



Umboðsmaður Alþingis
B.t. Marenar Albertsdóttur
Þórshamri, Templarasundi 5
101 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 18. apríl 2016
Tilv.: FOR16020109/0.2.2

Vísað er til bréfs yðar, dags. 10. febrúar sl., f.h. umboðsmanns Alþingis, þar sem óskað er eftir upplýsingum um viðbrögð við bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 22. janúar 2015, sem sent var í tilefni af athugun hans á samskiptum fyrrverandi innanríkisráðherra við lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu. Í bréfinu setti umboðsmaður fram ábendingar um þrjú atriði, um samþykkt siðareglna fyrir ráðherra, um framkvæmd laga og reglna um skyldu til að skrá formleg samskipti og um stöðu aðstoðarmanna ráðherra að lögum og útgáfu leiðbeinandi erindisbréfs fyrir aðstoðarmenn. Að neðan er gerð nánari grein fyrir viðbrögðum og stöðu mála varðandi þessi atriði.

Siðareglur ráðherra.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 22. janúar 2015, kemur fram að hann telji ekki forsendur til að leggja til grundvallar að siðareglur nr. 360/2011 hafi gilt í samskiptum innanríkisráðherra og lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem settar voru í tíð eldri laga.

Eins og fram kom í svarbréfi ráðuneytisins til umboðsmanns, dags. 9. september sl., er hafinn undirbúningur að setningu nýrra siðareglna fyrir ráðherra í forsætisráðuneytinu í samráði allra ráðuneyta. Við þá endurskoðun er m.a. horft til breytinga sem Alþingi samþykkti 1. júlí sl. á 25. gr. laga um Stjórnarráð Íslands og varða siðareglur. Eins og kunnugt er hefur Alþingi nú samþykkt þingsályktun um siðareglur fyrir alþingismenn, sbr. ályktun nr. 23/145. Þykir jafnframt rétt við endurskoðun siðareglna fyrir ráðherra að líta til framangreindra siðareglna fyrir alþingismenn m.a. til að bera saman innihald og meta samspil reglnanna. Stefnt er að því að þeirri vinnu ljúki eins fljótt og unnt er.

Skylda til að skrá formleg samskipti, sbr. 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 22. janúar 2015, kemur fram það álit yðar að rétt sé að huga betur að framkvæmd reglna nr. 1200/2013, um skráningu formlegra samskipta í Stjórnarráði Íslands, og að rétt sé að slík athugun fari fram samhliða meðferð Alþingis á frumvarpi til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, sem var til meðferðar á Alþingi á síðastliðnu vorþingi, sbr. lög nr. 82/2015.

Eins og fram kom í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 9. september sl., var umrætt frumvarp afgreitt sem lög frá Alþingi 1. júlí sl., sbr. lög nr. 82/2015. Með frumvarpinu var samþykkt breyting á 1. mgr. 11. gr. laganna, sem mælir fyrir um skyldu stjórnvalda til skráningar samskipta. Var endanleg útfærsla þeirrar breytingar samþykkt að tillögu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Samkvæmt breyttu ákvæði skal nú, auk formlegra samskipta, skrá óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg. Breytingin kallaði á endurskoðun framangreindra reglna nr. 1200/2013, og hafa nýjar reglur, sem taka mið af framangreindum breytingum á lögnum, nú verið staðfestar og birtar,

sbr. meðfylgjandi reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands nr. 320/2016.

Forsætisráðuneytið hyggst efna til fræðslufunda í ráðuneytum Stjórnarráðsins til þess að tryggja að tryggja rétta innleiðingu reglnanna.

