



**Stjórnarráð Íslands**  
Menningar- og  
viðskiptaráðuneytið

Umboðsmaður Alþingis  
Templarasundi 5  
150 REYKJAVÍK

mvf@mvf.is  
545 9700

Skúlagötu 4,  
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Reykjavík 10. febrúar 2022  
Tilv.: MVF22020202/00.02

Efni: Svar við bréfi umboðsmanns Alþingis frá 1. febrúar sl.

Vísað er til bréfs umboðsmanns Alþingis, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er skýringa á því á hvaða lagagrundvelli ákvörðun ráðherra um að skipa Skúla Eggert Þórðarson, fyrrum ríkisendurskoðanda, í embætti ráðuneytisstjóra án auglýsingar var reist, með hliðsjón af ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Jafnframt kemur fram að hafi ákvörðunin verið reist á ákvæði 1. mgr. 36. gr. laganna sé þess óskað að gerð yrði grein fyrir því hvaða forsendur og lagasjónarmið byggju þar að baki.

Í bréfi umboðsmanns er vísað til fréttar á vefsíðu Stjórnarráðsins frá 27. janúar sl. þar sem greint var frá því að Skúli Eggert yrði skipaður ráðuneytisstjóri nýs menningar- og viðskiptaráðuneytis sem tæki til starfa 1. febrúar 2022. Í bréfinu kemur fram sú ályktun að tilkynningin beri með sér að flutningur og skipun Skúla Eggerts í embætti ráðuneytisstjóra hafi verið reist á síðari málsl. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996, en þar kemur fram að stjórnvald, sem skipað hefur mann í embætti, geti samþykkt að hann flytjist í annað embætti er lýtur öðru stjórnvaldi, enda óski það stjórnvald eftir því. Þá er í bréfinu vikið að heimild 1. mgr. 7. gr. laganna um flutning embættismanns úr einu embætti í annað án undangenginnar auglýsingar og tengslum ákvæðisins við 1. mgr. 36. gr. laganna og lögskýringargögnum þar að baki. Þá kemur fram að Skúli Eggert hafi verið kosinn af Alþingi í embætti ríkisendurskoðanda þann 16. apríl 2018 í samræmi við 1. másl. 2. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016. Samkvæmt 1. gr. laganna starfi ríkisendurskoðandi á vegum Alþingis, sé trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Ríkisendurskoðandi sé embættismaður, sbr. 1. tölul. 22. gr. laga nr. 70/1996, en heyri hins vegar lagalega undir Alþingi og sé sjálfstæður og engum háður í störfum sínum, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2016.

Í málinu liggur fyrir bréf fyrrum ríkisendurskoðanda til forseta Alþingis, dags. 25. janúar sl., þar sem hann óskaði eftir því að vera fluttur úr embætti ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra í menningar- og viðskiptaráðuneytinu, bréf ráðherra til forseta Alþingis, dags. 27. janúar sl., þar sem ráðherra óskaði eftir því að fyrrum ríkisendurskoðandi yrði fluttur í embætti ráðuneytisstjóra með vísan til 36. gr. starfsmannalaga, og bréf forseta Alþingis til ráðherra, dags. 27. janúar sl., þar sem fallist var á ósk ráðherra um flutninginn með vísan til samþykkis fyrrum ríkisendurskoðanda. Þá liggur einnig fyrir minnisblað skrifstofu Alþingis til forseta Alþingis, dags. 2. febrúar sl., sem birt er á vef þingsins.

