

Október 2025



Viðaukar

við skýrslu um embættismannakerfið

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Október 2025

for@for.is

www.stjornarradid.is

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2025 Forsætisráðuneytið

ISBN: 978-9935-482-54-9

Efnisyfirlit

1. Viðtalsrannsókn	7
1.1 Viðtöl við fyrrverandi ráðherra	7
1.1. Viðtöl við fyrrverandi ráðuneytisstjóra.....	15
2. Listi yfir spurningar sem voru hafðar að leiðarljósi við vinnslu kafla um einstök ríki	29
3. Embættismannakerfi - Danmörk.....	31
3.1 Inngangur	31
3.2 Ákvæði í stjórnarskrá	37
3.3 Ríkisstjórn, skipulag og starfshættir	39
3.3.1 Ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald	40
3.3.2 Eftirlits – og tilsjónarhlutverk forsætisráðherra	40
3.3.3 Fyrirkomulag ráðninga og starfsloka	40
3.4 Embættismenn, helstu skyldur og starfslok.....	50
3.4.1 Inngangur	50
3.4.2 Ábyrgð og skyldur embættismanna	50
3.4.3 Samspil ráðherra og embættismanna - viðmið	51
3.4.4 Upplýsinga – og ráðgjafarskylda embættismanna	52
4. Embættismannakerfi - Noregur.....	55
4.1 Inngangur	55
4.2 Ákvæði í stjórnarskrá	56
4.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	57
4.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	60
5. Embættismannakerfi - Svíþjóð	65
5.1 Inngangur	65
5.2 Ákvæði í stjórnarskrá	66

5.3	Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	69
5.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	76
6.	Embættismannakerfi - Finnland	83
6.1	Inngangur	83
6.2	Ákvæði í stjórnarskrá	84
6.3	Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	84
6.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	85
7.	Embættismannakerfi - Bretland	89
7.1	Inngangur	89
7.2	Ákvæði í stjórnarskrá	92
7.3	Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	93
7.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	96
8.	Embættismannakerfi - Írland	105
8.1	Inngangur	105
8.2	Ákvæði í stjórnarskrá	107
8.3	Pólitísk yfirstjórn og forysta í ríkisstjórn	108
8.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	110
9.	Embættismannakerfi - Þýskaland	115
9.1	Inngangur	115
9.2	Ákvæði í stjórnarskrá	115
9.3	Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	116
9.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	118
10.	Embættismannakerfi – Nýja Sjáland	123
10.1	Inngangur	123
10.2	Ákvæði í stjórnarskrá	123
10.3	Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn	123
10.4	Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn	126

11. Fremstir meðal jafningja: Forsætisráðuneyti í þremur löndum	129
11.1 Inngangur	129
11.2 Sögulegur bakgrunnur.....	129
11.3 Stjórnskipulegur grundvöllur	136
11.4 Viðfangsefni forsætisráðherra	136
11.5 Skipun ráðherra og lausn	138
11.6 Skipulag ráðuneytis	140
11.7 Samsetning og fjöldi starfsfólks	141
11.8 Aðstoðarmenn ráðherra	142
11.9 Ritarar ráðherra	142
11.10 Ríkisráð	143
11.11 Ríkisstjórn og ráðherranefndir	143
11.12 Staða forsætisráðherra gagnvart öðrum ráðherrum.....	147
11.13 Hlutverk gagnvart aðstoðarmönnum ráðherra.....	148
11.14 Krísur, áföll og áfallapol	149
11.15 Samhæfing í ríkisstjórnarsamstarfi.....	150
11.16 Samhæfing löggjafarstarfsins	150
11.17 Undirbúningur stjórnarskipta.....	151
11.18 Málefni æðstu embættismanna.....	151
11.19 Sérstakar samskiptareglur eða siðareglur	152
12. Alberti málið - dómur Landsdóms 1910	153
13. Tamílamálið - dómur Landsdóms 1995.....	155
14. HEIMILDASKRÁ.....	157
15. LAGASKRÁ.....	173
15.1 Íslensk lög	173
15.2 Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli.....	174
15.3 Dönsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli.....	174

15.4	Norsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli	174
15.5	Sænsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli.....	174
15.6	Finnsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli	175
15.7	Írsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli	175
15.8	Bresk lög og stjórnvaldsfyrirmæli	175
15.9	Nýsjálensk lög og stjórnvaldsfyrirmæli.....	175
16.	DÓMASKRÁ	176
16.1	Hæstaréttardómar	176
16.2	Landsréttardómar.....	176
16.3	Héraðsdómar.....	176
16.4	Dómur Landsdóms	176
16.5	Álit umboðsmanns Alþingis.....	176
16.6	Danskir dómar	177
16.7	Þýskir dómar	177
16.8	Tilskipun ESB	177

1. Viðtalsrannsókn

Unnin af Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur

1.1 Viðtöl við fyrrverandi ráðherra

Tekin voru viðtöl við 8 fyrrverandi ráðherra. Ráðherrarnir fyrrverandi voru karlar og konur úr öllum stjórnmálaflokkum sem sæti hafa átt í ríkisstjórn á tímabilinu 1990 til 2017. Af þessum 8 viðtölum voru tvö svokölluð prufu (e. pilot) viðtöl þar sem 7 spurningar í viðtalsvísi voru prufukeyrðar og viðtalsvísirinn lagfærður í kjölfarið. Greining og lýsing viðtalsgagnanna byggir á 6 viðtölum sem tekin voru upp, skráð niður fyrir kóðun og síun á texta fyrir greiningu sem að endingu dregur fram lýsingu á efni viðtalanna sem hér hafa verið tekin saman. Greining, lýsing og samantekt á efni viðtalanna voru sannreyndar og áreiðanleikaprófaðar með viðurkenndum hætti.

Með fyrstu spurningunni var kannað hvort eitthvað hefði komið ráðherrunum á óvart þegar þeir komu í fyrsta sinn inn í ráðuneyti sem ráðherrar og hvað þá einna helst.

Meðal þeirra sem höfðu reynslu af fleiru en einu ráðuneyti kom fram hversu ólík ráðuneytin voru og hvernig það virtist velta á ráðuneytisstjórunum. Hvert ráðuneyti var nánast sérstakur menningarheimur sem bar keim af ráðuneytisstjóranum og því hvort ráðuneytisstjórinn væri reyndur og öflugur eða óreyndur og jafnvel ööruggur. Í þeim tilvikum þar sem ráðuneytisstjóri var óreyndur virtist stjórnsýslan vera veik og meira los á verkefnum og skipulagi. Reynslumikill og öflugur ráðuneytisstjóri með mikla yfirsýn, þekkingu á kerfinu og starfsháttum ríkisstjórnar var lykilmanneskja við komu ráðherra inn í ráðuneyti. Ráðherrar þurfa að leggja allt sitt traust á ráðuneytisstjóran, einkum og sér í lagi ef þeir eru að gerast ráðherrar í fyrsta sinn og ef til vill með litla eða enga þingreynslu. Fyrri reynsla ráðherra sem ráðherra, þingmaður og jafnvel úr atvinnulífinu gat skipt sköpum fyrir nálgun hans að stefnumótunarvinnunni í ráðuneytinu og fyrir það hvernig hann hagaði samstarfi sínu við starfsfólk ráðuneytisins.

Ráðherrarnir létu almennt mjög vel af þeirri kynningu sem þeir fengu strax við komuna inn í ráðuneyti og mátti greina að þar hefði orðið töluverð breyting á frá því sem tíðkaðist í kringum 1990. Þá má líka greina í svörunum breytingu á þeim anda sem virtist svífa yfir vötnum innan ráðuneytanna í kringum 1990 um að ráðuneytin væru nánast ósnertanlegar stofnanir, nokkurs konar musteri æðstu embættismanna sem tóku hlutverk sitt sem varðmenn kerfisins mjög alvarlega.

Þá kom það sumum á óvart að inni í flestum þeim ráðuneytum sem þeir höfðu starfað í virtust vera einstaklingar sem enginn virtist vilja hafa þar, - einstaklingar sem bara voru þar og nýttust því ekki sem skyldi. Upplifun þeirra

var sú að úrræði ráðherra til að taka á slíkum málum væru mjög takmörkuð eða nánast engin.

Ráðherrar sem heyrta höfðu jafnvel árum saman gagnrýni og neikvætt umtal um stjórnsýsluna og um eitthvert ofurvald embættismannakerfisins komust vart hjá því að koma inn í ráðuneytin í upphafi með nokkurri tortryggni. Það kom þeim á óvart hversu lítill fótur reyndist vera fyrir þessari gagnrýni á kerfið, því annað átti eftir að koma á daginn. Þeim hafi verið mætt með miklum stuðningi og eindregnum vilja til að veita alhliða ráðgjöf, þ.m.t. taktíska ráðgjöf við að hrinda pólitískri stefnu í framkvæmd.

Næsta spurning beindist að því hvort ráðherrann hefði verið vel nestaður og undirbúinn af sínum flokki þegar hann tók við ráðherradómi.

Þarna kom fram nokkuð ólík reynsla meðal ráðherranna og má segja að þar hafi í megindráttum reynslan verið tvenns konar: Annars vegar ekkert sérstaklega vel búnir stefnumálum og þekkingu úr sínum eigin flokki og hins vegar með mjög skýrt umboð og skýra sýn á stefnumál og verkefni.

Í þeim tilvikum þar sem ráðherrar voru lítið sem ekkert nestaðir frá sínum stjórnmálaflokki þá þurftu þeir annað hvort að reiða sig nánast alfarið á embættismenn og sérfræðinga ráðuneytisins með ráðuneytisstjórnann þar í lykilhlutverki, eða þá að byggja á meginkjarna þeirrar hugmyndafræði sem flokkur þeirra stóð fyrir og finna henni farveg innan þeirra heimilda sem lög á málafnasviði ráðuneytisins leyfðu og útfæra stjórnarsáttmálann í þeim anda.

Hvað fyrri flokkinn varðar voru dæmi þess að ráðuneytið hafi nánast lagt upp stefnuna og verkefnin fyrir ráðherrann sem svo fylgdi málinu eftir í pólitískri stefnumótun. Þetta átti einkum við ef ráðherrarnir voru sjálfir ekki með reynslu sem ráðherra eða þingmaður. Þá gat það gerst að ráðherranum væri nánast dregið í verkefnum ráðuneytisins, stórum sem smáum, og stundum svo að ekki sá í skóginum fyrir trjánum. Þannig var ákveðin hætta á því að ráðherrann missti sjónar á stóru línunum í stefnumálinum ríkisstjórnarinnar og jafnvel hans eigin áherslum. Þarna gat fyrri reynsla ráðherrans skipt sköpum og þá ekki hvað síst stuðningur frá myndugum ráðuneytisstjóra sem kunni að greina á milli auka- og aðalatriða, - ráðuneytisstjóra sem hefði pólitískt næmi og skildi hlutverk og veruleika ráðherrans sem stjórnmálamanns. Sem stjórnmálamaður þarf ráðherrann að sinna sinni pólitík í þinginu, í fjölmiðlum og í kjördæminu samhliða störfum sínum sem pólitískur embættismaður ráðuneytisins.

Í síðara tilvikinu kom m.a. fram að ráðherrar, sem þurftu að byggja á meginkjarna þeirrar hugmyndafræði sem flokkur þeirra stóð fyrir, þurftu að mestu að treysta á sjálfa sig, en gátu stundum notið ráðgjafar flokksystkina í ríkisstjórn eða pólitískra ráðgjafa sinna. Í máli þessara ráðherra mátti greina ákall um meira vægi og umboð til handa pólitískum aðstoðarmönnum ráðherra og þar með vald til að geta gefið fyrirmæli til starfsfólks ráðuneytanna.

Hér mátti greina breytingu frá því sem tíðkaðist í kringum 1990, en þá voru ráðherrar almennt sagðir hvorki hafa verið vel nestaðir frá sínum flokkum né hafi þeir haft ítarlegan skriflegan stjórnarsáttmála til að byggja stefnumótun síns ráðuneytis á. Á þeim tíma virtust ráðherrar fyrst og fremst hafa verið ánægðir með að vera orðnir ráðherrar og það að fylgja eftir einhverri stefnu úr samstarfssamningi ríkisstjórnarflokkanna hafi bara verið seinni tíma mál, enda hafi sú stefna sem þar mátti finna í einstaka málaflokkum verið afar rýr eða jafnvel engin.

Þá kom fram að embættismenn og sérfræðingar ráðuneytisins gátu nýst öflugum ráðherra með reynslu og skýra sýn á sín stefnumál og verkefni betur en ef ráðherra var reynslulítill og ekki vel nestaður úr sínu baklandi. Þannig kom m.a. fram að ráðherrar með ráðherrareynslu tóku því fagnandi þegar og ef þeir gátu hitt fyrir öfluga sérfræðinga eða embættismenn með greinandi og gagnrýna hugsun innan ráðuneytisins sem gátu í samtölum við ráðherrann tekið róttækan og snarpan snúning á rökum hans. Að mati ráðherranna fyrrverandi, þá þjónuðu svona samtöl mjög vel þeim tilgangi að brýna rök ráðherrans og búa hann betur undir þau mótrök í tilteknum málum sem kynnu að mæta honum í opinberri umræðu.

Fram kom í máli þeirra sem þessa reynslu höfðu að það væri þannig á vissan hátt undir ráðherrum komið að hve miklu leyti embættismannakerfið legði sig fram um að þjóna stefnu ríkisstjórnarinnar. Ráðherrar þurfi helst sjálfir að bjóða að fyrri bragði upp á gagnrýna umræðu um fyrirætlanir sínar. Ef ráðherranum fyndist hann vera valdalítill í ráðuneytinu þá væri það hans vandamál en ekki vandamál embættismanna. Þarna má gera því skóna að undirbúningur og einnig fyrri reynsla ráðherrans geti skipt sköpum og þá einnig eins og fram kom í máli eins ráðherrans fyrrverandi að starf ráðherra er líka starf stjórnandans og stjórnun snýst meðal annars um það að fá fólk til að vinna með sér, hafa skýra sýn á stefnuna og markmið hennar, og taka þær ákvarðanir sem þarf að taka til að fólk geti haldið áfram að vinna vinnuna sína og finna stefnumálum ráðherrans farveg.

Þegar talið barst að þeirri spurningu hvar í ráðuneytinu ráðherrunum

fyrirverandi hafi fundist þeir fá gagnlegasta stuðninginn við störf sín þá var ráðuneytisstjórinn aftur þar efstur á blaði, en líka skrifstofustjórar sem fóru fyrir fagskrifstofum þar sem ráðherrar þurftu gjarnan að nálgast staðgóða þekkingu á tilteknum málaflokkum. Þá kom fram að bestu eiginleikar ráðuneytisstjóra séu skilningur þeirra á pólitísku landslagi og umfram allt að þeir geti búið svo um hnútana að gagnkvæmt traust og trúnaður ríki ávallt milli hans og ráðherrans. Þessir eiginleikar ráðuneytisstjóra og reyndar skrifstofustjóra líka komi einkum fram í því hversu næmir þeir eru á starfsskilyrði og hinn pólitíska veruleika ráðherrans, einlægum áhuga á hugmyndum hans og verkefnum sem birtist m.a. í faglegri yfirvegum, vinnusemi, ósérhlífni, þrautseigju og úthaldi. Þessir eiginleikar geti gefið ráðherranum ótvírætt til kynna að hann sé með þessa starfsmenn ráðuneytisins með sér af einurð og heilindum.

Nokkrir ráðherrar nefndu sérstaklega ritara ráðherra sem oft reyndust vera nánustu og að sumra mati traustustu samstarfsmenn þeirra. Þetta starfsfólk hélt utan um dagbók ráðherrans, allar ferðir hans og áform og gátu verið með eindæmum naskir við að meta mikilvægi mála og standa vörð um og hreinlega vernda starfstíma og vinnufrið ráðherrans. Í viðtölunum kom m.a. fram að það sé ekki beinlínis þægilegt að vera þekktur stjórnmalamaður og koma inn í ráðuneyti og þekkja þar ekki nokkurn mann – vita ekki hvar maður stendur gagnvart starfsfólki. Þá var gott að hafa, ekki bara ráðuneytisstjóra sem kunni sitt hlutverk vel, heldur einnig margreyndan og traustan ritara sem stundum gat verið nánari ráðherranum heldur en hans eigin aðstoðarmenn.

Aðrir mikilvægir eiginleikar ráðuneytisstjórans sem fram komu í máli ráðherranna fyrrverandi voru mikil og staðgóð þekking þeirra á forsögu þeirra mála sem upp komu í tíð ráðherrans í ráðuneytinu og hæfni þeirra og stjórnkænska við undirbúning mála fyrir ríkisstjórnarfundir. Þar kom taktísk ráðgjöf ráðuneytisstjórans að bestum notum og þar gátu ráðuneytisstjórar, reynslu sinnar vegna, stundum verið betri ráðgjafar en aðstoðarmenn ráðherrans.

Gott næmi og skilningur á starfsskilyrðum ráðherra komi m.a. fram í því að minnisblöð til ráðherra þurfi að vera stutt, hnitmiðuð og kjarna viðkomandi mál helst á einni til tveimur blaðsíðum, - hámark. Skrifstofustjórar þurfi, að mati eins ráðherrans, að hafa þetta sérstaklega í huga þegar þeir fela sínum sérfræðingum að skrifa minnisblöð. Sérfræðingar með mjög mikla þekkingu á bæði stóru sem smáu í flóknum málum geti stundum lent í vanda með slíka afmörkun.

Þá kom fram að, eins góðir og öflugir ráðuneytisstjórar geti verið, þá geti þeir líka átt óbeinan þátt í því að tefja mál, en á móti komi að þeir gætu líka verið lykillinn að því að fá mál til að ganga hraðar fyrir sig, ef málin voru að dragast á langinn og tefjast á borði skrifstofustjóra svo dæmi sé tekið.

Stuðningur við ráðherra í störfum þeirra innan ráðuneytanna er mjög mikilvægur og búa þarf svo um hnútana að honum megi treysta sem óhlutdrægum og málefnalegum stuðningi í einu og öllu. Fram komu upplýsingar í svörum ráðherra sem gefa til kynna að hér geti ráðherrar stundum þurft að taka áköfum stuðningsvilja og ráðgjöf með hæfilegum fyrirvara og gagnrýni. Þess séu dæmi að starfsmenn geti verið tengdir ákveðnum hagsmunum og dregið taum þeirra hagsmuna innan ráðuneytisins. Aftur lendi ráðherrar hér í vanda þar sem það sé takmörkunum háð hvað þeir geti gert til að taka á slíkum tilfellum vegna þeirra laga sem gilda um starfsmenn ríkisins. Hér sé þörf á að gera auknar ráðstafanir til að vernda þau skilyrði sem ráðherrar þurfi að hafa og þurfi að geta treyst innan ráðuneytanna með því að draga úr þeirri hættu sem þrýstingur ákveðinna sérhagsmuna innan ráðuneytanna getur valdið.

Ráðherrarnir voru spurðir hvort hafi skipt þá meira máli í samstarfi við starfsfólk ráðuneytanna þekking og reynsla annars vegar eða persónulegir eiginleikar hins vegar.

Þarna skiptust svörin nokkuð í tvö horn. Annars vegar þóttu mönnum þessir þættir vega jafnt, þ.e. mönnum þótti erfitt að gera upp á milli hvort skipti meira máli og svo hins vegar komu fram eindregin svör um að þekking og reynsla skipti meira máli. Aftur á móti, var á það bent að jú, persónulegir eiginleikar gætu í raun skipt meira máli því ef viðkomandi er með mikla reynslu og þekkingu, en heldur öllu þar að lútandi fast að sér, þá sé lítið gagn í þekkingunni og reynslunni. Persónulegir eiginleikar svo sem eins og opin og lipur samskipti vega þungt þegar miðla þarf sérþekkingu og upplýsingum um flókin mál svo vel nýtist. Á hinn bóginn verði þeir sem eru í pólitík að geta unnið með alls konar fólki. Flestir voru á því að þeir hafi almennt mætt mikilli fagmennsku innan ráðuneytanna og að oft hafi taktísk ráðgjöf um pólitík einstakra stefnumála reynst þeim dýrmæt ráðgjöf. Þar hafi kostir stofnanaminnisins innan ráðuneytanna sannað sig.

Ráðningar í áhrifastöður og embætti svo og flutningar embættismanna milli ríkisstofnana hafa gjarnan sætt gagnrýni. Ráðherrarnir fyrrverandi voru spurðir um skoðun þeirra á þessu.

Þarna voru nokkuð skiptar skoðanir. Sumir voru mjög ánægðir með það kerfi sem nú hefur verið við lýði, þ.e. með reglur um skipan og störf hæfnisnefnda sem gera það að verkum að ráðherrann kemur ekki einn að ákvörðun um ráðningu heldur getur hann byggt ákvörðun sína á tillögum hæfnisnefndanna sem vinna samkvæmt viðurkenndu verklagi í fyrirframgefnu skipulagi. Sumum fannst þetta aftur á móti vera bæði tímafrekt og vandasamt, jafnvel svo að ráðherra fann til ööryggis þar sem ljóst var að hann átti að bera pólitíska ábyrgð á ákvörðun sem byggðist á ferli sem hann hafði hvorki komið að né vildi koma að. Þetta væri vinna sem tæki mikinn tíma og stjórnálamenn séu ekki sérfræðingar í mannaráðningum heldur í allt öðrum málum. Hér hefði ráðherrann viljað sjá einhverja miðlæga einingu innan Stjórnarráðsins sem hefði á að skipa fólki með sérþekkingu á ráðningarmálum og sem líka gæti aðstoðað við útvegum starfsfólks innan úr kerfinu, þ.e.a.s. séð um skipulagða flutninga á starfskröftum milli ráðuneyta þegar þess gerðist þörf.

Þá var á það bent að ráðningar í embætti og störf innan Stjórnarráðsins geti ekki ákvarðast af verklagi þar sem leitast er við að komast að niðurstöðu í excel-skjali. Það séu einfaldlega alltaf matskenndir þættir sem snúi að persónulegum einkennum og rúmist illa inni í slíkri mælingu. Umsækjendur geti verið með glæsilega ferilskrá og fína menntun og reynslu en svo reynst afar erfiðir í samskiptum. Svo skipti það máli að fólk passi inn í hóp og það umhverfi sem þeim er ætlað að starfa í. Ráðningarmál séu þannig vandasöm fyrir ráðherra og geti sett hann í mikla klemmu. Vinnulag og verkferlar valnefnda með prófum, skorum, stigum og öðru slíku væru ekki alltaf að leysa þennan vanda.

Þá kom fram það sjónarmið að stundum geti það verið betra fyrir alla aðila að auglýsa embætti á fimm ára fresti. Það séu vissulega kostir og gallar sem því fylgja, en það gæti gefið þeim sem eru í starfinu tækifæri til að láta meta sig á mælikvarða með öðrum umsækjendum. Hafi hann betur þá er hann með sterkara umboð. Þá kom fram sú skoðun að betra væri að endurnýja ráðningu á fimm ára fresti heldur en að láta fólki kannski finnast eins og það eigi starfið hvernig svo sem það hefur staðið sig. Þá var á það bent að auglýsingar séu stundum alltof stíft orðaðar og gefi ekki mikið svigrúm í ráðningum.

Þegar talið barst að flutningum starfsfólks og embættismanna innan Stjórnarráðsins og milli stofnana ríkisins var nokkuð mikill samhljómur meðal ráðherranna fyrrverandi. Hér voru allir á þeirri skoðun að flutningur embættismanna og sérfræðinga innan Stjórnarráðsins væri tvímælalaust af hinu góða, bæði fyrir starfsfólk og kerfið sjálft. Aftur á móti mætti slíkur flutningur starfsfólks innan Stjórnarráðsins ekki ráðast af hentistefnu einhvers ráðherra eða embættismanns, heldur ætti að koma til rökstuðningur og eitthvert skipulag með reglum sem héldu utan um slíkar tilfærslur. Hér þurfi skýrar leikreglur, flutningur þurfi að vera milli jafnsettra stofnana eða starfa og þá gætu slíkar reglur komið í veg fyrir það sem tíðkast hefur og er þekkt sem „mannaveiðar“, en það eru óformlegir farvegir sem oft ráðast af frumkvæði einhvers ráðherra eða ráðuneytisstjóra. Þá gætu slíkar reglur einnig komið í veg fyrir einhvers konar „sýndarmennsku-“ breytingar sem auðsjáanlega virðast tilkomnar til þess að losna við fólk. Slík vinnubrögð séu slæm fyrir pólitíkina og ásýnd stjórnmalanna.

Þá ætti ekki að þurfa að láta auglýsingaskyldu vera allsráðandi. Stundum megi leysa ráðningarmál með farsælum flutningi milli starfa og embætta og jafnvel taka slíka flutninga inn sem fastan lið í starfsþróunar- og framgangskerfi starfsfólks innan Stjórnarráðsins, þó ekki hafi verið talað fyrir lokuðu ráðningar- og framgangskerfi eins og þekkist til dæmis innan þýskrar stjórnsýslu. Heldur þvert á móti þá sé líka nauðsynlegt að fá inn ferska vinda með ráðningum fólks úr einkageiranum. En slík starfsþróunar- og framgangskerfi kalla á leikreglur, rökstuðning, skipulag og utnumhald, sem flestir vildu meina að gæti verið af hinu góða. Slíkt mætti þó ekki flækja kerfið heldur einungis gera það faglegra, gagnsærra, réttlátara og skilvirkara.

Þá voru ráðherrar spurðir hvað þeim fyndist um það að ráðuneytisstjórar væru skipaðir til 5 ára í senn.

Hér má greina mikinn samhljóm meðal ráðherranna fyrrverandi. Flest allir voru þeirrar skoðunar að æviráðning ráðuneytisstjóra væri ekki heppileg tilhögun og að einhvers konar tímabundin ráðning ráðuneytisstjóra væri gott skipulag. Því fylgdu að vísu bæði kostir og gallar.

Helstu kostirnir sem menn sáu í tímabundinni ráðningu var að í henni fælist ákveðið aðhald bæði fyrir ráðuneytisstjórana og stjórnsýsluna í heild. Svo gæti það boðið upp á sveigjanleika, möguleikann til að flytja embættismenn til í

starfi, gera nauðsynlegar breytingar til að mæta nýjum samfélagslegum áskorunum og fá inn ferska vinda í efsta lag stjórnsýslunnar.

Ókostir tímabundinnar ráðningar væru einkum ef ráðningartímabilið væri of stutt. Það væri afar mikilvægt að ráðuneytin gætu staðið sem sterkar og myndugar stofnanir og þá væri ákveðinn stöðugleiki og samfella í yfirstjórninni mikilvæg og að þar færi fyrir ráðuneytisstjóri sem hefði góða sögulega og málefnalega yfirsýn með sínum sérfræðingum og sem gætu þannig staðið vörð um stofnanaminnið. Stofnanaminni væri algjört lykilatriði fyrir stönduga og vandaða stjórnsýslu. Sterkar og myndugar stofnanir gætu staðið af sér storma og áföll og varðveitt samfélagslegan stöðugleika. Þá væri þetta ekki hvað síst mikilvægt á tímum sem einkenndust af pólitískum óstöðugleika. Fram kom að kostir þess fyrir ráðherra að koma inn í sterkt og öflugt ráðuneyti með vel starfandi og samhentri yfirstjórn væru ótvíræðir. Það hafi gert ráðherra kleift að byrja strax að vinna að mótun stefnu og gerð verkefnaáætlana, þ.e. að lenda standandi og „geta byrjað hlaupandi“ eins og það var orðað.

Hér væri þetta því fyrst og fremst spurningin um hvernig svona tímabundin ráðning yrði útfærð. Þar mætti hugsa sér til dæmis 6 til 8 ár til að undirstrika sérstöðu ráðuneytisstjórnanna og jafnframt gæta þess að ráðningartímabil þeirra næði lengra en yfir eitt kjörtímabil kjörinna fulltrúa. Styttra en 5 ár mætti það alls ekki vera af nokkuð augljósum ástæðum, þ.e. til að ná fullum tókum á embættinu þarf einhver ár í flóknu og pólitískt viðkvæmu umhverfi.

Aftur á móti kom einnig fram það sjónarmið að ekkert væri að því að ráðuneytisstjórnar væru með ótímabundna ráðningu en þá þyrfti hins vegar að breyta fyrirkomulaginu í heild sinni. Hér gæti verið þess virði að skoða þann möguleika að ráðherrar kæmu inn með sinn „pólitíska“ ráðuneytisstjóra og aðstoðarmenn sem svo færu um leið og ráðherrar færu úr ráðuneytinu. Þannig kæmi ráðherrann mun sterkari inn í ráðuneytið með sitt fólk sem þá hefði umboð til að gefa starfsfólki ráðuneytisins fyrirmæli um það sem það eigi að gera til að tryggja framgang stefnu ríkisstjórnarinnar hverju sinni. Þarna væru þá annars vegar „faglegi“ ráðuneytisstjórinn sem fyrir er í ráðuneytinu og hans fólk innan ráðuneytisins fyrst og fremst óhlutdrægir og faglegir ráðgjafar ráðherrans. Hins vegar kæmi „pólitískur“ ráðuneytisstjóri með ráðherranum. Þannig yrðu skilin því skýrari milli faglegra embættismanna og sérfræðinga ráðuneytanna og pólitískrar yfirstjórnar hverju sinni.

Þótt almennt megi greina í svörum ráðherranna fyrirverandi ákveðna samúð með þessu sjónarmiði þá hölluðust flestir að annarri skoðun. Bentu sumir þeirra á að yrði þessi leið farin þá væri ráðherrann og allt hans nánasta aðstoðarfólk að byrja á byrjunarreit, með lítið sem ekkert stofnanaminni og litla reynslu af því að beita leikreglum stjórnsýslunnar og þekkingu á því hvernig þessar reglur virka í reynd. Þá kom fram að slíkt kerfi gæti orðið kostnaðarsamt fyrir litla stjórnsýslu. Sá kostnaður gæti bæði verið óbeinn, þ.e. þekkingar- og reynslutap, og beinn þegar tekið er tillit til biðlauna fyrir stóran hóp æðstu stjórnenda við ríkisstjórnarskipti.

Að lokum var ráðherrunum fyrrverandi gefið tækifæri á að bæta einhverju við það sem þegar hefði komið fram í samtalinu.

Það sem hæst bar undir þessum lið var málefnið: aðstoðarmenn ráðherra. Þar komu fram ýmis sjónarmið. Ráðherrar ættu til dæmis að hafa í huga að aðstoðarmenn ættu að vera valdir á þeim grundvelli að þeir bættu þá sjálfa upp, t.d. á einstaka málefnasviðum eða við stjórnsýslu verkefna sem ráðherrarnir þyrftu ef til vill að fá skarpari pólitíska sýn á út frá áherslum flokksins og stefnumálum ríkistjórnarinnar. Ráðherrar ættu ekki að ráða til sín kornungt, óreynt „up and coming“ efnilegt stjórnmalafólk flokksins. Enginn ætti að fá stöðu aðstoðarmanns ráðherra nema hafa innistæðu fyrir því, til dæmis í formi þekkingar á málefnasviði ráðuneytisins. Þá kom fram að nánustu pólitísku aðstoðarmenn ráðherra ættu alls ekki að vera of margir því það getur verið mjög krefjandi að sinna þeim og þau samskipti eru, hvað það snertir, allt annars eðlis en samskipti við starfsfólk ráðuneytisins. Margir aðstoðarmenn taka tíma frá ráðherra sem ef til vill væri betur varið í samskipti ráðherrans, bæði formleg og óformleg, við ráðuneytisstarfsfólk sem aftur eru til þess fallin að styrkja samstarfstengsl. Of margir aðstoðarmenn gætu þannig einangrað ráðherrann frá starfsliði ráðuneytisins og þar með þeim kostum sem stofnanaminnið gæti gefið ráðherranum, þ.e. reynslan af beitingu reglna stjórnsýsluréttarins og þekking á hinum faglega þætti opinberrar stefnumótunar.

Aðstoðarmenn eru þó mjög mikilvægir, að mati flestra, og flestir ráðherranna fyrrverandi töldu að alls ekki ætti að skerða möguleika ráðherra á að ráða sér aðstoðarmenn. Flestir töldu reyndar óhugsandi að senda ráðherra einan inn í ráðuneyti og þar með vera án þess pólitíska stuðnings sem aðstoðarmenn ráðherra geta veitt. Þótt fyrri ráðherrareynsla, reynsla af þingstörfum og pólitísku skipti miklu máli, þá mætti það alls ekki gerast að ráðherra færi einn inn í ráðuneyti.

Annað sem bar á góma í þessari umræðu var fræðsla og praktískar upplýsingar í tengslum við ríkisstjórnar- og ráðherraskipti, og þá fræðsla bæði fyrir starfsfólk ráðuneytanna, ráðherra, einkum nýja og óreynda ráðherra, og aðstoðarmenn ráðherra. Þetta þyrfti að vera lifandi fræðsla, ekki upptalning á reglum og lögum, heldur fræðsla um samskipti og helstu leikreglur stjórnsýslunnar, bæði formlegar og óformlegar.

Þá kom fram sú ábending að sama hvaða vinnustaður, stofnun eða fyrirtæki eigi í hlut, ef starfsfólk fær ekki skýra sýn á stefnu, markmið og verkefni frá sínum yfirmanni, þá heldur starfsfólk bara áfram að vinna eins og það hefur gert af því að það fær ekki leiðsögn um annað. Að mati þessa fyrrum ráðherra þá væri það undir ráðherranum sjálfum komið hvernig og hver staða hans innan ráðuneytisins væri og að það byggði að verulegu leyti á skýrri sýn ráðherra.

Skyld ábending kom einnig fram í máli annars fyrrverandi ráðherra sem sagði nokkurn veginn orðrétt: „Ég held að embættismannakerfið og ráðuneytisstjórnarnir verði að spyrja sig þeirrar spurningar: getur verið að það sé

stundum hægagangur í ráðuneytunum út af manneklu? – Jú, það gæti verið út af manneklu, - en það getur líka bara verið út af viðhorfum starfsfólks ráðuneytanna. Starfsfólk megi ekki vera á sjálfstýringu út af einhverju sem var ákveðið á sínum tíma“.

1.1. Viðtöl við fyrrverandi ráðuneytisstjóra

Tekin voru viðtöl við 7 fyrrverandi ráðuneytisstjóra í nóvember og desember 2023. Ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi voru karlar og konur sem höfðu verið við störf sem ráðuneytisstjórar á tímabilinu 1990 til 2018. Viðtölin voru tekin upp og skráð orð fyrir orð. Hvert og eitt handrit var hreinsað til að eyða út öllum upplýsingum sem gætu gefið til kynna hver viðmælandinn er. Handritið var síðan sent til hvers og eins viðmælanda sem þá gat bætt við eða lagfært texta og einnig tekið texta út úr handritinu.

Lýsing og samantekt úr gögnunum sem hér fer á eftir byggir á þessum viðtölum eftir yfirferð viðmælanda.¹

Fyrst voru ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi beðnir um að lýsa því hvernig þeir undirbjuggu ráðuneytið fyrir komu nýs ráðherra við stjórnarskipti og í hverju sá undirbúningur hafi verið fólgin.

Svör ráðuneytisstjóranna við þessari spurningu voru mjög á sama veg. Nær alltaf voru með skipulögðum hætti teknar saman upplýsingar fyrir ráðherrann. Þessi upplýsingapakki gekk undir mismunandi nöfnum, ýmist skjal, hefti, bók, mappa eða jafnvel glærupakki. Þar höfðu meðal annars, en þó ekki í öllum tilvikum, verið teknar saman upplýsingar um skipulag, verksvið og málaflokka ráðuneytisins, lykilstarfsmenn, stöðu verkefna í ráðuneytinu, hvort heldur reglubundin verkefni eða verkefni sem voru í gangi eða efst á baugi í ráðuneytinu, svo og fjármálin og nýleg lög og reglugerðir. Stundum fylgdi þessum upplýsingapakka einnig nánari lýsing á verklagi úr innanhúsreglum ráðuneytisins. Í öllum tilvikum þá komu skrifstofustjórar og annað starfsfólk ráðuneytanna að þessum undirbúningi með ráðuneytisstjóranum, en svo gat verið allur gangur á því hvernig þessum upplýsingum var fylgt úr hlaði við komu ráðherrans í ráðuneytið.

Eftir formlega móttöku í ráðuneytinu þar sem lykilstarfsfólk var kynnt áttu ráðuneytisstjórnarnir fund með ráðherranum til að fylgja þessum upplýsingum eftir og í einstaka tilfellum hafði ráðuneytisstjórinn með sér skrifstofustjóra til að fara betur yfir einstaka mál með ráðherranum. Sumir lögðu mikla áherslu á að starfsfólk ráðuneytisins gæti heilsað upp á ráðherrann sem allra fyrst og

¹ Viðtölin voru kóðuð og texti síaður. Síun texta felur í sér að kóðar, sem hafa beina þýðingu fyrir spurninguna sem er til umræðu í samtalinu, eru klipptir út ásamt nálægum texta til að varðveita samhengið. Kóðar og nálægur texti eru flutt yfir í nýtt skjal. Stuðst er við þessa síun textans þegar lýsingin á gögnunum er skrifuð upp. Greining, lýsing og samantekt úr gögnum voru sannreynðar og áreiðanleikaprófaðar með viðurkenndum hætti.

gjarnan var þá gengið um ráðuneytið og starfsfólk á fagskrifstofum kynnti sig og sín störf.

Þetta verklag við móttöku nýs ráðherra hefur þróast í meðförum ráðuneytisstjóra og starfsfólks ráðuneytanna á undanförunum 20-25 árum. Það var í byrjun nokkuð misjafnt eftir ráðuneytum en virðist nú í megindráttum vera orðið með nokkuð svipuðu sniði. Misjafnt var, að mati ráðuneytisstjórnanna, hversu vel og ítarlega ráðherrar settu sig inn í þau mál sem tíunduð voru í upplýsingapakkanum. Sumir virtust fara vel og ítarlega yfir þessar upplýsingar og voru alltaf að spyrja spurninga til að fá nánari lýsingar og útskýringar á því sem þar kom fram. Aðrir kunna að hafa blaðað eitthvað í þessu, en snúið sér strax að þeim stefnumálum sem þeir komu með inn í ráðuneytið. Þetta gátu verið stefnumál sem fram höfðu komið í stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar eða sérstök áherslumál hins nýja ráðherra.

Oftast höfðu ráðuneytisstjórnarnir nokkuð góðan tíma til að undirbúa komu nýs ráðherra enda alla jafna góður aðdragandi að hugsanlegum stjórnarskiptum. Aftur á móti bárust upplýsingar úr stjórnarsáttmálanum oft ekki fyrir en á síðustu stundu og stundum fólu þær í sér áform um skipulagsbreytingar og flutning á málaflokkum milli ráðuneyta. Þá var yfirleitt allt sett á fulla ferð innan ráðuneytanna. Þar reyndi á ráðuneytisstjóra að gæta þess að þrátt fyrir þrýsting um skjót viðbrögð og skilvirkni í framkvæmd þá var það þeirra að tryggja lögmæti allra ákvarðana og aðgerða. Haft var á orði að stundum væri eins og ráðherrarnir væru í spretthlaupi meðan starfsfólk ráðuneytanna væri í langhlaupi.

Undir lok kjörtímabilsins gat það stundum gerst að starfsfólk í ráðuneytinu, sem lagt hafði nánast nótt við dag í langan tíma við að undirbúa þingmál eða frumvarp fyrir ráðherrann, væri orðið ansi lúið en líka afar spennt og eftirvæntingarfullt að geta séð málið ná fram að ganga. Það gátu verið vonbrigði að sjá svo málið sett á ís eða hreinlega látið niður falla. Þá getur ráðuneytisstjóri stundum þurft að vera eins og góður og kappsamur þjálfari íþróttaliðs sem getur stappað stálinu í fólkið sitt fyrir næsta leik, – þegar nýr ráðherra kemur í ráðuneytið með ný verkefni. Svona nokkuð kæmi oftár fyrir þegar óreyndir ráðherrar eigi í hlut, ráðherrar með litla reynslu í því pólitíska skaki, málamiðlunum og samningum sem geta fylgt því að koma málum áfram og í gegn í samsteypustjórnunum.

Því næst voru ráðuneytisstjórnarnir fyrirverandi spurðir hvort þeir hefðu fundið mikinn mun á ráðherrum sem komu inn í ráðuneytið í þeirra tíð?

Þegar þetta var til umræðu þá kom í stórum dráttum þrennt til tals: Persónueiginleikar ráðherranna, reynsla þeirra og þekking á stjórnsýslunni. Allir ráðuneytisstjórnarnir voru sammála um að það væri mjög mikill munur á ráðherrum, að ráðherrar væru auðvitað mjög ólíkar persónur og að það hefði í för með sér að þeir hefðu ólíkan stíl og vinnuaðferðir. Sumir sögðu að það hefði áhrif á það hvernig þeir nálguðust verkefnin í ráðuneytinu og hvernig þeir

umgengjust starfsfólkið. Svo væru sumir ráðherrar pólitískari en aðrir og gerðu næstum allt að pólitík meðan aðrir væru líkari embættismönnum en stjórnámálamönnum í störfum sínum. Þá er það misjafnt frá einum ráðherra til annars hversu mikla tilhneigingu þeir hafi haft til þess að fara fram hjá ráðuneytinu og leita sér ráðgjafar og sérfræðiaðstoðar út í bæ þegar slík sérfræðiþekking var til staðar innan ráðuneytisins. Það fór yfirleitt ekki vel í starfsfólk ráðuneytisins.

Hugtakið „kemistría“ er orðfæri sem ráðuneytisstjórar virðast nota mikið þegar talið berst að því hversu ólíka karaktera er að finna meðal ráðherra. Að mati ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi verði „kemistrían“ milli ráðherra og ráðuneytisstjóra að virka vel. Spurningin um það hvernig þessir aðilar ná saman sé algert grundvallaratriði ef þessi samskipti eigi að ganga upp og sá trúnaður og það traust geti myndast sem þarf að ríkja milli ráðherra og ráðuneytisstjóra. Fram kom að af þessum ástæðum þyrftu ráðuneytisstjórar að stilla sig inn á hvern og einn ráðherra því enginn sé eins hvað þetta varðar. Almennt séð sé erfitt að finna eitthvað sem ráðherrar eigi sameiginlegt, þeir séu það mismunandi einstaklingar, nema að hafa mikinn metnað fyrir starfinu sínu.

Flestir ráðuneytisstjórnarnir voru þeirrar skoðunar að fyrri reynsla ráðherrans, bæði sem ráðherra og þingmaður, skipti miklu máli. Ráðherra með ráðherrareynslu væri oftast mjög fljótur að koma sér inn í málin í ráðuneytinu, hann vissi hvað hann mætti og hvað hann mætti ekki og hvernig hann þyrfti að haga störfum sínum til að forðast mistök. Ráðherra með enga ráðherrareynslu og ef til vill með litla þingreynslu kynni ekki vel á kerfið. Stundum geti slíkir ráðherrar farið fram úr sér með sínum ákvörðunum, haldið að þeir sem ráðherrar hafi alræðisvald og geti ákveðið og gert það sem þeir vilja.

Þegar ráðherrar koma inn í ráðuneyti með enga ráðherrareynslu og jafnvel mjög stutta eða enga þingreynslu þá geti það verið mjög margt sem starfsfólk ráðuneytanna þurfi að huga að þegar slíkur ráðherra er t.d. að undirbúa þingmál. Þá þurfi ekki bara að veita þeim faglega, málefnalega ráðgjöf um efnisatriði málsins heldur einnig beina taktíska ráðgjöf um það hvernig best fari á því að fylgja málinu eftir í þinginu og koma því í gegn. Þarna komi sér vel fyrir reynda skrifstofustjóra og ráðuneytisstjóra að hafa skilning á ríkjandi pólitík, þekkja vel til þingstarfa og vita hvaða örlög þetta tiltekna mál eða sambærileg mál hafi fengið í meðförum þingsins í fyrri tíð.

Flestir ráðuneytisstjórar voru þeirrar skoðunar að reynsluminni ráðherrum yrði greiði gerður með einhvers konar fræðslu um það hvernig kerfið virkar, hvaða lög og reglur gildi um stjórnarsýsluna, hvernig þetta regluverk virki í reynd og hvaða takmörk það geti sett ákvörðunum ráðherra. Það sé mjög slæmt ef ráðherrar fari fram úr sér því það geti ekki aðeins skaðað þá sjálfa heldur einnig málið sjálft. Það kom hins vegar einstaka ráðuneytisstjórum á óvart hversu fljótir sumir óreyndir ráðherrar væru að setja sig inn í flókin mál. Aftur á móti geti reynda ráðherra stundum skort þekkingu og skilning á einstaka málaflokkum þeirra ráðuneyta sem þeir hafa ekki veitt forystu áður og því þurfi

alltaf að koma til kynning á málefnasviðum hvers ráðuneytis þó svo reyndir ráðherrar kunni að þekkja vel til þeirra leikreglna sem almennt gilda um opinbera stjórnsýslu.

Allir ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi voru þeirrar skoðunar að fræðsla til ráðherra væri af hinu góða, en þörfin fyrir fræðslu ætti þó meira við um aðstoðarmenn ráðherra. Þeir þyrftu að fá fræðslu um það hvernig kerfið virki og þeir þyrftu að vera vel upplýstir um það hver þeirra takmörk séu sem pólitískir aðstoðarmenn ráðherra og hvers vegna þeim séu þessi takmörk sett. Aftur á móti voru tvenns konar viðhorf uppi um það hjá ráðuneytisstjórnunum hvernig fræðslu til ráðherra væri best fyrir komið. Sumir töldu að ráðuneytisstjórnarnir gætu alveg séð um þetta sjálfir í nánú samstarfi við sinn ráðherra hverju sinni meðan aðrir sáu fyrir sér kerfisbundnari fræðslu sem gæti verið veitt á miðlægum stað í kerfinu t.d. á vegum forsætisráðuneytisins. Í þessu sambandi var á það bent að eftir því sem á tímabundið ráðningartímabil ráðuneytisstjórnans liði þá geti verið erfiðara að segja erfiða hluti við ráðherrann og vera í því hlutverki að benda honum á þau takmörk sem lög og reglur geta sett honum. Þá var í þessu sambandi m.a. vísað til þess hvaða hátt finnskir embættismenn hafi haft á fræðslu til ráðherra og gerð fræðsluefnis. Þar hafi fræðsluefni fyrir ráðherra verið þróað og útbúið óháð stjórnarskiptum, fræðsluefni sem er samræmt þvert á öll ráðuneyti.

Þriðja spurningin sem lögð var fyrir ráðuneytisstjórnana fyrrverandi beindist að samskiptum milli starfsfólks og ráðherra, hvort ráðuneytisstjórninn hefði haft einhverja fasta eða formlega reglu þar um og hvernig hann hafi tekið á því ef upp kom ágreiningur milli starfsfólks ráðuneytisins og ráðherra um álit eða tillögur starfsfólksins.

Hér mátti sjá að gegnum gangandi þá höfðu ráðuneytisstjórnarnir reglulega fundi með sínum skrifstofustjórn, oftast vikulega, og stundum með öllu starfsfólki ráðuneytisins. Þá kom fyrir að ráðherrar sætu þessa fundi, en það var ekki algengt. Þá virtust ráðuneytisstjórnarnir allir hafa svipaða viðmiðunarreglu hvað varðaði bein samskipti skrifstofustjóra og sérfræðinga við ráðherra. Meginlínan þar var að það væri ekkert athugavert við það að skrifstofustjórar og sérfræðingar væru í beinum samskiptum við ráðherra um mál sem þeir væru að vinna að fyrir ráðherrann og flestir töldu enga ástæðu til þess að þeir væru sjálfir alltaf viðstaddir á þeim fundum. Aftur á móti, þá lögðu allir mikla áherslu á að þeim væri alltaf haldið vel upplýstum um þau mál sem væru til umræðu hverju sinni og hver staða málsins væri.

Í þessari umræðu um bein samskipti skrifstofustjóra og sérfræðinga við ráðherra var enginn ráðuneytisstjóri sem talaði fyrir því að allt ætti skilyrðislaust að fara í gegnum sig sem ráðuneytisstjóra og öll samskipti því algerleg miðstýrð. Það mátti heyra að slík miðstýring samskipta innan ráðuneytanna hefði viðgengist hér áður fyrr. Þess væru dæmi að ráðuneytisstjórar hefðu gætt þess vandlega að enginn úr hópi starfsfólksins færi inn til ráðherra nema með honum. Í dag og hin síðari ár hafi þetta tekið

miklum breytingum m.a. vegna þess regluverks sem um starfsemi stjórnsýslunnar gildir. Hér var átt við og m.a. vísað til siðareglna, stjórnsýslulaga, nýju stjórnarráðslaganna og upplýsingalaga.

Fram kom að í beinum samskiptum milli ráðherra og starfsfólks gæti falist vandi sem ráðuneytisstjórar væru sér vel meðvitaðir um. Var á það bent að væri ráðuneytisstjórinn ekki vel upplýstur þá gæti ráðuneytisstjórinn lent í þeim vanda að þurfa að axla ábyrgð á einhverju sem hann var ekki upplýstur um og hafði þar með ekki haft tök á að afstýra. Ef til dæmis ráðherra fer fram hjá ráðuneytisstjóra og beint til skrifstofustjóra eða sérfræðinga með mál sem ráðuneytisstjórinn er ekki upplýstur um, þá er sú hættu fyrir hendi að málið gangi of langt og að einhver mistök hljóti af. Þá stendur ráðuneytisstjórinn frammi fyrir því að þurfa að axla þá ábyrgð sjálfur gagnvart ráðherra, ekki það starfsfólk sem á í hlut vegna þess að starfsfólk ráðuneytisins vinnur undir ábyrgð ráðuneytisstjórans. Þá kom fram að það gengi alla jafna vel að halda þessum samskiptum milli ráðherra og starfsfólks ráðuneytisins í skipulagi þar sem þess er gætt að ekkert fari úrskeiðis. Það gangi yfirleitt mjög vel, sérstaklega í byrjun, en ef sami ráðherra er lengi í embætti í einu og sama ráðuneyti þá geti þetta farið úr skorðum og starfshættir farið að taka á sig annað form en það sem gengið var út frá í byrjun.

Í þessu sambandi komu fram í samtölunum ábendingar bæði til ráðherra og ráðuneytisstjóra. Ráðherrar þurfi að passa sig á því að fara ekki fram hjá ráðuneytisstjóranum af þeim ástæðum sem hér hafa verið tíundaðar. Ráðuneytisstjórinn þarf aftur á móti að gæta þess að setja sig alltaf vel inn í málin með starfsfólki til að geta með vissu haldið stefnumótunarvinnunni gangandi án þess að þurfa sjálfur að vera með á öllum fundum. Ráðuneytisstjóri sem er ekki vel inni í málum og hefur ekkert til málanna að leggja getur verið „að flauta sig út af sjálfur“, eins og það var orðað.

Þá gat það líka komið í hlut ráðuneytisstjóra að hafa hemil á kappsömum og metnaðarfullum skrifstofustjórum eða sérfræðingum sem brunnu fyrir því málefni sem þeir voru í forsvari fyrir í ráðuneytinu. Slík mál þurfi, að mati ráðuneytisstjóra, að hafa sinn formlega farveg í stefnumótunarvinnu hvers ráðuneytis. Þetta gat ráðuneytisstjóri líka þurft að gera í þeim tilfellum þar sem einstaka starfsfólk, hvort heldur sérfræðingar eða skrifstofustjórar, sem ef til vill var á sömu pólitísku línu og ráðherrann, gerði sér far um að vera „inni á gafl“ hjá ráðherranum.

Þegar talið barst að ágreiningi milli ráðherra og starfsfólks í ráðuneytinu þá virtist vera tekið á slíkum ágreiningi með mjög svipuðum hætti hjá þessum fyrrverandi ráðuneytisstjórum. Greina mátti mikinn og eindreginn samhljóm í þeim viðhorfum og afstöðu sem þar kom fram og þá hvernig tekið var á því þegar ráðherra var ekki sammála áliti eða tillögum sem starfsfólk ráðuneytisins hefði komist að við útfærslu verkefna fyrir ráðherrann: „Ráðherrann ræður, - það er hann sem tekur ákvarðanir og það er okkar, starfsfólks ráðuneytanna, að

finna pólitískum hugmyndum og verkefnum ráðherrans lögmætan farveg innan kerfisins.”

Aftur á móti, ef áform ráðherrans gætu varðað við lög þá var gjarnan reynt til hins ýtrasta að koma til móts við hugmyndir ráðherrans með því að taka nýjan snúning á málinu og draga upp fleiri valkosti í stöðunni. Þá var helst aldrei borinn á borð einn valkostur fyrir ráðherra. Það þykir ekki góð nálgun, heldur ef mögulegt er að kynna og skilgreina nokkra valkosti sem best gætu fallið að hugmyndum ráðherra. Það væri þá að sjálfsögðu ráðherrans að ákveða hvaða leið verði farin. Flestir ráðuneytisstjórnanna höfðu reynslu af því að vinna úr ágreiningi við þróun verkefna innan ráðuneytanna, - það sé einfaldlega hluti af ráðuneytisvinnunni sem feli m.a. í sér rannsóknarvinnu, álitserðir, málefnalegar röksemdarfærslur og málamiðlanir, málamiðlanir sem þó feli ekki í sér að þeim faglegu sjónarmiðum sem liggja að baki sé förnað. Álitamálin í daglegum störfum ráðuneytisstarfsfólks séu mörg og margvísleg, en það gerist ekki oft að slík máli lendi í einhvers konar ágreiningi á lokastigum vinnslunnar með ráðherrum.

Í þeim tilfellum þar sem ráðherra valdi að fara ekki að ráðum sérfræðinga ráðuneytisins höfðu ráðuneytisstjórnar þann háttinn á að skrifa minnisblað og þannig tryggja að afstaða sérfræðinga ráðuneytisins í málinu væri skjalfest. Það væri ótvíræð skylda starfsfólks ráðuneytanna að gæta þess að ákvarðanir ráðherra brjóti ekki í bága við lög eða stjórnarskrá landsins. Ef um álitamál í stórum og mikilvægum málum var að ræða þá voru dæmi þess að leitað var í samráði við ráðherra eftir lögfræðilegu áliti utanaðkomandi aðila eða til ríkislögmanns ef ráðuneytisstjóra þótt sýnt að málið gæti ef til vill bakað ríkinu skaðabótaábyrgð.

Þá barst talið að þeim breytingum sem urðu með nýju stjórnarráðslögunum frá 2011. Þar var sjónum beint að heimildum ráðherra til að ráða til sín tvo aðstoðarmenn. Voru ráðuneytisstjórnarnir meðal annars spurðir að því hvernig þetta fyrirkomulag hafi reynst í þeirra ráðuneytum og hvort þeir teldu að aðstoðarmenn ættu að hafa umboð til að gefa starfsfólki ráðuneytanna fyrirmæli.

Hér var alger samhljómur meðal ráðuneytisstjórnanna fyrirverandi um það að aðstoðarmenn ráðherra ættu ekki að fá umboð til að gefa starfsfólki ráðuneytanna fyrirmæli. Það væri í fyrsta lagi andstætt reglunum sem um aðstoðarmenn gilda, í öðru lagi þá væri með breytingu í þá átt verið að breyta embættismannakerfinu í grundvallaratriðum, þ.e. að skipta út faglegu embættismannakerfi fyrir pólitísk embættismannakerfi. Í þriðja lagi, þá þurfi að hafa í huga að aðstoðarmenn eru ekki ráðnir eða skipaðir með sama hætti og ráðuneytisstjórnar, skrifstofustjórnar og sérfræðingar, þ.e. á grundvelli hæfnismats í skipulögðu samkeppnisferli, heldur handvaldir af ráðherrum og oftast úr þeirra eigin flokksstarfi. Að lokum það sjónarmið sem nánast alltaf kvað við hjá ráðuneytisstjórnunum fyrirverandi: “Það er bara einn skipstjóri á hverju skipi.”

Aftur á móti voru nokkuð skiptar skoðanir meðal ráðuneytisstjórnanna um það hvernig þeim fannst aðstoðarmannakerfið vera að virka. Þar mátti m.a. heyra það sjónarmið að það eigi ekki að vera að blása út aðstoðarmannahópinn. Stundum eru aðstoðarmenn framsæknir og djarfir og geti hreinlega komið ráðherrum sínum í vanda. Stundum halda aðstoðarmenn að þeir sem aðstoðarmenn ráðherra séu komnir í valdastöðu innan ráðuneytanna og geti jafnvel byrjað að segja ráðuneytisstjórunum og starfsfólki ráðuneytanna fyrir verkum. Til að geta tekið á þessu þá þurfi ráðuneytisstjóri að hafa mjög fast land undir fótum og það er ekki alltaf tilfellið sé 5 ára tímabundin skipun ráðuneytisstjórans höfð í huga.

Á hinn bóginn mátti heyra að þetta fyrirkomulag væri að virka mjög vel. Fólk verði að átta sig á því að ráðherrar eru í pólitík og þurfi að sinna sínu pólitíska starfi út á við. Þar geti aðstoðarmenn komið ráðherranum að miklum notum og þar sé hlutverk þeirra þá fyrst og fremst að vinna að pólitískum verkefnum fyrir ráðherrann. Þá hafi aðstoðarmenn stundum verið góð viðbót við þann starfskraft sem fyrir er í ráðuneytinu og verið t.d. mjög góðir í því að leiða pólitíska stefnumótun. Enda þótt sú skoðun hafi verið uppi meðal ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi að aðstoðarmenn eigi alls ekki að koma að úrvinnslu einstaka mála innan ráðuneytanna, þá gildi öðru ef þeir eru að vinna í umboði ráðherra og í samráði við ráðuneytisstjóra að tillögum með starfsfólki ráðuneytisins, en ekki segja starfsfólki fyrir verkum.

Ef aftur á móti aðstoðarmenn gefi sérfræðingum ráðuneytisins fyrirmæli án samráðs við ráðuneytisstjóra þá standi ráðuneytisstjóri frammi fyrir svipuðum vanda og áður hefur verið lýst. Ráðuneytisstjóri kann að þurfa að axla ábyrgð á því sem kann að leiða af þeim samskiptum, - starfsfólk geti lenti í erfiðri stöðu, - hollustuklípu, - og fundist það ekki geta komist hjá því að verða við beiðni aðstoðarmannsins. Það geti hins vegar verið allsendis óvíst hvort fyrirmæli frá aðstoðarmanni séu samhljóða fyrirmælum ráðuneytisstjóra um vinnubrögð þótt efnislega sé stefnt að sama marki.

Nokkrir ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi létu í ljós þá skoðun að ráðherrar ættu að velja sér aðstoðarmenn sem gætu bætt þá sjálfa upp, aðstoðarmenn sem væru helst betur að sér á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis, en þeir sjálfir. Of algengt væri að þessar stöður væru notaðar sem einhvers konar uppeldisstöð fyrir framtíðarpólitíkusa. Þá höfðu sumir af því áhyggjur í hvaða átt þetta aðstoðarmannakerfi virtist vera að þróast því heyrst hafi af aðstoðarmönnum sem finnist skrifstofustjórar vera fyrir sér.

Að lokum komu upphaflegu hugmyndir að baki þeim ákvæðum í stjórnarráðslögunum sem fjalla um aðstoðarmenn til umræðu. Upphaflega hafi staðið til að hver ráðherra hefði heimild til að ráða sér tvo aðstoðarmenn, einn pólitískan og hinn með sérþekkingu á málefnasviði viðkomandi ráðherra. Þessu hafi verið breytt í allsherjarnefnd þingsins og niðurstaðan orðið sú að krafan um sérþekkingu var tekin út. Þar með hafi allir ráðherrar heimild til að ráða sér tvo pólitíska aðstoðarmenn. Svo hafi verið gert ráð fyrir viðbótarheimild til þess

að ráða þrjá aðstoðarmenn til ríkisstjórnarinnar. Hugsunin að baki þessari heimild hafi verið sú að ríkisstjórnin gæti ráðið sér ráðgjafa í stórum og veigamiklum málum sem ef til vill væru tiltekin sem stefnumál í ríkisstjórnarsáttmála, t.d. í fiskveiðistjórnunarmálum, loftslagsmálum og þess háttar. Þessir ráðgjafar þyrftu ekki að vera staðsettir í forsætisráðuneytinu heldur jafnvel í fagráðuneytunum þar sem þessi mál féllu undir. Nú hafi þetta kerfi þróast þannig að það sé nánast undantekning ef aðstoðarmenn eru ekki bara pólitískir og það heyri einnig til undantekninga ef aðstoðarmenn eru valdir vegna reynslu og þekkingar á málefnaviðum viðkomandi ráðuneyta.

Fimmta spurningin sem lögð var fyrir ráðuneytisstjórnana fyrrverandi var um skoðun þeirra á ráðningum í embætti og áhrifastöður í Stjórnarráðinu svo og flutninga starfsfólks innan Stjórnarráðsins.

Hér virtust allir ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi vera á þeirri skoðun að tilkoma hæfnisnefnda hefði verið mikil bót á ráðningarfyrirkomulagi í embætti og áhrifastöður. Þetta væri þó ekki með öllu gallalaust kerfi, en mikil framför frá því sem áður var. Stöður væru auglýstar og mat á umsóknum væri nú orðið mun faglegra. Það væri alveg nauðsynlegt að auglýsa svona stöður, meta umsækjendur samkvæmt fyrir fram skilgreindum viðmiðum sem fram komi í auglýsingunni og gera tillögur um þá hæfustu. Þrátt fyrir þetta faglega ferli þá geta sumir ekki neitað því að hafa séð niðurstöður sem þeir hafi verið hugsi yfir. Þá var það einnig talið fráleitt hjá ríkinu að láta stjórnsýslulögin gilda í manna ráðningum. Sem dæmi þar var nefnt að umsækjendur ættu ekki að hafa aðgang að umsögnum um sig frá umsagnaraðilum sem þeir hafi sjálfir bent á. Slíkar umsagnir væru markleysa við þessar aðstæður.

