

SKÝRSLA

STJÓRNARRÁÐSNEFNDAR FRAMSÓKNARFLOKKSINS

MARS 2007

Á flokksþingi Framsóknarflokksins, haldið 25.–27. febrúar 2005, var í ályktun um stjórnskipan og stjórnsýslu ályktað eftirfarandi:

„Framsóknarflokkurinn vill að við upphaf næsta kjörtímabils taki gildi ný verkaskipting stjórnarráðsins þar sem ráðuneytum fækkar og verkaskipting þeirra er stokkuð upp með tilliti til breyttra samfélags- og atvinnuhátta. Lagt er til að komið verði á fót sérstökum málefnaþópi innan flokksins sem hefur það hlutverk að móta stefnu um skipan stjórnarráðsins. Hópurinn skal einnig taka afstöðu til eðlis þeirra viðfangsefna sem falla eiga undir verkefni og þjónustu hins opinbera.“

Á fundi framkvæmdastjórnar flokksins þann 21. mars, sama ár, var ákveðið að skipa Stjórnarráðsnefnd undir formennsku Ingibjargar Ólafar Vilhjálmsdóttur lögfræðings. Lagt var til að nefndin yrði skipuð tveimur fulltrúum úr hverju kjördæmanna ásamt fulltrúa Framsóknarflokksins í Stjórnarskrárnefnd forsætisráðherra.

Í nefndina voru skipuð: Bjarni Benediktsson og Elín Rannveig Líndal úr Norðvesturkjördæmi, Stefán Bogi Sveinsson og Sigurgeir Aðalgeirsson úr Norðausturkjördæmi, Eygló Þóra Harðardóttir og Kjartan Már Kjartansson úr Suðurkjördæmi, Einar Sveinbjörnsson og Helga Jóhannesdóttir úr Suðvesturkjördæmi, Ármann Höskuldsson og Jóhanna Olga Hreiðarsdóttir Reykjavíkurrkjördæmi suður, Gestur Guðjónsson og Sóley A. Þórmundsdóttir úr Reykjavíkurrkjördæmi norður og Jónína Bjartmarz fulltrúi úr Stjórnarskrárnefnd forsætisráðherra. Starfsmaður nefndarinnar var Einar Gunnar Einarsson, á skrifstofu Framsóknarflokksins. Gísli Tryggvason lögmaður var skipaður formaður í stað Ingibjargar Ólafar Vilhjálmsdóttur á fundi framkvæmdastjórnar flokksins þann 2. nóvember 2006 í kjölfar þess að Ingibjörg Ólöf hafði farið til starfa erlendis. Nefndin hélt alls 10 fundi en nefndarstarf lá niðri frá ársbyrjun til ársloka 2006 vegna formannsskipta en nýr formaður var skipaður í byrjun nóvember 2006.

Stjórnarráðsnefndin lagði í upphafi fram spurningar til umræðu sem vörðuðu verklag, hvaða breyttu samfélags- og atvinnuhættir það væru sem kölluðu eftir breyttu skipulagi Stjórnarráðsins, hvaða annmarkar væru á núverandi skipulagi og hvort fækkun ráðuneyta væri sjálfstætt markmið eða nauðsynlegt út frá málefnum. Auk þess var spurt að hvaða marki nefndin ætti að leita til viðmiðunarríkja eftir fyrirmyndum, hvernig bæri að skilgreina framtíðarmarkmið Stjórnarráðsins og verkefni þess og að lokum hvaða ráðuneytaskipan væri heppilegust til að vinna þau verkefni og ná settum markmiðum.

Í skýrslu Sambands ungra framsóknarmanna – Umbætur á Stjórnarráðinu – frá árinu 2002 sagði um kosti og galla núverandi skipulags stjórnarráðsins:

