

# Stjórn málafræðideild

BA-ritgerð

Aðstoðarmenn ráðherra.

Bakgrunnur, hlutverk og frami



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

Gestur Páll Reynisson

Febrúar 2009

Umsjónarkennari: Dr. Ómar Hlynur Kristmundsson

Nemandi: Gestur Páll Reynisson

Kennitala: 040274-4219

## Efnisyfirlit

Inngangur.....	bls.1-2.
2. Kafli. Þróun Stjórnarráðs Íslands og aðdragandi breytinga.....	bls.3.
2.1 Stjórnarráð Íslands, 1904-1970 .....	bls.3.
2.2 Embættismenn í hlutverki aðstoðarmanna.....	bls.4.
2.3 Hlutverk aðstoðarmanna, skilgreining löggjafarvaldsins 1968.....	bls.5.
3. kafli. Hlutverk aðstoðarmanna.....	bls.7.
3.1.1 Staða aðstoðarmanna innan ráðuneytanna.....	bls.7.
3.1.2 Starfssvið og takmarkanir aðstoðarmanna útfrá lagalegri túlkun.....	bls.9.
3.1.3 Tortryggni í garð aðstoðarmanna.....	bls. 9.
3.1.4 Aðstoðarmenn eða aðstoðarmaður?.....	bls. 10.
3.2 Pólitískt hlutverk .....	bls. 14.
3.2.1 Pólitískur trúnaðarmaður og ráðgjafi.....	bls. 15.
3.2.2 Pólitísk hagsmunagæsla fyrir ráðherra.....	bls. 15.
3.2.3 Tengiliður við alþingi.....	bls. 15.
3.2.4 Fjölmiðlasamskipti.....	bls. 16.
3.2.5 Verkefnisstj./þátttaka í vinnuhópum og seta í ráðherraskip. nefnd. ....	bls. 17.
3.2.6 Fulltrúi ráðherra við stjórnámálflokk og flokkssystkin.....	bls. 18.
3.2.7 Tengiliður ráðherra við kjördæmi og kjósendur.....	bls. 18.
3.2.8 Fulltrúi ráðherra gagnvart féлага- og hagsmunasamtökum.....	bls. 19.

3.2.9 Afleysingar í forföllum.....	bls. 19.
3.3 Embættisleg hlutverk.....	bls. 20.
3.4 Hlutverk aðstoðarmanna - samantekt.....	bls. 21.
4. kafli. Tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns.....	bls. 22.
4.1 Tengsl aðstoðarmanns og ráðherra, ástæður ráðningar.....	bls. 23.
4.1.1 Flokkstengsl.....	bls. 24.
4.1.2 Fagleg tengsl.....	bls. 25.
4.1.3 Kjördæmatengsl.....	bls.26.
4.1.4 Persónuleg tengsl.....	bls. 27.
4.2 Tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns – samantek.....	bls. 27.
5. kafli. Bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna.....	bls. 29.
5.1. Hvað er mælt.....	bls. 29.
5.1.2 Mælieiningin og þýðið.....	bls. 29.
5.2 Aldur.....	bls. 30.
5.3 Kyn.....	bls. 31.
5.4 Skipting aðstoðarmanna eftir stjórnálflokku.....	bls. 31.
5.5 Menntun.....	bls. 32.
5.6 Reynsla af stjórnámalum og flokksstarfi.....	bls. 33.
5.7 Reynsla af fjölmiðlun.....	bls. 35.
5.8 Reynsla af starfi innan stjórnsýslu.....	bls.36.

5.9 Fyrra starf aðstoðarmann.....	bls. 36.
5.10 Fyrra starf út frá vinnuveitanda.....	bls. 37.
5.11 Aðstoðarmenn ráðherra, munur á kynjum.....	bls. 38.
5.12 Almenn einkenni aðstoðarmanna - Samantekt.....	bls. 38.
6. Kafli. Bakgrunnur aðstoðarmanna - samanburður eftir stjórnámálflokkum.....	bls. 39.
6.1 Meðalaldur.....	bls. 40.
6.2 Kyn aðstoðarmanna eftir flokkum.....	bls. 41.
6.3 Menntun aðstoðarmanna eftir stjórnámálflokkum.....	bls.42.
6.4 Reynsla af flokks- og stjórnmalastarfi.....	bls. 43.
6.5 Fjölmiðlastarf.....	bls. 46.
6.6 Reynsla af stjórnsýslu.....	bls. 47.
6.7 Fyrra starf aðstoðarmanna eftir stjórnámálflokkum.....	bls. 47.
6.8 Bakgrunnur aðstoðarmanna eftir flokkum - Samantekt.....	bls. 49.
7. Kafli. Bakgrunnseinkenni eftir tímabilum.....	bls.51.
7.1 Tímabilin.....	bls. 51.
7.2 Kyn, aldur og fjöldi aðstoðarmanna 1971-2008.....	bls.53.
7.3 Menntun aðstoðarmanna 1971-2008.....	bls. 55.
7.4 Stjórnála- og starfsreynsla eftir tímabilum.....	bls. 55.
7.5 Bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna 1971-2008-samantekt.....	bls. 56.
8.kafli Hvað tekur við? Frami aðstoðarmanna.....	bls. 58.

8.1 Næsta starf. ....	bls. 58.
8.2 Frami innan stjórnkerfisins.....	bls. 59.
8.3 Pólítískur frami aðstoðarmanna.....	bls. 62.
9.kafli. Niðurstöður.....	bls. 65.
10. Kafli Heimildaskrá.....	bls. 68.
Viðauki A. Listi yfir aðstoðarmenn ráðherra 1971-2008.....	bls.71.
Viðauki B. Spurningalisti sendur starfandi aðstoðarmönnum ráðherra bls.....	bls.80.

## 1.kafli Inngangur.

Með gildistöku Stjórnarráðs­laganna árið 1969 varð sú nýbreytni í íslens­kri stjórnsýslu að ráðherrum varð heimilt að kveðja sér til aðstoðar, sérstaka aðstoðarmenn inn í ráðuneytin. Þó að fyrsta áratuginn hafi þessi heimild verið tiltölulega illa nýtt af ráðherrum, hefur þróunin þróunin orðið sú að í dag myndi það heyra til fáheyrðrar undantekningar ef ráðherra ræður sér ekki aðstoðarmann. Fjölmargir þeirra einstaklinga, sem sinnt hafa þessu starfi hafa orðið áberandi í íslensku þjóðlífi, á vettvangi stjórn­málanna og á öðrum sviðum.