Allir ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi voru þeirrar skoðunar að ráðherrar yrðu að fá aðkomu að ráðningum í þær stöður sem væru í efsta lagi stjórnsýslukerfisins, þ.e. bæði í ráðuneytunum og eins í stofnunum ríkisins. Innan um mátti þó finna þá skoðun að afnema ætti þá tilhögun að skrifstofustjórar væru embættismenn. Þeir ættu að vera ráðnir eins og annað starfsfólk ráðuneytisins.

Samfélagsbreytingar væru hraðari nú en við höfum áður kynnst og því þyrfti meiri sveigjanleika innan ráðuneytanna og það ætti því að vera á hendi ráðuneytisstjórnanna að ráða skrifstofustjórnara og líka að geta fært þá til í starfi.

Spurningin hjá ráðuneytisstjórnunum fyrrverandi um aðkomu ráðherra að ráðningarferlinu virtist snúast meira um það hve mikil aðkoma hans ætti að vera að ferlinu og þá á hvaða tímapunkti, heldur en það hvort hann ætti yfir höfuð að koma að því. Sumir töldu að aðkoma ráðherra ætti að lúta að mótun auglýsingar og einnig að samþykkt ráðningaráætlunar, en að umfram það ætti ráðherra ekki að koma að ráðningarferlinu. Aðrir voru hins vegar þeirrar skoðunar að það ætti ekki að taka ábyrgð á ráðningum í æðstu stöður innan ráðuneytanna af ráðherra. Hann yrði að fá að segja sitt álit. Annað gæti vart gengið. Þessir töldu rétt og eðlilegt að ráðherra fengi að velja milli þeirra aðila, tveggja eða þriggja, sem komið hafi best út úr hæfnismati hæfnisnefndar. Það ætti ekki að stilla ráðherra upp við vegg með aðeins eitt nafn.

Í þessum samtölum um nýráðningar og hæfnisnefndir komu fram nokkrar áhyggjur meðal ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi af því hve fáir umsækjendur væru um þessar stöður og almennt um stjórnunarstörf hjá ríkinu þrátt fyrir að ferlið væri, að þeirra mati, orðið trúverðugra. Það væri alvarlegt mál ef ekki tækist að tryggja nægilegan fjölda hæfra umsækjenda með fjölbreytilegan bakgrunn. Þar veltu menn fyrir sér nokkrum hugsanlegum ástæðum. Annað hvort væri eitthvað fráhrindandi í þessu ferli eða að stjórnsýslan hefði ekki náð að markaðsetja sig sem vinnustað til dæmis með þjálfun og námskeiðum. Menn spyrja hvernig standi á því að nú þegar ráðningarferlið með hæfnisnefndunum væri orðið trúverðugra en það var áður þá fækki umsækjendum um æðstu embættin og störfin? Þá virðist það hafa færst í vöxt hin síðari ár að ráðuneytisstjórnar hafi þurft að víkja og nýir skipaðir í þeirra stað. Nokkuð hafi borið á því að ráðherrar hafi verið að koma sínu fólki að í ráðuneytisstjórnastörfin. Í stuttu máli, þrátt fyrir að ráðningarferlið með tilkomu hæfnisnefndanna sé nú orðið trúverðugra en það var áður, þá hafi umsækjendum fækkað. Ekki sé ólíklegt að þessi pólitísku afskipti kynnu að hafa haft hér einhver áhrif.

Þá kom fram það álit að það, sem hafi verið að gerast í ríkara mæli hin síðari ár, hafi veikt Stjórnarráðið. Reyndum ráðuneytisstjórn hafi verið vikið úr starfi fyrir aðra sem ráðherrar hefðu áhuga á að fá til að starfa með sér. Stundum hafi nýr ráðuneytisstjóri verið fluttur í starfið úr öðru embætti, en staðan ekki auglýst. Það mætti velja því fyrir sér hver verði staða þeirra ráðuneytisstjóra sem þannig hafa komið inn eftir næstu kosningar ef nýr ráðherra frá öðrum stjórnmalaflokki kemur inn í ráðuneytið. Þetta væri mjög óheppileg staða.

Annað sem talið er að hafi hugsanlega orðið til þess að fæla frá umsækjendur og þar með fækkað umsækjendum í æðstu embætti og áhrifastöður hjá ríkinu sé skyldan til að veita aðgang að nöfnum umsækjenda. Sú skylda hefur orðið til þess að nöfn umsækjenda eru iðulega birt almenningi eftir að umsóknarfrestur er liðinn. Sumir voru þeirrar skoðunar að það ætti að afnema þessar nafnabirtingar meðan aðrir höfðu efasemdir um það hvort nafnabirtingar einar og sér væru helsta ástæðan fyrir fækkun umsókna. Þá kom einnig fram sú skoðun að það ætti að birta nöfn umsækjenda í æðstu embætti og stöður.

Þegar talið barst að flutningum starfsfólks voru ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi nokkuð sammála um að hreyfanleiki innan stjórnkerfisins væri af hinu góða. Hreyfanleiki skapaði sveigjanleika sem væri nauðsynlegur. Sá möguleiki að færa starfsfólk til frá stofnunum til ráðuneyta sé tiltölulega nýlegur og að það geti verið miklir kostir fólgnir í slíkum tilfærslum starfsfólks innan stjórnsýslukerfisins. Það þurfi í sjálfu sér ekki að setja sérstakar reglur um þetta til viðbótar þeim reglum sem um þetta gilda í dag, enda sé þar gert ráð fyrir að bæði yfirmenn og starfsfólk séu samþykkt tilfærslunni. Aftur á móti, ef um flutning úr stofnun og inn í ráðuneyti væri að ræða þá þurfi að tryggja að viðkomandi hafi á sínum tíma verið ráðinn samkvæmt faglegu mat á hæfni og sé þar með búinn að komast í gegnum fyrsta hliðið. Þegar einstaklingur sé

búinn að komast í gegnum það komi til greina að flytja hann lárétt á milli í kerfinu.

Þá kom fram sú skoðun að ekkert væri að því að flytja ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra frá einu ráðuneyti til annars, en að það væri síður ráðlegt að gera embættismann úr stofnunum ríkisins að ráðuneytisstjóra án auglýsingar. Hér mætti sjá fyrir sér að úti í samfélaginu væru mjög hæfir einstaklingar sem kynnu að sækjast eftir starfinu. Það væri líka mikilvægt að fá nýtt blóð inn í efsta lag stjórnsýslunnar en að viðkomandi þyrftu þá að hafa farið í gegnum ráðningarferli og vera fyrst og fremst ráðnir á grundvelli hæfni óháð pólitík. Jafnframt kom fram það sjónarmið að í ljósi forystu- og samhæfingarhlutverks forsætisráðuneytisins þá verði ráðuneytisstjóri þess óhjákvæmilega fremstur meðal jafningja. Þetta hlutverk forsætisráðuneytisins hafi vaxið að umfangi og þunga á umliðnum árum enda gert ráð fyrir ákveðnu verkstjórnar- og samhæfingarhlutverki í stjórnarráðslögunum frá 2011. Því væri eðlilegt að tekið væri tillit til þessa við skipan í stöðu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins.

Að endingu var á það bent að flutningar starfsfólks á milli stofnana innan stjórnkerfisins ættu aldrei að koma til af einhverri geðþóttaákvörðun einhvers ráðherra eða ráðuneytisstjóra. Þess vegna gæti farið vel á því að hafa eitthvert skipulag og utanumhald um slíka flutninga.

Sjötta spurningin sem lögð var fyrir ráðuneytisstjórana fyrrverandi var um það hvað þeim fyndist um að ráðuneytisstjórar væru skipaðir til 5 ára í senn.

Hér var mikil breidd í svörum og sjónarmiðin voru allt frá því að þessi fimm ár væru í finu lagi og til þess að þetta væri alveg fráleitt. Sumum fannst að ákveðin endurnýjun væri nauðsynleg, en að það þyrfti bara að virkja þessa reglu svolítið betur með því að skoða með gagnrýnum hætti hvernig viðkomandi hefði staðið sig á þessum 5 árum. Þeim sem þótti þetta fráleitt spurðu sig þeirrar spurningar hvernig stjórnvöld ætluðu að ná í gott fólk? Þeirra svar var: „Ekki með þessum hætti – hver myndi sækja um þetta starf til 5 ára? Ekki ég!“

Meðal þeirra sjónarmiða sem þarna komu fram má nefna að það að hafa ráðuneytisstjóra æviskipaðan sé ekki gott, – alls ekki fyrir kerfið. Sumum finnst að það sé ákveðin hætta á því að ráðherrar vilji losa sig við einhvern sem er óþægilegur. Öðrum finnst að ráðherrar verði að hafa einhvern sveigjanleika. Ráðherra hafi bara 4 ár til að koma sínum málum áfram og það sé hugsanlegt að ráðuneytisstjóri geti verið þar fyrirstaða. Þarna þyrfti að vera möguleiki til að gera breytingar og hreyfa menn til. Það hafi verið gert í gegnum tíðina með einhverjum hætti en stundum verið nokkuð kostnaðarsamt fyrir ríkið.

Þá voru uppi þau sjónarmið að fólk í þessari stöðu ætti helst ekki að vinna lengur en 10-12 ár í þessu sama starfi. Það ætti að vera sólarlagsákvæði og að þá gæti eitthvað annað starf tekið við þar sem einstök og yfirgripsmikil reynsla þessa starfsfólks gæti nýst. Það sé allt önnur tilhugsun fyrir ráðuneytisstjóra sem hefur starfað í 10 til 12 ár sem ráðuneytisstjóri að hugsa til þess að geta flust yfir í annað starf þar sem reynsla hans og þekking muni geta nýst áfram.

Með slíku fyrirkomulagi myndi losna um svona stöður og skapast meiri sveigjanleiki. Það sé til dæmis ekki óhugsandi að fyrrverandi ráðuneytisstjóri myndi gerast skrifstofustjóri. Það ætti að vera fengur í því fyrir nýjan ráðuneytisstjóra að hafa slíkan skrifstofustjóra sem hægt væri að leita til m.a. þegar grafast þarf fyrir um eldri mál og afgreiðslu þeirra. Þannig búi ráðuneytið áfram yfir mikilvægu stofnanaminni.

Í þessari umræðu um hugsanlegt sólarlagsákvæði á ráðningartíma ráðuneytisstjóra vaknaði sú spurning hvers vegna einn tiltekinn ráðherra sem ef til vill gegndi embætti í bara eitt kjörtímabil ætti að taka ákvörðun um það hver yrði æðsti embættismaður í ráðuneytinu næstu 10-12 árin? Þetta sé spurning sem þyrfti að ræða og skoða í ljósi þess að standa þurfi vörð um stofnanaminni, stöðugleika og traust á ráðuneytum svo ráðuneytisstarfsfólk geti sinnt hlutverki sínu við opinbera stefnumótun fyrir hvern þann ráðherra og ríkisstjórn sem eru við völd hverju sinni.

Ef sólarlagsákvæði með mögulegum flutningi ráðuneytisstjóra í önnur störf á vegum ríkisins á að vera framkvæmanlegt mætti hugsa sér einhverja miðlæga einingu sem annaðist slíka flutninga með skipulögðum hætti.

Þá kom fram sú skoðun að ef ráðningarmál ráðuneytisstjóra væru spurning um það að gera embættismannakerfið pólitískara, meðal annars með því að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum ráðherra þá þyrfti fyrst að fara fram meiri og upplýstari umræða um eðli ráðuneytisstjórarstarfsins og hvort 5 ára skipun undirbyggi nægilega sjálfstæði ráðuneytisstjóra gagnvart ráðherra.

Þá var spurt hvort ráðuneytisstjórar í þeirra tíð hafi haft með sér formlegt eða óformlegt samstarf og ef svo í hverju það hafi falist og í hvaða tilgangi?

Þar kom fram að þeir hefðu allt frá því í byrjun tíunda áratugarins haft með sér fundi að minnsta kosti mánaðarlega. Eftir hrunið hafi komið meiri regla og formfesta á þessa fundi með dagskrá og fundargerðum. Megintilgangurinn hafi verið og sé enn í dag sá að hafa vettvang til að samræma verklag í ýmsum sameiginlegum málum, svo sem rekstrar- og starfsmannamálum, samskiptum við þingið og viðbrögðum við niðurskurði svo dæmi séu tekin.

Þá hefur ráðuneytisstjóraráðgjafiinn verið virkjaður til dæmis af forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og honum fengin sérstök verkefni á tímum náttúruhamfara svo sem jarðskjálfta, eldgoss, snjóflóða og svo einnig þegar heimsfaraldurinn gekk yfir. Þá eru gjarnan myndaðir sérstakir starfshópar ráðuneytisstjóra og þeim fengið það verkefni að tryggja upplýsingaflæði, halda yfirsýn yfir gang mála, gera tillögur að viðbrögðum stjórnvalda og samræma aðgerðir þvert á ráðuneyti.

Ráðuneytin séu þó sjálfstæðar stjórnsýslueiningar og því megi segja að alla jafna þá sé efnisleg umræða í hópnum takmörkuð. Þessir fundir séu hins vegar mjög mikilvægir. Þeir þétti raðirnar meðal ráðuneytisstjóranna, skapi bæði

formleg og óformleg tengsl milli einstakra ráðuneytisstjóra og búi til vettvang og farveg til að samræma það sem er sameiginlegt með ráðuneytunum.

Að lokum var ráðuneytisstjórunum fyrrverandi boðið að bæta einhverju við samtalið sem ekki hefði komið fram í umræðum þá þegar.

Í samtölunum undir þessum lið komu fram fjögur atriði sem rétt er að hér komi fram. Þessi atriði snúast um (a) samstarf og samskipti milli ráðherra og embættismanna, (b) það orð sem fer af stjórnsýslunni, (c) verkaskiptingu milli ráðherra og ráðuneytisstjóra í starfsmannamálum og (d) aðstoðarmannakerfið og þróun þess.

Um samstarf og samskipti ráðherra og ráðuneytisstjóra kom fram að þar gildi bæði formlegar og óformlegar reglur um samstarfið og að mikilvægt sé að gæta að hvoru tveggja. Það sé í raun einfaldara að gæta að hinu formlega þar sem um það gilda bæði lög og reglur. Aftur á móti þá felist í hinu óformlega samstarfi ákveðin mannleg tengsl og samskipti sem þurfa að einkennast af trausti, trúnaði, góðri trú og góðum ásetningi, sem m.a. birtist í því að ráðuneytisstjóri þarf að geta sagt við ráðherrann allt það sem skipti máli í störfum þeirra án þess að það hafi eftirmála.

Þá komu fram nokkrar áhyggjur af því orði sem oft virðist fara af stjórnsýslunni í opinberri umræðu og að þar njóti stjórnsýslan alls ekki sannmælis. Svo virðist sem allt sem kann að fara úrskaiðis sé blásið upp, en lítill sem enginn gaumur eða skilningur gefinn á umfangi og flækjustigi þeirra mála sem stjórnsýslan þarf að fást við og leysa innan tiltekinna tímamarka. Það hafi því komið á óvart hversu áhugaverður vinnustaður Stjórnarráðið er og hvað þar er mikill fjöldi af hæfu og harðduglegu fólki sem er tilbúið til að vinna dag eftir dag, langt fram á kvöld, jafnvel fram á rauða nótt þegar mikið liggur við til þess að geta lokið málum fyrir ráðherrana sína í tæka tíð. Þá bjóði Stjórnarráðið upp á mörg fjölbreytileg og margbrotin verkefni og starfsfólkið þarf sífellt að vera að læra og tileinka sér eitthvað nýtt. Þessa hlið í starfsemi Stjórnarráðsins mætti alveg kynna svolítið betur, því það hefur áhrif á það hvernig gengur að ná í hæft og vel menntað fólk til starfa og leita þarf fanga víðar en bara innan stjórnsýslunnar.

Um verkaskiptingu milli ráðherra og ráðuneytisstjóra kom það fram að strangt til tekið þá sé það ráðherra sem taki ákvörðun um ráðningu allra embættismanna í ráðuneytinu. Það geti vissulega komið upp sú staða að ráðherra og ráðuneytisstjóri séu ekki sammála um ráðningu annarra embættismanna í ráðuneytinu, svo sem skrifstofustjóra. Það væri eðlilegra að ráðuneytisstjóri tæki ákvörðun um ráðningar alls starfsfólks í ráðuneytinu því annars gæti skapast sú hætta að ráðuneytisstjórinn geti komið sér hjá því að taka ábyrgð á einstökum verkum í daglegri stjórn ráðuneytisins. Í stuttu máli, ráðherra geti komið að ráðningu ráðuneytisstjóra en að það verði á ábyrgð ráðuneytisstjórans að ráða annað starfsfólk ráðuneytisins.

Að lokum þá komu fram hugleiðingar um það í hvaða átt aðstoðarmannakerfið væri að þróast. Svo virðist sem mörgum aðstoðarmönnum finnst sem þeir séu í valdastöðu innan ráðuneytanna og að þeir eigi að geta gefið starfsfólki ráðuneytanna fyrirmæli. Hér þurfi að staldra við og fara yfir stöðu aðstoðarmanna ráðherra að nýju. Þetta sé ekki spurning um það hvort ráðherrar eigi að geta ráðið sér fólk til aðstoðar, heldur þurfi að taka upp umræðuna um það hvert hlutverk aðstoðarmanna ráðherra sé, hvaða takmörkunum það sé háð og hvaða reglur eigi að gilda um samstarf þeirra og samskipti við starfsfólk ráðuneytanna.

2. Listi yfir spurningar sem voru hafðar að leiðarljósi við vinnslu kafla um einstök ríki

Inngangur

1. Almenn lýsing á þróun sem kann að hafa átt sér stað á undanfórnum árum, t.d. breytingar á stjórnarskrá, löggjöf um æðstu embættismenn, eða veigamiklar úttektir á embættismannakerfinu.

Ákvæði í stjórnarskrá:

2. Fyrirkomulag framkvæmdarvalds, helstu sérkenni.
3. Ákvæði um ríkisstarfsmenn og embættismannakerfið.

Pólítísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

4. Uppbygging ráðuneyta og staða forsætisráðuneytis/skrifstofu forsætisráðherra. Hefur vaxandi krafa um samhæfingu þvert á ráðuneyti dregið úr skýrleika ábyrgðar hvers ráðherra?
5. Að hve miklu leyti heyra málefni æðstu embættismanna undir ríkisstjórn eða forsætisráðherra?
6. Aðstoðarmenn ráðherra og upplýsingar um fjölda þeirra í hverju ráðuneyti sem hlutfall af heildarfjölda starfsmanna.
7. Hvernig er yfirstjórn ráðuneytis skipulögð? Hvert er samspil stjórnámálanna og ópólítískra embættismanna þar? Hve stór hluti starfsmanna kemur og fer með ráðherra?
8. Skyldur ráðherra til að leita álits og ráðgjafar ráðuneytis við undirbúning ákvarðana. Eru reglur um slíkar skyldur ráðherra? Ef svo, hvar og í hvaða formi eru þær reglur?
9. Heimildir ráðherra til að ráða verktaka og ráðgjafa til pólítískra verkefna.
10. Fyrirkomulag fræðslu til ráðherra og aðstoðarmanna um samspil þessara aðila við ópólítíska embættismenn og aðra ríkisstarfsmenn.
11. Gegnir forsætisráðuneytið sérstöku samhæfingarhlutverki ef upp koma vandkvæði í samskiptum ráðherra og embættismanna í öðrum ráðuneytum? Hvernig er leyst úr slíku?

Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

12. Flokkun ríkisstarfsmanna samkvæmt lögum og mismunandi reglur sem gilda um þá (hverjir teljast til embættismanna og hverjir eru ráðnir?).

13. Nánari upplýsingar um bakgrunn ríkisstarfsmanna, einkum æðstu embættismanna (aldur, kyn, menntun...).
14. Fyrirkomulag ráðningar og starfsloka æðstu embættismanna, einkum í ráðuneytum
 - Er um að ræða svokallað stöðukerfi eða framgangskerfi, - eða blöndu af þessum kerfum?
 - Að hvaða marki eru æðstu embætti auglýst? Hvaða reglur gilda um aðgang að upplýsingum um hverjir séu umsækjendur?
 - Hvernig er ráðningarferlið og hæfniskröfur?
 - Eru hæfnisnefndir og hverjir skipa þær?
 - Hver tekur endanlega ákvörðun um ráðningu?
 - Tímalengd ráðningar? Er ráðning tímabundin eða ótímabundin?
 - Hvaða reglur gilda um hreyfanleika?
 - Er hægt að víkja æðstu embættismönnum úr starfi og hvernig gerist það?
 - Hvernig er mannauðsstjórnun varðandi æðstu embættismenn háttað (er til dæmis haldið miðlægt utan um endurmenntun, frammistöðumat og ferilráðgjöf)?
15. Sérstaklega um ráðuneytisstjóra, þ.e. æðsta ópólitíska stjórnanda í ráðuneyti
 - lýsing á helstu verkefnum, t.d. úr erindisbréfi, og verkaskiptingu milli ráðherra/aðstoðarráðherra og ráðuneytisstjóra
 - gagnvart hverjum er ráðuneytisstjóri ábyrgur?
 - hvað gerist ef ráðuneytisstjóri stendur sig ekki í starfi eða honum semur ekki við ráðherra?
16. Skyldur æðstu embættismanna
 - hverjar eru helstu skyldur embættismanna eins og þær endurspeglast í lögum, reglum og leiðbeiningum?
 - hversu langt er ráðgjafarskylda embættismanna talin ná inn á svið stjórnmalanna? hefur til dæmis verið fjallað um það að hvaða marki embættismenn eigi að veita pólitísk/taktíska ráðgjöf?
 - hafa verið settar reglur sem takmarka starfsval að loknu opinberu starfi?
17. Hafa verið settar sérstakar reglur um tjáningarfrelsi æðstu embættismanna eða heimildir þeirra til upplýðstrunar? Ef svo er ekki, hefur eigi að síður verið fjallað um slíkt í dómum eða fræðiskrifum?
18. Hafa æðstu embættismönnum verið settar sérstakar siðareglur? Hvað með reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum?
19. Innri verkferlar til að tryggja lögmæti ákvarðana ráðherra (hvort sem um eiginlegar stjórnvaldsákvarðanir er að ræða eða stjórnvaldsfyrirmæli).
20. Samstarf og tengsl milli ráðuneytisstjóra, efni funda þeirra.
21. Annað áhugavert, sérstaða.

3. Embættismannakerfi - Danmörk

Bryndís Hlöðversdóttir og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir tóku saman

3.1 Inngangur

Á síðustu 30 árum hefur samspil embættismanna og stjórnámálanna verið til reglulegrar umfjöllunar í Danmörku. Margar úttektir hafa verið gerðar um hlutverk embættismanna og skyldur þeirra í stjórnkerfinu, en slíkar úttektir eru oftast en ekki gerðar í kjölfar hneykslismála sem upp koma og sæta harðri gagnrýni og þar sem opinberar rannsóknir hafa átt sér stað. Samspil embættismanna og stjórnámálanna hefur verið í kastljósi slíkra úttekta, enda farsælt samspil þessara tveggja meginstoða stjórnkerfisins mikilvæg forsenda þess að það virki sem skyldi. Embættismenn gegna lykilhlutverki í því að tryggja framgang stjórnarstefnunnar hverju sinni og að hún sé framkvæmd innan ramma stjórnarskrár og laga. Í úttektunum í Danmörku hefur einnig verið leitast við að rýna hlutverk embættismanna í nútíma þjóðfélagi og hvort þeir séu í stakk búnir til að takast á við hlutverk sitt í stjórnkerfinu, með hliðsjón af því hvernig hlutverk ráðherra hefur þróast á síðustu áratugum.

Grunnhugmyndin um hinn ópólítíska embættismann og samspil hans við ráðherra, sem danska embættismannakerfið byggir á, hefur þróast með hliðsjón af breyttum kröfum í síbreytilegum heimi. Lögð hefur verið áhersla á að kerfið þróist í takt við þær kröfur sem gerðar eru til ráðherra og með hliðsjón af þeim verkefnum og áskorunum sem blasa við þeim í nútíma samfélagi.² Með hliðsjón af þessari sýn hefur inntak ráðgjafarskyldu embættismanna þróast í gegnum tíðina og er nú m.a. talið eðlilegt að í henni felist taktísk pólítísk ráðgjöf við ráðherra, ekki síður en lagaleg ráðgjöf svo dæmi sé tekið. Með slíkri þróun verða skilin á milli hlutverka aðstoðarmanna og embættismanna ekki eins skýr og þau voru áður. Þannig má segja að hlutverk embættismannsins sé orðið fjölbreyttara en áður.

Þá sanna dæmi frá Danmörku að hið tvíþætta eðli starfs embættismannsins getur reynst mörgum snúið, annars vegar það meginhlutverk sem felst í hollustuskyldunni að aðstoða ráðherrann og ríkisstjórn við að koma stjórnarstefnunni í framkvæmd og hins vegar það hlutverk að þurfa að gera ráðherra grein fyrir því hvar mörk valds hans liggja og eftir atvikum neita að framkvæma vilja ráðherrans, ef hann stangast á við stjórnarskrá eða lög. Tamlamálið varð á sínum tíma öðrum málum fremur til þess að vekja Dani upp af værum blundi og til umhugsunar um stoðir stjórnkerfisins og getu þess til að

² Bo Smith-udvalget, 2015, bls. 69 og áfram.

taka á vandasömum málum sem upp koma og varða ábyrgð ráðherra eða embættismanna á verkum sínum. Þetta mál var reifað stuttlega í skýrslunni um Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu³, en einnig má lesa nánari lýsingu á málinu í Viðauka 13.

Eins og fyrr segir þá hafa á síðustu þremur áratugum verið gerðar reglulegar úttektir á grunnstoðum stjórnkerfisins í Danmörku. Þar hefur verið rýnt í hlutverk og stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu (einkum með hliðsjón af eftirlitshlutverkinu) og einnig í samspil stjórnmalamanna og embættismanna. Úttektirnar hafa ýmist verið gerðar að frumkvæði stjórnvalda eða stéttarfélaga opinberra starfsmanna og tilefnið hefur gjarnan verið pólitískt hneykslismál, sem vekur umræðu um það hvort stjórnkerfið virki sem skyldi til að takast á við slík mál og eftir atvikum, ef um embættisbrot er að ræða, að kalla eftir ábyrgð hjá ráðherrum eða embættismönnum. Í kjölfar slíkra úttekta hafa í sumum tilvikum verið gerðar umbætur á lögum eða öðru regluverki sem varðar m.a. embættismenn og þeirra stöðu og hlutverk. Í nánast öllum þeim málum sem upp hafa komið í Danmörku þar sem ráðherrar eru sakaðir um embættisbrot hefur einnig komið upp umræða um þátt embættismanna í meintu broti, enda byggja ráðherrar ákvarðanatöku sína oftast á ráðgjöf embættismanna. Skilningur og skýr sýn á hlutverk embættismanna í stjórnkerfinu og samspil þeirra við stjórnmalamenn er talin forsenda þess að unnt sé að tryggja þá grunnreglu lýðræðissamfélagsins að valdi fylgi ábyrgð.

Fyrsta úttektin af þessu tagi var gerð að frumkvæði stéttarfélags lögfræðinga og hagfræðinga (DJØF) árið 1992 í kjölfar Tamílamálsins, sem fyrr var nefnt. Nefndinni var komið á laggirnar árið 1992 og Lars Nordskov Nielsen fyrrum umboðsmanni þingsins falið að stýra henni. Í kjölfar Tamílamálsins hafði mikil umræða átt sér stað í Danmörku um inntak skyldna embættismanna og samspil þeirra við ráðherra þegar slík mál koma upp. Lagaákvæði voru óskýr og óljóst hvaða einingar innan þingsins hefðu hlutverki að gegna við slíkar aðstæður. Nordskov Nielsen nefndin fjallaði m.a. um siðferðilegar skyldur embættismanna og annarra sem starfa í opinberri stjórnsýslu, með hollustuskyldu, sannleiksskyldu og fagmennsku í forgrunni. Í kjölfarið á vinnu nefndarinnar og vegna ábendinga hennar voru gerðar viðamiklar breytingar á lögum og reglum í því skyni að styrkja eftirlitshlutverk danska þingsins, m.a. skerpt á ákvæðum þingskapa um ráðherraábyrgð og hlutverki þingsins við slíkar aðstæður. Þær breytingar ásamt því að lög voru sett um rannsóknarnefndir, skópu algerlega nýjan ramma og skýrari utan um hlutverkaskipan og málsmeðferð þegar upp koma mál sem varða mögulega ábyrgð ráðherra eða embættismanna. Með skýrslu Nordskov Nielsen nefndarinnar var lagður ákveðinn grunnur að því að því að skýra samspil þings, ráðherra og embættismanna í stjórnkerfinu.

³ Alþingi, 2009.

Afrakstur af vinnu Nordskov Nielsen nefndarinnar og þeirra lagabreytinga sem af henni leiddu má sjá í bókinni „Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle“ sem gefin var út árið 2002.⁴

Árið 1997 kom fjármálaráðuneytið á fót nefnd til að rýna samspil ráðherra og embættismanna og var fyrrum ráðuneytisstjóra Mogens Bundgaard-Nielsen falið að stýra henni. Nefndin skilaði af sér álitserð árið 1998.⁵ Nefndinni var falið að greina hefðbundið hlutverk embættismannsins og þróun þess síðustu áratugin á undan, meðal annars með hliðsjón af samspili við ráðherra. Þá var nefndinni falið að greina sérstaklega færni embættismannakerfisins til þess að takast á við hlutverk sitt, einkum það sem snýr að því að vinna fyrir hönd ráðherra á hinu pólitíska sviði. Jafnframt skyldi nefndin rýna það hvernig ritarþjónusta við ráðherra hefur þróast með hliðsjón af þörfum ráðherrans og stjórnmalastarfi hans, samskiptum við fjölmiðla og aðra í embættismannakerfinu. Þessa þróun skyldi skoða með hliðsjón af hlutverkum aðstoðarmanna og leggja mat á kosti og galla ráðningarfyrirkomulags þeirra í stjórnkerfinu og hvernig að slíkum ráðningum er staðið. Loks skyldi nefndin líta til stöðu og þróunar á þjónustu við ráðherra í nágrannalöndunum, s.s. Noregi og Svíþjóð. Nefndin komst m.a. að þeirri niðurstöðu að þróunin í Danmörku hefði verið ólík þessum tveimur nágrannalöndum, þar sem starfsmönnum ráðuneytanna hefðu í ríkara mæli í Danmörku verið falin verkefni, sem í hinum löndunum væru falin því starfsfólki sem væri valið á pólitískum grunni. Ráðgjafarskylda embættismanna í Danmörku hefði þróast þannig að hún fæli einnig í sér ráðgjöf um pólitíska og taktíska eftirfylgni stefnumála, nokkuð sem væri alfarið í höndum pólitískra aðstoðarmanna í hinum löndunum. Það fyrirkomulag hefði tekist vel til í Danmörku. Nefndin taldi að þrátt fyrir að í slíku fyrirkomulagi gæti falist hætt á að danskir embættismenn misstu sjónar á mikilvægi hinnar faglegu ráðgjafar, þá bæri að halda áfram á þeirri braut sem farin hefur verið, enda væru danskir embættismenn mjög meðvitaðir um hið tvíþætta hlutverk sitt, þ.e. veita ráðherranum ráðgjöf um pólitíska taktík, en um leið tryggja faglegt aðhald. Nefndinni var falið að skoða kosti þess og galla að aðstoðarmenn gætu gefið starfsfólki ráðuneyta fyrirmæli fyrir hönd ráðherra. Slíkt tíðkast ekki í Danmörku og Noregi. Nefndin mælti eindregið gegn því.⁶

Árið 2003 samþykkti danska þingið að koma á fót nefnd til að leggja mat á hvort skýra þyrfti reglur um hlutverk og skyldur embættismanna, einkum þeirra sem eru í sérstöku ráðgjafarhlutverki (pólitískt-taktísku ráðgjafarhlutverki) við ráðherra og ráðgjöf þeirra til ráðherra og ríkisstjórnar. Jens Peter Christensen, nú hæstaréttardómari, var formaður nefndarinnar og skilaði hún álitserð sinni

⁴ Sjá m.a. Talevski, Christensen og Dethlefsen, 2002.

⁵ Finansministeriet, 1998.

⁶ Sama heimild.

árið 2004.⁷ Nefndin viðrar í niðurstöðum sínum hvernig megi skýra reglur og skilning á inntaki þeirrar þjónustu sem embættismenn og eftir atvikum annað starfsfólk ráðuneyta eigi að veita ráðherrum. Einkum var þetta rýnt með hliðsjón af hlutverki pólitískt valinna aðstoðarmanna ráðherra. Nefndin skoðaði hvort að þær kröfur sem almennar reglur stjórnsýsluréttarins leggi á starfsfólk stjórnsýslunnar, eigi einnig við um aðstoðarmenn ráðherra, s.s. í samskiptum við fjölmiðla. Helstu tillögur nefndarinnar voru innleiddar og lögðu þær grunninn að því fyrirkomulagi sem ríkt hefur síðan í Danmörku um aðstoðarmenn ráðherra. Þær fólu m.a. í sér:

- Að aðstoðarmenn eigi áfram að vera í ráðningarsambandi við ráðuneytin eins og verið hefur. Það felur í sér að þeir undirgangast sömu kröfur og annað starfsfólk, hvað varðar t.d. lögmætiskröfu, sannleikskyldu og fagmennsku.
- Að fjöldi þeirra sem eru í slíku hlutverki gagnvart ráðherra sé að jafnaði afmarkaður við tvo starfsmenn á hvern ráðherra, að hámarki séu þeir þrír.⁸
- Aðstoðarmenn geti ekki gefið starfsfólki ráðuneytanna fyrirmæli.
- Aðstoðarmenn skulu fá fræðslu um uppbyggingu stjórnsýslunnar, hlutverk og regluverkið sem um hana gilda.
- Ráðningu aðstoðarmanna lýkur í síðasta lagi á þeim tímapunkti sem boðað er til kosninga.
- Sameiginlegt form fyrir ráðningarsamning skal notað í öllum ráðuneytum við ráðningu aðstoðarmanna, þar sem ljóst er að ráðningin nær aðeins til þjónustu við tiltekinn ráðherra á umræddu kjörtímabili.
- Listi yfir aðstoðarmenn í öllum ráðuneytum skal birtur á heimasíðu forsætisráðuneytisins.

Árið 2011 samþykkti danska þingið að fela fjármálaráðherra að koma á fót nefnd til að skoða og leggja mat á hvort breyta þyrfti reglum um aðstoðarmenn, hlutverk þeirra og skyldur. Í þingsályktuninni, sem lagði grunn að vinnu nefndarinnar, var það orðað svo að í ljósi þeirrar umræðu sem í seinni tíð hefði átt sér stað um hlutverk aðstoðarmanna og fjölda þeirra í ráðuneytum, teldi þingið að þörf væri á að fela nefnd sérfræðinga að rýna gildandi reglur og verklag. Meðal annars að skoða hvort unnt væri að fela föstu starfsfólki í ríkara mæli verkefni sem ella yrðu falin pólitískt ráðnum aðstoðarmönnum. Nefndin skyldi leggja mat á það fyrirkomulag sem gilt hefði um aðstoðarmenn og byggt

⁷ Sama heimild.

⁸ Nú eru reglurnar þær að flestir ráðherrar í Danmörku geta ráðið einn aðstoðarmann, fimm ráðherrar (forsætisráðherra, varaforsætisráðherra, varnarmálaráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra) mega hafa allt að þrjá, en ráðherrar í samhæfingarnefnd mega hafa tvo aðstoðarmenn. Sjá Medarbejder-og Kompetencestyrelsen, 2023.

hefði verið á tillögum fyrri nefndar um efnið. Nefndinni var einnig falið að kanna hvernig í reynd væri farið eftir þeim reglum sem um aðstoðarmenn giltu, skoða þróunina frá 2004, hver verkefni aðstoðarmanna hefðu í reynd verið þann tíma og hver bakgrunnur þeirra væri. Þá var nefndinni falið að leggja mat á hvort rétt væri að endurskoða regluverkið um aðstoðarmenn, m.a. hvað varðar fjölda þeirra. Jens P. Christensen var falið að stýra nefndinni og skilaði hún skýrslu sinni og tillögum árið 2013.⁹

Niðurstöður nefndarinnar leiddu m.a. í ljós að síðan árið 2004 hefðu verulegar breytingar átt sér stað á því hvaðan aðstoðarmenn kæmu. Árið 2001 kom þannig helmingur aðstoðarmanna frá fjölmiðlunum en hinn helmingurinn skiptist jafnt með bakgrunn frá samskiptafyrirtækjum annars vegar og úr flokki hlutaðeigandi ráðherra hins vegar. Á árunum 2006 – 2010 fellur hlutfall þeirra sem koma frá fjölmiðlum niður í 13%, 53% kom frá samskiptafyrirtækjum og 35% úr röðum flokksfólks ráðherra. Þessi þróun heldur áfram árin á eftir og 2011 eru sambærilegar tölur 8% frá fjölmiðlum, 45% frá samskiptafyrirtækjum og 47% röðum flokksfólks ráðherra. Þá leiddi skoðun nefndarinnar í ljós að verkefni aðstoðarmanna hefðu breyst verulega á tímabilinu, frá því að vera fyrst og fremst í samskipta – og upplýsingahlutverki gagnvart fjölmiðlum, yfir í almenna ráðgjöf á breiðum grunni, ræðuskrif og miðlun pólitískra skilaboða frá ráðherra til embættismanna ráðuneytanna. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að almennt ríkti ánægja meðal ráðherra, ráðuneytisstjóra og aðstoðarmannanna sjálfra um fyrirkomulagið. Árangursrík samþætting starfa í ráðuneytunum krefðist einkum þess að gott samstarf væri milli aðstoðarmanna og embættismanna, sérstaklega ráðuneytisstjóra. Ef það væri ekki fyrir hendi væri hættu á ósamræmi í ráðgjöf til ráðherra og hún byggði hugsanlega á ótraustum faglegum grunni, auk þess sem óvissa gæti skapast um stjórnun innan ráðuneytisins. Skýr og vel skilgreind mörk á milli verkefna ráðgjafa og embættismanna væru nauðsynleg.¹⁰

Árið 2014 var að frumkvæði DJØF skipuð nefnd undir forystu Bo Smith fyrrum ráðuneytisstjóra atvinnumálaráðuneytisins um samspil stjórnámálanna og embættismanna. Nefndin fjallaði ekki aðeins um embættismenn ríkisins heldur náði vinna hennar einnig til sveitarstjórnastigsins. Nefndin skilaði skýrslu sinni árið 2015.¹¹

Nefndin komst m.a. að þeirri niðurstöðu að danska embættismannakerfið væri ágætlega í stakk búið til að sinna því hlutverki sem því er ætlað. Skýra þyrfti þó reglur og æskilegt verklag í störfum embættismanna og beina kastljósinu að innihaldi þeirra reglna. Þá væri mikilvægt að standa vörð um traust til

⁹ Finansministeriet, 2013.

¹⁰ Sama heimild, bls. 61.

¹¹ Bo Smith-udvalget, 2015.

embættismannakerfisins. Nefndin lagði til að þær siðareglur sem óumdeilt væri að giltu í reynd um störf embættismanna væru skráðar með formlegum hætti. Um svipað leyti og Smith nefndin gaf út skýrslu sína gaf fjármálaráðuneytið út Kodex VII – siðareglur danskra embættismanna, sem voru þýddar á íslensku og birtar hér á landi árið 2016.¹²

Árið 2017 var starfshópur skipaður fulltrúum frá ríki og sveitarfélögum settur á laggirnar til að endurskoða 10 ára gamlar leiðbeinandi reglur um góða starfshætti hjá hinu opinbera. Tóku reglurnar nokkrum breytingum og voru gefnar út endurskoðaðar.¹³

Í febrúar 2022 var að frumkvæði DJØF skipuð nefnd undir forystu Karsten Dybvad fyrrum ráðuneytisstjóra danska forsætisráðuneytisins til að skoða samspil embættismanna og stjórnmalamanna með hliðsjón af nokkrum málum sem höfðu komið upp í stjórnsýslunni á árunum á undan. Nefndinni var einkum falið að skoða samspil milli þingmanna, ráðherra, embættismanna og fjölmiðla, meta áhrif af þessum tengslum á ráðgjafarskyldu embættismanna (einkum pólitískt-taktísku ráðgjafarskylduna) og samhengi þess við hlutverk aðstoðarmanna og aðstoðarmanna ráðherra. Nefndin skilaði skýrslu sinni í janúar 2023.¹⁴ Helstu tillögur voru sem hér segir:

1. Tryggja lögmæti ákvarðana.

Koma á skipulagi til að meta betur lögmæti ákvarðana áður en þær eru tilkynntar. Ítarlegri málsmeðferð mála þar sem ástæða er til að rýna í lagalega þætti.

2. Bæta samstarf innan ríkisstjórnarinnar.

Auka notkun sameiginlegra tillagna í málum þar sem ágreiningur er milli ráðuneyta þar sem ætla má að unnt sé að ná pólitískri lendingu.

3. Tryggja vandaða undirbúningsvinnu löggjafar.

Þrýstingur er á að pólitísk útspil líti hratt dagsins ljós en forðast þarf flýtilöggjöf og virða umsagnarfresti. Auka þarf notkun sérfræðinefnda og þverfaglegra nefnda.

4. Bæta samskipti fjölmiðla og embættismanna.

Koma þyrfti á laggirnar samtali þar á milli um hvernig samskiptin mætti bæta. Fjölmiðlar þurfa bætt aðgengi að fagfólki í ráðuneytum og ráðuneytin þurfa aukinn tíma til að bregðast við fyrirspurnum fjölmiðla.

5. Skýrar reglur um notkun samfélagsmiðla.

Aðgreina verður opinberar og persónulegan notendaðgang ráðherra. Takmarka ætti notkun persónulegs notendaðgangs ráðherra fyrir

¹² Finansministeriet, 2015. Sjá <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/sjomeginskyldur-isl--1-.pdf>

¹³ Finansministeriet, 2017c.

¹⁴ Christensen og Mortensen, 2022.

tilkynningar hins opinbera. Gæta þarf hlutleysis þegar embættismenn aðstoða við persónulega miðlun ráðherra á samfélagsmiðlum.

6. Eftirlitshlutverki þingsins gefinn betri gaumur.

Sú tilfinning er rík að þingmenn hafi takmarkaðan skilning á því hvers það krefst af embættismannakerfinu að aðstoða ráðherra við að svara fyrirspurnum frá þinginu. Beiting eftirlitsheimilda ætti að vera með betri hliðsjón af því vinnuálagi sem þær skapa í ráðuneytunum.

7. Starfsskilyrði undirbyggja faglega ráðgjöf og heilindi.

Áherslu ætti að leggja á siðareglur embættismanna (Kodex VII).

Fyrirkomulag ráðninga æðstu embættismanna ætti jafnframt að styðja við faglega ráðgjöf og heilindi.

8. Endurskoða upplýsingalög.

Endurskoða þarf nokkrar undanþágur frá upplýsingarétti sem varða aðgang að gögnum um pólitíska ákvarðanatöku. Núverandi reglur, sérstaklega 24. grein upplýsingalaga um þjónustu við ráðherra, hafa leitt til of víðtækra takmarkana á rétti til aðgangs að opinberum gögnum. Skilvirkari skráningar er þörf, þ.m.t. fyrir SMS. Tryggja þarf tímanlega afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum.

3.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Danska stjórnarskráin (Grundloven), líkt og sú íslenska, geymir fremur almennt upphafsákvæði um höfuðeinkenni stjórnkerfisins. Þar segir að stjórnarformið sé takmarkað einveldi (d. indskrænket monarkisk) og að ríkisvaldið greinist í þrennt þar sem konungur og þing fara saman með löggjafarvald, konungur með framkvæmdarvald og dómstólar með dómsvald. Hvergi er minnst á lýðræði í henni og af lestri hennar mætti ætla að konungur væri valdamestur í ríkinu, þrátt fyrir að hann sé í reynd og samkvæmt viðurkenndri lagatúlkun, valdalaus og ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum. Dansk stjórnarskráin er að grunni til frá árinu 1849 og hefur henni sjaldan verið breytt. Síðast var gerð á henni breyting árið 1953. Ekki hefur átt sér stað grundvallarendurskoðun á texta hennar frá þeim tíma, heldur hefur verið byggt á upphaflegum textagrunni og gefur sá texti ekki samkvæmt orðanna hljóðan raunsanna mynd af hinu raunverulega stjórnarfyrirkomulagi, frekar en texti íslensku stjórnarskrárinnar. Til þess þarf hins vegar að líta til lagatúlkunar, fordæma, venju o.s.frv.

Staða danska konungdæmisins í stjórnkerfinu hefur verið til umræðu í umfjöllun fræðimanna í Danmörku, líkt og staða forseta hefur verið hér á landi. Þau sjónarmið hafa verið viðruð að konungdæmið geti virkað sem ákveðin festa í stjórnkerfinu og að konungur eða drottning geti, fremur en kjörinn forseti, verið hafin yfir pólitískt dægurþras og stigið inn í vandasamar aðstæður með tiltekið hlutverk, óháð ríkisstjórn. Þannig hafi Kristján konungur 10. gegnt því mikilvæga hlutverki á hernámsárunum 1940 – 1945 að vera sameiningartákn og málsvári þjóðarinnar á stríðstímum. Þá gæti slíkur þjóðhöfðingi haft það hlutverk að vera sá sem vaki yfir og standi vörð um stjórnarskrána og jafnframt

haft mikilvægt hlutverk við stjórnarmyndun.¹⁵ Aðrir hafa bent á að í ljósi þess að stjórnarskráin sé skýr með það að konungur sé valdalaus með öllu, þá sé ekki rými í henni fyrir slíkt virkt hlutverk konungsins í stjórnkerfinu ef frá er talið það ímyndarlega hlutverk að vera sameiningartákn. Konungur getur ekki í ljósi þess valda- og ábyrgðarleysis sem stjórnarskráin ætlar honum, farið með ríkisvald óháð ríkisstjórn eða einstökum ráðherrum. Ráðherrar eru þeir sem fara með valdið og þeirra er einnig ábyrgðin á allri stjórnarframkvæmd, á meðan konungur er ábyrgðarlaus.¹⁶

Danska stjórnarfyrirkomulagið byggir á tilteknum grunnstoðum, sem eru óumdeildar fræðilega þótt þær megi ekki sjá allar nefndar berum orðum í texta stjórnarskrárinnar. Í fyrsta lagi einkennist stjórnarfyrirkomulagið af því að valdið sprettur frá fólkinu (lýðræði) og að valdhafar skuli athafna sig innan ramma laganna (réttarríki). Þeir sem fara með valdið skulu sæta eftirliti og aðhaldi og jafnframt ábyrgð ef þeir misfara með vald sitt. Þá ríkir þingræði í Danmörku, ráðherrar sitja í skjóli þingsins og þeir geta ekki setið lengur en þingið styður þá eða þolir í embætti. Þingið veitir framkvæmdarvaldinu aðhald (þingeftirlit) í umboði fólksins, sem kys reglulega fulltrúa sína á þjóðþingið. Þá njóta borgararnir ríkrar mannréttindaverndar sem er afmörkuð nánar í stjórnarskránni.¹⁷

Í 14. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er fjallað um að konungur skipi ráðherra og veiti þeim lausn, en í ljósi þingræðisfyrirkomulagsins og stöðu konungs eða drottningar í stjórnkerfinu er litið svo á að þau gegni aðeins formlegu hlutverki við stjórnarmyndun. Stjórnarmyndun á sér í reynd stað með þeim hætti að forystumenn stjórnmálaflokka hafa farið svokallaðan „drottningarhring“ – og lýst yfir hverjir þeir telji rétt að fái stjórnarmyndunarumboðið og ef sú syrpa bendir til þess að meirihluti sé fyrir því að tiltekinn stjórnmálaforingi fái umboðið, þá fær sá umboðið.¹⁸ Ef óljóst er hvern skuli velja til að fara með stjórnarmyndun og samsetning þingsins bendir ekki skýrt til þess hvað skuli gera, er það fráfarandi forsætisráðherra sem ákveður þetta í reynd og sætir ábyrgð á þeirri ákvörðun sinni. Pólitíska ákvörðun á borð við þessa telja fræðimenn að konungur eða drottning geti ekki tekið í ljósi ábyrgðarleysis á athöfnum sínum.¹⁹

Um þingræðisfyrirkomulagið er fjallað í 15. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt á hann vantraust. Í reynd hefur danska þingið afar sjaldan samþykkt vantraust á

¹⁵ Sørensen, 1973, bls. 58–67.

¹⁶ Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 56.

¹⁷ Sama heimild, bls. 47–48.

¹⁸ Sjá einnig um „drottningarhringinn“ í Zahle, 2019, bls. 122–124.

¹⁹ Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 56.

ráðherra, en margsinnis hefur það gerst að þegar ljóst er að ráðherra nýtur ekki trausts meirihluta þingsins lengur er það í reynd forsætisráðherrann sem grípur í taumana og ráðherra víkur áður en til vantrausts kemur.²⁰ Þjóðþingið getur líkt og hér á landi ákveðið að ákæra ráðherra fyrir embættisfærslur hans og dæmir landsdómur (Rigsretten) þau mál, sbr. 16. og 60. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Stjórnarskráin gerir reyndar ráð fyrir því að konungur eða þingið geti ákveðið að ákæra ráðherra fyrir embættisbrot, en í öllum tilvikum sem slíkt hefur átt sér stað hefur þingið tekið ákvörðun um ákærana.²¹ Danski landsdómurinn er skipaður 15 hæstaréttardómurum og jafnmörgum leikmönnum sem þingið velur, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir mega þó ekki vera þingmenn. Nánari reglur um landsdóminn er að finna í lögum nr. 100/1954, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar. Dómendur í landsdómi þurfa að minnsta kosti að vera 18 í hverju máli, 9 hæstaréttardómarar og 9 leikmenn. Eftir að grundvallarlögin dönsku frá 1849 tóku gildi hafa 6 mál farið fyrir landsdóm þar í landi, það síðasta í máli Inger Støjberg, sem árið 2021 var dæmd í skilorðsbundið fangelsi fyrir að fyrirskipa aðskilnað para, þar sem annar aðilinn var undir 18 ára aldri, inni á dvalarúrræðum fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Konungur og ráðherrar í ríkisstjórn skipa ríkisráðið, þar sem lög og allar mikilvægar stjórnarráðstafanir eru til afgreiðslu, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Þjóðþingið gegnir eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu, líkt og hér á landi og gegnir lykilhlutverki þegar kemur að því að meta hvort kalla skuli ráðherra til ábyrgðar fyrir embættisfærslur sínar, eins og áður er rakið.

Í stjórnarskrá Danmerkur er fjallað um embættismenn í 27. gr. Þar segir að setja skuli reglur um skipun embættismanna í lögum. Þá segir að engan megi skipa sem embættismann nema hann hafi ríkisborgararétt og skulu þeir sem skipaðir eru embættismenn vinna heit að stjórnarskránni. Þá segir einnig í greininni að í lögum skuli kveða á um frávikningu, flutning og starfslok embættismanna. Þá er í 3. mgr. ákvæði um að einungis sé hægt að flytja embættismann til í starfi án samþykkis hans ef það hefur ekki í för með sér skerðingu á þeim tekjum sem stöðunni fylgdu og getur embættismaðurinn valið milli þess að flytjast í annað embætti eða að hefja töku lífeyris eftir almennum reglum. Ákvæðið í 3. mgr. 27. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er sambærilegt 4. mgr. 20. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

3.3 Ríkisstjórn, skipulag og starfshættir

Hér verður fjallað um störf og starfshætti dönsku ríkisstjórnarinnar.

²⁰ Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 68-69.

²¹ Christensen, 2022, bls. 119.

3.3.1 Ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald

Í Danmörku líkt og á Íslandi er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald. Framkvæmdarvaldið er á hendi hóps ráðherra, sem eru sjálfstæðir og bera ábyrgð á þeim stjórnarmálefnum sem þeim eru falin. Forsætisráðherra hefur þó skýra sérstöðu í hópi ráðherra, hann veitir ráðherrum og ríkisstjórninni forystu og gegnir mikilvægu hlutverki innan ríkisstjórnar í krafti síns samhæfingar – og forystuhlutverks. Þá ákveður forsætisráðherra með atbeina konungs tölu ráðherra, skipar þá og veitir þeim lausn, og ákveður hvar stjórnarmálefni eru vistuð sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er það forsætisráðherra sem getur ákveðið hvenær boða skuli til kosninga, sbr. 32. gr. stjórnarskrárinnar.²²

3.3.2 Eftirlits – og tilsjónarhlutverk forsætisráðherra

Sérstaða forsætisráðherra innan ríkisstjórnar felst meðal annars í því að hann hefur tilteknu eftirlits – og tilsjónarhlutverki að gegna gagnvart öðrum ráðherrum og embættisfærslum þeirra. Þetta hlutverk má að einhverju leyti lesa úr stjórnarskránni og því forystuhlutverki sem hún ætlar forsætisráðherra innan ríkisstjórnar, en fyrst og fremst er dómur danska landsdómsins frá árinu 1910 (Alberti málið) afgerandi sem réttarlegur grunnur undir þennan skilning (U 1910.948 R). Lesa má um Alberti-málið í Viðauka 12.

Eftirlits – og tilsjónarhlutverk forsætisráðherra með öðrum ráðherrum kom einnig til umfjöllunar í Tamílamálinu, en um leið og skýrsla rannsóknardómarans í málinu sýndi fram á að forsætisráðherrann hefði vitað af lögbrotunum sem áttu sér stað í dómsmálaráðuneytinu, án þess að aðhafast neitt, var ljóst að forsætisráðherranum og ríkisstjórn hans væri ekki sætt lengur.²³

3.3.3 Fyrirkomulag ráðninga og starfsloka

Við skipan í stöður er almenna reglan sú að stöður embættismanna skal auglýsa, en frá því eru þó undantekningar.²⁴ Unnt er að skipa í embætti án auglýsingar ef um er að ræða tiltekin embætti, þ.e. embætti forseta Hæstaréttar, stöður embættismanna í hernum og embætti hjá landhelgisgæslunni (redningsberedskab). Þá eru embætti ekki auglýst ef um er að ræða að öðrum embættismanni, á grundvelli 12. gr. starfsmannalaganna, eða vegna annarra óviðráðanlegra aðstæðna, sé falið að gegna umræddum embættisskyldum. Einnig er undanþága frá auglýsingaskyldu þegar fyrrverandi embættismaður, sem hefur verið á eftirlaunum vegna heilsufarsvanda, verður aftur vinnufær og skal taka við embætti á ný samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um eftirlaun embættismanna (tjenestemandspensionsloven) frá 2017. Í slíkum

²² Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 67.

²³ Sjá umfjöllun um Tamílamálið í Viðauka 13.

²⁴ Finansministeriet, 2010a.

tilvikum er viðkomandi embættismanni bæði rétt og skylt að hverfa aftur til starfa í fyrri stöðu sína eða sambærilega stöðu, svo fremi að hann hafi ekki náð lífeyrisaldri. Sömuleiðis ef embættismaður er fluttur úr æðra embætti í lægra sett embætti. Loks er heimilt að auglýsa stöðu innan tiltekinnar einingar eða stofnunar, ef staðan krefst hæfni eða þekkingar sem kallar á starfsreynslu innan þeirrar einingar.

Ráðningarfyrirkomulag fyrir skipan í æðstu embætti innan dönsku ráðuneytanna og vissar aðrar trúnaðarstöður er pólitískt, í þeim skilningi að ráðherranefnd á vegum ríkisstjórnarinnar hefur með höndum útnefningar og skipan í þessar stjórnendastöður í efsta lagi danskrar stjórnsýslu. Það er hins vegar faglegt fyrirkomulag í þeim skilningi að byggt er kerfisbundið á ákveðnu verklagi eða ferli innan ráðuneytanna þar sem hæfni og verðleikar ráða mestu um það hverjir koma til greina. Þetta er ráðherranefnd um tilnefningar og skipan í tiltekin æðstu embætti hjá danska ríkinu (d. Ansættelsesudvalget), sem upphaflega var sett á laggirnar á árinu 1977 í tíð Anker Jørgensen sem forsætisráðherra.

Þessi ráðherranefnd er ein af fastanefndum dönsku ríkisstjórnarinnar og er forsætisráðherrann formaður nefndarinnar. Undirbúningsnefnd þessarar ráðherranefndar er skipuð af ráðuneytisstjórum forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins.

Svo virðist sem framan af hafi hvílt nokkur leynd yfir störfum þessarar ráðherranefndar og ekki reynst auðvelt að nálgast upplýsingar um störf hennar og starfshætti. Árið 2017 kom hins vegar út fagtímaritsgrein eftir danska sagnfræðinginn Peter Heyn Nielsen²⁵ sem byggir í rannsókn sinni að mestu á viðtölum við fyrrum ráðherra, upplýsingum úr fundargerðum forsætisráðuneytisins og gögnum frá danska þjóðskjalasafninu.

Þróun ráðherranefnda um tilnefningar og skipan í embætti innan dönsku stjórnsýslunnar má rekja aftur til áttunda áratugarins. Hvorki er fjallað um ráðherranefndir né ríkisstjórnarfundir í dönsku stjórnarskránni. Eins og fyrr segir byggir danska stjórnkerfið á ráðherrastjórnsýslu þar sem ráðherra fer einn með yfirstjórn á þeim málaflokkum sem undir hann heyra og ber ráðherraábyrgð gagnvart þinginu, það er Folketinget. Skipan ráðherranefnda er og hefur verið ákvörðun ríkisstjórna hverju sinni og undir forystu forsætisráðherra.

Lengst af höfðu einungis tvær ráðherranefndir verið starfandi, þ.e. ráðherranefnd samhæfingarmála (d. Koordinationsudvalget) og ráðherranefnd um efnahagsmál (d. Økonomiudvalget). Ráðherranefndum hafði farið fjölgandi upp úr 1970, en við ríkisstjórnarskiptin 1982 var ráðherranefndum fækkað verulega. Starfi ráðherranefndar um tilnefningar og skipan í æðstu embætti var

²⁵ Nielsen, 2017, bls. 363-398.

þrátt fyrir þá miklu fækkun haldið áfram. Forsætisráðherra og fjármálaráðherra hafa í gegnum tíðina alltaf átt sæti í þessari ráðherranefnd og á tímum samsteypustjórna með þátttöku margra flokka komu fulltrúar þeirra flokka inn í nefndina. Í samsteypustjórnnum eftir 1990 hafa hins vegar allir formenn ríkisstjórnarflokkanna átt fast sæti í nefndinni. Það er sagt gefa til kynna að frá og með þessum tíma hafi starf nefndarinnar notið ákveðins forgangs innan ríkisstjórnarinnar. Fundir nefndarinnar voru haldnir vikulega og gjarnan stuttir, haldnir á 30 mínútum fyrir ríkisstjórnarfund.

Eins og fram hefur komið þá var ráðherranefnd um tilnefningar og skipan í æðstu stöður innan danska stjórnarráðsins, Ansættelsesudvalget (AsU), sett á laggirnar árið 1977. Tildrög þess að AsU var sett á laggirnar eru sögð vera gagnrýni forsætisráðherrans Anker Jørgensens á það að allar skipanir í æðstu embættin væru „innanbúðar ráðstafanir“, það er að ekki væri auglýst eða leitað út fyrir ráðuneytin eftir hæfum umsækjendum í þessi embætti. Forsætisráðherrann mun hafa farið fram á það að framvegis yrði skipan í þessi æðstu embætti betur undirbúin og samhæfðari en til þessa hafði verið raunin. Á þessum tíma fékk nefndin nafnið tilnefningarnefndin (d. Udnævnelsesudvalget (UnU)) og skyldi hún vera varanleg ráðherranefnd sem þarna í upphafi var skipuð af forsætisráðherra, fjármálaráðherra og ráðherra efnahagsmála.

Með skipan ráðherranefndarinnar var lagt upp með ákveðið verklag. Í fyrsta lagi þá átti fagráðherra sem var með lausa stöðu að tilkynna þar um á ríkisstjórnarfund og helst áður en hún yrði auglýst innan stjórnsýslunnar. Því næst skyldi viðkomandi fagráðherra að loknum auglýsingarfresti senda UnU starfsferilskrá þeirra umsækjenda sem kæmu til greina og ræða hugsanlega skipan í ráðherranefndinni. Þegar UnU, í samstarfi við fagráðherrann sem í hlut ætti, væri komin með niðurstöðu um hver skyldi ráðinn skyldi málið tekið fyrir á fundi ríkisstjórnar sem þá gæfi endanlegt samþykki fyrir skipaninni.

Á þessum tíma fjallaði UnU eingöngu um stöður í efsta lagi ráðuneytanna, þ.e. stöður ráðuneytisstjóra (d. departementschefer), skrifstofustjóra (d. direktører) og í undantekningartilvikum um stöður deildarstjóra (d. avdelingschefer). Þegar málið var komið inn á ríkisstjórnarfund varð reyndin sú að aðrir ráðherrar en fagráðherrann og þeir ráðherrar sem voru í UnU blönduðu sér ekkert í umræðuna um skipanina á fundinum. Þetta fyrirkomulag gaf engu að síður forsætisráðherranum betra tækifæri til að fylgjast með útnefningum í æðstu embætti ráðuneytanna. Annað sem þetta fyrirkomulag hafði í för með sér var að viðkomandi fagráðherra varð að taka afstöðu til hvernar ráðningar fyrir sig því það fól í sér, ólíkt því sem áður tíðkaðist, að ráðherrann þyrfti að mæta fyrir forsætisráðherrann og færa rök fyrir skipan tiltekins kándíats.