„Þá eru mörkin á milli hins pólitíska valds og embættismannavaldsins fremur óskýr. Stjórnarskráin og stjórnarráðslögin segja í raun og veru lítið um hvar eigi að draga mörkin á milli ráðherra og aðstoðarmanns hans annars vegar og ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna ráðuneytanna [hins vegar]. Ráðherrum er aðeins heimilt að ráða [] einn mann sér til aðstoðar. Með þeim hætti er komið í veg fyrir að ráðherra fylli ráðuneytið [af] pólitískum trúnaðarmönnum sínum, sem myndu síðan yfirgefa ráðuneytið um leið og annar maður tæki við ráðherraembætti. Gallinn við þessa skipun er hins vegar sá að nauðsynlegt getur verið fyrir ráðherra að ráða til sín fleiri pólitíska trúnaðarmenn til þess að gegna störfum fyrir sig, s.s. til þess að vinna að stefnumótun fyrir tiltekið málefni eða til þess að fá aðgang að sérfræðilegri þekkingu frá öðrum en fastráðnum embættismönnum ráðuneytanna. Þetta hefur verið leyst með því að ráðherrar hafa skipað samherja sína til almennra starfa innan ráðuneytanna. Slík skipan er hins vegar óheppileg. Eðlilega væri að ráðherrar hefðu rýmri heimildir til að ráða til starfa ráðgjafa en um leið vær[u] settar skýrari reglur [] um starfssvið þeirra og starfslok.“

Líkt og kemur fram í skýrslu SUF frá árinu 2002 þá hafa viðhorf og aðstæður breyst það mikið síðan lög um Stjórnarráðið voru sett að brýn ástæða er til að endurskoða skipan og skipulag Stjórnarráðsins. Í skýrslunni eru síðan tilgreindir fjórir þættir er varða hinar breyttu aðstæður: a) breytt viðhorf til þess hvað teljist *góðir stjórnsýsluhættir*; b) breytt viðhorf um *hlutverk ríkisvaldsins*; c) breytt viðhorf til opinberrar *stefnumótunnar* og d) *ný verkefni* ráðuneyta.

Dregið hefur mjög úr umsvifum ríkisins á mörgum sviðum þjóðfélagsins á síðustu árum enda er í dag almennt viðurkennt að stjórnámálameinn eða ríkisvaldið eigi ekki að hafa afskipti af atvinnurekstri á samkeppnismarkaði. Í skýrslu SUF segir:

„Í dag [er ráðuneytum] sem fara með atvinnumál skipt eftir einstökum atvinnuvegum. Þannig fer sjávarútvegsráðuneytið með málefni útgerðar og fiskvinnslu, landbúnaðarráðuneyti fer með málefni landbúnaðarins, samgönguráðuneytið fer með málefni ferðaþjónustu og samgöngufyrirtækja, viðskiptaráðuneytið með málefni fjármagnsmarkaðarins og iðnaðarráðuneytið með málefni iðnaðar og orkugeirans. Þessi skipan er barns síns tíma þegar það tíðkaðist að ríkisvaldið gripi til sértækra aðgerðir ríkisvaldsins til að vernda tiltekna atvinnugreinar. Þessi skipan á hins vegar illa við þegar leitast er við að móta almenna atvinnustefnu þar sem ekki á að hygla hagsmunum tiltekinnar atvinnugreinar framur annarri.“

Nýr formaður nefndarinnar, vakti máls á nýrri nálgun að markmiði nefndarstarfsins. Kynnti hann m.a. sína stjórnskipunarlegu afstöðu að þar sem forseti skipaði ráðherra, ákvæði tölu þeirra og skipti með þeim verkum, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.), væri það endanlega á hans valdsviði – í raun þó forsætisráðherra, þ.e. handhafa framkvæmdarvalds – að ákveða málefnskippingu Stjórnarráðsins. Lögjafanum hefði að vísu – eins og í Danmörku – liðist að kveða á um það með lögum undir hvaða ráðherra tiltekin málefni heyrðu en það hefði ekki tekið valdið frá forsætisráðherra sem gæti breytt því ef hann vildi. Þetta væri í samræmi við óumdeilda stjórnskipunarframkvæmd í Danmörku en íslensk stjórnskipun tæki í grunninn mið af henni. Í stjórnskipunarráðgjafnum formanns fyrir um 10 árum hefði ekkert komið í ljós sem stæði því í mót að fylgja þessu frekar eftir í framkvæmd. Þá kom fram það sjónarmið að þetta væri nútímalegt og hentugt vegna sveigjanleika og þess sjónarmiðs í stjórnun að eigandi/löggjafi hefði fyrst og fremst með markmið að gera en framkvæmdarstjórn/ríkisstjórn ætti að hafa nokkurt svigrúm um hvernig markmiðinu væri náð og hvert skipulagið væri. Lögð var áhersla á að slíkur sveigjanleiki án atbeina löggjafa mætti ekki leiða til lausungar eða sífelldra breytinga og að afstaðan væri óháð fjölda ráðherra. Hins vegar var bent á að sú staðreynd að lögin um Stjórnarráð Íslands væru að nálgast fertugt og hefðu breyst lítið benti til þess að sveigjanleiki til verkaskiptingar væri of lítill. Annars lutu efasemdir helst að því að ekki mætti kljúfa málefni upp í of smáar eindir og var reifuð sú hugmynd að skrifstofa (undir stjórn skrifstofustjóra) í ráðuneyti fæli oft í sér slíka einingu sem gæti flust á milli ráðuneyta en síður klofnað. Þannig gæti þessi möguleiki handhafa framkvæmdarvalds – t.d. við stjórnarmyndun – styrkt pólitísku öflin í því hlutverki sem þeim væri fyrst og fremst ætlað – stefnumótun – án þess að rýra mikilvæga sérfræðipækkingu og stofnanaminni embættismannakerfisins. Jafnvel gæti þetta auðveldað stjórnámálamönnum (ráðherrum og aðstoðarmönnum) að virkja embættismennina við stefnumótun og breytingar en láta undirstofnunum enn frekar eftir framkvæmd daglegra mála. Þá væri þessi skilvirka stjórnskipunarheimild pólitískt hentug – ekki bara við stjórnarmyndun heldur einnig þegar breytingar á utanaðkomandi aðstæðum eða liðskipan kallaði á breytingar.

