

## Nefndarálit

um frv. til l. um Stjórnarráð Íslands og frv. til l. um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands.

Frá 1. minni hluta allsherjarnefndar.

Frá því að ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs tók við völdum 1. febrúar 2009 hefur lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, verið breytt þrisvar sinnum. Fjölmörgum ákvæðum laganna hefur verið breytt, í sumum tilvikum í veigamiklum atriðum. Bætast þær breytingar við endurskoðun laganna sem fram fór á árinu 2007, í tíð ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar. Fulltrúar Sjálfstæðisflokks í allsherjarnefnd vekja athygli á því að ekki hefur farið fram skipulögð eða markviss úttekt á áhrifum allra þessara breytinga á skipulag og starfshætti Stjórnarráðsins. Slík úttekt hefði verið mikilvægt innlegg við undirbúning frumvarpsins sem hér liggur fyrir og umfjöllun Alþingis um málið.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það sé samið í forsætisráðuneyti og byggist að miklu leyti á tillögum sem gerðar voru í skýrslunni *Samhent stjórnarsýsla* frá því í desember 2010. Sú skýrsla var samin var af starfshópi sem skipaður var af forsætisráðherra vorið 2010 til þess að fara yfir og meta niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar svokölluðu, sem skipaðar voru á grundvelli laga nr. 142/2008, með síðari breytingum. Þessar nefndir á vegum Alþingis vöktu athygli á ýmsum vandamálum og viðfangsefnum sem takast þarf á við í sambandi við skipulag Stjórnarráðsins en hinar eiginlegu breytingartillögur sem í frumvarpi felast virðast þó miklu frekar eiga rót sína í skýrslu starfshóps forsætisráðherra heldur en niðurstöðum þeirra.

### Vald fært frá Alþingi til forsætisráðherra.

Það sem segir hér að framan um uppruna tillagna í frumvarpinu á meðal annars við um veigamestu breytinguna, sem þar er að finna. Þar er lagt til að í stað þess að Alþingi ákveði með lögum hvaða ráðuneyti eru starfandi í landinu verði ákvörðun um það tekin með forsetaúrskurði. Með þessu móti er valdið í þessum efnun fært frá Alþingi til ríkisstjórnar og þá auðvitað fyrst og fremst til forsætisráðherra, sem ber stjórnskipulega ábyrgð á embættisathöfnum forseta í þessum efnun. Þessi breyting á sér hvorki stöð í niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis né þingmannanefndarinnar, en hana er vissulega að finna í tillögum starfshóps forsætisráðherra.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokks í allsherjarnefnd leggja eindregið gegn þessari breytingu. Með þessu er horfið frá þeirri skipan sem verið hefur hér á landi frá árinu 1969 og felst í meginatriðum í því að heiti ráðuneyta eru tilgreind í lögum og hvorki er hægt að stofna ný ráðuneyti né leggja af nema með lögum. Frá 2007 hefur raunar verið heimilt að sameina ráðuneyti með forsetaúrskurði, en sú heimild hefur ekki verið nýtt, heldur hefur sameining ráðuneyta frá þeim tíma alltaf verið ákveðin með lagabreytingum. Er þar skemmst að minnast lagabreytinga á árinu 2010 sem fólu annars vegar í sér sameiningu dómsmála- og samgöngu-

ráðuneytis í innanríkisráðuneyti og hins vegar sameiningu heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytis í velferðarráðuneyti. Þá voru jafnframt uppi lagabreytingartillögur um sameiningu hinna svokölluðu atvinnuvegaráðuneyta í eitt og tilflutning málaflokka til umhverfisráðuneytis, en þær náðu ekki fram að ganga vegna víðtækrar andstöðu á Alþingi.

