

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins,  
nr. 70/1996 (stöðuveitingar).

Flm.: Jóhann Páll Jóhannsson, Logi Einarsson, Helga Vala Helgadóttir,  
Kristrún Frostadóttir, Oddný G. Harðardóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir,  
Andrés Ingi Jónsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Guðbrandur Einarsson.

1. gr.

Við 36. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Ákvæði þessarar greinar gilda ekki um skipun í embætti ráðuneytisstjóra og taka ekki til  
embættismanna sem tilgreindir eru í 1. og 3. tölul. 1. mgr. 22. gr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimildir stjórnvalda til að víkja frá meginreglu 1. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, um auglýsingaskyldu verði þrengdar. Er þannig hnykkt á því að flutningur embættismanna sé undantekning frá almenntri meginreglu um auglýsingaskyldu. Um slíka ákvörðun gildir réttmætisregla stjórn-sýsluréttarins en samkvæmt henni skulu allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Lagt er til að tilteknir embættismannaflokkar verði undanþegnir gildissviði 36. gr. laganna og að óheimilt verði að skipa í embætti ráðuneytisstjóra með flutningi. Er þessi breyting í samræmi við það svigrúm sem löggjafinn hefur til að undanskilja ákveðna hópa embættismanna frá flutningsheimild 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 5. mgr. sömu greinar.

Meginreglan um auglýsingaskyldu við skipun í opinberar stöður var lögfest árið 1954. Í greinargerð frumvarps til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem varð að lögum nr. 38/1954 segir: „Er það réttlætismál og jafnræðis, að öllum þeim sem 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.“ Að baki reglunni búa þannig grundvallarsjónarmið um að jafnræðis sé gætt þegar kemur að ráðstöfun á takmörkuðum fjölda sérhæfðra starfa hjá hinu opinbera, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 5864/2009 og 6137/2010, en auk þess hefur verið litið á auglýsingaskylduna sem mikilvæga vörn gegn geðþóttastjórnsýslu og klíkuráðningum, leið til að auka gagnsæi og traust gagnvart handhöfum opinbers valds. Með auglýsingu starfa er tryggt að allir þeir sem áhuga hafa geti sótt um starf og verið metnir á grundvelli hæfni sinnar, menntunar, verðleika og eftir atvikum framtíðarsýni sinni á rekstur og verkefni þess embættis eða þeirrar stofnunar sem um er að ræða. Skerpt var á reglunum með nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og hefur umboðsmaður Alþingis ályktað, með vísan til forsögu ákvæðisins og

lögskýringargagna, að túlka verði hvers kyns undanþágur frá meginreglunni um auglýsingaskyldu þröngt, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 5519/2008 og F109/2022.

Á undanförunum árum hefur færst í aukana að veitingarvaldshafar víki sér undan auglýsingaskyldunni, jafnvel við skipun og setningu í æðstu faglegu embætti stjórnkerfisins. Í umfjöllun sem birtist á vef umboðsmanns Alþingis hinn 28. apríl 2021 kemur fram að þrátt fyrir skýr ákvæði laga og skýran vilja löggjafans til að tryggja jafnræði og gagnsæi í ráðningarmálum fari veitingarvaldshafar ítrekað fram hjá auglýsingaskyldunni. Þá hafi „ítrekaðar ábendingar umboðsmanns um að tiltekin framkvæmd sé ekki í samræmi við lög og reglur á þessu sviði í ýmsum tilvikum aðeins leitt til þess að fundin er önnur leið til þess að haga málum á skjön við reglurnar í stað þess að laga framkvæmdina að þeim“. Nú er svo komið að sjö af tólf núverandi ráðuneytisstjórum voru fluttir í embætti ráðuneytisstjóra án þess að staðan væri auglýst og frá því að ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur tók við árið 2017 hafa sex af þeim níu sem enn eru ráðuneytisstjórar tekið við embætti án þess að faglegt umsóknarferli færi fram.