Þessar forsendur endurspegluðust vel í lokadrögum nefndarinnar er má sjá hér í fylgiskjali.

Mikil samstaða náðist um niðurstöðuna í nefndinni.

Nefndin skilar niðurstöðum sínum í formi tillögu að drögum að frumvarpi til nýrra laga um Stjórnarráðið sem hafa að stofni til verið óbreytt frá 1969.

Meginatriði í tillögum nefndarinnar eru eftirfarandi:

- Áréttað er að ríkisstjórn skiptir sjálf með sér verkum en ekki löggjafinn.
- Grunneiningar Stjórnarráðsins verði um 60 skrifstofur.
- Mál, sem eðli máls samkvæmt heyra saman, falla undir sömu skrifstofu.
- Unnt verður að breyta samsetningu, fjölda og heitum ráðuneyta.
- Samsetning, fjöldi og heiti ráðuneyta eru ekki bundin í lögum.
- Illsamrýmanleg mál eiga ekki að heyra undir sama ráðherra.
- Forsætisráðherra fer að jafnaði ekki með önnur málefni en æðstu yfirstjórn.
- Áréttuð er heimild til þess að skipa ráðherra án ráðuneytis.
- Bætt er við heimild til þess að skipa aðstoðarutanríkisráðherra.
- Ráðherrar sitja ekki á þingi á meðan þeir gegna ráðherraembætti.
- Ekki er dregið úr sérþekkingu embættismannakerfisins og stöðugleika.
- Pólítísk forysta í Stjórnarráðinu gagnvart embættismannakerfi er stórefld.

Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands

Tillaga að drögum frá Stjórnarráðsnefnd

Framsóknarflokksins febrúar 2007

I. kafli.

1. gr. Forseti lýðveldisins skipar ráðherra, ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim að tillögu forsætisráðherra eða þess sem fer með umboð forseta til stjórnarmyndunar hverju sinni.

Ráðherrar fara með stjórnarmálefni í Stjórnarráði Íslands, sem hefur aðsetur í Reykjavík.

Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum forsetabréfs er forseti Íslands gefur út samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að málefni, sem ekki fara saman eftir eðli sínu séu ekki undir sama ráðuneyti.

