

Tillaga til þingsályktunar

um skipun ráðuneytisstjóra og annarra embættismanna Stjórnarráðsins.

Flm.: Rannveig Guðmundsdóttir, Margrét Frímannsdóttir, Lúðvík Bergvinsson,
Jóhann Ársælsson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Jón Gunnarsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að endurskoða fyrirkomulag á skipun ráðuneytisstjóra og annarra embættismanna Stjórnarráðsins í því skyni að skilja pólitísk störf frá faglega skipuðum embættum Stjórnarráðsins.

Greinargerð.

Í fyrsta bindi sögu Stjórnarráðs Íslands 1964–2004 kemur fram að í stjórnskipulagi Vesturlanda sé að jafnaði gerður skýr greinarmunur á pólitískri yfirstjórn annars vegar og æðstu stjórn embættismannakerfis hins vegar.¹ Með sama hætti er skipunar- eða ráðningafyrirkomulag tvenns konar. Þeir sem tilheyra hinni pólitísku forustu eru valdir af ráðherra án auglýsingar eða sérstakra hæfnisskilyrða. Hér getur verið um að ræða aðstoðarráðherra, aðstoðarmenn og ráðgjafa ráðherra. Aðrir starfsmenn ráðuneyta og annarra stjórnarskrifstofa sem tilheyra svokölluðu embættismannakerfi skulu eingöngu skipaðir eða ráðnir á grundvelli verðleika, svo sem starfsreynslu, menntunar eða annarrar skilgreindrar hæfni. Þessi greinarmunur er talinn vera forsenda fyrir vönduðum vinnubrögðum stjórnsýslunnar sem skulu m.a. endurspeglast í kunnáttu, jafnræði, hlutleysi, ráðvendni og ábyrgð.

Í áður nefndri bók kemur fram að á Íslandi hafi skilin milli embættismanna og stjórnmalámmanna verið óljós allt frá stofnun Stjórnarráðsins. Bent er á að staða embættismannavaldsins hafi veikt þegar Íslendingar fengu heimastjórn. Takmarkaður áhugi hafi verið fyrir því hjá Alþingi og ráðherra að efla veg innlendrar embættismannastéttar.² Ekki hafi reynst áhugi fyrir því að innleiða danskar hefðir við ráðningar og framgang embættismanna. Í stað þess hafi ráðningar pólitískra samherja orðið áberandi. Ýmsar heimildir styðja þá fullyrðingu að á þeim hundruð árum sem Stjórnarráðið hefur starfað hafi ekki tekist að skilja pólitískar skipanir frá faglegum.³ Ísland virðist hafa nokkra sérstöðu í alþjóðlegum samanburði hvað varðar mikil ítök ráðherra við skipanir embættismanna.

Með setningu núgildandi laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, var heimilað að ráðherra geti kvatt mann utan ráðuneytis sér til aðstoðar enda hverfi hann úr starfi um leið og ráðherra. Með þessari heimild skapaðist forsenda til að styrkja pólitíska forustu ráðuneytanna. Ekki eru þó vísbendingar um að þetta fyrirkomulag hafi dregið úr afskiptum ráðherra af skipunum ráðuneytisstjóra og annarra embættismanna Stjórnarráðsins.

¹ Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson. Stjórnarráð Íslands 1964–2004. Fyrsta bindi. Skipulag og starfshættir. Reykjavík: Sögufélag, 2004, bls. 417–418.

² Sama heimild, bls. 422. Tilvitnun í Gunnar Helga Kristinsson. Embættismenn og stjórnmalámmenn. Reykjavík: Heimskringla, 1994, bls. 82.

³ Sama heimild. Sjá tilvísanir bls. 439.

Líkur eru á að umtalsverðar framfarir hafi orðið í vinnubrögðum stjórnsýslunnar á undanförunum tveimur áratugum. Hér skiptir mestu setning stjórnsýslu- og upplýsingalaga, aukin hagnýting upplýsingakerfa innan Stjórnarráðsins og vaxandi aðhald umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar. Það skýtur því skökku við að á sama tíma hafi ekki verið teknir upp vandaðri starfshættir við skipanir embættismanna. Á allra síðustu árum virðist umdeildum skipunum í embætti jafnvel hafa farið fjölgandi.

