

# ÚMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is  
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F108/2022

Reykjavík, 15. mars 2022

Lilja Alfreðsdóttir  
menningar- og viðskiptaráðherra  
Skúlagötu 4  
101 Reykjavík

## I

Hér með tilkynnist að umboðsmaður Alþingis hefur lokið athugun sinni á ákvörðun menningar- og viðskiptaráðherra um að skipa Skúla Eggert Þórðarson í embætti ráðuneytisstjóra nýs menningar- og viðskiptaráðuneytis frá og með 1. febrúar 2022.

Eins og kunnugt er var tilefni athugunarinnar frétt sem birt var á heimasiðu Stjórnarráðs Íslands 27. janúar sl. þar sem greint var frá framangreindri ákvörðun ráðherra um skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Af orðalagi fréttarinnar varð ekki betur séð en að ákvörðunin væri reist á heimild 1. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem fram kemur 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.

Í ljósi stöðu ríkisendurskoðanda, sem er kosinn af Alþingi, og veitir stofnun sem heyrir undir þingið forstöðu, og þess sem ráðið varð af téðri frétt þess efnis að skipunin væri reist á 36. gr. laga nr. 70/1996, þar sem fjallað er um heimild „stjórnvalds“ til flutnings embættismanns, var ákveðið að taka málið til athugunar á grundvelli frumkvæðisheimildar umboðsmanns, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og óskað eftir gögnum og upplýsingum af hálfu ráðuneytisins um framangreind atriði. Beindist athugunin að því að upplýsa nánar á hvaða lagagrundvelli ráðherra hefði skipað í embættið og þá án undangenginnar auglýsingar. Tekið var fram að í ljósi þess hvernig starfssvið umboðsmanns er afmarkað félli það hins vegar utan starfssviðs embættisins að fjalla um þá ákvörðun Alþingis um að veita Skúla Eggert lausn frá embætti ríkisendurskoðanda, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997.

## II

Í bréfi umboðsmanns til ráðuneytisins 1. febrúar sl. var ákvæði 1. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 rakið og tekið fram að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna væri heimilt að flytja embættismenn á þessum grundvelli úr einu embætti í annað án undangenginnar auglýsingar. Þá var vísað til athugasemda við 36. gr. þess frumvarps sem varð að lögnum þar sem sagði m.a. að í 1. mgr. væri tekið af skarið um það að heimilt væri að flytja mann úr einu embætti í annað þótt embættin heyrðu undir two ráðherra. Í því tilviki þyrfti sá ráðherra sem skipaði í embættið að sjálfssögðu að óska eftir því að embættismaður er lyti öðrum ráðherra flyttist í það embætti og síðarnefndi ráðherrann að samþykkja þá ráðstöfun. Jafnframt var í bréfinu vísað til þeirrar lagalegu stöðu sem embætti ríkisendurskoðanda er veitt sem stofnun Alþingis með lögum nr. 46/2016. Ríkisendurskoðandi er kjörinn af Alþingi og heyrir lagalega undir það og er sjálfstæður og engum háður í störfum sínum, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 46/2016, ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Samkvæmt 1. gr. laganna starfar ríkisendurskoðandi, sem og skrifstofa hans, Ríkisendurskoðun, á vegum Alþingis, og er hann trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Ríkisendurskoðun er þannig stofnun á vegum Alþingis og stendur sem slík utan stjórnkerfis framkvæmdarvaldsins þegar litið er til þrískiptingar ríkisvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskráinnar.

Með hliðsjón af framangreindu var þess óskað að ráðherra gerði grein fyrir lagagrundvelli ákvörðunar hans um að skipa Skúla Eggert, þáverandi ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra án auglýsingar, og þá með hliðsjón af 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996. Hefði ákvörðunin verið reist á fyrrgreindu ákvæði 1. mgr. 36. gr. var þess óskað að gerð yrði grein fyrir hvaða forsendur og lagasjónarmið byggju þar að baki.

Svar ráðuneytisins barst 10. febrúar sl. Í svarinu er m.a. byggt á því að lög nr. 70/1996 gildi um embætti ríkisendurskoðanda og í því sambandi vísað til þess að hans sé getið í 22. gr. laganna þar sem upp eru taldir embættismenn ríkisins. Þá er vísað til þess að í lögum nr. 46/2016 sé fjallað um kosningu ríkisendurskoðanda og hvernig standa skuli að frávikningu hans, sbr. 2. gr. laganna. Ekki verði annað ráðið en að lög nr. 70/1996 gildi um embætti ríkisendurskoðanda að öðru leyti. Þannig verði ekki annað ráðið en að 36. gr. laganna gildi um embætti ríkisendurskoðanda. Af svarinu verður enn fremur ráðið að umrædd skipun hafi verið reist á 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. þar sem fjallað er um að stjórnvald sem skipað hefur mann í embætti geti samþykkt að hann flytjist í annað „starf“ er lýtur öðru stjórnvaldi, enda óski það stjórnvald eftir því og fyrir liggi ósk eða samþykki embættismannsins sjálfss. Í svarinu segir einnig að hugtakið „stjórnvald“ verði ekki túnkað svo þróngt að það nái eingöngu til handhafa framkvæmdarvalds.