Nú þykir vafi á leika, undir hvert ráðuneyti tiltekið málefni heyri, og sker forsætisráðherra þá úr.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er eins og í gildandi lögum tekið upp ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt því er það verkefni æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins, forseta, að skipta verkum með ráðherrum. Með það vald eins og annað vald forseta til stjórnarathafna fer ráðherra, í þessu tilviki forsætisráðherra eða við nýja stjórnarmyndun verðandi forsætisráðherra. Hann ákveður í fyrsta lagi fjölda ráðherra eins og ávallt hefur verið í framkvæmd. Í öðru lagi ákveður hann í samræmi við pólitíska stöðu á hverjum tíma *hverjir* skuli gegna ráðherradómi en er þar vitaskuld bundinn af þingræðisreglunni sem felur í sér að meiri hluti þings þarf að styðja ríkisstjórn eða a.m.k. veita henni hlutleysi. Í þriðja lagi er það á stjórnarskrárbundnu verksviði forsætisráðherra með atbeina forseta að *skipta málefnum milli ráðherra*. Verður það vald ekki tekið af æðsta handhafa framkvæmdarvalds án stjórnarskrárbreytingar. Skiptir engu þó að löggjafanum hafi í áratugi leyft að skipta málefnum á milli ráðherra með lögum enda hafa þau lög verið staðfest af forseta og undirrituð af honum og ráðherra og ekki valdið ágreiningi. Forsætisráðherra getur hins vegar hvenær sem er ákveðið aðra skipan og flutt t.a.m. málefni sem lög fela tilteknum ráðherra til annars ráðherra. Þykir rétt að áréttá þessa heimild til þess að gefa kost á sveigjanleika við stjórnarmyndun og endurskipulagningu Stjórnarráðs eftir pólitískum áherslum hverju sinni. Eina skilyrðið er að málefnum, sem ekki verður eðli máls samkvæmt skipt upp, sé ekki skipt upp, sbr. Hrd. 1954:439. Í dóminum segir að ákvæði laga um meðferð opinberra mála verði eigi skilin á annan veg en þann að *einn og sami dómsmálaráðherra fari með ákærvald* í landinu á hverjum tíma svo sem tíðkast hafi og eðli máls sé samkvæmt. Á þeirri skipan verði ekki gerð breyting nema með lögum er greini skýrt, hvernig ákærvaldi skuli skipt milli ráðherra. Með forsetaúrskurði um skiptingu starfa milli

ráðherra verði ekki gerð breyting á gildandi lögum um að einn og sami dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið á hverjum tíma. Sakamálinu var vísað frá Hæstarétti af þessum sökum. Hér er meginatriðið það að forsetaúrskurðir um skiptingu starfa milli ráðherra geta ekki klofið upp málefni sem eðli málsins samkvæmt heyra saman sem eitt málefni og þar með undir eina skrifstofu samkvæmt hugsun frumvarpsins. Til þess að auka sveigjanleika eftir pólitískum áherslum hverju sinni og af fleiri ástæðum er meginhugsun þessara frumvarpsdraga að grunneiningar Stjórnarráðsins séu um 60 skrifstofur sem vitaskuld séu ekki síbreytilegar en að þeim megi skipta má upp á milli ráðuneyta með ýmsum og breytilegum hætti án þess að dregið sé úr festu og eðlilegu samhengi skyldra mála. Því hvernig skrifstofum er ráðað saman – svo og fjölda ráðuneyta – er hins vegar rétt að gefa ríkisstjórn á hverjum tíma nokkurt svigrúm um. Í samræmi við þessa meginhugsun er 4. gr. gildandi laga um skiptingu Stjórnarráðs í ráðuneyti felld brott; Stjórnarráðið skiptist í um 60 skrifstofur sem má raða á ýmsan hátt eftir stefnumörkun hvernar ríkisstjórnar.

Í 2. mgr. er óbreytt tekin upp gildandi lagagrein sem byggist á stjórnarskrárákvæði um að ráðuneytið hafi aðsetur í Reykjavík. (Tveir nefndarmenn gera fyrirvara um þetta eina ákvæði um staðsetningu Stjórnarráðsins.)

Í 3. mgr. er tekin upp 1. mgr. 8. gr. gildandi laga um Stjórnarráð Íslands en óeðlilegt þykir að kalla ákvörðun forseta að tillögu forsætisráðherra reglugerð sem að jafnaði er notað yfir réttlægri réttarheimildir en lög. Forsetabréf hefur hins vegar nokkra hefð og annað vægi og meira eins og eðlilegt er um ákvörðun handhafa framkvæmdarvalds um innra skipulag þess. Þá er í stað ráðuneyta sem grunneiningar rætt um að gæta þurfi að því að málefni (skrifstofur) sem fara illa saman skuli ekki skipað undir sama ráðherra. Fjölmörg dæmi má nefna um þetta.

Í 4. mgr. er tekin upp óbreytt ákvæði 2. mgr. 8. gr. gildandi laga.

