

Tillaga til þingsályktunar

um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Frá forsætisráðherra.

Alþingi ályktar, með vísan til 1. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, að styðja fyrirhugaða breytingu á fjölda og heitum ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem felur í sér að í stað innanríkisráðuneytis komi annars vegar dómsmálaráðuneyti og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað eftir stuðningi Alþingis við fyrirhugaða breytingu á heiti og fjölda ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem forsætisráðherra hyggst gera tillögu um til forseta Íslands í samræmi við 15. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Áður en slík tillaga er lögð fyrir forseta til staðfestingar skal skv. 3. másl. 1. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands leggja hana fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu svo sem hér er gert og er í ákvæðinu sérstaklega kveðið á um að tillagan skuli þegar koma til umræðu og afgreiðslu á þinginu.

Fyrirhugaðar breytingar á Stjórnarráði Íslands fela í sér að í stað innanríkisráðuneytis komi annars vegar dómsmálaráðuneyti og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. Með breytingunni fjölgar ráðuneytum úr átta í níu.

2. Sögulegur bakgrunnur.

Málefni dómstóla og samgangna eiga sér langa sögu í Stjórnarráði Íslands. Fyrstu málefna-skrifstofur í ráðuneyti Hannesar Hafstein við stofnun Stjórnarráðsins 1904 höfðu til að mynda sérstaka kennslu- og dómsmáladeild og atvinnu- og samgöngumáladeild. Árið 1917 var fyrsta embætti dómsmálaráðherra stofnað við myndun samsteypustjórnar Jóns Magnússonar og upp úr 1921 var fyrst farið að kalla fyrrnefndar skrifstofur annars vegar dóms- og kirkjumálaráðuneyti og hins vegar atvinnu- og samgöngumálaráðuneyti. Árið 2010 var heiti fyrrnefnda ráðuneytisins breytt í dómsmála- og mannréttindaráðuneyti auk þess sem samgöngu- og sveitarstjórnarmál voru sameinuð undir eitt samnefnt ráðuneyti. Ráðuneytin voru loks sameinuð í eitt innanríkisráðuneyti með lögum árið 2010 og tók ráðuneytið til starfa 1. janúar 2011.

Söguleg hefð fyrir sérstökum ráðuneytum dómsmála annars vegar og samgöngumála hins vegar er sterk og byggist á efnislegri sérstöðu þeirra stjórnarmálefna sem um ræðir, á það sérstaklega við um eðli þeirra stjórnarmálefna sem tilheyrta hafa dómsmálaráðuneytinu, enda er það svo að flest lönd eiga sér sérstakt dómsmálaráðuneyti, til að mynda öll hin Norðurlandarákin.

3. Meginsjónarmið að baki breytingunni.

Markmiðið með stofnun dómsmálaráðuneytis annars vegar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis hins vegar er fyrst og fremst að skýra verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins og skerpa þar með hina pólitísku forystu í málaflokkum sem undir hvort ráðuneytið falla. Með sameiningu ráðuneytanna á sínum tíma voru gríðarlega viðamikil og ólík stjórnarmálefni færð undir eitt og sama fagráðuneytið. Með því að skipta innanríkisráðuneytinu að nýju upp í tvö ráðuneyti má tryggja markvissari forystu í málaflokkum hvors ráðuneytis um sig og gera ráðuneytunum þannig betur fært að sinna þeim umfangsmiklu lögbundnu verkefnum sem nú heyra undir innanríkisráðuneytið. Breytingin stuðlar einnig að aukinni sérþekkingu á þeim málefna sviðum sem um ræðir og skarpari stefnumótun. Síðast en ekki síst ætti að nást betri yfirsýn yfir þá málaflokka sem undir hlutaðeigandi ráðherra og ráðuneyti þeirra heyra sem einfaldar þeim að annast skyldur sem á þeim hvíla, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og lög um Stjórnarráð Íslands.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands skal við skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta þess jafnan gætt, að teknu tilliti til skiptingar Stjórnarráðsins í ráðuneyti, að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti. Sú breyting sem hér er kynnt tekur mið af þessu ákvæði.

Breytt skipulag samkvæmt framangreindu mun auka svigrúm ráðherra til að rækja stefnumótandi hlutverk sitt og fylgja eftir stefnumálum ríkisstjórnar á hverjum tíma. Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar felur t.d. í sér margvísleg stefnumarkandi áform sem varða flesta þá málaflokka sem falla undir núverandi innanríkisráðuneyti, t.d. varðandi uppbyggingu löggæslu, landamæraeftirlit, ákærvald, dómstóla, málefni útlendinga, samgöngumál og uppbyggingu innviða, öryggi vegfarenda, byggðamál og fjarskiptamál, svo að dæmi séu nefnd. Mikilvægt er að viðkomandi ráðherrar hafi sér til fulltingis sérstök ráðuneyti sem hafi fullt svigrúm til að helga sig stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni á þessum sviðum.

