|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til laga um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og öðrum lögum (Endurskoðun VII. kafla o.fl.) |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Forsætisráðuneytið/Anna Rut Kristjánsdóttir |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  18. nóvember 2020 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Þann 2. nóvember 2018 samþykkti ríkisstjórnin að framkvæma skyldi úttekt á starfsemi sjálfsstæðra úrskurðarnefnda í stjórnsýslunni. Af því tilefni var gerður verksamningur við Pál Hreinsson, dr. juris, og honum falið að framkvæma úttektina. Samningurinn byggir á ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að ráðast í tilteknar aðgerðir í tilefni af því að 25 ár voru liðin frá gildistöku stjórnsýslulaga 1. janúar 2019. Í verkbeiðninni kom fram að afrakstur skýrslunnar ætti m.a. að leiða í ljós viðmið sem höfð yrðu til hliðsjónar til að meta við hvaða aðstæður réttlætanlegt sé að koma á fót sjálfstæðum úrskurðarnefndum. Þá átti við úttektina að leggja mat á hvort ástæða væri til að til að samræma betur málsmeðferð slíkra nefnda, eftir atvikum með breytingum á VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1997. Í skýrslu Páls um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir sem birt var í desember 2019 er lagt til að hugað verði að breytingum á tilteknum ákvæðum stjórnsýslulaga. Þá hefur sú vinna sem fram hefur farið í forsætisráðuneytinu samhliða gerð skýrslunnar orðið til þess að hugað hefur verið að því hvort rétt sé að endurskoða tiltekin ákvæði stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru og málsmeðferð á kærustigi og eftir atvikum annarra laga.1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Fjölda sjálfstæðra stjórnsýslunefnda er falið að úrskurða í tilefni af stjórnsýslukærum og hefur þeim farið fjölgandi. Nýlega hefur þó sú þróun átt sér stað að leitast hefur verið við að sameina nefndir sem starfa á sömu eða svipuðum málefnasviðum í því skyni að styrkja starfsemi þeirra. Engu að síður er ljóst að þau stjórnvöld sem falið er að úrskurða í kærumálum á kærustigi eru afar ólík innbyrðis einkum m.t.t. þess aðbúnaðar og starfsaðstöðu sem þeim er veittur og lagaramma sem þeim er markaður. Í því sambandi má nefna að sjálfstæðar stjórnsýslunefndir starfa ýmist á grundvelli sérstakrar löggjafar, sem markar þeim nokkuð skýran ramma m.t.t. þess hvernig málsmeðferð og starfsháttum þeirra skuli háttað, á meðan starfsemi annarra nefnda er ekki undirorpin slíkum sérlögum og fer starfsemi þeirra því eftir almennari ákvæðum VII. og VIII. kafla stjórnsýslulaga. Af þeim sökum og í því skyni að tryggja samræmi í starfsháttum og verklagi kærustjórnvalda er talið rétt að leggja til breytingar á stjórnsýslulögum þar sem mælt verði fyrir um ítarlegri almennar reglur hvað varðar starfshætti kærustjórnvalda.1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Ákvæði VII. og VIII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafa ekki tekið breytingum frá setningu þeirra. Eins og vikið er að hér að framan hefur fjöldi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnsýslunni aukist mjög á liðnum og árum án þess að hugað hafi verið að því hvort ákvæði stjórnsýslulaga myndi nægjanlega skýran ramma fyrir starfsemi þeirra.  |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Í sáttmála stjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis kemur fram að lögð verði áhersla á góð vinnubrögð, opna stjórnsýslu og gagnsæi. Ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að efla traust á stjórnmálum og stjórnsýslu og lögð sé áhersla á að stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát. Með samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 2. nóvember 2018 var eins og áður segir ákveðið að framkvæma skyldi úttekt á starfsemi sjálfsstæðra úrskurðarnefnda í stjórnsýslunni með þessi markmið að leiðarljósi. Lagasetningin fellur undir k-lið 1. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, þ.e. stjórnarfar almennt, þ.m.t. lög um Stjórnarráð Íslands, stjórnsýslulög og upplýsingalög. Ekki hefur verið samþykkt sérstök stefna á málefnasviðinu en stefna hins opinbera birtist m.a. í áðurnefndum sáttmála stjórnarflokkanna.1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Fyrirhugaðar lagabreytingar lúta að því að skýra og styrkja reglur sem gilda um málsmeðferð stjórnvalda á kærustigi. Markmið endurskoðunarinnar er fyrst og fremst að tryggja betur samræmi í málsmeðferð þeirra stjórnvalda sem fara með úrskurðarvald í kærumálum. Með því verði stjórnsýsla, sér í lagi á kærusviði, skilvirkari og þar með réttlátari fyrir borgarana. |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Sem fyrr segir er aðbúnaður og starfsaðstaða þeirra kærustjórnvalda sem hafa það lögbundna hlutverk að úrskurða í tilefni af stjórnsýslukærum misjafn. Breytingarnar miða að því að koma í veg fyrir að staða þeirra sem aðild eiga að kærumálum sé ólík eftir því hvaða kærustjórnvald á í hlut. Af þeim sökum er talið rétt að kveðið verði á um almennar lágmarkskröfur til starfshátta slíkra stjórnvalda til viðbótar þeim reglum sem fyrir eru í stjórnsýslulögum.1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