Í forsætisráðherratið Poul Nyrup Rasmussens árin 1994-1996 var meira los á verklagi og störfum nefndarinnar sem þarna var aftur komin með sitt upprunalega heiti, Ansættelsesudvalget (AsU). Forsætisráðherra skyldi áfram tilkynnt um lausa stöðu áður en hún yrði auglýst innan ráðuneytanna. Að loknu umsóknarferlinu bar fagráðherra að senda tilkynningu til meðlima AsU með

upplýsingum um hver skyldi skipaður og upplýsa nefndina í leiðinni um það hvernig umsóknarferlið hefði farið fram. Á næsta fundi AsU kynnti svo ráðherrann málið munnlega. Í reynd var þetta farið að virka þannig að viðkomandi fagráðherra gat verið búinn að ganga frá skipaninni áður en AsU gafst tóm til að fjalla um málið.

Á árunum 2001 til 2004, í forsætisráðherratið Anders Fogh Rasmussen, fóru störf AsU smám saman að færast í kerfisbundnara form. Í janúar 2004 voru svo gerðar umtalsverðar breytingar á verklagi og umboði AsU sem veittu henni heimild til að grípa mun fyrr inn í ráðningarferlið. Ítarlegri verklagsreglur voru innleiddar og verkefni ráðherranefndarinnar útvíkkað þannig að nú voru ekki einungis skipanir yfirmanna í efstu þrepum innan ráðuneytanna á hendi ráðherranefndarinnar heldur einnig skipan stjórnarformanna í stjórnir stofnana og fyrirtækja ríkisins. Hver og ein staða skyldi fara fyrir AsU og fá umfjöllun á minnst þremur fundum.

Fyrst bar viðkomandi fagráðherra að tilkynna mál inn á dagskrá AsU. Á fyrsta fundinum skyldi hann lýsa umræddri stöðu sem var laus og fjalla um hugsanlega kándídata í stöðuna. Á öðrum fundi var tekin ákvörðun um það hvaða kándídatar kæmu til greina og á þriðja fundinum skyldi ráðherrann leggja til ákveðinn umsækjanda. Skýrt var tekið fram í þessum verklagsreglum að aðrir meðlimir AsU gætu, strax á fyrsta eða öðrum fundi, gert tillögu að öðrum kándídotum en þeim sem fagráðherrann mælti með. Önnur breyting sem þarna varð á verklagi AsU sneri að því hver færi með hina endanlegu ákvörðun um skipan í störf og stjórnir, ríkisstjórn eða AsU. Fram til þessa hafði staðið í verklagsreglunum að ríkisstjórnin tæki hina endanlegu ákvörðun. Í reglunum sem settar voru 2004 var það AsU sem kæmist að niðurstöðu um skipanina og að á ríkisstjórnarfundum skyldi í framhaldinu taka hina endanlegu ákvörðun. Þótt hin endanlega ákvörðun væri enn ríkisstjórnar þá styrkti þessi breyting í raun stöðu AsU. Í ágúst 2005 var svo þeim stöðum stjórnarformanna sem felldar voru undir þriggja funda verklagið fjölgað.

Þegar ríkisstjórn Helle Thorning-Schmidt tók við árið 2011 urðu enn á ný breytingar á AsU. Í fyrsta lagi varð þessi ráðherranefnd ein af fjórum fastanefndum í ríkisstjórn og fékk nú meira vægi í ríkisstjórnarstarfinu en fram til þessa. AsU fundaði 89 sinnum í forsætisráðherratið Helle Thorning-Schmidt auk þess sem nokkur mál voru afgreidd skriflega úr nefndinni. Í öðru lagi var verklaginu breytt í nokkrum veigamiklum atriðum og þá breytti nefndin aftur um nafn og var núna kölluð „Tilnefningar- og skipulagsnefndin“ (d. Udnævnelses- og Organisationsudvalget (UOU)). Hélt nefndin þessu nafni þar til í febrúar 2013 er hún fékk aftur sitt gamla heiti, „Ansættelsesudvalget“. Þessi tímabundna nafnabreyting lá í því að nefndinni var falið viðbótarverkefni. Nú þurftu ráðherrar sem hugðu á skipulagsbreytingar í sínu ráðuneyti að senda nákvæma lýsingu á tillögum sínum að skipulagsbreytingum til UOU-nefndarinnar. Því næst áttu ráðherrarnir að mæta á fund nefndarinnar og leggja fram þessar tillögur með nánari útskýringum og rökum.

Þriðja breytingin sem gerð var í forsætisráðherratið Helle Thorning-Schmidt var sú að ráðherrar þurftu að fá samþykki AsU fyrir skipan eða ráðningu aðstoðarmanna sinna á sama hátt og með aðrar stöður sem féllu undir AsU. Fjórða breytingin og ef til vill sú veigamesta var sú að fella á brott ákvæði í verklagi nefndarinnar um að „endanlega afstöðu“ ríkisstjórnar þyrfti til svo að skipan í stöðu teldist samþykkt. Eftir stóð að AsU „tekur ákvörðun um skipan í stöðuna“. Hvort þetta hafi breytt miklu er ekki með öllu ljóst en þarna var ákvörðunarvald um skipan í stöður komið í hendur ráðherranefndarinnar AsU og hvorki ríkisstjórnarfundir né fagráðherrann höfðu formlegan rétt til að grípa inn í ferlið. Fimmta atriðið sem kom inn með þessum breytingum í tíð Helle Thorning-Schmidt var að til að létta á þessari ráðherranefnd var ákveðið að nokkrar stjórnarformannsstöður skyldu aðeins teknar fyrir á tveimur fundum en ekki þremur eins og áður.

Að lokum voru settar sérstakar verklagsreglur um skipan ráðuneytisstjóra sem gerðu ráð fyrir starfandi undirnefnd AsU ráðherranefndarinnar, skipaðri ráðuneytisstjórum forsætis- og fjármálaráðuneytisins. Reglurnar lögðu þær skyldur á herðar ráðuneytisstjóra þessara ráðuneyta að undirbúa tilnefningar í stöður ráðuneytisstjóra með skipulegu leitarferli og prófum, og leggja þær tilnefningar fyrir AsU ráðherranefndina. Sjá nánar hér síðar í umfjöllun um fyrirkomulag skipana og starfsloka.

Þegar Lars Løkke Rasmussen tók við sem forsætisráðherra 2015 varð Ansættelsesudvalget ein af 5 fastanefndum ríkisstjórnarinnar. Þá var skert á þeirri reglu og hún undirstrikuð að skipan í stöður gæti ekki átt sér stað fyrr en AsU hefði fjallað um málið. Þá skyldu allar upplýsingar sem koma fyrir AsU vera meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Verklag AsU ráðherranefndarinnar um skipan í stöður og stjórnir ríkisins hafði orði sífellt ítarlegra og nákvæmara eftir því sem árin liðu. Á árinu 1995 rúmuðust reglurnar á tveimur A4 blaðsíðum en árið 2015 voru blaðsíðurnar orðnar 5.²⁶

Ríkjandi hefð innan danska embættismannakerfisins við skipan í embætti og störf innan stjórnsýslunnar hefur verið og er enn sú að byggt er á hæfniskilyrðum þar sem menntun og reynsla vegur þýngst við ráðningar og framgang (d. meritprincippet). Þetta hæfniskilyrðakerfi er svo aftur nátengt danska embættismannakerfinu (d. tjenestemandssystemet) þar sem embættismenn hafa verið skipaðir ævilangt og þar með í vari fyrir uppsögnum. Þeir hafa búið við starfsöryggi, efnahagslegt afkomuöryggi og unnið sér rétt til lífeyris við starfslok. Þessi starfsskilyrði æðstu embættismanna eru talin vera forsenda þess að embættismenn geti staðið gegn misbeitingu á pólitísku valdi og þeirri freistingu að taka við mútum. Danska embættismannakerfið hefur samkvæmt þessu byggt á hæfniskilyrðum þar sem flokkspólitísk sjónarmið við

²⁶ Nielsen, 2017, bls. 363-398.

embættisskipan koma ekki við sögu, enda ráð fyrir því gert að æðstu embættismenn haldi áfram í störfum sínum þrátt fyrir ríkisstjórnarskipti og með innkomu ráðherra úr ólíkum stjórnmalaflokkum²⁷.

Það er þó ekki þar með sagt að embættismenn sitji í embætti fram að eftirlaunaaldri. Þegar skoðaður er starfsaldur embættismanna innan dönsku stjórnsýslunnar, þá má sjá að starfsaldur danskra embættismanna virðist fara lækkandi²⁸. Af þeim sem voru ráðnir í sín embætti á árunum 1935-1970 lét fjórðungur af þeim störfum áður en þeir náðu eftirlaunaaldri, það er 65 ára aldri. Þar var enginn munur á ráðuneytisstjórum og forstöðumönnum. Af þeim ráðuneytisstjórum sem skipaðir voru í embætti eftir 1980 létu rúmlega 2/3 af störfum áður en eftirlaunaaldri var náð og um helmingur forstöðumanna.

Sama hvernig þessi þróun hefur verið skoðuð og greind tölfræðilega þá virðist hvorki flokkspólitík ráðherra við tilnefningu né þess ráðherra sem tók ákvörðun um starfslok skipta máli. Niðurstaðan er sú að starfstími æðstu embættismanna frá 1980 er að jafnaði 7-8 ár með nokkrum óvenjulega miklum frávikum þar sem nokkrir voru í 15-20 ár og aðrir af einni eða annarri ástæðu, sem ekki er vitað um, viku úr embætti eftir mjög stuttan tíma.²⁹

Nokkuð ítarlega greiningu á þessari þróun má sjá í skýrslu Dybvad nefndarinnar sem gefin var út af DJØF³⁰ árið 2023 og vísað var til í kafla 3.1. Þessi greining hefur að geyma úttekt nefndarinnar þar sem sjónum er beint að samspilinu milli þingsins, ríkisstjórnarinnar, embættismanna og fjölmiðla.³¹ Karsten Dybvad, fyrrum ráðuneytisstjóri í forsætis- og fjármálaráðuneyti Danmerkur fór fyrir nefndinni. Í einum viðauka með skýrslu Dybvad nefndarinnar er yfirlit sem sýnir þá þróun sem orðið hefur á skipan og starfsaldri æðstu embættismanna frá árunum fyrir 1980 og fram til 2022.³²

Stóra myndin í þeirri greiningu eru ákveðin skil eða tímamót sem verða um aldamótin 2000. Ef sjónum er eingöngu beint að ráðuneytisstjórum þá má sjá að

²⁷ Kaupmannahöfn 23. febrúar 2024, munnleg heimild og skrifleg samantekt Jørgen Grønnegård Christensens úr kafla 4 („Et korps lukket om sig selv“) í viðauka 6 í skýrslu Dybvad nefndarinnar frá 2023 sem fengust á fundi með Bo Smith fyrrum ráðuneytisstjóra í danska forsætisráðuneytinu og ráðgjafa starfshópsins, og Jørgen Grønnegård Christensen, prófessor emeritus í stjórnmálafræði við háskólann í Árósum.

²⁸ Þetta virðist vera alþjóðleg þróun ef marka má samanburð milli ríkja í norður Evrópu, sjá t.d. Askim, Bach & Christensen, 2024a, bls. 329-355 og einnig Askim, Bach & Christensen, 2024b, í prentun.

²⁹ Kaupmannahöfn 23. febrúar 2024, munnleg heimild og skrifleg samantekt Jørgen Grønnegård Christensens úr kafla 4 („Et korps lukket om sig selv“) í viðauka 6 í skýrslu Dybvad nefndarinnar frá 2023 sem fengust á fundi með Bo Smith fyrrum ráðuneytisstjóra í danska forsætisráðuneytinu og ráðgjafa starfshópsins, og Jørgen Grønnegård Christensen, prófessor emeritus í stjórnmálafræði við háskólann í Árósum.

³⁰ Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), sem varð til 1971 með sameiningu Danmarks Juristforbund (1918) og Danske Økonomers Forening (1953).

³¹ Dybvad-udvalget, 2023.

³² Christensen og Mortensen, 2022.

fyrir þennan tíma var meðalsstarfsaldur þeirra 16-17 ár en 8-9 ár eftir aldamótin og fram til 2022. Meðalaldur þeirra við skipun í embætti hefur haldist sá sami, þ.e. 45 ár. Menntunarlegur bakgrunnur þeirra var sá sami, það eru hinar klassísku greinar félagsvísindanna, stjórnmálafræði, lögfræði og hagfræði. Starfsferill innan stjórnkerfisins var á fyrri tímabilinu innan viðkomandi ráðuneytis, en á síðara tímabilinu komu ráðuneytisstjórar með reynslu frá mismunandi ráðuneytum innan stjórnarráðsins. Svo virðist sem þróunin hafi verið sú að þeir sem nutu ákveðins forgangs hafi komið með starfsreynslu frá innanríkis- og dómsmálaráðuneytinu á fyrri tímabilinu, en fjármála-, dóms- og forsætisráðuneytinu á síðara tímabilinu. Ráðuneytisstjórar með bakgrunn í störfum á lægri stjórnsýslustigum, þ.e. í héraðsstjórnnum eða sveitarstjórnnum, í einkageiranum eða í stjórnmálum og starfsemi hagsmunasamtaka fyrirfundust ekki í þessari greiningu.³³

Í nánari greiningu á menntunarlegum bakgrunni kemur fram sá grundvallarmunur sem þeir Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen telja vera á „generalistum“ annars vegar og „specialistum“ hins vegar. Í greiningu þeirra segir að embættismenn með „generalista“-bakgrunn, þ.e. lögfræðingar, stjórnmálafræðingar og hagfræðingar, væri nánast undantekningalaust að finna á öllum stjórnendastigum innan ráðuneytanna, meðan embættismenn með „specialista“-bakgrunn, þ.e. til dæmis landbúnaðarfræðingar, líffræðingar, verkfræðingar og lækna, væri að finna innan stjórna stofnana og fyrirtækja ríkisins þar sem þörf er á sérhæfðari þekkingu við framkvæmd, eftirfylgni og eftirlit. Litið sé svo á að „generalistar“ hafi breiða og yfirgrípsmikla þekkingu sem nýtist best við opinbera stefnumótun, einkum þar sem þörf er á taktískri ráðgjöf til ráðherra í pólitískri stefnumótun. Því sé gert ráð fyrir að þessir embættismenn geti betur sett sig í spor stjórnmálamanna og skilið þær aðstæður sem ráðherra og ríkisstjórn standa frammi fyrir hverju sinni. Þá virðist þróunin hafa orðið sú samkvæmt greiningu þeirra Christensen og Mortensen að yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem skipaðir hafa verið sem ráðuneytisstjórar á síðara tímabilinu, þ.e. eftir 2000, séu með reynslu á einhverju tímabili starfsferils síns úr fjármálaráðuneytinu og forsætisráðuneytinu.³⁴

Margt virðist nú benda til þess að eftir að ríkisstjórn Mette Frederiksen, núverandi forsætisráðherra, komst til valda árið 2019, hafi þróunin í átt að styttri starfstíma ráðuneytisstjóra haldið áfram með meiri hraða en áður. Af þeim 21 ráðuneytisstjórnnum sem starfandi voru í desember 2023 voru 16 skipaðir eftir ríkisstjórnarskiptin 2019. Áður en dregnar eru ályktanir af þessum tölum er rétt að hafa í huga að sumir þessara ráðuneytisstjóra höfðu verið ráðuneytisstjórar áður og enn aðrir komu úr öðrum störfum þar sem þeir höfðu

³³ Christensen og Mortensen, 2022.

³⁴ Sama heimild.

starfað um árabíl og verið tilnefndir í það starf samkvæmt þeim sömu hæfniskilyrðum sem unnið er eftir í AsU.³⁵

Vísbendingar eru þó um að með ríkisstjórn Mette Frederiksen séu að koma inn nýjar og auknar pólitískar áherslur sem hugsanlega geti haft áhrif á danska embættismannakerfið. Þessar vísbendingar hafa fengið byr í seglin með stofnun pólitískrar skrifstofu (d. politisk sekretariat) innan forsætisráðuneytisins. Þar hefur forsætisráðherra skipað pólitískan skrifstofustjóra (d. politisk udpeget stabschef) sem fer þar fyrir starfsfólki sem einnig er pólitískt skipað af forsætisráðherra. Þetta er liður í þeim hugmyndum forsætisráðherrans að styrkja þurfi hið lýðræðislega umboð, umboð sem fastráðnir embættismenn hafi ekki.

Ekki er ljóst hvaða áhrif þessar auknu pólitísku áherslur muni hafa, en þó þykir ósennilegt að vikið verði frá kröfum um að mat á hæfniskilyrðum (d. meritprincipper) verði áfram fyrst og fremst ráðandi við skipan í embætti ráðuneytisstjóra og forstöðumanna, en ekki pólitískt mat. Aftur á móti er á það bent að fram til þessa hafi skipan í embætti ráðuneytisstjóra og forstöðuformanna innan danskrar stjórnsýslu verið byggð á pólitískri tilnefningu en þó ekki flokspólitískri tilnefningu. Með pólitískri tilnefningu hafi danska kerfið samhlíða verið byggt á kerfisbundnum hæfniskilyrðum og að rétt sé að hafa í huga að ekki þurfi að vera mótsögn í þessu.³⁶

Af framansögðu má sjá að tilnefningar og skipan í æðstu embætti innan danska embættismannakerfisins byggja á bæði lóðréttum og láréttum tilflutningum opinbers starfsfólks og embættismanna innan danska stjórnkerfisins. Verður nú vikið nánar að því hvernig tilnefningar og skipan í æðstu embætti innan dönsku stjórnsýslunnar ganga fyrir sig og er sjónum þá eingöngu beint að ráðuneytisstjórum.

Nú árið 2025 virðist sem fyrirkomulag um tilnefningar og skipanir í embætti innan dönsku stjórnsýslunnar hafi tekið á sig nokkuð varanlegt form. Þróunin á verklaginu sem tekið var upp árið 1977 innan danska stjórnarráðsins hefur miðað að því að tryggja ríkisstjórninni öruggan aðgang að úrvali hæfra kándidata og þar með betri forsendur til að útnefna í æðstu embætti ríkisins en áður var raunin. Slíkt úrval hæfra kándidata hefur verið tryggt með því sem kalla má „leitarferli“ (d. SPOT-forløb).³⁷ Þessi leit gengur þannig fyrir sig að stýrihópur sem starfar þvert á öll ráðuneytin og skipaður er deildarstjórum og

³⁵ Kaupmannahöfn 23. febrúar 2024, munnleg heimild. Fundur með Bo Smith fyrrum ráðuneytisstjóra í danska forsætisráðuneytinu og ráðgjafa starfshópsins, og Prof. Jörgen Grønnegaard Christensen, prófessor emeritus í stjórnmálafræði við háskóann í Árósum.

³⁶ Sama heimild.

³⁷ Þekkt bæði innan breska embættismannakerfisins og innan alþjóðlegra stofnana eins og Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem „Talent-search“.

staðgenglum þeirra hefur það hlutverk að finna og velja efnilega einstaklinga sem munu geta átt þess kost innan tveggja ára að vera tilnefndir til æðstu embætta. Eftir 2010 var jafnframt tekið upp það verklag að áður en til tilnefningar kemur þá þurfi þessir einstaklingar að fara í gegnum í eins árs þjálfun innan stjórnkerfisins, þjálfun sem einkum miðar að því að auka pólitískt innsæi þeirra og næmi.³⁸

Fagráðherra ber að tilkynna um lausa stöðu til fjármálaráðuneytisins og kanna hvort fjármálaráðuneytið sé með einhvern kandidat í stöðuna. Reynslan er oftast sú að svo er ekki. Því fara ráðuneytisstjórar fjármálaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins saman í það verkefni að skoða það úrval sem orðið hefur til í kjölfar leitar- og þjálfunarferlisins og setja saman stuttan lista yfir þá kandidata sem koma til greina. Þeim sem þar koma til greina er boðið í viðtöl, fyrst til ráðuneytisstjórnanna sem velja venjulega tvo úr hópnum sem komast áfram í viðtal sem leitt er af fjármálaráðherra og þar sem fagráðherrann er áheyrnarfulltrúi. Niðurstaðan úr þessu ferli er venjulega sú að gerðar eru tillögur til ASU um tvo kandidata.

Þá hefur í seinni tíð viðgengist það verklag að allir kandidatar fara í vinnusálfræðilegt persónuleikapróf og fengið er ráðningarfyrirtæki til samstarfs í tilnefningarferlinu við að þrengja þann hóp einstaklinga sem koma til greina. Þetta verklag var að vísu lagt niður 2019 en tekið upp aftur 2023. Það er ekki að sjá í gögnum að þessi liður í ferlinu hafi verulega þýðingu fyrir niðurstöðuna, heldur virðist þetta táknræn aðgerð til að undirstrika að ríkisstjórnin beitir nútímalegum aðferðum við skipan í leiðtogastöður líkt og atvinnulífið.³⁹

Í stuttu máli, ráðuneytisstjórar í danskri stjórnsýslu eru skipaðir samkvæmt ítarlega skilgreindu verklagi þar sem þessir pólitískt hlutlausu embættismenn hljóta pólitíska tilnefningu af leiðandi ráðherrum í ríkisstjórn. Það er þó ekki hin pólitíska tilnefning sem er þungamiðjan í þessu ferli heldur það að starfandi ráðuneytisstjórum í fjármála- og forsætisráðuneytinu, sem sjálfir hafa farið í gegnum þetta sama ferli, er treyst til þess að leggja faglegt mat á það hverjir koma til greina sem hæfustu kandidatar í ráðuneytisstjórstöður hverju sinni.⁴⁰

Samsetning ríkisstarfsmanna hefur breyst í Danmörku. Til er orðinn flokkur af generalistum (lögfræðingar, hagfræðingar og stjórnmálafræðingar) sem fara í gegnum feril sem gerir þá hæfa til að gegna æðstu embættum hjá ríkinu. Þetta

³⁸ Kaupmannahöfn 23.febrúar 2024, munnleg heimild. Fundur með Bo Smith fyrrum ráðuneytisstjóra í danska forsætisráðuneytinu og ráðgjafa starfshópsins, og Jørgen Grønnegård Christensen, prófessor emeritus í stjórnmálafræði við háskólann í Árósum.

³⁹ Sama heimild.

⁴⁰ Sama heimild.

byggist á faglegri hæfni þar sem hæfileikinn til að vinna með stjórnámálamönnum er afgerandi.

Þá er stjórnsýslan á landsvísu aflokaður heimur á vinnumarkaði. Mjög sjaldgæft er að einhver verði ráðuneytisstjóri eða forstöðumaður stofnunar án þess að eiga feril að baki í ráðuneyti. Þeir sem eru ráðnir utan frá eiga oft erfitt uppdráttar og endast skemur í starfi.⁴¹

Í Danmörku hefur styst sá tími sem æðstu embættismenn gegna slíku starfi, núna er meðaltalið 7-9 ár. Þar eru litið svo á að þótt þessir embættismenn þurfi að vera pólitískt hlutlausir þá sé rétt að fram fari pólitísk val. Kröfum til þeirra hefur verið lýst svo:⁴²

1. Þeir þurfa að þekkja miðlæga stjórnsýslu mjög vel, ellegar eiga þeir erfitt með að átta sig á störfum sínum.
2. Þeir þurfa að vera mjög vel kunnugir þingræðisfyrirkomulagi sem ráðherrar þeirra og ríkisstjórnin starfa innan.
3. Þessar kröfur eru oftast uppfylltar af embættismönnum sem þegar hafa verið skipaðir í mikilvægar stöður í ráðuneytum og stofnunum.
4. Þeir þurfa að hafa hæfni til að finna lausnir og vinna saman þvert á fagsvið, og því er reynsla úr fleiri en einu ráðuneyti mikilvæg.
5. Æskilegt er að þeir hafi einnig reynslu utan hefðbundinnar miðlægrar stjórnsýslu.
6. Þeir þurfa að vera nægilega staðfastir til að geta átt í samstarfi jafnvel við krefjandi ráðherra.
7. Þeir þurfa að vera sveigjanlegir og áfram gjaldgengir í starfi eftir stjórnarskipti.

⁴¹ Christensen og Mortensen, 2022.

⁴² Á frummálinu:

1. De skal kende centraladministrationen rigtigt godt, ellers er de ude af stand til at manøvrere.
2. De skal være fortrolige med det parlamentariske system, som deres ministre og regeringen opererer inden for.
3. De krav opfyldes typisk af embedsfolk, som allerede er placeret på højt niveau i departementer og styrelser.
4. De skal have evne til at finde løsninger og samarbejde på tværs, hvorfor erfaringer fra flere ministerier er væsentlige.
5. De må meget gerne tillige have erfaringer uden for centraladministrationen.
6. De skal være så robuste, at de kan klare samarbejdet med vanskelige ministre.
7. De skal også være genanvendelige i stillingen efter et regeringsskifte.
8. De har deltaget i et SPOT-forløb, hvor deltagerne er udvalgt efter kriterier, der svarer til dem, som er nævnt ovenfor.

8. Þeir þurfa að hafa tekið þátt í SPOT-leiðtoganámskeiði þar sem þátttakendur eru valdir á grundvelli skilyrða samsvarandi þeim sem nefnd eru hér á undan.

3.4 Embættismenn, helstu skyldur og starfslok

3.4.1 Inngangur

Gera verður greinarmun á hugtökunum „Embedsmænd“ og „Tjenestemænd“ í danskri stjórnsýslu. Fyrri hugtakið er nokkurs konar „regnhlífarhugtak“ sem tekur til allra opinberra starfsmanna hjá danska ríkinu og svipar til enska hugtaksins „civil servants“. „Tjenestemænd“ er aftur á móti hugtak sem vísar til þess lagagrundvallar sem skipan þeirra byggir á og samsvarar hugtakinu embættismaður í íslenskum rétti. Í dag eru ráðuneytisstjórar þeir einu sem teljast til þessa hóps, þ.e. þeir eru „tjenestemænd“ sem skipaðir eru ævilangt á meðan allir aðrir stjórnendur í dönskum ráðuneytum eru ráðnir samkvæmt tímabundnum ráðningarsamningum. Ástæðan fyrir þessum greinarmun byggir á þeirri hugmynd að það eigi að vera erfiðara að víkja ráðuneytisstjórum frá störfum og að þessi skipan mála eigi að gera ráðuneytisstjórum það mögulegt að „segja sannleikann frammi fyrir valdhöfum“ (e. speak truth to power)⁴³. Þrátt fyrir að ráðuneytisstjórar séu með æviskipan sem embættismenn þá hefur tíðkast frá aldamótum að þeir hljóta tímabundna skipun í tiltekið ráðuneytisstjórastarf.

3.4.2 Ábyrgð og skyldur embættismanna

Í Danmörku stýrir ráðuneytisstjóri ráðuneytinu og ræður í flestum tilvikum aðra starfsmenn ráðuneytisins. Ráðuneytisstjórinn er að jafnaði eini eiginlegi embættismaður ráðuneytisins (þ.e. eini sem hefur stöðu tjenestemand) og skipaður ótímabundið. Tveir aðstoðarmenn starfa með hverjum ráðherra og fylgja þeir ráðherra úr ráðuneytinu við lok ferils hans þar.⁴⁴

Lagareglur um umfang og inntak skyldna embættismanna í Danmörku eru óskýrar og brotakenndar. Ef skoðuð eru dómsmál eða stjórnsýslumál til að skýra málið þá er ekki heldur um auðugan garð að gresja. Fyrr á árum voru flestir sem ráðnir voru til starfa í stjórnsýslu ríkisins embættismenn, en í dag heyrir það til undantekninga. Þær lagareglur (aðallega í hegningarlögum og starfsmannalögum) og eftir atvikum siðareglur sem um störf þeirra gilda, eiga því einnig við um aðra starfsmenn sem ráðnir eru til starfa. Í ljósi þess hversu sjaldan slík mál koma til kasta dómstóla eða eftir atvikum stjórnsýslunnar, þá er leiðbeiningu um inntak skyldna embættismanna og afmörkun helst að finna í

⁴³ Munnleg heimild. Kaupmannahöfn í febrúar 2024. Fundur með Bo Smith og Jörgen Grønnegaard Christensen.

⁴⁴ Samkvæmt munnlegum upplýsingum frá danska forsætisráðuneytinu og Bo Smith.

þeim fjölmörgu málum sem komið hafa til kasta rannsóknarnefnda eða í einhverjum tilvikum dómstóla í gegnum tíðina, ásamt með úttektum á samspili ráðherra og embættismanna sem hafa, eins og fram hefur komið, verið gerðar reglulega og lagt grunninn að siðareglum fyrir danska embættismenn.⁴⁵ Á þessum grundvelli og eftir atvikum á grunni þeirra reglna sem til staðar eru, byggja siðareglur danskra embættismanna, Kodex VII.

Í dönsku hegningarlögunum er fjallað um ábyrgð embættismanna á embættisskyldum sínum, sbr. 156. og 157. gr. en þar segir að embættismenn skuli virða þær skyldur sem embættið krefst og viðlíka ákvæði er að finna í starfsmannalögunum dönsku, þar sem segir í 10. gr. að embættismaður skuli virða og fara eftir þeim reglum sem um stöðu hans gilda.

Um réttindi og skyldur embættismanna, skipan og frávikningu er nánar fjallað í tjenestemendsloven.⁴⁶ Þar kemur m.a. fram í 26. gr. að embættismönnum sem eru konunglega skipaðir (hvort heldur ótímabundinni eða tímabundinni skipan) verður aðeins vikið úr starfi af konungi. Þar hefur ekki áhrif þótt konungleg skipan við endurráðningu í stöðuna þurfi ekki lengur að koma til. Öðrum embættismönnum er vikið úr starfi af viðkomandi ráðherra eða öðrum þeim sem til þess hafa heimild.⁴⁷

3.4.3 Samspil ráðherra og embættismanna - viðmið

Þótt lagaumgjörð utan um hlutverk og helstu skyldur embættismanna sé brotakennd má þó segja að tiltekin viðmið hafi myndast í framkvæmd, m.a. með hliðsjón af þeim fjölmörgu rannsóknum sem gerðar hafa verið í gegnum tíðina á embættisfærslum einstakra embættismanna. Mál þar sem skoðað hefur verið hvort ráðherrar skuli sæta ábyrgð á embættisfærslum sínum vekja gjarnan upp spurningar um þátt embættismanna í ákvörðunum ráðherranna og það hvort embættismenn hafi veitt ráðherranum viðunandi ráðgjöf. Í dönskum lögum er ekki að finna ákvæði sambærilegt því sem er í 1. mgr. 20. gr. íslensku stjórnarráðslaganna, sem leggur þá skyldu á ráðherra að leita álits ráðuneytisins til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Eigi að síður er litið svo á að ráðherra geti haft slíka skyldu, einkum ef sýnt þykir að ráðuneytið búi yfir vitneskju sem gæti haft áhrif á niðurstöðu ráðherrans í málinu.⁴⁸ Þá hafa myndast tiltekin viðmið á grundvelli þeirra mála sem upp hafa komið um samspil ráðherra og embættismanna í gegnum tíðina.

⁴⁵ Christensen, 2022, bls. 158.

⁴⁶ Finansministeriet, 2017a og einnig Medarbejder-og Kompetencestyrelsen, 2001.

⁴⁷ Sjá nánar: Finansministeriet, 2010b.

⁴⁸ Christensen, 2022, bls. 92-93.

3.4.4 Upplýsinga – og ráðgjafarskylda embættismanna⁴⁹

Á grundvelli meginreglunnar um lögmeta stjórnsýslu þá er það ein helsta skylda embættismanna að ákvarðanir séu teknar á löglegum grunni og málavöxtum sé réttilega lýst. Að því marki sem yfirmaður embættismanna, þ.e. ráðherrann, er þátttakandi í ákvörðun þá á að sjálfsgöðu að upplýsa hann um staðreyndir máls og lögfræðilegar forsendur. Hafi hann tekið ákvörðun sem mögulega er ólögmet þá er það skylda undirmanna að vekja athygli á mögulegum vandkvæðum. Því hefur verið rækilega lýst í nýrri fræðiskrifum og nefndarálitum að skyldan til að upplýsa og ráðleggja ráðherraum snertir ekki einungis fagleg og lögfræðileg atriði heldur einnig pólitískar hliðar mála. Þar undir fellur meðal annars ráðgjöf um hvaða pólitísku afstöðu megi vænta hjá stjórnmalaflokkum á þingi, hagsmunasamtökum og öðrum hagsmunaaðilum og fjölmiðlum, hvenær sé rétti tímapunkturinn fyrir tiltekið pólitískt frumkvæði og ráðgjöf um og stuðningur við að miðla pólitískri afstöðu og sjónarmiðum sem búa að baki.

Mælikvarðinn á það hvort slík pólitísk-taktísk ráðgjöf er af fullnægjandi gæðum er oft óljósari en varðandi fagleg og lögfræðileg atriði.

Í máli sem kom til kasta Hæstaréttar Danmerkur var því haldið fram að ríkisstjórninni hefði ekki verið heimilt að setja á laggirnar átakshóp til að bregðast við neikvæðum frásögnum og fréttum um Evrópusambandið í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslu 1998 um Amsterdam-samninginn. Hæstiréttur vísaði málinu frá og tók fram að ekkert væri við það að athuga að embættismannakerfið aðstoðaði ráðherra og ríkisstjórn að þessu leyti.⁵⁰

Mörk ráðgjafar og stuðnings ráðast af því hvort um er að ræða málefni sem tengjast hlutverki ráðherra sem slíks, annað hvort sem yfirmanns stjórnsýslu á tilteknu sviði eða aðila að ríkisstjórn. Almenna reglan er því sú að embættismannakerfið getur ekki stutt ráðherrann í sambandi við spurningar sem eru án tengsla við hlutverk hans sem ráðherra, svo sem hreinræktuð flokkspólitísk málefni. Í ráðgjöf sinni og stuðningi innan hinna leyfilegu marka þarf embættismannakerfið svo að halda sig við meginreglur um sannleika, fagmennsku og flokkspólitískt hlutleysi.

Byggt hefur verið á því að það ráðist af viðurkenndum sjónarmiðum á viðkomandi sérfræðisviði hvað sé fagleg ráðgjöf. Stundum kann það að vera matskennt en það sem ræður úrslitum er hvort embættismennirnir láti það ráða ferðinni hvað þeir telja faglega rétt að gera og ekki hvað sé þægilegast frá pólitískum sjónarhóli ráðherrans. Ekki má misnota trúverðugleika embættismanna í sambandi við staðreyndir og fagleg sjónarmið til að yfirlýsingar fái á sig faglegan blæ þegar þær eru í raun pólitískar. Að því er

⁴⁹ Þessi kafla er endursögn kafla 7 í Christensen, 2022, bls. 209-217.

⁵⁰ U.2002.418 H, 2002.

varðar sannleiksskylduna mega embættismenn ekki taka þátt í að láta af hendi upplýsingar sem eru ef til vill ekki rangar en villandi í tilteknu samhengi, t.d. vegna þess að þagað er um aðrar mikilvægar upplýsingar.

Skyldan til að veita ráðherra upplýsingar og ráðleggja honum felur í sér að ekki ber að leiða ráðherrann með „góðu hugmyndum“ á ranga braut. Í Tamílamálinu voru embættismenn gagnrýndir fyrir að benda ráðherra á að eiga samráð við laganefnd þingsins til að freista þess að stöðva athugun umboðsmanns þingsins.

Í ráðgjafar- og upplýsingaskyldunni felst að embættismanni ber að upplýsa ráðherrann ef lagalegar forsendur eða staðreyndagrundvöllur pólitískrar stefnu hans er hæpinn. Tilgangurinn er að ráðherrann átti sig á aðstæðum. Ef ráðherrann er⁵¹ þegar með þessa vitneskju á sá tilgangur ekki við. Eftir sem áður er þörf á því að embættismaðurinn vari ráðherrann við í þeim tilgangi að setja þrýsting á ráðherrann og sem sönnun fyrir því að hann hafi fengið þessi ráð. Það hefur sýnt sig að oft leikur vafi á því hvað ráðherrann hafði verið upplýstur um. Slík aðvörunarskylda er einnig vörn fyrir embættismann sem telur sig þurfa að koma ráðgjöf á framfæri sem ráðherrann er ekki spenntur fyrir.

Samkvæmt dönskum rétti gildir að embættismanni er skylt að óhlýðnast fyrirráðgjafum sem eru augljóslega ólögð. Jafnframt ber honum að skýra yfirboðara sínum frá því ef ólögð ákvörðun er tekin þrátt fyrir aðvaranir embættismanna. Ef ráðherra á í hlut er ráðuneytisstjóranum talið skylt að upplýsa forsætisráðuneytið um málið.

⁵¹ „Embedsmændene, navnlig de øverste, i et ministerium har også en pligt til i visse situationer at advare ministeren, hvor de retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Dette gælder også i situationer, hvor embedsmændene må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig. En sådan advarselspligt tjener det formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning. Pligter hertil påhviler i første omgang departementschefen, men lavere placerede embedsmænd kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren. For at tjene disse formål vil det normalt være rigtigst at give advarslen skriftligt, i hvert fald hvis en ulovlig ordre opretholdes trods en mundtlig advarsel“, sjå Statsløsekommissionen, 2015, bls. 189, sbr. Christensen, 2022, bls. 220-221.

4. Embættismannakerfi - Noregur

Páll Þórhallsson tók saman

4.1 Inngangur

Í júní 2023 kom út ítarleg skýrsla um norska embættismannakerfið, Embetsordningen – i takt med tiden.⁵² Skýrslan var unnin af nefnd undir formennsku Terese Smith Ulseth, héraðsdómara (n. tingrettsdommer), að beiðni ráðuneytis sveitarstjórnar og byggðapróunar (n. Kommunal- og distriktsdepartementet). Nefndin leggur til að áfram verði til staðar embættismannakerfi, þ.e.a.s. að tilteknir ríkisstarfsmenn hafi aðra stöðu en almennir ríkisstarfsmenn, en að kerfið verði einfaldað.

Helstu tillögur eru:

- að viðhaldið verði fyrirkomulagi þar sem starfsmenn sem eru skipaðir af konungi í embætti njóta sérstakar verndar en að embættum verði fækkað;
- að fyrirkomulagið hafi áfram stoð í stjórnarskrá;
- að fram að aldurshámarki verði einungis hægt að ljúka ráðningarsambandi með brottvikningu;
- að brottvikning geti ekki réttlæst af aðstæðum hjá vinnuveitanda;
- að konungur í ríkisráði geti vikið öllum sem hlotið hafa skipun, fyrir utan dómara, úr embætti með stjórnvaldsákvörðun;
- að dómurum verði einungis vikið úr embætti með dómi og að ekki megi flytja þá milli starfa gegn vilja þeirra, en þeir verði þó að sætta sig við málefnalegar skipulagsbreytingar;
- fyrir utan dómara verði eftirtaldir embættismenn: ráðuneytisstjórar, aðstoðarráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar í ráðuneytunum, ríkissaksóknari og aðrir helstu handhafar ákærvalds auk helstu yfirmanna í hernum;
- auknir möguleikar verði á tímabundnum skipunum og þar verði miðað við 10 ár án möguleika á endurskipun;
- að auki verði lagt heildstætt mat á notkun tímabundinna skipana;
- að ekki verði lögfest á einum stað hvaða stöður teljist til embætta;
- að í stað embættismanna (n. embetsmenn) verði talað um embættishafa (n. embetsholder).

⁵² Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, NOU 2023:21.

4.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Noregur er lýðræðisríki og stjórnarskrárbundið konungsveldi, byggt á skiptingu valdsins og þingræði. Konungur í ríkisráði skipar embættismenn bæði hjá dómstólum og framkvæmdarvaldinu. Konungur í ríkisráði er æðsta stjórnvald í Noregi og samkvæmt 3. gr. stjórnarskrárinnar liggur framkvæmdarvald hjá konungi. Í raun þýðir þetta að valdið er hjá ríkisstjórninni. Í 28. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram hvaða mál eigi að fjalla um í ríkisráði, þ.e. skipanir í embætti og „önnur mikilvæg málefni“.

Samkvæmt 12. gr. stjórnarskrárinnar skiptir konungur í ríkisráði verkefnum milli ráðherranna. Ríkisráðsfundir eru haldnir vikulega, á föstudögum. Fundirnir eru fyrst og fremst formlegir afgreiðslufundir en þó kemur fyrir að konungur spyrji út í einstök mál. Ríkisstjórnarfundir eru einnig vikulegir, þ.e. á fimmtudögum.

Framkvæmdarvaldið byggist á ráðherraábyrgð og að hver ráðherra sé ábyrgur fyrir sínu ráðuneyti og þeim málefnum og stofnunum sem heyra undir það. Um 200 stjórnýrslustofnanir eru í Noregi (n. forvaltningsorganer). Ráðuneytið getur gefið þeim fyrirmæli af faglegum, fjárhagslegum eða stjórnsýslulegum toga. Frá því eru þó undantekningar.

Stofnunum er gjarnan skipt í þrjá flokka:

1. Hefðbundnar stofnanir. Dæmi: ráðuneyti og eftirlitsstofnanir. Það sem einkennir þessar stofnanir er að fjárveitingar eru brúttó, þ.e. að tekjur og útgjöld koma fram aðskilið á fjárlögum.
2. Stofnanir með sérstakar heimildir. Þessar stofnanir hafa meira fjárhagslegt svigrúm og oft meira faglegt sjálfstæði. Fjárveitingar eru nettó, þ.e. Stórþingið ákveður framlög en stofnanir geta sjálfar ákveðið hvort þeim sé varið í rekstur eða fjárfestingar. Oft eru sérstakar stjórnir. Háskólar og rannsóknarstofnanir eru dæmi um stofnanir í þessum flokki.
3. Stjórnsýslufyrirtæki. Þessar stofnanir eru einnig undanþegnar brúttó fjárveitingum en einungis að því er varðar rekstur. Það eru fjögur slík fyrirtæki, þ.e. Statsbygg, Statens Kartverk, Statens pensjonskasse og Eksportfinans.

Í stjórnarskránni eru ákvæði um embættismannakerfið. Í 21. gr. segir að konungur velji og skipi alla embættismenn, bæði borgaralega og í hernum, eftir samráð við ríkisráð sitt. Þeir hafi hlýðni- og hollustuskyldu við stjórnarskrána og konung. Í 114. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að embættismenn þurfi að vera norskir ríkisborgarar sem tala tungumál landsins. Að auki er gerð krafa um svokallaðan rétt innfæddra, þ.e. að viðkomandi eigi norska foreldra, eða að viðkomandi hafi búið að minnsta kosti í tíu ár í Noregi. Á sumum sviðum eru gerðar auknar kröfur, þannig segir í 91. gr. að dómarar við Hæstarétt þurfi að hafa náð 30 ára aldri. Í almenntri löggjöf eru einnig slík dæmi sem sýnir að ákvæði stjórnarskrár eru lágmarkskröfur.

Konungur getur skv. 22. gr. vikið ráðherrum og aðstoðarráðherrum úr embætti að höfðu samráði við ríkisráðið. Sama gildir um embættismenn í ráðuneytum, sýslumenn og hjá hernum. Öðrum embættismönnum er ekki hægt að víkja varanlega úr embætti nema með dómi og ekki er hægt flytja þá til í embætti gegn vilja þeirra. Setja má aldurshámark á alla embættismenn í lögum. Þá er heimilt að ákveða með lögum að vissir embættismenn séu tímabundið skipaðir. Þessi ákvæði hafa staðið lítið breytt síðan 1814. Árið 1992 var þó gerð sú breyting að opnað var á að embættismenn aðrir en dómáramur væru tímabundið skipaðir.

Rökin fyrir því að tilteknir embættismenn njóta minni verndar en aðrir eru þau að þeir standa nærri valdinu og eru svo að segja bein verkfæri æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Sjónarmið um snurðulaust samstarf mæla með því að ríkisstjórnin hafi meira svigrúm gagnvart nánustu samstarfsmönnum heldur en gagnvart öðrum embættismönnum. Í framkvæmd er þessi heimild lítið notuð. Í grunninn njóta embættismenn meiri ráðningarverndar en aðrir ríkisstarfsmenn.

4.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Ólíkt því sem er í Danmörku og á Íslandi þá kallast skrifstofa forsætisráðherra ekki ráðuneyti. Fram að seinni heimsstyrjöld stýrði forsætisráðherrann einnig ráðuneyti en síðan var hann leystur undan þeirri kvöð til þess að geta einbeitt sér að starfi sínu sem leiðtogi ríkisstjórnarinnar.⁵³ Á vef norska Stjórnarráðsins segir eftirfarandi um skrifstofu forsætisráðherra (í íslenskri þýðingu skýrsluhöfunda):

„Skrifstofa forsætisráðherra aðstoðar hann við að leiða og samhæfa vinnu ríkisstjórnar, meðal annars með því að undirbúa, halda og fylgja eftir ríkisstjórnarfundum. Skrifstofan ber ábyrgð á að undirbúa, halda og fylgja eftir fundum ríkisráðs hjá konungi. Skrifstofan heldur utan um formleg samskipti milli ríkisstjórnar og þingsins og samhæfir þátttöku ráðherra í umræðum og fyrirspurnartímum á þingi. Skrifstofan styður við forsætisráðherra í alþjóðastarfi og fer með vinnuveitandahlutverk gagnvart stjórnmalamönnum í ráðuneytinum.“⁵⁴

Fyrir utan ráðherra eru tveir til þrír aðstoðarráðherrar í hverju ráðuneyti og einn aðstoðarmaður ráðherra (n. politisk rådgiver). Ráðuneytin eru 20 í núverandi ríkisstjórn.

Pólitíska stoð norskra ráðuneyta og embættismannastöðin eru vel aðgreindar, þ.e. greint er á milli pólitíks starfsliðs í ráðuneyti og fastráðinna embættis- og starfsmanna. Í fyrri hópnum eru ráðherra (n. minister eða statsråd),

⁵³ Andenæs og Fliflet, 2017, bls. 226.

⁵⁴ Statsministerens kontor, 2013.

aðstoðarráðherrar (n. statssekretær) og aðstoðarmenn ráðherra. Embætti aðstoðarráðherra var komið á laggirnar árið 1947 með það fyrir augum að létta álagi af ráðherrum. Aðstoðarráðherra getur komið fram fyrir hönd ráðherra í hvaða hlutverki sem er nema að því er varðar atkvæðagreiðslu í ríkisstjórn. Aðstoðarráðherra getur heldur ekki komið fram fyrir hönd ráðherra í þinginu. Aðstoðarráðherrar heyra beint undir ráðherra og þeir eru hærra settir en ráðuneytisstjóri (n. departementsráð). Hlutverk aðstoðarráðherra er að aðstoða ráðherra við að leiða ráðuneytið og hverfur aðstoðarráðherra úr starfi í síðasta lagi um leið og ráðherrann. Algengt er að aðstoðarráðherrar komi úr öðrum flokki en ráðherrann til dæmis í fagráðuneytum þar sem flokkar í samsteypustjórn hafa mjög ólíka sýn á meginviðfangsefni. Reynslan sýnir að þetta getur stuðlað að auknu trausti innan ríkisstjórnar.⁵⁵ Aðstoðarmenn ráðherra heyra einnig beint undir ráðherra og láta af störfum í síðasta lagi um leið og hann. Þeir teljast ekki hluti af pólitískri forystu ráðuneytisins. Venjulega hafa aðstoðarmenn ráðherra ekki heimild til að grípa til aðgerða af hálfu ráðuneytis, en þó er lagt til grundvallar að ráðherrann geti gefið aðstoðarmanni sínum slíkt umboð á skýrt afmörkuðu sviði. Aðstoðarmenn eru ráðnir af forsætisráðuneytinu.

Skipun og starfslok embættismanna heyrir undir konung í ríkisráði. Viðkomandi ráðuneyti undirbýr málið og gerir tillögu um skipun eða starfslok sem kemur til umfjöllunar í ríkisstjórn áður en hún kemur til formlegrar afgreiðslu í ríkisráði.

Ráðuneytisstjórinn er æðsti fasti embættismaður ráðuneytisins. Samkvæmt *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling*, sbr. konunglega ályktun 23. janúar 1981, er helsta hlutverk hans að létta undir með og vera ráðgjafi ráðherra við að stýra og samhæfa störf ráðuneytisins. Honum ber að sjá til þess að vinnan í ráðuneytinu sé eins skilvirk og unnt er. Þá skal hann halda ráðherra upplýstum um vinnuna í ráðuneytinu og láta vita tafarlaust um sérlega mikilvæg mál. Ráðherrann getur gefið ráðuneytisstjóranum umboð til að afgreiða tiltekin mál eða tiltekna tegund mála. Mikilvæg mál skulu þó ætíð borin undir ráðherra.

Samkvæmt *Håndbok for politisk ledelse* er ráðuneytisstjórinn tengiliður milli pólitískrar forystu og embættismannakerfisins og þar segir m.a. (í íslenskri þýðingu skýrsluhöfunda):

„Ráðuneytisstjórinn á að sjá til þess að miðla pólitískri leiðsögn til embættismannakerfisins og að henni sé fylgt eftir. Þá ber honum að sjá til þess að hin pólitíska forysta fái faglega og óháða ráðgjöf og tillögur. Í sínu hlutverki sem yfirmaður stjórnsýslu ráðuneytisins þá fær hann venjulega framselt frá ráðherra vald til að skipuleggja ráðuneytið, sjá um fjármál þess, undirbúa og fylgja eftir áætlunum, koma á laggirnar

⁵⁵ Askim, o.fl., 2024, bls. 105.

forsvaranlegu vinnulagi við meðferð mála, stýra mannauði, annast ráðningar, stjórnun gagnvart undirstofnunum og samhæfingu gagnvart öðrum ráðuneytum.”⁵⁶

Í skýrslu um samhæfingu í norski stjórnsýslu frá 2014⁵⁷ segir að nokkuð vanti upp á samstarfs- og samhæfingarmenningu í stjórnkerfinu. Þörfin sé ótvíræð því mörg viðfangsefni stjórnmalanna og stjórnkerfisins verði ekki leyst án samstarfs þvert á hefðbundna verkaskiptingu. Fram kemur að samhæfingarráðuneytin séu einkum fjármálaráðuneytið, sveitarstjórnarráðuneytið, dóms- og viðlagaráðuneytið og loftslags- og umhverfisráðuneytið. Forsætisráðuneytið geti einnig í vissum skilningi talist tilheyrja þessum flokki. Samkvæmt skýrslunni er stundum sagt að stjórnskipunin standi samhæfingu í vegi vegna þess að um hvert og eitt málefni gildi að einungis einn ráðherra beri ábyrgð. Þetta standist þó ekki, ríkisstjórnin hafi forræði á verkaskiptingu í nafni konungs og geti til dæmis ákveðið að tveir eða fleiri ráðherrar skuli vinna saman að tilteknu málefni. Þess verði þó að gæta að það sé skýrt hvaða fagráðherra, og stundum forsætisráðherrann sjálfur, beri aðalábyrgð á því að framfylgja samhæfingunni.⁵⁸

Það ber vott um aukna vitund um samhæfingu að ráðuneytisstjórnarnir hittast vikulega og eiga óformlegt samtal. Þessi vettvangur hefur þróast á síðustu 20-25 árum og þar er hægt að viðra spurningar um samhæfingu af ýmsu tagi og leggja drög að lausn vandasamra mála. Þetta samstarf leiðir til þess að ráðuneytisstjórnarnir þekkja vel og geta auðveldlega leyst úr málum tvíhliða og óformlega.

Håndbok for politisk ledelse sem vísað var til hér að framan er handbók fyrir stjórnmalaforystuna með fræðslu til ráðherra, aðstoðarráðherra og aðstoðarmanna. Tilgangurinn er að ráðherrar og aðrir pólitískir starfsmenn átti sig á mismunandi hlutverkum. Þar er ítrekað að hlutverk embættismannakerfisins sé að vera með faglega þjónustu við hina pólitísku forystu. Mál eiga að vera nægilega vel upplýst og ákvarðanir teknar á lögmætum og hlutlægum grundvelli. Hin pólitíska forysta getur gefið embættismannakerfinu fyrirhæfing en ekki í hlutverki sem flokkspólitíkusar eða einkapersónur. Þá kemur fram að hin pólitíska forysta geti ekki lagt fyrir embættismenn að meðhöndla mál eða hrinda verkefni í framkvæmd sem ríkisstjórnin hefur sett á oddinn án þess að virtar séu lögbundnar og ólögfestar kröfur til málsmeðferðar. Allir, sem eru hluti af hinni pólitísku forystu, fá stutta kynningu á helstu réttarreglum og leiðbeiningum sem gilda um starf í ráðuneyti

⁵⁶ Statsministerens kontor, 2024.

⁵⁷ Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019.

⁵⁸ Sama heimild, sjá bls. 28.

og ríkisstjórn þegar þeir taka við störfum. Kynninguna annast forsætisráðuneytið.

Í áðurnefndri skýrslu um embættismannakerfið sem kom út í júní 2023 kemur fram að í aðdraganda kosninga sé sérlega mikilvægt að gagnkvæmur skilningur sé til staðar á mismunandi hlutverki. Þannig svaraði Jens Stoltenberg forsætisráðherra spurningu þingmanns í nóvember 2009 um þátttöku ríkisstarfsmanna í kosningabaráttunni (í íslenskri þýðingu skýrsluhöfunda):

„Annars vegar verður ráðherrann að framfylgja skyldum sínum sem yfirmaður ráðuneytis, einnig á meðan kosningabarátta stendur yfir, en hins vegar verður hann að gæta þess að misnota ekki embættismannakerfið í flokkspólitísku samhengi.“⁵⁹

4.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Allt í allt þá eru um 170 þúsund ríkisstarfsmenn í Noregi. Um það bil 10 þúsund eru í stjórnunarstöðu og rúmlega 1800 eru embættismenn. Embættismenn eru þeir sem konungur hefur skipað sem slíka í ríkisráðinu. Embætti eru annað hvort ákveðin í stjórnarskrá, almennum lögum eða af hálfu stjórnvalds sem er til þess bært.

Flokkar embættismanna eru þrír. Það eru í fyrsta lagi pólitískir embættismenn, í öðru lagi embættismenn sem hægt er að setja af án dóms og þriðja lagi þeir sem ekki verður vikið úr embætti nema með dómi. Í fyrsta flokki eru ráðherrar og aðstoðarráðherrar. Í öðrum flokki eru embættismenn í ráðuneytum, sýslumenn, ríkislögmaður, ríkissaksóknari og æðstu stjórnendur í hernum. Í þriðja flokki eru saksóknarar fyrir utan ríkissaksóknara, lögreglustjórar, næstráðendur í hernum, einstaka forstöðumenn stofnana og dómarar.

Árið 1814 voru þeir embættismenn sem ekki er hægt að setja af nema með dómi stærsti hópurinn. Það er því talin meginreglan. Í dag eru þessir tveir hópar jafn stórir. Stjórnarskráin tryggir embættismönnum sjálfstæði gagnvart konungi og ríkisstjórn í gegnum sérstaka ráðningarvernd. Ráðningarverndin leiðir af reglum um brottvikningu og flutning, sbr. 22. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnarskránni var breytt 1992 til að heimila tímabundnar skipanir embættismanna. Meginreglan er að tímabundin skipun er til sex ára og má endurnýja hana einu sinni í kjölfar auglýsingar.

Embættismenn féllu ekki undir almenn starfsmannalög fyrr en 1983. Ný lög um ríkisstarfsmenn voru sett 2017. Við afgreiðslu þeirra í þinginu var lögð áhersla á ríkt traust til ríkisstarfsmanna. Það eru einkum kröfur um hæfni, auglýsingar á lausum stöðum og reglur um valferlið sem eiga að auka traust til niðurstöðu ráðningar. Samkvæmt starfsmannalögum, nánar tiltekið 14. gr.

⁵⁹ Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, NOU 2023:21, bls. 30.

statsansattelloven, er heimilt að setja embættismenn tímabundið við vissar aðstæður, t.d. þegar um afleysingar er að ræða, verkefni er tímabundið eða ef breytingar eru fyrirhugaðar á viðkomandi sviði. Slíkar ráðstafanir, til allt að eins árs, eru á valdi ráðuneytanna og ekki þarf að bera þær undir konung í ríkisráði.

Embættismönnum hefur fækkað með tímanum. Stöðum sem áður voru embætti hefur verið breytt í stöður almennra ríkisstarfsmanna. Það gildir til dæmis um fylkislækna, tollstjóra og prófessora. Orsakirnar eru tvíþættar. Fram til 1992 var ekki heimilt að skipa embættismenn tímabundið. Í þágu aukins sveigjanleika var því gjarnan notað tækifæri sem gafst þegar embætti voru laus og þeim breytt í almenn störf. Hins vegar er aðdragandi að skipun embættismanna frekar umfangsmikill. Til að einfalda ferlið og draga úr álagi á ríkisráð hefur því í einhverjum tilvikum verið horfið frá embættismannafyrirkomulaginu. Árið 2022 voru við dómstólana og í stjórnarsýslunni 1823 embættismenn. Af þeim voru 975 karlar og 838 konur.

Frá 1970 hefur gilt sú regla að öll laus embætti skuli auglýsa opinberlega.⁶⁰ Meginreglan samkvæmt 4. gr. laga um ríkisstarfsmenn (e. *statsansattelloven*) er að auglýsa ber laus embætti og stöður nema annað leiði af lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða kjarasamningi. Sérreglur gilda um utanríkisþjónustuna.

Birta ber lista yfir umsækjendur, sbr. 2. mgr. 25. gr. upplýsingalaga (n. lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksamhet). Þó er undantekning heimil ef umsækjandi óskar eftir því að nafn hans birtist ekki. Við mat á því hvort undantekning er veitt skal horft til þess hvort sérstakir opinberir hagsmunir tengjast stöðu.⁶¹ Meginreglur um hæfni og opinbera auglýsingu eiga við um embætti eins og aðrar stöður hjá ríkinu, sbr. 3. og 4. gr. *statsansattelloven*. Þetta á að tryggja að það sé samkeppni um stöður og að hæfasti umsækjandinn verði

⁶⁰ Kongelig resolusjon, 1970.

⁶¹ Í íslenskri þýðingu hljóðar 2. mgr. 25. gr. norsku upplýsingalaganna svo: „[...] Stofnunin skal, strax eftir að umsóknarfrestur er liðinn, útbúa umsækjendalista sem tilgreinir nafn, aldur, stöðu eða starfsheiti og búsetu- eða vinnusveitarfélag hvers umsækjanda. Þó er unnt að undanþiggja upplýsingar um umsækjanda aðgangi ef viðkomandi óskar þess sjálfur. Við mat á því hvort slíkri beiðni skuli fylgt skal leggja áherslu á hvort sérstakir opinberir hagsmunir tengist stöðunni. Í auglýsingu skal bent á að upplýsingar um umsækjanda kunni að verða gerðar opinberar jafnvel þótt umsækjandi óski þess að birtast ekki á honum. Ef beiðnin er ekki fylgt skal tilkynna umsækjanda um það. Á umsækjendalistanum skal koma fram hversu margir umsækjendur voru um stöðuna og hvaða kyni þeir tilheyrir.“ Á frummálinu: „[...] Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, sette opp ei søkerliste som skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søker. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søker dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følge, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentlig interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkeren kan bli gjort offentlege sjølv om søkeren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkerlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følge, skal søkeren varslast om dette. Det skal gå fram av søkerlista kor mange søkerar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.“

valinn. Frá þessu eru undantekningar. Eins og fyrr segir gilda sérreglur um utanríkisþjónustuna. Í starfsmannareglum utanríkisráðuneytisins segir þannig að heimilt sé að auglýsa laus embætti eða stöður einungis innanhúss eða innan tiltekinnna stofnana og að víkja megi alfarið frá auglýsingu í sérstökum tilfellum. Heimild til slíkrar undanþágu er í 2. mgr. 4. gr. *statsansattelloven*.

Samkvæmt 3. gr. laga um ríkisstarfsmenn skal skipa eða ráða þann umsækjanda sem er hæfastur. Við það mat ber að líta til menntunar, reynslu og persónulegra eiginleika, í ljósi þeirra krafna sem koma fram í auglýsingu. Áður en ákvörðun er tekin um skipun þarf að liggja fyrir tillaga frá næsta yfirmanni þess sem til stendur að skipa, skv. 5. gr. laga um ríkisstarfsmenn.

Ef margir hæfir einstaklingar sækja um embætti eða starf þá skal að jafnaði fjalla sérstaklega um þrjá þeirra. Tilgangurinn er að gefa þeim sem skipar í embættið raunverulegt val. Það gerir það líka að verkum að ekki þarf að byrja upp á nýtt þótt einhver meðal þeirra hæfustu hætti við. Ef einungis er gerð tillaga um einn einstakling þá þarf að rökstyðja að aðrir umsækjendur hafi ekki verið hæfir. Áður en skipað er í embætti eða starf í ráðuneyti skal ráðningarráð gefa álit. Formaður þess er skipaður af vinnuveitanda en að öðru leyti eiga þar sæti jafn margir fulltrúar vinnuveitanda og starfsmanna.

Val á ráðuneytisstjórum fer þannig fram að í kjölfar auglýsingar fer hópur leiðandi ráðuneytisstjóra yfir umsóknir og leggur lista með nokkrum nöfnum fyrir ráðherra. Ákvörðun ráðherra er lögð fyrir ríkisstjórn og ríkisráð til formlegrar staðfestingar. Ráðuneytisstjórar í Noregi eru venjulega ekki í embætti fram að eftirlaunaaldri. Yfirleitt færast þeir þá yfir í annað opinbert starf eins og sendiherrastarf eða ráðgjafastarf. Ástæður eru ekki endilega gerðar opinberar og geta verið þær að ráðherra vilji skipta viðkomandi út eða viðkomandi langar til að breyta til.⁶²

Flestir forstöðumenn stofnana eru skipaðir af ráðherra eftir samráð við ríkisstjórn.⁶³

Eins og fram hefur komið þá greinir stjórnarskráin á milli embættismanna sem hægt er að víkja úr embætti án dóms og þeirra sem einungis er hægt að víkja úr embætti með dómi. Í fyrra tilfellinu fylgir brottvikning stjórnsýsluferli og í starfsmannalögum er tilgreint hvaða ástæður eru lögmætar. Það geta verið veikindi eða að starfsmaður uppfyllir ekki lengur kröfur sem gerðar eru til embættisins. Ef unnt er, ber að bjóða viðkomandi annað starf við hæfi hjá vinnuveitanda. Brottvikning er lögð til af viðkomandi ráðherra og rök færð fyrir henni í konunglegri ályktun. Þetta þýðir að þröskuldur er hár og ríkar kröfur eru gerðar til málsmeðferðar. Geðþóttaákvörðanir myndu ekki hljóta náð fyrir

⁶² Askim, Bach og Christensen, 2024a, bls. 337.