## **Stofnun menningar- og viðskiptaráðuneytis.**

Við kynningu á stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar hinn 28. nóvember sl. voru boðaðar umfangsmiklar skipulagsbreytingar á Stjórnarráði Íslands hvað varðar fjölda ráðherra, ráðuneyta og ábyrgð stjórnarmálefna. Voru þá þegar gefnir út tveir forsetaúrskurðir, annars vegar um skiptingu starfa ráðherra, nr. 126/2021, og hins vegar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 125/2021. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, skal ákveða fjölda ráðuneyta og heiti þeirra með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, samkvæmt tillögu forsætisráðherra sem skal lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem komi þegar til umræðu og afgreiðslu áður en forsetaúrskurður er gefinn út. Hinn 27. janúar sl. samþykkti Alþingi ályktun nr. 6/152 um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og þann 31. janúar sl. voru gefnir út þrír forsetaúrskurðir þar sem boðuðum skipulagsbreytingum á Stjórnarráðinu var lokið. Með forsetaúrskurði um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti, nr. 5/2022, sem tók gildi 1. febrúar sl., var menningar- og viðskiptaráðuneytið formlega stofnað með ábyrgð á framkvæmd þeirra stjórnarmálefna sem fram koma í 9. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. stjórnarráðslaganna stýra ráðuneytisstjórar ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra og samkvæmt 17. gr. skal ráðherra skipuleggja aðalskrifstofu ráðuneytis með því að skipta henni upp í fagskrifstofur og skal hverri skrifstofu stýrt af skrifstofustjóra undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Ráðherra hefur bæði ríkan rétt og ríka skyldu til að skipuleggja ráðuneyti sitt með þeim hætti sem hann telur að það valdi þeim verkefnum sem því eru falin með sem bestum hætti. Samkvæmt 2. mgr. 51. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, eru ráðuneytisstjórar í fyrirsvari gagnvart starfsmönnum ráðuneyta og taka ákvarðanir um réttindi þeirra og skyldur á sama hátt og forstöðumenn stofnana. Þá setja ráðuneytisstjórar skrifstofustjórum í ráðuneytum erindisbréf, sbr. 2. mgr. 18. gr. stjórnarráðslaganna, og ráðuneytisstjórar gegna því að flestu leyti samsvarandi hlutverki og forstöðumenn stofnana. Ljóst er að ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands verður ekki starfrækt án ráðuneytisstjóra. Í ljósi aðdraganda að stofnun nýs ráðuneytis, þess skamma tíma sem gafst til undirbúnings og þess að um nýtt embætti væri að ræða, var ekki annað talið mögulegt en að flytja starfandi embættismann úr sínu embætti yfir í nýtt embætti ráðuneytisstjóra í menningar- og viðskiptaráðuneytinu.

## **Gildissvið starfsmannalaga og laga um ríkisendurskoðanda.**

Í 1. gr. starfsmannalaga er fjallað um gildissvið þeirra. Kemur þar fram í 1. mgr. að lögin taki til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar, enda verði starf hans talið aðalstarf. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laganna er með hugtakinu starf í lögunum átt við sérhvert starf í þjónustu ríkisins sem lögin ná til, en með hugtakinu embætti sé aðeins átt við starf sem maður er skipaður til að gegna, sbr. 22. gr. laganna. Samkvæmt þessu gilda starfsmannalögin um alla starfsmenn ríkisins óháð staðsetningu innan ríkisvaldsins. Þá gilda öll ákvæði laganna jafnt um almenna starfsmenn og embættismenn, nema annað leiði beinlínis af ákvæðum laganna, sbr. II. hluta laganna sem tekur einvörðungu til embættismanna og III. hluta laganna sem tekur til annarra starfsmanna ríkisins.

Samkvæmt 3. gr. starfsmannalaga eru þau almenn lög og ganga sérákvæði í öðrum lögum, sem fela í sér frávik frá réttindum og skyldum starfsmannalaga, frammar starfsmannalögum. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna fer það eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald veitir starf. Feli sérlög þannig í sér sérstakar reglur um skipun tiltekinna embættismanna gilda þau lög um þá skipun.

Ríkisendurskoðandi er embættismaður ríkisins og talinn upp sem slíkur í 22. gr. starfsmannalaga. Í lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, er fjallað um kosningu ríkisendurskoðanda en skv. 2. gr. skal hann kosinn af Alþingi til sex ára í senn. Ef til stendur að víkja ríkisendurskoðanda úr embætti þarf atkvæði tvo þriðju hluta þingmanna en að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir aðkomu þingmanna á þingfundi að málefnum ríkisendurskoðanda, t.d. um veitingu lausnar úr embætti. Þá gilda lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um starfsfólk Ríkisendurskoðunar, sbr. 3. mgr. 19. gr. laganna. Ekki verður annað ráðið af lögum nr. 46/2016 en að

