

Október 2025



Kjölfesta í hringiðu lýðræðisins

Íslenska embættismannakerfið í
alþjóðlegum samanburði

Skýrsla starfshóps forsætisráðherra

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Kjölfesta í hringiðu lýðræðisins: Íslenska embættismannakerfið í alþjóðlegum samanburði.

Október 2025

for@for.is

<http://www.stjornarradid.is>

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2025 Forsætisráðuneytið

ISBN: 978-9935-482-54-9

Efnisyfirlit

Samantekt	9
1. Inngangur.....	13
2. Sögulegt yfirlit	17
2.1 Rætur aftur í fornöld	17
2.2 Þróun mála í danska ríkinu	18
2.3 Heimastjórn og fullveldi.....	22
2.4 Lýðveldistíminn.....	27
2.4.1 Aðdragandi að setningu laga nr. 38/1954	27
2.4.2 Setning núgildandi starfsmannalaga	32
2.4.3 Sérstaklega um starfsöryggi embættismanna	37
2.5 Umfjöllun stjórn málafræðinnar um embættismannakerfi	38
2.6 Þýðing embættismannakerfis í stjórnskipuninni	39
2.7 Samantekt og ályktanir	40
3. Umbætur í kjölfar fjármálahrunsins.....	43
3.1 Inngangur.....	43
3.2 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis	43
3.3 Þingmannanefndin 2010	45
3.4 Starfshópur forsætisráðherra 2010.....	46
3.5 Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands.....	47
3.6 Ný lög um Stjórnarráð Íslands.....	50
3.7 Umbótatillögur varðandi forstöðumenn	52
3.7.1 Inngangur.....	52
3.7.2 Áskoranir í starfsumhverfi forstöðumanna	52
3.7.3 Meginniðurstöður starfshópsins.....	53

3.8 Umbætur í stjórnsýslunni: Stöðuskýrsla forsætisráðherra 2020-2021	56
3.9 Samantekt og ályktanir	60
4. Ráðherra og hin pólitíska stoð framkvæmdarvaldsins.....	63
4.1 Inngangur	63
4.2 Almennt um framsal valds og ábyrgðar í þingræðisskipulagi fulltrúalýðræðis.....	63
4.3 Hlutverk, ábyrgð og skyldur ráðherra	64
4.4 Hinn pólitíski veruleiki	66
4.5 Siðareglur ráðherra	66
4.6 Ráðherraábyrgð	67
4.6.1 Pólitísk ábyrgð	67
4.6.2 Lagaleg ábyrgð.....	69
4.7 Aðstoðarmenn ráðherra.....	72
4.8 Samantekt og ályktanir	74
5. Margþætt framkvæmdarvald – yfirsýn og samhæfing	75
5.1 Inngangur.....	75
5.2 Birtingarmynd margbreytileika.....	75
5.3 Þörf á samhæfingu	76
5.4 Ríkisstjórn og ráðherranefndir	78
5.5 Forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra.....	78
5.6 Dómur Landsdóms nr. 3/2011 með hliðsjón af forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráðherra	82
5.7 Aðrar leiðir til samhæfingar	84
5.8 Dæmi um umfangsmikið samhæfingarverkefni.....	84
5.9 Stjórnkerfismiðja.....	86
5.10 Samantekt og ályktanir	86
6. Staða og hlutverk embættismanna í stjórnskipaninni.....	89
6.1 Inngangur	89
6.2 Stjórnarskráin	89

6.3 Starfsmannalögin – sérstaða embættismanna.....	90
6.4 Hverjir eru embættismenn?.....	92
6.5 Nánar um hlutverk.....	93
6.6 Skyldur.....	95
6.6.1 Trúnaðar- og hollustuskylða	97
6.6.2 Starfsskyldur og upplýsinga- og ráðgjafarskylda	98
6.6.3 Hlýðniskylða.....	99
6.6.4 Sannleiksskylda.....	100
6.6.5 Þagnarskylda og vammleysisskylda.....	100
6.6.6 Réttindi í samhengi við skyldur.....	101
6.7 Siðareglur	101
6.8 Stjórnendastefna ríkisins.....	102
6.8.1 Hæfnisþættir í stjórnendastefnu ríkisins.....	102
6.8.2 Stjórnendasetur ríkisins og framkvæmd stjórnendastefnu.....	103
6.8.3 Ábyrgðar- og umboðskeðja frá ráðherra til forstöðumanns stofnunar	104
6.9 Skipun embættismanna.....	105
6.9.1 Auglýsingaskylða	105
6.9.2 Hæfnisnefndir.....	107
6.9.3 Skipunartími.....	111
6.10 Flutningur og lausn frá embætti.....	112
6.11 Aðrir ríkisstarfsmenn.....	114
6.12 Samantekt og ályktanir.....	116
7. Helstu áskoranir í opinberri stjórnsýslu og alþjóðleg viðmið	119
7.1 Inngangur.....	119
7.2 Almennt um áskoranir opinberrar stjórnsýslu.....	119
7.3 Upplýsingamiðlun til ráðherra.....	123
7.4 Traust til stjórn mála og stjórnsýslu	124

7.4.1 Rannsóknir á trausti til stjórnmalamanna.....	124
7.5 Alþjóðastofnanir og alþjóðleg viðmið í opinberri stjórnsýslu.....	127
7.5.1 Evrópuráðið	127
7.5.2 OECD.....	128
7.5.3 Um leiðtogahæfni og leiðtogafærni í opinberri stjórnsýslu.....	133
7.6 Samantekt og ályktanir.....	133
8. Þróun embættismannakerfa í Evrópu.....	135
8.1 Inngangur	135
8.2 Helstu hugtök.....	135
8.3 Skipun og starf	136
8.4 Valferli.....	138
8.4.1 Hver fer yfir umsóknir?	138
8.4.2 Hver á sæti í valnefnd?	138
8.4.3 Hvaða gögn eru notuð við valið?.....	139
8.4.4 Hæfnisþættir sem horft er til	139
8.5 Leiðtogahæfileikar fyrir breytta tíma.....	139
8.6 Framtíðar stjórnendur	139
8.7 Hreyfanleiki	140
8.8 Samantekt.....	140
8.9 Embættismannakerfi í aðildarríkjum OECD.....	141
8.10 Sérstaða Norðurlanda	142
8.11 Samantekt og ályktanir.....	147
9. Samanburður milli valinna ríkja.....	149
9.1 Inngangur	149
9.2 Þróun á undanförunum árum.....	149
9.3 Fyrirkomulag framkvæmdarvalds - sérkenni	149
9.4 Ákvæði um ríkisstarfsmenn í stjórnarskrá	150

9.5 Uppbygging ráðuneyta og staða forsætisráðuneytis	150
9.6 Málefni æðstu embættismanna: Ríkisstjórn eða forsætisráðherra?	151
9.7 Aðstoðarmenn ráðherra	152
9.8 Hvernig er yfirstjórn ráðuneytis skipulögð?	152
9.9 Skyldur ráðherra til að leita álits og ráðgjafar ráðuneytis	153
9.10 Fyrirkomulag fræðslu til ráðherra um samspil við embættismannakerfið	153
9.11 Hvernig er tekið á samstarfsörðugleikum milli ráðherra og embættismanna?	154
9.12 Flokkun ríkisstarfsmanna samkvæmt lögum	154
9.13 Fyrirkomulag ráðningar æðstu ópólitískra embættismanna	155
9.14 Aðgangur að upplýsingum um umsækjendur	155
9.15 Tímabundin eða ótímabundin skipun	156
9.16 Nánar um stöðu og hlutverk ráðuneytisstjóra	157
9.17 Skyldur æðstu embættismanna	157
9.18 Starfsval að loknu opinberu starfi	158
9.19 Samstarf ráðuneytisstjóra	158
9.20 Samantekt og ályktanir	159
10. Samspil hinnar pólitísku stoðar og embættismannakerfisins	161
10.1 Inngangur	161
10.2 Hverjir koma að stefnumótun?	162
10.3 Skilin ekki lengur jafn skörp	162
10.4 Undirbúningur ríkisstjórnarfunda	164
10.5 Samantekt og ályktanir	165
11. Vísbendingar og ályktanir	167
11.1 Inngangur	167
11.2 Ísland og samanburðarlöndin	168
11.3 Vísbendingar úr viðtalsrannsóknnum	169
11.4 Önnur atriði	179

12. Niðurstöður – valkostir	181
12.1 Afmörkun hóps embættismanna.....	181
12.2 Hlutverk embættismanna.....	182
12.3 Skipun embættismanna	183
12.4 Lengd skipunartíma.....	185
12.5 Frammistöðumat, starfsþróun og hreyfanleiki	187
12.6 Starfslok.....	187
12.7 Miðlæg skrifstofa	188
12.8 Hin pólitíska stoð ráðuneyta	188
12.9 Næstu skref.....	189
13. Samantekt tillagna.....	191
13.1 Afmörkun hóps embættismanna.....	191
13.2 Hlutverk embættismanna.....	191
13.3 Skipun embættismanna	191
13.4 Lengd skipunartíma.....	192
13.5 Frammistöðumat, starfsþróun og hreyfanleiki	192
13.6 Starfslok.....	192
13.7 Miðlæg skrifstofa	193
13.8 Hin pólitíska stoð ráðuneyta	193
13.9 Næstu skref.....	193

Samantekt

Hugmyndir um **embættismannakerfi sem er aðgreint frá pólitískum valdhöfum** ná mjög langt aftur. Það viðhorf að embættismenn vinni að almannaheill og að sú skylda þeirra sé ofar hollustu við ráðamenn á hverjum tíma á sér sömuleiðis djúpar sögulegar rætur þótt því fari fjarri að hún hafi alla tíð verið óumdeild.

Erindisbréf amtmanns á Íslandi frá ofanverðri 18. öld er á margan hátt nútímalegt sem staðfestir hve grundvallarreglur um embættismenn standa á gömlum merg. Meðal skyldna hans var að gæta hagsmuna konungs en jafnframt láta sig varða hag landsins, gæta þess að hinir voldugu kúguðu ekki þá sem minna máttu sín og hegða sér í embættinu eins og hæfði stöðunni.

Þá er athyglisverð sú hugmyndafræðilega gerjun sem átti sér stað á Íslandi á fyrstu áratugum síðustu aldar þegar tillögur voru mótaðar um löggjöf um embættismenn án þess þó að ná fram að ganga. Meðal hugmynda sem þá voru uppi var að koma á fót miðlægri einingu til að halda utan um málefni embættismanna og að embættaskipanir skyldu ræddar í ríkisstjórn.

Afdrifarík breyting er varðar embættismenn var gerð árið 1996 **með setningu núgildandi starfsmannalaga**. Gerður var greinarmunur á embættismönnum og öðrum starfsmönnum ríkisins sem ekki var skýrlega fyrir hendi í eldri lögum frá 1954. Tekin var upp 5 ára skipun embættismanna í stað æviráðningar. Rökin voru einkum að hreyfanleiki embættismanna og stjórnenda myndi aukast, aðhald eflast og líkur á því að inn kæmu nýjar hugmyndir og straumar við endurnýjun og hreyfingu á starfsmönnum. Þróunin hefur orðið sú að í flestum tilvikum er skipunartími embættismanna framlengdur að 5 árum liðnum. Í einstaka tilfellum hefur það hins vegar gerst að ráðherra hefur ákveðið að auglýsa embætti þegar kemur að lokum 5 ára skipunartíma.

Eftir efnahagshrunið var stjórnsýslan tekin til gagn Gerrar endurskoðunar. Nú er skylt að setja á fót ráðgefandi hæfnisnefndir við val á ráðuneytisstjórum og skrifstofustjórum í ráðuneytum. Sérlæg mæla einnig fyrir um hæfnisnefndir í ýmsum öðrum tilvikum. Að öðru leyti er heimilt samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að setja slíka nefnd á fót þegar forstöðumenn (sem jafnan eru embættismenn) eru skipaðir.

Í stjórnarráðslögin er nú komið ákvæði um skyldu ráðherra til að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Þá er kveðið á um samsvarandi skyldu starfsmanna ráðuneyta til að veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun.

Þá veittu stjórnarráðslögin siðareglum lagastoð og hafa þær m.a. að geyma nánari útlistun á meginreglum um samskipti ráðherra og embættismanna.

Staða ráðherra hér á landi er svipuð og í flestum samanburðarlöndum.

Jafnframt má segja að ráðherrar hér séu tiltölulega vel settir með fjölda aðstoðarmanna. Ísland og Danmörk skera sig þó úr að því leyti að „pólítíska stoðin“ innan hvers ráðuneytis er annars eðlis en annars staðar. Í þessum tveimur löndum er ekki gert ráð fyrir aðstoðarráðherrum. Í Danmörku hefur til mótvægis verið farin sú leið að undirstrika fjölþætta ráðgjafarskyldu embættismanna.

Eitt helsta hlutverk embættismannakerfis er að styðja ráðherra í því að sinna þeim fjölþættu hlutverkum sem hann hefur á hendi, að aðstoða við að koma stjórnarstefnunni í framkvæmd innan þess svigrúms sem stjórnarskrá, fjárheimildir og lög heimila og veita ráðgjöf í því skyni. Ráðgjöf embættismanna gegnir oftast en ekki lykilhlutverki við mat ráðherra á því hvaða leiðir skuli fara varðandi stjórnarframkvæmdina. Embættismenn eru þannig mikilvægur hlekkur í umboðs- og ábyrgðarkeðju fulltrúalýðræðisins og gegna sem slíkir, í umboði hins pólítíska valds, veigamiklu hlutverki í stjórnskipaninni.

Embættismenn geta líka gegnt mikilvægu hlutverki ef og þegar upp kemur stjórnarkreppa eða aðrar óvenjulegar aðstæður sem valda því að hin stjórnsmálalega stoð stjórnkerfisins virkar ekki sem skyldi. Þá fellur það innan hlutverks embættismanna að standa vörð um stöðugleika, stofnanaminni og langtímasýn. **Þeir eru því nokkurs konar kjölfesta í hringiðu lýðræðisins.**

Embættismenn hér á landi eru um 1300 talsins. Annars vegar er um að ræða æðstu starfsmenn ríkisins innan allra greina ríkisvaldsins en hins vegar starfsmenn sem gegna öryggishlutverki. Því má velta upp hvort hægt sé að **aðgreina betur þann hóp embættismanna sem starfar næst pólítískum valdhöfum** frá öðrum embættismönnum og starfsmönnum ríkisins. Er það í samræmi við alþjóðlega leiðsögn að gefa þessum hópi æðstu stjórnenda hjá framkvæmdarvaldinu sérstakan gaum.

Þá er umhugsunarefni að **starfsöryggi embættismanna** skuli að vissu marki vera minna en fastráðinna starfsmanna, sbr. möguleika ráðherra að auglýsa embætti að 5 ára skipun liðinni. Á embættismönnum á efstu stigum stjórnsýslunnar hvílir sú ábyrgð að vekja athygli á áhrifum ákvarðana og aðgerða ráðherra og standa vörð um lög, rétt og málefnalega stjórnsýslu, líkt og á öðru starfsfólki. Þessa skyldu þurfa embættismenn að geta uppfyllt án þess að óttast afleiðingarnar.

Mikill samhljómur er milli alþjóðlegra viðmiða og meginreglna hér á landi að því er varðar hlutverk æðstu starfsmanna ríkisins. **Ísland sker sig þó úr að sumu leyti.** Hvergi, miðað við þau lönd sem skoðuð voru, er ráðherra jafn einráður um val á æðstu starfsmönnum. Annars staðar koma skipanir æðstu stjórnenda sem heyra undir framkvæmdarvaldið til umfjöllunar í ríkisstjórn, ráðherranefnd eða hjá forsætisráðherra auk formlegrar aðkomu þjóðhöfðingja. Hópur embættismanna er sundurleitari hér en annars staðar. Reglur um skipunartíma æðstu embættismanna og starfsöryggi eru mismunandi eftir löndum. Í Noregi,

Danmörku, Þýskalandi og Bretlandi tíðkast enn æviskipanir. Fimm ára skipunartími eins og hér á landi er óvenju stuttur og í Finnlandi þar sem hann er einnig fimm ár hefur verið til umræðu að lengja hann.

Í skýrslunni er í lokakafla að finna tillögur um úrbætur. Þær lúta að því að lög dragi betur fram sérstöðu þeirra embættismanna sem vinna náið með hinu pólitíska valdi. Skipunartími verði lengdur úr 5 árum í 7, en eftir það geti þeir sótt um framlengingu (að hámarki til 7 ára í viðbót) í samkeppni við aðra eða farið til sérfræðistarfa hjá ríkinu (með fyrirvara um að málefnaleg sjónarmið mæli ekki gegn því eins og þarfir stofnunar). Tilgangurinn væri að ná betur fram markmiðum um faglegt sjálfstæði embættismanna, hreyfanleika og endurnýjun. Ráðningarferlið verði bætt með því að gera ráð fyrir möguleika á nafnleynd umsækjenda, hæfnisnefndum þar sem ráðherra er ekki einráður um val nefndarmanna og að embættaskipanir komi til umfjöllunar í ríkisstjórn eða í ráðherranefnd. Þá verði betur haldið miðlægt utan um þennan hóp embættismanna til að stuðla að starfsþróun og hreyfanleika og samræmdu frammistöðumati. Loks verði starfi aðstoðarmanna ráðherra sett þau mörk að þeir láti af störfum áður en kosningabarátta hefst.

1. Inngangur

Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar frá 31. janúar 2023 var komið á fót starfshópi til að leggja mat á stöðu embættismannakerfisins á Íslandi og starfsskilyrði starfsmanna ríkisins með hliðsjón af stöðu og þróun í nágrannalöndum. Hópin skiptuðu upphaflega Bryndís Hlöðversdóttir, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu, formaður, Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Ragnhildur Hjaltadóttir, ráðuneytisstjóri í innviðaráðuneytinu, og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, prófessor í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands. Vorið 2024 komu Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, og Haraldur Steinþórsson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, í hópin í stað Bryndísar og Guðmundar.

Starfshópurinn átti samtal við forystu stéttarféлага á opinberum vinnumarkaði og við félag forstöðumanna ríkisstofnana við vinnslu úttektarinnar. Þá var Bo Smith, fyrrum ráðuneytisstjóri í danska stjórnarráðinu, hópnur til ráðgjafar, en hann hefur stýrt sambærilegri vinnu í Danmörku. Bo Smith kom á fund starfshópsins í ágúst 2023 með fyrirlestur og samtal um þróun embættismannakerfisins í Danmörku og nálgun við skipan og ráðningar í æðstu störf og embætti innan danska ríkisins. Þá skipulagði Bo Smith samráðs- og upplýsingafund í lok febrúar 2024 í Kaupmannahöfn með Jørgen Grønnegård Christensen, prófessor emiritus í stjórnmálafræði við háskólann í Árósum, sem veitti starfshópnum nánari innsýn í undirbúnings- og ráðningarferli fyrir æðstu embættismenn innan danska stjórnarráðsins.

Við vinnu starfshópsins voru einnig fimm fyrrverandi ráðherrar hópnur til álitsgjafar: Katrín Júlíusdóttir, Eygló Harðardóttir, Þorsteinn Víglundsson, Kristján Þór Júlíusson og Steingrímur J. Sigfússon. Í samtölum við ráðherrana fyrrverandi var reynt að draga fram hvað hefði gengið vel og hvað hefði mátt betur fara, meðal annars í tengslum við starfshætti innan ráðuneyta og ríkisstjórnarsamstarfið. Ráðherrarnir fyrrverandi komu ekki að yfirferð efnistaka eða mótun tillagna hópsins. Með hópnur störfuðu auk Páls og Haraldar, sem fyrr eru nefndir, Ásthildur Valtýsdóttir, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, og Marta M. Halldórsdóttir, þá laganemi í forsætisráðuneytinu. Starfshópurinn naut liðsinnis Þrastar Freys Gylfasonar, sérfræðings í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, í tengslum við umfjöllun um stjórnendastefnu og málefni forstöðumanna. Anna Rósa Héðinsdóttir og Birta Marsilía Össurardóttir lögfræðingar aðstoðuðu við gerð heimildaskrár.

Hópnur var falið að:

- greina þróun embættismannakerfisins og starfsskilyrði ríkisstarfsmanna hér á landi í samanburði við nágrannalöndin,
- rýna þau lagaákvæði og aðrar reglur sem gilda um starfsskilyrði starfsmanna ríkisins, og meta hvort skýra þurfi þau eða betrumbæta,

- greina sérstaklega og leggja mat á það fyrirkomulag sem nú tíðkast varðandi ákvörðun um það hverjir teljist til embættismanna, hver skipunartími þeirra er, hvernig skipan, flutningi og frávikningu þeirra er háttað og eftir atvikum annað fyrirkomulag sem um þá gildir sérstaklega,
- leggja mat á samspil hlutverka starfsmanna ríkisins og hinnar pólitísku stoðar stjórnkerfisins og skoða þróun þessa í samanburði við nágrannalöndin, og
- koma með ábendingar og tillögur til úrbóta.

Rétt er að taka fram í upphafi að orðið *embættismaður* hefur fleiri en eina merkingu. Í fyrsta lagi er vísað til æðstu opinberra starfsmanna og eru forseti lýðveldisins, ráðherrar, dómarar, ráðuneytisstjórar og margir fleiri þá þar á meðal. Í öðru lagi er ákvæði um embættismenn í 20. gr. stjórnarskrárinnar sem er svo nánar útfært í lögum það er í þeirri merkingu sem einkum verður fjallað um embættismenn í skýrslunni. Lög gera nú skýran greinarmun á embættismönnum og öðrum starfsmönnum ríkisins. Í þriðja lagi er hugtakið gjarnan notað í fleirtölu sem samheiti yfir ótilgreindan hóp opinberra starfsmanna, gjarnan þá sem eru hærra settir, og stundum með vísun til þess að þeir myndi eins konar heild, sbr. „embættismannakerfi“, „embættismenn borgarinnar“.

Kjarni viðfangsefnisins samkvæmt erindisbréfi er að fjalla um samspil embættismanna við stjórnámálamenn sem hafa lýðræðislegt umboð til að stýra samfélaginu. Í erindisbréfi er gefið til kynna að þarna sé um tvær stoðir stjórnkerfisins að ræða. Sú líking er ágæt en ekki gallalaus. „Stoðir“ gefur til kynna að báðir armar séu jafnsettir. Í raun eru stjórnámálamennirnir augljóslega yfir embættismennina settir og standa nær hinni lýðræðislegu uppsprettu valds.

Í skýrslunni verður sjónum einkum beint að því starfsfólki sem starfar næst hinu pólitíska valdi en það geta verið stjórnendur og lykilstarfsfólk í ráðuneyti og forstöðumenn stofnana. Einnig verður fjallað sérstaklega um embættismenn í strangri lagalegri merkingu, en þó nær eingöngu þá sem starfa á vettvangi framkvæmdarvaldsins. Þannig er t.a.m. staða dómara, sem embættismanna, ekki tekin fyrir með beinum hætti.

Til þess að leggja mat á stöðu íslenskra embættismanna og hlutverk var gerður samanburður við átta önnur ríki, þ.e. hin Norðurlöndin, Bretland og Írland, Þýskaland og Nýja Sjáland. Íslenska embættismannakerfið, sem af sögulegum ástæðum hefur mikil líkindi með því danska, hefur í meginráttum þróast í takt við það sem átt hefur sér stað í öðrum vestrænum ríkjum, þótt vissulega sé einnig eitt og annað sem greinir á milli. Þar vekur sérstaka athygli hversu hver og einn ráðherra hér á landi hefur óskorað vald til að skipa þá embættismenn sem undir hann heyra án aðkomu ríkisstjórnar.

Hópurinn taldi einnig mikilvægt að fá fram sjónarmið og reynslu þeirra sem gegnt hafa embættum ráðherra hér á landi, sem og embættismanna sem hafa

starfað náið með ráðherrum. Með þetta að markmiði lét starfshópurinn gera viðtalsrannsókn þar sem tekin voru einstaklingsviðtöl við sex fyrrum ráðherra og sjö fyrrum ráðuneytisstjóra. Ráðherrarnir fyrrverandi sem viðtöl voru tekin við voru karlar og konur úr öllum stjórnmalaflokkum sem átt hafa ráðherra í ríkisstjórn á tímabilinu 1990 til 2016. Ráðuneytisstjórnarnir fyrrverandi sem tekin voru viðtöl við voru líka karlar og konur og með reynslu sem tók yfir sama tímabil. Í viðtölunum gafst tækifæri til að ræða opinskátt um störf og veruleika annars vegar stjórnmalamannsins í stöðu ráðherra og hins vegar embættismannsins sem er í hvað mestum samskiptum við ráðherra hverju sinni. Rannsóknin veitir innsýn í lítt þekkt svið opinberrar stjórnsýslu á Íslandi og telur hópurinn að draga megi af þeirri reynslu og þeim sjónarmiðum sem þar koma fram lærdóma fyrir þróun og skipulag stjórnsýslunnar, einkum og sér í lagi skipulag íslenska embættismannakerfisins.

Starfshópurinn taldi rétt að fjalla nokkuð um þróun framkvæmdarvaldsins og áskoranir sem þar eru uppi varðandi til dæmis samhfingu. Þannig mætti varpa betra ljósi á það starfsumhverfi sem ráðherrar og embættismenn búa við.

Mögulegar takmarkanir rannsóknar hópsins eru þær helstar að ekki hefur verið gerð úttekt á viðhorfum embættismanna almennt til viðfangsefnisins og starfsaðstæðna þeirra. Starfshópurinn beindi þannig sjónum sínum einkum að ráðuneytum og rannsóknarviðtölin sem tíunduð eru í viðauka voru tekin við fyrrverandi ráðherra og ráðuneytisstjóra. Starfshópnum hefur verið bent á að veruleiki forstöðumanna ríkisstofnana getur að sumu leyti verið frábrugðinn.

Einnig vantar nokkuð á að nánari upplýsingar liggi fyrir um framkvæmd laga varðandi auglýsingar, valferli og hreyfanleika. Þá bendir hópurinn í lokaköflum á að æskilegt væri að gera rannsókn, líkt og OECD hefur gert sums staðar annars staðar, á hæfni stjórnsýslunnar til að takast á við hlutverk sitt.

Drög að skýrslunni og viðaukum voru send ráðuneytisstjórum, Félagi forstöðumanna ríkisstofnana, BHM, BSRB og ráðgjafarhópi fyrrverandi ráðherra og gefinn kostur á athugasemdum. Unnið hefur verið úr þeim ábendingum sem bárust.

Eftir því sem leið á vinnu starfshópsins ákvað hann að leggja niður fyrir sér helstu markmið með þeim tillögum sem settar yrðu fram:

1. Stjórnkerfi sem stendur undir kröfum samtímans varðandi hæfni og góða þjónustu við almenning og er opið fyrir þverfaglegu samstarfi inn á við og út á við.
2. Öflug og nútímaleg forysta embættismannahlutans í stjórnkerfinu sem styður vel við hina pólitísku leiðtoga, veitir nauðsynlegt aðhald og leiðir farsællega starf ráðuneyta og stofnana.
3. Starfsumhverfi þar sem hlúð er að hæfni, skilvirkni, heilindum, óhlutdrægni, nýsköpun og góðri samvinnu.
4. Yfirsýn, samfella og viðbragðsflýtir stjórnkerfis sem stuðlar að áfallapoli samfélagsins.

5. Aukin tiltrú almennings til opinberrar stjórnsýslu og almennt traust til stjórnkerfisins.

2. Sögulegt yfirlit

2.1 Rætur aftur í fornöld

Embættismenn koma til sögunnar þegar samfélög manna sprengja af sér ramma þorpsins og til verða borgarsamfélög. Borg þarfnast innviða, skipulags, samhfæingar og verkaskiptingar sem ekki er möguleg nema stjórnsýsla komi til skjalanna.

Á tímum þegar einungis fáir kunnu að lesa, skrifa og reikna þá voru jafnvel lágt settir embættismenn hluti af forréttindastétt. Að kunna að skrifa var hár þröskuldur fyrir aðgang að opinberum embættum. Starfsheitið „ritari“ var algengt til forna og var í raun notað yfir embættismenn. Þróuð menningarsamfélög í Egyptalandi og Mesópótamíu bjuggu yfir sérhæfðu embættismannakerfi. Sama átti við um fyrstu kínversku ríkin. Er þá ógetið um stjórnsýslu kirkjunnar og annarra stofnana sem tengjast trúarbrögðum, þar sem embættismannakerfi hefur verið lengi við lýði.

Í byrjun var fyrirkomulagið yfirleitt þannig að embættismaðurinn lofaði yfirboðara sínum hollustu gegn því að séð var fyrir honum. Ólíkt því sem nú er voru viðkomandi ekki bundnir ríkinu eða þjóðinni hollustuböndum heldur eingöngu persónu konungs eða fursta. Þetta breyttist þegar fyrstu ríkin komu til sögunnar sem voru ekki einveldi. Það átti við um mörg grísk borgríki, með Apenu fremsta í flokki.

Það gildi jafnframt um embættismenn Rómarveldis að hollusta þeirra var gagnvart öldungaráðinu (Senatinu) og íbúum Rómar.¹ Jafnvel eftir að lýðveldið leið undir lok og keisaratímabilið tók við voru embættismenn lengi vel lögformlega bundnir þjóðinni og ráðinu. Þetta breyttist ekki fyrr en á 4. öld þegar allt ríkisvald taldist upprunnið hjá keisaranum. Bæði í Apenu og Róm voru æðstu embættismenn kjörnir til starfa, það er hefð sem hefur verið viðhaldið til dæmis í Bandaríkjunum.

Embættismannakerfið í Rómarveldi þótti mjög skilvirk og það lifði af hnignun Rómarveldis vestan megin öldum saman. Með tilkomu aðalshöfðingja og hrúni

¹ „All those who would assume the mantle of public affairs would be well advised to heed two of Plato's rules: first, to keep the best interests of the people so clearly in view that, whatever their own interests, those of the people will guide their conduct; and second, to care for the well being of the whole body politic, and not that of any one political party, especially not one which is prepared to betray the interests of the state for its own gain. The administration of the affairs of state must be taken like a public trust, to be undertaken for the benefit of those entrusted to one's care, and not for the benefit of those upon whom the trust is conferred. Indeed, those who undertake the charge of government for the benefit of their political party while neglecting other parts of society infect the public calling with a dangerous virus – they introduce discord and sedition. If some adhere to the party of the plebes, and others to the elites, then few will serve the needs of the state itself.” Cicero, 44 f.Kr./1938, þýðing og endursögn Scott Horton.

borgarmenningar snemma á miðöldum var grundvellingur kippt undan embættismannakerfinu því það var ekki nóg framboð af menntuðum mönnum sem ekki tilheyrðu kirkjunni. Í samræmi við þetta tók kirkjan til sín æ meiri völd og svo fór að kirkjan varð eina stofnunin sem réð yfir starfhæfni stjórnsýslu.

Endurreisnartímabilið og tilkoma konunga sem töldust sameina í einni persónu allt ríkisvald leiddi til þess að aftur þurfti þróaða og sérhæfða stjórnsýslu. Gallinn var sá að embættismennirnir þjónuðu fyrst og fremst konungi en ekki ríkinu eða þjóðinni. Í Frakklandi leiddi vanræksla konungs á þörfum þegna sinna m.a. til frönsku byltingarinnar og eftir byltinguna varð hollusta embættismanna fyrst og fremst bundin ríkinu og réttarkerfinu. Nokkrum árum áður hafði tekist að stofna lýðveldi í Norður-Ameríku þar sem stjórnsýslan var eingöngu bundin hagsmunum borgaranna.

Í Þýskalandi innleiddi Friðrik Vilhelm I Prússakonungur (sem ríkti á tímabilinu 1713-1740) inntökupróf fyrir embættismenn. Eftirmaður hans, Friðrik mikli, gerði velferð ríkisins og löghlýðni að æðstu boðorðum fyrir ríkið og þjóna þess, því þótt hann væri alvaldur þá leit hann á sjálfan sig sem fremsta þjón ríkisins. Þessi þróun lagði grunn að faglegri embættismannastétt sem byggði á hæfni frekar en aðeins ætterni eða stöðu.

2.2 Þróun mála í danska ríkinu

Þótt Ísland hafi ekki farið undir Danakonung fyrr en á 17. öld er gagnlegt að horfa lengra aftur hvað Danmörku varðar. Þar hefur á löngum tíma mótast embættismannakerfi sem náði til Íslands um langt skeið og varð jafnframt fyrirmynd vinnulags í íslenskri stjórnsýslu þegar hún komst á legg.

Ýmsar heimildir eru til um störf embættismanna Danakonungs á miðöldum. Á 13. og 14. öld var dróttseti (d. drosten) æðsti embættismaðurinn. Hann hafði það hlutverk að stýra ríkinu þegar konungur væri fjarverandi, annast embættaskipanir fyrir hönd konungs, innheimta tekjur og afgreiða í nafni konungs réttarágreining sem vísað var til hans.² Þegar á 15. öld virðist stjórnsýsla konungs vera komin í nokkuð fastar skorður, þannig var til dæmis haldið til haga upplýsingum um hver hefði tekið ákvörðun um útsendingar bréfa, ýmist konungur sjálfur eða einhver af hans nánustu ráðgjöfum.

Um svipað leyti tekur að mótast embætti kanslara að þýskri fyrirmynd. Kanslarinn varðveitti innsigli konungs, undirbjó konungleg bréf og veitti Kansellíinu forstöðu. Í konunglegum förmælum um starfsemi Kansellísins frá upphafi 16. aldar segir að kanslarinn skuli leggja mál daglega á vissum tíma fyrir konung og taka við förmælum hans. Hann skyldi innsigla bréf konungs áður en þau væru send út. Þá réð hann og leysti skrifara frá störfum. Skrifararnir þurftu að sverja kanslaranum f.h. konungs hollustueið og þeir urðu að halda trúnað

² Knudsen og Tamm, 2000, bls. 10.

um allt sem fram færi í Kansellíinu. Skrifararnir áttu að mæta til vinnu á vissum tímum og þeir máttu ekki skrifa bréfin í heimahúsi. Starfsmenn Kansellisins áttu að hafa góða þekkingu á lagalegum málum og Biblíunni. Lögð var áhersla á skjalavistun og voru bréf afrituð í sérstaka bók.³

Á 17. öld fer nútímalegt embættismannakerfi að taka á sig skýrari mynd. Það reyndist æ erfiðara að takast á við vaxandi verkefni ríkisins með kerfi þar sem aðallinn hafði forgang til embætta. Tilkoma einveldis í Danmörku 1660-61 innsiglaði þessa þróun. Það var forgangsmál konungs að koma á fót trúum embættismönnum. Eiður sem menn sóru þjónaði þessu markmiði. Hann kvað á um að embættismaðurinn yrði vera heiðarlegur og samviskusamur og leggja hart að sér, hann skyldi ætíð hafa hagsmuni konungs að leiðarljósi og að tryggja eigin hans. Æðstu embættismenn sóru hollustueiðinn persónulega gagnvart konungi með því m.a. að kyssa hönd hans.⁴ Hindrunum fyrir vexti stjórnsýslunnar var rutt úr vegi og konungur gat sótt sér hæfa starfsmenn úr ýmsum stéttum.⁵ Á 18. öld yfirtóku lögfræðingar embætti ríkisins þannig að í byrjun 19. aldar voru skipanir konungs á embættismönnum að stærstum hluta byggðar á hæfni.⁶ Að baki bjó einnig sú hugsun hjá konungi að embættismenn sem ekki tilheyrðu aðlinum væru líklegri til að vera hollir konungi. Þeir höfðu ekki eigin pólitísk markmið eins og aðalsmenn og voru háðir tekjum af embættum sínum.⁷

Einveldið og stjórnsýsla þess stóð jafnframt frammi fyrir samfélagi með nýju hugarfari. Einveldi sem byggðist á guðlegri náð vék fyrir hugmyndum um samning milli þjóðarinnar og valdhafans. Trú og vald kirkjunnar vék smám saman á 18. öld fyrir skynsemishyggju og gagnrýninni hugsun. Samhliða fóru embættismenn að líta á sig sem þjóna ríkisins og samfélagsins sem hefðu ekki einungis hollustuskyldur gagnvart konungi. Stjórnvöld fóru að líta á það sem hlutverk sitt að standa vörð um öryggi borgaranna, eignarrétt, réttlæti og réttláta málsmeðferð.⁸

Með tilkomu einveldisins freistuðu konungar þess einnig að draga úr möguleikum embættismanna til að misfara með opinbert fé. Gefin voru út ítarleg fyrirmæli um hvernig embættismenn ættu að haga störfum sínum. Þetta

³ Sama heimild, bls. 32.

⁴ Jensen, 2018, bls. 186-187.

⁵ Knudsen og Tamm, 2000, bls. 150-151. Árið 1706 var komið á kerfi þar sem embættaskipanir voru undirbúnar gaumgæfilega, konungur fékk afhenta starfslýsingu embættis og greinargerð um hvern þann sem kæmi til greina áður en hann tók ákvörðun. Þannig varð til ferli þar sem hlutlægar upplýsingar um hæfni, til að mynda vottorð, réðu mestu í stað einhliða viljayfirlýsingar umsækjanda eða persónulegra tengsla. Sjá Jensen, 2018, bls. 185.

⁶ Jensen, 2013, bls. 42.

⁷ Jensen, 2018, bls. 184.

⁸ Knudsen og Tamm, 2000, bls. 242.

leiddi smám saman til meiri samræmingar í stjórnsýslunni þar sem svigrúm einstakra embættismanna var takmarkað. Löggjöf var innleidd til að taka á spillingu. Frá 1676 var lögð dauðarefsing við móttöku gjafa (þ.e. mútupægni). Með dönsku lögum Kristjáns V. árið 1683 var með skýrum hætti kveðið á um að skjalafals fæli í sér lögbrot. Og 1690 voru lagðar þungar refsingar við fjárdrætti.⁹ Fyrirkomulag þar sem konungur tók við erindum og bænarskjölum frá almenningi stuðlaði síðan að því að upp kæmist um misferli embættismanna.¹⁰

Erindisbréf Stefáns Þórarinssonar amtmanns í Norður- og austuramti, frá 19. júní 1783,¹¹ er merk heimild um skyldur embættismanna á þeim tíma en er augljóslega gert í samræmi við þróun dönsku stjórnsýslunnar á einveldistíma.¹² Erindisbréfið er í 23 töluliðum og þar segir m.a. að amtmaður skuli:

- eftir fremsta megni gæta hagsmuna konungs í landinu, bæði í því er snýr að tekjum og öðrum réttindum hans í landinu,
- ávallt íhuga og láta sig varða hag landsins,
- taka við skjalasafni forvera síns, viðhalda því af kostgæfni, og skila því til eftirmanns síns,
- sjá til þess að tilskipanir, umboð, tilkynningar og önnur bréf konungs komist til vitundar almennings og biðji einhver um afrit megi engan veginn færast undan því,
- hafa eftirlit með dómgæslu þannig að allir njóti verndar laganna, hvort sem þeir séu geistlegir eða veraldlegir, auðugir eða fátækir,
- á ferðum sínum um amtið að gæta þess að hagsmunir konungs séu í heiðri hafðir og að þegnarnir séu ekki beittir órétti við skattlagningu,
- gæta þess að allir sæti réttlátri meðferð og að hinir voldugu kúgi ekki þá sem minna mega sín,
- tafarlaust grípa til ráðstafana til að setja duglegan og áreiðanlegan einstakling í embættið ef embætti sýslumanns er laust, tilkynna það rentukammerinu sem geri síðan tillögu til konungs um varanlega ráðstöfun hins lausa embættis,
- árlega senda tæmandi skýrslu um ástand mála í amtinu til kollegíalstjórnarinnar ásamt tillögum um það sem nauðsynlega þurfi að gera,

⁹ Ebdrup, 2024.

¹⁰ Jensen, 2018, bls. 189.

¹¹ Ólafur Halldórsson ofl., Lovsamling for Island IV, bls. 728-40.

¹² Fleiri erindisbréf frá 17. og 18. öld hafa varðveist í dönskum skjalasöfnum. Í erindisbréfi Iver Vind, æðsta ritara kansellisins, frá 1626 segir að hann skuli sýna konungi, trúnni, ríkjum og löndum konungs hollustu, hlýða kanslaranum, yfirmanni kansellisins, gæta þagnarskyldu, fara sparlega með gæði kansellisins og þá var honum óheimilt að taka við gjöfum. Þá skyldi hann leggja innkomin erindi samviskusamlega fyrir konung og sjá til þess að mál fengju skjóta afgreiðslu. Forsvaranleg skjalavarsla var einnig nefnd. Sjá Knudsen og Tamm, 2000, bls. 102.

- hafa vakandi auga með lægra settum embættismönnum, að þeir auðsýni þá nákvæmni, sem starfið útheimti, og fari eftir tilskipunum og fyrirmælum,
- loks, þar sem honum sé ekki falið embættið til þess að hann sjálfur nýti það í eigin þágu, stundi kaupmennsku eða önnur viðskipti, þar sem þegnarnir gætu sætt kúgun og lög og tilskipanir verið sniðgengnar og ýmislegt tjón hlotist af, þá sé svo fyrir mælt að hann láti allt slíkt vera og hegði sér í þessu trúnaðarembætti eins og hæfir stöðunni og í samræmi við þann eið sem hann hafi svarið.

Reynt hefur verið að leggja mat á hvenær danska stjórnarsýslan hafi verið komin með öll helstu einkenni nútímalegs embættismannakerfis. Víst er að þar hefur verið um þróun yfir langt tímabil að ræða sem studdist við breytingar að undirlagi konungs allt frá einveldinu og hugmyndafræðilega gerjun. Í byrjun 19. aldar hefur verið talið að mútugreiðslur hafi verið fátíðar en hins vegar voru mörg dæmi um að embættismönnum væri refsað fyrir fjárdrátt. Að einhverju leyti kann það að skýrast af efnahagsaðstæðum á þeim tíma þegar mikil freisting var fyrir embættismenn að nýta sér þá opinberu fjármuni sem fóru um þeirra hendur. Talið er að um 1860 hafi hins vegar spillingu verið að langmestu leyti útrýmt, að einhverju leyti vegna þess hve hart hafði verið tekið á henni.¹³

Seinni helmingur 19. aldar var mikið mótunarskeið embættismannakerfisins í Skandinavíu. Einveldi var afnumið í Danmörku árið 1849 og lýðræði komið á með kosningum til þings. Ríkisvaldinu var nú skipt í þrennt og nefndarstjórn einveldisins vék fyrir stigveldi þar sem ráðherra fór fyrir tilteknum málefnasviðum. Samspil milli stjórnámálamanna og embættismanna var litað af tvennu: Í fyrsta lagi voru ekki skörp skil, litið var á hvora tveggju sem embættismenn sem konungur veldi eftir eigin höfði. Ekki var óalgengt að menn flyttust milli ráðherrastarfs og annarra embætta. Í öðru lagi var ekki þingræði og því ekki virkt eftirlit þingsins með störfum ráðherra. Tilkoma þingræðis 1901 breytti þessari stöðu. Ráðherrarnir voru ekki lengur úr borgarastéttinni í Kaupmannahöfn heldur fyrst og fremst utan af landi. Það olli vantrausti milli þeirra og embættismanna sem áfram komu úr borgarastéttinni. Ráðherrarnir áttu til að gruna embættismenn um að leyna þá upplýsingum.

Embættismennirnir báru ekki ætíð traust til þess að lítt menntaðir ráðherrar gætu valdið starfinu. Þetta olli því m.a. að embættismannakerfið fór í varnarstöðu og skilgreindi hlutverk sitt fyrst og fremst sem ráðgefandi og framkvæmandi en ekki ákvarðandi. Það átti ekki eftir að breytast fyrr en 1943 þegar ráðuneytisstjórar tóku við stjórn landsins eftir að ríkisstjórnin sagði af sér á meðan á hernámi Þjóðverja stóð.

¹³ Jensen, 2018, bls. 192.

Á einveldistímabilinu voru starfandi frekar fáar stjórnardeildir í Danmörku en hver þeirra hafði umfangsmikið starfssvið. Stjórnardeildir þær, sem fyrst og fremst fóru með íslensk mál, voru lengst af aðeins tvær, kansellíið og rentukammerið, en frá árinu 1805 bættist við skólastjórnarráðið fyrir æðri menntastofnanir. Þetta stjórnarfyirkomulag var nefnt Kollegialstjórnin vegna þess að forstaða stjórnardeildanna var falin nefnd manna. Upphaflega var það konungur sjálfur eða ráðgjafar hans sem úrskurðuðu um mál „en smátt og smátt tók áhrifa konungs á stjórnina að gæta minna og úrskurðarvaldið færðist yfir til háttsettra embættismanna í stjórnardeildunum. Þannig var þróunin orðin víðast hvar í Evrópu á síðari hluta átjándu aldar.“¹⁴

Eftir 1848 voru stofnuð ráðuneyti í Danmörku sem leystu stjórnardeildirnar af hólmi og í fyrstu voru þau sjö talsins. Eitt hinna nýju ráðuneyta var innanríkisráðuneytið og innan þess var sérstök íslensk stjórnardeild. Hún var flutt til dómsmálaráðuneytisins 1855 en 1874 var sérstakt stjórnarráð sett á stofn fyrir Ísland samhliða stjórnarskránni um hin sérstaklegu málefni Íslands.

Danski dómsmálaráðherrann var jafnframt ráðherra Íslandsmála. Hið æðsta vald á Íslandi innanlands var falið í hendur landshöfðingja, sem konungur skipaði og hafði aðsetur á Íslandi. Jafnframt var stiftamtmannsembættið lagt niður. Landshöfðinginn starfaði samkvæmt erindisbréfi. Hann vann öll sín störf á ábyrgð ráðherrans og bar að fara eftir fyrirætlum hans. Jafnframt skyldi hann gera uppástungur um ný lög og aðrar almennar ráðstafanir í þágu Íslands.

2.3 Heimastjórn og fullveldi

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 stjórnarskrá um hin sérstöku málefni Íslands 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 fyrrnefnda¹⁵:

„... og þó skiptir afar miklu, að þessi maður verði einver ágætasti maður þjóðarinnar, sem vér höfum völd 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 flautabyrill eða fleiprari, heldur 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

¹⁴ Agnar Kl. Jónsson, 2004, bls. 10.

¹⁵ Sama heimild, bls. 34-35.

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. Auk þess komu svo dyravörður og sendill. Embætti landritara var lagt niður 1917 þegar ráðherrum fjölgaði úr einum í þrjá. Um þá ráðstöfun skrifar Agnar Kl. Jónsson:

„Það hefur stundum verið á það minnzt, að það hafi ef til vill verið misráðið að leggja niður embætti landritara, og þá verið haft í huga, að landritarinn var sá sem tengdi skrifstofur Stjórnarráðsins saman í eina heild og hafði „alla þræðina í hendi sér“...Hitt er án efa rétt, að landritaraembættið skapaði ágæta möguleika til eftirlits með allri embættisfærslunni og líklega betri en ella hefði getað orðið.“¹⁶

Í hegningarlögum fyrir Ísland frá árinu 1869 koma fram ýmsar kröfur um vandaða embættisfærslu og viðurlög við misbeitingu valds. Þannig varðaði það refsingu, skv. 118. og 119. gr. að taka á móti gjöfum eða öðrum ávinningi sem embættismaður átti ekki tilkall til fyrir embættisverk sín. Jafnframt var það refsivert að beita embættisvaldi til þess að neyða nokkurn mann á ólöglegan hátt til að gera eitthvað, þola eitthvað eða láta eitthvað ógert. „Embættismanni, sem beitir höggum og barsmíði eða öðru ofbeldi, þegar hann er að gegna embættisstörfum sínum, skal refsað ...“ sagði í 126. gr. Þá varðaði það refsingu að greina rangt frá í bókum þeim, sem fylgja embætti, eða falsa, aflaga eða ónýta skjöl sem honum væri trúað fyrir. Sama átti við um misferli með opinbert fé og misnotkun á stöðu sinni. Þá var mælt fyrir um þagnarskyldu varðandi nokkuð það er snerti embætti og ætti að fara leynt. Loks skyldi refsað fyrir ítrekaða vanrækt eða hirðuleysi í embættisrekstri eða stórfelld brot af því tagi.

Árið 1855 tóku gildi hér á landi dönsk lög frá 1851 um eftirlaun en þau giltu um flesta sem á þeim tíma gegndu æðstu embættum á Íslandi.¹⁷ Í lögum um laun

¹⁶ Sama heimild, bls. 326.

¹⁷ Sjá Ásmundur Helgason, 2023, bls. 127. Eins og fram kemur hjá honum var þarna um að ræða tilskipun um eftirlaun frá 31. maí 1855 sem lögleiddi á Íslandi lög frá 5. janúar 1851. „Á þessum tíma var rétturinn til eftirlauna ... hornsteinn að starfsöryggi embættismanna. Hann vó á móti frjálssu frávikningar- og stjórnunarvaldi konungs (ráðherra) samkvæmt stjórnarskrá. Tilgangurinn var öðrum þræði að tryggja embættismönnum ákveðna vernd gegn misnotkun á því valdi án þess að það væri formlega takmarkað. Miðaði löggjöf um eftirlaun að því að hindra að starfsfólki væri vikið úr embætti án bóta í formi eftirlauna nema að það hefði fyrirgert rétti sínum til þess að gegna því. Í riti sínu Íslensk stjórnлагаfræði sem kom út

Íslenskra embættismanna frá 1875 er gerður greinarmunur á embættismönnum og sýslunarmönnum. Þar segir í 2. gr. að embættismenn skuli skyldir að láta sér lynda breytingar þær og aukningu á embættisstörfunum, sem síðar kann að verða mælt fyrir um, þótt eigi sé neitt um það áskilið í veitingarbréfum þeirra. Sá munur var helstur á embættismönnum og sýslunarmönnum að þeir fyrrnefndu voru hærra settir.

Með lögum nr. 33/1915 voru verkföll opinberra starfsmanna bönnuð. Gildissvið þeirra laga hefur síðan þá verið takmarkað verulega.

Árið 1919 voru sett ný lög um laun embættismanna. Með lögunum var hætt að gera greinarmun á embættismönnum og sýslunarmönnum.

Árið 1933 flutti dómismálaráðherra frumvarp til laga um réttindi og skyldur embættismanna en það náði ekki fram að ganga. Í greinargerð sagði:

„Stjórninni hefir þótt ástæða til að safna saman í einn bálk þeim tiltölulega fáu eldri lagaákvæðum, sem til eru, um skyldur og réttindi embættismanna, breyta þeim í ýmsu og auka við því, sem mest virðist aðkallandi. Því verður tæpast neitað, að löggjöf sú, sem nú gildir, er í sumum atriðum svo ósamræm nútíðarhugsunarhætti og nútíðarkröfum, að full ástæða er til að taka þessi ákvæði til endurskoðunar. [...] Um skyldur þeirra eru að sönnu allýtarleg ákvæði í 13. kap. hinna almennu hegningarlaga, en þau ákvæði lúta aðeins að refsiverðu athæfi og er ekki við þeim bálk hróflað hér.“

Í frumvarpinu sagði að embættismaður væri hver sá, sem fengið hefði ótímabundna skipun til starfs í þágu ríkisins, ef árslaun þau, er fylgdu stöðu hans væru ákveðin í launalögum eða öðrum lögum. Konungur eða ráðherra skipaði embættismenn eftir því sem lög mæltu fyrir. Engan mætti skipa sem embættismann nema hann hefði ríkisborgararétt og talaði og ritaði íslenska tungu. Nú sé embætti laust og skuli þá auglýsa það til umsóknar í því blaði, sem flytur auglýsingar stjórnarvalda, með minnst þriggja vikna fresti. Ráðherra geti þó gert undantekningu frá því en í greinargerð var nefnt að sérstakar ástæður þyrfti til:

„Það hefir verið venja að auglýsa laus embætti til umsóknar, þó að stundum hafi verið út af því brugðið. Þessa venju sýnist réttast að löghelga, en jafnframt er rétt að geta þess, að þótt ráðherra sé nema þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi.“

árið 1913 benti Lárus H. Bjarnason á að eftirlaunarétturinn væri ekki „eingöngu í þágu embættismanna, heldur einnig í þágu almennings, með því að hann eykur sjálfstæði þeirra gagnvart stjórninni“. Með öðrum orðum virðist á þeim tíma hafa verið talið mikilvægt að pólitískur ráðherra hefði ekki algert sjálfðæmi um að ráða og reka fólk sem gegndi embættum enda græfi það undan sjálfstæði þess í starfi.“ Sjá Lárus H. Bjarnason, 1913.

Í frumvarpinu sagði að embættismaður skyldi gæta vandlega þeirra laga og reglna, sem um embætti hans gilda og í öllu hegða sér svo, að samboðið sé stöðu hans, heimilað að víkja frá þessu, þá er þó tilætlunin, að það sé ekki gert hvort sem hann er að embættisverki eða ekki. Embættismaður skyldi halda því leyndu, sem hann kemst að vegna stöðu sinnar, ef nauðsyn er á eftir eðli málsins eða leynd er sérstaklega fyrirskipuð. Embættismaður mætti ekki taka að sér neitt aukastarf sem að dómi ráðherra er þannig, að ræksla þess fari í bága við embættisstörfin eða geti valdið því, að hann verði ófær til að inna þau af hendi eða hluta af þeim. Nú bryti embættismaður í verulegum atriðum gegn embættisskyldum sínum eða sýndi yfirboðurum sínum vítaverða óhlýðni eða þrjósku og mætti þá víkja honum úr embætti með eða án fyrirvara. Nú væri embættismaður sekur um minni yfirsjónir og væri ráðherra þá rétt að gefa honum áminningu.¹⁸

Árið 1935 var flutt frumvarp til laga um starfsmenn ríkisins og laun þeirra, byggt á álitum millþinganefndar í launamálum¹⁹, sem náði ekki heldur fram að ganga. Þar voru lögð til ýmis merk nýmæli. Fram kom í álitum launamálanefndar, sem vísað var til í greinargerð frumvarpsins, að í lög vantaði meinlega margt til þess að ákveða skyldur starfsmanna hins opinbera gagnvart þjóðfélaginu og ákveða og tryggja réttindi þeirra gagnvart því. Leitast væri við að setja gagnkvæmar takmarkanir til varnar því, að óhæfir menn taki trúnaðarstöður og veitingarvaldinu sé beitt af handahófi. Sé þessa því meiri þörf sem fleiri gerast þjónar ríkisins. Í frumvarpinu voru settar fram eftirfarandi meginreglur sem eru allrar athygli verðar þótt frumvarpið hafi ekki orðið að lögum:

1. Skyld yrði að auglýsa laus störf hjá ríkinu með minnst mánaðar fyrirvara. Hver umsækjandi hefði rétt til að vita, hverjir aðrir sæktu um starfann.
2. Ákvörðun um skipun æðstu embættismanna skyldi tekin á ráðherrafundi og réði þar afl atkvæða. Þar undir féllu yfirmenn stofnana, dómara í Hæstarétti, sýslumenn, bæjarfógetar, lögreglustjórar og skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu. Ef atkvæði féllu jöfn skyldi sá ráðherra ráða sem fer með þau mál, er starfsmaðurinn vinnur að. Segir í greinargerð að rétt þyki að skipun æðstu starfa sé ákvörðuð af ráðuneytinu öllu, jafnvel þó að það geti valdið nokkrum erfiðleikum, þegar um samsteypuráðuneyti er að ræða.
3. Yfirmenn starfsgreina og stofnana gætu þeir einir orðið sem með áskildu prófi eða viðurkenndri starfshæfni hefðu sýnt að þeir hefðu þá þekkingu og leikni sem krafist er. Einnig að þeir hafi starfað minnst tvö ár við góðan orðstír við sambærileg störf eða í þeirri starfsgrein, sem væntanlegt valdsvið þeirra nær yfir.

¹⁸ Þingskjal nr. 10/1933-1934.

¹⁹ Þingskjal nr. 80/1935-1936.

4. Eigi mætti veita mönnum forstöðu starfsgreina, svo sem síma og póstmála, fræðslumála, lækninga eða annarra hliðstæðra starfsgreina gegn skriflegum mótmælum $\frac{3}{4}$ starfsmanna í viðkomandi starfsgrein.
5. Hæfisreglur voru orðaðar þannig að óheimilt væri hverjum sem veitingarvald hefði að veita starfa þeim sem væri honum náskyldur. Veitingarvaldi skyldi þá afsalað til hinna ráðherranna og skyldi þó leitað samþykkis starfsmannadóms, sbr. 8. tölul., um veitinguna. Ef forstjóri hefði veitingarvaldið, skyldi hann afsala því í hendur starfsmannadóms, en einnig þyrfti samþykki hlutaðeigandi ráðherra.
6. Hverjum þeim sem veittur væri starfi eða sýslan væri skylt að rækja starfa sinn með trúmennsku og vinna í hvívetna samkvæmt stjórnskipunarlögum ríkisins.
7. Tekið var fram að ef starfsmaður teldi fyrirskipanir óréttmætar eða gagnstæðar starfsreglum gæti hann skotið máli sínu undir úrskurð forstjóra starfsgreinar sinnar eða til ráðherra, ef um væri að ræða fyrirskipanir forstjóra starfsgreinar.
8. Mælt var fyrir um skipun þriggja manna starfsmannadóms þar sem hlutaðeigandi starfsmannafélag hefði einnig rétt til setu án atkvæðisréttar. Verkefni dómsins væri að ráða starfsmenn, leggja úrskurð á hvort starfi væri nauðsynlegur sem forstjóri vildi taka upp, gera tillögur um fækkun starfsmanna og bætta skipun á starfsmannahaldi ríkisins og að fella úrskurði þegar starfsmenn væru kærðir fyrir vanrækslu eða ódugnað. Skjóta mætti niðurstöðu til ráðuneytisins en þeim yrði ekki breytt nema með samþykki allra ráðherranna.

Um starfsmannadóminn sagði þetta í greinargerð:

„Í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir, að stofnað sé sérstakt ráð, sem undirbúi veitingu flestra hinna ábyrgðarminni starfa, og hafi það tillögurétt og atkvæðis um þau með forstjórum stofnana og starfsgreina. [...] Er því ætlað að hafa eftirlit með öllu starfsmannahaldi ríkisins, gera tillögur um samfærslu starfa og bætta skipun þeirra og þó sérstaklega að hindra það, að forstjórar þeir, er veitingarvald hafa, láti geðþekkní eða handahóf ráða vali manna til starfa. Aðalmaðurinn í starfsmannadómi hefir fastan starfa sem eftirlitsmaður með starfsmannahaldi ríkisins, og er til ætlazt að hann sé skoðaður sem starfsmaður í fjármálaráðuneytinu. Hefir hann forsæti starfsmannadóms. Tvö sætin skipa sinn umboðsmaður frá hvorum undirmönnum og yfirmönnum. Með þessu á að mynda þá þungamiðju veitingavaldsins, er ætti að standa af sér flokkspólítískar sveiflur í vali starfsmanna fyrir ríkið og tryggja betur en ella samþykki almennings til skipunar í stöður og starfa.

Með ákvæðum 58. greinar er þessu veitingaráði ætlað viðtækt og ábyrgðarmikið verkvið, og er því valið nafnið starfsmannadómur. Má gera ráð fyrir, að formaður starfsmannadóms verði vegna stöðu sinnar sem endurskoðandi kunnari mönnum víðsvegar um land en nokkur einn maður annar, sem starfar á vegum ríkisvaldsins. Ef vel tekst til um val á manni í slíka stöðu, mun þetta fyrirkomulag leiða til vaxandi hagsbóta um starfsmannahald ríkisins. Má og fullyrða, að ekki veitir af fullkomnu og skipulögðu eftirliti um það með fullkomnu valdi til umbóta. En það eftirlit er nú lítið, og þó enn minna vald því samfara. Þau rök, er helst hægt að færa fram gegn starfsmannadómi þeim, sem hér eru gerðar tillögur um, eru, að hann geti orðið of seinfær og því til tafar og trafala, og þá um leið of þungur hemill á veitingarvald forstjóranna. Með tilliti til þessa eru ákvæði 59. greinar sniðin á þann veg, að sem auðveldast sé að gera dóminn ályktunarfæran. Og með reglugerð má ákveða, að starfi hann eigi innan ákveðins tíma, missi hann sinn íhlutunarrétt um hlutaðeigandi mál.²⁰

2.4 Lýðveldistíminn

2.4.1 Aðdragandi að setningu laga nr. 38/1954

Fljótlega eftir lýðveldisstofnun kom til umfjöllunar á Alþingi að setja skýrari reglur um embættaveitingar. Haustið 1944 samþykkti Alþingi þingsályktun um undirbúning löggjafar um opinbera starfsmenn. Í greinargerð 1. flutningsmanns, Gunnars Thoroddsens, sagði m.a.:

„Íslensk löggjöf um opinbera starfsmenn, réttindi þeirra og skyldur, er harla ófullkomin. Helztu ákvæði eru I. kafli launalaganna frá 1919, 7 greinar, er fjalla aðallega um tilhögun á launagreiðslum, lög um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins frá 1943, konungsbréf og úrskurðir frá 1844, 1857 og 1863 um íslenskukunnáttu embættismanna, lögin frá 1915 um verkfall opinberra starfsmanna og XIV. kafli hegningarlaganna, um brot í opinberu starfi. Sum þessara fyrirmæla eru algerlega úrelt, og um fjölda mikilvægra atriða vantar lagaákvæði með öllu. Ákvæði vantar um það, hvort og þá með hverjum hætti skuli auglýsa opinberar stöður til umsóknar, hvort keppniþróf skuli í vissum tilfellum fara fram milli umsækjenda; reglur vantar, sem veitingarvaldið ætti að hafa til hliðsjónar við veitingu starfa; um mat á hæfileikum umsækjenda og þekkingu, um starfsaldur, frammistöðu í fyrri störfum o. fl. Ákvæði vantar um eðli þess réttarsambands, sem skapast milli hins opinbera og starfsmannsins, um það, hvort ríkið geti sagt upp starfsmanni, sem

²⁰ Frumvarpið og greinargerð eru aðgengileg í sérprenti Alþingis: Álit og tillögur millipinganevndar í launamálum, Gutenberg, 1934. Formaður nefndarinnar var Jörundur Brynjólfsson alþingismaður.

hefur ekki brotið af sér, og á hinn bóginn, hvort starfsmenn geti sagt af sér og þá með eða án fyrirvara; um frávikning frá störfum, hvort dómstólar geti sett aftur inn í embætti þann, sem vikið hefur verið frá án saka, og hversu meta skuli bætur fyrir óréttmæta frávikningu. Ákvæði vantar um launarétt o. fl., ef starfsmaður er sjúkur, um aðstöðu hans, ef hann slasast við starf sitt. Fyrirmæli vantar um daglegan starfstíma, um aukavinnu, um heimild til að taka að sér aukastörf. Svo mætti lengi telja. Úr ýmsum þessara atriða hefur verið reynt að leysa samkvæmt eðli máls og meginreglum laga. Dómstólar hafa skorið úr sumum, en um mörg þeirra ríkir óvissa. A síðari árum hafa tvívegis verið gerðar tilraunir til að bæta úr þessum skorti skýrra laga. Árið 1933 bar ríkisstjórnin fram frv. til l. um réttindi og skyldur embættismanna. Var frv. samið af dómsmálaráðherra, og fylgdi því allýtarleg greinargerð. Frv. fór til nefndar, en komst ekki lengra áleiðis. 1935 var borið fram frv. til launalaga, er millipínganefnd í launamálum hafði undirbúið, I.-XII. kafli þess frv. fjölluðu um réttarstöðu opinberra starfsmanna. En ekki komst það frv. heldur lengra en til nefndar. Ekki verður lengur unað við slíka óvissu.“²¹

Gylfi Þ. Gíslason flutti árið 1947 frumvarp til laga um embættaveitingar og ráðning opinberra starfsmanna, sem ekki náði fram að ganga en vísað var af hálfu allsherjarnefndar Alþingis til ríkisstjórnarinnar, „í trausti þess að hún láti undirbúa málið rækilega, svo fljótt sem hún hefur tök á.“ Þar var mælt fyrir um að óheimilt væri ráðherra að stofna til embættis eða opinbers starfs, nema heimilað sé í lögum. Öll embætti og opinber störf, er ráðherra veitir eða forseti Íslands á ábyrgð ráðherra, skuli auglýsa til umsóknar með minnst mánaðar fyrirvara. Áður en ráðherra tekur afstöðu til veitingar embættis eða ráðningar opinbers starfsmanns, skuli hann ætíð leita umsagnar tiltekinna umsagnaraðila sem voru skv. frumvarpinu skrifstofustjórar í ráðuneytunum, misjafnt eftir embættum. Í greinargerð sagði m.a.:

„Það er eitt af megininkennum heilbrigðra þjóðfélagshátta, að til séu fastar reglur eða a. m. k. hefðbundnar venjur um veitingu embætta og opinberra starfa, en handahófi og hlutdrægni markaður sem þrengstur bás. Getur ekki leikið á tveim tungum, að örugg skipun þessara mála stuðli mjög að því, að til starfa í þágu ríkisins veljist sem hæfastir menn, auk þess sem þeir, er bjóða hinu opinbera þjónustu sína eða gegna opinberum störfum og óska að breyta um starfssvið, eiga sanngjarna kröfu á að vita, eftir hvaða reglum muni farið, og þá jafnframt á hinu, að þær séu réttlátar. Þegar veitingarvaldið er í höndum pólitískra ráðherra, sem gera sér ljóst, að þeir kunna að sitja skamma stund aðeins á valdastóli, er óneitanlega sérstök hætta á, að

²¹ Þingskjal nr. 126/1944–1945.

hver þeirra um sig fylgi sinni reglu eða þeir freistist til að taka meira tillit til stjórnmálalahagsmuna og kunningsskapar en góðu hófi gegnir. Meðan fastar reglur eða trausta hefð skortir, getur ráðherra og oft og einatt átt í vök að verjast gagnvart ásælni skjólstæðinga, þótt hann sé í sjálfu sér allur af vilja gerður til þess að sýna fyllsta hlutleysi og réttlæti.

Hér á landi hefur ástand þessara mála því miður ekki verið sem skyldi. Engin heildarlöggjöf hefur verið til um veitingu embætta og opinberra starfa, reglur þær, sem verið hafa í einstökum lögum, eru oft og tíðum ófullkomnar og í ósamræmi innbyrðis, en um mjög fáa flokka embætta hafa skapast svo traustar venjur, að yfirleitt sé ekki frá þeim brugðið. Á síðustu árum hefur það og færzt mjög í vöxt, að til embætta og starfa hafi verið stofnað að Alþingi fornspurðu, þ.e.a.s. án lagaheimildar. Hvort tveggja hefur þetta valdið því, að meiri ófriður hefur verið um embættaveitingar en heppilegt er, stundum að vísu alveg að ástæðulausu, enda virðist hafa viljað brenna við, að andstæðingar ráðherra telji sér skylt að finna að sem flestu, er þeir aðhafast, hversu sjálfsagt sem það er, en oft hefur þó með réttu mátt mjög að ráðstöfunum veitingarvaldsins finna.²²

Með lögum nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru loks sett heildarlög um ríkisstarfsmenn. Fram til þess tíma var ekki fyrir hendi heildarlöggjöf um opinbera starfsmenn og íslensk löggjöf um réttindi þeirra og skyldur því harla ófullkomin. Í greinargerð kom fram að við undirbúning málsins hefði verið höfð hliðsjón af gildandi lagaákvæðum og venju, fyrri frumvörpum, einkum þeim sem flutt voru á Alþingi 1933 og 1935, erlendra löggjöf og ályktunum og tillögum BSRB.