⁶³ Sama heimild.

augum dómstóla auk þess sem þær myndu trúlega leiða til viðbragða í þinginu. Í raun er mjög fátítt að embættismanni sé vikið úr embætti. Ef rík þörf er talin af hálfu vinnuveitanda að ljúka eða breyta vinnusambandinu þá er oftast samið um starfslok eða breytingar.

Það leiðir af stjórnskipulegri stöðu embættismanna að þeir njóta venju samkvæmt ekki verkfallsréttar. Það á einnig við um einstaka aðra hópa ríkisstarfsmanna sem eru taldir njóta sérstöðu, til dæmis yfirmenn í hernum, sem eru þó ekki embættismenn.⁶⁴

Í þingsályktun um stjórnsýsluna⁶⁵ er talað um fjögur gildi stjórnsýslunnar: Lýðræði, réttaröryggi, fagleg heilindi og skilvirkni. Þar segir að ef ríkisstarfsmaður er faglega ósammála því sem verið er að gera á vinnustaðnum þá eigi hollustuskylda að vega þyngra en tjáningarfrelsið þannig að ágreiningi sé haldið innanhúss, sérstaklega ef viðkomandi er í stöðu nálægt ráðherranum.

Gefnar hafa verið út *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Þar segir í inngangi að þess sé vænst að hver stofnun noti þær til að þróa áfram og styrkja siðferðisvitund hjá starfsmönnum og að slíkt leggi góðan grunn að möguleikum stjórnenda og annarra starfsmanna til siðferðislegrar ígrundunar. Meginatriði reglnanna eru tillit til almennings og orðspors ríkisins, hollusta, gagnsæi, traust til stjórnsýslunnar, faglegt sjálfstæði og hlutlægni. Þá hafa einnig verið gefnar út leiðbeiningar um sambandið á milli pólitískrar forystu og embættismannakerfisins. Er þar byggt á Kodex VII frá Danmörku.

Samkvæmt lögum um ríkisstarfsmenn er þeim óheimilt að taka á mótum gjöfum. Bannið gildir um „framlag sem er til þess fallið, eða sem gefandinn sér fyrir sér, að hafa áhrif á opinber störf viðkomandi, eða sem bannað er að taka við samkvæmt ákvæðum í reglum eða fyrirmælum stofnunar“. Gefnar hafa verið út nánari leiðbeiningar um gjafir.

Ríkisstarfsmenn hafa líkt og aðrir launþegar rétt á að ljóstra upp um gagnrýnisverð atriði hjá vinnuveitanda, sbr. kafla 2A í lögum um aðbúnað á vinnustað.

⁶⁴ Andenæs og Fliflet, 2017, bls. 405-406.

⁶⁵ Fornýings- og administrasjonsdepartementet, 2009, kafl. 3.4.

5. Embættismannakerfi - Svíþjóð

Gunnar Helgi Kristinsson tók saman.⁶⁶

5.1 Inngangur

Stjórnskipulega skipar Svíþjóð sér í hóp evrópskra þingræðisríkja en hefur þó viss sérkenni. Stjórn málafræðingar telja gjarnan að stefnumótun og stjórnsýsla í Svíþjóð hafi einkennst af ríkri áherslu á samstöðu og skynsemishyggju við opinbera ákvarðanatöku.⁶⁷ Þessi einkenni eru styrkt af mikilli áherslu á samráð og rökræðu þvert á pólitískar átakalínur, gegnsæi í opinberri stjórnsýslu, og minni áherslu á einfalt meirihlutaræði en finna má í ýmsum öðrum þingræðisríkjum.⁶⁸ Minnihlutastjórnir eru regla frekar en undantekning í Svíþjóð, en flokkakerfið skiptist samt að öðru jöfnu í tiltölulega vel afmarkaðar blokkir sem keppa um völdin, hægri blokkina (borgaraflokkarnir) og vinstri blokkina.

Ýmsir þættir hafa dregið úr sérstöðu sænska kerfisins á undanförunum áratugum. Suma þeirra má rekja til samfélagsbreytinga, eins og alþjóðavæðingar og aukinnar vöktunar á stjórnámálamönnum, sem aukið hefur flækjustig ákvarðanatöku en um leið stýtt tímann sem stjórnvöld og stjórnámálamenn hafa til að bregðast við. Þetta þýðir að hefðbundin áhersla sænskra stjórnmála á skynsemishyggju og víðtækt samráð á undir högg að sækja.

Jafnframt hefur pólitísk þróun í landinu, með vissri brotaþróun flokkakerfisins og meiri erfiðleikum við að skapa minnihlutastjórn fast undirlag í þinginu, haft þau áhrif að ríkisstjórnir hafa reitt sig í vaxandi mæli á styrk stjórnarráðsins og í minna mæli á samstarf við minnihlutann í þinginu. Utan þingsins eru einnig skýr merki þess að samráðskerfið, sem einkennt hefur sænska stefnumótun og stjórnsýslu, hafi látið undan síga, meðal annars í stjórn stjórnarsýslustofnana.

⁶⁶ Þar sem ekki eru til sterkar hefðir um þýðingar sænskra stjórnsýsluhugta yfir á íslensku, svo höfundi sé kunnugt um, fylgir listi yfir nokkur þeirra hugta sem notuð eru í skýrslunni og hvernig þau eru þýdd hér. Allmän beredning: óformlegur ríkisstjórnarfundur til undirbúnings stefnumótun. Chef: stjórnandi/stjóri. Departement: stjórnardeild (ráðuneyti). Departementschef: ráðherra. Ekspeditionschef: skrifstofustjóri. Förordning: reglugerð. Handläggare: fulltrúi (sem fer með mál). Instruktion: tilskipun. Lunchberedning: Hádegisverðarfundir ríkisstjórna. Myndighet: stjórnsýslustofnun. Politiskt sakkunniga: pólitískir ráðgjafar. Regeringskansliet: Stjórnarráðið. Regeringssammanträde: ríkisstjórnarfundur. Rättchef: yfirlögfræðingur. Statsråd: ráðherra. Statssekreterare: aðstoðarráðherra. Statsrådsberedningen: forsætisráðuneytið. Tjänstemän: almennt starfsfólk í opinberri stjórnsýslu.

⁶⁷ Anton, 1969; Heclo og Madsen, 1987; Peterson, 2016; Richardson, 1982.

⁶⁸ Arter, 1999, bls. 154-155.

Hærra flækjustig og minni tími við undirbúning ákvarðana gera stjórnvöldum erfiðara fyrir að undirbúa ákvarðanir með þeim hætti sem hefð er fyrir í Svíþjóð. Stóran hluta tuttugustu aldarinnar gegndu rannsóknarnefndir með aðkomu ólíkra stjórnmalaflokka og haghafa af ýmsu tagi stóru hlutverki við að stuðla að samstöðu um opinbera stefnumótun og stjórnsýslu. Þetta kerfi hefur veikt á undanförunum árum á sama tíma og ríkisstjórnir hafa styrkt tök sín á slíkum úttektum með aukinni aðkomu embættismanna og ítarlegri fyrirmælum til rannsóknaraðila.⁶⁹ Eins hefur dregið verulega úr aðkomu hagsmunaaðila að framkvæmd stefnumótunar í gegnum nefndir af ýmsu tagi, sem þýðir að eitt helsta sérkenni sænska samráðskerfisins á tuttugustu öld er á undanhaldi. Í staðinn hefur þróunin verið í átt til hefðbundinna þrýstihópastjórnmála.⁷⁰

5.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Stjórnskipun Svíþjóðar byggir á fjórum lagabálkum sem saman mynda grundvallarlög ríkisins. Þetta eru stjórnarskráin (s. Regeringsformen), prentfrelsislögin (s. Tryckfrihetsförordningen), lög um tjáningarfrelsi (s. Yttrandefrihetsförordningen) og erfðafestulögin (s. Successionsförordningen). Að auki njóta lög um Riksdagen (s. Riksdagsordningen) sérstakrar verndar, hliðstæðar þeirri sem gildir um grundvallarlögin, þótt þau séu ekki formlega talin til grundvallarlaga (t.d. skv. upptalningu stjórnarskrárinnar).

Mikilvægust grundvallarlaganna eru jafnan talin *Regeringsformen*, sem hér verður kölluð stjórnarskráin.⁷¹ Þar er m.a. fjallað um grunnreglur stjórnskipunarinnar (kaflí 1), grundvallarréttindi og frelsi borgaranna (kaflí 2), þingkosningar (kaflí 3), störf þingsins (kaflí 4), þjóðhöfðingja (kaflí 5), skipun ríkisstjórna (kaflí 6), störf ríkisstjórna (kaflí 7), lög og stjórnaraðgerðir (kaflí 8), stjórnsýslu (kaflí 12) og þingeftirlit (kaflí 13). Í stjórnarskránni koma fram meginreglur sem einnig eru nánar útfærðar í öðrum hlutum grundvallarlaganna.

Svíþjóð er eitt fárra ríkja í Evrópu þar sem einveldi náði aldrei fullri fótfestu. Grundvallarlög Svíþjóðar má rekja aftur til sautjándu aldar, þegar fyrstu útgáfur þinglaganna (s. Riksdagsordningen 1617) og stjórnarskrárinnar (s. Regeringsformen 1634) tóku gildi, en prentfrelsislögin (s. Tryckfrihetsförordningen) frá 1766 eru þau elstu sinnar tegundar í heiminum. Ný útgáfa stjórnarskrár fyrir Svíþjóð tók gildi 1809 og árið eftir erfðafestulögin (s. Successionsordningen 1810). Stjórnarskráin frá 1809 tók ýmsum breytingum í tímans rás (t.d. departementalreformen 1840, representationsreformen 1866, almennur kosningarréttur í upphafi 20. aldar og ný tryckfrihetsförordning 1949).

⁶⁹ Dahlström, Lundberg og Pronin, 2021.

⁷⁰ Öberg, 2016.

⁷¹ Regeringsformen, e.d.; Svensk författningssamling, 6. júní 1974.

Þingræðisreglan náði fótfestu undir lok fyrri heimsstyrjaldarinnar (1917) en var ekki skráð í stjórnarskrá fyrr en mun síðar.

Endurskoðun grundvallarlaga Svíþjóðar var á dagskrá stjórnvalda frá því í síðari heimsstyrjöldinni og á sjöunda áratugnum var heildarendurskoðun þeirra ákvæðin. Þeirri vinnu lauk 1974 og ný stjórnarskrá (s. regeringsform) og þinglög tóku gildi í ársbyrjun 1975, en þær breytingar sem urðu á lagatexta endurspegluðu í meginatriðum ríkjandi stjórnskipunarhefðir, svo sem þingræði. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á grundvallarlögunum síðan, sem varða meðal annars aðlögun að Evrópusamstarfi, konungserfðir og aðskilnað ríkis og kirkju. Lögin um tjáningarfrelsi frá 1991 eru nýjasti hluti grundvallarlaganna og má líta á þau sem viðbót við ákvæði stjórnarskrár og prentfrelsislaga þar sem meðal annars er fjallað nánar um brot og ábyrgð á brotum gegn tjáningarfrelsi.

Stjórnarskráin var tekin til endurskoðunar 2010⁷² og um leið var mannréttindakaflinn hennar styrktur sem og ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Algengt er að greina á milli vestur norrænnar hefðar um skipan framkvæmdarvaldsins og austur norrænnar.⁷³ Kjarni vestur norrænu hefðarinnar þróaðist í Danmörku og breiddist þaðan til Íslands og Noregs að hluta með ríki áherslu á ráðherrastjórnsýslu en fremur takmörkuðu formlegu hlutverki ríkisstjórnarfunda. Austur norræna hefðin á rætur í Svíþjóð og átökum milli þings og konungsvalds þar í landi, sem leiddi til skýrrar aðgreiningar milli ráðherravalds og stjórnsýslu ríkisins. Í Svíþjóð geta einstakir ráðherrar ekki gefið stjórnsýslu ríkisins, utan stjórnarráðsins, fyrirmæli. Deildir stjórnarráðsins eru hugsaðar til aðstoðar ráðherrum og ríkisstjórn á meðan stjórnsýslustofnanir ríkisins (s. myndigheter) lúta ekki boðvaldi einstakra ráðherra heldur bara ríkisstjórnarinnar í heild. Sjálfstjórn sveitarstjórna er varin í stjórnarskrá.

Ríkisstjórnarfundir eru haldnir í hverri viku þar sem teknar eru hundruð ákvarðana á innan við klukkutíma.⁷⁴ Eftir ríkisstjórnarfundir eru venjulega haldnir undirbúningsfundir fyrir frekari stefnumótun, sem eru helsti vettvangur ríkisstjórnar til að ræða pólitísk álitæfni. Þar koma fleiri en ráðherrar við sögu. Hádegisverðarfundir eru gömul hefð sænskra ríkisstjórna en almennt eru ráðherranefndir sjaldgæfar. Ríkisstjórnir taka mikinn fjölda ákvarðana á hverju ári.⁷⁵ Í reynd er þó þorri ákvarðana unninn efnislega af embættismönnum ráðuneytanna áður en til ríkisstjórnarfunda kemur og efnislegar umræður af skornum skammti.

⁷² Justitiedepartementet, 2009. Sjá nánara yfirlit um breytingar hér: Svensk författningssamling, 6. júní 1974.

⁷³ Peterson, 1984, bls. 97.

⁷⁴ Premfors og Sundström, 2007, bls. 52.

⁷⁵ 10 þúsund á ári skv. Finansministeriet, 2004, bls. 111 og Jacobsson, 2001, bls. 6.

Sjálfstæði ríkisstarfsmanna er töluvert í Svíþjóð og sænska kerfið er gjarnan talið einkennast af óvenjulega skýrum aðskilnaði stjórn mála og stjórnsýslu.⁷⁶ Sjálfstæði stjórnsýslunnar er áreittað í stjórnarskránni (RF 12:2) þar sem áskilið er að hvorki þing né sveitarstjórnir geti gripið fram fyrir hendur stjórnsýslustofnana um stakar ákvarðanir sem snerta einstaklinga, sveitarfélög eða framkvæmd laga.

Ríkisstarfsmenn eru ráðnir af ríkisstjórn eða þeim stjórnvöldum sem ríkisstjórnin felur það verkefni. Tekið er fram í stjórnarskrá að ráðningar skuli byggja á málefnalegum grunni, svo sem hæfni og reynslu (12:5). Rík hefur fyrir því í Svíþjóð að líta á ríkisstarfsmenn sem vaktmenn lýðræðisins sem styðjast við sjálfstæðisreglur stjórnarskrárinnar⁷⁷ en einnig ríkjandi viðhorf innan stjórnsýslunnar sjálfrar.⁷⁸ Ríkisstjórnin hefur engu að síður nokkurt svigrúm við val forstöðumanna, sem takmarkast að vísu af stjórnarskrárbundinni skyldu til að láta málefnaleg sjónarmið ráða. Allmargir forstöðumenn hafa í gegnum tíðina haft pólitískan bakgrunn af einhverju tagi en það hlutfall hefur þó farið lækkandi⁷⁹. Rannsóknir benda til að fullyrðingar um stjórnmalavæðingu stjórnsýslunnar kunni að vera ýktar⁸⁰ þótt vel sé þekkt að pólitískar áherslur hafi áhrif á skipan forstöðumanna og samskipti ríkisstjórna við þá.⁸¹

Ólíkt Noregi njóta hins vegar ríkisstarfsmenn í Svíþjóð ekki sérstaks starfsöryggis samkvæmt sænsku stjórnarskránni heldur er staða þeirra varin í almennum lögum með hliðstæðum hætti og gildir á almennum vinnumarkaði. Sú vernd er nokkuð mikil í Svíþjóð og hefur verið talin fullnægjandi til að tryggja sjálfstæði stjórnsýslunnar. Hins vegar eru forstöðumenn flestir ráðnir til ákveðins tíma og þótt þeir njóti verndar þann tíma, gera þeir það ekki eftir að hann rennur út. Í vissum tilvikum hafa þeir samt flutningsskyldu.⁸² Ráðherra getur flutt ópólitíska starfsmenn til innan síns ráðuneytis að vild. Ef upp kemur ágreiningur milli ópólitísku starfsmanns og pólitísku leysist það þannig að hinn ópólitíski bakkar þar til ný ríkisstjórn kemur að völdum. Þetta gerist hins vegar mjög sjaldan og starfsfólk stjórnsýslunnar er talið sýna pólitískri forystu hennar mikla hollustu. Mun erfiðara er fyrir ráðherra að hreyfa við starfsfólki stofnana

⁷⁶ Pierre, 2004.

⁷⁷ Lundquist, 1997.

⁷⁸ Premfors og Sundström, 2007, bls. 142-144.

⁷⁹ Finansministeriet, 2004, bls. 120.

⁸⁰ Ehn, 2016 og Sandahl, 2003.

⁸¹ Dahlström og Holmgren, 2023.

⁸² Regeringen, 2009, bls. 8.

og forstöðumenn þeirra eiga rétt á jafngildum stöðum og halda titlum sínum og launum ef þeir eru fluttir.⁸³

5.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Sænska stjórnarráðið (s. regeringskansliet) samanstendur af forsætisráðuneytinu (s. Statsrådsberedningen), tíu stjórnardeildum (eða ráðuneytum, s. departement) og stjórnsýsludeild (s. förvaltningsavdelningen). Hlutverk stjórnsýsludeildarinnar er að samhæfa starfsemi stjórnarráðsins í stjórnsýslumálum sem ganga þvert á stjórnardeildirnar, til dæmis varðandi stoðþjónustu af ýmsu tagi, auk þess sem hún sinnir þróunarverkefnum fyrir stjórnarráðið í heild. Forsætisráðherra er yfirmaður stjórnarráðsins en í hverri stjórnardeild er að finna einn til fjóra ráðherra (s. statsråd) þar sem einn er stjórnandi ráðuneytisins (s. departementschef). Aðrir ráðherrar eru ábyrgir fyrir tilteknum málefnasviðum innan ráðuneytanna. Löngum hafa verið uppi sjónarmið um að samhæfingu skorti innan stjórnarráðsins (sílóismi) og 1997 var stjórnarráðið gert að einni stjórnsýslustofnun (s. myndighet) til að bæta samhæfingu innan þess. Áhrifin af þessu virðast þó ekki hafa verið jafn mikil og að var stefnt: unnið er áfram í einingum þar sem sjónarmið tengd einstökum málefnasviðum eru ríkjandi.⁸⁴

Hverjum ráðherra fylgja pólitískt ráðnir starfsmenn. Þetta eru aðstoðarráðherrar (s. Statssekreterare), pólitískir ráðgjafar (s. politiskt sakkunniga) og vissir aðrir starfsmenn (s. tjänstemän) í ráðuneytinu. Af um 4800 starfsmönnum stjórnarráðsins eru oft um 200 pólitískt ráðnir og hverfa þeir úr ráðuneytinu þegar ráðherra viku.

Tafla 2. Starfsmannafjöldi sænska stjórnarráðsins 2018-2022 (meðaltöl ára)⁸⁵

Stjórnardeildir	2018	2019	2020	2021	2022
Stjórnendur	510	506	513	518	533
Fulltrúar	2830	2764	2774	2887	2937
Sérhæft starfsfólk	574	543	587	570	603

⁸³ Tölvupóstur frá Göran Sundström til höfundar 31. október, 2023, sjá einnig Premfors og Sundström, 2007, bls. 149.

⁸⁴ Jacobsson, 2001.

⁸⁵ Regeringskansliet, 2023, bls. 85. Til skýringar: Stjórnendur (s. Chefer): ópólitískir stjórnendur sem hafa mannaforráð. Fulltrúar (s. Handläggare) eru stjórnarráðsstarfsmenn án mannaforráða svo sem *departementssekreterare*, *kansliråd* og *ämbetsråd*. Sérhæft starfsfólk: þeir sem ráðnir eru samkvæmt sérfræðingasamningi stjórnarráðsins (einkum nefndafólk með tímabundna ráðningu auk sérfræðinga á ýmsum sviðum). Pólitískt starfsfólk: ráðherrar, aðstoðarráðherrar, pólitískir ráðgjafar og blaðafulltrúar. Stoðþjónusta (admService): ritarar, aðstoðarfólk og rekstur.

Pólítískt starfsfólk	203	181	204	193	162
Stoðþjónusta	610	570	545	548	542
Stjórnarráðið alls	4727	4564	4623	4716	4782
Sem heilsársstörf	4599	4446	4505	4602	4674

Í forsætisráðuneytinu starfar sérstök samhæfingarskrifstofa með aðstoðarráðherra úr ólíkum flokkum innanborðs þegar samsteypustjórnir eru við völd. Þeir sjá oft um samninga milli flokka án þess að koma þurfi til afskipta flokksleiðtoganna en geta líka undirbúið fundi þeirra. Hellström og Lindahl lýsa ákvarðanaferlinu svo:

Í framkvæmd var samhæfingarferlið í Reinfeldt stjórnunum (2006-14 innsk. GHK) og Bildt stjórninni (1991-1994 innsk. GHK) þar á undan eftirfarandi: upphaflega stefnutillagan var fyrst undirbúin af þeim ráðuneytum sem við sögu komu, oft með fjármálaráðuneytinu, en þar á eftir fór samhæfingarskrifstofan yfir hana, og loks þeir ráðherrar sem málið snerti. Aðstoðarráðherrar hvers flokks, annað hvort úr viðkomandi ráðuneytum eða frá samhæfingarskrifstofunni, eða bæði, höfðu síðan samband við leiðandi meðlimi viðkomandi nefndar í þinginu í sínum flokkum (þeirrar nefndar sem fjalla skyldi um viðkomandi mál). Ef þörf krefur er síðan hægt að ljúka málinu í forystu ríkisstjórnarinnar til að ganga frá lausum þráðum sem kalla á frekari samninga.⁸⁶

Starfsfólk stjórnarráðsins undirbýr ákvarðanir ríkisstjórnarinnar. Helstu verkefni stjórnarráðsins eru að undirbúa löggjöf, stjórna fjárveitingum, samstarf við stofnanir, afgreiðsla stjórnsýsluerinda og alþjóðasamvinna.⁸⁷

Aðferðir ríkisstjórnar og þings við að stýra stjórnsýslunni byggja í meginatriðum á ferns konar valdheimildum.

1. Reglusetningarvald (s. normgivningsmakten), þar á meðal lög frá þinginu og reglugerðir eða auglýsingar (s. förordningar) frá ríkisstjórn. Hinn almenni rammi kemur formlega frá þinginu en útfærsla hans er í höndum ríkisstjórnar (s. myndighetsförordningen) og kemur m.a.fram í tilskipunum hennar (s. instruktioner) til stofnana. Stofnanir stýra sjálfar, innan þessa ramma, innra starfi sínu.

⁸⁶ Hellström og Lindahl, 2021, bls. 600–601.

⁸⁷ Premfors og Sundström, 2007, bls. 42–43.

2. Fjárveitingavalld (s. finansmakten), fjárveitingar eru ákveðnar af þinginu á grundvelli tillagna frá ríkisstjórn. Í tillögu ríkisstjórnar að fjárhagsáætlun fyrir komandi ár er að finna s.k. *regleringsbrev* sem hefur að geyma helstu markmið stofnana samhliða tillögum að fjárveitingu auk krafna um greinargerðir fyrir því hvernig stofnun hefur mætt þessum kröfum. Fjárveitingavaldið er í framkvæmd til að styðja við pólitíska stefnumótun og forgangsörðun ríkisstjórna.
3. Skipunarvald (s. utnámingsmakten) vísar til þess að ríkisstjórn skipar forstöðumenn ríkisstofnana og meðlimi í stjórnnum þeirra, þar sem slíku er til að dreifa. Rannsóknir benda til að þegar ríkisstjórnir telji forystu stofnana jákvæða í sinn garð hafi það jákvæð áhrif á fjárveitingar til þeirra.⁸⁸
4. Eftirlitsvald (s. kontrollmakten) með stofnunum er í höndum nokkurra aðila fyrir utan ríkisstjórnina sjálfa (m.a. í gegnum markmiðs og árangurssamtal við stofnanir). Þeirra á meðal eru Ríkisendurskoðun og umboðsmannaeftirlit (umboðsmaður þingsins og *Justitiekanslern*). Sérstakir stjórnsýsludómstólar á þremur stigum fjalla um kærurál einstaklinga og fyrirtækja gegn stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Dómarar þeirra hafa mikla sérþekkingu á málefnum stjórnsýslunnar.

Fyrirkomulag ákvarðanatöku í yfirstjórn sænsku stjórnsýslunnar kallar á mikla samhæfingu ríkisstjórnar og hefur tilhneigingu til að styrkja stöðu forsætisráðherra og stjórnarráðsins á kostnað einstakra ráðherra.⁸⁹ Almennt er sænski forsætisráðherrann talinn mjög valdamikill í alþjóðlegum samanburði⁹⁰ vegna þess fyrirkomulags sem tíðkast við ákvarðanatöku og sterks flokksaga. Aukið álag á stjórnarráðið hefur einnig stuðlað að vaxandi hlutverki forsætisráðherrans síðari ár.⁹¹

Þótt ríkisstjórnin taki um það bil tíu þúsund ákvarðanir á hverju ári fá færstar þeirra efnislega umræðu á ríkisstjórnarfundum. Skráð erindi sem afgreidd eru í stjórnarráðinu eru auk þess mun fleiri samkvæmt árbók þess eða yfir 50 þúsund.⁹²

Mikið fundaálag er á sænskum ráðherrum vegna þess að ríkisstjórnir vinna í mismunandi hópum og funda títt. Ríkisstjórnir hafa talsvert svigrúm til að ákveða með hvaða hætti þær komast að niðurstöðum og í stjórnarskránni er einungis tiltekið að ákvarðanir skuli teknar á ríkisstjórnarfundum (s.

⁸⁸ Dahlström og Holmgren, 2023.

⁸⁹ Hall, 2015, bls. 301.

⁹⁰ Kimmel, 1996.

⁹¹ Sundström, 2009.

⁹² Regeringskansliet, 2023, bls. 70.

regeringssammanträden) þar sem forsætisráðherrann er í forsæti og tiltekinn lágmarksfjöldi ráðherra viðstaddur. Ákvarðanir geta verið í formi atkvæðagreiðslna, meirihlutaákvarðana eða með þeim hætti að forsætisráðherra og flokksleiðtogar komast að samkomulagi. Fundargerðir eru skráðar og þar hafa ráðherrar færi á að koma á framfæri ágreiningi við afgreiðslu mála. *Óformlegir ríkisstjórnarfundir* (s. allmän beredning) eru haldnir í tengslum við ríkisstjórnarfundir en þar eru færri mál á dagskrá og einkum stórmál af ýmsu tagi með mikla pólitíska þýðingu. Einungis ráðherrar sitja þessa fundi þótt stöku sinnum sé starfsfólki einstakra ráðherra boðið að fylgja málum úr hlaði og fundargerðir eru ekki skráðar. Loks eru hádegisverðarfundir (s. lunchberedning) haldnir alla daga nema föstudaga þar sem fjallað er með óformlegri hætti um ýmis málefni svo sem skipanir í embætti og rannsóknir á vegum stjórnvalda.⁹³

Pólitískir starfsmenn í sænska stjórnarráðinu, fyrir utan ráðherra, eru þessir helstir:⁹⁴

- Aðstoðarráðherrar: eru ráðnir af ríkisstjórninni í heild og heyra beint undir ráðherra viðkomandi málaflokks. Nokkrir aðstoðarráðherrar geta verið til staðar í hverri stjórnardeild en verkefni þeirra afmarkast samt mest við málaskýrslu viðkomandi ráðherra og þeir hafa boðvald yfir öðru starfsfólki á sínu sviði. Aðstoðarráðherrar gegna bæði pólitísku og faglegu hlutverki í stjórnarráðinu. Þeir hafa oftast faglegan bakgrunn og þekkingu á opinberri stjórnsýslu og stundum eru jafnvel embættismenn valdir í þessi störf (og geta þá horfið aftur til fyrri starfa við stjórnarskipti).
- Pólitískir ráðgjafar: Hlutverk þeirra líkist um margt hlutverki aðstoðarmanna ráðherra á Íslandi. Þeir hafa ekki boðvald innan stjórnarráðsins og verkefni þeirra ráðast að hluta til af bakgrunni og reynslu hvers og eins. Oft eru verkefni þeirra ræðuskrif eða tengsl við flokksfólk og aðra ráðherra. Eins og á Íslandi hafa þeir oft bakgrunn í ungliðahreyfingum eða staðbundnum skipulagsdeildum flokksins.
- Pólitískir blaðafulltrúar: Pólitískir blaðafulltrúar eru af stjórnmalamönnum taldir sífellt mikilvægari á tímum fjölmiðlunar sem lýtur hvorki pólitískum yfirlitum né tímamörkum. Slíkir starfsmenn hafa verið til við sænska stjórnarráðið frá 1963 en í dag hafa ráðherrar oft fleiri en einn slíkan á sínum snærum. Yfirleitt hafa þeir bakgrunn í flokki ráðherrans eða fjölmiðlum og verkefni þeirra líkjast þeim sem sumir

⁹³ Sundström, 2009, bls.149-150.

⁹⁴ Finansministeriet, 2004.

aðstoðarmenn ráðherra á Íslandi hafa með höndum. Blaðafulltrúarnir funda vikulega til að samhæfa störf sín.⁹⁵

- Pólitískir embættismenn úr öðrum stjórnarflokkum eða stuðningsflokkum ríkisstjórnar: Í mörgum ríkjum þar sem samsteypustjórnir eða minnihlutastjórnir eru við völd tíðkast að nota pólitíska vaktara til að stuðla að trausti og efla samstarf milli flokka.⁹⁶ Í Svíþjóð hefur það tíðkast frá því á miðjum tíunda áratugnum að leyfa stuðningsflokkum ríkisstjórnar í þinginu að ráða vali nokkurra pólitískra ráðgjafa sem hafa það hlutverk að fylgjast með því að fylgt sé þeim samningum sem flokkar hafa gert sín á milli um framkvæmd stjórnarstefnunnar. Bara eitt dæmi er hins vegar um að aðstoðarráðherra komi úr öðrum flokki en ráðherra, og það er frá sjötta áratugnum þegar Bændaflokkurinn var stuðningsflokkur ríkisstjórnar jafnaðarmanna.⁹⁷ Þeir aðstoðarráðherrar sem starfa á samhæfingarskrifstofu forsætisráðuneytisins gætu e.t.v. talist pólitískir vaktarar þar sem þeir eru fulltrúar fyrir ólíka flokka í ríkisstjórn, en verkefni þeirra eru samt fyrst og fremst pólitísk samhæfing frekar en vöktun á ráðherra.⁹⁸

Í sumum tilvikum hafa verið ráðnir pólitískir ráðgjafar úr röðum þingmanna (s. riksdagssakunniga). Þeirra staða líkist stöðu aðstoðarráðherra í Bretlandi (e. junior minister). Kosturinn við slíkt fyrirkomulag er að slíkir ráðgjafar geta styrkt stöðu ráðherra gagnvart þinginu og þeir geta beitt sér þar á annan hátt en aðrir embættismenn stjórnarráðsins.

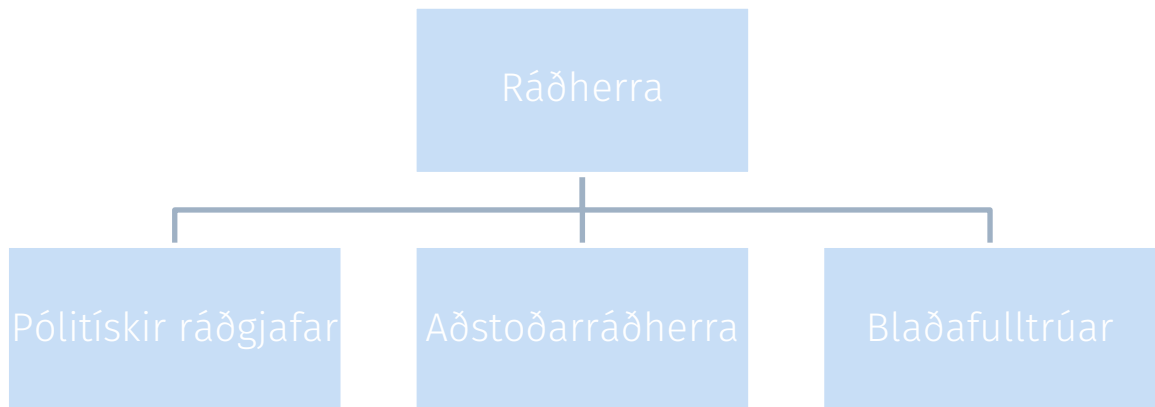
Ríkisstjórnin eða forsætisráðherrann ráða starfsmenn stjórnarráðsins. Pólitískt ráðnir starfsmenn hverfa að öðru jöfnu úr stjórnarráðinu með forsætisráðherra, en þeirra á meðal eru fjölmiðlafulltrúar (s. pressekreterare) sem eru pólitískt ráðnir að fjölmiðladeild forsætisráðuneytisins. Pólitískt ráðnir eru oft í kringum 3% af starfsmönnum stjórnarráðsins. Almanatengsladeildin (s. Regeringskansliets kommunikationsenhet) tilheyrir hins vegar stjórnsýsludeildinni og á að þjóna stjórnarráðinu öllu. Stjórnardeildum er í samræmi við þetta skipt í ópólitískt fastalið stjórnsýslunnar og hið pólitískt skipaða.

⁹⁵ Finansministeriet, 2004, bls. 121.

⁹⁶ Thies, 2001.

⁹⁷ Hellström og Lindahl, 2021, bls. 601.

⁹⁸ Tölvupóstur frá Johan Hellström, 11. október, 2023.



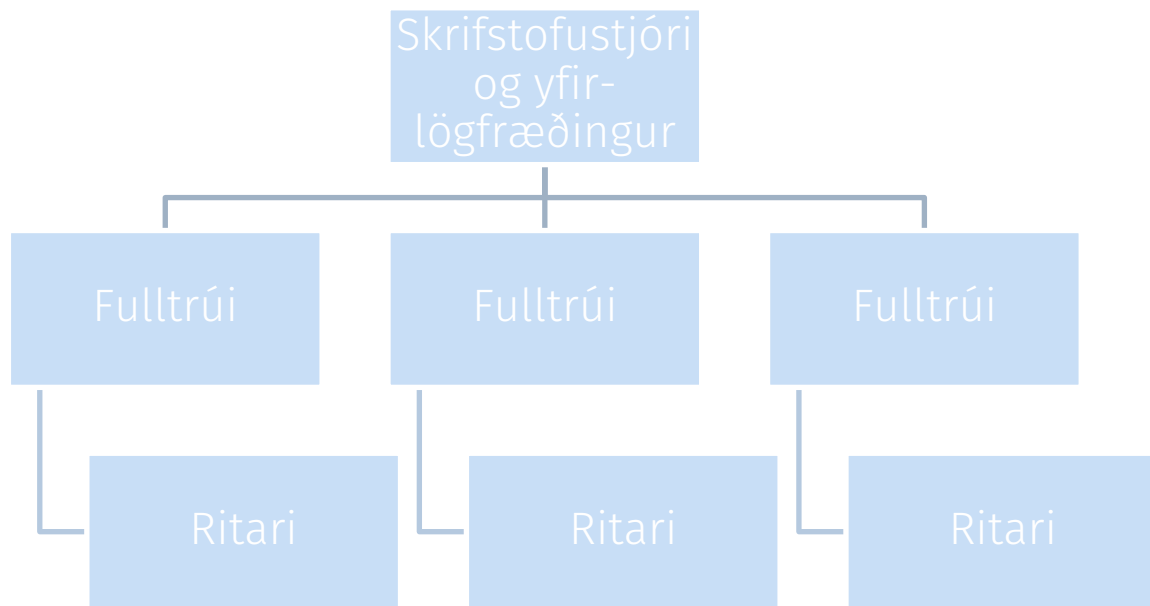
Mynd 1. Pólitísk yfirstjórn stjórnardeilda í Svíþjóð.⁹⁹

Allir sem tilheyra pólitíska hlutanum eru valdir pólitískt og hverfa úr starfi með ráðherra. Fyrir utan ráðherra er aðstoðarráðherrann (s. Statssekreterare) ábyrgur fyrir stjórnsýslu í stjórnardeild, á ýmsan hátt hliðstætt því sem ráðuneytisstjóri er á Íslandi. Hins vegar er enginn ópólitískur ráðuneytisstjóri til staðar hliðstæður ráðuneytisstjórum á Íslandi eða í Danmörku.¹⁰⁰

Hinn faglegi eða varanlegi hluti stjórnsýslunnar sem situr áfram við ráðherraskipti og ber að stuðla að samfelli í stjórnsýslu og stefnumótun ráðuneytisins tilheyrir fastaliði stjórnsýslunnar.

⁹⁹ Finansministeriet, 2004, bls. 114.

¹⁰⁰ Sundström og Lemne, 2016, bls. 465.



Mynd 2. Ópólitískt fastalið stjórnardeilda sænska stjórnarráðsins

Skrifstofustjórinn og yfirlögfræðingur eru æðstir embættismanna úr fastaliði stjórnsýslunnar en heyra undir aðstoðarráðherra á viðkomandi málsviði. Sami starfsmaður gegnir oft báðum störfum. Þeirra hlutverk er meðal annars að tryggja að stjórnsýsluákvæðanir séu í samræmi við lög (skrifstofustjórinn) og að tillögur að laga- eða reglugerðarbreytingum geri það einnig (yfirlögfræðingurinn). Bæði störfir kalla á mikla lagaþekkingu þeirra sem þeim gegna. Skrifstofustjórar og yfirlögfræðingar stjórnarráðsins hittast þriðju hverja viku, samkvæmt einni heimild, til að ræða sameiginleg úrlausnarefni.¹⁰¹

Milli hinnar pólitísku og faglegu stjórnsýslu ríkir í prinsippinu sú verkaskipting að fastalið stjórnsýslunnar fæst við fagleg viðfangsefni en hinir pólitískt skipuðu geta fengist við pólitíska og taktíska ráðgjöf. Greinarmunur þessara verkefna er að öllum líkindum skýrari í Svíþjóð en t.d. í Danmörku.¹⁰² Pólitískir embættismenn gegna meira hlutverki í Svíþjóð en í vestur-norrænu hefðinni. Þeirra hlutverk tengist pólitískri og taktískri ráðgjöf og þjónustu, sem talið er að dragi úr pólitískum verkefnum faglegs starfsfólks í sænsku stjórnsýslunni samanborið við þá dönsku.¹⁰³

Í Svíþjóð, eins og í öðrum ríkjum þar sem Nýskipan í opinberum rekstri (e. New Public Management, NPM) varð áhrifamikil, hafa verið viðraðar áhyggjur af því að útivistun verkefna grafi undan stjórnunargetu stjórnsýslunnar, þar á meðal

¹⁰¹ Finansministeriet, 2004, bls. 115.

¹⁰² Sama heimild, bls. 115.

¹⁰³ Sama heimild, bls. 115.

þeirri yfirsýn sem þar er til staðar og samfellu í starfsemi hennar (t.d. Regeringens proposition 2009).¹⁰⁴ Jafnframt má merkja auknar áhyggjur af því að spilling nái að skjóta rótum í opinberri stjórnsýslu.¹⁰⁵ Á móti kemur að greiður aðgangur stjórnardeildanna að sérþekkingu á lægri stigum stjórnsýslunnar hjálpar til við að halda samfellu í starfi hennar og koma í veg fyrir að stofnanaminni glatist.

Viss umræða hefur átt sér stað í Svíþjóð um sameiginlega kynningu eða þekkingarmiðlun til nýs starfsfólks stjórnsýslunnar.¹⁰⁶ Víðtæk samstaða virðist um að átak í þeim efnum myndi skila árangri og auka traust á stjórnsýslunni. Sérstök skrifstofa um traust í stjórnsýslunni¹⁰⁷ gerði eftirfarandi tillögur í þeim efnum:

„Traustskrifstofan (s. Tillitsdelegationen) leggur til að sameiginleg menntun í stjórnsýslu ríkisins verði leiddi í lög og nái til stjórnsýslu ríkis og dómstóla. Menntunin ætti, samkvæmt tillögunni, einnig að ná til stofnana sem heyra undir þingið. Stjórnskipulega kallar það á að slíkt fyrirkomulag sé fest í lög. Það er líka þörf fyrir langtímalausn á þörfinni fyrir menntun af þessu tagi, sem löggjöf getur sett ramma um. Tillagan gengur út á bæði skyldur, í gegnum stjórnskipulega reglusetningu, og frumkvæði og sjálfviljuga þátttöku hversrar stofnunar í stjórnsýslu ríkisins, ekki síst hvað varðar útfærslu menntunarinnar.“

Fyrirkomulag ríkisstjórnarákvarðana í Svíþjóð og skipulag stjórnarráðsins er með þeim hætti að það gefur forsætisráðherra mikið vægi við að ákveða verkaskiptingu við undirbúning ákvarðana. Forsætisráðherra getur gripið inn í skipulag og verkaskiptingu í stjórnarráðinu og hefur sér til aðstoðar stjórnardeildir sem sinna slíkum hlutverkum.

5.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Ekki er gerður greinarmunur í Svíþjóð á milli embættismanna og annarra ríkisstarfsmanna eins og þekkist á Íslandi. Almennt er ráðið í æðstu störf stjórnsýslunnar, svo sem störf forstöðumanna, á grundvelli auglýsingar til ákveðins tíma (6 ára) og á meðan er ekki hægt að víkja þeim úr starfi nema á grundvelli alvarlegs misferlis. Framlengja má ráðningu um þrjú ár að fresti liðnum en ráðningin má þó ekki vara samtals í meira en 12 ár.¹⁰⁸ Ríkisstjórn ræður að öðru jöfnu í þessi störf og getur við ráðningu haft áhrif á hvers konar

¹⁰⁴ Justitiedepartementet, 2009.

¹⁰⁵ Anderson o.fl., 2014.

¹⁰⁶ SOU, 2020, bls. 40.

¹⁰⁷ Sama heimild.

¹⁰⁸ Dahlström og Holmgren, 2017. Forstöðumenn sem hafa verið að minnsta kosti sex ár í starfi eiga rétt á ríflegum starfslokagreiðslum en þeim er ekki sjálfkrafa boðið annað starf. Reglur um starfslokinn er að finna í Förordning (2016:411).

áherslur eru ríkjandi hjá stofnunum þótt sjálfstæði þeirra sé varið í grundvallarlögum. Í reynd er kerfið þó ekki eins ónæmt fyrir pólitískum afskiptum og hin formlega mynd bendir til. Margs konar þættir geta haft áhrif á samspil ríkisstjórna og forstöðumanna og í reynd hafa stjórnarskipti þau áhrif að talsvert meiri endurnýjun verður í hópi forstöðumanna en ella.¹⁰⁹ Ríkisstjórnir styðja betur við forstöðumenn sem þær telja sér hliðholla og í sumum tilvikum víkja forstöðumenn vegna þess að starfsskilyrði þeirra og stofnana þeirra breytast við stjórnarskipti.

Almennt eru kynjahlutföll starfsfólks sænska stjórnarráðsins jöfn og það gildir einnig þegar samsetning einstakra hópa starfsfólks er skoðuð. Örlítið fleiri konur en karlar eru í þjónustustörfum í stjórnsýslunni en munurinn er lítill og á æðsta þrepi ópólitískra stjórnenda eru þau jöfn. Starfsaldur og meðalaldur kvenna og karla á mismunandi starfsþrepum er einnig tiltölulega jafn. Hins vegar er starfsaldur fastaliðs stjórnsýslunnar, þar á meðal stjórnenda, fulltrúa og fólks í þjónustustörfum við stjórnsýslu talsvert hærri heldur en sérfræðinga og pólitískt ráðins starfsfólks. Margt af hinu ópólitíska starfsfólki í stjórnarráðinu hefur unnið þar lengi, meðal annars vegna þess að tækifæri til að flytjast milli starfa eru þar nokkuð góð. Hins vegar þarf stjórnarráðið iðulega á að halda sérþekkingu utan frá og gerir í þeim tilvikum tímabundna samninga (s. specialistavtal) um störf í stjórnardeildum eða nefndum. Starfsmannavelta stjórnarráðsins var 18% árið 2022 og innri tilfærslur um 5% en auk þess fluttust starfsmenn í vissum tilvikum til innan eigin stjórnardeilda.¹¹⁰

Stjórnsýsla sænska ríkisins er eitt skýrasta dæmið í OECD um stöðukerfi þar sem ráðning byggir á verðleikum og hæfni.¹¹¹ Störf eru almennt auglýst á opnum markaði og sérhæfðir aðilar leggja mat á umsækjendur. Engar formlegar hindranir eru þó í vegi framgangs milli laga stigveldisins og áhersla hefur verið lögð á framgang kvenna, en hreyfanleiki starfsfólks er nokkur. Eftir stjórnarskiptin 2006 var ákveðið að ráðning æðstu stjórnenda eins og forstöðumanna skyldi byggja á skýrum hæfniskröfum og starfsþjálfun. Kröfur um nafnbirtingar umsækjenda viku síðar að hluta fyrir möguleika á leynd í vissum tilvikum um æðstu störf í allt að 10 ár.¹¹² Slíkar undanþágur ná einkum til starfa forstöðumanna.

Þorinn af háskólamenntuðu starfsfólki stjórnarráðsins hefur menntun í lögfræði eða á einhverjum sviðum félagsvísinda.

¹⁰⁹ Dahlström og Holmgren, 2017.

¹¹⁰ Regeringskansliet, 2023, bls. 87.

¹¹¹ OECD, 2012.

¹¹² Sjá Regeringen, e.d.

Tafla 3. Háskólamenntað starfsfólk stjórnarráðsins eftir menntun 2005 (%).¹¹³

	Stjórnendur	Annað starfsfólk
Lögfræði	34	25
Félagsvísindi	52	63
Náttúruvísindi og tæknigreinar	10	8
Annað	4	4
Samtals	100	100

Hlutur lögfræði hefur minnkað heldur með tímanum en saman mynda hún og aðrar félagsvísindagreinar menntunargrunn þorrans af starfsfólki stjórnarráðsins. Flest starfsfólk þess hefur einkum starfsreynslu úr opinbera geiranum fyrir utan þá sem koma til starfa beint að loknu háskólanámi, en um fjórðungur kemur þó úr einkageiranum eða frá hagsmunasamtökum.¹¹⁴

Í hverri stjórnardeild er að finna einn eða fleiri ráðherra og telst einn þeirra vera yfirmaður stjórnardeildarinnar (s. departementschef). Aðrir ráðherrar eru ábyrgir fyrir afmörkuðum málaflokkum (sjá nánar myndir 1 og 2 að ofan). Æðstir hinna ópólítísku stjórnenda stjórnardeildanna eru yfirlögfræðingurinn og skrifstofustjórinn.

Eins og fram hefur komið er almennt talið að verkaskipting pólitísku og faglegs starfsfólks í sænskri stjórnsýslu sé óvenjulega skýr, meðal annars vegna þess að greint er skýrt á milli pólitísku og faglega ráðsins starfsfólks. Faglegt starfsfólk sinnir faglegri stjórnsýslu og stuðlar að yfirsýn og samfelli í störfum stjórnsýslunnar, þar á meðal stjórnarráðsins. Pólitískt starfsfólk sinnir hins vegar taktískri ráðgjöf og tengslum við flokksfólk, kjördæmi og fjölmiðla.

Réttur opinberra starfsmanna til að tjá skoðanir sínar í Svíþjóð er almennt talinn mjög ríkur og verndaður m.a. af grundvallarlögum ríkisins. Meginreglan er að stofnanir ríkis og sveitarfélaga geta ekki bannað starfsfólki að tjá skoðanir sínar eða refsað því fyrir slíkt. Álit umboðsmanns (JO) gefa þó til kynna að viss sjónarmið geti takmarkað heimildir starfsfólks hvað þetta varðar. Um það gilda til dæmis þær almennu reglur sem takmarka tjáningarfrelsi (s.s. hatursorðræða) eða ef trúnaður ríkir um upplýsingar. Eins getur þurft að veita rétt starfsfólks á

¹¹³ Premfors og Sundström, 2007, bls. 77.

¹¹⁴ Sama heimild, bls. 78.

móti kröfunni um óhlutdrægni í opinberri stjórnsýslu. Rétturinn er þannig víðtækur, en ekki ótakmarkaður.¹¹⁵

Uppljóstrurum er tryggð sérstök vernd samkvæmt sænskum lögum.¹¹⁶ Misferli er, samkvæmt þeim, hægt að tilkynna á vinnustað og til yfirvalda. Allir vinnustaðir (opinberir eða í einkageiranum) með að minnsta kosti 50 í vinnu skulu tryggja að til staðar séu farvegir fyrir uppljóstranir og vernd fyrir þá sem tilkynna misferli. Verndin nær líka til annarra en þeirra sem ráðnir eru, svo sem sjálfboðaliða, ráðgjafa, hluthafa og fleiri. Núgildandi reglur eiga rætur í Evrópurétti en áður en þær tóku gildi nutu uppljóstrarar einnig tiltölulega víðtækrar verndar í Svíþjóð.

Öllum ríkisstarfsmönnum ber að þekkja til löggjafar og þeirra siðareglna sem um störf þeirra gilda.¹¹⁷ Forsætisráðuneytið (s. Statskontoret) hefur birt 6 meginreglur sem byggja á löggjöf og leiðbeina eiga starfsfólki ríkisins við störf þess. Þær varða lýðræði, lögmæti (s. legalitet), hlutlægni, frjálsa skoðanamyndun, virðingu, og skilvirkni/þjónustu.¹¹⁸

Í kjölfarið á birtingu skýrslu Bo Smith nefndarinnar¹¹⁹ í Danmörku um samspil stjórnámálanna og embættismanna birtu sænsku stjórn málafræðingarnir Göran Sundström og Marja Lemne¹²⁰ greiningu á niðurstöðum skýrslunnar eins og hún leit út „hinum megin við brúna“. Þau telja að í Svíþjóð hafi umræðan snúist um fjögur meginþemu hin síðari ár. Í fyrsta lagi hafi hún snúist um aukið vægi hagrænna viðmiða og gilda – til að mynda tengdum nýskipan í opinberum rekstri – samanborið við þær faglegu dyggðir sem einkennt hafa opinbera geirann. Þannig hafi ýmsir talið þörf á skýrari viðmiðum hvað varðar hlutverk sem tengjast lýðræði og réttarríki í gangverki stjórnsýslunnar frekar en einvörðungu að ná árangri með sem hagkvæmustum hætti.

Önnur umræða, einkum í kringum aldamótin, snerist um kröfur um skýrari ábyrgð, ekki síst í tengslum við það hvernig brugðist er við áföllum. Þetta leiddi meðal annars til kröfu um skýrara stigveldi í stjórnsýslu ríkisins og stefnu um að leggja niður stjórnir eða ráð við margar stofnanir. Stefnt var að því að ábyrgð innan stofnana lægi fyrst og fremst hjá einum forstöðumanni og í kjölfarið var slíkum nefndum fækkað mjög verulega.

Þriðja tegundin af umræðu hefur snúist um stjórn málavæðingu stjórnsýslunnar. Annars vegar var þar rætt um tilraunir stjórnvalda til að hafa áhrif á

¹¹⁵ Sjá nánar Persson, 2020.

¹¹⁶ Lög um vernd uppljóstrara, Arbetsmiljöverket, e.d.

¹¹⁷ Sveriges riksdag, 2018, bls. 36.

¹¹⁸ Statskontoret, 2019.

¹¹⁹ Bo Smith-udvalget, 2015.

¹²⁰ Sundström og Lemne, 2016.

skoðanamyndun í samfélaginu og meðal kjörinna fulltrúa. Hins vegar þá stjórnmalavæðingu sem felst í pólitískum ráðningum forstöðumanna og hvernig það samrýmdist kröfu grundvallarlaganna um ákvarðanir á málefnalegum grundvelli.

Fjórði umræðupráðurinn snerist síðan um sjálfstæði ríkisstarfsmanna. Því var haldið fram að ofstjórnun í anda nýskipunar í opinberum rekstri hefði grafið undan faglegum áherslum meðal lykilstétta opinbera geirans, eins og hjá lögreglu, kennurum og læknum.

Umræðan í Svíþjóð hefur hins vegar verið svolítið á öðrum nótum en í Danmörku og sum þeirra vandamála sem rædd hafa verið í Danmörku virðast hugsanlega einfaldari viðureignar innan sænska kerfisins, samkvæmt Sundström og Lemne, vegna ólíkrar stjórnsýsluhefðar, skipulags og norma.

Sænsk stjórnsýsluhefð einkennist af tvíhyggju þar sem ráðherrastjórnsýsla er bönnuð. Sænskur ráðherra tekur í mesta lagi um tvö hundruð sjálfstæðar ákvarðanir á ári sem lúta flestar að innra skipulagi og stjórnun stjórnardeilda.¹²¹ Ráðuneytin er tiltölulega lítil og hafa meginskyldur á sviði pólitískrar ráðgjafar við ráðherra. Smæð stjórnarráðsins hefur í för með sér að samhæfing er einfaldari og getur tekið óformlegri myndir en í mörgum öðrum Evrópuríkjum, þar sem ráðuneyti eru stærri. Teymisvinna gegnir þar stóru hlutverki, þar sem markmiðið er að leysa úr ágreiningi.¹²²

Mikill fjöldi pólitískt ráðinna starfsmanna í stjórnarráðinu leiðir einnig til þess að verkaskipting stjórn mála og faglegrar stjórnsýslu er frekar skýr og faglegir embættismenn eru vel meðvitaðir um hvar mörkin liggja.¹²³ Þetta á líka sinn þátt í að samstarfsvandamál milli ráðherra og starfsfólks stjórnsýslunnar eru fátíð. Ópólitískt starfsfólk stjórnsýslunnar leitar oftast leiða til að leysa mál án þess að blanda hinni pólitísku forystu í málin á grundvelli væntinga um hver afstaða hennar er. Ef vafi ríkir getur það fengið munnlegar leiðbeiningar eða sett mál í lyftu, eins og það er kallað (s. hissnings) og fengið formlega ákvörðun. Flestir telja það engu að síður til starfsskyldna sinna að skoða ákvarðanir stjórnmalamanna á gagnrýninn hátt, sem felur meðal annars í sér að gætt sé málefnalegra sjónarmiða, lagalegra og hvort þær séu framkvæmanlegar. Samskipti á milli stjórnardeilda markast einnig af smæð stjórnarráðsins sem þýðir að samhæfing næst í mörgum tilvikum í gegnum bein samskipti starfsfólks. Í langsamlega flestum tilvikum telja starfsmenn stjórnardeilda sig geta sagt fyrir um hvaða afstöðu aðrar stjórnardeildir muni taka í tilteknu máli.¹²⁴ Þetta þýðir að sjálfsögðu ekki að aldrei komi til átaka milli stjórnardeilda

¹²¹ Larsson og Bäck, 2008, bls. 175.

¹²² Jacobsson, 2001, bls. 25-26.

¹²³ Sundström og Lemne, 2016.

¹²⁴ Premfors og Sundström, 2007, bls. 166.

en á þeim hvílir hins vegar rík skylda til að komast að sameiginlegum niðurstöðum í málum sem snerta fleiri en eina þeirra.

Aðkoma stofnana að undirbúningi ákvarðanatöku í stjórnarráðinu hvílir á stjórnarskrárákvæðum sem leggja þeim skyldur á herðar við undirbúning stefnumótunar. Þetta gerist bæði í gegnum að ríkisstjórnin felur þeim að framreiða upplýsingar um tiltekin málefni, eða þær leggja fram skýrslur og greinargerðir að eigin frumkvæði. Umsagnarferli og aðkoma að úttektarnefndum vinna í sömu átt. Flestir hinna ópólitísku starfsmanna stjórnsýslunnar hafa háskólamenntun, oft í hagfræði eða félagsvísindum, og sitja gjarnan lengi í starfi. Ólíkt því sem gegnir um mörg önnur kerfi mynda þeir ekki skýrt afmarkaðan þjóðfélagshóp eða tengjast sérstökum háskólum.¹²⁵

¹²⁵ Larsson og Bäck, 2008, bls. 183. Fyrir utan þann heimildagrunn sem sjá má í heimildaskrá byggir þessi samantekt um Svíþjóð á upplýsingum til höfundar frá Carl Dahlström, Gissuri Ó. Erlingssyni, Patrik Hall, Johan Hellström og Göran Sundström.

6. Embættismannakerfi - Finnland

Haraldur Steinþórsson tók saman

6.1 Inngangur

Stjórnvöld í Finnlandi njóta hvað mest trausts meðal OECD ríkja eða um 60% samkvæmt alþjóðlegri könnun OECD á trausti (OECD Trust Survey)¹²⁶ 2021.

Hlutfallið er svipað í Noregi en til samanburðar er það um 50% á Íslandi og í Danmörku og um 40% í Svíþjóð.

Finnland er lýðveldi með þingbundinni stjórn og margflokka kerfi.

Löggjafarvaldið er í höndum finnska þingsins, Eduskunta, sem samanstendur af 200 fulltrúum. Þingið er æðsta stofnun landsins og ber ábyrgð á lagasetningu, fjárhagsáætlun og eftirliti með framkvæmdarvaldinu.

Forseti Finnlands er þjóðhöfðingi landsins, kosinn beinni kosningu til sex ára í senn. Þótt forsetinn hafi takmarkað pólitískt vald, hefur hann þó formleg áhrif, sérstaklega í utanríkismálum og þjóðaröryggismálum. Forsetinn skipar ríkisstjórnina formlega að tillögu forsætisráðherra, sem leiðir ríkisstjórnina.

Forsætisráðherra er valinn af finnska þinginu, Eduskunta. Hann stýrir stefnumótun og verkefnum ríkisstjórnarinnar, og skipar aðra ráðherra til að sinna mismunandi ráðuneytum. Ríkisstjórnin ber sameiginlega ábyrgð á ákvörðunum sínum og stefnu landsins. Hver ráðherra ber ábyrgð á sínu sviði, en undir forystu forsætisráðherrans er reynt að ná sáttum um þau málefni sem fram koma í ríkisstjórninni.

Sterk hefð er í Finnlandi fyrir samvinnu og samtali milli mismunandi stjórnmalaflokka og stofnana. Stjórnsýsla landsins er byggð á gegnsæi og trúverðugleika, sem stuðlar að miklu trausti almennings á stjórnkerfinu.

Engar stórvægilegar breytingar hafa átt sér stað eða veigamiklar úttektir viðvirkjandi finnska embættismenn verið gerðar frá síðustu aldamótum. Aldamótin marka þó þau tímamót að ný stjórnarskrá tók gildi en hún bar m.a. með sér aukin völd þingsins og aukinn upplýsingarétt þess gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Líkt og flestar aðrar þjóðir hafa Finnar undanfarið þurft að horfa til öldrunar þjóðarinnar, baráttunnar við hamfarahlýnun og afleiðinga hennar, stafvæðingar

¹²⁶ OECD, 2022a.

þjóðfélagsins og alþjóðavæðingar.¹²⁷ Finnsskjórnssýsla hefur ekki farið varhluta af þessari þróun.

6.2 Ákvæði í stjórnskrá

Fyrirkomulag framkvæmdarvalds og helstu sérkenni þess grundvallast á stjórnskrá Finnlands (f. Suomen perustuslaki). Í 5. kafla hennar eru ákvæði um að ráðherrar skuli vera undir eftirliti þingsins og ábyrgir gagnvart því. Sérstaklega er heimilað í 11. kafla að til viðbótar við ríkisstjórn og ráðuneyti geti miðlæg stjórnsýsla ríkisins samanstaðið af stjórnsýslustofnunum og öðrum ríkisaðilum. Jafnframt að nánari ákvæði um framangreint megi setja í almenn lög.

Í fyrrnefndum 5. kafla er mælt fyrir um að hvert ráðuneyti beri ábyrgð á bæði undirbúningi mála sem ríkisstjórnin tekur til meðferðar og því að stjórnsýslan starfi eðlilega. Í 11. kafla segir að heimilt sé að mæla fyrir um það í lögum að einungis finnskir ríkisborgarar geti verið skipaðir til að gegna tilteknum opinberum störfum. Jafnframt að almennar kröfur sem gera skuli til opinbers starfsfólks skuli tengjast hæfni og getu.

6.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Skrifstofa forsætisráðherra ber ábyrgð á sameiginlegri stjórnsýslu- og sérfræðiþjónustu og ráðuneyta og leiðbeinir og samræmir verklag og sameiginlega upplýsingastjórnun. Ráðuneytum ber að hafa samvinnu um undirbúning mála eftir því sem þörf krefur og það ráðuneyti sem ber meginábyrgð á máli ber ábyrgð á að skipuleggja samstarf. Í forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti og utanríkisráðuneyti eru ríkisritarar æðstu embættismenn, en auk þeirra eru pólitískt skipaðir ríkisritarar í ráðuneytum, sem sinna undirbúningi mála, pólitískri stefnumörkun og eru eftir atvikum í pólitísku forsvari fyrir ráðherra. Þeir eru einn til tveir fyrir hvern ráðherra. Ríkisritarar (s. statssekreterare, f. valtioshteeri) og ráðuneytisstjórnar eru skipaðir af ríkisráði/ríkisstjórn (s. statsrådet, f. valtioneuvosto).