Markmið þessarar ritgerðar eru þrjú. Í fyrsta lagi er hlutverk aðstoðarmanna og staða innan ráðuneytanna skoðuð. Í annan stað verða skoðuð og greind margskonar bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna, t.d. kyn, aldur, menntun og fyrra starf en einnig er í þessu tilliti fjallað um tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns áður en samstarf umræddra einstaklinga hefst. Fyrrgreind einkenni verða skoðuð útfrá heild, eftir stjórn­málaflokki ráðherra og eftir tímabilum. Í þriðja og síðasta lagi mun frami aðstoðarmanna verða skoðaður útfrá næsta starfi þeirra, en einnig út frá pólitískum afskiptum þessara einstaklinga, eftir að starfi þeirra í fyrir ráðherra lýkur.

Við rannsókn á bakgrunni og frama hefur höfundur safnað saman einstaklingsupplýsingum í stórt gagnasafn þar sem allir þeir einstaklingar, sem gegnt hafa aðstoðarmannsstarfinu voru athugaðir. Reyndist sú vinna vera nokkur áskorun, varð það oft þrautinni þyngra að finna tiltekna upplýsingar um allnokkra einstaklinga, enda heimildir þess efnis oft óljósar eða af skornum skammti. Einnig reyndust upplýsingar ráðuneytanna um hverjir hafa sinnt aðstoðarmannsstarfinu mjög brotakenndar og kom það fyrir að höfundur var látið í té annað hvort rangar upplýsingar eða lista um aðstoðarmenn þar sem einstaklinga vantaði, gerður er fyrirvari við rannsóknarþýðið út frá fyrrgreindri athugasemd.

Hvað heimildir snertir þá hefur lítið verið fjallað um þetta efni en þó ber þess að geta að grein Dr. Ómars H. Kristmundssonar um bakgrunn aðstoðarmanna og B.A. ritgerð Rasmussar Gjedssö-Bertelssen, Aðstoðarmaður ráðherra-Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island, frá árinu 1997 um, reyndust afar mikilvægar við uppbyggingu ritgerðarinnar. Að öðru leiti hefði höfundur ekki komist jafnlangt áleiðis með umfjöllunarefnið ef ekki hefði verið fyrir hina

fjölmörgu einstaklinga, fyrrverandi og núverandi ráðherra og aðstoðarmenn, sem veittu höfundi viðtöl, sem oft á tíðum gáfu af sér ómissandi upplýsingar og sjónarhorn á umfjöllunarefnið. Kann höfundur þeim öllum bestu þakkir.

Við gerð gagnasafns um aðstoðarmenn reyndust handbækur um æviskrár einstaklinga nauðsynlegar, en eins og fyrr segir var þess reglulega þörf að setja sig beint í samband við u.þ.b. þriðjung umræddra aðila svo öllum nauðsynlegum upplýsingum yrði aflað.

Í ritgerðinni verða fjórar meginniðurstöður rökstuddar: Í fyrsta lagi að hlutverk aðstoðarmanna er misjafnt og fer það fyrst og fremst eftir þeim ráðherra er umræddur einstaklingur þjónar, en einnig í hvaða ráðuneyti hann starfar. Í annan stað að ástæður þess að tiltekinn einstaklingur verður fyrir valinu sem aðstoðarmaður ræðst af fjórum þáttum, sem eru flokksleg, fagleg, kjördæmaleg og persónuleg tengsl milli hans og ráðherrans. Í þriðja lagi að aðstoðarmenn eru almennt nátengdir stjórn málaflokki ráðherra, en eru að öðru leiti nokkuð vel menntaðir, þetta sé þó misjafnt eftir því hvaða stjórn málaflokkur á í hlut, en einnig virðast einkennin breytileg eftir tímabilum. Í fjórða og síðasta lagi fetar áberandi stórt hlutfall aðstoðarmanna veg stjórn mála en einnig virðast þeir eiga auðfengin frama innan hins opinbera, þá sér í lagi innan ráðuneytanna.

Að lokum vill höfundur koma á framfæri þökkum til allra þeirra, sem gáfu færi á sér í viðtal í tengslum við heimildaöflun tengdri þessari ritgerð. Þakkir hlýtur einnig dr. Ómar H. Kristmundsson fyrir markvissa leiðsögn við efnistösk, markmið og heimildir. Síðast en ekki síst vill Höfundur þakka unnustu sinni, Ingu Maríu Vilhjálmsdóttur fyrir góðan stuðning og hvatningu á meðan ritun stóð og óeigingjarna vinnu við prófarkarlestur á texta þessum. Allar þær villur, sem kunna að leynast í þessum texta er alfarið á ábyrgð höfundar.



## 2. Kafli. Þróun Stjórnarráðs Íslands og aðdragandi breytinga.

Markmið þessa kafla er að kynna fyrir lesandanum, í grófum dráttum, þróun Stjórnarráðs Íslands og tilurð ákvæðis um aðstoðarmenn ráðherra. Markmiðið er kynna fyrir lesandanum þá hugsun, sem lá að baki þessu ákvæði og greina stuttlega frá umræðum á Alþingi um það og hvernig hlutverk aðstoðarmanna var hugsað og réttlætt af flutningsmönnum frumvarps um Stjórnarráð Íslands, árið 1968.

