



3. gr.

Forsætisráðherra skipar ritara ráðherrafrunda úr hópi stjórnarráðsstarfsmanna.

Ritari skráir fundargerð ráðherrafrundar í gerðabók er ráðherrar hafa staðfest fundargerðina.

II. KAFLI

4. gr.

Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti og skulu þau vera þessi: Forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti.

Heimilt er að skipta hverju ráðuneyti í skrifstofur og starfsdeildir.

5. gr.

Óheimilt er að skipta ráðuneyti á milli tveggja eða fleiri ráðherra.

6. gr.

Hlutverk ráðuneytis er að framkvæma stefnu ráðherra, hafa eftirlit með þeim stofnunum sem undir ráðuneytið heyra og sinna þeim verkefnum öðrum sem því eru falin í lögum.

Í hverju ráðuneyti skal sérstakri starfsdeild eða starfsmanni falið að búa fjárlagatillögur ráðuneytisins og stofnana þess í hendur fjármálaráðuneyti, annast eftirlit með fjárreiðum og vinna að hagræðingu í rekstri.

7. gr.

Stjórnarmálefni falla undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti Íslands setur samkvæmt tillögum forsætisráðherra. Skyld málefni skulu felld undir eitt og sama ráðuneyti, þannig að sem mest hagkvæmni náist í stjórnsýslunni. Í reglugerð þessari skal kveðið á um skiptingu ráðuneyta í skrifstofur og starfsdeildir.

Þyki vafi leika á undir hvert ráðuneytið málefni heyri sker forsætisráðherra úr.

III. KAFLI

8. gr.

Ráðherra er heimilt að ráða til starfa í ráðuneyti sérstakan ráðherraritara er veiti honum aðstoð við að móta stefnu sína og hrinda henni í framkvæmd. Gegnir ráðherraritari störfum svo lengi sem ráðherra kýs, þó ekki lengur en ráðherra sjálfur.

Ráðherraritari getur ritað undir stjórnvaldserindi og er starfsmönnum ráðuneytis öðrum en ráðuneytisstjóra skylt að hlíta fyrirætlum hans. Ráðherra getur þó falið ráðherraritara að fara með stjórn á ráðuneyti undir yfirstjórn sinni.

Við starfslok skal ráðherraritari njóta biðlauna í þrjú mánuði. Taki hann við stöðu í þjónustu ríkisins fellur niður greiðsla biðlauna ef stöðunni fylgja jafnhá eða hærri laun, ella greiðist launamismunur til loka þriggja mánaða tímans.

Við ráðningu ráðherraritara þarf ekki að gæta ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1954.

9. gr.

Ráðuneytisstjóri stýrir daglegum rekstri ráðuneytis undir stjórn ráðherra og ráðherraritara hafi ráðherra falið honum að fara með það vald, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga þessara.

Skrifstofustjórar stjórna skrifstofum og deildarstjórar starfsdeildum ráðuneyta.

Ráðherra setur skrifstofustjórum og deildarstjórum erindisbréf þar sem nánar skal kveðið á um starfssvið þeirra og starfsskyldur.

10. gr.

Ráðherra ræður starfsmenn ráðuneytis. Skulu þeir ráðnir til allt að sex ára í senn.

Enginn má gegna embætti í sama ráðuneyti lengur en tólf ár samfelld. Ráðherra er heimilt að framlengja þennan tíma um allt að sex ár ef sérstakar ástæður mæla með því.

Ákvæði 1. og 2. mgr. taka ekki til ráðherraritara.

Hverfi maður úr starfi sem gegnt hefur embætti í Stjórnarráðinu samfelld í sex ár eða lengur skal hann njóta biðlauna í þrjá mánuði. Um biðlaunin gilda að öðru leyti ákvæði 3. mgr. 8. gr. laga þessara.

IV. KAFLI

11. gr.

Forsætisráðherra setur reglugerð um framkvæmd laga þessara.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

A.

Ákvæði 8. og 9. gr. um ráðherraritara skulu, þrátt fyrir ákvæði 12. gr., koma fyrst til framkvæmda að afstöðnum næstu alþingiskosningum.

B.