Gera verður þá kröfu til kjörinna fulltrúa þjóðarinnar að þeir tryggi að ávallt sé skipaður hæfasti umsækjandinn í störf ædstu embættismanna þjóðarinnar. Óvenjufáar umsóknir um stöður ráðuneytisstjóra og önnur sambærileg embætti benda til þess að það almenna viðhorf ríki að embætti séu eingöngu auglýst til málamynda og almennt ráði ekki fagleg sjónarmið við stöðuveitingar sem þessar.

Nauðsynlegt er að skoða leiðir til að skýra skilin milli pólitískrar forustu og faglegrar. Í grein sem birtist í Morgunblaðinu 11. september 2004 er bent á þrjár leiðir sem komi til álitá.⁴

- „1. Óbreytt fyrirkomulag en ráðuneytisstjóri hætti störfum um leið og ráðherra. Þessari leið svipar til fyrirkomulags á flestum stjórnsýslustigum í Bandaríkjunum, þar sem ædstu stjórnendur eru pólitískt ráðnir en fara úr embætti um leið og ráðherra. Gallinn við þetta fyrirkomulag felst í að mikilvæg þekking og reynsla geta farið forgörðum við ráðherra-skipti en meginkostur hennar er að pólitísk skilvirkni er betur tryggð en í öðrum kerfum.
2. Pólitísk forusta verði styrkt með því að bæta við pólitískt skipuðum yfirmanni ráðuneytis sem hafi fullt boðvald yfir embættismönnum þess en jafnframt sé starfandi faglegur yfirmaður sem sé ædsti maður stjórnsýslunnar. Þetta fyrirkomulag tíðkast í Noregi og Svíþjóð. Þannig var 1947 sett á laggirnar í Noregi sérstakt embætti „statssekretær“ til að styrkja pólitíska forustu ráðuneytanna sem þá var talið nauðsynlegt til að vega upp á móti öflugum embættismannakerfi. Starfstími „statssekretær“ er sá sami og ráðherra. Ædsti embættismaður/menn ráðuneytisins (í Noregi „departementsråd“ og í Svíþjóð „expeditions- og rättschefen“ – oftast en ekki tveir eða jafnvel fleiri) sinnir daglegum stjórnsýsluverkefnum og er skipaður með faglegum hætti. Kostur þessarar leiðar er að með því er pólitísk forusta eflað án þess að það komi niður á styrk embættismannakerfisins. Galli aðferðar felst í hættu á að skörun verði milli ábyrgðarsviðs þessara ædstu stjórnenda.
3. Ráðuneytisstjórar verði eingöngu skipaðir á grundvelli hæfni („merita“) þar sem tekið yrði tillit til faglegrar þekkingar, stjórnunarreynslu og annarra þátta sem skilgreindir væru til hlítar og væru opinberir. Það virðist vera almenn skoðun fræðimanna að í Danmörku sé slíkt fyrirkomulag í gildi, þ.e.a.s. ráðherra skipi ráðuneytisstjóra fyrst og fremst á grundvelli faglegra þátta en ekki pólitískra. Ástæðan er m.a. sú samstöðuáhersla sem einkennir dönsk stjórnsmál. Ef íslenskir ráðamenn færu þessa leið gæti verið skynsamlegt að sérstök ráðninganefnd sérfræðinga svo sem þekkist í Bretlandi hefði með mat á umsóknum að gera og gæfi ráðherra álit. Með þessari leið verður pólitísk forusta ráðuneyta hins vegar ekki jafn öflug og með leiðum 1 og 2.“

Flutningsmenn leggja til að ríkisstjórnin kanni hvernig reynslan er af þeim leiðum sem lýst er hér að framan og láti meta hvaða leið henti best Stjórnarráði Íslands. Sömu leiðis verði skoðað hvort ástæða sé til að styrkja pólitíska forustu ráðuneytanna og þá með hvaða hætti. Að lokum verði metið með hliðsjón af fyrirkomulagi í nágrannaríkjunum hvernig best sé að standa að faglegum skipunum embættismanna ráðuneytanna.

⁴ Ómar H. Kristmundsson. Um skipanir ráðuneytisstjóra. Morgunblaðið 11. september 2004.