### 2.1 Stjórnarráð Íslands, 1904-1970

Allt frá stofnun Stjórnarráðs Íslands árið 1904 voru lög um skipulag og starfsemi þess afar fábrotin. Fjöldi ráðuneyta og verkaskipting milli þeirra byggðist á úrskurði konungs en að langmestu leiti byggðist skipulag Stjórnarráðsins íslenska á því danska. Með vexti ríkisvaldsins á fyrstu tveimur áratugum eftirstríðsáranna, það sem kalla má margbreytilegra samfélagi með ólíkar þarfir, fjölgaði ráðuneytum ört, eða úr þremur í átta á árunum 1939 til 1947. Á sjötta áratugnum bættust svo tvö ráðuneyti til viðbótar. Þróunin á Íslandi var ekkert einsdæmi en hún hélst í hendur við það sem átti sér stað á Vesturlöndum og var í takt við vaxandi umsvif hins opinbera á mótunarárum velferðarríkisins á áratugunum eftir seinna stríð. Það sem hins vegar einkenndi stækkun íslenska Stjórnarráðsins var að þau viðhorf virtust ríkjandi að framkvæmdavaldið hefði frjálsar hendur um fjölgun ráðuneyta. Það var að mörgu leiti í takt við ónákvæma og opna löggjöf um stjórnarráð Ísland.<sup>1</sup> Þetta leiddi af sér vaxandi umræðu og gagnrýni á fyrrgreinda þróun. Sporgöngumenn þessarar umræðu voru þeir Bjarni Benediktsson og Ólafur Jóhannesson, sem báðir töldu mikilvægt að koma skildi böndum á vöxt Stjórnarráðsins, sem myndi svo skila sér í hagkvæmari rekstri. Hermann Jónasson, þáverandi forsætisráðherra skipaði þriggja manna nefnd, síðla árs 1958 til að endurskoða löggjöfina í heild sinni og skilaði hún tillögum í formi draga að frumvarpi árið 1961. Það liðu hins vegar sjö ár áður frekari hreyfing kom á málið, m.a. sökum efasemda þáverandi forsætisráðherra, Bjarna Benediktssonar. Að lokum voru ný lög um Stjórnarráð Íslands samþykkt þann 28. maí 1969.<sup>2</sup> Á þeim tímapunkti var stofn fyrri Stjórnarráðslaga frá 1903, þó að breytingar hafi verið gerðar á

---

<sup>1</sup> Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson: Stjórnarráð Íslands 1964-2004. I. Bind. Reykjavík 2004. Bls. 87-91

<sup>2</sup> Sama heimild. Bls. 97-105.

henni 1917 og 1938, orðaði Bjarni Benediktsson það best er hann sagði á Alþingi að löggjöfin væri í molum.<sup>3</sup>

Um var að ræða heildarendurskoðun laganna, þar sem m.a. ákvæði um aðstoðarmenn ráðherra var eitt af nýmælunum.

## 2.2 Embættismenn í hlutverki aðstoðarmanna.

Þó að ekki hafi verið heimild fyrir ráðherra að kveðja sér aðstoðarmenn, var það allt frá því fjórflokkakerfið hafði náð fótfestu, að pólitískar ráðningar inn í ráðuneytin höfðu verið stórt einkenni stjórnarráðsins. Einnig virðist, sem ráðherrar hafi oft á tíðum nýtt sér þjónustu starfsmanna þar, að því er virðist, á mjög óhefðbundinn hátt. Í endurminningum sínum, greinir Birgir Thorlacius, frá ferð norður til Akureyrar, sem um margt minnir á það sem í dag flokkast undir verksvið aðstoðarmanna ráðherra.

*„Er Stefán Jóhann Stefánsson var í framboði til Alþingi í Eyjafjarðarsýslu í kosningunum 23.-24. október 1949, efsti maður á lista Alþýðuflokksins, héldu frambjóðendurnir að venju allmarga kosningafundi í kjördæminu. Stefán var þá forsætisráðherra og bað mig um að koma með sér norður. Ekki var ég þó í neinu pólitísku starfi, heldur skyldi ég vera þar til þess að sinna þeim störfum sem hann kynni sem forsætisráðherra að láta vinna.“<sup>4</sup>*

Þó að Birgir segi sig ekki hafa gert annað en að vinna í þágu ráðuneytisins, kemur ekkert fram í frásögn hans, sem réttlætt hefur getað ferðalagið ásamt Stefáni, miðað við þau störf sem hann vann sem embættismaður. Hér gæti lesandinn einfaldlega dregið þá niðurstöðu að ráðherrann hafi þurft á sérlegum aðstoðarmanni að halda á ferð sinni og því í raun tekið einn embættismanna Stjórnarráðsins, traustataki, í þeim tilgangi. Þó að ekkert hafi komið fram í umræðum á Alþingi, 1968, þegar löggin voru til umfjöllunar, má ætla að einn af tilgangi þeirra hafi verið að draga skýrari línur á milli embættismanna og ráðherra, en að sama skapi útvega þeim aðstoðarmann, sem mörg rök mátti færa fyrir að þeir sárlega þyrftu.

<sup>3</sup> Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. bls. 1254

<sup>4</sup> Birgir Thorlacius: Í þjónustu forseta og ráðherra. Kópavogur 1994. Bls. 115

### 2.3 Hlutverk aðstoðarmanna, skilgreining löggjafarvaldsins 1968.

Eins og vænta mátti, voru miklar umræður um hin nýju stjórnarráðslög, þegar þau voru tekin til afgreiðslu á Alþingi í árslok 1968. Almennt má þó segja að sátt hafi ríkt um þessi lög, enda hlutu þau stuðning m.a. frá Ólafi Jóhannessyni, þá nýkjörnum formanni Framsóknarflokksins og þáverandi leiðtoga stjórnarandstöðunnar. En eins og fyrr hefur komið fram, hafði Ólafur unnið að þessu máli 10 árum áður. Þegar 15. greinin um aðstoðarmenn bar á góma í almennum umræðum mátti skilja skilgreiningu þingmanna á hlutverki þeirra sem svo að þau væru aðallega fimm talsins.

- Trúnaðarmaður og pólitískur ráðgjafi.
- Að vera fulltrúi og tengiliður ráðherra við kjördæmi hans og stuðningslið.
- Að vera tengiliður ráðherra gagnvart stjórnmalaflokki hans.
- Að vera tengiliður við þingflokk hans.
- Létta undir með ráðherra í daglegum störfum innan ráðuneytis.<sup>5</sup>

Fyrir utan ofangreindan rökstuðning fyrir umræddu lagaákvæði bar einnig á góma sú staðreynd að með því að heimila ráðherra að ráða sér tímabundið þennan aðstoðarmann, væri stigið fyrirbyggjandi skref hvað varðaði pólitískar ráðningar inn í ráðuneytin. Bjarni Benediktsson, forsætisráðherra vék að þessu máli með þessum hætti.

