



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna stofnunar nefndahúss.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	19. september 2025.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Í mars 2023 ákvað þáverandi ríkisstjórn að setja á fót starfshóp þriggja ráðuneyta, forsætisráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins, til að gera tillögur um bættu þjónustu, aukið gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslunefnda. Jafnframt var starfshópnum falið að greina tækifæri til aukins samreksturs og samþættingar nefnda. Ein af tillögum starfshópsins fjallaði um að bæta umgjörð, aðstöðu og aðbúnað í starfsemi stjórnsýslunefnda. Laut það einkum að því að skoða möguleika á að nefndir samnýttu húsnæði og að verkefni stjórnsýslunefnda væru færð í miðlægan rekstur.

Í janúar sl. skipaði forsætisráðherra hagræðingarhóp sem falið var að vinna tillögur til ríkisstjórnarinnar um hagræðingu og umbætur í ríkisrekstri á grunni samráðs við almenning um hagsýni í ríkisrekstri. Hagræðingarhópurinn tók upp tillögu starfshópsins og lagði til að Stjórnarráðið kæmi úrskurðar- og kærunefndum í sameiginlegt húsnæði („Hús nefndanna“) sem veitti aðstöðu, stuðning og utnumhald fyrir slíka starfsemi þvert á málaflokka. Tók hópurinn fram að með þessu skapaðist grundvöllur fyrir hagræðingu í húsnæði og samnýtingu mannauðs, en einnig í upplýsingakerfum og annarri stoðþjónustu.

Þá má nefna að dr. jur. Páll Hreinsson skilaði skýrslu til forsætisráðuneytisins í desember 2019 um sjálfstæðar stjórnsýslunefndir þar sem er að finna úttekt á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda og tillögur um viðmið við mat á því við hvaða aðstæður sé réttlætandi að setja á stofn sjálfstæðar úrskurðarnefndir og hvenær rétt sé að leggja niður einhverjar nefndir eða sameina og/eða færa verkefni að nýju inn í ráðuneyti.

Við stofnun nefndahúss myndast ýmis tækifæri. Má þar nefna samþættingu málaskráa, meiri hreyfanleika starfsmanna hvað varðar þau verkefni sem þeir sinna og samræmingu á vinnubrögðum (verkferlum) nefndanna. Einnig leiðir slík samnýting að öllum líkindum til hagkvæmari reksturs þar sem hægt er að samnýta húsnæði, tæki, mötuneyti, þrif og innkaup svo eitthvað sé nefnt. Þá skapast einnig tækifæri til að samnýta ýmsa sérfræðinga, svo sem lögfræðinga, fjármálastjóra, tölvufræðinga, mannauðsstjóra, skjalastjóra, ritara og prófarkalesara.

Í tengslum við útfærslu á stofnun nefndahúss hafa fulltrúar forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins átt viðræður við formenn fjögurra stærstu úrskurðarnefndanna um þátttöku í slíku nefndahúsi, þ.e. yfirskattarnefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefndar velferðarmála og kærunefndar útlendingamála. Mikil jákvæðni hefur einkennt þessar viðræður og formennirnir tilbúnir til þátttöku í því verkefni að koma slíku nefndahúsi á fót. Einnig hefur verið haft samráð við hlutaðeigandi ráðuneyti.

Í viðræðum við formenn nefndanna og ráðuneytin hefur komið fram að nokkrar fleiri nefndir gætu átt heima í nefndahúsi frá byrjun m.a. út frá sjónarmiðum um skyldleika verkefna. Um er að ræða kærunefnd útboðsmála, yfirfasteignamatnefnd, úrskurðarnefnd raforkumála, kærunefnd jafnréttismála, nefnd um undanþágu frá beitingu nauðungar, nefnd um eftirlit með

störfum lögreglu, kærunefnd húsamála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Aðrar nefndir sem til lengri tíma litið gætu notið góðs af þjónustu nefndahúss eru: sérfræðinefnd um breytingar á kynskráningu barna o.fl., matsnefnd eignarnámsbóta, mannafnanefnd, bótanefnd um greiðslu bóta til þolenda afbrota, úrskurðarnefnd kosningamála, áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema, málskotsnefnd Menntasjóðs námsmanna, áfrýjunarnefnd hugverkaréttinda á sviði iðnaðar, úrskurðarnefnd höfundarréttarmála, úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, kærunefnd vöru- og þjónustukaupa, nefnd um vandaða starfshætti í vísindum og áfrýjunarnefnd neytendamála.

