

Böndum komið á óreiðuna – stjórnarráðslögin í fortíð, nútíð og framtíð.

Erindi flutt á málþinginu
TRAUSTIÐ ENDURHEIMT- SKIPULAG OG STARFSEMI
STJÓRNARRÁÐSINS ENDURSKOÐAÐ
19. október 2010.

Ásmundur Helgason

Umfjöllunarefni

- Tilurð laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, tilgangur þeirra og meginbreytingar.
- Hvernig til tókst og tilraunir til endurskoðunar laganna.
- Eru lög af þessu tagi nauðsynleg í dag?

Þróun stjórnarráðsins til 1969

- Heimastjórn – þrjár skrifstofustjórar og þrjár deildir.
- Skipanin ólögfest í samræmi við hlutverkaskiptingu skv. stjórnarskrá.
- Skipulagið riðlast:
 - Ráðherrum fjölgar. Upp kemur ósamræmi milli skiptingu starfa milli þeirra og skipan málefna í ráðuneyti.
 - Ráðuneytum fjölgar. Yfirleitt staðið mjög óformlega að verki.
- Vaxandi gagnrýni – talið nauðsynlegt að koma böndum á skipulagið með löggjöf.

Stjórnarráðslögin

- Lögunum ætlað að bæta úr þessum glundroða.
- Tvær grundvallarbreytingar:
 - Ákvörðunarvald um meginatriðin í skipulagi Stjórnarráðsins fært til löggjafans.
 - Lögbundið að hvert ráðuneyti skyldi lagt óskipt til eins og sama ráðherrans.
 - Einstökum stjórnarmálefnum komið fyrir í ráðuneyti í samræmi við reglugerð forseta (stjórnarráðsreglugerð).

Stjórnarráðslögin

- Nokkur önnur nýmæli:
 - Pólitískir aðstoðarmenn.
 - Ákvæði um ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi).
 - Fyrirmæli um innra skipulag ráðuneytanna.
- Hvernig til hafi tekist:
 - Hafa þjónað tilgangi sínum. Varanleg festa og skýrari skipting verkefna.
 - Umtalsverðar breytingar á skipulagi ekki fyrr en á allra síðustu árum.

Áform um heildarendurskoðun

- Stjórnkerfisnefnd 1983 til 1986:
 - Fækkun ráðuneyta.
 - Efla pólitíska yfirstjórn.
 - Sveigjanlegra starfsmannahald.
- Stjórnsýslunefnd 1988 til 1989:
 - Fækkun ráðuneyta.
 - Efla pólitíska yfirstjórn.
 - Sveigjanlegra starfsmannahald.
- Ályktun: Festan dregur úr sveigjanleika.

Stjórnarráðsreglugerðin

- Lítið beitt við skipulagsbreytingar.
- Mögulegar ástæður:
 - Ákveðnar takmarkanir í stjórnarráðslögnum.
 - Sérlæg mæla fyrir um skipan málefna innan stjórnarráðsins
- Túlkun sem tekur mið af 15. gr. stjórnarskrár.
 - Reglugerðin á sér ekki aðeins stoð í stjórnarráðslögnum heldur einnig í 15. gr. stjórnarskrárinnar.
 - Þrískipting ríkisvaldsins.
 - Tvær jafngildar aðferðir til að færa málefni milli ráðuneyta.
 - Með lögum eða breytingu á stjórnarráðsreglugerð.

Er þörf á löggjöf um Stjórnarráðið?

- **Kostur:**
 - Hefur komið böndum á óreiðu í skipulagi æðstu stjórnarsýslu ríkisins.
 - Skapar festu og eykur skýrleika.
- **Gallar:**
 - Verkskipulagsvaldið hefur færst fjær vettvangi.
 - Erfitt að fylgja pólitískum áherslum eftir í skipulagi.
 - Festa á kostnað sveigjanleika.

Er þörf á löggjöf um Stjórnarráðið?

- Reynslan á öðrum Norðurlöndum:
 - Verkskipulagsvaldið almennt í höndum ríkisstjórna eða forsætisráðherra.
 - Finnland sker sig úr.
 - Fyrirmæli í stjórnarskrá og gott samræmi milli hennar, almennra laga og framkvæmdar.
 - Hér á landi er hins vegar ríkjandi misræmi þarna á milli. Réttaróvissa.

Er þörf á löggjöf um Stjórnarráðið?

- Eiga Íslendingar að halda í lögin?
 - Tæplega sama hættan núna á óreiðu í skipulagi Stjórnarráðsins.
 - Auðvelt að tryggja festu og skýrleika á annan hátt en með því að binda skipulagið í lög.
 - Hægt að finna leiðir sem tryggja meiri sveigjanleika.
- Á að útfæra lögin þannig að þau taki til stjórnarsýslu ríkisins í heild?
 - Sérlæg heppilegri til að mæta mismunandi þörfum.
 - Betra að fylgja markvissari stefnu við yfirferð lagafrumvarpa.

Samantekt

- Meginbreytingar stjórnarráðslaganna. Lögbundin skipan.
- Markmið um festu hafa náðst en það virðist hafa verið á kostnað sveigjanleikans.
- Stjórnarráðsreglugerð lítið beitt til að hafa áhrif á skipulag stjórnarráðsins.
- Vakin athygli á ákveðnum sjónarmiðum er styðja breytt fyrirkomulag.