*„Það hefur oft komið í ljós, án tillits hvaða stjórnmalaflokkur á í hlut, að ráðh. [sic] hefur talið nauðsynlegt að kveðja til aðstoðar sérstaka trúnaðarmenn, gert þá þá að föstum embættismönnum. Hitt er betra að það sé viðurkennt, að eðlilegt sé, að ráðh. hafi slíkan trúnaðarmann og hann sé þá ekki í starfi lengur heldur en sá ráðh. er hann velur.“<sup>6</sup>*

Eins og fyrr segir var almenn sátt um þetta frumvarp en þó var gerð ein breytingatillaga á umræddri grein þar sem biðlaunaréttinum var breytt á þá vegu að aðstoðarmaður hlaut full laun í þá þrjá mánuði er uppsagnarfresturinn náði yfir.<sup>7</sup> Almennt má segja að þessi lagagrein,

<sup>5</sup> Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. Bls. 1259-1269

<sup>6</sup> Sama heimild. Bls. 1274.

<sup>7</sup> Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. Bls. Bls. 1289

eins og frumvarpið allt, hafi hlotið tiltölulega hraða afgreiðslu frá Alþingi. Endanleg mynd þessarar greinar, sem afgreidd var þann vorið 1969 frá Alþingi, er eftirfarandi:<sup>8</sup>

*„Ráðherra er heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem [skrifstofustjóri],<sup>2)</sup> 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.“<sup>9</sup>*

Eins og fram kom í þessum kafla voru hlutverk aðstoðarmanna skilgreind í fimm meginþætti, í næsta kafla verður fjallað nánar um helstu hlutverk og skyldur aðstoðarmanna ráðherra.

---

<sup>8</sup> Framvegis í þessari ritgerð verður talað um 15. gr laga, en upphaflega var hún 14.gr

<sup>9</sup> Alþingi Íslands(Heimasíða): [www.althingi.is/lagasafn](http://www.althingi.is/lagasafn). Nálgast 16. nóvember

### 3. kafli Hlutverk aðstoðarmanna.

Eitt af því sem einkennir starf aðstoðarmanna út frá utanaðkomandi sjónarhornum, er hversu lítil formleg skilgreining er á starfi þeirra innan ráðuneytanna. Eins og fram mun koma í þessari ritgerð eru störf þeirra jafn margvísleg og opin eins og lagaheimildin fyrir ráðningu þeirra býður upp á. Í þessum kafla verður leitast við að lýsa tvennu. Annars vegar stöðu þeirra innan ráðuneytanna og samskiptum við embættismenn, en hins vega að skilgreina hlutverk þeirra útfrá tveimur hliðum, pólitísku hlutverki annars vegar og embættislegu hins vegar. Eins og fram kom í kaflanum á undan var hugmyndin um hlutverk aðstoðarmanna fyrst og fremst pólitískt og persónulegt gagnvart ráðherra en ekki embættislegt. Samt sem áður, eftir að hafa rannsakað heimildir og gögn, er hlutverk þeirra einnig embættislegt.

Helstu heimildir, sem stuðst við í þessum hluta eru, fyrir utan þau viðtöl, sem ég hef tekið, B.A. ritgerð Rasmusar Gjedssö Bertelssen frá 1997, grein Vilhjálms Hjálmarssonar frá 1981 og að lokum þau hlutverk, sem nefnd voru í almennum umræðum á Alþingi 1968, þegar Stjórnarráðslögin voru þar til umfjöllunar.

#### 3.1.1 Staða aðstoðarmanna innan ráðuneytanna.

Á vef stjórnarráðs Íslands, má finna á heimasvæði allra ráðuneytanna 12 og skipurit yfir starfsemi þeirra. Í 11 tilfellum af 12 er um skipurit að ræða, þar sem búið er að setja stöðdeildir til hliðar við starfdeildir í tilfelli viðskiptaráðuneytisins er hins vegar hringlagaskipurit en í báðum tilvikum er reynt með myndrænum hætti að undirstrika flatt stjórnskipulag. Stöðugildi aðstoðarmanns er almennt flokkað sem stöðdeildarhlutverk, þ.e.a.s. að hann sé til ráðgjafar en ekki með beint boðvald yfir öðrum starfsmönnum og deildum, sem fyrir neðan hann eru. Að vísu er ekki minnst á aðstoðarmann í skipuriti utanríkisráðuneytisins, en almennt má segja að sé samhæfð skilgreining af hálfu ráðuneytanna á stöðugildinu, eins og sést á mynd 3.1.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Stjórnarráð Íslands. [www.stjornarrad.is](http://www.stjornarrad.is). Sjá öll ráðuneyti nema viðskiptaráðuneytið.

## Mynd 1. Hefðbundið skipurit ráðuneyta



Í lýsingu, sem einnig má finna á vef viðskiptaráðuneytisins kemur fram að í þessu verkefnabundna skipuriti sé aðstoðarmaður ráðherra í innsta hring yfirstjórnar ráðuneytisins að hann komi að stefnumótunarvinnu en að sama skapi þá teljist hann ekki til embættismanns. Þar kemur einnig fram að aðstoðarmaður ráðherra sitji, ásamt ráðherra og ráðuneytisstjóra þar til gerða verkefnafundi með sérfræðingum ráðuneytisins.<sup>11</sup>

## Mynd 2. Skipurit Viðskiptaráðuneytisins



<sup>11</sup>Viðskiptaráðuneytið(heimasíða) <http://www.vidskiptaraduneyti.is/raduneyti/skipurit>. Nálsgast þann nóvember 2008.