2. gr. Heimilt er að skipa ráðherra án ráðuneytis.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er hnykkt á óumdeildri heimild, sem tíðkast hefur að nýta í nágrannaríkjum en ekki hérlandis. Líklegt er að með hugsanlegri fækkun ráðuneyta og með fjölda sérverkefna á æðsta stefnumótunarstigi verði þessa úrræðis aukin þörf í framtíðinni, sbr. og nýmæli í 3. gr. Ráðherra án ráðuneytis getur haft ýmis mikilvæg stefnumótunar- eða umbreytingarverkefni sem hingað til hafa í of ríkum mæli lent utangarðs – ýmist hjá aðilum utan ríkisstjórnar eða hjá forsætisráðherra. Forsætisráðherra á að geta einbeitt sér að verkaskiptingu, pólitískri forystu og samræmingu án þess að fara með önnur málefni en æðstu stjórn ríkisins, sbr. 14. gr. frumvarpsdraganna. Ráðherra án ráðuneytis situr í ríkisstjórn eins og aðrir ráðherrar og hefur sömu réttindi og skyldur gagnvart Alþingi samkvæmt stjórnarskrá, svo sem málfrelsi og seturétt.

3. gr. Heimilt er að skipa aðstoðarutanríkisráðherra sem er ráðherra án ráðuneytis þegar utanríkisráðherra er á landinu en getur tekið við utanríkisráðuneytinu þegar utanríkisráðherra fer utan eða er forfallaður að öðru leyti.

Um 3. gr.

Aðstoðarutanríkisráðherra situr ríkisstjórnarfundum og hefur sömu stöðu og aðrir ráðherrar án ráðuneytis, sbr. 2. gr., en fer auk þess með utanríkisráðuneyti þegar þörf er á vegna ferða utanríkisráðherra utanlands. Er með þessu komið til móts við sjónarmið um að erfitt sé fyrir ráðherra – einkum ef hann er formaður flokks eins og algengt er – að sinna skyldum sínum innanlands. Þykir varlega farið með því að takmarka tilraun til skipunar aðstoðarráðherra við

utanríkisráðuneytið þar sem þessarar sérstöðu gætir helst. Er slík skipan aðstoðarráðherra ótvírætt talin heimil svo fremi sem hann njóti í hvívetna ráðherrastöðu eins og hér er lagt til.

4. gr. Meðan ráðherra situr má hann tímabundið ekki gegna þingmennsku og tekur varamaður hans þingsæti hans á meðan en vikur aftur úr þingsæti fyrir aðalmanni er hann lætur af ráðherradómi.

Um 4. gr.

Með 4. gr. er komið til móts við sífellt sterkari raddir um að greina betur á milli þings og ríkisstjórnar sem æskilegt er í samræmi við meginregluna um þrjúgreiningu ríkisvaldsins. Á það einkum við þar sem þingræði ríkir eins og hér á landi þannig að ríkisstjórn er ávallt háð meirihluta þings – eða meirihluti þings háður ríkisstjórn eins og stundum er haldið fram.

5. gr. Þegar skipt er störfum með ráðherrum, skulu skrifstofur óskiptar lagðar til eins og sama ráðherra.

Um 5. gr.

Þessa breytingu má leiða sjálfkrafa af þeirri meginhugsun sem rakin er í athugasemdum með 1. gr. í frumvarpsdrögunum að skrifstofur séu óskiptar grunneiningar Stjórnarráðsins en þeim megi skipa saman á ólíka vegu.

6. gr. Ráðherra er heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, þrjá menn utan ráðuneytis, sem starfi þar með sömu kjörum og skrifstofustjóri, enda hverfi þeir úr starfi jafnskjótt sem ráðherra, en njóti þá launa þrjá mánuði, hafi þeir ekki áður verið ríkisstarfsmenn, en ella eigi þeir rétt á að hverfa til fyrri starfa sinna eða annarra starfa eigi lakari að föstum launum í þjónustu ríkisins.

Auk þess getur ráðherra leitað ráðgjafar aðila utan ráðuneytis sem þá eru bundnir sama trúnaði og aðstoðarmenn innan ráðuneytis.

Um 6. gr.