Talið var að réttarsamband ríkisins og starfsmanna þess væri svo frábrugðið réttarsambandi vinnuveitenda og launþega á hinum almenna vinnumarkaði, að hugmyndir um samningsrétt opinberra starfsmanna væru ekki raunhæfar. Ríkisstarfsmönnum voru þess í stað tryggð sérstök réttindi með lögnum, umfram launþega á hinum almenna vinnumarkaði, og vógu þar þungt ákvæði er tryggðu ríkisstarfsmönnum mikið öryggi í starfi eða það sem nefnt hefur verið „æviráðning“. Helstu nýmæli laganna voru þessi:²³

1. Tekið var af skarið um það hverjir væru starfsmenn ríkisins, þ.e. hver sá sem skipaður væri, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins með föstum launum enda væri um aðalstarf að ræða. Í greinargerð kom fram að skýrgreining á því hverjir skyldu taldir opinberir starfsmenn, embættismenn eða sýslunarmenn hefði verið nokkuð á

²² Þingskjal nr. 314/1946-1947.

²³ Þingskjal nr. 148/1952-1953.

reiki. Samkvæmt þessu var hugtakið embættismaður ekki notað í lögunum og enginn greinarmunur gerður á þeim og öðrum ríkisstarfsmönnum.

2. Því var slegið föstu að ráðherra sem starfinn lýtur réði í viðkomandi stöðu nema annað væri ákveðið með lögum. Í greinargerð var vikið að því að stundum gerðu lög ráð fyrir að leita skyldi álits kunnugra og sérfróðra aðila eða stofnana áður en ráðið væri í starf og væru slík fyrirmæli æskileg og líkleg til þess yfirleitt að tryggja val hinna hæfustu. „En almenn lagafyrirmæli um að skylt sé að leita álits, og þá hverra, er erfitt að setja, vegna þess hve aðstæður eru ólíkar um hin margháttuðu störf í þjónustu ríkisins. Ef ákveða ætti eina stofnun, einn aðila, sem jafnan skyldi leita umsagnar til, er hætt við, að þann aðila skorti oft næga þekkingu á hinum nauðsynlegu kröfum til starfsins, eða að setja yrði á fót fjölmenna stofnun til þess að sérþekking væri alltaf tryggð.“
3. Í lögunum voru tíunduð almenn skilyrði þess að fá skipun, setningu eða ráðningu í stöðu. Í greinargerð var vísað til þess að þau væru að miklu leyti í samræmi við ríkjandi skoðanir og venjur. Þar var um að ræða aldurslágmörk, 21 ár, kröfu um lögræði, nauðsynlegt heilbrigði, íslenskan ríkisborgararétt, óflekkað mannorð, almenna menntun og þá sérmenntun, sem gera verði kröfu um til óaðfinnanlegar rækslu starfans, og fjárforræði, ef stöðu fylgja fjárreiður.
4. Mælt var fyrir um auglýsingar starfa hjá ríkinu. „Það nýmæli felst í þessari grein, að opinberar stöður skuli auglýstar til umsóknar. Er það réttlætismál og jafnréttis, að öllum þeim, er hugur leikur á tilteknu opinberu starfi, sé veittur þess kostur að sækja um það. Ríkinu ætti þá einnig að vera meiri trygging fyrir því, að hæfir menn veljist í þjónustu þess,“ eins og segir í greinargerð. Rökestutt var að undanþágu yrði að gera vegna utanríkisþjónustunnar eins og tíðkaðist hjá flestum þjóðum. Umsóknarfrestur var ákveðinn fjórar vikur að jafnaði og tekið fram að veita skyldi umsækjendum og félögum opinberra starfsmanna kost á að fá vitneskju um það hverjir sótt hafi um starfið.
5. Ákvæði laganna um skyldur ríkisstarfsmanna voru fábrotin. Í 28. gr. sagði að starfsmanni væri skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skyldi gæta kurteisi, lipurðar og réttisýni í starfi sínu. Hann skyldi forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess, sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein, er hann vinnur við. Samkvæmt 29. gr. var starfsmanni skylt að hlýða

löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt. Þá skyldi hann skv. 30. gr. koma stundvíslega til starfa. Í 32. gr. sagði að hverjum starfsmanni væri skylt að gæta þagmælsku um atriði, er hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara skv. lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli málsins. Í lögskýringargögnum var ekki að finna nánari útlitun á meginskyldum ríkisstarfsmanna. Framsögumaður sagði í ræðu sinni að þessi ákvæði væru almennt í samræmi við það, sem talið hefði verið gilda, þótt eigi væri bundið í lög.²⁴ Í ákvæði um lausn úr stöðu er einnig vísan í skyldur starfsmanna að því leyti að lausn um stundarsakir sé heimil ef starfsmaður hefur sýnt í starfi óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns, vankunnáttu eða óvandvirkni, verið ölvður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þyki að öðru leyti ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg því starfi.

6. Í lögunum voru einnig ítarleg ákvæði um lausn frá störfum og launakjör sem ekki verða tíunduð hér.

Þróun eftir setningu laga nr. 38/1954 varð sú að starfræksla hins opinbera varð æ víðtækari og því fjölgaði smám saman í starfslíði opinberrar stjórnsýslu. Reynt var að stýra þeirri fjölgun með ýmsum ráðum. Með lögum nr. 48/1958 um ráðstafanir til að draga úr kostnaði við rekstur ríkisins var þannig sett á stofn sérstök nefnd sem ætlað var að fjalla um allar ráðningar starfsmanna í þjónustu ríkisins. Markmiðið var að koma böndum á vöxt ríkisútgjalda. Þetta leiddi til þess að starfsmenn ríkisins urðu í auknum mæli lausráðnir.²⁵ Með lögum nr. 97/1974, um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, var lögfest heimild til að ráða ríkisstarfsmenn með gagnkvæmum uppsagnarfresti og má segja að frá gildistöku þeirra laga hafi slík ráðning verið ríkjandi ráðningarform hjá hinu opinbera.

Gengið var út frá því, sbr. dóm Hæstaréttar frá 12. desember 1974 í máli nr. 128/1973, að lög nr. 38/1954 kæmu ekki í veg fyrir að ríkisstarfsmenn væru ráðnir til starfa með uppsagnarfresti, ef um það væri samið.²⁶ Um miðjan tíunda áratug

²⁴ Efri deild: 17. fundur, 73. löggjafarþing, 1953-1954. Sjá dálk 700 í B-deild Alþingistiðinda (630).

²⁵ „Lög þessi gerðu ráð fyrir, að sérstök nefnd fjallaði um allar ráðningar starfsmanna í þjónustu ríkisins, og um húsnæðis- og bifreiðakostnað ríkisstofnana. Lög þessi hafa verið þannig framkvæmd, að heimildar nefndarinnar þyrfti við til að fjölga fastráðnum starfsmönnum. Hins vegar voru svokallaðar lausráðningar starfsmanna látnar afskiptalausar af hálfu nefndarinnar. Vegna þessarar framkvæmdar hefur gætt vaxandi tilhneigingar ráðuneyta og stofnana til að lausráða starfsmenn, og má jafnvel segja, að heilar stofnanir hafi treyst á slíka starfskrafta. Hefur þess þá ekki alltaf verið gætt sem skyldi, að tilskildar fjárveitingar væru fyrir hendi.“ Sjá þingskjal nr. 52/1973-1974.

26 Hrd. 1974, bls. 1170 í máli nr. 128/1973 frá 12. desember 1974. Um var að ræða ríkisstarfsmann sem var ráðinn með samningi sem heimilaði uppsögn með þriggja mánaða fyrirvara. Honum var sagt upp og hélt

síðustu aldar varð það viðhorf ríkjandi að uppsögn ríkisstarfsmanna teldist stjórnvaldsákvörðun, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1147/1994²⁷. Þetta hefur verið ítrekað í síðari álitum umboðsmanns og ljóst má vera að lagabreytingu þarf til ef gera ætti breytingar á réttarstöðu ríkisstarfsmanna að þessu leyti, til að færa hana að því sem tíðkast á almennum vinnumarkaði.

Það var lengi baráttumál samtaka opinberra starfsmanna að fá viðurkenndan verkfallsrétt. Náðist það markmið með setningu laga nr. 29/1976 um kjarasamninga Bandalags starfsmanna ríkis og bæja en einungis varðandi félagsmenn í BSRB. Með lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna var verkfallsrétturinn víkkaður út til félagsmanna í stéttarfélögum sem hafa samningsrétt. Í núgildandi lögum nr. 94/1986 er langur listi í 19. gr. yfir þá sem ekki hafa verkfallsrétt.

2.4.2 Setning núgildandi starfsmannalaga

Markmið núgildandi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, var að auka hagkvæmni í ríkisrekstrinum, stuðla að bættri þjónustu hins opinbera og gera starfsmannastefnu ríkisins skýrari. Til að ná þessum markmiðum byggðist frumvarpið sem varð að lögum nr. 70/1996²⁸ á að færa vald til að taka ákvarðanir sem varða starfsmenn, aðra en æðstu stjórnendur, frá ráðherrum til stjórnenda einstakra stofnana, færa gerð kjarasamninga í svipað horf og á hinum almenna vinnumarkaði, auka átti sveigjanleika í starfsmannahaldi, einfalda launakerfi og gera það sveigjanlegra, gera auknar kröfur til menntunar og reynslu ríkisstarfsmanna, og efla jafnrétti.

Helstu breytingar voru þessar:

1. Lögin tóku mið af því að **æviráðning starfsmanna gildi ekki lengur**. Eldri lög gengu út frá því sem nánast ófrávíkjanlegri reglu að starfsmenn ríkisins væru skipaðir eða ráðnir til starfa ótímabundið, án gagnkvæms uppsagnarfrests. Engu að síður hafði þróunin orðið sú að stór hluti ríkisstarfsmanna var ráðinn til starfa með gagnkvæmum uppsagnarfresti með heimild í lögum nr. 97/1974. Þessi breyting endurspeglast í 1. gr. laganna þar sem tekið er fram að lögin gildi um hvern þann sem skipaður er, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en mánaðar á meðan áður var vísað til fastra launa. Í 41. gr. kom síðan fram að starfsmenn ríkisins, aðrir en embættismenn, skuli ráðnir til starfa ótímabundið með gagnkvæmum uppsagnarfresti, sem væri þrír mánuðir að loknum

hann því fram að uppsagnarákvæðið bryti í bága við lög nr. 38/1954. Hæstiréttur taldi að lögin heimiluðu að ráða ríkisstarfsmenn með uppsagnarfresti.

²⁷ UA 1147.1994.

²⁸ Þingskjal nr. 650 á 120. löggjafarþingi 1995-1996. Frumvarpið var samið af nefnd um endurskoðun starfsmannalaganna sem Eiríkur Tómasson prófessor stýrði.

reynslutíma, nema um annað væri samið í kjarasamningi. Mælt var fyrir um í sömu grein að tímabundin ráðning skyldi aldrei vara samfelld lengur en í tvö ár.

2. **Skýrlega var greint á milli embættismanna og annarra ríkisstarfsmanna.** Í eldri lögum frá 1954 var aðgreiningin ekki skýr.²⁹ Hluti laganna fjallar einungis um embættismenn og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum að hugtakið sé fyrst og fremst notað vegna þess að það komi fyrir í 20. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem stefnt sé að því að embættismenn teljist þeir einir sem fást við æðstu stjórn ríkisins og sinna öryggisgæslu. Gert sé ráð fyrir sérstökum skyldum embættismanna umfram aðra ríkisstarfsmenn. Þar var einkum um að ræða ábyrgð forstöðumanns á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar væru í samræmi við fjárlög og að fjármunir væru nýttir á árangursríkan hátt. Þá skyldi embættismönnum óheimilt að efna til, stuðla að eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum. Tekið var fram í 2. gr. að lögin giltu ekki um forseta Íslands, alþingismenn og ráðherra. Þau tækju hins vegar til dómara eftir því sem við geti átt.
3. **Skipunartími embættismanna var ákveðinn 5 ár með möguleika á framlengingu.** Þessi útfærsla á afnámi æviskipunar, þ.e. tiltölulega stuttur skipunartími, án tryggingar fyrir áframhaldandi ráðningu, er ekki rökstudd sérstaklega í greinargerð með frumvarpinu en fram kemur að ákvæði um framlengingu skipunar ef ekki er tilkynnt um annað sé ætlað að stuðla að stöðugleika í röðum embættismanna sem hljóti að teljast æskilegur, a.m.k. að vissu marki. Fram kemur í greinargerð að frumvarpshöfundar telji að embættismenn njóti nokkru meira öryggis í starfi en aðrir starfsmenn.³⁰ Í greinargerð kemur jafnframt fram að 22. gr. þar sem embættismenn eru taldir uppsé sniðin eftir 29. gr. þágildandi laga

²⁹ Hún kom einungis fram í 29. gr. þar sem vísað var til þeirra sem ekki nytu verkfallsréttar. Þar var í 6. tölulíðum talinn upp hópur ríkisstarfsmanna sem ekki nyti verkfallsréttar og í 7. tölul. vísað til annarra þeirra „er gegna embættum sem öldungis verður jafnað til embætta þeirra manna sem getið er í 1.-6. tölul.“

³⁰ „Þannig er lagt til að starfsöryggi þeirra starfsmanna, er njóta hvorki samnings- né verkfallsréttar, verði tryggt nokkru betur en venja er meðan aðrir starfsmenn ríkisins, er njóta almennt samnings- og verkfallsréttar, búi við svipað öryggi í starfi og launþegar á hinum almenna vinnumarkaði. Þó er rétt að leggja áherslu á að samkvæmt frumvarpinu er ríkisstarfsmönnum tryggt meira réttaröryggi í samskiptum sínum við ríkið en launþegar búa við almennt í skiptum við vinnuveitendur á almennum vinnumarkaði.“ Þingskjal nr. 650 á 120. löggjafarþingi 1995-1996.

nr. 38/1954. Sú grein tilgreindi þá ríkisstarfsmenn sem ekki máttu fara í verkfall.

Þessa breytingu á fyrirkomulagi skipunar embættismanna má rekja til starfs svokallaðar stjórnkerfisnefndar sem forsætisráðherra skipaði 1983 og var Eiríkur Tómasson hrl. formaður hennar.³¹ Hún lagði m.a. til að sameina embætti ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanns ráðherra í nýtt embætti ráðherraritara. Afnema ætti æviráðningu starfsmanna ráðuneytanna þannig að þeir yrðu almennt ráðnir til allt að sex ára í senn og mættu ekki gegna embætti í sama ráðuneyti lengur en tólf ára samfleytt. Frumvarp byggt á þessum tillögum náði ekki fram að ganga.³²

Í frumvarpi sem forsætisráðherra flutti til nýrra laga um Stjórnarráð Íslands á 112. löggjafarþingi (1989-1990) var lagt til að ráðuneytisstjóri skyldi skipaður til sex ára í senn. Þar kemur fram ítarlegur rökstuðningur fyrir tímabundinni skipun embættismanna. Frumvarpið var samið af nefnd sem starfaði á árinu 1989 undir formennsku Jóns Sveinssonar, aðstoðarmanns forsætisráðherra:

„Tilgangurinn með þeirri breytingu, sem lögð er til [...] er að stuðla að hæfilegri endurnýjun í starfsliði Stjórnarráðsins. Samrýmast æviráðningar embættismanna vart nútímaviðhorfum í stjórnsýslu og á vinnumarkaði. Færst hefur í vöxt víða erlendis að embættismenn sitji ekki mjög lengi í sömu stöðum heldur flytjist til jafnvel milli starfa innan stjórnkerfisins. Í Danmörku eru t.d. embættismenn yfirleitt ráðnir ævilangt, en ýmsir starfsmenn jafnframt ráðnir samkvæmt sérstökum samningum með sex mánaða uppsagnarfresti. Í Svíþjóð eru ýmsir embættismenn ráðnir til ákveðins tíma og í Bandaríkjunum er skipt um flesta embættismenn við stjórnarskipti. Hér á landi eru ýmsir starfsmenn hins opinbera ráðnir tímabundið eða með venjulegum uppsagnarfresti án þess að sérstakir annmarkar hafi komið fram. Þá má minna á að af hálfu Reykjavíkurborgar og sveitarfélaga hefur æviráðning embættis- og starfsmanna verið afnumin án þess að bitnað hafi á stjórnkerfinu sem slíku, festu og samhengi í störfum. Telur nefndin ástæðulaust að óttast að einstakir ráðherrar muni beita valdi sínu og skipta um stóran hluta starfsmanna ráðuneyta við stjórnarskipti, „hreinsa út“ eins og haldið hefur verið fram af sumum andmælendum breytingarinnar. Nauðsynlegt er hins vegar að ráðherra

³¹ Eins og áður kom fram stýrði Eiríkur einnig nefnd sem samdi frumvarp til núgildandi starfsmannalaga.

³² Sjá Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson, Stjórnarráð Íslands 1964-2004, fyrsta bindi, 2004, bls. 142-146. Þar kemur fram að ráðuneytisstjórar lögðust gegn breytingunum og því að stefnt væri að aukinni pólitískri stjórn innan ráðuneytanna.

geti sagt upp starfsmönnum sem ekki sinna sínu starfi sem skyldi. Eykur þess háttar fyrirkomulag aðhald og skilvirkni í störfum.

Helstu rökin fyrir breytingunni eru þau að hreyfanleiki embættismanna og stjórnenda eykst, aðhald eykst og líkur aukast á því að inn komi nýjar hugmyndir og straumar við endurnýjun og hreyfingu á starfsmönnum. Aðlagast ráðuneyti með þessu fyrirkomulagi betur almennum þjóðfélagsbreytingum. Þá er dregið úr hættu á því að ráðuneytin og starfsemi þeirra staðni vegna þess að stjórnendur ílendist um of í starfi. Framangreind sjónarmið stangast hins vegar á við þau meginmarkmið æviráðningar að tryggja stöðugleika, samhengi og festu í starfsemi ráðuneyta.

Innan nefndarinnar [um endurskoðun á starfsháttum og skipulagi Stjórnarráðs Íslands] voru rædd ýmis sjónarmið er fara bil beggja. Til dæmis að halda æviráðningu og skipun æðsta embættismanns ráðuneytis, ráðuneytisstjóra, á sama hátt og annarra æðstu embættismanna ríkisins, en afnema æviráðningu og skipan annarra starfsmanna Stjórnarráðsins. Má færa ýmis rök fyrir þessari leið. Frá þessari hugmynd var hins vegar horfið.

Í greininni [um að ráðuneytisstjóri skyldi ráðinn til sex ára í senn] er því vikið verulega frá ákvæðum í 12. og 13. gr. gildandi laga. Með þessu er stefnt að því að stigið verði afdrifaríkt spor í starfsmannahaldi ríkisins, spor sem ætla má að hafa muni mjög víðtæk áhrif ef að lögum verður. Hér er átt við það að horfið verði frá æviráðningu starfsmanna í Stjórnarráði Íslands og forsetaskipun embættismanna í Stjórnarráðinu. Hér er um að ræða ráðstöfun sem heimilt er að gera, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Eftir breytinguna verða það því ráðherrar sem ráða alla starfsmenn til starfa, hver í sínu ráðuneyti, til ákveðins tíma ef um ráðuneytisstjóra er að ræða en í öðrum tilvikum með þriggja mánaða uppsagnarfresti.

Um ráðuneytisstjóra gilda sérreglur. Þeir skulu ráðnir til sex ára í senn. Gerir greinin ráð fyrir möguleika á endurráðningu að þeim tíma liðnum en tryggir slíkt ekki.³³

³³ Ráðuneytisstjórar gagnrýndu frumvarpið. „Bentu þeir á að æviráðningin svonefnda væri ekki til verndar starfsmönnum heldur fyrst og fremst til að tryggja „stöðugleika, samræmi og aðhald“ í starfsemi stjórnarsýslunnar þannig að starfsemin væri samfelld og án hnökra eða snöggra breytinga. Mikilvægt væri að Stjórnarráðið væri ópólitískt og embættismönnum gert kleift að veita stjórnámálamönnum aðhald þannig að koma mætti „í veg fyrir fljótráðnar ákvarðanir, hentistefnu og misræmi í athöfnum og afgreiðslu stjórnarsýslunnar“. Sama heimild, bls. 150-151.

4. Um **verkaskiptingu milli ráðherra og forstöðumanna** var í lögum frá 1996 mælt fyrir um það í 5. gr. laganna að ráðherra skipi forstöðumann stofnunar og eftir atvikum aðra embættismenn sem starfa við stofnunina. Forstöðumenn ráði aðra starfsmenn.
5. **Aldurslágmörk ríkisstarfsmanna** var lækkað úr 21 ári í 18, sbr. 6. gr. laganna. Þá var afnumið skilyrði um íslenskan ríkisborgararétt, nema hvað varðar embættismenn.
6. Reglur um hvar birta megja auglýsingar voru rýmkaðar. Þá var mælt fyrir um **rétt almenninga til að fá upplýsingar um nöfn og starfsheiti umsækjenda**.
7. Varðandi skyldur starfsmanna var bætt við ákvæði um **leiðbeiningarskyldu gagnvart almenningi**.
8. **Hertar voru reglur um aukastörf** þannig að ríkisstarfsmenn þyrftu nú alltaf samþykki veitingarvaldshafa fyrir tilteknu aukastarfi.
9. Samkvæmt upphaflegu frumvarpi var ekki gert ráð fyrir að **skytt yrði að áminna** ríkisstarfsmann til að gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en til starfsloka kæmi á grundvelli ámælisverðrar háttsemi eða vanrækslu í starfi. Í frumvarpinu var mælt fyrir um að forstöðumaður *gæti* veitt starfsmanni áminningu í slíkum tilvikum. Frá þessu var vikið í meðförum Alþingis og sérstaklega mælt fyrir um að áminna *bæri* ríkisstarfsmann áður en til uppsagnar á þessum grunni kæmi eða til lausnar frá embætti um stundarsakir. Miðað við lög frá 1954 var því meginbreytingin sú að heimilað var að áminna og eftir atvikum leysa starfsmann frá störfum fyrir að ná ekki fullnægjandi árangri í starfi.
10. **Auknar kröfur til forstöðumanna stofnana** endurspegluðust í 38. gr. laganna. Ráðherra setji sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skyldu helstu markmið í rekstri og verkefni hennar til lengri og skemmri tíma. Tekið var fram að forstöðumaður bæri ábyrgð á að stofnun starfaði í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Hann bæri ábyrgð á að rekstraútgjöld og rekstrarafkoma væru í samræmi við fjárlög og að fjármunir væru nýttir á árangursríkan hátt.

Heimild til að ráða inn aðstoðarmenn ráðherra kom með lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í greinargerð sagði að hér væri um nýmæli að tefla þess efnis, að ráðherra sé heimilt að ráða mann utan ráðuneytis sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, svo sem tíðkast með öðrum þjóðum. „Virðist

réttmætt, að ráðherra hafi slíka heimild, enda geta ýmsar eðlilegar ástæður legið til þess, að ráðherra kjósi sér við hið aðstoðar- og trúnaðarmann að eigin vali.³⁴ Með lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands var aðstoðarmönnum fjölgað í tvo fyrir hvern ráðherra og auk þess gæti ríkisstjórnin ráðið þrjá til viðbótar. Tilgangurinn var að styrkja pólitískt stefnumótunarhlutverk ráðherra en önnur ákvæði frumvarpsins þóttu til þess fallin að styrkja hina ópólitísku eða embættislegu stoð ráðuneytis.³⁵

2.4.3 Sérstaklega um starfsöryggi embættismanna

Eins og Ásmundur Helgason hefur bent á var setning starfsmannalaga 1996 afdrifarík fyrir starfsöryggi embættismanna. Frá sjónarhóli þess sem gegnir embætti á hann það upp frá því undir ákvörðun ráðherra hvort hann haldi atvinnu sinni þegar fjögur og hálf ár er liðið af skipunartíma hans. Hið aukna starfs- og réttaröryggi sem leiðir varðandi aðra ríkisstarfsmenn af ákvæðum VI. kafla starfsmannalaga, fyrirmælum stjórnsýslulaga og almennum reglum stjórnsýsluréttarins víkur fyrir tiltölulega opinni heimild ráðherra til að ákveða að auglýsa embætti laust til umsóknar. Réttarstaða embættismanna sé því „augljóslega lakari að þessu leyti en annars starfsfólks ríkisins sem almennt er ráðið til starfa með ótímabundnum ráðningarsamningi.“ Í raun hafi verið „rutt úr vegi þeim lagalegu hindrunum, sem hafa verið í gildi í íslenski löggjöf frá miðri 19. öld, fyrir því að ráðherra hreinsi til í starfsliði stjórnsýslunnar um leið og hann hefur tækifæri til“.³⁶

Eins og fram kemur hjá Ásmundi Helgasyni þá verður ekki ráðið af lögskýringargögnum að þetta hafi verið ætlunin. „Þá kemur þar ekkert fram sem gefur vísbendingu um breytta afstöðu til mikilvægis þess að embættismenn séu sjálfstæðir í störfum sínum gagnvart ráðherra. Hlutverk embættismanna er nefnilega ekki að framkvæma vilja ráðherra í blindni. Hollusta þeirra nær langt úr fyrir þá afmörkun og birtist m.a. á táknrænan hátt í því að þeim er ætlað að vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Þó að ráðherra beri ábyrgð og stýri endanlega stjórnarframkvæmd á sínu sviði er það nefnilega verkefni embættismanna að veita ráðherra faglega ráðgjöf, tryggja réttaröryggi og vinna að framgangi réttvísinnar óháð stefnumálum ráðherra hverju sinni. Velta má fyrir sér hvort þessar áherslur hafi mögulega látið undan við lögfestingu núgildandi stml. með

³⁴ Þingskjal nr. 2/1968–1969.

³⁵ Þess má geta að ákvæðið breyttist allnokkuð í meðförum Alþingis. Í stað eins aðstoðarmanns og eins ráðgjafa eins og lagt var til í frumvarpinu varð útkoman sú að heimilt væri að ráða tvo aðstoðarmenn og síðan gæti ríkisstjórnin bætt þremur við.

³⁶ Ásmundur Helgason, 2023, bls. 135.

aukinni hættu á að embættismenn sýni yfirboðurum sínum meiri undirgefni en góðu hófi gegnir.”³⁷

2.5 Umfjöllun stjórnmálafræðinnar um embættismannakerfi

Stjórnsýslu- og stjórnmálafræðingar hafa lengi velt því fyrir sér hvaða munur sé á stjórnmálum og opinberri stjórnsýslu. Svarið er engan veginn einfalt.

Almenningur gerir sér óljósar hugmyndir um það hvar munurinn liggi en flestir myndu líklega ætla að hann væri einhver.

Hugmyndafræðilegur grunnur embættismannakerfis nútímans var lagður á síðari hluta 19. aldar og fram á 20. öld. Woodrow Wilson, síðar forseti Bandaríkjanna, skrifaði grein árið 1887 sem álitin er ein fyrsta raunverulega tilraunin til að fjalla fræðilega um muninn á stjórnmálum og stjórnsýslu.³⁸ Wilson benti á að flóknara samfélag kallaði á stjórnsýslu sem væri frábrugðin starfi stjórnmálamanna. Í raun væru spurningar tengdar stjórnsýslunni mikilvægari fyrir virkni bandaríska stjórnkerfisins heldur en um meginreglur stjórnskipunarinnar. Þótt stjórnmálin leggi línurnar fyrir stjórnsýsluna þá eigi ekki að líða það að hún sé misnotuð. Þar vísaði Wilson til þess ástands þar sem stjórnmálamenn reyndu að koma sínum stuðningsmönnum fyrir í stjórnsýslunni. Hann var hlynntur því að starfsmenn væru valdir til starfa á grundvelli hæfni eftir að hafa farið í gegnum þjálfun og skrifleg próf.

Max Weber komst að svipuðum niðurstöðum um aðgreiningu stjórnmála og stjórnsýslu. Honum var hins vegar ekki umhugað um að verja stjórnsýsluna fyrir yfirgangi stjórnmálanna líkt og Wilson heldur þvert á móti að hemja áhrif stjórnsýslunnar á stjórnmálin.

Max Weber lýsti í höfuðverki sínu, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1921/1922, því hvernig stjórnsýslan og efnahagslífið virkaði í nútímanum. Þessi kerfi einkenndust af settum reglum og stjórnsýslu sem deilt væri í skrifstofur með faglega menntuðu starfsfólki sem hefði slíkt að aðalatvinnu. Þannig væri hér á ferðinni regluveldi og skrifræði, frábrugðið eldra stjórnfyrirkomulagi sem væri byggt á persónulegum yfirráðum sem studdust við náðarvald (charismatische Herrschaft) og hefðarvald (Tradition). Nútímaríkið einkenndist hins vegar af ópersónulegum yfirráðum, byggðum á lögum og skynsemi.

Weber lýsti starfsmönnum í skrifræðisfyrirkomulagi svo að þeir þyrftu að hafa þetta að aðalstarfi, þeir ættu að njóta launa sem gerðu það að verkum að þeir þyrftu ekki aðrar tekjur og væru því ekki að þjóna öðrum. Þá þyrftu þeir að búa

³⁷ Sama heimild, bls. 135.

³⁸ Wilson, 1887.

yfir faglegri menntun og tilheyra framgangskerfi sem gerði ráð fyrir möguleika á stöðuhækkun til þess að skapa hvata til góðrar frammistöðu. Skipulag þyrfti að vera þannig að það stuðlaði að árangri og fyrirsjáanleika. Það yrði gert með verkaskiptingu, stigveldi, eftirliti og skjalavörslu.

Weber taldi það til kosta stjórnsýslunnar sem hann hafði lýst að þar væri unnið samkvæmt almennum fyrirsjáanlegum reglum en ekki geðþótta. Störfunum sinnti sérþjálfað starfsfólk í fullu starfi. Persónuleg tengsl við embættismanninn skiptu ekki máli fyrir afgreiðslu mála og hann nyti sjálfur ekki góðs af. Störfin væru einnig rækt óháð pólitískum skoðunum viðkomandi.³⁹

Kenningar Webers, Wilsons og fleiri sem freistuðu þess að gera skýran greinarmun á stjórnámum og stjórnsýslu sættu mikilli gagnrýni á síðari hluta 20. aldar. Þær hafa hins vegar gengið í endurnýjun lífdaga á síðustu áratugum. Bent hefur verið á að ríki sem reynir að þurrka út muninn á stjórnámum og stjórnsýslu líkist því sem George Orwell lýsir í skáldsögu sinni *1984*. Í alræðisríkjum hverfur skilsmunur stjórnamála og stjórnsýslu.⁴⁰

Sumir stjórnsýslufræðingar hafa fært fyrir því rök að þessi skilsmunur sé stjórnskipuleg meginregla. Sem slík stuðli hún að lögmæti ríkisvalds og leggi hömlur á beitingu ríkisvalds gagnvart borgurunum. Með því að flétta saman aðskilnað og undirgefni stjórnsýslunnar gagnvart stjórnámum þá hafi þessi meginregla jákvæð áhrif. Hvorir aðilar um sig hafi hemil á hinum sem veitir minna svigrúm til að ganga gegn réttindum borgaranna.⁴¹ Fræðimenn sem tengjast stofnuninni Quality of Government í Gautaborg hafa lagt áherslu á óhlutdrægni (e. impartiality) sem grundvöll óspilltrar og skilvirkar stjórnsýslu.⁴²

2.6 Þýðing embættismannakerfis í stjórnskipuninni

Óháð embættismannakerfi er talið ómissandi í lýðræðis- og réttarríki. Þetta er staðfest í textum frá Evrópuráðinu, sumum stjórnarskrám og dómum æðstu dómstóla. Í Bretlandi er þannig talið að hlutleysi opinberra starfsmanna sé grundvallar atriði í stjórnskipuninni.⁴³ Í tilmælum ráðherranefndar

³⁹ Weber, 1980.

⁴⁰ „In totalitarian states (...) it is impossible to distinguish government from administration, appointment to political office and to administrative office being alike determined by the ruling party. In one sense this provides the nearest approach to complete bureaucracy that has yet been achieved. In another sense, however, it is further removed from bureaucracy than any form of government known in the West, since it prevents the existence of genuinely administrative, as opposed to political decisions. The policies of the party are enacted at every level, from Politburo to factory floor.“ Sjá Scruton, 2007, bls. 69.

⁴¹ Overeem, 2012, bls. 166.

⁴² Sjá t.d. Rothstein, B., & Teorell, J., 2008. *What is Quality of Government? A theory of Impartial Government Institutions* og Dahlström, C. & Sundell, A., 2013, *Impartiality and Corruption in Sweden*.

⁴³ „The impartiality and perceived impartiality of the civil service is a central tenet of our constitution and not seriously challenged. Any fundamental changes to it should be made consciously and openly, and

Evrópuráðsins⁴⁴ segir að stjórnsýslan gegni lykilhlutverki í lýðræðisþjóðfélagi og verði að hafa yfir að ráða rétta starfsfólkinu til að leysa vel af hendi þau verkefni sem hún hefur. Stjórnsýslan þarf að fara að lögum, vera óhlutdræg og trú lýðræðislegum stofnunum og auðsýna almenningi sem hún þjónar virðingu.

Stjórnlagadómstóll Þýskalands hefur fjallað með svofelldum hætti um grunnrök fyrir embættismannakerfi. „Þróun embættismannakerfis er sögulega nátengd þróun réttarríkisins. Upphaflega var embættismaðurinn einungis bundinn yfirboðaranum en eftir því sem skilningur á eðli ríkisins þróaðist þá breyttist hann úr þjóni furstans í þjón ríkisins. Hlutverk hans var og er að standa vörð um stjórnarskrá og lög í þágu borgarans og einmitt gagnvart forystu ríkisins. Þegar ákveðið var að endurspegla hefðbundnar grunnstoðir embættismannakerfis í stjórnarskránni, þá var litið á þetta kerfi sem stofnun, sem á grundvelli þekkingar á málefnum, faglegrar frammistöðu, skyldurækni og hollustu, tryggir stöðuga stjórnsýslu og byggir þannig upp temprandi þátt gagnvart þeim pólitísku kröftum sem móta ríkið.“⁴⁵

Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar er ekki jafn ítarlegt en er samt af þessum sama meiði þegar segir í 20. gr. að embættismaður hver skuli vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni.

Jafnvel í Bandaríkjunum, í landi þar sem pólitísk áhrif á embættaskipanir eru sögulega meiri en víða annars staðar⁴⁶, hefur hæstiréttur staðið vörð um þennan aðskilnað stjórn mála og stjórnsýslu. Þannig hefur dómstóllinn staðið vörð um svokölluð Hatch-lög sem eiga uppruna sinn á 4. áratugnum og koma í veg fyrir að starfsmenn alríkisins blandi sér í flokkspólitík. Einnig hefur dómstóllinn staðið vörð um þá meginreglu að ekki megi ráða, reka, flytja eða hækka í tign starfsmenn á grundvelli pólitískra skoðana þeirra.⁴⁷

2.7 Samantekt og ályktanir

Eins og rakið hefur verið ná hugmyndir um embættismannakerfi sem er aðgreint frá pólitískum valdhöfum mjög langt aftur. Sú hugmynd að embættismenn vinni að almannaheill og að sú skylda þeirra sé ofar hollustu við

should be implemented only following careful scrutiny. In some cases, the change would require amendment of the Constitutional Reform and Governance Act 2010. Where legislative change is not needed change should still be carried out with appropriate scrutiny and cross-party agreement. Under no circumstances should significant changes to the constitutional balance of the appointment and departure processes for civil servants take place through unscrutinised evolution of practice.” Sjá Select Committee on the Constitution, 2023, bls. 51.

⁴⁴ Ráðherranefnd Evrópuráðsins, 2000a.

⁴⁵ Bundesverfassungsgericht, 2015.

⁴⁶ Þau áhrif hafa samt verið talin frekar takmörkuð á heildina litið og snúast fyrst og fremst um æðstu embætti. Sjá Overeem, 2012, bls. 152.

⁴⁷ Sama heimild, bls. 153.

ráðamenn á hverjum tíma er einnig mjög gömul þótt því fari fjarri að hún hafi alla tíð síðan verið óumdeild.

Erindisbréf amtmanns á Íslandi frá ofanverðri 18. öld er á margan hátt nútímalegt sem staðfestir hve grundvallarreglur um embættismenn standa á gömlum merg.

Þá er athyglisverð sú hugmyndafræðilega gerjun sem átti sér stað á Íslandi á fyrstu áratugum síðustu aldar þegar tillögur voru mótaðar og lagðar fram á Alþingi um löggjöf um embættismenn án þess þó að ná fram að ganga.

Fyrstu heildarlögin um embættismenn hér á landi voru sett 1954. Við endurskoðun þeirra 1996 varð sú grundvallarbreyting að embættismenn væru ekki lengur æviráðnir heldur skipaðir til fimm ára í senn. Fyrir vikið dró verulega úr starfsöryggi þeirra sem getur haft neikvæð áhrif á faglegt sjálfstæði þeirra og burði til að sinna aðhaldshlutverki gagnvart ráðherra. Þar var enn fremur skýrlega greint á milli embættismanna og annarra ríkisstarfsmanna.

Heimild til að ráðherrar réðu sér aðstoðarmenn kom fyrst inn í lög 1969 með setningu laga um Stjórnarráð Íslands. Heimildin var síðan rýmkuð með lögum nr. 115/2011.

3. Umbætur í kjölfar fjármálahrunsins

3.1 Inngangur

Í kjölfar fjármálahrunsins 2008 voru unnar ítarlegar skýrslur um íslenska stjórnkerfið. Ýmsar spurningar höfðu vaknað um hvort stjórnkerfið hefði brugðist og þá hverjar brotalamirnar væru helstar. Þar komu fram ábendingar og tillögur sem sneru að umbótum innan stjórnsýslunnar sem sumar hverjar leiddu til breytinga.

3.2 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis

Í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis⁴⁸ kom fram að inntak starfsskyldna embættismanna ráðuneyta endurspegladi að hluta til þær starfsskyldur sem á ráðherra hvíla. Um það segir m.a.: „Svo ráðherra geti rækt starfsskyldur sínar ber embættismönnum að veita honum upplýsingar og ráð sem honum er þörf á til að rækja starfa sinn. Í þessari skyldu felst annars vegar að veita upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafa mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og hins vegar að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra. Þessi upplýsinga- og ráðgjafarskylda embættismanna lýtur ekki síst að málefnum sem ætla má eða fyrirsjáanlegt er að ráðherra þurfi að takast á við í störfum sínum á Alþingi.“⁴⁹

Fram kemur að einn þáttur í upplýsinga- og ráðgjafarskyldu embættismanna væri að vara ráðherra við, þegar lagagrundvöllur eða forsendur fyrir pólitískri stefnumörkun hans orkaði tvímælis. Þannig ætti ráðherra að fá nauðsynlegar upplýsingar til þess að geta skilið fyrirbyggjandi aðstæður. Þessi þáttur upplýsinga- og ráðgjafarskyldu embættismanna væri til þess fallinn að sporna við því að stjórnsýsla ráðherra fari út fyrir ramma laga.

Í skýrslunni var einnig að finna sérstakan kafla um Stjórnarráð Íslands. Breytingar hefðu orðið á verkefnum og starfsháttum ráðuneytanna síðustu áratugi, að minnsta kosti á sviði fjármáلامarkaðar og eftirlits með honum. Þótt sjálfstæðum ríkisstofnunum hefði verið falið stórt hlutverk á því sviði þá haggði það ekki við skyldum ráðherra og ráðuneytis hans til að hafa eftirlit með og fylgjast með þróun á málefnaviði sínu og bregðast við, eftir atvikum með framlagningu lagafrumvarpa, þegar ástæða væri til.

Þá kemur fram að þær umbætur á íslensku stjórnkerfi sem ráðist var í með stjórnsýslulögum nr. 37/1993 og upplýsingalögum nr. 50/1996 lytu aðallega að

⁴⁸ Alþingi, 2010.

⁴⁹ Sama heimild, kafla 16.1.2.7.

meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um réttindi eða skyldu manna svo og um aðgengi borgaranna að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Ekki hefðu hins vegar verið gerðar sérstakar umbætur á reglum um Stjórnarráð Íslands sem mæla fyrir um yfirstjórn stjórnsýslunnar ef frá væru taldar reglur um verkefni ráðuneyta svo og reglur um frávík frá skyldu til auglýsingar starfa við tilflutning starfsmanna. Fram hefði komið við athugun nefndarinnar að vinnuálag í ráðuneytum, að minnsta kosti þeim þremur sem mest mæddi á, hafi verið mikið. Nánast allt sem gert var af hálfu Stjórnarráðs Íslands á því sviði sem var til skoðunar hafi verið unnið af afar fámennum hópi. „Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga að bolmagn Stjórnarráðsins ræðst ekki af heildarfjölda starfsmanna þess heldur af fjölda þeirra starfsmanna sem eru vel menntaðir og þjálfaðir og hafa getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni. Augljóst er að fjölga þarf í þeim hópi starfsmanna. Það verður vart gert á annan hátt en að sköpuð séu þau starfsskilyrði í Stjórnarráði Íslands að þangað fáiist til starfa fólk sem hefur þessa kosti til að bera.“⁵⁰

Gengið væri út frá því að hinir ópólitísku embættismenn ráðuneyta væru sérfræðingar á sínu sviði hvað varðar menntun og reynslu á málefnaviði ráðuneytisins. Þeim væri ætlað að bera uppi skilvirka og málefnalega stjórnsýslu í þágu almennings. Bent hafi verið á í fræðilegri umfjöllun að almennt megi ætla að algengt væri að stöðuveitingar réðust af pólitískum sjónarmiðum. Slíkar stöðuveitingar gætu haft þau áhrif að sérfræðipekking veiktist. Við umbætur á Stjórnarráði Íslands þyrfti að horfast í augu við það að ráðherrar virðast margir hverjir hafa talið að þörf væri á að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum til að annast pólitíska stefnumótun.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar var vikið að þeim sérstöku starfsskyldum sem hvíla á starfsmönnum ráðuneyta á grundvelli óskræðra reglna. Þannig bæri t.d. embættismönnum ráðuneyta að veita ráðherra upplýsingar og ráð sem honum er þörf á til að rækja starfa sinn. „Í þessari skyldu felst m.a. að veita upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafa mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og einnig að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra. Til álíta hlýtur að koma að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra.“⁵¹

Að auki benti nefndin á nauðsyn þess að semja samræmdar reglur um skráningu upplýsinga og um eftirlit ráðherra með sjálfstæðum stofnunum.

⁵⁰ Sama heimild, kaflí 21.4.7.

⁵¹ Sama heimild, kaflí 21.4.7.

3.3 Þingmannanefndin 2010

Alþingi skipaði sérstaka nefnd þingmanna til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.⁵² Í skýrslu þingmannanefndarinnar frá því í september 2010 er þessi samantekt um stjórnsýsluna:

„Það er mat þingmannanefndarinnar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áfellsdómur yfir íslenskri stjórnsýslu, verklagi hennar og skorti á formfestu jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyra. Svo virðist sem aðilar innan stjórnsýslunnar telji sig ekki þurfa að standa skil á ákvörðunum sínum og axla ábyrgð, eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Vegna smæðar samfélagsins skiptir formfesta, skráning upplýsinga, verkferlar, tímamörk og skýr ábyrgðarsvið enn meira máli en í stærri samfélögum. Í ljós kemur að upplýsingaskylda ráðuneyta og stofnana, innbyrðis og út á við, virðist ekki hafa verið virk né heldur frumkvæðisskylda, gagnsæi og rekjanleiki.

Þingmannanefndin telur að skortur á viðlagaundirbúningi stjórnvalda til að verja fjármálakerfi landsins og aðra grundvallarhagsmuni ríkis og þjóðar sé afar gagnrýnisverður og á engan hátt í samræmi við það hvernig þjóðir með þróaða fjármálamarkaði og stjórnsýslu ættu almennt að haga starfsháttum sínum. Verk- og ábyrgðarsvið samráðshóps um fjármálastöðugleika var óljóst, heildaryfirsýn var engin og mat og greining á aðstæðum lá ekki fyrir. Þess vegna m.a. voru íslensk stjórnvöld vanbúin til að mæta þeirri yfirvofandi hættu sem íslenska bankakerfið stóð frammi fyrir.

Oddvitaræðið og verklag þess sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi dregur úr samábyrgð, veikir fagráðherra og Alþingi og dæmi eru um að mikilvægar ákvarðanir hafi verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Slíkt verklag er óásættanlegt. Ljóst er að ráðherraábyrgðarkeðjan slitnaði eða aflagaðist í aðdraganda hrunsins og ráðherrar gengu á verkvið hver annars, t.d. þegar fagráðherrar voru ekki boðaðir á fundi um málefni sem heyrðu undir þeirra ábyrgðarsvið. Ábyrgð og eftirliti fagráðherra með sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneyti þeirra heyrðu virtist verulega ábótavant.“

Í skýrslunni komu síðan fram eftirfarandi tillögur meðal annars:

⁵² Þingskjal nr. 1501/2009–2010.

1. Ráðist verði hið fyrsta í endurskoðun á stjórnsýslulögum, upplýsingalögum og lögum um Stjórnarráð Íslands.
2. Komið verði í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra.
3. Skarist valdsvið tveggja eða fleiri ráðherra ber þeim með formlegum hætti að hafa samvinnu um þau vinnubrögð sem viðhöfð skulu hverju sinni þannig að ávallt sé ljóst á ábyrgðarsviði hvers þeirra er starfað.
4. Mikilvægt að fram komi (í endurskoðuðum lögum um Stjórnarráð Íslands) hvaða reglur eigi að gilda um pólitíska starfsmenn ráðherra.
5. Verklag innan ráðuneyta verði samræmt sem og skráning samskipta.
6. Skýrt með hvaða hætti ráðuneyti hafi eftirlit með þeim sjálfstæðu stofnunum sem undir þau heyra.
7. Brýnt er að í ráðuneytum sé til staðar sú fagþekking og reynsla sem nauðsynleg er til að sinna þeim verkefnum sem ráðuneytum ber.
8. Ætíð sé ráðið í stöðu embættismanna á faglegum forsendum.
9. Verulega skorti á að starfshættir innan ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana uppfylli nútímakröfur um formlega og opna stjórnsýslu.
10. Fundargerðir ríkisstjórnar verði skráðar með skýrum hætti og þær birtar opinberlega. Samhliða fundargerðabók ríkisstjórnarfunda verði haldin sérstök trúnaðarmálabók sem notuð sé þegar rætt er um viðkvæm málefni ríkisins eða önnur mál sem lúta trúnaði.
11. Á fundum innan Stjórnarráðsins séu skráðar fundargerðir.
12. Eðlilegt sé að oddvitar stjórnmalaflokka eigi með sér samráðsfundi en engu síður sé nauðsynlegt að setja reglur um skráningu einstakra ákvarðana í mikilvægum málefnum á slíkum fundum.
13. Setji ríkisstjórn á fót samráðshópa verður að gæta þess að heimildir þeirra, verkefni og verklag sé skýrt.

3.4 Starfshópur forsætisráðherra 2010

Í ársbyrjun 2010 skipaði forsætisráðherra starfshóp sem skyldi taka skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til ítarlegrar umfjöllunar og meta þau atriði sem beindust sérstaklega að stjórnsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins.⁵³ Í skýrslu starfshópsins segir að hinn faglegi grundvöllur stjórnsýslunnar sé veikur, ekki einungis vegna ómarkvissra pólitískra inngripa í störf hennar heldur einnig vegna smæðar eininga hennar, persónutengsla og ónógrar áherslu á faglega starfshætti.

„Á sama tíma sé umgjörðin utan um vinnulag ríkisstjórna með þeim hætti að hún stuðli ekki nægilega að samhentri forystu og ábyrgð við forystu framkvæmdarvaldsins en þar komi reyndar rangar áherslur í

⁵³ Forsætisráðuneytið, 2010b.

starfi stjórnmalaflokkanna einnig við sögu. Jafnframt virðist hið pólitíska vald búa við ófullnægjandi aðhald innan úr stjórnsýslunni og utan frá, hjá þingi, fjölmiðlum og mennta- og vísindastofnunum.“

Eftirfarandi voru megin tillögur starfshópsins er lutu almennt að stjórnsýslunni og Stjórnarráðinu:

1. Leitast verði við að efla hinn faglega grundvöll stjórnsýslunnar með því að tryggja faglegar ráðningar æðstu stjórnenda og þróa áherslur í starfsmannamálum þannig að stjórnendum sé veitt hæfileg umbun og aðhald. Stærri ráðuneyti og stofnanir séu undirstaða í að styrkja hinn faglega grundvöll stjórnsýslunnar en það kalli á átak í sameiningu ráðuneyta og stofnana.
2. Bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Þannig þurfi að skerpa á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa markvissari umgjörð í lögum og eftir atvikum stjórnarskrá, og bæta jafnframt umgjörð um ríkisstjórnarfundi og ráðherranefndir. Einnig þurfi að huga að styrkingu hinnar pólitísku skrifstofu ráðuneytanna.
3. Hugsa þurfi sérstaklega að því hvernig bæta megi samhæfingu og reglufestu í stjórnsýslu ríkisins. Í því sambandi er lagt til að gert verði átak til að bæta vinnubrögð stjórnvalda og skýra skyldur starfsmanna hins opinbera, m.a. um skráningu upplýsinga og almennt um skýrleika og aga í vinnubrögðum. Þá var á það bent að þetta verkefni megi auðvelda með því að einfalda ráðuneytaskiptinguna og stofnanagerðina en einnig þurfi að huga að því hvernig megi auka samstarf þvert á ráðuneyti og stofnanir. Í því efni þurfi sérstaklega að huga að forsendunum fyrir því að Stjórnarráðið geti í meira mæli starfað sem ein skipulagsheild.

3.5 Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands

Í desember 2009 skipaði forsætisráðherra nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur um endurskoðun laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og eftir atvikum aðrar lagareglur sem lúta að starfsemi Stjórnarráðsins og stjórnsýslu hér á landi. Nefndin skilaði af sér ári síðar. Í skýrslu hennar, **Samhent stjórnsýsla**, sagði meðal annars eftirfarandi:

„Lagt er til að hlutverk ráðherra sé skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þannig verði mælt fyrir um frumkvæðis- og eftirlitsskyldu ráðherra gagnvart stjórnvöldum á málefnasviði hans og upplýsinga- og sannleiksskyldu, ekki síst gagnvart Alþingi. Kveðið verði á um samskipti ráðherra við embættismenn, t.d. þannig að ráðherra skuli leita faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði

sjálfstæði þeirra og hlutleysi í pólitískum skilningi. Hlutverk ráðuneytisstjóra verði betur skilgreint í lögum, hann beri ábyrgð á faglegri stjórnsýslu og skýrt sé tekið fram að hann lúti eingöngu boðvaldi ráðherra. Samtímis verði pólitískum aðstoðarmönnum fjölgað í því skyni að auðvelda ráðherra að hrinda pólitískri stefnu sinni í framkvæmd. Sér nefndin fyrir sér að við stjórnarmyndanir semji flokkarnir sín á milli um fjölda aðstoðarmanna, t.d. þannig að þeir verði misjafnlega margir (einn til tveir í ráðuneyti) eftir því hversu viðamiklir málaflokkar heyra undir ráðuneyti.

Að mati nefndarinnar er þörf á að tryggja betur samheldni innan ríkisstjórna, m.a. í því skyni að auðvelda þeim að taka erfiðar ákvarðanir. Rannsókn sem nefndin studdist við sýnir að sjálfstæði ráðherra er óvíða meira en hér á landi og hlutverk ríkisstjórnar og forsætisráðherra að sama skapi veigaminna. Telur nefndin æskilegt að ríkisstjórn hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar einstakra ráðherra, fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, veitingu æðstu embætta í ráðuneytum og stofnunum og skipun nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf svo nokkur dæmi séu tekin. Þá væri æskilegt að koma betra skipulagi á ríkisstjórnarfundum þannig að ráðherrum og ráðuneytum gefist betra tóm til að kynna sér mál, sem þar á að ræða, áður en þau eru borin upp. Í því skyni mætti setja upp innri vef ríkisstjórnar þar sem dagskrá og gögn mála væru gerð aðgengileg ráðherrum og ráðuneytisstjórum með hæfilegum fyrirvara.

Lagt er til að skýrt verði betur í lögum um Stjórnarráðið hlutverk ráðuneyta gagnvart stofnunum sem undir þau heyra. Stjórnir stofnana verði almennt lagðar af en þess í stað tekin upp ráðgjafarráð ef á þarf að halda. Samskipti ráðuneyta og stofnana verði eflað og tilfærsla starfsfólks þar á milli auðvelduð. Að því er varðar sjálfstæðar stofnanir telur nefndin að ráðuneyti eigi að hafa eftirlit með grunnþáttum í starfsemi þeirra og eiga frumkvæði að stefnumótun á viðkomandi málafnasviði. Þá þurfi ríkið að móta sér eigandastefnu gagnvart opinberum hlutafélögum og nýta hana sem virkt stjórnæki.

Nefndin leggur ríka áherslu á að tekin verði upp markvissari mannauðsstjórnun í Stjórnarráði Íslands. Í því skyni verði komið á fót sérstakri mannauðseiningu sem hafi forystu í mannauðsmálum og aðstoði einstök ráðuneyti í þeim efnum. Mótuð verði stefna um hreyfanleika starfsmanna og kjör samræmd milli ráðuneyta til þess að auðvelda slíkt. Jafnframt verði séð til þess að ráðuneyti séu samkeppnishæf á vinnumarkaði. Þá verði verklag við ráðningu stjórnenda og annarra starfsmanna samræmt til þess að tryggja sem best að fagleg sjónarmið séu höfð að leiðarljósi.

Að mati nefndarinnar þarf að styrkja getu ráðuneytanna til að móta stefnu. Byggja ætti upp þverfaglegt greiningar-, stefnumótunar- og verkefnastjórnunarteymi inn Stjórnarráðsins. Þá er nauðsynlegt að bæta endurmenntun starfsmanna, t.d. í Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands, með sérstakri áherslu á þjálfun sérfræðinga og stjórnenda. Hvetja þarf ráðuneytin til að eiga með sér gott samstarf og afstýra því að lög og reglur standi því í vegi. Skýra þarf betur miðlægt hlutverk forsætis- og fjármálaráðuneyta og samstarf þeirra á milli til að gott samhengi verði milli stefnu ríkisstjórnar og fjárlagatillagna til Alþingis.“

Í skýrslunni Samhent stjórnsýsla var líka að finna ábendingar um skipunartíma embættismanna:

„Með breytingum á starfsmannalögum árið 1996 var sett ákvæði í 23. gr. um að embættismenn skuli skipaðir tímabundið til fimm ára. Er þetta séríslensk regla. Ef vilji er til þess að auglýsa starfið að fimm árum liðnum skal viðkomandi embættismanni tilkynnt það sex mánuðum áður en skipunartíminn rennur út annars framlengist skipunin sjálfkrafa um fimm ár. Tilgangurinn með þessu ákvæði var að afnema æviráðningar og auka hreyfanleika stjórnenda. Þetta hefur ekki gengið eftir og einungis í undantekningar tilvikum hefur ákvæðinu verið beitt. Ekki verður séð að haldbær rök séu fyrir þessum takmörkunum á skipunartíma og mun eðlilegra er að embættismenn séu líkt og aðrir starfsmenn ráðnir ótímabundið. Ef aftur á móti vilji er til þess að takmarka hversu lengi ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar eða forstöðumenn stofnana sitji í tilteknu starfi til þess að auka hreyfanleika væri hægt að setja almenna stefnu um hámarkstíma í tilteknu starfi. Þetta ákvæði flækir líka hugmyndir um hreyfanleika stjórnenda þar sem taka þarf afstöðu til þess hvort nýtt skipunartímabil taki gildi þegar þeir færa sig til og svo framvegis.“⁵⁴

Þá var í skýrslunni lagt til að setja heimild í Stjórnarráðslög um að hægt væri að skipa ráðherra án ráðuneytis til að sinna mikilvægum stefnu- og samhæfingarmálum.

Varðandi ráðuneytisstjóra sérstaklega var að finna eftirfarandi tillögur í skýrslunni:

1. Í lögum komi fram að ráðuneytisstjóri stýri faglegu ráðuneyti og einungis ráðherra hafi boðvald yfir honum.
2. Ráðuneytisstjóra beri að skipuleggja upplýsingagjöf og ráðgjöf til ráðherra á málefnasviði ráðuneytisins.

⁵⁴ Forsætisráðuneytið, 2010a, bls. 77.

3. Ráðuneytisstjóri hafi rétt (og/eða skyldu) til að mótmæla eða koma að athugasemdum telji hann gjörðir ráðherra ekki samræmast lögum eða vönduðum stjórnsýsluháttum
4. Ráðuneytisstjóri hafi það hlutverk að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar innan ráðuneytis í samstarfi við aðstoðarmenn og ráðherra.

3.6 Ný lög um Stjórnarráð Íslands

Ný lög um Stjórnarráð Íslands voru samþykkt í september 2011. Helstu nýmæli voru þessi:

Verulega aukið svigrúm stjórnvalda til að ákveða hvaða ráðuneyti skuli starfrækt á hverjum tíma.

Mælt var fyrir um að ákvörðun um fjölda ráðuneyta og heiti þeirra skyldi tekin með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Áður var heiti ráðuneyta og fjöldi bundinn í lög. Áður en breytingar eru gerðar á ráðuneytisskipan væri þó skylt að bera fyrirhugaða ákvörðun undir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem skyldi tekin til umræðu og afgreiðslu áður en forsetaúrskurður er gefinn út. Með breytingunni var svigrúm framkvæmdarvaldsins til að skipuleggja Stjórnarráðið aukið.

Sveigjanleiki í ráðherraskipan aukinn.

Felld var brott sú regla að hvert ráðuneyti skyldi lagt óskipt til eins og sama ráðherra sem fól í sér að heimilt varð að skipa ráðherra til að fara með tiltekna málaflokka innan ráðuneytis enda þótt ráðuneytið heyrði að öðru leyti undir annan ráðherra. Breytingin jók sveigjanleika við skipulagningu og verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins sem og möguleika stjórnvalda til að skerpa áherslur á málaflokka sem ástæða eða nauðsyn er talin á að styrkja tímabundið eða varanlega eftir atvikum.

Skylda til samhæfingar þegar málefni og málefnasvið skarast fest í lög.

Kveðið var á um skyldu ráðherra til að leitast við að samhæfa stefnu sína og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið þeirra skarast.

Hlutverk og skylda forsætisráðherra til að hafa frumkvæði að samhæfingu starfa á milli ráðherra ef á þarf að halda fest í lög.

Kveðið var á um hlutverk forsætisráðherra og forsætisráðuneytisins í tengslum við gerð ýmissa leiðbeininga og setningu reglna til að samhæfa og samræma störf ráðuneyta.

Skilgreint nánar hvaða málefni ráðherrum er skylt að bera upp í ríkisstjórn.

Breytingin miðaði að því að tryggja að öll mikilvæg stjórnarmálefni komi til umræðu í ríkisstjórn en á því var, eins og kunnugt er, misbrestur í aðdraganda efnahagshrunsins. Breytingarnar voru jafnframt liður í því að auka samhæfingu og samstarf milli ráðherra í ríkisstjórn.

Kveðið á um störf og starfsemi ráðherranefnda.

Það var talið hafa sýnt sig frá árinu 2009 að formlegar ráðherranefndir geti gegnt mikilvægu samhæfingarhlutverki, sér í lagi á þeim sviðum þar sem málefnasvið ráðuneyta skarast.

Skerpt á skyldu til skráningar upplýsinga.

Skyldan nær m.a. til funda ríkisstjórnar og ráðherranefnda. Jafnframt kveðið á um skráningu formlegra samskipta og funda sem og óformlegra samskipta ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta og aðila utan þess.

Stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra með undirstofnunum, sjálfstæðum stofnunum og eignum ríkisins lögfestar.

Með breytingunum var óvissu eytt um það hvaða almennu stjórnunar- og eftirlitsheimildir og skyldur ráðherrar hafa gagnvart stofnunum á málefnasviði sínu. Ákvæðin voru byggð á áður ólögfestum meginreglum en reynslan þótti hafa sýnt að þörf væri á því að orða heimildirnar og skyldurnar í lögum til að auka skilning og vitund ráðherra, ráðuneyta og stofnana um inntak þeirra.

Skylda til að fela hæfnisnefndum að meta hæfni umsækjanda um æðstu stöður innan Stjórnarráðsins.

Með breytingunni var leitast við að tryggja að til stjórnunarstarfa innan Stjórnarráðsins veljist ávallt þeir einstaklingar sem hæfastir eru taldir meðal umsækjenda og að fyrirbyggja að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif við skipun í þessi mikilvægu embætti.

Skylda starfsmanna ráðuneyta til að veita ráðherra réttar upplýsingar og faglega ráðgjöf lögfest.

Með breytingunni var áréttuð sú skylda starfsmanna, í samræmi við stöðu þeirra og hlutverk, að miðla til ráðherra réttum og faglegum upplýsingum þannig að þeir geti með fullnægjandi hætti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Í greinargerð var vikið á því að ráðuneytisstjóri þyrfti að huga á því að skipuleggja ráðuneyti sitt þannig að þessar skyldur yrðu sem best uppfylltar.

Sveigjanleiki í starfsmannahaldi.

Heimild ráðherra til að flytja starfsmenn á milli ráðuneyta vegna tímabundinna verkefna og varanlega eftir atvikum var umorðuð og áréttuð. Hún gildir t.d. þegar stjórnarmálefni eru flutt á milli ráðuneyta eða áherslur í starfsemi Stjórnarráðsins eða tímabundin verkefni krefjast. Var það m.a. gert til þess að tryggja sveigjanleika þegar upp koma flókin og umfangsmikil verkefni þannig að færustu sérfræðingar komi á hverjum tíma að úrlausn mála.

Pólitísk stefnumótun í ráðuneytum efld.

Ráðherra fékk auknar heimildir til að ráða til starfa í ráðuneytum sínum aðstoðarmenn sem gegna störfum svo lengi sem ráðherra ákveður en þó ekki

lengur en ráðherrann sjálfur. Samkvæmt lögunum er hverjum ráðherra heimilt að ráða allt að tvo aðstoðarmenn til starfa í ráðuneyti sínu í stað eins áður. Auk þess getur ríkisstjórnin ákveðið að fjölga aðstoðarmönnum um þrjá til viðbótar ef þörf krefur. Breytingin miðaði jafnframt að því að aðskilja betur en áður hið pólitíska starf ráðherra og hina óháðu stjórnsýslu ráðuneyta.

Hnykktt á hlutverki ráðuneytisstjóra.

Ekki voru gerðar miklar breytingar er varða ráðuneytisstjóra. Í lögunum segir líkt og áður að ráðuneytisstjórar stýri ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra en nú er jafnframt gert ráð fyrir að ráðherra setji ráðuneytisstjórum erindisbréf. Þá er hlutverk aðstoðarmanna ráðherra rammað betur inn þannig að ljóst sé að þeir hafi ekki yfir ráðuneytisstjóra eða öðru föstu starfsliði að segja.

Siðareglum ráðherra og starfsfólks Stjórnarráðsins veitt lagastoð.

Í siðareglunum hafa síðan verið útfærð nánar atriði eins og að ráðherra beri að virða faglegt sjálfstæði og hlutleysi embættismanna í pólitískum skilningi.

3.7 Umbótatillögur varðandi forstöðumenn

3.7.1 Inngangur

Árið 2012 skilaði starfshópur á vegum fjármálaráðherra ítarlegum tillögum um vinnuumhverfi forstöðumanna ríkisstofnana.⁵⁵ Tillögurnar varða breytingar á ytra umhverfi starfseminnar, þ.e. laga- og regluumhverfi stofnana, sem og stöðu forstöðumannsins sjálfs. Skýrslan veitir innsýn í þær greiningar sem ráðist hafði verið í varðandi embættismannakerfið á þeim tíma.

3.7.2 Áskoranir í starfsumhverfi forstöðumanna

Starfshópurinn greindi togstreitu í starfsumhverfi forstöðumanna sem orsakaðist af tveimur ólíkum og að sumu leyti mótsagnakenndum þróunarlinum í stjórnsýslunni. Annars vegar hefði stjórnsýslan þróast í átt að dreifstýringu og auknu sjálfstæði stofnana með áherslu á valddreifingu, minna eftirlit með innri starfsemi þeirra, rammafjárlög, árangursstjórnun og aukið sjálfstæði í mannauðsmálum. Hins vegar hefðu breytingar á samskiptum við borgara leitt til aukinnar miðstýringar og samræmingar með hertu regluverki, aukinni tæknivæðingu og auknum kröfum um gæði, magn og hraða upplýsinga samhliða kröfum um aukið gegnsæi.

Slík togstreita ylli óvissu um á grundvelli hvaða hugmyndafræði verið væri að þróa ólíka þætti stjórnsýslunnar. Í skýrslunni var bent á að ákveðin kerfislæg áhætta væri innbyggð í stjórnsýsluna, sem birtist í því að almannahagsmunir og

⁵⁵ Fjármálaráðuneytið, 2012.

lögbundin stjórnsýsla gætu látið undan síga frammi fyrir skammtímahagsmunum stjórnmalanna.

Vísað var til sérstakrar gagnrýni á starfsmannalög og þágildandi fjárreiðulög, sem síðar voru felld á brott með lögum um opinber fjármál árið 2015. Gagnrýni á starfsmannalögin var margþætt: Skyldan að upplýsa um nöfn allra umsækjenda um störf var talin fráfælandi, fortakslaus skylda að auglýsa öll störf opinberlega þótti vinna gegn starfsþróun, og framkvæmd ráðningarferla var talin íþyngjandi. Áminningarferli laganna, hvernig standa skuli að starfslokum og það að skylt sé að beita ákvæðum stjórnsýslulaga við þær aðstæður voru harðast gagnrýnd.

3.7.3 Meginniðurstöður starfshópsins

Meginniðurstaða starfshópsins var að ekki nægði að leggja til breytingar á einstökum þáttum starfsumhverfis forstöðumanna, heldur þyrfti grundvallarbreytingu á starfsumgjörð þeirra:

„Sett verði heildstæð stjórnendastefna, þar sem miðlægri einingu verði falin ábyrgð á fyrirkomulagi ráðningarmála, launaákvæðana, starfsþróunar, hreyfanleika og starfslokum forstöðumanna, út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðunum og verklagi.“

Miðlæg stjórnendaeining

Ein megin tillaga starfshópsins var að stofnuð yrði sérstök sjálfstæð eining með lögum sem bæri ábyrgð á allri framkvæmd og utanumhaldi um fyrirkomulag ráðninga, launaákvæðanir, frammistöðumat, starfsþróun, hreyfanleika og starfslok forstöðumanna. Þessi breyting væri umtalsvert frávik frá hefðbundinni ráðherrastjórnsýslu, þar sem vinnuveitendahlutverki ríkisins hefur verið skipt á fleiri en eina hendi.

Tillagan gerði ráð fyrir að sjálfstæð eining myndi ekki ákvarða hver yrði ráðinn (það yrði áfram í höndum ráðherra), en myndi hafa umsjón með öllum öðrum þáttum ráðningarferlisins, þ.m.t. skilgreiningu á hæfniskröfum, auglýsingu starfa, vali á matsaðferðum og framkvæmd ráðningarferlis. Einingin myndi vinna í nánú samstarfi við viðkomandi ráðuneyti og stofnun til að tryggja að viðeigandi kröfur væru gerðar í hverju tilviki.