### 3.1.2 Starfssvið og takmarkanir aðstoðarmanna útfrá lagalegri túlkun.

Þó að fram komi í stjórnarráðslögum að aðstoðarmaður skuli starfa sem deildarstjóri hafa lögin þó almennt verið túlkuð sem svo að hér sé átt við launakjör hans og ekki sé átt við að starfsvið hans og boðvald sé í takti við það. Í raun og veru hefur lítil sem engin umræða átt sér stað um hvað aðstoðarmaður eigi og eigi ekki að gera. Fyrir utan ritgerð Bertelsens, má í raun finna eina heimild sem hefur þetta efni til umfjöllunar. Árið 1981 skrifaði Hjálmar Vilhjálmsson, grein í tímarit Lögfræðingafélagsins, þar sem hann gerði aðstoðarmenn ráðherra að umfjöllunarefni sínu. Í umfjöllun sinni lagði Hjálmar áherslu á hið svokallaða stoðdeildarhlutverk aðstoðarmannsins, þ.e.a.s að á sama tíma og hann hefur ekki beint boðvald yfir öðrum embættismönnum ráðuneytisins, hefur ráðning hans engin áhrif á stöðu annarra starfsmanna ráðuneytisins gagnvart ráðherra.<sup>12</sup> Að öðru leiti leggur þessi fyrrverandi ráðuneytisstjóri áherslu á það að aðstoðarmaðurinn, sé fyrst og fremst ráðherra til halds og trausts og eigi sem minnst að skipta sér beint að daglegu starfi embættismanna. Hjálmar leggur upp með sama verkahring aðstoðarmanna og þeir þingmenn sem kváðu sér hljóðs í umræðunum 1968. Því skal þó bætt við að í grein Hjálmars gætir vissrar tortryggni, sem vissulega var til staðar af hálfu embættismanna í garð aðstoðarmanna, fyrsta áratuginn.<sup>13</sup>

### 3.1.3 Tortryggni í garð aðstoðarmanna.

Eins og fram kemur í síðustu málsgrein annars kafla þá gætti vissrar tortryggni af hálfu embættismanna, í garð aðstoðarmanna ráðherra. Þessi viðbrögð eru að mörgu leiti skiljanleg, sér í lagi á fyrstu árunum eftir að lög um aðstoðarmenn tóku gildi. Óvissa um hlutverk og umfang starfssviðs aðstoðarmanna hefur eflaust átt mikið með þessi viðbrögð að gera, enda gáfu Stjórnarráðslögin lítið til kynna á hverju starfsmenn ráðuneytanna máttu eiga von á.

Fjölmarginir viðmælenda höfundar hafa staðfest þessi umræddu viðbrögð en einnig kom fram í þeirra máli að oftast hafi gott traust og eðlilegt samstarf fylgt fljótlega í kjölfarið, enda kom á daginn að hlutverk aðstoðarmanns, skaraðist ekki á við hlutverk ráðuneytisstjóra. Að sögn þratar Ólafssonar, sem var aðstoðarmaður í tvígang, 1980-1983 og 1991-1995, var þessi

<sup>12</sup> Hjálmar Vilhjálmsson. „Aðstoðarmaður ráðherra“. Tímarit Lögfræðingafélagsins. 1981. Bls. 188-192.

<sup>13</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið 19. nóvember 2008.

tortryggni einungis í upphafi og minnkaði með tímanum, a.m.k. í hans garð.<sup>14</sup> Jón Ormur Halldórsson, sem var aðstoðarmaður forsætisráðherra á árunum 1980 til 1983 tekur í sama streng en sagði að tortryggninnar í sinn garð hefði fyrst og fremst gætt í öðrum ráðuneytum en því, sem hann vann í. Einnig hafi hann fundið fyrir þessu í samskiptum sínum við aðrar ríkisstofnanir eins og ríkisbönkunum, Seðlabankanum og Þjóðhagsstofnun, svo dæmi séu tekin.<sup>15</sup> Hins vegar segir Jón Ormur þessa tortryggni bæði eðlilega og góða:

*„Tortryggnin var eðlileg og ég sá aldrei neitt athugavert við hana. Þvert á móti hefði mér fundist það sjúkdómseinkenni á stjórnslu og fjármálakerfi ef pólitísk afskipti af störfum embættismanna hefðu alltaf þótt sjálfsögð.“<sup>16</sup>*

Í grundvallaratriðum er það mat höfundar að umrædd tortryggni hafi ekki leitt af sér langvarandi vantraust, heldur hafi hún fyrst og fremst endurspeglad þá óvissu sem eflaust hefur verið meðal embættismanna um þau áhrif, sem innkoma nýs aðstoðarmanns gæti haft á dagleg störf innan ráðuneytisins. Þessi óvissa hafi meðal annars verið vegna óljósrar skilgreiningar Stjórnarráðslaganna á hlutverki og stöðu aðstoðarmanna í ráðuneytum.

Dæmi um tortryggni ráðherra í garð embættismanna tiltekins ráðuneytis er líka að finna. Dæmi um þetta má finna í bók Páls Sigurðssonar um heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið 1970-1995. Þar segir að skipun Matthíasar Bjarnasonar á faglegum aðstoðarmanni, Davíðs Á. Gunnarssonar, hafi verið merki um vantraust af hálfu ráðherra í garð starfsmanna ráðuneytisins, að mati Páls.<sup>17</sup>

### 3.1.4 Aðstoðarmenn eða aðstoðarmaður?

Allt frá fjölgun ráðuneyta árið 1938 fram til okkar daga hefur það verið regla fremur en undantekning að einstakir ráðherrar hafi verið með fleira en eitt ráðuneyti á sínu forræði. Sú

<sup>14</sup> Þröstur Ólafsson: Viðtal tekið 25. nóvember 2008.

<sup>15</sup> Jón Ormur Halldórsson viðtal tekið með tölvupósti 7. desember 2008.

<sup>16</sup> Sama Heimild.