Þörf er á lagabreytingu til þess að mæla fyrir um auknar kröfur til málsmeðferðar og starfshátta kærustjórnvalda. Ekki er unnt að ná því markmiði sem að er stefnt með lagasetningunni með öðrum leiðum.1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Nærtækast er að bæta nýjum ákvæðum við stjórnsýslulög nr. 37/1993 og lög 21/1994. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**

Áformað er að bæta nýjum ákvæðum við stjórnsýslulög nr. 37/1993, lög nr. 21/1994 og lög nr. 70/1996 í því skyni að samræma og bæta starfshætti kærustjórnvalda.1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Með frumvarpinu verða lagðar til breytingar á VII. og VIII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um stjórnsýslukærur og starfsemi stjórnsýslunefndar. Áformað er að gera eftirfarandi breytingar:i. Lögfest verði almenn skylda æðra stjórnvalds til að halda úti vefsetri og birta úrskurði sína á þeim vettvangi.ii. Bætt verði við 1. mgr. 31. gr. stjórnsýslulaga skyldu til að birta í úrskurði nöfn þeirra sem standa að úrskurði og undirskrift þeirra.iii. Á eftir 31. gr. stjórnsýslulaga komi nýtt ákvæði þar sem kveðið um verði á um heimild æðra stjórnvalds til frestunar á réttaráhrifum úrskurðar.iv. Við lög nr. 21/1994 um öflun álits EFTA dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið bætist nýtt ákvæði þar sem kveðið verði á um heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefnda til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.v. Kannað verði hvort ástæða sé til að bæta ákvæði við lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um hvernig standa skuli að lausn nefndarmanns sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar.vi. Aðrar breytingar með það að markmiði að skýra og samræma málsmeðferð stjórnvalda.  |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Áformað er að leggja til breytingar á lögum nr. 21/1994 um öflun álits EFTA dómstólsins þess efnis að þar verði kveðið á um heimild sjálfstæðra stjórnsýslunefndar til að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins.1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Við samningu frumvarps verður gætt að ákvæðum stjórnarskrár, mannréttindasáttmála Evrópu og annarrar grundvallarlöggjafar. |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Helstu hagsmunaaðilar eru einstaklingar og lögaðilar sem eiga aðild að kærumálum hjá æðri stjórnvöldum í tilefni af stjórnsýslukæru.1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei.1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Samráð hefur enn ekki farið fram.1. **Fyrirhugað samráð**

Áform þessi verða lögð á samráðsgátt stjórnvalda, sem og drög að frumvarpi þegar þau liggja fyrir. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Ekki er búist við því að breytingarnar feli í sér veruleg fjárhagsáhrif fyrir ríkið.  |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Nei.1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Gert er ráð fyrir því að breytingarnar verði kynntar opinberlega samhliða meðferð á Alþingi. Ekki er gert ráð fyrir sérstökum aðlögunartíma á þessu stigi.1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Þess má vænta að lagasetning beri árangur án þess að gera þurfi aðrar ráðstafanir.1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Engir mælikvarðar eru tiltækir.1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Nei. |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**

**Í vinnslu**1. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**
 |