Aðstoðarmenn ráðherra, eða sérstakir aðstoðarmenn (s. specialmedarbetare, f. erityisavustajat) eru pólitískir aðstoðarmenn sem vinna að áhersluatriðum ráðherrans og dagslegum störfum. Forsætisráðherra skipar þá að tillögu hvers ráðherra. Að jafnaði eru tveir aðstoðarmenn fyrir hvern ráðherra. Aðstoðarmenn forsætisráðherra eru þó fleiri, í kringum fimm talsins. Jafnframt hafa þeir ráðherrar sem hafa með höndum fleiri en einn umfangsmikinn málaflokk fleiri aðstoðarmenn. Fjöldi aðstoðarmanna er breytilegur og þannig töldu þeir u.þ.b. 40 árið 2018 en rúmlega 60 árið 2021.

¹²⁷ Pekkola, Johanson og Mykkänen, 2023.

Sem fyrr segir gegna ríkisritarar stöðu æðstu embættismanna í þremur ráðuneytum. Í öðrum ráðuneytum er sú staða í höndum ráðuneytisstjóra (s. kanslichef, f. kansliapäällikkö). Þessir embættismenn leiða stjórnsýslu ráðuneytisins og framkvæmd verkefna af hálfu ráðuneytisins og stofnana þess.

Ríkissjóður (s. Statskontoret, f. Valtiokonttori) hefur miðlægu hlutverki að gegna fyrir alla starfsmenn ríkisins, hlutverki sem svipar til þess sem Fjársýsla ríkisins gegnir á Íslandi.

Í handbók ráðherra (s. ministers handbok, f. ministerin käsikirja)¹²⁸ 2019 er sérstakur kafli um stöðu embættismanna í pólitískri ákvarðanatöku. Af stjórnsýslulögum leiðir að starfsfólki ber að haga störfum sínum í samræmi við lög og á hlutlægan hátt.

6.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Í lögum um opinbera starfsmenn (s. statstjänstemannalag, f. valtion virkamieslaki) er gerður greinarmunur á opinberum starfsmönnum, sem eru skipaðir til starfa og þeim sem eru ráðnir í hefðbundið ráðningarsamband.¹²⁹ Í fyrrnefnda hópinn virðast þó falla velflestir starfsmenn ráðuneyta.

Meðal skilyrða þess að embættismaður (s. statstjänsteman, f. virkamieheen) sé skipaður í embætti er að hann hafi ekki gerst sekur um refsiverða háttsemi. Skipað er í æðstu embætti til fimm ára í senn og þar undir falla m.a. ráðuneytisstjórnar og aðrir yfirmenn í ráðuneytum sem og forstöðumenn stofnana, sbr. 9. gr. a laga um opinbera starfsmenn.

Almennt er skylt að auglýsa embætti, sbr. 6. gr. a í lögum um opinbera starfsmenn. Sérstakar undanþágur eru fyrir tímabundnar ráðningar, s.s. á meðan starf er auglýst eða ráðning á grundvelli auglýsingar hefur ekki tekið gildi. Upplýsingar um nöfn umsækjenda eru gerðar opinberar. Umsækjendur geta aftur á móti óskað þess að upplýsingar verði ekki gerðar opinberar og er það þá undir fjölmiðlum komið hvort sú ósk sé virt. Umsækjendur eiga enn ríkari rétt til aðgangs að upplýsingum. Ráðningarferlinu er stjórnað af viðkomandi stjórnvaldi, sem ber ábyrgð á málsmeðferðinni í heild. Viðkomandi skipunarvaldshafi hefur svigrúm í ferlinu til að velja aðferðir. Frummat á umsóknum er gjarnan unnið af utanaðkomandi aðila.

Grunnhæfniskröfur koma fram í 125. gr. stjórnarskrárinnar og lúta að færni, getu og sýndri þjóðfélagslegri dyggð (s. beprövad medborgerlig dygd). Undir færni falla þekking og menntun. Geta er skilgreind út frá persónueiginleikum s.s. frumkvæði og skilvirkni. Undir dygd falla hegðun og verðleikar sem þýðingu geta haft fyrir starfið. Kröfur eru einnig um tungumálakunnáttu. Aðrar kröfur ráðast

¹²⁸ Valtioneuvoston kanslia, 2020.

¹²⁹ Suomi.fi, e.d.

af viðkomandi embætti, s.s. um menntun eða reynslu á tilteknu sviði eða eiginleikar sem starfið þykir krefjast. Æðstu stjórnendur þurfa þess utan, samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga um opinbera starfsmenn, að hafa æðri háskólamenntun, fjölbreytta reynslu sem hæfir viðkomandi embætti, búa yfir leiðtogaþæfni og hafa reynslu af forystustörfum.

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um fyrirkomulag og skipulag ráðuneyta eru ráðningarákvarðanir ýmist teknar í ráðuneytum eða af hálfu ríkisstjórnarinnar. Það stjórnvald sem hefur skipunarvaldið tekur endanlega ákvörðun um ráðningu. Í tilviki ráðuneyta er það ráðherra sem hefur almennt ákvörðunarvald. Ráðuneyti fara jafnframt með lokaákvörðunum í tilviki forstöðumanna stofnana.

Að meginstefnu til eru ópólítískar ráðningar ótímabundnar en eins og að framan greinir er skipað í æðstu embætti til fimm ára í senn. Þeir sem hafa verið skipaðir geta sótt um að nýju og ekkert þak er á tímalengd ráðningar. Fjármálaráðuneytið hefur lagt til lagabreytingar þannig að ráðningartími æðstu embættismanna verði sjö ár. Tilgangurinn er að styrkja óhlutdrægni þeirra. Þannig myndi skipunartíminn skera sig meira úr gagnvart lengd kjörtímabilsins sem er venjulega fjögur ár.

Markmið um aukinn hreyfanleika innan stjórnsýslunnar hefur verið stutt með ýmsum hætti, m.a. leiðarvísi um starfsmannaskipti í ríkisrekstri og viðleitni til að draga úr aðgreiningu innan opinberrar þjónustu og skipuleggja verkefni þannig að unnt sé að sinna þeim óháð staðsetningu. Á starfatorgi hins opinbera er sérstök undirsíða fyrir þá sem þegar starfa hjá ríkinu þar sem þeir geta óskað eftir starfsskiptum sem „innri umsækjendur“¹³⁰.

Almennt þurfa veigamiklar ástæður að koma til svo ráðningarsambandi sé slitið við opinbera starfsmenn og er t.a.m. óheimilt í því sambandi að horfa til þátttöku í félagastarfi eða til veikinda sem ekki leiða til varanlegrar skerðingar á starfsgetu. Sérstaklega rík krafa er gerð í 25.-26. gr. laga um opinbera starfsmenn um að réttmætar ástæður séu fyrir hendi, að teknu tilliti til eðlis starfans, að því er varðar ráðuneytisstjóra, forstöðumenn stofnana og aðra æðstu embættismenn.

Ákvæði sem er ætlað að vernda stöðu embættismanna við skipulagsbreytingar er að finna í 27. gr. laga um opinbera starfsmenn. Þar segir að víkja megi opinberum starfsmönnum úr starfi ef það tengist niðurlagningu stofnunar eða skrifstofu. Slíkar ástæður teljast þó ekki vera fyrir hendi t.a.m. þegar áður, eða í kjölfarið, annar aðili er ráðinn til sambærilegra starfa, eða þegar raunhæft er að þjálfar starfsmann til nýrra starfa hjá sömu stofnun.

¹³⁰ Valtíolle.fi, e.d.

Enda þótt almenna reglan sé að veigamiklar ástæður þurfi að vera að baki uppsögn þá gilda sérstakar reglur um starfssamband ráðherra og ráðuneytisstjóra:

„26 a §:

„Til viðbótar við það sem kveðið er á um í 2. mgr. 25 gr. og í 26. gr. um ástæður uppsagnar, má víkja ríkisritara og sérstökum ráðgjafa ráðherra úr starfi ef hann missir traust þess ráðherra sem hann hefur verið skipaður í embætti fyrir. “¹³¹

Sem fyrr segir leiða ráðuneytisstjórar stjórnsýslu ráðuneytisins, stefnumörkun og framkvæmd verkefna af hálfu ráðuneytisins og stofnana þess. Þeir aðstoðaráðherra við skipulagningu, framkvæmd og eftirlit með mikilvægum eða umfangsmiklum málum. Sérstaklega eru nefndar skyldur sem lúta að mannauði, gæðum löggjafar, viðbúnaði og skilvirkri úrvinnslu verkefna, í ríkisstjórnarsamþykkt.¹³² Ábyrgðarsvið ráðuneytisstjóra samsvarar ábyrgðarsviði ráðherra og ekki verður annað ráðið en að ráðuneytisstjóri sé ábyrgur gagnvart ráðherra. Ráðuneytisstjórar funda reglulega og fjalla um helstu tækifæri og áskoranir sem samfélagið og stjórnsýslan standa frammi fyrir. Jafnframt hafa þeir birt sameiginlega afstöðu til lykilatriða sem þeir telja að horfa þurfi til við stjórn landsins, sjá dæmi.¹³³

Heimilt er að veita embættismanni sem brýtur eða vanrækir skyldu sína skriflega áminningu. Einnig getur verið heimilt að slíta ráðningarsambandi, sem fyrr segir, ef um alvarlegan verknað er að ræða. Almenn viðmið, s.s. um að rækja skyldur sínar tilhlýðilega og með skilvirkum hætti og haga sér með þeim hætti sem hæfir stöðu hans og skyldum koma fram í 14. gr. starfsmannalaga.

Gengið er út frá því að almennt skapi það ekki vandamál að embættismenn veljist til annarra starfa. En stofnunum er gert að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort þörf sé á að semja sérstaklega við einstaklinga um allt að sex mánaða biðtíma, á grundvelli stöðu, upplýsinga eða vitneskju viðkomandi. Sjá heimild í 44. gr. laga um opinbera starfsmenn og leiðbeiningar¹³⁴ og sniðmát¹³⁵ frá fjármálaráðuneyti fyrir slíka samninga. Greiddar eru bætur á meðan á biðtímanum stendur sem samsvara launagreiðslum fyrir starfið.

¹³¹ Á sænsku: „Utöver vad som i 25 § 2 mom. och 26 § bestäms om grunderna för uppsägning kan statssekreteraren och en ministers specialmedarbetare sägas upp, om han eller hon förlorar den ministers förtroende för vars mandatperiod han eller hon har utnämmts.“

¹³² Finlex, e.d.

¹³³ Statsrådets kansli, 2023.

¹³⁴ Finansministeriet, 2017b.

¹³⁵ Finansministeriet, 2018.

Fræðileg umfjöllun liggur fyrir um tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá og takmarkast af þagnarskyldu. Lög um vernd uppljóstrara sem innleiða tilskipun (ESB) 2019/1937 tóku gildi 1. janúar 2023.

Síðareglur voru settar árið 2021.¹³⁶ Finna má bann við aukastörfum í 18. gr. starfsmannalaga.

¹³⁶ Finansministeriet, 2021.

7. Embættismannakerfi - Bretland

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir tók saman

7.1 Inngangur

Breska embættismannakerfið (e. Civil service system) hefur um áratuga skeið einkennst af því að embættismenn þess eiga að vera *ópólitískir* og ráðnir til starfa á *varanlegum* grunni (e. permanent). Þeir eru valdir og ráðnir í störf eftir að hafa verið metnir samkvæmt hæfni (e. merit) í *faglegu ferli* og *opinni samkeppni* við utanaðkomandi umsækjendur jafnt sem umsækjendur úr röðum starfsmanna stjórnsýslunnar.

Þá telst embættismannakerfið í Bretlandi vera blandað kerfi. Í slíkum kerfum má finna eiginleika bæði stöðukerfis og framgangskerfis. Í stöðukerfum eru stöður auglýstar og störfin opin fyrir samkeppni umsækjenda bæði utan frá sem og innan úr kerfinu. Í framgangskerfum er byggt á starfsferilsþróun og framvindu starfsmanna innan kerfisins, sem eftir mati á frammistöðu og reynslu með hliðsjón af starfi sem laust er, flytjast upp innan kerfisins og taka við ábyrgðarmeiri störfum.

Viðtekin gildi, reglur og viðmið embættismannakerfisins hafa verið við lýði um margra áratuga skeið sem ófrávikjanlegt leiðarljós í störfum breskra embættismanna. Embættismannagildin svokölluðu (e. The Civil Service Code)¹³⁷ er skrá sem hefur að geyma upptalningu á þeim gildum og reglum sem embættismönnum ber að fylgja, þeim viðmiðum sem notuð eru til að leggja mat á eftirfylgni við reglurnar og þeim réttindum og skyldum sem stofnanir kerfisins lúta við framkvæmdina. Samkvæmt þessum gildum ber öllum opinberum starfsmönnum innan stjórnsýslunnar að viðhafa í störfum sínum *heilindi* (e. integrity), *heiðarleika* (e. honesty), *hlutlægni* (e. objectivity) og *óhlutdrægni* (e. impartiality), þ.e. bæði hlutleysi gagnvart málefnum og pólitískt hlutleysi.

Þessi einkenni breska embættismannakerfisins hafa gjarnan verið rakin til stjórnsýsluumbóta sem hófust í kjölfar útgáfu Northcote-Trevelyan skýrslunnar sem kom út árið 1854. Einn aðalhvatamaður þeirra umbóta var William Ewart Gladstone sem þá var í stjórnarandstöðu í breska þinginu, en átti síðar eftir að vera forsætisráðherra í fjögur kjörtímabili á árunum 1868 til 1894. Þótt þeir Sir Stafford Northcote og Sir Charles Trevelyan séu skráðir höfundar skýrslunnar er ljóst af síðari tíma rannsóknum að margir komu að lokagerð hennar með hugmyndum, sjónarmiðum og tillögum, með annarra, Gladstone sjálfur.

¹³⁷ Cabinet Office, 2022.

Undanfari þessarar skýrslu var annars vegar röð af hneykslis- og spillingarmálum innan bresku stjórnsýslunnar sem þá einkenndist af frændhygli, fyrirgreiðslum og pólitískum ráðningum í áhrifastöður innan kerfisins, og hins vegar hugmyndir og tillögur til úrbóta sem fram höfðu komið á þeim árum.

Northcote-Trevelyan skýrslan var langt frá því að vera óumdeilt plagg. Hún fékk á sig gagnrýni úr ólíkum áttum. Var þar m.a. tekist á um einstaka tillögur hennar svo sem breytingar á ráðningarfyrirkomulagi æðstu embættismanna og að ekki skyldi vera gert ráð fyrir meiri aðskilnaði stjórn mála og stjórnsýslu. Um tíma leit út fyrir að lítið yrði um efndir, en svo fór að nokkrir atburðir eru sagðir hafa haft þau áhrif að innleiðingu helstu tillagna skýrslunnar var fundinn farvegur og hefur þar verið bent á ófarir breska hersins í stríðinu á Krímskaga og breytingar á kosningalöggjöfinni 1867 sem m.a. fólu í sér tveggja flokka kerfi og þau átakastjórn mála sem gjarnan einkenna slík kerfi. Mestu er þó talið hafa skipt sú ákvörðun Gladstones árið 1855 að setja á fót Ráðningarnefnd stjórnsýslunnar (e. The Civil Service Commission) (hér eftir CSC). Þessi nefnd fékk það hlutverk að annast innleiðingu og framkvæmd þeirra hugmynda og tillagna sem Northcote-Trevelyan skýrslan hafði að geyma sem einkum fólu í sér breytingar á ráðningarfyrirkomulagi í æðstu embætti og störf stjórnsýslunnar.

Þeir Northcote og Trevelyan höfðu bent á að til þess að tryggja að tillögur þeirra næðu fram að ganga væri nauðsynlegt að festa þær í lög. Af því varð þó ekki heldur voru tillögurnar innleiddar með Konunglegri tilskipun (e. Royal Prerogative) og fékk CSC því þá stjórnsýslulega stöðu eins og opinberar stofnanir á þessum tíma að vera stofnun Krúnunnar og fyrst og fremst ábyrg gagnvart henni í störfum sínum. Þegar Gladstone var orðinn forsætisráðherra tók hann þá ákvörðun árið 1870 að tillögur Northcote-Trevelyan skýrslunnar skyldu innleiddar í breska stjórnsýslu.

Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan CSC var stofnuð. Ráðningar í æðstu embætti og stöður innan bresku stjórnsýslunnar hafa verið á hendi nefndarinnar nú í rúm 160 ár. Á það hefur verið bent að þessi skýrsla hafi allt frá árinu 1854 lagt grunn að opinberri umræðu í Bretlandi um embættismenn, starfsskilyrði þeirra og opinbera stjórnkerfið almennt og að arfleifð hennar felist einkum og sér í lagi í því að hafa skapað þann jarðveg hugmynda sem þróun kerfisins er sprottin úr¹³⁸. Oft hefur gustað um þetta fyrirkomulag og ótal margar úttektir gerðar og skýrslur gefnar út allar götur frá því Northcote-Trevelyan skýrslan kom út. Þær skýrslur sem hafa haft hvað mest áhrif á mótun og stöðu bresku stjórnsýslunnar hin síðari ár og þar með starfsskilyrði opinberra starfsmanna eru þó einkum tvær, þ.e. skýrsla Fulton nefndarinnar frá 1968 og síðar skýrsla Sir Robin Ibbs frá 1988.

¹³⁸ Greenaway, 2004.

Í skýrslu Fulton nefndarinnar frá 1968 gætti meiri þunga í kröfunni um faglega stjórnsýslu með aukinni áherslu á stjórnun og stjórnunarhæfni embættismanna og annarra opinberra starfsmanna bresku stjórnsýslunnar en áður hafði komið fram. John Scott Fulton, lávarður, sem fór fyrir nefndinni, lagði m.a. til meiri festu í skipulagi, stjórnun og þjálfun embættismanna, sérfræðinga og starfsmanna stjórnsýslunnar, að settur yrði á laggirnar stjórnsýsluskóli (e. Civil Service College) og að málefni starfsmanna stjórnsýslunnar yrðu færð frá fjármálaráðuneytinu (e. the Treasury) í sérstakt ráðuneyti, stjórnsýsluráðuneytið (e. the Civil Service Department). Harold Wilson, þáverandi forsætisráðherra fyrir Verkamannaflokkinn, setti þetta nýja ráðuneyti á laggirnar á árinu 1968 og tók sjálfur að sér það hlutverk að vera ráðherra málefna starfsmanna stjórnsýslunnar og hefur þessi málaflokkur æ síðan heyrt undir forsætisráðherra.

Sir Robin Ibbs, sem hafði frá árinu 1983 gegnt stöðu forstjóra þeirrar stofnunar sem hafði með höndum það hlutverk að auka skilvirkni stjórnsýslunnar, (e. the Efficiency Unit) skilaði skýrslu sinni árið 1988¹³⁹. Í skýrslunni var boðuð aukin áhersla á stjórnun innan stjórnsýslunnar og lögð til skörp skil milli stefnumótunar annars vegar og innleiðingar stefnunnar hins vegar.¹⁴⁰ Tillögur í þessari skýrslu leiddu síðar til umfangsmikilla skipulagsbreytinga sem fólu í sér uppskiptingu ráðuneyta og stofnanavæðingu (e. agencification) þeirra verkefna sem fólu í sér innleiðingu, framkvæmd og eftirfylgni þeirrar stefnu sem mörkuð hafði verið af ráðherra og ríkisstjórn. Þessum verkefnum, sem áður höfðu verið innan ráðuneytanna, var nú komið fyrir í opinberum stofnunum (e. public agencies) sem settar voru á laggirnar og staðsettar í stjórnsýslulegu tilliti beint undir viðkomandi ráðuneyti.

Tillögur Ibbs skýrslunnar lutu einnig að starfsemi CSC. Þær breytingar höfðu verið gerðar á hlutverki nefndarinnar á árinu 1983 að ábyrgðin á ráðningum í lægra sett störf innan ráðuneytanna var færð frá nefndinni og til hvers og eins ráðuneytis, sem þó var gert skylt að fara að þeim verklagsreglum CSC sem giltu um auglýsingar, val og ráðningar í störf. Samkvæmt tillögum Ibbs skýrslunnar var CSC lögð niður sem Ráðningarnefnd á árinu 1991 og henni fengið nýtt heiti, the Recruitment and Assessment Services and the Office of the Civil Service Commissioners eða sem hér má þýða sem Skrifstofu ráðningar- og matsþjónustu. Þá var hlutverki hennar breytt enn frekar og henni falið að annast eða halda utan um allt ráðningarferlið, en allar ráðningar undir þrepi 7 (e. 7 grade) voru færðar til ráðuneyta og undirstofnana. Fyrri krafa um staðfestingu CSC á ráðningum var tekin út og í stað hennar gerð krafa um að Skrifstofa ráðningar- og matsþjónustu gæfi skriflegt samþykki sitt fyrir þeim verklagsreglum sem giltu við þær ráðningar sem enn voru á ábyrgð Skrifstofu

¹³⁹ Efficiency Unit, 1988.

¹⁴⁰ Chapman, 1988.

ráðninga- og matsþjónustu. Þessar verklagsreglur áttu að tryggja sem fyrr að valið yrði í störf samkvæmt hæfni/verðleikum að loknu faglegu ferli í opinni samkeppni um störf.¹⁴¹

Málefni starfsmanna stjórnsýslunnar voru áfram á dagskrá breska þingsins á tíunda áratugnum bæði í þingnefnd (e. Public Service Committee) og innan Lávarðadeildarinnar (e. House of Lords), sem gaf út skýrslu með ítarlegri samantekt á þróun og stöðu mála¹⁴² og í þeirri þingnefnd sem fer með málefni stjórnsýslunnar í neðri deild þingsins (e. House of Commons) þ.e. Public Administration Select Committee (PASC). PASC undirbjó frumvarp til laga sem kynnt var í þinginu á árinu 2004 en náði ekki fram að ganga. Það var svo ekki fyrr en í stjórnartíð Gordons Brown sem forsætisráðherra sem ný lög um breytingar á stjórnskipan og stjórnarháttum (Constitutional Reform and Governance Act 2010)¹⁴³ voru samþykkt. Í þessum mikla lagabálki er kafla með ákvæðum um starfsemi stjórnsýslunnar og fyrirkomulag ráðninga í embætti og störf innan stjórnsýslu ríkisins. Þar er ábyrgð ráðherra stjórnsýslunnar, þ.e. forsætisráðherra, fest í lög og honum/henni gert skylt að gefa út og kynna í þinginu reglur um starfshætti og skyldur starfsmanna stjórnsýslu ríkisins (e. Civil Service Code)¹⁴⁴ og reglur um starfshætti sérstakra ráðgjafa (e. Special Advisers Code).¹⁴⁵ Upphaflegt nafn CSC, Civil Service Commission, var fest í lög og nú var nefndin orðin opinber stofnun sem er sjálfstæð í störfum sínum en með ábyrgð gangvart ráðherra málefna stjórnsýslunnar, þ.e. forsætisráðherra og þinginu.

Með þessum lögum var í fyrsta sinn rennt lagalegum stöðum undir það fyrirkomulag sem þróast hafði í starfsmannaráðningum hjá stjórnsýslu ríkisins allar götur síðan CSC var sett á laggirnar í kjölfar útkomu Northcote-Trevelyan skýrslunnar 1854. Setning laganna fól ekki í sér neinar grundvallarbreytingar á því sem verið hafði í gildi um ráðningar í embætti og störf né um starfshætti og starfsskilyrði starfsmanna stjórnsýslunnar. Starfsmenn stjórnsýslunnar höfðu samkvæmt þeirri hefð sem hafði skapast notið ákveðinnar verndar gegn því að vera notaðir í flokkspólitískum tilgangi og er talið að með lagasetningunni hafi þessi vernd verið betur tryggð.¹⁴⁶

7.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Ein höfuðeinkenni breska stjórnkerfisins hafa löngum verið breska þingræðið sem kennt er við Westminster, beint framsal valds og ábyrgðar eða einföld

¹⁴¹ House of Lords Select Committee on Public Service, 1998.

¹⁴² Sama heimild.

¹⁴³ UK Parliament, 2010.

¹⁴⁴ Cabinet Office, 2022.

¹⁴⁵ Cabinet Office, 2010/2024.

¹⁴⁶ Harris, 2013.

keðja framsals valds og ábyrgðar (e. Single chain of delegation) og samábyrgð ríkisstjórnar (e. Cabinet collective responsibility). Þá er stjórnarskrá landsins ekki sérstaklega skráð plagg, heldur byggir hún á venjum, hefðum, fordæmum og lögum þingsins, the UK Parliament, sem er sú stofnun sem fer með æðsta vald í landinu. Lykilstofnanir þingræðisins eru löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið. Almennt er litið svo á að varðveisla (e. Guardianship) á bresku „stjórnarskránni“ byggir á þremur stoðum. Í fyrsta lagi á löggjafarvaldinu, framkvæmdavaldinu, dómsvaldinu og Krúnunni. Í öðru lagi á leiðsögn lykilstofnana stjórnkerfisins, sem eru helstar ríkislögmaður (e. Attorney General) og yfirmaður skrifstofu ríkisstjórnar (e. Cabinet Secretary). Og í þriðja lagi eru það einstaklingar, félagasamtök, stofnanir og fyrirtæki af ólíkum toga sem veita stjórnámálum og stjórnsýslu utanaðkomandi aðhald með opinni umræðu. Þetta eru fjölmiðlar, borgaraleg félagasamtök, hugveitur, rannsóknarstofnanir og háskólar.¹⁴⁷

Þingið starfar í tveimur deildum, efri deild (House of Lords) og neðri deild, (House of Commons). Kosið er til þings og þá eingöngu til neðri deildarinnar alla jafna á fjögurra ára fresti og byggir kosningakerfið á kosningum í einmenningskjördæmum þar sem sá frambjóðandi sem fær flest atkvæði að lokinni talningu fær sæti í neðri deild þingsins (e. first past the post system).

Breska þingræðisreglan sem gjarnan er vísað til sem Westminster módelið gerir ráð fyrir framsali valds og ábyrgðar í einfaldri stigveldisröð. Þar trónir þjóðhöfðinginn (e. Head of State), konungurinn, efstur en hlutverk hans og völd eru fyrst og fremst táknað og birtast við hefðbundnar opinberar athafnir. Í táknrænum skilningi þá er uppspretta valdsins hjá Krúnunni og stofnanir framkvæmdarvaldsins starfa samkvæmt hefð og venjum í nafni Krúnunnar. Forsætisráðherra (e. Head of Government) fer fyrir ríkisstjórn með æðsta framkvæmdarvald, en ríkisstjórnin sækir umboð sitt til þingsins.

7.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Ráðuneyti eða skrifstofa forsætisráðherra í Downingsstræti 10 er stjórnunarlegt aðsetur forsætisráðherra. Hann velur með sér ráðherra í ríkisstjórn sem stjórna landinu „einn fyrir alla og allir fyrir einn“, þ.e. allar ákvarðanir sem teknar eru í ríkisstjórn eru opinberlega teknar í nafni allra ráðherra í ríkisstjórn hvort sem ráðherrar eru samþykkir ákvörðuninni eða ekki. Í Whitehall er aftur á móti skrifstofa ríkisstjórnarinnar, (e. the Cabinet Office) og þar eru ráðherrar einnig valdir og skipaðir af forsætisráðherra, sem hafa það hlutverk að fara með pólitíska yfirstjórn ríkisstjórnarskrifstofunnar, en dagleg stjórn og rekstur er í höndum forstöðumanns skrifstofunnar (e. Cabinet Secretary).

¹⁴⁷ Thimot Jack og Pannell, 2022.

Fyrir hverju ráðuneyti (e. Department of Government) fer ráðherra (e. Secretary of State) sem jafnframt er Cabinet Minister, þ.e. á sæti í ríkisstjórn. Með ráðherranum koma 2 eða fleiri undirráðherrar, Minister of State sem kemur næstur Secretary of State og þá Junior ministers eða Undersecretaries of State. Undirráðherrar eru valdir og skipaðir af forsætisráðherra og eru þeir ráðherrar fyrir tiltekna málaflokka innan ráðuneytisins. Þá eru sérstakir ráðherraritarar í hverju ráðuneyti sem annast öll samskipti við þingið og stjórna þeirri vinnu sem felst í undirbúningi fyrir ráðherra þegar hann þarfa að leggja mál fyrir þingið eða svara fyrirspurnum í þinginu. The Secretary of State hefur heimild til að ráða sér tvo sérlega ráðgjafa sem starfa þá með honum/henni á skrifstofu ráðherrans. Þessir ráðgjafar eru gjarnan úr flokki ráðherrans og vinna bæði náið með ráðherranum og embættismönnum ráðuneytisins. Hlutverk þeirra er að halda tengslum við hið flokkpólitíska baksvið ráðherrans og tryggja flokkpólitískt næmi þeirra tillagna og hugmynda sem eru til umfjöllunar og vinnslu innan ráðuneytisins. Í fyrstunni einkenndist aðkoma sérlegra ráðgjafa að stefnumótunarvinnunni af því að þeir komu aðeins að verkefninu þegar tillögur voru tilbúnar af hálfu starfsmanna ráðuneytisins, þ.e. á lokastigum hugmyndavinnunnar. Nú hefur þetta breyst og vinna sérlegra ráðgjafar ráðherra nú með starfsmönnum ráðuneytanna í gegnum allt ferlið, frá þróun hugmyndarinnar og fram til þess að hugmyndin er kynnt ráðherra sem tillaga. Þessir sérlegu ráðgjafar ráðherra hætta störfum í síðasta lagi um leið og ráðherra.

Ráðherra getur einnig ráðið til sín verktaka til að vinna að ákveðnum stefnumótunarverkefnum sem falla undir málefna svið ráðuneytisins en eru ekki flokkspólitísk. Ráðherra ber einnig skylda samkvæmt starfsreglum ráðherra (e. Ministerial Code)¹⁴⁸ að hlusta á, ígrunda og fara að ráðgjöf embættismanna ráðuneytisins hverju sinni. "(1.9) Ministers have a duty to give fair consideration and due weight to informed and impartial advice from civil servants, as well as to other considerations and advice in reaching policy decisions,..." Starfsreglur ráðherra eru gefnar út af forsætisráðherra og fylgt eftir af utanaðkomandi óháðum ráðgjafa sem forsætisráðherra velur og sem hefur aðsetur á skrifstofu innan Cabinet Office, en ekki á skrifstofu forsætisráðherra.

Forsætisráðherra fer með málefni stjórnsýslunnar hjá ríkinu eins og fram hefur komið, en hann felur það hlutverk Cabinet Secretary sem þá er jafnframt yfirmaður allra embættismanna og starfsmanna innan ráðuneytanna (e. Head of Civil Service).

Við hvert ráðuneyti er skipuð ráðuneytisstjórn (e. Departmental Board). Þetta er framkvæmdastjórn sem fyrst og fremst lætur sig varða stjórnunarlega frammistöðu, árangur og afgreiðslu mála á vegum ráðuneytisins. Í stjórninni

¹⁴⁸ Cabinet Office, 2024.

eiga sæti aðalráðherra sem jafnframt er formaður stjórnar, undirráðherrar, æðstu yfirmenn innan ráðuneytisins og utanaðkomandi fulltrúar úr atvinnulífinu sem skipaðir eru af aðalráðherra samkvæmt leiðbeinandi reglum sem um það gilda og eru gefnar út af skrifstofu ríkisstjórnarinnar, The Cabinet Office.

Á skrifstofu aðalráðherra eru, auk ritara og nokkurra starfsmanna ráðuneytisins sem eru ráðherra til aðstoðar, tveir sérlegir ráðgjafar ráðherrans. Hver og einn undirráðherra hefur sína eigin skrifstofu með ritara og nokkrum starfsmönnum ráðuneytisins til daglegrar aðstoðar. Aðalráðherra og undirráðherra geta ráðið til sín þinglegan einkaritara (e. Parliamentary Private Secretary) til að sjá um og stýra öllum samskiptum við þingið og stjórnarandstöðuna. Skipan þinglegs einkaritara í hvert ráðuneyti þarfnast skriflegs samþykkis forsætisráðherra.¹⁴⁹

Ráðuneytin eru skipuð embættismönnum, stjórnendum, sérfræðingum og öðrum opinberum starfsmönnum sem veita mismunandi tæknilega aðstoð. Þar er æðsti yfirmaður ráðuneytisstjóri (e. Permanent Secretary). Hann, eins og aðrir starfsmenn ráðuneytisins, eru óháðir ráðherra í þeim skilningi að þeir eru óhlutdrægir og eru bundnir reglum sem um starfshætti og skyldur embættismanna gilda (e. Civil Service Code). Samkvæmt þeim reglum, sem nánar verður vikið að síðar, ber öllum starfsmönnum ráðuneyta hins vegar sú ófrávíkjanlega skylda að þjóna, ráðleggja og aðstoða ráðherra og ríkisstjórn sem situr hverju sinni.

Framan af voru það einkum æðstu embættismenn ráðuneytisins, ráðuneytisstjóri, aðstoðarráðuneytisstjóri og skrifstofustjóri einstakra málaflokka, sem voru í beinum og nokkuð reglulegum samskiptum við ráðherra. Í seinni tíð hefur fækkað nokkuð í þessu efsta lagi stjórnenda innan ráðuneytanna m.a. vegna hagræðingaraðgerða og því hafa samskipti undirráðherra og millistjórnenda innan ráðuneytanna færst í vöxt og má ætla að millistjórnendur fundi eða eigi samtöl við undirráðherra vegna undirbúnings ákvarðana og stefnumótunar a.m.k. 1-2var í viku¹⁵⁰.

Samhæfing stefnumótunar á sér stað með þrennum hætti: Í fyrsta lagi, samhæfing þvert á ráðuneyti í tilteknum afmörkuðum málaflokkum fer yfirleitt fram að frumkvæði viðkomandi ráðherra beint á milli þeirra ráðuneyta sem hlut eiga að máli. Í öðru lagi, þegar upp koma mál sem kalla á skjót viðbrögð stjórnvalda og aðgerðir margra ráðuneyta, er gjarnan settur upp starfshópur eða verkefnahópur til að móta sameiginlega stefnu og aðgerðir. Í þriðja lagi, í flestum meiriháttar málum sem geta falið í sér ný lög, lagabreytingar og/eða sérstök fjárframlög eða viðbótarútgjöld er að tilstuðlan forsætisráðherra sett upp ráðherranefnd innan Cabinet Office (e. Cabinet Committee). Samhæfing

¹⁴⁹ Cabinet Office, 2024.

¹⁵⁰ James, 2020.

stefnumótunar og aðgerða er þá í höndum ráðherranefndar sem leidd er af forsætisráðherra eða öðrum ráðherra í ríkisstjórn sem forsætisráðherra skipar sem formann í sinn stað. Samhæfingarnefndir embættismanna í viðkomandi ráðneytum mynda undirnefndir sem endurspeglar ráðherranefndirnar og vinna að öllum undirbúningi mála fyrir fundi ráðherranefndanna. Yfirleitt fer tími ráðherra þá eingöngu í það að ræða helstu álitamálin og komast sameiginlega að ásættanlegri niðurstöðu áður en þeir taka ákvörðun í málinu sem svo er send samhæfingarnefnd embættismannanna til nánari útfærslu og innleiðingar¹⁵¹.

Þetta þriðja samhæfingarferli hefur þótt bæði þungt í vöfum og seinvirkt og því hefur þróunin í seinni tíð orðið sú að dregið hefur úr virkni nefndanna. Þess í stað hefur tvíhliða eða marghliða samstarf milli ráðuneyta með starfshópum verið ríkjandi í seinni tíð. Þá hafa sitjandi forsætisráðherrar tekið upp aðferðir sem í raun samræmast ekki beinlínis hugmyndinni um samábyrgð ráðherra í ríkisstjórn (e. Collective Cabinet Responsibility). Þessi þróun hófst í forsætisráðherratið Margaret Thatchers, sem hafði tilhneigingu til að tala við hvern og einn ráðherra fyrir ríkisstjórnarfundi og undibúa stuðning þeirra við tillögur hennar og boða síðan til ríkisstjórnarfundar með jafnvel mörgum undirráðherrum. Þannig urðu fundirnir í raun of fjölmennir til að gera umræður um málin mögulegar og því oft stuttir afgreiðslufundir. Tony Blair, í sinni forsætisráðherratið, fór einnig á sinn hátt í kringum hefðina um samábyrgð ráðherra í ríkisstjórn með því sem kallað var „Sófa-stjórn“, en þar tók hann í samtali við einn eða tvo ráðherra margar meiriháttar ákvarðanir áður en málin voru tekin upp og afgreidd á ríkisstjórnarfundum.¹⁵²

Það að verklag ríkisstjórna í Bretlandi hafi, eins og fyrr segir, að mestu verið mótað með hefðum og venjum en ekki skráð í stjórnarskrá hefur gefið forsætisráðherrum meiri sveigjanleika og þar með gert þeim kleift að breyta ríkjandi verklagi án umræðu eða breytinga á lögum.¹⁵³ Aftur á móti, fara slíkar breytingar ekki leynt heldur fá þær gjarnan athygli og umfjöllun bæði í fjölmiðlum og á vettvangi hugmyndaveitna sem eru margar og fjölskrúðugar í Bretlandi. Slík viðbrögð utanaðkomandi aðila hafa í gegnum tíðina haft sýnileg áhrif í þá veru að ráðherrar eru undir miklum þrýstingi að halda í venjur og hefðir þegar kemur að starfsháttum ráðuneyta og ríkisstjórna.

7.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Um þessar mundir er 45 ráðuneytisstjórar (e. Permanent Secretaries) innan bresku stjórnsýslunnar. Þá eru 190 aðstoðarráðuneytisstjórar (e. Directors Generals), 1100 skrifstofustjórar (e. Directors) og 3000 aðstoðarskrifstofustjórar

¹⁵¹ James, 2020.

¹⁵² Sama heimild.

¹⁵³ Munnleg heimild úr viðtali við Simon James, 14. júní 2023.

(e. Deputy Directors). Þá er starfsfólk í lægri þrepum innan ráðuneytanna um 500 þúsund. Í samantekt um flokkun starfsmanna ráðuneyta sem gefin var út af Institute for Government¹⁵⁴ frá nóvember 2017 kemur fram að starfsmenn og embættismenn ráðuneyta, sem ráðnir eru til lengri eða skemmri tíma, eru flokkaðir í fimm eftirfarandi þrep:

1. Æðstu embættismenn eða *Senior Civil Servants* (SCS) skipa hina faglegu yfirstjórn ráðuneytisins. Þeir eru ráðuneytisstjóri, *Permanent Secretary*, aðstoðarráðuneytisstjóri, *director general* og skrifstofustjórar, *directors*. Skrifstofustjórar bera ábyrgð á stefnumótunarvinnu hver í sínu teymi og svara til aðstoðarráðuneytisstjóra sem aftur svarar til ráðuneytisstjóra.
2. Starfsmenn í þrepum (e. Grade) 6 og 7 eru reynslumiklir opinberir embættismenn með umfangsmikla stefnumótunarábyrgð.
3. *Senior Executive Officer* (SEO) / *Higher Executive Officer* (HEO) eru stefnumótunarsérfræðingar með ábyrgð á afmörkuðum stefnumálum.
4. *Executive Officer* (EO) veita viðskipta- og tæknilega aðstoð af ýmsu tagi, t.d. í fjármálum, mannauðsmálum, upplýsingatæknimálum og samskiptum.
5. *Administrative Officer* (AO) / *Administrative Assistant* (AA) eru í lægsta þrepi. Þessir starfsmenn veita ýmiss konar aðstoð við daglegan rekstur og frágang mála.

Hér er rétt að taka fram að starfsheiti og titlar geta verið mismunandi eftir ráðuneytum.

Um fyrirkomulag ráðninga gildir að allir starfsmenn hjá ríkinu eru valdir samkvæmt fyrirfram gefnum auglýstum hæfniviðmiðum (e. merit) eftir faglegt matsferli í opinni samkeppni (e. fair and open competition) um störf. Um þetta gilda nú lög sem sett voru árið 2010, Constitutional Reform and Governance Act, sem lýst var hér í inngangi. Samkvæmt þessum lögum gegnir ráðningarnefnd stjórnsýslunnar (CSC) lykilhlutverki. Nefndinni ber m.a. skylda til að gefa út reglur um ráðningar (e. Recruitment Principles)¹⁵⁵ sem fara ber eftir á hvaða stigum stjórnsýslunnar sem er. Aftur á móti er aðkoma nefndarinnar eða fulltrúa á hennar vegum mismikil eftir því hve ábyrgðarmikið starfið er. Listi með nöfnum umsækjenda er ekki gerður opinber og hafa stjórnvöld heimild með vísan í persónuverndarlög til þess að hafna fyrirspurnum og beiðnum um birtingu lista með nöfnum yfir umsækjendur.

Valnefndir með tveimur eða fleiri nefndarmönnum eru skipaðar til að annast ráðningarferlið. Formennskan í nefndinni er ýmist í höndum embættismanns eða fulltrúa frá CSC. Fulltrúi frá CSC fer alltaf með formennsku í valnefndum

¹⁵⁴ UK, Institute for Government, 2017.

¹⁵⁵ Civil Service Commission, 2018.

Þegar ráðið er í störf ráðuneytisstjóra og aðstoðarráðuneytisstjóra og gildir einu hvort um er að ræða opna samkeppni (e. external) eða lokaða samkeppni (e. internal), þ.e. stöður eingöngu auglýstar innan stjórnsýslunnar. Fulltrúi nefndarinnar getur einnig ákveðið að fara með formennsku þegar farið er í opna samkeppni til að ráða í skrifstofustjórstörf, en ráðuneytin verða að hafa samband við CSC áður en ferlið hefst til að fá staðfest hvort CSC telji nauðsynlegt að fulltrúi frá CSC veiti valnefndinni formennsku. Það getur ennfremur verið CSC að ákveða hvort fulltrúi hennar taki formennsku í þeim tilvikum þar sem verið er að meta umsóknir umsækjenda sem eru ekki í störfum innan stjórnsýslunnar, ef CSC telur sérstaka ástæðu vera til þess að fengnum upplýsingum úr eftirliti og áhættugreiningum viðkomandi ráðuneyta eða málaflökks.

Fulltrúi CSC gegnir veigamiklu hlutverki í valnefndinni. Honum ber að samþykkja samkeppnisskilyrðin, þar með talið hvernig stöður eru auglýstar, svo tryggja megi öflugan og breiða hóp umsækjenda, tekur virkan þátt í umræðum og tekur saman skýrslu að ferlinu loknu. Skýrsla valnefndarinnar með lýsingu á ferlinu og ítarlegri lýsingu og umfjöllun um þá umsækjendur sem koma til greina (e. short listed candidates) skal liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um ráðningu. Fulltrúi CSC er leiðandi við gerð skýrslunnar og getur látið í ljós álit sitt eða gert athugasemdir við ferlið í heild sinni, þar með talið samkeppnina og að hve miklu leyti hún náði markmiði valnefndarinnar.

Þá ber fulltrúa CSC sem formanni valnefndar skylda til að sjá til þess að þeim ráðherrum sem hlut eiga að málinu sé haldið upplýstum og að sjónarmiðum þeirra um þekkingu, reynslu og hæfni væntanlegra umsækjenda sé komið á framfæri við valnefndina og tillit sé til þeirra tekið. Þannig ber að tryggja að ráðherra geti gefið samþykki fyrir hlutverki, hæfnikröfum og fyrirkomulagi auglýsingar. Þá ber ráðherra einnig að samþykkja samsetningu valnefndarinnar einkum með það í huga að tryggja nægilegt aðhald fulltrúa utan stjórnsýslunnar. Ráðherra getur óskað eftir því að fá að fylgjast með ferlinu allt til enda, en ráðherrar geta aldrei verið sjálfir í valnefndum. Aftur á móti geta ráðherrar fengið að eiga fund með hverjum og einum umsækjenda sem koma til greina og látið valnefndinni í té upplýsingar eftir þá fundi. Fulltrúa frá CSC ber að vera viðstaddur fundi ráðherra með umsækjendum.

Þegar ráðið er í stöður ráðuneytisstjóra eru gerðar þær viðbótarkröfur í ráðningarreglunum að formennska valnefndarinnar sé í höndum aðalfulltrúa CSC, (e. First Civil Service Commissioner) og að aðkoma, ekki aðeins þess ráðherra sem í hlut á, heldur aðkoma forsætisráðherra sé tryggð. Það er hins vegar valnefndarinnar að leggja mat á það hvaða umsækjandi er best til þess fallinn að fá stöðuna. Skýrsla valnefndarinnar með nöfnum þeirra sem koma til greina er send forsætisráðherra og það er forsætisráðherrans, að höfðu samráði við forstjóra stjórnsýslunnar (e. Head of the Civil Service) og aðalfulltrúa í CSC að taka lokaákvörðun um ráðningu.

Undantekningar frá samþykki CSC fyrir ráðningarferli eru nokkrar og þeim gerð skil í viðauka með ráðningarreglunum. Þar kemur m.a. fram að um tímabundnar ráðningar gildi þær reglur, að sé um lengri tíma að ræða en tvö ár ber CSC að veita samþykki sitt fyrir ráðningunni. Starfsmenn frá öðrum opinberum stofnunum geta fengið flutning til ráðuneyta ef stofnunin sem flutt er frá hefur viðurkenningu CSC, það er ráðningar þar fara að reglum CSC. Það er svo hlutverk CSC að hafa eftirlit með því að reglum sé framfylgt með því m.a. að kalla eftir árlegri skýrslu frá hverju ráðuneyti.

Flutningar starfsmanna milli ráðuneyta eru og hafa um langt skeið verið tíðir og umfangsmiklir. Slíkir flutningar hafa færost í vöxt og er þeir ýmist tímabundnir eða varanlegir. Þeir hafa gjarnan þann tilgang að auka þekkingu, reynslu og yfirsýn starfsmanna. Þetta á einkum við um lögræðimenntað starfsfólk sem þarf að öðlast víðtæka þekkingu á lögum og reglum, hvernig þeim er beitt innan stjórnsýslunnar og þekkja niðurstöður dóma sem kveðnir hafa verið upp um mál á viðkomandi málefnasviði stjórnsýslunnar.¹⁵⁶ Þá er algengt að einstaka starfsmenn ráðuneytanna með mikla sérfræðilega kunnáttu flytjist tímabundið til starfa á miðlægum stefnumótunarskrifstofum innan skrifstofu ríkisstjórnarinnar og starfi þar jafnvel út kjörtímabil til að vinna að einstaka forgangsmálum forsætisráðherra. Dæmi um slíkar skrifstofur eða einingar í forsætisráðherratið Tony Blairs eru *the Prime Minister's Policy Unit, the Prime Minister's Strategy Unit* og *the Prime Minister's Implementation Unit*.

Eins og fram hefur komið var þeirri hefð, sem ríkt hefur um ráðningu æðstu embættismanna innan stjórnsýslunnar og fylgt hefur verið eftir af CSC, komið á til að tryggja óháða stjórnsýslu sem nyti traust þeirra ríkisstjórna og ráðherra sem eru við völd hverju sinni. Þessu átti að ná með því að stýra með gagnsæjum hætti aðkomu ráðherra að ráðningarferlinu. Þetta hefur að mati fræðimanna og greinenda tekist nokkuð vel allt fram til þess er komið var fram á níunda áratuginn. Breskir ráðherrar hafa á öllum tímum kvartað undan því að fá ekki að ráða starfsmenn í ábyrgðarstöður innan ráðuneytanna sjálfir. Það gerðist svo á níunda áratugnum að nokkuð margir ráðuneytisstjórar létu af störfum um svipað leyti vegna aldurs. Mikil hreyfing skapaðist í röðum þessara háttsettu embættismanna og var ljóst að forsætisráðherra sem þá var, Margaret Thatcher, vildi hafa og tókst reyndar að hafa bein áhrif á það hverjir voru skipaðir í þessi embætti. Þar með virðist hafa skapast fordæmi fyrir slíkum afskiptum forsætisráðherra af ráðningu í ráðuneytisstjórstöður því dæmi eru um að bæði John Major og Tony Blair hafi haft slík afskipti. Voru þessi afskipti ekki látin átölulaus hvort heldur hjá stjórnarandstöðu né í fjölmiðlum þar sem óttast er að slík pólitísk afskipti af ráðningum rýri traust almennings á opinberri

¹⁵⁶ Munnleg heimild, 23. júní 2023.

stjórnsýslu^{157/158}. Það er hins vegar mat greinenda að þeir ráðherrar sem vilja hafa áhrif á ráðningar í störf æðstu embættismanna geti með mjög góðu móti gert það í núverandi kerfi sem hér hefur verið lýst¹⁵⁹ og þá með gagnsæjum hætti samkvæmt núgildandi reglum.

Hvað varðar ráðuneytisstjóra og æðstu ópólitísku embættismenn ráðuneyta þá hefur sú þróun átt sér stað á undanförunum áratugum að verkefni ráðuneytisstjóra hafa í ríkara mæli snúist um stjórnun og rekstur ráðuneytisins og skipulag og stjórnun stefnumótunarvinnunnar. Aðstoðarráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar hafa hins vegar einbeitt sér að stefnumótuninni sjálfri í nokkuð tíðu og nánú samstarfi við undirráðherrana og einkaritara þeirra. Störf undirráðherranna hafa að mestu beinst inn á við í ráðuneytunum þar sem samstarf við embættismenn og sérfræðinga er viðamikill þáttur á meðan aðalráðherra ráðuneytisins er andlit ráðuneytisins út á við, svarar fyrirspurnum í þinginu og í fjölmiðlum, og fundar með innlendum sem erlendum aðilum á verkefnasviði ráðuneytis hans/hennar.

Ráðuneytisstjóri er, hvað varðar frammistöðu og stjórnun ráðuneytisins, ábyrgur gagnvart Cabinet Secretary í Cabinet Office. Hvað varðar ábyrgð á útgjöldum, greiðslu- og fjárhagsáætlunum þá svarar ráðuneytisstjóri sem *Accounting Officer* reglulega fyrir reikninga og útgjöld ráðuneytisins beint til fjárhagsnefndar þingsins (e. Public Account Committee). Ef hugmyndir eru uppi um aðgerðir sem ekki eru innan fjárheimilda ráðuneytisins, þarf ráðuneytisstjóri að vekja athygli ráðherra á því, kynna stöðu fjárheimilda og gera viðvart ef farið er út fyrir þær heimildir. Ráðuneytisstjóri kann líka að vera kallaður fyrir aðrar nefndir þingsins til að svara fyrir starfsemi ráðuneytisins¹⁶⁰.

Ráðuneytisstjórar eru yfirleitt ráðnir til 5 ára í senn og ráðning þeirra því tímabundin. Aftur á móti þá er gert ráð fyrir möguleika á framlengingu um 5 ár. Engin sólarlagsákvæði eru í gildi um ráðningartíma ráðuneytisstjóra. Ráðningar í önnur störf eru hins vegar ótímabundnar. Ráðuneytisstjórar eru við ráðningu yfirleitt komnir um miðja aldur og með margra ára reynslu innan opinberrar stjórnsýslu. Meðalaldur ráðuneytisstjóra er í dag 60 ár og er yngsti ráðuneytisstjórinn 42ja ára. Ef marka má samantekt sem Institute for Government gerði árið 2015 þá heyrir til undantekninga að ráðuneytisstjórar starfi meira en 10 ár.¹⁶¹ Þar má sjá að aðeins einn ráðuneytisstjóri, ráðuneytisstjórinn í fjármálaráðuneytinu, hafði starfað þar samfleytt frá árinu 2005 til 2015. Þegar ráðuneytisstjórar hætta störfum sem ráðuneytisstjórar þá

¹⁵⁷ James, 2020.

¹⁵⁸ Munnleg heimild, 23. júní 2023.

¹⁵⁹ UK, Institute for Government, 2023.

¹⁶⁰ Cabinet Office, 2010/2024.

¹⁶¹ UK, Institute for Government, 2015.

fara þeir í önnur ábyrgðarstörf innan stjórnerkisins. Starfsmannavelta meðal ráðuneytisstjóra hefur aukist hin síðari ár og náði hún hámarki á árinu 2022 og má rekja ástæður þess til ágreiningsmála sem upp komu milli ráðherra og ráðuneytisstjóra.

Innan Cabinet Office, þ.e. skrifstofu ríkisstjórnarinnar, er miðlæg mannauðsskrifstofa, „Civil Service Human Resource Unit“ sem sér um og annast fræðslu til embættismanna, fer með yfirstjórn á framgangi starfsmanna í starfi ásamt flutningi milli ráðuneyta. Í hverju ráðuneyti eru mannauðsskrifstofur sem sjá um mannauðs- og ráðningarmála innan hvers ráðuneytis, en mannauðsskrifstofan á skrifstofu ríkisstjórnarinnar annast málefni ráðuneytisstjórnanna. Þar er starfsfólk sem hefur yfirsýn yfir allan feril (e. Life-cycle) hvers ráðuneytisstjóra með því að koma að ráðningu ráðuneytisstjóra, reglubundnu frammistöðumati, sáttu- og samningaumleitunum í þeim tilvikum þar sem upp koma árekstrar eða ágreiningsmál milli ráðuneytisstjóra og ráðherra og ganga frá niðurstöðum þeirra umleitanna ýmist með flutningi ráðuneytisstjórnans í annað ráðuneyti eða starf eða lausn frá störfum með starfslokasamningi eða öðrum skilmálum. Frammistöðumat ráðuneytisstjóra fer fram tvisvar á ári, þ.e. um mitt ár og svo í lok árs og eru niðurstöður þess mats flokkaðar í 4 þrep: Þrep I: framúrskarandi (e. Exceeding), Þrep II: Mjög góð frammistaða (e. High performance), Þrep III: Náð árangri (e. Achieving) og Þrep IV: Árangri náð að hluta en þarf að bæta sig (e. Partial met – needs improvements). Þótt gert sé ráð fyrir að stöður ráðuneytisstjóra séu ávallt auglýstar lausra til umsóknar, þá vinnur mannauðsskrifstofan með áætlanir um þjálfun starfsfólks sem álitid er að geti komið til greina sem nýir ráðuneytisstjóra (e. Succession plan) og eru þau nú með slíka áætlun allt fram til ársins 2030. Nefnd reyndra embættismanna (e. Senior Leadership Committee) hefur upp á efnilegum aðstoðarráðuneytisstjórum sem fá síðan notið stuðnings og leiðsagnar í aðdraganda þess að geta komið til greina sem ráðuneytisstjórar þá og þegar slík staða losnar. Þeir þurfa eftir sem áður að sækja um stöðuna þegar hún er auglýst. Ef og þegar vandkvæði koma upp í samskiptum ráðherra og ráðuneytisstjóra sem þeim hefur ekki tekist að útkljá eða leysa sjálfir þá kemur starfsmannastjóri sem starfar innan Cabinet Office til skjalanna. Þessi starfsmaður er reynslumikill embættismaður á aðstoðarráðuneytisstjórstigi (e. Director General) og ráðinn af Cabinet Secretary til að fara með málefni æðstu stjórnenda innan stjórnsýslunnar. Þetta starf er yfirleitt síðasta staðan sem þessi embættismaður gegnir innan stjórnsýslunnar, enda eitt af meginverkefnum hans að leysa úr árekstrum eða ágreiningi þar sem ráðuneytisstjórar koma við sögu. Starfsmannastjóri kallar til hlutaðeigandi aðila til að leita sáttu og finna lausnir. Ef það dugar ekki til er, eins og fyrr segir, í fyrsta lagi séð fyrir flutningi á ráðuneytisstjóranum í önnur sambærileg störf eða í öðru lagi eftir atvikum og aldri gerður starfslokasamningur. Í febrúar 2023 annaðist mannauðsskrifstofa ríkisstjórnarinnar skipulagða flutninga á 4 ráðuneytisstjórum. Dæmi eru um að ráðuneytisstjórar hafi verið látnir fara og viðkomandi ráðuneytisstjóri kært uppsögnina. Því hefur komist á sú nálgun að

semja um starfslok til að draga úr kostnaði, bæði fjárhagslegum og pólitískum, og einnig vegna orðsporsáhættu.¹⁶²

Ráðuneytisstjórnar hafa um áratugaskeið haft með sér náð og skipulagt samstarf sem birtist helst í vikulegum klukkutíma löngum fundi á hverjum miðvikudegi. Helsta umfjöllunarefni fundanna endurspeglar þau meginverkefni sem eru á hendi ráðuneytisstjóra, þ.e. skipulag og stjórnun stefnumótunarvinnunnar, fjármál og rekstur ráðuneytanna og samstarfsverkefni þvert á ráðuneyti.

Þær kröfur sem gerðar eru til allra æðstu embættismanna innan breskrar stjórnsýslu eru skýrar og er þeim ítarlega lýst í *the Civil Service Code*¹⁶³. Þar eru gildin fjögur, heilindi, heiðarleiki, hlutlægni og óhlutdrægni (þ.e. bæði hlutleysi gagnvart málefnum og pólitískt hlutleysi), útlistuð og þau viðmið sem notuð eru til að meta hvað embættismönnum ber að gera og hvað þeir mega ekki gera. Þar er meðal annars kveðið skýrt á um meðferð upplýsinga, þagnarskyldu og hagsmunatengsl. Í pólitísku hlutleysi felst að embættismenn megi ekki veita flokkspólitíska ráðgjöf eða einhverja þá ráðgjöf sem kynni að koma sér vel fyrir flokk ráðherrans eða illa fyrir flokkinn í stjórnarandstöðu. Fram hefur komið í þeim gögnum sem aflað var fyrir þessa lýsingu á breska kerfinu að embættismenn ráðuneyta og lykilstofnana starfi í pólitísku umhverfi og þurfi að hafa pólitískt næmi til að geta skilið það umhverfi sem ráðherrann starfar í hverju sinni, og verið betur meðvitaðir um stöðu sína, hlutverk, takmörk og starfshætti.

Embættismönnum ber að veita ráðgjöf um aðferðir og leiðir sem best þjóna framgangi stefnumótunarinnar þá stundina og nýta þar bæði þekkingu sína og fyrri reynslu til að tryggja sem bestan árangur. Embættismönnum er heimilt að tjá sig opinberlega um mál sem eru í vinnslu en þá eingöngu um staðreyndir málsins og stöðu þess í kerfinu, en þeim er ekki heimilt að gefa til kynna matskenndar upplýsingar eða upplýsingar sem gætu orkað tvímælis í pólitísku tilliti¹⁶⁴. Það er hlutverk sérlegra ráðgjafa sem m.a. sjá um samskipti ráðherra við fjölmiðla.

Til að gæta stöðu starfsmanna þá er fjallað um réttindi þeirra og skyldur í tengslum við þessi gildi og þar kemur fram að starfsmenn skuli snúa sér til næsta yfirmanns eða þess starfsmanns innan ráðuneytisins sem tilnefndur hefur verið til að veita starfsmönnum ráðgjöf um gildin og framkvæmd þeirra.

Um uppljóstranir opinberra starfsmanna gilda lög frá 1998, *Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)*. Lögin og framkvæmd þeirra fela jafnframt í sér vernd fyrir uppljóstrara. Nokkrar endurbætur hafa verið gerðar á lögunum síðan 1998,

¹⁶² Munnleg heimild, júní 2023.

¹⁶³ Cabinet Office, 2014.

¹⁶⁴ James, 2020.

en í mars 2023 var boðuð endurskoðun á þessum lögum og er sú vinna í gangi. Gert var ráð fyrir að undirbúningi yrði lokið haustið 2023¹⁶⁵. Undirbúningi var ólokið sumarið 2025.

¹⁶⁵ UK Department for Business & Trade, 2023.

8. Embættismannakerfi - Írland

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir tók saman

8.1 Inngangur

Embættismannakerfið á Írlandi á rætur sínar í embættismannakerfinu á Bretlandi frá því landið tilheyrði breska heimsveldinu. Írland varð sjálfstætt ríki árið 1922. Þá voru sett á laggirnar 11 ráðuneyti og stjórnkerfi til að taka við yfirstjórn í landinu. Árið 1924 setti írska þingið lög um ráðherra, ráðuneyti og stjórnskipulag sem byggði að mestu á breskri fyrirmynd¹⁶⁶. Með þessum lögum var jafnframt afnuminn sá aragrúi stjórna og nefnda sem einkennt hafði breska skipulagið. Aðeins nokkrum árum síðar var þó byrjað að stofna nýjar stjórnir og nefndir og hefur fjöldi nefnda og stjórna einkennt írska stjórnkerfið æ síðan. Ein þessara nefnda var Ráðningarnefnd stjórnsýslunnar, *Civil Service Commission*, sem stofnuð var árið 1923 og sem nú er Ráðningarpjónusta hins opinbera, *Public Appointment Service*.¹⁶⁷ Þessi ráðstöfun er talin vera viðurkenning ríkisstjórnar þess tíma og einnig síðari tíma ríkisstjórna á því að ráðningar í störf og embætti ættu ekki að vera í höndum stjórnmalamanna og að þannig mætti tryggja að stjórnsýslan væri óháð flokkspólitískum áhrifum. Þá hefur, með ákvörðun fyrstu Fianna Fáil ríkisstjórnarinnar árið 1932, embættismönnum verið bannað að taka þátt í pólitískri starfsemi.¹⁶⁸

Með hugmyndum sem erfðust frá bresku stjórnsýslunni og liggja að baki sérstökum ráðningarnefndum fylgdi einnig áhersla á viðtekin gildi, svo sem viðmið um framkomu, hegðun og ófrávikjanlegar reglur sem embættismenn og annað starfsfólk hins opinbera á að viðhafa. Þar eru efst á blaði *óhlutdrægni, hlutleysi, ábyrgðarskylda, gagnsæi, almannahagsmunir, sanngirni og hollusta* við hverja þá ríkisstjórn og hvern þann ráðherra sem starfa og eru við völd hverju sinni.¹⁶⁹ Þessum reglum og viðmiðum eru gerð skil í sérprenti sem gefið er út og fylgt eftir af *Standards in Public Office Commission*, eins og gildir reyndar einnig um reglur fyrir ráðherra, þingmenn og aðra sem fara með opinber völd og ábyrgð.¹⁷⁰ (Sjá síðar).

