Forsætisráðuneytið mun beita sér fyrir endurskoðun á málaskrárkerfi Stjórnarráðsins með endurnýjun eða endurbótum í huga. Auk hugsanlegra breytinga á ákvæðum upplýsingalaga um skyldu til skráningar upplýsinga þá þarf að fylgja því betur eftir að upplýsingar séu skráðar í samræmi við nógildandi reglur.

10. Eftirlit með fjármálamarkaði

Ýmsum tillögum rannsóknarnefndarinnar á þessu sviði er mætt í frumvarpi um breytingar á lögum um fjármálastarfsemi sem liggur fyrir Alþingi. Eftir sem áður þarf að fylgja tillögum rannsóknarnefndarinnar eftir að öðru leyti, s.s. um

- a. starfshætti Fjármálaeftirlitsins
- b. endurskoðun laga um Seðlabanka Íslands
- c. og að tekin verði pólitísk afstaða til þess hvernig ætlunin sé að þróa reglur um fjármálamarkaðinn hér á landi með hliðsjón af lágmarksreglum ESB og að hugað verði sérstaklega að annmörkum á reglum ESB.
- d. að skapaður verði grundvöllur fyrir stjórnvöld til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun vegna fjármálaáfalla.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið mun hafa forystu um endurskoðun hvað varðar framangreind atriði.

11. Stefnumótun og undirbúningur löggjafar.

Skoða þarf nánar eftirfarandi tillögur:

- a. Fyrirkomulag á fjárstuðningi við stjórnmalaflokka, að skilyrði verði sett um ráðstöfun fjármuna þannig að þeir styðji við stefnumótunarhlutverk þeirra og félagsstarf.
- b. Að lögð verði aukin rækt við marksmiðslýsingu í lögum og meginreglur.
- c. Að stutt verði við starf skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu.
- d. Að komið verði á formlegu ferli eða miðstöð þar sem þingmenn geta fengið það prófað hvort fyrirhuguð löggjöf standist stjórnarskrá og alþjóðasáttmála.

Framangreindar tillögur verða m.a. teknar til skoðunar á nýrri skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu í samvinnu við önnur ráðuneyti.

12. Samstöðuskapandi stjórnsmál.

Að leitað verði leiða til að stuðla að því sem nefna má samstöðuskapandi stjórnsmála með því að takmarka vald meirihlutans t.d. með því að minnihluti þings geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér er um að ræða atriði sem krefst stjórnarskrárbreytingar sem kæmi þá eftir atvikum til umfjöllunar á stjórnlagabingi



sbr. nýsamþykkt lög um stjórnlagabæing.

13. Samþætting utanríkisþjónustunnar við aðra stjórnsýslu.

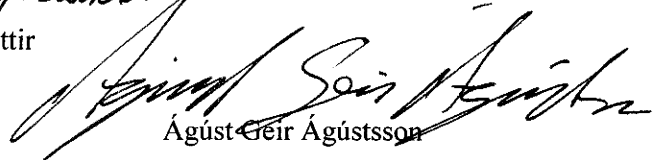
Hér er um að ræða atriði sem fjallað verður um á vettvangi ráðuneytisstjóra fyrst um sinn.