starfsmannalög gildi um embætti ríkisendurskoðanda nema hvað varðar kjör hans og frávikningu úr embætti og starfskjör sem forsætisnefnd ákveður. Þannig verður ekki annað ráðið en að 36. gr. starfsmannlaga gildi um embætti ríkisendurskoðanda líkt og önnur embætti á vegum ríkisins sem ekki eru sérstaklega undanskilin. Líkt og vikið er að í minnisblaði skrifstofu Alþingis, dags. 2. febrúar sl., fer forseti Alþingis eða forsætisnefnd almennt með fyrirvar gagnvart ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis og í framkvæmd hefur forseti samþykkt lausn þeirra frá embætti líkt og átti við þegar fyrrum umboðsmaður Alþingis óskaði lausnar áður en kjörtímabili hans lauk, þann 1. maí 2021, og jafnframt þegar þáverandi umboðsmanni Alþingis var veitt leyfi frá störfum frá 1. nóvember 1998 til ársloka 1999. Að öðru leyti er það ekki á færi ráðuneytisins að túlka heimildir forseta Alþingis gagnvart starfandi ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis hverju sinni.

Líkt og fyrrum ríkisendurskoðandi bendir á í bréfi sínu til forseta Alþingis hefur 2. mgr. 7. gr. starfsmannalaga verið beitt við flutning starfsmanna milli stofnana framkvæmdavaldsins og til Ríkisendurskoðunar, en ákvæðið tekur til flutnings almennra starfsmanna milli stjórnvalda og er að því leyti sambærilegt við 36. gr. starfsmannalaga. Í því samhengi má einnig benda á að 2. mgr. 7. gr. starfsmannalaga hefur einnig verið beitt við flutning almennra starfsmanna milli Stjórnarráðsins og skrifstofu Alþingis.

### **Heimildir starfsmannalaga til að flytja embættismenn.**

Í 36. gr. starfsmannalaga er fjallað um flutning embættismanna úr einu embætti í annað eða í annað starf. Í 1. mgr. er regla sem felur í sér stjórnunarrétt stjórnvalds um einhliða flutning embættismanns úr einu embætti í annað. Reglan byggir á 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að forseti geti flutt embættismann úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættisskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum. Vegna þessa er m.a. kveðið á um það í 3. mgr. 36. gr. að flytjist maður í annað embætti eða annað starf skv. 1. og 2. mgr. sem er lægra launað skuli greiða honum launamismuninn út skipunartíma. Samþykki embættismanns er ekki áskilið fyrir flutningi skv. 1. mgr. 36. gr., sbr. 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar, en hafni hann flutningi hættir hann störfum og tekur lögmaelt eftirlaun út skipunartíma.

Í 2. mgr. 36. gr. starfsmannalaga er heimild til að flytja embættismann úr einu embætti í annað embætti eða annað starf, hvort sem það heyrir undir sama stjórnvald eða ekki, liggja fyrir ósk eða samþykki embættismannsins sjálfs. Sé um að ræða flutning í annað starf eða embætti sem heyrir undir annað stjórnvald er það auk þess skilyrði að það stjórnvald óski eftir flutningnum. Svo 2. mgr. 36. gr. starfsmannalaga verði beitt um flutning embættismanna þarf því hvort tveggja að liggja fyrir ósk stjórnvalds um að embættismaður verði fluttur í starf eða embætti sem heyrir undir það og samþykki eða ósk embættismannsins sjálfs. Með vísan til 3. mgr. 1. gr. starfsmannalaga verður hugtakið „starf“ í 2. mgr. 36. gr. ekki túlkað öðruvísi en að það taki bæði til almenns starfs og embættis. Önnur túlkun myndi leiða til þess að flutningur embættismanns úr einu embætti í annað geti aðeins leitt af stjórnunarrétti en ekki af ósk eða samþykki embættismannsins sjálfs. Í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 130/2016, en með þeim lögum var 2. og 3. mgr. bætt við 36. gr. starfsmannalaga, kemur fram að tilgangur breytingarinnar hafi verið að auka hreyfanleika embættismanna, sérstaklega forstöðumanna, í starfi. Af greinargerðinni verður ekki ráðið að líta beri svo á að hér geti aðeins verið um almennt starf í þjónustu ríkisins að ræða en ekki annað embætti. Með vísan til afmörkunar á gildissviði starfsmannalaga í 1. gr. þeirra verður hugtakið „stjórnvald“ ekki túlkað svo þröngt að það nái eingöngu til handahafa framkvæmdarvalds.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. starfsmannalaga skulu laus embætti auglýst en þó er heimilt að flytja mann í embætti skv. 36. gr. án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar. Sé embættismaður þannig fluttur úr einu embætti í annað skv. 36. gr. er ekki skylt að auglýsa embættið laust til umsóknar. Á sú undantekning við í þessu máli þar sem Skúli Eggert var fluttur úr embætti ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra. Með vísan til 2. mgr. 33. gr. starfsmannalaga er skipunartími hans í embætti ráðuneytisstjóra til 28. febrúar 2023.