Að mati fulltrúa Sjálfstæðisflokksins hníga flest rök gegn þeirri breytingu sem nú er lögð til. Í fyrsta lagi er um að ræða tilflutning valds frá Alþingi til ríkisstjórnarinnar og þá einkum forsætisráðherra. Það hlýtur að teljast meiri háttar ákvörðun um fyrirkomulag æðstu stjórnar ríkisins hvaða ráðuneyti eru starfandi á hverjum tíma. Í slíkri ákvörðun getur falist mikilvæg pólitísk stefnumörkun og afleiðingarnar geta verið miklar og birst með margvíslegu móti. Eðlilegt er að ákvörðunarvaldið í þessum efnum sé hjá þinginu alveg eins og það er óumdeilt hlutverk þingsins að taka ákvarðanir um stofnun eða aflagningu allra annarra stofnana ríkisins. Sá valdatilflutningur sem felst í frumvarpinu er í miklu ósamræmi við þau viðhorf sem uppi hafa verið í samfélaginu á síðustu árum um að efla beri löggjafarvaldið og Alþingi sem stofnun og draga að sama skapi úr áhrifum framkvæmdarvaldsins og ríkisstjórnarinnar. Slík viðhorf birtast raunar víða í skýrslum rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar og fer frumvarpið að þessu leyti þvert gegn sjónarmiðum sem þar koma fram.

Fyrir utan tilflutning valds frá þingi til ríkisstjórnar má benda á að breytingin sem felst í frumvarpinu eykur hættuna á lausung og jafnvel geðþóttaákvörðunum í sambandi við skipan ráðuneyta. Ákveðin festa er nauðsynleg í sambandi við æðstu stofnanir framkvæmdarvaldsins. Slík festa skiptir máli fyrir alla þá sem hagsmuna eiga að gæta, hvort sem um er að ræða einstaklinga og hagsmunahópa sem samskipti eiga við ráðuneytin, starfsmenn þeirra eða opinberar stofnanir sem undir þau heyra. Rétt er að minna á að löggin frá 1969 voru ekki síst sett til þess að koma á festu í þessum efnum en fram til þess tíma hafði ríkt talsverður losarabragur á fyrirkomulagi þessara mála.

Vert er að benda á að núgildandi fyrirkomulag kemur á engan hátt í veg fyrir að unnt sé að breyta skipan ráðuneyta, stofna ný eða leggja önnur niður. Skilyrði þess að slíkar breytingar nái fram að ganga eru a) að fyrir því sé meiri hluti á Alþingi, b) að frumvörp þar að lútandi séu afgreidd eftir þeim formreglum sem þingsköp gera ráð fyrir og eiga að stuðla að vandaðri málsmeðferð og c) að fram fari sú opna og lýðræðislega umræða sem allir eru sammála um að hafa eigi í heiðri við afgreiðslu þingmála. Hér er því hvorki um að ræða óyfirtíganleg, ómálefnaleg né ósanngjörn skilyrði fyrir breytingum af þessu tagi og verður með engu móti fallist á að þetta fyrirkomulag setji ríkisstjórn á hverjum tíma óeðlilega þröngar skorður. Dæmi frá undanförunum árum sýna einmitt að ríkisstjórn getur fengið í gegn þær breytingar á skipan ráðuneyta sem meiri hluti er fyrir á þingi en auðvitað felst í hinni þinglegu meðferð ákveðið lýðræðislegt aðhald og tryggir að fleiri sjónarmið komast að í umræðunni heldur þau ein sem uppi eru í ríkisstjórn. Er það að mati fulltrúa Sjálfstæðisflokks í allsherjarnefnd ekki galli á fyrirkomulaginu heldur þvert á móti kostur.

### **Einstök ákvæði frumvarpsins.**

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í allsherjarnefnd eru þeirrar skoðunar að ýmis ákvæði frumvarpsins séu til bóta. Þar er í ýmsum tilvikum að finna nánari og skýrari fyrirmæli um störf og starfshætti ríkisstjórnar og einstakra ráðherra heldur en nú er að finna í lögum. Í sumum tilvikum felast þó í frumvarpinu svo sjálfsögð atriði að vart ætti að vera þörf á að setja í lagatexta. Önnur atriði frumvarpsins eru umdeilanleg vegna efnisinnihalds þeirra og sama á við um einstakar breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar. Verður að þessum atriðum vikið hér á eftir í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins eftir því sem við á.

