

Svar

menningar- og viðskiptaráðherra við fyrirspurn frá Jóhanni Páli Jóhannssyni um skipun þjóðminjavarðar án auglýsingar.

1. *Hvers vegna ákvað ráðherra að víkja frá meginreglu 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 um auglýsingaskyldu þegar skipað var í embætti þjóðminjavarðar 25. ágúst 2022?*

Ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gera ráð fyrir þeirri meginreglu að laus embætti skuli auglýsa, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Í sömu málsgrein kemur einnig fram að heimilt sé „að skipa mann eða setja í embætti skv. 2. mgr. 23. gr. eða setja í forföllum skv. 1. másl. 24. gr. eða flytja hann til í embætti skv. 36. gr. án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar“. Í 36. gr. laganna er nánar fjallað um heimild stjórnvalds til að flytja embættismann úr einu embætti í annað, og um nánari skilyrði þess.

Í 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, er einnig að finna heimild til flutnings embættismanna, þar sem fram kemur að forseti geti flutt embættismenn úr einu embætti í annað.

Ákvæði laga nr. 70/1996 bera með sér að sá sem fluttur er til í starfi þarf þá þegar að vera embættismaður og gegna starfi hjá hinu opinbera. Sá einstaklingur sem þannig er fluttur hefur því alla jafna verið ráðinn í þjónustu hins opinbera samkvæmt auglýsingu og gengið í gegnum hefðbundið ráðningarferli.

Framangreindar heimildir í lögum til að flytja embættismenn úr einu embætti í annað hafa oftast verið notaðar þegar um flutning á milli samkynja starfa eða stofnana er að ræða. Í samantekt forsætisráðuneytisins á flutningi embættismanna á tímabilinu 2009–2022, sem birt var 2. október 2022, kemur fram að af 334 embættisskipunum á tímabilinu voru 267 gerðar í kjölfar auglýsingar en í 67 tilfellum var embættismaður fluttur í annað embætti, ýmist á grundvelli flutningsheimildar í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, eða sérstakra lagaheimilda.

Heimild til flutnings embættismanna er nánar útfærð í 7. og 36. gr. laga nr. 70/1996. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 70/1996 er vitnað til áður nefndrar 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar sem veitir forseta Íslands, eða þeim ráðherra sem hann felur að fara með vald sitt, heimild til að flytja mann úr einu embætti í annað. Ákvæði 4. mgr. 20. gr. veita einnig heimild til að færa embættismann á milli embætta þótt málið varði tvo ráðherra. Þá er vikið að því í greinargerðinni að ekki sé skylt að auglýsa embætti þegar þannig stendur á, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, en um skipun í embætti við þessar aðstæður gilda að öðru leyti almennar reglur. Í athugasemdum við frumvarpið segir enn fremur: „Sá möguleiki að flytja embættismenn þannig til í störfum er í samræmi við það sjónarmið, sem lýst er í almennum athugasemdum hér að framan, að æskilegt sé að auka tilfærslu á fólki í störfum, ekki aðeins á milli ríkisins og annarra aðila, svo sem sveitarfélaga og einkaaðila, heldur einnig innbyrðis í ríkiskerfinu, þ.e. á milli einstakra ríkisstofnana.“

Heimild til flutnings í starfi samkvæmt lögum nr. 70/1996, og öðrum sérlögum, hefur almennt verið talin gefa starfsfólki hins opinbera tækifæri á að færast til í starfi án þess að þurfa að sækja formlega öðru sinni um embætti. Í mörgum tilvikum er undirliggjandi ástæða

flutnings einnig sú að hlutaðeigandi stjórnvald sækist eftir starfskröftum þess einstaklings sem fluttur er til í starfi. Aðrar ástæður kunna einnig að liggja að baki flutningi í starfi, t.d. tilfærsla embættismanna á milli samkynja eða svipaðra starfa.