Dregin hefur verið sú lína að um sé að ræða kær- og úrskurðarnefndir sem fást einkum við að leysa úr réttarágreiningu milli tveggja eða fleiri aðila.

Undirbúningur er kominn vel á veg. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fól FSRE í kjölfar samþykktar ríkisstjórnar í mars sl. að gera þarfagreiningu og finna hentugt húsnæði. Þá var ráðinn verkefnisstjóri. Einnig fóru fulltrúar forsætisráðuneytisins ásamt verkefnisstjóranum í ferðir til Danmerkur og Noregs í júní sl. til að kynna sér starfsemi sambærilegra nefndahúsa.

Þess má geta að á undanförunum árum hefur verið unnið að sameiningum nefnda og samstarfi. Þannig voru kærunefnd barnaverndarmála, kærunefnd greiðsluaðlögunarmála, úrskurðarnefnd almannatrygginga, úrskurðarnefnd atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða, úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála og úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála sameinaðar í upphafi árs 2016 í úrskurðarnefnd velferðarmála. Þá eru yfirkattanefnd og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála í sama húsnæði og nýta saman sameiginlega aðstöðu þar. Yfirkattanefnd annast einnig rekstur kærunefndar útboðsmála.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að taka ákvörðun um hvernig umgjörð og starfsemi nefndahúss verði best háttað í löggjöf og í því sambandi gera breytingar á lögum sem fjalla um þær stjórnsýslunefndir sem ætlunin er að taki þátt í stofnun nefndahúss.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Í lögum sem fjalla um þær stjórnsýslunefndir sem ætlunin er að taki þátt í stofnun nefndahúss eru ákvæði sem gera þarf breytingar á til að gera nefndahúsi kleift að starfa sem skyldi. Því er lagasetning nauðsynleg.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Sú stefna (framτίðarsýn) kemur fram undir málefnasviði nr. 3 í stefnumótun málefnasviða í *Fjármálaáætlun 2025–2029* að Ísland verði í fremstu röð þegar kemur að samhæfðri og framsækinni stjórnsýslu sem styðji við góða þjónustu við íbúa landsins.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmið hinnar áformuðu lagasetningar er að bæta umgjörð, aðstöðu og aðbúnað í starfsemi stjórnsýslunefnda í sameinuðu nefndahúsi. Þannig verði nefndirnar einnig betur í stakk búnar til að veita einstaklingum og fyrirtækjum sem til þeirra leita betri þjónustu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Hægt er að setja nefndahús á fót án sérstakrar lagasetningar með stofnun ráðuneytisstofnunar á grundvelli heimildar í 17. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Án lagasetningar er hins vegar ekki unnt að samþætta starfsemi þeirra nefnda sem ætlunin er að taki þátt í stofnun nefndahúss eins og nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur leið en lagasetning er ekki fær til að ná því markmiði sem að er stefnt.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Tvær leiðir eru færar við lagasetningu sem miðar að því að koma nefndahúsi á fót:

- Setja heildarlög um nefndahús sem miði að því að setja á fót nefndahús og í slíkri löggjöf fjalla um verkefni nefndahússins og starfsemi þess að öðru leyti.
- Nýta heimild í lögum um Stjórnarráð Íslands til að koma á fót ráðuneytisstofnun um nefndahús og gera samhliða því breytingar á þeim lögum sem fjalla um þær nefndir sem ætlunin er að taki þátt í stofnun nefndahúss. Miðar slík lagasetning að því að samþætta starfsemi nefndanna.

4. Önnur veigamikil atriði.

- Til athugunar er hvernig nefndahúsið verði fjármagnað. Þar koma tvær leiðir einkum til álita. Í fyrsta lagi að nefndahúsið verði með sérstakan fjárlagalið og að öll starfsemi viðkomandi nefnda verði fjármögnuð af honum. Það hefur þann ókost að ábyrgð hvers og eins ráðuneytis á fjármögnun sinnar nefndar verður óskýrari. Í öðru lagi að hvert ráðuneyti fjármagni sína nefnd. Það eykur flækjustig en gerir það að verkum að ábyrgð á nægri fjármögnun verður áfram hjá því ráðuneyti sem fer með viðkomandi löggjöf sem nefnd starfar eftir.
- Huga þarf vel að stjórnunarfyrirkomlagi í nefndahúsi og að hlutverk, annars vegar forstöðumanns nefndahúss og hins vegar formanna nefnda, séu skýr og samspil þeirra skilvirk.
- Þegar sameiginlegt tölvukerfi verður sett á laggirnar þarf að huga að mögulegri sérstöðu sumra nefnda, til dæmis fær yfirskattanefnd nú tölvuþjónustu frá Skattinum og fær rafrænan aðgang að gögnum þaðan. Þá þarf að gæta vel að því að sumar nefndir meðhöndla mjög viðkvæmar trúnaðarupplýsingar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að nýta heimild í lögum um Stjórnarráð Íslands til að koma á fót ráðuneytisstofnun um nefndahús í forsætisráðuneytinu. Samhliða því er áformað að gera breytingar á þeim lögum sem fjalla um þær nefndir sem munu taka þátt í stofnun nefndahúss og miðar slík lagasetning að því að samþætta starfsemi nefndanna.