¹⁶⁶ The Ministers and Secretaries Act 1924, 1924.

¹⁶⁷ Public Appointment Service, e.d.

¹⁶⁸ Mac Cormaic, 2016.

¹⁶⁹ Standards in Public Office Commission, 2008.

¹⁷⁰ Standards in Public Office Commission, 2024.

Í lögum sem sett voru árið 1956¹⁷¹ um írsku stjórnsýsluna er gerður greinarmunur á stjórnsýslu ríkisstjórnarinnar, *Civil Service of the Government*, og stjórnsýslu ríkisins, *Civil Service of the State*. Stjórnsýslu ríkisins tilheyrir meðal annars stjórnsýsla þingsins, *Oireachtas*. Innan stjórnsýslu ríkisstjórnarinnar er starfsfólk sem vinnur hjá ráðuneytunum svo og í öðrum lykilstofnunum kerfisins eins og á skrifstofu ríkislögmanns, *Attorney General*, Hagstofunni og hjá Ríkisskattstjóra. Starfsmenn þessara stofnana og ráðuneytanna eru skilgreindir sem embættismenn, *Civil Servants*. Samkvæmt lögnum frá 1956 voru málefni embættismanna á hendi fjármálaráðuneytisins og er starfsfólki ríkisstjórnarinnar, *Civil Servants of the Government*, veitt sú staða að ekki væri hægt að segja þessu starfsfólki upp störfum nema með ákvörðun ríkisstjórnar.

Þær síðari tíma úttektir og skýrslur sem hafa haft hvað mest áhrif á þróun og breytingar á stjórnsýslu ríkisins á Írlandi eru *Whitaker Report* sem út kom 1958 sem leiddi til þess á sínum tíma að settur var á fót starfshópur, *Public Services Organisation Review Group*. Skýrsla sem þessi starfshópur skilaði, þekkt undir nafni formannsins, the *Devlin Report*, var gefin út árið 1966¹⁷². Þar voru lagðar fram 130 tillögur og ábendingar. Ein þeirra leiddi til stofnunar stefnumótunareininga innan ráðuneytanna sem nefndar voru *Aireachtaí* og þar áttu sæti ráðherrar ásamt ráðuneytisstjórum og aðstoðarráðuneytisstjórum. Með þessu átti að aðskilja stefnumótun frá einingu innan ráðuneytanna sem fór með innleiðingu og framkvæmd stefnu. Margar þær tillögur sem settar voru fram í þessari skýrslu á sínum tíma hafa orðið að veruleika eins og tilvist tiltekinna nefnda staðfestir sem í dag fara með, í fyrsta lagi, stjórnunarlega ráðgjöf, *Management Advisory Committees* (MACs), í öðru lagi, svokölluðum Min-MACs sem er heiti sem notað er yfir fundi sem ráðherra og/eða undirráðherrar eiga með þessum MAC nefndum, og í þriðja lagi, framsali á ábyrgð til skrifstofustjóra framkvæmdasviðs innan ráðuneytanna, *Principal Officers*.

Þá var gefin út skýrsla, Hvítbók, á vegum *Department of Public Services* árið 1987 með yfirskriftinni *Serving the Country Better* þar sem margar af þeim tillögum sem fram komu í *Devlin skýrslunni* voru ítrekaðar. Þessum tillögum var hrint í framkvæmd af forsætisráðuneytinu, *Department of the Taoiseach*, á árinu 1994 með útgáfu the *Strategic Management Initiative* (SMI) sem fól í sér hugmyndir og aðgerðir í anda *New Public Management* (NPM), eða Nýskipan í opinberum rekstri eins og þessar hugmyndir hafa verið kallaðar hér á landi. Útgáfa SMI og skýrsla forsætisráðuneytisins frá 1996, *Delivering Better Government*, leiddu til setningar nýrra laga á árinu 1997, *the Public Service Management Act 1997*,¹⁷³ sem fólu í sér breytingar á skipulagi ráðuneytanna.

¹⁷¹ The Civil Service Regulation Act 1956, 1956.

¹⁷² Public Service Organisation Review Group, 1966.

¹⁷³ The Public Service Management Act 1997, 1997.

Þessi nýju lög og önnur löggjöf sem samþykkt var þar á undan og um svipað leyti¹⁷⁴ umbreyttu fyrirkomulagi yfirstjórnar eða stýringar (e. governance) innan írsku stjórnsýslunnar.¹⁷⁵

Á árinu 2002 kom út skýrsla, *the Mullarkey Report*, sem unnin var að tilhlutan ríkisstjórnarinnar, sem hafði skipað starfshóp, *Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting Officers*, til að skoða í fyrsta í lagi þetta tvöfalda hlutverk ráðuneytisstjóra og í öðru lagi að gera tillögur að reglum um vandaða stjórnunarhætti sem tækju mið af því flókna og viðkvæma sambandi sem er á milli ráðuneytisstjóra og ráðherra. Þessi skýrsla leiddi til endurskoðunar laganna frá 1956, *the Civil Service Regulation Act*, með *the Civil Service Regulation (Amendment) Act 2005*,¹⁷⁶ sem ásamt lögunum um *Public Service Management Act* frá 1997, opnuðu á yfirstjórnarheimildir ráðherra í starfsmannamálum embættismanna í efstu þrepum ráðuneytisins og til handa ráðuneytisstjóra sambærilegar heimildir gagnvart starfsmönnum undir því þrepi.

8.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Írsku stjórnarskrána má rekja til þess er Írland var stofnað sem sjálfstætt ríki eftir snarpa borgarastyrjöld veturinn 1922-1923 sem leiddi til fulls aðskilnaðar við Stóra-Bretland. Í þeim átökum urðu til þær tvær pólitísku fylkingar í írskum stjórnámálum sem enn má sjá í dag, annars vegar *Fine Gael* og hins vegar *Fianna Fáil*. Hið nýja sjálfstæða ríki var stofnað sem þingræðisríki með stofnunum sem svipaði til Westminster fyrirkomulagsins. Það skar sig þó strax frá því fyrirkomulagi með því að samin var stjórnarskrá fyrir hið nýja ríki sem setti ríkisstjórn ákveðnar skorður. Það utanaðkomandi aðhald sem takmarkaði völd ríkisstjórnarinnar var Hæstiréttur, *Supreme Court*, sem stóð vörð um stjórnarskrána, og tryggði að þingið gæti ekki samþykkt lög sem stæðust ekki ákvæði í stjórnarskránni. Stjórnarskráin hefur æ síðan þróast í kjölfar dóma og þjóðaratkvæðagreiðslna.

Núgildandi stjórnarskrá var samþykkt árið 1937 í þjóðaratkvæðagreiðslu og þar með undirstrikað að valdið kæmi frá írsku þjóðinni. Þessi nýja stjórnarskrá írsku lýðveldisins¹⁷⁷ kveður m.a. á um þrískiptingu valds, löggjafarvald, framkvæmdavald og dómsvald, kosningakerfi sem felur í sér hlutfallskosningar (e. proportional representation for single transferable vote) til neðri deildar þingsins og forseta sem kosinn er af þjóðinni í beinni kosningu.

¹⁷⁴ Þessi lög eru: Ombudsman Act 1980, Data Protection Act 1989, breytingar á the Comptroller and Auditor General Act 1993, the Ethics in Public Office Act 1995 og Freedom of Information Act 1997.

¹⁷⁵ Mac Cormaic, 2016.

¹⁷⁶ Civil Service Regulation Act 2005, 2005.

¹⁷⁷ The Irish Constitution, e.d.

Í stjórnarskránni eru ákvæði um að ríkisstjórnin skuli samanstanda af ekki færri en 7 ráðuneytum, *Departments of Government*, og ekki fleiri en 15. Þar er hins vegar ekki að finna sérstök ákvæði um embættismannakerfi stjórnsýslunnar. Um stjórnsýsluna og embættismannakerfið gilda eins og fyrr segir *the Civil Service Regulation Act*.¹⁷⁸

8.3 Pólitísk yfirstjórn og forysta í ríkisstjórn

Eins og fyrr segir þá er forsetinn kosinn af þjóðinni í beinni kosningu og er hann/hún þjóðhöfðingi, *the Head of State*, írsku þjóðarinnar.¹⁷⁹ Kjörtímabil forsetans er 7 ár og getur forseti að hámarki setið tvö kjörtímabil. Athafnir forsetans eru að mestu leyti samkvæmt ráðum ríkisstjórnarinnar, þ.e. forsætisráðherra fyrir hennar hönd. Forsetinn skipar í nokkur æðstu embætti að fengnum tillögum ríkisstjórnarinnar og skrifar undir lög samþykkt í þinginu til að þau öðlist gildi. Forsetinn getur þó vísað lögum til Hæstaréttar til að láta ganga úr skugga um að þau standist stjórnarskrá.

Írsku þjóðþingið, *Oireachtas*, hefur þrjár stofnanir, þ.e. forseta þingsins, sem að mestu hefur táknræn völd, neðri deild, þ.e. fulltrúadeild þingsins, *Dáil Éireann*, og efri deild, þ.e. Öldungadeildina, *Seanad Éireann*. Forsetinn skipar forsætisráðherrann, *the Taoiseach*, að fenginn tillögu þingsins, *the Dáil Éireann*. Til Öldungadeildarinnar, *the Seanad*, er ýmist kosið óbeinni kosningu eða eftir að kosið hefur verið til fulltrúadeildarinnar. Öldungadeildin hefur mjög takmörkuð völd sem felast aðallega í umfjöllun um einstaka frumvörp og lagabreytingar. Ríkisstjórnin, sem valin er af þinginu, *the Dáil Éireann*, fer með framkvæmdarvaldið.¹⁸⁰ Stjórnmálum í írsku þinginu svipar mjög til Westminster hefðarinnar hvað varðar lagasetningarformið og átakastjórn málin sem þar ríkja.¹⁸¹

Valdamestu stofnanir ríkisins eru fulltrúadeild þingsins, *the Dáil Éireann*, ríkisstjórnin og forsætisráðherra, *the Taoiseach*, sem er valdamesti ráðherra í ríkisstjórninni. Forsætisráðherrann tilnefnir aðra ráðherra, *Ministers*, í ríkisstjórn sem þurfa samþykki þingsins, *the Dáil Éireann* og skipar þá í ráðuneyti. Samsteypustjórnir eru algengar. Ríkisstjórnin ber ábyrgð gagnvart neðri deild þingsins, *Dáil Éireann*, og starfar sem ein heild með sameiginlega ábyrgð.

Skipulag ráðuneytisins er stigveldisskipulag. Fyrir hverju ráðuneyti fer ráðherra, skipaður af forsætisráðherra og sem jafnframt er ráðherra í ríkisstjórn. Ráðherra getur tekið með sér einn eða tvo undirráðherra, *Ministers of State*. Fjöldi

¹⁷⁸ The Civil Service Regulation Act 2005, 2005.

¹⁷⁹ Mitchell, 2003.

¹⁸⁰ Sama heimild og einnig European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018.

¹⁸¹ Mitchell, 2003.

aðstoðarráðherra er bundinn í lögum og skulu að hámarki vera 20 talsins og dreifast milli ráðuneyta. Forsætisráðherra, *the Taoiseach*, tilnefnir aðstoðarráðherrana og ríkisstjórnin ræður þá til starfa. Ráðherrar geta ráðið sér tvo ráðgjafa, sérlegan ráðgjafa og pólitískan ráðgjafa, sem báðir hafa aðsetur á skrifstofu ráðherrans, *Ministerial Private Office*, ásamt nokkrum úr starfslíði ráðuneytisins sem annast umsjón og daglegan rekstur á skrifstofu ráðherrans.¹⁸² Aðstoðarráðherrar geta ráðið sér einn ráðgjafa til að starfa með sér á skrifstofu aðstoðarráðherra auk þess sem nokkrir starfsmenn úr starfslíði ráðuneytisins starfa þar þeim til aðstoðar. Ráðgjafar ráðherra hætta störfum um leið og ráðherrar.

Miðað við önnur Evrópulönd þá er írski ríkið í raun með eitt stjórnsýslustig, (e. unitary state)¹⁸³ og því mjög miðstýrt stjórnkerfi. Opinber þjónusta s.s. löggæsla, menntun, vatnsveitur og heilbrigðisþjónusta eru á hendi ríkisins og falla undir yfirstjórn stjórnsýslu ríkisins. Sveitarstjórnarstigið hefur nokkuð takmörkuð völd og verksvið.¹⁸⁴

Embættismannakerfi sem er óháð flokkspólitísku valdi og aðgreining valdþátta hafa löngum verið álitin meginstöðin í írski lýðræðinu. Írland er t.d. talið vera eitt af fáum löndum þar sem stjórnámálamenn hafa ekki ráðningar í æðstu stöður alfarið á valdi sínu. Aftur á móti þegar um ráðningar í æðstu stjórnunarstöður ráðuneytanna er að ræða, stöður ráðuneytisstjóra, *secretary general*, þá hafa stjórnámálamenn aðkomu að þeirri ráðningu eins og komið verður að síðar.

Um skyldur ráðherra gildar reglur sem birtar eru á vefsíðu *Standards of Public Office Commission*.¹⁸⁵ Þessi nefnd er skipuð samkvæmt lögum frá 2001¹⁸⁶ og þar eiga sæti: Dómari úr Hæstarétti, *Supreme Court*, eða Landsrétti, *High Court*, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, Ríkisendurskoðandi, Umboðsmaður þingsins, ritarar efri og neðri deildar þingsins, og einn utanaðkomandi nefndarmaður sem skipaður er af ríkisstjórninni í framhaldi af þingsályktun samþykktri bæði í efri og neðri deild þingsins, *Oireachtas*. Þessi fulltrúi verður að hafa átt sæti annað hvort í neðri eða efri deild þingsins og er hann skipaður til sex ára. Hlutverk þessarar nefndar er að hafa yfirumsjón með framkvæmd

¹⁸² Munnleg heimild, 19. júní 2023, úr samtali við Aodhán Mac Cormic.

¹⁸³ Í stjórn málafræðilegum skilningi er stjórnsýslustig sjálfstætt valdstig með eigin ábyrgð og fjárhagslegt svigrúm, s.s. miðstjórn ríkisins eða sveitarstjórnir. Í lögfræðilegum skilningi er stjórnsýslustig á hinn bóginn ákveðinn þáttur í skipan opinberrar stjórnsýslu sem fer með stjórnsýsluvald á grundvelli laga, án þess að það feli endilega í sér sjálfstætt valdstig með eigin ábyrgð eða fjárhagslegt sjálfstæði. Dæmi um þetta eru stofnanir á vegum ríkisins sem heyra undir ráðuneyti en hafa afmarkað stjórnsýsluverkefni.

¹⁸⁴ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018.

¹⁸⁵ Standards in Public Office Commission, 2024.

¹⁸⁶ Standards in Public Office Act 2001, 2001.

laga um siðferði og vandaða stjórnarhætti hins opinbera¹⁸⁷, þ.m.t. siðareglna og hagsmunaskráningar. Nefndin gefur út leiðbeiningar og reglur sem m.a. ná til allra ráðherra, þingmanna og embættismanna ráðuneyta og lykilstofnana.¹⁸⁸

Samhæfing þvert á ráðuneyti innan írska stjórnkerfisins komst á dagskrá fyrir alvöru í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 og 2009. Fjármálakreppan lék Írland grátt og brugðust írska stjórnvöld við með aukinni miðstýringu þar sem bæði láréttar og lóðréttar samhæfingaraðgerðir voru efldar. Þannig var með breytingum á *the Ministers and Secretaries Act* frá 1924 til að mynda sett upp nýtt ráðuneyti, *the Department of Public Expenditure and Reform* (DPER) þar sem útgjaldaeftirlit, tengslin við atvinnulífið (e. Industrial relations) og breytingum á opinberri þjónustu var komið fyrir í einu ráðuneyti. Þessir málaflokkar höfðu áður verið innan fjármálaráðuneytisins, *Department of Finance*, og forsætisráðuneytisins, *Department of the Taoiseach*. Öll lárétt samhæfing innan ríkisstjórnarinnar er á hendi þessara þriggja áhrifamestu ráðuneyta. Þótt þessi þrjú ráðuneyti séu lykilráðuneyti innan ríkisstjórnarinnar hvað samhæfingu og eftirlit varðar þá njóta ráðuneytin írsku almennt séð mikils sjálfstæðis¹⁸⁹. Komi upp ágreiningur eða ósætti milli ráðherra er það leyst sameiginlega innan ríkisstjórnarinnar.

Á stjórnendabrepi ráðuneytanna er nefnd, *Civil Service Management Board*, samansett af öllum ráðuneytisstjórum, sem hefur yfirumsjón með nýliðun innan stjórnsýslunnar auk samhæfingar. Nefndin fundar mánaðarlega.

Ráðuneytisstjórinn í forsætisráðuneytinu, *The Department of the Taoiseach*, sem jafnframt er ráðuneytisstjóri ríkisstjórnarinnar, er yfirmaður annarra ráðuneytisstjóra.

8.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Flokkun starfsmanna ráðuneyta og stjórnunarlegt skipulag embættismanna hefur ekki tekið miklum breytingum í gegnum tíðina en frá 2015 hefur flokkun starfa innan ráðuneytanna almennt verið eftirfarandi:

- Yfirstjórn, *Senior management*: þar er ráðuneytisstjóri, *Secretary General*, vararáðuneytisstjóri, *Deputy Secretary*, aðstoðarráðuneytisstjóri, *Assistant Secretary*, og skrifstofustjóri, *Director*.
- Stjórnendur, *Management* - Principal Officer, Assistant Principal
- Framkvæmdastjórnar, *Executive*: - *Higher Executive Officer, Administrative Officer, Executive Officers*.

¹⁸⁷ Þessi lög eru: The Ethics in Public Office Acts, The Electoral Act 1997, The Oireachtas (Ministerial and Parliamentary Activities) (Amendment) Act 2014, og The Regulation of Lobbying Act 2015.

¹⁸⁸ Standards in Public Office Commission, 2024.

¹⁸⁹ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018.

- Aðstoðarstjórnendur, *Administrative support*: - Starfsmannastjóri, *Staff Officer*, Clerical Officer,
- Önnur skrifstofufjónusta, *Non-clerical support*: - *Services Officer*, *Services Attendant*.
- Tækni- og fagþjónusta, *Technical/professional*: - Verkfræðingar, arkitektar, þýðendur o.fl.

Nánari upplýsingar um hvert og eitt þrep má finna á vefsíðu Public Appointment Service.¹⁹⁰

Ráðningarfyrirkomulag í stöður innan írska embættismannakerfisins er flokkað sem blandað kerfi, þ.e. þar er bæði um að ræða framgangskerfi (e. career-based system) og stöðukerfi (e. position-based system).¹⁹¹ Framan af mátti hins vegar flokka írska embættismannakerfið sem framgangskerfi eingöngu þar sem nánast allar ráðningar í æðstu stöður byggðu á framgangi starfsmanna innan kerfisins og ráðning utanaðkomandi í slík störf var nánast óþekkt. Þetta fyrirkomulag tók breytingum eftir fjármálakreppuna 2008-2009 og hefur kerfið verið að færast yfir í stöðukerfi þar sem nú er búið að opna á umsóknir um æðstu stöður og embætti fyrir utanaðkomandi umsækjendum, þ.e. öðrum en starfsmönnum stjórnsýslunnar.

Nú má heita að allar stöður innan stjórnsýslunnar, og þar með talið ráðuneytanna, séu auglýstar. Hér verður eingöngu litið til ráðninga starfsfólks til ráðuneytanna. Það er miðlæg eining innan hins opinbera, *the Public Appointment Service* (PAS), sem annast auglýsingar, val og tillögugerð varðandi ráðningar í stöður undir aðstoðarráðuneytisstjóra þrepinu. Ráðningarferlinu fyrir stöður í yfirstjórn ráðuneytanna, þ.e. ráðuneytisstjórstöður, vararáðuneytisstjórstöður og aðstoðarráðuneytisstjórstöður er skipt milli *PAS* og *Top-Level Appointments Committee* (TLAC). PAS auglýsir stöður samkvæmt lýsingum frá viðkomandi ráðuneyti og gerir fyrstu skönnun, úrvinnslu og val á þeim umsóknum sem komast lengra. Lesa má nánar um þessa verkaskiptingu á vefsíðu PAS.¹⁹² TLAC er nefnd sem skipuð er af forsætisráðherra, *The Taoiseach*, að höfðu samráði við ráðherra *Department of Public Expenditure and Reform*. Nefndina skipa sjö ráðuneytisstjórar og níu utanaðkomandi fulltrúar og er einn þeirra formaður nefndarinnar.

Á vefsíðu nefndarinnar má sjá nánari upplýsingar um hlutverk nefndarinnar og ítarlegar lýsingar á starfsháttum og aðferðum nefndarinnar við val, úrvinnslu og tillögugerð til ríkisstjórnar varðandi ráðningar í æðstu embætti.¹⁹³ Sérstök

¹⁹⁰ Public Appointment Service, e.d.a.

¹⁹¹ European Commission, 2018.

¹⁹² Public Service Appointment; Senior Management, e.d.c.

¹⁹³ Top-Level Appointments Committee, e.d.

valnefnd er sett saman í samstarfi við PAS með óháðan utanaðkomandi formann valnefndar og einn fyrrum ráðuneytisstjóra sem í þessu samhengi er fulltrúi TLAC í valnefndinni. PAS annast yfirumsjón með ferlinu og skráir í fundargerðir umræður sem eiga sér stað á fundum valnefndar. Ráðuneytisstjóri þess ráðuneytis sem ráða á til er viðstaddur sem áheyrandi og svarar spurningum nefndarmanna til nánari glöggvunar á störfum og verkefnum sem fylgja viðkomandi stöðu.

Stuttlisti með hæfum umsækjendum er tekinn saman til boðunar í fyrstu viðtöl. Valnefndin tekur þessi fyrstu viðtöl og er ráðuneytisstjóri væntanlegs vinnustaðar þá ekki viðstaddur. Ferlið heldur áfram samkvæmt nánari lýsingu á vef TLAC, þar sem finna má upplýsingar um fyrirkomulag og lengd næstu viðtala, verkefni sem umsækjendur leysa og hverjir eru viðstaddir. Að loknu viðtalsferli gerir TLAC tillögu um ráðningu:

- Fyrir stöður undir ráðuneytisstjóra (s.s. vara- og aðstoðarráðuneytisstjóra) er gerð tillaga um einn umsækjanda til hlutaðeigandi ráðherra.
- Fyrir stöður sem ríkisstjórnin skipar í (s.s. ráðuneytisstjóra og önnur æðstu embætti) gerir TLAC tillögu með nöfnum þriggja umsækjenda, í stafrófsröð og án forgangsroðunar.

Nöfn umsækjenda í æðstu embætti eru ekki birt opinberlega. TLAC starfar undir eftirliti *Commission for Public Service Appointments*, en þangað geta þeir umsækjendur um störf sem telja að ekki hafi verið staðið rétt að ferlinu kært niðurstöður TLAC.¹⁹⁴

Ráðuneytisstjórar eru skipaðir tímabundið til sjö ára með heimild til að framlengja ráðningu í allt að 2 ár til viðbótar. Að loknu starfi sem æðsti yfirmaður ráðuneytis er gefinn kostur á hliðstæðu starfi innan írska stjórnkerfisins eða greiðslu sem nemur allt að árslaunum ef viðkomandi er að nálgast eftirlaunaaldur.

Fram hefur komið að allir starfsmenn ráðuneyta eru lögum¹⁹⁵ samkvæmt starfsmenn ríkisstjórnarinnar og njóta þeirra réttinda og verndar sem starfinu fylgja. Það þýðir með öðrum orðum að mjög erfitt er að segja opinberum embættismönnum upp störfum. Ef og þegar upp koma vandamál í samskiptum ráðuneytisstjóra og ráðherra er fyrst og fremst látið á það reyna að þessir leysi málin sín á milli. Ef ekki vill betur kemur ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, sem jafnframt er yfirmaður allra ráðuneytisstjóra, til skjalanna og leitar leiða til að leysa málið og yfirleitt felur það í sér að ráðuneytisstjórinn er fluttur í annað

¹⁹⁴ Commission for Public Service Appointments, e.d.

¹⁹⁵ The Civil Service Regulation Act 2005, 2005.

sambærilegt starf.¹⁹⁶ Að öllu jöfnu búa írskir embættismenn hjá ríkinu við starfsöryggi.

Um skyldur ráðuneytisstjóra er kveðið á um í lögum *Public Service Management Act frá 1997*.¹⁹⁷ Auk daglegrar yfirstjórnar ber ráðuneytisstjóra að tryggja að ráðuneytið sé búið þeirri þekkingu, og aðbúnaði sem best geta þjónað ráðherrum hverju sinni með ráðgjöf og aðstoð við að móta og útfæra stefnumál ríkisstjórna. Í þessum efnum ber ráðuneytisstjóri ábyrgð gagnvart ráðherra. Þá ber ráðuneytisstjóra skylda til að skila *Strategy Statement* fyrir ráðuneyti sitt til ráðherra eigi síðar en 6 mánuðum eftir að nýr ráðherra tekur við ráðuneytinu. Þar gerir ráðuneytisstjóri grein fyrir helstu markmiðum og afurðum ráðuneytisins og tengdum útgjöldum vegna þeirra.

Auk undirbúnings ákvarðana vegna stefnumótunar veita embættismenn ráðuneytanna ráðherrum og ríkisstjórn taktíska ráðgjöf sem lýtur að því hvernig best má tryggja stuðning við tillögur svo stefna ráðherra og ríkisstjórnar nái fram að ganga með sem bestum árangri. Hér er fyrst og fremst um almennar pólitískar aðferðir að ræða en ekki aðferðir af flokkspólitískum toga.

Eins og fram hefur komið þá eru fjórar stöður embættismanna í efsta þrepi í yfirstjórn ráðuneytanna, *Senior management*. Með *Public Service Management Act frá 1997* og nýjum lögum frá 2005, *Civil Service Regulation Act*¹⁹⁸ komu inn heimildir sem veittu ráðherra vald til að ráða, fara með yfirstjórn yfir og víkja úr starfi þeim embættismönnum sem eru á Principal Officer þrepinu og ofar innan ráðuneytisins og ráðuneytisstjóranum sömu heimildir yfir starfsfólki upp að efra millistjórnendaþrepi ráðuneytisins, en aðeins ef um alvarleg afglöp eða vanrækslu í starfi er að ræða. Öllum starfsmönnum er að sama skapi í þessum lögum veittur réttur samkvæmt lögum frá 1977-2005, *the Unfair Dismissal Act*. Af 7. grein *the Civil Service Regulation Act frá 2005*, má þó skilja að ráðherra geti ekki beitt þessu valdi sínu gagnvart embættismönnum í efra stjórnendastiginu nema að til komi skrifleg tillaga þess efnis frá ráðuneytisstjóra.

Írskir embættismenn tjá sig almennt ekki opinberlega um málefni stjórnvalda og taka ekki þátt í opinberri umræðu. Einungis er svarað fyrirpurnum um einstaka staðreyndir mála, stöðu þeirra í kerfinu og afgreiðslur.¹⁹⁹ Á Írlandi eru lög um uppljóstrara og vernd þeirra. Þessi lög hafa nýlega farið í gegnum heildarendurskoðun og tóku nýju lögin gildi í janúar 2023.²⁰⁰

¹⁹⁶ Munnleg heimild, 19. júní 2023.

¹⁹⁷ The Public Service Management Act 1997, 1997.

¹⁹⁸ The Civil Service Regulation Act 2005, 2005 og The Public Service Management Act 1997, 1997.

¹⁹⁹ Munnleg heimild. 19. júní 2023.

²⁰⁰ Public Disclosure Act 2022, 2022.

9. Embættismannakerfi - Þýskaland

Páll Þórhallsson tók saman

9.1 Inngangur

Þýska embættismannakerfið á rætur aftur á 18. öld. Friðrik Vilhjálmur I. Prússakonungur lagði áherslu á að embættismenn ættu að vera stundvísir, húsbóndahollir, ráðvandar, duglegir og sparsamir. Ekki var um venjulegt ráðningarsamband að ræða heldur gaf embættismaðurinn sig ríkinu á vald og hét að þjóna því nótt sem nýtan dag. Haldin voru inntökupróf sem skilyrði fyrir því að komast í tölu embættismanna. Fyrsta löggjöfin um embættismenn er frá árinu 1805 og var sett í Bæjaralandi.

Lykilatriði í núverandi embættismannakerfi er að þátttakendur feta fyrir fram ákvæðna braut sem ræðst einkum af menntun viðkomandi. Kerfið hefur verið gagnrýnt fyrir að vera ekki nægilega sveigjanlegt og hvetja ekki til bættrar frammistöðu. Þegar komið sé að endastöð á hverri starfsbraut og hæstu launum í þeim flokki náð sé ekki lengur hvati til að standa sig betur. Breytingar hafa verið gerðar á kerfinu 2002 og 2009 sem juku möguleika á að fara milli starfsbrauta. Í sambandslöndunum Bæjaralandi og Rheinland-Pfalz er búið að afnema starfsbrautirnar. Því hefur hins vegar verið haldið fram að leiða megi af stjórnarskránni kröfu um mismunandi starfsbrautir embættismanna eftir menntun.²⁰¹ Enn fremur hefur verið varað við því að breytingar kunni að leiða til þess að menntun muni hafa minna vægi þegar kemur að framgangi í starfi.

Einnig hefur verið gagnrýnt að umbætur á liðnum árum hafi auðveldað fólki úr einkageiranum að komast í opinbera þjónustu, en ekkert verið gert til að auðvelda umskipti í hina áttina, þ.e. úr opinberu starfi í starf í einkageiranum.²⁰²

9.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Þýskaland er sambandslýðveldi með fjölflokka kerfi. Löggjafarvaldi er skipt milli sambandsríkisins og 16 sambandslanda. Þýska þingið fer með löggjafarvald fyrir sambandsríkið en sambandslöndin taka þátt í gegnum þing sambandslandanna, eða sambandsráðið (þ. Bundesrat), sem er nokkurs konar efri deild þingsins.

Forsetinn er kjörinn af sérstakri samkundu sambandsþingsins og þings sambandslandanna. Hann hefur ekki eiginleg pólitísk völd en hefur áhrif með þátttöku í opinberri umræðu um samfélagsmál. Forsetinn skipar dómara,

²⁰¹ Í 33. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um jafnan aðgang að öllum opinberum embættum í samræmi við hæfni, hæfileika og faglega frammistöðu.

²⁰² Deutscher Bundestag, 2018.

embættismenn sambandsríkisins og yfirmenn í hernum (nema annað sé ákveðið með lögum). Þá gerir hann tillögu til þingsins um kanslara að loknum þingkosningum eða þegar embættið er laust af öðrum sökum.

Kanslarinn er eini ráðherrann sem er kosinn af þinginu. Hann velur aðra ráðherra en forseti skipar þá. Kanslarinn ákveður stefnu ríkisstjórnarinnar (þ. Richtlinienkompetenz) og skiptir verkum milli ráðherranna. Innan þessara marka er hver ráðherra frjálst að því að stýra sínu ráðuneyti. Úr skoðanaágreiningi er leyst innan ríkisstjórnarinnar. Í starfsreglum ríkisstjórnarinnar (þ. Geschäftsordnung der Bundesregierung) er fjallað um störf ríkisstjórnar, þ. á m. samstarf kanslara og ráðherra og milli þeirra, og þá reglu að allir lúti þeirri niðurstöðu sem fengin er í ríkisstjórn.

Í 33. gr. stjórnarskrárinnar segir að hver þjóðverji hafi jafnan aðgang að opinberum embættum allt eftir hæfileikum, hæfni og faglegri frammistöðu. Trúar- eða lífsskoðanir viðkomandi megi ekki hafa þar nein áhrif. Almennt eigi að fela framkvæmd opinbers valds sem viðvarandi verkefni þeim, sem eru í opinberri þjónustu og sem eru í þjónustu- og hollustusambandi, er lýtur opinberum rétti.

9.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Þrjár meginreglur eru taldar gilda um störf ríkisstjórnar í Þýskalandi. Í fyrsta lagi vald kanslarans til að ákveða meginlínur í ríkisstjórnarstefnunni (þ. Richtlinienkompetenz) og skipta verkum með ráðherrum. Í öðru lagi vald hvers ráðherra til að fara með sitt málefna svið en þó innan þess ramma sem kanslarinn hefur markað. Í þriðja lagi samábyrgð ríkisstjórnar á tilteknum málafnum. Það á við þegar stjórnarskráin gerir ráð fyrir ríkisstjórnarákvörðun, sbr. framlagningu lagafrumvarpa. Einnig tekur ríkisstjórnin sem heild ákvörðun um málafni sem hafa almenna pólitíska þýðingu.

Kanslarinn hefur ríkt samhæfingarhlutverk. Starfslið hans er í stöðugu sambandi við önnur ráðuneyti og fær upplýsingar um starfsemi þeirra og sér til þess að samvinna þeirra sé sem best. Yfirmaður kanslaraskrifstofunnar er ígildi ráðherra og hann undirbýr ríkisstjórnarfundi og stýrir fundum aðstoðarráðherra allra ráðuneyta sem fram fara að jafnaði tveimur dögum fyrir ríkisstjórnarfund. Hann situr jafnframt ríkisstjórnarfundi og heldur utan um afgreiðslu mála sem ekki kalla á umræðu. Ráðherranefndum er ætlað að fjalla um lausn flókinna viðfangsefna sem ganga þvert á mörk ráðuneyta. Kanslarinn stýrir slíkum nefndum. Yfirmaður kanslaraskrifstofunnar hefur hlutverki að gegna við að undirbúa ráðherranefndarfundi, kalla eftir gögnum og leita málamiðlana.

Umræðan um umbætur í starfsemi ríkisins að undanfögnu hefur tekið mið af fjölmörgum krísum sem þurft hefur að takast á við; fjármálakrísan, flóttamannavandi, Covid-19, Úkraínu-stríðið, flóð sem rakin eru til loftslagsbreytinga o.s.frv. Umræðan er frekar um að þörf sé á enn meiri

samhæfingu og skilvirkni í stjórnkerfinu heldur en að ábyrgð hvers ráðherra sé óskýrari en áður.²⁰³

Skipun og starfslok embættismanna heyra undir forseta sambandslýðveldisins nema annað sé ákveðið með lögum. Forsetinn hefur framselt vald sitt til hlutaðeigandi ráðherra varðandi lægra setta embættismenn, sbr. forsetaúrskurð um skipun og brottvikningu ríkisstarfsmanna og dómara, frá 23. júní 2004.²⁰⁴ Í þeim tilvikum þar sem forsetinn heldur skipunarvaldinu hjá sér fær hann tillögu frá viðkomandi ráðherra.

Aðstoðarmönnum ráðherra er ekki til að dreifa í þýska kerfinu. Þinglegir aðstoðarráðherrar (p. Parlamentarischer Staatssekretär) annast sum þeirra verkefna sem pólitískir aðstoðarmenn sjá um annars staðar, þ.e.a.s. varðandi tengsl við þingið og þingflokka. Fyrir utan ráðherra eru nokkrir flokkar pólitískt skipaðra starfsmanna framkvæmdarvaldsins. Þinglegir aðstoðarráðherrar koma úr hópi þingmanna og eru m.a. ráðherra til aðstoðar við að koma fram út á við, til dæmis gagnvart þinginu. Þeir heyra undir ráðherrann en hafa ekki yfir öðru starfsliði ráðuneytis að segja. Þeir eru skipaðir af forseta að tillögu kanslarans eftir samráð við hlutaðeigandi ráðherra.

Aðstoðarráðherrar (p. Staatssekretär) fara með stjórn ráðuneytis inn á við og bera venjulega ábyrgð á tilteknu málefna sviði. Skrifstofustjórar (p. Abteilungsleiter) eru yfir tilteknu málefna sviði og eru mikilvægur hlekkur milli yfirstjórnar og annarra starfsmanna. Bæði aðstoðarráðherrar og skrifstofustjórar koma venjulega úr embættismannakerfinu en eru pólitískt skipaðir í þetta ábyrgðarstarf. Sumir halda stöðu sinni þrátt fyrir ráðherraskipti, það er þó algengara með skrifstofustjóra en aðstoðarráðherra. Til að fá forseta til að víkja slíkum starfsmanni til hliðar þarf nýr ráðherra að sýna fram á að pólitískt traustssamband sé ekki lengur fyrir hendi. Samkvæmt þessu er enginn einn embættismaður, hvorki pólitískur né ópólitískur, sem hefur með málefni alls ráðuneytisins að gera nema ráðherrann. Undantekning er ef einungis einn aðstoðarráðherra er til staðar í ráðuneyti.

Ef þörf er á sérfræðikunnáttu sem ekki er til staðar í ráðuneytinu þá er heimilt að ráða utanaðkomandi ráðgjafa. Litið er svo á að ráðgjafinn sé að ráðleggja ráðuneytinu en ekki ráðherranum sjálfum og samningur lýtur venjulegum reglum um útboð. Notkun ráðgjafa var tekin til gagnrýnninnar skoðunar í skýrslu rannsóknarnefndar þingsins frá 16. september 2020.²⁰⁵ Í tillögum skýrslunnar var m.a. lögð áhersla á aukna ábyrgð og bætt gegnsæi í ráðningu ráðgjafa og lagt til að þjónusta ráðgjafa væri síður nýtt þegar innanhússþekking væri til staðar.

²⁰³ Dettling, 2022.

²⁰⁴ Anordnung des Bundespräsidenten, e.d.

²⁰⁵ Deutscher Bundestag, 2020.

Ráðherrar geta líka komið á fót ráðgjafarráðum. Meðlimir eru þá sérfræðingar, skipaðir til fjögurra eða fimm ára. Þeir veita ráð til þeirra sem taka ákvarðanir með því að gefa álitserðir eða taka saman skýrslur.

9.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Ríkisstarfsmenn í Þýskalandi skiptast í embættismenn og aðra starfsmenn. Embættismenn eru í meirihluta hjá sambandsstjórninni og sambandslöndunum en í miklum minnihluta hjá sveitarstjórnnum og stofnunum almannatryggingakerfisins. Samtals eru opinberir starfsmenn liðlega 4 milljónir talsins. Þar af eru embættismenn liðlega 1,5 milljónir (árið 2018).

Embættismenn skiptast í nokkra flokka, þ.e. flokk almennrar (einfaldrar) þjónustu (þ. Einfacher Dienst), millipjónustu (þ. Mittlerer Dienst), æðri þjónustu (þ. Gehobener Dienst) og æðstu þjónustu (þ. Höherer Dienst). Störf eru misjafnlega krefjandi eftir flokkum og menntunarkröfur aukast eftir því sem ofar dregur. Þannig þarf að jafnaði að vera með meistarapróf við háskóla til að komast í efsta flokkinn.

Í æðstu stjórnunarstöðum í ráðuneytum, forsetaskrifstofunni og í þinginu eru svokallaðir pólitískir embættismenn, þ.e. aðstoðarráðherrar og skrifstofustjórar. Þeir eru um 150 talsins hjá sambandslýðveldinu og einkennandi fyrir þá er að það er, eins og fyrr segir, hægt að víkja þeim til hliðar ef pólitískt traustsamband er ekki lengur fyrir hendi, t.d. vegna ríkisstjórnarskipta.

Aðstoðarráðherrar og skrifstofustjórar í ráðuneyti (enda sé um stöðuhækkun að ræða) eru skipaðir af forseta og þar af leiðandi er tillaga lögð fyrir ríkisstjórn. Það er hins vegar sjaldgæft að samráð eigi sér stað fyrirfram milli samstarfsflokka í ríkisstjórn um tillögu ráðherra enda er hér um pólitískar skipanir embættismanna að ræða. Hins vegar hafa ráðherrarnir hagsmuni af því að stinga ekki upp á einstaklingum sem gætu verið samstarfsflokkunum á móti skapi.

Þýska fyrirkomulagið er gjarnan tekið sem dæmi um sérstaklega lokað kerfi. Kerfið byggist á að embættismenn vinni allan sinn starfsferil hjá hinu opinbera. Þeir njóta mikils starfsöryggis og hollusta við vinnuveitandann er launuð með starfsþróun og eftirsóknarverðum lífeyrisréttindum. Í skiptum fyrir þessa tryggð vinnuveitanda við starfsmenn sína er til þess ætlast að þeir haldi sér til hlés í stjórnmálum og afsali sér jafnvel borgaralegum réttindum eins og verkfallsrétti.

Ráðningarfyrirkomulagið er þannig að embættismenn eru kallaðir til starfa og eru sagðir vera í þjónustu- og hollustusambandi við vinnuveitanda sinn er lúti opinberum rétti (4. gr. laga um opinbera starfsmenn (þ. Bundesbeamten-gesetz; BBG) frá 5. febrúar 2009).

Vissa æðstu embættismenn er hægt að senda á eftirlaun hvenær sem er skv. ákvörðun forseta sambandslýðveldisins enda séu viðkomandi æviráðnir og er þetta nefnt tímabundin starfslok (þ. einstweiliger Ruhestand). Þetta á við um aðstoðarráðherra, skrifstofustjóra, sendiherra, yfirmenn í her og lögreglu,

ríkissaksóknara og fleiri. Hægt er að kalla viðkomandi aftur til opinberrar þjónustu hvenær sem er fram að eftirlaunaaldri. Fremur sjaldgæft er að á þetta reyni enda er frekar reynt að færa menn til í starfi ef traust ráðherra er ekki til staðar heldur en senda menn í launað leyfi.

Það er meginregla að auglýsa beri laus embætti, sbr. 8. gr. BBG. Það á þó ekki við um embætti aðstoðarráðherra, skrifstofustjóra í ráðuneyti eða hjá þinginu, aðra pólitíska embættismenn eða yfirmenn annarra æðstu stofnana (sbr. 4. gr. reglugerðar um starfsþróun embættismanna, þ. Bundeslaufbahnverordnung, frá 12. febrúar 2009, BGBl. I S. 284). Einnig er undanþága heimil þegar embættismenn eru fluttir milli starfa. Þegar um er að ræða stöður í fyrstu þrepum starfsbrautar þá ber að auglýsa opinberlega.

Hæfniskröfur ráðast af lögum og auglýsingu um viðkomandi embætti. Þrennt vegur þar þyngst. Í fyrsta lagi persónuleg hæfni sem vísar til persónuleika og manngerðar sem hafa þýðingu fyrir viðkomandi embætti. Í öðru lagi fagleg hæfni sem nær til þekkingar, færni og annarra eiginleika sem þarf til starfans. Í þriðja lagi faglegur árangur sem metinn er út frá afrakstri í fyrri störfum, vinnubrögðum, háttsemi í vinnu og stjórnunarstíl þegar það á við. Venja er fyrir því að leggja meira upp úr umsögn yfirmanna umsækjanda heldur en prófum. Talið er að próf séu haldin þeim annmarka að veita einungis upplýsingar um frammistöðu á tilteknum tímamarki, nái einungis til takmarkaðs hluta þeirra krafna sem felast í embætti, velti á dagsforminu hjá viðkomandi og mögulega sé hægt að æfa sig í að taka slík próf.

Hæfnisnefndir gegna hlutverki í ákvörðunum um stöðuhækkunir, sbr. 36. gr. fyrrgreindrar reglugerðar um starfsþróun embættismanna (Bundeslaufbahnverordnung). Að jafnaði skulu nefndarmenn vera fjórir, tveir karlar og tvær konur og skulu þeir vera herra settir en umsækjendur, sbr. 33. gr. Fulltrúar almennra starfsmanna geta líka átt sæti í slíkri nefnd. Nefndarmenn eru óháðir og ekki bundnir af fyrirmælum.

Það er ráðherra sem gerir tillögu til forseta um skipun embættismanna, að minnsta kosti að því er varðar æðstu embættismenn (þ. á m. aðstoðarráðherra og skrifstofustjóra). Skipun embættismanna er ótímabundin.

Þýska kerfið hefur verið gagnrýnt fyrir að vera ósveigjanlegt og hvetja ekki til hreyfanleika. Þó hafa verið gerðar vissar lagfæringar á undanförunum árum til að auðvelda starfsmönnum að breyta um starfsvettvang og afla sér þannig aukinnar reynslu.

Ef misbrestur er á trausti ráðherra til æðstu embættismanna sem fyrir hann starfa er sá möguleiki að senda embættismann í tímabundin starfslok eins og áður segir (þ. einstweiliger Ruhestand). Sérstakar reglur eru síðan um brottvikningu eða eiginleg starfslok ef embættismaður brýtur af sér í starfi eða uppfyllir ekki lengur hæfisskilyrði.

Í Þýskalandi er ekki um einhvern einn æðsta ópólitískan stjórnanda í ráðuneyti að ræða. Skrifstofustjórar bera ábyrgð á tilteknu sviði innan ráðuneytis og heyra undir aðstoðarráðherra.

Embættismenn þjóna þjóðinni en ekki stjórnmalaflokki, eins og segir í 1. mgr. 60. gr. BBG. Þeim ber að leysa verkefni sín af hendi á óhlutdrægan máta af réttisýni og sinna embætti sínu í þágu almennings. Í allri háttsemi sinni verða þeir að sýna frjálsri lýðræðisskipan samfélagsins í skilningi stjórnarskrárinnar hollustu og ganga fram fyrir skjöldu til að viðhalda henni. Þeir þurfa að gæta hófsemdar og hlédrægni þegar kemur að þátttöku í stjórnmalum eins og leiðir af stöðu þeirra gagnvart almenningi og með hliðsjón af skyldum sem leiða af embætti þeirra. Embættismenn þurfa að helga sig starfi sínu, sbr. 1. mgr. 61. gr. BBG. Þeir verða að sinna því starfi sem þeim er falið af óeigingirni og samkvæmt bestu samvisku. Hegðun þeirra innan og utan þjónustunnar verður að vera í samræmi við þá virðingu og traust sem starfið krefst. Embættismönnum ber að ráðleggja yfirmönnum sínum og styðja við þá, skv. 62. gr. BBG. Þeim er skylt að hlíta fyrirmælum sem lúta að starfinu og almennum leiðbeiningum. Þetta gildir þó ekki um þá embættismenn sem lúta einungis lögunum, eins og það er orðað. Í 63. gr. BBG eru ítarleg ákvæði um skyldur og réttindi embættismanna ef þeir telja fyrirmæli ólögleg.

Í fræðiritum hefur verið fjallað um hversu langt ráðgjafarskylda embættismanna er talin ná inn á svið stjórnmalanna.

„Stjórnmalaleg ráðgjöf fellur einungis undir ráðgjafarskyldu embættismannsins þegar viðkomandi málefni tilheyrir verkefnum sem fylgja starfinu. Í sumum embættum felst undirbúningur eða þátttaka í pólitískum ákvörðunartökuferlum; í slíkum tilvikum þarf embættismaðurinn að virða pólitísk markmið og fyrirmæli í ráðgjöf sinni. En jafnvel þegar verkefni eru eingöngu fagleg þá kann að falla undir ráðgjafarskyldu að benda á pólitísk vandamál við framkvæmdina og eftir atvikum stinga upp á því hvernig megi leysa þau vandamál á lögfræðilega kórréttan máta. Það er hins vegar ekki hlutverk embættismanna að vinna mál af sjálfsdáðum út frá tiltekinni flokkspólitískri línu. Ráðgjafarskyldan gagnvart pólitískri forystu (einkum ráðherra eða aðstoðarráðherra) helgast af hlutverki hennar innan framkvæmdarvaldsins en ekki af tengslum við tiltekinn stjórnmalaflokk. Samt geta skilin milli verkefna sem leiðtogi framkvæmdarvalds og stöðu innan stjórnmalaflokks verið fljótandi í einstaka tilvikum. Það sem ræður þá úrslitum er markmið ráðgjafarinnar. Embættismaðurinn má gagnvart yfirmanni sínum halda fast fram sinni afstöðu, sem hann telur rétta, og verja hana og þannig segja skoðun sín frjálsglega, svo fremi hann gangi ekki hvað form eða efni varðar gegn boðorði um virðingar- og traustsverða háttsemi. Ef embættismaðurinn hefur áhyggjur af lögfræðilegum eða faglegum toga af fyrirhugaðri ákvörðun þá er það í samræmi við ráðgjafarskyldu hans

að vekja athygli á þessum fyrirvörum og eftir því sem hægt er koma með tillögur um hvernig hægt væri að ná markmiðum sem að er stefnt á lögfræðilega (og faglega) kórréttan máta. Hann myndi hins vegar brjóta gegn ráðgjafar- og stuðningsskyldu sinni ef hann beitti brögðum til að hafa áhrif á ákvörðun yfirmanns eins og með því að halda fram röngum, ófullkomnum eða villandi upplýsingum.”²⁰⁶

Samkvæmt 105. gr. BBG ber þeim embættismanni sem kominn er á eftirlaun eða hættur er störfum að tilkynna fyrstu 3-5 ár eftir starfslok um nýtt starf sem gæti komið niður á hagsmunum vinnuveitanda. Ef það er metið svo að þetta komi niður á opinberum hagsmunum þá ber að banna viðkomandi að taka við starfinu og getur það bann gilt jafn lengi og tilkynningarskyldan varir.

Ný lög um uppljóstrun tóku gildi 2. júlí 2023 sem innleiða tilskipun Evrópusambandsins á því sviði (Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden frá 31. maí 2023.)

Árið 2004 voru samþykktar leiðbeiningar um að afstýra spillingu í stjórnsýslu sambandslýðveldisins (Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung frá 30. júlí 2004) sem gilda um alla stjórnsýslu sambandslýðveldisins og dómstóla. Þar er fjallað um að greina skuli starfssvið sem séu sérstaklega útsett fyrir spillingu og þar sem sérstakt áhættumat þurfi að fara fram. Jafnframt er komið á fót tengiliðum vegna fyrirbyggjandi aðgerða hjá öllum stofnunum. Þá voru gefnar út siðareglur gegn spillingu og leiðbeiningar til yfirmanna. Í siðareglunum er minnt á að starfsmenn hafi skuldbundið sig til að hlíta stjórnarskrá og lögum og að leysa verkefni sín samviskusamlega af hendi. Þeim beri að starfa af óhlutdrægni og réttsýni. Spillt hâtterni stríði gegn þessum skyldum og skaði orðspor opinberrar þjónustu. Það eyðileggi traust til óhlutdrægni og hlutlægni stjórnsýslu ríkisins og þar með grundvöll þess að fólk búi saman við ríkisskipulag. Allir starfsmenn hafi það verkefni að vera fyrirmynd annarra, yfirmanna sinna og borgaranna. Þar kemur fram að greina beri skýrlega á milli vinnu og einkalífs. Hver og einn þurfi að fara yfir hvort einkahagsmunir geti rekist á opinberar starfsskyldur.

Árlega er gefin út skýrsla um heilindi í opinberri stjórnsýslu sambandslýðveldisins. Frá 1. janúar 2022 eru í gildi lög um skráningu hagsmunavörslu gagnvart þinginu og ríkisstjórninni (Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz).

²⁰⁶ Weiss ofl, 2024.

10. Embættismannakerfi – Nýja Sjáland

Haraldur Steinþórsson tók saman

10.1 Inngangur

Nýja-Sjáland er konungsríki að forminu til en raunverulegt vald er í höndum ríkisstjórnar landsins. Stjórnskipulag landsins er byggt á löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómsvaldi.

Breytingar á níunda áratugnum færðu stjórnsýsluna til þess sem kallað hefur verið Nýskipan í opinberum rekstri (e. New Public Management, NPM) og í henni er áhersla lögð á ábyrgð og sjálfstæði stofnana. Með Better Public Services verkefninu sem hrint var af stað 2012 var ætlunin að próa NPM nánar með því að bæta sveigjanleika og auka samvinnu, einkum í flóknum málum sem krefjast samhæfingar.

Með nýjum lögum um opinbera starfsmenn frá 2020 var að því stefnt að auka flæði milli stofnana og undirbyggja ýmis meginstef opinberrar þjónustu á borð við pólitískt hlutleysi, óháða ráðgjöf og ráðningar á grundvelli hæfni. Jafnframt var þeim ætlað að efla samstarf milli stofnana.

10.2 Ákvæði í stjórnarskrá

Ekki er rituð stjórnarskrá við lýði á Nýja Sjálandi. Stjórnarskrá landsins samanstendur þess í stað af stjórnskipunarreglum í almennum lögum, s.s. stjórnarskrárlögum frá 1986 og öðrum réttarheimildum á borð við *Bill of Rights*.²⁰⁷ Þetta felur í sér meiri sveigjanleika en í flestum öðrum lýðræðisríkjum, þar sem unnt er að breyta grundvallarlöggjöf með tiltölulega einfaldri lagasetningu. Að sama skapi felur þetta í sér að breytingar á stjórnskipunarreglum geta verið háðar pólitískum sveiflum.

10.3 Pólitísk yfirstjórn ráðuneytis og forysta í ríkisstjórn

Forsætisráðherra er leiðtogi ríkisstjórnar. Ráðherrar stýra málaflokkum sem undir ráðuneyti heyra, marka þeim stefnu og svara fyrir ákvarðanir á þingi. Nú eru 20 ráðherrar í ríkisstjórninni. Að auki nýtur stjórnin fulltingis tveggja þinglegra aðstoðarráðherra (e. parliamentary under-secretaries). Að jafnaði eru aðstoðarmenn einn eða tveir með hverjum ráðherra. Einkum er um að ræða

²⁰⁷ Legislation Design and Advisory Committee, e.d.

aðstoðarmenn ráðherra sem koma og fara með honum, þ.e. einstaklingar sem sinna stefnumótun og tengdum verkefnum.

Málefni æðstu embættismanna heyra óbeint undir forsætisráðherra. Slíkum málefnum er sinnt af sérstakri einingu, Public Service Commission (PSC). Landstjóri skipar í embætti Public Service Commissioner til alls að fimm ára samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að renna stoðum undir hlutleysi almannapjónustunnar.

Uppbygging ráðuneyta er hefðbundin með ráðuneytisstjóra (e. Chief executive) sem er megentengiliður ráðherra og ráðuneytis. Vaxandi kröfur um samhæfingu virðast ekki hafa dregið úr skýrleika ábyrgðar. Í leiðbeiningum fyrir ráðuneyti (e. Cabinet manual) er þó sérstaklega ítrekað að ráðherrar og starfsmenn skuli gæta þess að hafa ekki óviðeigandi áhrif á málefni sem eru á ábyrgð annarra. Jafnframt að ráðherrar sem vilja afla upplýsinga frá eða aðstoðar annarrar stofnunar en þeirrar sem þeir bera ábyrgð á skuli gera það í gegnum viðkomandi ráðherra.

Settir hafa verið upp hópar fyrir tiltekin málefni, á grundvelli laga um opinbera þjónustu frá 2020, ef þörf er á samræmingu og skipulag á sviðum sem snerta ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðuneyta:

- COVID-19 Chief Executives Board
- Border Executive Board
- Climate Change Chief Executives Board
- Digital Executive Board
- Executive Board for the Elimination of Family Violence and Sexual Violence
- Strategic Planning Reform Board

Ráðuneytisstjóri (e. Chief Secretary) ber meginábyrgð á vinnu ráðuneytisins gagnvart ráðherra og er jafnframt ábyrgur fyrir því að meta hvenær upplýsa þarf ráðherra um tiltekin mál. Þar fyrir neðan koma aðstoðarráðuneytisstjórar (e. Deputy Secretaries).

Hver nýr ráðherra fær skriflega kynningu frá ráðuneytisstjóra þar sem m.a. er útskýrt skipulag ráðuneytisins. Ætla má að sú kynning gagnist aðstoðarmönnum líka. Ráðherrum er ætlað að viðhafa fagleg vinnubrögð og góða dómgreind í samskiptum við embættismenn, virða pólitískt hlutleysi opinberra starfsmanna (aðstoðarmenn eru undanþegnir kröfum um slíkt hlutleysi) og gæta þess að óskir til þeirra stangist ekki á við kröfur um heiðarleika og framkomu sem PSC setur fram. Ráðherrar og stofnanir hins opinbera þurfa að hafa skýran sameiginlegan skilning á því hver þeirra ber ábyrgð gagnvart fjölmiðlum eða öðrum opinberum skoðanaskiptum um tiltekin mál.

Reglur um samskipti ráðherra og starfsmanna ráðuneyta er einkum að finna í lögum um opinbera starfsmenn frá 2020. Lögin komu í stað eldri laga frá 1988. Venjur eru einnig veigamiklar í þessu sambandi og [hafa þær verið teknar saman](#)

af hálfu forsætisráðuneytisins.²⁰⁸ Í þessum leiðbeiningum um viðmið og venjur er undirstrikað að ráðherrum sé skylt að taka tillit til og mark á óháðri ráðgjöf ráðuneytisins. Sérstaklega er áréttað í leiðbeiningunum um viðmið og venjur að ráðherra og ráðuneytisstjóri skuli tryggja að embættismenn þekki valdmörk aðstoðarmanna.

Sambandi ráðuneytisstjóra við ráðherra er svo lýst (2013)²⁰⁹ í samanburði við Bretland, að breskir ráðuneytisstjórar eigi að sýna valdhöfum aðhald (e. speak truth unto power), en í framkvæmd geri þeir það af taktískri fimi. Þannig megi hjálpa ráðherrum að forðast vandamál sem þeir mögulega hafa ekki séð fyrir. Nýsjálenskir ráðuneytisstjórar séu undir minni þrýstingi til að veita ráðherrum slíkt aðhald. Nýsjálenskir ráðuneytisstjórar séu þó vel meðvitaðir um að „í samskiptum við ráðherra ættu embættismenn að hafa regluna um 'engar óvæntar uppkomur' að leiðarljósi. Þeim beri að upplýsa tafarlaust um málefni sem eru mikilvæg innan málaflokka ráðherra, sérstaklega ef þau málefni gætu orðið umdeild eða orðið að umræðuefni í almennri umræðu.“²¹⁰ Í reynd dragi þetta úr framsali valds til ákvörðunartöku og einnig úr nýsköpun. Þetta hvetji einnig til smáatriðastjórnunar af hálfu ráðherra. Í þjónustu ríkisins séu þannig færri sem trúir því að það sé „betra að biðja um fyrirgefningu en að biðja um leyfi.“²¹⁰

Ráðuneytisstjóri er ábyrgur gagnvart ráðherra og almenningi, en í minna mæli gagnvart þinginu, ólíkt því sem er í Bretlandi, sbr. sömu heimild og fyrr er nefnd og sem nánar er lýst hér að framan í kafla 7 um Bretland. Þar kemur m.a. fram að breskir ráðuneytisstjórar séu með beinum hætti ábyrgir gagnvart þinginu í tengslum við ráðstöfun á opinberu fé. Þar ber ráðuneytisstjóra skylda til að vekja athygli ráðherra á því ef fyrirhuguð áform ráðherrans og ákvarðanir rúmist ekki innan heimilda í fjárhagsáætlunum ráðuneytisins. Nýsjálenska kerfið sé öðruvísi að því leyti að nefndir Nýsjálenska þingsins rannsaka áætlanir og ársniðurstöður bæði ráðuneytisstjóra og ráðherra. Þannig er ekki aðskilinni (og mögulega mótsagnakennd) ábyrgð til að dreifa.

²⁰⁸ Department of the Prime Minister and the Cabinet, e.d.

²⁰⁹ Stanley, e.d.

²¹⁰ „Relationship with Ministers: UK PSs are expected to 'speak truth unto power' (even if they often pull their punches) in order to help their Ministers avoid practical and other problems that they might not have foreseen. NZ CEs are under less pressure to do this. It is also relevant that NZ CEs are told that 'In their relationship with Ministers, officials should be guided by a „no surprises" principle. They should inform Ministers promptly of matters of significance within their portfolio responsibilities, particularly where these matters may be controversial or may become the subject of public debate.' This in practice tends to discourage the delegation of decision making and innovation, unless the innovation is introduced by a new Minister or CE. It also encourages micro-management by Ministers – See Annex A, para 4. Unlike more entrepreneurial organisations, the NZ civil service may be less likely to believe that „it is better to seek forgiveness than to ask permission.“

Ráðuneytisstjóri í Nýja Sjálandi er ábyrgur gagnvart ráðherra hvað varðar starfsemi ráðuneytisins, þ. á m. fjármálastjórn, frammistöðu og lögbundin verkefni. Atriði sem varða starfsskyldur geta komið til skoðunar hjá Public Service Commissioner, sbr. lög um opinbera þjónustu (e. Public Service Act) frá 2020. Public Service Commissioner leggur til viðeigandi ráðstafanir og getur einnig metið hvort ábyrgð hafi verið öxluð.²¹¹

Það væri augljóslega óviðeigandi af ráðherra að gefa stofnunum sínum fyriræli um að starfa með ólögmætum hætti. Ráðherrar ættu einnig að gæta þess að leiðbeiningar sem þeir gefa ráðuneytisstjóra sínum gætu ekki verið túlkaðar sem óviðeigandi inngrip í stjórnsýslu-, fjárhags-, rekstrar- eða samningsbundnar ákvarðanir sem eru á ábyrgð ráðuneytisstjóra.

10.4 Ríkisstarfsmenn og æðstu embættismenn

Nýsjálenska embættismannakerfið byggir á Westminsterhefðinni eins og raunin er með flest ríki sem tilheyrta hafa breska samveldinu. Ferlinu við að velja flesta æðstu stjórnendur er stýrt af PSC, í samræmi við viðauka 7 í lögum um opinbera þjónustu frá 2020. Öll opinber störf þarf að auglýsa, að frátöldum aðstoðarmönnum ráðherra. Almennar reglur gilda um aðgang að upplýsingum og því einungis þeir sem eru aðilar að umsóknarferli sem geta fengið aðgang að upplýsingum um aðra umsækjendur.