Eftir gildistöku laganna eiga þeir embættismenn, sem skipaðir hafa verið í embætti ótímabundið, rétt til að gegna þeim embættum eftir því sem við á, sbr. 4. gr. laga nr. 38 1954. Kjósi þeir á hinn bóginn að verða ráðnir tímabundið í samræmi við 1. mgr. 10. gr. laga þessara skulu þeir tilkynna það innan eins árs frá gildistöku laganna og skal þá samfelldur starfstími skv. 2. mgr. 10. gr. talinn frá þeim tíma er lögin taka gildi.

**Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Hinn 18. ágúst 1983 skipaði forsætisráðherra, í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, nefnd til að gera tillögur til ríkisstjórnarinnar um hvernig gera mætti stjórnkerfið virkara og bæta stjórnarhætti. Í skipunarbréfi nefndarinnar sagði að markmið slíkra stjórnkerfisbreytinga væri að einfalda opinbera stjórnsýslu, bæta hagstjórn og samræma ákvarðanir í opinberri fjárfestingu, draga úr ríkisumsvifum og efla eftirlit löggjafarvalds með framkvæmdarvaldinu. Í nefndina voru skipuð Eiríkur Tómasson hæstaréttarlögmaður, formaður, Ásgeir Pétursson bæjarfógeti, Bjarni Einarsson forstöðumaður byggðadeildar Framkvæmdastofnunar ríkisins, Helga Jónsdóttir aðstoðarmaður forsætisráðherra og Jón Steinar Gunnlaugsson hæstaréttarlögmaður. Starfsmaður nefndarinnar er Þórður Ingvi Guðmundsson stjórnsýslufræðingur.

Nefndin hefur samið drög að frumvarpi þessu, en þeim hefur síðan verið breytt í nokkrum atriðum í meðförum ríkisstjórnarinnar.

**Almennar athugasemdir.**

Gildandi lög um Stjórnarráð Íslands eru nr. 73 frá 28. maí 1969. Með setningu þeirra var steypd saman í ein lög fyrirmælum um skipulag og starfshætti í Stjórnarráði Íslands. Áður höfðu lagaákvæði um þessi efni verið dreifð og ófullnægjandi. Vísast um það til

athugasemda, sem fylgdu frumvarpi að lögunum 1969 (sjá Alþingistíðindi A-deild 1968, þskj. 2).

Lögin frá 1969 voru til mikilla bóta. Hafa þau á margan hátt reynst vel, þótt nú sé svo komið vegna breyttra aðstæðna og viðhorfa í þjóðfélaginu að ástæða þyki til að breyta þeim. Í stórum dráttum er þó byggt á þeim grunni sem lagður var 1969.

Meginatriði frumvarpsins eru þessi:

#### 1.

Í frumvarpinu er áréttuð sú meginregla íslenskrar stjórnskipunar að einstakir ráðherrar fari með æðsta stjórnvald í málefnum þeim er undir þá heyra og beri jafnframt ábyrgð á stjórnarathöfnum á því sviði. Reynt er með því móti að sporna við þeirri tilhneigingu, sem orðið hefur vart á síðari árum, að leggja málefni undir fleiri en einn ráðherra eða jafnvel ríkisstjórnina í heild. Sú skipan er aðeins til þess fallin að gera málsmeðferð þyngri í vöfum og draga úr ábyrgð einstakra ráðherra á stjórnarstörfum.

Ýmsum ákvæðum frumvarpsins er ætlað að auðvelda ráðherrum að móta stefnu í einstökum málaflokkum og hrinda henni í framkvæmd. Í því skyni er gert ráð fyrir að þeir velji sér sjálfir næstráðendur sína í ráðuneytum, ráðherraritara. Áhersla er á það lögð að hlutverk ráðuneyta sé fyrst og fremst að framkvæma stefnu ráðherra og hafa eftirlit með stofnunum ríkisins. Þá er lagt til að í hverju ráðuneyti starfi sérstök deild eða starfsmaður að undirbúningi fjárlaga og annist jafnframt eftirlit með fjárreiðum og vinni að hagræðingu í rekstri. Með þessu móti er leitast við að styrkja stöðu einstakra ráðuneyta út á við, ekki síst í skiptum við þær stofnanir sem undir þau heyra.