Í evrópsku stjórnskipulagi og ríkjum sem byggja á frjálslyndu lýðræðisfyrirkomulagi er alla jafna gerður skýr greinarmunur á pólitískri yfirstjórn annars vegar og æðstu stjórn embættismannakerfisins hins vegar. Þeir sem tilheyra hinni pólitísku forystu eru valdir af ráðherra án auglýsingar og sérstakra hæfnisskilyrða en aðrir starfsmenn skulu eingöngu skipaðir eða ráðnir á grundvelli verðleika, svo sem starfsreynslu, menntunar eða annarrar skilgreindrar hæfni. Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi fara ráðherrar og sérstakir aðstoðarráðherrar með pólitíska forystu í ráðuneytum auk þess sem ráðherrar ráða sér pólitíska ráðgjafa sem ekki hafa boðvald gagnvart embættismönnum og starfsmönnum. Í Danmörku hafa ráðherrar sérstakan embættismann sér til ráðgjafar en á Íslandi fylgja ráðherrum aðstoðarmenn sem hafa sams konar stöðu og pólitískir ráðgjafar í Svíþjóð og Noregi.

Skilin milli embættismanna annars vegar og stjórnmalamanna hins vegar hafa löngum verið óljósari á Íslandi en í nágrannalöndunum. Í sögu Stjórnarráðs Íslands 1964–2004, VII. kafla fyrsta bindis, er bent á að eftir að Íslendingar fengu heimastjórn árið 1904 hafi reynt takmarkaður áhugi fyrir því hjá Alþingi og ráðamönnum að skilja embættismannakerfið frá hinu pólitíska valdi. Rík hefið sé fyrir fyrirgreiðslustjórnmalum á Íslandi þar sem ráðningar pólitískra samherja séu áberandi. Með setningu laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, var ráðherra fengin heimild til að kveðja mann utan ráðuneytis sér til aðstoðar enda hyrfi hann úr starfi um leið og ráðherra. Með þessari heimild sköpuðust forsendur til að styrkja pólitíska forystu ráðuneytanna en engu að síður tíðkaðist áfram að skipað væri í æðstu embætti ráðuneyta á pólitískum forsendum. Að þessu er vikið í kafla 21.4.7 í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Bent er á að þótt starfsmenn séu ráðnir á pólitískum forsendum hverfi þeir ekki úr starfi um leið og sá pólitíski ráðherra sem réð þá og þetta geti valdið þeim ráðherra sem á eftir kemur vandræðum. „Einnig geta slíkar stöðuveitingar haft þær afleiðingar að sérfræðipekking á málefna sviði ráðuneytisins veikist ef margar stöður eru skipaðar starfsmönnum sem ráðnir voru á veikari faglegu forsendum og þá jafnvel fyrst og fremst á pólitískum grundvelli,“ segir í skýrslunni. „Slík aðstaða getur haft afdrifaríkar afleiðingar við aðstæður eins og hér á landi, þar sem ráðuneyti eru jafnan fremur fámenn með tilliti til þeirra verkefna sem þau hafa með höndum.“ Taldi rannsóknarnefndin að við umbætur á Stjórnarráði Íslands yrði að horfast í augu við að „ráðherrar virðast margir hverjir hafa talið að þörf væri á að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum í ráðuneytum til að annast pólitíska stefnumótun og aðra vinnu af þeim toga“ og taka yrði af skarið um hvort breyta ætti lögum svo heimilt yrði að ráða fleiri pólitíska starfsmenn til að liðsinna ráðherrum.

Við þessu var að nokkru leyti brugðist með nýjum heildarlögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þar sem mælt er fyrir um að ráðherrar geti ráðið sér aðstoðarmann eða aðstoðarmenn, aðstoðarmenn skuli á hverjum tíma ekki vera fleiri en nemur tveimur fyrir hvern ráðherra en heimilt sé samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að ráða þrjá til viðbótar ef þörf krefur.

Í sömu lögum er fjallað um ráðuneytisstjóra, hlutverk þeirra og fyrirkomulag við skipun í embætti. Ráðuneytisstjórar eru æðstu stjórnendur ráðuneyta að ráðherrum sjálfum undanskildum. Hlutverk ráðuneytisstjóra er yfirstjórn verkefna ráðuneytis og að sjá til þess að starfsemi þess og afgreiðsla mála sé í samræmi við lög og gildandi reglur, skráðar jafnt sem óskráðar. Óumdeilt er að samkvæmt gildandi lögum tilheyra ráðuneytisstjórar hinu faglega embættismannakerfi. Ef pólitískur vilji stendur til þess að breyta því, svo sem að taka upp fyrirkomulag þar sem pólitískt ráðnir aðstoðarráðherrar gegna lykilhlutverki í ráðuneytum eða færa stjórnkerfi Íslands nær því sem tíðkast í Bandaríkjunum þar sem stór hluti starfsmannakerfis alríkisins er pólitískt ráðinn, verður ákvörðun um slíkt aðeins tekin á Alþingi með breytingum á lögum sem rúmast innan marka stjórnskipunarlaganna.