Hæfniskröfur samkvæmt lögum eru almennar og ganga út á að ráða skuli aðila sem hæfastur er í starfið. Jafnframt ber að útfæra hæfniskröfur á grundvelli starfslýsinga sem liggja skulu fyrir og þeirrar hæfni sem starfið krefst. Hvað æðstu stjórnendur varðar er hæfnisnefnd sem metur umsækjendur og gerir tillögu til PSC, sem vísar síðan tillögunni til landsstjóra, sem tekur endanlega ákvörðun.²¹² Ráðning er að jafnaði ótímabundin, nema hvað varðar ráðuneytisstjóra sem eru skipaðir til fimm ára í senn. Að þeim tíma liðnum er unnt að endurskipa viðkomandi og leggur PSC mat á frammistöðu og hæfni viðkomandi til áframhaldandi starfa, í samráði við ráðherra.

Í kjölfar kórónuverufaraldursins var settur á fót Workforce Mobility Hub sem kom vel að gagni við að auka hreyfanleika starfamanna til að mæta bráðri þörf hins opinbera. Hreyfanleiki er talinn stuðla að nýjum tækifærum, sjónarhornum og starfsþróunum. Verið er að móta hvernig unnt er að auka enn á hreyfanleika opinberra starfsmanna utan krísutímabíla, til að koma til móts við þarfir bæði starfsfólks og ríkis.

²¹¹ „When a mistake is made, I expect public service chief executives to own it, fix it, learn from it, and to be accountable.” Hughes, 2023.

²¹² Sjá nánar í Public Service Commission, e.d.

Í Public Service Act frá 2020 kemur fram að hægt sé að víkja æðstu embættismönnum úr starfi ef réttmætar ástæður eru að baki. Þar má finna lýsingu á því hvernig standa beri að slíkum brottvikningu.²¹³ Fulltrúi krúnunnar þarf að samþykkja slíkar ráðstafanir, en starfsskyldur hans eru taldar formlegs eðlis.

Embættismenn bera, skv. *cabinet manual*, ábyrgð á að:

1. aðstoða ráðherra við að sinna ráðherrastörfum sínum;
2. þjóna markmiðum og fyrirætlunum ráðherra með því að þróa og innleiða stefnu og áætlanir;
3. viðhafa virkt eftirlit með frammistöðu eða aðstæðum opinberra stofnana, eigna ríkisins og regluverks sem lýtur að verkefnum ráðherra og veita vandaða og skilvirka opinbera þjónustu;
4. upplýsa ráðherra um mikilvæga þróun í málefnum þeirra og veita óháða og hreinskilna ráðgjöf; og
5. framkvæma ákvarðanir þeirrar ríkisstjórnar sem situr hverju sinni.

Ráðuneytisstjóri skal dæma um hvort, hvenær og hvernig skuli upplýsa ráðherra um mál sem ráðuneytisstjóri ber lögbundna ábyrgð á. Embættismenn verða að vera pólitískt hlutlausir í störfum sínum og þjóna sitjandi ráðherra með þeim hætti að þeir geti jafnt þjónað hverjum sem er í framtíðinni. Þessi regla um pólitískt hlutleysi er lykilatriði í getu almannaðjónustunnar til að styðja við ríkisstjórn dagsins og hverja framtíðarstjórn.

Ekki hafa verið settar reglur sem takmarka starfsval að loknu embætti. Í [frétt RNZ í mars 2023](#)²¹⁴ sagði frá því að Nýja Sjáland væri samkvæmt úttekt OECD í hópi fárra landa sem hefðu engin lög sem takmörkuðu hreyfingu á milli æðstu ríkisstarfa og hagsmunaaðila. Í fréttinni er til samanburðar bent á þann biðtíma sem viðgengst m.a. á Spáni, í Kanada, Þýskalandi og Ástralíu.

Almennar reglur um tjáningarfrelsi gilda um opinbera starfsmenn. Þar eru heimildir til uppljóstrunar í svonefndu Protected Disclosures (Protection of Whistleblowers) Act 2022 [frá 1. júlí 2022](#).²¹⁵ Þá hefur Public Service Commission

²¹³ Public Service Commission, e.d.

(1) The Commissioner may remove a chief executive from office—

(a) for just cause or excuse; and

(b) with the agreement of the Governor-General in Council.

(2) The Commissioner must consult the chief executive of the host department before removing a chief executive of a departmental agency or a functional chief executive.

²¹⁴ Radio New Zealand, 2023.

²¹⁵ Protected Disclosures (Protection of Whistleblowers) Act 2022, 2022.

gefið út eftirfarandi rit sem hafa að geyma siðferðileg viðmið um góða háttsemi starfsfólks í opinberri þjónustu:

Standards of integrity and conduct	Viðmið um háttsemi einstaklinga í þjónustu ríkisins.
Workforce assurance model standards	Staðlar um heilindi og siðferðisleg atriði sem tengjast ráðningum.

Löggjöf um varnir gegn hagsmunaárekstrum er ítarleg og mælir fyrir um hvenær þarf að upplýsa um hagsmuni, gagnvart hverjum, hvað skuli upplýst um, afleiðingar þess að hagsmunir séu til staðar, afleiðingar þess að ekki sé upplýst um hagsmuni og undir hvaða kringumstæðum unnt sé að sinna verkefnum þrátt fyrir hagsmuni sem eru til staðar. Ríkisendurskoðun hefur jafnframt gefið út leiðbeiningar varðandi efnið.²¹⁶

²¹⁶ Controller and Auditor-General, e.d.

11. Fremstir meðal jafningja: Forsætisráðuneyti í þremur löndum

Páll Þórhallsson tók saman²¹⁷

11.1 Inngangur

Á meðan dómstólar og löggjafarþing starfa að verulegu leyti fyrir opnum tjöldum er starfsemi ríkisstjórnar undirorpin meiri leynd. Hér er ætlunin að varpa ljósi á starfsemi forsætisráðuneytisins, þaðan sem ríkisstjórninni og í vissum skilningi landinu öllu er stjórnað. Til að fá samanburð er horft til tveggja nágranna, Dana og Norðmanna, sem búa við svipaða stjórnskipun: Framkvæmdarvald er í höndum ráðherra. Ráðherrarnir eru sjálfstæðir og fara með æðsta vald hver á sínu sviði. Hins vegar er eitt og annað sem stuðlar að samhæfingu og samræmingu milli ráðuneyta.²¹⁸ Slíkt er og hefur verið eitt meginhlutverk forsætisráðherra.

Jafnframt verður skoðað sérstaklega hvort hlutverk þessara ráðuneyta sé eitthvað að breytast vegna ytri aðstæðna.

11.2 Sögulegur bakgrunnur

Þegar heimastjórn komst á 1904 var stofnað Stjórnarráð Íslands í Reykjavík og landshöfðingjaembættið og ráðuneytið fyrir Ísland lagt niður.

Æðsta embættismanni sem næst gekk ráðherra var valið heitið landritari. Hann skyldi samkvæmt stjórnarskránni fara með völd ráðherrans ef hann félli frá uns annar hefði verið skipaður í hans stað. Um val á fyrsta ráðherranum og landritaranum sagði í Þjóðólfi 23. október 1903, um þann fyrrnefnda²¹⁹:

„... og þó skiptir afar miklu, að þessi maður verði einver ágætasti maður þjóðarinnar, sem vér höfum völ á. Það er hann, sem á að mynda „praxis“, móta stjórnarfar vort, eins og það á að verða í framtíðinni. Hann verður því að vera einkar þjóðhollur maður, enginn flautapýrill eða fleiprari, heldur

²¹⁷ Höfundur dvaldi í Jónshúsi í Kaupmannahöfn vorið 2024 og kynnti sér þá starfsemi danska forsætisráðuneytisins. Þá heimsótti hann einnig forsætisráðuneytið í Noregi sama ár. Forsætisráðuneytið á Íslandi þekkir hann af eigin raun eftir að hafa starfað þar í 20 ár.

²¹⁸ Á Íslandi og í Danmörku teljast skrifstofur forsætisráðherra ráðuneyti. Í Noregi er það hugtak hins vegar ekki notað um skrifstofu forsætisráðherra. Til einföldunar verður hér vísað til skrifstofu forsætisráðherra í Noregi sem forsætisráðuneytis.

²¹⁹ Sbr. Agnar Klemens Jónsson, bls. 34–35.

fasttækur, stjórnsamur alvörumaður, er geri öllum jafn hátt undir höfði og gæti réttar þjóðarinnar út á við, engu síður en einstaklingsins.“

Um landritarann sagði:

„Jafn mikilsvert sem það er, að ráðherravalið takist vel, eins er það mjög þýðingarmikið, að vér fáum ötulan landritara, því að á honum hvílir að mestu stjórnarframkvæmdin sjálf. Hann verður að vera önnur hönd ráðherrans og honum samhentur, og það verður hann, sem getur mjög miklu ráðið um það, hvernig stjórn landsins verður út á við.“

Fyrsti landritarinn var Klemens Jónsson og var gert ráð fyrir að hann væri ópólitískur og varð hann því að segja af sér þingmennsku. Stjórnarráðinu var upphaflega skipt í þrjár skrifstofur og var skrifstofustjóri yfir hverri þeirra, skipaður af konungi líkt og landritari. Að auki störfuðu þar í byrjun einn fulltrúi, þrír aðstoðarmenn og þrír skrifarar. Til viðbótar komu svo dyravörður og sendill. Embætti landritara var lagt niður 1917 þegar ráðherrum fjölgaði úr einum í þrjá. Eftir að ráðherrar urðu fleiri en einn tók sérstök skrifstofa að annast málefni sem lögð voru til forsætisráðherra. Varð sú skrifstofa síðar forsætisráðuneyti og þangað ráðinn skrifstofustjóri árið 1947.

Fyrstu áratugi lýðveldisins var ekki óalgengt að forsætisráðherra færi með fleiri en eitt ráðuneyti. Síðasta dæmið um að forsætisráðherra færi með annað burðugt ráðuneyti í lengri tíma var 1971-1974 og 1978-1979 þegar Ólafur Jóhannesson var bæði forsætisráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra. Eftir það voru fjölmörg dæmi um að forsætisráðherra væri einnig ráðherra Hagstofu Íslands og dæmi úr starfsstjórnnum um að forsætisráðherra færi með fleiri ráðuneyti.

Það hefur verið misjafnt í gegnum tíðina hvort mörg stjórnarmálefni heyri undir forsætisráðuneytið. Frá síðustu áratugum má nefna dæmi um málefni sem hafa verið vistuð í forsætisráðuneytinu vegna áhuga forsætisráðherra á að efla þau. Má nefna málefni upplýsingasamfélagsins, menningararf og jafnréttis- og mannréttindamál. Á undanförunum tveimur árum hafa seglin heldur verið dregin saman varðandi starfsmannafjölda í forsætisráðuneytinu og stjórnarmálefnum sem þar eru hefur einnig fækkað, mestu munar þar um jafnréttismálin. Of snemmt er hins vegar að segja til um hvort um varanlega stefnubreytingu sé að ræða.

Í Noregi er talað um að forsætisráðuneytið eigi sér tvennar rætur.²²⁰ Allt frá 1814 var ríkisstjórnin með sameiginlega skrifstofu, þ.e. skrifstofu ríkisráðsins, sem hafði það hlutverk að senda út opinberar tilkynningar, halda fundargerðir og senda út skjöl sem konungur undirritaði. Ennfremur hafði skrifstofan það

²²⁰ Askim o.fl., 2024. Umfjöllun um norska forsætisráðuneytið í þessari samantekt er að miklu leyti byggð á þessari heimild.

hlutverk að sjá til þess að embættismenn undirrituðu eiðstaf, gefa álit um stjórnskipuleg málefni og leita í skjalasafni fyrir hönd ríkisstjórnar og ráðuneyta. Starfsmenn voru aldrei margir, til dæmis voru þar einungis þrír starfsmenn í byrjun 4. áratugar 20. aldar. Skrifstofan heyrði undir dómsmálaráðuneytið en rann síðar, þ.e. 1969, inn í forsætisráðuneytið.

Hin rótin liggur í embætti forsætisráðherra. Eftir að þingræði komst á 1884 varð skýrara að forsætisráðherrann væri persónugervingur ríkisstjórnarvaldsins. Ríkisstjórnir komu og fóru með forsætisráðherranum. Í þessu ljósi er merkilegt að ekki var strax búin til sérstök skrifstofa fyrir ráðherrann. Fram yfir seinni heimsstyrjöld var forsætisráðherrann jafnframt ráðherra einhvers af fagráðuneytunum og þá gjarnan einhvers af veigameiri ráðuneytunum eins og fjármálaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis eða utanríkisráðuneytis. Viðkomandi fagráðuneyti veitti ráðherranum þá stuðning sem forsætisráðherra meðal annars.

Þegar seinni heimsstyrjöldin braust út sá þáverandi forsætisráðherra, Johan Nygaardsvold, sig knúinn til að einbeita sér að því starfi og láta af embætti atvinnumálaráðherra sem hann hafði einnig haft með höndum frá 1935. Það gerði það að verkum að ráðherrann þurfti starfslíð og þannig varð forsætisráðuneytið til.

Þegar Einar Gerhardsen, varð forsætisráðherra öðru sinni árið 1955 vildi hann efla forsætisráðuneytið.²²¹ Þjónusta við ríkisstjórn og samhæfing starfa ráðuneyta væru stjórnsýsluverkefni sem kölluðu á fast starfslíð líkt og önnur verkefni ráðuneyta. Mikilvægt væri einnig að þekking á samhæfingu væri til staðar eftir ríkisstjórnarskipti. Lagt var til að ráðnir yrðu inn þrír nýir skrifstofustjórar: Lögræðingur með sérþekkingu á stjórnskipunarrétti og stjórnsýslu sem bæri faglega ábyrgð á undirbúningi ríkisstjórnarfunda og almennri samhæfingu starfa ráðuneytanna og ritarþjónustu við ráðherra; þjóðhagfræðingur sem undirbyggi fundi í ráðherranefnd um efnahagsmál og sem væri ráðgjafi forsætisráðherra í efnahagsmálum og þriðji skrifstofustjórinn yrði ábyrgur fyrir öryggis- og viðbúnaðarmálum og undirbyggi fundi í öryggismálanefnd ríkisstjórnarinnar og í varnarmálaráðinu. Breyta ætti ráðuneytinu í samhæfingarmiðstöð til að styrkja samábyrgð ráðherranna á störfum ríkisstjórnar í heild. Draga ætti úr ráðherraræðinu. Ráðuneytið ætti m.a. að sjá til þess að mál sem kæmu til kasta ríkisstjórnar væru betur undirbúin. Fram að þessu höfðu ráðuneytin sjálf ákveðið hvenær mál skyldi borið upp í ríkisstjórn og þau voru jafnvel tilkynnt örfáum dögum fyrir ríkisstjórnarfund, gjarnan í formi draga að endanlegri niðurstöðu. Ríkisstjórnin sem heild hafði lítið svigrúm til áhrifa. Nú skyldi ráðuneytið taka stjórnina á tilurð mála, sjá til

²²¹ Ríkisstjórn Einar Gerhardsen Verkamannaflokkur setti þessa sýn fram í þingsályktunartillögu: St. prp. nr. 121 (1955) Tiltak for å lette den administrative arbejdsbyrden for statsrådene m.v.

þess að öll mál væru tilkynnt í tæka tíð, að þau væru kynnt með stuttri samantekt og að öll ráðuneyti sem mál varðaði hefðu tækifæri til að leggja mat á þau fyrir ríkisstjórnarfund.

Fyrst um sinn voru þessar breytingar þó meira í orði en á borði. Töluverð andstaða var hjá borgaralegu flokkunum á þingi við þessari breytingu sem jafnvel var talin vega að grundvallaratriðum í stjórnskipun landsins. Það var í raun ekki fyrr en um 30 árum síðar að forsætisráðherrar sem fylgdu þessari stefnumótun eftir tóku við völdum. Bæði Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland lögðu upp úr því að forsætisráðuneytið væri öflugri stuðningur við leiðtoga ríkisstjórnarinnar. Willoch sá til þess að aðstoðarráðherrarnir í forsætisráðuneytinu hefðu meiri völd en áður. Þeim var fengið virkt hlutverk við undirbúning ríkisstjórnarfunda og eftirfylgni með þeim. Tilgangurinn var að létta undir með forsætisráðherranum og tryggja að afgreiðslumál og miðlungs mikilvæg mál tækju ekki of mikinn tíma og fengju ekki of mikla athygli ríkisstjórnarinnar í heild. Aðstoðarráðherrarnir gripu inn í málsmæðferð í fagráðuneytunum þegar þeir töldu þörf á því. Þeir fóru yfir minnisblöð sem lögð voru fyrir ríkisstjórn fyrir ríkisstjórnarfund og gáfu forsætisráðherra ráð um afgreiðslu mála. Ráðgjöfin snerist meðal annars um það hvort mál væru tilbúin til umfjöllunar og hvaða málum þyrfti að taka annan snúning á. Aðstoðarráðherrarnir voru líka tengiliðir við þingið og höfðu það hlutverk að stuðla að málamiðlunum. Forsætisráðuneytið fór einnig fram á að fá send drög að ræðum sem ráðherrarnir ætluðu að flytja. Ef eitthvað orkaði tvímælis gat Willoch skorist í leikinn og beðið ráðherrana að laga sig betur að línu ríkisstjórnarinnar.

Þá var það einnig nýmæli í tíð Willoch að farið var að halda fundargerðir um ákvarðanir á ríkisstjórnarfundum og dreifa þeim út í ráðuneytin þannig að ekki færi á milli mála hvað hefði verið ákveðið. Áður þurftu ráðuneytin að reiða sig á frásögn eigin ráðherra, sem stundum var ónákvæm, eða ganga eftir því við forsætisráðuneytið að fá upplýsingar um niðurstöðu mála.

Gro Harlem Brundtland lagði áherslu á að forsætisráðuneytið annaðist bæði pólitískt og faglegt gæðaeftirlit með minnisblöðum áður en þau væru tekin fyrir í ríkisstjórn. Ríkisstjórnin þyrfti pólitíska einingu sem bæri dagsdaglega ábyrgð á því að styðja forsætisráðherrann og ríkisstjórnina sem heild, því pólitískir starfsmenn í ráðuneytunum voru fyrst og fremst hollir sínum ráðherra. En forsætisráðuneytið hefði ekki virkað ef þar væru bara pólitískir starfsmenn því það væri einnig mikilvægt að hafa eftirlit með þeim faglega grundvelli sem mál byggði á. Það væri því nauðsynlegt að hafa embættismenn sem gætu talað við aðra embættismenn til að ganga úr skugga um að staðreyndir væru í lagi og málalátibúnaður.

Í stjórnartíð þessara tveggja ráðherra varð forsætisráðuneytið að lykilstofnun í Stjórnarráðinu. Það virðist ekki hafa orðið á kostnað fjármálaráðuneytisins sem var hefðbundið samhæfingarráðuneyti og að einhverju marki skör hærra en önnur ráðuneyti. Það stuðlaði hins vegar að þessari breyttu stöðu

forsætisráðuneytisins að það hafði þétt samstarf við fjármálaráðuneytið. Þetta breytta hlutverk endurspeglaðist ekki endilega í stóruknum fjölda starfsmanna. Það sem var mikilvægara var að forsætisráðherrann nýtti stöðu sína til aukinnar stýringar og samhæfingar.

Það hefur verið almenn samstaða um að norska forsætisráðuneytið fari ekki með nein stjórnarmálefni og heldur ekki málefni sem teygja sig yfir nokkur málefnasvið. Undantekningar eru þegar forsætisráðuneytið fór með málefni norrænnar samvinnu frá 1960-1981 og almannavarnaviðbúnað í stjórnsýslunni frá því á byrjun sjötta áratugarins þar til almannavarnastofnun var sett á laggirnar 1970.

Þá hefur þess verið gætt að hlutverk forsætisráðuneytisins sé samhæfing og málamiðlun frekar en eftirlit með því sem fagráðuneytin gera. Þannig hefur ekki verið keppikefli að byggja upp sérfræðikunnáttu fagráðuneytunum til höfuðs eða sem gæti leitt til kostnaðarsams tvíverknaðar. Verkefnið er að fylgja eftir þeim mörgu viðfangsefnum sem teygja sig þvert á málefni og málaflokka. Þetta næst ekki með því að forsætisráðuneytið sé sjálft með ábyrgð á málaflokkum heldur með samstarfi við fagfólk og pólitíska forystu í þeim ráðuneytum sem eiga í hlut. Síðan þarf forsætisráðuneytið, til að standa vörð um heildina, að hafa vakandi auga með starfseminni úti í fagráðuneytunum og gegna hlutverki brunaliðs þegar pólitískir eldar kvikna. Það er ekki að ástæðulausu að tekið sé fram í leiðbeiningum forsætisráðuneytisins að öll mikilvæg stjórnarmálefni skuli ræða á ríkisstjórnarfundum.

Það má einnig merkja að forsætisráðuneytið fer varlega inn í samhæfingarhlutverkið og það er ekki eina ráðuneytið sem ber ábyrgð á samhæfingu. Fremst í flokki er þar fjármálaráðuneytið vegna ábyrgðar á fjárlögum og fjármálastefnu ríkisins. Þótt forsætisráðuneytið hafi ætíð haft yfir að ráða fagkunnáttu á sviði ríkisfjármála þá hefur það reynt að stilla saman strengi með fjármálaráðuneytinu í þessu efni.

Þá má segja að það hafi ríkt sátt um að forsætisráðuneytið sé tiltölulega fámennnt sem nokkurs konar trygging gegn því að það þróist úr því að vera afl til samhæfingar og heildarhugsunar yfir í yfirráðuneyti. Slík þróun gæti grafið undan sjálfstæðri pólitískri ábyrgð og fagmennsku í fagráðuneytunum. Stórt ráðuneyti gæti líka mögulega orðið forsætisráðherranum fjötur um fót frekar en stoð og stytta. Nú eru forsætisráðherra og forsætisráðuneytið í minna mæli undirorpin eftirliti vegna ákvarðanatöku sem byggist á lögum. Þar með fer minni tími í að bregðast við upplýsingabeiðnum og eftirliti þingsins, á sviðum þar sem verið er að móta og útfæra stjórnarstefnu, einkum þegar hún gengur þvert á mörk ráðuneyta.

Danska forsætisráðuneytið²²² á rætur á lítilli skrifstofu sem komið var á fót þegar ríkisráð með ábyrgum ráðherra var stofnað 22. mars 1848. Upphaflega var litið á hana sem stuðning við bæði ritara ríkisráðsins og forseta ráðsins (forsætisráðherra) en hún þróaðist í raun yfir í að vera einungis skrifstofa þess síðarnefnda.

Hinn 19. desember 1913 var stofnað sérstakt ráðuneyti forseta ráðsins. Tímamunkturinn var tilviljun. Ritari ríkisráðsins var að fara á eftirlaun og var tækifærið notað til að leggja það til við þingið að í staðinn yrði stofnað embætti ráðuneytisstjóra sem starfaði fyrir forseta ráðsins. Á þeim tíma tíðkaðist að forsætisráðherrann (forseti ráðsins) væri jafnframt fagráðherra. Eitt af því sem bjó að baki tillögu um sérstakt ráðuneyti var að forsætisráðherrann hefði eigin skrifstofu sem slíkur en þyrfti ekki eingöngu að reiða sig á fagráðuneyti sitt. Jafnframt var haft í huga að embættið kynni að þróast þannig að óhentugt væri að forsætisráðherrann færi jafnframt með fagráðuneyti. Hugtökin forsætisráðherra og forsætisráðuneyti voru formlega tekin í notkun 1915 þegar ný stjórnarskrá gekk í gildi og var þá horft til Noregs og Svíþjóðar sem fyrirmynda.

Viðfangsefnin í upphafi voru þessi: Stjórnskipunin, konunglegar yfirlýsingar og ávörp með pólitísku innihaldi, staðganga fyrir konung, skipun, lausn og orlof ráðherra, verkaskipting milli ráðherra, málefni þingsins, ákvörðun um tign embættismanna ríkisins, löggjöf um framlög ríkisins til konungs og árlegar greiðslur til hirðarinnar og yfirumsjón með tilteknum ríkiseignum. Stjórnskipuleg málefni, hirðin, ráðherrarnir og þingið voru meginviðfangsefnin. Síðan bættist við starf ritara ríkisráðs sem var í höndum ráðuneytisstjórans.

Árið 1919 tók við nýr ráðuneytisstjóri, Frederik Valdemar Petersen, sem átti eftir að gegna því embætti til 1938. Hann hafði mikinn metnað fyrir hönd ráðuneytisins og lagði áherslu á að fá þangað nýja málaflokka. Það var samt torsótt vegna tregðu annarra ráðuneyta við að láta frá sér málefni og þess að forsætisráðherrar voru ekki alltaf sannfærðir um ágæti hugmynda hans. Hann náði engu að síður töluverðum árangri að þessu leyti í sinni embættistíð og mótaði leiðbeinandi meginreglur um verkaskiptingu sem voru á þá leið að stefnt skyldi að því að ráðuneytin væru svipuð að stærð, að málefni sem vörðuðu mörg ráðuneyti féllu undir forsætisráðuneytið og að ef vafi léki á þá skyldu þau einnig lenda þar. Eitt fyrsta nýja málefnið sem færðist til ráðuneytisins í hans tíð voru samskipti við Ísland um annað en utanríkismál, sbr. sambandslagasamninginn frá 1918. Síðar bættust við málefni Suður-Jótlands, Grænlands og Færeyja, málefni embættismanna og fjármál ráðuneytanna (hvort tveggja fluttist þó fljótlega aftur til fjármálaráðuneytisins),

²²² Þessi sögulegi kafla um Danmörku er byggður á Statsministeriet, 1989, bls. 29-68.

þjóðfáninn, útgáfa handbókar ríkisins, stjórnartíðindi og málefni prentmiðla, leit að og vinnsla jarðefna og friðlýsingar.

Á árunum 1938-1962 hélt þessi þróun áfram, smám saman fjölgaði málefnum á könnu forsætisráðuneytisins. Þar má nefna málefni ferðamálastofu, danska húsið í París, norrænt samstarf, útgáfu lögbirtingablaðs, ritarþjónustu fyrir almannavarnir og kjarnorkunefndina. Tilgangurinn var öðrum þræði að réttlæta að forsætisráðherrann þyrfti ekki að vera einnig með fagráðuneyti á sinni könnu. En jafnframt var ljóst að það voru ráðuneytisstjórnir sem sættu lagi til að halda í verkefni og bæta við þau, m.a. til að geta haft umtalsverðan starfsmannafjölda.

Viss þáttaskil urðu þegar Jens Otto Krag varð forsætisráðherra 1962 eftir nær 50 ára úþpenslutímabil forsætisráðuneytisins. Honum fannst mörg málefni í ráðuneytinu hafa lítinn snertiflöt við störf forsætisráðherra. Hann hafði forgöngu um að gerður yrði samanburður við skipulag forsætisráðuneyta í Noregi og Svíþjóð. Niðurstaðan varð sú að færa öll verkefni frá ráðuneytinu önnur en þau sem voru þar 1919 auk pólitíss mikilvægra málefna, þ.e. Færeyjar og málefni prentmiðla. Jafnframt var ritara- og ráðgjafarþjónusta við ráðherrann eflað og utnumhald um ríkisstjórn og ráðherranefndir bætt þannig að embættismenn ráðuneytisins kynntu sér mál áður en þau fóru á dagskrá ráðherrafunda. „Han ville tømme [Statsministeriet] for enkeltsager og gøre det til en tænketank, som kunne yde aktiv støtte i statsministerens ledelse af regeringens politik.“²²³ Þessar breytingar voru innleiddar í andstöðu við ráðuneytisstjórnann sem benti á áratuga hefð fyrir öðru.

Í stórum dráttum má segja að sátt hafi náðst um þá tilhögun sem Krag innleiddi og ráðuneytið hafi starfað í þeim anda alla tíð síðan.

Að því er varðar forystu í ríkisstjórnarsamstarfi þá ber að geta þess að fjármálaráðuneytið hefur löngum verið í mikilvægu samhæfingarhlutverki vegna verkefna sinna og greiningargetu. Forsætisráðuneytið hefur reitt sig á samspil við fjármálaráðuneytið við að stýra ríkisstjórninni. Vísbendingar eru um það í tíð núverandi forsætisráðherra að hún ætli ráðuneytinu meira afgerandi hlutverk.²²⁴ Það að er að minnsta kosti ljóst að starfsmönnum hefur fjölgað verulega undanfarin ár, eða frá tæplega 80 árið 2015 í 112 árið 2023.²²⁵

²²³ Statsministeriet, 1989, bls. 65.

²²⁴ „Forretningsgangen i en regering er nu engang sådan, at der er nogle, der bestemmer mere end andre. Der er ikke kollektiv ledelse i en regering. Hvis jeg danner en regering efter valget, er den grundlæggende politik mit ansvar – det er ikke den enkelte fagministers ansvar.“ Mette Frederiksen í viðtali hálfu ári áður en hún varð forsætisráðherra 2019. Christensen og Mortensen, 2022, bls. 329.

²²⁵ Sjá svar til fjárlaganefndar frá 2023, aðgengilegt á Folketinget, 2023.

Forsætisráðuneytin þrjú eiga sér langa sögu þar sem tvíþætt hlutverk hefur þróast jafnt og þétt, annars vegar að þjónusta ráðherrann og hins vegar styðja við ríkisstjórn og samhæfingu starfa ráðherra og ráðuneyta. Samanburður leiðir í ljós að hvarvetna tók það tíma fyrir slík ráðuneyti að festa sig í sessi sem fullgild stjórnunareining á borð við önnur ráðuneyti. Í Danmörku og Noregi hefur lengi verið viðurkennt að æskilegt sé að hefðbundin stjórnarmálefni séu ekki vistuð í forsætisráðuneytinu. Þessi afstaða hefur ekki enn verið mótuð afdráttarlaust hér á landi.

11.3 Stjórnskipulegur grundvöllur

Að hvaða marki leggur stjórnarskráin grundvöll að hlutverki forsætisráðherra?

Forsætisráðherra er eini ráðherrann sem aðgreindur er frá öðrum í texta íslensku stjórnarskrárinnar en í niðurlagi 17. gr. hennar um ráðherra fundi segir að fundunum stjórn „sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra“.

Í dönsku stjórnarskránni segir að konungur skipi og víki frá forsætisráðherra og öðrum ráðherrum, sbr. gr. 14.1.

Í 1. mgr. 12. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir að í ríkisráði séu forsætisráðherra og að minnsta kosti sjö aðrir ráðherrar.

Í öllum þremur löndunum gildir að ráðherrar eru stjórnskipulega séð í grunninn jafnsettir. Forsætisráðherrann er sem sagt ekki yfir hinum ráðherrunum. Hann er þó fremstur meðal jafningja sem endurspeglast í því að hann er eini ráðherrann sem getið er í stjórnarskrá.

11.4 Viðfangsefni forsætisráðherra

Hver eru helstu viðfangsefni forsætisráðherra og forsætisráðuneytis?

Mælt er fyrir um viðfangsefni ráðuneytanna á Íslandi í forsetaúrskurði²²⁶. Sum verkefni hafa alltaf tilheyrt forsætisráðuneytinu hér á landi. Þar má nefna umsjón með ríkisráði og ríkisstjórn. Önnur eru þess eðlis að forsætisráðherra á hverjum tíma ákveður að taka þau til sín vegna sérstaks áhuga á málefninu eða til þess að stuðla að því að sérstök rækt verði lögð við það. Dæmi um slíkt eru málefni menningararfs sem voru í forsætisráðuneytinu 2013–2016. Þá hafa ýmsar stofnanir verið lengi undir forsætisráðuneytinu eins og Seðlabankinn, Hagstofan, ríkislögmaður og umboðsmaður barna.

²²⁶ Sjá nú forsetaúrskurð nr. 5/2025 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Sú staðreynd að ýmsir málaflokkar hafa löngum verið á ábyrgð forsætisráðherra Íslands gerir það til dæmis að verkum að forsætisráðherra flytur iðulega lagafrumvörp í þinginu.

Í Noregi fer forsætisráðuneytið hins vegar ekki með nein eiginleg stjórnarmálefni. Engar stofnanir heyra undir norska forsætisráðuneytið aðrar en ríkislögmaður. Forsætisráðherra Noregs flytur aldrei nein lagafrumvörp í þinginu. Haft hefur verið á orði að forsætisráðuneytið sé það ráðuneyti sem fari ekki með nein stjórnarmálefni en geti í grundvallaratriðum blandað sér í hvaða stjórnarmálefni sem er hjá hinum ráðuneytum.

Fá stjórnarmálefni eru í danska forsætisráðuneytinu eins og staðan er nú. Einu málefnið fyrir utan umsjón með ríkisráði og ríkisstjórn eru tengsl við konungsfjölskylduna og málefni Færeyja og Grænlands (að vissu marki). Þá hefur núverandi forsætisráðherra ákveðið að leggja sérstaka áherslu á tiltekið mál, þ.e. minna skrifræði sem eigi að leiða til þess að hið opinbera geti nýtt krafta sína betur í þágu borgaranna (d. frisættelse av den offentlige sektor). Engar stofnanir heyra undir forsætisráðuneytið í Danmörku.

Afar sjaldgæft er að forsætisráðherra Danmerkur flytji lagafrumvörp í þinginu.

Lengi vel var það svo í Danmörku að forsætisráðherraembættið var nokkurs konar aukastarf með öðru ráðherraembætti.

Tafla 1: Viðfangsefni forsætisráðuneytis

	Ísland	Danmörk	Noregur
Málefni ríkisráðs og ríkisstjórnar	x	x	x
Tengsl við þjóðhöfðingja	x	x	x
Mál sem tengjast forystu í ríkisstjórn og stjórnarfari almennt	Stjórnarskrá, stjórnarráðslög, upplýsingalög, stjórnsýslulög, siðferði í opinberri stjórnsýslu	Formennska í ráðherranefnd um ráðningar hjá hinu opinbera.	
Mál sem varða mikilvæga þjóðarhagsmuni og menningararf	Þjóðaröryggisráð og almannavarnaráð. Þjóðartákn, þjóðlendur, Hrafnseyri,	Formennska í ráðherranefnd um öryggismál. Færeyjar og Grænland.	

	málstefna fyrir Stjórnarráðið.		
Efnahagsmál	Hagstjórn, Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands.		
Sérstök tímabundin áherslumál		„Frisættelesreform“	

Skörp skil eru milli forsætisráðuneyta Danmerkur og Noregs og annarra ráðuneyta. Þannig fara þessi ráðuneyti að meginstefnu ekki með nein málefni sem gætu verið í fagráðuneyti og engar stofnanir eða embætti heyra undir þau (nema ríkislögmaður í Noregi). Á Íslandi fer forsætisráðuneytið hins vegar með allmörg málefni og undir það heyra stofnanir sem gætu verið í fagráðuneyti. Þetta gerir það einnig að verkum að forsætisráðherra Íslands flytur oft frumvörp í þinginu sem starfssystkin í Danmörku og Noregi gera ekki (nema í algerum undantekningartilvikum í Danmörku).

Þetta vekur spurningar um hvort hætt sé við að verkstjórn og yfirsýn yfir málefni Stjórnarráðsins í heild sé ekki jafn hnitmiðuð í íslenska forsætisráðuneytinu og í samanburðarlöndunum. Á móti mætti halda því fram að það geti styrkt stöðu forsætisráðherra að ráða yfir tilteknum málaflokkum og mikilvægum stofnunum. Sömuleiðis er fyrirkomulagið á Íslandi leið fyrir forsætisráðherra að lyfta tilteknum málefnum og hlúa sérstaklega að þeim.

11.5 Skipun ráðherra og lausn

Það er eitt meginhlutverk forsætisráðherra að undirbúa og gera tillögu til þjóðhöfðingja um skipun ráðherra og lausn. Í því sambandi vakna spurningar annars vegar um lausn ráðherra og hvernig forsætisráðherra fer með það vald. Hins vegar þarf að svara því hvort fráfaramandi forsætisráðherra gegni hlutverki við myndun nýrrar ríkisstjórnar sem hann á ekki aðild að?

Þótt forsætisráðherra hér á landi fari með það vald að leggja til við forseta skipun og lausn ráðherra þá er raunin sú í samsteypustjórnnum að forsætisráðherra fer eftir vilja samstarfsflokksins að því er varðar ráðherra sem þaðan koma.

Sama á við í grunninn í Danmörku og Noregi. Þess er þó dæmi frá Noregi að forsætisráðherra hafi vikið ráðherra úr öðrum flokki úr ríkisstjórn. Þá annast

starfsfólk forsætisráðuneytisins í Noregi bakgrunnsskoðun á væntanlegum ráðherrum.²²⁷

Samkvæmt íslenskri stjórnskipan gegnir forseti lýðveldisins þýðingarmiklu hlutverki við stjórnarmyndun að loknum þingkosningum eða þegar stjórn fer frá. Fráfarandi forsætisráðherra hefur engu hlutverki að gegna öðru en því að taka að sér að leiða starfsstjórn uns ný stjórn hefur verið mynduð. Ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar hvílir á þeirri óskráðu forsendu að forseti er bundinn af þingræðisreglunni þegar hann skipar ráðherra. Hann kann þó að hafa nokkurt svigrúm eftir því hvernig aðstæðum er háttað. Hinn nýi forsætisráðherra undirritar eigið skipunarbréf með forseta.²²⁸

Í Noregi er talið að hlutverk konungs við þessar aðstæður sé ekki einungis formlegt. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. norsku stjórnarskrárinnar velur konungur sjálfur ráð norskra borgara (þ.e. ríkisstjórn) sem hafa kosningarétt. Hann hefur þó ekki sjálfðæmi um val á ráðherrum, líkt og halda mætti skv. orðanna hljóðan. Það leiðir af þingræðinu að konungur er háður pólitískri samsetningu og stöðu í Stórþinginu. Konungur þarf því að ganga úr skugga um að meirihluti þingmanna muni fallast á stjórnina. Þegar ríkisstjórn biðst lausnar gefur fráfarandi forsætisráðherra konungi ráð um hver fái stjórnarmyndunarumboð. Fráfarandi forsætisráðherra undirritar með konungi skipunarbréf nýs forsætisráðherra. Fráfarandi forsætisráðherra tekur því stjórnskipulega ábyrgð á því að skipun nýrrar stjórnar samræmist þingræðinu.²²⁹

Í Danmörku er litið svo á að hlutverk konungs sé eingöngu formlegt við stjórnarmyndanir. Vissulega hittir konungur flokksleiðtoga þegar mynda þarf stjórn en hlutverk hans er eingöngu formlegt, „således at hele processen frem til udnævnelsen af den nye statsminister sker på den afgående statsministers ansvar“. Ef fleiri en einn möguleiki koma til greina til að mynda starfhæfa ríkisstjórn sem þingið er ólíklegt til að lýsa vantrausti á þá verði fráfarandi forsætisráðherra að taka ákvörðun um hver fái umboð. Konungur getur ekki tekið sjálfstæðar pólitískar ákvarðanir. Það er hinn nýi forsætisráðherra sem undirritar eigið skipunarbréf með konungi og tekur þannig ábyrgð á að þingræðisreglan sé virt.²³⁰

Alls staðar gildir að það er forsætisráðherra sem gerir tillögu til konungs/forseta um skipun ráðherra og lausn. Á Íslandi myndi forsætisráðherra í samsteypustjórn hins vegar ætíð líta svo á að það sé fyrst

²²⁷ Askim o.fl., 2024, bls. 187.

²²⁸ Björg Thorarensen, 2021, bls. 375-376.

²²⁹ Andenæs og Fliflet, 2017, bls. 217.

²³⁰ Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 65.

og fremst formaður viðkomandi flokks og þingflokkur sem ráði örlögum ráðherra úr þeim flokki.

Í Noregi hefur það hins vegar gerst að forsætisráðherra hefur lagt til við konung að ráðherra víki úr stjórninni í óþökk viðkomandi flokks.

Í Danmörku ber fráfarandi forsætisráðherra ábyrgð á ferlinu við að koma nýrri ríkisstjórn á laggirnar. Á Íslandi er það hins vegar forseti lýðveldisins og fráfarandi forsætisráðherra kemur ekki sérstaklega við sögu. Í Noregi er farið bil beggja, konungur fær ráð frá fráfarandi forsætisráðherra um hver fái umboð til stjórnarmyndunar og sá hinn sami undirritar einnig með konungi skipunarbréf eftirmanns síns.

11.6 Skipulag ráðuneytis

Skipulag ráðuneytis getur verið með ýmsum hætti og bæði getur þar verið um að ræða blæbrigðamun milli landa og síðan getur það einnig breyst í tímans rás.

Skipulag forsætisráðuneytisins hér á landi hefur tekið töluverðum breytingum á undanförunum 20 árum. Nú eru þar þrjár skrifstofur: Skrifstofa stjórnskipunar, skrifstofa samhæfingar og skrifstofa fjármála.

Í norska forsætisráðuneytinu eru fjórar skrifstofur: Skrifstofa stjórnsýslu og stjórnskipunar, skrifstofa innanríkismála, skrifstofa alþjóðamála og skrifstofa almannatengsla. Fyrstnefnda skrifstofan er stærst og skiptist í fjórar deildir: Mannauðs-, fjármála- og lögfræðideild, upplýsingatæknideild, deild skjalavörslu og stuðnings við stjórnendur og deild öryggismála-, viðbúnaðar og eigna. Í ráðuneytinu eru auk ráðherrans nú átta aðstoðarráðherrar.

Núverandi forsætisráðherra Danmerkur gerði ákveðnar skipulagsbreytingar þegar hún tók við 2019. Þannig var sett upp sérstök pólitísk skrifstofa þar sem eru aðstoðarmenn ráðherra undir stjórn svokallaðs stabschef. Að öðru leyti eru innan ráðuneytisins skrifstofa innanríkismála og ríkisstjórnarsamhæfingar, skrifstofa utanríkismála, öryggis og málefna Norður-Atlantshafs, lagaskrifstofa og skrifstofa skipulags og þjónustu. Utanríkismálaskrifstofan skiptist í fjórar undirdeildir og þar starfa nú 25 manns. Að auki eru sérstakar deildir fyrir ritarþjónustu við ráðherra og yfirstjórn og fyrir fjölmiðla- og almannatengsl. Loks er í ráðuneytinu skrifstofa sem fjallar um stjórnsýsluumbætur sem eiga að gera kleift að losa um krafta hins opinbera til að sinna brýnum verkefnum (d. Sekretariat for Frisættelsesreform).

Ísland sker sig úr að því leyti að alþjóðamálin eru ekki á sérstakri skrifstofu. Sama á við um fjölmiðla- og almannatengsl. Áhugavert er sérstaklega hve alþjóðaskrifstofan er stór í Danmörku.

Tafla 2: Skrifstofur í forsætisráðuneyti

	Ísland	Danmörk	Noregur
Lagaskrifstofa		x	
Innanríkismál		x	X
Utanríkismál		x	X
Fjölmiðlasamskipti og almannatengsl		x	X
Fjármál og rekstur	x	x	
Pólitík		x	
Stjórnskipun og stjórnsýsla	x		X
Samhæfing og stefnumál	x		

11.7 Samsetning og fjöldi starfsfólks

Starfsmenn forsætisráðuneytisins hér á landi eru nú um 40 að meðtöldum ráðherra og aðstoðarmönnum ráðherra. Flestir eru fasráðnir til ráðuneytisins. Í Stjórnarráðinu í heild starfa um 600 manns.²³¹

Í norska forsætisráðuneytinu eru nú tæplega 60 starfsmenn en um það bil 4500 samtals í öllum ráðuneytum.

Í Danmörku eru flestir háskólamenntaðir starfsmenn ráðnir tímabundið til 2ja ára. Yfirmenn eru ráðnir til 3ja ára með 5 ára þaki á ráðningu. Ef yfirmaður vill framlengingu þá þarf hann að sækja um starfið sem er auglýst. Starfsmenn í forsætisráðuneytinu í Danmörku eru nú 125 og er það töluverð fjölgun frá árinu 2019 þegar núverandi forsætisráðherra tók við. Árið 2023 voru 103 ársverk í danska forsætisráðuneytinu og til samanburðar þá voru 5.907 ársverk í öllum ráðuneytum samanlagt. Núverandi forsætisráðherra sagði þegar hún tók við starfi að hún ætlaði sér að styrkja forsætisráðuneytið.

Í danska forsætisráðuneytinu hefur verið mótuð sú stefna að starfsfólk sé þar almennt tímabundið og í frekar stuttan tíma. Ekki hefur verið mótuð nein slík stefna á Íslandi né í Noregi.

²³¹ Þá eru ekki taldir með sendiskrifstofur erlendis né ráðuneytisstofnanir og miðað við stöðugildi.

Hlutfallslega er forsætisráðuneytið á Íslandi fjölmennast. Danska forsætisráðuneytið er hins vegar stærst og munar þar mestu um 25 manna alþjóðadeild.

Tafla 3: Starfsmannafjöldi í forsætisráðuneyti

Land	Fjöldi starfsmanna í FOR	Heildarfjöldi starfsmanna í öllum ráðuneytum	Hlutfall
Ísland	40	600	6,7%
Danmörk	125	5907	2,1%
Noregur	57	4500	1,3%

11.8 Aðstoðarmenn ráðherra

Á Íslandi er hver ráðherra með tvo aðstoðarmenn. Auk þess starfa í forsætisráðuneytinu allt að þrír aðstoðarmenn ríkisstjórnar. Í samsteypustjórnnum frá 2017 – 2024 tíðkaðist að aðstoðarmenn ríkisstjórnar kæmu hver úr sínum flokki.

Í Noregi er forsætisráðherrann með einn aðstoðarmann. Þar að auki hefur ráðherrann 8 aðstoðarráðherra (n. staatssekretærer). Það er vaninn þegar um samsteypustjórnir er að ræða að samstarfsflokkar forsætisráðherra eigi fulltrúa í hópi aðstoðarráðherra.

Í Danmörku er forsætisráðherrann með þrjá aðstoðarmenn.

Það má því segja að forsætisráðherra á Íslandi sé vel settur með aðstoðarmenn í samanburði við Danmörku og Noreg. Taka þarf þó með í reikninginn að í Noregi hefur ráðherrann fjölmarga aðstoðarráðherra.

11.9 Ritara ráðherra

Á Íslandi er einn ritari ráðherra sem heldur utan um dagbók o.fl. Annar starfsmaður er tiltækur til að leysa hann af.

Í Noregi er hópur u.þ.b. 10 ritara sem þjónustar ráðherrann og aðra stjórnendur í forsætisráðuneytinu. Einn þeirra starfar fyrst og fremst fyrir ráðherrann. Æ algengara er að ritara séu háskólagengnir.

Í Danmörku er 5 manna deild sem sér um ritaraþjónustu við ráðherra. Tveir starfsmenn eru háskólamenntaðir og tveir eru sem kallað er „kontoruddannet“. Yfirmaðurinn er háskólamenntaður.

Forsætisráðherra Danmerkur hefur samkvæmt þessu öflugri ritaraþjónustu en forsætisráðherra Íslands. Ljóst er hins vegar að aðrir starfsmenn kunna að einhverju leyti að gegna því hlutverki sem ritari gerir í Danmörku, þ.e. einkum aðstoðarmenn ráðherra.

11.10 Ríkisráð

Á Íslandi fundar ríkisráð a.m.k. tvisvar á ári.

Í Noregi fundar ríkisráðið vikulega. Fundirnir eru fyrst og fremst formlegir afgreiðslufundir. Það kemur samt fyrir að konungur eða krónprinsinn beini spurningum til ráðherranna um afmörkuð mál.

Í Danmörku fundar ríkisráðið 6-8 sinnum á ári.

Á Íslandi og í Danmörku tíðkast að mál eru lögð fyrir forseta/konung utan ríkisráðs og þau svo staðfest síðar á ríkisráðsfundi. Hér á landi er unnið að því að taka upp rafrænar undirskriftir skjala sem fara til forseta frá ráðherrum.

Ríkisráðsfundir eru oftast í Danmörku en á Íslandi og mun oftast í Noregi.

11.11 Ríkisstjórn og ráðherranefndir

Á Íslandi eru ríkisstjórnarfundir haldnir að jafnaði tvisvar í viku, á þriðjudögum og föstudögum. Tímalengd funda er mjög misjöfn og fer eftir fjölda dagskrármála og eðli þeirra. Ekki er óalgengt að fundir standi í 2-3 klst. Fundir ríkisstjórnar eru undirbúnir þannig að ráðherrar þurfa að senda tillögu um mál á dagskrá og gögn daginn fyrir fund. Gögnin eru síðan gerð aðgengileg í síðasta lagi kl. 16 daginn fyrir fund. Í tíð núverandi ríkisstjórnar hefur verið skerpt á þeirri reglu að mál verði ekki lögð fyrir ríkisstjórnarfund nema öll gögn hafi verið send forsætisráðuneytinu fyrir kl. 15 daginn fyrir fund. Ef ráðherrar vilja kynna sér betur mál sem sett hafa verið á dagskrá ríkisstjórnarfundar hefur forsætisráðherra hefur það úrræði að setja málin „á bið“ sem kallað er. Forsætisráðherra metur síðan hvenær sé tímabært að taka þau á dagskrá og afgreiða. Ráðherranefndir eru mismunandi margar en hlutverk þeirra er að efla samráð og samstarf á milli ráðherra og ráðuneyta þeirra og tryggja samhæfingu ef málefnasvið skarast og til að undirbúa mál til framlagningar í ríkisstjórn, líkt og segir í reglum um starfshætti ráðherranefnda frá 2013.

Fyrir utan ráðherrana eru það einungis ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins og ritari sem sitja ríkisstjórnarfundir. Þeir taka ekki til máls nema forsætisráðherra beini til þeirra spurningum. Þeir afla gjarnan upplýsinga á meðan á fundi stendur ef ósk kemur fram um það og koma þeim á framfæri við forsætisráðherra.

Forsætisráðherra gefur út dagskrá ríkisstjórnarfundar sem byggð er á dagskrártillögum frá ráðherrunum. Sjaldgæft er að máli sé hafnað en það getur þó komið fyrir, til dæmis vegna þess að forsætisráðherra telji að það eigi ræða skuli málið fyrst í ráðherranefnd. Á ríkisstjórnarfundir tíðkast það að ráðherrar taki upp mál án þess að minnisblað fylgi og eru þau þá rædd undir liðnum „önnur mál“.

Um þingmál gildir að þau eru send þingflokkum ríkisstjórnarflokkanna til samþykktar áður en þau eru lögð fyrir forseta lýðveldisins og síðan lögð fram á Alþingi.

Í Noregi eru ríkisstjórnarfundir haldnir á fimmtudögum. Áður voru þeir tveir á viku en það breyttist í tíð seinni ríkisstjórnar Stoltenbergs árið 2005. Þótt ríkisstjórnin taki ekki ákvarðanir í lagalegum skilningi þá er hún mikilvægasti ákvörðunartökuvettvangur stjórnvalda á hverjum tíma. Á ríkisstjórnarfundum er rætt um mikilvæg pólitísk mál og komist að niðurstöðu sem er pólitískt bindandi fyrir ráðherrana sem síðan er hrint í framkvæmd í ráðuneytunum eða með tillögu fyrir konungi í ríkisráði.²³²

Ríkisstjórnarfundina sitja fyrir utan ráðherrana aðstoðarráðherrar í forsætisráðuneytinu og embættismenn þaðan. Aðstoðarráðherrar úr öðrum ráðuneytum eða embættismenn sitja sjaldan fundi og þá einungis samkvæmt boði frá forsætisráðherra. Aðrir en ráðherrar taka sjaldan til máls á slíkum fundum og blanda sér aldrei í umræðuna.

Ríkisstjórnarfundir byggjast á því að ná fram sameiginlegri niðurstöðu. Það er sjaldgæft að greidd séu atkvæði eða bókað um sérstaka afstöðu.

Fyrir ríkisstjórnarfundina sitja ráðherrarnir óformlegan hádegisverð. Stundum hefur tíðkast að þingflokksformenn ríkisstjórnarflokkanna sitji slíka fundi. Hádegisverðarfundirnir eru vettvangur til að taka upp mál sem ráðherrum eru hugleikin en eru ekki þess eðlis eða ekki tímabært að leggja fyrir ríkisstjórn.

Í Noregi gilda ítarlegar reglur um samráð milli ráðuneyta fyrir ríkisstjórnarfundum. Þannig ber að senda öll minnisblöð til ríkisstjórnar fyrirfram (að lágmarki með fjögurra daga fyrirvara) á fjármálaráðuneytið og afrit á forsætisráðuneytið. Senda ber minnisblöð á önnur ráðuneyti ef málið snertir þau.²³³ Ef margar

²³² Askim o.fl., 2024, bls. 146.

²³³ „Regjeringsnotater skal danne et skriftlig vurderingsgrundlag for regjeringen. De enkelte statsrådene og regjeringen bør før regjeringskonferansen være kjent med hovedsynspunkter fra dem som blir berørt av tilrådingen. Utkast til regjeringsnotater skal derfor forelegges andre berørte statsråder. Det er viktig at en nøye vurderer hvilke statsråder et regjeringsnotat skal forelegges for. Alle notater skal forelegges finansministeren. Dersom saken får økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene eller fylkeskommunene eller får konsekvenser for distriktene, skal utkastet alltid forelegges kommunal- og distriktministeren. Notater med forslag som medfører vesentlige organisatoriske endringer innen statsforvaltningen skal forelegges for digitaliserings- og forvaltningsministeren. Saker som kan få internasjonal betydning, forelegges utenriksministeren. Saker som kan ha miljømessige konsekvenser, forelegges klima- og miljøministeren. Saker som har betydning for næringslivet, forelegges næringsministeren, juridisk komplekse saker forelegges justis- og beredskapsministeren, saker av betydning for likestilling forelegges kultur- og likestillingsministeren osv. Saker som berører nordisk samarbeid, forelegges den statsråden som er oppnevnt som nordisk samarbeidsminister. Følgebrevet sendes til Utenriksdepartementet, som er samarbeidsministerens sekretariat. I en flerpartiregjering skal også en statsråd fra alle regjeringspartier få seg forelagt notatet. Eksempelene ovenfor er ikke uttømmende. Hensikten med foreleggelsesplikten er å få en effektiv og god beslutningsprosess, slik at ulike sider av en sak blir belyst. Før et regjeringsnotat sendes på foreleggelse er det derfor viktig med en bred og grundig vurdering av hvilke departementer som kan bli berørt av forslagene i notatet. Det er erfaring for at fagdepartementet ofte ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til alle sakens sider, og at regjeringsnotater derfor ikke blir forelagt alle berørte statsråder. Dersom det er rom for tvil, bør det tas kontakt med det

athugasemdir berast beinir forsætisráðuneytið því gjarnan til hlutaðeigandi ráðherra að vinna málið betur því það sé ekki orðið nógu þroskað.

Fjármálaráðuneytið gerir athugasemdir við flest minnisblöð sem lögð eru fyrir ríkisstjórn. „Fjármálaráðuneytið hefur alltaf sína eigin skoðun ... og hún kemur fram í öllum málum. Það er rifjað upp hvað stendur í stjórnarsáttmála eða hverju var lofað í kosningabaráttunni...Þeirra hlutverk er að passa upp á landið og fólkið burtséð frá öllu öðru og þeir taka hlutverkið mjög alvarlega.“²³⁴

Þá ber einnig að tilkynna mál inn á dagskrá ríkisstjórnar með að minnsta kosti tveggja sólarhringa fyrirvara.²³⁵ Dagskrá ríkisstjórnarfunda er mislöng eðli málsins samkvæmt en það kemur fyrir að dagskrárliðirnir geti verið 200 talsins. Í flestum málum gengur afgreiðsla mjög hratt. Um suma liði getur átt sér stað ítarleg umræða sem lýkur með því að forsætisráðherra dregur niðurstöðu saman sem allir geta unað við.²³⁶

Forsætisráðuneytið í Noregi er hliðvörður ríkisstjórnar og ekki komast öll mál á dagskrá sem gerð er tillaga um. Máli kann að vera hafnað vegna þess að óeining er um mál sem forsætisráðherra telur að ráðuneytin eigi að leysa úr áður en það er lagt fyrir ríkisstjórn.

Fyrir því er löng hefð að forsætisráðherra og fjármálaráðherra hittist fyrir ríkisstjórnarfundi og fari saman yfir hver eigi að vera niðurstaða í hverju máli. Sú niðurstaða kann svo að taka breytingum í ljósi umræðunnar á ríkisstjórnarfundi.²³⁷

Hefð er fyrir því í Noregi að settar séu á laggirnar ráðherranefndir um sérsök málefni, til dæmis um öryggismál, rannsóknir, efnahagsstefnu, atvinnumál, olíunýtingastefnu og utanríkismál. Hlutverk þeirra er einkum að undirbúa mál fyrir ríkisstjórn. Viðurkennt er að aðstoðarráðherrar geti sótt slíka fundi f.h. ráðherra.²³⁸

Þá hefur það einnig tíðkast í Noregi að formenn flokka í samsteypustjórn sitji saman í undirnefnd ríkisstjórnar. Stundum hefur slík nefnd verið í lykilhlutverki

aktuelle departementet for å avklare behovet for foreleggelse. Utkast til regjeringsnotater bør ikke forelegges statsråder som åpenbart ikke berøres av forslagene i notatet. Det anbefales ikke en praksis der alle utkast til regjeringsnotater sendes alle statsråder for sikkerhets skyld, uten en forutgående vurdering av hvilke departementer som kan bli berørt av forslagene i notatet.“ Statsministerens kontor, 2024, bls. 23.

²³⁴ Askim o.fl., 2024, bls. 150. Þetta er tilvitnun í fyrrverandi ráðherra, Monicu Mæland. Haft er eftir öðrum fyrrverandi fjármálaráðherra, Siv Jensen, að hlutverk fjármálaráðherra sé að hafna öllu og drepa niður allt frumkvæði eða vera þversum í öllum málum.

²³⁵ Statsministerens kontor, 2024, bls. 31.

²³⁶ Askim o.fl., 2024, bls. 147.

²³⁷ Sama heimild, bls. 151-152.

²³⁸ Sama heimild, bls. 155.

við að leysa úr erfiðum málum en einnig hafa komið ríkisstjórnartímabil þar sem starfsemi hennar hefur legið í dvala.²³⁹

Samráði ríkisstjórnar við þingmenn stjórnarflokkanna er einkum þannig háttað að ráðherrarnir kynna sín væntanlegu mál í þingflokkum sínum en einnig á sameiginlegum fundi þingmanna stjórnarinnar í viðkomandi þingnefnd (n. regjeringssfraksjoneu). Slíkir fundir eru vikulega.²⁴⁰

Í Danmörku eru ríkisstjórnarfundir haldnir að jafnaði einu sinni í viku, á þriðjudögum.

Einnig er löng hefð fyrir ráðherranefndum, sem ætlað er að fjalla um mál sem varða fleiri en eitt ráðuneyti. Fjöldi þeirra náði hámarki 1982 þegar Anker Jørgensen lét af störfum sem forsætisráðherra en þá voru þær 25.²⁴¹ Nú eru þær sex talsins. Tvær helstu nefndirnar hafa í gegnum tíðina verið samhæfingarnefndin (d. koordinationsudvalg) og efnahagsmálanefndin (d. økonomiudvalg).²⁴² Þar eiga venjulega sæti 5-6 lykilráðherrar. Öðrum ráðherrum er boðið á fundi ef fyrir eru tekin mál sem þá varða. Forsætisráðherra er formaður þeirrar fyrrnefndu en fjármálaráðherra þeirrar síðarnefndu.

Um langt árabíl hafa fundir í þessum tveimur nefndum verið undirbúnir á embættismannastigi með fundum í sérstökum embættismannanefndum.²⁴³ Nánar tiltekið þá er í vikunni á undan fundi haldinn fundur viðkomandi ráðuneytisstjóra þar sem farið er yfir tillögur að dagskrármálum. Þar er reynt að jafna ágreining ef einhver er og tryggja að mál séu nægilega vel upplýst áður en þau eru lögð fyrir fund ráðherra.

Mikilvægi þessara tveggja nefnda fyrir ríkisstjórnarstarfið er óumdeilt. Samhæfingarnefndin virkar sem eins konar stjórn innan ríkisstjórnar og allar nýjar tillögur frá öðrum ráðherrum verða að fara þar í gegn. Ráðherrarnir verða að vera mjög vel undirbúnir til þess að fá grænt ljós á sínar hugmyndir.²⁴⁴

²³⁹ Sama heimild, bls. 156-157.

²⁴⁰ Sama heimild, bls. 220-223.

²⁴¹ Christensen og Mortensen, 2023, bls. 318.

²⁴² Í október 2023 voru nefndirnar:

- Udvalget for Regeringsledelse
- Koordinationsudvalget
- Økonomiudvalget
- Sikkerhedsudvalget
- Ansættelsesudvalget
- Grønt Udvalg. Fjármálaráðherra stýrir grænu nefndinni og efnahagsmálanefndinni en forsætisráðherra öðrum nefndum. Sjá Statsministeriet 2023, e.d.

²⁴³ Frá 1993 í efnahagsmálanefndinni og frá 2001 í samhæfingarnefndinni.

²⁴⁴ Christensen, Jensen og Jensen, 2016, bls. 325. Þar kemur líka fram á bls. 331, að heilt yfir sé það sem mikill minnihluti mála sem hvert ráðuneyti fæst við, sem þurfi að fara í gegnum samhæfingarferli af þessum toga.

Athygli vekur að forsætisráðherra á ekki sæti í efnahagsmálanefndinni. Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins situr hins vegar fundina og undirbúningsfundina. Síðan getur forsætisráðherra ákveðið að taka mál fyrir í samhæfingarnefndinni ef svo ber undir. Það á til dæmis við um fjárlagafrumvarpið. Formennsku í flokki í samsteypustjórn fylgir seta í mikilvægustu ráðherranefndunum. Í viðkomandi ráðuneytum hefur verið gripið til ráðstafana til að veita ráðherrunum ráðgjöf um málefni sem ekki eru á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis.

