

Skýrsla nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands

Fyrri hluti

Maí 2010

1.	<i>Inngangur</i>	3
2.	<i>Sögulegt yfirlit</i>	5
3.	<i>Heildarendurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands</i>	8
3.1	Markmið, leiðarljós og gildi.....	8
3.2	Aðdragandi og tilefni skoðunar	8
3.3	Skilgreining verkefna.....	9
4.	<i>Almennt um skipulagsform og Stjórnarráð Íslands</i>	13
4.1	Inngangur	13
4.2	Val á skipulagsformum.....	13
4.3	Þróun Stjórnarráðs Íslands og val á skipulagsformum	14
4.4.	Fyrirkomulag starfsmannamála innan Stjórnarráðsins.....	15
5.	<i>Starfsmannakerfi á Vesturlöndum – þróun og breytingar</i>	17
5.1.	Inngangur	17
5.2.	Helstu áskoranir og viðfangsefni.....	17
5.3.	Starfsmannakerfi, hefðir, gildi og fyrirkomulag stjórnkerfa.....	18
5.4.	Yfirlit yfir þróun og fyrirkomulag innan einstakra starfsmannakerfa	20
6.	<i>Tillögur og ábendingar</i>	24
6.1.	Inngangur	24
6.2.	Tillögur	24
	A. Hlutverk og skipulag ráðuneyta	24
	B. Starfsmannaeyting Stjórnarráðsins	25
	C. Stöður og starfsheiti innan Stjórnarráðsins	27
	D. Ráðningar og starfslok	28
	E. Hlutverk, valdmörk og ábyrgð ráðherra, ráðuneytisstjóra og sérstakra ráðgjafa ráðherra.....	30
6.3.	Ábendingar	31
	A. Uppljóstrun í almannabágu	31
	B. Helstu lagaákvæði sem skoða þarf	32
	C. Umfjöllun um skýrslu um starfsskýrði stjórnvalda samkvæmt bréfi frá forsætisráðherra.	36
	<i>Heimildir</i>	40
	<i>Viðauki. „Whistleblowing“</i>	42

1. Inngangur

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er kveðið á um umtalsverðar stjórnkerfisbreytingar og umbætur í því skyni að bæta þjónustu hins opinbera við almenning og atvinnulíf eins og kostur er með þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru hverju sinni.

Til þess að stuðla að framangreindu ákvað forsætisráðherra að skipa nefnd sem gera skyldi tillögur um endurskoðun laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og eftir atvikum aðrar lagabreytingar sem lúta að starfsemi Stjórnarráðsins og stjórnarsýslu hér á landi. Markmiðin með störfum nefndarinnar voru m.a. að auka sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana og tryggja að þekking og mannauður sé nýttur til fulls eftir því sem verkefni og áherslur breytast. Jafnframt skyldi nefndin skoða, m.t.t. verkefna hennar, hvernig auka megi gagnsæi í vinnubrögðum innan Stjórnarráðsins og stofnana ríkisins og efla upplýsingastreymi til almennings. Í erindisbréfi nefndarinnar segir að hún geti tekið til umfjöllunar önnur álitaefni sem tengjast framangreindum sviðum og gert tillögur um þau. Þá er í bréfinu tekið fram að nefndin skuli vinna greinargerðir og gera tillögur um úrbætur en að frumvörp til breytinga á lögum skuli í kjölfarið unnin á vettvangi Stjórnarráðsins.

Nefndin fjallaði sérstaklega um niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og ábendingar hennar varðandi Stjórnarráð Íslands, en þær voru dregnar saman í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytis um viðbrögð stjórnarsýslunnar.¹

Þá var þeim tilmælum beint til nefndarinnar 1. mars 2010 að hún tæki til umfjöllunar niðurstöður og tillögur nefndar sem fjallaði um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnarsýslu.²

Ákveðið var að nefndin skilaði tillögum sínum í tveimur hlutum og hér birtist fyrri hlutinn. Tillögurnar beinast að eftirfarandi þáttum:

1. Innra skipulagi ráðuneyta og starfsheitum starfsmanna.
2. Sveigjanleika í starfsmannahaldi og heimildum til flutnings embættismanna og annarra starfsmanna Stjórnarráðsins.
3. Ráðningum, þ.m.t. auglýsingaskyldu starfa og frávik frá henni, m.a. vegna tímabundinna aðstæðna.
4. Lagaákvæðum um málsmeðferð við áminningu og starfslok embættismanna og annarra starfsmanna ráðuneyta og stofnana.
5. Stöðu pólitískra aðstoðarmanna ráðherra, m.a. ráðningu þeirra, starfslokum og fjölda.
6. Stöðu og hlutverki bílstjóra ráðherra.

¹ Skýrsla starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2010. Aðgengileg á slóðinni: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media//Skýrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>.

² Starfsskilyrði stjórnvalda – skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnarsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999. Aðgengileg á slóðinni: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf. (Einnig þskj. 376 – 275. mál á 125. löggjafarþingi.)

Nefndin mun síðar skila annarri skýrslu þar sem verða til umfjöllunar eftirfarandi atriði:

1. Samskipti og samvinna milli ráðuneyta og forystuhlutverk forsætisráðuneytisins.
2. Samskipti ráðuneyta og ríkisstofnana.
3. Starfshættir ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfunda og annarra ráðherra-funda, m.a. hvaða mál skuli leggja fyrir ríkisstjórnarfundi og á hvaða formi það skuli gert.

Í nefndinni eiga sæti Anna Kristín Ólafsdóttir stjórnsýslufræðingur, formaður, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor, Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir stjórnsýslufræðingur og Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, sem skipuð voru án tilnefningar, og Hafdís Ólafsdóttir, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, skipuð samkvæmt tilnefningu fjármálaráðherra. Starfsmaður nefndarinnar er Arnar Þór Másson stjórnfræðingur.

Nefndin hefur fundað 22 sinnum. Nefndin öll eða hluti nefndarmanna fundaði einnig utan hefðbundinna fundartíma með ýmsum sérfræðingum á sviði stjórnsýslu og stjórnsýsluréttar, sem og nokkrum núverandi og fyrrverandi ráðherra og tveimur aðstoðarmönnum ráðherra. Þá fundaði nefndin einslega með hverjum ráðuneytisstjóra ásamt því sem tillögur nefndarinnar voru kynntar og ræddar á sameiginlegum fundi ráðuneytisstjóra. Einnig var fundað sérstaklega með formönnum stéttarfélaganna starfsmanna Stjórnarráðsins. Til stendur að halda opna fundi með starfsmönnum Stjórnarráðsins til að kynna og ræða tillögurnar eftir að þær hafa verið kynntar ríkisstjórn.

Nefndin studdist við margs konar gögn. Má þar fyrst nefna gögn þeirra starfshópa sem áður hafa gert tillögur að breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands. Fræðigreinar og bækur voru rýndar, sem og skýrslur sem unnar hafa verið á undanförunum árum um stjórnsýslu ríkisins. Einnig fjallaði nefndin sérstaklega um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við henni. Þá voru stjórnarráð og stjórnsýslukerfi annarra landa skoðuð og var þar helst horft til annarra Norðurlanda en einnig svokallaðra Westminister-kerfa (Bretland, Kanada o.fl.). Ráðgert var að nefndin færi til Danmerkur og Noregs og kynnti sér mannauðsmál ráðuneyta þar og hvernig samhæfingu stjórnsýslu er háttáð. Vegna eldgossins í Eyjafjallajökli varð ekki af þeirri ferð að sinni en þess í stað var haft samband símleiðis.

Í fyrri hluta starfs síns lagði nefndin áherslu á að greina viðfangsefnið og móta heildstæðar tillögur um umbætur sem hún telur nauðsynlegar á innra starfi Stjórnarráðs Íslands og einstakra ráðuneyta. Tillögurnar miða að því að byggja upp traust á starfsemi Stjórnarráðsins, efla Stjórnarráðið sem eina skipulagsheild sem vinnur að stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni markmiða ríkisstjórnar hverju sinni, og auka gagnsæi í verklagi þess.

2. Sögulegt yfirlit

Frá því fyrst voru sett lög um Stjórnarráð Íslands árið 1969 hafa nokkrum sinnum komið fram hugmyndir um heildarendurskoðun þeirra. Fyrst var það í tíð ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens sem mynduð var árið 1980 og síðan reglulega næstu árin þar á eftir eins og hér verður rakið. Breytingarnar sem boðaðar voru á ráðuneytum og stofnunum árið 1980 voru umfangsmiklar og áttu að stuðla að hagræðingu og virkari stjórnsýslu. Engar heildartillögur voru þó kynntar á meðan sú ríkisstjórn sat.³

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Steingrims Hermannssonar sem mynduð var í maí 1983 var lögð sérstök áhersla á umbætur í stjórnkerfinu. Í framhaldinu var stofnuð stjórnkerfisnefnd undir formennsku Eiríks Tómassonar sem m.a. hafði það hlutverk að endurskoða lögum um Stjórnarráðið. Nefndin beindi sjónum sínum að fjölda ráðuneyta, verkaskiptingu og innra skipulagi, auk réttarstöðu embættismanna. Lagt var til að ráðuneytum yrði fækkað úr þrettán í átta, starfsdeildum innan ráðuneyta jafnframt fækkað og skipulag þeirra einfaldað. Afnumin yrði æviráðning starfsmanna ráðuneyta og þeir ráðnir til sex ára í senn en að hámarki tólf ár samfellt. Þá var gert ráð fyrir nýju embætti ráðherraritara sem skyldi verða æðstur embættismanna innan ráðuneyta fyrir utan ráðherra.

Hugmyndirnar voru kynntar ráðuneytisstjórum haustið 1983 og reyndust þeir almennt andvígir þeim, einkum tillögum nefndarinnar um afnám æviráðninga og aukna pólitíska stjórn innan ráðuneyta. Svo fór að frumvarpið var ekki lagt fram á Alþingi fyrir en í ársbyrjun 1986. Hafði þá verið fallið frá hugmyndum um róttæka breytingu á fjölda og verkaskiptingu ráðuneyta, en eftir stóðu tillögur um afnám æviráðninga og nýtt embætti ráðherraritara. Kveðið var skýrar á um stefnumótandi hlutverk ráðuneyta, eftirlitshlutverk þeirra gagnvart stofnunum og fjárhagslega ábyrgð. Í framsöguræðu Steingrims Hermannssonar forsætisráðherra kemur fram að embætti ráðherraritara sé ætlað að „auðvelda ráðherrum að móta stefnu í einstökum málaflökkum og hrinda henni í framkvæmd“. Bendir hann á að réttarstaða aðstoðarmanna ráðherra sé óljós í gildandi stjórnarráðslögum og hafi það valdið því að störf þeirra nýttust ekki sem skyldi. Í frumvarpinu sé hins vegar kveðið á um að ráðherraritari geti undirritað stjórnvaldserindi og hafi beint boðvald yfir öllum starfsmönnum ráðuneytis öðrum en ráðuneytisstjóra.⁴ Samkvæmt frumvarpinu var ráðherra heimilt að gera ráðherraritara næstráðanda sinn, en nýtti hann sér ekki heimildina yrðu ráðuneytisstjórar og ráðherraritarar hliðsettir. Frumvarpið var ekki útrætt á þinginu 1986 og varð því ekki að lögum.⁵

Ýmsar breytingar á opinberri stjórnsýslu voru boðaðar í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Þorsteins Pálssonar í júlí 1987, þ.m.t. ný lög um Stjórnarráð Íslands, breytt verkaskipting ráðuneyta, afnám æviráðninga og aukinn hreyfanleiki starfsmanna innan stjórnsýslunnar. Ekkert varð þó úr þeim áformum.

Svipaðar áherslur voru settar fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Steingrims Hermannssonar árið 1988 og til undirbúnings skipuð stjórnsýslunefnd í maí 1989. Nefndin, sem stýrt var af Jóni Sveinssyni, aðstoðarmanni forsætisráðherra, tók upp þráðinn þar sem frá var horfið fimm árum áður og skilaði frumvarpi til nýrra laga í ágúst 1989. Þrátt fyrir stofnun nýs ráðuneytis, umhverfisráðuneytisins, var gert ráð fyrir að ráðuneytum yrði fækkað í tíu auk verulegrar uppstokkunar verkefna milli ráðuneyta. Kveðið var skýrar á um hlutverk ráðu-

³ Stjórnarráð Íslands 1964-2004, bls. 141.

⁴ Alþt. 1985-1986, A-deild, bls. 2282.

⁵ Stjórnarráð Íslands 1964-2004, bls. 144-145.

neyta, hlutverk og stöðu ráðherra og efni ríkisstjórnarfundu.⁶ Þá var lagt til að heimilt yrði að skipa ráðherra án ráðuneytis, sem gæti „gefið sig óskiptan að undirbúningi og framkvæmd tiltekinna verkefna á vegum ríkisstjórnarinnar, t.d. að útfærslu á einstökum þáttum í stefnuskrá hennar, verkefnum sem kunna að koma upp vegna náttúruhamfara o.s.frv.“⁷ Æviráðning embættismanna skyldi afnumin og ráðuneytisstjórar ráðnir til sex ára í senn en aðrir starfsmenn ótímabundið með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti. Í frumvarpinu var fjallað sérstaklega um innra skipulag ráðuneyta og lagt til að skipuð yrði sérstök nefnd til að semja reglugerð þar um, sem og um verksvið starfsmanna og starfsheiti. Þá var og lagt til að settar yrðu reglur um lágmarksfjölda starfsmanna á hverri skrifstofu og í hverri starfsdeild. Segir í athugasemdum með frumvarpinu:

Deildaskipting hefur öll farið úr skorðum ef hún hefur þá nokkurn tímann komist á. Allt innra skipulag Stjórnarráðsins er því afar ómarkvisst og losaralegt. Nú eru starfsmenn í Stjórnarráðinu taldir vera 472, þar af eru 108 deildarstjórar. Samtals eru því skrifstofu- og deildarstjórar alls 145 talsins. Hafa starfsheiti ráðið hér miklu í launalegu tilliti.⁸

Loks voru boðaðar breytingar á stöðu aðstoðarmanna. Segir í athugasemdum að nauðsynlegt þyki „að afmarka betur en nú er gert verksvið aðstoðarmanna“. Samkvæmt frumvarpinu er ráðherra heimilað að fela aðstoðarmanni sínum yfirstjórn tiltekinna verkefna innan ráðuneytis og rita undir stjórnvaldserindi, enda sé um slíkt sett sérstakt erindisbréf: „Með setningu erindisbréfs um tiltekinn málaflokk eða málaflokka á því síður að vera hætta á að verksvið ráðuneytisstjóra, sem er æðsti embættismaður ráðuneytisins, og aðstoðarmanns rekist á. Verður að ætla að ráðherra feli aðstoðarmanni sínum helst ákveðin pólitísk mál og málaflokka en síður embættisverk.“⁹ Frumvarpið var ekki lagt fram á Alþingi fyrr en undir þinglok 1990 og ekki náðist að mæla fyrir því.

Í upphafi tíunda áratugar síðustu aldar dró úr áhuga á heildarendurskoðun Stjórnarráðslaganna og hafa breytingar á þeim síðan lotið að afmörkuðum þáttum, einkum verkaskiptingu ráðuneyta. Sum atriði sem til umræðu höfðu verið á níunda ártugnum komu þó síðar til framkvæmda undir öðrum formerkjum, svo sem æviráðning sem afnumin var með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins árið 1996.¹⁰

Ef draga á saman megininntak þeirra umbótatillagna sem komið hafa fram á undanförunum áratugum um skipulag Stjórnarráðsins má nefna eftirfarandi:

a. *Smæð og fjöldi ráðuneyta.* Oft hefur verið bent á að sameina þyrfti ráðuneyti til að efla þau og þegar árið 1969 kemur eftirfarandi fram í athugasemdum ráðuneytisstjóra við frumvarp um stjórnarráðslögin:

Við teljum öll ráðuneytin nú gjalda þess, hversu þau eru fámenn og að ekki hefur tekizt að skapa þar verkaskiptingu, sem gerir mögulegan teljandi „dynamiskan“ undirbúning í ráðuneytunum sjálfum að stefnumarkandi ákvörðunum ráðherra. Þessi aðstaða veldur því að okkar álit, að ríkisstjórnin

⁶ Alþt. 1989-1990, A-deild, þskj. 927.

⁷ Stjórnarráð Íslands 1964-2004, bls. 149.

⁸ Alþt. 1989-1990, A-deild, þskj. 927.

⁹ Alþt. 1989-1990, A-deild, þskj. 927.

¹⁰ Stjórnarráð Íslands 1964-2004, bls. 153.

og Alþingi á hverjum tíma geta ekki verið eins virk í sinni ákvarðanatöku og ella væri.¹¹

b. *Innra skipulag ráðuneyta, verksvið og starfsheiti.* Um þessa þætti hefur jafnan verið fjallað þegar fram hafa komið hugmyndir um heildarendurskoðun Stjórnarráðsins. Allar miða þær að einfaldara og markvissara skipulagi og skýrari og samræmdari starfsheitum.

c. *Hlutverk, ábyrgð og valdsvið æðstu embættismanna.* Hér falla undir tilraunir til að skýra hlutverk og umboð aðstoðarmanns/ráðherraritarara, í samhengi við hlutverk ráðherra og ráðuneytisstjóra. Einnig komu fram hugmyndir um að skilgreina betur hlutverk ráðuneyta, hlutverk og ábyrgð ráðherra og viðfangsefni ríkisstjórnarfundna (tillögur 1983 og 1989).

d. *Sveigjanleiki í starfsmannahaldi.* Margar athugasemdir og tillögur um störf Stjórnarráðsins lúta að sveigjanleika í starfsmannamálum. Lagt hefur verið til að ráðningartími ráðuneytisstjóra yrði takmarkaður við 6 ár (tillögur 1989) í senn og hámark 12 ár í hverju ráðuneyti (tillögur 1983). Einnig var lagt til að starfsdeildum yrði fækkað og skipulag einfaldað. Þá var lagt til (stjórnarsáttmáli 1987) að hreyfanleiki starfa innan Stjórnarráðsins yrði aukinn.

¹¹ Stjórnarráð Íslands 1964-2004, bls. 115.

3. Heildarendurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands

3.1 Markmið, leiðarljós og gildi

Verkefni nefndarinnar er að gera tillögur að heildarendurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands í þeim tilgangi að ná fram markmiðum um að auka sveigjanleika milli ráðuneyta og stofnana, tryggja að þekking og mannauður sé nýttur til fulls og auka gagnsæi í vinnubrögðum Stjórnarráðsins og upplýsingastreymi til almennings. Tillögnum er ætlað að fela í sér lausnir og leiðir sem koma til móts við breytta tíma og áskoranir sem Stjórnarráð Íslands stendur frammi fyrir á 21. öldinni. Ennfremur taka þær mið af ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis um nauðsynlegar úrbætur á stjórnsýslunni.

Nefndin setti sér það markmið að efla Stjórnarráðið, þ.e. ráðuneytin, sem samstæða skipulagsheild sem vinni að stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni pólitískra markmiða fyrir ráðherra og ríkisstjórn á hverjum tíma og sinni faglegri stjórnsýslu og eftirliti.

Í störfum sínum og tillögugerð hefur hún haft eftirfarandi að leiðarljósi:

- a. Að byggja upp *traust* á starfsemi Stjórnarráðsins og treysta *trúverðugleika* þess með því að auka enn frekar á *gagnsæi* í verklagi Stjórnarráðsins.
- b. Að skilgreina betur *ábyrgð* og skil milli *faglegrar stjórnsýslu* og *pólitískrar stefnumörkunar*.
- c. Að skerpa *skilning, getu og hæfni* starfsmanna Stjórnarráðsins til að vinna í umhverfi þar sem *valdmörk* eru skýr og virkt *eftirlit* veitir bæði *aðhald* og treystir *lýðræðislega ábyrgð*.