Með þessu fyrirkomulagi taldi starfshópurinn að tryggð yrði meiri samhæfing og aukin hlutlægni með málefnalegu mati á umsækjendum. Gæði ráðningarferilsins yrðu aukin þar sem þeir sem að því kæmu hefðu til að bera sérhæfða þekkingu og reynslu. Hvort tveggja myndi stuðla að auknum trúverðugleika og meiri festu varðandi ráðningar forstöðumanna og skapa þannig jákvæðara viðhorf til ráðningarfyrirkomulagsins.

Stefnumótun og hæfniskröfur

Starfshópurinn lagði til að hin miðlega stjórnendaeining skilgreindi, varðandi hvern stjórnunarpátt fyrir sig, hvaða hæfnisþættir kæmu til álita. Ráðuneyti og

viðkomandi stofnun myndu svo velja þá hæfnispætti sem ættu við starf forstöðumanns tiltekinnar stofnunar. Þannig fengi hvert starf sitt „hæfniskort“ með lágmarks- og hámarksfjölda hæfnispáttanna fyrir hvern stjórnunarpátt, sem tæki mið af stærð og tegund stofnunar.

Þessar hæfniskröfur skyldu flokkaðar í þrjá meginflokka: fagþekkingu, rekstrarhæfni og stjórnunarhæfni. Mikilvægasti þátturinn var talinn sá faglegi, þ.e. að forstöðumaður hefði fagþekkingu á því sviði sem um ræðir og þar með hæfni til að framfylgja lögum og stefnumarkandi ákvörðunum stjórnvalda. Rekstrarhæfni (að reka starfsemina í samræmi við fjárheimildir) og stjórnunarhæfni (samskiptahæfni, skipulags- og aðlögunarhæfileikar, reynsla og þekking) voru talin jafn mikilvæg.

Breytt fyrirkomulag ráðninga

Starfshópurinn lagði til umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi ráðninga, þar á meðal:

- Að horfið yrði frá fortakslausri auglýsingaskyldu og aukin áhersla yrði lögð á að efla hreyfanleika forstöðumanna innan ríkiskerfisins.
- Að felld yrði úr gildi sú skylda að upplýsa um nöfn og starfsheiti umsækjenda.
- Að útfærðar yrðu tímabundnar ráðningar með möguleika á framlengingu eftir mat hinnar miðlægu einingar.

Rökin fyrir þessum breytingum voru m.a. að gildandi fyrirkomulag ynni gegn hreyfanleika og starfsþróun, og að skyldan til að birta nöfn umsækjenda væri til þess fallin að fæla marga hæfa einstaklinga frá því að sækja um störf, sérstaklega frá almennum vinnumarkaði.

Nýtt launakerfi

Starfshópurinn lagði til gagngera endurskoðun á fyrirkomulagi launaákvæðana forstöðumanna. Mælt var með upptöku fjölþætts launakerfis sem samanstæði af:

1. Grunnlaunaflokkun starfa.
2. Álagi vegna séráherslna viðkomandi starfs/stofnunar.
3. Persónubundnum þáttum.

Þetta fyrirkomulag myndi að mati hópsins tryggja að launaþróun forstöðumanna væri í takt við launaþróun stjórnenda á hinum almenna vinnumarkaði og myndi þannig skapa ríkinu samkeppnismöguleika um hæfa stjórnendur. Lítið var til fyrirkomulags í Danmörku og Noregi sem fyrirmynda.

Frammistöðumat og starfsþróun

Starfshópurinn lagði til að frammistaða forstöðumanna yrði metin reglulega og að unnin yrði starfsþróunaráætlun fyrir hvern og einn forstöðumann sem tæki bæði til þróunar hans í starfi sem og til frekari starfsþróunar.

Slíkt frammistöðumat átti að taka til allra þeirra hæfniskrafna sem gerðar eru til viðkomandi starfs og vera grundvöllur fyrir ákvarðanatöku um þjálfun og endurmenntun. Í slíkri þjálfun átti að horfa til þess að bæta úr veikleikum sem koma fram í frammistöðumati og almennri starfsferilsþróun viðkomandi forstöðumanns.

Hreyfanleiki og starfslok

Starfshópurinn lagði áherslu á að auka hreyfanleika forstöðumanna milli starfa og að tvinna ætti þau markmið saman við endurskoðun á auglýsingaskýldu og ráðningarfyrirkomulagi. Sérstök áskorun var talin felast í því að forstöðumenn eru skilgreindir sem embættismenn og réttarstaða þeirra væri útfærð með tilteknum hætti í stjórnarskrá. Samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar hefði embættismaður sem fluttur er á milli embætta ávallt kost á því að velja á milli þess að flytjast til eða fara á lögmælt eftirlaun.

Þá var lagt til að auka sveigjanleika varðandi starfslok forstöðumanna, þar á meðal frekari útfærslu tímabundinna ráðninga og opna á möguleika á gerð starfslokasamninga við tilteknar aðstæður. Sérstaklega var horft til þess að gildandi fyrirkomulag, þar sem nánast eina leiðin til að láta forstöðumann sem ekki sinnir starfi sínu vel víkja í gegnum áminningarferli, gæti verið óheppilegt fyrir alla aðila.

Meginatriði í niðurstöðum starfshópsins

Í heildina voru meginniðurstöður starfshópsins þær að stjórnsýslan þyrfti að takast á við mótsagnakenndar áherslur á dreifstýringu annars vegar og samræmingu hins vegar. Tillögurnar mynduðu heildstæða nálgun á umbætur í starfsumhverfi forstöðumanna sem miðuðu að því að:

1. Skýra sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri sinna stofnana.
2. Tryggja að ráðherra og þing hefðu skýrt mótaðar leiðir til að kalla viðkomandi forstöðumenn til ábyrgðar.
3. Setja heildstæða stjórnendastefnu með miðlægri einingu sem hefði umsjón með ráðningum, launaákvörðunum, frammistöðumati og starfsþróun.
4. Endurskoða starfsmannalög og fjárreiðulög til að fela í sér meiri sveigjanleika.
5. Útfæra starfið og umgjörð þess þannig að forstöðumenn væru hæfir, ábyrgir og hefðu tæki og ábyrgð til að reka sínar stofnanir.

Mörgum af hugmyndunum frá 2012 var síðar hrint í framkvæmd í umbótaverkefnum ríkisins, s.s. með stofnun Stjórnendaseturs ríkisins árið 2022 og mótun stjórnendastefnu ásamt hæfnipáttum í kjörmynd stjórnenda. Um þessi atriði er fjallað í kafla 6 í þessari skýrslu.

3.8 Umbætur í stjórnsýslunni: Stöðuskýrsla forsætisráðherra 2020-2021

Í skýrslu forsætisráðherra til Alþingis á 151. löggjafarþingi 2020-2021, þingskjal 438, er fjallað um viðbrögð við ábendingum sem varða stjórnsýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis. Þar segir m.a.:

„Umbótastarfi í opinberri stjórnsýslu lýkur aldrei. Þeir fjölmörgu lærdómar sem draga má af aðgerðum stjórnvalda, og ekki síður aðgerðaleyzi, í aðdraganda að falli íslensku bankanna árið 2008 og dregnir eru fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hafa reynst stjórnvöldum dýrmætt veganesti í uppbyggingu íslenskrar stjórnsýslu á árunum eftir hrun. Á það bæði við um stjórnsýslu á sviði efnahagsmála og fjármálamarkaða sem og á öðrum sviðum opinberrar stjórnsýslu. Þessir lærdómar varða alla meginþætti í starfsemi og hlutverki framkvæmdarvaldsins eins og það er skilgreint í stjórnarskrá og almennum lögum. Lærdómarnir varða mikilvægi faglegar og pólitískrar stefnumótunar og gæði lagasetningar, að vandað sé til skipulags stjórnsýslunnar og verkaskiptingar á milli stjórnvalda, að stjórnvöld vinni saman og samhæfi aðgerðir þegar málefni og verkefni skarast, að stjórnsýslan hafi yfir að ráða vel menntuðum og hæfum starfsmönnum, að lagaleg umgjörð efnahags- og atvinnulífs sé traust og að til staðar séu öflugar eftirlitsstofnanir með skýrar eftirlitsskyldur og -heimildir. Jafnframt eru þeir þættir sem vikið er að í siðfræðihluta rannsóknarskýrslunnar um fall bankanna, og lúta m.a. að þeim áhrifum sem óhóflegur uppgangur fjármagnsaflanna og neysluhyggja hafði á íslenskt samfélag á árunum fyrir hrun, og þeir lærdómar sem af þeim má draga vísbending um mikilvægi þess að ávallt sé unnið að því að ná fram æskilegum jöfnuði í íslensku samfélagi og að ávallt sé hlúð að velferðarkerfinu í víðri merkingu. Þessir lærdómar eru tímalausir, óháðir þeim aðstæðum og atburðum sem urðu á árunum fyrir fjármálahrunið. Þeir hafa gildi í venjulegu árferði og að sama skapi í krísuástandi, hvort sem um er að ræða minni háttar krísu eða meiri háttar, efnahagsáfall eða hrun, náttúruhamfarir eða farsótt eins og þá sem geisar þegar þessi orð eru rituð.

Markmiðið er að íslensk stjórnsýsla sé árvökul í öllum aðstæðum, reiðubúin til að gæta hagsmuna Íslands og almennings í hvívetna þegar á reynir. Til að þetta megi takast þarf grunnurinn að vera traustur; lagagrundvöllurinn, skipulagið, verkaskiptingin, mannauðurinn, heilindin, stjórn tækin og samráðsgrundvöllurinn. Allt þarf þetta að vera til staðar á hverjum tíma ef vel á til að takast í flóknum aðstæðum. Eins og ítarlega er rakið í skýrslu þessari og svörum við einstökum ábendingum rannsóknarnefnda Alþingis hefur gríðarlega margt verið gert á árunum eftir fjármálahrunið og allt fram á þennan dag til að efla og bæta íslenska stjórnsýslu. Þeirri vegferð er þó hvergi nærri lokið og

mikilvægt að við séum meðvituð um að þeirri vegferð lýkur í raun aldrei. Stöðugt þarf að gæta að því að grunnurinn sé traustur og að stjórnvöld starfi innan ramma laganna. Þar gegnir Alþingi og eftirlitsstofnanir á vegum þess, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi, afar mikilvægu hlutverki. [...]

Stjórnvöld eru fyrst og síðast þekkingarvinnustaðir. Þar ríður mest á að til staðar sé starfsfólk sem býr yfir þeirri hæfni og þekkingu sem nauðsynleg er til að takast á við þau flóknu og margbreytilegu úrlausnarefni sem upp geta komið. Skipan hæfnisnefnda til að leggja mat á hæfni umsækjenda um æðstu embætti íslenskrar stjórnsýslu sem og auknar kröfur um menntun og reynslu við ráðningu annarra starfsmanna innan stjórnsýslunnar hafa reynst vel. Í því sambandi má m.a. nefna að háskólamenntuðum starfsmönnum ráðuneyta fjölgaði umtalsvert á árunum eftir hrun. Enda þótt menntun, hæfni og hæfileikar starfsmanna stjórnsýslunnar séu mikilvægir skipta heilindi þeirra mestu. Mikilvægi heiðarlegrar stjórnsýslu þar sem virðing er borin fyrir lögunum og jafnræði borgaranna og öðrum grunngildum lýðræðissamfélagsins verður seint ofmetið. Á slík gildi ber að leggja megináherslu í mannauðsmálum stjórnvalda til framtíðar.

Sviðsmynda- og valkostagreining skiptir æ meira máli í störfum stjórnvalda. Þar getur frumkvæði starfsmanna stjórnsýslunnar, byggð á þekkingu þeirra og reynslu, skipt sköpum um það hvort og þá hvernig brugðist er við aðstæðum og verkefnum sem upp koma. Ákvæði 20. gr. nýrra laga um Stjórnarráð Íslands um ráðgjafarskyldu starfsfólks ráðuneyta gagnvart ráðherra og sömuleiðis um skyldu ráðherra til að leita sér ráðgjafar hjá ráðuneyti sínu áður en mál eru leidd til lykta er þýðingarmikið og til þess fallið að styrkja grundvöll faglegrar ráðgjafar og stefnumótunar í ráðuneytum á grunni hinnar pólitísku stefnumótunar sem liggur ríkisstjórnarsamstarfi til grundvallar á hverjum tíma.

Íslensk stjórnsýsla, rétt eins og samfélagið allt, stendur nú frammi fyrir sérstökum áskorunum og tækifærum vegna tæknibreytinga. Fjórða iðnbyltingin knýr dyra og þess sjást merki í stefnumótunarvinnu stjórnvalda á öllum sviðum. Sérstök framtíðarnefnd hefur verið skipuð og hefur það hlutverk að fjalla um áskoranir og tækifæri vegna tæknibreytinga sem og áhrif þeirra. Afar mikilvægt er að íslensk stjórnsýsla verði þar í fremstu röð við nýtingu tæknilausna í stjórnsýslu og að því er unnið.“

Í skýrslu forsætisráðherra er fjallað m.a. svo um almenn starfsskilyrði í stjórnsýslunni:

„Ný lög um Stjórnarráð Íslands kváðu á um breytingar sem miðuðu fyrst og fremst að því að bæta störf og starfshætti ráðherra, ríkisstjórnar og stjórnslu Stjórnarráðsins almennt. Eitt helsta markmið laganna var að efla samhæfingu starfa á milli ráðherra og er m.a. kveðið á um skyldu ráðherra til að leitast við að samhæfa stefnu sína og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið skarast. Í lögum er kveðið á um skyldu forsætisráðherra til að hafa frumkvæði að samhæfingu starfa ef á þarf að halda og er í þessu samhengi sérstaklega kveðið á um starfsemi ráðherranefnda sem þjóna mikilvægu hlutverki við samhæfingu starfa milli ráðherra. Þá er í lögum kveðið á um stjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra með lægra settum stjórnvöldum og sjálfstæðum stjórnvöldum sem heyra stjórnarfarslega undir hann og jafnframt með eignum ríkisins. Fyrir setningu laganna byggðust þessar skyldur einkum á ólögfestum meginreglum þótt kveðið væri á um eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir ráðuneyti heyra í eldri stjórnarráðslögum. Rannsóknarnefnd Alþingis benti á að nauðsynlegt væri að endurskoða umrætt ákvæði til að taka af allan vafa um efnissvið þess. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands kemur fram að með lögfestingu þessara réttarreglna megi gera ráð fyrir að vægi þeirra og gildi verði skýrara í störfum ráðuneyta og lögfesting þeirra tryggi fremur en ella að stjórnvöld axli þær skyldur sem í reglunum felist.

Með lögum var skipulags- og verkaskiptingarvald forsætisráðherra áréttað í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Var fallið frá þeirri löggjafarframkvæmd að telja upp ráðuneyti með tæmandi hætti í lögum og þess í stað skyldi endanlegt ákvörðunarvald um það hvaða ráðuneyti skyldu starfrækt hvíla hjá framkvæmdarvaldinu, þ.e. forsætisráðherra á hverjum tíma með atbeina forseta Íslands. Samhliða var með sérstökum lagabandormi afnumin sú löggjafarframkvæmd að tilgreina heiti ráðherraembætta og ráðuneyta í einstökum lögum. Framangreindar breytingar höfðu það að leiðarljósi að verkaskiptingarvaldið, þ.e. valdið til að skipta verkum með ráðherrum og ráðuneytum, yrði í reynd hjá forsætisráðherra, með atbeina forseta Íslands, svo sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Meginmarkmiðið með þessu var að tryggja að eiginleg völd og ábyrgð færu saman er kæmi að verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins sem og að stuðla að sveigjanleika í skipulagi Stjórnarráðsins, sbr. ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis um að skort hefði á sveigjanleika og skýra ábyrgðar- og verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins.

Með nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands var nánar skilgreint hvaða mál skyldi leggja fyrir ríkisstjórn í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þótti rétt að lögfesta slíka afmörkun til leiðbeiningar fyrir ráðherra og til að tryggja meiri festu í störfum ríkisstjórnarinnar.

Þá er kveðið á um að minnisblöð skuli fylgja hverju máli sem ráðherrar bera upp í ríkisstjórn þar sem meginatriði máls eru rakin og helstu sjónarmið sem að baki liggja. Jafnframt er skýrar kveðið á um efni fundargerða ríkisstjórnarinnar. Þessum breytingum var m.a. ætlað að koma til móts við ábendingar rannsóknarnefndarinnar um að mikilvæg stjórnarmálefni yrðu rædd í ríkisstjórn og að fundargerðir hennar bæru með sér efni umræðna og hvernig þeim væri ráðið til lykta.

V. kafli laganna fjallar um innra skipulag ráðuneyta og starfsmannahald og er þar kveðið skýrar á um heimild og skyldu ráðherra til að skipuleggja ráðuneyti sitt og lögbundið skipulag einfaldað. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um Stjórnarráð Íslands segir að þær reglur sem fram komi í V. kafla frumvarpsins séu m.a. settar fram til að stuðla að betri nýtingu mannauðs, m.a. með auknum heimildum til að flytja starfsmenn milli ráðuneyta innan Stjórnarráðsins. Þá voru heimildir ráðherra til að ráða aðstoðarmenn rýmkaðar, m.a. til að tryggja eðlilega aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar. Í því sambandi var leitast við að styrkja sjálfstæði ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni. Til að styrkja sjálfstæði starfsmanna og faglega ásýnd ráðuneytis var kveðið á um að æðstu stjórnendur, þ.e. ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar, væru skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar. Meginmarkmið þessara breytinga var að styrkja embættismannakerfið annars vegar og pólitíska aðstoðarmannakerfið hins vegar og tryggja fullt gagnsæi að þessu leyti. Til að styrkja sjálfstæði starfsmanna enn frekar gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni, þ. á m. ráðuneytisstjóra, er í lögnum kveðið á um að starfsmenn skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra þær upplýsingar og faglegu ráðgjöf, bæði um staðreyndir og önnur atriði, sem honum er almennt þörf á til að geta sinnt hlutverki sínu lögum samkvæmt. Einnig er gert ráð fyrir því að ráðherra beri að eigin frumkvæði að leita faglegs álits starfsmanna til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.“

Þá segir að lokum um samstarf og samráð starfsfólks ráðuneytanna í skýrslu forsætisráðherra frá 151. löggjafarþingi:

„Frá birtingu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hefur verið unnið markvisst að því að auka samvinnu og samstarf þvert á ráðuneyti, ekki einungis á ráðherrastigi eins og rakið er að framan, heldur einnig á vettvangi embættismanna ráðuneytanna. Má í því skyni nefna fundi ráðuneytisstjóra Stjórnarráðsins sem eru haldnir með reglubundnari hætti en áður. Skal þar m.a. kynna áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar í tæka tíð áður en byrjað er að semja lagafrumvarp. Fjölmarginir aðrir reglubundnir samráðshópar hafa verið efldir sem lúta

m.a. að samráði um löggjafarmálefni, fjármál, rekstur og mannauðsmál, upplýsinga- og vefmál og skjala- og málaskrármálefni.“

3.9 Samantekt og ályktanir

Lagaleg umgjörð framkvæmdarvaldsins hefur breyst töluvert frá fjármálahruninu. Með nýju Stjórnarráðslögunum var aðstoðarmönnum ráðherra fjölgað úr einum í tvo. Jafnframt var bætt við heimild til að ráða þrjá til viðbótar samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar. Aðstoðarmenn sem ríkisstjórnin ákveður að megi ráða hafa haft aðsetur í forsætisráðuneytinu. Þetta hefur gefist vel til að efla samhæfingu innan ríkisstjórnar. Reynslan sýnir að aðstoðarmenn gegna fjölbreyttu hlutverki og það á ekki alltaf við að meginhlutverk þeirra sé stefnumótandi eins og lagt var upp með í Stjórnarráðslögunum, sbr. umfjöllun síðar í skýrslunni.

Í skýrslunni Samhent stjórnsýsla er lagt til að ráðherra, pólitískir aðstoðarmenn og ráðuneytisstjóri myndi saman skrifstofu yfirstjórnar ráðuneytis. Ráðherra geti kvatt til starfa í samráði við ráðuneytisstjóra starfsmenn úr ráðuneytinu til tímabundinna starfa á skrifstofu yfirstjórnar í tengslum við ákveðin stefnumál á hverjum tíma. Þessi tillaga leiddi ekki til neinnar lagabreytingar. Einnig er til efs að tillögunni um tímabundinn flutning sé fylgt í raun. Þetta getur þó verið breytilegt eftir ráðuneytum.

Um verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra eru nú ákvæði í Stjórnarráðslögunum. Þess má geta að einnig er hnykkð á þessu efni í frumvarpi til stjórnarskipunarlags sem forsætisráðherra lagði fram vorið 2021⁵⁶.

Að því er varðar upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra þá var skerpt á henni með breytingu á þingskapalögum 2011.⁵⁷ Einnig er vísað til hennar í siðareglum ráðherra⁵⁸.

Gerðar voru tillögur í skýrslunni Samhent stjórnsýsla um að efla pólitíska samábyrgð ríkisstjórnar án þess að gera ríkisstjórnina almennt að fjölskipuðu stjórnvaldi. Einnig var talið æskilegt að skerpa á reglum um ríkisstjórnarfundir og ráðherranefndir og stöðu forsætisráðherra sem og eftirfylgni með stjórnarsáttmála. Í lögum um Stjórnarráð Íslands er að nokkru leyti brugðist við þessu.

Í framangreindum skýrslum voru settar fram ýmsar tillögur sem fylgt hefur verið eftir að einhverju marki. Til dæmis hafa verið settar ítarlegri reglur um

⁵⁶ Þingskjal 787 á 151. löggjafarþingi. Frumvarp til stjórnarskipunarlags um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds, umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslensk tunga).

⁵⁷ Sjá 24. gr. laga nr. 84/2011.

⁵⁸ Sjá 7. gr. a í siðareglum ráðherra nr. 309/2025.

undirbúning mála fyrir ríkisstjórnarfundum og búið er að endurnýja málaskrár ráðuneyta og horft til þess að efla notkun hennar sem stjórnækis.

Að því er varðar samstarf innan Stjórnarráðsins voru settar fram ýmsar tillögur. Hefur þeim verið fylgt eftir að nokkru marki. Tilfærsla starfsfólks og stjórnenda milli ráðuneyta og milli ráðuneyta og stofnana hefur verið auðvelduð, aukin áhersla hefur verið lögð á verkefnastjórnun og sett hafa verið lög um opinber fjármál sem m.a. tengir betur stefnumótun og fjárveitingar.

Að því er embættismenn varðar sérstaklega þá er nú skylt að setja á fót ráðgefandi hæfnisnefndir við val á ráðuneytisstjórum og skrifstofustjórum í ráðuneytum. Sérlæg mæla einnig fyrir um hæfnisnefndir í einhverjum tilvikum (lög um Seðlabanka Íslands og lög um heilbrigðisþjónustu til dæmis). Að öðru leyti er heimilt samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að setja slíka nefnd á fót þegar forstöðumenn (sem jafnan eru embættismenn) eru skipaðir.

Í Stjórnarráðslögin er nú komið ákvæði um skyldu ráðherra til að leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Þá er kveðið á um samsvarandi skyldu starfsmanna ráðuneyta til að veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun.

Þá hefur siðareglum verið veitt lagastoð en í þeim er m.a. að finna nánari útlitun á meginreglum um samskipti ráðherra og embættismanna. Hins vegar hefur ekki verið ráðist í að lögfesta heildstætt sérstakar skyldur embættismanna, sbr. það sem lagt var til í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.

Heilt yfir ættu embættismenn nú að hafa betri forsendur til að veita það aðhald sem kallað var eftir, t.d. í skýrslu starfshóps forsætisráðherra frá 2010.

Að því er varðar skipulagða og miðlæga mannauðsstýringu hjá ríkinu eða Stjórnarráðinu má nefna Stjórnendasetur ríkisins. Ekki er haldið miðlægt utan um ráðningar eða flutning embættismanna, hvorki almennt né varðandi þann hluta þeirra sem starfar í Stjórnarráðinu. Á hinn bóginn hefur verið tekið upp miðlægt utanumhald varðandi stjórnendamál ríkisins í heild sem liður í innleiðingu stjórnendastefnu ríkisins, svo sem fræðsla fyrir forstöðumenn, einstaklingsbundinn stuðningur, skipulagning stjórnendanámskeiða og stjórnendapjálfunar til að auka markvisst við hæfni stjórnenda og viðhalda henni með kerfisbundnum hætti, umsjón með frammistöðumati og mælingar á árangri þvert á opinbera þjónustu ríkisaðila.

Ekki hefur verið ráðist í breytingar á skipunartíma embættismanna, hann er óbreyttur.

Engar tillögur komu fram á þessu tímabili um afmörkun hóps embættismanna.

Ekki hefur verið brugðist við tillögum um breytingar á lögum varðandi aðgang almennings að nöfnum umsækjenda um störf og varðandi þungt áminningar- og starfslokaferli.

Loks hefur ekki verið fylgt eftir hugmyndum um skipun ráðherra án ráðuneytis.

4. Ráðherra og hin pólitíska stoð framkvæmdarvaldsins

4.1 Inngangur

Um fjöllum um embættismenn kallar óhjákvæmilega á skoðun á hlutverki og stöðu ráðherra samhliða. Raunar er það svo að ráðherrar eru einnig embættismenn í víðari lagalegum skilningi en þeir hafa mikla sérstöðu miðað við aðra embættismenn og falla til dæmis ekki undir almenna löggjöf um ríkisstarfsmenn. Vert er að draga fram nokkur meginatriði ráðherraembættisins.

Fyrir það fyrsta er það eitt af einkennum stjórnskipunarinnar að forysta framkvæmdarvaldsins er í höndum ráðherra. Formlega séð er það reyndar forseti lýðveldisins sem er æðsti handhafi framkvæmdarvalds en hann lætur ráðherra framkvæma vald sitt, eins og það er orðað í stjórnarskránni. Fjöldi ráðherra er ekki fyrir fram ákveðinn í stjórnarskránni. Forseti skiptir með þeim verkum að tillögu forsætisráðherra.

Þá er hver ráðherra ábyrgur fyrir sínum málefnum. Ekki er því svo að ríkisstjórn beri samábyrgð á verkum ráðherra að ræða nema í pólitískum skilningi. Hér er því við lýði svokölluð ráðherrastjórnsýsla.

Enn fremur þurfa ráðherrar samkvæmt þingræðisreglunni að njóta stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis.

Ofantalin atriði eru sameiginleg flestum lýðræðislegum þingræðisríkjum. Loks má nefna, og Ísland sker sig þar úr ásamt Danmörku, a.m.k. miðað við þau ríki sem skoðuð voru sérstaklega, að ráðherrann hefur ekki aðstoðarráðherra sér til fulltingis og æðstu embættismenn fyrir utan ráðherrann eru ekki pólitískt skipaðir. Fyrir utan ráðherrann eru ekki aðrir pólitískir starfsmenn en aðstoðarmenn ráðherra og saman mynda þeir hina pólitísku stoð innan ráðuneytis ef svo má að orði komast.

4.2 Almennt um framsal valds og ábyrgðar í þingræðisskipulagi fulltrúalýðræðis

Lýðræði felur það í sér meðal annars að samhliða valdi fari ábyrgð. Í samræmi við þá hugsun hafa mótað reglur um að æðstu valdhafar axli ábyrgð á mistökum og misbeitingu valds. Grundvöllur ráðherraábyrgðar er m.a. lagður í 14. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, að um ráðherraábyrgð skuli fjallað í lögum, að Alþingi geti kært ráðherra (þ.e. höfðað mál á hendur ráðherra) fyrir embættisrekstur þeirra og að Landsdómur dæmi í slíkum málum. Á grundvelli þeirrar greinar hefur verið byggt upp ábyrgðarkerfi með lögum til að undirbyggja að valdi fylgi ábyrgð. Hluti ráðherraábyrgðarinnar er pólitískur og snýst aðallega um að ráðherrann njóti trausts meirihluta þings. Það er þáttur í ábyrgðarkerfinu að ráðherra setur forstöðumönnum stofnana erindisbréf, sbr.

38. gr. starfsmannalaga. Norski stjórn málafræðiprófessorinn Kåre Strøm hefur lýst ábyrgðartengslunum, þ.e. framsali valds og ábyrgðar í þingræðisskipulagi fulltrúalýðræðisins, svo:⁵⁹

Ábyrgðartengsl í umboðskeðju fulltrúalýðræðis með þingræðisskipulagi:

1. Frá kjósendum til þings

Kjósendur velja fulltrúa á þing sem fá lýðræðislegt umboð til að setja lög og móta stefnu.

2. Frá þingi til ríkisstjórnar

Þingið velur eða samþykkir ríkisstjórn, sem fær þannig umboð til að framkvæma þá stefnu sem þingið setur.

3. Frá ríkisstjórn til ráðherra

Ráðherrar bera ábyrgð gagnvart ríkisstjórninni og þinginu á framkvæmd stefnu í sínu ráðuneyti.⁶⁰

4. Frá ráðherrum til embættismanna

Embættismenn og aðrir ríkisstarfsmenn hafa með höndum daglega stjórnsýslu undir stjórn ráðherra og bera ábyrgð gagnvart þeim.

Ríkisvald í lýðræðisríki á rætur sínar hjá kjósendum sem kjósa sér fulltrúa á þjóðþingið. Þingið starfar þannig í umboði kjósenda. Þingið hefur það hlutverk að setja reglur um málefnið sem sett eru á oddinn, þ.e. þær leikreglur sem eiga að gilda í samfélaginu. Ríkisstjórn og einstakir ráðherrar starfa í umboði þingsins og þeim er falin pólitísk stefnumótun ásamt því að fara með stjórnarframkvæmdina. Ráðherrar framselja eftir atvikum afmarkaðan hluta stjórnarframkvæmdarinnar til stofnana eða annarra aðila á grundvelli laga þar um. Stofnanir standa skil gjörða sinna gagnvart ráðherrum og einstakir ráðherrar standa skil gjörða sinna gagnvart þinginu og þingmenn gagnvart kjósendum í reglulegum kosningum.

4.3 Hlutverk, ábyrgð og skyldur ráðherra

Ráðherrar gegna fjölbreyttu hlutverki og um störf þeirra gilda ýmsar reglur sem setja valdheimildum þeirra takmörk. Ráðherrum ber að fara að reglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar við framkvæmd starfa sinna og þeir hafa einungis vald til athafna á því málefna sviði sem þeim er falið að sýsla með. Auk þess að vera æðstu embættismenn, í víðum skilningi, á því málefna sviði sem þeir hafa með höndum, þá eru ráðherrar einnig stjórn mála leiðtogar og sinna

⁵⁹ Strøm, 2000.

⁶⁰ Ekki verður farið hér nánar út í fræðiskrif um þann umboðsvanda sem skapast getur í samsteypustjórnun þar sem ráðherra getur haft aðra hagsmuni en ríkisstjórnin í heild.

kjósendum sínum og flokksfólki. Þeir eru oftast einnig þingmenn og sinna störfum sem slíkir, sem gerir hlutverk þeirra yfirgripsmikið og á köflum flókið.

Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 er kveðið á um í 1. gr. að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands og ráðuneyti þeirra myndi Stjórnarráð Íslands og að ráðherrar fari með og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, hver á sínu málefnasviði. Í 2. gr. laganna segir að Stjórnarráð Íslands skiptist í ráðuneyti, sem eru skrifstofur ráðherra og æðstu stjórnvöld framkvæmdarvaldsins hvert á sínu málefnasviði. Þá segir þar einnig að ákveða skuli fjölda ráðuneyta og heiti þeirra með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Tillagan skal lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem komi þegar til umræðu og afgreiðslu áður en forsetaúrskurður er gefinn út. Með þessu fyrirkomulagi er forsætisráðherra þannig falið það hlutverk að skipuleggja Stjórnarráðið, að undangenginni umræðu í þinginu. Um þetta skipulag fjalla þrír forsetaúrskurðir:

- um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti,
- um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands
- og um skiptingu starfa ráðherra.

Ráðherrum ber að athafna sig innan lögmætisreglunnar sem felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda þurfi annars vegar að eiga sér stoð í lögum og hins vegar ekki vera í andstöðu við lög. Ráðherrar bera að jafnaði ábyrgð – lagalega og pólitíska – á allri starfsemi sem undir málefnasvið þeirra heyrir, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.⁶¹ Frávik frá því geta verið ef lög mæla svo fyrir að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Ráðherra fer þó alltaf með tilteknar stjórnunar – og eftirlitsheimildir gagnvart öllum stjórnvöldum sem undir ráðuneyti hans heyra.

Þá voru tiltekin nýmæli er varða störf ráðherra lögfest með setningu laga nr. 115/2011. Annars vegar skylda ráðherra til að „leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast“, sbr. 8. gr. Hins vegar skylda ráðherra, skv. 1. mgr. 20. gr., til að „leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt“. Ráðherra er ekki skylt að fara að ráðgjöf síns ráðuneytis en þetta ákvæði kemur í veg fyrir að ráðherra sniðgangi ráðuneytið, til dæmis til þess að knýja fram tiltekna niðurstöðu hindrunarlítið, og tryggir að ráðherra fái að minnsta kosti vitneskju um það sem kann að orka tvímælis frá lagalegum sjónarhóli eða vegna annarra áhrifa ákvörðunar.

⁶¹ Undir ráðuneyti í viðtækri merkingu heyrir aðalskrifstofa annars vegar og stofnanir sem heyra undir ráðherra hins vegar.

Þingið gegnir í krafti þingræðisreglu og þingskapalaga nr. 55/1991 eftirlitshlutverki gagnvart ráðherrum og til þess að þingið geti sinnt því hlutverki þarf það að reiða sig á að ráðherra upplýsi þingið um það sem skiptir máli við meðferð máls. Því hefur ráðherra ríka upplýsinga – og sannleiksskyldu gagnvart þinginu, sbr. einkum 50. gr. laga um þingsköp Alþingis. Þar segir í 1. mgr. að við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skuli ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu. Heimilt er að leggja slíkar upplýsingar fram í trúnaði, þótt þær heyri annars undir reglur um þagnarskyldu, sbr. 2. mgr. 50. gr. þingskapalaga.

Þá gegna ráðherrar víðtæku hlutverki sem yfirmenn og málsvarar stjórnsýslu þess málefna sviðs sem þeir fara fyrir og eru jafnframt æðstu stjórnendur ráðuneyta sinna.

4.4 Hinn pólitíski veruleiki

Þótt stjórnámálamenn í embætti ráðherra hafi ríkar skyldur samkvæmt stjórnarskrá, lögum og siðareglum þá felst í eðli starfsins að þeir eru jafnframt fulltrúar kjósenda og tiltekins kjördæmis: þeir þurfa að taka tillit til hagsmuna síns stjórnámálaflokks og þingmanna úr sama flokki, þeir starfa í sviðsljósi fjölmiðla og eru tímabundið valdir til embættis og þurfa reglulega að standa kjósendum skil á árangri. Kröfur nútímans um stöðuga eftirfylgni með störfum ráðherra og skilvirk svör nánast í rauntíma geta auk þess reynst áskorun fyrir stjórnkerfið, ráðherra jafnt sem embættismenn og annað starfsfólk stjórnsýslunnar.

Auknar kröfur um skilvirkni og hraða afgreiðslu geta komið niður á vandvirkni og nægilegum undirbúningi við ákvarðanatöku. Stjórnsýslan hefur þó leitast við að aðlagast slíkum breytingum hér á landi sem annars staðar með breyttum vinnubrögðum og fjölbreyttari áherslum við mannaráðningar.

4.5 Siðareglur ráðherra

Samkvæmt 2. mgr. 24. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, samþykkir ríkisstjórn siðareglur fyrir ráðherra. Forsætisráðherra undirritar siðareglurnar fyrir hönd ríkisstjórnar og birtir þær. Við undirbúning þeirra skal leita eftir tillögum frá Siðfræðistofnun Háskóla Íslands.

Fyrstu siðareglur ráðherra voru staðfestar 22. mars 2011. Hver ríkisstjórn setur sér sínar siðareglur en þeim hefur ekki verið breytt að neinu ráði nema við endurskoðun árið 2023. Núgildandi siðareglur ráðherra eru nr. B-309/2025. Í þeim eru tíundaðar svokallaðar frumskyldur ráðherra sem eru að hafa almannahagsmunum ávallt að leiðarljósi, hafa í heiðri lýðræðisleg gildi, mannréttindi og meginreglur réttarríkisins, starfa í anda gagnsæis, sannsögli, ábyrgðar og heilinda, sinna starfi sínu af alúð, trúmennsku og heiðarleika og

beita því valdi er fylgir embættinu á grundvelli laga og stjórnarskrár af hófsemi og sanngirni og án tillits til eigin hagsmuna.

Í sérstakri grein er fjallað um faglega stjórnarhætti og þar segir að ráðherra leggi sig fram um að eiga gott samstarf við samráðherra og tryggi viðeigandi samráð við þá um stjórnarmálefni. Hann viðhafi faglega stjórnarhætti í hvívetna og sjái til þess að faglega sé staðið að skipun embættismanna og annars starfsfólks og leiti faglegs mats starfsfólks ráðuneytis síns áður en ákvarðanir eru teknar um einstök mál. Þá virði ráðherra hlutleysi og faglegt sjálfstæði embættismanna og annarra starfsmanna og geri skýran greinarmun á flokkspólitísku starfi, svo sem í tengslum við kosningar, og verkefnum ráðuneytis hverju sinni.

4.6 Ráðherraábyrgð

Ábyrgð ráðherra er í grunninn tvíþætt, pólitísk ábyrgð annars vegar og lagaleg ábyrgð eða refsíábyrgð hins vegar. Sú fyrrnefnda vísar til þeirrar grunnreglu þingræðisins að ráðherrar sitji í skjóli þingsins og þurfi að víkja ef þeir njóta ekki trausts þess til setu lengur. Pólitíska ábyrgðin er fyrst og fremst háð pólitísku mati og ráðherrar geta axlað hana með ýmsum hætti, allt frá því að svara harðri gagnrýni í þinginu yfir í að sæta vantrausti og missa embætti sitt.⁶² Lagalega ábyrgðin er sú tegund ábyrgðar sem fjallað er um í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Hún er í reynd refsíábyrgð en til að virkja hana þarf þingið að taka ákvörðun um saksókn gegn ráðherra að undangenginni viðeigandi rannsókn og Landsdómur dæmir þau mál, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og lög nr. 3/1963 um Landsdóm.

4.6.1 Pólitísk ábyrgð

Pólitísk ábyrgð á rætur að rekja til þingræðisreglunnar sem felst í því að ráðherrar starfi í skjóli þingsins og þurfa að standa því skil gjörða sinna. Þingræðisreglan byggir í grunninn á stjórnskipunarvenju en hún var fyrst skráð í lög þegar ný heildarlög voru sett um Stjórnarráð Íslands, sbr. lög nr. 115/2011. Þar segir í 2. mgr. 1. gr. að ráðherrar starfi í umboði Alþingis og að forsætisráðherra sé skylt að biðjast lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt ef tillaga um vantraust á ríkisstjórn er samþykkt á Alþingi. Þá segir þar einnig að ef Alþingi samþykki vantraust á einstakan ráðherra sé forsætisráðherra skylt að gera tillögu til forseta um að viðkomandi ráðherra verði leystur frá embætti.

Í anda þingræðisins er tryggt í lögum að þingið geti kallað eftir upplýsingum frá ráðherra um embættisfærslur hans. Kveðið er á um upplýsinga – og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart þinginu í 50. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Þingið býr á grundvelli þingskapalaga yfir fjölmörgum tækjum til að leita skýringa hjá ráðherra á embættisfærslum. Þetta eru fyrirspurnir,

⁶² Christensen, 2022, bls. 135.

skýrslubeiðnir og rannsóknir fastanefnda, rannsóknarnefndir á grundvelli laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir og úttektir eftirlitsstofnana þingsins, á grundvelli laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis og nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Í íslenskum stjórnskipunarrétti hefur pólitískri ábyrgð löngum verið lýst þannig að hún sé engum lagareglum háð. Það sé einfaldlega pólitískt mat hvenær hún sé virkjuð og hvert form hennar er. „Hin pólitíska ábyrgð er algerlega komin undir mati Alþingis á hverjum tíma og ekki þarf að uppfylla nein tilgreind efnisleg skilyrði svo að henni verði framfylgt.“⁶³ Ítrasta form pólitískrar ábyrgðar er afsögn ráðherra en hún getur líka birst í öðrum vægari myndum, s.s. harðri gagnrýni í þinginu, í nefndarálitum og í úttektum eftirlitsstofnana þingsins.⁶⁴

Danski lagaprófessorinn og hæstaréttardómarinn Jens Peter Christensen hefur haldið á lofti því sjónarmiði að í reynd séu þessi tvö ábyrgðarform samofin, það er að lagalega ábyrgðin sé líka pólitísk og sú pólitíska að einhverju leyti háð lagareglum. Fyrirkomulagið sjálft geri að verkum að þetta hljóti alltaf að virka saman og bendir hann á að þótt lagaleg ábyrgð sæti tilteknum lagareglum sem landsdómi (d. rigsretten) sé ætlað að dæma um, þá sé ákvörðun um saksókn tekin með pólitískri ákvörðun á vettvangi þingsins. Reynslan sýni að við slíka ákvarðanatöku hafi þingið ekki aðeins til hliðsjónar lagareglur, heldur einnig fjölþætt pólitísk sjónarmið. Ekkert sé rangt við þetta, enda geri stjórnarskráin beinlínis ráð fyrir því að þingið (sem er stjórnmálalegur vettvangur öðrum þræði) taki ákvörðun um slíka saksókn. Þegar gagnrýni á ráðherra hefur orðið harkaleg í Danmörku og krafa um afsögn verður háværari, hefur þingið haft þá tilhneigingu að leggja viðmið laganna á embættisfærslur ráðherrans til að meta alvarleika brota hans eða vanrækslu í starfi, jafnvel þótt ekki standi til að saksækja hann. Rétt er þó að halda því til haga að vantraust á ráðherra eða ríkisstjórn þarf, strangt til tekið, ekki að byggja á neinum rökstuðningi eða ávirðingum viðkomandi ráðherra.

Þá hefur Christensen einnig bent á að þegar landsdómur hafi kveðið upp dóm sinn, hafi dómurinn ekki aðeins lagalegar afleiðingar (refsing t.d.) heldur líka pólitískar afleiðingar. Strax þegar ákvörðun er tekin um að saksækja ráðherra er litið á það sem harðan dóm yfir störfum hans og kallað er eftir afsögn (pólitísk ábyrgð). Sé ráðherra dæmdur fyrir brot og sakfelldur felur það jafnan í sér harðan pólitískan dóm yfir viðkomandi einstaklingi og flokki hans.⁶⁵

⁶³ Björg Thorarensen, 2021, bls. 402-403.

⁶⁴ Christensen, 2022, sjá einkum bls. 135 og áfram.

⁶⁵ Sjá umfjöllun um þetta í neðanmálsgrein 8, bls. 22-23 í Christensen, 2022.

4.6.2 Lagaleg ábyrgð

Ráðherra ber stjórnskipulega ábyrgð á ráðstöfunum stjórnvalda sem starfa á hans málefnasviði og slík ábyrgð tekur bæði til ráðuneytis hans og stofnana sem undir það heyra. Slíka ábyrgð þarf að túlka m.t.t. þess lagaramma sem verkefnum er sniðinn, t.a.m. þegar þau eru falin lægra settum stjórnvöldum eða jafnvel sjálfstæðum stjórnvöldum. Jafnframt þarf að horfa til þess að hvaða marki ráðherra er eða mátti vera kunnugt um ráðstöfun.

Ræki ráðherrar ekki stjórnskipulegar skyldur sínar með tilhlýðilegum hætti geta þeir ekki aðeins misst embætti sitt á grundvelli pólitískrar ábyrgðar, heldur geta þeir átt yfir höfði sér saksókn á grundvelli laga um ráðherraábyrgð sem varðar refsíábyrgð, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er saksókn gegn ráðherra nefnd í 29. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt henni getur forseti hvorki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis. Ekki er að finna frekari fyrirmæli í stjórnarskránni um lagalega ábyrgð ráðherra, en annars gert ráð fyrir að í almennum lögum skuli kveðið á um skilyrði ábyrgðar, skipun landsdóms, ákærureglur og viðurlög.

Um þetta efni hafa verið sett lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lög nr. 3/1963 um landsdóm. Ráðherraábyrgðarlög taka einungis til þeirra brota sem ráðherrar fremja í embætti. Auk ábyrgðar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð geta ráðherrar borið ábyrgð eftir tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga, sbr. 2. mgr. 1. gr. ráðherraábyrgðarlaga. Þeim lögum var þannig ekki ætlað að haggja við þeirri refsíábyrgð sem ráðherra getur bakað sér samkvæmt almennum hegningarlögum heldur eru þeim til viðbótar. Hér geta komið til álita ákvæði 14. kafla almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, en sum ákvæði kaflans eiga þó ekki við um ráðherra, svo sem 131., 133., 137. og 140. gr. Önnur brot en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi geta þó einnig átt við hér, t.d. landráð, sbr. 86. gr., en slíkt brot getur einnig fallið undir d-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð.

Lög um ráðherraábyrgð setja tvenns konar skilyrði fyrir ábyrgð ráðherra, annars vegar huglæg skilyrði og hins vegar hlutlæg skilyrði. Huglægu skilyrðin eða saknæmisskilyrðin, varða afstöðu ráðherra til hins ólögmæta atferlis, en hlutlægu skilyrðin lúta að hinu ólögmæta atferli sem ábyrgð varðar. Hlutlægu skilyrðin eru nánar talin upp í 8.–10. gr. ráðherraábyrgðarlaga.

Í 2. gr. laganna er kveðið á um huglæg skilyrði refsíábyrgðar ráðherra, sem eru þau að ráðherra hafi af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi framið þau brot sem um ræðir í lögnum. Skilyrðin eiga við um öll brotin sem kveðið er á um í 8.–10. gr. laganna.

Í ráðuneytum eru ýmsar ákvarðanir teknar í nafni ráðherra sem aðrir en ráðherrann rita undir og geta þær verið refsiverðar samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum. Ef slíkar ákvarðanir eru teknar án vitundar ráðherra er ljóst að hann verður ekki talinn bera ábyrgð á þeim þar sem saknæmisskilyrði skortir. Um þetta er fjallað í 6. og 7. gr. ráðherraábyrgðarlaga. Samkvæmt 6. gr.

laganna ber ráðherra ábyrgð á stjórnarerindum þeim sem út eru gefin í hans nafni, nema ákvörðun hafi verið tekin án hans atbeina af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju eða eðli máls, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Því er ljóst að athafnir eða athafnaleyfi embættismanna og starfsfólks ráðuneyta geta skipt höfuðmáli við mat á því hvort rétt sé að kalla eftir ábyrgð ráðherra. Í mörgum tilvikum myndi ráðherra aðeins vera ábyrgur hafi honum verið kunnugt um ákvörðunina og látið hana viðgangast.

Í 7. gr. laga um ráðherraábyrgð segir að sá ráðherra sem ber ábyrgð á embættisathöfn samkvæmt ákvæðum laganna, verði einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna er byggjast á þeirri embættisathöfn, eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar hennar. Það hvort saknæmisskilyrði telst uppfyllt af hálfu ráðherra er síðan metið í hverju tilviki fyrir sig.⁶⁶

Um hlutlæg skilyrði refsíábyrgðar ráðherra er fjallað í 8.–10. gr. laga um ráðherraábyrgð, en þau lúta að því atferli sem ábyrgð varðar. Ráðherraábyrgðarlögin eiga aðeins við ef um embættisbrot er að ræða, en ef ráðherra brýtur af sér utan embættis síns þá taka lög um ráðherraábyrgð ekki til þeirra brota. Lög um ráðherraábyrgð taka ekki heldur til allra embættisbrota ráðherra heldur einungis til þeirra brota sem óttast má af ráðherra sérstaklega og sem ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi ná ekki til. Brotunum sem lýst er í ráðherraábyrgðarlögum er skipt í þrjá flokka, stjórnarskrárbrot, brot á öðrum lögum og brot á góðri ráðsmennsku og ekki skiptir máli hvort brot sé byggt á athöfn eða athafnaleyfi ráðherrans, sbr. 2. gr. ráðherraábyrgðarlaga.

Í 8.–10. gr. laganna eru síðan talin upp dæmi um brot í hverjum flokki fyrir sig:

Stjórnarskrárbrot (8. gr.)

Ráðherra ber ábyrgð ef hann gefur út eða styður fyrirmæli sem aðeins má setja með lögum, leitar ekki samþykkis Alþingis þegar skylt er, framkvæmir eða leyfir aðgerðir sem brjóta í bága við stjórnarskrá, eða skerðir frelsi eða sjálfsforræði landsins.

Brot á almennum lögum (9. gr.)

Ráðherra ber ábyrgð ef hann leggur fyrir forseta til undirskriftar erindi sem brjóta í bága við lög, framkvæmir eða veldur því að framkvæmt sé eitthvað sem brýtur gegn lögum, eða vanrækir lögboðnar skyldur.

⁶⁶ Alþingi 2009, bls. 222.

Brot gegn góðri ráðsmennsku (10. gr.)

Ráðherra ber ábyrgð ef hann misbeitir stórlega valdi sínu eða stofnar hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, hvort sem slíkt er sérstaklega bannað í lögum eða ekki.

Síðastnefnda ákvæðið er víðtækt og undir það geta fallið brot sem felast í því að ráðherra fer með athöfn sinni eða athafnaleysi gegn reglum sem krefjast má af hverjum fyrirmyndar embættismanni að fara eftir. Slíkt getur átt við þótt brotinu sé ekki beint lýst í lögum. Í ljósi þess hve ákvæði 10. gr. er almennt orðað getur það verið mikið álitamál hvort það taki til tiltekinnar háttsemi sem er til skoðunar.

Í umfjöllun fræðafólks um ráðherraábyrgðarlögin hefur 10. gr. sætt gagnrýni fyrir þær sakir að hún uppfylli ekki kröfu refsiréttarins um skýrleika refsheimilda.⁶⁷ Ákvæðið þykir vera of almennt orðað og óljóst, en bent er á að kröfur til forms og efnis refsíákvæða hafi aukist mjög á undanförunum árum, einkum vegna þróunar í mannréttindamálum. Skilyrði fyrir beitingu refsíákvæða séu þau að ákvæðin séu skýr og aðgengileg og lýsing hins refsiverða verknaðar nákvæm. Embættisbrot þau sem fjallað er um í 10. gr. séu mjög víðtæk og matskennd. Þar sem ákvæðið leggur refsingu við athöfnum sem ekki eru ólögmætar samkvæmt öðrum landslögum er talinn leika vafi á því að verknaðarlýsing ákvæðisins sé nógu skýr til að fullnægja þeim kröfum sem í dag eru gerðar til refsíákvæða.⁶⁸ Til álita hefur komið hin síðari ár að ráðast í endurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð og Landsdóm. Í tengslum við stjórnarskrárendurskoðun fól forsætisráðherra Ragnhildi Helgadóttur prófessor að semja drög að frumvörpum um þetta efni. Ragnhildur skilaði tillögum í desember 2020 en ekki hefur enn orðið úr frekari eftirfylgni.⁶⁹

Alþingi og stofnanir þess sinna mikilvægu hlutverki þegar kemur að því að tryggja að saman fari vald og ábyrgð í lýðræðissamfélagi. Þinginu er ætlað að veita framkvæmdarvaldinu aðhald og hafa með því eftirlit og hafa þingskapalög verið styrkt markvisst á síðari árum til að gera því betur kleift að sinna þessu hlutverki.

Í apríl 2008 setti forsætisnefnd Alþingis á laggirnar vinnuhóp sem var ætlað að rýna lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi og koma með tillögur til úrbóta.

⁶⁷ Sjá einkum: Róbert R. Spanó, 2004 og Róbert R. Spanó, 2005, bls. 5-69. Sjá einnig: Forsætisráðuneytið, 1999, bls. 140. Sjá einnig Gunnar Helga Kristinsson, 2006.

⁶⁸ Alþingi, 2009.

⁶⁹ Um er að ræða drög að frumvarpi til laga um breytingu á refsíákvæðum ráðherraábyrgðarlaga (sem gert var ráð fyrir að verði lagt fram hvort sem stjórnarskrá yrði breytt eða ekki), frumvarpi til laga um breytingu á ráðherraábyrgðarlögum, sem leggi niður Landsdóm (sem fylgi stjórnarskrárbreytingu eins og hún birtist í frumvarpi forsætisráðherra vorið 2021) og frumvarpi til laga um breytingu á Landsdómslögum (sem miðar við óbreytta stjórnarskrá). Frumvarpsdrögin eru birt á vefnum stjornarskra.is.

Hópurinn skilaði af sér skýrslu⁷⁰ í september 2009 og lagði þar fram fjölmargar tillögur til úrbóta, sem flestar voru innleiddar í kjölfarið. Var meðal annars settur sérstakur kafli inn í þingskapalögin um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, sbr. lög nr. 84/2011. Nefndakerfi þingsins var breytt um svipað leyti í því skyni að styrkja eftirlitshlutverkið, komið var á fót stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að norskri fyrirmynd og sérstök lög sett um málsmeðferð og heimildir rannsóknarnefnda þingsins, sbr. lög nr. 68/2011. Þingið rannsakar ásakanir sem upp kunna að koma um misbresti í embættisfærslum ráðherra, annaðhvort með því að fela eftirlitsstofnunum sínum skoðun slíkra mála þegar upp koma eða með því að skipa rannsóknarnefndir á grundvelli laga um rannsóknarnefndir. Þá er það í höndum þingsins að taka ákvörðun um hvort saksækja skuli ráðherra fyrir Landsdómi á grundvelli laga nr. 3/1963 um Landsdóm ef ástæða þykir til, ef talið er að um sé að ræða brot á lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963. Það hefur aðeins einu sinni gerst í sögunni að Alþingi hafi látið saksækja ráðherra fyrir Landsdómi.

Loks ber að geta um það eftirlit sem Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis hafa lögum samkvæmt með framkvæmdarvaldinu. Í einhverjum tilvikum hefur það leitt til þess að ráðherrar hafa vikið úr embætti. Það má segja að í mótun sé viðmið um að það geti haft umtalsverðar afleiðingar fyrir ráðherra ef þessar stofnanir komist að þeirri niðurstöðu að alvarlegir hnökrar séu á stjórnýslu sem ráðherra ber stjórnskipulega ábyrgð á.

4.7 Aðstoðarmenn ráðherra

Í ríkjum sem við berum okkur helst saman við tíðkast það að ráðherra geti ráðið til sín tímabundið starfsmenn sem veita ýmsa aðstoð og ráðgjöf sem ekki má búast við að embættismannakerfið geti látið í té. Hvarvetna gildir að þeir láta af störfum í síðasta lagi um leið og ráðherrann. Ekki fer heldur fram neitt valferli né eiga hæfniskröfur við eins og gildir almennt í stjórnsýslunni. Í Danmörku gildir að aðstoðarmenn láta af störfum þegar boðað hefur verið til kosninga. Er það meðal annars til að koma í veg fyrir að þeir stjórn mála flokkar sem eru í ríkisstjórn hafi óeðlilegt forskot í kosningabaráttunni, en einnig til að draga úr hættu á að almennt starfsfólk ráðuneyta dragist inn í flokkspólitísk verkefni.

Heimild til ráðningar pólitískra aðstoðarmanna kom fyrst inn í lög hér á landi með lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73 frá 1969. Með núgildandi lögum var heimilað að fjölga aðstoðarmönnum úr einum í tvo fyrir hvern ráðherra. Enn fremur er heimilt samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að ráða þrjá til viðbótar. Nýlega hefur forsætisráðuneytið túlkað þessa heimild svo að gegni ráðherra

⁷⁰ Skýrsluna má finna á eftirfarandi slóð:

https://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvamdavaldinu_skyrsla.pdf.

tveimur ráðherraembættum eða fleiri þá eigi hann rétt á að ráða sér tvo aðstoðarmenn í hvert ráðuneyti sem undir hann heyrir.⁷¹

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis var lýst skilningi á þörf fyrir að fjölga aðstoðarmönnum ráðherra. Það var síðan gert með lögum nr. 115/2011. Þegar frumvarpið var lagt fram var lagt til að aðstoðarmenn væru tveir fyrir hvern ráðherra og bæru mismunandi heiti. Í greinargerð með frumvarpinu sagði: „Fyrir ráðherra er mikilvægt að geta ráðið sér pólitíska ráðgjafa. Fyrir trúverðugleika ráðuneytis skiptir hins vegar sköpum að pólitískir ráðgjafar séu ekki ráðnir sem almennir sérfræðingar sem halda áfram störfum eftir að ráðherrann hverfur á braut. Hlutverk pólitískra ráðgjafa er að veita ráðherra aðstoð við að hrinda í framkvæmd pólitískum áherslum sínum í samstarfi við fasta starfsmenn stjórnsýslu ráðuneytanna. Með frumvarpinu er ætlunin að styrkja núverandi aðstoðarmannakerfi og gefa ráðherrum færi á að ráða sér, auk aðstoðarmanns, sérstakan ráðgjafa til þess að aðstoða þá við stefnumótun. Í frumvarpinu er kveðið á um sérstakar skyldur þeirra varðandi pólitíska stefnumótun og að þeir vinni náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytisins í umboði ráðherra en ráðuneytisstjóri kemur þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna.“⁷²

Í greinargerðinni sagði enn fremur: „Þörf ráðherra fyrir pólitískt aðstoðarfólk er mikil og með sterku aðstoðarmannakerfi er auðveldara að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísks stefnumótunaraðila hins vegar.“ Í meðförum Alþingis breyttist ákvæðið hins vegar þannig að um væri að ræða tvo aðstoðarmenn með sama starfsheiti og að auki væri heimilt að ráða þrjá sem ráðnir yrðu samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar. Tillögur í frumvarpinu hefðu ekki tekið nægilegt tillit til þess að ráðuneytin væru mjög mismunandi að stærð og umfangi. Það þyrfti meiri sveigjanleika til að bregðast við sérstökum aðstæðum og breytttri forgangs röðun ríkisstjórna á hverjum tíma. Þingnefndin tók hins vegar undir að brýnt væri að skapað yrði aukið svigrúm fyrir ráðherra til að ráða til sín pólitíska aðstoðarmenn þannig þeir fengju með eðlilegum hætti sinnt pólitískri stefnumótun innan ráðuneyta sinna.

Í leiðbeinandi erindisbréfi fyrir aðstoðarmenn ráðherra⁷³ segir að þeir heyrir beint undir ráðherra. Meginhlutverk þeirra sé að vinna að stefnumótun á málafnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Að öðru leyti beri aðstoðarmanni að sinna verkefnum sem honum eru falin af ráðherra innan ramma laga og reglna sem gilda um starfsemi Stjórnarráðsins.

⁷¹ Forsætisráðuneytið, 2024b.

⁷² Þingskjal 1191 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

⁷³ Forsætisráðuneytið, 2024a.

Þá hefur sá háttur stundum verið hafður á að aðstoðarmenn ríkisstjórnar komi hver úr sínum flokki þegar um þriggja flokka stjórnir er að ræða en hafi aðsetur í forsætisráðuneytinu.

Forsætisráðuneytið fer með visst vinnuveitendahlutverk gagnvart aðstoðarmönnum ráðherra. Þannig fer ráðuneytið með yfirumsjón og umsýslu með vissum atriðum í ráðningum þeirra og starfslokum. Aðstoðarmenn ráðherra þurfa einnig leyfi forsætisráðherra fyrir aukastörfum, sbr. 3. gr. laga nr. 64/2020 um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands.

4.8 Samantekt og ályktanir

Staða ráðherra hér á landi er keimlík því sem gengur og gerist í flestum samanburðarlöndum. Ísland og Danmörk skera sig þó úr að því leyti að „pólitíska stoðin“ innan hvers ráðuneytis er annars eðlis en annars staðar. Í þessum tveimur löndum er ekki gert ráð fyrir aðstoðarráðherrum. Í Danmörku hefur til mótvægis verið farin sú leið að undirstrika fjölþætta ráðgjafarskyldu embættismanna. Á Íslandi hefur aðstoðarmönnum ráðherra verið fjölgað eftir að sett voru ný lög um Stjórnarráð Íslands 2011.

Þau mál sem hafa risið í Danmörku varðandi ráðherraábyrgð sýna hversu miklu máli samspilið við embættismenn skiptir. Þ.e. ábyrgð ráðherra veltur m.a. á því hvernig upplýsingagjöf og ráðgjöf frá embættismönnum hefur verið háttað.

Ráðherraábyrgð hefur verið mikið til umræðu hér á landi allt frá fjármálahruninu. Ekki hafa orðið neinar breytingar á reglum þar að lútandi en vissulega er umhugsunarefni hve langsótt úrræði það er að ákæra ráðherra og kalla saman landsdóm. Það var gert í fyrsta og eina skiptið í sögu landsins árið 2011 og reyndust málaferlin sem hann tók fyrir mjög umdeild og skiptar skoðanir eru um hvort úrræðið sé viðeigandi í nútímanum. Nærtækara úrræði hefur reynst það aðhald sem Alþingi og stofnanir þess veita án þess að komi til kasta dómstóla.

5. Margbætt framkvæmdarvald – yfirsýn og samhæfing

5.1 Inngangur

Framkvæmdarvaldið er mun dreifstýrðara en dómsvaldið eða löggjafarvaldið og valddreifing innan framkvæmdarvaldsins hamlar gegn óæskilegri samþjöppun valds. Á hinn bóginn getur hún leitt til þess að yfirsýn tapist og erfitt verði að takast á við áskoranir sem kalla á aðkomu margra ólíkra aðila.

5.2 Birtingarmynd margbreytileika

Framkvæmdarvaldi er skipt milli ríkis og sveitarfélaga og verkefni sveitarfélaga eru lögbundin. Misjafnt er milli ríkja hvað er sett í hendur staðbundinna stjórnvalda eins og sveitarfélaga og hvað er á hendi ríkisins. Þótt stundum sé talað um ríki og sveitarfélög sem andstæður þá fara sveitarfélög einnig með ríkisvald. Við lagasetningu getur því iðulega komið til álita hvort fela eigi landsstjórninni (ráðuneyti, stofnun eða nefnd) að fara með tiltekið verkefni eða hvort það skuli lagt til sveitarfélaga.

Eins og fram hefur komið er svokölluð ráðherrastjórnsýsla á Íslandi. Framkvæmdarvaldinu er skipt á milli 11 ráðherra, ef tekið er mið af sitjandi ríkisstjórn þegar þessi skýrsla er gefin út.⁷⁴ Undir hverjum ráðherra er í fyrsta lagi sjálft ráðuneytið, þau eru nú jafn mörg ráðherrunum, og er fjöldi starfsmanna í hverju ráðuneyti u.þ.b 40-100. Þá heyra ýmsar stofnanir undir hvern ráðherra.

Lengi hefur verið að því stefnt að fækka stofnunum, m.a. með sameiningum. Helstu rök fyrir sameiningum eru þau að stærri einingar geti betur komið sér upp öflugri fagþekkingu og séu betur til þess fallnar að veita góða þjónustu. Slíkar einingar séu einnig betri rekstrareiningar meðal annars m.t.t. yfirbyggingar. Mikill munur er á stærð ríkisstofnana allt frá þeirri stærstu, Landspítalanum með um 5.000 stöðugildi, í þær minnstu sem eru með færri en 10 starfsmenn. Rúmur helmingur stofnana er með færri en 50 stöðugildi. Fjórðungur stofnana er með færri en 20 stöðugildi. Fjöldi stöðugilda stofnana má sjá á vefnum ríkisreikningur.is.

Unnið er út frá því viðmiði um stofnanakerfið að stofnanir hafi að jafnaði ekki færri en 50 stöðugildi svo að stjórnendur og starfsfólk geti betur sinnt kjarnaverkefnum. Út frá þeirri sviðmynd mætti fækka stofnunum töluvert og unnið er að ýmsum sameiningum á vettvangi Stjórnarráðsins. Jafnframt hefur

⁷⁴ Í frumvarpi til laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 var lagt til að ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands skyldu á hverjum tíma ekki vera fleiri en tíu. Tillagan náði ekki fram að ganga.

verið horft til aukins samrekstrar stofnana í þeim tilvikum þegar sameiningar koma síður til greina.

Stofnanir skiptast í undirstofnanir ráðuneyta og sjálfstæðar stofnanir. Sumar undirstofnanir fara með stjórnsýsluvald og eru eins konar framlenging ráðuneytis og getur verið álitamál hvort verkefnum sé komið fyrir í ráðuneyti eða stofnun.⁷⁵ Aðrar eru fyrst og fremst þjónustustofnanir líkt og sjúkrahús, heilsugæsla og menntastofnanir.

Í þriðja lagi heyra undir ráðherra ýmsar fastar stjórnsýslunefndir ríkisins sem eru nú tæplega 400 og skiptast þær í kæru- og úrskurðarnefndir (30-40 talsins), ráðgefandi nefndir (170), afgreiðslunefndir (87), eftirlitsnefndir (16) og stjórnir (72).⁷⁶ Stofnanirnar og nær allar fastanefndirnar hafa lögbundið hlutverk. Til viðbótar eru svo fjölmörg ríkisfyrirtæki sem falla undir framkvæmdarvaldið en teljast ekki til stjórnsýslu ríkisins.

Þetta skipulag ber keim af mikilli dreifstýringu og sérhæfingu. Sú staðreynd kallar aftur á samhæfingu og viðleitni til að reyna að hafa miðlæga yfirsýn.

5.3 Þörf á samhæfingu

Umboðsmaður Alþingis hefur minnt á að þótt stjórnvöld fari lögum samkvæmt með fjölbreytt og ólík verkefni, starfi á mismunandi stigum og stundum innan svæðisbundinna marka, þá er ríkið eitt og óskipt og innan þess gilda ein lög. Stjórnvöld sem mynda framkvæmdarvaldið annast lagaframkvæmd og því getur ekki verið um að ræða neina meðferð framkvæmdarvaldsins sem ekki er á ábyrgð einhvers ráðherra í ríkisstjórn.

„Þegar málefni virðist heyra undir málefnasvið fleiri ráðherra, eða jafnvel einskis þeirra, reynir á samstarf og samhæfingu innan stjórnsýslunnar. Það er þannig ósamrýmanlegt grunnreglum stjórnskipunarinnar að mismunandi einingar stjórnsýslukerfisins bendi hver á aðra og ekkert stjórnvald axli í reynd ábyrgð á lagasetningu sem ætlað er að tryggja borgurunum ákveðin réttindi. Sama á við ef enginn innan stjórnsýslukerfisins telur sig hafa það hlutverk að leysa úr aðsteðjandi vanda með viðeigandi ráðstöfunum [...]. Þeir sem starfa innan stjórnsýslunnar, hvort heldur er á æðri eða lægri stigum hennar, þurfa því að mínum dómi að hafa í huga að ekkert stjórnvald er eyland

⁷⁵ Í þessari skýrslu verður ekki tekin afstaða til sérstöðu íslenska stofnanakerfisins að því er varðar sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir, þótt sú sérstaða hafi óneitanlega áhrif á stöðu þeirra embættismanna sem þar starfa.