## Um sjálfstæði ríkisendurskoðanda.

Í bréfi umboðsmanns er vikið að því að ríkisendurskoðandi heyri lagalega undir Alþingi og sé sjálfstæður og engum háður í störfum sínum, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga um ríkisendurskoðanda. Af því leiðir að ríkisendurskoðandi tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum um hvernig hann starfrækir skyldur sínar samkvæmt lögum. Á grunni stjórnskipunarvenju hefur löggjafanum verið talið heimilt að koma á fót sjálfstæðum stjórnvöldum á vegum framkvæmdarvaldsins sem undanskilin eru ábyrgð ráðherra skv. 14. stjórnarskrárinnar. Taka slík sjálfstæð stjórnvöld ekki við fyrirmælum frá öðrum um hvernig þau framkvæma lögbundin verkefni sín en það leiðir ekki til þess að starfsmannalög gildi ekki um starfsmenn eða forstöðumenn slíkra stjórnvalda, nema annað leiði af viðkomandi sérlögum. Að mati ráðuneytisins leiðir sjálfstæði ríkisendurskoðanda í starfi því ekki til þess að reglur starfsmannalaga taki ekki til ríkisendurskoðanda líkt og annarra embættismanna að því leyti sem þær eru ekki sérstaklega undanskildar.

Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið annað en að flutningur Skúla Eggerts úr embætti ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra hafi verið heimill, enda lá fyrir samþykki Skúla Eggerts í bréfi hans til forseta Alþingis, og afstaða forseta Alþingis að heimila flutninginn.

## Samantekt.

Þann 27. janúar sl. óskaði ráðherra eftir því við forseta Alþingis að Skúli Eggert Þórðarson, þáverandi ríkisendurskoðandi, yrði fluttur úr því embætti í embætti ráðuneytisstjóra í verðandi menningar- og viðskiptaráðuneyti, sem tók til starfa þann 1. febrúar sl. samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu Stjórnarráðs Íslands í ráðuneyti, nr. 5/2022. Þá lá fyrir ósk Skúla Eggerts til forseta Alþingis um flutninginn sem forseti féllst á með bréfi dags. 27. janúar sl., sbr. 2. másl. 2. mgr. 36. gr. starfsmannalaga. Þar sem um flutning í nýtt embætti ráðuneytisstjóra menningar- og viðskiptaráðuneytisins var að ræða var ekki skylt að auglýsa embættið laust til umsóknar, sbr. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. starfsmannalaga. Skipunartími Skúla Eggerts í embætti ráðuneytisstjóra er til 28. febrúar 2023, sbr. 2. mgr. 33. gr. starfsmannalaga. Líkt og rakið hefur verið í bréfi þessu er það mat ráðuneytisins að flutningur Skúla Eggerts í embætti ráðuneytisstjóra hafi verið reistur á viðhlítandi lagagrundvelli og framkvæmdin að öllu leyti í samræmi við gildandi lagareglur um flutning embættismanna.

Það er jafnframt mat ráðuneytisins að með framangreindu hafi komið fram viðhlítandi skýringar á skipun Skúla Eggerts Þórðarsonar í embætti ráðuneytisstjóra í menningar- og viðskiptaráðuneytinu, en veitir frekari upplýsingar telji umboðsmaður þess þörf.

f.h. menningar- og viðskiptaráðherra

  
Ingvi Már Pálsson

  
Heimir Skarphéðinsson