*1. gr.*

Ekki eru gerðar athugasemdir við greinina eins og hún er orðuð í frumvarpinu. Breytingartillaga meiri hlutans felur efnislega í sér þingræðisregluna, sem ekki er deilt um að gildi hér á landi. Verður því að telja breytingartillöguna óþarfa þótt ekki sé gerður ágreiningur um efnislegt innihald hennar.

*2. gr.*

Í 2. gr. frumvarpsins felst sú breyting að fallið er frá því að telja upp í lögum heiti einstakra ráðuneyta þannig að valdið í þessum efnum verði flutt frá löggjafarvaldinu til framkvæmdarvaldsins. Þess í stað er lagt til að einungis skuli tiltekið að ráðuneyti skuli ekki vera fleiri en tíu. Meiri hlutinn leggur til að þessi hámarksfjöldi ráðuneyta verði líka felldur út úr frumvarpinu þannig að lögum samkvæmt verði engar skorður við því hversu mörg ráðuneyti séu starfandi. Fulltrúar Sjálfstæðisflokks leggja bæði gegn ákvæðinu eins og það birtist í frumvarpinu og breytingartillögu meiri hlutans. Vísast um það til umfjöllunar hér að framan þar sem fram kemur sú afstaða að bæði fjöldi ráðuneyta og heiti þeirra eigi að ákveða með lögum frá Alþingi en ekki með forsetaúrskurði, að frumkvæði og á ábyrgð forsætisráðherra.

*4. gr.*

Ekki er gerður ágreiningur um greinina eins og hún birtist í frumvarpinu. Í breytingartillögum meiri hlutans er hins vegar að finna efnislega breytingu á 2. mgr. sem felur í sér að fellt verði úr lögum skilyrði um að hvert ráðuneyti skuli lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins leggja gegn þessari tillögu og telja hana vanreifaða og órökstudda. Tillagan vekur ýmsar spurningar: Ber að skilja hana svo að heimilt verði að skipta einu ráðuneyti milli tveggja eða fleiri ráðherra og hvernig á það að birtast í framkvæmd? Er hugmyndin sú að í einhverjum ráðuneytum geti á sama tíma setið tveir eða fleiri ráðherrar þannig að til dæmis gætu tveir eða þrjú menn verið velferðarráðherrar á sama tíma? Er hugmyndin hugsanlega sú að í einhverju ráðuneyti sitji enginn ráðherra en málefnasvið ráðuneytisins skiptist milli tveggja eða fleiri ráðherra í öðrum ráðuneytum? Hvernig samræmist þessi tillaga hugmyndum um skýra verkaskiptingu og ábyrgð ráðherra? Hvernig samræmist tillagan gildandi lagaákvæðum um ráðherraábyrgð?

*6. gr.*

Greinin eins og hún birtist í frumvarpinu gefur ekki tilefni til sérstakra athugasemda. Meiri hlutinn leggur til tvær breytingartillögur og er önnur sjálfögð en hin krefst nánari skoðunar að mati fulltrúa Sjálfstæðisflokksins. Í fyrri breytingunni er kveðið skýrt á um að tillögur til þingsályktunar sem ráðherrar hyggjast leggja fram á Alþingi skuli ræddar á ríkisstjórnarfundum. Telja má að þetta felist í upphaflegu orðalagi frumvarpsins, auk þess að vera í samræmi við langa hefð, en ekki eru gerðar athugasemdir við að þetta sé beinlínis tekið fram í lagatextanum.

Síðari breytingartillaga meiri hlutans við 6. gr. kallar hins vegar á frekari umræður. Ekki eru gerðar athugasemdir við þá hugsun sem að býr að baki tillögunni um að rétt sé og nauðsynlegt að ráðherrar greini frá mikilvægum málum á ríkisstjórnarfundum. Orðalagið vekur hins vegar ýmsar spurningar, enda mörg atriði óljós og matskennd. Við mótun reglu af þessu tagi þarf að hafa tvennt í huga, annars vegar að tryggt sé að ráðherrar upplýsi samstarfsmenn í ríkisstjórn um atriði sem raunverulega hafa mikla þýðingu og hins vegar að tíminn á ríkisstjórnarfundum fari ekki í þarflausa upptalningu á fundum einstakra ráðherra með hinum og þessum, eða upplýsingum um öll þau málefni sem til úrlausnar eru á þeirra málefnasviði.