⁷⁶ Sjá svar fjármála- og efnahagsráðuneytisins til fjárlaganefndar 30. apríl 2024, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2024b.

heldur hluti kerfis sem í heild er trúað fyrir því að halda uppi lögum Alþingis.“⁷⁷

Í þessu samhengi hnykkir umboðsmaður á skyldum stjórnvalda til viðhlítandi samvinnu í því skyni að tryggja órofna og heildstæða lagaframkvæmd. Borgarar eiga ekki að þurfa að veltast á milli stjórnvalda sem benda hvert á annað til að sækja þau réttindi sem þeim er veitt með lögum. Ráðherra geti aldrei sagt fyrirvaralaust að kerfislægur vandi stofnunar, sem undir hann heyri, komi honum ekki við. Umboðsmaður undirstrikar sérstaklega ábyrgð ráðherra og ráðuneyta á að finna sameiginlegar lausnir, en ef allt um þrýtur ber forsætisráðherra að samhæfa störf þeirra.

Fjallað hefur verið um þá þróun af hálfu umboðsmanns að eftirlit með stjórnsýslunni hafi að einhverju leyti verið tekið út úr ráðuneytum og falið úrskurðar- og kærunefndum. Þeim sé ætlað að starfa meira eða minna sjálfstætt sem feli í sér hættu á „ábyrgðarleysisvæðingu“. Með þeirri skírskotun er átt við að ráðuneyti líti svo á að hlutaðeigandi málefni komi því lítið eða ekkert við eftir að sjálfstæðri úrskurðarnefnd hefur verið komið á laggirnar.⁷⁸

Í Danmörku hefur verið fjallað um hliðstæða þróun. Áður var skýrara að ráðuneytin væru yfir öllu framkvæmdarvaldi, en mikil valddreifing hafi átt sér stað. Ríkisstarfsmenn sem þurfa að leysa úr verkefnum séu í hálfgerðri spennitreyju vegna þess að reglurnar eru orðnar svo ítarlegar og umfangsmiklar. Þar eru skilgreind þau fjölþættu sjónarmið sem horfa ber til og starfsmenn eru vafnir inn í samspil við aðra ríkisstarfsmenn, önnur embætti og aðila utan stjórnsýslunnar. Hið miðlæga framkvæmdarvald hafi orðið fórnarlamb þróunar þar sem sérhæfing og dreifstýring hefur skapað þörf á miðstýringu og samhæfingu.⁷⁹

Hér á landi hefur aukin samhæfing innan framkvæmdarvaldsins verið ofarlega á baugi. Í skýrslunni *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*, frá árinu 2000, er að finna umfjöllun um hvernig stofnanakerfið hefur þróast án heildarstefnumörkunar. Þar er bent á að stjórnsýslustaða stofnana mótist að miklu leyti af lögum sem fjalla um hverja stofnun fyrir sig, auk almennra laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og um fjárreiður ríkisins (nú lög um opinber fjármál). Þetta er í skýrslunni talið skapa misræmi og óvissu enda séu ákvæði sérlega oft óljós og stangast stundum á við almenn lög. Bent er á að slík sértæk lagaákvæði geti skapað vandamál þegar kemur að því að innleiða almennar breytingar á stjórnun ríkisstofnana. Í raun sé ekki

⁷⁷ Umboðsmaður Alþingis, 2024, bls.12.

⁷⁸ Sama heimild.

⁷⁹ Christensen, 2024, bls. 27.

hægt að fella þessi sértæku ákvæði niður nema með heildstæðri almennri löggjöf um stjórnsýslustöðu stofnana.

5.4 Ríkisstjórn og ráðherranefndir

Ríkisstjórnin er einn helsti samhæfingarvettvangur framkvæmdarvaldsins. Þar eru tekin fyrir þingmál sem ráðherra hyggst flytja og ýmis önnur stefnumarkandi mál eða mál sem kalla á að ríkisstjórnin sem heild sé upplýst um.

Eftir efnahagshrunið var ákveðið að skapa formlega stoð fyrir ráðherranefndum. Þær hafa það hlutverk að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðherra á ólíkum sviðum. Þær létta vinnu af ríkisstjórn og skapa vettvang til að ráðherrar og embættismenn sitji við sama borð við umfjöllun mála.

5.5 Forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra

Forsætisráðherra er ætlað sérstakt forystu – og samhæfingarhlutverk varðandi störf ríkisstjórnarinnar sem heildar. Í hlutverkinu felst að vera verkstjóri ríkisstjórnarinnar, málsvari hennar sem heildar út á við, sem og að samhæfa verklag á milli ráðuneyta þegar á þarf að halda. Hlutverk þetta má ráða af ákvæðum stjórnarskrár (einkum 17. gr.) og laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og í 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands segir að ráðherrar í ríkisstjórn Íslands og ráðuneyti þeirra myndi Stjórnarráð Íslands. Þar segir einnig að ráðherrar fari með og beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, hver á sínu málefnasviði, sem þýðir með öðrum orðum að ríkisstjórnin er ekki fjölskipað stjórnvald.⁸⁰ Slíkt fyrirkomulag kallar á öfluga samhæfingu og hún er einkum í höndum forsætisráðherra hér á landi eins og í öðrum löndum sem búa við sambærilegt stjórnkerfi. Í forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráðherra felst einnig að taka ákvörðun um skiptingu starfa ráðherra, sem og að ákveða undir hvaða ráðherra málefni skulu heyra, sbr. forsetaúrskurð nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og forsetaúrskurð nr. 7/2022 um skiptingu starfa ráðherra. Þá ber forsætisráðherra að sjá til þess að haldnir séu ríkisstjórnarfundir um mikilvæg stjórnarmálefni, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Mat um það hvenær stjórnarmálefni er þess eðlis að skylt sé að bera það undir ríkisstjórn áður en ákvörðun er tekin um það, er í höndum þess ráðherra sem stjórnarmálefnið heyrir undir, en í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 115/2011 segir:

⁸⁰ Sveitarstjórnir eru dæmi um fjölskipað stjórnvald.

„Regla stjórnarskrárinnar um að kynna skuli mikilvæg stjórnarmálefni í ríkisstjórn er afar þýðingarmikil í því skyni að tryggja pólitísk samráð og stuðning við mál sem nauðsynlegt er að hafa við stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma. Þykir rétt að lögfesta framangreinda afmörkun til leiðbeiningar fyrir ráðherra og til að tryggja meiri festu í störfum ríkisstjórnarinnar. Almennt séð verður það hins vegar að vera á ábyrgð hvers ráðherra að leggja mat á það hvaða mál teljast mikilvæg í þessum skilningi, bæði með hliðsjón af almennum viðmiðunum eins og þeim sem að framan greinir en einnig út frá pólitískum sjónarmiðum. Þá getur ríkisstjórn einnig á hverjum tíma afmarkað það nánar í starfsreglum hvaða mál skuli leggja fyrir ríkisstjórn.“

Hlutverk forsætisráðherra við forystu og samhæfingu innan ríkisstjórnar var ekki fest í reglur sem sjálfstætt stjórnarmálefni fyrr en með reglugerð nr. 101/2009, um breytingu á þágildandi reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007. Við breytinguna bættist þá við 5. tölul. 2. gr. hennar ákvæði um að forsætisráðuneytið færi með mál er vörðuðu „forustu og verkstjórn innan Stjórnarráðs Íslands“.⁸¹ Ákvæðið hélst óbreytt í fyrstu tveimur forsetaúrskurðum (nr. 125/2011 og nr. 100/2012) um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Með forsetaúrskurði 71/2013 varð hins vegar breyting á orðalagi ákvæðisins en þar kom fram í j. lið 1. tölul. 1. mgr. 1. gr.: „Forsætisráðuneyti fer með mál er varða forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands“.⁸²

Ákvæðið hefur ekki tekið breytingum í forsetaúrskurðum um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands sem settir hafa verið síðan.

Forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra birtist einnig í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þar sem kveðið er á um skyldur forsætisráðherra sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar. Þannig segir t.d. í 4. mgr. 4. gr. að forsætisráðherra skeri úr um ágreining um undir hvaða fagráðuneyti einstaka málefni skulu vera. Ákvæðið felur í sér frumkvæðisskyldu forsætisráðherra þegar málefni og málefnasvið skarast. Einnig er í 8. gr. laganna kveðið á um að forsætisráðherra beri að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra, sbr. 4. gr., sé eins skýr og kostur er. Þá segir í 9. gr. laganna að forsætisráðherra geti ákveðið með samþykki ríkisstjórnar að skipa ráðherranefndir til að fjalla um einstök mál eða málaflokka. Ákvæðið var nýmæli við gildistöku laganna.

Í þessu samhengi ber þó að taka fram að forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra hefur verið talið gilda í íslenskum rétti frá því fyrir gildistöku

⁸¹ Reglugerð nr. 177/2007.

⁸² Forsetaúrskurður nr. 71/2013.

stjórnarráðslaga árið 2011, en eins og áður segir má einnig leiða sérstakt verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra af ákvæðum stjórnarskrárinnar.⁸³ Í 15. gr. er kveðið á um að forseti skipi ráðherra, veiti þeim lausn og skipti með þeim verkum. Í ljósi þess að forseti er samkvæmt stjórnarskránni ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum öllum og lætur ráðherra framkvæma vald sitt er það í reynd forsætisráðherra sem fer með þetta hlutverk, sbr. 11., 13. og 14. gr. stj.skr. og 3. og 4. gr. stjórnarráðslaga. Þá segir í 17. gr. stj.skr. að forsætisráðherra stjórnir ráðherrafundum.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, var m.a. bent á mikilvægi verkstjórnarhlutverks forsætisráðherra. Enda þótt hver ráðherra fari sjálfstætt með málefni sem undir hann heyra samkvæmt málefnaþingingu innan Stjórnarráðsins beri forsætisráðherra að tryggja í samræmi við 17. gr. stj.skr. að mikilvæg stjórnarmálefni séu tekin til umræðu í ríkisstjórn þannig að aðrir ráðherrar hafi tækifæri til að bregðast við og hafa áhrif á stefnumörkun ríkisstjórnar og hvernig hún snýr að ráðuneytum þeirra. Þannig hefði forsætisráðherra sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar borið að upplýsa viðskiptaráðherra um fundi sem sá fyrirnefndi átti með bankastjórn Seðlabanka Íslands á nokkurra mánaða tímabili þegar staða bankanna þróaðist til hins verra, þannig að viðskiptaráðherra gæti rækt starfsskyldur sínar.⁸⁴ Í dómi Landsdóms um sama mál frá 23. apríl 2012 var skyldu forsætisráðherra einnig slegið fastri í þessum efnum, sbr. reifun síðar í þessum kafla.⁸⁵

Umboðsmaður Alþingis hefur nýlega fjallað um samspil forsætisráðherra og fagraráðherra í þessu efni. Í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra 13. mars 2023 vegna ákvörðunar dómsmálaráðherra að heimila rafvarnarvopn án þess að málið væri fyrst borið upp í ríkisstjórn segir:

„Ég tel ástæðu til að minna á að fyrrgreindar reglur stjórnarskrár og laga nr. 115/2011 miða að því að tryggja viðhlítandi samvinnu og samstarf milli ráðherra þannig að ríkisstjórn starfi samhent að stefnumálum sínum. Láti ráðherra farast fyrir að virða þessar reglur felur það ekki eingöngu í sér brot á formreglu heldur stuðlar slík háttsemi að því að það pólitíska samráð sem lög og stjórnarskrá mæla fyrir um að fram skuli fara á vettvangi ríkisstjórnar er sniðgengið, sbr. til hliðsjónar ummæli í dómi Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011, bls. 383. Í þessu ljósi tel ég það til vandaðra stjórnsýsluhátta ráðherra að hann nýti vettvang ríkisstjórnar til samráðs og til að jafna hugsanlegan ágreining sem vera kann um mál eftir því sem ástæða er

⁸³ Dómur Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011, bls. 331-332.

⁸⁴ Alþingi, 2010, 7. bindi, bls. 62 og 262.

⁸⁵ Dómur Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011, bls. 370 og 371.

til. Hljóta slík vinnubrögð og að vera til þess fallin að ráðherrar skiptist síður á skoðunum á opinberum vettvangi, svo sem mál þetta vitnar um, og ríkisstjórn birtist borgurunum sem samhentur hópur stjórnenda. Tel ég að hér sé þar af leiðandi um að ræða atriði sem hefur þýðingu fyrir það traust sem borgararnir eiga að geta borið til þess að æðsta stjórn landsins vinni mál og afgreiði af fagmennsku og yfirvegun.”⁸⁶

Í umfjöllun Bjargar Thorarensen um sérstaka stöðu og hlutverk forsætisráðherra segir meðal annars: „Þannig fer forsætisráðherra með vald forseta samkvæmt 15. gr. stjkskr. til að skipa aðra ráðherra og vísa þeim úr ríkisstjórn og ákveða fjölda þeirra og verkaskiptingu. Þetta vald tryggir honum að vissu marki áhrif í málefnum ríkisstjórnarinnar í heild án tillits til formlegra valdheimilda sérhvers ráðherra. Þegar litið er fram hjá þeim valdheimildum er víst að ráðherrarnir starfa öðrum þræði í sameiningu, sbr. stjórnarskrárákvæðin um ríkisráð og ráðherrafundi þar sem forsætisráðherra gegnir lykilhlutverki. Kæmi upp ágreiningur milli forsætisráðherra og annarra ráðherra um stefnuna í einstökum atriðum eða hvernig skyldi afgreiða mál hefði hann því formlega heimild til að víkja viðkomandi ráðherra úr ríkisstjórn eða breyta verkaskiptingunni milli ráðherranna.”⁸⁷

Í reynd eru hins vegar ekki dæmi um að forsætisráðherra beiti hinu lögformlega valdi sínu með þessum hætti. Rík hefð er fyrir því hér á landi að hver flokkur í samsteypustjórn hafi sjálfðæmi um val á ráðherrum sínum, e.t.v. að undanskildu forsætisráðherraembættinu.⁸⁸ Formlega og lagalega hefur forsætisráðherra eftir sem áður vald til að víkja ráðherrum úr embætti og upp kunna að koma þær aðstæður að forsætisráðherra telji þrátt fyrir hina ríku hefð rétt að leggja til við forseta brottvikningu ráðherra burtséð frá vilja samstarfsflokks í ríkisstjórn eða viðkomandi þingflokks. Forsætisráðherra kynni auðvitað með því að stofna ríkisstjórnarsamstarfinu í hættu.

Þegar skoðuð eru nánar þau stjórnarmálefni sem heyra undir forsætisráðuneytið samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, þá er það ekki svo að þau séu öll nauðsynlegur hluti af forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráðherra. Í sumum tilvikum eru málefni vistuð þar á grundvelli hefðar eða venju og einnig eru dæmi þess að mál hafi hafnað á málefnasviði forsætisráðherra vegna þess að þau hafa verið sérstök áherslumál þess ráðherra sem gegndi embættinu hverju sinni. Hér má nefna t.d. mannréttindi, jafnréttismál og þjóðlendur og á tímabili voru málefni upplýsingasamfélagsins, norræn samvinna, gæði

⁸⁶ Umboðsmaður Alþingis, 2024.

⁸⁷ Björg Thorarensen, 2021, bls. 389.

⁸⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, 2006, bls. 167.

lagasetningar og vernd menningararfs í forsætisráðuneytinu, svo dæmi séu nefnd.

Áherslur forsætisráðuneytisins á heildarsamhæfingu annars vegar eða umsýslu málaflokka sem forsætisráðherra metur mikilvæga hins vegar hafa sveiflast nokkuð í gegnum tíðina. Undanfarið ár má hins vegar greina skýra þróun í átt til fækkunar stjórnarmálefna sem gætu verið í öðrum ráðuneytum og samsvarandi styrkingar samhæfingarhlutverksins.

5.6 Dómur Landsdóms nr. 3/2011 með hliðsjón af forystu- og samhæfingarhlutverki forsætisráherra

Hinn 23. apríl 2012 kvað Landsdómur upp dóm í fyrsta (og eina) máli sínu nr. 3/2011: Alþingi gegn Geir Hilmarí Haarde. Fyrirverandi forsætisráðherra var í ákæru talinn hafa bakað sér refsíábyrgð með athafnaleysi sínu í embætti á tímabilinu frá febrúar 2008 og fram í októberbyrjun sama ár. Í fyrri hluta ákæru var ákærða gefið að sök brot gegn b-lið 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga fyrir að hafa sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði, hættu sem honum var eða mátti vera kunnugt um. Í því sambandi reyndi í fyrsta lagi á það hvort hann hefði vanrækt að gæta þess að störf og áherslur samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sem stofnað var til á árinu 2006, væru markvissar og skiluðu tilætludum árangri. Í öðru lagi hvort hann hefði vanrækt að hafa frumkvæði að virkum aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins. Þá var honum í þriðja lagi gefið að sök að hafa ekki fylgt því eftir og fullvissað sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi yfir í dótturfélag þar. Í síðari hluta ákæru var fyrirverandi forsætisráðherra gefið að sök að hafa í andstöðu við c-lið 8. gr. ráðherraábyrgðarlaga látið farast fyrir að framkvæma það sem fyrirskipað er í 17. gr. stjórnarskrárinnar um skyldu til að halda ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi), um mikilvæg stjórnarmálefni. Meirihluti Landsdóms sýknaði ráðherra af fyrri hluta ákærunnar en sakfelldi hann vegna síðari hluta hennar, þ.e. fyrir brot á 17. gr. stjórnarskrárinnar, fyrir að hafa ekki haldið ráðherrafundi um mikilvæg málefni.

Í rökstuðningi meirihluta Landsdóms fyrir niðurstöðu sinni er að finna ýmis sjónarmið sem varða sérstöðu forsætisráðherra innan ríkisstjórnarinnar. Þannig er t.d. á nokkrum stöðum vísað til þess að forsætisráðherra sé forystu- eða fyrirsvarsmaður og verkstjóri ríkisstjórnarinnar.⁸⁹ Líkt og tekið er fram hér að ofan styðja þessi sjónarmið við þann skilning að forsætisráðherra gegni

⁸⁹ Dómur Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011, bls. 332, 348, 354 og 369.

sérstöku forystu- og samhæfingarhlutverki. Má í þessu samhengi benda á umfjöllun dómsins um athafnaskyldur ráðherra til verndar almannahagsmunum. Þar segir:

„Ákærða hlaut sem fyrr segir að hafa verið frá 7. febrúar 2008 ljós hætta, sem steðjaði að íslenskum fjármálastofnunum og ríkinu. Þegar hér var komið hvíldi á honum sem fyrirsvarsmanni ríkisstjórnarinnar og gæslumanni almannahagsmuna skylda til athafna. Sú athafnaskylda verður bæði leidd af eðli máls vegna stöðu hans sem forsætisráðherra, en einnig sem áður segir af ákvæðum laga nr. 4/1963, þar sem alvarlegt athafnaleysi við aðstæður eins og þessar er lýst refsivert.“⁹⁰

Ljóst er að dómurinn gengur út frá því að á ráðherrum hvíli athafnaskyldur, og á forsætisráðherra geti slík skylda hvílt sérstaklega vegna stöðu hans sem forystumanns ríkisstjórnarinnar. Þá er í umfjöllun dómsins um síðari hluta ákærunnar að finna greinargóða lýsingu á 17. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum stjórnarráðslaga nr. 115/2011 um forystu- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra. Af umfjöllun dómsins er ljóst að hann gengur út frá því að fyrir gildistöku stjórnarráðslaga nr. 115/2011 hafi gilt óskráðar réttarreglur um þá sérstöðu forsætisráðherra sem birtist í lögnum. Nánar tiltekið segir í umfjöllun dómsins:

„Önnur ákvæði um stöðu og störf forsætisráðherra, sem hér skipta máli, var ekki að finna í settum lögum árið 2008. Þrátt fyrir það voru á þeim tíma í gildi óskráðar réttarreglur um þau efni, meðal annars um hlutverk forsætisráðherra við skipun annarra ráðherra og lausn þeirra frá störfum [...] Þótt þessar reglur hafi nú verið leiddar í lög með 3. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands leikur ekki vafi á að þær giltu áður á grundvelli framangreindra stjórnarskrárákvæða.“

Auk þess fjallar dómurinn um óskráða meginreglu að baki 8. gr. stjórnarráðslaga nr. 115/2011 með eftirfarandi hætti:

„Þá er í 8. gr. laga nr. 115/2011 mælt svo fyrir að forsætisráðherra beri að gæta þess að verkaskipting ráðherra sé eins skýr og kostur er og skulu ráðherrar leitast við að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast. Að virtu forystuhlutverki forsætisráðherra, sem gengið er út frá í 17. gr. stjórnarskrárinnar, verður að líta svo á að með þessari lagagrein hafi einnig verið lögfestar reglur, sem áður giltu samkvæmt íslenskri stjórnskipun.“

Loks tekur dómurinn fram í sömu umfjöllun að á þáverandi forsætisráðherra hafi hvílt „sú skylda að samhæfa aðgerðir ráðherra og hafa eftirlit með störfum

⁹⁰ Sama heimild, bls. 348.

þeirra [...]“. Samkvæmt þessu hvílir sú skylda á forsætisráðherra, sem er í forystu fyrir ríkisstjórn og stjórnar ráðherrafundum, að sjá til þess að mikilvæg stjórnarmálefni, sem honum er kunnugt um, séu tekin til umræðu og eftir atvikum afgreiðslu á þeim fundum, svo sem boðið er í 17. gr. stjórnarskrárinnar.

5.7 Aðrar leiðir til samhæfingar

Fyrir utan fundi ríkisstjórnar og ráðherranefnda á samhæfing innan framkvæmdarvaldsins sér stað á fjölmargan hátt. Ráðuneytisstjórnar allra ráðuneyta hittast að jafnaði tvisvar í mánuði. Þá eru fjölmargir fastir samstarfshópar innan Stjórnarráðsins, til að mynda hópur eins og upplýsingafulltrúa, skjalavarða, þeirra sem vinna að löggjafarmálum eða EES-málum, aðstoðarmanna ríkisstjórnar, mannauðsstjóra og rekstrarstjóra.

Sem dæmi um stór samhæfingarverkefni sem nú er unnið að má nefna öryggisráðstafanir einstaklinga samkvæmt dómsúrslausn þar sem sjö ráðuneyti koma við sögu, þó aðallega dómsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og félags- og húsnæðismálaráðuneytið. Um er að ræða einstaklinga sem metnir eru ósakhæfir, þannig er ástatt um að refsing er ekki talin bera árangur eða þegar tímabundin fangelsisrefsing dugar ekki til að vernda líf, heilsu eða frelsi annarra. Ætlað er að bæta úr annmörkum á framkvæmd öryggisráðstafana hér á landi sem eftirlitsaðilar hafa bent á, m.a. umboðsmaður Alþingis. Settar verði skýrar lagaheimildir þegar nauðsyn ber til að grípa inn í réttindi einstaklinga. Í þessu tilviki taldi forsætisráðuneytið rétt að stíga inn og leiða samhæfinguna til að freista þess að leysa vanda sem lengi hefur verið til staðar.

Annað dæmi er sú ákvörðun ríkisstjórnar í mars 2025 að setja á fót svokallað nefndahús sem ætlað er að hýsa kæru- og úrskurðarnefndir ríkisins. Markmiðið er að bæta þjónustu nefndanna, hagræða með því að nýta starfskraft betur, auka starfsánægju og bjóða upp á fjölbreyttari störf með því að gefa starfsfólki kost á að vinna fyrir fleiri en eina nefnd. Jafnframt verður leitað leiða til að sameina nefndir og fækka þeim.

Fyrir utan forsætisráðuneytið leiðir það af eðli máls að fjármála- og efnahagsráðuneytið og utanríkisráðuneytið gegna ríku samhæfingarhlutverki. Sú spurning vaknar í þessu sambandi hvort forsætisráðuneytið skuli alltaf leiða samhæfingu þegar málefni falla ekki ljóslega undir hin náttúrulegu samhæfingarráðuneyti. Dæmi eru um umfangsmikil samhæfingarverkefni þar sem önnur fagráðuneyti eru leiðandi. Má nefna innleiðingu þjónustutilskipunar ESB og stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi. Hér gæti verið gagnlegt að líta til fordæmis frá Noregi þar sem afar misjafnt er hvaða ráðuneyti leiðir samhæfingarverkefni.

5.8 Dæmi um umfangsmikið samhæfingarverkefni

Í skýrslu um áfallastjórnun stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum er framgöngu íslensku stjórnsýslunnar lýst. Þar er m.a. vikið sérstaklega að þætti forsætisráðuneytisins:

„Mörg þeirra viðfangsefna sem upp komu vegna Covid-19 faraldursins kölluðu á samhæfingu þvert á ráðuneyti. Samkvæmt fyrirmælum forsetaúrskurða og laga nr. 115/2011 gegndi forsætisráðherra og ráðuneyti hans mikilvægu hlutverki við að tryggja að þessi samhæfing gengi vel fyrir sig.

Forsætisráðuneytið setti upp og stýrði ýmsum hópum sem störfuðu þvert á ráðuneyti, s.s. stýrihópi ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð, undirhópi þess hóps, um félagsleg viðbrögð, stýrihópi um afléttingu ferðatakmarkana og samhæfingarteymi um ferðatakmarkanir... Þá situr forsætisráðherra í forsvari í þjóðaröryggisráði.

Eftir að bylgja tvö í faraldrinum fór af stað, og aftur þurfti að grípa til harkalegra opinberra sóttvarnaráðstafana í sumarlok og haustbyrjun 2020, endurskipulagði forsætisráðuneytið samhæfingu ráðuneyta í Stjórnarráðinu. Þáttur í því var að setja á fót svonefnt Covid-teymi, sem var starfshópur innan ráðuneytisins, setja upp Covid-19 tengiliðanet Stjórnarráðsins til undirbúnings ráðherranefndafunda og að afmarka nánar hlutverk ráðherranefndar um samræmingu mála.. Þá hafði forsætisráðuneytið frumkvæði að því að skipuleggja fundi ráðherranefndar um samræmingu mála, þar á meðal um upplýsingamiðlun inn á þá fundi. Þáttur í þessari skipulagningu var enn fremur að leitast við að samhæfa betur störf embættismanna í einstökum ráðuneytum og nýta betur starfskrafta Stjórnarráðsins í heild.

Ætla má að samhæfing forsætisráðuneytisins hafi haft pólitíska þýðingu, m.a. um getu ráðherra til að svara fyrir sóttvarnaráðstafanir og viðbrögð við þeim, og að auki hjálpað ráðherrum og öðrum stjórnáðmönnum að móta eigin pólitíska stefnu um viðbrögð við Covid-19. Um þetta hefur nefndin þó ekki aflað beinna upplýsinga. Ef litið er til formlegrar samhæfingar um framkvæmd einstakra verkefna af hálfu stjórnvalda má einnig ætla, og draga þá ályktun, að samhæfing forsætisráðuneytisins hafi almennt verið þýðingarmikil fyrir stjórnsýsluna sjálfa, þ.e. um störf einstakra ráðuneyta, nýtingu mannafla og skipulag á greiningum.“⁹¹

⁹¹ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, Guðný Björk Eydal og Trausti Fannar Valsson, 2022, bls. 152-153.

5.9 Stjórnkerfismiðja

Stjórnkerfismiðja (e. Center of Government) er hugtak sem OECD hefur mótað til að lýsa sérstöku hlutverki miðlægrar stjórnsýslu innan framkvæmdarvaldsins.⁹² Lögð er áhersla á að stjórnkerfismiðjuna eigi að efla til að auka samhæfingu í stjórnkerfinu. Vísað er til ákveðinna stjórnsýslueininga eða skipulags sem komið er á fót á æðsta stigi stjórnsýslunnar til að auðvelda stuðning við miðlægt framkvæmdarvald í pólitískri og tæknilegri samhæfingu. Slíkar einingar sinna einnig stuðningi við áætlanagerð, samhæfingu stefnumála, vöktun frammistöðu, ráðgjöf um stefnumál, frumvarpsgerð og fjárlagagerð, umsýslu með upplýsingamálum ráðuneyta og veitingu fjármuna til verkefna. Ekkert eitt líkan er til af fyrirkomulagi stjórnkerfismiðja enda fer skipulag slíkra eininga í mismunandi löndum eftir stjórnskipan og uppbyggingu stjórnsýslunnar.

Þótt forsætisráðuneyti hér á landi og víðar sé hin augljósa stjórnkerfismiðja þá verður því ekki neitað að fjármála- og efnahagsráðuneytið er einnig að mörgu leyti þungamiðja stjórnkerfisins. Það má því líta svo á að saman fari þessi tvö ráðuneyti með hlutverk stjórnkerfismiðju. Stór hluti verkefna þeirra lýtur að heildaryfirsýn og samhæfingu í störfum allra ráðuneyta og jafnvel ríkisins sem heildar. Önnur verkefni þeirra gætu verið í fagraráðuneyti, líkt og þjóðlendumálin sem nú eru í forsætisráðuneytinu, eða málefni fjármálamarkaða sem eru í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í Bretlandi hefur verið sett á laggirnar sérstök skrifstofa ríkisstjórnar (e. Cabinet Office) sem þjónar ríkisstjórninni sem heild og er aðgreind frá forsætisráðuneytinu sem er fremur lítil skrifstofa ráðherrans.

Þrátt fyrir ólíkt skipulag í mismunandi löndum má segja að markmið slíkrar uppbyggingar séu sambærileg, þ.e. að draga úr óhóflegri valddreifingu og styrkja miðlægt hlutverk stjórnkerfanna. M.a. til að vinna að áhersluverkefnum og mæta samfélagslegum áskorunum sem krefjast samstarfs þvert á stjórnarmálefni (breytt aldursamsetning þjóða, viðbrögð við loftlagsbreytingum, málefni innflytjenda/flóttafólks, almannavarna- og öryggismál, sjálfbær þróun/réttlát umskipti). Þá er þverlægum áherslum stjórnvalda við ákvarðanatöku og fjárlagagerð oft beint til stjórnkerfismiðja.

5.10 Samantekt og ályktanir

Framkvæmdarvaldið er margbrotið sem stafar m.a. af löggjöf sem hefur klofið það upp í margar ólíkar einingar. Slíkt er í þágu valddreifingar. Hins vegar skapast hættan á að yfirsýn tapist og erfiðara verður að hrinda stefnu í framkvæmd. Þetta verður sérstaklega brýn áskorun þegar mörg stærstu viðfangsefni stjórnvalda á hverjum tíma kalla á samhenta nálgun fjölmargra ráðuneyta og ríkisaðila.

⁹² OECD, Steering from the Centre of Government in Times of Complexity, Compendium of Practices, 2024.

Allt frá efnahagshruninu hefur verið mikil áhersla á aukna samhæfingu innan framkvæmdarvaldsins. Birtist þetta m.a. í tilkomu ráðherranefnda og ýmissa samhæfingarvettvanga innan Stjórnarráðsins. Forsætisráðherra og forsætisráðuneytið leika hér lykilhlutverk.

Þá er nú unnið markvisst að auknum árangri í að samhæfa betur stjórnsýslu í málaflokkum sem lengi hafa liðið fyrir skort á yfirsýn og samstarfi að lausnum.

6. Staða og hlutverk embættismanna í stjórnskipaninni

6.1 Inngangur

Eins og vikið var að hér að framan má rekja sögu embættismannakerfis langt aftur í aldir enda tóku Íslendingar danska embættismannakerfið í arf. Í þessum kafla verður fjallað um helstu lagareglur og viðmið sem gilda um embættismenn framkvæmdarvaldsins og vikið að samanburði við aðra ríkisstarfsmenn hér á landi.

6.2 Stjórnarskráin

Í 20. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um embættismenn og réttarstöðu þeirra en þar segir að forseti lýðveldisins veiti þau embætti er lög mæla og að engan megi skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þar segir einnig að embættismenn skuli vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Loks er þar fjallað um að forseti geti vikið embættismönnum úr embætti og flutt þá úr einu embætti í annað. Tiltekin skilyrði eru þó sett fyrir flutningi embættismanna, m.a. að þeir skuli eiga þess kost að velja milli flutningsins eða lausnar frá embætti með „lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk“. Ekki hefur verið litið svo á að hugtakið „embættismaður“ einskorðist eingöngu við þá sem skipaðir eru af forseta, enda er gert ráð fyrir því í 1. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar að önnur stjórnvöld en forseti geti veitt embætti. Langstærstur hluti embættismanna ríkisins er í dag skipaður af ráðherrum, en lög hafa þróast í þá átt að fela ráðherrum skipunarvaldið án atbeina forseta.⁹³

Litið er svo á að Alþingi hafi vald til að ákveða með löggjöf hvaða störf teljast til embætta og hverjir eigi þannig að vera embættismenn í skilningi stjórnarskrárinnar. Í lögum er mælt nánar fyrir um réttarstöðu embættismanna og það hverjir falla þar undir. Heimild löggjafans til að ákvarða þetta þarf þó alltaf að taka mið af því sem 20. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um og rúmast innan þess svigrúms sem hún veitir.

„Upprunalegt markmið þess að setja sérstakt ákvæði um embættismenn inn í stjórnarskrá var að undirstrika mikilvægi þeirra í stjórn ríkisins og tryggja í senn

⁹³ Dómarar Hæstaréttar og Landsréttar eru í dag skipaðir af forseta, sem og ráðherrar sjálfir.

hollustu þeirra við ríkið og sérstakar skyldur en á sama tíma ákveðið sjálfstæði þeirra í störfum og starfsöryggi.”⁹⁴

Hugsunin á bak við ákvæðið er með öðrum orðum sú að yfirvöld þurfa að hafa svigrúm til að færa embættismenn á milli embætta eftir þörfum og hæfileikum. Í því felst hins vegar sú hætta að embættismanni sé refsað fyrir sjálfstæði sitt með flutningi sem hann fellir sig ekki við. Við þær aðstæður er tryggt að embættismaður getur valið um að fara á eftirlaun fremur en að sæta flutningi. Fyrir vikið getur hann sinnt sínu starfi án ótta við að baka sér reiði valdhafa.

6.3 Starfsmannalögin – sérstaða embættismanna

Grundvallarreglur um embættismenn er að finna í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 sem leystu af hólmi lög nr. 38/1954 um sama efni. Nýju lögunum var m.a. ætlað að laga starfsumhverfi ríkisstarfsmanna að því sem tíðkaðist á almennum vinnumarkaði en þó var markvisst vikið frá því markmiði með einn hluta starfsfólks ríkisins, embættismenn. Þeim var markaður sérstakur kaflí í lögunum en að þeim hópi var einungis vikið lítillega í eldri lögum. Þótt embættismenn hafi alla tíð haft sérstöðu á meðal starfsmanna ríkisins, þá var það nýmæli að kveða svo skýrlega á um þá sérstöðu í lögum. Ástæður þess að þeim var mörkuð svo skýr sérstaða í lögunum frá 1996 má væntanlega rekja til þess að löggjafanum er veitt takmarkað svigrúm í 20. gr. stjórnarskrárinnar til þess að gera þá jafnsetta starfsfólki á almennum vinnumarkaði. Þá virðist ætlunin einnig hafa verið sú að tryggja starfsöryggi embættismanna, að einhverju leyti í ljósi þess að meiri skyldur fylgdu embættum en almennum störfum hjá ríkinu.⁹⁵ Er það í samræmi við markmið að baki því að setja sérstakt ákvæði um embættismenn í stjórnarskrá. Það var gert til að undirstrika mikilvægi þeirra í stjórn ríkisins og tryggja hollustu þeirra sem og skyldur við ríkið. Þá bjó það markmið einnig að baki ákvæðinu að embættismönnum skyldi tryggt tiltekið sjálfstæði í störfum sínum og starfsöryggi.⁹⁶

Sérstaða embættismanna gagnvart öðrum starfsmönnum ríkisins felst aðallega í eftirfarandi:

1. Þeir eru skipaðir eða settir tímabundið í embætti, oftast til 5 ára í senn. Aðrir ríkisstarfsmenn eru að jafnaði ráðnir ótímabundið með samningi þar um.
2. Þeir verða ekki leystir frá embætti á skipunartímanum, nema tilteknar ástæður séu fyrir hendi, s.s. að embættið sé lagt niður eða að um heilsubrest sé að ræða, sbr. 25. gr. starfsmannalaga. Þegar annað

⁹⁴ Björg Thorarensen, 2021, bls. 528.

⁹⁵ Ásmundur Helgason, 2023, bls. 117-137.

⁹⁶ Björg Thorarensen, 2015, bls. 517.

starfsfólk ríkisins á í hlut geta báðir aðilar samningsins sagt honum upp með tilteknum uppsagnarfresti. Af hálfu ríkisins þurfa þó að vera málefnalegar ástæður fyrir hendi. Svigrúm til að víkja embættismanni úr embætti innan skipunartímans er þannig bundið við þær aðstæður sem taldar eru upp í 25. gr. starfsmannalaga en þegar kemur að almennum starfsfólki ríkisins takmarkast svigrúm til þess að segja fólki upp af almennum reglum stjórnsýsluréttar, ásamt 44. og 45. gr. starfsmannalaga.

3. Ef leysa á embættismann frá starfi vegna brots í starfi gilda reglur 26. – 29. gr. starfsmannalaga. Skal þá að jafnaði byrja á að veita embættismanni lausn um stundarsakir, gjarnan að undangenginni áminningu eins og 21. gr. starfsmannalaga kveður á um. Þá skal rannsaka ávirðingar á hendur honum af sérstakri nefnd sérfróðra manna en í henni skulu eiga sæti þrír menn, sérfróðir um stjórnsýslu. Nefndin skal láta í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir og verður honum ekki vikið að fullu úr starfi nema stoð hafi verið fyrir ávirðingunum, sbr. 2. gr. 29. gr. starfsmannalaga. Öðru starfsfólki ríkisins er unnt að segja upp með uppsagnarfresti, vegna brota í starfi en þó ber að fylgja skýru og ströngu verklagi við það.
4. Samkvæmt 44. gr. starfsmannalaga, sem gildir ekki um embættismenn, er skylt að veita starfsmanni áminningu og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum, ef uppsögn á rætur að rekja til þeirra ástæðna sem fjallað er um í 21. gr. starfsmannalaga. Þar er vísað til þess þegar starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt. Þá er samkvæmt 44. gr. starfsmannalaga skylt að rökstyðja uppsögnina skriflega, óski starfsmaður þess. Við ákveðnar aðstæður er unnt að víkja starfsmanni fyrirvaralaust úr starfi, sbr. 45. gr. starfsmannalaga, þ.e. ef hann hefur verið sviptur með fullnaðardómi rétti til að gegna starfinu eða hann hefur jatað að hafa gerst sekur um refsiverða háttsemi sem ætla má að hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.
5. Embættismenn semja alla jafna ekki um starfskjör sín, þótt frá því séu undantekningar. Þeir njóta í flestum tilvikum hvorki samnings- né verkfallsréttar á borð við annað starfsfólk ríkisins, sem nýtur almennt slíkra réttinda. Samkvæmt 40. gr. starfsmannalaganna er embættismönnum óheimilt að taka þátt í verkfalli „eða öðrum sambærilegum aðgerðum“. Þótt verkfallsréttur sé talinn til mannréttinda og njóti m.a. verndar félagafrélsisákvæðis 74. gr.

stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 75. gr. (réttur til að semja um starfskjör) þá hefur slík takmörkun verið talin réttlætanleg í þágu mikilvægra almannahagsmuna, enda halda embættismenn uppi réttarvörslu í samfélaginu, gegna ýmsum lykilstöðum ásamt því að gegna æðstu stjórnendastöðum þar.⁹⁷

Auk 20. gr. geymir stjórnarskráin einnig sérreglur um dómara í 61. gr., en þar eru gerðar strangari kröfur en almennt gerist um embættismenn, hvað varðar frávikningu og flutning milli embætta. Þá hafa ráðherrar sérstöðu, en þeir eru auk forseta Íslands og alþingismanna undanþegnir starfsmannalögum.⁹⁸

6.4 Hverjir eru embættismenn?

Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit⁹⁹ yfir embættismenn á Íslandi og fjölda þeirra. Forseti Íslands og ráðherrar eru ekki taldir með.

Heiti	Fjöldi
<i>Framkvæmdarvald</i>	
Forstöðumenn, aðrir en ráðuneytisstjórar	um 140
Ráðuneytisstjórar	11
Skrifstofustjórar í ráðuneytum	um 60
Nefndarmenn í úrskurðarnefndum - aðalstarf	13
Lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir	1000
Saksóknarar	20
Aðrir (varaseðlabankastjórar, skattrannsóknarstjóri, óperustjóri, yfirdýralæknir, yfirmenn lögreglu o.fl.)	færri en 10
<i>Löggjafarvaldið</i>	
Forstöðumenn	4
<i>Dómsvaldið</i>	
Forstöðumenn	3
Dómarar	48

Í 22. gr. laga nr. 70/1996 er tæmandi talning á því hverjir teljast til embættismanna. Gert er ráð fyrir að það séu annars vegar æðstu stjórnendur ríkisins, þar á meðal forstöðumenn stofnana og fyrirtækja þess, og hins vegar þeir sem sjá um að halda uppi lögum og reglu og sinna öryggisgæslu, s.s. lögreglumenn, fangaverðir og tollverðir. Fram kemur í lögskýringargögnum að

⁹⁷ Björg Thorarensen, 2015, bls. 521.

⁹⁸ Sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996.

⁹⁹ Sjá nánar 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og ennfremur forstöðumannalista sem birtur er opinberlega af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Sjá Fjármála-og efnahagsráðuneytið, 2024a.

við samningu greinarinnar hafi verið höfð hliðsjón af 29. gr. fyrri starfsmannalaga nr. 38/1954. Við meðferð Alþingis á frumvarpinu urðu nokkrar umræður um það hverjir ættu að teljast til embættismanna og hverjir ekki og voru gerðar breytingar á ákvæðinu í meðförum Alþingis. Þróunin eftir setningu laga nr. 70/1996 hefur orðið sú að nokkur störf hafa verið felld út úr ákvæðinu og önnur ný komið inn. Prestar og prófessorar eru þannig ekki lengur embættismenn.

Við ákvörðun launa embættismanna er beitt þrenns konar aðferðum, eftir flokkun embættismanna:

1. Kjarasamningar.
2. Ákvörðun á grundvelli starfsmats (forstöðumenn skv. 39. gr. a starfsmannalaga), sem er hlutlægt launamyndunarkerfi byggt á grunnmati starfanna sem um ræðir.
3. Ákveðið með krónutölu í lögum (þeir sem taldir eru þurfa að njóta sérstaks sjálfstæðis) sem hækkar árlega eftir ákveðnum reglum.

Það er ljóst af framansögðu að hópur embættismanna, sem telur um 1300 manns, er fremur sundurleitur. Jafnvel þótt einungis sé horft til þeirra sem heyra undir framkvæmdarvaldið þá er enginn augljós samnefnari alls hópsins. Ef einungis væri miðað við þá sem eru í yfirstjórnendahlutverki þá féllu þar undir ráðuneytisstjórar og aðrir forstöðumenn. Ef horft er bæði til stjórnunarstöðu og nálægðar við pólitískt vald þá bættust við sendiherrar og skrifstofustjórar í ráðuneytum.

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi er það annað hvort ákveðið með lögum eða af hálfu fjármála- og efnahagsráðherra hverjir teljast til embættismanna. Í vissum tilfellum er erfitt að átta sig á því á hvaða viðmiðum lagaákvæði eða mat ráðherra byggir. Þar kunna til dæmis að búa að baki söguleg rök fremur en það starf sem viðkomandi gegnir. Starfshópurinn telur því tilefni til að taka fyrirkomulagið til endurskoðunar.

6.5 Nánar um hlutverk

Segja má að tiltekin kerfislæg áhætta sé innbyggð í lýðræðisfyrirkomulagið, sem felst í því að almannahagsmunir og lögbundin stjórnsýsla geti látið undan síga frammi fyrir skammtímahagsmunum stjórnmalanna og/eða flokkspólitískum stundarhagsmunum.

Norski stjórn málafræðingurinn Kaare Strøm hefur fjallað um þessa áhættu í rannsóknum sínum á þingræðisskipulagi fulltrúalýðræðisins¹⁰⁰. Hann bendir á að öllu framsali á valdi og ábyrgð fylgi áhætta sem hann kallar umboðsvanda

¹⁰⁰ Strøm, 2000.

og að slíkur vandi geti leitt til umboðstaps. Þessi umboðsvandi sé einkum tvenns konar, að hans mati, þ.e. hrakval eða upplýsingavandi annars vegar og freistnivandi hins vegar. Öllum aðgerðum til að draga úr þessum áhættum fylgi ákveðinn umboðskostnaður.

Í fyrsta lagi þá sé *upplýsingavandinn* í raun *duldar upplýsingar* sem birtast í því að umbjóðandann vantar upplýsingar um getu, kunnáttu eða vilja fulltrúans og umbjóðandinn veit til dæmis ekki að hagsmunir hans og fulltrúans fara ekkert endilega saman.¹⁰¹ Strøm bendir á að leiðin til að draga úr þessari áhættu sé að vanda val á fulltrúum og skilgreina skýrt skyldur þeirra. Þetta þurfi að gera áður en umboðssambandinu sé komið á, þ.e. þetta er *ex-ante* aðferð. Góð dæmi um þetta í lýðræðisfyrirkomulaginu séu prófkjör og kosningar til þjóðþinga, og ráðningarferli innan stjórnsýslunnar.

Í öðru lagi þá sé *freistnivandi* aftur á móti annars konar vandamál sem snýst um *duldar aðgerðir*. Þar aðhefst fulltrúinn eitthvað, eða aðhefst ekkert, og umbjóðandinn sjálfur veit ekki af því og hefur hvorki þekkingu né getu eða aðstöðu til að fylgjast með fulltrúanum. Leiðin til þess að draga úr þessari áhættu, að mati Kaare Strøm, sé skipulagt eftirlit og/eða stofnanaskipulag þar sem stofnanir veiti hver annarri innbyrðis aðhald og svo einnig reglubundin skýrslugjöf. Þessari aðferð sé komið á eftir að búið er að stofna til umboðssambandsins, þ.e. þetta er *ex-post* aðferð. Góð dæmi um þetta séu ríkisendurskoðun, embætti umboðsmanna þjóðþinga og eftirlitsstofnanir ríkisins sem sinni lögbundnu eftirliti.

Í þessu ljósi verður hlutverk embættismanna, í víðum skilningi, þeim mun mikilvægara. „Opinber stjórnsýsla gegnir lykilhlutverki í lýðræðissamfélögum og verður að hafa á að skipa hæfu starfsfólki til að sinna með tilhlýðilegum hætti þeim verkefnum sem henni eru falin.“¹⁰² Stjórnlagadómstóll Þýskalands hefur lagt áherslu á að það sé hlutverk embættismanna að mynda mótvægi við pólitíska krafta með því að tryggja stöðuga stjórnsýslu sem byggist á þekkingu á málefnum, faglegri frammistöðu og skyldurækni.¹⁰³ Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis var það orðað svo að gengið væri út frá því að „hinir ópólitísku embættismenn ráðuneyta séu sérfræðingar á sínu sviði hvað varðar menntun

¹⁰¹ Ensku hugtökin sem Strøm notar í grein sinni eru: agency problem (umboðsvandi), agency loss (umboðstap), adverse selection (hrakval/upplýsingavandi), moral hazard (freistnivandi), agency cost (umboðskostnaður), the principal (umbjóðandinn) og the agent (fulltrúinn).

¹⁰² „Public administrations play an essential role in democratic societies, and they must have at their disposal suitable personnel to carry out properly the tasks which are assigned to them.“ Sjá Ráðherranefnd Evrópuráðsins, 2000.

¹⁰³ Sjá t.a.m. úrskurð Stjórnlagadómstóls Þýskalands frá 24. apríl 2018, Bundesverfassungsgericht, 2018, mgr. 34. Sjá einnig Páll Þórhallsson, 2019, bls. 556.

og reynslu á málefnasviði ráðuneytisins. Þeim er ætlað að bera uppi skilvirka og málefnalega stjórnsýslu í þágu almennings.“¹⁰⁴

6.6 Skyldur

Í samskiptum embættismanna og ráðherra getur skipt verulegu máli hvert raunverulegt inntak skyldna embættismannsins er, enda getur reynt á það þegar kallað er eftir því hvort ráðherra eða embættismaður skuli sæta ábyrgð. Inntak þessara skyldna er ekki alltaf augljóst og þótt ganga megi að því sem vísu að allir embættismenn telji sig hafa ríka ráðgjafarskyldu og trúnaðarskyldu gagnvart ráðherra, þá getur það verið álitamál hversu langt slíkar skyldur ná. Er inntak ráðgjafarskyldunnar fyrst og fremst tengt faglegum málefnum, s.s. hvort starfað sé innan ramma stjórnarskrár og laga, eða getur hún líka falið í sér að ráðherranum sé veitt ráðgjöf með hliðsjón af pólitískri stöðu hans? Umfang og takmörk skyldna embættismanna geta ekki síst orðið álítaefni þegar í brýnu slær á milli þeirra og ráðherra, ráðherra er ósáttur við ráðgjöfina, vill ekki fara eftir henni eða velur einhverra hluta vegna að gera það ekki. Við slíkar aðstæður getur embættismaður auðveldlega lent í hollustuklemmu og þurft að vera meðvitaður um og þekkja vel inntak skyldna sinna.

Skyldur embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins eru raktar í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, stjórnsýslulögum og lögum um Stjórnarráð Íslands. Þau lagaákvæði sem um ræðir veita þó ekki ítarlega leiðsögn um hið raunverulega innihald þessara skyldna og þar koma siðareglur sem settar hafa verið á undanförunum árum til fyllingar.

Í XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) er að finna sérstakar reglur um brot í opinberu starfi, en fæst þessara ákvæða geyma lýsingu á inntaki skyldnanna, heldur fremur fjalla þau um það hverju það varði ef út af skyldum sé brugðið. Með því að rýna í verknaðarlýsingar almennra hegningarlaga um brot opinberra starfsmanna má þó að einhverju leyti ráða í það hverjar skyldurnar séu. Ákvæði 128. gr. leggur refsingu við mútupægni opinberra starfsmanna. Í 129. gr. er lögð refsing við því þegar starfsmaður tekur við gjöldum sem gjaldandi skuldar ekki. Ákvæði 130.-132. gr. fjalla um refsingar þegar dómari eða annar handhafi opinbers úrskurðarvalds beitir ranglæti í úrlausn máls, notar ólögmætar aðferðir til að fá fram játningu, eða fylgir ekki lögmætum aðferðum við meðferð máls. Í 133. gr. er fjallað um viðurlög við því þegar þeir sem gæta fanga aðstoða við undankomu þeirra eða tálma framkvæmd dóms. Í 134. gr. er lagt bann við því að opinber starfsmaður misnoti stöðu sína til þvingunar. Í 135. gr. er fjallað um hlutdeild í broti undirmanns og viðurlög við því. Ákvæði 136. gr. varðar brot á þagnarskyldu opinberra starfsmanna. Í 137. gr. er fjallað um viðurlög þegar póst- eða fjarskiptastarfsmaður rífur upp eða skýtur undan sendingum. Refsing er lögð við

¹⁰⁴ Alþingi, 2010, 21. kafli: Orsakir falls íslensku bankanna – ábyrgð, mistök og vanræksla.

Því í 139. gr. að misnota stöðu til ávinnings eða til að skaða réttindi einstaklinga eða hins opinbera. Í 140. og 141. gr. er fjallað um viðurlög við vanrækslu eða hirðuleysi í starfi. Að lokum skilgreinir 141. gr. a hugtakið „opinber starfsmaður“ sem þann sem getur tekið eða haft áhrif á ákvarðanir um réttindi og skyldur, eða ráðstafað opinberum hagsmunum.

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins ná til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar. Þau ná því einnig til embættismanna, annarra en forseta Íslands, ráðherra eða alþingismanna, sbr. 2. gr. laganna. Lögin taka til hæstaréttardómara, landsréttardómara og héraðsdómara eftir því sem við getur átt. Þau taka hins vegar ekki til starfsmanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru í eigu ríkisins, starfsmanna stofnana sem að einhverju eða öllu leyti eru í eigu annarra en ríkisins, þar á meðal sjálfseignarstofnana, jafnvel þótt þær séu einvörðungu reknar með framlögum frá ríkinu, sbr. 2. mgr. 2. gr. starfsmannalaga. Þá nær II. hluti laganna eingöngu til embættismanna en III. hluti eingöngu til annarra starfsmanna ríkisins en embættismanna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Í IV. kafla starfsmannalaga er fjallað um skyldur opinberra starfsmanna. Þar segir meðal annars að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna og skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttsýni í starfi sínu. Hann skal forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Þá er starfsmanni skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín. Í kaflanum er kveðið á um skyldu opinberra starfsmanna til að hlýða löglegum skipunum yfirmanna sinna, koma stundvíslega til starfa og lúta verkstjórn yfirmanna um vinnutíma og fleira er lýtur að skipulagi starfsins. Þá er kveðið á um það í 20. gr. starfsmannalaga að opinber starfsmaður þarf að fá leyfi yfirmanns síns hyggist hann gegna öðru launuðu starfi samhliða því opinbera, ganga í stjórn fyrirtækis eða stofna til atvinnurekstrar. Í 21. gr. er sem fyrr segir fjallað um viðurlög við því ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu vanrækslu, eða ósæmilega framkomu eða athafnir í starfi eða utan.

Samkvæmt 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 skal ráðherra leita álits ráðuneytis síns til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt og skulu starfsmenn ráðuneyta í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 115/2011 segir um þessa grein að á ráðherra hvíli þær skyldur samkvæmt ákvæðinu að leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggt sé að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Ákvæðinu sé ætlað að tryggja það að öll stjórnsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við ölögfesta réttmætisreglu

stjórnsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum eða lögmætum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Þá segir jafnframt í athugasemdunum að vegna ábyrgðar ráðherra á stjórnarframkvæmdum sé mikilvægt að ráðuneytin hafi á að skipa hæfu starfslíði sem geti veitt honum faglega ráðgjöf um framkvæmd starfa sinna. Í reynd megi ganga svo langt að telja slíka ráðgjöf starfsmanna ráðuneyta nauðsynlega forsendu fyrir hefðbundinni ráðherrastjórnsýslu eins og íslenska stjórnsýslukerfið byggist á.¹⁰⁵

Meginskyldur embættismanna eru samkvæmt framansögðu þær sömu og ríkisstarfsmanna almennt. Um sumar þeirra gildir þó að því hærra sem starfsmaður er settur því ríkari kröfur er hægt að gera til hans.

6.6.1 Trúnaðar- og hollustuskylda

Á ríkisstarfsmönnum hvíla trúnaðar- og hollustuskyldur gagnvart vinnuveitanda sínum og hefur verið talið að þær séu ríkari gagnvart ríkinu en hvíla almennt á starfsmönnum gagnvart vinnuveitanda sínum.¹⁰⁶ Af trúnaðar- og hollustuskyldum leiðir m.a. að starfsmanni ber að vinna að þeim verkefnum og markmiðum sem lögð eru til grundvallar í starfseminni og rækja störf sín af alúð, samvirkusemi og trúmennsku, í samræmi við lög og réttmæt fyrirmæli yfirmanna.¹⁰⁷ Margar skyldur sem skráðar hafa verið í starfsmannalög endurspeglar inntak óskráðra trúnaðar- og hollustuskyldna, svo sem ráðgjafarskyldan, hlýðnisskyldan og vammleysiskröfur.

Samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar á hver embættismaður að vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Hollustuskylda annarra opinberra starfsmanna „mun þó að meginstefnu til vera sú sama“.¹⁰⁸ Þetta stjórnarskrárákvæði er til áminningar um að ef á reynir er hollusta opinberra starfsmanna við stjórnarskrána ofar hollustu og trúnaði við yfirmenn á hverjum tíma.

Þá þarf að skoða trúnaðar- og hollustuskylduna í ljósi þeirrar pólitísku hlutleysisskyldu sem hvílir á starfsmönnum og hefur nú verið slegið fastri í siðareglum.¹⁰⁹ Ráðherra ber að virða pólitískt hlutleysi starfsfólks. Í greinargerð

¹⁰⁵ Sjá athugasemdir við 20. gr. frv. á þingskjal nr. 1191/2010 – 2011.

¹⁰⁶ Ólafur Jóhannesson, 1955, bls. 114.

¹⁰⁷ Sjá m.a. UA 6211/2010 þar sem sagði: „...á starfsmönnum stjórnsýslunnar hvílir jafnframt óskráð trúnaðar- og hollustuskylda sem felur í sér að starfsmönnum ber að vinna að þeim markmiðum sem hafa verið sett og að þeir starfi í samræmi við forsendur og áherslur sem stjórnendur leggja til grundvallar“. Einnig má minna á ákvæði í almennum siðareglum starfsfólks ríkisins nr. 655/2024 um að starfsfólk gæti að orðspori vinnustaðar í samskiptum utan vinnu, tileinki sér vinnubrögð sem skapað geta traust á starfi þeirra og stofnun og láti samstarfsfólk njóta sannmælis og sanngirni.

¹⁰⁸ Ólafur Jóhannesson, 1955, bls. 115.

¹⁰⁹ Má vísa til þess að í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands segir að það auðsýni pólitískt hlutleysi og gæti að mörkum stjórn mála og stjórnsýslu. Sjá reglur nr. 1080/2023.

með frumvarpi til stjórnarráðslaganna segir m.a. um þessi mörk: „Þannig verður almennt að gæta þess að starfsmenn ráðuneyta taki ekki þátt í aðgerðum ráðherra sem beinlínis lúta að pólitískri stöðu hans í aðdraganda kosninga og jafnframt að þeir taki ekki þátt í athöfnum hans eða ákvörðunum sem beint er að innra flokksstarfi í þeim stjórnmalaflokki er hann tilheyrir.“ Hin hliðin á pólitíska hlutleysinu er að starfsfólk á ekki að láta pólitískar skoðanir sínar hafa áhrif á framkvæmd starfa sinna eða standa í vegi fyrir því að það vinni að stefnumálum ráðherra af heilindum.

6.6.2 Starfsskyldur og upplýsinga- og ráðgjafarskylda

„Frumskylda hvers ríkisstarfsmanns er að rækja þann starfa, sem honum er falinn, þ.e. að inni af hendi þær starfsskyldur, sem embætti eða stöðu fylgja. Fer það að jafnaði eftir lögum, reglugerð, starfsreglum, erindisbréfi eða ákvörðun yfirmanns, hverjar starfsskyldur hvers ríkisstarfsmanns eru.“¹¹⁰

Starfsmanni er skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna, sbr. 1. mgr. 14. gr. starfsmannalaga. Þá ber honum skv. sama ákvæði að gæta kurteisi, lipurðar og réttisýni í starfi sínu. Í 16. gr. starfsmannalaga er enn fremur mælt fyrir um að starfsmenn skuli koma stundvíslega til starfa.

Eitt helsta hlutverk starfsfólks í ráðuneyti er að veita ráðherra upplýsingar og ráðgjöf, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Telja verður að hliðstæðar skyldur gildi um annað starfsfólk hins opinbera utan Stjórnarráðsins. Upplýsingaskyldan tengist rannsóknar-, réttmætis- og lögmætisreglunni. Starfsmönnum ber þannig að sjá til þess að ákvarðanir séu teknar á grundvelli bestu upplýsinga og á réttum lagagrundvelli. Upplýsinga- og ráðgjafarskyldunni tengist einnig skylda til að vara ráðherra við ef ákvarðanir orka tvímælis m.t.t. lagalegra sjónarmiða og skylda til að ljósra því upp ef lög eru brotin eða önnur ámælisverð háttsemi á sér stað, sbr. lög um vernd uppljóstrara, nr. 40/2020.

Í skýringum við ákvæði 20. gr. starfsmannalaga segir: „Á öllum stjórnvöldum og starfsmönnum þeirra hvílir sú skylda að leitast við að starfa eftir lögum og tryggja hagkvæma og eðlilega meðferð þeirra opinberu hagsmuna sem þeim hefur verið falið að vinna að. Í þessu sambandi getur m.a. reynt á skyldu starfsmanna ráðuneyta til að gera ráðherra eða öðrum yfirmanni innan ráðuneytis viðvart ef ákvörðun í máli hefur byggst á röngum upplýsingum um staðreyndir eða lagalegur grundvöllur hennar var eða er veikur. Hið sama getur átt við ef útlit er fyrir að ráðherra ætli að beita valdi sínu með ólögmetum hætti eða byggja niðurstöðu máls á röngum upplýsingum um staðreyndir. Af framangreindu leiðir að skyldur starfsmanna samkvæmt ákvæðinu velja almennt á mikilvægi þess málefns sem um ræðir hverju sinni. Starfsmenn

¹¹⁰ Ólafur Jóhannesson, 1955, bls. 110.

ráðuneyta verða því almennt að hafa næga innsýn og þekkingu á þeim málaflokkum sem þeir starfa við til að geta sjálfir metið þörf ráðherra, eða annarra yfirmanna ráðuneytis, fyrir upplýsingar og ráðgjöf. Í þessu ljósi er í ákvæðinu á því byggt að skylda og ábyrgð starfsmanna ráðuneyta sé mismunandi rík eftir því hvaða fagþekkingu má búast við að þeir hafi í því starfi sem þeir voru ráðnir til og stöðu þeirra í viðkomandi ráðuneyti að öðru leyti. Því hærra sem viðkomandi situr í stjórnkerfi ráðuneytisins því meiri ábyrgð ber hann að þessu leyti.”¹¹¹

Í Danmörku hefur því margoft verið slegið föstu að upplýsinga- og ráðgjafarskyldan snerti ekki einungis efni af faglegum og lögfræðilegum toga, heldur einnig pólitískar hliðar máls, þ. á m. ráðgjöf varðandi það hvaða pólitísku afstöðu megi búast við hjá þeim sem málið snertir, til dæmis stjórn mála flokkum á þingi, hagsmunasamtökum og fjölmiðlum. Einnig fellur þar undir ráðgjöf um það á hvaða tímapunkti sé rétt að hrinda tilteknu pólitísku frumkvæði í framkvæmd, sem og aðstoð við að kynna þau sjónarmið sem að baki frumkvæðinu búa. Mælikvarðinn á gæði pólitísk-taktískrar ráðgjafar af þessu tagi getur verið óljósari en hvort ráðgjöf um lögfræðileg efni og staðreyndir máls hafi verið fullnægjandi. Hliðstæð sjónarmið koma fram í skýringum við ákvæðið í Stjórnarráðslögunum. Ráðgjöf til ráðherra þurfi bæði að geta lotið að framkvæmd hefðbundinna stjórnsýsluverkefna og að pólitískri stefnu og fyrirsvari ráðherrans.

Upplýsinga- og ráðgjafarskylduna þarf að skoða í ljósi þeirrar stöðu sem starfsmaður gegnir. Skrifstofustjórar og ráðuneytisstjóri í ráðuneyti hafa augljóslega ríkari skyldur en almennur sérfræðingur og ráðuneytisstjórinn er í algerri lykilstöðu. „Ljóst er að það verkefni að slá í borðið hvílir fyrst og fremst á ráðuneytisstjóranum. Ef ráðuneytisstjórinn er ekki fær um að gegna því hlutverki, eru lægra settir embættismenn [...] illa staddir, eins og mörg alvarlegustu stjórn mála- og stjórnsýsluhneykslismálin hafa sýnt.”¹¹²

6.6.3 Hlýðniskylda

Starfsmanni er skylt að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt, sbr. 1. mgr. 15. gr. starfsmannalaga. Ólafur Jóhannesson, skilgreindi

¹¹¹ Þingskjal 1191 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

¹¹² Á frummálinu: „Det er klart, at det at slå i bordet er en opgave, der først og fremmest må påhvile departementschefen. Er departementschefen ikke i stand til at udfylde den rolle, er de lavere rangerende embedsmænd fra afdelingschefer og nedad ilde stædt, sådan som også flere af de mest alvorlige politisk-administrative skandalesager har vidnet om.“ Sjá Christensen, 2022, bls. 317.

Í Danmörku líkt og á Íslandi ber ráðuneytisstjóra að vara við hugsanlegum skorti á lögmæti. Krefjist ráðherra þess að ákvörðun hans verði framfylgt verður ráðuneytisstjóri að hlýða ef óvissa ríkir um lögmæti en honum ber að neita ef ólögmætið er ótvírátt. Í reynd myndi ráðuneytisstjórinn að líkindum kalla eftir aðkomu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins, samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði frá Bo Smith 2025.

hlýðnisskylduna með eftirfarandi hætti: „Skilyrði hlýðnisskyldu ríkisstarfsmanns eru annars almennt þau, að fyrirmæli lúti að starfi hans og að þau séu lögleg. Fyrirskipunum um einkahagi starfsmanns eða önnur atriði óskyld starfinu er ríkisstarfsmanni óskýlt að sinna. Og ólöglegum fyrirmælum er starfsmanni hvorki rétt né skylt að hlýða. Það mundi t.d. almennt eigi leysa starfsmann undan ábyrgð á ólögum athöfnum, að hann vinnur þær eftir skipun yfirboðara.“¹¹³

Undir ólögleg fyrirmæli falla ekki einungis fyrirmæli um ólöglegar ákvarðanir heldur einnig fyrirmæli um að byggja þær á ómálefnalegum sjónarmiðum.

6.6.4 Sannleiksskylda

Ekki er kveðið sérstaklega á um sannleiksskylduna í lögum en hún leiðir af eðli starfsins. Það er forsenda ríkisvalds í nútímalegu réttarríki að miðlað sé sem réttustum upplýsingum af hálfu þess og starfsmanna þess og allar ákvarðanir byggist á staðreyndum og bestu fáanlegu upplýsingum. Þessi skylda fær nokkra stoð í 2. mgr. 20. gr. laga nr. 115/2011 þar sem segir að starfsmenn ráðuneyta skuli í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra *réttar* upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á *staðreyndum* og faglegu mati á valkostum. Sannleiksskyldan á við í samskiptum við samstarfsfólk, önnur stjórnvöld, fjölmiðla og almenning.

Í almennum siðareglum starfsfólks ríkisins kemur fram að ein af frumskyldum starfsfólks sé að sinna störfum sínum af vandvirkni og *heiðarleika*. Þá skal starfsfólk stuðla að gagnsæi í starfsemi stofnunar og gæta þess að upplýsingar séu aðgengilegar í samræmi við lög og almenn viðmið.¹¹⁴

Í siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands segir að starfsfólk miðli upplýsingum af nákvæmni, heilindum og með skýrum hætti. Mistök eða misskilning við miðlun upplýsinga beri að leiðrétta eins fljótt og mögulegt er.¹¹⁵

6.6.5 Þagnarskylda og vammleysisskylda

Um þagnarskylduna gilda ákvæði almennra hegningarlaga sem áður er nefnt, 18. gr. starfsmannalaga og reglur X. kafla stjórnsýslulaga.

Um vammleysisskylduna er fjallað í 1. mgr. 14. gr. starfsmannalaga, þar sem segir að starfsmaður skuli forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað getur rýrð á það starf eða starfsgrein sem hann vinnur við. Sérstakar reglur gilda um aukastörf embættismanna í Stjórnarráðinu og önnur atriði sem valdið geta

¹¹³ Ólafur Jóhannesson, 1955, bls. 119. Sjá einnig Bo Smith-udvalget, 2015.

¹¹⁴ Sjá reglur nr. 655/2024.

¹¹⁵ Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands nr. 1080/2023.

hagsmunaárekstrum í embætti. Einnig gilda reglur um aukastörf lögreglumanna, bæði þeirra sem eru skipaðir og ráðnir.