Í núgildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er mælt fyrir um að ráðuneytisstjórar skuli skipaðir að undangengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 18. og 19. gr. laganna. Í 21. gr. sömu laga kemur fram að um heimildir ráðherra til að flytja embættismenn á milli embætta innan Stjórnarráðs Íslands fari samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og öðrum lögum eftir því sem við á. Ekki verður þó séð að löggjafinn hafi ætlað slíkum ákvæðum að þjóna ráðamönnum sem almenn hjáleid fram hjá auglýsingaskyldunni og hinu lögbundna hæfnismati, enda er tekið skýrt fram í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 115/2011 að eðlilegt sé að viðhafa samræmi við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra þeirra. „Með auglýsingu starfa er tryggt að allir þeir sem áhuga hafa geti sótt um og keppt um starf innan Stjórnarráðs Íslands á grundvelli hæfni sinnar, menntunar og annarra verðleika. Ávallt ber að ráða hæfasta umsækjandann til starfans. Mikilvægt er að menn geti treyst því að faglega sé staðið að skipun embættismanna og ráðningu starfsmanna í Stjórnarráðinu. Hæfnisnefndir við skipun æðstu embættismanna gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi,“ segir í greinargerðinni.

Brýnt er að ráðuneytisstjórar séu, bæði í ásýnd og reynd, óháðir stjórnámálamönnum, stjórnámálaflokkum og flokkspólitískum hagsmunum. Í ljósi hins veigamikla hlutverks sem ráðuneytisstjórar gegna í stjórnkerfinu, sem æðstu faglegu stjórnendur ráðuneyta, er lagt til í frumvarpi þessu að við 36. gr. bætist málsgrein um að ákvæðið gildi ekki þegar skipað er í embætti ráðuneytisstjóra.

Í frumvarpinu er einnig mælt fyrir um að dómara, embættismenn við dómstóla og dómstólasýsluna og embættismenn sem starfa á vegum Alþingis og eftirlitsstofnana þess, þ.e. skrifstofustjóri Alþingis, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi, verði með öllu undanskildir ákvæðinu. Þannig verði tekinn af allur vafi um að ákvæðið heimilar ekki flutning milli hinna þriggja valdþátta ríkisins og tekur aðeins til flutnings embættismanna á vegum framkvæmdarvaldsins. Með þessu er brugðist við því hættulega fordæmi sem var sett hinn 27. janúar 2022 þegar þáverandi ríkisendurskoðandi var fluttur yfir til nýs menningar- og viðskiptaráðuneytis og skipaður þar ráðuneytisstjóri með vísan til 36. gr. laga nr. 70/1996, en slík beiting ákvæðisins er ógn við sjálfstæði þeirra eftirlitsstofnana sem starfa á vegum Alþingis sem liður í eftirlitshlutverki þess gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Sjálfstæði dómara er tryggt með lögum, sbr. 59. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 43. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016. Njóta dómara þannig ríkrar verndar gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds og má ljóst vera að flutningsheimildir

laga nr. 70/1996 nái ekki til þeirra. Vegna óheflaðrar beitingar ráðamanna á 36. gr. laga nr. 70/1996 er þó rétt að eyða öllum vafa og kveða á um það með afgerandi hætti að greinin nái ekki til hæstaréttardómara, skrifstofustjóra Hæstaréttar, landsréttardómara, skrifstofustjóra Landsréttar, héraðsdómara og framkvæmdastjóra dómstólasýslunnar.

Ólafur Jóhannesson, lagaprófessor og fyrrum forsætisráðherra, skrifaði í riti sínu Stjórnar-farsréttur árið 1950: „Sjaldan er meiri hætta á misbeiting valds og hlutdrægni heldur en einmitt við stöðuveitingar. Nú á tímum er hið raunverulega veitingarvald oftast nær í höndum pólitískra ráðherra, sem freistast oft til að misnota það til framdráttar flokksmönnum sínum.“ Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar til að bregðast við þessum freistnivanda, setja veitingarvaldshöfum auknar skorður og auka traust landsmanna gagnvart stjórnkerfinu.