

Nd.

2. Frumvarp til laga

[2. mál]

um Stjórnarráð Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 89. löggjafarþingi, 1968.)

I. KAFLI

1. gr.

Forseti lýðveldisins skipar ráðherra, ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

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

2. 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.

3. gr.

Forsætisráðherra skipar starfsmann Forsætisráðuneytis ritara ráðherrafunda. Ritari skráir fundargerð ráðherrafundar í gerðabók, er ráðherrar hafa staðfest fundargerðina.

4. gr.

Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, og skulu þau vera þessi:

Forsætisráðuneyti,
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti,
Félagsmálaráðuneyti,
Fjármálaráðuneyti,
Hagstofa Íslands,
Heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneyti,
Iðnaðarmálaráðuneyti,
Landbúnaðarráðuneyti,
Menntamálaráðuneyti,
Samgöngumálaráðuneyti,
Sjávarútvegsmálaráðuneyti,
Útanríkisráðuneyti og
Viðskiptamálaráðuneyti.

5. gr.

Þegar skipt er störfum með ráðherrum, skal hvert ráðuneyti óskipt lagt til eins og sama ráðherra.

6. gr.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun og Ríkisendurskoðun, er lúta fjármálaráðherra, eru sjálfstæðar stjórnardeildir innan Fjármálaráðuneytis.

Ákvæði laga þessara um ráðuneyti gilda jöfnum höndum um Fjárlaga- og hagsýslustofnun og Ríkisendurskoðun, eftir því sem við á.

7. gr.

Ráðherra kveður á um skiptingu ráðuneytis í starfsdeildir eftir verkefnum.

8. gr.

Ráðuneyti má eigi á stofn setja né af leggja nema með lögum.

9. gr.

Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, er forseti Íslands setur samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima, sbr. 4. gr.

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

10. gr.

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

II. KAFLI

11. gr.

Ráðuneytisstjóri stýrir ráðuneyti undir yfirstjórn ráðherra.

Ríkisendurskoðandi stýrir Ríkisendurskoðun og hagsýslustjóri Fjárlaga- og hagsýslustofnun undir yfirstjórn fjármálaráðherra, sbr. 6. gr.

Ríkisendurskoðandi og hagsýslustjóri hafa lögkjör ráðuneytisstjóra, og taka ákvæði laga þessara um ráðuneytisstjóra jöfnum höndum til þeirra, eftir því sem við á.

Ráðuneytisstjóri Forsætisráðuneytis skal jafnframt því embætti sínu gegna störfum ritara Ríkisráðs Íslands.

Heimilt er forsætisráðherra að kveða á um, að ráðuneytisstjóri veiti fleiri en einu ráðuneyti forstöðu og að fleiri en eitt ráðuneyti hafi, eftir því sem við verður komið, sameiginlegt starfslið og húsnæði.

Slíka skipan sem í 5. mgr. greinir getur forsætisráðherra afnumið, er nauðsyn krefur, og þá jafnframt ákveðið, hverju þeirra ráðuneyta, sem um er að tefla, ráðuneytisstjóri skuli áfram stýra.

12. gr.

Starfsdeild ráðuneytis, sbr. 7. gr., stýrir deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra.

Heimilt er að skipa deildarstjóra ráðuneytis skrifstofustjóra þess ráðuneytis, og tekur hann þá sjálfkrafa við störfum ráðuneytisstjóra í forföllum hans.

Nú er starfsmaður ráðuneytis skipaður deildarstjóri eða skrifstofustjóri þess ráðuneytis, og þarf þá eigi að gæta ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1954.

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

13. gr.

Auk ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra eru starfsmenn ráðuneyta fulltrúar, bókarar og ritara eftir ákvörðun ráðherra.

14. gr.

Forseti Íslands veitir embætti ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra. Ráðherra skipar aðra starfsmenn ráðuneytis.

15. gr.

Ráðherra er heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem deildarstjóri, enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt sem ráðherra, en njóti þá hálfra launa þrjá mánuði, hafi hann ekki áður verið ríkisstarfsmaður, en ella eigi hann rétt á að hverfa til fyrra starfs síns eða annars starfs eigi lakara að föstum launum í þjónustu ríkisins.

16. gr.

Með reglugerð forseta Íslands má samkvæmt tillögum forsætisráðherra setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um starfsmenn ráðuneyta,

starfsháttu og meðferð mála í ráðuneytum, og svo um skipulag og stjórn einstakra ríkisstofnana og starfsgreina, sem lög fjalla eigi um sérstaklega.

17. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1970.

Frá sama tíma eru eftirfarandi lagafyrirmæli úr gildi numin:

Lög um aðra skipun á æðstu umboðsstjórn Íslands nr. 17 3. október 1903, 1. gr.

Lög nr. 1 2. jan. 1917 um breyting á lögum nr. 17 3. okt. 1903 um aðra skipun á æðstu umboðsstjórn Íslands.

Auglýsing um breyting á konungsúrskurði 12. febrúar 1917 um skipting mála milli deilda stjórnarráðs Íslands nr. 1 5. janúar 1922.

Lög nr. 58 11. júní 1938 um breyting á lögum nr. 17 3. október 1903 um aðra skipun á æðstu umboðsstjórn Íslands.

Önnur lagaboð, er fara í bága við lög þessi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þegar lög þessi eru komin til framkvæmda, skulu ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og deildarstjórar, sem þá eru fastir starfsmenn án skipunar í embætti í samræmi við ákvæði 1. mgr. 14. gr., sjálfkrafa hljóta veitingu embætta sinna samkvæmt nefndu lagaboði.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 30. maí 1958 samþykkti Alþingi svofellda þingsályktun:

„Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta fara fram endurskoðun á löggjöf um Stjórnarráð Íslands og leggja fyrir Alþingi lagafrumvarp um þetta efni, svo fljótt sem verða má“.

Forsætisráðherra skipaði hinn 18. október 1958 til þessa starfa nefnd, er samdi um nefnt efni frumvarp, en eigi var það lagt fyrir Alþingi. Núverandi ríkisstjórn hefur tekið mál þetta upp af nýju og látið semja frumvarp það, er hér liggur fyrir. Um Stjórnarráð Íslands og ákvæði frumvarps þessa þykir rétt að taka fram það, er nú skal greina.

A.

Með stjórnskipunarlögum nr. 16/1903 var kveðið á um það, að ráðherra Íslands skyldi hafa aðsetur í Reykjavík. Og með lögum nr. 17/1903 var ákveðið að „stofna stjórnarráð fyrir Ísland í Reykjavík og skipa í það landritara og þrjá skrifstofustjóra“. Stjórnarráðið, sem tók til starfa 1. febrúar 1904, skiptist samkvæmt greindu lagaboði í þrjár stjórnardeildir eða skrifstofur. Fór I. skrifstofa með dóms-, kirkju- og kennslumál, II. skrifstofa með atvinnu- og samgöngumál og III. skrifstofa með fjármál. Er ráðherrum var fjölgað með lögum nr. 1/1917, var embætti landritara, sem verið hafði sérstakur aðstoðarmaður ráðherra, lagt niður. Jafnframt var með konungsúrskurði 17. desember 1917 nöfnum stjórnarráðsskrifstofanna breytt í dóms- og kirkjumáladeild, atvinnu- og samgöngumáladeild og fjármáladeild. Með auglýsingu nr. 1/1922 var aftur breytt heitum stjórnardeildanna og þær þá nefndar dóms- og kirkjumálaráðuneyti, atvinnu- og samgöngumálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Hefur heitinu ráðuneyti verið haldið síðan. Með lögum nr. 58/1938 var skrifstofustjórum í Stjórnarráði Íslands fjölgað í fjóra. Var hinum nýja skrifstofustjóra falin umsjá stjórnardeildar, er fjallað hafði um utanríkismál frá því á árinu 1929, en síðan stjórn Utanríkisráðuneytis Íslands, er lög um það höfðu verið sett, sbr. lög nr. 31/1941. Á grundvelli greindra lagaboða eru fjögur núverandi ráðuneyti stofnuð, þ. e. Atvinnumálaráðuneyti, Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Fjármálaráðuneyti og Utanríkisráðuneyti. Önnur ráðuneyti hafa ekki verið stofnuð með sérstökum lögum. Ríkisstjórnir hafa hins vegar auk nefndra ráðuneyta sett á stofn sjö ráðuneyti án

atbeina löggjafans. Fé til þeirra hefur síðan verið veitt í fjárlögum. Þannig var Viðskiptamálaráðuneyti stofnað 1939, Félagsmálaráðuneyti 1946, Menntamálaráðuneyti 1947, Samgöngumálaráðuneyti 1947 og Efnahagsmálaráðuneyti 1959, en það ráðuneyti var lagt niður, er Efnahagsstofnun var komið á fót, sbr. nú II. kafla laga nr. 66/1966. Á árinu 1956 var ákveðið, að Hagstofa Íslands skyldi vera sérstakt ráðuneyti. Eftir að ráðherrar urðu fleiri en einn, tók sérstök skrifstofa að annast málefni, sem lögð voru til forsætisráðherra. Varð sú skrifstofa síðan núverandi Forsætisráðuneyti og því ráðinn skrifstofustjóri árið 1947.