<sup>17</sup> Páll Sigurðsson: Heilsa og velferð. Þættir úr sögu heilbrigðis- og tryggingaráðuneytisins. 1970-1995. Mál og mynd. Reykjavík 1998.



spurning vaknar þá hvort ráðherra sé leyfilegt að ráða sér einn aðstoðarmann fyrir hvert ráðuneyti? Skv. Hjálmar Vilhjálmssyni er svarið nei. Skv. lagagreininni er ráðherra heimilt að ráða sér mann, en ekki menn.<sup>18</sup> Steingrímur J. Sigfússon, tjáði höfundu að hann hafi farið fram á það, er hann varð samgöngu- og landbúnaðarráðherra árið 1988, að fá sitthvorn aðstoðarmanninn í bæði ráðuneytin, en hafi fengið neitun við því.<sup>19</sup>

Tvennskonar frávík má þó finna frá þessari túlkun. Í fyrsta lagi hefur það komið fyrir að þegar ráðherra hefur haft tvö ráðuneyti á sinni könnu, að hann hafi fengið heimild til þess að ráða sitthvorn aðstoðarmanninn. Guðmundur Bjarnason, landbúnaðar- og umhverfisráðherra 1995-1999, hafði aðstoðarmann í sitthvoru ráðuneytinu á allan þennan tíma, þá Guðjón Ólaf Jónsson í umhverfisráðuneytinu og Jón Erling Jónasson í landbúnaðarráðuneytinu, þetta tilfelli virðist þó vera undantekning frá almennu reglunni.

Einnig skal þess getið að þrátt fyrir fyrrgreinda túlkun á 15. greininni og það að ráðherrum hafi beinlínis verið bannað að ráða sér fleiri en einn aðstoðarmann, hafa komið upp fjölmörg dæmi um það að ráðherrar hafa ráðið sér fleiri en einn og jafnvel fleiri en tvo aðstoðarmenn. Hér er um ráðningar, sem ekki eiga sér neina stoð í lögum. Árið 1988 réði Ólafur Ragnar Grímsson, þáverandi fjármálaráðherra tvo einstaklinga umfram sinn hefðbundna aðstoðarmann þá Mörð Árnason, og Má Guðmundsson. Nærtækasta dæmi um umræðu vegna þessa er að finna m.a. árið 2006, þegar Jón Gunnarsson, þáverandi þingmaður Samfylkingarinnar, spurðist fyrir um túlkun á 15. grein Stjórnarráðslaga. Ástæðan var viðtal sem Þorfinnur Ómarsson átti við Þorbjörgu Helgu Vigfúsdóttur á fréttastöðinni NFS:

*„ Hún var kynnt til viðtalsins sem ráðgjafi menntamálaráðherra og var spurð hvort svo væri ekki. Hún svaraði: Jú, takk. Þá spurði Þorfinnur: Hvað gerir ráðgjafi menntamálaráðherra?*

*Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir svaraði, með leyfi forseta:*

---

<sup>18</sup> Hjálmar Vilhjálmsson. „Aðstoðarmaður ráðherra“. Tímarit Lögfræðingafélagsins. 1981. Bls. 186.

<sup>19</sup> Steingrímur J. Sigfússon: Svar við fyrirspurn, sent í tölvupósti þann 31. október 2008.

„Ja, það er góð spurning. Hérna, það er svona meira pólitískt starf heldur en venjulegur fagmaður inni í ráðuneyti. En ég er svona með skólamálin dálítið á minni hendi, sem eru ekki lítil, og er svona að skoða málin áður en ráðherra tekur ákvarðanir og hjálpa henni við ýmsar skoðanir á málum.“

Þorfinnur spyr þá:

„Sumir segja að menntamálaráðherra sé eini ráðherrann sem hafi tvo aðstoðarmenn, ekki bara einn heldur tvo. Þú ert sem sagt númer tvö?“Þá svarar Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir: „Já, sumir — já, ætli það sé ekki alveg hægt að segja það.“Með öðrum orðum: Viðmælandi Þorfinns á opinberum vettvangi staðfestir að hún sé ráðin í menntamálaráðuneytið sem pólitískur aðstoðarmaður eða ráðgjafi ráðherra en falli ekki undir hið almenna embættismannakerfi.<sup>20</sup>

Í kjölfarið lagði Jón, fram eftirfarandi fyrirspurnir:

1. Geta ráðherrar ráðið ótakmarkaðan fjölda aðstoðarmanna eða ráðgjafa í fast starf í ráðuneyti sínu? Ef um takmarkanir er að ræða, hverjar eru þær?

2. Hafa einhverjir ráðherrar ráðið til sín aðra starfsmenn en hefðbundinn aðstoðarmann? Ef svo er, um hvaða ráðherra er að ræða, hverjir eru starfsmennirnir og hvaða störfum gegna þeir?<sup>21</sup>

Í svari við þessari fyrirspurn, en svarið veitti Halldór Ásgrímsson, þáverandi forsætisráðherra, kom fram að flestum tilvikum væri ekki um neina aðra starfsmenn að ræða en þá er ráðnir væru í krafti 14. greinar [nú 15.] um stjórnarráð Íslands. Hins vegar væri túlkunin sú að ráðherrum væri heimilt að ráða til sín ráðgjafa á afmörkuðum sviðum til tímabundinna verkefna. Einnig kom fram í máli Halldórs að þá væru tveir upplýsingafulltrúar starfandi, þ.e. í forsætis- og samgönguráðuneytinu.<sup>22</sup> Í kjölfar umræðunnar komu fram ýmsir stjórnámálamenn

<sup>20</sup> Alþingi Íslinga.(Heimasíða): <http://www.althingi.is/> Nálsgast 19. nóvember 2008.

<sup>21</sup> Sama heimild.

<sup>22</sup> Heimasíða Alþingis: <http://www.althingi.is/raeda/132/rad20060426T120605.html>. Nálsgast 19. nóvember

sem töldu að lögunum ætti að breyta með það að markmiði að leyfa fjölgun aðstoðarmanna, m.a. fyrir þær sakir, sem einn þeirra kallaði „ráðríkari og pólitískari ráðuneytisstjórar en áður hafa verið.“<sup>23</sup>

Af ofangreindu má draga þá ályktun að þrátt fyrir fyrri túlkun laganna, þá virðist hún breytast eftir tímabilum og jafnvel eftir ráðuneytum. Á sama tíma og Ólafur Ragnar Grímsson, gat ráðið til sín tvo aðstoðarmenn umfram heimild í lögum, þá var Steingrími J. Sigfússyni, samflokksmanni og meðráðherra í sömu ríkisstjórn neitað um sittthvoran aðstoðarmanninn fyrir þau tvö ráðuneyti er hann þá stýrði. Þykir þetta kalla á breytingar um endurskoðun stjórnarráðslaganna, enda er ákvæðið eins og fyrr segir, mjög opið til túlkunar, en hæpið er þó að túlka það á þann veg að ráðherra eins ráðuneytis geti kvatt sér þrjá aðstoðarmenn til starfa, á meðan ráðherra tveggja ráðuneyta, fær neitun við aðstoðarmanni númer tvö.