6.6.6 Réttindi í samhengi við skyldur

Ekki er ástæða til að fjölyrða í þessu samhengi um *réttindi* ríkisstarfsmanna. Þó má undirstrika að tiltekna reglur stuðla að því að slá skjaldborg um kjarnahlutverk þeirra. Þannig verða að vera málefnaleg rök fyrir agaviðurlögum og brottvikningu. Það að starfsmaður sinni skyldum sínum eins og upplýsinga- og ráðgjafarskyldu eða upplýðingum getur því aldrei orðið tilefni viðurlaga. Hlýðniskyldunni eru líka sett þau mörk að starfsmanni er hvorki rétt né skylt að hlýða ólöglegum fyrirmælum.

6.7 Siðareglur

Ekki hafa verið settar siðareglur sem gilda eingöngu fyrir embættismenn en almennar siðareglur starfsfólks ríkisins voru síðast endurnýjaðar í maí 2024¹¹⁶. Þar segir að starfsfólk ríkisins starfi samkvæmt stjórnarskrá og lögum í þágu almannahagsmuna. Starfsfólk gæti fyllstu fagmennsku og sinni störfum sínum af vandvirkni og heiðarleika. Það hafi í heiðri lýðræðisleg gildi og virði jafnrétti og önnur mannréttindi. Starfsfólk tileinki sér vinnubrögð sem geti skapað traust á starfi þeirra og stofnun og standi vörð um óhlutdrægni og faglegt sjálfstæði. Þá beri það ábyrgð á eigin ákvörðunum og athöfnum í samræmi við stöðu sína.

Að því leyti sem embættismenn starfa í Stjórnarráðinu þá gilda siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands frá 2023¹¹⁷. Þar segir um frumskyldur starfsfólks að það veiti ráðherra faglega aðstoð og ráðgjöf og starfi að öllu leyti samkvæmt stjórnarskrá og lögum og í samræmi við grunngildi stjórnsýslunnar. Starfsfólk komi fram af heiðarleika og hafi almannahagsmuni að leiðarljósi. Það hafi í heiðri lýðræðisleg gildi, gæti fyllstu fagmennsku og auðsýni pólitísk hlutleysi.

Sérstakt ákvæði er um faglega starfshætti í síðarnefndu reglunum. Þar segir að fagmennska, samvinna og gagnkvæm virðing einkenni starfsumhverfi Stjórnarráðsins, starfsfólk gæti að mörkum stjórn mála og stjórnsýslu, það byggir ráðgjöf sína og ákvarðanir á bestu fánlegum upplýsingum. Faglegs mats sérfróðra aðila sé aflað þegar við á.

Um ábyrgð og eftirfylgni segir að hver starfsmaður sé, í samræmi við stöðu sína og hlutverk, ábyrgur fyrir athöfnum sínum og gjörðum. Yfirmönnum beri að kynna starfsfólki siðareglurnar, bregðast við sé ekki eftir þeim farið og ganga á undan með góðu fordæmi.

Þegar siðareglur milli landa og þær sem alþjóðastofnanir hafa lagt áherslu á eru bornar saman kemur í ljós mikill samhljómur og sameiginleg grunngildi. Í

¹¹⁶ Stjórnarráð Íslands, 2024a.

¹¹⁷ Stjórnarráð Íslands, 2023.

ályktun Sameinuðu þjóðanna¹¹⁸ og tilmælum Evrópuráðsins eru þrjú nefnd sérstaklega, þ.e. heilindi, óhlutdrægni og skilvirkni. Þau eru einnig nefnd sérstaklega í almennum siðareglum starfsfólks ríkisins.¹¹⁹

En fleiri gildi koma við sögu þegar textar eru bornir saman, þ.e. virðing við lýðræðið, ráðdeild, gagnsæi, samvinna, virðing, gæði, trúnaður og hollusta. Danir ákváðu að draga sérstaklega fram sjö meginskyldur, þ.e.a.s. lögmæti, sannleiksskylda, fagmennska, framþróun og samvinna, ábyrgð og leiðtogahæfni, að gangast við mistökum og flokkspólítið hlutleysi.¹²⁰ Norðmenn ákváðu að byggja á sömu meginreglum. Í samtölum við kunnáttufólk í Danmörku kemur fram að af þessum sjö séu fjórar skyldur meiri grundvallarskyldur en aðrar, þ.e.a.s. lögmæti, sannleikur, fagmennska og pólitískt hlutleysi. Það rímar líka við siðareglur bresks ríkisstarfsfólks (e. Civil Service Code).

6.8 Stjórnendastefna ríkisins

Á undanförunum árum hefur markvisst verið unnið að umbótum á starfsumhverfi stjórnenda ríkisins. Markmið breytinganna er að efla stjórnun hjá ríkinu og styðja við einstaklinga sem veljast til forystu. Nýleg heildstæð stjórnendastefna ríkisins snýst um þá hæfni, þekkingu og eiginleika sem stjórnendur þurfa að hafa til að bera til að geta sinnt skyldum sínum. Þar er því einnig lýst hvernig ríkið styður við stjórnendur til að ná árangri.

6.8.1 Hæfnisþættir í stjórnendastefnu ríkisins

Í júní 2019 gaf fjármála- og efnahagsráðuneytið út stjórnendastefnu ríkisins í samræmi við ákvæði 39. gr. c starfsmannalaga.¹²¹ Þar segir að starfsfólk ríkisins gegni lykilhlutverki í opinberri þjónustu. Stjórnendur þurfi að búa yfir hæfni og þekkingu til að geta brugðist við og haft frumkvæði að breytingum í samfélaginu og sífellt flóknara starfsumhverfi. Stjórnendastefnan tekur til forstöðumanna ríkisstofnana og stjórnenda innan ráðuneyta og annarra opinberra stofnana ríkisins sem hafa skilgreinda stjórnunarstöðu.

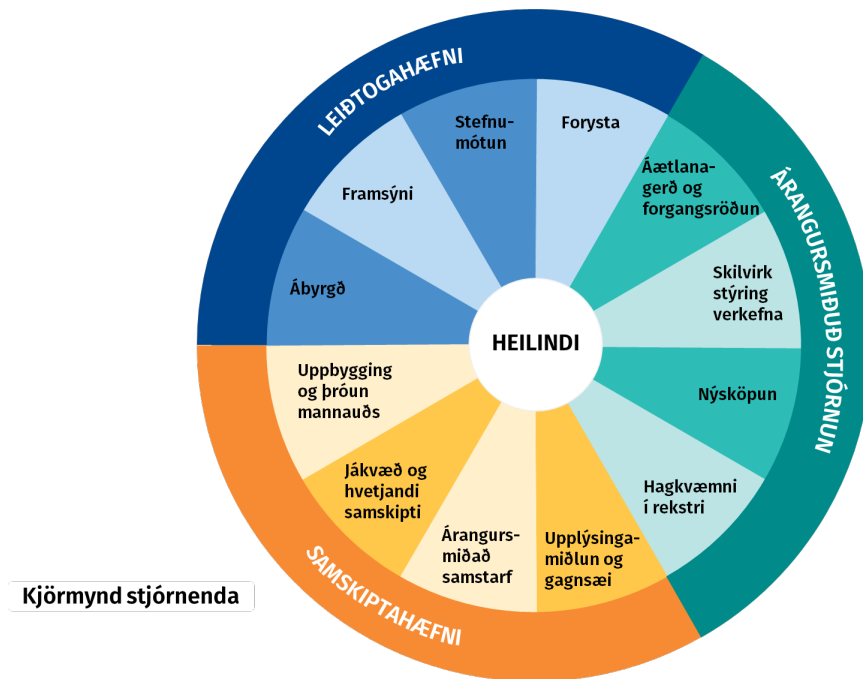
Liður í að bæta stjórnendafærni hjá ríkinu er að skilgreina hæfniskröfur sem gera ber til stjórnenda. Þær eru skilgreindar í svokallaðri **kjörmýnd stjórnenda**. Kjarninn í hæfniskröfunum eru **heilindi** en þeim er lýst svo að í því felist að hafa ávallt hag samfélagsins að leiðarljósi, ávinna sér traust stjórnvalda, samfélagsins, samstarfsfólks og samstarfsaðila, vera háttvís í framkomu og samskiptum, framtakssamur og fylgja verkefnum eftir frá upphafi til enda.

¹¹⁸ UN General Assembly, 1997.

¹¹⁹ Almennar siðareglur starfsfólks ríkisins, nr. 655 frá 8. maí 2024.

¹²⁰ Á frummálinu: lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl, partipolitisk neutralitet, sbr. Finansministeriet, 2015.

¹²¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2019.



Aðrir helstu hæfnisþættir eru **leiðtogahæfni**, sem felur í sér ábyrgð, framsýni, stefnumótunarhæfileika og forystuhæfni, **samskiptahæfni**, sem felur í sér hæfni til að byggja upp og þróa mannauð, eiga jákvæð og hvetjandi samskipti, **árangursmiðuð stjórnun**, sem felur í sér hæfni til áætlanagerðar og forgangsröðunar, skilvirkar stýringar verkefna, nýsköpunar og hagkvæmni í rekstri.

Launakerfi forstöðumanna er til hliðar við stjórnendastefnuna og er hannað út frá kröfum og eðli starfans, frekar en einstaklingsbundnum eiginleikum eða hæfni þess sem gegnir. Þegar horft er til færni er mið tekið af kröfum út frá markmiðum og eðli starfsemi stofnunar, þ.e. um þekkingu, samskiptahæfni, nýsköpun og frumkvæði. Stjórnunar- og leiðtogahlutverk er metið út frá m.a. eðli málaflokks. Ábyrgð er metin út frá hlutverki stofnunar og beinna áhrifa hennar á samfélagið.

6.8.2 Stjórnendasetur ríkisins og framkvæmd stjórnendastefnu

Stofnun Stjórnendaseturs ríkisins árið 2022 var liður í innleiðingu stjórnendastefnu ríkisins. Stjórnendasetrið hefur með höndum miðlægt utanumhald varðandi stjórnendamál ríkisins í heild og er ætlað að efla og auka

samhæfingu í stjórnkerfinu.¹²² Því er ætlað að efla stjórnendur til að mæta kröfum um umbætur í rekstri og áskorunum sem fylgja síbreytilegu vinnuumhverfi.“¹²³

Sem samræmingareiningu er setrinu ætlað að hafa mælanleg áhrif á árangursmiðaða stjórnun í þjónustu ríkisins. Í því skyni heldur Stjórnendasetrið utan um fræðslu fyrir forstöðumenn, verkfærakistu stjórnenda, lykilárangursmælikvarða (e. KPIs) þ.m.t. mannauðsmælikvarða ýmiss konar þvert á opinbera þjónustu ríkisaðila, samræmingu í samtali ráðuneyta við stofnanir varðandi árangur, framkvæmd stjórnendasamtala við forstöðumenn, umsjón með frammistöðumati forstöðumanna o.s.frv. í samræmi við ákvæði 39. gr. c starfsmannalaga.

Samræmt verklag liggur fyrir við ráðningar stjórnenda hjá ríkinu, sem nýtist ráðuneytum og öðrum sem hafa umsjón með ráðningum stjórnenda. Jafnframt hefur verið þróað verklag fyrir móttöku og stuðning við nýja stjórnendur. Um er að ræða leiðbeinandi verklag sem nýtist ráðuneytum og öðrum sem taka á móti nýjum stjórnendum ríkisstofnana. Verklagið er í reglulegri endurskoðun og uppfærslu.

6.8.3 Ábyrgðar- og umboðskeðja frá ráðherra til forstöðumanns stofnunar

Ráðherrar bera ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum, skv. 14. gr. stjórnarskrár og um umboðskeðju í fulltrúalýðræði er fjallað í kafla 4.2 hér að framan.

Ábyrgðar- og umboðskeðja leiðir frá ráðherrum til stofnana ríkisins, bæði þeirra sem heyra beint undir ráðherra og þeirra sjálfstæðu stofnana sem heyra stjórnarfarlega undir ráðherra, sbr. IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands. Í síðara tilvikinu er ríkisstofnun sjálfstæð að því leyti að starfsemi hennar hefur með lögum verið færð undan almennum yfirstjórnunarheimildum ráðherra.

Sérhverjum forstöðumanni er falin ábyrgð með erindisbréfi frá ráðherra, sbr. 38. gr. starfsmannalaga. Með erindisbréfi er forstöðumanni veitt ákveðið sjálfstæði og vald til að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald, innan þess ramma sem lög og erindisbréf setja. Jafnframt er víðtæk ábyrgðarskylda forstöðumanns ríkisstofnunar skilgreind: ábyrgð á þjónustu og árangri, að starfsemi sé í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar á grundvelli fjárlaga.

Í lögum um opinber fjármál (LOF) er kveðið nánar á um ábyrgð forstöðumanna í A-hluta (A1 og A2) ríkissjóðs. Þeir bera ábyrgð á rekstri, árangri og afkomu stofnunarinnar, að upplýsa um frávík frá áætlunum og útskýra orsakir þeirra

¹²² Stjórnendasetur ríkisins var fyrst skilgreint sem verkefni árið 2022 í stefnumótun á málefnasviði 5.3 um stjórnsýslu ríkisfjármála með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2023.

¹²³ Sbr. umfjöllun í fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028 í málaflokki 5.3 er fjallar um fjármálaumsýslu, rekstur og mannauðsmál ríkisins.

sem og að gera grein fyrir því hvernig brugðist verði við frávikum. Ef stofnun er stjórnað af sérstakri stjórn þarf að vera skýrt hver verkaskiptingin er milli stjórnarinnar og forstöðumannsins.

6.9 Skipun embættismanna

6.9.1 Auglýsingaskylda

Það er grundvallarregla íslensks stjórnarsýsluréttar að laus embætti, sem og önnur opinber störf, skuli auglýst. Þessi meginregla er lögfest í 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Að baki reglunni býr það sjónarmið að veita eigi öllum sem hafa áhuga á að gegna opinberu starfi og fullnægja hæfniskröfum kost á því að taka þátt í valferli sem miðar að því að velja hæfasta umsækjandann. Fyrirkomulagið eykur því möguleika ríkisins á því að hæfir einstaklingar veljist til að gegna opinberum störfum. Þessi sjónarmið komu fram í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 38/1954, sem núgildandi lög nr. 70/1996 leystu af hólmi. Þar segir eftirfarandi:

„Það nýmæli felst í þessari grein, að opinberar stöður skuli auglýstar til umsóknar. Er það réttlætismál og jafnréttis, að öllum þeim, er hugur leikur á tilteknu opinberu starfi, sé veittur þess kostur að sækja um það. Ríkinu ætti þá einnig að vera meiri trygging fyrir því, að hæfir menn veljist í þjónustu þess.“¹²⁴

Í lögum má kveða á um undanþágur frá auglýsingaskyldu og er það gert í 7. gr. starfsmannalaga. Heimilt er að flytja annan embættismann varanlega í embætti í stað þess að auglýsa það laust til umsóknar, á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996, sbr. einnig 1. mgr. 21. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Engar kröfur eru gerðar til þess í lögum að fram fari mat á hæfni embættismannsins til að gegna hinu nýja embætti áður en flutningur á sér stað. Ráðherra hefur því víðtækt svigrúm til þess að flytja embættismenn á milli embætta ef samþykki embættismanns er fyrir hendi.

Ef embættismaður fellur frá eða er fjarverandi um lengri tíma vegna veikinda eða af öðrum ástæðum er heimilt að setja annan mann til að gegna embættinu um stundarsakir, þó aldrei lengur en í eitt ár. Þessi heimild kemur fram í 1. málsl. 24. gr. starfsmannalaga og á aðeins við um tímabundna setningu í embætti þegar sá sem gegnir embættinu er forfallaður eða fellur frá.¹²⁵

Með lögum nr. 150/2019, um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, var nýjum málslíð bætt við 24. gr. um heimild til setningar embættismanns til reynslu til eins árs í senn en þó ekki lengur en til tveggja

¹²⁴ Alþt. 1953, A-deild, bls. 421.

¹²⁵ Ef skipun er framlengd sjálfkrafa að 5 árum liðnum, sbr. 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga, þá er að sjálfsögðu ekki auglýst.

ára. Samhliða var gerð breyting á 1. mgr. 7. gr. laganna og tekið fram að undanþága frá auglýsingaskyldu taki einungis til 1. málsliðar 24. gr. laganna og sé þannig afmörkuð við setningar í forföllum. Setning til reynslu fellur því **ekki** undir undanþáguna og skylt er að auglýsa slík embætti.

UA F109/2022 (setning ráðuneytisstjóra). Með stofnun nýs ráðuneytis varð til nýtt embætti ráðuneytisstjóra. Ráðherra setti A í embættið án auglýsingar og ákvað umboðsmaður í kjölfarið að hefja frumkvæðisathugun á því hvort setningin hefði verið lögum samkvæmt. Ráðherra hélt því fram að óhjákvæmilegt hefði verið að setja ráðuneytisstjóra tímabundið á meðan skipunarferli færi fram og að aðstæður væru sambærilegar þeim sem 24. gr. tiltekur. Umboðsmaður benti á að undanþáguheimild 1. málsliðar 24. gr. starfsmannalaga ætti samkvæmt orðalagi hennar og tilurð ekki við um tímabundna setningu í nýtt embætti. Þá væri ljóst að auglýsingaskylda ætti við um setningu í embætti til reynslu samkvæmt 2. málslið 24. gr. starfsmannalaga. Því hefði undanþáguheimild frá auglýsingaskyldu ekki verið fyrir hendi. Umboðsmaður benti á að við þær aðstæður sem uppi voru í málinu, hefðu aðrar leiðar verið færar samkvæmt lögum, svo sem að flytja annan embættismann varanlega í embættið samkvæmt 36. gr. laga nr. 70/1996, fela starfsmönnum tímabundin verkefni á grundvelli 19. gr. laganna meðan skipunarferli færi fram, eða fresta stofnun ráðuneytisins þar til viðhlítandi undirbúningi og lögmætri ráðningu væri lokið.¹²⁶

UA 9487/2017 (Tímabundin setning rektors). Umsækjandi um embætti kvartaði yfir ákvörðun mennta- og menningarmálaráðherra um að fallast á tillögu háskólaráðs um að hafna öllum umsóknum um stöðu rektors og setja í það tímabundið til eins árs án auglýsingar. Umboðsmaður benti á að forföll í skilningi 1. málsl. 24. gr. þýddu að sá sem skipaður hefði verið í embættið væri í reynd fjarverandi frá starfi og að einhver tími liði þar til hann kæmi til starfa að nýju. Umboðsmaður tók fram að fráfarandi rektor hefði lýst sig reiðubúinn að gegna embættinu meðan auglýst væri eftir nýjum rektor og á meðan skipunarferli stæði yfir. Því hefðu ekki skapast forföll í skilningi laganna og embættið hefði því átt að vera auglýst.¹²⁷

¹²⁶ UA 3. mars 2022 (109/2022).

¹²⁷ UA 15. júní 2018 (9487/2017).

6.9.2 Hæfnisnefndir

Ráðherra ber ábyrgð á skipun embættismanna nema lög kveði á um annað. Við val á umsækjendum er ráðherra bundinn af reglum stjórnsýsluréttar sem miða að því að hæfasti umsækjandinn sé settur eða skipaður í starfið. Til að tryggja faglegt og óhlutdrægt mat á umsækjendum, og jafnframt styrkja traust á skipunarferlinu, getur verið æskilegt að fela sérfróðum aðilum utan viðkomandi ráðuneytis að leggja mat á hæfni umsækjenda. Helsta ástæðan að baki þessu fyrirkomulagi er að efla traust á því að fagleg og málefnaleg sjónarmið ráði för. Veruleg breyting var gerð með því að lögfest var 2011 að ráðgefandi hæfnisnefndir skyldu ávallt skipaðar þegar til stæði að skipa embættismenn í Stjórnarráðinu. Hliðstætt ákvæði er nú einnig í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, sbr. gr. 39.b, en þar eru nefndirnar valkvæðar. Árið 2012 setti forsætisráðherra reglur um ráðgefandi hæfnisnefndir vegna embætta við Stjórnarráðið¹²⁸. Reglur sem fjármála- og efnahagsráðherra setti í árslok 2023 um ráðgefandi hæfnisnefndir er meta hæfni umsækjenda um störf forstöðumanna¹²⁹ eru keimlíkar reglum forsætisráðherra.

Þótt ráðgefandi hæfnisnefndum sé falið að leggja mat á hæfni umsækjenda ber ráðherra þó áfram fulla ábyrgð á bæði ferlinu og niðurstöðu þess. Af því leiðir að ráðherra ber ábyrgð á öllum ákvörðunum í ráðningarkerfinu, svo sem hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við ákvörðunartökuna, vægi þeirra sjónarmiða, hverjir verði kallaðir í viðtöl o.s.frv. Þá ber ráðherra ábyrgð á því að ákvörðun um skipun embættismanns sé byggð á málefnalegum sjónarmiðum sem eru í eðlilegum tengslum við viðkomandi starf. Í þessu felst að ráðherra ber að kanna hvort mat hæfnisnefndar sé haldið annmarka og hvort það sé nægilega traustur grundvöllur ákvörðunar.

UA . 7382/2013 (Skipun í embætti rektors). Kvartað var yfir skipun í embætti rektors og málsmeðferð ráðuneytis. Í áliti umboðsmanns er tiltekið að í skýringum ráðuneytisins hafi komið fram að lögbundin ráðgjafarnefnd hafi lagt mat á hæfni umsækjenda og að ráðuneytið hafi ekki lagt sjálfstætt mat á umsóknir, umfram það að meta hvort umsóknir uppfylltu lögbundnar lágmarkskröfur og aðrar auglýstar hæfniskröfur fyrir embætti rektors. Umboðsmaður fór yfir lagagrundvöll málsins og dró þá ályktun að ákvörðunarvald í málinu hefði verið hjá ráðherra og hann borið ábyrgð á skipun í embættið og allri meðferð málsins. Verkefni ráðgjafarnefndarinnar hefði verið að vera lögbundinn umsagnaraðili en ráðherra hefði ekki verið bundinn af umsögn hennar. Ráðherra hefði því borið að taka sjálfstæða ákvörðun um skipun í embættið út frá því hver var hæfasti umsækjandinn í ljósi málefnalegra

¹²⁸ Reglur nr. 393/2012 um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands.

¹²⁹ Reglur nr. 1600/2023 um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um störf forstöðumanna.

og lögmætra sjónarmiða. Var það því niðurstaða umboðsmanns að tilhögun ráðuneytisins við skipun í embættið hefði ekki verið í samræmi við lög.¹³⁰

Ráðherra er ekki í sjálfsveld sett hvort hann taki mið af niðurstöðu hæfnisnefnda. Þegar löggjafinn hefur ákveðið að fela slíkri nefnd að meta hæfni umsækjenda verða veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá áliti hæfnisnefndar við skipun embættismanns. Ákveði ráðherra að skipa aðra í embætti en þá sem hæfnisnefnd metur hæfasta þarf slík ákvörðun jafnframt að vera studd viðhlítandi og sjálfstæðri rannsókn ráðherra á hæfni viðkomandi umsækjenda.

Dómar Hæstaréttar nr. 591/2017 og 592/2017 (Skipun dómara við Landsrétt). Dómsmálaráðherra gerði tillögu til Alþingis um skipun 15 dómara við Landsrétt. Í tillögunni var vikið frá niðurstöðum lögbundinnar hæfnisnefndar varðandi fjóra umsækjendur og var hún samþykkt af Alþingi. Umsækjendurnir fjórir höfðuðu hver um sig mál vegna skipunarinnar. Í dómum Hæstaréttar nr. 591 og 592/2017 var komist að þeirri niðurstöðu að rannsókn ráðherra hefði verið ófullnægjandi til að upplýsa málið nægilega, svo ráðherra væri fært að taka aðra ákvörðun um hæfni umsækjenda en dómnefnd hafði áður tekið. Var málsmeðferð ráðherra að þessu leyti því andstæð 10. gr. stjórnsýslulaga.¹³¹

Ef ráðherra ætlar að byggja ákvörðun sína á nýjum sjónarmiðum eða breyttu vægi matsþátta, sem ekki komu fram í upprunalegu mati hæfnisnefndar, getur

¹³⁰ UA 30. maí 2014 (7382/2013).

¹³¹ Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. mars 2021 í máli nr. E-5061/2020. Embætti ráðuneytisstjóra var auglýst laust til umsóknar og var A, kona, ein þeirra sem sótti um stöðuna. Hæfnisnefnd komst að þeirri niðurstöðu að fjórir aðrir væru henni hæfari til að gegna starfinu, tveir karlar og tvær konur. Í samræmi við þá niðurstöðu boðaði ráðherra þá fjóra umsækjendur sem nefndin mat hæfasta til starfans í viðtal og var A ekki á meðal þeirra. Í kjölfarið skipaði ráðherra karl úr hópi þeirra sem metinn hafði verið hæfastur. A kvartaði til kærufndar jafnréttismála sem taldi að ýmsir annmarkar hefðu verið á mati hæfnisnefndarinnar. Samandregið hefði A verið vanmetin samanborið við karlinn varðandi ýmsa hæfnisþætti sem tilteknir hefðu verið í auglýsingu. Kærufndin taldi A hafa leitt nægar líkur að því að henni hefði verið mismunað á grundvelli kyns við ráðninguna og að ráðherra hefði ekki tekist að sanna að aðrar ástæður en kyn hefði legið þar að baki. Ráðherra krafðist þess fyrir dómi að úrskurðurinn yrði ógiltur. Ráðherra þyrfti að sýna fram á að aðrar ástæður en kyn hefðu legið til grundvallar ákvörðunarinnar, 1. mgr. 26. gr. laganna. Að mati kærufndarinnar tókst sú sönnun ekki af hálfu kærða. Í kjölfar þessara niðurstöðu höfðaði íslenska ríkið mál gegn A og krafðist ógildingar á úrskurði kærufndarinnar. Það var niðurstaða héraðsdóms að ekki væru skilyrði til ógildingar á úrskurði nefndarinnar. Sjá úrskurð kærufndar jafnréttismála í máli nr. 6/2020.

það kallað á skyldu til að veita umsækjendum andmælarétt samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.¹³²

Ráðherra hefur ákveðið svigrúm til að hafna öllum umsækjendum ef hann telur enga þeirra uppfylla nægilega vel þær kröfur sem gera verður til embættisins jafnvel þótt hæfnisnefnd hafi metið einhvern hæfan til að gegna því. Þetta kemur fram í *dómi Landsréttar nr. 64/2023 (Forstjóri ríkisstofnunar)*.

Málavextir voru þeir að umsækjandi um embætti forstjóra ríkisstofnunar var ein metin hæf af hæfnisnefnd sem ráðherra hafði skipað til að leggja mat á hæfni umsækjenda. Ráðherra ákvað að hafna öllum umsækjendum um embættið og auglýsa það laust til umsóknar að nýju með þeim rökum að umsækjandinn uppfyllti ekki nægilega þær kröfur sem gera þyrfti til hæfni forstjóra stofnunarinnar. Í dómi Landsréttar var staðfest niðurstaða héraðsdóms um að ráðherra hefði verið þetta heimilt enda hafði ekki verið sýnt fram á að ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða eða málsmeðferð ráðuneytisins í andstöðu við lög.¹³³

Í greinargerð um reynsluna af hæfnisnefndum, sem unnin var fyrir forsætisráðuneytið 2017, kom fram að hún væri almennt jákvæð og voru settar fram eftirfarandi ábendingar:¹³⁴

- Tryggja þurfi betur rétt umsækjenda til aðgangs að gögnum og að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.
- Tryggja þurfi skýrari aðkomu ráðherra að grundvallarákvörðunum í málsmeðferð, sérstaklega varðandi vægi ólíkra sjónarmiða og fækkun umsækjenda.
- Áréttu þurfi skyldu meðlima hæfnisnefndar til að vakta hæfi sitt og taka afstöðu til þess svo fljótt sem unnt er, auk þess að kynna fyrir umsækjendum hverjir sitja í nefndinni.
- Staðla þurfi störf hæfnisnefnda betur, sérstaklega m.t.t. tímasetningar skipunar, verklag við ákvörðun um hæfi, aðgang að upplýsingum og andmælarétt.

Í nýjustu reglum forsætisráðherra um störf ráðgefandi nefnda sem fjalla um hæfni umsækjenda um embætti seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra er

¹³² Ráðherra ákvað að víkja frá álitum hæfnisnefndar á grundvelli annarra sjónarmiða en þeirra sem nefndin hafði áður reist álit sitt á. Í dóminum kemur fram að þar sem um hafi verið að ræða atriði sem voru einum umsækjandanum í óhag hafi ráðherrunum borið samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga að gefa honum kost á að koma á framfæri athugasemdum áður en ráðherra réð ákvörðun sinni lykta. Þar sem það hafi ekki verið gert þá hafi ráðherra brotið gegn andmælarétti umsækjenda við meðferð málsins.

¹³³ Dómur Landsréttar frá 8. mars 2024 í máli nr. 64/2023.

¹³⁴ Hafsteinn Þór Hauksson og Ómar H. Kristmundsson, 2019. Eins og fram kemur í greininni er hún byggð á greinargerð sem höfundar unnu fyrir forsætisráðuneytið.

tekið skýrar á aðkomu ráðherra að grundvallarákvörðunum í málsmeðferð. Þannig segir þar að í áætlun um ráðningarferli sem ráðherra gerir að fenginni tillögu hæfnisnefndar skuli tilgreint til viðmiðunar innbyrðis vægi mismunandi hæfnisþátta. Þá er mælt fyrir um að umsækjendur fái drög að endanlegri greinargerð hæfnisnefndar til andmæla.¹³⁵

Hæfnisnefndir þykja hafa gefið góða raun en gæta þarf þess að þær byggi mat sitt á stöðluðum og gagnreyndum aðferðum með skýrum viðmiðum til að tryggja áreiðanleika og draga úr hlutdrægni. Til viðbótar við slíkar nefndir er gjarnan notast við viðtöl, hæfnispróf og aðrar staðlaðar matsaðferðir sem þykja hafa gott forspárgildi um frammistöðu í starfi. Í fyrrnefndri skýrslu var ekki fjallað um skipun hæfnisnefnda. Það myndi þó auka trúverðugleika starfs hæfnisnefnda ef ráðherra væri ekki einráður um val á nefndarmönnum.¹³⁶ Þannig væri betur girt fyrir þann möguleika að ráðherra gæti valið nefndarmenn sem hann gæti haft áhrif á þannig að þeir gæfu ráð sem rímuðu við fyrirætlun ráðherrans.

Þá er mikið umhugsunarefni að þegar einstaklingar sækja um embætti og hafa verið í öðru opinberu starfi áður er mjög undir hælinn lagt hvort fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um frammistöðu í fyrra starfi. Það helgast annars vegar af því að skortur er á skipulegu ut anumhaldi um frammistöðu opinberra starfsmanna í starfi og hins vegar af því að ekki hefur fundist viðunandi lausn á því hvernig eigi að fá fram heiðarlegt mat umsagnaraðila.

Það vekur athygli hve ákvæði um hæfnisnefndir eru víða í löggjöfinni og yfirleitt þannig útfærð að ráðherra setur hverju sinni á fót nýja hæfnisnefnd þegar kemur að skipun í embætti¹³⁷. Nærtækt væri að stefna að eins konar miðstöð hæfnisnefnda á einum stað í stjórnkerfinu sem gæti stuðlað að samræmi við val á nefndarmönnum og vinnubrögðum. Þá er ákveðið misræmi fólgið í því að skylt er að skipa hæfnisnefnd þegar um er að ræða laus embætti í Stjórnarráðinu en valkvætt þegar um forstöðumenn stofnana er að ræða.

Loks vekur athygli hve fáir sækja í sumum tilfellum um embætti.¹³⁸ Fyrir því kunna að vera ýmsar orsakir; embættin þykja ekki eftirsóknarverð, ekki ríkir traust til ráðningarferlis eða umsækjendur veigra sér við því að nafn þeirra

¹³⁵ Forsætisráðuneytið, 2024c.

¹³⁶ Það er þó ekki algilt að ráðherra sé einráður, sbr. t.d. lög um Seðlabanka Íslands þar sem kemur fram að ráðherra skuli fá tilnefningu frá bankaráði Seðlabanka Íslands og samstarfsnefnd háskólastigsins en þriðja nefndarmanninn velur hann án tilnefningar.

¹³⁷ Sem dæmi má nefna ákvæði um hæfnisnefndir við val á tilteknum nefndarmönnum í yfirskattanefnd, kærunefnd útlendingamála, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og kærunefnd útlendingamála.

¹³⁸ Þetta kom m.a. fram í viðtölum sem rakin eru í viðauka en gera þyrfti frekari rannsóknir til að fá betri upplýsingar.

birtist opinberlega en samkvæmt gildandi lögum er skylt að veita almenningi aðgang að upplýsingum um nöfn umsækjenda ef eftir þeim er óskað.¹³⁹

6.9.3 Skipunartími

Líkt og fjallað er um í kafla 2.4. var horfið frá þeirri meginreglu að embættismenn væru skipaðir ótímabundið með 1. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996. Þess í stað var lögfest ný meginregla um tímabundna skipun þeirra til fimm ára í senn. Samhliða þessu var tekin upp sú skipan að skipunartími embættismanns skyldi framlengjast sjálfkrafa um fimm ár sé honum ekki tilkynnt um það eigi síðar en sex mánuðum áður en yfirstandandi skipunartími hans rennur út að embættið verði auglýst laust til umsóknar, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Um suma embættismenn, eins og Þjóðleikhússtjóra og umboðsmann barna, gildir að þak er á tímalengd skipunar, t. a. m. 10 ár.

Reynslan er sú að í flestum tilvikum er embætti ekki auglýst að loknum 5 ára skipunartíma. Skipun framlengist þannig um önnur 5 ár og fyrirkomulagið verður fyrir vikið líkt æviráðningu. Þetta er þó ekki algilt og nokkur dæmi eru um það frá undanförunum árum að embætti hafa verið auglýst þótt sá sem væri í embættinu væri reiðubúinn að halda áfram. Þessi staða er umhugsunarefni vegna þess að hún getur haft þau áhrif á embættismanninn að hann veigri sér við að fylgja eftir skyldum sínum við ráðherra. Það er óheppilegt með hliðsjón af því hlutverki embættismannsins að vara ráðherra við ef ákvarðanir hans orka tvímælis. Embættismaður, ekki síst ráðuneytisstjóri, getur lent í þeirri stöðu að verða að andmæla ráðherra og jafnvel baka sér með því óvild hans. Ef starfsöryggi hans er þá ógnað lendir hann í stöðu sem gerir honum erfitt fyrir að benda á staðreyndir og koma varnaðarorðum til ráðherra sem kann að bregðast illa við. Slíkt er þó hluti skyldna ráðuneytisstjóra sem m.a. felast í því að tryggja að ákvarðanir ráðherrans standist lög og lýðræðisleg viðmið, s.s. um sanngirni og samráð.

Réttmætisregla stjórnisýsluréttar setur skorður við því að ráðherra „refsi“ embættismanni á grundvelli ómálefnalega sjónarmiða með því að auglýsa embætti hans laust til umsóknar. Engu að síður hefur ráðherra víðtækt svigrúm til þess að skipuleggja starfsemi ráðuneytis síns og erfitt er að sýna fram á að ástæða skipulagsbreytinga hafi verið sú að losna við tiltekinn embættismann.¹⁴⁰

¹³⁹ Sjá 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012 og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

¹⁴⁰ Í dómi Landsréttar frá 11. desember 2020 í máli nr. 829/2019 var deilt um þá ákvörðun ráðherra að auglýsa embætti skólameistara laust til umsóknar. Í forendum dómsins segir eftirfarandi: „Gera verður þá kröfu þegar ákvörðun er tekin um að auglýsa embætti laust til umsóknar við framangreindar aðstæður að hún sé reist á málefnalegum sjónarmiðum og uppfylli þannig áskilnað sem felst í réttmætisreglu

Reglubundið faglegt stjórnendamat gæti veitt embættismönnum ákveðna tryggingu gegn því að embætti sé auglýst til umsóknar á grundvelli ómálefnalegra ástæðna. Ef skriflegar heimildir bera þess vitni að embættismaður hafi staðið sig vel í embætti þá ætti hann almennt að standa vel gagnvart öðrum umsækjendum.

Deilt hefur verið um það fyrir dómi hvort ákvörðun ráðherra um að auglýsa embætti laust til umsóknar sé stjórnvaldsákvörðun.¹⁴¹ Með *dómi Landsréttar í máli nr. 829/2019 (Skólameistari)* var staðfest sú niðurstaða héraðsdóms að ákvörðunin væri ekki stjórnvaldsákvörðun. Tekið er fram að tímabundinn skipunartími sé meginregla og að embættismaður geti ekki haft réttmætar væntingar til þess að hann verði framlengdur. Af því leiðir t.d. að ekki er skylt að veita embættismanninum andmælarétt eða sérstakan rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Engu að síður gildi réttmætisregla stjórnsýslulaga og ákvörðunin þarf því að vera reist á málefnalegum rökum. Hæstiréttur hefur ekki fjallað um álitaefnið en rétturinn synjaði beiðni um leyfi til áfrýjunar málsins. Af því má einkum ráða að Hæstiréttur telji dóminn ekki vera bersýnilega rangan.¹⁴² Í forsendum dómsins segir eftirfarandi:

„Gera verður þá kröfu þegar ákvörðun er tekin um að auglýsa embætti laust til umsóknar við framangreindar aðstæður að hún sé reist á málefnalegum sjónarmiðum og uppfylli þannig áskilnað sem felst í réttmætisreglu stjórnsýsluréttar. Aftur á móti verður litið svo á að það stjórnvald sem skipar í embætti hafi talsvert svigrúm innan þessara marka til að nýta þá skýru lagaheimild sem hér um ræðir.“¹⁴³

6.10 Flutningur og lausn frá embætti

Samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það. Þá getur forseti flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum

stjórnsýsluréttar. Aftur á móti verður litið svo á að það stjórnvald sem skipar í embætti hafi talsvert svigrúm innan þessara marka til að nýta þá skýru lagaheimild sem hér um ræðir.“

¹⁴¹ Sjá dóm Landsréttar frá 11. desember 2020 í máli nr. 829/2019 og dóm héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-5794/2023 frá 21. desember 2023.

¹⁴² Dómur Landsréttar frá 11. desember 2020 í máli nr. 829/2019. Ágreiningur málsins snerist m.a. um það hvort embættismanni hafi verið tilkynnt sú ákvörðun ráðherra að auglýsa embættið laust til umsóknar innan tímafrests. Talið var sannað að ráðherra hefði tilkynnt embættismanninum ákvörðunina munnlega áður en tímafrestur rann út og var sá birtingarháttur talinn vera nægjanlegur. Að auki var bréf þessa efnis boðsent embættismanninum sama dag og ráðherra hefði því gert fullnægjandi ráðstafanir til að koma ákvörðun sinni skriflega til embættismannsins.

¹⁴³ Dómur Landsréttar frá 11. desember 2020 í máli nr. 829/2019.

eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Sjálfstæð þýðing 20. gr. stjórnarskrárinnar er sú að ef embættismaður er fluttur milli embætta gegn vilja sínum getur hann valið að fara þess í stað þegar á eftirlaun sem hann hefði ella notið þegar hann næði eftirlaunaaldri. Þessi ákvæði eru útfærð nánar í VI. kafla starfsmannalaga.

- Í 26. gr. starfsmannalaga er mælt fyrir um lausn um stundarsakir ef embættismaður hefur brugðist skyldum sínum, eftir atvikum að undangenginni áminningu. Nefnd sérfróðra manna rannsakar þá málið svo að upplýst verði hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu. Upp geta komið þau tilvik að heimilt sé að víkja embættismanni úr embætti án atbeina nefndarinnar.
- Samkvæmt 33. gr. skal veita embættismanni lausn er hann nær 70 ára aldri.
- Heimilt er að leggja embætti niður skv. 34. gr. og skal embættismaður þá halda óbreyttum launakjörum í sex eða tólf mánuði eftir því hve lengi hann hefur verið í þjónustu ríkisins.
- Í 36. gr. er að finna nánari útfærslu á 20. gr. stjórnarskrárinnar. Þar segir að stjórnvald, sem skipað hefur mann í embætti, geti flutt hann úr einu embætti í annað, enda heyri bæði embættin undir það. Enn fremur getur stjórnvald, sem skipað hefur mann í embætti, samþykkt að hann flytjist í annað embætti er lýtur öðru stjórnvaldi, enda óski það stjórnvald eftir því.
- Í 2. mgr. 36. gr. kemur fram að stjórnvöld geti flutt embættismenn í annað starf án auglýsingar með samþykki viðkomandi. Þessi heimild kom í lög árið 2016, sbr. l. nr. 130/2016. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2016 segir: „Lagt er til að stjórnvald, sem skipað hefur mann í embætti, geti flutt embættismann í annað starf án auglýsingar, enda liggi fyrir samþykki embættismannsins sjálfs. Enn fremur er lagt til að stjórnvald geti samþykkt að embættismaður sem það skipaði flytjist í annað starf er lýtur öðru stjórnvaldi, enda óski það stjórnvald eftir því og fyrir liggi samþykki embættismannsins sjálfs.“
- Í kafla 5.8 í greinargerð starfshóps fjármálaráðherra um vinnuumhverfi forstöðumanna, frá 2012 er lagt til að leitað verði leiða til að auka hreyfanleika forstöðumanna milli starfa. Í tengslum við það verði núverandi fyrirkomulag á auglýsingaskyldu og ráðningarfyrirkomulagi endurskoðað í takt við þær hugmyndir sem reifaðar eru í greinargerðinni. Fram kemur að hreyfanleiki forstöðumanna í starfi tengist náið tillögum og hugmyndum starfshópsins um starfsþróun. Eins tengist hann þeim hugmyndum og tillögum sem fjallað er um í greinargerðinni í tengslum við fyrirkomulag ráðninga. Ýmsar tilraunir hafi verið gerðar varðandi hreyfanleika ríkisstarfsmanna sem forstöðumönnum hafi staðið til boða. Fá ef nokkur dæmi eru hins vegar um að það kerfi hafi verið notað þegar forstöðumenn eiga í hlut, enda sé núverandi fyrirkomulag ráðninga forstöðumanna ekki til þess fallið að stuðla að hreyfanleika innan

ríkisins. Þegar rætt er um hreyfanleika forstöðumanna þurfi að taka tillit til þess að þeir eru skilgreindir sem embættismenn og því er réttarstaða þeirra útfærð með tilteknum hætti í 20. gr. stjórnarskrárinnar. Af hálfu starfshópsins er þetta eitt af þeim atriðum sem talið er nauðsynlegt að skoða frekar með það fyrir augum að tengja betur saman hreyfanleika í starfi og möguleika forstöðumanna á að hverfa til annarra starfa eða jafnvel draga sig í hlé ef þeir eru nálægt eftirlaunaaldri. Með ákvæði 2. mgr. 36. gr. starfsmannalaga, sem bætt var við árið 2016, var ætlunin að koma til móts við tillögu starfshópsins um aukinn hreyfanleika embættismanna.

Í Stjórnendastefnu ríkisins frá 2019, sem sett var skv. ákvæðum 39. gr. c í lögum nr. 70/1996, er mælt fyrir um til hvers skuli horfa við ákvarðanir um hreyfanleika. Þar er vísað til þess að horfa skuli til frammistöðu, þekkingar og reynslu stjórnanda auk gildandi stefnu og áherslna stjórnvalda hverju sinni. Því má ætla að stjórnvöld þurfi að geta rökstutt hverju sinni hvernig ákvörðun uppfyllir þessi atriði. Þess skal getið að þótt stjórnendastefnan taki til allra embættismanna, þ.m.t. forstöðumanna innan dómskerfisins, forstöðumanna sjálfstæðra ríkisstofnana og forstöðumanna stofnana sem falla undir Alþingi, þá má ganga út frá því að hreyfanleiki sé auknum takmörkunum háður þegar kemur að stofnunum dómskerfisins. Að einhverju marki gilda svipuð sjónarmið um sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir, þ.e.a.s. gæta þarf þess að flutningur feli ekki í sér íhlutun í sjálfstæði viðkomandi stofnunar og embætta og hafi jafnframt ekki slíka ásjýnd.

Embættismaður á þess kost að biðjast lausnar skv. 37. gr. starfsmannalaga. Skylt er að veita lausn ef hennar er löglega beiðst með þriggja mánaða fyrirvara. Þó má áskilja allt að sex mánaða uppsagnarfrest ef svo margir leita lausnar samtímis eða um líkt leyti í starfsgrein að til auðnar um starfrækslu þar myndi horfa ef beiðni hvers um sig væri veitt.

Í þessari skýrslu verður ekki fjallað um hvernig staðið skuli að lausn úr embætti af hálfu skipunaraðila, eða farið inn á lausn um stundarsakir og hvort t.d. nefnd skv. 27. gr. laga 70/1996 geti talist viðeigandi úrræði.

6.11 Aðrir ríkisstarfsmenn

Í erindisbréfi var starfshópnum falið að greina þróun embættismannakerfisins og starfsskilyrði ríkisstarfsmanna hér á landi í samanburði við nágrannalöndin og rýna þau lagaákvæði og aðrar reglur sem gilda um starfsskilyrði starfsmanna ríkisins, og meta hvort skýra þurfi þau eða betrumbæta.

Það er ljóst að enginn grundvallar eðlismunur er á starfi embættismanna og annarra ríkisstarfsmanna. Lagalegu skyldurnar eru hliðstæðar og siðareglurnar þær sömu. Siðareglurnar draga eigi að síður fram að því hærra sett sem starfsfólk er því ríkari eru kröfurnar. Stjórnendum ber jafnframt að ganga á undan með góðu fordæmi.

Í þessu sambandi þarf því að velta fyrir sér hvort það sé tímaskekkja að greina á milli embættismanna og annarra og hvort skilin þar á milli séu rökrétt.

Hver er þá helsti munurinn á embættismönnum og öðrum ríkisstarfsmönnum? Embættismaðurinn er ekki ráðinn til starfa með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Hann er skipaður í embætti og fær fyrir vikið ákveðna tryggingu fyrir því að halda starfinu á meðan skipunartíminn varir. Réttur hans til að fá lausn að eigin ósk er að nokkru leyti takmarkaðri en á við um aðra ríkisstarfsmenn.

Samanburður við önnur lönd og ráðleggingar alþjóðastofnana leiðir í ljós að æskilegt sé að vera með sérreglur um þá stjórnendur hjá hinu opinbera sem starfa í mestri nálægð við hið pólitíska vald.

Þeir helstu annmarkar á lagareglum sem gilda um starfsfólk ríkisins almennt tengjast því að löggjöfin hefur lítt þróast í tæp þrjátíu ár. Greina má áhættu í rekstri ríkisins vegna þessa hvað varðar áætlanagerð og þjónustu við almenning, enda gerir það stjórnendum erfitt fyrir að bregðast við vandamálum á skilvirkum hátt, hætt er við því að starfsfólk upplifi takmörkuð tækifæri til þróunar og ójafnvægi er á milli réttinda og skyldna sem getur m.a. leitt til aukinna fjarvista og óhagkvæmni í rekstri. Hætt er við því að traust almennings til opinberrar þjónustu skaðist fyrir vikið.

Jöfnun launa og annarra kjara á milli markaða hafa verið ofarlega á baugi síðustu ár. Fylgja þyrfti því eftir með samræmingu lagaumgjardar.

Starfsmannalögin eru stíf samanborið við löggjöf á almennum vinnumarkaði og þykja standa í vegi fyrir breytingum á starfsemi og þróun í þjónustu ríkisins að því er varðar sveigjanleika í starfsmannahaldi og þróun á nútímavíðmiðunum í mannauðsstjórnun hins opinbera.¹⁴⁴ Starfsfólk og mannauður er mikilvægasti liðurinn í þjónustu ríkisins til að styðja við samkeppnishæfni, bætt lífskjör og velferð á Íslandi. Launakostnaður stofnunar er að jafnaði 73% (miðgildi hlutfalls launa af gjöldum). Horfa þyrfti til heildarhags samfélagsins af nauðsynlegum breytingum og framþróun kerfisins.

Þær föstu skorður sem starfsmannalögin setja þykja standa því fyrir þrífum að brugðist sé með skilvirkum hætti við vandamálum í starfsemi stofnana, til að mynda þegar takast þarf á við óviðunandi hegðun. Áminningakerfið er þannig að persónubundinn réttur eins getur vegið þyngra en hagsmunir vinnustaðar í heild. Heimildir eru til staðar til að bregðast við en þær þykja tyrfnar og ferlið þykir bæði of tímafrekt og óskilvirkt. Stefna þyrfti að betra jafnvægi á milli réttinda og skyldna og aðlögun að nútímalegum stjórnunarháttum með því að ráða bót á þessum meinbugum.

¹⁴⁴ Sjá t.a.m. Úttekt Ríkisendurskoðunar, Ríkisendurskoðun, 2014, sem fylgdi eftir fyrri úttekt stofnunarinnar „Mannauðsmál ríkisins – 2.“ Sjá Ríkisendurskoðun, 2011.

Í málum er varða opinbera starfsmenn, hvort heldur embættismenn eða aðra, hefur myndast talsvert flækjustig vegna samspils stjórnsýslulaga, laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, laga um Stjórnarráð Íslands, upplýsingalaga og laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Ástæða kann að vera til að endurskoða hvort eðlilegt sé að tilteknir þættir í samskiptum starfsmanns og opinbers vinnuveitanda – svo sem ráðning eða skipun, áminning og starfslok – teljist stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga. Slíkt endurskoðun gæti fært réttindi starfsmanna í betra jafnvægi við skyldur þeirra. Skyldur opinbers starfsfólks eru enda að stærstu leyti sambærilegar skyldum starfsfólks á almennum vinnumarkaði. Jafnframt væri unnt að taka til endurskoðunar hvort og að hvaða marki sé eðlilegt að upplýsingar um þætti á borð við nöfn umsækjenda um störf og launakjör, falli undir upplýsingalög.

Samræma þarf og nútímavæða ferla í kringum starfslok vegna breytinga og tækifæri eru til að gera þá bæði skilvirkari og mannúðlegri. Auk þessa mætti samhæfa almennt hjá ríkinu áherslur á hreyfanleika í framkvæmd og að boðið verði upp á sérstaka þjálfun fyrir framtíðar stjórnendur.

6.12 Samantekt og ályktanir

Sá greinarmunur sem er nú gerður á embættismönnum og öðrum starfsmönnum ríkisins varð til með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins árið 1996. Embættismenn eru skipaðir til fimm ára í senn á meðan fastráðnir starfsmenn eru ráðnir ótímabundið með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Þá hefur löggjöf þróast þannig að sérstaklega er vandað til vals á embættismönnum miðað við aðrar ráðningar enda yfirleitt um stjórnendastöður að ræða. Þá er réttur embættismanns til að segja upp starfi sínu einhliða að nokkru marki takmarkaðri en á við um aðra ríkisstarfsmenn. Ekki er að öðru leyti eðlismunur á skyldum embættismanna og annarra starfsmanna en það leiðir af þeirri staðreynd að embættismenn eru að jafnaði hærra settir en aðrir starfsmenn að skyldur þeirra verða ríkari og kröfurnar til þeirra meiri. Þá gerir stjórnarskráin kröfu um drengskaparheit og að embættismenn hafi íslenskan ríkisborgararétt.

Það sem helst einkennir hóp embættismanna er annars vegar að um er að ræða æðstu starfsmenn ríkisins en hins vegar starfsmenn sem gegna öryggishlutverki og af þeim ástæðum er ekki talið æskilegt að þeir hafi verkfallsrétt. Því má velja upp hvort draga mætti skýrari línur milli embættismanna og annars starfsfólks. Ef ástæða þykir áfram til að tilteknir flokkar starfsmanna hafi ekki verkfallsrétt verði sérstaklega kveðið á um það í lögum.

Þá er umhugsunarefni að starfsöryggi embættismanna skuli að vissu marki vera minna en fastráðinna starfsmanna. Það getur torvelað embættismanni að axla ábyrgð sína á að standa vörð um lögmæti ákvarðana, stefnufestu og fagleg vinnubrögð. Í þessu sambandi má vísa til þess að meginrökin fyrir því að hafa að jafnaði ótímabundinn skipunartíma fyrir dómara byggja á sjónarmiðum um

að tryggja þurfi sjálfstæði og óhlutdrægni dómsvaldsins. Dómarar þurfi að geta sinnt störfum sínum án ótta við afskipti eða ótilhlýðileg áhrif, þar með talið ótta um starfsöryggi sitt. Um margt svipuð rök eiga við um ýmsa embættismenn sem heyra til framkvæmdarvaldsins og því þarf að taka skýra afstöðu til þess hvort skipunartími sé til þess fallinn að tryggja að sá sem skipaður er í embætti innan framkvæmdarvaldsins geti gegnt starfi sínu faglega og á hlutlægum grundvelli án þess að láta utanaðkomandi þrýsting hafa ótilhlýðileg áhrif á sig.

Í nútímanum má segja að eitt helsta hlutverk embættismannakerfis sé að styðja ráðherra í því að sinna þeim fjölþættu hlutverkum sem lýst hefur verið, að aðstoða þá við að koma stjórnarstefnunni í framkvæmd innan þess svigrúms sem stjórnarskrá, fjárheimildir og lög heimila og veita þeim ráðgjöf í því skyni. Ráðgjöf embættismanna gegnir oftast en ekki lykilhlutverki við mat ráðherra á því hvaða leiðir skuli fara varðandi stjórnarframkvæmdina, enda er ráðherrum skylt að leita slíkrar ráðgjafar áður en ákvarðanir eru teknar – og með sama hætti er starfsfólki skylt að veita slíka ráðgjöf til ráðherra síns, sbr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Embættismenn eru þannig mikilvægur hlekkur í umboðs- og ábyrgðarkeðju fulltrúalýðræðisins og þar með í stjórnskipaninni.

Það má segja að embættismannakerfið hafi tvíþætt hlutverk. Annars vegar er það farvegur rétt kjörinna fulltrúa þjóðarinnar til að reka ríkið og hrinda stefnumálum sem orðið hafa ofan á í kosningum í framkvæmd. Hins vegar hefur embættiskerfið temprandi hlutverk. Ríkisvaldið er ekki einungis greint í þrennt og því lagskipt heldur fá ráðherrar sér til fulltingis embættismannakerfi sem styðst við lög og siðareglur, þar sem ráðning ræðst af faglegum sjónarmiðum og þeim verður ekki vikið úr starfi nema á málefnalegum grunni.

Embættismenn geta líka verið í mikilvægu hlutverki þegar stjórnarkreppa er fyrir hendi eða aðrar óvenjulegar aðstæður sem valda því að hin stjórnmalalega stoð stjórnkerfisins virkar ekki sem skyldi. Þá fellur það innan hlutverks embættismanna að standa vörð um stöðugleika, stofnanaminni og langtímasýn.

Það hefur löngum fylgt starfi embættismannsins að þurfa að auðsýna hollustu í mismunandi áttir. Hollusta við samfélagið og almannahagsmuni, hollusta við ráðherra og ríkisstjórn, hollusta við vinnustað, hollusta við framtíðarkynslóðir og hollusta við eigin gildi. Það er ekki víst að togstreita skapist þarna á milli en það getur farið svo. Ef embættismaðurinn telur að hollusta við ráðherra fari ekki saman við almannahagsmuni í tilteknu tilviki þá getur það verið örðugt viðureignar. Verkefni hans er þá að vara við óviðeigandi lausnum og benda á mögulega aðra raunhæfa valkosti til að hrinda í framkvæmd stefnu og markmiðum pólitískrar forystu. Almannahagsmunirnir hljóta samt að verða ofan á ef fyrirhuguð ákvörðun er byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Það er sjálft

eðli ríkisvaldsins sem segir til um það.¹⁴⁵ Áskorun embættismannsins er því að þjóna án þess að fórna gildum sem honum ber að standa vörð um.¹⁴⁶

¹⁴⁵ **Sbr. 12. gr. frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789:** Vernd mannréttinda og réttinda borgaranna krefst almannavalds: Það vald er því sett á fót í þágu allra, en ekki einstakra aðila eða þeirra sem falið er valdið. (f. „La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.“)

¹⁴⁶ Bo Smith-udvalget, 2015.

7. Helstu áskoranir í opinberri stjórnsýslu og alþjóðleg viðmið

7.1 Inngangur

Í þessum kafla verður fjallað um helstu áskoranir í opinberri stjórnsýslu um þessar mundir og viðmið sem alþjóðastofnanir hafa mótað um stöðu og hlutverk embættismanna og annarra starfsmanna stjórnsýslunnar.

Ekki verður fjallað sérstaklega um þá áskorun sem er innbyggð í íslenska kerfið að landið er fámennt en landsmenn þurfa samt að halda úti sjálfstæðu ríkiskerfi á borð við það sem miklu fjölmennari þjóðir búa yfir. Þeim mun meira reynir á að hæft fólk veljist til opinberra starfa, umgjörðin sé skýr og kröftum sé ekki sóað.

7.2 Almennt um áskoranir opinberrar stjórnsýslu

Þær áskoranir sem opinber stjórnsýsla stendur frammi fyrir eru ekki séríslenskar nema að hluta.

Þegar litið er yfir þróun opinberrar stjórnsýslu á umliðnum 30 til 40 árum hér á Vesturlöndum má sjá bylgjur breytinga og umbóta sem flætt hafa ein af annarri yfir vestræn stjórnsýslukerfi með tilheyrandi áskorunum bæði fyrir embættismenn og stjórnmalafólk. Íslensk stjórnsýsla er því ekkert eyland í þessum efnum. Stjórnmalafraeðingarnir Christopher Pollitt og Geert Bouckaert birtu árið 2011 niðurstöður samanburðarrannsókna meðal 13 vestrænna ríkja þar sem skoðuð voru áhrif þeirra breytinga og umbóta sem opinber stjórnsýsla hafði undirgengist áratugina á undan¹⁴⁷. Þeir lýsa þessum bylgjum breytinga sem jarðlögum sem greina má þegar grannt er skoðað og þá eiga þeir við að hver bylgja breytinga hefur tekið við af annarri en ekki komið í staðinn fyrir það kerfi sem fyrir var heldur komið sem viðbætur við það regluverk, skipulag og stjórnarhætti sem voru fyrir.

Á umliðnum umbrotatímum opinberrar stjórnsýslu hafa verkefni og kröfur sem gerðar eru til stjórnmalafólks og embættismanna tekið umtalsverðum breytingum. Gamlar reglur, formlegar sem óformlegar, hefðir, venjur og gildi hinnar hefðbundnu stigveldisstjórnsýslu hafa mikið til haldið sér en nýjar reglur og viðmið bæst við. Aukin valddreifing og útvistun verkefna þar sem óbeinum stjórnækjum, svo sem samningum og fjárhagslegum stjórnækjum af ýmsu tagi, hefur verið beitt í vaxandi mæli, hafa gjörbreytt umhverfi opinberrar stjórnsýslu.

¹⁴⁷ Pollitt og Bouckaert, 2011.

Hinn hefðbundni embættismaður þarf nú ekki aðeins að kunna skil á reglum og hefðum hinnar hefðbundnu stigveldisstjórnsýslu heldur þarf hann einnig að kunna góð skil á og hafa hæfni og lipurð í samstarfi, samskiptum og samningagerð fyrir hönd síns ráðherra við ótal stofnanir, hagsmuna- og félagasamtök, einstaklinga og fyrirtækja á markaði. Í brotakenndu umhverfi af þessu tagi geta flækjustig tengsla og samskipta verið mikil áskorun. Í þessu umhverfi gilda því ekki einungis hefðbundnar aðferðir og hæfniskröfur stigveldisins með fyrirmælum og eftirliti. Að þessu leyti, að mati Pollitt og Bouckaerts, hafa stjórnarhættir embættismannsins þar sem reynir á samninga, eftirgjöf og málamiðlanir, færst nær aðferðum og stjórnarháttum stjórnmalafólksins. Þannig séð eru verkefni nútíma embættismannsins háþólitísk verkefni, en þó eru þau ekki og eiga ekki að vera flokkspólitísk.

Rétt er þó að hafa í huga að tíðarandinn sveiflast nokkuð milli þess hvort ætlast sé til að markaðurinn leysi mál eða hvort væntingar séu um ríkislausnir. Síðustu árin má til að mynda sjá sveiflu í átt til aukinna ríkisafskipta og nægir þar að benda á áhrif kórónuveirufaraldursins. Ljóst er að samspil þarf að vera þarna á milli, markaðurinn gæti ekki virkað án ríkisvalds og ríkisvaldið getur aldrei staðið eitt og sér undir öllum væntingum almennings.¹⁴⁸

Bandaríska félagsvísindafólkið þau John M. Bryson, Barbara C. Crosby og Laura Bloomberg (2014) hafa í rannsóknnum sínum beint sjónum sínum að hugtakinu „samfélagslegt virði“ (e. Public value). Líkt og þeir Politt og Bouckaert þá hafa þau skoðað þær breytingar sem orðið hafa á hlutverki æðstu stjórnenda hins opinbera og sjá þessar breytingar einkum sem þrjár mismunandi nálganir á opinbera stjórnun:

1. *The New Weberian State (NWS)* byggir á hefðbundinni opinberri stjórnsýslu, stigveldisskipulagi hennar og síðari tíma aðlögun þess skipulags að kröfum um nýja stjórnsýsluhætti sem taka betur mið af væntingum og kröfum borgaranna. Í þessari nálgun móta kjörnir fulltrúar stefnuna og opinberir starfsmenn sjá um að framkvæma hana undir eftirliti kjörinna fulltrúa og æðstu stjórnenda. Opinberir stjórnendur hafa takmarkað svigrúm til ákvarðanatöku en fylgja aftur á móti formlegum og skipulögðum verklagsreglum og ferlum.
2. *New Public Management (NPM)* leggur áherslu á markaðsdrifnar lausnir og aukið svigrúm stjórnenda til að taka ákvarðanir. Áherslan er á skilvirkni, þar sem opinberir stjórnendur hafa aukið svigrúm til að móta hvernig þjónusta er veitt og leggja áherslu á árangur.
3. *New Public Governance (NPG)* stendur fyrir þá nálgun sem talin er nauðsynleg við opinbera stefnumótun og stjórnun í umhverfi sem einkennist af mörgum ólíkum þátttakendum sem mynda ákveðin

¹⁴⁸ Sama heimild, bls. 19.

tengslanet í opinberri stjórnsýslu í kringum tiltekin lögbundin verkefni til lengri tíma eða skemmri tíma. Í þessari nýju nálgun eru bæði kjörnir fulltrúar og opinberir stjórnendur ábyrgir fyrir að skapa samfélagslegt virði með því að bregðast við því sem almenningur telur mikilvægt. Opinberir stjórnendur þurfa að byggja upp samstarf á milli mismunandi aðila, virkja almenning til að ná sameiginlegum markmiðum, og sýna aukið svigrúm til að taka ákvarðanir. Hins vegar er þetta svigrúm bundið af lögum, lýðræðis- og stjórnarskrárgildum, og víðtækari ábyrgð. Með öðrum orðum, ábyrgð stjórnenda í opinberri stjórnsýslu er margþætt, það er þeir þurfa að taka mið af lögum, samfélagslegum gildum, stjórnmalalegum viðmiðum, faglegum stöðlum og almannahagsmunum.¹⁴⁹

Sjálfdæmi einstakra stofnana hefur verið aukið með skipan stjórna í fjarlægð frá ráðherra. Slík afbrigði opinberrar stjórnsýslu geta reynst stjórnmalafólki framandi og gangar valdsins því ekki eins augljósir og greiðfærir og ætla má út frá hefðbundnari stjórnsýsluháttum. Það hvílir ótvíræð skylda á embættismönnum í ráðuneytum og öðru starfsfólki ráðuneyta að vera ráðherrum til ráðgjafar og aðstoðar og þannig gæta þess að rétt sé farið með þau völd sem ráðherrar hafa hverju sinni við þessar aðstæður.

Það eru ekki aðeins skipulagsbreytingar og stjórnsýsluumbætur sem hafa í gegnum tíðina gjörbreytt innra og ytra umhverfi stjórnmalafólks og embættismanna, heldur hafa samfélagsbreytingar nánast umturnað þeim veruleika sem opinber stjórnsýsla þarf að takast á við. Samfélög hafa vissulega alltaf tekið breytingum en það sem einkennir þær samfélagsbreytingar, sem núverandi kynslóðir eru vitni að, er hraði breytinganna. Sú framtíð sem blasir við virðist bera minni og minni keim af þeirri fortíð sem við þekkjum. Sú áskorun sem slíkar samfélagsbreytingar setja opinberri stjórnsýslu liggur í því að nú þurfa stjórnmalafólk og embættismenn í meira mæli en nokkru sinni að horfa til framtíðar og gera áætlanir til lengri og skemmri tíma án þess að geta með beinum hætti byggt á lærdómum fortíðarinnar. Rásmark opinberrar stefnumótunar tekur þannig sífelldum breytingum og taka þarf mið af því þegar tekist er á við þær stóru áskoranir nútímans sem tengjast öldrun þjóðarinnar, aðlögun að vaxandi fjölda innflytjenda, geðheilbrigðismálum, náttúruhamförum, loftslagsvá og tækniþróunum svo dæmi séu nefnd.

Samhliða þeim breytingum sem hér hefur verið lýst hefur fjölmiðlaumhverfið tekið stakkaskiptum með linnulausum fréttum af atburðum líðandi stundar og áleitnum og ágengum spurningum til stjórnmalafólks nánast allan sólarhringinn.¹⁵⁰ Við þetta hefur svo bæst flóra síkvikra samfélagsmiðla. Það er

¹⁴⁹ Gerson, 2020, bls. 10.

¹⁵⁰ Dybvad-udvalget, 2023.

Þessi veruleiki nútímans sem gerir ráðuneyti að stofnunum sem ekki er hægt að líkja við aðrar stofnanir stjórnsýslunnar nema að litlu leyti. Ráðuneyti eru daglegur vettvangur stjórnmalanna með ráðherra sem þar fer fyrir stafni og þar getur ein frétt sett dagskipan verkefna í uppnám í einni svipan. Sérstök áskorun er svo fólgin í útbreiðslu falsfrétta og samsæriskenninga og upplýsingaóreiðu. Þegar óvæntir atburðir og fréttir af þeim koma upp þá getur það haft í för með sér ófyrirséðar tafir og jafnvel breytingar á forgangsröðun verkefna innan stjórnarráðsins. Hér mætti koma upp viðbragðsáætlun innan ráðuneyta með verklagi sem tryggir forgangsröðun þannig að mikilvæg málefni stjórnsýslunnar sitji ekki á hakanum þrátt fyrir það álag sem fylgir slíkum atburðum.