Með því móti er nýtt heimild sem þegar er fyrir hendi í lögum og nefndahúsinu komið á fót án þess að sett séu heildarlög um starfsemina í upphafi. Þegar reynsla er komin á starfsemi nefndahúss kann þó að vera ástæða til að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að breyta rekstrarformi nefndahúss og/ eða setja heildarlög um starfsemina.

Með því að velja þessa leið við lagasetningu er þannig í upphafi stigið varfærið skref við stofnun nefndahúss og einungis gerðar þær nauðsynlegar breytingar á lögum um nefndirnar sem ætlunin er að taki þátt í stofnun nefndahúss svo starfsemi nefndahúss verði skilvirk.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Fyrirhugað er að gera breytingar á lögum sem fjalla um starfsemi þeirra nefnda sem áformað er að taki þátt í stofnun nefndahúss. Sérstaklega er um að ræða ákvæði sem fjalla um skrifstofuaðstöðu og starfsfólk.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ráðuneyti. Stjórnsýslunefndir. Lögmannafélagið. Einstaklingar og fyrirtæki sem skjóta málum til kæruf- og úrskurðarnefnda.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Skörun er við öll ráðuneyti sem hafa undir málefnasviðum sínum stjórnsýslunefndir sem fyrirhugað er að falli undir nefndahús eða geti gert það síðar.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Sjá fyrri umfjöllun um starfshóp sem settur var á fót til að fjalla um málefnið. Auk þess hefur samráð verið haft við öll ráðuneyti og fjórar stærstu úrskurðarnefndirnar, þ.e. yfirskattaneftnd, kæruneftnd útlendingamála, úrskurðarneftnd velferðarmála og úrskurðarneftnd umhverfis- og auðlindamála. Þá hefur einnig verið haft samráð við aðrar stjórnsýslunefndir sem ætlunin er að bjóða þátttöku í nefndahúsinu í fyrstu umferð og hlutaðeigandi ráðuneyti.

4. Fyrirhugað samráð.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum lagasetningar verða kynnt í samráðsgátt sem og drög að frumvarpi til laga þegar þau liggja fyrir ásamt endanlegu mati á áhrifum. Þá er, auk samráðs við ráðuneyti, fyrirhugað að hafa sérstakt samráð við þær stjórnsýslunefndir sem ætlunin er að verði hluti af nefndahúsinu.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Fjárhagsáhrif á ríkissjóð til lengri tíma eru óveruleg. Stofnframlag má fjármagna að hluta með að færa til í tíma, fram í tíma, fjárveitingar til fjárfestinga til þeirra nefnda sem væru aðilar að nefndahúsi.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Nei.

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

Ekki er talin þörf á sérstökum undirbúningi eða aðlögun í tengslum við hina áformuðu lagasetningu, enda miðar lagasetningin að því að ryðja úr vegi hindrunum í lögum um einstakar stjórnsýslunefndir og tryggja að það markmið náist, sbr. lið B2, að bæta umgjörð, aðstöðu og

aðbúnað í starfsemi stjórnsýslunefnda í sameinuðu nefndahúsi á grundvelli heimildar í lögum um Stjórnarráð Íslands.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar sérstakar forsendur þurfa að liggja fyrir svo lagasetningin beri árangur ef frá er talin fullnægjandi fjármögnun nefndahússins og einnig vilji starfsmanna nefndanna til að þiggja störf hjá nefndahúsinu.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Gert er ráð fyrir að áður en nefndahús tekur til starfa verði hverri nefnd gert að skila ítarlegum upplýsingum um lykilatriði í rekstri og málshraða. Síðan verður unnt að fylgjast með hver þróunin verður og hvort til dæmis aukin skilvirkni verði í starfi og hagræðing.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Ekki að svo stöddu.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.