Nefndin telur að störf starfsmanna Stjórnarráðsins eigi að mótast af tilteknum grunngildum. Þar koma til álita gildi eins og *fagmennska, þjónusta, heilindi, ábyrgð, gagnsæi* og *óhlutdrægni*. Slík gildi einkenni ævinlega störf starfsmanna Stjórnarráðsins í þágu almennings í landinu, sem og störf þeirra fyrir ráðherra. Æskilegt er að starfsmenn Stjórnarráðsins taki þátt í víðtækri umræðu um það hver gildin eigi að vera og hvaða grunnviðmið megi leiða af þeim, sbr. frumvarp forsætisráðherra til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969 (síðareglur), sem nú liggur fyrir Alþingi.

3.2 Aðdragandi og tilefni skoðunar

Samkvæmt erindisbréfi forsætisráðherra er nefndinni ætlað að gera tillögur um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Eins og fram kemur í sögulegu yfirliti í 2. kafla hafa frá setningu laganna um Stjórnarráð Íslands árið 1969 nokkrum sinnum verið lagðar fram hugmyndir um heildarendurskoðun á starfsemi þess. Síðan lögin voru sett hafa orðið miklar breytingar á bæði ytra og innra umhverfi Stjórnarráðsins, breytingar sem eiga sér rætur í alþjóðasamfélaginu með aukinni hnattvæðingu og kallast því á við hliðstæður í stjórnkerfum annarra landa. Munar þar mest um skipulagsbreytingar í opinberri stjórnsýslu á tíunda áratug síðustu aldar sem á Íslandi fengu heitið „nýskípan í ríkisrekstri“ (e. New Public Management (NPM)). Þessum skipulagsbreytingum fylgdi umfangsmikil valddreifing, flutningur verkefna til sveitarfélaga, aukið sjálfstæði stofnana, útvistun verkefna og einkavæðing. Starfsemi Stjórnarráðsins hefur hins vegar ekki náð sem skyldi að laga sig að þessum breyttu stjórnunaraðstæðum og -aðferðum sem breytingarnar kölluðu á. Færa má rök fyrir því að valddreifing hafi t.d. gengið lengra en styrking ábyrgðar og þannig verið lögð meiri áhersla á valddreifingu til

stofnana en að efla þær leiðir sem ráðherra, Alþingi og að endingu almenningur hafa til að kalla stofnanir til ábyrgðar.¹²

Þá hefur rannsóknarnefnd Alþingis sem fjallaði í skýrslu sinni um hrun íslensku bankanna og starfshópur forsætisráðherra um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslunni dregið fram ýmsa veikleika innan stjórnarsýslunnar sem þörf er á að skoða nánar í því skyni að gera þær úrbætur sem nauðsynlegar eru til að tryggja faglega, skilvirka og trúverðuga stjórnarsýslu.

Hér á eftir fer nánari skilgreining á verkefnum nefndarinnar eins og þau koma fram í erindisbréfi.

3.3 Skilgreining verkefna

A. Innra skipulag ráðuneyta og starfsheiti starfsmanna.

Nefndin telur þörf á að einfalda skipulag ráðuneyta, auka gagnsæi skipurita og aðlaga þau betur að raunverulegum starfsháttum. Gæta þarf samræmis milli verkefna, ábyrgðar og starfsheita. Einnig þarf að tryggja möguleika til starfsþróunar og launahækkana innan gagnsærra kerfis sem bæði umbunar fyrir framúrskarandi sérþekkingu og mannaforráð. Einföldun, gagnsæi og samræming mun auðvelda starfsmönnum að flytja sig milli ráðuneyta og á milli ráðuneyta og stofnana. Þannig nýtast mannaauður og þekking betur og tækifæri til starfsþróunar og starfsframa innan Stjórnarráðsins verða fleiri og áhuga-verðari.

Unnin var greining á skipuritum ráðuneyta og þau skoðuð í samhengi við lögum um Stjórnarráð Íslands. Í 7. gr. þeirra segir: „Ráðherra kveður á um skiptingu ráðuneytis í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum.“ Greining á núverandi skipuritum ráðuneyta leiðir í ljós að þau falla misvel að lögum um Stjórnarráð Íslands. Skipuritin eru innbyrðis ólík, þótt flest séu uppbyggð í anda starfsskipulags,¹³ og misjafnt er hvaða nöfn starfseiningar og yfirmenn þeirra bera. Sum geyma ítarlegar upplýsingar um verkefni og verkaskiptingu en önnur sýna eingöngu nöfn eininga. Ekki er heldur alltaf ljóst af skipuritunum hvernig ábyrgðartengslum á milli starfseininga og starfsmanna er háttað. Flest ráðuneyti nota hugtökin *skrifstofur* og *svið* sem heiti á skipulagseiningum sínum. Sum nota aðeins annað heitið, önnur nefna kjarnaeytingar eftir verkefnum sem þar er sinnt en kalla stöðeytingar *skrifstofu* eða *svið*. Enn önnur blanda saman *skrifstofum* og *sviðum*. Ekkert ráðuneyti notar heitið *starfsdeild* og mjög fá nota *deild* sem skipulagseiningu, en ef það er gert er henni ávallt skipað undir skrifstofu eða svið í skipuriti. Þá er ekki alltaf ljóst af skipuriti hvaða einingu nánasta samstarfsfólk ráðherra, aðstoðarmaður, ritari og bílstjóri tilheyra. Í sumum tilfellum er skrifstofa yfirstjórnar skilgreind eining en í öðrum ekki. Staða starfsfólks sem ráðið er til skemmri tíma er einnig oft óljós í skipulagi ráðuneyta.

Starfsheiti þeirra sem stýra skipulagseiningum ráðuneyta eru breytileg þó að í 11. gr. stjórnarráðslaganna komi fram að: „Skrifstofu stýrir skrifstofustjóri og starfsdeild deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra.“ Flestir yfirmenn ráðuneyta bera titilinn skrifstofustjóri, en þó er ekki einhlítt að skrifstofustjórar séu yfirmenn. Þónokkur dæmi eru um skrifstofustjóra og reyndar einnig deildarstjóra sem ekki hafa mannaforráð heldur starfa í raun sem almennir sérfræðingar. Sú skipan virðist hafi þróast vegna launahagsmuna, enda fylgja stjórnendatitli

¹² Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit (2000). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

¹³ Í starfsskipulagi er rekstur stofnunar greindur í nokkur svið sem hvert um sig hefur yfirmann og tilgreindan fjölda starfsmanna. Verkefni stofnunarinnar eru síðan að mestu unnin innan þessara ákveðnu sviða.

að jafnaði hærri laun. Í 12. gr. laganna er gert ráð fyrir að aðrir starfsmenn beri titlana fulltrúar, bókarar og ritarar. Ráðherra er heimilað að ráða starfsmenn undir öðrum starfsheitum. Flestir í þessum hópi bera titil sem vísar til menntunar þeirra, en aðrir óráðari starfsheiti, svo sem sérfræðingar, deildarsérfræðingar og verkefnastjórar.

B. Sveigjanleiki í starfsmannahaldi innan ráðuneyta og milli ráðuneyta og stofnana og heimildir til tilflutnings embættismanna og annarra starfsmanna innan Stjórnarráðsins, m.a. um málsmeðferð og formkröfur laganna og mögulega flutningsskyldu.

Nefndin telur að auka þurfi skilvirkni og viðbragðsflýti stjórnslunnar svo geta starfsmanna og hæfni til að mæta breytilegum áherslum og forgangsroðun stjórnvalda á hverjum tíma verði fullnýtt. Tryggja þarf að hægt sé að færa til starfsfólk innan Stjórnarráðsins og á milli ráðuneyta og stofnana til að nýta sérþekkingu þess og starfskrafta við úrlausn brýnna verkefna. Auka þarf möguleika á starfsþróun og framgangi starfsfólks milli ráðuneyta, og þannig efla Stjórnarráðið sem eftirsóknarverðan vinnustað.

Stjórnarráð Íslands er í heild sinni um 500 manna vinnustaður. Innan veggja þess er að finna mikla þekkingu og mannauð sem mikilvægt er að nýta betur. Nú skiptist Stjórnarráðið í tólf sjálfstæð ráðuneyti sem flest eiga fullt í fangi með að sinna verkefnum sínum vegna fámennis. Skortur er á samvinnu og samkennd milli ráðuneyta og oft ríkir þar „turnahugsun“¹⁴ þar sem hver gætir að sínu og vilji til að deila þekkingu og kröftum með öðrum er takmarkaður. Breyta þarf bæði vinnubrögðum og hugsunarhætti þannig að litið verði á Stjórnarráðið, þ.e. öll ráðuneytin, sem eina skipulagsheild og einn vinnustað sem vinnur saman í þágu almennings. Til að ná þessu markmiði þarf að efla samskipti, samráð og samhæfingu þvert á ráðuneyti og auka möguleika á bæði tímabundnum og varanlegum flutningi starfsmanna milli ráðuneyta. Þannig má koma til móts við forgangsroðun stjórnvalda hverju sinni, bregðast við óvæntum og brýnum verkefnum og jafna álag. Viðbragðsflýtir yrði aukinn, sem og skilvirkni og þjónusta við almenna borgara.

Stefnumótunarhlutverk ráðuneyta þarf að styrkja. Í grundvallaratriðum felur aðferðafræði stefnumótunar í sér að leitað er bestu fánlegrar sérþekkingar á viðkomandi sviði hverju sinni. Þekkingunni er deilt með hlutaðeigandi aðilum og kallað er eftir sem flestum ólíkum sjónarmiðum. Valkostir eru síðan greindir og metnir. Samræmdir upplýsinga- og gagnagrunnar og þverfaglegt samstarf nýtast best í slíku stefnumótunarferli, sem og ákvarðanatöku og árangursmati sem því fylgir. Aukin samvinna, samræming og hreyfanleiki mannauðs mun þannig styrkja stefnumótun innan Stjórnarráðsins verulega.

C. Ráðningar í embætti, stöður og störf hjá hinu opinbera, auglýsingaskylda og frávik frá þeirri skyldu, m.a. vegna tímabundinna aðstæðna.

Nefndin telur að skýra þurfi mörk pólitískra og faglegra ráðninga starfsfólks innan Stjórnarráðsins. Tryggja þarf að hafið sé yfir allan vafa að fastir starfsmenn stjórnslunnar séu ráðnir á faglegum, gagnsæjum, sanngjörnum og samræmdum forsendum. Óvissa um ráðningu og framgang fagfólks og sérfræðinga vegna pólitískra inngrípa dregur úr trúverðugleika Stjórnarráðsins, trausti milli starfsmanna og aðdráttarafli þess sem starfsvettvangs. Á sama tíma þarf einnig að mæta þörf ráðherra fyrir pólitíska ráðgjöf og aðstoð, án þess að farið sé í kringum lög eða reglur. Þörf er á skýrari forsendum, reglum og sam-

¹⁴ Orðið „turnahugsun“ er þýðing á enska hugtakinu „silosism“, en „silo“ þýðir súrheysturn.

ræmdu verklagi við tímabundnar ráðningar starfsmanna annarra en pólitískra. Greiða þarf leiðir til framgangs og starfsþróunar innan kerfisins (bæði lóðrétt og lárétt) og möguleika á tilfærslu starfsmanna án almennrar auglýsingar.

Stjórnarráð Íslands og stjórnarsýslan í heild glíma við trúverðugleikavanda sem endurspeglast ekki síst í umræðu um ófaglegar og jafnvel spilltar ráðningar. Því er haldið fram að fólk sé oft ráðið á grundvelli pólitískra tengsla og fyrirgreiðslu frekar en faglegra sjónarmiða – flokks-skírteini hafi meira að segja við ráðningu og skipun í embætti en menntun, hæfni og reynsla.¹⁵ Þótt erfitt sé að sanna eða afsanna að slíkt eigi sér raunverulega stoð er ljóst að minnsti grunur um tilvist þeirra grefur undan trausti og trú á stjórnarsýslunni, umboði hennar og ákvörðunum. Ráðherrar hafa t.d. mikið að segja um ráðningu ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra innan Stjórnarráðsins. Það fyrirkomulag hefur áhrif á trúverðugleika þessara ráðninga og getur ýtt undir grun um að pólitískar frekar en faglegar ástæður liggi að baki ráðningunum. Þá má nefna þau rök gegn aðkomu ráðherra að ráðningu embættismanna innan Stjórnarráðsins að óeðlilegt sé að einstakir ráðherrar hafi úrslitavald um hver verður ráðuneytisstjóri og velji þannig til langs tíma stjórnendur þótt þeir kunni sjálfir að staldra stutt við í embætti. Ef vilji er til þess að hafa í stjórnendastöðum öflugra einstaklinga sem geta auðveldlega skipt um starfsvettvang og tekist á ný verkefni og eru fyrst og fremst ráðnir að verðleikum verður að styrkja trúverðugleika ráðninga. Besta aðferðin til þess er að auka gagnsæi og samræmi í verklagi og innleiða aðgerðir sem fela í sér skarpari skil milli hins pólitíska hluta stjórnarsýslunnar og þess faglega. Koma þarf í veg fyrir að pólitísku valdi sé misbeitt við ráðningar með því að koma á fót trúverðugu og gagnsæju verklagi og lágmarka aðkomu ráðherra að ráðningarferlinu. Samræma þarf skilgreiningu hæfniskrafna, vinnslu og uppsetningu auglýsinga, sem og úrvinnslu umsókna. Endurskoða þarf reglur um auglýsingaskyldu vegna tímabundinna ráðninga og skilgreina nánar við hvaða aðstæður kann að vera forsvaranlegt að falla frá þeirri skyldu. Viðurkenna þarf þörf ráðherra fyrir pólitíska ráðgjöf og aðstoð, en skilgreina betur starfsumhverfi pólitískt skipaðra starfsmanna, þar á meðal fjölda þeirra, umboð, verksvið, ábyrgð og staðsetningu í skipuriti ráðuneyta.

D. Lagaákvæði um málsmeðferð við veitingu áminningar og starfslok embættismanna og annarra starfsmanna ráðuneyta og stofnana.

Nefndin telur að auka þurfi gæði, sveigjanleika og skilvirkni innan stjórnarsýslunnar með því að gefa stjórnendum aukið svigrúm til breytinga á starfslíði sínu. Jafnframt er brýnt að koma, með skýrum og sanngjörnum ferlum, í veg fyrir að aukinn sveigjanleiki leiði til misbeitingar eða geðþóttaákvæðana varðandi starfsfólk. Þörf er á aukinni fræðslu og leiðsögn fyrir stjórnendur um úrræði sem fyrir hendi eru innan ramma laganna.

Þröngur lagarammi um brottvikningu starfsfólks dregur úr skilvirkni stjórnarsýslunnar. Stuðla þarf að faglega sterkri stjórnarsýslu sem ekki óttast pólitískt vald. Stjórnendur kvarta yfir að erfitt sé að segja upp starfsfólki sem ekki stendur undir væntingum eða hefur sýnt slæga frammistöðu. Ferlið er einnig þungt þótt starfsmaður hafi brotið gegn starfsskyldum sínum eða ekki sinnt starfinu sem skyldi. Þá verður að áminna hann áður en til uppsagnar getur komið. Áminning er stjórnvaldsákvörðun sem og uppsögn svo gefa þarf viðkomandi færi á andmælum, tækifæri til að bæta sig og tækifæri til að tjá sig ef niðurstaða yfirmanns er að umbætur hafi ekki gengið eftir. Vegna þess hve tímafrekt og flókið ferlið er veigra stjórnendur sér við því að nýta það. Þá sjaldan veitt er áminning eru oft gerð mistök og í kjölfarið fylgja málaferli sem rekja má til þess hversu litla þekkingu og reynslu stjórnendur hafa af því. And-

¹⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, bls. 214-220.

mælaeagan á hins vegar ekki við þegar starfsmanni er sagt upp af hagræðingarástæðum. Þetta misvægi ýtir undir að stjórnendur sniðganga regluverkið gagnvart starfsmönnum sem ekki þykja hafa staðið sig í starfi og nota skipulagsbreytingar og hagræðingaraðgerðir til að koma þeim frá. Farsælla kann að vera að gera ekki greinarmun eftir ástæðum uppsagnar og nýta betur ákvæði stjórnsýslulaga um andmælarétt. Í það minnsta þarf að einfalda málsmeðferðina og auka svigrúm stjórnenda til að meta frammistöðu án pólitískrar misbeitingar eða geðþóttaákvæðana.

E. Staða pólitískra aðstoðarmanna ráðherra, m.a. um stöðu þeirra innan ráðuneytis, ráðningu þeirra, starfslok og fjölda þeirra, um stöðu tímabundið ráðinna ráðgjafa, sem og stöðu og hlutverk bílstjóra.

Nefndin telur þörf á að skýra betur reglur um ráðningu pólitískra aðstoðarmanna, fjölda þeirra, stöðu innan ráðuneyta, verk- og valdsvið. Tryggja verður skýr skil milli tímabundinna pólitískra ráðninga annars vegar og ráðninga fastráðins, faglegs starfsfólks hins vegar. Einnig þarf að skýra reglur um ráðningu, stöðu, hlutverk og starfslok bílstjóra.

Stjórnarráðslögin segja fátt um stöðu pólitískra aðstoðarmanna ráðherra. Þar segir þó í 15. gr.: „Ráðherra er heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem [skrifstofustjóri],²⁾ enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt sem ráðherra, en njóti þá launa þrjá mánuði, hafi hann ekki áður verið ríkisstarfsmaður, en ella eigi hann rétt á að hverfa til fyrri starfs síns eða annars starfs eigi lakara að föstum launum í þjónustu ríkisins.“ Ekki er að finna frekari skilgreiningar á hlutverki aðstoðarmanna í lögum. Ekki er ljóst hver staða hans innan ráðuneytis er, hvaða umboð hann hefur, hvernig tengslum og samvinnu hans við ráðuneytisstjóra skal vera háttað, hver ábyrgðartengsl hans eru við aðra starfsmenn ráðuneytis eða hvort aðstoðarmaður hafi boðvald. Þetta þarf að skýra.

Þótt lög um Stjórnarráð Íslands kveði aðeins á um einn pólitískan aðstoðarmann ráðherra eru mörg dæmi um að ráðherrar kalli fleiri trúnaðarmenn til starfa. Sumir gegna svipuðu hlutverki og pólitískir aðstoðarmenn, aðrir eru blaðafulltrúar og enn aðrir ráðnir sem tímabundnir ráðgjafar vegna faglegrar sérþekkingar. Taka þarf afstöðu til þess hvort breyta á ákvæði um fjölda aðstoðarmanna í lögum og skýra stöðu þeirra, umboð og verksvið innan ráðuneyta.

Ráðherrabílstjórar eru ráðnir án auglýsingar. Samningsaðilinn er forsætisráðuneytið en ráðningarsambandið við viðkomandi ráðuneyti. Margir þeirra sem nú gegna því starfi hafa verið ráðnir vegna pólitískra eða persónulegra tengsla við einstaka ráðherra. Þeir starfa þó áfram þegar sá sem réði þá hverfur úr starfi. Starf bílstjóra er með öllu óskilgreint, enda afar misjafnt hvaða verkefnum öðrum en eiginlegum akstri þeir sinna fyrir ráðherra og ráðuneyti. Sama á við um aðra þætti í starfsumhverfi þeirra, svo sem vinnutíma og staðsetningu í skipuriti. Í sumum ráðuneytum er bílstjóri í leyfi ef ráðherra er fjarverandi en í öðrum eru honum falin önnur verkefni. Stór hluti af launum bílstjóra er föst yfirvinnugreiðsla. Sumir vinna mun fleiri yfirvinnutíma en greitt er fyrir, aðrir mun færri. Nauðsynlegt er að skilgreina betur og samræma hlutverk og starfsskilyrði bílstjóra.

Fáir starfsmenn starfa í eins mikilli nánd við ráðherra og bílstjórar. Þeir fylgja ráðherra eftir við allar mögulegar kringumstæður og eru vitni að trúnaðarsamtölum hans. Brýnt er að traust og trúnaður ríki milli ráðherra og bílstjóra. Á því hefur stundum verið brestur, einkum vegna fyrri pólitískrar ráðningar bílstjóra. Ákveða þarf hvort bílstjórar komi til starfa og víki úr starfi með ráðherra eða hvort þeir eigi að vera fastráðnir og þar með valdir til starfa á faglegum forsendum eingöngu.