Í svarinu er jafnframt vísað til þess að ráðherra hafi með erindi 27. janúar sl. óskað eftir því við forseta Alþingis að Skúli Eggert yrði

## UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

fluttur úr embætti ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra ráðuneytisins. Þá er vísað til þess að fyrir hafi legið samhljóða ósk Skúla Eggerts þáverandi ríkisendurskoðanda til forseta Alþingis sem fallist var á með bréfi 27. janúar sl. með vísan til 2. málsl. 36. gr. laga nr. 70/1996. Loks segir að þar sem um flutning í nýtt embætti ráðuneytisstjóra á framangreindum grunvelli hafi verið að ræða hafi ekki verið skylt að auglýsa embættið.

Í kjölfar þess að umboðsmaður sendi ráðuneytinu téða fyrirspurn birtist á vef Alþingis tilkynning 2. febrúar sl. þar sem fjallað var um framangreindan flutning ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra auk þeirra gagna sem málið vörðuðu, þ.á m. tvö minnisbloð lagaskrifstofu Alþingis þar sem fjallað var lagagrundvöll umrædds flutnings. Í tilkynningunni sagði m.a. að forseta Alþingis hefði borist bréf frá ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra 26. janúar sl. með ósk um að Skúli Eggert Þórðarson, ríkisendurskoðandi, yrði fluttur í embætti ráðuneytisstjóra menningar- og viðskiptaráðuneytis frá 1. febrúar sl. með vísan til 36. gr. laga nr. 70/1996 að hans eigin ósk. Forseti Alþingis hafi í kjölfarið kynnt forsetisnefnd þingsins framkomna beiðni og í framhaldinu tilkynnt ráðherra um ákvörðun sína um að verða við ósk hans um flutning embættismannsins 27. janúar sl. Þá sagði m.a. eftirfarandi:

„Heimild til þess að flytja ríkisendurskoðanda í annað embætti byggðist á 2. málslíð 2. mgr. 36. gr. starfsmannalaga. Ákvæði starfsmannalaga taka til embættis ríkisendurskoðanda, að því marki sem ekki er kveðið á um annað í sérstökum lagaákvæðum sem varða embættið. Einstök ákvæði þeirra, b.m.t. ákvæði 36. gr., eru ekki undanskilin þegar ríkisendurskoðandi á í hlut. Líta ber á samþykki Skúla Eggerts um flutning í embætti ráðuneytisstjóra í Stjórnarráði Íslands sem ósk um starfslok með sambærilegum hætti og þegar embættismaður biðst lausnar frá embætti sínu.“

### III

Af framangreindu er ljóst að forseti Alþingis samþykkti beiðni menningar- og viðskiptaráðherra þess efnis að þáverandi ríkisendurskoðandi yrði fluttur á grundvelli 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 70/1996 úr embætti ríkisendurskoðanda í embætti ráðuneytisstjóra. Svör ráðuneytisins til umboðsmanns eru á sama veg en af þeim er ljóst að ráðuneytið lítur svo á að samþykki forseta Alþingis hafi legið til grundvallar ákvörðuninni og verið nauðsynleg forsenda hennar, sbr. orðalag 36. gr. laganna.

Af þessu tilefni tek ég fram að samkvæmt a-lið 4. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns Alþingis ekki til starfa Alþingis og stofnana þess. Í ljósi þeirrar aðkomu Alþingis að flutningi ríkisendurskoðanda sem áður greinir og afstöðu af hálfu þingsins til lagagrundvallar téðrar ákvörðunar, verður ekki hjá því komist að líta svo á að það falli utan við starfssvið umboðsmanns að fjalla um þá ákvörðun menningar- og viðskiptaráðherra að skipa Skúla Eggert Þórðarson í embætti ráðuneytisstjóra með þeim hætti

sem gert var og þá án undangenginnar auglýsingar. Brestur því laga-skilyrði til þess að embætti umboðsmanns geti haldið athugun sinni áfram. Ég tek fram að með þeirri lúkningu málsins hef ég enga efnislega afstöðu tekið til atvika þess eða þeirra skýringa sem hafa verið færðar fram vegna þess.

Virðingarfylst,

Skúli Magnússon