#### 2.

Í frumvarpinu er ráðgert að hverju ráðuneyti megi skipta í skrifstofur og þeim síðan í starfsdeildir. Stjórnri skrifstofustjórar skrifstofum en deildarstjórar starfsdeildum. Er þetta háttur, sem þegar ríkir í einstöku ráðuneytum. Yfir öllum daglegum rekstri ráðuneytis verði ráðuneytisstjóri svo sem verið hefur.

Gengið er út frá því að með endurskoðun á reglugerð um Stjórnarráðið verði starfsdeildum í ráðuneytum fækkað og skipulag þeirra einfaldað frá því sem nú tíðkast.

#### 3.

Í frumvarpinu er að finna reglur sem stuðla eiga að hæfilegri endurnýjun í starfslíði Stjórnarráðsins. Þótt stöðugleiki sé að vísu nauðsynlegur í stjórnsýslunni, ekki síst í ráðuneytum, getur hann smám saman leitt til stöðnunar. Af þeim sökum hefur færst í vöxt erlendis að embættismenn sitji ekki mjög lengi í sömu stöðum, heldur flytjist á milli starfa. Þetta er æskilegt, bæði fyrir starfsmennina sjálfa og stjórnsýslu hins opinbera. Með þessum hætti gefst og tækifæri til þess að ráða til starfa í Stjórnarráðinu menn sem öðlast hafa margháttaða starfsreynslu utan veggja þess, t. d. í öðrum ríkisstofnunum eða úti í atvinnulífinu.

Með þessu er ekki að því stefnt að hæfir starfsmenn hverfi frá starfi í þágu hins opinbera, heldur að auknum hreyfanleika. Með ákvæðum í reglugerð mun verða að því stuðlað að slíkir menn gangi fyrir störfum sem losna í Stjórnarráðinu eða við opinberar stofnanir.

Samhliða þessu frumvarpi hefur verið samið, sem liður í heildarendurskoðun á skipulagi og starfsháttum í Stjórnarráðinu, frumvarp til laga um Ríkisendurskoðun. Með því er lagt til að Ríkisendurskoðun heyri eftirleiðis undir Alþingi en ekki fjármálaráðherra. Jafnframt eru stofnuninni fengin þau verkefni að vera Alþingi til aðstoðar við undirbúning að gerð fjárlaga og vinna að hagræðingu í ríkisrekstri.

*Athugasemdir við einstakar greinar.*

Um 1. gr.

Ákvæði 1. mgr. eru óbreytt frá núgildandi lögum og fela í sér sama efni og 15. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Í 2. mgr. eru gerðar breytingar á orðalagi til að leggja sérstaka áherslu á að hver ráðherra fari með æðsta stjórnvald í þeim málum sem undir hann heyra og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum í þeim málaflokki. Er þar bæði átt við pólitíska ábyrgð og þá refsí- og bótaábyrgð sem á honum hvílir samkvæmt stjórnarskrá og lögum um ráðherraábyrgð nr. 4 1963.

Ákvæði 3. mgr. um aðsetur Stjórnarráðsins í Reykjavík er óbreytt frá niðurlagsákvæði 2. mgr. 1. gr. gildandi laga.

Um 2. gr.

Lögð er til nýskipan á ákvæðum 2. gr. um ráðherrafundi. Efnislega er ekki um að ræða miklar breytingar frá gildandi lögum. Nýskipanin felst í því að telja upp viðfangsefni ráðherrafunda. Kemur þar óbeint fram að ráðherra verður ekki atkvæðum borinn í máli, sem undir hann heyrir, nema hann kjósi það sjálfur.

Í þessari grein kemur að öðru leyti fram efni 17. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 3. gr.

Greinin er óbreytt frá gildandi lögum að öðru leyti en því að lagt er til að ritara ráðherrafunda megi skipa úr hópi stjórnarráðsmanna allra, í stað þess að nú er gert ráð fyrir að hann verði aðeins skipaður úr röðum starfsmanna forsætisráðuneytis. Þykir ekki ástæða til að binda þetta í lögum með þessum hætti.

Um 4. gr.

Greinin er að mestu óbreytt að því undanskildu að Hagstofa Íslands er ekki talin meðal ráðuneyta.