4. Almenn um skipulagsform og Stjórnarráð Íslands

4.1 Inngangur

Lögin um Stjórnarráð Íslands voru sem fyrr segir sett árið 1969. Þau eru sérstök að því leyti að víðast hvar annars staðar ræður framkvæmdarvaldið því sjálfst hvernig það er skipulagt, þ.e. skipulag þess er ekki fastsett í lögum. Færa má fyrir því rök að með lögunum hafi hendur framkvæmdarvaldsins til að stýra innra skipulagi sínu verið bundnar í ríkari mæli en heppilegt getur talist. Þá hefur á það verið bent, m.a. af sérfræðinganefnd um stjórnarskrármálefni, að ákvæði laganna um skiptingu ráðuneyta samrýmist ekki vel orðalagi 15. gr. stjórnarskrárinnar sem veitir forystu framkvæmdarvaldsins heimild til að ákveða tölu ráðherra og skipta með þeim störfum.¹⁶ Fremur litlar breytingar hafa orðið á ráðuneytaskiptingunni sem upphafleg stjórnarráðslög kváðu á um, þrátt fyrir miklar þjóðfélagslegar breytingar.

Skipulag Stjórnarráðsins hefur mótast í áföngum frá því að því var komið á fót árið 1904. Með hliðsjón af ólíkum viðfangsefnum Stjórnarráðsins á mismunandi tímum er engin ástæða til að ætla að skipulag þess eigi alltaf að vera hið sama. Á hverjum tíma er nauðsynlegt að finna samræmi milli skipulags og þess umhverfis og verkefna sem Stjórnarráðið þarf að takast á við. Skipulagið er þannig ekki greipt í stein heldur þarf að vera síbreytilegt. Hér getur verið gagnlegt að hafa í huga að til eru ýmis skipulagsform sem geta verið mismunandi fyrirferðarmikil í ráðuneytum á ólíkum tímum. Nefndin telur að hér sé gagnlegt að skoða og hafa til hliðsjónar fimm skipulagsform Henry Mintzbergs.¹⁷

4.2 Val á skipulagsformum

I. Ráðherramiðuð stjórnsýsla

Öll stjórnsýsla framkvæmdarvaldsins á Íslandi er ráðherrastjórnsýsla, en hlutverk ráðherra getur hins vegar verið mjög ólíkt frá einum tíma til annars og milli skipulagsheilda. Í mjög ráðherramiðuðri stjórnsýslu má gera ráð fyrir að ráðherra komi sjálfur að stórum hluta verkefna og þess vegna getur slíkt fyrirkomulag einungis hentað mjög fámennum ráðuneytum. Í stærri ráðuneytum hefur ráðherra ekki færi á að stýra starfsemi sjálfur og þarf annaðhvort að innleiða flóknara skipulag eða fela öðrum að leysa verkefni. Kostur ráðherramiðrar stjórnsýslu er sterk pólitísk forysta í ráðuneytunum. Hins vegar er hætt við að sérþekking á málefnum sé lítil (og gleymist fljótt þegar ráðherrar hverfa á braut) og þess vegna hentar slík stjórnsýsla illa fyrir flókin verkefni í breytilegu umhverfi.

II. Regluveldi

Eftir því sem regluvæðing stjórnsýslunnar eykst og skrifræði heldur innreið sína er óhjákvæmilegt að taka upp flóknara skipulag ef takast á að gæta jafnræðis og fylgja fordæmum við afgreiðslu erinda. Regluveldis- eða skrifræðisstjórnsýsla í ráðuneytum gengur einkum út á afgreiðslu erinda og úrskurði í kærumálum. Slík stjórnsýsla byggist á því að skýr aðgreining sé á milli stjórn mála og stjórnsýslu, þar sem hlutverk stjórnsýslunnar er fyrst og fremst samhæfð afgreiðsla á grundvelli laga og reglna. Lögfræðingar gegna lykilhlutverki í þessari tegund stjórnsýslu sem sérfræðingar í túlkun reglna. Veikleiki regluveldis er hins vegar að stjórnsýslan er ekki sérstaklega vel í stakk búin til að gegna virku stefnumótunarhlutverki.

¹⁶ Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar 2007.

¹⁷ Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

III. Fagræði

Eftir því sem viðfangsefnin verða flóknari eru líkur á að stjórnsýslan þurfi að ráða til sín fagfólk sem er ekki aðeins sérhæft í túlkun reglna heldur sérfræðingar á tilteknum fagsviðum hennar, svo sem í heilbrigðismálum, menntamálum, atvinnumálum o.s.frv. Aukið vægi fagþekkingar grefur í vissum mæli undan frumkvæði og stefnumótunarhlutverki ráðherra og annarra stjórnenda sem oftast hafa minni þekkingu á viðfangsefnum ráðuneytanna en sérfræðingarnir sem þar starfa. Stjórnsýslan verður þar með óháðari yfirstjórninni, sem getur verið gott frá faglegum sjónarhóli en veikir hið lýðræðislega umboð sem hún starfar eftir. Auk þess getur óheft vald fagstétta grafið undan heilbrigðu fjárhagslegu aðhaldi.

IV. Greinaskipt stjórnsýsla

Eftir því sem vandræði stjórnsýslunnar við að stýra stofnunum sem undir hana heyra aukast getur hún brugðist við með því að innleiða greinaskipt skipulag þar sem stjórnendum undirstofnana er veitt tiltölulega mikið sjálfræði en jafnframt reynt að þróa skýra og einfalda mælikvarða á frammistöðu þeirra. Hlutverk ráðuneyta í stjórnsýslu af þessu tagi er einkum að þróa hvatakerfi og árangursmælikvarða fyrir starfsemi sem undir þau heyrir. Samkvæmt því mætti gera ráð fyrir að almenn hæfni ætti að vera þar fyrirferðarmikil ásamt þekkingu á stjórnun. Veikleiki þessa kerfis er annars vegar að með útvistun verkefna hverfur þekking sem er nauðsynlegur hluti stefnumótunar úr ráðuneytunum og hins vegar að flókið getur verið að samhæfa störf margvíslegra ytri aðila sem eiga að þjónusta ráðuneyti.

V. Stefnumiðuð ráðuneyti

Til að takast á við það grundvallarhlutverk sem ráðuneytin þurfa að gegna í opinberri stefnumótun þarf í vaxandi mæli að huga að flóknari skipulagsformum en þeim sem áður eru nefnd. Teymisvinna sérfræðinga með ólíka þekkingu er grundvallaratriði í stefnumiðuðu ráðuneyti. Eftir því sem breytingar í umhverfinu verða hraðari og viðfangsefnin fjölbreytilegri eykst þörfin fyrir þverfaglega stefnumótunarvinnu sérfræðinga sem geta færst auðveldlega milli ólíkra hluta skipulagsheildarinnar. Hnattvæðing og margbreytilegri rekstrarform í opinberri þjónustu eru meðal þeirra þátta sem knýja á um að efla stefnumiðuð hlutverk ráðuneyta.

4.3 Þróun Stjórnarráðs Íslands og val á skipulagsformum

Lýsa má þróun Stjórnarráðs Íslands með hliðsjón af þessum ólíku skipulagsformum. Upphaflegt skipulag þess, árið 1904, var um flest einfalt í sniðum (ráðherramiðuð) þar sem einn ráðherra og rösklega tugur starfsmanna tókst á við fremur einföld og stöðug verkefni. Ráðherramiðuð stjórnsýsla einkenndi Stjórnarráðið í bland við regluveldi þar sem lögfræðingar gegndu veigamiklu hlutverki fyrstu áratuginna. Opinber stefnumótun var á þessum tíma mun meira í höndum stjórnámálanna en síðar varð, enda viðfangsefnin einfaldari, en verkefni starfsfólks að miklum hluta til afgreiðsluerindi af ýmsum toga.

Vöxtur fagstétta af ýmsum toga og aukin menntun í samfélaginu almennt þrýsti á um meiri sérhæfingu og fagþekkingu í Stjórnarráðinu á eftirstriðstímanum. Með setningu stjórnarráðslaganna árið 1969 var reynt að stemma stigu við útpenslu Stjórnarráðsins en jafnframt var ráðuneytum þá fjölgað og skilin milli þeirra fest í lög. Á sviðum sumra ráðuneyta leiddi þetta til að fagstéttir opinbera geirans urðu áhrifamiklar án þess að ráðuneytin sjálf styrktust á samsvarandi hátt. Ráðuneytin voru hlutfallslega lítil og þungamiðja fagþekkingar safnaðist fyrir í undirstofnunum. Mjög erfitt var fyrir mörg ráðuneytanna að halda utan um tengsl við stofnanir og gegna því stjórnunarhlutverki gagnvart þeim sem stjórnskipunin ætlar þeim.

Á tíunda áratug tuttugustu aldarinnar var gerð tilraun til að efla stjórnunarhlutverk ráðuneytanna með því að innleiða greinaskipta stjórnsýslu, sem á Íslandi fékk heitið „nýskipan í

ríkisrekstri“. Hagkvæmni átti að vera meginsteff þessara breytinga. Farið var í endurskoðun á umfangi ríkisrekstrar og stefnt að tilfærslu fjölda verkefna úr farvegi hefðbundinnar ráðherrastjórnarsýslu með einkavæðingu, flutningi verkefna til sveitarfélaga og tilraunum með mismunandi rekstrarform. Þá voru stofnanir enn eflar en ætlunin var að ráðuneytin hefðu áhrif á störf þeirra í gegnum ferli árangursstjórnunar sem kallaði á aukid stefnumótunar- og eftirlitshlutverk af hálfu ráðuneytanna. Eftir sem áður var hins vegar geta ráðuneytanna til stefnumótunar takmörkuð og byggðist á fámennum hópi sérfræðinga. Þannig fylgdi þróunin í ráðuneytunum ekki þessum breytingum og má segja að þau hafi hlutfallslega veikst á undanförunum árum. Auk þess voru heildstæðri stjórnun og stefnumótun, þvert á mörk stofnana og ráðuneyta, margvísleg takmörk sett eins og berlega kom í ljós í tengslum við hrun fjármálakerfisins og viðbrögð við því.

Veikleikar Stjórnarráðsins koma sterklega í ljós þegar skoðuð er geta ráðuneytanna til stefnumótunar. Opinber stefnumótun í heimi þar sem breytingar gerast hratt og kalla á viðbrögð þvert á landamæri stofnana krefst nýrra stjórnsýsluforma þar sem þekking og mannskapur er hreyfanlegri en áður. En auk þess kallar smæð Stjórnarráðsins á að leitað sé leiða til að nýta þann mannafla sem er til staðar með eins hagkvæmum hætti og mögulegt er. Margt bendir til að undirbúningur opinberrar stefnumótunar og ýmissa stjórnsýsluákvarðana á Íslandi sé ekki eins vandaður og í nágrannalöndum okkar. Að hluta til kann það að stafa af skorti á sérfræðilegri undirbúningsvinnu en að hluta einnig af því að á vettvangi stjórnmalanna hafa faglegir starfshættir og yfirveguð umræða ekki náð að marka sér nægilega fastan sess. Hluti þess að bæta forsendur opinberrar stefnumótunar er að auka sérþekkingu í Stjórnarráðinu, bæta nýtingu þekkingar sem til er og tryggja betur að tekið sé tillit til faglegrar ráðgjafar við pólitíska ákvarðanatöku.¹⁸

Með hraðari breytingum í alþjóðakerfinu og fjölbreyttari skipulagsformum í innlendri stjórnsýslu þarf opinber stjórnsýsla stöðugt að fást við ný verkefni, en skipulag Stjórnarráðsins hefur ekki fylgt þróuninni nægilega vel eftir, sem sést best af skýrri aðgreiningu sem þar ríkir milli ráðuneyta. Nýjar aðstæður kalla jafnframt á öflugra skipulag til að gæta hagsmuna íslenska ríkisins og íslenskra aðila á erlendri grund. Þá er tímabært að gera tilraun til að greina skýrar á milli pólitískrar og faglegrar stjórnsýslu með það fyrir augum að efla báða hlutana.

4.4. Fyrirkomulag starfsmannamála innan Stjórnarráðsins

Samkvæmt starfsmannalögum er í meginráttum til þrenns konar mismunandi ráðningarsform starfsmanna ríkisins: Fimm ára skipun embættismanna, ótímabundin ráðning í starf og tímabundin ráðning í starf.

Embættismenn ríkisins eru skipaðir til 5 ára í senn, ýmist af forseta Íslands eða hlutaðeigandi ráðherra. Þetta gildir um ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytunum. Heimilt er þó að setja mann til reynslu í embætti áður en hann er skipaður í það, til eins árs í senn, þó aldrei lengur en tvö ár.

Ráðning sérfræðinga og annars starfsfólks innan Stjórnarráðsins fer fram með gerð skriflegs ráðningarsamnings með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti að afloknum reynslutíma. Um form ráðningarsamnings gilda reglur nr. 351/1996. Starfsfólk í Stjórnarráðinu eru að öllu jöfnu ráðið í fyrstu á þriggja mánaða reynslusamning. Að þeim tíma liðnum er ráðn-

¹⁸ Sjá nánari umfjöllun um veikleika Stjórnarráðsins við stefnumótun í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

ingin endurskoðuð og ákvörðun tekin um framhald. Ef samkomulag verður um framhald, telst starfsmaðurinn fastráðinn. Við fastráðningu verður gagnkvæmur uppsagnarfrestur þrjú mánuðir.

Lausar stöður í Stjórnarráðinu eru auglýstar á Starfatorgi og í Lögbirtingablaðinu (embættismenn). Þetta gildir þó ekki ef um tímabundna setningu/ráðningu í starf er að ræða. Í sumum tilvikum er leitað til ráðningarstofa. Um auglýsingar á lausum störfum gilda reglur nr. 464/1996. Rekstrarstjóri eða skrifstofustjóri viðkomandi málaflokks sér um að ganga frá ráðningarsamningi við starfsmann.

Laun embættismanna, þ.e. ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra, eru ákvörðuð af Kjararáði. Þegar nýr starfsmaður (sem ekki er embættismaður) er ráðinn er röðun starfs hans í launaflokk ákvörðuð af viðkomandi yfirmanni og rekstrarstjóra í samræmi við ákvæði stofnansamnings við viðkomandi stéttarfélag (FHSS eða FSS) þar um. Launakjör starfsfólks eru skoðuð árlega af ráðuneytisstjóra og rekstrarstjóra í samráði við viðkomandi yfirmenn með sama hætti og aðrir rekstrarþættir við gerð rekstraráætlana. Í stofnansamningnum eru oft ákvæði um launaflokkahækkun eftir tiltekinn árafjölda í starfi og önnur atriði sem geta skipt máli við ákvörðun launaflokks.

Þegar starfsmaður óskar eftir starfslokum skal hann segja upp starfi sínu með tilskildum uppsagnarfresti sem almennt er 3 mánuðir. Þegar starfsmaður nær 70 ára aldri skal hann láta af störfum frá og með 1. næsta mánaðar eftir afmælisdag og skal miða uppsögn hans við þann dag. Ef starfsmanni er sagt upp störfum að undangenginni áminningu eða vegna brota í starfi skal farið eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um uppsögn. Sjá 44. gr., sbr. 21. gr., laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

5. Starfsmannakerfi á Vesturlöndum – þróun og breytingar¹⁹

5.1. Inngangur

Á undanförunum fjórum áratugum hafa verið innleiddar margháttaðar breytingar á starfsmannakerfum ýmissa lýðræðisríkja Vesturlanda. Breytingarnar hafa þó gengið hægt fyrir sig og engan veginn fylgt þeim hraða sem orðið hefur í þróun bæði ytra umhverfis stjórnvalda og í ytra og innra starfsumhverfi starfsmannakerfanna. Margt bendir til þess að bæði umfang og hraði breytinga í umhverfinu eigi eftir að aukast enn frekar.

Hnattvæðingin, fólksflutningar milli landa og breytt aldurssamsetning þjóða teljast t.d. til ytra umhverfis stjórnvalda. Þættir sem breytt hafa ytra starfsumhverfi starfsmanna eru m.a. upplýsingatæknivæðingin, aukin almenn menntun, betra aðgengi almennings að upplýsingum, og aukinn þrýstingur á stjórnvöld vegna starfsemi fjölmiðla og netmiðla. Þá hefur markaðsvæðing gert skilin milli einkageirans og hins opinbera óskýrari en áður. Í innra starfsumhverfi hefur átt sér stað valddreifing og verkefnum ýmist verið komið fyrir í sérstökum stofnunum, þau útvistuð eða einkavædd.

Aukin þekking og reynsla á valddreifingu hefur hins vegar leitt til þess að æ fleiri viðfangsefni hins opinbera krefjast lausna sem kalla á samstarf þvert á málaflokka, stofnanir og ráðuneyti. Þau kalla líka á aukið eftirlit með eða samvinnu við félagasamtök og eftirlit með starfsemi einkafyrirtækja um þjónustu sem fjármögnuð er úr opinberum sjóðum.

Væntingar í garð stjórnvalda hafa vaxið samhliða því að dregið hefur úr trausti og trúverðuleika þeirra meðal almennings. Virðing almennings fyrir stjórnvöldum og umburðarlyndi gagnvart þeim hefur minnkað.

5.2. Helstu áskoranir og viðfangsefni

Almennt er talið að opinber starfsmannakerfi í heiminum þurfi nú ekki einungis að bregðast við nýjum áskorunum sem framundan eru heldur standi starfsmannakerfi hins opinbera frammi fyrir ýmsum ófyrirséðum áhrifum breytinga sem einkennt hafa umbótastefnu og skipulagsbreytingar hins opinbera á liðnum árum.

Breska hugmyndaveitan og rannsóknastofnunin Institute for Public Policy Research (IPPR) gerði nokkuð ítarlega rannsókn á opinberum starfsmannakerfum nokkurra landa í þeim tilgangi að varpa ljósi á alþjóðlega þróun þeirra, greina helstu áskoranir og verkefni sem framundan eru og leita nýmæla á þessu sviði og fyrirmyndartilvika, öðrum til gagns og eftirbreytni (e. best practices). Starfsmannakerfin og löndin sem voru til skoðunar voru flokkuð þannig: *Westminsterkerfi* (Bretland, Ástralía, Kanada, Nýja Sjáland, Síngapúr), *pólitísk kerfi* (Bandaríkin), *norrænt kerfi* (Danmörk, Finnland og Svíþjóð), *Evrópu-meginlandskerfi* (Frakkland og Holland) og *ný kerfi innan breska konungsdæmisins* (Wales og Skotland).²⁰

Rannsóknastofnunin tók saman eftirfarandi lista yfir þemu sem unnið er að í starfsmannakerfum þessara landa eða teljast til viðfangsefna sem leggja þarf áherslu á ef starfsmannakerfi hins opinbera eiga að standast áskoranir 21. aldarinnar:

- a. Gera þarf ráðstafanir og koma á fyrirkomulagi til að tryggja betur ábyrgð og fyrirsværæðstu embættismanna. Þrátt fyrir að árangursstjórnun hafi verið útbreidd sem liður í

¹⁹ Opinber starfsmannakerfi er þýðing á enska orðasambandinu „civil service system“.