Það er forsætisráðuneytið, sem hefur með ráðningarmál aðstoðarmanna að gera og eru t.a.m. laun þeirra á kostnaðarliðum þess. Skv. upplýsingum höfundar, sem fengust í forsætisráðuneytinu er túlkun laganna einföld. Ráðherrum er einungis leyfilegt að ráða sér einn aðstoðarmann. Hins vegar er þeim leyfilegt að ráða sér einstaklinga til tímabundinna verkefna, s.s. sérfræðinga, upplýsingafulltrúa o.fl., sem heyri beint undir þá, en ekki ráðuneytisstjóra. Þessir einstaklingar eru skv. skilgreiningu embættismenn og eru laun þeirra skv. því. Þegar höfundur spurði hann hins vegar hverju það sætti að auglýsingaskyldu væri ekki sinnt, eins og á við um opinber störf af þessu tagi, var honum tjáð að störfin væru bæði tímabundinn og vegna praktískra atriða væri slíkt ekki hentugt.

Af ofangreindu má draga þá ályktun að ákvæði um aðstoðarmenn er bæði ógreinilegt og að mörgu leiti úr sér gengið. Túlkun á því virðist ansi tilviljunarkennd og breytast eftir tímabilum. Hér að ofan hefur komið fram að ekki er fullt samræmi í rökstuðningi stjórn mála- og embættismanna fyrir fjölgun aðstoðarmanna. Á meðan Halldór Ásgrímsson beitti fyrir sig túlkun á lagaheimildinni, var höfundi tjáð í forsætisráðuneytinu að um væri að ræða embættismenn.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Morgunblaðið. „Einungis einn aðstoðarmaður á ráðherra“ 26. apríl 2006. Bls. 17.

<sup>24</sup> Alþingi Íslendinga(Heimasíða): <http://www.althingi.is/lagas/135b/1996070.html>. Nálágast 19. nóvember 2008.

Ef svo er þá er um skýrt brot á 7. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, þar sem staðan er ekki auglýst. Það er því ljóst að þörfin á endurskoðun Stjórnarráðslaganna, þá sér í lagi ákvæðisins um aðstoðarmenn ráðherra, er mjög aðkallandi. Þó að slík vinna hafi oft farið af stað, hafa þar til skipaðar nefndir aldrei lokið þeirri vinnu og skilað af sér tillögum. Þess háttar vinna fór t.d. af stað í ríkisstjórn Halldórs Ásgrímssonar 2004-2006 þar sem Björn Bjarnason, dómsmálaráðherra og Árni Magnússon félagsmálaráðherra fóru fyrir undirbúningnum. Það starf datt upp fyrir með skyndilegu brotthvarfi Árna úr stjórn máli í mars 2006.<sup>25</sup>

### 3.2 Pólitískt hlutverk

Eins og fram kom í umræðum á Alþingi á Stjórnarráðslögunum árið 1968, fór meira fyrir pólitísku hlutverki aðstoðarmanna ráðherra en því sem flokka má undir faglegt eða embættislegt. Eins og fram mun koma í almennri umfjöllun um bakgrunn aðstoðarmanna eru mikill meirihluti þeirra einnig flokksbundinn sama flokki og ráðherra og því er óneitanlega mikil pólitísk tenging þar á milli. Þau hlutverk, sem eru til umfjöllunar í þessum kafla eru að mestu leiti byggð upp á nálgun Gjedssö-Bertelsen en höfundur hefur þó breytt og aðlagð eftir því sem honum hefur þótt ástæða til.

Óhætt er að fullyrða að megnið af hlutverki aðstoðarmanns, sé pólitískt eðlis, en ekki embættislegt, samt sem áður skarast verksvið embættismanna á við hið pólitíska hjá aðstoðarmönnum. Einnig eru dæmi, þó fá séu, um aðstoðarmenn, sem ráðherra hefur fengið sér við hlið, eingöngu á faglegum forsendum. Almennt gefa þau gögn, sem rannsökuð verið, það til kynna að aðstoðarmenn ráðherra séu tengdir stjórn málaflokki ráðherra. Hins vegar væri of langt gengið að kalla þá hreinræktaða pólitíska ráðgjafa, því um helmingur hefur einhverja reynslu af stjórnarsýslu, almennt eru þeir vel menntaðir og því má ætla að þeir séu meira en eingöngu pólitískir trúnaðarmenn. Þrátt fyrir pólitískan bakgrunn er það eitt af hlutverkum aðstoðarmanna að kynna sér og kunna skil á þeim málaflokki, sem heyrir undir yfirmann þeirra.

---

<sup>25</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið 19. nóvember 2008.

### 3.2.1 Pólítískur trúnaðarmaður og ráðgjafi.

Ein af þeim forsendum, sem menn hafa gefið sér með starfsskilyrði ráðherra eru að hann geti átt von á því að þegar hann tekur við ráðherradómi að innan ráðuneytisins geti stór hluti embættismanna þess verið skipaðir af pólítískum andstæðingum hans og því líkur á að þeir séu honum „fjandsamlegir“ er kemur að pólítískri hugsun. Dæmi um þetta hlutverk nefnir Bertelsen í ritgerð sinni þegar ráðherra viðrar fyrst hugmyndir sínar við aðstoðarmann sinn, áður en lengra er farið með þær í embættismannakerfi viðkomandi ráðuneytis.<sup>26</sup> Meirihluti þeirra aðstoðarmanna og ráðherra, sem höfundur ræddi við, tjáði honum að ekki færi of mikið fyrir þessu hlutverki, venjulega væri ráðherrann mjög vel tengdur inn í sinn eigin stjórn málaflökk, en samt sem áður hafi einstaka mál borið á góma.