Í Danmörku hefur verið talað um túrbó-samfélagið í þessu sambandi. Embættismenn og aðrir lykilstarfsmenn verða að vera reiðubúnir að vera nánast á sólarhrings vakt; almenningur og fjölmiðlar hafa enga þolinmæði til að bíða eftir viðbrögðum og svörum, að minnsta kosti í stærri málum. Við svona aðstæður er reyndar mikilvægt að geta séð skynsemina í því að læra að segja nei þar sem öllum þarf að vera ljóst að best fari á því að gefa stjórnmalafólki og embættismönnum tækifæri á að kynna sér málavöxtu áður en gripið er til yfirlýsinga og fyrirsvars. Stjórnvöld geta ekki breyst í stuðpúða eða bráðamóttöku sem bregst jafnharðan við öllu sem upp kann að koma. Tilfellið er að samfélagið gerir sífellt meiri kröfur til stjórnvalda og sættir sig jafnframt stöðugt við minna. Hér er mikilvægt að viðhalda fyrirsjáanleika, yfirvegun og samkvæmni sem eru mikilvægir þættir í áreiðanleika stjórnvalda. Það er á endanum stjórnsýslan sem þarf að standa vörð um samræmi og tryggja að stefnumótun hins opinbera verði ávallt í réttu hlutfalli við þau áföll og viðsjár sem við blasa hverju sinni.¹⁵¹

Í nýlegri rannsókn hér á landi¹⁵² kom fram að þeir opinberu starfsmenn sem rætt var við töldu vandamál tengd óvæginni umræðu og áreitni vera að aukast. Töldu þeir jafnframt upplýsingaóreiðu ríkja um málefni opinberrar starfsemi. Þeir upplifðu mikið valdaleysi, m.a. vegna þagnarskyldu um verkefni sín. Þetta hvíldi þungt á mörgum, sérstaklega eftir að hafa sjálfir orðið umfjöllunarefni í viðkvæmum málum. Margir voru uggandi yfir mögulegum framtíðarógnum, gagnvart sér persónulega, fjölskyldu og samstarfsfélögum. Afleiðingar væru til dæmis kvíði, átakafælni, frestunarárátta, ótti og heilsu- og svefnleysi.

Viðmælendur í rannsókninni voru beðnir um tillögur að úrbótum. Þeir sem höfðu reynt að leita réttar síns rákust á vegg. Stofnanir þyrftu að bregðast betur við þegar starfsmenn lentu í „hakkavélinni“. Stuðningur yfirmanna væri

¹⁵¹ „This is ultimately the task of the administrative leaders since it is specifically the administrative organisation that must stand up for traceable consistency. Administrative leaders must make sure that the government's strategic agenda is not hijacked by every passing crisis.“ Sjá Frequin, 2021, bls. 20.

¹⁵² Þóra Bjarnadóttir og Jón Gunnar Ólafsson, 2024, bls. 251-276.

nauðsynlegur ásamt skýrri viðbragðsáætlun. Fjölmiðlafulltrúi gæti þá verið gagnlegur til að leiðrétta rangfærslur og „afrugla“ umræðuna. Þá mætti styrkja viðeigandi ákvæði almennra hegningarlaga. Einnig var nefnt að auka þyrfti málefnalega fræðslu og umræðu um opinbera starfsemi.

Á heimsvísu hefur hver stóratburðurinn á fætur öðrum dunið yfir á undanförunum árum: Covid-19 heimsfaraldurinn, vaxandi flóttamannavandi, árás Rússa inn í Úkraínu, loftslagsvandinn og ástandið fyrir botni Miðjarðarhafs og nú síðast kosning Donalds Trumps sem Bandaríkjaforseta. Íslensk stjórnvöld hafa ekki farið varhluta af þessum heimsatburðum og afleiðingum þeirra. En forysta í opinberri stjórnsýslu snýst ekki aðeins um að einblína á vandræði líðandi stundar, heldur þarf að horfa til framtíðar.¹⁵³ Viðfangsefni opinberrar stjórnsýslu af þessari stærðargráðu verða ekki leyst nema í samvinnu við önnur lönd.

Fræðimenn og stjórnmalaskýrendur hafa einnig fjallað um að almennt sé nú á heimsvísu sótt að réttarríkinu og öðrum grundvallargildum vestrænna ríkja. Ein stoðin sem vegið er að sé hlutlaust og faglegt embættismannakerfi.

Forysta í opinberri stjórnsýslu er síbreytilegt verkefni sem krefst stöðugar aðlögunar. Þótt gagnlegt sé að setja viðmið, snýst forysta í opinberri stjórnsýslu um að sýna stefnufestu en geta verið sveigjanleg þegar þess gerist þörf.¹⁵⁴ Flókin stjórnsýslumálefni kalla á breiða þátttöku margra aðila fremur en fyrirmæli að ofan. Mikilvægt er að viðurkenna, greina vel og skilja álitamálin frekar en að einfalda þau um of. Það getur vissulega verið tímafrek nálgun, en þegar almannahagsmunir eru í húfi fer betur á því að leggja jafnmikla áherslu á vandvirkni eins og skilvirkni.¹⁵⁵

7.3 Upplýsingamiðlun til ráðherra

Það er grundvallarhlutverk og ein af frumskyldum embættismanna í ráðuneyti að sjá til þess að ráðherra fái upplýsingar um allt það mikilvægasta sem er að gerast á þeim málefnasviðum sem heyra undir ráðherrann. Þetta er hins vegar af ýmsum ástæðum mikil áskorun þar sem stjórnkerfið er orðið mjög margslungið. Löggjafinn hefur komið á fót ýmsum sjálfstæðum stofnunum, embættum, kær- og úrskurðarnefndum auk þess sem sjálfstæði dómstóla er

¹⁵³ Frequin, 2021, bls. 13-14.

¹⁵⁴ Sama heimild, bls. 17.

¹⁵⁵ „Complexity cannot be overcome by simplification. And dilemmas cannot be flattened until they become mono-dimensional tasks. It is time for us to recognise that there are often multiple answers to the issues facing us, and that difficult choices are inherent in all dilemmas, often exacerbated by opposing interests. The skill lies in both accepting the complexity and simultaneously identifying ways to manage it. Public leadership is all about recognising and understanding the ‘labyrinth’ of dilemmas, paradoxes and major issues as well as pointing out the ‘entrances and passageways’ for the people responsible for managing the process. And because in that process, leaders are constantly forced to confront themselves, the image of the labyrinth as a ‘hall of mirrors’ is perfectly appropriate.“ Sama heimild, bls. 17-18.

nú betur tryggt. Það kann að vera torvelt fyrir ráðuneytin að fá nægilegar upplýsingar um starfsemi slíkra aðila þrátt fyrir ákvæði í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, sbr. IV. kafla laganna.

Þá er einnig rík tilhneiging hjá löggjafanum til að setja með lögum á fót stjórnsýslunefndir sem eru ekki endilega sjálfstæðar en hafa hlutverki að gegna við samhæfingu, ráðgjöf, eftirlit eða afgreiðslu mála. Þetta stuðlar einnig að því að yfirsýn verður brotakenndari en ef ráðuneyti héldi utan um flesta þæði sjálft.

7.4 Traust til stjórn mála og stjórnsýslu

7.4.1 Rannsóknir á trausti til stjórn málamanna

Undanfarin ár og áratugi hefur skilningur á mikilvægi trausts fyrir félagslega og efnahagslega velferð samfélaga aukist jafnt og þétt. Stjórn málakerfi vestrænna ríkja byggist á lýðræðislegum og frjálslyndum gildum og gerir ráð fyrir að borgarar beri almennt traust til stofnana og kerfa samfélagsins.¹⁵⁶ Vantraust á stjórn málum og stjórnsýslu getur grafið undan opinberri stefnumótun og þar með getu stjórnvalda til að koma fram stefnumálum sínum. Aftur á móti getur hæfileg tortryggni virkað sem heilbriggt aðhald fyrir kjörna fulltrúa og framþróun lýðræðislegra vinnubragða.

Nokkur gróska hefur verið í íslenskum traustrannsóknnum¹⁵⁷ og má reglulega sjá mælingar á trausti til stjórn málafólks og ýmissa stofnana samfélagsins. Ljóst er af langtíamælingum að almennt traust til Alþingis, stjórn málafólks og stofnana fjármálakerfisins hrundi með falli íslensku bankanna 2008. Traust til þessara aðila hefur ekki náð sömu hæðum og hér mældist fyrir bankahrunið. Það má spyrja hvort raunhæft sé og jafnvel hvort sé æskilegt að ná fyrri hæðum. Var hið mikla traust fyrir hrun fjármálakerfisins hugsanlega reist á veikum grunni vegna þess að almenningur hafði ekki nægilega upplýsingar um stöðu mála? Er það ef til vill hraustleikamerki þegar traust er hóflegt, sem beri vott um heilbrigði hins íslenska lýðræðis? Ástæðan fyrir þessum vangaveltum er sú að nú eru fræðimenn byrjaðir að rýna í traustmælingar af meiri gagnrýni og dýpt til að reyna að nálgast þann skilning sem almenningur leggur í hugtakið traust þegar spurt er um traust til stjórn málafólks og stofnana samfélagsins.

Gallup hefur kannað traust almennings til nokkurra opinberra stofnana samfélagsins um árábil og eru elstu mælingar frá árinu 1993. Kannanirnar sýna

¹⁵⁶ Forsætisráðuneytið, 2018, bls. 9.

¹⁵⁷ Sjá til dæmis: Erlingsson, Linde, og Öhrvall, 2016, Guðrún Johnsen og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2018, bls. 53-76 og bls. 151-170, Gylfi Zoega, 2018, bls. 3-28, Sjöfn Vilhelmsdóttir 2020, Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar H. Kristinsson, 2018, bls. 211-234 og Tómas Bjarnason, 2012, bls. 19-38.

að sumar stofnanir njóta nokkurn veginn stöðugs og varanlegs trausts, þar á meðal löggæslufirvöld og heilbrigðiskerfið. Hins vegar hefur traust til Alþingis haldist nokkuð lítið frá því í fjármálahruninu 2008 þó það hafi aukist um nær 10 prósentustig á tveimur árum. Þessar niðurstöður eru í samræmi við mælingar OECD á trausti árin 2021 og 2023. Samkvæmt könnun OECD sem framkvæmd var í 22 aðildarríkjum OECD í nóvember og desember 2021 sagðist rúmur helmingur svarenda á Íslandi treysta stjórnvöldum á landsvísu en um þriðjungur treysti þeim ekki. Í sambærilegri könnun sem gerð var árið 2023 sögðu tæplega fjórir af hverjum tíu svarendum á Íslandi að þeir bæru nokkuð eða mikið traust til stjórnvalda á landsvísu en um helmingur treysti þeim ekki. Hlutfall þeirra sem báru mikið eða nokkuð mikið traust til stjórnvalda á landsvísu hér á landi mældist um 36%, eða þremur prósentustigum undir meðaltali OECD-ríkjanna. Í sömu könnun mældist traust á opinberri stjórnsýslu hér á landi um 64% sem er nokkuð hærra en almennt í þátttökuríkjum OECD.

Á grundvelli traustrannsóknna hefur OECD hvatt aðildarríkin til að hafa í heiðri ákveðin gildi í stjórnámum og stjórnsýslu með augljósum og áberandi hætti þar sem ásýnd stjórnála og stjórnsýslu skiptir máli fyrir traust almennings á stjórnkerfinu. Rannsóknir hafa sýnt að mælingar á trausti sveiflast frá einum tíma til annars og virðast endurspeгла viðbrögð almennings við ýmsum þeim atburðum líðandi stundar sem bera keim af spillingu, frændhygli eða öðrum brotum gegn því almenna trausti sem kjósendur auðsýna kjörnum fulltrúum í kosningum. Síðari tíma traustrannsóknir grafast því meir en áður fyrir um það hvaða drifkraftar búi að baki trausti almennings til stjórnála og stjórnsýslu. Í ljós hefur komið að heilindi og hæfni virðast vera þar efst á blaði.

OECD hefur skilgreint fimm lykilþætti sem hafa áhrif á traust almennings til stjórnvalda en þeir eru áreiðanleiki, viðbragðsflýttir, heilindi, opnir stjórnarhættir og sanngirni. Fyrstu tveir þættirnir varða hæfni stjórnvalda til að veita skilvirka, vandaða, hagkvæma og tímanlega opinbera þjónustu sem miðast við þarfir borgaranna og getu stjórnvalda til að bregðast hratt við nýjum áskorunum. Hinir þrír þættirnir lúta að trausti almennings til þess að tiltekin gildi séu í heiðri höfð. Í því samhengi skiptir máli að stjórnvöld viðhafi opna stjórnarhætti þar sem almenningur hefur greiðan aðgang að upplýsingum um starfsemi stjórnvalda og að stjórnvöld tryggi virkt samráð við almenning og hagaðila þar sem öllum er tryggður jafn aðgangur til þátttöku. Þá þarf almenningur að trúa því og treysta að starfsfólk hins opinbera starfi af heilindum; að þeir sem vinni að opinberum málefnum geri það í raun í þágu allra en ekki til að gæta sérhagsmuna eða skara eld að eigin köku. Enn fremur verða athafnir stjórnvalda að vera í þágu allra samfélagsþegna þar sem engum er mismunað.¹⁵⁸

¹⁵⁸ OECD, 2022a.

Í september árið 2018 skilaði starfshópur forsætisráðherra skýrslu undir yfirskriftinni *Efling trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu* þar sem lagt var til að endurskoða siðareglur ráðherra, starfsfólks Stjórnarráðsins og ríkisstarfsmanna. Þá var hvatt til þess að settar yrðu siðareglur fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Settar yrðu skýrar reglur um hagsmunaskráningu ráðherra sem næðu til fleiri þátta en þáverandi reglur gerðu, t.d. skulda, og tækju einnig til maka og ólöggráða barna. Þá var hvatt til reglusetningar um samskipti við hagsmunaaðila og starfsvæl eftir opinber störf. Efla þyrfti gagnrýna umræðu innan stjórnsýslunnar, en slík umræða væri forsenda þess að ráðuneyti og einstakar starfseiningar bæru kennsl á brotalamir í starfseminni til þess að hægt sé að breyta stofnanamenningu. Með setningu laga um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands nr. 64/2020 var brugðist við framangreindum ábendingum að hluta.

Íslensk rannsókn á trausti sem birtist í tímaritinu Stjórnámál og Stjórnsýsla í desember 2023 sýndi áhugaverðar mælingar á pólitísku trausti og væntingum til stjórnmalafólks.¹⁵⁹ Rannsóknin byggir á skoðanakönnunum sem gerðar voru í febrúar ár hvert árin 2018 til og með 2023. Þar var m.a. spurt hvaða væntingar viðkomandi hefði til stjórnmalafólks til að það teldist trúverðugt í þeirra augum. Þessi rannsókn er áhugaverð fyrir þær sakir að gögnum hafði verið safnað ár hvert yfir sex ára tímabil og því fékkst nokkuð góð mæling á trausti bæði fyrir og eftir heimsfaraldurinn 2020-2022. Í ljós kom að fyrir heimsfaraldurinn lögðu svarendur meiri áherslu á það að stjórnmalafólk sýndi af sér heilindi, þ.e. þeir lögðu áherslu á að það tæki hagsmuni þjóðarinnar fram yfir eigin hagsmuni eða hagsmuni vina og ættingja, og að stjórnmalafólk segði satt frá og hefði sannleikann að leiðarljósi. Aftur á móti á meðan á heimsfaraldurinn stóð lögðu svarendur í könnunum mesta áherslu á hæfni, þ.e. þeir lögðu áherslu á það að stjórnmalafólk væri hæft til að takast á við verkefni kjörinna fulltrúa. Eftir heimsfaraldurinn var áherslan aftur komin á heilindi sem virðast því vera þær væntingar sem telja má viðvarandi og gegnumgangandi, enda virðist traust almennings til stjórnmalafólks enn vera nokkuð laskað eftir bankahrúnið 2008.

Traust til kjörinna fulltrúa mældist í hæstu hæðum á meðan á heimsfaraldurinn stóð sem gefur til kynna að á hættu- og óvissutímum, þegar samfélagið stendur frammi fyrir áföllum og erfiðleikum, þá vilji fólk geta treyst því að þeir kjörnu fulltrúar sem standi í brúnni séu starfi sínu vaxnir. Viðbrögð íslenskra stjórnvalda við heimsfaraldri Covid-19 lýstu sér m.a. þannig að sérfræðingar og embættismenn stóðu í stafni frammi fyrir alþjóð á hverjum degi og kynntu ákvarðanir um sóttvarnaraðgerðir. Ráðherrar komu hins vegar fram

¹⁵⁹ Viktor Orri Valgarðsson og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2023.

þegar taka þurfti ákvarðanir til að bregðast við efnahagslegum áhrifum faraldursins vegna sóttvarnaraðgerða¹⁶⁰.

Hér má skilja að hæfni stjórnmalafólks til að takast á við verkefni kjörinna fulltrúa felist ekki hvað síst í því að hafa hagað skipulagi og forgangs röðun í samfélaginu með þeim hætti að hafa ávallt á að skipa hæfum embættismönnum og sérfræðingum til að sinna vandasömum verkefnum á erfiðum óvissutímum. Það sé til marks um hæfni stjórnmalafólks að það byggji ákvarðanir sínar á faglegum ráðleggingum sérfræðinga.

7.5 Alþjóðastofnanir og alþjóðleg viðmið í opinberri stjórnsýslu

7.5.1 Evrópuráðið

Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (2000) 6, um stöðu opinberra starfsmanna í Evrópu¹⁶¹, segir að opinber stjórnsýsla gegni lykilhlutverki í lýðræðisþjóðfélagi og verði að hafa yfir að ráða hæfu starfsfólki til að leysa þau verkefni af hendi sem henni eru falin. Stjórnsýslan verði að vera hlutlaus en sýna bæði lýðræðislegum stofnunum hollustu og almenningi virðingu.

Fram kemur að í grunninn séu tvenns konar kerfi við lýði í Evrópu, annars vegar séu opinberir starfsmenn ráðnir til starfa líkt og í einkageiranum. Hins vegar sé um framgangskerfi að ræða þar sem staða þeirra er skilgreind í lögum. Hvort kerfið sem sé við lýði þá sé mikilvægt að tiltekin grundvallaratriði séu til staðar. Eitt þeirra er að ráðning eða skipun byggist á jöfnu aðgengi, hæfni, sanngjarnri og opinni samkeppni um lausar stöður og engin mismunun eigi sér stað. Ráðningarkerfi og -ferli þurfi að miða að því að velja þann sem best uppfyllir hinar sérstöku þarfir viðkomandi stofnunar.

„Að teknu tilliti til réttinda allra borgara, þá hljóta að hvíla skyldur á opinberum starfsmönnum þegar þeir gegna sínu starfi. Þær eru m.a. lögmætisreglan, hollusta við lýðræðislegar stofnanir, þagmælska, hlutleysi, óhlutdrægni, hlýðni við stigveldisskipulag, virðing við almenning og ábyrgð. Að auki, til að tryggja að starfsmenn helgi sig opinberum störfum og til að afstýra hagsmunaárekstrum og spillingu, er heimilt að setja þeim tilteknar hömlur að því er varðar aukastörf o.fl.“ segir í tilmælunum.

¹⁶⁰ Saunes ofl., 2022, bls. 418-426.

¹⁶¹ Ráðherranefnd Evrópuráðsins, 2000b.

7.5.2 OECD

Tilmæli um leiðtogafærni

Að tillögu nefndar OECD um opinbera stjórnarhætti samþykkti OECD-ráðið þann 17. janúar 2019 *tilmæli um leiðtogafærni og hæfni hjá hinu opinbera*.¹⁶² Tilmælin áréttu mikilvægi þess að opinber stjórnsýsla sé fagleg, fær og viðbragðsskjót en þessi atriði séu mikilvæg til að efla traust almennings til opinberra stofnana. Í tilmælunum koma fram 14 grunnreglur sem segja til um hvaða eiginleikum opinber stjórnsýsla þurfi að búa yfir til að geta þjónað tilgangi sínum (e. fit for purpose) í nútímasamfélagi og áfram í framtíðinni. Einnig kveða grunnreglurnar á um leiðir til að bæta afköst og gæði í þjónustu til borgaranna.

Tilmælin fjalla um grunnreglurnar 14 undir þremur meginþemum:

- Gildismiðuð opinber stjórnsýsla sem hefur almennt viðurkennd gildi að leiðarljósi í árangursmiðaðri menningu sinni, forystu, stefnumörkun og skipulagningu þjónustu.
- Áreiðanleg og fær opinber stjórnsýsla með hæfni til að greina hvaða færni og hæfileikum hún þarf á að halda og sem sníður mannauðskerfi sín að því að draga til sín og þróa þessa eiginleika.
- Aðlögunarfær og viðbragðsfljót opinber stjórnsýsla sem hefur nægt umboð, næg úrræði og nægan sveigjanleika til að takast á við síbreytilegar, viðvarandi og nýjar áskoranir á skilvirkan og áhrifaríkan hátt.

Í tilmælunum er því m.a. beint til aðildarríkjanna að þau:

1. **Skilgreini þau gildi** sem höfð skulu að leiðarljósi hjá hinu opinbera og stuðla að því að ákvarðanir byggja á þeim.
2. **Stuðli að leiðtogafærni** hjá hinu opinbera, einkum með því að:
 - a. Skýra þær kröfur sem gerðar eru til æðstu embættismanna um að vera pólitískt hlutlausir leiðtogar opinberra stofnana, sem er treyst til að vinna að stefnumálum ríkisstjórnar af heilindum án þess að þurfa að óttast pólitískar hefndaraðgerðir.
 - b. Gæta þess að æðstu embættismenn séu skipaðir á grundvelli verðleika og eftir opnum og gagnsæjum ferlum. Þá er mikilvægt að tryggja að ábyrgð æðstu embættismanna á árangri sé skýr.

¹⁶² OECD, 2025.

- c. Tryggja að embættismenn hafi fullt umboð, valdheimildir og úrræði til að veita óháða ráðgjöf á grundvelli faglegrar og viðurkenndrar þekkingar og til að geta sagt sannleikann frammi fyrir pólitísku valdi.
 - d. Þróa leiðtogaþæfileika æðstu embættismanna og framtíðarleiðtoga.
3. Tryggi inngildingu¹⁶³ og öruggt starfsumhverfi í opinberri þjónustu þannig að hún endurspegli fjölbreytileika samfélagsins.
 4. Þróa forvirka og nýskapandi opinbera þjónustu þar sem langtímasjónarmið eru höfð að leiðarljósi við mótun og framkvæmd stefnu og þjónustu, með því m.a. að tryggja hæfilegt jafnvægi milli starfsfestu og starfsmannaveltu til að framkvæmd stefnu og opinberrar þjónustu teygi sig yfir lengra tímabil en kjörtímabilið.
 5. Skilgreini þá hæfni og þekkingu sem opinber þjónusta þarf að búa yfir til að breyta pólitískri sýn í þjónustu sem skilar verðmætum til samfélagsins, m.a. með því að tryggja hæfilegt hlutfall hæfni, stjórnendafærni og sérfræðiþekkingar til að geta haldið í við síbreytilegt starfsumhverfi í opinberri þjónustu.
 6. Laði að og haldi í starfsfólk sem býr yfir þeirri hæfni og þekkingu sem vinnumarkaðurinn þarfnast.
 7. Ráði, velji og veiti starfsfólki framgang á grundvelli verðleika og eftir opnu og gagnsæju ferli til að tryggja sanngjarna og jafna meðferð.
 8. Byggi upp nauðsynlega færni og hæfni á vinnustaðnum með því að skapa menningu og umhverfi sem hvetur starfsfólk til að afla sér þekkingar.
 9. Meti, verðlauni og fylgist með frammistöðu, hæfileikum og frumkvæði starfsfólks.
 10. Skýri hlutverk stofnana í mannauðsstjórnun í því skyni að gera mannauðskerfi ríkisins skilvirkari.
 11. Komi upp langtíma, stefnumiðaðri og kerfisbundinni nálgun í mannauðsmálum sem byggir á viðurkenndri þekkingu og inngildingu.
 12. Tryggi nauðsynleg skilyrði fyrir hreyfanleika starfsfólks innan vinnustaðar og milli stofnana til að tengja hæfni við eftirspurn, einkum með því að:

¹⁶³ Með inngildingu er átt við samskiptaform og ramma sem miðar að því að virkja allt fólk til þátttöku og að gera fjölbreyttum hópi fólks kleift að taka þátt í ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins. Inngilding felur í sér virðingu fyrir fjölbreytileika og viðurkenningu á að gera þurfi ráð fyrir fjölbreytileika í allri þjónustu og starfi.

- a. Setja á fót almenna ramma og/eða hugtakasafn til að skilgreina þverfaglegar starfs- og hæfniskröfur (t.d. með almennum hæfniviðmiðum og/eða stöðluðum starfslýsingum);
 - b. Heimila og efla skammtíma og meðallöng verkefni innan og utan hins opinbera geira til að auka miðlun og flæði upplýsinga eða í sumum tilfellum til að mæta tímabundnum þörfum á vinnuafli. Þó þarf að gæta þess að komið sé í veg fyrir hagsmunaárekstra.
 - c. Líta á hreyfanleika í starfi sem tækifæri fyrir stöðuhækkanir á grundvelli verðleika og gagnsæis.
 - d. Bjóða upp á sveigjanleika í starfi og möguleika á fjarvinnu þegar þess gefst kostur og aðstæður á vinnustað leyfa, til þess að auka afköst starfsfólks.
- 13.** Ákveði og bjóði upp á gagnsæ starfskjör og starfsskilyrði (t.d. laun, starfstímabil, vinnuöryggi, réttindi og skyldur) sem eru í réttu hlutfalli við starfið með hliðsjón af almennum og opinberum vinnumarkaði.
- 14.** Tryggi að starfsfólk fái tækifæri til að taka þátt í að bæta gæði opinberrar þjónustu og að haft sé samráð við það eða fulltrúa þess við stjórnun, ekki síst varðandi atriði sem varða velferð þess.

OECD gaf árið 2020 út rit um leiðtogafærni í opinbera geiranum.¹⁶⁴ Þar segir að ríki standi frammi fyrir flóknum áskorunum sem geri kröfur um stjórnunar- og forystuhæfni innan stofnana. Þó að kjörnir fulltrúar fái gjarnan athyglina sé mikil vinna unnin bak við tjöldin af hálfu æðstu stjórnenda.

Forysta í opinberri stjórnsýslu hafi aldrei verið jafn flókin og krefjandi. Forystumenn þurfi að vinna þvert á mörk stofnana, samfélagssviða og jafnvel ríkja til að leysa viðfangsefnin og bæta opinbera þjónustu. Þeir verða að gefa svigrúm fyrir nýsköpun en á sama tíma stýra áhættu og axla ábyrgð á árangri. Þeir verða að framfylgja pólitískri stefnuskrá sem breytist ört, stýra og umbreyta stórum stofnunum, hvetja starfsfólk til dáða og viðhalda trausti almennings og alls kyns hagsmunaaðila og samstarfsaðila ríkisins. Samhliða verða þeir að stuðla að órofa faglegum og persónulegum heilindum.

¹⁶⁴ Gerson, 2020.

Þessar áskoranir hafa orðið enn brýnni í samhengi við breytingar sem gerast æ örar og valda jafnvel meiri röskun en dæmi eru um. Covid-19 faraldurinn hristi upp í viðteknum hugmyndum um vinnulag hjá hinu opinbera. Í mörgum tilfellum hafa hefðbundnir „virkismúrar“ verið brotnir niður og í staðinn hafa komið kvik stjórnkerfi, sem auðvelda skjótar sameiginlegar ákvarðanir andspænis óvissu, sem byggjast á takmörkuðum og óáreiðanlegum upplýsingum. Þetta sýnir að hægt er að innleiða ný og árangursrík vinnubrögð þegar rétta fólkið, réttu aðföngin og nauðsynlegur stuðningur er til staðar.

Forysta er orð sem allir skilja en er erfitt að skilgreina, segir í riti OECD. Forysta er þar skilgreind sem það að vinna að stjórnunarmarkmiðum með því að leiða í samstarfi við aðra. Þegar um er að ræða hið opinbera flækist málið vegna pólitísku eðlis stjórnvalda, sem gerir það að verkum að greina þarf á milli pólitískrar forystu (t.d. af hálfu ráðherra) og forystu sem kemur úr stjórnsýslunni.

Þegar fjallað er um forystu úr stjórnsýslunni verður að taka hina pólitísku forystu með í reikninginn. Hin pólitíska forysta lætur einkum til sín taka varðandi hina breiðu stefnumótun, fjárhagsramma og aðföng eða með því að eiga bein samskipti við borgarana um ýmis pólitískt álitamál. Skilin milli þess sem er pólitískt og þess sem tilheyrir stjórnsýslunni eru ekki alltaf skýr, breytast með tímanum og eru frábrugðin frá einu landi til annars.

Samkvæmt viðteknum kenningum um frammistöðu manna þá nær fólk markmiðum sínum þegar það hefur hæfnina, viljann og möguleikana fyrir hendi. Þetta á ekki hvað síst við þegar kemur að frammistöðu fólks í starfi. Slíkar kenningar hjálpa til við að skilja frammistöðu forystumanna í stjórnsýslunni annars vegar og hlutverk þeirra hins vegar við að þróa það vinnuafli sem þeir ráða yfir.

Rannsóknir á nýstárlegum áskorunum sem stjórnendur innan hins opinbera standa frammi fyrir leiddu fram ferns konar lykilhæfnisþætti sem eiga við óháð aðstæðum:

1. Gildismiðuð forysta: stjórnendur þurfi að taka ákvarðanir sem byggjast á margþættum gildum sem stundum skarist.
2. Jöfn þátttaka: árangursríkir stjórnendur séu vakandi fyrir nýjum sjónarmiðum og stuðli að því að allir geti lagt sitt af mörkum.
3. Stjórnun skipulagsheildar: stjórnendur efla trausts- og gildismiðaða menningu og veiti starfsfólki viðeigandi aðbúnað og vinnuumhverfi.
4. Samstarf innan tengslanets: stjórnendur þurfi að vera færir um að vinna með öðrum, bæði innan og utan eigin skipulagsheilda.

Í þessu riti OECD segir að í meirihluta OECD landa séu það tvö efstu stjórnenda lögin fyrir neðan ráðherra sem séu talin tilheyra hópi æðstu stjórnenda hjá hinu opinbera.¹⁶⁵

Meginreglur um opinbera stjórnsýslu

OECD hefur í samstarfi við Evrópusambandið og undir hatti svokallaðs SIGMA verkefnis mótað meginreglur um opinbera stjórnsýslu¹⁶⁶. Þær eru m.a. nýttar þegar ríki fá aðild að ESB til að hafa til hliðsjónar við mat á því hvort ríkin uppfylli kröfur til lýðræðis- og réttarríkja og til aðstoðar við umbætur.

Þar er að finna svohljóðandi meginreglu sem lýtur að stjórnendum hjá hinu opinbera:

Meginregla 10: Árangursrík forysta er efld með hæfni, stöðugleika, faglegu sjálfræði og viðbragðsgetu ábyrgra æðstu stjórnenda.

1. Lög skilgreina æðstu stjórnendur¹⁶⁷ sem sérstakan flokk. Umfang yfirstjórnar er nægilega skilgreint og tryggt að æðstu stjórnunarstörf í ráðuneytum og stofnunum séu ekki meðhöndluð sem pólitísk embætti.
2. Yfirstjórnarstöður eru gerðar aðlaðandi með sanngjörnum ráðningum, samkeppnishæfum launum, faglegum áskorunum, sjálfræði og vörnum gegn starfsáhættu.
3. Ráðningarferli eru byggð á verðleikum, er faglega stjórnað, hlutlaus og gagnsæ, sem gerir kleift að velja og skipa æðsta stjórnenda með nægilega mikla reynslu, þekkingu, færni og hæfni til að sinna starfi sínu vel samkvæmt fyrirfram skilgreindum viðmiðum.
4. Ráðningarstefnur og starfshættir styðja við jöfn tækifæri, kynjajafnvægi og jafnræði í æðstu stjórnunarstöðum.
5. Æðstu stjórnendur í opinberri stjórnsýslu hafa skýrlega skilgreind markmið sem eru í takti við hlutverk, skipulag og markmið stjórnvalda og frammistaða þeirra er metin reglulega.
6. Æðstu stjórnendur í opinberri stjórnsýslu hafa nægilegt faglegt og stjórnunarlegt sjálfræði, sem gerir þeim kleift að axla ábyrgð á stjórnun starfsmanna, fjármagns og verkefna.
7. Æðstu stjórnendur í opinberri stjórnsýslu þróa færni sína í takt við þarfir starfsins, bæði núverandi og til framtíðar.

¹⁶⁵ Sama heimild, bls. 9.

¹⁶⁶ Sigma, ESB og OECD, 2023.

¹⁶⁷ Hugtakið „æðstu stjórnendur“ á við um æðstu stig stjórnunar í opinberri stjórnsýslu, þar sem bein samskipti eiga sér stað við stjórnmalaleiðtoga. Það skuli gilda um þá opinberu starfsmenn sem eru efstir í pýramídanum í ráðuneytum (ráðuneytisstjóra eða faglega ríkisritara), skrifstofustjóra eða sambærilegar stöður í ráðuneytum og forstöðumenn stofnana. Það á ekki við um pólitíska forystu framkvæmdarvalds (forsætisráðherra, ráðherra, aðstoðarráðherra, pólitískan ríkisritara eða þess háttar).

8. Stöðugleiki í æðstu stjórnendastöðum stuðlar að samfelli í frammistöðu stofnana og stofnanaminni.

7.5.3 Um leiðtogahæfni og leiðtogafærni í opinberri stjórnsýslu

Opinber forysta er, samkvæmt leiðsögn OECD, að ganga í gegnum grundvallarbreytingar sem má draga saman í nokkur lykilatriði:

Breytt eðli leiðtogahlutverksins

Opinber forysta er orðin mun flóknari en áður. Í stað hefðbundinnar stigveldishugsunar er áhersla á dreifða forystu og samvinnu þvert á mörk stofnana og fagsviða. Leiðtogar þurfa að geta unnið í óvissu, tekist á við flókin vandamál og stýrt breytingum í síbreytilegu umhverfi.

Jafnvægislist milli ólíkra þátta

Leiðtogar þurfa að finna jafnvægi milli margra andstæðra krafta: faglegar og pólitískrar forystu, skammtíma- og langtímahugsunar, nýsköpunar og áhættustýringar, skilvirkni og þátttöku. Þetta krefst nýrrar tegundar færni og nálgunar.

Áhersla á gildi og traust

Gildismiðuð forysta er orðin lykilþáttur, þar sem leiðtogar þurfa að taka ákvarðanir byggðar á margþættum og stundum mótsagnakenndum gildum. Traust, bæði innan stofnana og gagnvart almenningi, er grundvallaratriði.

Breytt samband við samfélagið

Aukin krafa er um gagnsæi, aðgengi og þátttöku allra hagsmunaaðila. Leiðtogar þurfa að vera í nánú sambandi við samfélagið, skilja fjölbreytileika þess og geta byggt brýr milli ólíkra hópa.

Ný sýn á mistök og lærdóm

Áhersla er á stöðugan lærdóm og þróun, þar sem mistök geti verið tækifæri til umbóta frekar en eitthvað sem þarf að forðast með öllum ráðum. Þetta kallar á öruggt starfsumhverfi sem hvetur til nýsköpunar.

Samvinna og tengslanet

Flókin viðfangsefni nútímans krefjast samvinnu þvert á hefðbundin mörk. Getan til að byggja upp og viðhalda árangursríkum tengslum við fjölbreyttan hóp hagsmunaaðila er orðin lykilfærni. Þessi þróun kallar á breytingar í menningu og nýja nálgun við val og þjálfun leiðtoga. Leiðtogar þurfa bæði tæknilega færni og félagslega hæfni, ásamt getu til að aðlagast hratt breyttum aðstæðum.

7.6 Samantekt og ályktanir

Að sumu leyti hefur kjarnahlutverk embættismannsins ekkert breyst í aldanna rás. Annars vegar að bera uppi stjórnsýslu ríkisins, nú undir lýðræðislegri stjórn og eftirliti, en hins vegar að standa vörð um lögmæti ákvarðana, grunngildi opinberrar stjórnsýslu og veita stjórnámálamönnum, áður konungum og

drottningum, ráðgjöf og aðhald. OECD hefur þannig undirstrikað að eitt meginhlutverk embættismanna er að segja sannleikann frammi fyrir pólitísku valdi.

Samfélagsbreytingar hafa síðan bein áhrif á störf þeirra sem sinna opinberri stjórnsýslu ekki síst þeirra sem eru í forystuhlutverki. Ítarlegra regluverk (stjórnsýslulög, upplýsingalög, o.fl.) aukinn hraði í upplýsingamiðlun, viðsjár á alþjóðavettvangi, meiri skautun og rýrnandi traust, allt mótar þetta starf embættismanna. Jafnframt eru þá gerðar auknar kröfur um árvekni, yfirsýn, viðbragðsflýti og útsjónarsemi. Hlutverkið er í auknum mæli að vera temprandi, þ.e. leitast við að halda stefnumótun og ákvarðanatöku innan ákveðinna marka til að stuðla að jafnvægi/jafnræði og stöðugleika.

Traust almenninga til stjórn mála og stjórnsýslu byggir einkum á tvennu. Annars vegar að tiltekin gildi séu í heiðri höfð eins og *heilindi*, opnir stjórnarhættir og sanngirni. Almenningsur þarf að trúa því og treysta að þeir sem vinna að opinberum málefnum geri það í raun í þágu allra en ekki til að gæta sérhagsmuna eða skara eld að eigin köku. Hins vegar að til staðar sé *hæfni* til að ráða við verkefni, þ.e. áreiðanleiki og viðbragðsflýti þegar kemur að stjórnsýslu og veitingu almannajónustu.

Rannsóknir sýna að almennt og á Íslandi ber almenningur meira traust til embættismannakerfisins en til stjórnmalamanna. Í þessari skýrslu er ekki fjallað beint um aðgerðir sem gætu aukið traust til stjórnmalamanna en það hlýtur að vera keppikefli að þetta tvennt haldist meira í hendur og þá að sjálfsögðu þannig að traustið fari vaxandi til beggja.

8. Þróun embættismannakerfa í Evrópu

8.1 Inngangur

European Public Administration Network gaf árið 2016 út ítarlega skýrslu um embættismannakerfi í ESB¹⁶⁸. Skýrslan er uppfærð útgáfa af rannsókn sem gerð var 2008 og í henni er lagt mat á þróun sem hefur orðið á tímabilinu.

Viðfangsefnið er skilgreint svo: „Æðsta stjórn hins opinbera (e. Top Public Management) er kerfi einstaklinga á æðstu stjórnunarstigum í opinberri þjónustu, samkvæmt formlegri eða óformlegri viðurkenningu stjórnvalda eða samkvæmt sameiginlegum skilningi á samsetningu slíks hóps. Um er að ræða umgjörð um starfsþróun sem gefur hæfu fólki færi á að taka við skipun í störf sem fela í sér ráðgjöf um stefnumótun, framkvæmd verkefna eða veitingu opinberrar þjónustu“.¹⁶⁹ Í skýrslunni er einkum fjallað um miðlæga stjórnsýslu, þ.e. ráðuneyti og stofnanir.

8.2 Helstu hugtök

Tvö meginkerfi starfsmanna í opinberri þjónustu eru skilgreind í skýrslunni: framakerfi (e. career based) og stöðukerfi (e. position based). Í framakerfi er í upphafi valið úr umsækjendum til starfa í opinberri þjónustu en starfsframi byggist á starfsaldri og þjálfun. Laun eru tengd við starfsaldur frekar en tilteknar stöður og æðri stjórnunarstöður eru mannaðar innan frá. Í stöðukerfi er opin samkeppni um allar stöður fyrir einstaklinga innan eða utan opinberrar þjónustu og ráðningar eru byggðar á hæfni til að gegna tiltekinni stöðu. Laun eru tengd við tilteknar stöður frekar en starfsaldur viðkomandi einstaklings. Starfsframi byggist á framboði lausra starfa og útkomu valferlis.

Til að bæta frammistöðu opinberrar þjónustu hafa ríki í auknum mæli tekið upp blöndu af þessum kerfum. Til viðbótar séu til pólitísk blendingskerfi í nokkrum löndum þar sem skipað er í tilteknar æðstu stjórnunarstöður pólitískt og án þess að fylgja hefðbundnu hæfnismati, þótt framakerfi sé að öðru leyti ríkjandi.

Tilhneiging er í átt að stöðukerfi eða þáttum úr því, í löndum sem hafa áður byggt á framakerfi, sökum þess að ráða þarf inn æðstu stjórnendur með rétta hæfni og reynslu til að mæta hraðvaxandi breytingum og umbótaáherslum í opinberri stjórnsýslu. Skortur þykir vera innan hefðbundinna stöðukerfa á tækifærum til starfsþróunar, en hægt væri að bæta þar úr með auknum hreyfanleika stjórnenda innan stjórnsýslunnar.

¹⁶⁸ Kuperus og Rode, 2016.

¹⁶⁹ Sama heimild, bls. 10.

Í skýrslunni er aðildarríkjum ESB skipt í fimm flokka eftir því hversu hópur æðstu stjórnenda er rækilega aðgreindur frá öðrum ríkisstarfsmönnum. Nær öll ríkin aðgreina slíkan hóp með einhverjum hætti og hjá flestum inniheldur hann þrjú efstu stjórnendalög í ráðuneyti eða stofnun (í ráðuneyti væru það ráðuneytisstjóri, skrifstofustjóri og deildarstjóri). Í þremur ríkjum er yfirgripsmikið miðlægt utanumhald um æðstu stjórnendur, þ.e. í Bretlandi, Hollandi og Eistlandi. Segir í skýrslunni að slíkt fyrirkomulag gefi til kynna að staða æðstu stjórnenda sé formlega skilgreind í lögum. Enn fremur sé slíkum hópi stýrt af miðlægri deild sem veiti stuðning og hafi með höndum ráðningar slíkra einstaklinga, launakjör og framgang í starfi.

Sjá megi almenna þróun í þá átt að æðstu stjórnendur séu formlega skilgreindir sem afmarkaður hópur sem viðurkennt er að sinni störfum sem frábrugðin eru öðrum störfum innan hins opinbera og sem halda þurfi utan um sérstaklega.

Misjafnt er hvaða ráðuneyti ber ábyrgð á málefnum miðlægrar stjórnsýslu, í 8 aðildarríkjum er það forsætisráðuneytið, í 7 fjármálaráðuneytið, í 5 innanríkisráðuneytið og í 8 er það ráðuneyti umbóta eða nútímavæðingar stjórnsýslunnar.

8.3 Skipun og starf

Í skýrslunni kemur fram að þegar rætt er um skipun æðstu stjórnenda í opinberri stjórnsýslu þá sé umfjöllunarefnið tengsl þeirra við stjórnmalamenn. Þar sem um nána samvinnu er að ræða sé mikilvægt að viðhalda hlutleysi æðstu stjórnenda en jafnframt stuðla að því að stjórnmalamenn samþykki þá og treysti þeim. Samkvæmt rannsóknnum sé það gjarnan sá sem hefur ráðningar með höndum sem gæti þessa jafnvægis. Þetta sé sérlega mikilvægt fyrir æðstu stjórnunarstöður.

Gjarnan er vísað til hugmynda Max Webers um að embættismenn ættu að vera tæknilegir sérfræðingar sem ráðleggja stjórnmalamönnum og framfylgja ákvörðunum þeirra. Hlutleysi væri lykileiginleiki embættismanna en jafnframt gætu embættismenn með langa starfsreynslu haft yfirburði yfir stjórnmalamenn, sem koma og fara, vegna betri þekkingar og reynslu. Því hafa fræðimenn í seinni tíð bent á nauðsyn þess að embættismenn væru móttækilegir fyrir breyttum áherslum hjá pólitískum leiðtogum. Nú sé iðulega litið svo á að auk hlutleysis þurfi embættismenn að hafa sveigjanleika til að bera og aðlögunarhæfni.

Þá segir að ríki með langa lýðræðishefð geti frekar leyft sér pólitíska aðkomu að ráðningum æðstu stjórnenda, vegna innbyggðra lýðræðislegra gilda og eftirlitskerfa. Sú aðkoma réttlætist af því að tryggja þurfi að embættismenn séu móttækilegir fyrir breytingum á stefnumörkun en ekki vegna þess að verið sé að

hygla flokksfélögum. Í nýjum lýðræðisríkjum geti pólitísk aðkoma hins vegar verið mjög hættuleg vegna skorts á traustum lýðræðislegum gildum.¹⁷⁰

Greint er frá mismunandi aðferðum við aðkomu ráðherra að vali á æðstu stjórnendum:

- Ráðherra velur og skipar að uppfylltum skilyrðum s.s. um menntun, reynslu og hæfni.
- Ráðherra er boðið að velja á milli 2-3 umsækjenda á grundvelli viðtals.
- Ráðherra hefur möguleika lögum samkvæmt á að hafna umsækjanda sem hefur verið valinn, en þarf að gefa ástæður fyrir afstöðu sinni. Valnefnd ákveður hvort þær séu nægilegar til að byrja valferlið upp á nýtt.
- Ráðherra tekur þátt í að skilgreina nauðsynlega hæfni, kunnáttu o.þ.h.
- Ráðherra hefur aðgang að lista yfir alla umsækjendur og tilgreinir hvort þar sé einhver þeirra sem ráðherra gæti ekki unnið með. Ekki er um að ræða frekari áhrif ráðherra á valferlið.
- Valnefnd velur einn umsækjanda og ríkisstjórnin eða ráðherra skipar þann einstakling formlega í stöðuna.

Ályktað er að auðug og þróuð lönd með langa lýðræðishefð geti frekar leyft sér meiri pólitíska þátttöku í skipun æðstu stjórnenda heldur en minna þróuð lönd með nýjar lýðræðishefðir. Í eldri lýðræðisríkjum eru viðurkenndir staðlar um samfélagsleg gildi og frelsi fjölmiðla, og stjórnámálamenn eru síður líklegir til að misnota vald sitt vegna þessa jafnvægis í samfélaginu. Í nýjum lýðræðisríkjum geta vissar minna hæfileikamiðaðar reglur skapað ákveðnar hættur á meðan í rótgrónum eldri lýðræðisríkjum geti sömu reglur stuðlað að betra faglegu samstarfi milli stjórnámálamanna og embættismanna.

Samkvæmt skýrslunni eru mismunandi aðferðir notaðar til að tryggja hæfni æðstu stjórnenda í opinberri þjónustu, þar á meðal opin ráðningaferli, að laða að rétta fólkið í leiðtogastöður og að styrkja hæfni þeirra.

Tekið er fram að fyrir fram ákveðinn skipunartími sé oft notaður til að tryggja pólitískt hlutleysi æðstu stjórnenda og til að tryggja að hæfni þeirra þróist í takt við nýjar áskoranir. Þetta auki einnig hreyfanleika meðal æðstu stjórnenda, þar sem þeir þurfi að skipta um stöður reglulega og tileinka sér þannig ný sjónarhorn og hugmyndir.

¹⁷⁰ Aðrir hafa bent á að það sé fremur skortur á skipulagi og stjórnun sem valdi spillingu heldur en menningartengd atriði. Sjá t.d. Costa og Camargo: Culture and Corruption, a complex relationship, <https://baselgovernance.org/blog/culture-and-corruption-complex-relationship>

Hægt er að álykta að fleiri aðildarríki noti almennt tímabundna skipan í æðstu stöður og að skipunartímabil séu að lengjast. Í nokkrum aðildarríkjum sem hafa tekið upp tímabundna skipan í slíkar stöður er hægt að endurskipa viðkomandi einstakling án takmarkana. Mikilvægt þykir að leggja áherslu á að tilgangur tímabundinnar skipunar sé að tryggja að sami einstaklingur geti ekki verið í sömu stöðu í ótakmarkaðan tíma. Enn sé rými til að draga úr pólitískum áhrifum á skipan æðstu embættismanna og segir að aðildarríkin geti lært hvert af öðru hvernig viðhafa megi hlutlaust valferli en tryggja jafnframt aðkomu stjórnámálanna við valið. Að koma á fót sjálfstæðum valnefndum sé ein leið til að ná þessu fram.

8.4 Valferli

Í skýrslunni er undirstrikað að ráðningar- og valferli í opinberri stjórnsýslu séu mjög mikilvæg, bæði til að tryggja að embættismenn búi yfir rétttri hæfni og til að tryggja hlutlægni og fagmennsku þeirra gagnvart stjórnámálamönnum og utanaðkomandi aðilum. Fyrir æðstu stjórnendur sé þetta sérlega mikilvægt í ljósi áhrifa þeirra og ákvarðanatökuvalds innan stjórnsýslunnar. Beiting hæfnissjónarmiða sé lykilatriði til að viðhalda trausti samfélagsins og tiltrú á opinberri stefnumótun.

Ráðningaraðferðir ákvarða umfram allt hvort ríki telst notast við framakerfi eða stöðukerfi. Í hreinræktuðu framakerfi er aðeins ráðið innan frá og störf eru ekki auglýst fyrir utanaðkomandi umsækjendum. Í stöðukerfum eru allar lausar stöður auglýstar opinberlega, en stöður eru þó stundum auglýstar fyrst innanhúss til að gefa starfsfólki tækifæri til framgangs.

8.4.1 Hver fer yfir umsóknir?

Fram kemur að yfirleitt séu nefndir eða ráð af einhverju tagi sem sjái um ráðningar eða séu ráðgefandi við val á umsækjendum, til að tryggja pólitískt hlutleysi og hlutlægni í ráðningarferli. Jafnframt þygi mikilvægt að tryggja samþykki stjórnámálanna við umsækjendum sem þeir munu vinna með daglega og taka þurfi mið af því í valferlinu.

Í mörgum löndum sé valferlið fyrir æðstu stjórnendur miðstýrðara en fyrir annað starfsfólk, og meiri áhersla lögð á að tryggja sjálfstætt og hlutlægt valferli.

8.4.2 Hver á sæti í valnefnd?

Í mörgum aðildarríkjum munu vera stjórnendur í valnefndum (til dæmis í Búlgaríu, Eistlandi, Grikklandi, Kýpur, Litáen, Ungverjalandi, Möltu, Hollandi, Austurríki, Slóveníu, Slóvakíu og Svíþjóð). Jafnframt sé algengt að sjá fulltrúa frá deildinni þar sem starfið er laust (Þýskaland, Rúmenía, ESB), annarri deild/ráðuneyti/stofnun (Þýskaland, Grikkland, Holland, ESB) eða einkageiranum (t.a.m. sérfræðingar á tilteknu sviði) (Búlgaría, Eistland, Írland, Grikkland).

Loks geti valnefndir haft að geyma lögfræðimenntaða einstaklinga (Búlgaría, Eistland), fulltrúa mannauðsdeildar (Búlgaría, Þýskaland, Grikkland, Pólland), fulltrúa ráðuneytis opinberrar stjórnsýslu (Grikkland, Króatía, Rúmenía), fulltrúa stéttarfélagar (Búlgaría) eða tilnefnda af stéttarfélagi opinberra starfsmanna (Austurríki) eða fulltrúa starfsmanna (Austurríki).

8.4.3 Hvaða gögn eru notuð við valið?

Algengustu matsaðferðirnar samkvæmt skýrslunni eru viðtöl (öll 29 aðildarríkin) og skimun á ferilskrá (22 aðildarríki).

Skrifleg próf (17) og matsgerðir (15) eru einnig mjög útbreidd. Tegundir prófa eru margvíslegar, allt frá sálfræðilegum og almennum hæfnisprófum til þekkingar á stjórnun, opinberri stjórnsýslu, fjármálum og tungumála- og tölvufærni.

8.4.4 Hæfnisþættir sem horft er til

Við ráðningu æðstu stjórnenda er starfsreynsla mest áberandi valviðmið í flestum ríkjum. Önnur mikilvæg valviðmið eru hæfni sem tengist viðkomandi stöðu, leiðtogahæfni auk grunnkrafna sem gilda fyrir alla, s.s. um ríkisfang og hreint sakarvottorð.

Í mörgum löndum er álíka vigt lögð í þekkingu og leiðtogahæfni en sums staðar lögð meiri áhersla á þekkingu, sérstaklega í suður- og austurhluta Evrópu. Þróunin sýnir að meiri leiðtogahæfni er krafist í æðstu stöður og að víðtæk reynsla á mismunandi sviðum og í mismunandi geirum er mikilvæg fyrir þá sem gegna þeim.

Sum lönd, eins og Holland og Danmörk, leggja áherslu á að umsækjendur hafi fjölbætta reynslu, svo sem alþjóðlega reynslu, reynslu úr mismunandi ráðuneytum eða úr öðrum geirum.

8.5 Leiðtogahæfileikar fyrir breytta tíma

Bent er á að í sífelld flóknara starfsumhverfi séu hefðbundnir leiðtogahæfileikar ekki nægjanlegir. Leiðtogar þurfi að búa yfir annars konar eiginleikum s.s. námshæfni, sjálfsvitund, að geta fótað sig í óvissu og stefnumótandi hugsun. Mikilvægt sé einnig að skilja muninn á stjórnun og forystu, þar sem árangursríkir leiðtogar þurfa bæði að hafa stjórnunar- og skipulagshæfileika. Tækniframfarir og stöðugt flæði upplýsinga sem þeim fylgja hafa breytt forystuhlutverkum í opinbera geiranum með því að minnka fjarlægðina milli stjórnenda og almennings. Þróunin hefur verið í þá átt að atriði á borð við dómgreind, nýsköpun, tengslamyndun og greiningarhæfni eru orðin mikilvægari en áður.

8.6 Framtíðar stjórnendur

Í átta löndum af 29 voru árið 2016 í gangi þjálfunarþrógrömm fyrir framtíðar leiðtoga í stjórnsýslunni. Þetta voru Danmörk, Eistland, Frakkland, Lettland, Ungverjaland, Holland, Finnland og Bretland. Hugsunin á bak við slík þrógrömm er að aðstoða efnilegt starfsfólk við að komast í stjórnunarstöður með þjálfun

og þannig halda afburða fólki innan stjórnsýslunnar í stað þess að það yfirgefi hana og fari að vinna annars staðar. Í Eistlandi fá upprennandi leiðtogar sömu þjálfun og þeir sem þegar eru komnir í stjórnunarstöður. Í Frakklandi eru sérsniðin námskeið sem snúast um stjórnun og leiðtogafærni. Um er að ræða 1-2 daga í mánuði í hálft ár. Í Hollandi er tveggja ára dagskrá sem undirbýr þátttakendur fyrir leiðtogahlutverk í hópi æðstu stjórnenda. Þátttakendur eru 20 hverju sinni frá öllum ráðuneytum og er um að ræða 9 þriggja daga námskeið.

8.7 Hreyfanleiki

Hreyfanleiki innan opinberrar þjónustu þykir mikilvægur til að brjóta niður einangrun stofnana og deilda, auka útbreiðslu sameiginlegra gilda og stuðla að víðtækari starfsreynslu. Þetta er ekki síst mikilvægt fyrir æðstu stjórnendur enda getur hreyfanleiki hjálpað þeim að halda hlutleysi sínu og koma í veg fyrir of sterk tengsl við stjórnámálamenn.

Í 16 aðildarríkjum er við lýði hreyfanleikaáætlun innan ráðuneyta. Í 18 aðildarríkjum er víðtækari áætlun sem nær til ráðuneyta og stofnana og býður upp á hreyfanleika þvert á kerfið.

Holland er samkvæmt skýrslunni eina landið sem hafði þróað hreyfanleikaáætlun með einkageiranum, sem gerir æðstu stjórnendum kleift að kanna möguleika utan opinberrar stjórnsýslu.

8.8 Samantekt

Að lokum er dregin sú ályktun í skýrslunni að erfitt sé að spá fyrir um hvað bíði stjórnsýslunnar og æðstu stjórnenda í framtíðinni. Þó megi greina tiltekna þróunardrætti. Aðildarríki ESB séu öll að stefna í tiltekna átt en þó séu þau ekki öll steypt í sama mót. Umbætur séu lagaðar að viðkomandi opinberu starfsmannakerfi, hefðum og því hvað sé ásættanlegt fyrir pólitíska forystu og samfélagið. Það má til dæmis greina þróun í átt til kerfis þar sem stjórnendastöður eru auglýstar þannig að hver sem er geti sótt um í stað lokaðs framakerfis. Það sé þó aldrei að vita nema aðlaganir verði gerðar til þess að bjóða stjórnendum upp á þróunarmöguleika í starfi. Þannig megi velta því upp hvort líta megi á það sem leið fram á við, sem sum ríkin eru að gera, að koma upp hópi stjórnendaefna sem er þjálfður upp til þess að geta betur komið til greina við val á nýjum stjórnendum.

Og hvernig er tryggt að allir sem uppfylla hæfniskröfur geti sótt um? Varðandi umbætur beina flest aðildarríkin einkum sjónum að gagnsæi og pólitísku hlutleysi í ráðningar- og valferlum, því hvaða hæfni stjórnendur þurfa að búa yfir og þjálfun og starfsþróun. Þá er lögð áhersla á frammistöðumat og ábyrgð sem hafi áhrif á framgang viðkomandi. Þá má greina nokkrar breytingar á löggjöf um opinbera þjónustu. Til dæmis eru ráðningarskilmálar opinberra starfsmanna orðnir líkari því sem gerist á almennum markaði og falla undir almenna vinnulöggjöf.

Þá hefur því verið spáð að kröfur um sparnað og hækkandi lífeyrisaldur leiði til þess að minni stjórnsýslukerfi, hærri meðalaldur starfsmanna og væntingar um að þeir vinni lengur gæti leitt til færri yfirmannsstaða og fleiri umsækjenda. Þetta getur haft áhrif á laun og stöðu þeirra á vinnumarkaði. Æ fleiri ríki eru að taka það upp að skipa stjórnendur í fastákveðinn tíma og aukin áhersla er lögð á hreyfanleika og feril sem er ekki eingöngu upp á við. Því fylgir að laun viðkomandi eru eingöngu hækkuð á meðan hann gegnir stjórnendastöðu. Með nýrri stafrænni tækni og breyttum samskiptum við hagaðila þá er líklegt að stöðugt þurfi að huga að símenntun og þróun stjórnenda í starfi.

8.9 Embættismannakerfi í aðildarríkjum OECD

Í vinnuskjali frá OECD¹⁷¹ er m.a. fjallað um embættismannakerfi í aðildarríkjunum og eru meginatriðin keimlík því sem lýst var í skýrslu EUPAN. Flest ríkin halda sérstaklega utan um hóp æðstu stjórnenda og venjulega gilda um þá sérstakir skilmálar og vinnuskilyrði. Þeir eru oft ráðnir með miðlægari hætti en aðrir starfsmenn, eru með afmarkaðan skipunartíma, sérstakt frammistöðumatskerfi og ábyrgðarkerfi. Einnig er algengt að sérstakar ráðstafanir séu við lýði til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra í æðstu lögum stjórnsýslunnar. Tilurð embættismannakerfa má skýra með þeim miklu áhrifum sem þessi hópur starfsmanna hefur á virkni opinberra stofnana og milliliðalausum tengslum við hina pólitísku stoð framkvæmdarvaldsins, sem gerir það að verkum að þeir eru á skilunum milli stjórnmalamanna og stjórnsýslukerfisins. Þess vegna er mikill áhugi á að tryggja að þessi lykilhópur hafi þá hæfni og starfsskilyrði sem nauðsynleg eru til þess að þeir séu eins skilvirkir og hægt er.

En hvaða þættir mynda embættismannakerfi? Það er annars vegar hæfni þeirra sem tilheyra kerfinu og hins vegar starfsumhverfið. Tilgangur embættismannakerfis ætti að vera að tryggja að þetta tvennt vinni saman þannig að embættismenn geti auðsýnt þá forystu sem nauðsynleg er til að ná fram flóknum markmiðum.

Að því er varðar fyrri þáttinn er mælt með eftirfarandi í vinnuskjalinu:

- Starfslýsingar ættu að tilgreina leiðtogahæfnisþætti sem hæfa stöðunni, gjarnan í tengslum við hæfnisramma.
- Aðferðir við val og skipun ættu að hæfa stöðunni, þannig að lagt sé mat á hæfnisþætti sem þörf er á og tryggt sé hæfilegt jafnvægi milli umsækjenda úr stjórnsýslunni og annarra.
- Huga þarf að uppvaxandi stjórnendum þannig að nægt framboð sé af umsækjendum með hæfni og metnað til að taka við slíkum störfum.

¹⁷¹ Gerson, 2020.

- Að auki ættu þessi verkfæri ekki einungis að aðstoða við að fá hæfustu einstaklingana til starfa heldur einnig tryggja fjölbreytilega og fjölbætta reynslu innan stjórnkerfisins í heild.

Eigi að síður sýna margar reynslusögur að framúrskarandi embættismenn ná ekki markmiðum sínum vegna hindrana í umhverfinu. Þess vegna þarf að tryggja að góðir leiðtogar, þegar þeir koma til starfa, hafi sjálfstæði, verkfæri, stuðning og ábyrgð sem þarf til að þeir geti nýtt hæfileika sína til fulls. Þess vegna er mælt með eftirfarandi:

Markmið sem stjórnendum er sett í starfi ættu að veita þeim skýra leiðsögn, samræmda pólitískum markmiðum stjórnvalda, en með nægjanlegu svigrúmi til að ná þeim fram.

Stjórnendur þurfa sífellt að vera að læra og laga sig að breyttum aðstæðum og þeir þurfa m.a. á góðu tengslaneti að halda, jafningjastuðningi, handleiðslu og markþjálfun og tækifærum til að ræða um áskoranir starfsins við jafningja, stjórnendateymi og annað samstarfsfólk.

Þeir þurfa viðeigandi stjórnunarverkfæri, þ.m.t. mannauðskerfi, sem aðstoða við að fá þann aðgang að færni og sérfræðiþekkingu sem þeir þurfa; gögn og upplýsingar til að styðja ákvarðanatöku; og samskiptatæki til að tengjast og veita forystu í gegnum víðfeðmari tengslanet.

Þá skipa snertifletir við stjórn málin miklu. Þetta snýst um uppbyggingu stjórnkerfis og ráðningarfyrirkomulag stjórnenda en einnig hin sérstöku tengsl milli ráðherra og embættismanns sem litast af persónulegum tengslum og því hversu mikið traust ríkir.

8.10 Sérstaða Norðurlanda

Samanburðarrannsóknir á vettvangi stjórnmálafræða hafa sýnt að á Norðurlöndum séu tiltölulega skýr mörk á milli stjórnmála og stjórnsýslu. Stjórnsýslan þar sé minna pólitísk en víðast hvar annars staðar.¹⁷² Þá hefur komið fram í rannsóknnum að ráðningar í embætti og stöður á Norðurlöndunum byggji meira á verðleikum en minna á tengslum af stjórnmálalegum og persónulegum toga eins og gjarnan má finna í öðrum stjórnkerfishefðum.¹⁷³ Danmörk hefur verið talin eitt besta dæmið um embættismannakerfi sem er andstætt löndum þar sem ráðningar í stjórnsýslunni eru nátengdar ef ekki gegnsýrðar pólitík.¹⁷⁴ Þá hefur verið sýnt fram á að það að ráðningar séu ekki

¹⁷² Peters, 2021.

¹⁷³ Cooper, 2021.

¹⁷⁴ Kopecký og Mair, 2012.

undir áhrifum stjórnmálanna hafi jákvæð áhrif á mikilvæga þætti góðra stjórnsýsluhátta eins og skilvirkni og hemil á spillingu.¹⁷⁵

Í fræðilegri umræðu er gjarnan fjallað um fjórar mismunandi stjórnsýsluhefðir í V-Evrópu: norrænu, þýsku, engilsaxnesku og napóleonsku hefðirnar. Það sem einkenni norrænu hefðina sé sterkt ríkisvald, þátttökulýðræði, öflug frjáls félagasamtök, starfsmenn í opinbera geiranum beri ekki keim af því að tilheyra forréttindastétt, hófleg laun fyrir opinber störf, virðing við réttarríkið og á seinni áratugum vaxandi útbreiðsla hugmynda um stjórnun sem eiga sér rætur í einkageiranum.¹⁷⁶

Bent hefur verið á að sá munur sé á milli Norðurlanda að í Danmörku, Noregi og á Íslandi fari ráðherra með vald yfir öllum stofnunum á sínu málefnasviði. Í Finnlandi og Svíþjóð njóti stofnanir meira sjálfstæðis. Þá er einnig munur milli landa að því leyti að í Danmörku og á Íslandi sé ráðherrann eini pólitíski stjórnandinn í ráðuneytinu. Annars staðar á Norðurlöndum og raunar víðast hvar njóta ráðherrar stuðnings aðstoðarráðherra sem eru pólitískt ráðnir og fara með vald sem ráðherra framselur þeim.¹⁷⁷

Ópólitísk stjórnsýsla byggir á hefðum sem ná langt aftur. Rekja má þær aftur til konungseinveldis, ólíkt því sem gerðist í Bandaríkjunum þar sem stjórnsýslan þróaðist ekki fyrr en eftir að margræði (e. pluralism) komst á. Svíþjóð er gott dæmi um þetta þar sem staða stjórnsýslunnar mótaðist í kjölfar baráttu milli konungs og aðals á 17. öld.¹⁷⁸

Ísland sker sig að því leyti úr að embættismannakerfi varð ekki til fyrr en á 20. öld eða eftir að lýðræði komst á og í tengslum við viðskilnað við Danmörku. Íslensk stjórnsýsla er því mjög ung. Áður en skipulag hennar og starfshættir komu til skjalanna höfðu verið hér skipulögð hagsmunafélög bænda og sjómanna á 19. öld sem í fyrstu byggðu á starfsemi félaganna í héraði, en sameinuðust svo og efldust með skipulagi hagsmunasamtaka á landsvísu. Í upphafi 20. aldar komu svo stjórnmálin til sögunnar með stofnun stjórnmálaflokka, sem líkt og hagsmunafélögin, voru skipulagðir á landsvísu. Hefðir og venjur í íslenskri stjórnsýslu eiga sér því ekki langa sögu.

Komið hefur fram í alþjóðlegum samanburðarrannsóknum að Norðurlöndin hafi framan af verið treg til umbóta (e. reluctant reformers) og þessi lönd hafi komið seint inn (e. late-comers) í þá alþjóðlegu breytingabylgju sem einkenndist af hugmyndum um nýskipan í opinberum rekstri (New Public Management,

¹⁷⁵ Dahlström og Lapuente, 2017.

¹⁷⁶ Peters, 2021.

¹⁷⁷ Askim, Bach og Christensen, 2024a, bls. 329-355.

¹⁷⁸ Sama heimild.

NPM)¹⁷⁹. Síðari tíma rannsóknir sýna hins vegar að á meðan þjóðir með engilsaxneska stjórnsýslu hefð hafi með stórtækum aðgerðum verið að innleiða þessar hugmyndir á áttunda og níunda áratugnum, þá hafi Norðurlöndin verið að nútímavæða sína stjórnsýslu enda hafði stofnanavæðing með dreifstýringu verkefna til stofnana og ákvarðana til lægri stjórnsýslustiga þegar verið innleidd á Norðurlöndunum sem þannig hefðu verið með dreifstýrðara stjórnkerfi en önnur lönd í Evrópu¹⁸⁰. Með öðrum orðum hafi það ekki verið hugmyndir nýskiparinnar sem hefðu verið hvatinn að þeirri dreifstýringu heldur landfræðilegar aðstæður og menning innan þessara landa sem byggði á háu stigi félagslegs auðs og almennu trausti til ríkisvaldsins. Umbætur á Norðurlöndum hafi einkennst af nokkuð stöðugum umleitunum til umbóta og nútímavæðingar. Norðurlönd hafa nú verið flokkuð sem post-NPM sinnar hvað varðar stjórnsýsluumbætur og byggja hugmyndir umbóta á öðrum gildum og markmiðum en þeim sem einkenna hugmyndir NPM. Á Norðurlöndunum virðist áherslan vera meira á jöfnuð, gæði og árangursmælingar en sjá má í öðrum löndum Evrópu.