²⁰ Lodge, G., og Kalitowski, S. (2007). *Innovations in Government International perspectives on civil service reform*. London: Institute for Public Policy Research.

umbótum hins opinbera hefur aðferðin ekki verið notuð eins og til var ætlast. Mikið vantar upp á að kröfum um ábyrgð og fyrisvar sé fullnægt í opinberum stjórnkerfum.

b. Bæta þarf stefnumótunarferlið:

- i. Ferlið þarf að vera opnara og aðgangur borgaranna og þeirra sem hagsmuna eiga að gæta þarf að vera gagnsærri og ganga fyrir sig með mun skipulagðari hætti en nú tíðkast.
- ii. Auka þarf rannsóknir og sjálfstætt óháð mat á áhrifum opinberrar stefnumótunar (e. policy outcomes) til að unnt sé að meta hugsanlegan langtímaárangur og áhrif.

c. Byggja þarf upp námsmenningu:

- i. Efla þarf þekkingarstjórnun og tryggja stofnanaminni samhliða kröfunni um aukinn hreyfanleika starfsmanna og sveigjanleika í ráðningum.²¹
- ii. Auka þarf móttækileika fyrir nýmælum, örva nýsköpun í starfi stjórnsýslunnar á öllum stigum og tryggja flæði nýrrar þekkingar bæði lóðrétt og lárétt innan stjórnkerfisins.

d. Gera þarf gangskör að því að laga hæfni og þjálfun starfsmanna og verklag stjórnsýslunnar að breyttum aðstæðum og nýjum kröfum:

- i. Auka fjölbreytni fagþekkingar innan starfsmannakerfanna og breikka þannig þekkingar- og hæfnigrunninn sem þar er fyrir.
- ii. Brúa þarf bilið milli starfsmanna hins opinbera sem fara með stefnumótun og þeirra sem annast framkvæmd stefnunnar og þjónustu, þ.e. milli starfsmanna ráðuneyta og starfsmanna stofnana.
- iii. Setja ætti á laggirnar sérstaka stjórnsýsluskóla (e. schools of government) og auka þjálfun starfsmanna á öllum stigum.

e. Auka þarf samstarf og samhæfa úrlausnir verkefna þvert á ráðuneyti og stofnanir.²²

Rannsókn IPPR benti eindregið til þess að starfsmenn ráðuneyta standi frammi fyrir nýjum áskorunum. Þeir þurfi ekki aðeins að vera ráðgefandi við stefnumótun heldur þurfi þeir nú í vaxandi mæli að samhæfa stefnumótunina, þ.e. að byggja upp tengsla- og samskiptanet sérfræðinga og hagsmunaaðila þvert á ráðuneyti og úti í samfélaginu, stýra stefnumótandi samskiptum, ná til almennings og tryggja verklag sem auðveldar að unnt sé að draga lærdóm af nýjustu reynslu þess starfsfólks sem starfar í framlínu opinberrar þjónustu. Skylda starfsmanna ráðuneyta er að leita leiða til að tryggja sem best að stefna stjórnvalda hverju sinni nái fram að ganga með skilvirkum og árangursríkum hætti.

5.3. Starfsmannakerfi, hefðir, gildi og fyrirkomulag stjórnkerfa

Flest starfsmannakerfi Vesturlanda standa frammi fyrir svipuðum verkefnum og oft eru hugmyndir að lausnum og leiðum yfirfærðar milli landa eða kerfa.

²¹ Með þekkingarstjórnun er hér átt við að tryggt sé með samræmingu og yfirsýn að ávallt sé til innan stofnunar eða kerfis tiltekin mikilvæg sérþekking þrátt fyrir tilflutning eða brotthvarf einstakra starfsmanna. Þetta á sérstaklega við um smærri stofnanir/kerfi þar sem sérhæfing getur verið vandamál. Þekkingarstjórnun snýst einnig um að ávallt sé leitast við að líta til framtíðar og tryggja stofnuninni/kerfinu nýja þekkingu og búa það þannig undir nýjar áskoranir og viðfangsefni.

²² Lodge, G., og Kalitowski, S. (2007). *Innovations in Government International perspectives on civil service reform*. London: Institute for Public Policy Research. Lodge, G., og Rogers, B. (2006). *Whitehall's Black Box: Accountability and performance in the senior civil service*. London: Institute for Public Policy Research.

Fátt hefur haft meiri áhrif á þróun starfsmannakerfa en Northcote-Trevelyan skýrslan sem kom út í Bretlandi árið 1854. Á grundvelli hennar voru samþykktar tillögur um gagngerar breytingar á ráðningum í breska starfsmanna- og embættismannakerfinu. Þetta var gert til þess að draga úr pólitískum vinaráðningum og spillingu sem þá einkenndi breska stjórnkerfið. Í skýrslunni voru lagðar línurnar um grundvallarreglur og gildi, sem enn eru í hávegum höfð innan breska stjórnkerfisins, um skipulagt aðhald og eftirlit með ráðningum í ædstu stöður og embætti. Ráðið er á grundvelli samkeppni og er því jafnan sá hæfasti ráðinn. Embættismönnum er gert skylt að vinna af heiðarleika, heilindum, hlutleysi og óhlutdrægni óháð því með hvaða stjórnámamanni þeir starfa hverju sinni.²³

Löndin innan Westminster-kerfanna eiga það einnig sameiginlegt að þau hafa gengið einna lengst í umbreytingum á starfsemi stjórnsýslunnar í anda nýskipanar í ríkisrekstri og eru starfsmannakerfin þar ekki undanskilin. Þau hafa þó ekki öll farið sömu leið og er t.d. mismunandi hversu mikil áhersla er lögð á gæði stjórnunar sem og á laga- og reglufestu í hlutverki stjórnenda. Þá má einnig greina mismunandi útfærslur að því er varðar pólitískar ráðningar og tengslin milli stjórnámamanna og embættismanna.²⁴

Gildin sem lagt var upp með í Northcote-Trevelyan skýrslunni fyrir rúmum 150 árum standa nokkuð óhöggud. Á síðari hluta 19. aldar og í byrjun þeirrar 20. voru í þessum löndum settar upp sérstakar skrifstofur til að standa vörð um þessi mikilvægu grundvallaratriði í starfsmannakerfum þeirra og veita aðhald við ráðningar í áhrifastöður. Starfsemi og ábyrgð skrifstofanna hafa þróast á mismunandi hátt en alls staðar er reynt að tryggja sem best sjálfstæði þeirra gagnvart ráðuneytum og stofnunum stjórnsýslunnar. Þær eru staðsettar miðlægt í stjórnkerfunum eða utan þeirra og gegna lykilhlutverki við að þróa staðla og leiðbeiningar, sinna aðhaldi og eftirliti með ráðningum, skilgreina kröfur um hæfni og samsetningu starfsfólks og fylgja eftir siðareglum.²⁵

Í Westminster-kerfunum er mikið lagt upp úr sjálfstæðu aðhaldi og eftirliti þriðja aðila þar sem leitast er við að tryggja trúverðugleika stjórnsýslunnar með *fyrirfram skoðun* og vinnu-
lagi sem felur í sér setningu gæðastaðla, siðareglna, skilgreiningu á hæfniskröfum og beinni eða óbeinni aðkomu að ákvörðunum um ráðningar starfsmanna.²⁶

Í *norrænu kerfunum* virðist hins vegar vera lögð meiri áhersla á eftirlit með starfsmannakerfunum. Þar gegnir umboðsmaður þjóðþinga lykilhlutverki. Starfsmanna- og mannaúðs-
skrifstofur eru ekki sjálfstæðar, heldur innan ráðuneyta, og sjálfstæði ráðuneyta í ráðningar-

²³ Emmott, B. (ritstj.) (2005). *Changing times: Leading perspectives on the Civil Service in the 21st century and its enduring values*. London: The Office of the Civil Service Commissioners (OCSC).

²⁴ Peters, G. (2003). *Administrative traditions and the Anglo-American democracies*, í John Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

²⁵ Verkefni og staðsetning *Civil Service Commissioner í Bretlandi* hefur tekið tíðum breytingum síðustu 40 ár, flutt frá Treasury til Cabinet Office en er nú sjálfstæð og fellur beint undir Krúnuna. Sjá vefsíðu: http://www.civilservicecommissioners.org/About_us/. *Public Service Commission í Kanada* er líka sjálfstæð stofnun sem vinnur á vegum kanadíska þingsins. Sjá vefsíðu: <http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/about-apropos-eng.htm>. *Public Service Commission í Ástralíu* fellur undir Cabinet Secretary innan forsætisráðuneytisins og skrifstofu ríkisstjórnarinnar (The Department of the Prime Minister and Cabinet). Sjá vefsíðu: <http://www.apsc.gov.au/>. *State Services Commissioner á Nýja Sjálandi* er ásamt forsætisráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu miðlægt í Stjórnarráði Nýja Sjálands, en ber ábyrgð á frammistöðu og hæfni gagnvart Minister of State Services. Sjá vefsíðu: <http://www.ssc.govt.nz/display/home.asp>.

²⁶ Þessi tegund aðhalds og eftirlits flokkast sem „ex-ante mekanismi“ (e. screening, selection and contracting). Lupia, A. (2003). *Delegation and its Perils*, í Ström, K., Müller, W. C. og Bergman, T. (ritstj.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

málum er meira. Aftur á móti er tryggður réttur til að kvarta til umboðsmanns eftir að ákvörðun t.d. um ráðningu hefur verið tekin.²⁷

Mælst hefur nokkuð mikill munur á almennu trausti til stjórnsýslu á Norðurlöndum annars vegar og löndum Westminster-kerfanna hins vegar og skýringuna er ef til vill að finna í muninum á kerfunum. Félagsauður (e. social capital) og traust hafa ávallt mælst hvað hæst í heiminum á Norðurlöndum en langtum lægra í einstökum löndum Westminster-kerfanna²⁸ (Bretland, Ástralía og Nýja-Sjáland). Þá er eitt af einkennum Norðurlanda að þar fara saman há opinber útgjöld, altækt opinbert velferðarkerfi og almennt traust á stofnunum samfélagsins. Af þessum sökum er þar minni þörf fyrir róttækar aðgerðir til að efla traust til stofnana samfélagsins.

5.4. Yfirlit yfir þróun og fyrirkomulag innan einstakra starfsmannakerfa Starfsferilskerfi – stöðukerfi

Erfitt er að flokka starfsmannakerfi í Evrópu í þeim tilgangi að gera nánari samanburð á tilteknum innri þáttum kerfanna. Til þess er munurinn á skipulagi og uppbyggingu kerfanna of mikill. Starfsmannakerfi í Evrópu höfðu t.d. lengi verið flokkuð eftir því hvort þau voru starfsferilskerfi eða stöðukerfi:

- a. *starfsferilskerfi* (e. career systems), þ.e. fólk er ráðið nokkuð ungt til starfa og ávinnur sér starfsreynslu og þekkingu og fær framgang og stöðuhækkun samkvæmt ákveðnu kerfi eftir því sem líður á starfsævina,
- b. *stöðukerfi* (e. position systems), þ.e. störf eru auglýst, einnig stjórnendastörf, og ráðið inn í stöður eftir auglýsingu á grundvelli hæfni og opinnar samkeppni.

Ekki er lengur aðeins um þessi tvö kerfi að ræða og því er European Institute of Public Administration (EIPA) farið að nota flokkunina „kerfi með önnur skipulagseinkenni“ í stað flokkunarinnar „stöðukerfi“.²⁹ Þar sem starfsferilskerfi eru við lýði getur reynst þrautin þyngri að halda í við sífellt hraðari breytingar og mæta kröfum um nýja sérfræðilega þekkingu. Í stöðukerfum er hins vegar erfiðleikum bundið að koma á samræmdum gildum og starfs- og siðferðisviðmiðunum. Með því að fara blandaða leið er leitast við að nýta kosti beggja kerfanna og draga úr ókostum þeirra.

Starfsmannakerfin í *Danmörku, Noregi, Svíþjóð, Bretlandi og Hollandi* falla undir það sem kallað er „stöðukerfi“ eða það sem EIPA flokkar nú sem „kerfi með önnur skipulagseinkenni“. Upphaflega voru þau starfsferilskerfi en hafa á undanförunum árum þróast í átt til stöðukerfa. Hér verður nánar litið á einstaka samanburðarhæfa þætti innan starfsmannakerfa þessara landa. Þessi kerfi eiga það m.a. sameiginlegt að gera nákvæmar kröfur þegar ráðið er í tiltekin sérhæfð störf innan stjórnsýslunnar, enginn hámarksaldur er settur fyrir umsækjendur, fyrri störf og fagleg reynsla eru metin umsækjanda til framdráttar, ekkert fyrirfram ákveðið framgagnskerfi er til staðar og æviráðningar hafa verið aflagðar.³⁰

²⁷ Þessi tegund aðhalds og eftirlits flokkast sem „ex-post mekanismi“ (e. audit, inspection, independent evaluation). Lupia, A. (2003). *Delegation and its Perils*. Í Ström, K., Müller, W. C., og Bergman, T. (ritstj.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

²⁸ Putnam, R. D. (2002). *Democracies in Flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.

²⁹ Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., og Polet, R. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: Europa Institute of Public Administration, 2001.

³⁰ Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., og Polet, R. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: Europa Institute of Public Administration, 2001.

Miðstýring – dreifstýring

Þótt stefnumótun í mannauðsmálum sé almennt miðstýrð innan OECD-ríkja hefur þróunin á undanförunum 30 árum verið í átt til aukinnar valddreifingar á mannauðsstjórnuninni, einkum tæknilegri hlið hennar sem lýtur að rekstri og launamálum. Með valddreifingu er ætlunin að ná fram auknum sveigjanleika, en í miðlægum kerfum er lögð áhersla á stefnumótun og samræmingu á uppbyggingu mannauðs og þekkingar og setningu staðla og viðmiða við mannaráðningar og launamál. Þannig eru mörg OECD-ríki með blandað fyrirkomulag, þ.e. rekstur, dagleg framkvæmd starfsmannamála og launamál eru valddreifð en stefnumörkun, leiðbeiningar, staðlar, viðmiðanir og samræming eru miðlæg.³¹

Í *Danmörku*, *Svíþjóð* og *Noregi* er mannauðsstjórnun valddreifð og hvert ráðuneyti hefur sjálfðæmi við ráðningar í störf. Unnið er samkvæmt samræmdum viðmiðunum og reglum. Ekki er að finna sérstaka stofnun eða skrifstofu utan ráðuneyta sem annast slíka samhæfingu, setningu reglna og leiðbeininga og eftirfylgni með þeim, heldur falla slík verkefni undir miðlæga starfsemi sem oftast er að finna í starfsmannadeild innan fjármálaráðuneytis.

Í *Danmörku* og *Noregi* eru öll ráðningarferli á ábyrgð hvers ráðuneytis. Þetta á líka við um ráðningu ráðuneytisstjóra, en í þeim tilvikum þarf viðkomandi ráðherra innan *dönsku* ríkisstjórnarinnar að bera tillögu sína um ráðningu ráðuneytisstjóra undir ráðherranefnd sem er skipuð af forsætisráðherra, fjármálaráðherra og dómsmálaráðherra. Í *Danmörku* fá ráðherrar reyndar miklu ráðið um ráðningar, uppsagnir og framgang æðstu embættismanna, en ef uppsögn kemur til tals þá er það að undangenginni umfjöllun innan ríkisstjórnarinnar. Þegar um ráðningar er að ræða felast áhrif ráðherranefndarinnar ekki síst í því að ráðherrar freistast síður til að leggja til ráðningar sem ríkisstjórnin er ekki tilbúin til að axla ábyrgð á.³² Ráðuneytin í *Danmörku* og *Noregi* eru nokkuð stór og öll með nokkuð öflugar starfsmanna- og mannauðsskrifstofur. Í *Danmörku* eru 19 ráðuneyti og er minnsta ráðuneytið kirkjumála-ráðuneytið með 50 starfsmenn. Í *Noregi* eru 18 ráðuneyti og er minnsta ráðuneytið með um 140 starfsmenn og þau stærstu milli 500-600 starfsmenn.

Í *Hollandi* og *Bretlandi* hefur aftur á móti átt sér stað skipulögð miðstýring á mannauðsstjórnun, þ.m.t. ráðningum í stjórnunarstöður, samhliða því að miðlæg stefnumótun og skipulögð samhæfing hefur verið styrkt til muna. Í *Bretlandi* hefur t.d. Civil Service Commission (CSC) gegnt lykilhlutverki við ráðningar í embætti og störf innan bresku stjórn-sýslunnar í um 150 ár. CSC er sjálfstæð stofnun, óháð ráðuneytum og stofnunum hins opin-bera. Stjórnendur og starfsmenn eru ráðnir af bresku krúnunni. Á undanförunum 30-40 árum hefur þó átt sér stað þróun í átt til meiri valddreifingar á mannauðs- og ráðningarmálum innan breskra ráðuneyta. Veitingavald ráðherra er þó enn mjög takmarkað og einskorðast við ráðuneytisstjóra og einstaka tiltekin háttsett stjórnunarstörf innan ráðuneytanna. Ráðningarferlið einkennist af valdmörkum og mótvægi þar sem Cabinet Office, viðkomandi ráðuneyti og CSC deila með sér þessu verkefni og þar með veitingavaldinu. CSC vinnur samkvæmt Civil Service Order of Council frá 1995 og hefur það hlutverk að semja, gefa út, viðhalda og fylgja eftir í framkvæmd ráðningarreglum (e. Civil Service Commissioners Recruitment Principles³³) sem byggjast á mati á verðleikum, þ.e. hæfni og getu umsækjenda í sanngjarnri og

³¹ OECD (2008). The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries.

³² „Hvor vidt dette udvalg griber ind i de enkelte ministres personale-dispositioner varierer med ministerens status i regeringen. Men dets største betydning ligger formentlig i, at det virker præventivt over for ministre, der ellerr kunne fristes til blot at føje embedsmændene i deres udsillinger.“ Tim Knudsen Regering og embedsmænd (2000), Århus: Systime, bls. 136.

³³ Sjá nánar samantekt á íslensku úr CSC Recruitment Principles í viðauka.

opinni samkeppni um stöður og embætti. Fulltrúar CSC fara með formennsku í ráðningar-nefndum og samþykkja ráðningar í æðstu störf og embætti innan breskra ráðuneyta.³⁴

Æðstu embættismenn og áhrifastöður

Mörg OECD-ríki hafa farið þá leið að endurskipuleggja eða endurskilgreina stöður æðstu embættismanna og stjórnenda í áhrifastöðum í þeim tilgangi að auka metnað, skapa hvatningu fyrir framþróun, stuðla að samhæfðri stefnumótun þvert á ráðuneyti og rækta menningarlega samstöðu meðal æðstu stjórnenda. Með þessu er reynt að endurskapa þau sérstöku gildi og viðmið sem prýða þurfa almannaþjónustu og innleiða heildstæða nálgun ríkisstjórna að stjórnun í opinberri stjórnsýslu. Á undanförunum árum hafa margar ríkisstjórnir innan OECD, einkum þar sem stöðukerfi eru ríkjandi, lagt vaxandi áherslu á þróun leiðtoga sem búa yfir hæfileikanum til að vinna út frá heildarsýn og byggja upp hæfni og stjórnunargetu innan kerfisins í þeim tilgangi m.a. að skerpa og skýra ábyrgð og ábyrgðartengsl stjórnenda.³⁵

Pólítískar ráðningar og sérstakir ráðgjafar ráðherra

Starfsmannakerfin í *Danmörku*, *Noregi*, *Svíþjóð* og *Bretlandi* eiga það m.a. sameiginlegt að aðstoð og ráðgjöf til ráðherra byggist að mestu á embættismönnum og sérfræðingum ráðuneytanna sem allir vinna samkvæmt reglum um flokkspólítískt hlutleysi. Ráðningar og skipan í stöður og embætti byggjast á mati á hæfni og getu en ekki á pólítískum sjónarmiðum.

Aftur á móti er sá munur á að í *Svíþjóð* og *Noregi* njóta ráðherrar aðstoðar pólítískt ráðinna ráðherraritara³⁶ („statssekretærar“) og í *Bretlandi* aðstoðarráðherra („junior ministers“), sem bera ábyrgð á tilteknum málaflokkum innan ráðuneytisins. Í *Bretlandi* eru „junior ministers“ valdir úr liði þingmanna og sitja því á þinginu, en þeir eiga ekki sæti í ríkisstjórn. Í *Noregi* eru „statssekretærar“ ekki skipaðir úr liði þingmanna og sitja því hvorki á þingi né í ríkisstjórn. „Statssekretærar“ í *Noregi* og „junior ministers“ í *Bretlandi* hafa boðvald innan ráðuneytis. Í *Danmörku* fer hins vegar enginn pólítískt ráðinn starfsmaður með boðvald innan ráðuneytisins nema ráðherra. Þá er fjöldi pólítískt ráðinna starfsmanna og ráðgjafa langtum meiri í *Svíþjóð*, *Noregi* og *Bretlandi* en í *Danmörku*. Í *Danmörku* er miðað við að ráðherra geti haft sér til aðstoðar einn til tvo sérlega ráðgjafa sem fara með ráðherranum þegar hann lætur af embætti.