Í 2. mgr. er tekin upp 14. gr. gildandi laga – efnislega óbreytt að öðru leyti en því að aðstoðarmönnum er fjölgað um tvo, í þrjá. Í fyrsta lagi er það til þess að koma til móts við mikla áherslu um að styrkja pólitíska forystu gagnvart embættismannakerfinu án þess að rýra þekkingargrunn embættismannakerfis Stjórnarráðsins og án þess að draga úr nauðsynlegum stöðugleika. Í öðru lagi er farið að tíðkast að fleiri aðstoðarmenn starfi innan ráðuneyta í raun en heimild er fyrir í lögum um Stjórnarráðið og sýnir sú þróun raunverulega þörf á að styrkja pólitískt teymi ráðherra á hverjum tíma sem ekki hefur verið komið til móts við. Í þriðja lagi er þessu ákvæði stefnt gegn pólitískum skipunum ráðuneytisstjóra sem hafa í nokkrum tilvikum viðgengist þvert á sammæli um að ráðuneytisstjóri eigi að vera hlutlaus en öflugur framkvæmdarstjóri ráðuneytis sem unnið geti með ráðherra úr hvaða flokki sem er. Á því er auk þess tekið í 13. gr.

Þá er í 2. mgr. hnykkt á sömu nauðsyn, þ.e. að ráðherra geti verið þörf á – og því heimilt – að fá ráðgjöf sérfræðinga utan ráðuneytis eins og tíðkast hefur í nokkrum mæli og er í takt við sveigjanlegt skipulag ríkiskerfisins og þörf á bestu fánlegu ráðgjöf á hverjum tíma.

7. gr. Ráðherra kveður á um skiptingu skrifstofa í starfsdeildir eftir verkefnum.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er orðinu „ráðuneyti“ skipt út fyrir grunneininguna – skrifstofu – enda talið æskilegt að ráðherra geti skipt henni í deildir; skrifstofu getur ráðherra hins vegar ekki skipt upp heldur þarf þar til atbeina forsætisráðherra ef sú skipting er á annað borð möguleg, sbr. Hrd. 1954:439 sem rakinn er í athugasemdum með 1. gr.

8. gr. Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.

Málefni, sem bera á upp fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar, skulu áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi.

Forsætisráðherra stjórnar ráðherrafundum.

Forsætisráðherra felur starfsmanni forsætisráðuneytis að gegna störfum ritara ráðherrafunda.

Ritari skráir fundargerð ráðherrafundar í gerðabók, er ráðherrar hafa staðfest fundargerðina.

Um 8. gr.

Í 8. gr. eru teknar upp óbreyttar 2. og 3. gr. gildandi laga um Stjórnarráð Íslands sem þykja ekki þurfa skýringar við enda hefðbundnar og að mestu í samræmi við framkvæmd ríkisstjórnarfunda sem nefndir eru ráðherrafundir í lögnum og í 17. gr. stjórnarskrárinnar.

9. gr. Ráðuneyti hefur eftirlit með starfrækslu stofnana, sem undir það ber, og eignum á vegum þeirra stofnana.

Ráðherra kveður á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er tekin upp óbreytt 9. gr. gildandi laga sem þarfnast því ekki skýringar.

II. kafli.

10. gr. Ráðuneytisstjórn stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra.

Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis skal jafnframt því embætti sínu gegna störfum ritara ríkisráðs Íslands.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er 1. mgr. óbreytt að öðru leyti en því að lögð er til sú breyting að hagstofustjóri teljist ekki ráðuneytisstjóri og Hagstofa Íslands því ekki ráðuneyti heldur stofnun sem heyrir undir viðeigandi skrifstofu.

Ákvæði 2. mgr. 10. gr. er óbreytt.

Vegna þeirrar meginbreytingar að grunneiningar Stjórnarráðs teljist skrifstofur en ráðuneyti verði meiri breytingum undirorpnar eftir áherslum hvarrar ríkisstjórnar er ekki þörf á þeim sveigjanleika sem 3. mgr. 10. gr. gildandi laga heimilar að ráðuneytisstjóri stýri fleiri en einu ráðuneyti. Það á ekki við framvegis. Því er lagt til brottfall 3. mgr., svo og 4. mgr. með heimild til afnáms slíks fyrirkomulags.

11. gr. Skrifstofu ráðuneytis stýrir skrifstofustjóri og skal miðað við að skrifstofu lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima.