Það felst í störfum ráðherra að þeir eiga fundi með fjölmörgum aðilum, fulltrúum opinberra stofnana og samtaka af ýmsu tagi, sérfræðingum á tilteknum sviðum og almennum borgurum, sem af margvíslegum ástæðum eiga í samskiptum við ríkisvaldið. Stundum sitja fleiri ráðherrar en einn slíka fundi en þó svo sé er ekki sjálfgefið að fundurinn eða fundarefnið hafi slíka þýðingu að ástæða sé til að ræða það á ríkisstjórnarfundum. Með sama hætti berast ráðherrum oft upplýsingar sem telja má mikilvægar á tilteknu afmörkuðu sviði, sem undir þá heyrir, en hafa ekki víðtækari skírskotun. Loks má benda á að óvinnandi vegur er fyrir ríkisstjórn sem heild að fjalla um öll þau málefni sem einstakir ráðherrar hafa upplýsingar um og geta komið til úrlausnar innan stjórnarsýslunnar. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins telja í ljósi þessa óhjákvæmilegt að farið verði betur yfir orðalag og inntak þessarar breytingartillögu áður en hún nær fram að ganga.

*7. gr.*

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við greinina eins og hún er orðuð í frumvarpinu. Breytingartillaga meiri hlutans um sérstaka trúnaðarmálabók, sem halda skal vegna málefna sem bundin eru sérstökum trúnaði á grundvelli upplýsingalaga, getur verið til bóta en bent skal á að nauðsynlegt er að almennt fari fram nánari skoðun á samspili þeirra reglna sem er að finna í þessu frumvarpi og frumvarpi til breytinga á upplýsingalögunum, sem einnig er til meðferðar á þingi um þessar mundir.

Breytingartillaga meiri hlutans um hljóðritanir á ríkisstjórnarfundum, sem bundnar verði trúnaði í 30 ár, þarfnast að mati fulltrúa Sjálfstæðisflokksins einnig nánari skoðunar. Sögulegt gildi slíkra hljóðritana er augljóst og jafnframt má færa rök fyrir því að þær leiði til þess að fundargerðir endurspegli betur það sem raunverulega fer fram á ríkisstjórnarfundum. Þá verður ekki fram hjá því litið að um leið kunna hljóðritanir að breyta eðli ríkisstjórnarfunda, til dæmis þannig að ráðherrar verði varari um sig og tregari til að ræða opinskátt um einstök málefni, sem þeir telja viðkvæm, á formlegum ríkisstjórnarfundum. Ef breytingartillagan hefur slíkar afleiðingar má spyrja hvort hún sé raunverulega til þess fallin að leiða til betri stjórnarháttá. Þótt ekkert verði fullyrt í þessum efnunum virðist ljóst að jafn róttæk hugmynd og þessi þarfnast nánari umræðu og skoðunar áður en Alþingi tekur endanlega afstöðu til hennar.

*11. gr.*

Meiri hlutinn leggur til nýtt ákvæði í 11. gr. (í stað 11. gr. frumvarpsins sem flytja á í 9. gr.). Þar er gert ráð fyrir nákvæmri skráningu á samskiptum og öllum fundum sem haldnir eru á vegum ráðuneyta, bæði þegar fulltrúar mismunandi ráðuneyta eiga fundi sín á milli sem og þegar fulltrúar ráðuneyta eiga fundi með aðilum utan Stjórnarráðsins. Er forsætisráðherra falið að setja nánari reglur um skráninguna. Nákvæmari skráning að þessu leyti er örugglega til bóta en orðalag breytingartillögunnar kann að þarfnast nánari skoðunar. Ekki á að valda neinum sérstökum vandkvæðum að halda skrá um fundi en á hinn bóginn getur orðið „samskipti“ í textanum vakið spurningar.