Í *Svíþjóð* og *Noregi* er litið svo á að pólítískar ráðningar í tilteknar stöður séu eðlilegur þáttur í hinu lýðræðislega kerfi en pólítískar ráðningar í *Danmörku* og að hluta til í *Bretlandi* eru taldar vera vandamál þar sem flokkspólítísk óhlutdrægni og trúverðugleiki embættismannakerfisins kann að vera dreginn í efa.³⁷ Í *Danmörku* hefur verið lögð áhersla á að samhæfa (e. integrate) faglega stefnumótunarráðgjöf (e. professional policy advice) og pólítískt taktíska ráðgjöf (e. political-tactical advice) sem embættismenn og sérfræðingar ráðuneytanna veita

³⁴ Civil Service Commissioners' website: <http://www.civilservicecommissioners.org>.

³⁵ OECD (2008). The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries.

³⁶ Í *Noregi* líta menn ekki svo á að „statssekretæran“ sé pólítískt ráðinn þótt hann sé valinn og ráðinn af ráðherra og hverfi úr starfi með ráðherranum. Hann gegnir ekki pólítísku hlutverki á sama hátt og pólítískir ráðgjafar ráðherrans.

³⁷ Í *Danmörku* og *Bretlandi* er mikið lagt upp úr flokkspólítískri óhlutdrægni embættismannakerfisins og miðast leiðbeiningar og reglur með yfirlýstum hætti við það að varðveita og viðhalda faglegum trúverðugleika embættismanna og sérfræðinga. Er þess sérstaklega gætt í aðdraganda kosninga. Í *Danmörku* t.d. víkja aðstoðarmenn ráðherra úr ráðuneytum minnst þremur mánuðum fyrir kosningar eða um leið og boðað hefur verið til kosninga. Ein af rökunum er að ekki er talið eðlilegt að aðstoðarmenn eigi að geta aðstoðað ráðherrann í kosningaráráttu á launum hjá hinu opinbera. Embedsmænds raadgivning og bistand (2004). Betænkning fra Utvalget om Embedsmænds raadgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Betænkning 1443, júní 2004. Finansministeriet, Danmark. Símaviðtal við Carl Erik Johansen, deildarstjóra starfsmannadeildar í danska fjármálaráðuneytinu, 6. maí 2010.

ráðherrum.³⁸ Pólítískar ráðningar hafa í för með sér aðskilnað á þessum tveimur þáttum ráðgjafarinnar eins og sýnir sig í *Noregi* og *Svíþjóð*.

Í *Danmörku*, *Noregi*, *Svíþjóð* og *Bretlandi* hefur áhersla á þjónustu við fjölmiðla verið aukin. Þar hefur átt sér stað sérhæfing á aðstoðinni við ráðherrana í þá veru að samskipti við fjölmiðla og almenning og pólítískt taktísk ráðgjöf hefur verið sameinuð innan ráðuneytanna, styrkt til muna og fagmennska aukin. Í *Svíþjóð* hafa samskipti við fjölmiðla af hálfu ráðuneytanna lengst af verið í höndum pólítískt ráðinna sérfræðinga. Í *Danmörku* og *Bretlandi* hefur þróunin á undanförunum 10-15 árum einnig verið í þá átt. Aftur á móti hafa samskipti við fjölmiðla í *Noregi* lengst af verið í höndum fastráðinna embættismanna. Á allra síðustu árum hefur þróunin þar þó verið að færast í átt til þess fyrirkomulagsins í *Bretlandi*, *Danmörku* og *Svíþjóð*.

Verulegur munur er á almennri umræðu um þjónustu ráðuneytanna við fjölmiðla í þessum löndum. Í *Danmörku* og *Bretlandi* hefur umræðan einkennst af tali um spunameistara og tilraunir ráðuneytanna til að stjórna opinberri umræðu fjölmiðlanna, mismunun fjölmiðla og þess háttar. Í *Noregi* og *Svíþjóð* hefur lítið sem ekkert borið á slíkri umræðu.

³⁸ Með *pólítískt taktískri ráðgjöf* er átt við ráðgjöf sem lýtur að aðferðafræðilegri hlið hins pólítíska ferlis í aðdraganda að stefnumarkandi ákvörðun ráðherrans. Hér er m.a. átt við samráð við þingið, ríkisstjórnina, stjórnmalaflokk ráðherrans, þingflokka stjórnarandstöðunnar og einstaka hagsmunaaðila. *Fagleg stefnumótunarráðgjöf* snýr hins vegar meira að faglegum og tæknilegum hliðum stefnumótunarinnar og inntaki stefnunnar, svo sem lagalegum atriðum, sérfræðilegum og tölfræðilegum greiningum á valkostum eða hagfræðilegum greiningum á áhrifum stefnu o.s.frv. Embedsmænds raadgivning og bistand (2004). Betænkning fra Utvalget om *Embedsmænds raadgivning og bistand til regeringen og dens ministre*. Betænkning 1443, júní 2004. Finansministeriet, Danmark.

6. Tillögur og ábendingar

6.1. Inngangur

Nefndin leggur til að ráðist verði í viðamiklar breytingar á starfsháttum og skipulagi Stjórnarráðsins í því skyni að styrkja bæði pólitíska og faglega stýringu ráðuneyta og auka samstarf og samvinnu innan Stjórnarráðsins. Breyta þarf lögum nr. 73/1969 á grundvelli þeirra tillagna nefndarinnar. Þá leggur nefndin til að sem fyrst verði hafist handa við endurskoðun laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með hliðsjón af tillögum nefndarinnar og loks þarf að endurskoða lög nr. 39/1971, um utanríkisþjónustu Íslands.

Nefndin leggur til að komið verði á fót miðlægri starfsmannaeytingu innan Stjórnarráðsins (starfsmannaeyting Stjórnarráðsins, SES) sem staðsett verði í forsætisráðuneytinu. SES mun hafa það hlutverk innan Stjórnarráðsins að samhæfa mannauðs- og þekkingarstjórnun, móta sameiginlega stefnu í þeim efnum og fylgja henni eftir í nánú samráði og samstarfi við ráðuneytin. Með staðsetningu einingarinnar í forsætisráðuneytinu er þannig lögð áhersla á Stjórnarráðið sem eina heild og að efla forystu-, verkstjórnar- og ábyrgðarhlutverk forsætisráðuneytisins, sbr. reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Þá er í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis jafnframt lögð áhersla á að styrkja verkstjórnarhlutverk forsætisráðuneytisins.

Tillögurnar í þessum fyrri hluta skýrslu nefndarinnar tengjast innri starfsháttum Stjórnarráðsins og leiðum til þess að bæta og styrkja mannauðs- og þekkingarstjórnun innan þess. Markmiðið er að skýra og styrkja hlutverk faglegrar stjórnsýslu annars vegar og pólitískrar yfirstjórnar hins vegar. Tryggja þarf markvissa innleiðingu þegar og ef af framkvæmd tillagna verður, m.a. með kraftmiklu átaki í leiðtoga- og stjórnendafræðslu innan Stjórnarráðsins.

6.2. Tillögur

A. Hlutverk og skipulag ráðuneyta

Forsenda eftirfarandi tillagna er sameining ráðuneyta og öflugar starfseiningar sem styrkja faglegan grundvöll stjórnsýslunnar. Nefndin tekur þannig undir niðurstöður starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Stærri og öflugri einingar eru mun líklegri til að rísa undir auknum kröfum til stjórnsýslunnar. Nefndin telur einnig að ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands um skiptingu ráðuneyta og upptalningu á heitum þeirra hamli skilvirkni og sveigjanleika í skipulagi Stjórnarráðsins. Leggur nefndin til að ákvæðið verði fellt brott úr lögum.

1. *Skilgreint hlutverk ráðuneyta.* Nefndin telur að skilgreina þurfi hlutverk ráðuneyta á skýran hátt í stjórnarráðslögum. Hvert ráðuneyti er skrifstofa ráðherra og aðstoðar hann við pólitíska stefnumótun samkvæmt lögum og reglum sem um starfsemina gilda. Ráðuneyti fara líka með sérhæfða stjórnsýslu, eftirlit með rekstri stofnana og úrskurðarvald. Mikilvægt er að starfsfólk ráðuneyta geti sinnt báðum þessum hlutverkum og geti greint þar á milli þótt skilin séu ekki alltaf skýr.
2. *Stefnumörkun ráðherra.* Ráðherra þarf að hafa greiða leið til áhrifa á stefnumótun ráðuneytisins. Með skýrum boðleiðum og vel skilgreindum hlutverkum ráðherra, ráðuneytisstjóra og pólitískra aðstoðarmanna er hægt að virkja ráðuneytið betur til að undirbúa og framkvæma stefnu ríkisstjórnar og ráðherra á hverjum tíma.

3. *Stefnumótun ráðuneyta.* Ráðuneytin stýra tilteknum málflokkum og eiga að hafa yfirumsjón með stefnumótun innan þeirra á grundvelli laga frá Alþingi. Tryggja þarf að stefnumótunin sé bæði viðvarandi þáttur í starfsemi ráðuneyta en jafnframt í samræmi við áherslur og forgangs röðun ráðherra á hverjum tíma.
4. *Skrifstofa yfirstjórnar.* Nefndin leggur til að í hverju ráðuneyti starfi skrifstofa yfirstjórnar þar sem auk ráðherra starfi ráðuneytisstjóri, ritarar ráðherra og ráðuneytisstjóra, pólitískir ráðgjafar og bílstjóri. Formfesta þarf þessar skrifstofur í skipurítum ráðuneyta og skilgreina hlutverk þeirra sem brú milli embættismannakerfisins og ráðherra. Ráðuneytisstjóri gegnir þar lykilhlutverki.
5. *Fagleg stjórnsýsla.* Ferlar og skipulag ráðuneyta þurfa að vera þannig að stjórnsýsla og úrskurðir þess séu hafnir yfir vafa um pólitíska íhlutun.
6. *Skrifstofur og deildir.* Nefndin telur að samræma eigi heiti starfseininga innan Stjórnarráðsins, m.a. til að auðvelda hreyfanleika starfsmanna innan þess. Tryggja þarf að stjórnendastaða/-titill feli í sér mannaforráð. Á sama tíma þarf að gæta þess að ráðuneytin geti starfað í anda þess sem hér að framan var nefnt stefnumiðað ráðuneyti. Slíkt getur kallað á ákveðinn sveigjanleika frá grunnformum stigskiptrar stjórnsýslu. Nefndin leggur til að hlutverk starfseininga og ábyrgðarsvið verði með eftirfarandi hætti:
 - a. *Skrifstofur.* Skrifstofur sinna kjarnaverkefnum ráðuneyta sem tengjast þeim málflokkum sem undir ráðuneytið heyrir hverju sinni. Skrifstofum er stýrt af skrifstofustjórum en þeir heyra undir boðvald ráðuneytisstjóra. Þá sinna stoðskrifstofur verkefnum sem ganga þvert á starfsemi ráðuneytanna.
 - b. *Deildir.* Ef skrifstofur eru stórar þarf að vera möguleiki fyrir skrifstofustjóra að skipta þeim eftir atvikum niður í deildir með nokkrum starfsmönnum og fela einum þeirra, deildarstjóra, að hafa umsjón með starfseminni undir boðvaldi skrifstofustjóra. Sérstakar deildir skal þó ekki mynda utan um starfsemi ef þar starfa færri en þrjú starfsmenn.

Þrátt fyrir að helstu skipulagseiningar innan ráðuneyta séu skrifstofur og deildir er mikilvægt að skapa þeim svigrúm til að vinna í skipulagsformum sem ganga í einhverjum mæli þvert á hin lóðréttu skipulagsform stigveldis stjórnsýslunnar (milli skrifstofa, milli deilda o.s.frv.). Slík vinna getur átt sér stað í gegnu tengiliði, teymi og verkefnisstjóra en einnig er mögulegt að tímabundnum átaksverkefnum sé sinnt með því að færa viðfangsefni af mismunandi skrifstofum eða deildum undir eina yfirstjórn, sem væri sinnt af sérstökum skrifstofu- eða deildarstjóra eftir því sem við á.

B. Starfsmannaeining Stjórnarráðsins

Nefndin leggur til að komið verði á fót miðlægri einingu mannauðsstjórnunar innan Stjórnarráðsins sem staðsett verði í forsætisráðuneytinu. SES sinni stefnumótunar-, samhæfingar- og leiðbeiningarhlutverki fyrir Stjórnarráðið á sviði mannauðsmála, auk þess að halda utan um ráðningar æðstu stjórnenda þess. Dagleg framkvæmd starfsmannamála innan Stjórnarráðsins verði eftir sem áður í höndum rekstrarskrifstofa ráðuneyta og málefni starfsmanna ríkisins almennt, svo sem launamál, lagaleg álitamál og samningagerð hjá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Nefndin telur að SES geti gegnt lykilhlutverki við að auka trúverðugleika og fagmennsku í ráðningum, starfsmannahaldi og þekkingarstjórnun innan Stjórnarráðsins. Mikilvægt er að SES vinni vel með ráðuneytunum og veiti þeim aðhald og stuðning í mannauðs- og

þekkingarstjórnun. Nefndin leggur áherslu á að SES fari eftir vel skilgreindu og gagnsæju vinnulagi og verkferlum og ávinni sér viðtækt traust í samfélaginu.

1. *Stefnumótun og áætlanagerð.* SES hefur umsjón með gerð samræmdrar starfsmannastefnu fyrir Stjórnarráðið, í samvinnu við öll ráðuneyti. Einnig mun hún vinna mannaflaspár fyrir Stjórnarráðið til nokkurra ára og meta þörf þess fyrir nýja þekkingu. Þá mun SES kortleggja þekkingu og hæfni starfsmanna innan Stjórnarráðsins og flokka hana sem almenna annars vegar en sértæka hins vegar. Flokkuninni er ætlað að auka og bæta nýtingu þekkingar sem til staðar er innan Stjórnarráðsins.
2. *Starfslýsingar og starfsmannasamtöl.* SES samræmir og fylgir eftir gerð starfslýsinga og framkvæmd starfsmannasamtala innan Stjórnarráðsins þótt þau verði áfram á ábyrgð ráðuneytanna sjálfra. Afrakstur þeirrar vinnu er grunnur að kortlagningu á þekkingu og hæfni starfsmanna.
3. *Þjálfun og fræðsla.* SES gegnir mikilvægu hlutverki við skipulag og samræmingu stjórnenda- og leiðtogaþjálfunar, nýliðaþjálfunar og við mat á endurmenntunarþörf innan Stjórnarráðsins í samráði við ráðuneytin. SES stendur fyrir „stjórnarráðsskólanum“ sem auk framangreinds skipuleggur fræðslu fyrir ráðherra, pólitíska aðstoðarmenn og aðra um það í hverju skyldur og ábyrgð þeirra í starfi felast.
4. *Gerð leiðbeininga og reglna.* SES mun í samvinnu við starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins vinna leiðbeiningar og reglur um þekkingar- og mannaútsjórnun innan Stjórnarráðsins
5. *Almenn aðstoð við ráðuneyti.* SES mun veita ráðuneytum almenna aðstoð í mannaútsmálum, svo sem í tengslum við einelti, áreiti og annað sem upp kann að koma í starfsemi Stjórnarráðsins.
6. *Ráðningar.* SES gegnir lykilhlutverki við ráðningar stjórnenda innan Stjórnarráðsins (ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra) og mótar almenna umgjörð (starfsreglur og ferla) um aðrar ráðningar.
7. *Erindisbréf.* SES hefur umsjón með gerð og stöðlun erindisbréfa fyrir ráðuneytisstjóra og aðra stjórnendur innan Stjórnarráðsins. SES aðstoðar ráðuneytisstjóra, eftir atvikum, við mat á árangri skrifstofustjóra á grundvelli markmiða í erindisbréfum.
8. *Frammistöðumat æðstu stjórnenda.* SES hefur umsjón með frammistöðumati ráðuneytisstjóra á grundvelli markmiða í erindisbréfi. Frammistöðumatið er unnið af sérstakri frammistöðumatsnefnd sem í sitja fulltrúi SES, fulltrúi úr ráðningarnefnd og fulltrúi úr Kjararáði. Auk markmiða sem fram koma í erindisbréfi þurfa almenn sjónarmið að liggja að baki matinu sem m.a. getur farið fram í viðtali.
9. *Starfslok.* SES kemur að málsmeðferð vegna starfsloka ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra til þess m.a. að tryggja að tekin verði starfslokaviðtöl til að viðhalda þekkingu en einnig til að tryggja að formkröfum og réttindum sé fullnægt.
10. *Siðareglur.* Nefndin leggur til að SES sjái um eftirfylgni og samræmingu varðandi siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins.
11. *Ársskýrsla og upplýsingagjöf.* Starfsmannaeyning Stjórnarráðsins verður að njóta viðtæks trausts og trúverðugleika innan Stjórnarráðsins sem utan á grundvelli faglegra og gagnsærra vinnubragða. Í því augnamiði mun hún árlega gefa út skýrslu um helstu þætti í starfsemi sinni og kynna hana opinberlega.

C. Stöður og starfsheiti innan Stjórnarráðsins

Nefndin telur mikilvægt að endurskoða og samræma stöður og starfsheiti innan Stjórnarráðsins. Það er liður í því að ýta undir gagnsæi, auka hreyfanleika milli ráðuneyta og gera Stjórnarráðið að einum vinnustað. Mögulegt verði að flytja starfsmenn milli starfa innan Stjórnarráðsins að gefnum ákveðnum skilyrðum en meginreglan verði eftir sem áður sú að slíkar stöður skuli auglýstar. Huga þarf sérstaklega að því hvernig má aðlaga diplómátísk starfsheiti innan utanríkisþjónustunnar að endurskoðuðu starfsheitakerfi Stjórnarráðsins.

1. *Embættismenn.* Nefndin leggur til að innan Stjórnarráðsins verði einungis stjórnendur skilgreindir sem embættismenn og þeir flokkaðir í tvo flokka, ráðuneytisstjóra (embættismenn A) og skrifstofustjóra (embættismenn B). Ráðuneytisstjórar verði skipaðir miðlægt til Stjórnarráðsins af forsætisráðherra og skrifstofustjórar skipaðir af ráðuneytisstjóra í viðkomandi ráðuneyti. Að vera stjórnandi felur í sér mannaforráð og ábyrgð á tilteknum verkþáttum og slíkt er forsenda þess að starfsmaður innan Stjórnarráðsins geti talist embættismaður.
2. *Ráðuneytisstjórar án ráðuneytis.* Forsætisráðherra getur – eftir atvikum að tillögu annars ráðherra – eftir umræðu í ríkisstjórn falið ráðuneytisstjóra að sinna viðamiklum miðlægum tímabundnum verkefnum innan Stjórnarráðsins. Í slíkum tilvikum stýrir hann ekki hefðbundnu ráðuneyti.
3. *Skrifstofustjórar án skrifstofu.* Forsætisráðherra getur – eftir atvikum að tillögu annars ráðherra – eftir umræðu í ríkisstjórn falið skrifstofustjóra að sinna miðlægum tímabundnum verkefnum innan Stjórnarráðsins. Í slíkum tilvikum stýrir hann ekki hefðbundinni skrifstofu og utanumhald um launamál o.fl. verður hjá SES.
4. *Starfsheiti yfirmanna.* Yfirmenn innan Stjórnarráðsins sem bera stjórnunarábyrgð og stjórnunarskyldur (aðrir en ráðuneytisstjórar) skulu kallast *skrifstofustjórar* og stýra skrifstofum. Eins og að framan er rakið gerir nefndin ráð fyrir því að möguleiki sé fyrir skrifstofustjóra, í samráði við ráðuneytisstjóra, að skipta starfsemi skrifstofa í deildir með nokkrum starfsmönnum. Einum sérfræðingi skal þá falið að stýra slíkri deild í umboði skrifstofustjóra og skal hann bera heitið *deildarstjóri*. Gagnvart ráðuneytisstjóra ber þó skrifstofustjóri ávallt ábyrgð á starfsemi deildarinnar.
5. *Önnur starfsheiti.* Aðrir starfsmenn en þeir sem hafa stjórnunarskyldur geta haft ýmis starfsheiti. SES fer yfir starfsheiti innan Stjórnarráðsins og metur hvort samræma skuli starfsheiti á einhvern hátt. Samræma þarf erlend starfsheiti starfsmanna Stjórnarráðsins.
6. *Starfsheiti pólitískra ráðgjafa.* Þeir beri starfsheitið sérstakir ráðgjafar ráðherra.
7. *Kjaramál Stjórnarráðsins.* Nefndin telur að endurskoða þurfi umgjörð og stöðu starfsmanna Stjórnarráðsins þegar kemur að kjaramálum. Markmiðið á að vera að til Stjórnarráðsins veljist framúrskarandi starfsfólk sem vinni af fagmennsku, óhlutdrægni, ábyrgð, þjónustulund og heilindum að fjölbreyttum og krefjandi viðfangsefnum sem sinna þarf hverju sinni. Nefndin telur að þetta verði best tryggt á eftirfarandi hátt:
 - a. Kjararáð úrskurði um laun ráðuneytisstjóra, líkt og laun annarra forstöðumanna stofnana. Þeim séu tryggð góð laun og frammistaða þeirra metin einu sinni á ári með hliðsjón af fyrirfram skilgreindum markmiðun í erindisbréfi.
 - b. Laun skrifstofustjóra og annarra starfsmanna verði samkvæmt kjarasamningi og ákvörðun ráðuneytisstjóra.