Ráðherra setur skrifstofustjórum erindisbréf, þar sem meðal annars skal kveðið á um starfssvið þeirra og starfsskyldur.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. 11. gr. er bætt í ákvæðið mikilvægu áhersluatriði um að innan einnar skrifstofu og undir stjórn eins og sama skrifstofustjóra sé ekki aðeins eitt og óskipt málefni, sbr. athugasemdir með 1. og 7. gr., heldur aðeins málefni eða mál sem eiga *vel heima saman*; tíðkast hefur að illsamrýmanlegum málum sé skipað á sömu skrifstofu. Sífellt skal hugað að þessu í anda hæfissjónarmiða og gagnsæis. Felldur er brott 1. málslíður 2. mgr. um að starfsdeild stýri deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra enda óþarfi að kveða á um starfstítil stjórnanda starfsdeildar í lögum miðað við þróun innan launakerfis og starfsmannakerfis ríkisins. Þá er talið eðlilegt að skrifstofustjóri sé stjórnandi skrifstofu og þar með þeirra millistjórnenda eða sérfræðinga sem þar starfa. Ráðuneytisstjóri er síðan yfir skrifstofustjóra settur samkvæmt hefðbundnum skilningi og væntanlega framkvæmd.

Þá er 2. mgr. felld brott enda þykir ekki þörf á sérreglu um framgang deildarstjóra fremur en annarra og gildir þar almenn regla um auglýsingaskyldu.

Þá er í 3. mgr. (nú 2. mgr.) felld brott heimild til þess að setja deildarstjórum erindisbréf enda ekki þörf á sérreglu um það sem felst í 2. mgr. 8. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

12. gr. Auk ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eru fastir starfsmenn ráðuneyta deildarstjórar, fulltrúar, bókarar og ritarar eftir ákvörðun ráðherra. Heimilt er þó ráðherra að ráða starfsmenn í ráðuneyti undir öðrum starfsheitum.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er í samræmi við breytingu á 11. gr. flutt starfsheiti deildarstjóra sem valkvætt starfsheiti.

13. gr. Ráðherra skipar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra til fimm ára í senn. Ráðuneytisstjórar mega ekki gegna trúnaðarstörfum fyrir stjórnmalasamtök í skilningi laga nr. 162/2006.

Aðrir starfsmenn ráðuneytis eru ráðnir.

Um 13. gr.

Í 1. mgr. er óbreytt orðalag en bætt við mikilvægu nýmæli í nýjan 2. málslíð í samræmi við athugasemdir með 6. gr., þ.e. í því skyni að styrkja pólitíska forystu í ráðuneyti en tryggja um leið að ráðuneytisstjórar séu varanlegir en faglegir og pólitískt hlutlausir framkvæmdarstjórar ráðuneytis sem tryggja eiga samhæfingu skrifstofa og að pólitísk stefnumörkun ráðherra nái fram að ganga. Ekki þykir fært að takmarka aðild ráðuneytisstjóra að stjórnmalaflokkum en samrýmanlegt þykir félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar að takmarka heimild þeirra – á meðan þeir gegna því mikilvæga embætti – til þess að gegna trúnaðarstörfum fyrir stjórnmalaflokka. Ljóst er að slík störf myndu draga úr nauðsynlegum trúnaði og skiptir þá ekki máli hvort þeir starfa þá með ráðherra úr sama flokki enda gert ráð fyrir að ráðuneytisstjórum sé ekki skipt út um leið og ráðherra. Viðurhlutaminna er því að fara þessa leið til þess að tryggja trúnað milli ráðherra og ráðuneytisstjóra. Í þessu felst vitaskuld ekkert vantraust – hvorki á ráðuneytisstjóra né á þá sem gegna mikilvægum trúnaðarstörfum fyrir

stoðir lýðræðisins: stjórnmalaflokkana; einungis felast í þessu eðlileg traust- og hæfissjónarmið.

Í 2. mgr. er óbreytt ákvæði 2. mgr. 13. gr. gildandi laga.

14. gr. Önnur málefni en æðsta stjórn ríkisins skulu að jafnaði ekki lögð til forsætisráðuneytis.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er bætt við nýju ákvæði sem nokkur áhersla er lögð á að forsætisráðherra eigi að geta einbeitt sér að pólitískri forystu og samræmingu starfa ríkisstjórnar en eigi að jafnaði ekki að sinna hefðbundnum málefnum, öðrum en þeim sem heyra til æðstu stjórn ríkisins.

15. gr. Með úrskurði forseta Íslands má samkvæmt tillögum forsætisráðherra setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

Um 15. gr.

Ákvæðið er óbreytt og þarfnast ekki skýringar.