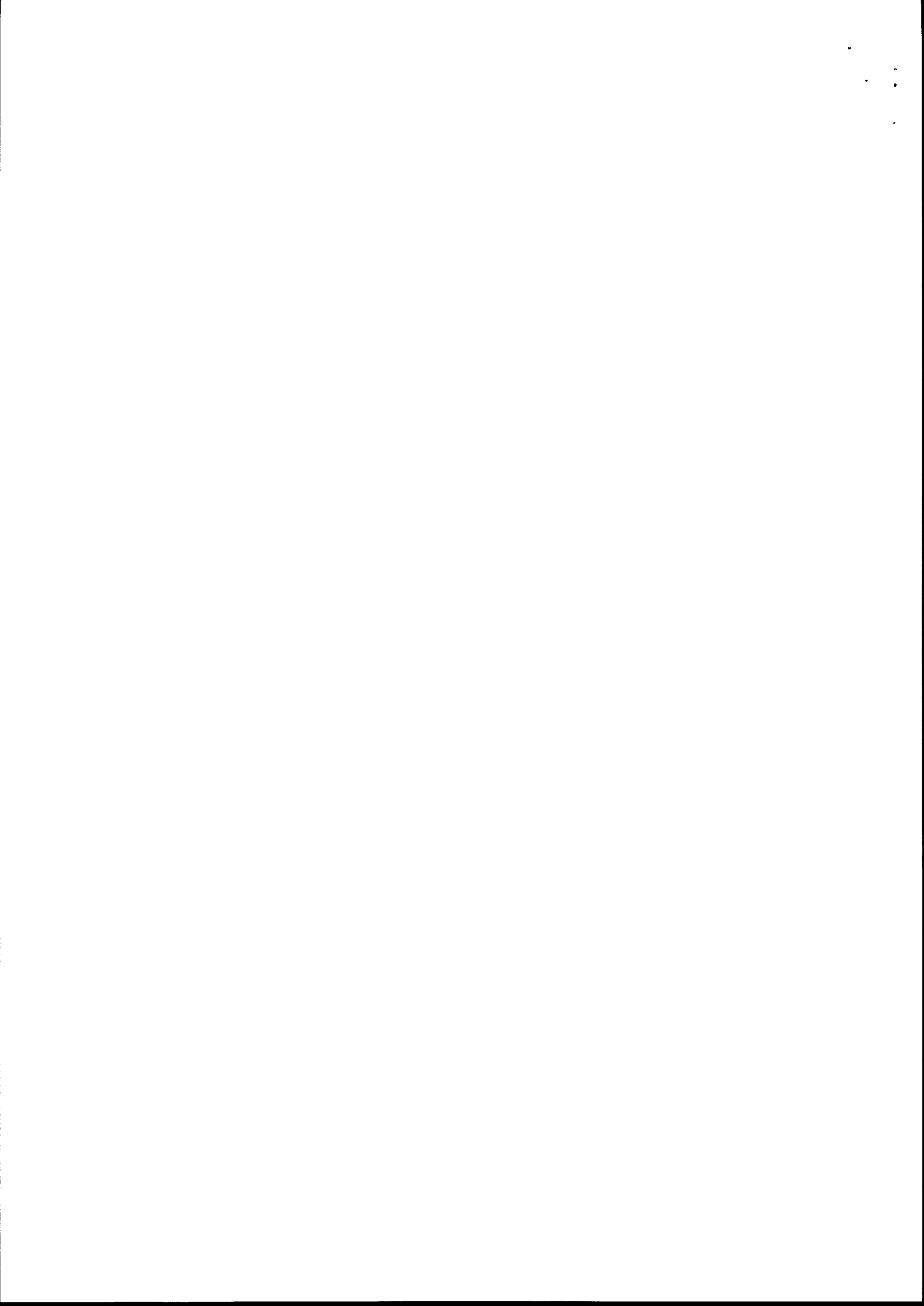
Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins er mikilvægt að unnið verði með skipulegum hætti að því koma tillögum rannsóknarnefndarinnar í framkvæmd. Gert er ráð fyrir því að á fundum ríkisstjórnar og á fundum ráðuneytisstjóra verði yfirfarið með reglubundnum hætti hvernig þeirri vinnu miðar áfram. Mun forsætisráðuneytið annast eftirfylgni hvað þetta varðar. Jafnframt er mikilvægt að öll ráðuneyti taki skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu starfshópsins til ítarlegrar skoðunar og athugunar á sínum vettvangi. Síðast en ekki síst er mikilvægt að við alla úrvinnslu þeirra tillagna sem hér liggja fyrir sé átt gott samstarf við þingmannanefnd sem hefur með úrvinnslu rannsóknarskýrslunnar að gera af hálfu Alþingis.

Forsætisráðuneytið er reiðubúið að veita frekari upplýsingar ef óskað er og hjálaga fylgja skýrslur þeirra tveggja nefnda forsætisráðherra sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Fyrir hönd ráðherra

  
Ragnhildur Arnljótsdóttir

  
Ágúst Geir Ágústsson





## Nýliðafræðsla í Stjórnarráðinu

### Fyrirkomulag:

Námskeiðið er haldið tvisvar á ári síðla sumars eða að hausti og í upphafi árs fyrir alla nýliða Stjórnarráðsins.<sup>1</sup> Áætlað er að námskeiðið taki tæplega fjórar klukkustundir með hléum.

### Leiðbeinendur:

Leiðbeinendur koma alla jafna úr röðum starfsmanna Stjórnarráðsins.

### Markmið:

Markmið námskeiðsins er að gefa almenna yfirsýn yfir starfsemi Stjórnarráðsins, lagalega umgjörð og fjárhagslega, uppbyggingu stjórnsýslukerfisins og réttarreglur stjórnsýsluréttar, formreglur sem efnisreglur auk almennrar yfirsýnar yfir upplýsingaréttinn og yfir vinnuskyldur opinberra starfsmanna.

### Fyrirlestrar:

Fyrirlestrar verða fjórir ásamt einum umræðutíma. Hver fyrirlestur er 40 mínútur og er fimm mínútna hlé á milli þeirra nema fyrirlestrar þrjú og fjögur þar sem er 20 mínútna kaffihlé.