Samkvæmt því, sem rakið var, eru ráðuneytin nú þessi:

Forsætisráðuneyti, Atvinnumálaráðuneyti, Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Félagsmálaráðuneyti, Fjármálaráðuneyti, Hagstofa Íslands, Menntamálaráðuneyti, Samgöngumálaráðuneyti, Utanríkisráðuneyti og Viðskiptamálaráðuneyti.

B.

Um I. kafla.

Um 1. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samhljóða 15. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33 17. júní 1944. Ráðherrar hafa stjórnarskrifstofur sínar í Stjórnarráði Íslands í Reykjavík, og eru ákvæði 2. mgr. við það miðuð.

Um 2. gr.

1. mgr. er samhljóða 1. og 2. másl. 17. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33 17. júní 1944. Samkvæmt 2. mgr. skulu öll málefni, sem bera á upp fyrir forseta Íslands til staðfestingar, sbr. 16. gr. stjórnarskrárinnar, áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi. En tíðkamt hefur að leggja fyrir forseta ýmis mál, án þess að ráðherrafundur hefði áður um þau fjallað.

3. mgr. er í samræmi við 3. másl. 17. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 3. gr.

Ákvæði greinarinnar, sem ekki þarfnast skýringa, eru nýmæli í lögum, en í samræmi við venjubundna starfsháttu hin síðari ár.

Um 4. gr.

Lagt er til, að ráðuneyti verði þau, sem talin eru í þessari grein. Miðað við núverandi skipan, eru þessar breytingar fyrirhugaðar: Atvinnumálaráðuneyti verði lagt niður; heilbrigðismál, sem nú lúta Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, og tryggingarmál, sem nú ber undir Félagsmálaráðuneyti, verði lögð til nýs ráðuneytis, Heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytis; Landbúnaðarráðuneyti, Sjávarútvegs- málaráðuneyti og Iðnaðarmálaráðuneyti verði stofnuð, þ. e. sérstakt ráðuneyti fyrir hvern höfuðatvinnuveg þjóðarinnar um sig. Er skipan ráðuneytanna miðuð við það annars vegar, að unnt sé í sem ríkustum mæli að skipa skyldum og samstæðum málum, til eins og sama ráðuneytis, sbr. 9. gr., og hins vegar að skapa grundvöll fyrir því, að mikilvæg stjórnarmálefni fái vandaða og örugga meðferð á vegum ráðuneyta. Forsætisráðherra er samkvæmt 5. mgr. 11. gr. heimilt að ákveða, að ráðuneytisstjóri veiti fleirum en einu ráðuneyti forstöðu og að fleiri en eitt ráðuneyti hafi sameiginlegt starfslið og húsnaði. Þess má vænta, að heimild þessi verði notuð, þannig að alger starfsleg sérgreining ráðuneytanna verði framkvæmd í áföngum. Hin formlega fjölgun ráðuneytanna, sem fyrirhuguð er, mun því eigi fyrst um sinn hafa í för með sér aukinn kostnað ríkissjóðs.

Um 5. gr.

Ákvæði þetta er nýmæli. Er einsætt, að eðlilegra er og hagkvæmara, að einn og sami ráðherra fari með æðsta vald í ráðuneyti, heldur en að starfslið þess

og málefni lúti fleirum en einum ráðherra, svo sem nú tíðkast, vegna þess hve sundurleit stjórnarmálefni eru lögð til sumra ráðuneytanna.

Um 6. gr.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun var stofnsett innan Fjármálaráðuneytis á árinu 1966. Hagsýslustjóri veitir stofnun þessari forstöðu sem sjálfstæðri stjórnardeild undir beinni yfirstjórn fjármálaráðherra. Ríkisendurskoðun er og sjálfstæð stjórnardeild innan sama ráðuneytis undir yfirstjórn ríkisendurskoðanda og fjármálaráðherra, sbr. lög nr. 61/1931. Þykir rétt, að þessi skipan haldist. Og þar sem stjórnardeildir þessar eru algerlega sjálfstæðar undir yfirstjórn ráðherra, þykir hlýða, að ákvæði laga um ráðuneyti gildi jöfnum höndum um þær.