Gert er ráð fyrir að Hagstofan verði framvegis sjálfstæð stofnun. Skilgreining sú á hlutverki ráðuneyta, sem áður er vikið að, sbr. 6. gr. frumvarps þessa, leiðir sjálfkrafa til þess að Hagstofan telst ekki lengur ráðuneyti, þar sem hún hefur ekki með höndum stjórnunar- eða eftirlitsstörf með sama hætti og ráðuneyti. Er þessi breyting á stöðu hennar því eðlileg.

Um 5. gr.

Sú skipan, sem upp var tekin 1969, að ráðuneyti heyri undir einn og sama ráðherra, hefur gefist vel og því ekki ástæða til að breyta henni. Hins vegar hefur orðalagi ákvæðisins verið breytt til að taka af öll tvímæli í þessu efni.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er að finna skilgreiningu á hlutverki ráðuneyta. Er lögð áhersla á, að þeim beri fyrst og fremst að framkvæma stefnu ráðherra og hafa eftirlit með undirstofnunum. Til síðastnefnda verkefnisins heyrir að sjálfsögðu að skera úr stjórnsýslukærum.

Með 2. mgr. er lagt til, að í öllum ráðuneytum skuli vera sérstök starfsdeild eða starfsmaður er vinni að fjárlaga- og hagsýslustörfum. Er þetta gert til að ljóst sé að hver ráðherra um sig beri fulla ábyrgð á fésýslu síns ráðuneytis og þeirra stofnana sem undir það heyra. Er til þess ætlast að þessi deild eða starfsmaður annist, svo sem fram kemur í frumvarpstextanum, gerð fjárlagatillagna ráðuneytisins og gæti við það ýtrasta aðhalds og sparnaðar. Eru það auðvitað augljósar starfsskyldur ráðherra að reyna að halda ríkisútgjöldum niðri.

Starfsemi sú sem nú fer fram í Fjárlaga- og hagsýslustofnun yrði eftir sem áður innt af hendi í fjármálaráðuneytinu. Þar yrði farið yfir fjárlagatillögur frá einstökum ráðuneytum í því skyni að draga úr útgjöldum og gæta samræmis og sparnaðar.

#### Um 7. gr.

Upphaf 1. mgr. hefur að geyma sömu reglu og 8. gr. núgildandi laga, þ. e. að verkaskipting milli ráðuneyta skuli ákveðin í reglugerð. Í 7. gr. gildandi laga segir hins vegar að hver og einn ráðherra skuli ákveða skiptingu ráðuneytis í starfsdeildir. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að framvegis verði í reglugerð kveðið á um skiptingu ráðuneyta í skrifstofur og starfsdeildir. Er það gert í því skyni að fjölda skrifstofa og starfsdeilda verði haldið í skefjum, en deildum hefur ört fjölgað hin síðari ár. Ljóst er að ráðuneytin verða hér eftir sem hingað til misjafnlega stór. Af þeim sökum þykir rétt að taka upp heimild til þess að skipta ráðuneytum í fleiri en eina skrifstofu. Er gert ráð fyrir að sú heimild verði fyrst og fremst notuð í stærstu ráðuneytum.

Í 2. mgr. er tekið ákvæði 2. mgr. 8. gr. gildandi laga.

#### Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að ráðherra hafi áfram sömu heimild og í gildandi lögum til að kveðja sér til aðstoðar við störf sín mann utan ráðuneytis er gegni starfi svo lengi sem ráðherra kýs, þó ekki lengur en ráðherrann sjálfur nema viðtakandi ráðherra endurráði hann. Er lagt til að embættismaður þessi nefnist ráðherraritari.

Í núgildandi stjórnarráðslögum er réttarstaða svonefndra aðstoðarmanna ráðherra mjög óljós. Hér er aftur á móti kveðið skýrt á um réttarstöðu ráðherraritara, að öðru leyti en því er lýtur að sambandi hans við hlutaðeigandi ráðuneytisstjóra. Er hann ýmist hlíðsettur ráðuneytisstjóra eða yfirmaður hans ef ráðherra mælir svo fyrir.