Hér er Ísland aftur talið skilja sig frá hinum Norðurlöndunum. Dreifstýring og útvistun verkefna hins opinbera hefst síðar hér en á hinum Norðurlöndunum og fylgir í raun meira þeirri nálgun sem sjá mátti í engilsaxneskum löndum með nokkuð brattri kúrfu breytinga á hagkerfinu frá ríkisrekstri til einkavæðingar ríkisfyrirtækja, almennt aukinna markaðsáhrifa og meiri áherslu á skilvirkni en jöfnuð, og niðurskurð frekar en umbætur og þróun.¹⁸¹

Þessi sama rannsókn þeirra Greve, Lægreid og Rykkja frá 2016, sýndi einnig að íslensk stjórnsýsla greinir sig frá hinum Norðurlöndunum þegar kemur að mælikvörðum á traust almennings til stjórnvalda og ásýnd hins opinbera sem vinnuveitanda¹⁸². Þar skorar Ísland langlægst miðað við hin Norðurlöndin, mælist á skalanum 1-7 með 3,6 (traust almennings til stjórnvalda) og 3,1 (ásýnd hins opinbera sem vinnuveitanda), meðan hin Norðurlöndin eru með þessi gildi á bilinu 4,1-4,6 og 4,1-4,5. Þarna mælist Ísland lægra en löndin í Austur Evrópu en hins vegar á pari með löndum sem eru með engilsaxneska stjórnsýslu hefð.

Þá eiga flest Norðurlöndin það sameiginlegt að menningin reisir skorður við pólitískri spillingu, þar sem ráðning byggð á verðleikum og jöfnum aðgangi að tækifærum vegur þyngra en pólitískt tangarhald. Fjölmíðlar eru almennt séð óháðir stjórnmalaflokkum og hafa ekki látið pólitískar ráðningar óátaldar.¹⁸³

¹⁷⁹ Pollitt og Bouckaert, 2011.

¹⁸⁰ Greve, Lægreid og Rykkja, 2016.

¹⁸¹ Sama heimild.

¹⁸² Sama heimild.

¹⁸³ Gunnar Helgi Kristinsson, 2006.

Kosningakerfin í löndunum eru þannig að í þeim felst ekki hvati til að nota pólitískar stöðuveitingar til að verðlauna hollustu og tryggja stuðning í kosningum. Ísland er þó sagt vera að einhverju leyti undantekning hvað þetta varðar.¹⁸⁴

Þótt réttarríkishugmyndin sé rótgróin á Norðurlöndum þá er viss þversögn talin fólgin í því að skipunarvald þeirra flokka sem eru við völd hvað varðar embættaveitingar sé ekki í meira mæli bundið formlegum varnögllum. Ekki hafa verið settar á fót óháðar ráðningarnefndir á Norðurlöndum eins og í Bretlandi. Það sem er talið afstýra eða a.m.k. draga úr því að stjórnmalaflokkarnir beiti áhrifum sínum eru óformlegar reglur og hefðir, aðhald almennings og stjórnsýslunnar auk þess sem stjórnarandstaðan á þingi veitir aðhald. Aðhald af þessu tagi hafði löngum verið til staðar og nokkuð öflugt í Bretlandi, en eftir að stjórn Thatchers var komin til valda á níunda áratugnum urðu nokkur straumhvörf og æ síðan hefur gætt meiri pólitískra áhrifa og afskipta af ráðningum og skipunum í æðstu embætti stjórnsýslunnar, þrátt fyrir tilvist sjálfstæðu ráðningarnefndarinnar, *Civil Service Commission*.

Nýlegar rannsóknir á Norðurlöndunum benda til þess að stjórnmalavæðingar stjórnsýslunnar¹⁸⁵ sé farið að gæta í meira mæli í löndum Norður-Evrópu en áður¹⁸⁶. Nokkrar ástæður þessa hafa verið nefndar til sögunnar svo sem eins og tíð stjórnarskipti, nýir stjórnmalaflokkar, vaxandi skautun í heimi stjórnmalanna o.fl. Í þessu sambandi hefur sjónum nú verið beint að aukinni starfsmannaveltu meðal æðstu embættismanna stjórnsýslunnar, þá einkum ráðuneytisstjóra. Í þessum rannsóknnum, sem náðu til áranna 1970 til 2020, hafa Askim o.fl. reynt að sjá tengsl milli tegundar embættismannakerfa og aukinnar starfsmannaveltu æðstu stjórnenda.¹⁸⁷

Reynt hefur verið að nálgast viðfangsefnið betur með því að bera saman tvö embættismannakerfi sem byggja á ráðningum samkvæmt hæfniviðmiðum (e. meritocratic systems) innan Norðurlanda. Embættismannakerfin í Danmörku og Noregi urðu fyrir valinu sem samanburðarlönd vegna þess að stjórnkerfin í þessum löndum byggja á ráðherrastjórnsýslu þar sem ráðherrar fara með vald yfir öllum stofnunum á sínu málefnasviði. Sá er hins vegar munurinn á þeim að í Noregi eru tveir og stundum þrír pólitískt skipaðir aðstoðarráðherrar auk aðstoðarmanna ráðherra í hverju ráðuneyti á meðan í dönskum ráðuneytum þá er aðeins einn ráðherra og næstur honum í ráðuneytinu kemur faglega skipaður

¹⁸⁴ Askim, Bach og Christensen, 2024b.

¹⁸⁵ Stjórnmalavæðing er þýðing á enska hugtakinu „politicisation“ sem felur í sér aukið vægi og aukin völd pólitískt skipaðra embættismanna og/eða starfsmanna innan stjórnsýslunnar á kostnað embættismanna sem skipaðir eru með faglegum hætti samkvæmt fyrirfram skilgreindum kröfum um hæfni.

¹⁸⁶ Askim, Bach og Christensen, 2024b.

¹⁸⁷ Sama heimild, bls. 329-355.

embættismaður, ráðuneytisstjórinn. Í norska stjórnkerfinu er því um að ræða meiri blöndu af stjórnámálamönnum og embættismönnum innan ráðuneytanna en í danska stjórnkerfinu. Í norska stjórnkerfinu eru pólitískt skipaðir aðstoðarráðherrar með formleg völd sem staðsetja þá á milli ráðherra og ráðuneytisstjóra. Annað sem skilur þessi tvö norrænu embættismannakerfi að er að í danska kerfinu veita embættismenn ráðherrum bæði pólitískt-taktíska ráðgjöf ásamt faglegri og lagalegri ráðgjöf við töku ákvarðana í stefnumótunarferlinu. Aftur á móti veita norskir embættismenn ráðherrum nánast eingöngu faglega og lagalega ráðgjöf þar sem pólitískt skipaðir aðstoðarráðherrar sjá um hin pólitísku sjónarmið er varða nálganir og taktík við ákvarðanatöku. Til aðgreiningar á þessum hæfnimiðaðu embættismannakerfum (e. meritocratic systems) hefur danska kerfið verið flokkað sem „hreint embættismannakerfi“ (e. pure merit civil service) en norska kerfið sem „blandað embættismannakerfi“ (e. hybrid merit civil service). Með samanburðinum var reynt að meta hvort greina mætti tengsl milli starfsmannaveltu æðstu embættismanna innan ráðuneytanna og áhrifa frá stjórnmalavæddu embættismannakerfi, sem norska kerfið telst vera. Í þessum tilgangi var skoðað hvort pólitískir atburðir, nánar tiltekið ráðherraskipti og ríkisstjórnarskipti, hefðu áhrif á starfsmannaveltu meðal ráðuneytisstjóra á árinu sem þeir atburðir áttu sér stað.

Í stuttu máli var niðurstaðan sú að í fyrsta lagi þá sé starfsmannavelta meðal ráðuneytisstjóra í embættismannakerfum sem byggja hvað mest á hæfniviðmiðum við ráðningar, ekki óháð slíkum pólitískum atburðum. Hins vegar benda niðurstöðurnar til þess að meira þurfi til að koma en ráðherraskipti til að hreyfing komist á ráðuneytisstjóra í þessum embættismannakerfum. Svo virðist sem ríkisstjórnarskipti þurfa að koma til til að hafa áhrif á starfsmannaveltu meðal ráðuneytisstjóra. Niðurstöðurnar gefa einnig til kynna að samanborið við sambærilegar rannsóknir í Slóvakíu þá séu þessi áhrif á starfsmannaveltu meira af flokkspólitískum toga í þessum skandinavísku löndum frekar en af persónulegum toga eins og í Slóvakíu.

Í öðru lagi þá virðist sem ríkisstjórnarskipti hafi aukið starfsmannaveltuna í norska embættismannakerfinu, þ.e. í blönduðu embættismannakerfi, en ekki því danska, þ.e. í hreina embættismannakerfinu. Þetta er túlkað sem svo að blandað embættismannakerfi þar sem pólitískt skipaðir aðstoðarráðherrar eru meðstjórnendur og staðsettir í stigveldinu innan ráðuneytisins á milli ráðherra og ráðuneytisstjóra, grafi undan varanlegri starfstíma faglega skipaðra embættismanna. Þetta er þó sett fram með fyrirvara um að gera fleiri samanburðarrannsóknir af þessu tagi til að ná að skilja betur mismuninn sem greina má við rannsókn á þessum mjög svo áþekku embættismannakerfum og þar þurfi að beina athyglinni að samspilinu milli ráðherra og ráðuneytisstjóra, að gagnkvæmum væntingum sem þar kunna að vera og að því hvaða skilningur

ríkir um hlutverk þessara æðstu embættismanna í opinberri stjórnsýslu innan viðkomandi kerfa.¹⁸⁸

Í niðurstöðum er tekið fram að vissulega geta verið fleiri ástæður fyrir því að ráðuneytisstjórar láta af störfum en einungis ráðherra- eða ríkisstjórnarskipti.

Vísbendingar um aukna starfsmannaveltu meðal ráðuneytisstjóra leiða hugann að því sem gjarnan er vísað til sem stofnanaminni. Innan félagsvísindanna hefur hugtakið *stofnanaminni* verið nánar skilgreint í þeim tilgangi að geta skilið betur hvers vegna stofnanaminni er mikilvægt og ennfremur til að geta greint þá þætti sem hafa áhrif á stofnanaminni.¹⁸⁹ Eftirtaldir þættir eru taldir viðurkenndir innan vísindanna og gefa gott svar við spurningunni *hvað er stofnanaminni?*

1. Reynsla og þekking meðal starfsfólks: „Hvað er í kollinum á þeim?“
2. Tækni- og skjalakerfi, þar með talin gagnasöfn.
3. Stjórnunarkerfin, þ.e. skipulagt, reglubundið verklag, málsmeðferðarreglur og rekstraraðferðir.
4. Viðmið og gildi mynda ákveðna samfellu sem gjarnan kemur fram í því þegar sagt er: „Svona gerum við þetta hér“.

8.11 Samantekt og ályktanir

Æskilegt er talið að löggjöf eða framkvæmd geri ráð fyrir að haldið sé sérstaklega utan um hóp æðstu stjórnenda hjá ríkinu. Er þá gjarnan miðað við tvö til þrjú næstu lög fyrir neðan ráðherra. Samanburður á valferlum leiðir í ljós að þeir þurfa að tryggja að stjórnendur búi yfir hæfni og faglegu sjálfstæði en einnig þeim sveigjanleika að geta unnið með pólitískum ráðamönnum.

Norðurlöndin eru almennt talin í fremstu röð þegar kemur að fagmennsku og skýrum mörkum milli stjórn mála og stjórnsýslu. Rannsóknir hafa sýnt að embættismenn á Norðurlöndum eru almennt ráðnir út frá verðleikum frekar en tengslum eða pólitískum áhrifum. Norðurlöndin hafa byggt upp sterka og faglega stjórnsýslu en aukin stjórnmalavæðing gæti grafið undan þessum atriðum.

¹⁸⁸ Sama heimild.

¹⁸⁹ Pollitt, 2009, bls. 198-218.

9. Samanburður milli valinna ríkja

9.1 Inngangur

Engin tvö lönd eru með sams konar reglur um opinbera starfsmenn þótt víðast séu tilteknir grunnþættir þeir sömu, s.s. hvað varðar hlutverk háttsettra starfsmanna gagnvart stjórnmalamönnum. Þá er mismunandi hvort gerður er skýr greinarmunur á svokölluðum embættismönnum og öðrum ríkisstarfsmönnum, líkt og hér á landi. Átta lönd urðu fyrir valinu til að bera saman við Ísland (sjá nánar í viðaukum) og hér á eftir fer niðurstaðan af þeim samanburði.

9.2 Þróun á undanförunum árum

Misjafnt er að hve miklu leyti embættismannakerfin hafa verið tekin nýverið til endurskoðunar eða gagnrýnnar umfjöllunar í þeim löndum sem skoðuð voru. Í Danmörku hafa verið gerðar margar veigamiklar úttektir á undanförunum áratugum og þar hafa verið rekin dómismál þar sem reyndi með áberandi hætti á hlutverk embættismanna gagnvart ráðherrum. Það efni sem orðið hefur til í Danmörku er tvímælalaust það sem starfshópurinn telur hvað helst gagnast hér á landi m.a. vegna skyldleika stjórnskipunar landanna tveggja. Í Noregi kom út ný skýrsla um embættismannakerfið 2023, þar sem lögð var til einföldun, að embættismönnum yrði fækkað og möguleikar á tímabundnum skipunum auknir.

Í Bretlandi markaði löggjöf árið 2010 tímamót þar sem ábyrgð forsætisráðherra á embættismannakerfinu var lögfest. Jafnframt var löggjöf sett um Civil Service Commission, sem hafði þó verið starfandi í 150 ár. Með lagabreytingum 1997 og 2005 var verkaskipting milli ráðherra og ráðuneytisstjóra á Írlandi skýrð að því er varðar vald til að ráða inn starfsmenn.

Á Nýja-Sjálandi tóku ný lög um opinbera starfsmenn gildi árið 2020. Þar er stefnt að auknum hreyfanleika starfsmanna og samstarfi milli stofnana og að því að treysta ýmis meginstef opinberrar stjórnsýslu eins og pólitískt hlutleysi, óháða ráðgjöf og ráðningar á grundvelli hæfni.

9.3 Fyrirkomulag framkvæmdarvalds - sérkenni

Embættismannakerfin laga sig að einhverju marki að sérkennum í stjórnskipun viðkomandi ríkja. Þannig er engin rituð stjórnarskrá í Bretlandi eða á Nýja Sjálandi og því er hlutverk embættismannakerfisins m.a. að fôstra hina óskráðu stjórnskipun landsins sem byggist mikið á venjum og hefðum. Í Þýskalandi er drjúgur hluti embættismanna í starfi hjá sambandslöndunum en ekki hjá sambandsríkinu sjálfu. Í Svíþjóð er ríkisstjórnin fjölskipað stjórnvald og stjórnarráðið ein stofnun. Pólitískir embættismenn eru þar í stærra hlutverki en víðast.

Eitt af því sem einkennir framkvæmdarvaldið á Íslandi, þ.e. ráðuneytin, stofnanir og nefndir, eru margar og fámennar einingar sem eru tiltölulega sjálfstæðar.

9.4 Ákvæði um ríkisstarfsmenn í stjórnarskrá

Í sænsku og þýsku stjórnarskránum eru ákvæði um hvernig opinberir starfsmenn skuli valdir til starfa. Í þeirri sænsku segir að ráðningar skuli byggja á málefnalegum grunni, svo sem hæfni og reynslu. Í þeirri þýsku segir að hver þjóðverji skuli hafa jafnan aðgang að opinberum embættum, allt eftir hæfileikum, hæfni og faglegri frammistöðu.

Í þýsku stjórnarskránni er ákvæði í 4. mgr. 33. gr. sem sker sig úr, þar sem skilgreint er hver sé lagaleg staða embættismanna. Samkvæmt því á að jafnaði einungis að fela framkvæmd opinbers valds sem viðvarandi verkefni þeim sem eru í þjónustu- og hollustusambandi samkvæmt opinberum rétti.

Í norsku og þýsku stjórnarskránum líkt og þeirri íslensku er kveðið á um að konungur eða forseti skipi embættismenn nema annað sé ákveðið með lögum. Munurinn er sá að löggjafinn hér á landi hefur fært nánast allar embættaskipanir til ráðherra.

9.5 Uppbygging ráðuneyta og staða forsætisráðuneytis

Forsætisráðuneytin eru hvarvetna í samhfæingar- og forystuhlutverki í stjórnkerfinu. Alls staðar er þróun í þá átt að forsætisráðuneytin hafa verið styrkt, ekki síst til að takast á við áföll og fjölpættar áskoranir sem kalla á aukna samhfæingu ráðuneyta.

Í Danmörku hefur til dæmis verið sett á laggirnar sérstök alþjóðaskrifstofa í forsætisráðuneytinu. Einnig hefur upplýsingamiðlun af hálfu ráðuneyta verið samræmd betur en áður og leitast forsætisráðuneytið til dæmis við að tryggja samráð milli ráðuneyta um tímasetningar á stærri fréttatilkynningum og blaðamannafundum.

Í Noregi fer skrifstofa forsætisráðherra með vinnuveitendahlutverk gagnvart stjórnámálamönnum í fagráðuneytunum. Forsætisráðuneytið á Íslandi hefur slíkt hlutverk að nokkru leyti en það hefur ekki verið orðað jafn skýrt og í Noregi.

Uppbygging stjórnkerfisins í Svíþjóð gerir það að verkum að stefnumótun og upplýsingamiðlun er náið samræmd af miðlægri samræmingareiningu (s. samordningskansliet) undir forsætisráðuneytinu, sem einnig hefur sérstaka fjölmiðladeild. Deildin hefur yfirumsjón með allri upplýsingagjöf ráðherra og

forsætisráðherra til fjölmiðla. Hún þjónar sem öflug miðstöð stjórnsýslunnar til að samræma veitingu upplýsinga af hálfu stjórnvalda.¹⁹⁰

Forsætisráðuneytið á Íslandi hefur verið eftt á undanförunum árum og einkum í kjölfar efnahagshrunsins. Starfsfólki fjölgaði um tíma en því hefur svo fækkað aftur undanfarið eitt og hálf ár með aukinni áherslu á samhæfingu og minni áherslu á málefni sem fagráðuneyti geta annast. Ráðherranefndir funda mörgum sinnum í viku á formlegum fundum milli ríkisstjórnarfunda um ýmis samhæfingarverkefni og ríkisfjármálin, einkum að danskri fyrirmynd.

Undirbúningur ríkisstjórnarfunda í forsætisráðuneytinu hefur verið eflur m.a. með samræmdri skráningu í rafrænan brunn þannig að allir ráðherrar og ráðuneyti geti undirbúið sig og átt samráð eftir atvikum fyrir fundina. Þá hefur samráðsgátt stjórnvalda verið komið a fót innan forsætisráðuneytisins og nýrri skrifstofu löggjafarmála með það að markmiði að bæta og samræma undirbúning lagsetningar, m.a. að norrænni fyrirmynd. Sú skrifstofa ásamt umsjón með samráðsgáttinni hefur nú verið flutt í dómsmálaráðuneytið. Á skrifstofu samhæfingar í forsætisráðuneytinu eru starfsmenn sem hafa það höfuðverkefni að leiða samhæfingu í stórum málaflokkum sem ganga þvert á stjórnkerfið, á borð við innflytjendamál eða viðbrögð við náttúruhamförum. Tvisvar í mánuði funda þeir starfsmenn sem sinna samhæfingu með aðstoðarmönnum ráðherra og fara yfir helstu verkefni á því sviði. Loks hefur verið ráðinn sérstakur ritari þjóðaröryggisráðs samkvæmt lögum um ráðið.

9.6 Málefni æðstu embættismanna: Ríkisstjórn eða forsætisráðherra?

Misjafnt er hvernig ráðningum og skipan æðstu embættismanna er fyrir komið innan stjórnsýslu samanburðarlandanna en í flestum tilvikum virðast ríkisstjórn eða forsætisráðherra gegna lykilhlutverki. Þetta er hvað skýrast í Bretlandi þar sem forsætisráðherra skipar æðstu stjórnendur hjá ríkinu. Ritari ríkisstjórnarinnar er jafnframt yfirmaður allra opinberra starfsmanna (e. Head of the Civil Service).

Í Danmörku koma málefni æðstu embættismanna inn á borð forsætisráðherra með því að skipanir þeirra fara fyrir sérstaka ráðherranefnd þar sem forsætisráðherra er í formennsku.

Í Noregi heyra skipun og starfslok embættismanna undir konung í ríkisráði og koma þau mál því til kasta ríkisstjórnar í aðdragandanum. Jafnframt stýrir ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins hópi ráðuneytisstjóra lykilráðuneyta sem undirbýr ráðningu ráðuneytisstjóra í öðrum ráðuneytum.

¹⁹⁰ Salomonsen, Flinders og Hustedt, 2025.

Í Finnlandi eru ráðuneytisstjórar og aðrir embættismenn skipaðir af ríkisráði en nefnd undir stjórn viðkomandi ráðherra metur umsækjendur út frá hæfniskröfum.

Á Írlandi er nefnd skipuð af forsætisráðherra leiðandi við val á æðstu embættismönnum en skipan þeirra er samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar.

Í Þýskalandi heyra skipun og starfslok æðstu embættismanna undir forseta. Áður er fjallað um slíkar ákvarðanir í ríkisstjórn.

Samkvæmt þessu sker Ísland sig úr að því leyti að hver og einn ráðherra fer einn með skipun þeirra embættismanna sem undir hann heyra, hvort sem eru ráðuneytisstjórar eða forstöðumenn. Forsætisráðuneytið hefur enga aðkomu að skipunum embættismanna í öðrum ráðuneytum, en fyrir kemur að leitað er til ráðuneytisins um fulltrúa í ráðgefandi hæfnisnefnd. Þó má geta þess að reglur um ráðgefandi hæfnisnefndir við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eru á forræði forsætisráðherra.

9.7 Aðstoðarmenn ráðherra

Hvarvetna eru aðstoðarmenn ráðherra tiltölulega fáir, eða 1-2 fyrir hvern ráðherra. Í Finnlandi er forsætisráðherra þó með 5 aðstoðarmenn á meðan aðrir ráðherrar eru með tvo. Þýskaland sker sig úr að því leyti að þar eru engir aðstoðarmenn ráðherra en þinglegir aðstoðarráðherrar (aðstoðarráðherrar sem þurfa jafnframt að vera þingmenn nema þeir sem starfa fyrir kanslarann) annast að sumu leyti hliðstæð verkefni.

Ráðherrar á Íslandi eru ágætlega settir með fjölda aðstoðarmanna miðað við þennan samanburð, þ.e. tveir fyrir hvern ráðherra auk allt að þriggja aðstoðarmanna samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar, sem hafa fram til þessa verið staðsettir í forsætisráðuneytinu. Þegar tekið er mið af stærð ráðuneyta hér á landi verður ekki annað séð en að pólitíska stoðin sé mjög vel sett að þessu leyti.

9.8 Hvernig er yfirstjórn ráðuneytis skipulögð?

Danmörk og Ísland skera sig úr að því leyti að ráðuneytisstjórar hafa einungis ráðherra yfir sér.

Í Bretlandi eru undirráðherrar sem heyra undir ráðherra, sem skipaðir eru af forsætisráðherra í samráði við viðkomandi fagráðherra. Á Írlandi geta ráðherrar haft aðstoðarráðherra, hámark 20 samtals, sem dreifast milli ráðuneyta með hliðsjón af umfangi málefna.

Í Finnlandi eru ríkisritarar (aðstoðarráðherrar) æðstu embættismenn í forsætis-, fjármála- og utanríkisráðuneytum fyrir utan ráðherrann.

Í Noregi heyra aðstoðarráðherrar (statssekreterar) beint undir ráðherra.

Hvorki í Svíþjóð né Þýskalandi eru ópólitískir ráðuneytisstjórar.

9.9 Skyldur ráðherra til að leita álits og ráðgjafar ráðuneytis

Ekki finnast dæmi utan Íslands um að skyldur ráðherra til að leita álits og ráðgjafar ráðuneytisins séu lögfestar. Aftur á móti er gjarnan lögð áhersla á skyldu embættismanna til að veita ráðgjöf á breiðum grunni. Þess ber þó að geta að af sama meiði er sú regla í starfsreglum ráðherra í Bretlandi að þeir hafi þá skyldu að taka sanngjarnt tillit til og ljá vigt upplýstri og óháðri ráðgjöf frá opinberum starfsmönnum þegar þeir taka stefnumótandi ákvarðanir. Tekið er fram að þeir geti einnig tekið mið af öðrum sjónarmiðum og ráðgjöf.

Í fræðilegri umræðu í sumum löndum er talið að ráðherra geti haft slíka skyldu þótt hún sé ekki skráð í lög, einkum ef sýnt þykir að ráðuneytið búi yfir vitneskju sem gæti haft áhrif á niðurstöðu ráðherrans í málinu.

Í leiðbeiningum um viðmið og venjur í Nýja-Sjálandi er undirstrikað að ráðherrum sé skylt að taka tillit til og mark á óháðri ráðgjöf ráðuneytis.

9.10 Fyrirkomulag fræðslu til ráðherra um samspil við embættismannakerfið

Í Noregi hefur verið gefin út handbók fyrir stjórn málaforystuna, *Politisk ledelse i departementene – roller, ansvar og samhandling*, til að auðvelda ráðherrum og öðru pólitísku starfsfólki að átta sig á mismunandi hlutverkum í ráðuneyti.

Í Bretlandi gefur forsætisráðherra út *Ministerial Code* þar sem má finna ítarlega samantekt um skyldur ráðherra.

Á Nýja Sjálandi fær hver nýr ráðherra skriflega kynningu frá ráðuneytisstjóra þar sem m.a. er útskýrt skipulag ráðuneytisins. Ráðherrum er ætlað að viðhafa fagleg vinnubrögð 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 Public Service Commission setur fram. Sérstaklega er áréttað í leiðbeiningum um viðmið og venjur að ráðherra og ráðuneytisstjóri skuli tryggja að embættismenn þekki valdmörk aðstoðarmanna.

Í siðareglum ráðherra á Íslandi segir að forsætisráðherra tryggi reglubundna fræðslu fyrir ráðherra um siðareglur og stuðli að virkri samræðu um þær innan ríkisstjórnar. Í apríl 2024 gaf forsætisráðuneytið út handbók um siðareglur ráðherra. Forsætisráðuneytið hefur staðið fyrir fræðslu til nýrra ráðherra, m.a. með útgáfu handbókar ráðherra, þar sem fjallað er um stjórnskipulega stöðu ráðherra, helstu skyldur og því um líkt en einnig með því að nýrri ríkisstjórn er boðið upp á námskeið. Að öðru leyti hefur það verið undir hverju ráðuneyti komið að útbúa fræðsluefni fyrir ráðherra.

9.11 Hvernig er tekið á samstarfsörðugleikum milli ráðherra og embættismanna?

Í Danmörku ræða ráðuneytisstjórar sín á milli vandkvæði sem upp koma í samskiptum ráðherra og embættismanna með það fyrir augum að finna lausn. Niðurstaðan ræðst m.a. af því hvort málefnalegar ástæður séu fyrir hendi til að færa ráðuneytisstjóra milli embætta.

Ef þörf krefur kemur ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins á Írlandi sem jafnframt er yfirmaður allra annarra ráðuneytisstjóra til skjalanna og leitar leiða til að leysa málið og yfirleitt felur það í sér að ráðuneytisstjórinn sem um ræðir er fluttur í annað sambærilegt starf.

Í Þýskalandi gildir að svokallaða pólitíska embættismenn er hægt að senda „í hvíld“ ef traust er ekki til staðar.

Í Bretlandi hefur þaulreyndur, oftast fyrrum ráðuneytisstjóri, það verkefni á skrifstofu ríkisstjórnarinnar (e. Cabinet Office) að taka á og ef til vill miðla málum þegar upp koma árekstrar eða ágreiningur milli ráðherra og ráðuneytisstjóra. Þetta er yfirleitt síðasta embættið sem þessi fyrrum ráðuneytisstjóri gegnir fyrir bresku stjórnarsýsluna og að því loknu taka við formleg starfslok með eftirlaunum.

Á Íslandi hefur slíkt hlutverk forsætisráðuneytis í tengslum við samskipti ráðherra og embættismanna ekki verið formgert en í reynd er gjarnan leitað er til ráðuneytisins um lausn mála sem koma upp.

9.12 Flokkun ríkisstarfsmanna samkvæmt lögum

Á Íslandi, í Noregi, Danmörku, Finnlandi og Þýskalandi er gerður greinarmunur á embættismönnum og öðrum ríkisstarfsmönnum. Það sem einkennir embættismenn er að þeir eru skipaðir til starfa en ekki ráðnir, þeir eru í æðsta lagi stjórnarsýslunnar og eru í sérstöku trúnaðar- og hollustusambandi við vinnuveitanda sinn. Í Danmörku eru embættismenn tiltölulega fáir, í ráðuneytunum til dæmis einungis ráðuneytisstjórnarnir, en þeim mun fleiri í Þýskalandi.

Í Bretlandi er flokkun sem er keimlík að því leyti að talað er um Senior Civil Service, sem um það bil 7000 æðstu stjórnendur tilheyra, og þar er sérstök ráðningarnefnd sem gegnir hlutverki við skipan í æðstu stöður innan ráðuneytanna (þ.e. stöður ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra; (e. *Permanent Secretary, Director General, Director*)).

Í Svíþjóð er ekki gerður greinarmunur á embættismönnum og öðrum ríkisstarfsmönnum. Hins vegar er almennt ráðið í æðstu störf stjórnarsýslunnar, 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 ráðningartíma liðnum en ráðningin má þó ekki vara samtals í meira en 12 ár. Ríkisstjórn ræður að jafnaði í þessi störf.

Ísland sker sig úr að því leyti hve hópur embættismanna er sundurleitur og erfitt að sjá hvað sá hópur á sameiginlegt sem greinir hann frá öðrum ríkisstarfsmönnum nema e.t.v. að þetta er hópur sem ekki er talið æskilegt að hafi verkfallsrétt.

9.13 Fyrirkomulag ráðningar æðstu ópólitískra embættismanna

Í Danmörku er skylt að auglýsa slíkar stöður en reynslan sýnir að yfirleitt verða reynslumiklir starfsmenn úr kerfinu fyrir valinu. Sérstök ráðherranefnd hefur hlutverki að gegna eftir að ráðuneytisstjórar forsætis- og fjármálaráðuneytis, í þeim tilvikum þegar til stendur að ráða nýja ráðuneytisstjóra, hafa að undangengnum leitar- og þjálfunartíma innan ráðuneytanna stillt upp a.m.k. tveimur kándídötum fyrir ráðherranefnd.

Öll laus embætti ber að auglýsa í Noregi en þó eru sérreglur um utanríkisþjónustuna. Hæfnisnefndir undirbúa ákvörðun með þátttöku starfsmanna.

Almennt er skylt að auglýsa í Finnlandi. Hæfniskröfur byggja m.a. á ákvæðum í stjórnarskrá.

Almennt er skylt að auglýsa í Bretlandi. Sjálfstæð miðlæg ráðningarnefnd (*Civil Service Commission*), er í lykilhlutverki.

Á Írlandi eru nær allar stöður auglýstar. Skrifstofa fyrir opinberar ráðningar (*Public Appointment Service*) annast auglýsingar, val og tillögugerð og er í nánu samstarfi við ráðningarnefnd fyrir skipan æðstu stjórnenda (*Top-Level Appointment Commission*) þegar ráðið er í æðstu stöður.

Í Þýskalandi er lokað framgangskerfi. Skylt að auglýsa stöður í 1. þrepum ferils.

Á Íslandi er ýmist hægt að auglýsa eða færa einhvern sem þegar er embættismaður til í embætti. Könnun forsætisráðuneytisins haustið 2022 leiddi í ljós að í allstórum hluta tilvika var um flutning milli embætta að ræða.¹⁹¹

9.14 Aðgangur að upplýsingum um umsækjendur

Í Noregi ber að birta lista yfir umsækjendur. Þó er undantekning heimil ef umsækjandi óskar nafnleyndar. Ræðst það af því hvers eðlis staðan er.

Í Finnlandi hefur almenningur aðgang að upplýsingum um nöfn umsækjenda. Umsækjendur geta óskað nafnleyndar en þá er það undir fjölmiðlum komið hvort sú ósk er virt.

Á Írlandi og í Bretlandi eru nöfn umsækjenda ekki birt.

¹⁹¹ Forsætisráðuneytið, 2022.

Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði eru nöfn umsækjenda ekki heldur birt í Danmörku og Nýja-Sjálandi. Í Þýskalandi eru einungis auglýstar stöður á 1. þrepi enda þar um lokað framakerfi að ræða. Nöfn umsækjenda eru ekki birt opinberlega.

Hér á landi ber að veita aðgang að lista yfir nöfn umsækjenda og engar undantekningar eru heimilaðar. Íslenska fyrirkomulagið gengur því hvað lengst í átt að gagnsæi.

9.15 Tímabundin eða ótímabundin skipun

Í dönsku ráðuneytunum eru einungis ráðuneytisstjórar skipaðir ótímabundið.

Í Noregi eru ótímabundnar skipanir. Umræða er í gangi um að taka í auknum mæli upp tímabundnar skipanir.

Í Svíþjóð er almennt 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. Að ráðningartíma liðnum eiga viðkomandi rétt á rausnarlegri starfslokagreiðslu.

Í Finnlandi er skipað í æðstu embætti til 5 ára í senn. Lagt hefur verið til að skipunartíma í allar æðstu stöður verði breytt í 7 ár og er megin ástæðan að baki þessarar tillögu sú að styrkja hlutleysi æðstu embættismanna. Þá er jafnframt ráðgert að viðkomandi geti farið til annarra opinberra starfa að skipunartíma loknum. Sjö ára skipunartími greinir sig með augljósum hætti frá kjörtímabili ríkisstjórna sem er venjulegast 4 ár.

Í Bretlandi eru ótímabundnar skipanir. Ráðuneytisstjórar eru þó að jafnaði ekki lengur en 5-10 ár í því starfi en eiga að því búnu kost á öðru opinberu starfi.

Á Írlandi eru ráðuneytisstjórar 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.

Í Þýskaland eru ótímabundnar skipanir.

Af opinberum starfsmönnum á Íslandi mætti segja að æðstu embættismennirnir, þ.e. ráðuneytisstjórar, búi við minnsta starfsöryggið. Líkt og almennt gildir um embættismenn þá eru þeir skipaðir til 5 ára í senn. Þótt sjaldgæft sé að auglýst sé og skipun þannig ekki framlengd er sá möguleiki alltaf fyrir hendi og það kann að draga úr sjálfstæði viðkomandi að eiga mögulega yfir höfði sér að missa vinnuna ef ráðherra kys svo.

9.16 Nánar um stöðu og hlutverk ráðuneytisstjóra

Í Noregi er ráðuneytisstjóri tengiliður milli pólitískrar forystu og embættismannakerfisins.

„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 forsvaranlegu vinnulagi við meðferð mála, stýra mannauði, annast ráðningar, stjórnun gagnvart undirstofnunum og samhæfingu gagnvart öðrum ráðuneytum.“¹⁹²

Í Bretlandi hafa verkefni ráðuneytisstjóra í ríkara mæli snúist um stjórnun og rekstur, skipulag og stjórnun stefnumótunarvinnu á meðan aðstoðarráðuneytisstjóri og skrifstofustjóri sinna stefnumótun í samstarfi við undirráðherra og þeirra starfslíð. Ráðuneytisstjóri er ábyrgur gagnvart ritara ríkisstjórnarinnar (e. *Cabinet Secretary*) varðandi frammistöðu og stjórnun. Hann svarar einnig fyrir útgjöld gagnvart þinginu.

Á Írlandi er kveðið á um skyldur ráðuneytisstjóra í *Public Service Management Act* frá 1997. Hann annast daglega yfirstjórn, tryggir að ráðuneytið búi á hverjum tíma yfir þekkingu og aðbúnaði sem best geti þjónað ráðherra hverju sinni. Honum ber í því sambandi að skila stefnumótun (e. *strategy statement*) fyrir ráðuneytið til ráðherra eigi síðar en 6 mánuðum eftir að ráðherra tók við.

Hlutverk ráðuneytisstjóra á Íslandi sker sig ekki úr miðað við starfsfélaga erlendis. „Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra,“ eins og segir í 16. gr. Stjórnarráðslaga.

9.17 Skyldur æðstu embættismanna

Í Danmörku má m.a. finna í siðareglum, *Kodex VII*, að áhersla er lögð á pólitískt-taktíska ráðgjöf við ráðherra.

Í Noregi voru dönsku siðareglurnar, *Kodex VII*, teknar upp nánast óbreyttar. Einnig hafa verið gefnar út leiðbeiningar sem kallast *Etiske retningslinjer for statstjenesten* frá 2017.

Í Svíþjóð eru hugtökin lýðræði, lögmæti, hlutlægni, frjáls skoðanamyndun, virðing og skilvirkni/þjónusta ríkjandi gildi innan sænska embættismannakerfisins.

¹⁹² Statsministerens kontor, 2024, bls. 18.

Í Finnlandi eru tilgreind grunngildi í siðareglum frá 2021 og þau eru árangursmiðuð háttsemi, gæði og fagmennska, gagnsæi, trúnaður, þjónusta, jafnræði, óhlutdrægni og hlutlægni og ábyrgð.

Í Bretlandi hafa heilindi, heiðarleiki, hlutlægni og óhlutdrægni verið viðmið og leiðarstef embættismanna og er þeirra m.a. getið í The Civil Service Code. Óhlutdrægni er tvíþætt og vísar bæði til hlutlægni gagnvart málefnum sem er til umfjöllunar og pólitískis hlutleysis.

Á Írlandi eru gildi embættismanna heilindi, sjálfstæði, virðing, sanngirni, jafnrétti og óhlutdrægni. Þessi gildi tóku írsk stjórnvöld upp strax í kjölfar sjálfstæðis frá Bretlandi á þriðja áratug síðustu aldar og hafa þau haldist óbreytt síðan. Á meðan embættismenn veita m.a. taktíska ráðgjöf um hvernig meggi tryggja stuðning við tillögur, þá ber þeim fyrst og fremst að gæta almannahagsmuna.

Á Íslandi er nýlega búið að endurskoða siðareglur starfsfólks Stjórnarráðs Íslands. Þar eru frumskyldur og grunngildi tilgreind sem fagleg ráðgjöf, heiðarleiki og pólitískt hlutleysi. Gæta skuli að mörkum stjórnmála og stjórnsýslu og veita faglega aðstoð með almannahagsmuni að leiðarljósi. Áhersla er lögð á gagnsæi, ábyrgð og skýr mörk milli stjórnsýslu og stjórnmála.

9.18 Starfsval að loknu opinberu starfi

Í Finnlandi er gengið út frá því að almennt skapi starfsval að starfi loknu ekki vandamál. Stofnunum er gert að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort þörf sé að semja sérstaklega um 6 mánaða biðtíma.

Í Noregi getur stjórnvald lögum samkvæmt lagt bann við því í sérstökum tilvikum að fyrrverandi stjórnandi taki að sér nýtt starf í allt að 6 mánuði frá starfslokum eða vinni að tilteknum málum í allt að 12 mánuði.

Á Íslandi eru í gildi nýlegar reglur um þetta efni, í lögum um vernd gegn hagsmunaárekstrum. Ekki hefur reynt á þær enn. Reglurnar hafa þann annmarka að ná einungis til hluta æðstu embættismanna og taka einungis á þeim tilvikum þegar tekið er við starfi svokallaðs hagsmunavarðar.

9.19 Samstarf ráðuneytisstjóra

Í Danmörku er mikið og reglulegt samstarf milli ráðuneytisstjóra og eru ráðuneytisstjórar forsætis- og fjármálaráðuneytis þar í lykilhlutverki.

Í Finnlandi funda ráðuneytisstjórar reglulega og fjalla um helstu tækifæri og áskoranir sem samfélagið og stjórnsýslan standa frammi fyrir. Jafnframt hafa þeir birt sameiginlega afstöðu til lyklatríða sem þeir telja að horfa þurfi til við stjórn landsins.

Í Bretlandi funda ráðuneytisstjórar vikulega undir stjórn ritara ríkisstjórnarinnar og eru upplýsingaskipti megintilgangur fundanna.

Á Írlandi eiga allir ráðuneytisstjórar aðild að *Civil Service Management Board*, sem hefur yfirumsjón með nýliðun innan stjórnsýslunnar auk samhæfingar. Nefndin fundar mánaðarlega.

Á Íslandi funda ráðuneytisstjórar tvisvar í mánuði eða oftar og eru fundirnir vettvangur upplýsingamiðlunar og samhæfingar skv. fyrir fram undirbúinni dagskrá auk þess sem árlega eru skipulagðar sameiginlegar starfsþróunarferðir innanlands eða utan.

9.20 Samantekt og ályktanir

Mikill samhljómur er milli alþjóðlegra viðmiða og meginreglna hér á landi að því er varðar hlutverk æðstu starfsmanna ríkisins. Hugtakið embættismaður er vart nothæft í þessu samhengi því hin íslenska merking þess á sér ekki endilega samsvörun annars staðar.

Ísland sker sig úr að sumu leyti. Hvergi, miðað við þau lönd sem skoðuð voru, er ráðherra jafn einráður um val á æðstu starfsmönnum. Annars staðar koma skipanir æðstu stjórnenda sem heyra undir framkvæmdarvaldið til umfjöllunar í ríkisstjórn, ráðherranefnd eða hjá forsætisráðherra auk formlegrar aðkomu þjóðhöfðingja. Þá er líka sérstakt að yfirmenn stjórnsýslunnar séu skipaðir til örfárra ára og eigi eftir það ekki rétt á starfi hjá hinu opinbera þar sem þekking og reynsla nýtist, að einhverju leyti er þó hliðstætt fyrirkomulag í Svíþjóð og Finnlandi. Í Svíþjóð er þó vegið á móti þessu takmarkaða starfsöryggi með rausnarlegum starfslokagreiðslum og í Finnlandi hefur verið til umræðu að breyta kerfinu.

Viðmið um hlutverk æðstu starfsmanna stjórnsýslunnar hafa heldur ekki verið mótuð með jafn skýrum hætti á Íslandi og víða annars staðar. Til skoðunar gæti komið að skýra þetta hlutverk betur í handbók eða erindisbréfum.

10. Samspil hinnar pólitísku stoðar og embættismannakerfisins

10.1 Inngangur

Samspil stjórnmalamanna og embættismanna hefur verið viðfangsefni fræðimanna allt frá seinni hluta 19. aldar. Hvað skilur þá að, hvað sameinar, eru skilin skörp þarna á milli?

Í hinni pólitísku „stoð“ stjórnkerfisins eru 63 þingmenn og 11 ráðherrar.¹⁹³ Embættismenn eru á annað þúsund¹⁹⁴ og opinberir starfsmenn telja tugi þúsunda. Vissulega er ekki hægt að leggja alla starfsmenn ríkisins að jöfnu hér og telja þá til embættismannakerfisins sem mótspilara stjórnmalamannanna. En ef frá eru skildir starfsmenn mennta- og heilbrigðiskerfis og einkum horft á ráðuneyti og stofnanir sem sinna stjórnsýslu og stefnumótun fremur en heilbrigðis- og menntaþjónustu þá skipta þeir samt þúsundum. Fyrir fram virðist því vera um nokkurt ójafnvægi að ræða milli þjóðkjörinna fulltrúa og embættismannakerfisins. Helsti fræðimaður Dana á sviði opinberrar stjórnsýslu segir að jafna megi því til lýðræðislegs kraftaverks ef stjórnmalamennirnir ná að halda í við embættismannakerfið.¹⁹⁵

Og hlutföllin milli hinnar pólitísku stoðar og embættismannakerfisins hafa þróast hinu síðarnefnda í vil. Regluverk um starfssvið stjórnvalda, starfsemi fyrirtækja og líf borgaranna er orðið mun umfangsmeira og þéttara en áður var og hefur það kallað á fleiri starfsmenn. Samhliða hefur hraðinn í samfélaginu aukist, sem hittir stjórnmalamenn ekki hvað síst fyrir. Þrátt fyrir þetta er haldið fast í þá hugmynd að það séu þjóðkjörnir fulltrúar sem séu við stjórnvölinn. Getur það staðist að svo fáir stjórnmalamenn, misjafnlega undirbúnir, geti lagt línur fyrir stjórnkerfi og þar með þann hluta af samfélagsþróuninni sem er stýrt af ríkinu? Geta þeir treyst því að því sem þau ákveði sé hrint framkvæmd? Er samspilið eins og best verður á kosið eða kallar núverandi fyrirkomulag á breytingar?

En af hverju ættu embættismenn að notfæra sér þessa ójöfnu stöðu á kostnað pólitískra leiðtoga og baklands þeirra í þinginu? Einfaldasta svarið væri: Vald til að ná því fram sem embættismennirnir vilja sjálfir. Þeir gætu til dæmis stutt

¹⁹³ Það er álitamál hvar eigi að flokka aðstoðarmenn ráðherra og þingmanna. Framar í skýrslunni voru aðstoðarmenn ráðherra taldir til hinnar pólitísku stoðar í ráðuneyti. Þeir hafa þó ekki boðvald yfir öðrum starfsmönnum ráðuneytis.

¹⁹⁴ Þess ber að geta að um 75% embættismanna eru lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir.

¹⁹⁵ Christensen, 2024, bls. 27.

pólitík sem á rætur í forsögu ráðuneytisins eða stofnunarinnar. Þeir gætu talið að þeirra pólitík væri byggð á faglegum rökum og vísindum en stjórnmálamennirnir hefðu ekki skilning á málinu. Þeir gætu talið að með ákveðinni afstöðu stæðu þeir vörð um eigin stöðu og stofnun. Þeir gætu viljað verja kerfi af því hugmyndaflug þeirra næði ekki til þess að hugsa hlutina öðruvísi.

En það er eitt og annað í stjórnkerfinu sem kemur í veg fyrir að þetta gerist. Í fyrsta lagi má benda á hið augljósa, að embættismannakerfið er engin samstæð heild sem hugsar eða framkvæmir á einhvern tiltekinn hátt. Í öðru lagi stuðla laga- og siðareglur að því að embættismenn nálgist hlutverk sitt sem þjónandi gagnvart pólitískum ráðamönnum. Þar bætist við í þriðja lagi ríkjandi menning og sjálfsvitund sem gerir það að verkum að embættismenn halda eigin skoðunum fyrir sig og leita leiða til að framfylgja vilja þeirra sem eru með óskorað lýðræðislegt umboð.

10.2 Hverjir koma að stefnumótun?

Í tengslum við setningu nýrra laga um Stjórnarráð Íslands 2011 var unnið út frá því sjónarmiði að ráðherrar og aðstoðarmenn, sem sagt hin pólitíska stoð, fengjust einkum við stefnumótun en embættismenn og aðrir starfsmenn sinntu framkvæmd. Draga verður þó í efa að þetta sé svona einfalt. Grundvöllur stefnumótunar af hálfu ráðherra er iðulega lagður í stjórnarsáttmála. Það skjal er vissulega unnið af stjórnmálamönnum og embættismenn koma ekki beint að gerð stjórnarsáttmála þótt þeir veiti upplýsingar og ráð við undirbúning að því marki sem eftir því er leitað.

Nánari stefnumótun af hálfu ráðherra fer síðan fram út embættistíð hans. Hún birtist í lagafrumvörpum, stjórnvaldsfyrirmælum, málefnasviðsstefnum, áætlunum o.s.frv. Embættismenn og sérfræðingar ráðuneytanna leika þar að jafnaði stórt hlutverk en eftir atvikum einnig aðstoðarmenn ráðherra. Að sjálfsögðu á ráðherra, gjarnan með fulltingi aðstoðarmanna, lokaorðið um efni stefnuskjala sem frá ráðuneyti hans stafa. En undirbúningur, stöðumat, greining valkosta, tillögugerð til ráðherra, og síðan nánari útfærsla er iðulega verkefni ópólitískra starfsmanna í samstarfi við ráðherra og aðstoðarmenn. Sama á við um samráð, samskipti við hagsmunaaðila og mat á áhrifum sem viðhaft er á mismunandi stigum stefnumótunar.

10.3 Skilin ekki lengur jafn skörp

Í dönskum rannsóknnum hefur verið fjallað talsvert um samspil hinnar pólitísku stoðar og embættismannakerfisins og þær breytingar sem það hefur tekið. Margt bendir til að þessi lýsing eigi einnig að nokkru marki við á Íslandi eða bendi að minnsta kosti til þess hvert þróun kann að leiða. Talsverðar breytingar hafa orði á hlutverki embættismanna, samkvæmt Jørgen Grønnegård Christensen. Í stað þess að fást fyrst og fremst við að leysa úr málum (d. sagsbehandlere) þá eru þeir í auknum mæli innvinklaðir í pólitík. Þeir stunda

Þannig pólitík óbeint, ýmist sem ráðgjafar, meðhjálparar eða samkvæmt umboði frá ráðherra.

Ráðherrastjórnsýslan hefur einnig tekið breytingum. Samstarf þvert á ráðuneyti er orðið umfangsmeira en áður og samráðsmenningu gert hærra undir höfði.

Hugtakið *mál* er jafnframt talið mun víðfeðmara en áður. Ráðuneytin og stofnanir fjalla um mál, sem eru oft þess eðlis að þeim lyktar ekki með ákvörðun gagnvart tilteknum aðila eins og algengara var áður heldur leiða þau til greiningar og mats á álitamálum án þess að um eiginlega ákvörðun sé að ræða.

Sögulega séð var tiltekinn skilningur á hlutverki og verkefnum embættismanna nokkuð viðtekinn:

1. Stjórnsmál og stjórnsýsla eru tvö aðskilin svið, þar sem embættismenn styðja við ráðherrana sína með lögfræðilegri og annarri faglegri ráðgjöf, en halda sig frá stjórnsmálunum.
2. Það eru skörp skil milli stjórnsmála, þ.e. markmiða og forsagnar sem endurspeglast í lögum, og framkvæmdar, sem er viðfangsefni embættismanna.
3. Hin miðlæga stjórnsýsla samanstendur af litlum ráðuneytum, sem eru með ritaraþjónustu við ráðherra og samhæfa og fylgjast með stjórnsýslunni og stofnunum sem undir þau heyra og annast framkvæmd stjórnsmálanna hver á sínu sérhæfða sviði. Það er þessi greinarmunur á stjórnsmálum og stjórnsýslu (framkvæmd laga) sem verndar gegn pólitískri íhlutun.
4. Dönsk stjórnsýsla byggir líkt og í flestum öðrum þingræðisríkjum á ráðherrastjórnsýslu þar sem ráðherra nýtur mikils sjálfstæðis gagnvart forsætisráðherra og ríkisstjórn.

Þessar fjórar kennisetningar pössuðu vel við verkefni embættismannsins í hinni sígildu stjórnsýslu, að sögn Grønnegårds, og þessi verkefni eru enn til staðar sem kjarnaverkefni. En breytingar hafa orðið sem ekki er unnt að rekja til tiltekinna ákvarðana og erfitt er að segja til um hvenær byrjuðu. Hér er um að ræða aðlögun að breytingum á stjórnkerfinu og þingræðinu, stækkun opinbera geirans og aukinni regluvæðingu. En að auki hafa komið til nýjar kynslóðir sjálfsöruggra stjórnsmálamanna. Þeir eru meðvitaðir um stöðu sína sem umboðið frá þjóðinni veitir þeim og reiðubúnir að nýta hana. Þegar þeir eru í ríkisstjórn þá er það frekar ríkisstjórnin en einstaka ráðherrar og ráðuneyti sem bera pólitískt uppi vinnuna í stjórnkerfinu. Þetta kemur skýrlega fram í upplýsingamiðlun þar sem ný pólitísk útspil eru kynnt sem frumkvæði ríkisstjórnar en ekki einstakra ráðherra. Samningar við aðra flokka og hagsmunaaðila eru af hálfu ríkisstjórnar en ekki þess fagráðherra sem ber

ábyrgð.¹⁹⁶ Fagráðherrarnir koma hins vegar til skjalanna þegar þarf að taka til eftir hneykslismál og verið er að leita að sökudólgum.

Hinn nýi veruleiki lítur þá svona út:

- embættismenn sinna pólitík,
- pólitík og framkvæmd renna saman,
- stór ráðuneyti og stórar stjórnsýslustofnanir (d. styrelser),
- ríkisstjórnarræði með ráðherraábyrgð.

Aðrir fræðimenn hafa bent á að frá sjónarhóli almennings sé nauðsynlegt að hafa bæði stjórnmalamenn sem höggva á hnútinn í erfiðum málum sem hægt er að draga til ábyrgðar reglulega og embættismenn sem búa yfir tiltekinni hæfni, sérþekkingu og reynslu og blanda sér ekki beint í ákvarðanatöku í stórum málum en tryggja að farið sé eftir réttum málsmeðferðarreglum.¹⁹⁷

10.4 Undirbúningur ríkisstjórnarfunda

Samstarf á vettvangi ríkisstjórnar hefur tekið nokkrum breytingum undanfarin ár. Tilkoma ráðherranefnda hefur reynst þýðingarmikil og þar hefur orðið til vettvangur fyrir ráðherra og embættismenn eða leiðandi sérfræðinga til að ræða viðfangsefni sem snerta fleiri en eitt ráðuneyti. Fyrir vikið má segja að samspil hinnar pólitísku stoðar og embættismannakerfisins hafi orðið virkara og þýðingarmeira en áður. Á ríkisstjórnarfundum sitja einungis fyrir utan ráðherra, tveir starfsmenn forsætisráðuneytisins, og embættismenn taka ekki til máls.

Þrátt fyrir ráðherranefndirnar eru enn mörg mál sem koma til umfjöllunar í ríkisstjórn án þess að hafa fyrst farið í gegnum ráðherranefnd. Samanburður við Danmörku leiðir í ljós að mögulega megi styrkja starf ríkisstjórnar með því að efla undirbúning funda af hálfu starfslíðs ráðuneyta. Í Danmörku fara öll stærri mál ríkisstjórnar í gegnum ráðherranefndarfundum áður en þau eru sett á dagskrá ríkisstjórnar. Þar að auki eru haldnir undirbúningsfundir embættismanna fyrir ráðherranefndarfundum. Þá koma dagskrármál ríkisstjórnarfundar gjarnan fyrst til umræðu á ráðuneytisstjórnarfundum. Árið 2017 var gerð tilraun hér á landi með að fækka ríkisstjórnarfundum í einn á viku, líkt og tíðkast í Danmörku, og í staðinn

¹⁹⁶ Í Danmörku er algengt að ríkisstjórnir semji við stjórnarandstöðuna um stefnuna í stórum málum.

Stjórnarandstöðuflokkarnir ákveða hver fyrir sig hvort þeir taki þátt í slíku en frá þeirra sjónarhóli er það kostur að geta haft áhrif með þessu móti á meðan sá hængur kann að vera á að stefna flokks leyfi ekki málamiðlanir. Stundum eru hagsmunaaðilar einnig aðilar að slíku samkomulagi.

¹⁹⁷ [W]e, the masses, need a category of people in public office who will be on „short term“ tenure, so that the quality of their stewardship of office can be frequently assessed, and innovation made possible; a class of person who can be got rid of without violence to our consciences or theirs. But we need also a category of public officer on „long term“ tenure, so that there can be assurance of the development of skills and expertise, experience and specialisation; and in respect of these persons it is better that we should never be put in a position of wishing to get rid of them. So, it is clear that this „long term“ tenure class must be inhibited from taking sides in matters on which we are likely to be divided amongst ourselves, and that on such a matter, sides should be taken only by the „short term people.“ Sjá Dunsire, 1973, bls. 159.

myndu ráðuneytisstjórar funda örar og hafa það hlutverk að undirbúa ríkisstjórnarfundi. Horfið var frá þessari tilraun í árslok 2017 eftir ríkisstjórnarskipti og gagnrýni á fækkun ríkisstjórnarfunda.

10.5 Samantekt og ályktanir

Samspil stjórnámálamanna og embættismanna hefur verið fræðimönnum hugleikið í að minnsta kosti 150 ár. Enn þann dag í dag er þetta mjög snúið viðfangsefni hér á landi og víðar. Stjórnámálamenn eru ómissandi í lýðræðisríki sem fulltrúar þjóðarinnar kjörnir beinni kosningu eða óbeint sem trúnaðarmenn Alþingis er stýra framkvæmdarvaldinu. Ríkisstarfsmenn, þar sem embættismenn eru í æðstu stöðum, eru einnig ómissandi. Margt sameinar þessa hópa og mörkin milli starfa þeirra geta verið óljós.

11. Vísbendingar og ályktanir

11.1 Inngangur

Í þessum kafla verða teknar saman vísbendingar og ályktanir sem komu fram eða leiða má af umfjöllun hér að framan og í viðaukum. Fjallað hefur verið um sögulegar rætur embættismannakerfisins og lagaumgjörð um ráðherra og ríkisstjórn annars vegar og embættismenn hins vegar. Embættismannakerfinu hefur verið lýst og samspili þess við hina pólitísku stoð stjórnkerfisins. Gerður hefur verið samanburður við 8 önnur lönd og raktar leiðbeiningar og samantektir alþjóðastofnana. Rétt er að hafa í huga að skipulag í hverju landi er ákveðin söguleg niðurstaða þar sem líta ber á ýmis sérkenni þess skipulags sem blasir við í dag sem svar við viðfangsefnum eða áskorunum í fortíðinni.

Mikilvægt er að gaumgæfa þær áskoranir sem íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir og skilja fyrirbyggjandi vandamál og þann jarðveg sem þau eru sprottin úr áður en ráðist er í mögulegar breytingar.

Fyrir þessa úttekt voru einnig tekin 13 rannsóknarviðtöl sem samanstóðu af 6 viðtölum við fyrrverandi ráðherra og 7 viðtölum við fyrrverandi ráðuneytisstjóra. Þegar þessi viðtöl eru skoðuð er rétt að hafa í huga að viðmælendur höfðu komið að starfsemi ráðuneytanna á mismunandi tímum á tímabili sem nær yfir tæp 30 ár eða frá 1990 til 2018. Þessi ár í íslenskri stjórnsýslu hafa einkennst af hröðum og umfangsmiklum breytingum, sem markast hafa af nýrri löggjöf og óvæntum atburðum, breytingum sem hafa umbreytt starfs- og stjórnsýsluháttum innan ráðuneytanna og framkvæmd verkefna á vegum stjórnsýslunnar. Því hefur margt í verklagi og málsmeðferð innan ráðuneytanna tekið breytingum frá því sem fram kemur í einstaka viðtölum við fyrrverandi ráðherra og ráðuneytisstjóra. Líta má á þær breytingar sem lið í ákveðinni þróun til nútímalegri stjórnsýsluhátta innan íslenskrar stjórnsýslu og stjórnsýsluumbótum sem gerðar hafa verið í áranna rás.

Breytingarnar sem hér er vísað til hafa að mestu markast af lögum frá Alþingi. Þær lagabreytingar sem hafa haft hvað mest áhrif á starfsemi stofnana ríkisins á undanförunum 30 árum eru setning stjórnsýslulaga, gildistaka EES-samningsins, upplýsingalög, ný starfsmannalög, Stjórnarráðslög og loks lög um opinber fjármál.

Þá er rétt að nefna í þessu samhengi ýmsa stóratburði í sögu þjóðarinnar hin síðari ár sem kallað hafa á viðbrögð og beinar aðgerðir stjórnvalda og sem hafa tvímælalaust haft mikil áhrif á þróun mála innan íslenskrar stjórnsýslu. Þessir atburðir hafa reynt á stjórnsýslulega getu og hæfni starfsfólks ráðuneytanna, viðbragðsflýti stjórnsýslukerfisins í heild og samhæfingu með samstarfi þvert á stofnanir og ráðuneyti. Hér má fyrst tiltaka endurreisn fjármálakerfisins og samstarf íslenskra stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn frá 2009 til 2011 í kjölfar bankahrunsins 2008. Þessir atburðir, þ.e. bæði hrunið sjálft og koma Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til landsins, eru mikilvægir í sögulegu samhengi og

kölluðu á viðbrögð sem byggðu á nánú samstarfi milli alþjóðlegra sérfræðinga annars vegar og fjölda íslenskra sérfræðinga innan sem utan stofnana ríkisins hins vegar. Þá ber að nefna viðbrögð stjórnvalda við heimsfaraldrinum árin 2020-2022 og yfirstandandi skipulag viðbragða við jarðhræringum á Reykjanesskaga. Það ástand sem skapaðist í heimsfaraldrinum og yfirstandandi náttúruvá á Reykjanesskaga eru fordæmalausar aðstæður sem hafa kallað á skjót og samhæfð viðbrögð stjórnsýslunnar þvert á ráðuneyti og stofnanir.

Óhætt er að segja að þegar skammt er stórra högga á milli í fámennu samfélagi og lítilli stjórnsýslu þá reyni á þá innviði, einkum þær stofnanir þar sem taka þarf ákvarðanir undir álagi, fúmlaust, hratt og örugglega, en gæta þess um leið að allar ákvarðanir og aðgerðir standist lög. Verklag og vinnubrögð stjórnsýslunnar sem grípa hefur þurft til við þessar aðstæður hefur skilið eftir sig þekkingu sem draga má á síðar þegar á reynir. Reynsla og þekking af þessu tagi innan stjórnsýslunnar er það sem átt er við þegar talað er um *stofnanaminni*, nokkuð sem viðmælendum í viðtalsrannsóknunum varð tíðrætt um.

11.2 Ísland og samanburðarlöndin

Vel fer á því að rifja upp það helsta sem kom fram í samantektinni í kafla 9 um embættismannakerfi í 8 löndum. Hér er sjónum beint að því hvar íslenska embættismannakerfið stendur í samanburði við þessi lönd:

- Ráðuneytin, stofnanir og nefndir, eru margar og gjarnan fámennar einingar sem njóta tiltölulega mikils sjálfstæðis.¹⁹⁸
- Í norsku og þýsku stjórnarskránum líkt og þeirri íslensku segir að forseti eða konungur skipi embættismenn nema annað sé ákveðið með lögum. Munurinn er sá að löggjafinn hér á landi hefur fært nánast allar embættaskipanir til ráðherra.
- Í Noregi fer skrifstofa forsætisráðherra með vinnuveitendahlutverk gagnvart stjórn málamönnum í fagráðuneytunum. Forsætisráðuneytið á Íslandi hefur að sumu leyti slíkt hlutverk en það hefur ekki verið skilgreint jafn skýrlega og í Noregi.
- Ísland sker sig úr að því leyti að hver og einn ráðherra hefur sjálfðæmi um skipun þeirra embættismanna sem undir hann heyra. Ekki þarf að bera slíkt undir forsætisráðuneytið eða ríkisstjórn. Þess má þó geta að reglur um ráðgefandi hæfnisnefndir við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eru á forræði forsætisráðherra.
- Ráðherrar á Íslandi eru vel settir með fjölda aðstoðarmanna ef miðað er við þau ríki sem voru höfð til samanburðar, þ.e. tveir fyrir hvern ráðherra auk þriggja aðstoðarmanna ríkisstjórnar, sem hafa hingað til verið

¹⁹⁸ Hér er ekki einvörðungu átt við sjálfstæði í skilningi IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

staðsettir í forsætisráðuneytinu. Þegar tekið er mið af stærð ráðuneyta hér á landi verður ekki annað séð en að pólitíska stoðin sé öflug að þessu leyti.

- Ekki finnast dæmi utan Íslands um að skyldur ráðherra til að leita álits og ráðgjafar ráðuneytisins séu lögfestar. Aftur á móti má finna kerfi þar sem áhersla er lögð á skyldu embættismanna til að veita ráðgjöf á breiðum grunni.
- Í Danmörku er venja fyrir því að ef vandkvæði koma upp í samskiptum ráðherra og ráðuneytisstjóra þá er ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins í lykilhlutverki í samráði við ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins. Í slíkum málum er lagt mat á hvort málefnalegar ástæður kunni að vera fyrir hendi til að færa ráðuneytisstjóra milli embætta. Á Íslandi hefur slíkt hlutverk ekki verið formgert eða verið orðað skriflega. Í raun er það samt svo að forsætisráðherra og ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins fréttu af slíku eða leitað er til þeirra um lausn mála.
- Ísland sker sig úr að því leyti hve hópur embættismanna er sundurleitur og erfitt að sjá hvað sá hópur eigi sameiginlegt sem greini hann frá öðrum ríkisstarfsmönnum nema e.t.v. að þetta er hópur sem ekki er talið æskilegt að hafi verkfallsrétt, en það á reyndar við um stærri hóp.
- Þegar embætti er laust á Íslandi er ýmist hægt að auglýsa eða færa einhvern sem þegar er embættismaður til. Könnun forsætisráðuneytisins haustið 2022 leiddi í ljós að í allstórum hluta tilvika var um flutning milli embætta að ræða. Í samanburðarlöndum er hreyfanleiki af þessu tagi hluti af skipulögðu framgangskerfi.
- Hér á landi ber að veita almenningi aðgang að lista yfir nöfn umsækjenda um stöður og æðstu embætti. Engar undantekningar eru heimilaðar. Hvergi er gengið jafn langt þótt gagnsæi sé vissulega einnig mikið í Noregi og Finnlandi.
- Ísland er með þá sérstöðu að æðstu embættismennirnir, þ.e. ráðuneytisstjórar, búa við minnsta starfsöryggið. Líkt og almennt gildir um embættismenn þá eru þeir skipaðir til 5 ára í senn. Sú staða að æðstu embættismenn geti átt von á því að embættið sé auglýst að skipunartíma loknum og að þeir verði þá án atvinnu kann að draga úr sjálfstæði þeirra gagnvart ráðherra.
- Í meginráttum sker hlutverk ráðuneytisstjóra á Íslandi sig ekki úr miðað við starfsfélaga erlendis. Það er samt augljóslega líkast hlutverki ráðuneytisstjóra í Danmörku.

11.3 Vísbendingar úr viðtalsrannsóknnum

Gögn rannsóknarinnar, sem nánar er lýst í viðauka, bera þess merki að á undangengnum 30 árum hafi opinber stjórnsýsla, skipulag hennar, verklag og vinnuaðferðir tekið allnokkrum breytingum. Nægir í því sambandi að vísa til þeirra breytinga sem raktar voru hér í inngangi að þessum kafla. Þar kemur fram að ný löggjöf á ýmsum sviðum, aðildin að Evrópska efnahagssvæðinu og aukin

regluvæðing opinberrar stjórnsýslu á Íslandi hafi gjörbreytt umhverfi og starfsskilyrðum starfsfólks stjórnsýslunnar. Þá hafa stórir atburðir og áföll leitt til þess að nálganir og verklag innan stjórnkerfisins hafa tekið breytingum í átt til aukinnar samhæfingar þvert á stofnanir og stjórnsýslustig.

Viðtalsrannsóknin hefur að geyma markverðar vísbendingar sem gefa tilefni til nánari skoðunar svo draga megi af þeim ályktanir fyrir hugsanleg næstu skref. Þær helstu eru:

Ráðuneytin eru afar ólík sem stofnanir

Það helgast ekki einungis af því að ráðuneytin skiptast eftir málefnasviðum og því hvert um sig með ólíka sérhæfingu, heldur einnig af því að í hverju ráðuneyti er ráðuneytisstjóri sem er æðsti embættismaður ráðuneytisins og lykilpersóna fyrir bæði ráðherrana og starfsfólkið. Hver og einn ráðuneytisstjóri hefur sinn stjórnunarstíl og býr yfir mismunandi mikilli stjórnunar- og leiðtogareynslu. Það hvernig ráðuneytisstjóri leggur línur um skipulag og stjórnun ráðuneytisins og hvaða hátt hann hefur á upplýsingagjöf, samskiptum og tengslum sínum við ráðherra og starfsfólk ráðuneytisins skapar umhverfi og andblæ innan ráðuneytisins sem sumir viðmælendur vísuðu til sem stofnanamenningar. Verklag við móttöku nýs ráðherra í hverju ráðuneyti hefur þó verið að færast í sambærilegt horf á undanförunum árum. Þá hafa hin síðari ár bæði átt sér stað umtalsverðar breytingar á lagaumhverfi og ýmsar ytri aðstæður svo sem áföll og efnahagslegar áskoranir kallað á heildstæðari nálgun verkefna með aukinni samhæfingu þvert á ráðuneyti og stofnanir. Að auki hafa ráðuneytisstjórar með sér reglubundna fundi þar sem fjallað er um ýmsa þá þætti sem eru sameiginlegir öllum ráðuneytunum og hefur þessi vettvangur ráðuneytisstjórnanna festst í sessi á umliðnum árum og fengið formlegra hlutverk.