*12. gr.*

Í 3. mgr. 12. gr. er að finna nýja reglu sem vekur spurningar að mati fulltrúa Sjálfstæðisflokksins. Þar er mælt fyrir um heimild ráðherra til að láta í té óbindandi álit, sem geti haft þýðingu til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd á málefnasviði hans. Nauðsynlegt er að skoðað verði nánar hvað eigi að felast í óbindandi álitum af þessu tagi, hvaða þýðingu þau geti haft, hvenær þau eigi við og hvenær ekki og síðast en ekki síst hvenær ráðherrum sé

beinlínis óheimilt að láta slík álit í té. Ráðherrar hafa heimild til að setja almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem reglugerðir, á grundvelli laga og ljóst er að slík fyrirmæli hafa tiltekin réttaráhrif og eru þar af leiðandi bindandi. Ráðherrar hafa einnig heimild til að taka stjórnvaldsákvæðanir í einstökum málum, á grundvelli laga, og slíkar ákvæðanir hafa einnig tiltekin réttaráhrif og eru bindandi. Þá geta ráðherrar þessu til viðbótar auðvitað látið í ljósi skoðanir á svo til hverju sem er, en verða þó að gæta þess að fara ekki inn á valdsvið sjálfstæðra stjórnvalda, úrskurðaraðila eða annarra, og um leið verða þeir að gæta sín á því að gera sig ekki fyrir fram vanhæfa í skilningi stjórnvísinguráttarins til að kveða upp úrskurði eða taka ákvæðanir í einstökum málum, sem geta borist til þeirra eftir lögbundnum kæruleiðum. Ljóst er að breytingartillagan í frumvarpinu breytir engu um þessar framangreindu heimildir ráðherra heldur hefur þann tilgang að bæta við nýju úrræði eða leið fyrir ráðherra til að hafa áhrif á stjórnarframkvæmd á málefnasviðum, sem undir hann heyra. Ljóst er að nýmæli af þessu tagi þarfnast nánari umfjöllunar áður en Alþingi afgreiðir frumvarpið.

### 13. gr.

Í 2. mgr. 13. gr. er fjallað um eftirlit ráðherra með þeim sjálfstæðu stjórnvöldum sem stjórnarfrarslega heyra undir hann. Þar er tiltekið að ráðherra skuli hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þessara sjálfstæðu aðila en um leið að eftirlitið taki ekki til einstakra ákvæðana þeirra. Þessi regla er ágæt svo langt sem hún nær og í samræmi við viðtekin sjónarmið. Hins vegar vaknar spurning um hvort eftirlit ráðherra geti tekið til málsmeðferðar í einstökum málum. Ljóst virðist að sjálfstæði einstakra stjórnvalda getur skerst til muna reyni hann að hafa áhrif á málsmeðferðina í einstökum málum, jafnvel þótt ekki verði hægt að benda á afskipti hans af einstökum ákvörðunum. Á þessu þarf að taka í lagatextanum, þannig að ótvírætt sé að sjálfstæði viðkomandi stjórnvalda sé ekki bara tryggt hvað varðar einstakar ákvæðanir, heldur jafnframt í sambandi við málsmeðferð í einstökum málum.

### 14. gr.

Sömu sjónarmið þarf að hafa í huga varðandi 14. gr. og áður er getið í sambandi við 13. gr. Skoða þarf orðalag 2. mgr. 14. gr. í því ljósi. Ef stjórnvald á lögum samkvæmt að vera sjálfstætt í störfum sínum hljóta heimildir ráðherra til afskipta að vera takmarkaðar. Ef ætlunin með frumvarpinu er að auka völd ráðherra og skerða sjálfstæði hinna svokölluðu sjálfstæðu stjórnvalda leggjast fulltrúar Sjálfstæðisflokksins gegn því. Ef ekki er ætlunin að breyta núverandi fyrirkomulagi í þeim efnum virðist nauðsynlegt að endurskoða orðalag 13. og 14. gr. til að þess að taka af allan vafa um vilja löggjafans.