Í menningar- og viðskiptaráðuneytinu hefur sá háttur verið hafður á að auglýsa störf og embætti í samræmi við meginreglur laga nr. 70/1996. Frá því eru tvær undantekningar. Báðar helguðust þær af því að verið var að sækjast eftir að tiltekinn einstaklingur tæki að sér hlut-adeigandi embætti. Í tilfalli skipunar í embætti þjóðminjavarðar, sem fyrirspurnin beinist að, var þannig horft sérstaklega til þess einstaklings sem átti í hlut, þ.e. fyrrverandi safnstjóra Listasafns Íslands, og þeirrar þekkingar og reynslu sem viðkomandi býr yfir. Við þá ákvörðun að víkja frá meginreglu 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 var horft til þess hvernig stjórnun og þróun Þjóðminjasafns Íslands yrði háttáð á næstu fimm árum. Fór fram af því tilefni ákveðin athugun og rannsókn, sem lá að baki ákvörðun ráðherra. Er nánari grein gerð fyrir þeirri rannsókn í svari við 2. tölul. fyrirspurnarinnar.

2. *Hvers konar rannsókn framkvæmdi ráðherra við undirbúning ákvörðunarinnar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993?*

Þegar ljóst varð upp úr miðjum apríl 2022 að þáverandi þjóðminjavörður hafði verið skipaður í annað embætti hófst undirbúningur að skipun nýs einstaklings í embætti þjóðminjavarðar. Fjármálastjóra safnsins var falið að gegna embættinu frá og með 1. maí og fram á haustmánuði 2022. Jafnframt hófst undirbúningur að samningu auglýsingar með samantekt upplýsinga um embættisstörf þjóðminjavarðar. Auk þess var leitað fanga í stjórnendastefnu ríkisins og könnuð þýðing hennar við val á einstaklingi til að veita opinberri stofnun forstöðu í samræmi við ákvæði laga nr. 70/1996, m.a. ákvæði 39. gr. c laganna. Niðurstaða þessarar vinnu var að horfa þyrfti til þess hversu safnstjórnin er orðin viðamikil í störfum safnsins, þ.e. hve stjórnendapátturinn er farinn að skipta miklu í daglegum störfum þjóðminjavarðar og allar líkur eru á að fari vaxandi á næstu árum. Einnig þess að heimsóknir safngesta skiptu meira máli en áður, í ljósi aukins fjölda þeirra. Jafnframt var horft á aðra þætti, svo sem viðtöku safnmuna en ekki síst þeirra breytinga sem orðið hefðu á Þjóðminjasafninu með stofnun Fornleifaverndar ríkisins og breytinga á þágildandi þjóðminjalögum, nr. 107/2001, og síðar lögum nr. 80/2012, um menningarminjar, þar sem safnstjórn Þjóðminjasafnsins skipti meira máli í ljósi þess að stjórnsýsla fornleifa hafði færst til Minjastofnunar og að einkafyrirtæki önnuðust fornminjarannsóknir að stærstum hluta.

Í þessu samhengi skiptir miklu að haft sé í huga hversu Þjóðminjasafnið hefur breyst mikið á síðustu áratugum. Árið 2001 var safnið skilgreint sem eitt þriggja höfuðsafna Íslands, ásamt Listasafni Íslands og Náttúruminjasafni Íslands. Í lögum um Þjóðminjasafn Íslands, nr. 140/2011, kemur fram að safnið sé höfuðsafn á sviði menningarminja og að forstöðumaður safnsins, þjóðminjavörður, skuli hafa staðgóða þekkingu á starfssviði safnsins. Í II. kafla laganna er síðan hlutverki og starfsemi safnsins nánar lýst og vísast til þess.

Að framangreindum undirbúningi loknum varð það niðurstaðan hjá ráðuneytinu að stefna bæri að því að skipa í embættið einstakling sem hefði til að bera mikla og farsæla stjórnunar-reynslu í ljósi þess hversu stjórnendapáttur starfsins væri veigamikill enda gera ákvæði 39. gr. c laga nr. 70/1996 ráð fyrir slíku en jafnframt yrði það að vera einstaklingur sem hefði til að bera þekkingu á Þjóðminjasafninu og öfluglu safnastarfi.

Í kjölfarið voru innan ráðuneytisins samin drög að auglýsingu um embætti þjóðminjavarðar. Þau báru með sér að leitað væri að einstaklingi sem uppfyllti lagalegan áskilnað laga nr. 140/2011, um Þjóðminjasafnið, hvað háskólamenntun og þekkingu á starfsemi safnsins varðaði, starfsumhverfi þess og lögum um safnið. Jafnframt var horft til ákvæða laga nr. 70/

1996, m.a. 39. gr. c, og að hlutaðeigandi þyrfti einnig að hafa til að bera ýmsa aðra eiginleika sem ráðuneytið taldi að þjóðminjavörður yrði að hafa til að bera. Þar má nefna m.a. færni og lipurð í mannlegum samskiptum með tilliti til starfsfólks, viðskiptavina og samstarfsaðila. Í drögum að auglýsingu var einnig gerður áskilnaður um framúrskarandi leiðtogaþæfni, reynslu af stjórnun og rekstri opinberra stofnana, reynslu af mannauðsmálum, mannþekkingu, drifkraft, þekkingu á opinberri stjórnsýslu og lagaumhverfi opinberra stofnana, auk skipulagshæfni, frumkvæðis og sjálfstæðis ásamt viðeigandi færni til að koma fram opinberlega og tjá sig í ræðu og riti.