Um 7. gr.

Hér er gert ráð fyrir, að ráðuneytum sé skipt í starfsdeildir eftir verkefnum og forsjá deildanna falin deildarstjórum, sbr. 1. mgr. 12. gr. Gert var ráð fyrir slíkri deildaskipan í launalögum nr. 92/1955, og er hún orðin föst í framkvæmd. Lagt er á vald ráðherra að ákveða deildaskiptingu og tölu deildarstjóra í hverju einstöku ráðuneyti.

Um 8. gr.

Stofnun ráðuneytis er svo mikilvæg ráðstöfun, að rétt þykir, að bein laga-fyrirmæli komi til. Sama gildir um afnám ráðuneytis, er stofnað hefur verið.

Um 9. gr.

Með ákvæðum 1. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er lagt til, að forseti lýðveldisins ákveði samkvæmt tillögum forsætisráðherra með reglugerð verksvið ráðuneyta, þ. e. hver stjórnarmálefni skuli lögð til hvers einstaks ráðuneytis. Við setningu þeirrar reglugerðar ber að gæta þess að leggja til ráðuneytis málefni, sem eðli sínu samkvæmt ber undir það, sbr. 4. gr. Með hliðsjón af síauknum verkefnum og breytingum á sviði opinberrar stjórnsýslu þykir hentara að skipa málum með þessum hætti en með lagasetningu, sem þyngri er í vögum.

Þá er lagt til, að forsætisráðherra skeri úr vafa um, hvaða ráðuneyti skuli með stjórnarmálefni fara.

Um 10. gr.

Í þessari grein er lagt til, að kveðið verði á um eftirlit ráðuneytis með stofnunum, sem því lúta, og eignum á vegum þeirra. Fjármálaráðuneyti fer hins vegar vitaskuld með eignamál ríkisins almennt.

C.

Um II. kafla.

Um 11. gr.

Æðstu embættismenn ráðuneyta eru ráðuneytisstjórar, og hinum sérstöku stjórnardeildum, Fjárlaga- og hagsýslustofnun og Ríkisendurskoðun, stýra hagsýslustjóri og ríkisendurskoðandi, sem hafa skulu sömu lögkjör sem ráðuneytisstjórar. Lagt er til, að ráðuneytisstjóri Forsætisráðuneytis gegni jafnframt starfa ríkisráðsritara. Hin almenna regla er sú, að ráðuneytisstjóri skuli einungis fara með mál eins ráðuneytis. Hins vegar er lagt til, að forsætisráðherra megi ákveða, að ráðuneytisstjóri veiti fleirum en einu ráðuneyti forstöðu, ef því verður við komið, og að fleiri en eitt ráðuneyti hafi sameiginlegt starfslið og húsnæði. Slíka skipan getur forsætisráðherra afnumið, er nauðsyn krefur, og þá jafnframt ákveðið, hverju ráðuneyta þeirra, sem um er að tefla, ráðuneytisstjóri skuli áfram stýra.

Um 12. gr.

Þessi grein þarfnast ekki skýringa. Eigi þarf að gæta ákvæða 5. gr. laga nr. 38/1954, sé starfsmaður ráðuneytis skipaður deildarstjóri eða skrifstofustjóri þess ráðuneytis.

Um 13. og 14. gr.

Þessar greinar þarfnast ekki skýringa.

Um 15. gr.

Hér er um nýmæli að tefla þess efnis, að ráðherra sé heimilt að ráða mann utan ráðuneytis sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, svo sem tíðkast með öðrum þjóðum. Virðist réttmætt, að ráðherra hafi slíka heimild, enda geta ýmsar eðlilegar ástæður legið til þess, að ráðherra kjósi sér við hlið aðstoðar- og trúnaðar- mann eftir eigin vali.

Um 16. gr.

Þessi grein þarfnast ekki skýringa.

Um 17. gr.

Gildistaka laganna 1. janúar 1970 er við það miðuð, að hæfilegur tími gefist til að undirbúa framkvæmd þeirra. Má í því sambandi meðal annars og sérstaklega nefna setningu reglugerðar samkvæmt 9. gr., um skiptingu starfa og málefna milli ráðuneyta.

Meðal lagaboða, sem fara í bága við hin fyrirhuguðu lög og eiga því að falla úr gildi, eru sérákvæði í lögum, er skipa stjórnarmálefnum til tilgreindra ráðuneyta.