### 18. gr.

Í síðari málslið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins segir að ráðuneytisstjóri sé í fyrirsvari við ráðningu annarra starfsmanna ráðuneytis (þ.e. annarra en ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra). Meiri hlutinn leggur til að þess í stað verði málsliðurinn svohljóðandi: „Aðrir starfsmenn eru ráðnir.“ Upphaflegt orðalag í frumvarpinu er ekki hafið yfir gagnrýni en felur þó í skýrt ákvæði um að það er ráðuneytisstjóri sem hefur þessi ráðningarmál með höndum. Orðalagið í breytingartillögu meiri hlutans getur hins vegar vakið spurningar um hvor hefur ráðningarvaldið í þessum tilvikum, ráðherra eða ráðuneytisstjóri. Virðist nauðsynlegt að kveða á um þetta með afdráttarlausum hætti í lagatextanum sjálfum. Rétt er að geta þess að í nefndarálit meiri hlutans er að finna umfjöllun um þetta atriði þar sem fram kemur að miðað við ákvæði laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna falli það undir verksvið ráðu-

neyttisstjóra að ráða aðra starfsmenn en þá sem teljast embættismenn, en það eru ráðuneytisstjórnar og skrifstofustjórnar. Þessi skilningur meiri hlutans er hins vegar ekki ótvíráður. Í 5. gr. starfsmannalaganna kemur fram að forstöðumaður stofnunar annist ráðningar annarra en embættismanna en spyrja má hvort það eigi við í þessu tilviki. Telst ráðuneyttisstjóri ótvírátt forstöðumaður ráðuneytis? Benda má á að ólíkt öðrum forstöðumönnum lýtur ráðuneyttisstjóri daglegri yfirstjórn ráðherra og samkvæmt annarri breytingartillögu meiri hlutans eru ráðuneytin sérstaklega skilgreind sem skrifstofur einstakra ráðherra. Ef ætlunin er að ráðningarávaldið sé hjá ráðuneyttisstjórnunum en ekki ráðherrum er engin ástæða til annars en að kveða á um það með skýrum hætti í lagagreininni.

20. gr.

Í 20. gr. er að finna ákvæði um að ráðherra skuli leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt og að starfsmenn ráðuneyta skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra nauðsynlegar upplýsingar og ráðgjöf. Ekki er ástæða til að gera ágreining um inntak þessa ákvæðis en spyrja má um nauðsyn þess að lögfesta það með þessum hætti. Enginn efast um að ráðherra beri að fara að lögum í störfum sínum að viðlagðri ábyrgð. Góður og gegn ráðherra hlýtur því ávallt að afla sér nauðsynlegra upplýsinga um þær lagareglur sem honum ber að fylgja og starfsmönnum hans að veita ráðgjöf í því sambandi í samræmi við stöðu sína og hlutverk. Ekki verður séð að ákvæðið breyti neinu miðað við viðtekinn skilning á ábyrgð og hlutverki ráðherra og ráðuneyttisstarfsmanna í þessu sambandi. Ef ætlunin er að breyta einhverju með þessu ákvæði er nauðsynlegt að það komi fram með skýrum og skiljanlegum hætti.

22. gr.