Staða aðstoðarmanna ráðherra.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis, dags. 22. janúar 2015, er fjallað um lagalega stöðu aðstoðarmanna ráðherra, m.a. um heimildir þeirra til að koma fram gagnvart forstöðumönnum stofnana sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti eða til að leita eftir upplýsingum hjá þeim. Er það mat yðar að ljóst sé af lögunum að aðstoðarmenn bresti vald til þess að afgreiða endanlega stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Jafnframt bendið þér á að ekki verði séð að aðstoðarmaður ráðherra hafi í umboði ráðherra boðvald yfir eða eftirlitsvald með undirstofnunum og forstöðumönnum þeirra. Að auki fjallið þér sérstaklega um 6. tölul. 2. gr. leiðbeinandi erindisbréfs til handa aðstoðarmönnum sem forsætisráðuneytið gaf út en þar kemur fram að ráðherra geti falið aðstoðarmanni sínum hlutverk á sviði upplýsingamála. Bendið þér á í því sambandi að ekki verði séð að aðrar reglur gildi um upplýsingagjöf aðstoðarmanna eða upplýsingaskyldu en gilda um aðra starfsmenn ráðuneyta. Bendið þér á að það kunni að vera „sjálfstætt mál og leiða til þess að lagabreytinga sé þörf ef ætlunin er að ráðherra geti með ráðningu aðstoðarmanns eða sérstaks ráðgjafa fengið til liðs við sig einstakling sem fyrst og fremst er ætlað að veita upplýsingar og haga upplýsingagjöf, t.d. til fjölmiðla og almennings, út frá pólitískum sjónarmiðum og þörfum ráðherra og þá annarri upplýsingagjöf en leiðir af stöðu og trúnaðarskyldum hefðbundinna starfsmanna ráðuneytisins“.

Eins og fram kom í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 9. september sl., hafa framangreindar ábendingar, sem nánar er gerð grein fyrir í bréfi yðar, orðið forsætisráðuneytinu tilefni til að taka leiðbeinandi erindisbréf fyrir aðstoðarmenn til endurskoðunar og er þeirri endurskoðun nú lokið, sbr. meðfylgjandi leiðbeinandi erindisbréf fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

- Kveðið er á um að ef verkefni, sem ráðherra felur aðstoðarmanni, varðar meðferð stjórnarmálefna sem heyra undir viðkomandi ráðuneyti, skuli málið kynnt ráðuneytisstjóra og koma til umfjöllunar á viðeigandi skrifstofu ráðuneytisins, í samræmi við skipurit, ef við á. Með breytingunni eru veittar leiðbeiningar um að aðstoðarmenn, jafnt og aðrir starfsmenn ráðuneyta sem og ráðherra sjálfur, eru bundnir af staðfestu skipuriti ráðuneytis, sbr. 17. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Ekki er gert ráð fyrir að ráðherra feli aðstoðarmanni sínum að sinna verkefnum sem varða stjórnarmálefni sem heyra undir ráðuneyti hans án þess að málið sé jafnframt kynnt ráðuneytisstjóra og eftir avikum viðkomandi fagskrifstofu ráðuneytis. Framangreind regla er jafnframt forsenda þess að starfsmenn ráðuneytis geti sinnt þeim skyldum sem á þeim hvíla, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands þar sem fram kemur að „starfsmenn ráðuneyta skul[i] í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun“, sbr. 2. gr. í meðfylgjandi leiðbeinandi erindisbréfi.
- Veittar eru leiðbeiningar um hvað felist í lokamálsl. 2. mgr. 22. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, þar sem segir: „Aðstoðarmanni ráðherra er óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra.“ Annars vegar er tekið fram að í umræddu bannákvæði laganna felist að aðstoðarmanni sé óheimilt bæði að rita undir eða afgreiða endanlega með öðrum hætti stjórnvaldserindi fyrir hönd ráðherra. Þá er hugtakið „stjórnvaldserindi“ skilgreint á þann hátt að með því sé átt við „almenn stjórnvaldsfyrirmæli, stjórnvaldsákvæðanir og önnur erindi þar sem komið er fram fyrir hönd ráðherra og ráðuneytis gagnvart almenningi eða öðrum stjórnvöldum í krafti opinbers valds“. Er skilgreiningin sett fram til leiðbeiningar um framkvæmd þessa ákvæðis. Sjá 4. gr. í meðfylgjandi leiðbeinandi erindisbréfi.
- Fallið er frá því að telja upp í dæmaskyni þau verkefni sem ráðherra kann að fela aðstoðarmanni sínum að sinna. Þess í stað er áréttað ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands um að meginhlutverk aðstoðarmanna ráðherra sé að vinna að stefnumótun á

málefнасviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Að öðru leyti beri aðstoðarmanni að sinna verkefnum sem honum eru falin af ráðherra innan ramma laga og reglna sem gilda um starfsemi Stjórnarráðsins, þar á meðal þeirra reglna sem getið er hér að framan.

Fyrir hönd ráðherra

Ragnhildur Arnljótsdóttir

Ágúst Geir Ágústsson