- c. SES fylgist með launaþróun og aðstoðar við uppbyggingu gagnsæs launakerfis innan Stjórnarráðsins þar sem stjórnendur og aðrir starfsmenn skiptast í þrep eftir menntun, reynslu, fjölda undirmanna, frammistöðu o.fl. á grundvelli starfsmats.
- d. Til þess að styðja við markmið um hreyfanleika starfsfólks er mikilvægt að jafna laun milli ráðuneyta og uppræta mögulegan kerfisbundinn launamun kynjanna.
- e. Koma þarf upp kerfi þar sem hægt að veður að umbuna fyrir árangur og góð störf.
- f. Þá telur nefndin mikilvægt að hægt verði að umbuna öfluggu starfsfólki/sérfræðingum innan Stjórnarráðsins án þess að gera það að stjórnendum.

D. Ráðningar og starfslok

Vanda þarf betur til ráðninga innan Stjórnarráðsins. Nefndin telur að með þeim tillögum sem hér eru settar fram muni traust og fagmennska við ráðningar innan Stjórnarráðsins aukast og þar með traust á Stjórnarráðinu sjálfu.

1. *Starfsmannaeining Stjórnarráðsins.* Nefndin leggur til að SES fái leiðandi hlutverk við ráðningar stjórnenda innan Stjórnarráðsins og leiðbeiningarhlutverk varðandi ráðningar annarra starfsmanna, svo sem sérfræðinga, tímabundið ráðinna starfsmanna og sérstakra ráðgjafa ráðherra.
2. *Ráðningarnefnd.* Forsætisráðherra skipar til þriggja ára ráðningarnefnd sem hefur umsjón með auglýsingu, greiningu og mati á umsóknum um störf stjórnenda/embættismanna innan Stjórnarráðsins. Í nefndinni sitja fimm fulltrúar, einn skipaður án tilnefningar af forsætisráðherra, einn tilnefndur af fjármálaráðherra, einn tilnefndur af starfsmönnum Stjórnarráðsins (starfsmenn skipa einn til vara sem kemur inn í nefndina ef fjalla á um ráðningu í því ráðuneyti sem fulltrúi starfsmanna tilheyrir) og einn fulltrúi háskólasamfélagsins. Fimmti fulltrúinn er tilnefndur hverju sinni af því fagráðuneyti sem sækist eftir nýjum stjórnanda. Gæta skal þess í samræmi við lög að kynjahlutfall í nefndinni sé sem jafnast. Forsætisráðherra skipar nefndina að fenginni staðfestingu SES um að þeir sem tilnefndir eru uppfylli tiltekin hæfisskilyrði. Haga verður reglum um skipan nefndarmanna þannig að ekki verði efast um óhlutdrægni þeirra. Fulltrúar tilnefndir af ráðherrum skulu allir hafa sérþekkingu á mannauðsmálum og æskilegt væri að kæmu frá SES og starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins en fulltrúi háskólasamfélagsins þekkingu á stjórnsýslu, stjórnsýslurétti, og/eða mannauðsmálum. Setja þarf í lög ákvæði um verkefni nefndarinnar, hvernig hún sé skipuð og hvernig ráðherra skuli fara með tillögur hennar.
3. *Ráðning ráðuneytisstjóra.* Nefndin leggur til að ráðuneytisstjórar verði allir skipaðir af forsætisráðherra sem embættismenn A. Ferlið verði eftirfarandi: Forsætisráðherra felur ráðningarnefndinni að auglýsa fyrir sína hönd lausa stöðu ráðuneytisstjóra að beiðni viðkomandi ráðuneytis. Í auglýsingu eru raktar hvaða kröfur eru gerðar til ráðuneytisstjóra, svo sem um stjórnunarhæfileika, reynslu af stefnumótun og þekkingu á stjórnsýslu. Að lokinni grunnvinnslu umsókna fer nefndin yfir umsóknir þeirra sem hæfastir eru taldir, greinir og metur og setur fram rökstudda tillögu um hæfasta umsækjandann til forsætisráðherra. Forsætisráðherra skipar ráðuneytisstjóra að fengnu samþykki ríkisstjórnar. Forsætisráðherra getur hafnað tillögu ráðningarnefndar með rökstuðningi (eða án hans ef tillagan er felld í ríkisstjórn) og hefst þá ráðningarferlið að nýju. Þegar forsætisráðherra hefur formlega skipað ráðuneytisstjóra tekur hann við embætti ráðuneytisstjóra í tilteknu ráðuneyti og færist þá boðvaldið yfir störfum hans til þess ráðherra. Formlega gerist það með undirritun erindisbréfs af hálfu ráðuneytisstjóra og viðkomandi

ráðherra. Ljóst er að á meðan ráðuneytisstóri sinnir störfum í tilteknu ráðuneyti hefur forsætisráðherra ekki boðvald yfir honum og er yfirmaður hans viðkomandi ráðherra.

4. *Ráðning skrifstofustjóra.* Nefndin leggur til að skrifstofustjórar verði skipaðir af viðkomandi ráðuneytisstjóra. Ferlið verði eftirfarandi: Ráðningarnefnd auglýsir lausa stöðu skrifstofustjóra að beiðni viðkomandi ráðuneytis. Í auglýsingu eru raktar kröfur til skrifstofustjóra, svo sem um stjórnunarhæfileika, reynslu af stefnumótun og þekkingu á stjórnsýslu. Að lokinni grunnvinnslu umsókna fer nefndin yfir umsóknir þeirra sem hæfastir eru taldir, greinir og metur og setur fram rökstudda tillögu um einn til þrjá hæfustu umsækjendur til viðkomandi ráðuneytisstjóra. Ráðuneytisstjóri skipar skrifstofustjóra úr þeirra hópi.
5. *Ráðning æðstu stjórnenda stofnana.* Nefndin leggur til að tekið verði upp hliðstætt vinnulag við ráðningu stjórnenda stofnana og annarra háttsettra embættismanna utan Stjórnarráðsins.
6. *Aðrar ráðningar.* Aðrir starfsmenn Stjórnarráðsins eru ráðnir til einstakra ráðuneyta eftir þörfum og er hægt að færa þá til innan ráðuneytis eða á milli ráðuneyta náist um það samkomulag. SES getur veitt ráðuneytum ráðgjöf og stuðning í slíkum tilvikum sé þess óskað. SES gefur út leiðbeiningar um hvernig að almennum ráðningum skuli staðið enda mikilvægt að vanda gerð auglýsinga og úrvinnslu umsókna.
7. *Sérstakir ráðgjafar ráðherra.* Sérstakir ráðgjafar ráðherra eru ráðnir af viðkomandi ráðherra og hefur hann frjálssar hendur um val þeirra. SES heldur utan um réttindi og skyldur þessara starfsmanna, starfslýsingar, laun o.fl. Sérstakir ráðgjafar víkja úr starfi með ráðherranum.
8. *Bílstjórar ráðherra.* Nefndin leggur til að starfskjör, starfsskyldur og starfsumhverfi ráðherrabílsstjóra verði tekin til gagngerrar endurskoðunar með samræmingu að leiðarljósi. Bílstjórar tilheyri skrifstofu yfirstjórnar viðkomandi ráðuneytis en séu ráðnir á faglegum forsendum ótímabundið enda sinni þeir mikilvægum trúnaðar- og öryggisskyldum gagnvart ráðherra.
9. *Flutningsskylda/hreyfanleiki.* Breyta þarf lögum svo að hægt verði að flytja starfsmenn tímabundið án auglýsingar milli ráðuneyta og milli ráðuneyta og stofnana ef aðstæður kalla á slíkt (þörf fyrir sérþekkingu/mannafla sem ekki er til staðar innan viðkomandi ráðuneytis). Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins og SES setja sérstakar reglur um hvernig þessum flutningi verður háttað. Hvað varðar flutning embættismanna gilda ákvæði 20. gr. stjórnarskrárinnar og því hægt að flytja þá á milli t.d. frá stöðum skrifstofustjóra yfir í ráðuneytisstjóra og öfugt (færsla milli embættis A og B). SES móti stefnu og geri tillögur að tilfærslu embættismanna eftir verkefnum og skipulagi Stjórnarráðsins. Í tilviki þar sem ráðuneyti óskar eftir starfsmanni frá undirstofnun er eðlilegt að ráðuneytið leggi fram beiðni til viðkomandi forstöðumanns stofnunar sem geri tillögu til ráðuneytis um hvaða starfsmaður gæti færst tímabundið í ráðuneytið. Þá getur starfsmaður líka neitað flutningi. Greiða þarf fyrir flutningi og gera hann eftirsóknarverðan með því að tryggja starfsmanni hvata eða umbun, t.d. í formi launauppbótar og/eða að hreyfanleiki starfsmanns verði frama hans til framdráttar.
10. *Varanlegur flutningur starfsmanna innan Stjórnarráðsins.* Varðandi varanlegan flutning starfsmanna innan Stjórnarráðsins er skv. 11. gr. laga nr. 73/1969 nú þegar heimilt að flytja starfsmenn milli ráðuneyta án almennrar auglýsingar. SES undirbúi reglur um

þennan flutning og þær forsendur sem liggja þurfa að baki ákvörðunum stjórnenda um hvort farið verður í opið auglýsingarferli eða auglýsingarferli innan Stjórnarráðsins.

11. *Afnám fimm ára skipunartíma embættismanna.* Nefndin telur að afnema eigi fimm ára skipunartíma embættismanna og starfsmenn (stjórnendur sem og aðrir) verði skipaðir eða ráðnir ótímabundið með uppsagnarfresti.
12. *Áminningar.* Nefndin telur að afnema skuli ákvæði starfsmannalaga um áminningar. Samhliða eigi að afnema greinarmun uppsagna eftir ástæðum og tryggja þar með rétt starfsmanna til andmæla.

E. Hlutverk, valdmörk og ábyrgð ráðherra, ráðuneytisstjóra og sérstakra ráðgjafa ráðherra

Nefndin telur þörf á að skýra betur og afmarka í lögum hlutverk, valdmörk og ábyrgð ráðherra, ráðuneytisstjóra og sérstakra ráðgjafa ráðherra

1. *Skyldur ráðherra.* Nefndin tekur undir það með starfshópi forsætisráðherra um viðbrögð stjórnarsýslunnar við rannsóknarskýrslu Alþingis að rétt sé að lögfesta með skýrari hætti frumkvæðisskyldu ráðherra gagnvart málaflokkum og stofnunum sem undir hann heyra og aðrar skyldur, svo sem upplýsingaskyldu og sannleiksskyldu. Hvað síðastnefndu skyldur hans varðar er þar einkum um að ræða samskipti við þingið enda er upplýsingaskyldan gagnvart almenningi þegar lögfest með upplýsingalögum. Ákvæði um frumkvæðisskylduna ættu helst heima í lögum um Stjórnarráð Íslands en um upplýsingaskylduna og sannleiksskylduna í ráðherraábyrgðarlögum. Einnig er æskilegt að lögfesta reglur um samskipti ráðherra við embættismenn, þ.e. einkum að ráðherra leiti faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði sjálfstæði embættismanna og hlutleysi í pólitískum skilningi og feli þeim ekki verkefni sem tengjast stjórnmalastarfi hans. Þá bendir starfshópurinn á að rétt sé að lögfesta verkstjórnarhlutverk og -ábyrgð forsætisráðherra og í því efni hugað að sameiginlegri ábyrgð oddvita stjórnmalaflokka í ríkisstjórn. Verkstjórnarhlutverksins er nú þegar getið í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands og sýnist það rétti staðurinn til að útfæra það nánar. Til dæmis mætti kveða skýrt á um frumkvæðisskyldu forsætisráðherra til að fylgjast með því að málefni dagi ekki uppi vegna þess að óljóst sé undir hvaða ráðherra þau heyri. Nefndin mun nánar fjalla um þessa þætti í seinni hluta nefndarstarfsins.
2. *Skyldur og hlutverk ráðuneytisstjóra og embættismanna inna Stjórnarráðsins.* Nefndin tekur undir með starfshópi forsætisráðherra um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að rétt sé að lögfesta sérstakar skyldur æðstu embættismanna gagnvart ráðherrum, svo sem um upplýsingagjöf og ráðgjöf. Í starfsmannalögum eru þegar ákvæði um ýmsar helstu skyldur starfsmanna, þ.m.t. embættismanna eins og um hlýðni, stundvísi, þagmælsku, samviskusemi, kurteisi og að aðhafast ekkert sem geti orðið honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað geti rýrð á starfið. Því til viðbótar mætti huga að því að lögfesta þá skyldu embættismanna að gera ráðherra viðvart telji þeir að ákvörðun kunnri að vera í ósamræmi við lög. Þegar er ákvæði í starfsmannalögum um að starfsmanni beri einungis að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna en athuga mætti að bæta við að þeim beri heldur ekki að fara eftir fyrirskipunum sem stríði gegn grunngildum opinberrar þjónustu. Þá er það ein af meginskyldum ráðuneytisstjóra að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar innan ráðuneytisins í samstarfi við aðstoðarmann og ráðherra. Það gerir hann m.a. með því að koma á samskiptum milli ráðherra eða eftir atvikum aðstoðarmanns við skrifstofustjóra innan ráðuneytisins um vinnu og útfærslu ákveðinna verkefna og skrifstofustjórinn getur síðan í framhaldinu vísað þeim

áfram á starfsmann innan skrifstofunnar. Skoða þarf hvort lögfesta eigi slíka skyldu og þá í hvaða formi.

3. *Sérstakir ráðgjafar ráðherra.* Nefndin telur mikilvægt að styrkja núverandi aðstoðarmannakerfi. Gefa þarf ráðherrum færi á að ráða sér fleiri sérstaka ráðgjafa en nú er, en lög gera einungis ráð fyrir einum aðstoðarmanni. Sérstakir ráðgjafar ráðherra starfa á skrifstofu yfirstjórnar. SES heldur utan um réttindi og skyldur þessara starfsmanna, starfslýsingar, laun o.fl., og þarf ráðherra að hafa samband við forsætisráðherra ef fjölga á ráðgjöfum umfram það sem ákveðið er við stjórnarmyndun hverju sinni. Sérstakir ráðgjafar víkja úr starfi með ráðherranum. Æskilegt er að skilgreina betur hlutverk ráðgjafanna í lögum um Stjórnarráð Íslands og kveða skýrar á um sérstakar skyldur þeirra varðandi pólitíska stefnumótun, samskipti við Alþingi, tengsl við fjölmiðla o.s.frv. Að mati nefndarinnar eiga sérstakir ráðgjafar ráðherra ekki að hafa beint boðvald yfir starfsmönnum ráðuneytis. Þeir vinna náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytisins í umboði ráðherra en ráðuneytisstjóri kemur þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna.

6.3. Ábendingar

A. *Uppljóstrun í almannabágu*

Nefndin bendir á nauðsyn þess að tryggja starfsmönnum ríkisins sem í góðri trú koma upplýsingum um spillingu, ólögmæta eða ótilhlýðilega háttsemi á framfæri með réttmætum hætti til réttara aðila þá vernd í íslenskum lögum sem kveðið er á um í samningi Evrópuráðsins frá árinu 1999 um vernd starfsmanna. Í því sambandi vekur nefndin athygli á alþjóðlegri umræðu um ábyrgð, gagnsæi, upplýsingaleka og spillingu sem fram hefur farið í tengslum við stjórn mála- og viðskiptalíf á undanförunum árum.

Á undanförunum árum hafa víða á Vesturlöndum komið upp mál tengd stjórn málum og viðskiptum sem vakið hafa upp umræður um ábyrgð, gagnsæi, upplýsingaleka og spillingu. Þar hafa aðgerðir til að sporna við spillingu og auka gagnsæi og aðhald í stjórnkerfum hins opinbera sem og samfélagslega ábyrgð fyrirtækja verið á dagskrá stjórn málanna. Eitt af því sem gripið hefur verið til er uppljóstrun í þágu almannahagsmuna eða það sem kallað er á ensku „whistleblowing policy and procedures“.

Í viðauka kemur fram að krafa um *vernd* starfsmanna er alþjóðlega krafa, sbr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu frá 2003 og samning Evrópuráðsins á sviði einkaréttar um spillingu frá 1999.³⁹ Lögð er áhersla á að sá sem kemur upplýsingum í þágu almannahagsmuna á framfæri njóti tilhlýðilegrar verndar og að ráð sé fyrir því gert í lögum viðkomandi ríkis. Ísland hefur undirritað báða þessa alþjóðlegu samninga en hvorugur hefur hlotið fullgildinguna í íslenskum lögum en utanríkisráðuneytið vinnur að undirbúningi þess.

GRECO hefur hvatt ríki sem ekki hafa gert ráðstafanir til að fullgilda samninginn um að innleiða aðgerðir til verndar starfsmönnum sem koma fram með upplýsingar í góðri trú í þágu almannahagsmuna, m.a. Ísland. Í svari Íslands kom fram að sent hafi verið út dreifibréf á vegum fjármálaráðuneytisins í febrúar 2006 þar sem sett eru viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna, með vísan til 14.gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og leiðbeiningar í átta liðum kynntar. Meginþungi leiðbeininganna snýst um skyldur starfsmanna. Í síðasta lið leiðbeininganna segir þó að ríkisstarfsmaður sem í góðri trú kemur

³⁹ Samningurinn var undirritaður 4. nóvember 1999, en þá fór Ísland með forsæti í Evrópuráðinu í fyrsta sinn.

upplýsingum um spillingu, ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi á framfæri með réttmætum hætti skuli á engan hátt gjalda þess.⁴⁰

Í ljósi þeirrar umræðu um ábyrgð, gagnsæi, upplýsingaleka og spillingu sem vísað er til hér að framan og nánar er fjallað um í viðauka telur nefndin að hér sé ekki að finna næga vernd í anda þess sem gert er ráð fyrir í samningi Evrópuráðsins fyrir starfsmenn sem með réttum hætti og í góðri trú koma upplýsingum um ólögsmæta eða ótilhlýðilega háttsemi á framfæri. Þá er ekki að finna það skipulag á verklagi sem meðferð slíkra upplýsinga gerir kröfu til. Frumvarp forsætisráðherra til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969 (siðareglur), er þó skref í rétta átt.

B. Helstu lagaákvæði sem skoða þarf

Hér eru teknir saman helstu lagabálkar sem skoða þarf og e.t.v. gera breytingar á ef tillögur nefndarinnar ná fram að ganga. Ekki er um tæmandi talningu lagaákvæða að ræða heldur einungis tæpt á þeim sem þarfnast umfangsmestrar skoðunar.

a. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944

14. gr. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. til þess að SES rannsaki brot ráðherra í starfi og m.t.t. breytinga á lögum um ráðherraábyrgð.

15. gr. Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. til breytinga á lögum um Stjórnarráð, sérstaklega 4. gr.

b. Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969

4. gr. Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, og skulu þau vera þessi: Forsætisráðuneyti, [dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti],¹⁾ [félags- og tryggingamálaráðuneyti],²⁾ fjármálaráðuneyti, ...²⁾ [heilbrigðisráðuneyti],²⁾ iðnaðarráðuneyti, ...²⁾ [mennta- og menningarmálaráðuneyti],¹⁾ [samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti],¹⁾ [sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti],²⁾ [umhverfisráðuneyti]³⁾ [og utanríkisráðuneyti].¹⁾

Ráðuneyti má eigi á stofn setja né af leggja nema með lögum. [Þó er heimilt að sameina ráðuneyti með úrskurði forseta Íslands.]²⁾

5. gr. Þegar skipt er störfum með ráðherrum, skal hvert ráðuneyti óskipt lagt til eins og sama ráðherra.