Ekki eru haldnar fundargerðir á fundum ríkisstjórnar eða ráðherranefnda í Danmörku. Þetta hefur verið gagnrýnt og bent á Noreg til samanburðar þar sem byrjað var að halda fundargerðir á ríkisstjórnarfundum fyrir 40 árum.²⁴⁵

Sá munur er á milli Íslands og Danmerkur að ráðherranefndirnar leika stærra hlutverk í Danmörku en á Íslandi. Þá er undirbúningur ráðherrafunda vandaðri þar sem öll mál þurfa að meginstefnu að fara í gegnum rýni embættismanna annarra helstu ráðuneyta fyrirfram. Loks eru haldnir færri ríkisstjórnarfundir í Danmörku en á Íslandi, þ.e. að jafnaði einu sinni í viku á móti tvisvar í viku á Íslandi. Ríkisstjórnarfundirnir eru sömuleiðis færri í Noregi en á Íslandi, þ.e. einn í viku. Undirbúningur er einnig vandaðri með því að gögn eru aðgengileg hlutaðeigandi ráðuneytum með betri fyrirvara í Noregi.

Þá sker Ísland sig úr að því leyti að þingmál eru send þingflokklum stjórnarflokkanna til samþykktar eftir afgreiðslu ríkisstjórnar og áður en þau eru lögð fyrir forseta lýðveldisins.

11.12 Staða forsætisráðherra gagnvart öðrum ráðherrum

Ljóst er að fæst stjórnarmálefni heyra undir forsætisráðherra hér á landi í samanburði við önnur ráðuneyti. Þessi stjórnarmálefni eru þó þeim mun mikilvægari, s.s. stjórnskipun lýðveldisins og Stjórnarráð Íslands, þar á meðal forysta og samhæfing innan þess og allt sem varðar sameiginlega þætti fyrir það, ríkisstjórn og ráðherra. Þá er forsætisráðherra eini ráðherrann sem er aðgreindur frá öðrum í texta stjórnarskrárinnar. Vald forsætisráðherra til að leggja til við forseta breytingar á ríkisstjórn færir honum „að vissu marki áhrif í málefnum ríkisstjórnarinnar í heild án tillits til formlegra valdheimilda sérhvers ráðherra.“²⁴⁶

Í Noregi er talað um að forsætisráðherrann gnæfi ekki yfir öðrum ráðherrum heldur stýri ríkisstjórninni sem heild.²⁴⁷ Forsætisráðherrann sé mikilvægur pólitískur skipuleggjandi en ekkert pólitískt ofurmenni. Á síðustu áratugum hafa

²⁴⁵ Lund, e.d.

²⁴⁶ Björg Thorarensen, 2021.

²⁴⁷ Askim o.fl., 2024, bls. 236–237.

nokkrir forsætisráðherrar vissulega markað djúp spor án þess þó að breyta þeim stakki sem embættinu er sniðinn. Í evrópskum samanburði varðandi valdastöðu forsætisráðherra þykir Noregur vera á svipuðum stað og Svíþjóð, eilítið neðar en Danmörk en staða hans langtum veikari en í Frakklandi, Bretlandi og Þýskalandi.

Forsætisráðherrann norski getur ekki lagt línur um stefnu ríkisstjórnarinnar upp á eigin spýtur, hann getur ekki hnekk ákvörðunum samráðherra, rofið þing og boðað til kosninga. Styrking forsætisráðuneytisins undanfarna áratugi og nánari útfærsla á starfsháttum ríkisstjórnar hefur hins vegar í raun eflt forsætisráðherraembættið. Það hefur einnig sýnt sig að forsenda fyrir því að forsætisráðherra sé meira en fremstur meðal jafningja er sterk staða innan eigin flokks og umtalsverð virðing hjá samstarfsflokki.

Í Danmörku er talað um að nokkur atriði geri það að verkum að forsætisráðherrann hafi sérstöðu gagnvart öðrum ráðherrum.

Forsætisráðherrann útnefnir aðra ráðherra og leysir þá frá störfum sem gefur honum færi á að fá aðra ráðherra til að fylgja almennri stefnu ríkisstjórnarinnar. Hann ákveður fjölda ráðherra og það sem er enn mikilvægara í þessu samhengi, ákveður verkaskiptingu milli þeirra. Hann getur þannig með breytingum á verkefnum launað eða refsað ráðherrum í samræmi við vinnuframlag þeirra og hollustu gagnvart ríkisstjórninni í heild.

Þá er það forsætisráðherrann einn sem ákveður hvenær á að rjúfa þing sem undirstrikar líka sérstöðu hans meðal ráðherranna.

Loks hefur forsætisráðherra tilsjónarhlutverk gagnvart öðrum ráðherrum líkt og kom fram í ríkisréttarmálinu UfR 1910, 948 og var það talið leiða af þeirri staðreynd að forsætisráðherrann væri að vissu leyti yfirmaður annarra ráðherra.²⁴⁸

Staða forsætisráðherra gagnvart samráðherrum er svipuð í löndunum þremur. Það sem helst skilur á milli er að þingrofsréttur er ekki til staðar í Noregi.

11.13 Hlutverk gagnvart aðstoðarmönnum ráðherra

Á Íslandi sér forsætisráðuneytið formlega um ráðningarmál allra aðstoðarmanna ráðherra í öllum ráðuneytum. Einstaka sinnum hefur reynt á hvernig túlka beri heimildir stjórnarráðslaga varðandi fjölda aðstoðarmanna í heild og þá kemur það í hlut forsætisráðuneytisins að taka af skarið.

Í Noregi er talað um að forsætisráðuneytið hafi vinnuveitendahlutverk gagnvart pólitískum starfsmönnum í öllum ráðuneytum.

²⁴⁸ Christensen, Jensen og Jensen, 2016.

Í Danmörku heyrir ráðning aðstoðarmanna (sérstakra ráðgjafa, særlige ráðgjvere), beint undir viðkomandi fagráðherra, en forsætisráðuneytið hefur samræmingarhlutverk. Þar sem um er að ræða pólitíska starfsmenn, sem gegna trúnaðarstarfi fyrir ráðherra, eru ekki gerðar kröfur um auglýsingu starfs eða hefðbundið ráðningarferli. Forsætisráðuneytið hefur hins vegar sett verklagsreglur og leiðbeiningar um ráðningu og starfskjör þessara starfsmanna.

Í Noregi hefur verið tekið afdráttarlaust af skarið með að forsætisráðuneytið sé formlegur vinnuveitandi aðstoðarmanna ráðherra í öllum ráðuneytum. Vísir er að slíku á Íslandi þar sem ráðningarmál þeirra og launagreiðslur fara formlega í gegnum forsætisráðuneytið. Raunverulegt ákvörðunarvald um ráðningar er þó hjá hverjum og einum ráðherra.

11.14 Krísur, áföll og áfallapol

Hlutverk forsætisráðuneytisins hér á landi hvað þetta varðar hefur ekki verið formgert sérstaklega. Þó heyrir þjóðaröryggisráð undir ráðuneytið.

Forsætisráðherra stýrir einnig nýstofnaðri ráðherranefnd um öryggis- og varnarmál. Óhjákvæmlegt er þegar óvæntir stórvíðburðir verða að ráðuneytið leiki stórt hlutverk. Þegar nýtt skipurit tók gildi á árinu 2024 var áfallapoli bætt við sem viðfangsefni skrifstofu samhæfingar.

Í Noregi er lítið svo á að ríkisstjórnin beri yfirábyrgð á borgaralegum og hernaðarlegum viðbúnaði, sbr. 3. gr. stjórnarskrárinnar um að ríkisstjórnin sé höfuð framkvæmdarvaldsins og 25. gr. um að hún ráði yfir hernum. Það veltur á eðli og umfangi krísu að hvaða marki ríkisstjórnin í heild tekur þátt í krísustjórnun.

Í þessu sambandi leikur ráðherranefnd öryggismála stórt hlutverk. Hér er um að ræða fastanefnd sem komið var á fót árið 1949. Forsætisráðherra stýrir fundum og starfsfólk forsætisráðuneytisins annast ritaraþjónustu. Nefndin hittist mánaðarlega en getur verið kölluð saman eftir þörfum þess á milli. Gögn sem lögð eru fyrir nefndina eru iðulega undirorpin sérstökum trúnaði, umfram það sem gildir um gögn ríkisstjórnar. Á vettvangi embættismanna er starfrækt svokallað krísuráð sem sett var á laggirnar 2005 vegna gagnrýni á meðhöndlun afleiðinga flóðbylgjunnar í Indlandshafi árið áður. Ráðuneytisstjóri dóms- og viðbúnaðarráðuneytisins leiðir ráðið en ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins á þar einnig sæti.

Síðustu árin hefur sjónum í vaxandi mæli verið beint að þörfinni fyrir samhæfingu þegar áföll og krísur dynja yfir. Eftir hryðjuverkaárásina 2011 var ákveðið að dómsmálaráðuneytið væri leiðandi ráðuneyti á þessu sviði ef annað væri ekki ákveðið. Hlutverk forsætisráðuneytisins er mjög þýðingarmikið að því er varðar ríkisstjórn, ráðherranefnd um öryggismál og vegna þátttöku í krísuráðinu.

Kerfi neyðarstjórnunar í Danmörku er skipulagt þannig að forsætisráðuneytið „situr fyrir borðsendanum“ í pólitískri stefnumótun. Þetta endurspeglast í

ráðherranefnd um öryggismál, þar sem forsætisráðherra er formaður (sem síðan leiðir til þess að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins er formaður embættismannanefndar um öryggismál), en jafnframt hefur þetta verið útgangspunktur í skipulagningu samhæfingar af hálfu ríkisstjórna í tengslum við þverfaglegar krísur.

Í löndunum þremur er viðurkennt að forsætisráðuneytið hafi mikilvægu hlutverki að gegna í krísustjórnun. Ísland er eina landið þar sem áfallaþol hefur verið tekið upp sem viðfangsefni í skipuriti.

11.15 Samhæfing í ríkisstjórnarsamstarfi

Hér á landi gegna ráðherranefndir mikilvægu samhæfingarhlutverki. Hingað til hefur tíðkast að forsætisráðherra fari með formennsku í nefndunum, þótt undantekningar séu til frá því.

Í Noregi fer samhæfingin m.a. fram í ráðherranefndum. Til viðbótar þá mynda forystumenn ríkisstjórnarflokkanna óformlega undirnefnd innan ríkisstjórnar. Sú nefnd formannanna hefur oft verið vettvangur til að leysa erfið mál sem ekki næst samkomulag um við ríkisstjórnarborðið. Starfsmenn forsætisráðuneytisins eru einnig margir hverjir í því hlutverki að miðla málum milli ráðuneyta. Í Noregi er einnig hefð fyrir því að forsætisráðuneytið þurfi ekki endilega að leiða samhæfingu. Hægt er að útnefna tiltekið samhæfingarráðuneyti sem ber þá ábyrgð á að samhæfa tiltekinn málaflokk í samstarfi við önnur hlutaðeigandi ráðuneyti.

Í Danmörku fer samhæfingin einkum fram í gegnum tvær ráðherranefndir, þ.e. samhæfingarnefndina og efnahagsmálanefndina. Að auki eru nokkrar aðrar sérhæfðar ráðherranefndir. Allir flokkar í samsteypustjórn eiga aðild að öllum ráðherranefndum. Núverandi forsætisráðherra situr ekki í efnahagsmálanefndinni en hún getur ákveðið að taka þau mál til umfjöllunar í samhæfingarnefndinni sem hún kys.

Forsætisráðherra og forsætisráðuneyti eru eðli málsins samkvæmt í lykilhlutverki í löndunum þremur þegar kemur að samhæfingu í ríkisstjórn og starfi ráðuneytanna. Norðmenn hafa síðan þróað sameiginlegan skilning á því að stundum geti annað ráðuneyti tekið að sér að vera leiðandi ráðuneyti samhæfingar á tilteknu sviði.

11.16 Samhæfing löggjafarstarfsins

Forsætisráðuneytið á Íslandi undirbýr þingmálaskrá ríkisstjórnar.

Sama gildir í Noregi þar sem innanríkisdeildin útbýr þingmálaskrá með aðstoð ritaradeildarinnar.

Í Danmörku er þingmálaskrá ríkisstjórnar undirbúin í forsætisráðuneytinu. Það er sérkenni í Danmörku að algengt er að ríkisstjórnin geri samkomulag við stjórnarandstöðuna, sveitarfélög eða aðila vinnumarkaðarins um meiriháttar stefnumál og framgang þeirra. Ekki er nauðsyn að allir stjórnarandstöðuflokkar

séu með hverju sinni. Frá sjónarhóli stjórnarinnar er sá kostur við slíkt samkomulag að það greiðir götu máls við þinglega meðferð. Einnig dregur það úr líkum á kúvendingum frá einu kjörtímabili til annars. Frá sjónarhóli stjórnarandstöðuflokks gefur þetta möguleika á að hafa áhrif á stefnumótun. Fjármálaráðuneytið heldur utan um slíka samninga og á árunum 2019-2022 voru þeir 42 talsins.²⁴⁹

Forsætisráðuneytin í löndunum þremur annast þingmálaskrá ríkisstjórnar. Sérstök hefð er fyrir því í Danmörku að semja við stjórnarandstöðuna o.fl. um efni og framgang meiriháttar stefnumála.

11.17 Undirbúningur stjórnarskipta

Þegar tilteknum aðila hefur verið falin stjórnarmyndun setur ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins sig í samband við hann og býður fram aðstoð við að afla nauðsynlegra upplýsinga úr stjórnkerfinu. Þetta kann að vera sérstaklega gagnlegt þegar viðsnúningur verður við landstjórnina og flokkar sem áður voru í stjórnarandstöðu taka við keflinu.

Sama á við í Noregi og Danmörku.

Hefð er fyrir því í öllum löndunum þremur að forsætisráðuneytið aðstoði flokka sem eru í stjórnarmyndunarviðræðum varðandi upplýsingar úr Stjórnarráðinu og jafnvel hugmyndir að umbótamálum sem gætu átt erindi í stjórnarsáttmála.

11.18 Málefni æðstu embættismanna

Málefni æðstu embættismanna koma almennt ekki inn á borð forsætisráðuneytisins á Íslandi. Það kann þó að vera að leitað sé óformlega til forsætisráðherra eða ráðuneytisstjórnans ef leysa þarf til dæmis úr samstarfsörðugleikum milli ráðherra og embættismanns sem undir hann heyrir.

Í Noregi er nefnd þriggja ráðuneytisstjóra ráðgefandi fyrir ríkisstjórn við skipanir í æðstu embætti.

Í Danmörku er forsætisráðherra formaður ráðherranefndar um skipanir í æðstu embætti.

Forsætisráðuneytin í Danmörku og Noregi hafa ríkari aðkomu að málefnum æðstu embættismanna en tíðkast á Íslandi.

²⁴⁹ Christensen og Mortensen, 2022.

11.19 Sérstakar samskiptareglur eða siðareglur

Samskiptasáttmáli var samþykktur innan íslenska forsætisráðuneytisins á árinu 2023. Þá hafa verið settar sérstakar siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands.

Í Noregi gilda sérstakar reglur fyrir starfsmenn forsætisráðuneytisins að því er varðar gjafir, hlutabréfaeign og uppljóstrun. Þá tekur forsætisráðuneytið einnig við uppljóstrunum sem varða ráðherra.

Í Danmörku hefur verið unninn vegvísir fyrir starfsmenn þar sem koma fram tiltekin grunngildi og hvernig starfsmenn í ólíkum hlutverkum geta unnið í anda þeirra. Grunngildin eru fagmennska, auðmýkt, heildarhugsun, forsjálni, skilvirkni og þróun.²⁵⁰

Í ríkjunum þremur hafa verið settar sérstakar samskipta- eða siðareglur fyrir starfsmenn forsætisráðuneytisins. Áhugaverð er sú leið sem farin var í Danmörku að draga fram grunngildi og hvernig þau horfa við í mismunandi störfum.

²⁵⁰ Statsministeriet, e.d.

12. Alberti málið - dómur Landsdóms 1910

Í málinu höfðu fyrrum innanríkisráðherra Sigurd Berg og forsætisráðherra I. C. Christensen verið ákærðir fyrir brot á embættisfærslum sínum í tengslum við spillingarmál fyrrum dómsmálaráðherra Peter Alberti. Í ákæruliðnum gagnvart forsætisráðherra var hann talinn hafa vanrækt embættisskyldur sínar með því að rannsaka ekki þær ávirðingar sem fram höfðu komið á fagráðherrann. Þvert á móti hafi hann sett sig upp á móti því að þingið rannsakaði málið, þrátt fyrir þær grafalvarlegu ávirðingar sem á ráðherrann höfðu verið bornar um nokkurt skeið. Forsætisráðherra hefði þá skyldu að bregðast við og sjá til þess að slíkar ávirðingar séu skoðaðar og rannsakaðar og séu þær raunsannar, beri honum að víkja þeim ráðherra úr embætti. Saksóknari í málinu vísaði í málflutningi sínum til þess að þótt slík eftirlits – og tilsjónarskylda forsætisráðherra gagnvart öðrum ráðherrum væri ekki skráð beinlínis skýrum stöfum í lög eða stjórnarskrá, þá leiddi hún af forystuhlutverki hans innan ríkisstjórnar. Rétt eins og æðsti embættismaður í ráðuneyti hefði þá skyldu að láta skoða ávirðingar sem fram koma gagnvart þeim öðrum embættismönnum sem undir hann eru settir í ráðuneytinu, þá hefur forsætisráðherra slíka skyldu gagnvart ráðherrum í þeirri ríkisstjórn sem hann veitir forystu. Landsdómurinn komst að þeirri niðurstöðu í málinu að forsætisráðherra hafi gerst sekur um brot í embætti, með því að stuðla ekki að rannsókn á málinu. Þrátt fyrir að ekki lægju fyrir sannanir um lögbrot ráðherrans á þeim tímapunkti, þá hafi forsætisráðherranum borið að kanna málið ofan í kjölinn og stuðla að rannsókn þess. Landsdómur sýknaði forsætisráðherrann af ákærunni þrátt fyrir að áréttu þessa ótvíræðu skyldu hans og vísaði til „afsakandi aðstæðna“ í máli hans sem ekki er þó augljóst hverjar eru af niðurstöðu dómsins. Burt séð frá sýknudómi í máli forsætisráðherrans í þessu tilviki, er dómurinn talinn leggja skýran grundvöll að eftirlits – og tilsjónarskyldu forsætisráðherra gagnvart fagráðherrum. Dómurinn gefur þó ekki nánari ramma um það hvert efnisinntak slíkrar skyldu sé, að öðru leyti en því að slá því föstu að það geti falið í sér embættisbrot forsætisráðherra að neita að stuðla að rannsókn á alvarlegum ávirðingum gagnvart fagráðherrum. Þá má einnig álykta af málinu að forsætisráðherra sé skylt að bregðast við og eiga frumkvæði að rannsókn á slíkum málum gagnvart sitjandi ráðherrum. Umfang skyldunnar er að öðru leyti ekki skýrt, en fræðimenn á sviði stjórnskipunarréttar telja að dómurinn leggi grunn að tilteknu innra eftirliti innan ríkisstjórnar og stjórnkerfisins, sem meðal annars leiði það af sér að öðrum ráðherrum (eða eftir atvikum

embættismönnum) geti borið að upplýsa forsætisráðherra um meint brot fagráðherra í ríkisstjórn. ²⁵¹

²⁵¹ Christensen, 2022, bls. 103–109.

13. Tamílamálið - dómur Landsdóms 1995

Málið snerist um rétt inflytjenda frá Sri Lanka til að sameinast fjölskyldum sínum í Danmörku. Réttmætum kröfum þeirra til að fá fjölskyldur sínar, sem bjuggu á stríðshrjáðu svæði á Sri Lanka, til sín var í reynd stungið undir stól í dómsmálaráðuneytinu. Málið kom fyrst til umfjöllunar hjá umboðsmanni og á danska þinginu en í kjölfar þess var rannsókn, undir forystu hæstaréttardómarans Mogens Hornslet, sett af stað. Markmið rannsóknarinnar var að fara yfir feril málsins og meðferð þess í stjórnsýslunni og skyldi meðal annars lagt mat á það hvort einhver hefði gerst brotlegur í opinberu starfi eða embætti, sem gæti varðað ábyrgð viðkomandi að lögum. Kjarni rannsóknarinnar laut að því hvaða grundvöllur væri fyrir þeirri sérstöku meðferð sem krafan um fjölskyldusameiningu flóttamannanna frá Sri Lanka fékk og hver hefði ákveðið þá meðferð. Inn í málið blandaðist einnig umræða um aðkomu þingsins að málinu, meðal annars hvort sú nefnd þingsins sem fékk málið til umfjöllunar (Retsudvalget) hefði reynt að stöðva athugun umboðsmanns á málinu og á síðari stigum hvort þingið hefði fengið fullnægjandi upplýsingar um málið. Þá var einnig rætt um þátt forsætisráðuneytisins í málinu og um það hvort innan þess hefði verið vitneskja um að málum flóttamannanna hefði vísitandi verið sópað undir teppið. Það var niðurstaða rannsóknarinnar að ákvörðunin um að afgreiða ekki réttmæta beiðni flóttamannanna hefði verið tekin af dómsmálaráðherranum Erik Ninn-Hansen og að hann, gegn ráðum embættismanna sinna, hefði haldið sig við þá ákvörðun sína eftir að honum varð ljós alvara málsins og að nauðsynlegur lagagrundvöllur væri ekki fyrir hendi. Þá var það niðurstaða rannsóknarinnar að Ninn-Hansen hefði reynt að stöðva rannsókn umboðsmanns á málinu og að hann ásamt Poul Schlüter forsætisráðherra og dómsmálaráðherranum H.P. Clausen hefði gefið þinginu, fastanefnd þess og umboðsmanni ófullnægjandi upplýsingar þrátt fyrir að þeim hefði mátt vera ljóst að þeir vanræktu með því upplýsingaskyldu sína gagnvart þinginu.

Þáttur embættismanna kom einnig til skoðunar í Tamílamálinu og skyldur þeirra gagnvart ráðherra í slíkri stöðu. Í skýrslu rannsóknardómara um Tamílamálið voru nokkrir háttsettir embættismenn gagnrýndir fyrir að hafa ekki upplýst um þá ákvörðun dómsmálaráðherrans að taka ekki réttmætar beiðnir flóttamannanna til fjölskyldusameiningar til afgreiðslu og að hafa tekið þátt í því að gefa þinginu, fastanefnd þess og umboðsmanni ekki fullnægjandi upplýsingar um málið.

Afleiðingar rannsóknarinnar voru bæði pólitískar og lagalegar. Hin pólitíska afleiðing fólst meðal annars í því að þegar niðurstöður rannsóknardómarans voru kunngjörðar, 14. janúar 1993, sagði öll ríkisstjórn Poul Schlüters af sér. Um leið tilkynnti fyrrverandi dómsmálaráðherra, H.P. Clausen, að hann segði af sér

embætti forseta þingsins vegna aðkomu sinnar að málinu en Erik Ninn-Hansen hafði sagt af sér ráðherradómi vegna málsins á fyrri stigum. Þingið fjallaði um niðurstöðu rannsóknarinnar og var tekin ákvörðun um að höfða mál fyrir ríkisréttinum gegn Ninn-Hansen. Dómur féll í málinu 22. júní 1995 og var Ninn-Hansen dæmdur í 4 mánaða skilorðsbundið fangelsi. Jafnframt voru mál embættismannanna sem í hlut áttu tekin til skoðunar í sérstakri dómararannsókn. Þar var um að ræða ráðuneytisstjórnann í dómsmálaráðuneyti, skrifstofustjórnann sem fór með málaflokkinn og forstjóra útlendingastofnunarinnar. Þeir voru ekki dæmdir fyrir sinn þátt í málinu en málið hafði áhrif á stöðu þeirra innan stjórnkerfisins, þeir voru fluttir til annarra starfa í kjölfar þess.

Tamílamálið hafði miklar pólitískar og kerfislægar afleiðingar, það olli lokum 10 ára ríkisstjórnartímabils borgaralegu flokkanna í Danmörku og mikil umræða skapaðist um þátt embættismanna í málinu og samband þeirra við ráðherra. Þótti mörgum embættismannakerfið hafa brugðist sínum grundvallarskyldum með því að setja ráðherranum ekki mörk þegar ljóst var orðið að lög voru brotin, að gæta þess ekki að stjórnarstefnan sé framkvæmd innan ramma stjórnarskrár og laga. Útlendingastofnunin var í kjölfar stjórnarskiptanna flutt úr dómsmálaráðuneytinu í innanríkisráðuneytið.²⁵² Embættismennirnir þrír voru allir meðvitaðir um lögbrotin sem framin voru og allir höfðu þeir gert ráðherranum grein fyrir þeirri afstöðu sinni. Í skýrslu rannsóknarnefndar þingsins sem rýndi þátt embættismannanna segir að þótt þeir hafi allir komið sínum sjónarmiðum skýrt á framfæri við ráðherrann þá dugi það ekki til að þeir uppfylli með því skyldur sínar. Hollustuskylda þeirra við ráðherrann hafi fallið niður þegar ljóst var að hann hélt hinu ólöglega athæfi áfram þrátt fyrir aðvaranir þeirra. Embættismenn beri ábyrgð á að stjórnsýsla sem undir þá heyrir sé framkvæmd með lögmætum hætti og þeim hafi borið að vinna áfram að því þrátt fyrir afstöðu ráðherra síns. Er nefnt sem dæmi að þeir hefðu getað greint forsætisráðherranum frá stöðunni og áhyggjum sínum, eða jafnvel upplýst opinberlega um málið.²⁵³

²⁵² Henrichsen, 2000.

²⁵³ Toftegaard Nielsen, 1994, bls. 92 og 95.

14. HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Agnar Kl. Jónsson. (2004). *Stjórnarráð Íslands* (2. útgáfa, bindi I). Sögufélag.

Alþingi. (2009). *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu: Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núverandi lagareglur um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf.*

Alþingi. (2010). *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.*

Andenæs, J., & Fliflet, A. (2017). *Statsforfatningen i Norge* (11. útgáfa). Universitetsforlaget.

Anderson, S., Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Sjölin, M. (2014). *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Studentlitteratur.

Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes. (e.d.). Sótt af https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_23062004_DI31105013b.htm.

Anton, T. J. (1969). Policy-Making and Political Culture in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 4(1), 33–67. Sótt af <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.1969.tb00567.x>.

Arbetsmiljöverket. (e.d.). *Visselblåsarlagen*. Arbetsmiljöverket. Sótt af <https://www.av.se/om-oss/visselblasarlagen/>.

Arter, D. (1999). *Scandinavian politics today*. Manchester University Press.

Askim, J., Bach, T., & Christensen, J. G. (2024a). Political change and administrative turnover in meritocratic systems. *West European Politics*, 47(2), 329–355.

Askim, J., Bach, T., & Christensen, J. G. (2024b). Quiet politicization in Northern Europe. Í B. G. Peters, C. Knox, F. Panizza, C. Ramos, & K. Staronová (ritstj.), *Handbook of politicization and political patronage* [í prentun].

Askim, J., Christensen, D. A., Fimreite, A. L., Lægreid, P., & Strøm, K. (2024). *Regjeringen: historien, makten og hverdagen*. Fagbokforlaget.

Ásmundur Helgason. (2023). Embættismenn ríkisins: Skilgreining og réttarstaða þeirra, einkum með tilliti til starfsöryggis. Í Tryggvi Gunnarsson o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit: Páll Hreinsson sextugur 20. febrúar 2023* (bls. 117–137). Fons Juris.

Ásmundur Helgason & Ómar H. Kristmundsson. (2004). *Stjórnarráð Íslands 1964–2004. Skipulag og starfshættir*. Sögufélag.

Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal, & Trausti Fannar Valsson. (2022, október). *Áfallastjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum* (bls. 152–153). Forsætisráðuneytið.

Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bókaútgáfan Codex.

Björg Thorarensen. (2021). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (2. útgáfa). Bókaútgáfan Codex.

Bo Smith-udvalget. (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Cabinet Office. (2010; síðast uppfært 2024; júlí 2023). *Ministerial Code*. GOV.UK. Sótt af https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1126632/Ministerial_Code.pdf.

Cabinet Office. (2014, nóvember). *The Civil Service Code*. GOV.UK. Sótt af <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

Cabinet Office. (2022). *The Civil Service Code*. GOV.UK. Sótt af <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>.

Chapman, R. A. (1988). The next step: A review. *Public Policy and Administration*, 3(3), 82–85.

Christensen, J. G. (2024). *Embedsfolk*. DJØF Forlag.

Christensen, J. G., & Mortensen, P. B. (2022). *Et korps lukket om sig selv: Centraladministrationen efter årtusindskiftet (Viðauki 6 í Dybvad-udvalget 2023)*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christensen, J. G., & Mortensen, P. B. (2023). *Centraladministrationen efter årtusindskiftet: Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier*. DJØF Forlag.

Christensen, J. P. (2022). *Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar*. DJØF Forlag.

Christensen, J. P., Jensen, J. Å., & Jensen, M. H. (2016). *Dansk statsret* (2. udgave). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Cicero, M. T. (44 f.Kr./1938). *De officiis: Book I, Chapter XXV* (S. Horton, þýð.). Í *Works of Cicero* (Vol. XXI, bls. 86). Loeb Classical Library. Harvard University Press.

Civil Service Commission. (2018). *Recruitment principles*. Civil Service Commission. Sótt af https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/02a_RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf.

Commission for Public Service Appointments. (e.d.). *Homepage*. Commission for Public Service Appointments. Sótt af <https://www.cpsa.ie/>.

Controller and Auditor-General. (e.d.). *Conflicts of interest*. Sótt af <https://oag.parliament.nz/good-practice/conflicts-of-interest>.

Cooper, C. A. (2020). Politics and the permanency of permanent secretaries: Testing the vitality of the Westminster administrative tradition, 1949–2014. *British Politics*, 15(3), 311–325.

Cooper, C. A. (2021). *Politicization of the bureaucracy across and within administrative traditions*. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564–577. Sótt af <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1739074>.

Dahlström, C., & Holmgren, M. (2017). The political dynamics of bureaucratic turnover. *British Journal of Political Science*, 49(3), 823–836.

Dahlström, C., & Holmgren, M. (2023). Loyal leaders, affluent agencies: The budgetary implications of political appointments in the executive branch. *The Journal of Politics*, 85(2), 640–653.

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats and the making of good government*. Cambridge University Press.

Dahlström, C., Lundberg E., & Pronin, K. (2021). No more political compromise? Swedish commissions of inquiry 1990–2016. *Scandinavian Political Studies*, 44:4, 416–440.

Dahlström, C. & Sundell, A. (2013). *Impartiality and Corruption in Sweden*. QoG Working Paper Series 2013:14. University of Gothenburg.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2023). *Embetsordningen – i takt med tiden* (Teknisk red.). Sótt af <https://www.regjeringen.no/contentassets/436539df2cb94678a4fb09d8f6ceb2ba/no/pdfs/nou202320230021000dddpdfs.pdf>.

Department of the Prime Minister and the Cabinet. (e.d.). *Ministers and the public service*. Sótt af <https://www.dPMC.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual/3-ministers-crown-and-public-sector/ministers-and-public-service>.

Dettling, D. (2022). *Staatsreform 2030: Effektiv, agil und resilient in die Zukunft*. Konrad Adenauer Stiftung.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. (2018). *Übersicht über das Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes (WD 6 - 3000 - 104/18)*.

Deutscher Bundestag. (2020, 16. september). *Drucksache 19/22400*. Deutscher Bundestag.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2019). *På toppen av styringssystemet: Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene* (Difi-notat 2019:6).

Sótt af

https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/pa_toppen_av_styringssystemet_-_om_samordning_i_de_skandinaviske_regjeringsapparatene_difi-notat_2019_6.pdf.

Dunsire, A. (1973). *Administration: The word and the science*. Wiley.

Dybvad-udvalget. (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. DJØF Forlag. Sótt af https://www.djoef.dk/-/media/documents/dybvad-udvalget/dybvad-udvalgets-rapport_web.pdf.

Ebdstrup, N. (2014, 4. desember). *Lav dansk korruption begyndte med enevælden*. *Videnskab.dk*. Sótt af <https://videnskab.dk/kultur-samfund/lav-dansk-korruption-begyndte-med-enevaelden>.

Efficiency Unit. (1988). *Improving management in government: The next steps*. HMSO Stationery Office.

Ehn, P. (2016). The public servant. Í J. Pierre (ritstj.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (bls. 507–521). Oxford University Press.

Employment and public servants. (e.d.). *Working life and unemployment – rules of working life*. Suomi.fi. Sótt af <https://www.suomi.fi/citizen/working-life-and-unemployment/rules-of-working-life/guide/different-ways-of-working/employment-and-public-servants>.

Erlingsson, G. Ó, Linde, J., & Öhrvall, R. (2016). Distrust in utopia? Public perceptions of corruption and political support in Iceland before and after the financial crisis of 2008. *Government and Opposition*, 51(4), 553–579. Sótt af <https://doi.org/10.1017/gov.2014.46>.

Ethics in Public Office Act 1995. (1995). *An Act to provide for disclosure of interests and related matters in public office*. Sótt af <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2000/45/>

European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Ireland*. Publications Office of the European Union.

Fanebust, A. (2018). *Offentlig arbeidsrett: Rettigheter og plikter: tilsetting og opphør*. Universitetsforlaget.

Finansministeriet. (1998). *Betænkning nr. 1354/1998: Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Finansministeriet.

Finansministeriet. (2004). *Betænkning nr. 1443/2004: Embedsmænds rådgivning og bistand*. Sótt af <https://fm.dk/udgivelser/2004/juni/betaenkning-nr-1443-embedsmaends-raadgivning-og-bistand/>

Finansministeriet. (2010a). Bekendtgørelse om opslag af tjenestemandsstillinger i staten (Retsinformation nr. 302 af 29. marts 2010). Sótt af <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2010/302>.

Finansministeriet. (2010b). Lov om offentlighed i forvaltningen (Retsinformation nr. 302 af 29. marts 2010). Sótt af <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2010/302>.

Finansministeriet. (2013). Betænkning nr. 1537/2013: Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn. Finansministeriet.

Finansministeriet. (2015). *Sjö meginskyldur embættismanna í opinberri stjórnsýslu* (Þýðing forsætisráðuneytis á *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*) (Kodex VII). Jurist og Økonomforbundets Forlag. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/Sjomeginskyldur-isl--1-.pdf>.

Finansministeriet. (2017a). *Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd*. (Retsinformation nr. 2017/51) Finansministeriet. Sótt af <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/511>.

Finansministeriet. (2017b). *Karensavtal för tjänstemän inom statsförvaltningen*. Sótt af https://vm.fi/documents/10623/1115054/Karensavtal+10.8.2017_SV.pdf/6fa8bbef-f1a0-4564-a9e1-4ba7f66de2a4/Karensavtal+10.8.2017_SV.pdf?t=1509523878000.

Finansministeriet. (2017c). *Vejledning om god adfærd i det offentlige* (Retsinformation nr. 2017/10285). Finansministeriet. Sótt af <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2017/10285>.

Finansministeriet. (2018, 24. janúari). *Karensavtal (Valtion virkamieslaki 44 a §) – mall*. Sótt af <https://vm.fi/documents/10623/307764/Karensavtal+%28Valtion+virkamieslaki+44+a+%C2%A7%29+malli+24.1.2018.pdf/daa16a46-2c5c-426a-a13e-9566b0be2e0b/Karensavtal+%28Valtion+virkamieslaki+44+a+%C2%A7%29+malli+24.1.2018.pdf?t=1519047535000>.

Finansministeriet. (2021). *Anvisningar om tjänstemannaetik: Översikt över bestämmelser, instruktioner och praxis som gäller tjänstemannaetik inom statsförvaltningen*. Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto. Sótt af <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163703>.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2024a). *Forstöðumannalisti – birting opinberlega*.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2019). *Stjórnendastefna ríkisins*.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2024b, 30. apríl). *Svar ráðuneytisins til fjárlaganefndar*. Sótt af <https://www.visir.is/static/files/3322E9173D76D3B6E05B902F8317AFA45F9EFE8752AFEFDF9A83A3543A5104D2.pdf>

Fjármálaráðuneytið. (2012). *Vinnuumhverfi forstöðumanna ríkisstofnana*.

Folketinget. (2023). Svar på spørgsmål nr. 152 fra Folketingets Finansudvalg. Sótt af <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/fiu/spm/152/svar/1953920/2700397.pdf>.

Folketingets Ombudsmand. (2004). FOB 2004.569. Ombudsmandsudtalelser.

Folketingets Ombudsmand. (2006). FOB 2006.390. Ombudsmandsudtalelser.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *St.meld. nr. 19 (2008–2009): Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Foroughi, H., Coraiola, D., Rinamaki, J., Mena, S., & Foster, W. M. (2020). Organizational memory studies: A review of the literature. *Organization Studies*, 41(12), 1725–1748. Sótt af <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0170840620974338>.

Forsætisráðuneytið. (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/12/31/Starfsskilyrði-stjornvalda/>.

Forsætisráðuneytið. (2010a). *Samhent stjórnsýsla: Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Forsætisráðuneytið.

Forsætisráðuneytið. (2010b, maí). *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins*. Forsætisráðuneytið.

Forsætisráðuneytið. (2018). *Efling trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu: Skýrsla starfshóps forsætisráðherra*. Forsætisráðuneytið. Sótt af https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sky%CC%81rsla_starfsho%CC%81ps_um_traust.pdf.

Forsætisráðuneytið. (2022, 2. október). *Samantekt á flutningi embættismanna á tímabilinu 2009–2022*. Forsætisráðuneytið. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/10/02/Samantekt-a-flutningi-embattismanna-a-timabilinu-2009-2022/>.

Forsætisráðuneytið. (2024a). *Leiðbeinandi erindisbréf aðstoðarmanna ráðherra*. Forsætisráðuneytið.

Forsætisráðuneytið. (2024b). *Minnisblað til ráðherra, dags. 29. október 2024*. Forsætisráðuneytið.

Frequin, M. (2021). *Compass for public leadership – Vision on desirable leadership strategies*. Ministry of the Interior and Kingdom relations.

Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries*. OECD Publishing.

Gestur P. Reynisson, & Ómar H. Kristmundsson. (2014) *Hverjir verða aðstoðarmenn ráðherra?* Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2014(2), 169–190.

Greenaway, J. (2004). Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the myths. *Public Policy and Administration*, 19(1), 1–14.

Greve, C., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). *Nordic administrative reforms: Lessons for public management*. Palgrave Macmillan.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan. *Stjórnsmál & stjórnsýsla*, 2(2), 261–282.

Guðrún Johnsen & Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2018). Public trust in institutions in pre- and post-crisis Iceland (I): Take the Lift Down, But Use the Stairs Up. Þ. Ó. Sigurjónsson, D. L. Schwarzkopf & M. Bryant (ritstj.), *The Return of Trust? Institutions and the Public after the Icelandic Financial Crisis*. (bls. 53-76). Emerald Publishing.

Gylfi Zoega. (2018). Restoring confidence in the aftermath of Iceland's financial crisis. Í Þ. Ó. Sigurjónsson, D. L. Schwarzkopf, & M. Bryant (ritstj.), *The return of trust? Institutions and the public after the Icelandic financial crisis* (bls. 3–28). Emerald Publishing.

Hafsteinn Þór Hauksson & Ómar H. Kristmundsson. (2019). Reynsla af ráðgefandi hæfnisnefndum. *Tímarit Lögréttu*, 15(1), 59–85.

Hall, P. (2015). The Swedish administrative model. Í J. Pierre (ritstj.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford University Press.

Harris, J. (2013). *Legislating for a civil service*. Institute for Government. Sótt af <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Legislating%20for%20a%20civil%20service.pdf>.

Heclo, H., & Madsen, H. (1987). *Policy and politics in Sweden: Principled pragmatism*. Temple University Press.

Hellström, J., & Lindahl, J. (2021). Sweden: The rise and fall of bloc politics. In T. Bergman, H. Bäck, & J. Hellström (Eds.), *Coalition governance in Western Europe* (pp. 574–610). Oxford University Press.

Henrichsen, C. M. (2000). *Tamilsagen – I*. Samf. Fak. Repro-Center.

House of Lords Select Committee on Public Service. (1998). *Public service – report* (HL Paper 55, Session 1997–98). UK Parliament. Sótt af <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>.

Hughes, P. (2023, 9. ágúst). Ministry blasted for spending \$40k on chief executive's farewell. *1News*. Sótt af www.1news.co.nz. Jacobsson, B. (2001). *Hur*

stýrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik (Score rapportserie 2001:8). Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research (SCORE).

James, S. (2020). *Prime minister and cabinet government* (3. útgáfa). Routledge.

Jensen, M. F. (2013). The Danish history of corruption and anti-corruption, 1660–1900. Í J. Abbink & G. van Dijk (ritstj.), *History of corruption in comparative perspective*. Amsterdam University Press.

Jensen, M. F. (2018). The building of the Scandinavian states: Establishing Weberian bureaucracy and curbing corruption. Í A. Mikkelsen (ritstj.), *The Scandinavian model revisited* (bls. 180–200). Nordic Academic Press.

Justitiedepartementet. (2009, 8. desember). *En reformerad grundlag* (Prop. 2009/10:80). Regeringen. Sótt af <https://www.regeringen.se/contentassets/095135b9032c46afacf5e0a8a55389e1/en-reformerad-grundlag-prop.-20091080>. Kimmel, A. (1996). *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*. Deutscher Taschenbuch Verlag.

Knudsen, T., & Tamm, D. (ritstj.). (2000). Dansk forvaltningshistorie. Bind 1: Fra middelalderen til 1901. DJØF Forlag.

Kopecký, P., & Mair, P. (2012). Party patronage as an organizational resource. Í P. Kopecký, P. Mair, & M. Spirova (ritstj.), *Party patronage and party government in European democracies* (bls. 3–16). Oxford University Press.

Kuperus, H. & Rode, A. (2016). *Top public managers in Europe: Management and employment in central public administrations*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands & EUPAN.

Larsson, T., & Bäck, H. (2008). *Governing and governance in Sweden*. Studentlitteratur AB.

Lárus H. Bjarnason. (1913). *Íslenzk stjórnlagafræði*. Reykjavík: Sigurður Kristjánsson.

Legislation Design and Advisory Committee. (e.d.). *Fundamental constitutional principles and values of New Zealand law*. Sótt af <https://www.ldac.org.nz/guidelines/legislation-guidelines-2021-edition/constitutional-issues-and-recognising-rights-2/chapter-4/>.

Lund, S. R. (e.d.). *Mens der i Danmark ikke laves referater fra vigtige beslutninger i regeringsudvalg, så har det været fast praksis i Norge i 40 år. Altinget*. Sótt af <https://www.altinget.dk/artikel/283554-mens-der-i-danmark-ikke-laves-referater-fra-vigtige-beslutninger-i-regeringsudvalg-saa-har-det-vaeret-fast-praksis-i-norge-i-40-aar>.

Lundquist, L. (1997). *I demokratins tjänst: Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos* (SOU 1997:28). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Mac Cormaic, A. (2016). *Modes of politicization in the Irish civil service: Ministers and the politico-administrative relationship in Ireland*. Palgrave Macmillan.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. (e.d.). *Afskedigelse – særligt om tjenestemænd*. Sótt af <https://pav.medst.dk/pav/kapitel-31-afskedigelse/>

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. (2001). *Cirkulær om afsked af tjenestemænd i staten og folkekirken m.fl. på grund af svagelighed og sygefravær* (Perst. nr. 023-01).

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. (2023, 23. nóvember). *Rammer for ansættelse af særlige rådgivere*. Økonomistyrelsen. Sótt af https://medst.dk/media/eculw1zy/ansaettelse-af-saerlige-raadgivere_november-2023.pdf.

Mitchell, P. (2003). Ireland: “O what a tangled web...” Delegation, accountability and executive power. Í K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (ritstj.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press.

Nielsen, P. H. (2017). Danske regeringers ansættelsesudvalg 1977-2017. *Historisk Tidsskrift*, 117(2), 363-398. Sótt af <https://tidsskrift.dk/historisktidsskrift/issue/view/6722/showToc>.

OECD. (2022a). *Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>.

OECD. (2022b). *OECD public governance reviews: Anticipatory innovation governance model in Finland – Towards a new way of governing*. OECD Publishing.

OECD. (2025). Recommendation of the Council: Public Service Leadership and Capability, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/641/641.en.pdf>.

OECD/SIGMA. (2007). *Political advisors and civil servants in European countries* (SIGMA Paper No. 38). OECD Publishing, [5kml60qnxrkc-en.pdf](https://www.oecd.org/dataoecd/5kml60qnxrkc-en.pdf)

Overeem, P. (2012). *The politics-administration dichotomy* (2. útgáfa). Routledge.

Ólafur Halldórsson, Hilmar Stephensen, Jón Sigurðsson, & Oddgeir Stephensen. (1853). *Lovsamling for Island IV*. Universitets-Boghandler.

Ólafur Jóhannesson. (1955). *Stjórnarfarsréttur*. Hlaðbúð.

Ómar H. Kristmundsson (2005). *Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971–2005*. Stjórnmal og stjórnsýsla, 2005(1), 53–72.

Páll Þórhallsson. (2019). Tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna – siðferðileg og lagaleg sjónarmið. Í Hafsteinn D. Kristjánsson (ritstj.), *Stjórnsýslulögin 25 ára*. (bls. 556–578). Háskólaútgáfan.

Pekkola, E., Johanson, J.-E., & Mykkänen, M. (2023). *Finnish public administration: Nordic Public Space and Agency*. Palgrave Macmillan.

Persson, V. (2020). Offentlig anställning och privat yttrandefrihet. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2020(2), 243–260.

Peters, B. G. (2021). The Scandinavian tradition. Í *Administrative traditions: Understanding the roots of contemporary administrative behaviour*. Oxford University Press.

Peterson, O. (1984). *Svensk politik*. Stockholm: Norstedts.

Peterson, O. (2016). Rational politics. Í J. Pierre (ritstj.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.

Pierre, J. (2004). Politicization of the Swedish civil service. Í B. G. Peters & J. Pierre (ritstj.), *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Routledge.

Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organisations forget? *Public Administration*, 87(2), 198–218.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the neo-Weberian state* (3. útgáfa). Oxford University Press.

Premfors, R., & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Stockholm: Liber förlag.

Public Appointment Service. (e.d.-a). *About us*. Sótt af <https://www.publicjobs.ie/en/about-us>.

Public Appointments Service. (e.d.-b). *Civil Service Grade Structure*. Sótt af <https://www.publicjobs.ie/en/information-hub/civil-service-career-path#secretary-general-senior-leadership>.

Public Appointments Service. (e.d.-c). *Senior management*. Sótt af <https://www.publicjobs.ie/en/information-hub/senior-management>.

Public Service Commission. (e.d.). *Removal from office*. Sótt af <https://publicservice.govt.nz>

Public Service Organisation Review Group. (1966). *The Devlin report*. The Stationery Office.

Radio New Zealand. (2023, 25. mars). Lobbyists in New Zealand enjoy freedoms unlike most other nations in the developed world. Sótt af <https://www.rnz.co.nz/news/lobbying/486670/lobbyists-in-new-zealand-enjoy-freedoms-unlike-most-other-nations-in-the-developed-world>.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins. (2000a). *Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. (2000) 10 um siðareglur fyrir opinbera starfsmenn*. Evrópuráðið.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins. (2000b). *Tilmæli nr. R (2000) 6, um stöðu opinberra starfsmanna í Evrópu*. Evrópuráðið.

Regeringen. (e.d.). *Sekretess i ett anställningsärende av myndighetschef*. Regeringskansliet. Sótt af <https://www.regeringen.se/regerings-utlysningar/sekretess-i-ett-anstallningsarende-av-myndighetschef/>.

Regeringskansliet. (2023, 25. maí). *Regeringskansliets årsbok 2022* [PDF]. Sótt af https://www.regeringen.se/contentassets/22e0da7f2cd8408d9383babad9bdc6a6/regeringskansliets-arsbok-2022_ta.pdf.

Richardson, J. (ritstj.). (1982). *Policy styles in Western Europe*. Routledge.

Ríkisendurskoðun. (2011). *Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins*. Ríkisendurskoðun.

Ríkisendurskoðun. (2014). *Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins*. Ríkisendurskoðun.

Rothstein, B. (2011). The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective. University of Chicago Press. Róbert R. Spanó. (2004). Stjórnarskráin og refsíabyrgð: (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsíheimildir. *Tímarit lögfræðinga*, 54(1), 5–47.

Róbert R. Spanó. (2005). Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda. *Tímarit lögfræðinga*, 55(1), 5–69.

Salomonsen, H. H., Flinders, M., & Hustedt, T. (2025). A comparative analysis of senior civil servants' involvement in media management. *Policy and Politics*, 55(1), 109–128. Sótt af <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/aop/article-10.1332-03055736Y2024D000000037/article-10.1332-03055736Y2024D000000037.xml>.

Sandahl, R. (2003). *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. Finansdepartementet.

Saunes, I. S., Karanikolos, M., Sagan, A., World Health Organization, European Observatory on Health Systems and Policies, & Institute of Public Health, University of Cambridge. (2022). Nordic responses to Covid-19: Governance and policy measures in the early phases of the pandemic. *Health Policy*, 126(5), 418–426. Sótt af <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.03.005>.

Scruton, R. (2007). *A dictionary of political thought* (2. útgáfa). Palgrave Macmillan.

Select Committee on the Constitution. (2023). *Permanent secretaries: Their appointment and removal* (HL Paper Nr. 258/04). House of Lords, UK Parliament. Sótt af <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>.

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar (ritstj.). (2005). Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Forsætisráðuneytið.

Sigma, ESB, & OECD. (2023). *The principles of public administration*. OECD Publishing.

Sjöfn Vilhelmsdóttir, & Gunnar H. Kristinsson. (2018). Political trust in Iceland: Performance or politics? *Stjórnmál & stjórnsýsla*, 14(1), 211–234.

Sjöfn Vilhelmsdóttir. (2020). Political trust in Iceland: Determinants and trends, 1983–2018 [Doktorsritgerð, Háskóli Íslands]. Háskóli Íslands.

Standards in Public Office Commission. (2008). *Civil service code of standards and behaviour*. Sótt af <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>.

Standards in Public Office Commission. (2024). *Codes of conduct*. Sótt af <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/>.

Stanley, M. (2013). *New Zealand and UK compared*. Sótt af https://www.civilservant.org.uk/library/2013_new_zealand_and_uk_compared.pdf.

Statens offentliga utredningar (SOU). (2020). *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40). Finansdepartementet. Sótt af <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202040/#:~:text=Tillitsdelegationen%20f%C3%B6resl%C3%A5r%20att%20det%20ska,d%C3%A4rf%C3%B6r%20utbildningen%20reglas%20i%20lag>.

Statskontoret. (2019). *Den statliga värdegrunden*. Statskontoret.

Statløsekommissionen. (2015). *Beretning afgivet af Statløsekommissionen* (Bind 1). Justitsministeriet. Sótt af https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/statsloesekommission_bind_1.pdf.

Statsministerens kontor. (2013). *Ansvarsområder for Statsministerens kontor*. Sótt af <https://www.regeringen.no/no/dep/smk/ansvarsomrader/id880/>.

Statsministerens kontor. (2024). *Retningslinjer – Om r-konferenser – Forberedelse av saker til regjeringsskonferanse. Í Håndbok for politisk ledelse*. Statsministerens kontor.

Statsministeriet. (1989). *Statsministeriet i 75 år*. Kaupmannahöfn.

Statsministeriet. (2023). *Regeringsudvalg*. Sótt af <https://www.stm.dk/regeringen/regeringsudvalg>.

Statsministeriet. (e.d.). *Medarbejder- og ledelsesgrundlag*. Sótt af <https://www.stm.dk>.

Statsrådets kansli. (2023, 30. mars). *Kanslichefarna þáskyndar reformer som främjar den gröna omställningen och den ekonomiska tillväxten – rättvisan ska beaktas i verktygslådan*. Sótt af https://valtioneuvosto.fi/-/10616/kansliapaallikot-kirittavat-vihreaa-siirtymaa-ja-talouskasvua-vauhdittavia-uudistuksia-oikeudenmukaisuudesta-huolehdittava-keinovalikoimassa?languageId=sv_SE.

Stjórnarráð Íslands. (2024b). *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins*. Stjórnarráð Íslands.

Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Stjórnarskrárendurskoðun 2018–2025*. Forsætisráðuneytið. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/stjornskipan-og-thjodartakn/stjornarskrain/stjornarskrarendurskodun-2018-2025/>.

Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.

Sundström, G. (2009). “He who decides”: Swedish Social Democratic governments from a presidentialisation perspective. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 142–170.

Sundström, G., & Lemne, M. (2016). Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron. *Politica*, 48(4), 455–480.

Sveriges riksdag. (2018). *Offentlig förvaltning* (Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37). Stockholm: Sveriges riksdag.

Sørensen, M. (1973). *Statsforfatningsret* (2. útgáfa, P. Germer ritstj., bls. 58–67). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Talevski, O., Christensen, J. P., & Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmansansvaret og Folketingets rolle*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Thies, M. F. (2001). Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45(3), 580–598.

Thimot Jack, M., & Pannell, J. (2022). *Constitution guardians: A report*. Bennet Institute for Public Policy, Cambridge & Institute for Government. Sótt af <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/constitutional-guardians.pdf>.

Toftgaard Nielsen, G. (1994). Tamilsagen: The Tamil Case. *Retfærd*, 1766/67 = 3/4, 92–102.

Top-Level Appointments Committee. (e.d.). *Top-Level Appointments Committee (TLAC)*. Sótt af <https://www.gov.ie/en/collection/baa380-top-level-appointments-committee-tlac/?referrer=http://www.per.gov.ie/en/top-level-appointments-committee-tlac/#>.

Tómas Bjarnason. (2012). Traust í kreppu: Traust til Alþingis, lögreglu, stjórnámálanna og forseta Íslands í kjölfar hrunsins. *Íslenska þjóðfélagið*, 5(2), 19–38.

Työ- ja elinkeinoministeriet. (2017). *Karensavtal 10.8.2017* [Leiðbeiningarskjal]. *Työ- ja elinkeinoministeriet*. Sótt af https://vm.fi/documents/10623/1115054/Karensavtal+10.8.2017_SV.pdf.

UK Department for Business & Trade. (2023). *Review of the whistleblowing framework: Terms of reference* (Policy paper). Government of the United Kingdom. Sótt af <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-whistleblowing-framework/review-of-the-whistleblowing-framework-terms-of-reference>.

UK, Institute for Government. (2015). *Lying in wait*. Institute for Government. Sótt af <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/lying-wait>.

UK, Institute for Government. (2017). *Grade structures of the civil service*. Institute for Government. Sótt af <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/grade-structures-civil-service>.

UK, Institute for Government. (2023). *Appointed on merit: The value of an impartial civil service*. Sótt af <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/civil-service-impartiality>.

Umboðsmaður Alþingis. (2014). Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2013. Umboðsmaður Alþingis.

Umboðsmaður Alþingis. (2018). Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2017. Umboðsmaður Alþingis.

Umboðsmaður Alþingis. (2023). Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2022. Umboðsmaður Alþingis.

Umboðsmaður Alþingis. (2024). *Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2023*. Umboðsmaður Alþingis.

UN General Assembly. (1997). *Resolution on action against corruption 51/59*. United Nations.

Valtiolle.fi. (e.d.). *Valtiolle.fi – all central government jobs at a single location*. Sótt af <https://valtiolle.fi/>.

Valtioneuvoston kanslia. (2020). *Valtioneuvoston selonteko ihmisoikeuspolitiikasta 2020* (Valtioneuvoston julkaisuja 2020:24). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Sótt af https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162526/VN_2020_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Viktor Orri Valgarðsson og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2023). Segðu satt: Pólitískt traust og væntingar til stjórnmalafólks á Íslandi, 2020–2023. *Stjórnmal & stjórnsýsla*, 19(2), 71–106. Sótt af <https://www.irpa.is/index.php/irpa/article/view/3733/2306>.

Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. útgáfa). Tübingen: Mohr.

Weiss, H.-J., Niedermaier, W., Summer, M., & Zängl, W. (2024). *Beamtenrecht in Bayern*. Rehm Verlag.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

Zahle, H. (2019). *Dansk forfatningsret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Þingskjal nr. 2/1968–1969. *Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands*.

Þingskjal nr. 10/1933–1934. *Frumvarp til laga um réttindi og skyldur embættismanna*.

Þingskjal nr. 52/1973–1974. *Ráðning starfsmanna og húsnæðismál ríkisstofnana: Athugasemdir við frumvarp til laga nr. 97/1974*.

Þingskjal nr. 80/1935–1936. *Frumvarp til laga um starfsmenn ríkisins og laun þeirra*.

Þingskjal nr. 120/1995–1996. *Fyrirspurn til dómsmálaráðherra um flutning höfuðstöðva Landhelgisgæslunnar til Suðurnesja*.

Þingskjal nr. 126/1944–1945. *Þingsályktunartillaga um opinbera starfsmenn*.

Þingskjal nr. 148/1952–1953. *Frumvarp til laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna*.

Þingskjal nr. 314/1946–1947. *Frumvarp til laga um embættaveitingar og ráðning opinberra starfsmanna*.

Þingskjal nr. 438/2020–2021. *Skýrsla forsætisráðherra um ábendingar sem varða stjórnsýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna 2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim*.

Þingskjal nr. 1501/2009–2010. *Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*.

Þóra Bjarnadóttir, & Jón Gunnar Ólafsson. (2024). „Ég er ekki opinber persóna, ég er opinber starfsmaður“: Upplifun opinberra starfsmanna af óvæginni umræðu og áreitni og tillögur þeirra að úrbótum. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 20(2), 251–276.

Öberg, P. (2016). Interest organizations in the policy process: Interest advocacy and policy advice. In J. Pierre (Ed.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford University Press.

15. LAGASKRÁ

15.1 Íslensk lög

Lög nr. 33/1915 um verkfall opinberra starfsmanna

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 34/1944

Lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Lög nr. 48/1958 um ráðstafanir til að draga úr kostnaði við rekstur ríkisins

Lög nr. 3/1963 um landsdóm

Lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð

Lög nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands

Lög nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnanna

Lög nr. 29/1976 um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja

Lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna

Lög nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Upplýsingalög nr. 50/1996

Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis

Lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands

Lög nr. 84/2011 um breytingar á þingskaparlögum

Lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir

Lög nr. 130/2016 um kjararáð

Lög nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og ríkisreikninga

Lög nr. 150/2019 um innheimtu opinberra skatta og gjalda

Lög nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara

Lög nr. 64/2020 um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands

15.2 Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands

Reglugerð nr. 101/2009 um breytingu á reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands

Forsetaúrskurður nr. 125/2011 um skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Forsetaúrskurður nr. 100/2012 um skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Reglur nr. 393/2012 um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda

Forsetaúrskurður nr. 71/2013 skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Forsetaúrskurður nr. 6/2022 um skiptingu starfa ráðherra

Forsetaúrskurður nr. 7/2022 um skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands nr. 1080/2023

Reglur nr. 1600/2023 um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um störf forstöðumanna

Almennar siðareglur starfsfólks ríkisins nr. B-655/2024

Reglur nr. B-1047/2024 um störf ráðgefandi nefnda er fjalla um hæfni umsækjenda um embætti seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra

Forsetaúrskurður nr. 5/2025 um skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands

Siðareglur ráðherra nr. B-309/2025

15.3 Dönsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Lov nr. 100 af 31. marts 1954 om Rigsretten

15.4 Norsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Kongelig resolusjon av 9. oktober 1970.

15.5 Sænsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Successionsordningen (1810:0926)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Regeringsformen (1974:152)

Riksdagsordningen (1974:289)

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Förordning (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer

15.6 Finnsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Valtioneuvoston ohjesääntö nr. 262/2003

15.7 Írsk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Ministers and Secretaries Act 1924, No. 16 of 1924

Constitution of Ireland 1937

Civil Service Regulation Act 1956, No. 46 of 1956

Ombudsman Act 1980, No. 26 of 1980

Data Protection Act 1988, No. 25 of 1988

Ethics in Public Office Act 1995, No. 22 of 1995

Freedom of Information Act 1997, No. 13 of 1997

Electoral Act 1997, No. 25 of 1997

Standards in Public Office Act 2001, No. 31 of 2001

Civil Service Regulation (Amendment) Act 2005, No. 18 of 2005

Oireachtas (Ministerial and Parliamentary Activities) (Amendment) Act 2014, No. 6 of 2014

Regulation of Lobbying Act 2015, No. 5 of 2015

Protected Disclosures (Amendment) Act 2022, No 27 of 2022

15.8 Bresk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Constitutional Reform and Governance Act 2010 c. 25

15.9 Nýsjálensk lög og stjórnvaldsfyrirmæli

Protected Disclosures (Protection of Whistleblowers) Act 2022

16. DÓMASKRÁ

16.1 Hæstaréttardómar

Hrd. 1974, bls. 1170

Hrd. 19. desember 2017 (591/2017)

Hrd. 19. desember 2017 (592/217)

Hrd. 11. febrúar 2021 (23/2020)

16.2 Landsréttardómar

Lrd. 11. desember 2019 (829/2019)

Lrd. 8. mars 2024 (64/2023)

16.3 Héraðsdómar

Hérd. Rvk. 5. mars 2021 (E-5061/2020)

Hérd. Rvk. 21. desember 2023 (E-5794/2023)

16.4 Dómur Landsdóms

Dómur Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011

16.5 Álit umboðsmanns Alþingis

UA nr. 1147/1994

UA nr. 6211/2010

UA nr. 7382/2013

UA nr. 9487/2017

UA nr. 9487/2017

UA nr. F109/2022

UA nr. 109/2022

16.6 Danskir dómar

U 1910.948 R

U 1995.672 R

U 2002.418 H

16.7 Þýskir dómar

Úrskurður Stjórnlagadómstóls Þýskalands Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 140, 240 [290], Rn. 101 (2015).

Úrskurður Stjórnlagadómstóls Þýskalands frá 24. apríl 2018

16.8 Tilskipun ESB

Tilskipun ESB 2019/1937