Rökin að baki þessari tilhögun tengjast meginhugmyndum frumvarpsins um að auka áhrif og jafnframt ábyrgð einstakra ráðherra. Frumskilyrði er að ráðherra sé auðveldað að hrinda í framkvæmd stefnu sinni og ákvörðunum. Engin leið er betur til þess fallin en sú að hann ráði sjálfur og beri ábyrgð á nærráðanda sínum í ráðuneyti. Ekki er að efa að ráðherrar mundu, ef breyting þessi verður gerð, velja hina hæfustu menn í þessar þýðingarmiklu stöður, enda væri mest í húfi fyrir þá sjálfa að vel tækist til. Að sjálfsögðu væri ekkert því til fyrirstöðu að í stöður ráðherraritara yrðu ráðnir menn úr röðum embættismanna í Stjórnarráðinu. Skal og áréttað að gert er ráð fyrir að ráðherraritari sé valinn af ráðherranum sjálfum en ekki öðrum aðilum, svo sem þingflokki ráðherrans.

Rök fyrir þessari nýskipan eru einnig fólgin í því að ráðherra þarf sjálfur að verja verulegum hluta starfstíma síns utan ráðuneytis, ekki síst vegna setu á Alþingi. Er eðlilegt að hann geti falið nánnum samherja sínum að stýra ráðuneyti á meðan hann sjálfur er fjarverandi. Ætti það að auka virk áhrif ráðherra á stjórnarstörf.

Ekki er þörf á að skýra sérstaklega einstök ákvæði í 8. gr. Þau skýra sig sjálf. Þó skal tekið fram að í 4. mgr. er gerð sjálfsögð undantekning frá ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem mælt er fyrir um auglýsingu á lausri stöðu, umsóknarfresti o. fl.

#### Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um embætti ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra í ráðuneytum. Verði frumvarpið að lögum, yrðu ráðuneytisstjórar áfram æðstu embættismennirnir sem ekki hyrfu úr starfi við ráðherraskipti. Ef ráðuneyti yrði skipt í fleiri en eina skrifstofu, sbr. 7. gr., yrðu skrifstofustjórar jafnmargir og skrifstofur ráðuneytisins, en ella yrði enginn skrifstofustjóri starfandi í ráðuneytinu. Sama á við um fjölda starfsdeilda og deildarstjóra í hverju ráðuneyti. Ekkert væri því þó til fyrirstöðu að sami maður stjórnaði

fleiri en einni deild ef slík skipan væri talin hentug. Tekið er fram í greininni að ráðuneytisstjóri stjórn daglegum rekstri ráðuneytis. Embættið yrði því áþekkt ráðuneytisstjóraembætti samkvæmt gildandi lögum.

3. mgr. 9. gr. er efnislega óbreytt frá ákvæði 4. mgr. 11. gr. gildandi laga.

Um 10. gr.

Í þessari grein frumvarpsins felst sú breyting að felld er niður æviráðning embættismanna í Stjórnarráðinu. Er lagt til að þess í stað verði ráðið í stöðurnar tímabundið, þ. e. til allt að sex ára í senn. Enn fremur er meginreglan sú að maður getur ekki gegnt embætti í sama ráðuneyti lengur en tólf ár samfellt. Ráðherra getur þó framlengt þann tíma um allt að sex ár ef sérstakar ástæður mæla með því. Ekkert mælir á móti því að starfsmaðurinn gæti ráðist til annars ráðuneytis, að þeim tíma loknum.

Reglur um æviráðningu embættismanna í Stjórnarráðinu samrýmast ekki nútíma-viðhorfum í stjórnsýslu. Mestu máli skiptir að haga reglum þannig að hæfileg endurnýjun í starfslíði sé tryggð, en með þeim hætti aukast líkur á að nýjar hugmyndir komi fram og fái að njóta sín. Nauðsynlegt er fyrir stjórnkerfi ríkisins í heild að í Stjórnarráðinu starfi jafnan hinir hæfustu menn. Þess vegna verður að vera unnt að losna við starfsmenn þegar miður hefur tekist við ráðningu. Þótt mannbreytingar séu æskilegar mega þær ekki verða of örar. Því er gert ráð fyrir allt að sex ára ráðningartíma hverju sinni.

Sanngjarn er að þeir embættismenn, sem gegnt hafa embætti í tíu ár eða lengur, njóti nokkurra biðlauna eftir starfslok. Er kveðið á um það í 3. mgr.

Um 11. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Parfnast ekki skýringa.