- Nefndin gerir þá tillögu að 4. gr. verði felld úr gildi þar sem upptalning ráðuneyta í lögum hamli skilvirkni og sveigjanleika í skipulagi Stjórnarráðsins. Þess í stað þarf lagaákvæði sem skilgreinir hlutverk ráðuneyta með skýrum hætti. Skoða þarf 5. gr. m.t.t. þessa.
- Þó má ætla að gera verði ráð fyrir forsætisráðuneyti í lögum m.t.t. til þess hlutverks sem því er falið, svo sem að starfsmanni forsætisráðuneytis er falið að gegna störfum ritara ráðherrafunda.

7. gr. [Ráðherra kveður á¹⁾ um skiptingu ráðuneytis í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum.]²⁾

⁴⁰ Dreifibréf nr. 1/2006. Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna. Fjármálaráðuneytið, starfsmanna-skrifstofa. Febrúar 2006. Sjá einnig bréf til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana, dags. 15. febrúar 2006.

- Tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir því að skrifstofustjórar geti skipt skrifstofum sínum í niður í deildir og fela einum starfsmanni deildarstjórn, skoða þarf ákvæðið m.t.t. þess.

10. gr. Ráðuneytisstjórar ...¹⁾ stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra.

...²⁾

Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis skal jafnfram því embætti sínu gegna störfum ritara ríkisráðs Íslands.

Heimilt er forsætisráðherra að kveða á um, að ráðuneytisstjóri veiti fleiri en einu ráðuneyti forstöðu og að fleiri en eitt ráðuneyti hafi, eftir því sem við verður komið, sameiginlegt starfslíð og húsnæði.

Slíka skipan sem í 5. mgr.³⁾ greinir getur forsætisráðherra afnumið, er nauðsyn krefur, og þá jafnfram ákvæðið, hverju þeirra ráðuneyta, sem um er að tefla, ráðuneytisstjóri skuli áfram stýra.

- Nauðsynlegt er að skilgreina hlutverk ráðuneytisstjóra.

11. gr. [Skrifstofu ráðuneytis stýrir skrifstofustjóri og starfsdeild deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra.]¹⁾

...¹⁾

[Nú er starfsmaður ráðuneytis ráðinn deildarstjóri og þarf þá eigi að auglýsa stöðuna sem hann er fluttur í.]¹⁾ [Sama á við ef starfsmanni, sem ráðinn er ótímabundið, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er boðið annað starf innan Stjórnarráðsins. Í reglum, sem forsætisráðherra setur, skal mæla fyrir um tilhögun auglýsinga innan Stjórnarráðsins um laus störf og önnur atriði er varða framkvæmd þessa ákvæðis.]²⁾

Ráðherra setur deildarstjórum og skrifstofustjórum erindisbréf, þar sem meðal annars skal kveðið á um starfssvið þeirra og starfsskyldur.

- Gert er ráð fyrir í tillögunum að deildarstjóri starfi undir boðvaldi skrifstofustjóra en ekki ráðuneytisstjóra.
- Skoða þarf ákvæðið m.t.t til hlutverks SES hvað varðar útgáfu erindisbréfa og ráðning-arferli.

12. gr. Auk ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og deildarstjóra eru starfsmenn ráðuneyta fulltrúar, bókarar og ritara eftir ákvörðun ráðherra. [Heimilt er þó ráðherra að ráða starfsmenn í ráðuneyti undir öðrum starfsheitum.]¹⁾

Huga þarf að samræmingu á heitum vegna tillagna um endurskoðun starfsheitakerfis Stjórnarráðsins.

13. gr. [Ráðherra skipar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra til fimm ára í senn.

Aðrir starfsmenn ráðuneytis eru ráðnir.]¹⁾

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. ótímabundinna skipana/ráðninga og ráðningaferla.

[14. gr. Nú flytjast stjórnarmálefni milli ráðuneyta, sbr. 8. gr., og skal þá bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að sinna þeim áfram í því ráðuneyti er tekur við málefninu. Við flutninginn verða ekki breytingar á starfskjörum starfsmanna. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eiga ekki við um ráðstöfun starfa samkvæmt þessari grein.

[Nú flytjast stjórnarmálefni milli ráðuneyta, sbr. 8. gr., og skal þá ljúka meðferð ólokinnar stjórn-sýslumála í því ráðuneyti sem við málefni tekur.]¹⁾²⁾

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. tilagna um flutningsskyldu/hreyfanleika starfsmanna.

[15. gr.]¹⁾ Ráðherra er heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem [skrifstofustjóri],²⁾ enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt sem ráðherra, en njóti þá launa þrjá mánuði, hafi hann ekki áður verið ríkisstarfsmaður, en ella eigi hann rétt á að hverfa til fyrra starfs síns eða annars starfs eigi lakara að föstum launum í þjónustu ríkisins.

- Skoða þarf ákvæðið m.t.t. tilagna nefndarinnar um pólitíska ráðgjafa.

- Telja verður að nauðsynlegt sé að gagnger endurskoðun fari fram a.m.k. á II. kafla laganna (10.-16. gr.) ef tillögur nefndarinnar ná fram að ganga. Þó má ætla að nauðsynlegt geti einnig verið að taka lögina sem heild í gagngera endurskoðun vegna tillagna um breytingar á 4. gr.

c. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996

- Skoða þarf VI. kafla um lausn frá embætti og IX. kafla um starfslok annarra starfsmanna en embættismanna m.t.t. þeirra tillagna nefndarinnar um að afnema skuli ákvæði starfsmannalaga um áminningar. Samhliða eigi að afnema greinarmun uppsagna eftir ástæðum og tryggja þar með rétt starfsmanna til andmæla.

d. Lög um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971

6. gr. Forstöðumenn sendiráða eru sendiherrar eða sendifulltrúar. Forstöðumenn fastanefnda hjá alþjóðastofnunum eru fastafulltrúar og getur utanríkisráðherra veitt þeim sendiherranafnbót, meðan þeir gegna því starfi, séu þeir eigi skipaðir sendiherrar.

8. gr. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar aðrir en kjöræðismenn skiptast í þessa flokka heima og erlendis:

1. flokkur: Ráðuneytisstjóri. Sendiherrar.
2. flokkur: Skrifstofustjóri. Sendifulltrúar. Aðalræðismenn.
3. flokkur: Deildarstjórar. Sendiráðunautar. Ræðismenn.
4. flokkur: Fulltrúar A-flokks. Sendiráðsritarar. Vararæðismenn.
5. flokkur: Fulltrúar B-flokks. Aðstoðarmenn.

Auk þess starfa í utanríkisþjónustunni skjalavörður utanríkisráðuneytisins, bókarar, ritarar og annað starfsfólk eftir nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins.

- Huga þarf að samræmingu á heitum vegna tillagna um endurskoðun starfsheitakerfis Stjórnarráðsins.

9. gr. [Ráðherra skipar til fimm ára í senn þá starfsmenn sem taldir eru í 1. og 2. flokki 8. gr. Heimilt er þó að skipa kjöræðismenn ótímabundið. Aðrir starfsmenn eru ráðnir.]¹⁾

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. til laga um afnám fimm ára skipunartíma embættismanna og stjórnenda þannig að þeir verði skipaðir eða ráðnir ótímabundið með þriggja ára uppsagnarfresti.

10. gr. [Starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru skyldir til að starfa sem fulltrúar utanríkisþjónustunnar erlendis eða í utanríkisráðuneytinu samkvæmt ákvörðun ráðherra. Eigi þarf nýja skipun þótt embættismaður sé fluttur milli staða eða starfa innan sama flokks skv. 8. gr. en skipunartími hans framlengist við flutninginn til fimm ára í senn.]¹⁾

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. ótímabundinna skipana/ráðninga og tillagna um tilfærslur.

11. gr. Auk þeirra starfsmanna, sem taldir eru í 8. gr., er heimilt að ráða menn í utanríkisþjónustuna um tiltekinn tíma til að gegna sérstökum störfum, t.d. sem viðskiptafulltrúar, fiskifulltrúar, blaðafulltrúar eða menningarfulltrúar. Viðskiptafulltrúar skulu vinna að markaðsleit fyrir íslenskar afurðir og greiða á annan hátt fyrir viðskiptum við aðrar þjóðir.

Þann tíma, er menn gegna störfum í utanríkisþjónustunni samkvæmt 1. mgr. þessarar greinar, skulu þeir, eftir því sem við á, hlíta sömu reglum og fastir [starfsmenn]¹⁾ utanríkisþjónustunnar í samsvarandi störfum.

- Skoða þarf þetta ákvæði m.t.t. samræmingar við 8. gr. og tillögur um breytingar á starfsheitum.

e. Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986

1. gr. Lög þessi gilda um alla starfsmenn sem eru félagar í stéttarfélögum sem skv. 4. og 5. gr. laganna hafa rétt til að gera kjarasamninga samkvæmt þeim og eru ráðnir hjá ríkinu, ríkisstofnunum, sveitarfélögum eða stofnunum þeirra með föstum tíma-, viku- eða mánaðarlaunum, enda verði starf þeirra talið aðalstarf.

[Ákvæði laganna taka ekki til:

1. [Þeirra embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins sem heyra undir [kjararáð].¹⁾]²⁾
2. Starfsmanna ríkisbanka eða lánastofnana ríkisins.
3. Starfsmanna stofnana og fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga þegar kaup þeirra og kjör fara eftir kjarasamningum stéttarfélaga þeirra og vinnuveitenda, sbr. lög nr. 80/1938 og lög nr. 19/1979.
4. Þeirra sem skipa samninganefndir ríkis og sveitarfélaga.
5. Þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem getið er í [6.–8. tölu.]²⁾ 19. gr. þessara laga og eru utan samningsumboðs stéttarfélags samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar sem ákveður þeim starfskjör án samnings.]³⁾

Ráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

- Með breytingu á lögum um kjararáð, sbr. að neðan, verða laun skrifstofustjórar ákveðin samkvæmt kjarasamningi og af ráðuneytisstjóra. Enn er gert ráð fyrir að skrifstofustjórar teljist til embættismanna ríkisins. Bæta mætti 1. mgr. 1. gr. laganna og gæti hún hljóðað svo: „Lög þessi gilda um alla starfsmenn sem eru félagar í stéttarfélögum sem skv. 4. og 5. gr. laganna hafa rétt til að gera kjarasamninga samkvæmt þeim og eru skipaðir af ráðuneytisstjóra, ráðnir hjá ríkinu, ríkisstofnunum, sveitarfélögum eða stofnunum þeirra með föstum tíma-, viku- eða mánaðarlaunum, enda verði starf þeirra talið aðalstarf.“

f. Lög um kjararáð, nr. 47/2006

1. gr. [Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.]¹⁾

- Samkvæmt tillögum nefndarinnar er kjararáði ekki ætlað að ákveða laun skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands heldur samkvæmt kjarasamningi og ákvörðun ráðuneytisstjóra. Kjararáði er enn ætlað að ákveða laun ráðuneytisstjóra.

g. Lög um tímabundna ráðningu starfsmanna, nr. 139/2003

1. gr. *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um starfsmenn með tímabundna ráðningu, sbr. a-lið 3. gr.

Lög þessi gilda ekki um:

- a. nemendur sem ráðnir eru tímabundið á grundvelli samninga um grunnstarfsnám eða annarra námssamninga,
- b. starfsmenn sem ráðnir eru á grundvelli tímabundinna ráðningarsamninga sem eru liðir í þjálfunar-, aðlögunar- eða endurmenntunaráætlunum er njóta stuðnings opinberra aðila,
- c. starfsmenn sem framleigufyrirtæki útvega öðrum fyrirtækjum, eða
- d. embættismenn, sbr. 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

- Taka þarf fram hvort lögin gildi eða gildi ekki um sérstaka ráðgjafa ráðherra sem eru ráðnir tímabundið.

h. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993

- Í fljótu bragði er ekki að sjá að breytinga sé þörf.
- Tekið er fram í tillögunum að í lögum ættu ekki að vera undanþágur frá andmæla­reglan 13. gr. sal. hvað varðar rétt starfsmanna til andmæla þegar stöður er lagðar niður eins og nú er í 44. gr. starfsmannalaga. Ekki er þörf á breytingu stjórnsýslulaga heldur er rétt að fella undanþáguna úr gildi enda meginreglan sú að við töku stjórnvaldsákvarða­ana gildi andmælaréttur 13. gr. sal. fullum fetum.

i. Upplýsingalög, nr. 50/1996

- Almenn endurskoðun laganna stendur yfir. Í fljótu bragði er ekki að sjá að breytinga sé þörf. Ákvæði 4. másl. 4. gr. upp., um að réttur almennings til aðgangs að gögnum tekur ekki til umsókna um störf hjá ríki eða sveitarfélögum og allra gagna sem þær varða; þó er skylt að veita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfresturinn er liðinn, virðist ekki þarfnast breytinga hvað tillögur nefndarinnar varðar.

Hér er einungis um að ræða gróft yfirlit yfir helstu lagabálka sem nauðsynlegt er að taka til skoðunar nái tillögur nefndarinnar fram að ganga. Þær breytingar sem ætla má að verði umfangsmestar í þessu tilliti eru breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Breytingar á öðrum lögum munu þurfa að taka mið af þeim breytingum svo samræmi sé tryggt að fullu. Þá er nauðsynlegt að skoða ítarlega hvort þörf sé á breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, í þessu sambandi. Er það hlutverk skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu að taka þessa lagabálka til skoðunar og gera tillögur að breytingum ef tillögurnar nefndarinnar ná fram að ganga.

C. Umfjöllun um skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda samkvæmt bréfi frá forsætisráðherra.

Árið 1999 gaf forsætisráðuneytið út skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Skýrslan var einnig lögð fram á Alþingi.⁴¹ Í kafla 2.14 í skýrslunni koma fram tillögur um leiðir sem færar eru til úrbóta.

Í fyrsta lagi var vikið að því að heimildum stjórnvalda til töku lögbundinna ákvarðanna hefði fækkað og flestar stjórnvaldsákvarðanir væru að einhverju leyti komnar undir mati stjórnvalda. Tillögur sem fram komu í skýrslunni miðuðu að því að auka þyrfti fyrirsjáanleika í lagaframkvæmd. Nefndin telur að enn megi taka undir þær athugasemdir og ábendingar sem þarna voru settar fram og þetta séu atriði sem ráðuneytin þurfi að hafa í huga við samningu lagafrumvarpa og skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu skuli líta til við yfirferð frumvarpa áður en þau eru lögð fram á Alþingi. Jafnframt verði löggjafinn að taka mið af þessum athugasemdum við meðferð mála á Alþingi. Við endurskoðun Handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa er einnig rétt að taka sérstaklega á þessu atriði.

Í öðru lagi var vísað til þess í skýrslunni að í skýrslu sem umboðsmaður Alþingis gaf út eftir tíu ára starf 1997 hefði komið fram að meinbugir á lögum hér á landi væru mun algengari en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Með meinbugum var þar átt við m.a. að lög skorti á ákveðnum sviðum, lög stæðust ekki stjórnarskrá, lög væru ekki í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar um mannréttindi, reglugerðir skorti lagastoð o.fl. Í skýrslunni var með vísan til niðurstaðna umboðsmanns frá 1997 kveðið á um að gæðum lagasetningar væri

⁴¹ Alþt. 1999-2000, A-deild, 275. mál.

ábótavant á Íslandi og lagt var til að kannað yrði hvort ekki væri rétt að koma á fót sam-
eiginlegri lagaskrifstofu fyrir ráðuneytin. Þrátt fyrir að ekki hafi verið brugðist við þessu strax
í kjölfar útgáfu skýrslunnar hefur verið unnið að ýmsum verkefnum, m.a. undir forustu
forsætisráðuneytis, í því skyni að efla gæði lagasetningar. Þá skal þess getið að hefð er fyrir
því að skjaladeild nefndasviðs Alþingis lesi lagafrumvörp yfir og gefi góð ráð um fram-
setningu og málfar áður en frumvörp eru lögð fram á Alþingi og hefur sú þjónusta þingsins
verið viðhöfð í tvo áratugi. Í lok árs 2007 kom síðan út Handbók um undirbúning og frágang
lagafrumvarpa⁴² sem unnin var í undirhópi aðgerðaráætlunar ríkistjórnarinnar sem nefndist
Einfaldara Ísland. Í þeirri áætlun, sem samþykkt var í ríkisstjórn 17. október 2006, var mælt
fyrir um ýmsar aðgerðir til að einfalda lög og reglur og vanda betur til verka við undirbúning
nýrra reglna. Handbókin var gefin út af forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti og
skrifstofu Alþingis. Þá er þess og að geta að námskeið í lagasmíði með áherslu á gæði laga-
setningar og eftirlit með henni hafa verið kennd á meistarastigi við lagadeild Háskóla Íslands
frá 2007 og sem valnámskeið við Háskólann í Reykjavík frá 2009.

Þá var 1. október 2009 stofnuð skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu. Skrifstofunni
er m.a. ætlað að sinna miðlægu hlutverki við að auka gæði lagasetningar. Með gæðum laga-
setningar er m.a. vísað til þess að lög séu auðskiljanleg, í samræmi við stjórnarskrá og
alþjóðasamninga og að þau séu þannig úr garði gerð að pólitískum markmiðum sé náð með
sem minnstum tilkostnaði fyrir atvinnulíf og borgara. Til þess að ná þessu fram mun skrif-
stofan beita sér fyrir aukinni samræmingu vinnubragða við undirbúning nýrra laga og reglna
í ráðuneytunum. Þar verður lögð áhersla á aukið samráð á vinnslustigi frumvarpa og reglu-
gerða og ítarlegri undirbúningsgögn. Nauðsyn lagasetningar og áhrif hennar á ýmsa sam-
félagslega hagsmuni verði metin fyrirfram til þess að m.a. að auðvelda þingmönnum að sjá
fyrir kosti og galla lagasetningar. Skrifstofan mun gefa út leiðbeiningar og handbækur, hvetja
ráðuneyti til að setja sér skýr markmið um umbætur á þessu sviði, standa fyrir námskeiðum
og fræðslu innan Stjórnarráðs Íslands, fyrir alþingismenn, fjölmiðla og almenning, fylgjast
með því að gæðaviðmið við lagasetningu séu í heiðri höfð og gera reglulega úttekt á því
hvernig til hefur tekist. M.a. er ráðgert að forsætisráðuneytið fái stjórnarfrumvörp send fyrir
ríkisstjórnarfundi og eftir föngum verði farið yfir hvort þau uppfylli lánmarksgæðakröfur. Í
tengslum við þetta stendur yfir endurskoðun laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Í
skoðun er að víkka út gildissvið laganna og endurskoða hlutverk ráðgjafarnefndar um opin-
berar eftirlitsreglur.

Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins frá 6. maí 2010 um viðbrögð stjórnsýslunnar við
skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að starfshópurinn leggur til að stutt verði við
það starf sem skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu er ætlað að sinna við að bæta
vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Þá verði í auknum mæli við lagasetningu og
aðra stefnumótun stuðst við vandaðar úttektir á viðkomandi sviðum og málaflokkum, mikil-
vægt sé að herða gæðaeftirlit svo árangur náist.

Skrifstofu löggjafarmála er einkum ætlað að sinna ráðuneytunum. Ljóst er að þannig næst að
hafa áhrif á stóran hluta laga sem samþykkt eru á hverju ári, því flest samþykkt lög frá Alþingi
eru stjórnarfrumvörp. Jafnframt er stefnt að því að skrifstofan verði miðstöð þekkingar á
góðum lagasetningarháttum sem nýst geti þingmönnum og starfsfólki Alþingis. Eftir sem
áður gæti verið athugandi, eins og rakið er í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins frá 6.
maí sl. um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, að koma á fót

⁴² *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* (2007). Reykjavík: Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis.

einhvers konar formlegu ferli eða miðstöð sem eflir möguleika þingmanna til að fá álit á því hvort löggjöf standist stjórnarskrá eða helstu alþjóðasáttmála sem Ísland á aðild að.