Í greininni er fjallað um pólitíska aðstoðarmenn ráðherra. Samkvæmt núgildandi lögum er hverjum ráðherra heimilt að ráða sér einn pólitískan aðstoðarmann og ekki fleiri en í frumvarpi forsætisráðherra var gert ráð fyrir að til viðbótar væri þeim heimilt að ráða einn svokallaðan ráðgjafa, og um þá giltu sömu reglur og um aðstoðarmenn. Í breytingartillögu meiri hlutans felst að allir þessir pólitísku starfsmenn skuli bera starfsheitið aðstoðarmenn, heildarfjöldi þeirra geti verið tvöfaldur fjöldi ráðherra að þremur viðbættum (með öðrum orðum ef ráðherrar eru 10 eins og í dag væri heimilt að ráða 23 aðstoðarmenn). Vilji meiri hlutans virðist standa til þess að það verði einhvers konar samkomulag innan ríkisstjórnar á hverjum tíma um það hvernig aðstoðarmenn skiptist á einstök ráðuneyti, þannig að hugsanlegt sé að í sumum ráðuneytum sé aðeins starfandi einn aðstoðarmaður á meðan fleiri geti starfað í öðrum ráðuneytum. Ekki er þó ljóst af nefndaráliti meiri hlutans hvar ákvörðunarávaldið í þessum efnunum liggur eða hver tekur af skarið í sambandi við þessa skiptingu ef ágreiningur rís um hana milli einstakra ráðherra.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í allsherjarnefnd leggja gegn þessum tillögum, bæði þeirri sem kom fram í upphaflegu frumvarpi og eins breytingartillögu meiri hlutans. Stjórnálmenn, hvort sem um er að ræða ráðherra, alþingismenn eða aðra kjörna fulltrúa, geta vissulega fært fyrir því almenn rök að æskilegt væri að þeir nytu meiri aðstoðar, bæði pólitískrar og faglegrar. Á samdráttar- og niðurskurðartímum er breyting af þessu tagi hins vegar engan veginn réttlætunleg. Við aðstæður, þar sem nauðsynlegt er að draga verulega úr ríkisútgjöldum og spara í rekstri stofnana á ýmsum mikilvægum sviðum, er alls ekki tímabært að bæta við yfirbygginguna með þeim hætti sem hér er lagt til. Útgjaldaaukinn vegna þessarar fjölgunar gæti að teknu tilliti til tillögu meiri hlutans orðið milli 120 og 130 millj. kr. á ári. Það er í sjálfu sér ekki fjárhæð sem ræður úrslitum um afkomu ríkissjóðs en hefur hins vegar

ótvírætt táknaert gildi. Er trúverðugt að gera þá kröfu til mikilvægra stofnana á sviði almannajónustu að draga úr útgjöldum og fækka starfsmönnum en fjölga á sama tíma pólitískum starfsmönnum ráðherranna sjálfra?

27. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. frumvarpsins var gert ráð fyrir að ekki yrði heimilt að fjölga aðstoðarmönnum/ráðgjöfum fyrr en að loknum næstu alþingiskosningum. Í athugasemdum við greinina er þessi frestun rökstudd með vísan til hagræðingar- og sparnaðarsjónarmiða. Meiri hlutinn leggur til að þessu verði breytt og í stað þess að fresta breytingunni fram yfir næstu kosningar á hún koma til framkvæmda þegar við gildistöku laganna. Er sú afstaða rökstudd í nefndaráliti með því einu að brýnt sé, nú sem fyrr, að efla hina pólitísku skrifstofu ráðherra. Ekki er einu orði vikið að hagræðingar-eða sparnaðarsjónarmiðinu í þessu sambandi. Meiri hlutinn hefur með öðrum orðum komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé nóg að tvöfalda fjölda aðstoðarmanna miðað við það sem nú er heldur eigi að bæta þremur við þar til viðbótar, og að auki megi ekki bíða með þessa breytingu fram yfir næstu kosningar heldur verði að fjölga aðstoðarmönnum strax. Á þetta geta fulltrúar Sjálfstæðisflokksins engan veginn fallist.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í allsherjarnefnd leggjast eindregið gegn þeirri meginbreytingu sem felst í frumvarpinu. Í henni felst mikið valdaframsal frá Alþingi til ríkisstjórnar, frá löggjafarvaldinu til framkvæmdarvaldsins, sem er með öllu óásættanlegt. Því til viðbótar eru ýmis önnur ákvæði frumvarpsins og margar breytingartillögur meiri hlutans gallaðar og leggst 1. minni hluti því gegn því að frumvarpið nái fram að ganga. Sumar tillögurnar eru hins vegar þess eðlis að ástæða getur verið til að skoða þær betur og geta nýst í nýja endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands. Eðlilegt er að sú endurskoðunarvinna hefjist þegar á næsta þingi og er eðlilegt að leitað sé eins víðtækrar pólitískrar samstöðu og unnt er í því sambandi. Löggjöf um Stjórnarráðið á í grundvallaratriðum að standa um lengri tíma og á ekki að ráðast af hagsmunum eða duttlungum einnar tiltekinnar ríkisstjórnar eða tímabundins þingmeirihluta.

Alþingi, 8. sept. 2011.

Birgir Ármannsson,  
frsm.

Sigurður Kári Kristjánsson.