Samkvæmt þessu var ætlunin að skipa í starfið einstakling sem hefði mikla þekkingu á safnastarfi Þjóðminjasafnsins, færni í rekstri og stjórnun opinberra stofnana með viðeigandi þekkingu á lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna og lögum um opinber fjármál og hefði til að bera hæfni til að takast á við áskoranir við rekstur opinberra stofnana í samræmi við stjórnendastefnu ríkisins.

Í ljósi heimilda í lögum nr. 70/1996 til flutnings embættismanns í starfi, tilgangs þeirra heimilda og þeirra markmiða sem stefnt var að, sbr. framangreint, var við undirbúning ákvörðunar um hvort auglýsa skyldi stöðuna einnig horft til starfandi forstöðumanna hins opinbera og þá sérstaklega á sviði menningar og safna. Fljótlega varð ljóst að einn aðili í þeim hópi uppfyllti að mati ráðuneytisins allar framangreindar kröfur til þess embættis sem hér um ræðir. Nánari rökstuðning fyrir því mati er að finna í svari við 4. og 5. tölul. fyrirspurnarinnar.

Um síðari stig rannsóknarinnar er nánar fjallað í svari við 3. tölul. fyrirspurnarinnar.

3. *Leitaði ráðherra álits ráðuneytis síns, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, áður en ákvörðunin var tekin? Ef svo er, hvers efnis var ráðgjöfin?*

Samkvæmt ákvæðum 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands skal ráðherra leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt, eins og segir í 1. mgr. tilvitnaðs ákvæðis 20. gr. Það felur í sér að það er starfsfólk ráðuneyta sem undirbýr stjórnarathafnir, m.a. með ritun minnisblaða, bréfa, úrskurða, auglýsinga o.fl. Í því máli sem hér er til umfjöllunar hvíldi undirbúningur að ráðningu nýs þjóðminjavarðar á ráðuneytinu en ekki ráðherra sjálfum. Háttaði svo til að tveir embættismenn úr yfirstjórn ráðuneytisins sendu texta í auglýsingu á milli sín og skiptust á ábendingum og þannig urðu til drög að auglýsingu um laust embætti þjóðminjavarðar. Það er fyrst eftir að auglýsing um stöðu þjóðminjavarðar er tilbúin sem umræður eiga sér stað innan ráðuneytisins um framhald málsins. Þar kom m.a. til tals hvort einhverjir af safnstjórum höfuðsafna, eða annarra stærri safna, myndu vilja taka að sér embættið og væru hæfir til þess. Í framhaldi af því var horft til nokkurra safna og hvernig starfsemi þeirra hefði verið og lagaskilyrði fyrir flutningi embættismanns á milli safna könnuð.

Niðurstaðan úr þeirri athugun var að Listasafn Íslands þótti standa framarlega með framsækna og fjölbreytta starfsemi á undanförunum árum. Í því samhengi var einnig ljóst að frammistaða safnstjóra Listasafns Íslands, hæfni viðkomandi, reynsla og þekking var eftirtektarverð og að starfið í safninu bæri með sér að þar færi kröftugur safnstjóri og leiðtogi. Aðrir eiginleikar viðkomandi, svo sem hæfni í mannlegum samskiptum, stjórnunarreynsla og lausnamiðuð nálgun, gerðu það enn fremur að verkum að safnstjórinn þótti vel hæfur til þess að taka við embætti þjóðminjavarðar.

Á grundvelli framangreindrar vinnu og rannsóknar innan ráðuneytisins var niðurstaðan sú að ráðherra ákvað að kannað yrði hvort áhugi væri fyrir hendi hjá safnstjóra Listasafns Íslands á flutningi í embætti þjóðminjavarðar. Safnstjóri Listasafns Íslands féllst á flutninginn

og var embættismaðurinn því fluttur í embætti þjóðminjavarðar með skipunarbréfi menningar- og viðskiptaráðherra hinn 25. ágúst 2022.