Fyrirlestrar skiptast þannig:

#### 1) Starfsemi Stjórnarráðsins

Fjallað verður almennt um starfsemi Stjórnarráðsins, lagaumhverfi þess, skiptingu málaflokka, starf ríkisstjórnar og ráðherranefnda og ríkisráðs. Fjallað verður um samskipti Stjórnarráðsins m.a. við Alþingi, umboðsmann Alþingis, embætti forseta Íslands, Ríkisendurskoðun, undirstofnanir og fjölmiðla. Þá verður fjallað um fjárhagslegan grundvöll starfsemi Stjórnarráðsins.

#### 2) Stjórnsýsluréttur

Fjallað verður almennt um réttarheimildir stjórnsýsluréttarins, uppbyggingu stjórnsýslukerfisins svo og valdmörk stjórnvalda (valdbærni). Fjallað verður um hugtökin stjórnsýsla, stjórnvöld og stjórnsýslurétt. Fjallað verður um gildissvið stjórnsýslulaga og hvaða ákvarðanir teljist stjórnvaldsákvarðanir. Fjallað verður um helstu meginreglur stjórnsýsluréttar og stjórnsýslulaga og gerð grein fyrir völdum efnis- og formreglum stjórnsýsluréttar.

#### 3) Upplýsingaréttur

Fjallað verður um muninn á upplýsingarétti aðila stjórnsýslumáls og upplýsingarétti almennings á grundvelli upplýsingalaga. Gerð verður grein fyrir helstu meginreglum upplýsingaréttarins og helstu undantekningum frá þeim meginreglum. Þá verður sérstaklega fjallað um reglur um málshraða, skráningarskyldu og kærurétt. Þá verður fjallað um mikilvægi málaskrár.

---

<sup>1</sup> Halda þarf sérstakt námskeið fyrir ráðherra og aðstoðarmenn þeirra þar sem nálgun viðfangsefnisins yrði aðeins önnur, sjá skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins í kjölfar rannsóknarskýrslunnar og UA 5718/2009 um jákvæðar athafnaskyldur ráðherra sem m.a. má fjalla um á því námskeiði.

— 20 mínútna kaffihlé —

#### 4) Starfsmannaréttur

Fjallað verður um starfsmannastefnu Stjórnarráðsins, inntak vinnuskyldunnar og gerð grein fyrir hlýðni-, trúnaðar- og hollustuskyldunni. Reglur um aukastörf og þau sjónarmið sem búa að baki því að takmarka slík störf verða rakin. Að lokum verður gerð grein fyrir tjáningarfrelsi og þagnarskyldu starfsmanna. Þá verður fjallað um siðareglur.

#### 5) Umræðutími

Farið verður í stutt verkefni til að skýra þau viðfangsefni sem fjallað hefur verið um í fyrri fyrirlestrum.

#### Lesefni:<sup>2</sup>

Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999.

Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*. Kaupmannahöfn 2002, bls. 177-178 og 180-200.

Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin, kennslurit*. Reykjavík 1996.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík 1994.

#### Ítarefni:<sup>3</sup>

Gunnar Helgi Kristinsson: *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík 2007.

Páll Hreinsson: „Leiðbeiningarskylda stjórnvalds við meðferð stjórnsýslumáls.“ *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti, 57. árg. 2007, bls. 5-38.

Páll Hreinsson: „Málshraðaregla stjórnsýslulaga.“ *Úlfjótur* 3. tbl. 59. árg. 2006, bls. 425-447.

Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnsýslumáls.“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 2007, bls. 205-253.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*. Reykjavík 2005. Kafli, 2, 5, 6, 17, 35 og 37.

Trausti Fannar Valsson: „Upphaf stjórnsýslumála“. *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands*, Reykjavík 2008, bls. 421-457.

#### Lög til skoðunar:

- a) Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.
- b) Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.
- c) Reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007.<sup>4</sup>
- d) Stjórnsýslulög nr. 37/1993.
- e) Upplýsingalög nr. 50/1996.
- f) Óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins.
- g) Lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins..
- h) Viðmið um góða starfshætti ríkisstarfsmanna – siðareglur
- i) Lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997.

<sup>2</sup> Getur tekið breytingum m.v. tillögur þeirra sem taka að sér að halda fyrirlestrana.

<sup>3</sup> Bæta má við þennan lista enda er hann einungis hugsaður fyrir þá sem hafa sérstakan áhuga á að lesa meira í kjölfar fyrirlestranna.

<sup>4</sup> Verður uppfært m.t.t. fyrirhugaðrar sameiningar ráðuneyta.