Mikil þróun og breyting hefur einnig orðið í málaflokkum innanríkisráðuneytisins frá því að ráðuneytinu var komið á fót 1. janúar 2011. Ný og brýn verkefni hafa kallað á sérstaka forgangsröðun og athygli ráðherra. Öryggis- og varnarmál og málefni tengd landamærum hafa verið til mikillar umræðu og skoðunar á vettvangi Evrópusamvinnunnar og margvísleg verkefni þar framundan. Aldrei hafa eins margir flóttamenn leitað til Evrópu og á Íslandi hafa aldrei eins margir sótt um alþjóðlega vernd og á síðasta ári. Endurskipulagning dómskerfisins stendur yfir og mikilvægt er að vel takist til. Hvað innviði varðar hafa aðhaldsaðgerðir síðustu ára leitt til þess að nauðsynlegt er að hefja markvissa uppbyggingu sem þó kallar áfram á stífa forgangsröðun og nýjar leiðir til fjármögnunar innviða. Flutningur byggðamála til ráðuneytis samgöngu- og sveitarstjórnarmála gefur einnig mörg tækifæri til nýrrar stefnumótunar og þróunar á því sviði.

Með stofnun sérstaks dómsmálaráðuneytis og sérstaks samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis næst það markmið að pólitísk forysta, stefnumörkun og ábyrgð í málum er varða annars vegar réttarvörslukerfið og aðra þá málaflokka sem almennt hafa fallið undir starfsemi dómsmálaráðuneyta og hins vegar í samgöngumálum, fjarskiptamálum og sveitarstjórnarmálum verður markvissari og skýrari. Við sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í innanríkisráðuneytið árið 2011 var einum ráðherra falið að hafa forystu í málaflokkum sem bæði voru fjölmargir og ólíkir. Samlegðaráhrif verkefna ráðuneytanna voru þó hverfandi ef frá er talin samlegð á sviði stoðþjónustu. Með sérstöku dómsmálaráðuneyti og sérstöku samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sem eingöngu þjónar viðkomandi ráðherrum gefast tækifæri til að efla og bæta framkvæmd þeirra mikilvægu stjórnarmálefna sem undir ráðuneytin munu heyra með skarpari stefnumótun og forystu bæði

innan lands og í alþjóðlegu samstarfi, m.a. á sviði löggæslu, öryggismála og fjarskipta. Framan- greindar breytingar færa skipan mála hér á landi nær því skipulagi sem er við lýði annars staðar á Norðurlöndum og mun styðja við þátttöku íslenskra stjórnvalda í alþjóðlegu samstarfi.

4. Sameiginleg stoðþjónusta.

Innanríkisráðuneytið hefur, eins og áður segir, starfað í núverandi mynd frá 1. janúar 2011 þegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og dómsmála- og mannréttindaráðuneyti voru sameinuð í eitt ráðuneyti. Rökin að baki sameiningunni voru meðal annars viðleitni þáverandi stjórnvalda til hagræðingar í ríkisrekstri í kjölfar efnahagshrunsins og var öðru fremur horft til hagræðingar og mögulegrar samlegðar í stoðþjónustu ráðuneytanna. Enda þótt verkefnaleg samlegð hafi ekki, eins og rakið hefur verið, fengist við sameiningu ráðuneytanna þá hefur til- tekin rekstrarleg hagræðing orðið í stoðþjónustunni. Við framkvæmd þeirra breytinga sem nú eru áformaðar verður leitast við halda rekstrarlegu hagræði að því marki sem framast er unnt. Er gert ráð fyrir að ráðuneytin tvö muni áfram samnýta ýmsa þá stoðþjónustu sem nú er fyrir hendi.

Uppskipting innanríkisráðuneytisins hefur þó óhjákvæmilega í för með sér rekstrarlegan aðskilnað sem kann í einhverjum tilvikum að hafa í för með sér aukinn rekstrarkostnað. Ráðu- neytisstjórum fjölgar til að mynda um einn við breytinguna auk þess sem greina þarf að málaskrár ráðuneytanna og fjármálalegan rekstur. Á móti þessu kemur að nú er unnið að því í Stjórnarráðinu að efla sameiginlega stoðþjónustu fyrir öll ráðuneyti. Hefur undirbúningur þess nú staðið í nokkurn tíma og hafa fyrirhugaðar breytingar það að markmiði að efla þjónustu, auka framleiðni, skilvirkni og kostnaðarhagræði til langs tíma fyrir öll ráðuneyti Stjórnarráðsins sem og að efla kjarnastarfsemi þeirra og sérfræðiþekkingu. Áætlað er að verkefnisstjórn um sam- eiginlega stoðþjónustu leggi fram tillögur sínar í vor þar sem áhersla verður lögð á að veita fjöl- breyttari og samræmdari þjónustu, nýta fjármuni betur og tengja betur saman þá sem vinna lík verkefni í ráðuneytunum. Þá stendur einnig yfir vinna í Stjórnarráðinu sem miðar að því að auka mjög sameiginleg útboð og innkaup allra ráðuneyta. Hvort tveggja vegur á móti auknum rekstrarkostnaði sem leiða kann af uppskiptingu innanríkisráðuneytisins.

5. Skipting stjórnarmálefna innanríkisráðuneytisins milli nýrra ráðuneyta.

Gert er ráð fyrir að stjórnarmálefni innanríkisráðuneytisins muni skiptast á milli dómsmála- ráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis með sama hætti og þau skiptast nú á milli dómsmálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra samkvæmt forsetaúrskurði nr. 2/ 2017, um skiptingu starfa ráðherra.

6. Tímasetning breytinga.

Stefnt er að því að nýr forsetaúrskurður um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti með þeirri breytingu sem gerð er grein fyrir í tillögu þessari komi til framkvæmda eins fljótt og auðið er eftir að Alþingi hefur lokið umfjöllun sinni um málið.