4. *Hvernig samrýmist ákvörðunin grundvallarreglu stjórnsýsluréttar um að velja skuli hæfasta einstaklinginn hverju sinni?*

Heimildin til flutnings embættismanns byggist sem áður segir á heimildum í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Við beitingu slíkrar heimildar þarf jafnframt að hafa í huga grundvallarreglur um lögmati, réttmæti og málefnalegar ástæður fyrir ákvörðun viðkomandi stjórnvalds, þ.e. að slík ákvörðun sé byggð á ítarlegri rannsókn og að öll málsatvik séu upplýst.

Að þessum þáttum var gætt við undirbúning þeirrar ákvörðunar að flytja forstöðumann Listasafns Íslands í embætti þjóðminjavarðar. Þar ber helst að nefna að farið var vandlega yfir alla þætti sem mestu skipta þegar kemur að starfslýsingu og hlutverki þjóðminjavarðar. Má þar einkum nefna stjórnunarreynslu, menntun sem nýtist í starfi, þekkingu á málefnum Þjóðminjasafnsins, þekkingu á safnastarfi í landinu, persónulega eiginleika, samstarfshæfni, mannkosti og aðra persónubundna þætti.

Niðurstaðan af öllu framangreindu var að Harpa Þórsdóttir uppfyllti öll þau skilyrði sem ráðuneytið taldi að þjóðminjavörður þyrfti að hafa til að bera. Nánar er vísað til fyrri svara varðandi rökstuðning fyrir ákvörðun um flutning og undirbúning þeirrar ákvörðunar.

5. *Hvernig samrýmist ákvörðunin réttmætisreglu stjórnsýsluréttar um að allar ákvarðanir og athafnir stjórnvalda skuli byggjast á málefnalegum sjónarmiðum?*

Svokölluð réttmætisregla stjórnsýsluréttarins er ein af meginreglum hans og felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda séu teknar á málefnalegum forsendum. Þannig skulu ákvarðanir og athafnir stjórnvalda vera málefnalegar í öllum tilvikum en einstakar ákvarðanir ráðast af laga- grundvellingnum hverju sinni, eðli ákvörðunar og málsatvikum. Þannig yrði ákvörðun ómálefnaleg ef hún er reist á óvild eða persónulegum ástæðum. Hið sama má segja um ákvarðanir sem bera með sér að vera af pólitískum, persónulegum eða fjárhagslegum toga. Ekkert af þessu á við þegar kemur að ákvörðun um flutning safnstjóra Listasafns Íslands í embætti þjóðminjavarðar. Lagaheimildin til flutningsins er skýr og ótvíræð, svo sem rakið hefur verið að framan. Flutningur safnstjórans er reistur á málefnalegum forsendum og grundvallast á því að hæfur forstöðumaður í einu af þremur höfuðsöfnum þjóðarinnar er fluttur í annað höfuðsafn, Þjóðminjasafnið, eftir vandlega athugun og rannsókn á því hvort öll skilyrði væru uppfyllt sem réttlæta viðkomandi flutning.

Eingöngu málefnaleg sjónarmið lágu til grundvallar umræddri ákvörðun, og byggðist hún á þeim gögnum sem aflað var og lágu fyrir. Umræddur embættismaður hefur með störfum sínum og reynslu sýnt fram á framúrskarandi hæfni til að gegna embætti þjóðminjavarðar. Fjölþætt reynsla viðkomandi við safnstjórn, lögáskilin þekking á málefnum Þjóðminjasafnsins, starfsumhverfi opinberra stofnana og lögum um opinber fjármál auk margra ára stjórnunarreynslu undirstrika að eingöngu málefnaleg sjónarmið lágu að baki ákvörðun um flutning, til samræmis við réttmætisreglur stjórnsýsluréttar. Vegna tilvísunar til réttmætisreglunnar skal tekið fram að ákvörðunin var ekki á nokkurn hátt byggð á persónulegum tengslum né heldur var hún af pólitískum toga og hafði engan fjárhagslegan eða annars konar ávinning í för með sér fyrir nokkurn hlutaðeigandi. Við skipunarferlið var gætt að öllum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins sem við áttu, auk annarra laga og reglna.