Samstarf og samhæfing þvert á ráðuneyti og stofnanir

Mikið hefur reynt á stjórnsýsluna á þessum fyrsta fjórðungi 21. aldar og hafa stærstu viðfangsefnin kallað á mikla samvinnu þvert á ráðuneyti. Ekki verður fram hjá því litið að samstarf þvert á ráðuneyti er og verður meiri áskorun því minni og fleiri sem ráðuneytin eru. Þetta skýrist einkum af því að lítil ráðuneyti hafa á að skipa færra starfsfólki þar sem hver og einn er upptekinn við að sinna meginverkefnum ráðuneytis. Í nútímastjórnsýslu, sem er sundurleitari og brotakenndari en áður þekktist, m.a. vegna aukinnar dreifstýringar, hefur krafan um heildstæðari nálgun verkefna farið vaxandi og því geta fleiri og smærri ráðuneyti staðið frammi fyrir því að þurfa að verja starfskröftum úr faliðuðum hópi starfsfólks í samhæfingu. Samstarf um samhæfingu er ekki átaksverkefni, heldur stjórnunar- og stjórnsýsluhættir sem þarf að tileinka sér til lengri tíma svo geta í stefnumótun og samhæfðum viðbrögðum stjórnvalda varðveitist innan ráðuneytanna. Hér reynir ekki síst á forsætisráðuneytið að rækta samstarfsmenningu og hæfni hjá öðrum og grípa inn í sjálft þegar þörf krefur.

Staða og hlutverk ráðuneytisstjóra

Þau gögn sem starfshópurinn hefur tekið saman benda til þess að rétt kunni að vera að styrkja hina formlegu stöðu ráðuneytisstjóra og hlutverk þeirra. Hér mætti til dæmis horfa til Írlands. Starfshópurinn telur að slík vinna gæti skapað faglega og gagnlega umræðu um þetta lykilhlutverk innan opinberrar stjórnsýslu, auðvelda samhæfingu verklags og vinnubragða innan ráðuneytanna og auka gagnsæi í starfsháttum þeirra. Í samanburðinum milli landanna sem skoðuð voru kemur einnig fram að íslenska embættismannakerfið hafi þá sérstöðu að ráðuneytisstjórar þar búi við minnsta starfsöryggið, en þeir eru líkt og aðrir embættismenn skipaðir til 5 ára í senn. Í viðtalsrannsóknunum komu fram skýrar vísbendingar um að þessi staða ráðuneytisstjóranna geti veikt störf þeirra sem yfirmanna og stjórnenda ráðuneytanna gagnvart ráðherra annars vegar og starfsfólki hins vegar, einkum skrifstofustjórum, sem skipaðir eru, líkt og ráðuneytisstjórnarnir, af ráðherra, og einnig gagnvart aðstoðarmönnum ráðherra, sem eru valdir og ráðnir af ráðherra.

Í fyrsta lagi þá geti ráðuneytisstjóri sem eigi stuttan tíma eftir af skipunartíma sínum veigrað sér við að ávarpa valdið og setja því lögmæt mörk með varnaðarorðum til ráðherra ef ráðuneytisstjóranum sýnist margt benda til þess að ráðherra sé hugsanlega í þann veg að taka ákvörðun sem brýtur í bága við lög. Í öðru lagi þá eru umboðs- og ábyrgðartengslin milli ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra veik þar sem skrifstofustjóri er ekki ráðinn af ráðuneytisstjóranum og því gæti ráðuneytisstjórinn, þegar á reynir, firrt sig ábyrgð á störfum skrifstofustjórans. Í þriðja lagi, þá starfa aðstoðarmenn ráðherra í umboði ráðherra en ekki ráðuneytisstjóra. Eins og fram kemur í gögnum viðtalsrannsóknarinnar þá gæti ráðuneytisstjóri samt sem áður þurft að axla ábyrgð á ákvörðunum eða aðgerðum starfsfólks sem verða til í kjölfar beinna samskipta við aðstoðarmenn ráðherra. Þetta er vegna þess að það kann að vera að þær aðgerðir, sem bein samskipti milli starfsfólks ráðuneytisins og aðstoðarmanna ráðherra leiddu til, standist ekki reglur um verklag og vinnubrögð ráðuneytisins þótt efnislega sé stefnt að sama marki. Starfshópurinn telur að þessa stöðu ráðuneytisstjóra beri að skoða nánar í ljósi þeirrar sérstöðu sem ráðuneytisstjórar hafa innan ráðuneytanna, stöðu sem gegnumgangandi og endurtekið var lýst í viðtölum við fyrrverandi ráðherra sem lykilstöðu í stefnumótunarvinnu ráðherranna. Þar er reyndum ráðuneytisstjórum lýst sem þungamiðju yfirsýnar og stofnanaminnis innan ráðuneytisins og þeim einstaklingi sem gerir ráðuneyti að myndugri og öflugri stofnun.

Stofnanaminni og mikilvægi þess

Vísan í stofnanaminni og mikilvægi þess kom fyrir í sex af þrettán viðtölum, þ.e. í fjórum viðtölum við fyrrverandi ráðherra og í tveimur viðtölum við fyrrverandi ráðuneytisstjóra. Hjá fyrrverandi ráðherrum kom m.a. fram að „oft hafi taktísk ráðgjöf um pólitík einstakra stefnumála reynst ráðherrum dýrmæt [ráðgjöf], að þar hafi kostir stofnanaminnisins innan ráðuneytanna sannað sig og að

ákveðinn stöðugleiki og samfella í yfirstjórninni væri 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. Aðeins 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.“ Í þessari umfjöllun fyrrum ráðherra var m.a. vísað til stofnanaminnis sem „reynslu af því að beita leikreglum stjórnsýslunnar og þekkingu á því hvernig þessar reglur virki í reynd“.

Eins og fram hefur komið er stofnanaminni skilgreint innan félagsvísindanna sem a) reynsla og þekking sem býr innra með starfsfólki, b) kerfin sem halda utan um skráningu gagna¹⁹⁹, c) stjórnunarkerfin sem eru stofngerð í formi reglubundins verklags að meðtöldum málsmeðferðar- og reikningsskilareglum, og d) þau viðmið og gildi sem stofnanamenningin byggir á. Rannsóknir á stofnanaminni, innan skipulagsfræða stofnana og stjórnunarfræða, hafa m.a. beinst að öflun og tileinkun þekkingar, varðveislu hennar og endurheimt.²⁰⁰ Þegar litið er á það sem eitt ferli að afla, varðveita og endurheimta þekkingu hafa rannsóknir skilgreint slíkt ferli sem stofnanalærdóm (e. organisational learning).²⁰¹

Stofnanaminni og þar með sá lærdómur sem stofnanir búa yfir getur átt það á hættu að glatast eða fara forgörðum. Í fyrsta lagi er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að starfsfólk sé meðvitað um það að tiltekið mál hafi komið upp áður og að til séu gögn um málið innan stofnunarinnar. Í öðru lagi, þótt starfsfólk sé meðvitað um að tiltekið mál hafi komið upp áður þá getur það litið svo á að það skipti ekki máli eða eigi ekki lengur við, að ekki sé hægt að reiða sig á fyrirliggjandi gögn eða að það sé alltof tímafrekt að taka gögnin fram aftur. Í þriðja lagi, jafnvel þótt gögnin finnist og þau séu tekin fram til skoðunar á ný þá geta þau verið mistúlkuð m.a. vegna þess að þau eru ekki skoðuð í réttu samhengi eða upplýsingar sem liggja að baki niðurstöðu málsins á sínum tíma séu ekki skráðar. Í fundargerðum er t.d. gjarnan skráð hver niðurstaða málsins var, en ekki hvernig komist var að þeirri niðurstöðu, hvaða rök og sjónarmið voru þar ráðandi í umræðunni og hvaða málamiðlanir voru gerðar.

¹⁹⁹ Benda má á í þessu sambandi að umboðsmaður danska Stórþingsins hefur fundið að ófullnægjandi leitarmöguleikum í upplýsingakerfum stjórnvalda þar sem þeir geti talist ósamrýmanlegir við meginreglur stjórnsýsluréttar, sbr. niðurstöður í málum FOB 2004.569 og FOB 2006.390.

²⁰⁰ Stofnanaminni er gjarnan nefnt *institutional memory* eða *organisational memory* á ensku. Skipulagsfræði stofnana er nefnt *organisational theory* og stjórnunarfræði er *management science*. Öflun og tileinkun þekkingar er nefnt *knowledge acquisition*, varðveisla hennar og endurheimt er nefnt *storage* og *retrieval* á ensku.

²⁰¹ Foroughi o.fl., 2020. Enska hugtakið er *organisational learning*.

Að mati Pollitt þá stendur stofnanaminni hvað mest hætta af a) endurteknum skipulagsbreytingum, b) brotakenndum starfsferlum starfsfólks (e. fragmentation of careers), þ.e. sífelldum og tíðum flutningi starfsfólks milli starfa og stofnana, c) sífellt meiri hraða og breytileika við miðlun og varðveislu upplýsinga og ákvarðana, þ.e. breytt samskipti með vaxandi notkun snjallsíma, smáskilaboða, tölvupósts o.fl., d) áherslu á hraðar og róttækar breytingar í stjórnun ásamt tilhneigingu til að hafna eldri aðferðum og e) tímapressu sem felst m.a. í því að allt eigi að gerast í miklum flýti og því viðhorfi að það beri vott um „mikilvægi“ að hafa „alltaf brjálað að gera“.²⁰²

Við vinnslu skýrslunnar kom fram í samtölum við embættismenn og alþjóðlegan stjórnsýsluráðgjafa hjá Cabinet Office í Bretlandi að hættan á því að stofnanaminni tapaðist væri ekki mikið áhyggjuefni í stórum stjórnsýslukerfum með mannmargar stofnanaeiningar. Þar er síður byggt á minni einstaklinga í lykilstöðum. Stofnanaminni varðveitist hins vegar í hugum margra einstaklinga sem eru hluti af sama teymi innan viðkomandi stofnana. Stofnanaminni hlyti aftur á móti að geta verið mikið áhyggjuefni í lítilli stjórnsýslu með mörgum stofnunum í brotakenndu stjórnsýslukerfi. Í ljósi alls þessa, telur starfshópurinn að huga þurfi betur að þeirri þýðingu sem stofnanaminni og stofnanabundin þekking hefur í starfrækslu, ákvörðunum og stefnumótun innan ráðuneytanna og á meðal þeirra. Þetta telur starfshópurinn að megi gera með því að gefa þessum þætti meira vægi við skipan og ráðningar í embætti og störf og við flutning á starfsfólki milli ráðuneyta og stofnana. Í fámennri stjórnsýslu, þar sem í hverju lagi stjórnkerfisins er þunnt smurt hvað varðar stjórnendur og starfslíð með sérfræðilega þekkingu, þarf að gefa samræmdri, skipulagðri og markvissari þekkingarstjórnun tilhlýðilega vigt og þannig lágmarka upplýsinga- og þekkingartap.

Hæfnisnefndir um ráðningar í æðstu embætti og stöður og flutningur starfsfólks innan stjórnkerfisins.

Í viðtölum við fyrrverandi ráðherra og fyrrverandi ráðuneytisstjóra kom almennt fram mikil ánægja með þann möguleika að geta flutt starfsfólk milli ráðuneyta og stofnana. Það væri bæði kostur fyrir starfsfólkið og fyrir kerfið í heild sinni. Þá kom fram nokkuð almenn ánægja með þá breytingu sem kom inn í stjórnarráðslögunum 2011 með ákvæðinu um skipan hæfnisnefnda til að meta og velja hæfustu einstaklingana úr hópi umsækjenda um æðstu embætti og stöður innan stjórnsýslunnar áður en tillaga um 2-3 hæfustu umsækjendurna er gerð til ráðherra. Fram kom að þetta kerfi væri ekki gallalaust en hefði gefið verklagi við ráðningar meiri trúverðugleika en áður var. Aftur á móti komu fram áhyggjur af því meðal ráðuneytisstjóranna fyrrverandi hversu fáir umsækjendur hefðu verið um sumar af þeim æðstu stöðum sem auglýstar hefðu verið lausar

²⁰² Pollitt, 2009, bls. 198-218.

til umsóknar á umliðnum misserum. Það væri alvarlegt mál ef ekki tækist að laða að nægilegan fjölda hæfra umsækjenda með fjölbreytilegan bakgrunn. Fram kom að annað hvort væri eitthvað fráhrindandi í þessu ferli eða að stjórnsýslunni hefði ekki tekist að markaðsetja sig sem áhugaverðan vinnustað.

Viðmælendur voru almennt þeirrar skoðunar að sú skylda að veita aðgang að nöfnum allra umsækjenda um embætti og stöður hjá ríkinu hafi hugsanlega orðið til þess að umsóknum hafi fækkað þó svo það sé alls ekki eina ástæðan að mati sumra sem höfðu reyndar efasemdir um að nafnabirtingar umsækjenda einar og sér hefðu svo mikil áhrif. Þá var á það bent að það hafi færst í vöxt hin síðari ár að ráðuneytisstjórar hafi verið látnir víkja úr störfum sínum og aðrir skipaðir fyrir atbeina ráðherra. Þetta veiki stjórnsýsluna að mati sumra viðmælenda þar sem staða hins nýja ráðuneytisstjóra gæti verið í uppnámi þegar nýr ráðherra kemur inn í ráðuneytið. Þá séu slík bein pólitísk afskipti af skipan í embætti ekki traustvekjandi fyrir hugsanlega umsækjendur. Rétt er einnig að vekja athygli á því í þessu sambandi að bein aðkoma ráðherra að ráðningarferli æðstu stjórnenda í ráðuneytum á Íslandi er mikil samanborið við samanburðarlöndin og ráðningarkerfið um skipan í embætti og störf æðstu stjórnenda telst því talsvert dreifstýrðara en víðast hvar annars staðar. Þessi beina aðkoma felst m.a. í því að það er ráðherrann sem sjálfur skipar hæfnisnefndina hverju sinni og velur henni formann. Nefndarmenn eru því í beinum umboðstengslum við ráðherrann og taka við þóknun frá ráðuneyti hans fyrir störf sín í nefndinni. Margt bendir til þess að þessi pólitíska umgjörð hæfnisnefndakerfisins grafi undan þeirri tiltrú sem ráðningarferli þurfa að hafa til þess að njóta trausts í samfélaginu. Þetta er sérlega bagalegt því ferlið sjálft kann að vera vandað og faglega að því staðið af hálfu nefndarmanna, en umgjörðin kasti rýrð á annars vönduð vinnubrögð hæfnisnefnda almennt.

Áður en lengra er haldið í umfjöllun starfshópsins um framangreindar vísbendingar þá má rifja upp þau alþjóðlegu viðmið sem lýst er í kafla 7 hér í þessari skýrslu en þar koma fram tilmæli bæði frá Evrópuráðinu og OECD um skipan og stöðu embættismanna. Þar segir í fyrsta lagi í tilmælum Evrópuráðsins frá 2000 að „[...] í grunninn séu tvenns konar kerfi við lýði í Evrópu, annars vegar séu opinberir starfsmenn ráðnir til starfa líkt og í einkageiranum. Hins vegar sé um framgangskerfi að ræða þar sem staða þeirra er skilgreind í lögum. Hvort kerfið sem sé við lýði þá sé mikilvægt að tiltekin grundvallaratriði séu til staðar. Eitt þeirra er að ráðning eða skipun byggist á jöfnu aðgengi, hæfni, sanngjarnri og opinni samkeppni um lausar stöður og engin mismunun eigi sér stað. Ráðningarkerfi og -ferli þurfi að miða að því að velja þann sem best uppfyllir hinar sérstöku þarfir viðkomandi stofnunar.“ Þá samþykkti OECD-ráðið þann 17. janúar 2019 tilmæli um leiðtogafærni og hæfni hjá hinu opinbera. Tilmælin árétta mikilvægi þess að opinber stjórnsýsla sé fagleg, fær og viðbragðsskjót en þessi atriði séu mikilvæg til að efla traust almennings til opinberra stofnana. Þá er m.a. mælt með því við aðildarríkin að gæta þess „að æðstu embættismenn séu skipaðir á grundvelli verðleika og eftir opnum og gagnsæjum ferlum. Þá er mikilvægt að tryggja að ábyrgð æðstu

embættismanna á árangri sé skýr; að tryggja að embættismenn hafi fullt umboð, valdheimildir og úrræði til að veita óháða ráðgjöf á grundvelli faglegrar og viðurkenndrar þekkingar og til að geta sagt sannleikann frammi fyrir pólitísku valdi."

Að þessu sögðu telur starfshópurinn að bæta megi ráðningarferli íslenska embættismannakerfisins með því að skoða hugmyndina um miðlæga mannauðsskrifstofu sem mynda mætti t.a.m. með sameiningu alls þess starfsfólks innan Stjórnarráðsins sem fæst við og hefur aðkomu að mannauðsmálum, þar með talið ráðningum. Sjá mætti fyrir sér að henni yrði jafnframt falið að hafa umsjón með hreyfanleika starfsfólks milli ráðuneyta og stofnana. Slík leið gæti falið í sér ávinning við þróun íslenska embættismannakerfisins og Stjórnarráðsins. Annars vegar fáist í ráðningarferlinu meiri festa og samræmi við skipan og ráðningar í embætti og stöður og með meira samræmi í ráðningarferlinu verði réttaröryggi umsækjenda betur tryggt. Hins vegar geti skipulagt verklag þar sem haldið er með markvissari hætti utan um tilfærslur starfsfólks innan stjórnkerfisins, sem flestir viðmælendur í viðtalsrannsókninni töldu vera af hinu góða, miðast við það annars vegar að nýta með markvissum hætti sérfræðikunnáttu innan stjórnkerfisins og hins vegar lágmarka upplýsinga- og þekkingartap innan Stjórnarráðsins. Nærtækt er að staðsetja slíka einingu innan eða á vegum forsætisráðuneytisins eða fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Aðstoðarmenn ráðherra: staða, hlutverk og verkefni.

Í viðtölum við fyrrverandi ráðherra og ráðuneytisstjóra má merkja að aðstoðarmenn ráðherra geti verið mikilvæg viðbót við það starfslið sem fyrir er innan ráðuneytanna og séu t.a.m. vel til þess fallnir að leiða pólitíska stefnumótun. Hvergi komu fram sjónarmið um að leggja ætti núgildandi aðstoðarmannakerfi niður. Aftur á móti komu fram nokkrar athugasemdir hjá báðum hópum sem sneru að því að skerpa þyrfti á framkvæmd og eftirfylgni þeirra reglna sem um aðstoðarmenn ráðherra gilda. Þessar reglur koma fram í leiðbeinandi erindisbréfi fyrir aðstoðarmenn ráðherra sem settar voru með stöð í 2. mgr. 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.²⁰³ Nokkuð hafi borið á því að aðstoðarmenn ráðherra gangi út frá því að þeir hafi formleg völd innan ráðuneytanna og þar með heimild til að gefa starfsliði ráðuneytanna fyrirmæli. Það sé í andstöðu við meginsjónarmið sem búa að baki lögum um Stjórnarráð Íslands og 2. mgr. 4. gr. leiðbeinandi erindisbréfs þar sem segir að aðstoðarmaður hafi ekki boðvald yfir embættismönnum eða starfsmönnum ráðuneytis. Hnykkja þurfi á þessari reglu og öðru því sem lýtur að stöðu aðstoðarmanna ráðherra innan ráðuneytanna, skerpa sameiginlegan skilning allra á stöðu og hlutverki þeirra og að þetta megi m.a. gera með skipulagðri

²⁰³ Forsætisráðuneytið, 2024a.

fræðslu sem taki mið af upplýsinga- og fræðslupörf bæði ráðherra, aðstoðarmanna og starfslíðs ráðuneytanna.

Þá komu fram nokkuð samhljóða sjónarmið um eiginleika sem aðstoðarmenn ráðherra þyrftu að hafa til brunns að bera til að geta sem best þjónað hlutverki sínu. Fram kom í hópi ráðherranna að „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.“ Í hópi ráðuneytisstjóranna fyrrverandi kom fram sú 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.“

Heimild ráðherra til að ráða sér aðstoðarmann kom fyrst fram í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Þar var fjöldi aðstoðarmanna ekki tilgreindur en af orðanna hljóðan virðist sem gert hafi verið ráð fyrir einum aðstoðarmanni á hvern ráðherra. Í niðurstöðum rannsóknar sem Ómar H. Kristmundsson prófessor í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands gerði á bakgrunni aðstoðarmanna ráðherra á tímabilinu 1971-2005²⁰⁴ og sem síðar var uppfærð fram til ársins 2014²⁰⁵ kemur fram að bakgrunnur aðstoðarmanna hafi ekki tekið miklum breytingum á tímabilinu. Þá segir í niðurstöðunum: „Ekki virðist sem ráðherrar bæti upp eigið reynsluleysi í embætti með reynslumiklum aðstoðarmönnum. Ráðherrar sem ekki hafa setið í embætti eða verið í öðrum pólitískum embættum sækja sér ekki í meira mæli aðstoð pólitískra eða faglegra ráðgjafa. Meðalaldur aðstoðarmanna reynslulítilla ráðherra er ekki hærri en hinna.“ Sú ályktun er dregin í rannsókninni að „það sem mestu skipti við val ráðherra á aðstoðarmanni sé að hann hafi áður starfað innan flokks ráðherra og ráðherra þekki hann persónulega t.d. í starfi innan kjördæmis. Með þessu er undirstrikað að aðstoðarmaður er fyrst og síðast pólitískur trúnaðarmaður ráðherra. Val byggist síður á tiltekinni reynslu eða þekkingu, þó finna megi dæmi um slíkt.“

Í úttekt sem gerð var á vegum OECD og Evrópusambandsins á aðstoðarmannakerfum nokkurra landa í Evrópu í byrjun aldarinnar má sjá að í flestum löndum sem skoðuð voru þá er það þetta sama sem virðist skipta

²⁰⁴ Ómar H. Kristmundsson, 2005.

²⁰⁵ Gestur P. Reynisson & Ómar H. Kristmundsson, 2014.

mestu máli við val ráðherra á aðstoðarmanni²⁰⁶. Staða aðstoðarmanna ráðherra innan ráðuneytanna í þeim löndum sem skoðuð voru virðist heilt yfir vera sú sama og lagt hefur verið upp með í leiðbeinandi erindisbréfi til aðstoðarmanna ráðherra hér á landi, þ.e. þeir eru handvaldir af ráðherrunum sjálfum og þurfa ekki að standast kröfur sem gerðar eru til umsækjenda um embætti og stöður innan ráðuneytanna, þeir standa utan við boðvaldsskipulag ráðuneytisins og eru venjulegast eingöngu ábyrgir gagnvart ráðherranum sem þeir vinna fyrir. Jafnframt eru þeir undanskildir kröfum sem gerðar eru til starfsliðs ráðuneytanna um pólitískt hlutleysi og hafa ekki heimild til að gefa starfsliði ráðuneytanna fyrirmæli þar sem það er talið skapa hættu á því að starfsfólk verði fyrir þrýstingi sem kunni að verða þess valdandi að það rjúfi þá reglu að gæta pólitísku hlutleysis.

Eins og fram hefur komið virðast íslenskir ráðherrar vera nokkuð vel settir með fjölda aðstoðarmanna miðað við önnur lönd og reyndar mjög vel settir ef litið er til þess að íslensk ráðuneyti eru gjarnan lítil og fáliðuð. Nokkuð athyglisverð ábending kom úr hópi ráðherranna fyrrverandi um fjölda aðstoðarmanna, en þar 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 starfsmenn ráðuneytisins. Margir aðstoðarmenn taka tíma frá ráðherra sem ef til vill væri betur varið í samskipti ráðherrans, bæði formleg og óformleg, við ráðuneytisstarfsfólk með það fyrir augum að styrkja traust samstarfstengsl ráðherra og ráðuneytisstarfsfólksins. Of margir aðstoðarmenn gætu þannig einangrað ráðherrann frá starfsliði ráðuneytisins og þar með þeim kostum sem stofnanaminnið gæti gefið ráðherranum, þ.e. reynsluna af beitingu reglna stjórnsýsluréttarins og þekkingu á hinum faglega þætti opinberrar stefnumótunar.“ Úr röðum ráðuneytisstjóranna fyrrverandi mátti heyra 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 ráðuneytisstjórum 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.“

Sú ábending sem fram kom í hópi ráðherranna fyrrverandi er nokkuð í takti við þær niðurstöður samanburðar á danska og norska embættismannakerfinu sem birtar voru árið 2024 og fjallað var um hér að framan í kafla 8.10.²⁰⁷ Þar segir í stuttu máli að fjölmenn pólitísk stoð innan ráðuneyta geti virkað sem fleygur milli embættismanna og stjórnmalamála. Þótt línan milli embættismanna og

²⁰⁶ OECD/SIGMA, 2007.

²⁰⁷ Askim, Bach og Christensen, 2024b.

stjórnmalamanna eigi að vera skýr þá á hún að flestra mati ekki að vera veggur sem getur hindrað eðlilegt og gagnkvæmt flæði upplýsinga, hugmynda og sjónarmiða milli þessara hópa. Þessum skilum milli embættismanna og stjórnmalamanna hefur verið lýst sem „svæði“ (e. zone). Skilin hafi þróast úr því að vera „lína“, stundum „fín lína“ yfir í það að vera „svæði“ þar sem starfsumhverfi og starfsaðstæður ráðherra og ráðuneytisfólks hafi tekið slíkum breytingum um og upp úr aldamótunum síðustu og að þær séu að leiða til þess að embættismenn þurfi að taka á sig hlutverk sem séu í eðli sínu pólitísk þótt ekki séu þau flokkspólitísk.²⁰⁸

Á meðan ráðherrarnir fyrrverandi lögðu áherslu á að ekki ætti að skerða möguleika ráðherra til að ráða sér aðstoðarmenn (og reyndar kom fram sú skoðun að aðstoðarmenn ættu jafnvel að geta haft meiri völd en nú er heimild fyrir) þá mátti greina algeran samhljóm meðal ráðuneytisstjórnanna fyrrverandi um 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 ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og sérfræðingar, þ.e. á grundvelli hæfnismats í skipulögðu samkeppnisferli, heldur handvaldir af ráðherrum og oftast úr þeirra eigin flokksstarfi. Að lokum kvað eitt sjónarmið nánast alltaf við hjá ráðuneytisstjórunum fyrrverandi: það er bara einn skipstjóri á hverju skipi.“ Í þessu sambandi var m.a. á það bent að ef t.d. aðstoðarmenn kæmu fyrirmælum á framfæri beint við sérfræðing ráðuneytisins án samráðs við ráðuneytisstjóra þá gæti hlotist af því ákveðið vandamál, þ.e. „...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.“

Þessi sjónarmið eru í fullu samræmi við það sem kom fram í OECD-úttektinni sem vísað var til hér að framan. Þá má líka greina meðal ráðuneytisstjórnanna að þar gæti ákveðins núnings milli embættismannakerfisins og pólitísku stoðarinnar. Ísland er ekkert eyland í þessum efnum. Núnings milli embættismannakerfa og pólitískrar stoðar ráðuneyta hefur gætt í flestum þeim löndum Evrópu þar sem aðstoðarmannakerfi hafa verið tekin upp. Til dæmis fyrsta áratuginn eftir að aðstoðarmannakerfin voru tekin upp á Írlandi og í Bretlandi þá tóku embættismenn þar þessum breytingum með miklum fyrirvörum og tortryggni, upplifðu reyndar að þessi nýbreytni væri sett þeim til

²⁰⁸ Pollitt og Bouckaert, 2011.

höfuðs í tilraun til að takmarka völd þeirra og áhrif. Eftir því sem á leið dró verulega úr þessum viðhorfum embættismanna til aðstoðarmannakerfisins og það sem virðist, að mati alþjóðlegra ráðgjafa, hafa skipt sköpum í þeirri jákvæðu þróun séu skýrar reglur um stöðu, verkefni og hlutverk aðstoðarmanna ráðherra og sameiginlegur skilningur þeirra og embættismanna á því hvers vegna þessar reglur eru mikilvægar.

11.4 Önnur atriði

Eins og fram hefur komið þá voru umbætur til umræðu á Íslandi á fyrri hluta 20. aldar sem eiga enn erindi tæplega öld síðar. Það snýr að því m.a. að embættaskipanir skyldi ræða í ríkisstjórn og að halda skyldi miðlægt utan um málefni embættismanna.

Þær breytingar sem orðið hafa á embættismannakerfinu hafa margar hverjar orðið án rækilegrar umræðu um hvort þær væru æskilegar. Þannig var 5 ára skipunartími innleiddur 1996 án þess að á því sé tekið í greinargerð með frumvarpinu að nýjum starfsmannalögum hver áhrifin gætu verið á sjálfstæði embættismanna. Gagnrýni í þá veru hafði hins vegar heyrst, einkum frá ráðuneytisstjórum, þegar fyrri tilraunir voru gerðar til að afnema æviskipan. Hins vegar var bent á það í skýrslunni Samhent stjórnsýsla 2010 að þetta væri ekki gott fyrirkomulag og að embættismenn ættu að vera fastráðnir þótt þak væri sett á tímalengd í tilteknu embætti.

Þá hefur þróunin varðandi samsetningu embættismannahópsins, sem nú er mjög sundurleitur, orðið án þess að merki séu um að komið hafi til umræðu að leggja þyrfti skýrari línur í því efni.

Á lýðveldistímanum hefur aðkoma forseta lýðveldisins að embættaskipunum breyst og má einkum rekja það til nýrra starfsmannalaga 1996. Ekki verður séð að það hafi verið rætt sérstaklega hvort það hefði verið æskilegt að viðhalda hans hlutverki til þess að geta veitt aðhald gegn misbeitingu valds ráðherra og til að tryggt væri að embættaskipanir kæmu til umræðu í ríkisstjórn.

Loks má benda á að starfshópurinn hefur sérstaklega staldrað við að núgildandi fyrirkomulag gefur ráðherra mikið svigrúm til að hlutast til um mönnun embætta sem undir hann heyra. Á það við um skipanir í embætti, tilfærslur og ákvarðanir um að framlengja ekki skipun. Breytingar ættu að miða að því að draga úr svigrúmi sem hægt er að misnota. Krafa um málefnalegar ástæður fyrir ákvörðunum og að fleiri komi að þeim en ráðherrann einn myndi stuðla að slíku.

12. Niðurstöður – valkostir²⁰⁹

12.1 Afmörkun hóps embættismanna

Stjórnarskráin gerir ráð fyrir tilvist embættismanna eftir því sem nánar er útfært í lögum. Stjórnarskrárákvæðið veitir að vísu enga leiðsögn um það hvað einkenni embættismenn nánar tiltekið. Frá fornu fari hefur hins vegar verið gerður greinarmunur á opinberum starfsmönnum eftir stöðu og hlutverki. Þá kemur mjög afdráttarlaus leiðsögn frá alþjóðastofnunum um að sérstaklega sé haldið utan um hóp æðstu starfsmanna hins opinbera sem vinna náð með hinu pólitíska valdi. Það er mjög nærtækt að byggja á núverandi fyrirkomulagi þar sem staða embættismanna er aðgreind frá öðrum opinberum starfsmönnum. Kerfið má hins vegar betrumbæta.

Sá hópur sem nú telst til embættismanna er of sundurleitur. Æskilegt er að hópurinn sé þess eðlis að forsendur séu til að skapa þar sterkari samnefnara vegna eðlislíkra viðfangsefna. Er þá einkum vísað til þess að um sé að ræða stjórnunarstöður í nálægð við hið pólitíska vald. Einnig er keppikefli að um sé að ræða eðlislík störf þar sem einstaklingar geti færst á milli og nýtt sér reynslu sem aflað hefur verið á einum stað til láta gott af sér leiða á öðrum stað í stjórnkerfinu. Sumir sem falla undir núverandi skilgreiningu á embættismönnum þurfa augljóslega að vera þar áfram. Á það við um ráðuneytisstjóra og forstöðumenn mikilvægra stofnana ríkisins. Miðað við alþjóðleg tilmæli er einnig rétt að skrifstofustjórar í ráðuneytum séu í þessum hópi. Til þess að afmarka betur hóp æðstu embættismanna í samræmi við ofangreint eru tvær leiðir færar að mati starfshópsins. Í fyrsta lagi mætti fækka verulega í hópi embættismanna þannig að tilteknir flokkar starfsmanna sem ekki eru í daglegri nálægð við pólitískt vald, s.s. tollverðir, fangaverðir, lögreglumenn, saksóknarar og nefndarmenn í úrskurðarnefndum (þ.e. þeir sem eru í fullu starfi en ekki formenn) teldust ekki lengur til embættismanna. Í öðru lagi væri hægt að taka upp mismunandi flokka embættismanna. Í sérstökum flokki væru þá þeir embættismenn sem starfa í hvað mestri nálægð við hið pólitíska vald. Það væru þá ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar og forstöðumenn tiltekinna ríkisstofnana. Sérreglur yrðu um þennan hóp sem lytu að skipunartíma, hreyfanleika, starfsþróun, miðlægu ut anumhaldi og valferli.

Kosturinn við fyrstu leiðina væri að skapaðar yrðu hreinar línur en ókosturinn væri að hætt væri við að litið yrði á slíka breytingu sem gengisfellingu á starfi

²⁰⁹ Starfshópurinn hafði það að leiðarljósi að tillögur myndu stuðla að þeim markmiðum sem tíunduð voru í inngangskafli og tækju á þeim áskorunum, vandamálum og sérkennum, sem ekki styðjast við góð rök, og varða embættismannakerfið hér á landi. Í því sambandi er vandað ráðningaferli lykill að trúverðugleika og trausti til starfa embættismanna.

þeirra sem ekki teldust lengur embættismenn enda þótt í því fælist betra starfsöryggi til lengri tíma lítið.

Enn er hér ógetið embættismanna sem heyra undir löggjafar- og dómsvald. Starfshópurinn ákvað að fara ekki nánar út í greiningu á embættum sem þar heyra undir.

Í þessu sambandi þarf einnig að huga að sérstöðu utanríkisþjónustunnar. Um hana gilda sérlög sem hafa tiltölulega nýlega verið endurskoðuð.

Til viðbótar þarf að skoða sérstaklega hvernig eigi að fara með forstöðumenn stofnana. Eins og áður segir er fær leið að afmarka hópinn við þá sem stýra mikilvægustu stofnunum. Það kann hins vegar að vera vandasamt að draga slík mörk. Þótt margar stofnanir séu nú fámennar þá er stefnt að því að fækka þeim og að þar starfi að jafnaði ekki færri en 50 starfsmenn. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar segir að hún hyggist einfalda stjórnsýslu og hagræða í ríkisrekstri²¹⁰. Ef það gengur eftir að fækka stofnunum og gera þær stöndugri verður minni ástæða til að hafa áhyggjur af því að hópur eða sérstakur flokkur embættismanna verði of stór með því að hafa alla forstöðumenn í þeim hópi. Nærtækt er að horfa hér sérstaklega til undirstofnana því það er erfitt að sjá fyrir sér að óheftur hreyfanleiki yfirmanna milli ráðuneyta og sjálfstæðra stofnana eigi sér stað.

Að þessu sögðu er það tillaga starfshópsins að farið verði nánar yfir hverjir eru nú skilgreindir sem forstöðumenn og metið hverjir eigi heima í sama flokki og ráðuneytisstjórar o.fl., einkum út frá því sjónarmiði hvort þeir starfi í nánun tengslum við ráðherra á hverjum tíma. Til hægðarauka mætti kalla þennan nýja flokk embættismanna, sem sérreglur giltu um, P-flokk²¹¹.

12.2 Hlutverk embættismanna

Danmörk og Ísland skera sig úr í hópi þeirra landa sem sérstaklega voru skoðuð með því að ráðherra er eini pólitíski valdhafinn innan ráðuneytis.

Ráðuneytisstjóri sem er faglega skipaður og á að vera pólitískt óhlutdrægur er yfirmaður ráðuneytis ásamt ráðherra. Annars staðar eru ráðherrar með aðstoðarráðherra sér til fulltingis. Ekki er lögð til breyting á þessu fyrirkomulagi. Reynslan í Danmörku þykir hafa sýnt að slíkt kerfi sé til þess fallið að stuðla að mjög hægri stjórnsýslu og varðveislu stofnanaminnis. Hins vegar þarf að undirstrika að þetta kerfi gerir ráð fyrir að ráðuneytisstjórinn og aðrir lykilstarfsmenn séu í stakk búnir að veita ráðherra pólitíska og taktíska ráðgjöf. Verkefnið er að veita „sambætta ráðgjöf“ sem felur í sér bæði tiltækar faglegar

²¹⁰ Stjórnarráð Íslands, 2024b.

²¹¹ P vísar í pólitík.

lausnir og ráðgjöf um hvernig framfylgja megi stefnu ríkisstjórnarinnar (og áherslum ráðherra).²¹²

Í Danmörku og Noregi hefur verið gefinn út Kodex VII með sjö helstu skyldum embættismanna. Í öðrum löndum eru meginskyldurnar ekki endilega taldar nákvæmlega þær sömu (fjórar/fimm í Bretlandi t.d.). Hér á landi er nýlega búið að endurskoða bæði siðareglur fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar og siðareglur ráðherra. Æskilegt er að tekin verði saman handbók fyrir embættismenn og aðra lykilstarfsmenn um meginskyldur þeirra í samskiptum við ráðherra. Sú handbók yrði unnin í samstarfi við þá sem hún fjallaði um. Einnig mætti endurskoða leiðbeinandi erindisbréf ráðuneytisstjóra.

Þar fyrir utan væri skynsamlegt að skilgreina betur og samræma þær hæfniskröfur sem gerðar eru til embættismanna í auglýsingum og störfum hæfnisnefnda. Það vekur til dæmis athygli að í Danmörku er í auglýsingum iðulega vísað til þess að umsækjendur þurfi að sýna fram á skilning á og reynslu af pólitískum ákvarðanatökuferlum.

Það efni sem tíundað hefur verið annars staðar í skýrslunni ber vott um þá miklu áherslu sem rétt er að leggja á hæfni embættismanna frammi fyrir áskorunum samtímans: Greiningarhæfni, framsýni, námshæfni, sjálfsvitund, stefnumótandi hugsun, að geta fótað sig í óvissu (kjarkur, þor, úthald), dómgreind, nýsköpun og samskiptahæfni.

12.3 Skipun embættismanna

Samanburður milli landa leiðir í ljós að hér á landi hefur ráðherra nokkuð óskorað forræði varðandi val á embættismönnum sem undir hann heyra. Vísbendingar eru um að kerfið njóti ekki þess trausts sem æskilegt væri, sbr. fjölda umsækjenda í vissum tilvikum. Það er því æskilegt að leita leiða til að styrkja valferlið og umgjörð þess þannig að það tryggi sem best að hæfustu einstaklingarnir verði fyrir valinu og að það njóti almenns trausts.

Áður var vikið að hæfniskröfum, þær þarf að endurskoða reglulega og samræma betur.

Horfa þarf til framtíðar og stuðla að því að til verði hópur upprennandi stjórnenda hjá ríkinu sem eru tilbúnir að axla slíkt hlutverk. Hér er ekki verið að tala um að loka kerfinu þannig að umsækjendur þurfi að feta tiltekna braut til að eiga möguleika á skipun. Fremur er verið að tala um að tryggja nægilegt framboð af hæfum einstaklingum þegar embætti losna eða eru sett á laggirnar. Gera þarf áfram ráð fyrir að einstaklingar geti sótt um og keppt um slíkar stöður sem ekki hafa farið hefðbundnar leiðir heldur hafa til dæmis reynslu úr

²¹² Bo-Smith udvalget, 2015.

atvinnulífinu eða öðrum geirum sem hafa ríka samfélagslega og/eða alþjóðlega skírskotun.

Einnig þarf að gæta að fjölbreytni þannig að embættismannahópurinn endurspegli fjölbreytileika samfélagsins.

Starfshópurinn telur að hverfa þurfi frá því fyrirkomulagi að nöfn allra umsækjenda um embætti séu aðgengileg og/eða birt almenningi. Núgildandi fyrirkomulag felur í sér þá augljósu hættu að einstaklingar veigri sér við því að sækja um m.a. vegna sambands við vinnuveitanda og vegna hins opinbera umtals sem fylgir því að listi yfir nöfn umsækjenda er birtur. Hins vegar þarf að gæta að því að það er mikilvægt fyrir trúverðugleika ráðningarferlis að umsækjendur geti verið þess fullvissir að samanburður milli umsækjenda hafi verið sanngjarn. Ýmsar útfærslur koma þar til greina eins og að leggja þagnarskyldu á umsækjendur sem fá upplýsingar um nöfn annarra umsækjenda og takmarka slíkan aðgang þá við nöfn þeirra sem helst komu til greina á lokastigum eða treysta á aðhald kærunefndar jafnréttismála og umboðsmanns Alþingis.

Sjálft valferlið og umgjörðina um það þarf að styrkja. Ráðgefandi hæfnisnefndir hafa fest sig í sessi og bætt faglegan undirbúning skipunar. Það er hins vegar vandamál hve ráðningarferlið er oft tímafrekt. Það myndi einnig vera til þess fallið að auka trúverðugleika hæfnisnefndar ef viðkomandi ráðherra er ekki einráður um val nefndarmanna. Til greina kæmi til dæmis að í hæfnisnefnd væri hverju sinni einn nefndarmaður tilnefndur af forsætisráðherra eða miðlægri einingu ef henni væri komið á fót. Hægt væri að ganga enn lengra og fela til dæmis miðlægri einingu alfarið að velja hæfnisnefnd hverju sinni út frá fyrir fram ákveðnum reglum.

Samræmi í vinnulagi er til þess fallið að stuðla að réttaröryggi umsækjenda og trúverðugleika ferlisins. Þar sem ráðgefandi hæfnisnefndir eru jafnan settar á laggirnar í hvert og eitt skipti kemur það oft fyrir að nefndirnar byrja frá grunni og vera kann að innan nefndarinnar sé takmörkuð reynsla af slíku starfi.

Í skýrslunni hefur verið dregið fram að hér á landi sé ráðherra óvenju einráður um skipun embættismanna sem undir hann heyra. Það fyrirkomulag réttlætist vissulega af því að ráðherrann er æðsti framkvæmdarvaldshafinn á sínum málefnasviðum. Með því að fleiri kæmu að lokaákvörðun myndi trúverðugleiki ferlisins aukast og líkurnar á að sá hæfasti yrði að jafnaði fyrir valinu. Það sjónarmið að eðlilegt sé að ráðherra velji sína nánustu samstarfsmenn og eigi að hafa þar töluvert svigrúm er vissulega gott og gilt en hafa þarf í huga að ráðherraskipti og ríkisstjórnarskipti eru tíð og einn ráðherra er þá að velja nánustu samstarfsmenn fyrir aðra sem á eftir koma. Hann er jafnframt að velja stjórnanda hjá hinu opinbera til lengri tíma.

Ýmsar leiðir væru færar til að bæta úr þessu. Ef aftur væri horfið til þess að forseti staðfesti skipanir embættismanna þá gæti verið fólgið í því visst aðhald með valdi ráðherra. Jafnframt kæmu ákvarðanir um skipanir til kasta

ríkisstjórnar vegna þess að allar tillögur sem bera á undir forseta þarf fyrst að leggja fyrir ríkisstjórn.

Önnur leið væri að ríkisstjórn eða sérstök ráðherranefnd fjallaði um skipanir embættismanna, að danskri fyrirmynd. Tilgangurinn væri ekki sá að skipanir yrðu pólitískari en áður heldur að ráðherrar gætu veitt hver öðrum aðhald þannig að ráðherra misbeitti síður valdi sínu eða léti flokkspólitísk sjónarmið ráða. Á hinn bóginn er það sjónarmið lögmætt að í ríkisstjórn eða ráðherranefnd komi til umfjöllunar hvort sá umsækjandi eða þeir umsækjendur sem orðið hefðu hlutskarpastir í valferli með þátttöku hæfnisnefnda hafi þá hæfni sem þörf er á til að starfa í pólitísku umhverfi.

Fyrirkomulag af þessu tagi myndi einnig undirstrika sameiginlega ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og forystu ríkisstjórnar á vali embættismanna. Eins og staðan er nú er hættan sú að embættismenn, t.d. ráðuneytisstjórar, njóti ekki trausts nýs ráðherra ef þeir þykja mjög tengdir þeim ráðherra sem skipaði þá.

Breyta þarf fyrirvaralausri heimild ráðherra til að flytja embættismenn milli embætta með eða án þeirra samþykkis. Þess í stað ætti að koma heimild til flutnings sem væri byggð á sjónarmiðum um hreyfanleika, hæfni eða öðrum málefnalegum sjónarmiðum. Koma þarf á skipulögðu ferli þannig að faglegt vinnulag gangi eftir.²¹³ Þá mætti huga að því hvort stuðla megi að viðteknum viðmiðum líkt og í Danmörku þar sem tíðkast að nýr ráðherra, sem er ekki fyllilega sáttur, þurfi að jafnaði að láta á samstarf við ráðuneytisstjóra reyna í tiltekinn tíma áður en gripið er til aðgerða.

12.4 Lengd skipunartíma

Þegar ákveðið var 1996 að koma almennt á fimm ára skipunartíma fyrir embættismenn með möguleika á framlengingu voru rökin þau að auka endurnýjun í æðstu lögum stjórnsýslunnar. Það er gott markmið en ekkert var fjallað um mögulega annmarka við útfærsluna, þ.e. hvaða áhrif þetta hefði á stöðu embættismannsins og líkur á að hann standi sig í starfi og þann missi fyrir stjórnsýsluna sem kann að felast í því að reynslumikill og hæfur embættismaður hverfi úr þjónustu ríkisins. Hitt er svo annað mál að fyrirætlanin hefur alls ekki gengið eftir vegna þess að í flestum tilvikum er framlengingarmöguleikinn nýttur og fimm ára skipun jafngildir í flestum tilvikum æviskipun. Í örfáum tilvikum hefur ráðherra ákveðið að auglýsa að fimm árunum liðnum. Sá möguleiki er því alltaf fyrir hendi og kann að setja sitt

²¹³ Ákvæði 4. mgr. 20. gr. stjkr. hefur verið túlkað svo að það veiti öllum embættismönnum sérstaka vernd ef á að flytja þá úr einu embætti í annað áður en skipunartíma þeirra lýkur. Þannig er talið skylt að veita embættismanni kost á að hætta með lögmæltum eftirlaunum í stað þess að þiggja nýja starfið svo og að hann missi einskis í af embættistekjum taki hann við nýja starfinu. Sjá nánar í Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 2005, bls. 21.

mark á viðhorf þess einstaklings sem á í hlut, þ.e.a.s. að hann veigri sér frekar við veita ráðherra nauðsynlegt aðhald.

Einnig þarf kerfið að vera nægilega sveigjanlegt til þess að hægt sé að taka á því ef stjórnandi reynist óhæfur í starfi.

Ýmsar leiðir eru hugsanlegar til að bæta úr þessum annmörkum. Endurnýjun má auka með því að setja viðmið um að hver embættismaður sé ekki lengur en tiltekinn tíma í sama embætti. Það er matsatriði hve langur sá tími ætti að vera. Ein útfærsla gæti verið sú að lengja skipunartímabil embættismanna í til dæmis sjö ár og að heimilt sé að endurskipa hann í kjölfar auglýsingar til annarra sjö ára. Hámarks tímalengd í embætti yrði þá 14 ár. Með því að hafa skipunartímann frábrugðinn kjörtímabilinu verður embættismaðurinn síður undir áhrifum frá pólitískum sveiflum. Þá má velta upp möguleikanum á að styrkja stöðu embættismannsins með því að heimilt sé að gera við hann hefðbundinn ráðningarsamning við lok skipunartímans eða hann eigi jafnvel rétt á slíkum ráðningarsamningi. Það yrði talsverð breyting frá núverandi fyrirkomulagi.²¹⁴ Í lok fyrsta skipunartíma, sem verði heldur lengri en þau 5 ár sem nú er miðað við, verði embættið auglýst að nýju. Embættismaðurinn geti þá sótt um aftur en ella farið til annarra starfa.

Í umræðum í starfshópnum komu fram ólík sjónarmið í þessu efni. Annars vegar kæmi til greina að mæla fyrir um rétt embættismanna í P-flokki til áframhaldandi ráðningar að skipunartíma loknum hvort sem að væri að liðnum 7 árum eða 14. Kosturinn væri sá að starfsöryggi embættismannanna væri þá það sama til lengri tíma litið og annarra fastráðinna starfsmanna og betri forsendur fyrir þá að uppfylla skyldur sínar án þess að þurfa að óttast afleiðingarnar. Ókosturinn væri sá t.d. að hjá minni stofnunum gæti verið óhentugt að vera með fyrirverandi stjórnendur innanborðs.

Hins vegar kæmi því til greina að mæla ekki fyrir um neinn slíkan rétt til áframhaldandi ráðningar. Það er í raun það fyrirkomulag sem gildir nú en, eins og fram hefur komið, reynir sjaldnast á vegna þess að skipanir eru að jafnaði endurnýjaðar sjálfkrafa. Ókosturinn væri sá að það skapast hætta á að vegna óttans við að missa vinnuna (fá sem sagt ekki ráðningarsamning eða flutning í annað embætti) axli embættismenn síður lögbundnar skyldur um ráðgjöf.

Það má hugsa sér leiðir til að fara bil beggja eins og að útfæra reglur þannig að viðkomandi bjóðist að jafnaði áframhaldandi ráðning enda mæli málefnaleg sjónarmið eins og þarfir stofnunar og skortur á hæfni viðkomandi ekki gegn því. Mögulega þarf að búa svo um hnúta að það liggi fyrir áður en embætti er

²¹⁴ Í gildandi stjórnendastefnu er opnað á slíkan möguleika án þess að um rétt sé að ræða. Þar segir, á bls. 8: „Óski stjórnandi eftir því að halda áfram störfum fyrir ríkið að loknum skipunartíma skal það hafa komið fram í stjórnendasamtali á síðasta ári skipunartíma og í framhaldi kannað hvaða möguleikar eru í boði, þegar við á.“

auglýst að 7 árum liðnum hvort embættismaður fái áframhaldandi ráðningu. Til þess að auka trúverðugleika ákvarðana um framhald ráðningar mætti hér gera ráð fyrir aðkomu miðlægrar einingar og ríkisstjórnar/ráðherranefndar að auki.

Hér er ekki verið að leggja til að æviráðning verði innleidd að nýju því ef embættismaður stendur sig ekki í starfi verða áfram úrræði til að bregðast við því á skipunartímanum eða eftir að hann er kominn á ráðningarsamning.

Huga þarf að því hvenær nýtt fyrirkomulag tekur gildi gagnvart þeim sem þegar eru í embætti. Nærtækt er að það verði þegar núverandi skipunartími viðkomandi renni út. Embættismaður sem á til dæmis tvö ár eftir af skipunartíma þegar lagabreyting tekur gildi standi þá frammi fyrir því vali eftir tvö ár að sækja um að nýju til 7 ára eða kjósa hefðbundinn ráðningarsamning, standi hann til boða.

12.5 Frammistöðumat, starfsþróun og hreyfanleiki

Stjórnendasetur ríkisins hefur beitt sér fyrir reglulegu mati á frammistöðu stjórnenda hjá ríkinu. Það fyrirkomulag má þó efla og einnig er nú gloppa í fyrirkomulaginu varðandi mat á ráðuneytisstjórum.

Æðstu stjórnendur hjá hinu opinbera þurfa á reglulegri endurmenntun að halda. Það snýr m.a. að örum tæknibreytingum þannig að þeir séu vel upplýstir um áhrif tækninnar á opinber störf og möguleika til að auka skilvirkni. Þá þurfa stjórnendur að vera vel heima í því hvaða aðferðum sé best að beita við að fást við umfangsmiklar og flóknar áskoranir sem stjórnkerfi ríkja standa frammi fyrir.

Hreyfanleiki stjórnenda er mikilvægur til að stuðla að starfsþróun, starfsánægju og áhuga. Kerfi sem gerir ráð fyrir viðmiði um hámarkstíma í sama embætti er til þess fallið að stuðla að þessu. Sama á við um reglur sem gera ráð fyrir að embættismaður geti að jafnaði fengið áframhaldandi ráðningu eftir að hafa gegnt embætti.

12.6 Starfslok

Reglur um starfslok embættismanna þurfa að endurspegla mismunandi sjónarmið. Annars vegar þurfa þær að vera þannig úr garði gerðar að ekki sé hægt að víkja embættismanni úr embætti áður en skipunartíma lýkur nema fyrir því séu málefnalegar ástæður. Hins vegar þarf að vera hægt að bregðast við á skilvirkari hátt ef embættismaður brýtur af sér, uppfyllir ekki lengur hæfniskröfur eða stendur sig ekki í embætti.

Það þarf þó að gæta vel að því að ef það verður gert auðveldara að víkja embættismanni úr embætti á skipunartíma þá kann það hafa þveröfug áhrif miðað við það sem almennt er stefnt að með tillögum í skýrslunni, þ.e. að auka traust til stjórnsýslunnar. Ef núverandi reglum um áminningu sem skilyrði brottvikningar yrði breytt þyrfti að huga vel að því hvað kæmi í staðinn. Sérstaklega er þetta mikilvægt varðandi þá embættismenn sem hér er verið að fjalla um, þ.e.a.s. að þeir séu ekki berskjaldaðir fyrir því að ráðherra geti

fyrirvaralítið vikið þeim úr embætti. Mögulega mætti gera ráð fyrir aðhaldi með valdi ráðherra af hálfu ráðherranefndar/ríkisstjórnar, sbr. það sem fyrr segir, auk aðkomu miðlægu einingarinnar.

Þá eru nú þegar í gildi reglur sem lúta að því að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra í tengslum við starfsval að loknu opinberu starfi, í lögum um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands. Fyllsta ástæða er til að vega og meta hvort þær ættu einnig að ná til annarra embættismanna sem heyra undir framkvæmdarvaldið. Þær mætti einnig víkka út þannig að þær vörðuðu ekki einungis störf svokallaðra hagsmunavarda.

12.7 Miðlæg skrifstofa

Eins og er þá er engin miðlæg umsjón með málefnum embættismanna, þótt fyrir sé ein miðlæg eining, Stjórnendasetur ríkisins, sem hefur með höndum utanumhald og hlutverk er varðar stjórnendamál ríkisins í heild. Hún hefur umsjón með endurmenntun, skipulagningu námskeiða og þjálfunar fyrir stjórnendur og frammistöðumati. Þessi vöndun á því að hugað sé að málefnum embættismanna á einum stað skýrist af því að ráðuneyti og stofnanir eru aðskildar skipulagseiningar/hver ráðherra stjórnar sínum málaflokkum, auk þess sem um sundurleit störf er að ræða.

Víða erlendis er hins vegar hugað sérstaklega að hópi allra æðstu stjórnenda hjá ríkinu á einum stað, ekki síst vegna þess hversu mikilvægur hann er fyrir virkni stjórnkerfisins í heild, en einnig vegna þeirra sérstöku álitamála sem rísa þegar viðkomandi starfa í mikilli nálægð við hið pólitíska vald.

Slík miðlæg umsjón gæti verið á sérstakri skrifstofu eða einingu í ráðuneyti eða á vegum ráðuneytis. Helstu verkefni slíkrar einingar, til viðbótar við það sem Stjórnendasetur ríkisins hefur umsjón með í dag, gætu verið, yfirsýn yfir hverjir séu embættismenn á hverjum tíma í P-flokki, eftirfylgni með útgáfu skipunar- og erindisbréfa, aðstoð við ráðherra og hæfnisnefndir í ráðningarferli, samræming frammistöðumats og ráðgjöf um hreyfanleika og starfsþróun, eftirfylgni með áætlun um endurnýjun í hópi embættismanna, ráðgjöf ef samstarfserfiðleikar koma upp og samræming vinnulags við ákvörðun launa.

Rétt er að taka fram að slík miðlæg eining myndi ekki skerða valdheimildir ráðherra yfir sínum málaflokki heldur hefði þann tilgang að samhæfa og efla stjórnsýsluna og þar með þjónustu við ráðherra og almenning.

12.8 Hin pólitíska stoð ráðuneyta

Starfsumhverfi embættismanna er samofið stjórnámum og því var óhjákvæmilegt að fjalla um hina pólitísku stoð ráðuneyta í þessari úttekt á embættismannakerfinu.

Niðurstaðan er sú að ráðherraembættin og umgjörð um þau eru keimlík því sem gerist annars staðar og engin augljós þörf fyrir umbætur. Samhæfing starfa ráðherra andspænis áskorunum sem eru í vaxandi mæli þverlægar er stærsta

viðfangsefnið. Þar reynir helst á forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Margt hefur verið gert undanfarin ár og einkum frá efnahagshruninu til að efla samhæfinguna innan ramma gildandi stjórnskipunar þar sem hver ráðherra ber aðalábyrgð á sínu málefnasviði.

Ráðherrar hér á landi eru tiltölulega vel settir að því er varðar fjölda aðstoðarmanna og ekki verður séð að ástæða sé til breytinga þar á. Mikilvægt er að skýrar reglur séu um hlutverk aðstoðarmanna og samskipti þeirra og annarra starfsmanna ráðuneytis.

Danmörk og Ísland skera sig úr að því leyti að ekki er gert ráð fyrir aðstoðarráðherrum í stjórnskipaninni. Starfshópurinn telur vænlegra að styrkja embættismannakerfið þannig að það mæti sem best þörfum fyrir ráðgjöf og stuðning af pólitísk-taktískum toga heldur en að gera grundvallarbreytingar á ráðherraskipan, enda er íslensk stjórnskipun og stjórnsýsla einkum byggð upp að danskri fyrirmynd.

Starfshópurinn telur að vert væri að fara að dæmi Dana og setja starfi aðstoðarmanna ráðherra þau mörk að þeir láti af störfum þegar boðað hefur verið til kosninga eða þegar 2-3 mánuðir eru til reglulegra þingkosninga. Þannig er dregið úr aðstöðumun stjórnmalaflokka og frambjóðenda í kosningabaráttu eftir því hvort þeir eru í ríkisstjórn eða ekki. Með því er einnig dregið úr hættu á að almennir starfsmenn dragist inn í flokkspólitísk verkefni. Það er líka athugunarefni hvort ætti að setja ráðherrum sérstök mörk á sama tímabili. Í Danmörku styðst slíkt við stjórnarskrárákvæði um starfsstjórnir.

12.9 Næstu skref

Ef tillögur starfshópsins fá brautargengi þarf að hefjast handa við að útfæra þær í lagafrumvarpi. Sumum tillögunum má hrinda í framkvæmd nú þegar án lagabreytinga. Enn fremur mælir starfshópurinn með því að gerð verði úttekt á hæfni stjórnsýslunnar til að takast á við áskoranir samtímans sambærileg þeim sem gerðar hafa verið fyrir ýmis önnur OECD-ríki²¹⁵.

²¹⁵ OECD, 2022b.

13. Samantekt tillagna

13.1 Afmörkun hóps embættismanna

Áfram verði við lýði kerfi þar sem sérstakar reglur gilda um embættismenn.

Gerðar verði breytingar á lögum til þess að ná betur utan um þann hóp embættismanna sem starfa í hvað mestri nálægð við pólitíska valdhafa. Þannig verði tekin upp flokkun embættismanna sem gerir þetta kleift. Eftirtaldir embættismenn innan framkvæmdarvaldsins verði í slíkum afmörkuðum flokki, sem mætti til hægðarauka kalla P-flokk:

1. Ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar í ráðuneytum.²¹⁶
2. Forstöðumenn stofnana ríkisins, samkvæmt nánari afmörkun.

Tillögurnar sem hér fara á eftir miða fyrst og fremst við þennan afmarkaða hóp og eiga að stuðla að auknu sjálfstæði, hreyfanleika og hæfni viðkomandi embættismanna og þar með trausti til stjórnsýslunnar. Til greina kemur að flokka aðra embættismenn enn frekar en það er þó ekki aðkallandi.

13.2 Hlutverk embættismanna

Gefin verði út handbók um hlutverk og skyldur embættismanna í P-flokki. Þar verði m.a. fjallað um ráðgjafarskylduna í ljósi þess að núgildandi stjórnskipan, þar sem ekki eru aðstoðarráðherrar, gerir ráð fyrir að embættismannakerfið geti áfram veitt ráðgjöf sem lýtur að pólitískri stefnu og fyrirsvari ráðherra. Handbókin verði unnin með þátttöku þeirra sem hún fjallar um en verði gefin út af forsætisráðuneytinu og hljóti þannig vissa staðfestingu af hálfu forsætisráðherra enda mikilvægt að stjórnálamenn virði einnig þær meginreglur sem þar verður að finna.

13.3 Skipun embættismanna

Valferli embættismanna í P-flokki verði styrkt með þrenns konar hætti:

1. Ráðherra fari ekki lengur einn með val á ráðgefandi hæfnisnefndum. Þar koma ýmsir möguleikar til greina á borð við að aðrir aðilar tilnefni einn til tvo nefndarmenn af þremur.
2. Skipun embættismanna, flutningur og ákvarðanir um starfslok verði teknar fyrir í ríkisstjórn eða ráðherranefnd.
3. Áform um skipulagsbreytingar sem snerta stöðu embættismanna í P-flokki verði einnig kynnt í ríkisstjórn eða ráðherranefnd.

²¹⁶ Skoða þarf sérstaklega að hvaða marki þurfi að taka tillit til sérstöðu utanríkisþjónustunnar.

Í þeim tilgangi að fjölga hæfum umsækjendum um embætti verði lögfestur möguleiki á að óska nafnleyndar. Skoðað verði að þessi breyting verði látin gilda almennt um opinber störf.

Breyta þarf fyrirvaralausri heimild ráðherra til að flytja embættismenn milli embætta með og án þeirra samþykkis. Það kallar á stjórnarskrárbreytingu og breytingu á starfsmannalögum. Þess í stað ætti að koma heimild til flutnings sem væri byggð á sjónarmiðum um hreyfanleika, hæfni, þarfir stofnunar og öðrum málefnalegum sjónarmiðum.

13.4 Lengd skipunartíma

Skipunartími embættismanna í P-flokki verði lengdur í sjö ár. Að þeim tíma liðnum verði embætti auglýst. Sæki embættismaður ekki um eða verði ekki hlutskarpastur bjóðist honum að jafnaði hefðbundinn ráðningarsamningur sem sérfræðingur enda teljist hann hæfur og hafa gegnt embættinu með ágætum og þarfir stofnunar mæli því ekki mót. Kveðið verði á um hámarkstíma í sama embætti sem verði 14 ár.

Í tilfelli þeirra sem nú eru með fimm ára skipun taki nýtt fyrirkomulag við að þeim tíma liðnum. Það þýðir að þegar fimm ára skipun rennur út verði auglýst að nýju til 7 ára og viðkomandi geti sótt um og þá hefjist 14 ára hámarkstímabil. Þakið á ráðningartíma verði sem sagt ekki afturvirk.

13.5 Frammistöðumat, starfsþróun og hreyfanleiki

Styrkja þarf framkvæmd frammistöðumats og m.a. leiða til lykta hvernig frammistöðumati á ráðuneytisstjórum verði háttað. Huga þarf vel að því hvernig slíkt frammistöðumat ætti að fara fram og þar koma m.a. til greina samtöl við helstu samstarfsmenn ráðuneytisstjórans innan og utan ráðuneytis.

Verði verkefni færð til miðlægrar einingar, sbr. 13.7., verður eitt af hennar hlutverkum að veita ráðgjöf og stuðning varðandi frammistöðumat, starfsþróun og hreyfanleika embættismanna í P-flokki.

13.6 Starfslok

Skoðað verði nánar hvort auka þurfi möguleika á að bregðast við þegar embættismaður stendur sig ekki í starfi skv. frammistöðumati eða aðrar málefnalegar ástæður eru fyrir hendi til að binda enda á skipun. Núverandi lagaumgjörð er full ósveigjanleg að þessu leyti.

Reglur um starfsval að loknu embætti, sem nú eru í lögum um varnir gegn hagsmunaaðreksrum í Stjórnarráði Íslands, gildi um embættismenn í P-flokki, ekki einungis þá sem starfa í Stjórnarráði Íslands. Jafnframt verði reglan útfærð þannig hún stuðli að því að embættismenn taki ekki að loknu embætti við starfi sem geti rýrt traust til embættisfærslu þeirra.

13.7 Miðlæg skrifstofa

Miðlægri skrifstofu eða einingu verið falið að fara sérstaklega með málefni embættismanna í P-flokki. Nærtæk leið er að endurskoða hlutverk Stjórnendaseturs ríkisins hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem hefur nú þegar hlutverk er varðar stjórnendamál ríkisins, þannig að það geti axlað þessa ábyrgð.

Helstu verkefni skrifstofunnar/einingarinnar, til viðbótar við það sem Stjórnendasetur ríkisins hefur umsjón með í dag, gætu verið:

- Aðstoð í ráðningarferli við þann ráðherra sem fer með skipunarvald embættismanna. Í því gæti falist yfirllestur á starfsauglýsingum, ráðgjöf til hæfnisnefnda og aðkoma að mönnun hæfnisnefnda.
- Umsjón með hreyfanleika, ráðgjöf um starfsþróun og stuðningur og samræming vegna frammistöðumats. Aðstoð við breytingar á störfum og starfsskilyrðum og flutning milli embætta.
- Umsjón með áætlun um endurnýjun í hópi embættismanna, t.d. skipulagning námskeiða og þjálfunar fyrir millistjórnendur og framtíðarstjórnendur.
- Aðstoð og ráðgjöf ef samstarfserfiðleikar koma upp þar sem embættismenn eiga í hlut.
- Yfirsýn yfir útgáfu skipunar- og erindisbréfa og eftirlit með því að fylgt sé lögbundnum formkröfum varðandi skipun og starfslok.
- Utanumhald, samræming og ráðgjöf vegna launaákvæðana embættismanna og annarra starfskjara og réttinda.
- Regluleg samantekt upplýsinga um málefni embættismanna.

13.8 Hin pólitíska stoð ráðuneyta

Setja ætti starfi aðstoðarmanna ráðherra þau mörk að þeir láti af störfum þegar boðað hefur verið til kosninga eða þegar 2-3 mánuðir eru til reglulegra þingkosninga.

13.9 Næstu skref

Sumar tillögurnar kalla á lagabreytingar en öðru er hægt að hrinda í framkvæmd innan ramma núverandi löggjafar.

Þá telur starfshópurinn að æskilegt sé að gerð verði úttekt á hæfni stjórnsýslunnar til að takast á við áskoranir samtímans sambærileg þeim sem gerðar hafa verið fyrir ýmis önnur OECD-ríki.