Í þriðja lagi var vikið að því í skýrslunni að huga þyrfti að menntun og endurmenntun opinberra starfsmanna. Þar var þess getið að á þeim tíma hafi ekki verið í boði við Háskóla Íslands námskeið í stjórnáslurétti fyrir nemendur annarra deilda. Nefndin vill benda á að síðan 1999 hefur orðið mikil breyting hér á til batnaðar og m.a. er nú í boði sérstakt nám í stjórnáslufræðum við stjórnáslufræðideild HÍ, námskeið verið haldin á vegum Endurmenntunar HÍ, Stofnun stjórnáslufræða og stjórnásla við HÍ hefur haldið sex vikna námskeið í stjórnáslurétti á hverju ári fyrir opinbera starfsmenn, endurmenntun í stjórnáslurétti og upplýsingalögum hefur verið sinnt og áform eru uppi um að halda því áfram reglubundið. Nefndin telur að enn megi bæta hér úr og koma eigi á námskeiðum fyrir nýja starfsmenn í stjórnáslu, hvaða menntun sem þeir hafa, og styður hugmynd um stjórnásluskóla sem rekinn yrði í einhverju formi með atbeina forsætisráðuneytis.

Í fjórða lagi var í skýrslunni rætt um siðferði í opinberri stjórnáslu. Vakin er athygli á því að ekki séu skráðar siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn. Jafnframt er minnt á að vandaðar og ítarlegar siðareglur leysi ekki allan vanda, m.a. vegna þess að sífellt komi upp ný siðferðileg álitæfni. Á sumum sviðum stjórnáslunnar kunni því að vera vænlegra til árangurs að auka færni starfsmanna til að fást við vandamál af þessum toga með menntun og þjálfun í að hugsa og ræða um siðferðileg efni, enda byggist góð stjórnásla m.a. á vel menntuðu starfsfólki með sjálfstæða siðferðilega hugsun og dómgreind. Þegar best lætur fari menntun starfsmanna og skráning siðareglna þó saman, þ.e. þegar skráning þeirra er a.m.k. öðrum þræði niðurstaða af glímu starfsmannanna sjálfra við siðferðileg viðfangsefni.

Síðan skýrslan kom út hefur nokkur skriður komist á þessi mál. Fjármálaráðherra gaf árið 2006 út viðmið um starfshætti opinberra starfsmanna. Ekki er þar kveðið sérstaklega á um eftirlit með því að viðmiðin séu í heiðri höfð. Eftir því sem næst verður komist sjá margar ríkisstofnanir til þess að nýjum starfsmönnum séu kynnt þessi viðmið. Núverandi ríkisstjórn ákvað að bæta um betur og sjá til þess að settar yrðu eiginlegar siðareglur bæði fyrir ráðherra og ríkisstarfsmenn. Nefnd var sett á laggirnar sem skilaði tillögum í október 2009. Í kjölfarið lagði forsætisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur). Þar er siðareglum markaður rammi, bæði að því er varðar það hvernig þær verði til með formlegum hætti og hvaða stöðu þær hafi að lögum. Frumvarpinu fylgdu drög að góðum siðvenjum fyrir alla ríkisstarfsmenn og ítarlegri siðareglum fyrir ráðherra annars vegar og starfsmenn Stjórnarráðs Íslands hins vegar. Gert er ráð fyrir að siðareglum verði fylgt eftir með fræðslu og lifandi umræðu meðal starfsmanna. Einnig er lagt til að umboðsmaður Alþingis geti gefið álit á því hvort farið hafi verið eftir siðareglum. Er sú skipan talin æskileg, m.a. vegna þess að umboðsmaður hefur þegar skylduhlutverki að gegna samkvæmt lögum, þ.e. að láta í ljósi álit á því hvort stjórnvöld gæti að vönduðum stjórnásluháttum.

Starfshópur forsætisráðherra víkur í skýrslu sinni að frumvarpinu. Þar segir: „Í tengslum við ofangreint skal tekið fram að þegar hafa verið samin drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins, ásamt því að frumvarp hefur verið lagt fram um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum þar sem gert er ráð fyrir að þeim verði veitt ákveðin staða að lögum. Það er vafa undirorpið að slíkar siðareglur fullnægi þeim markmiðum sem hér hafa verið nefnd um að lögfestar verði skýrari reglur um inntak starfsskyldna ráðherra. Viss rök hníga til þess að farsælla sé að hafa lagareglurnar skýrar. Í frumvarpinu er auk þess gert ráð fyrir að breyting verði gerð á lögum um ráðherraábyrgð til að ljóst sé að brot ráðherra

á siðareglum geti leitt til viðurlaga samkvæmt þeim. Af sömu ástæðum og að framan greinir bendir starfshópurinn á að skoða þarf vandlega hvort það sé vænlegt fyrirkomulag [...] Það er sérstakt viðfangsefni að kanna hvort þær siðareglur, sem gert er ráð fyrir samkvæmt ofangreindu frumvarpi, fullnægi þeim markmiðum sem hér hafa verið nefnd um að lögfestar verði skyldur embættismanna gagnvart ráðherrum, m.a. um upplýsingagjöf og ráðgjöf. Það kann að vera vissum vafa háð að rétt leið í því sambandi sé að lögleiða siðareglur eða veita þeim lagastoð líkt og hefðbundnum stjórnvaldsfyrirmælum. Viss rök hníga til þess að það sé einfaldlega farsælla að hafa lagareglurnar skýrar.“ Allsherjarnefnd Alþingis er nú með frumvarp forsætisráðherra til meðferðar.

Í fimmta lagi var lögð áhersla á það í skýrslunni að endurskoða þyrfti tiltekin ákvæði í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Bent var á að í 9. gr. laganna væri mælt fyrir um að ráðuneytin hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það ber og eignum á vegum þeirra. Talið var að nokkur óvissa ríkti um hvort ákvæðið tæki einvörðungu til stjórnvalda sem lægra eru sett hlutaðeigandi ráðherra eða til allra stjórnvalda, þ.m.t. sjálfstæðra stjórnvalda. Var talið nauðsynlegt að taka af allan vafa um efnissvið ákvæðisins. Ef ákvæðinu væri ætlað að ná einnig til sjálfstæðra stofnana og nefnda væri nauðsynlegt að tekið yrði af skarið um það í lögum og til hvaða úrræða ráðherra gæti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum.

Þá var í sjötta lagi vikið að því í skýrslunni að nokkur réttaróvissa ríki um hversu vídtækar heimildir æðri stjórnvöld hefðu til að taka mál sem lægra sett stjórnvald hefur afgreitt til umfjöllunar og úrskurðar að eigin frumkvæði. Slíka heimild er að finna í norskum stjórn-sýslulögum og telur nefndin að skoða þurfi þessi atriði ef stjórnsýslulög verða tekin til endurskoðunar.

Það er mat nefndarinnar að á flestum atriðum sem vakin var sérstök athygli á í skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda og lúta að stjórnsýslunni almennt, undirbúningi laga og reglna, menntun og endurmenntun hafi nú verið tekið eða að þau séu til skoðunar og meðferðar í ráðuneytum. Þó hefur lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, ekki verið breytt í þá veru sem lögð var áhersla á skýrslunni og leggur nefndin til að breytingar verði gerðar á 9. gr. þeirra laga í samræmi við framangreint.

Heimildir

- Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit (2000). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004). *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. 1. b. Skipulag og starfshættir*. Sögufélag.
- Banisar, D. (2006). *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Institute of Social Research, UNAM.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., og Polet, R. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: Europa Institute of Public Administration.
- Bréf fjármálaráðuneytisins til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana, dags. 15. febrúar 2006.
- Dreifibréf nr. 1/2006. Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna (2006). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, starfsmannaskrifstofa.
- Dwivedi, O.P., og Halligan, J. (2003). „The Canadian public service: balancing values and management.“ Í John Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Embedsmænds raadgiving og bistanð* (2004). Betænkning fra Utvalget om Embedsmænds raadgiving og bistanð til regeringen og dens ministre. Betænkning 1443. Danmark: Finansministeriet.
- Emmott, B. (ritstj.) (2005). *Changing times: Leading perspectives on the Civil Service in the 21st century and its enduring values*. London: The Office of the Civil Service Commissioners (OCSC).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Halligan, J. (2003). „The Australian Public Service: redefining boundaries.“ Í John Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Halligan, J. (ritstj.) (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* (2007). Reykjavík: Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis.
- House of Commons Public Administration Select Committee (2009). *Leaks and Whistleblowing in Whitehall*. London: The Stationery Office Limited.
- Lodge, G., og Kalitowski, S. (2007). *Innovations in Government International perspectives on civil service reform*. London: Institute for Public Policy Research.
- Lodge, G., og Rogers, B. (2006). *Whitehall's Black Box: Accountability and performance in the senior civil service*. London: Institute for Public Policy Research.

- Lupia, A. (2003). „Delegation and its Perils.“ Í Ström, K., Muller, W. C., og Bergman, T. (ritstj.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.
- Mascarenhas, R. C. (2003). „The New Zealand public service: national identity and international reform.“ Í John Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- OECD (2008). *The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*.
- Ómar H. Kristmundsson (2009). „Eru ráðninganefndir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna?“ Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Peters, G. (2003). „Administrative traditions and the Anglo-American democracies.“ Í John Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Putnam, R. D. (2002). *Democracies in Flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Retningslinjer for utarbeidelse af locale varslingsrutiner i staten* (2007). Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Aðgengilegt á slóðinni: <http://www.regjeringen.no//Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/Varslingsrutiner.pdf>.
- Skivenes, M., og Trygstad, S. C. (2010). „When Whistle-blowing works: The Norwegian case.“ *Human relations*. The Tavistock Institute.
- Starfsskilyrði stjórnvalda – skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu (1999). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis – skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins (2010). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Vefsíður

- The Australian Public Service Commission: <http://www.apsc.gov.au>.
- The NZ State Services Commissioner: <http://www.ssc.govt.nz/display/home.asp>.
- The Public Service Commission of Canada: <http://www.psc-cfp.gc.ca/index-eng.htm>.
- The UK Civil Service Commissioners: <http://www.civilservicecommissioners.org>.

Viðauki

„Whistleblowing“

„Whistleblowing“, á íslensku „flautuþeyting“, er það kallað þegar starfsmaður ákveður að koma á framfæri upplýsingum sem hann hefur fengið í starfi sínu og varða lögbot, misbeitingu valds, svindl, alvarlega vanrækslu eða annað það athæfi sem skaðað getur almannahag. Þar sem starfsmaðurinn ber ekki sjálfur persónulegan skaða af athæfinu er litið á þetta sem *uppljóstrun í þágu almannahagsmuna*.

Á undanförunum 10-20 árum hefur hvert stórmálið rekið annað þar sem uppljóstrun í þágu almannahagsmuna hefur komið við sögu eða vakið upp umræður um nauðsyn þess að koma á skipulögðu verklagi með stoð í lögum sem veitt geta starfsmönnum sem koma á framfæri upplýsingum um alvarleg misferli, misgjörðir eða vanrækslu ákveðna vernd. Eitt frægasta dæmið er ef til vill uppljóstrun Sharon Watkins, starfsmanns Enron-samsteypunnar, í Bandaríkjunum sem síðan leiddi til setningu Sarbanes-Oxley laganna árið 2002. Í kjölfar Tamílamálsins í Danmörku kom til tals að setja sérstaka löggjöf um uppljóstrun í þágu almannahagsmuna í Danmörku en ekki varð af því. Í aðdraganda Íraksstríðsins 2002-2003 reyndi verulega á framkvæmd slíkra laga innan bresku stjórnarsýslunnar eins og fram kom í rannsókn Lord Huttons (2004) á aðstæðunum við dauða David Kelly og síðar m.a. í skýrslu breskrar þingnefndar um leka og uppljóstranir innan bresku stjórnarsýslunnar í júlí 2009.⁴³

Almennt hefur sýn manna og skilningur á mikilvægi þess að auðvelda uppljóstrun í þágu almannahagsmuna með lagasetningu og skipulögðum aðgerðum verið að aukast. Einn megingiltgangur með setningu laga og skipulögðu verklagi er að kveða skýrt á um það í lögum hver séu réttindi starfsmanna fyrir vernd annars vegar og skyldur þeirra um meðferð upplýsinganna hins vegar. Með áherslu á bæði réttinn til verndar og skyldur um meðferð upplýsinga má auðvelda uppljóstrun í þágu almannahagsmuna í þeim tilgangi að byggja upp innra aðhald, auka gagnsæi og koma í veg fyrir að spilling grafi um sig og viðgangist innan fyrirtækja og stofnana.⁴⁴ Færst hefur í vöxt að ríki setji lög og innleiði sérstakar aðgerðir í þessum tilgangi, einkum vegna þrýstings frá GRECO⁴⁵ og alþjóðlegum sáttmálum og samningum.^{46,47} Í sumum löndum hafa verið sett sérstök lög um uppljóstrun í þágu

⁴³ House of Commons Public Administration Select Committee (2009). *Leaks and Whistleblowing in Whitehall*. London: The Stationery Office.

⁴⁴ Banisar, D. (2006). *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Institute of Social Research. UNAM 2006. Þessi grein eftir David Banisar er nýleg samantekt um „whistleblowing“ í alþjóðlegu samhengi og gefur góða mynd af þróun umræðunnar um þetta efni. Banisar segir þar m.a.:

„This paper uses an expansive view on whistleblowing. It treats whistleblowing as a means to promote accountability by allowing for the disclosure by any person of information about misconduct while at the same time protecting the person against sanctions of all forms. It recognizes that whistleblowing relates to internal and external disclosures and should apply to all organisations, public and private. The disclosure can be internal to higher-ranking officials in the organisation but also to external bodies such as regulatory bodies, ombudsmen, anti-corruption commissioners, elected officials and the media. The focus of whistleblowing is thus a free speech right, an ethical release, and an administrative mechanism. The result is to ensure individuals have the ability to speak out in their conscience and that organisations are more open and accountable to their employees, shareholders and the greater public in their activities.“ Bls. 7-8.

⁴⁵ GRECO eða Group of States against Corruption er hópur ríkja sem berst gegn spillingu. Evrópuráðið stofnaði GRECO árið 1999 til að fylgjast með því hvernig ríki fylgdu eftir skipulögðum aðgerðum gegn spillingu.

⁴⁶ United Nations Convention against Corruption (2003), Article 33: Protection of reporting persons. „Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.“

⁴⁷ Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (1999), Article 9: Protection of employees. „Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who

almanahagsmuna (t.d. Bretland og Nýja-Sjáland), en önnur lönd hafa innleitt sambærileg ákvæði sem hluta af annarri lagasetningu, svo sem vinnulöggjöf eða starfsmannalöggjöf (t.d. Noregur og Holland).

Á vinnustað þarf að vera til staðar stefna og sérstakar verklagsreglur fyrir stjórnendur þar sem tryggt er að uppljóstrun í þágu almanahagsmuna fái alls staðar í stofnunum hins opinbera sambærilega meðferð. Slík stefna og verklagsreglur þurfa að njóta stuðnings allra stjórnenda og mikilvægt er að allir skilji tilganginn. Velskipulagt og viðurkennt flautuþeytisúrræði veitir innra aðhald og er viðvarandi áminning um mikilvægi þess að virða heilindi, heiðarleika og góða stjórnarhætti í hvívetna. Allir þurfa að vita að þótt uppljóstrun í þágu almanahagsmuna sé dyggð þá gilda ákveðnar reglur um slíka uppljóstrun þar sem fram kemur nákvæm skilgreining á henni. Allir þurfa að vita að unnið er vel og skipulega úr slíkum málum samkvæmt fyrirfram skilgreindum verklagsreglum í þeim tilgangi einum að fyrirbyggja skaða. Uppljóstrun í þágu almanahagsmuna fylgja bæði réttindi og skyldur.

Uppljóstrun í þágu almanahagsmuna er mikilvæg en getur skaðað bæði þann sem uppljóstrar og starfsemi vinnustaðarins. Um er að ræða áhættu fyrir starfsemina hvort sem upp kemst eða ekki, þ.e. uppljóstrun sem ekki er skipulega tekið á getur valdið skaða á sama hátt og mál sem ekki er upplýst fyrir en skaðinn er skeður. Þess vegna er mikilvægt að búa svo um hnútana að „flautuþeyting“ verði opinbert úrræði á hverjum vinnustað og þannig frá því gengið að sá starfsmaður sem gerir viðvart njóti tiltekinnar verndar. Á móti verndinni kemur að starfsmaðurinn verður að fara að settum reglum um það hvert hann snýr sér og hvernig hann ljóstrar upp málum. Hann þarf t.d. að:

- snúa sér til réttra aðila sem í krafti starfs síns geta og eiga að gera eitthvað í málinu,
- geta sýnt fram á að hann vekur athygli á málinu í góðri trú og gangi ekkert annað til en góður vilji,
- vera nokkuð viss um að hann sé með réttar upplýsingar,
- vera viss um að hann sé að bera málið upp við réttan aðila.

Starfsmaður sem gerir viðvart þarf að geta treyst því að sá sem hann leitar til taki málið alvarlega, fari að settum reglum um frekari rannsókn málsins, haldi starfsmanninum upplýstum um gang málsins og tryggi að gripið verði til viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir eða draga úr skaða.

Það telst vönduð og vel útfærð stefna sem byggist á þeirri sýn að skipulagðar aðgerðir og verklag sem auðvelda uppljóstrun í þágu almanahagsmuna:

- a. séu hluti af stjórnun á áhættu,
- b. feli í sér að persónuleg umkvörtunarefni eða vonbrigði starfsmanns séu vel aðgreind frá uppljóstruninni sjálfri, bæði að tilefni og inntaki,
- c. gefi starfsmanninum möguleika á að leita út fyrir stofnunina sem hann vinnur á,
- d. heiti starfsmanninum trúnaði og
- e. líti *ekki* svo á að starfsmaðurinn sé „vandræðagripur“.

Lagasetning er lykilatriði fyrir úrræði af þessu tagi. Ekki er þar með sagt að lagasetning skyldi allar stofnanir eða fyrirtæki til að hafa stefnu um uppljóstrun í þágu almanahagsmuna.

have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.“

Stofnanir og fyrirtæki sem innleiða slíka stefnu gefa hins vegar vísbendingu um eindreginn vilja til að byggja upp traust og trúverðugleika gagnvart eigendum, viðskiptavinum, almenningsi og umheiminum. Lög tryggja fyrst og fremst vernd fyrir starfsmanninn og ákveðna meðferð upplýsinga þar sem ákveðið er að taka upp slíka stefnu.

Umræða um setningu laga um uppljóstrun í þágu almannahagsmuna hefur skotið upp kollinum við og við í Danmörku. Á Nýja-Sjálandi voru slík lög sett árið 2000 (the Protected Disclosures Act 2000⁴⁸). Í Bretlandi voru slík lög sett árið 1998 (the Public Interest Disclosure Act⁴⁹)⁵⁰. Í Noregi voru ákvæði um vernd starfsmanna og meðferð upplýsinga sett í vinnuverndarlögin, Arbeidsmiljøloven, 2006 og 2007 voru gefnar út sérstakar leiðbeiningar.⁵¹ Hefur þessi leið Norðmanna gefið góða raun þar í landi. Er það talið skýrast af því að þar er löng hefð fyrir nánnum samskiptum með vel útfærðum samskiptareglum aðila á vinnu- markaði.⁵²

⁴⁸ [Http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html).

⁴⁹ [Http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1).

⁵⁰ [Http://www.direct.gov.uk/en/Employment/ResolvingWorkplaceDisputes/Whistleblowingintheworkplace/_10026552](http://www.direct.gov.uk/en/Employment/ResolvingWorkplaceDisputes/Whistleblowingintheworkplace/_10026552) og <http://www.cipd.co.uk/subjects/empreltns/whistleblw/whistle.htm>.

⁵¹ Retningslinjer for utarbeidelse af locale varslingsrutiner i staten (2007). Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Vefsíða: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20person-alpolitikk.pdf>.

⁵² Skivenes, M., og Trygstad, S. C. (2010). „When Whistle-blowing works: The Norwegian case.“ *Human relations*. The Tavistock Institute.