### 3.2.2 Pólítísk hagsmunagæsla fyrir ráðherra.

Annað dæmi um persónulegt og pólítískt hlutverk aðstoðarmanna, nefnir Bertelsen að aðstoðarmenn verji „pólítíska heilsu“ ráðherra. Að þeir séu augu og eyru ráðherrans innan flokks þeirra, gagnvart ráðherrum annarra flokka í ríkisstjórninni. Einnig nær þetta til flokkssystema þeirra, þar sem hugur þeirra til ráðherrans og stefnumála er undir eftirliti af aðstoðamannsins.<sup>27</sup> Miðað við þau viðtöl, sem höfundur átti við ýmsa fyrrverandi ráherra og aðstoðarmenn virðist ekki mikið hafa farið fyrir þessu hlutverki. Flestir sögðu eitthvað á þá leið að ráðherrann hafi verið með flokkinn nokkuð á hreinu. Þó hafi átt sér stað samtöl um þess háttar hluti, af og til, en eins og fyrr segir voru þau ekki algeng.

### 3.2.3 Tengiliður við Alþingi.

Bertelsen nefnir einnig samskipti aðstoðamanna við Alþingi. Hér á hann sér í lagi við um samskipti við flokkssystemin ráðherra, þau séu minni við þingmenn samstarfsflokka í ríkisstjórn og lítil við þingmenn stjórnarandstöðuflokka. Einnig er hér um að ræða samskipti við fastanefndir

---

<sup>26</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssö: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997. Bls. 23.

<sup>27</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssö: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997. Bls. 24

Alþingis en almennt fer þetta alveg eftir ráðherrum og aðstoðarmönnum hversu mikil þessi samskipti eru.<sup>28</sup>

Einnig eru þess dæmi að aðstoðarmaður komi á fund fastanefnda Alþingis, oftast með embættismönnum úr ráðuneytinu. Þetta virðist þó vera misjafnt eftir ráðherrum, skv. þeim viðtölum sem tekin hafa verið og virðist það álitamál hvort aðstoðarmenn eigi erindi á slíka fundi. Björn Bjarnason, dómsmálaráðherra, tjáði höfundi, til dæmi, að hann teldi aðstoðarmenn ekki eiga neitt erindi inn á slíka fundi, þetta væri einungis vettvangur fyrir ráðherra og embættismenn.<sup>29</sup>

### 3.2.4 Fjölmiðlasamskipti.

Eins og fram mun koma í kafla 5.9 er þriðjungur allra aðstoðarmanna með reynslu af starfi innan fjölmiðla. Þessi reynsla nýtist vel þegar kemur að samskiptum á milli ráðherra og fjölmiðla. Nærtækasta dæmið um þetta hlutverk má finna í tilfelli núverandi ríkisstjórnar. Gréta Ingþórsdóttir, aðstoðarmanneskja Geirs Haarde, forsætisráðherra, hefur verið áberandi í tengslum við fjölmiðlasamskipti vegna þeirra efnahagsvandamála, sem haustið 2008 einkenna pólitíska umræðu. Þó er fyrst og fremst að ræða minniháttar upplýsingaveitu fyrir hönd hans en allar stærri yfirlýsingar eru á ábyrgð ráðherra.<sup>30</sup> Annað dæmi eru greinaskrif Jóns. Þ. Sturlusonar, aðstoðarmanns viðskiptaráðherra, þar sem hann er m.a. að kynna pólitísk áherslumál síns yfirmanns. Í raun er það mjög misjafnt eftir því hvaða ráðherra á í hlut og hvernig pólitískar aðstæður eru, hvort þetta fjölmiðlahlutverk aðstoðarmannsins er virkt, en það fer m.a. eftir því hvort sérstakur fjölmiðlafulltrúi er skipaður eins og margoft hefur verið gert.

---

<sup>28</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssö: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997. bls. 24-25.

<sup>29</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið þann 19. nóvember 2008.

<sup>30</sup> Sjá t.d. Morgunblaðið(heimasíða) [www.mbl.is](http://www.mbl.is).. „Eftirlitsstofnun EFTA spyr um neyðarlögin“ 7. október 2008.

### 3.2.5 Verkefnisstjórn/pátttaka í vinnuhópum og seta í ráðherraskipuðum nefndum.

Allmargir af þeim aðstoðarmönnum, sem viðtal veittu, tjáðu höfundu að stór hluti daglegra starfa í ráðuneytinu væri að sitja í vinnuhópum innan ráðuneytisins. Hlutverk aðstoðarmannsins í þeim var að vera fulltrúi ráðherra og gæta þess að áhersla þeirrar vinnu, sem þar fór fram væri í skv. stefnu ráðherrans og ríkisstjórnarinnar.<sup>31</sup>

Annað dæmi um slíka vinnu felst í allskyns nefndarsetu. Fjölmörg dæmi eru um að aðstoðarmaður ráðherra sitji í allskyns nefndum á vegum ráðuneytanna. Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1995-1998, tók sæti í flóttamannanefnd árið 1996 og sat þar sem formaður allt til ársins 2007.<sup>32</sup> Það yrði alltof löng upptalning hér að nefna allar þær nefndir, þar sem ráðherra hefur skipað aðstoðarmann sinn til setu í, en hér koma dæmi um hvaða nefndir er að ræða: Nefnd um fasteignir, nýbyggingar og aðstöðu heilbrigðisstofnanna. Nefnd um endurskoðun laga um heilbrigðisþjónustu, nefnd um lífeyrismál, starfshópur til að vinna að undirbúningi Suðurlandsskóga, nefnd til þess að endurskoða lög um bráðafúa Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum, ritnefnd um útgáfu bókar um forsætisráðherra Íslands og nefnd um fjármál stjórnmalaflokka.<sup>33</sup> Flestar af ofangreindum nefndum voru um minni háttar mál innan stjórnslunnar, en einnig má finna dæmi um nefndir sem höfðu til umfjöllunar meiriháttar pólitísk mál, eins og t.a.m. framkvæmdanefnd um einkavæðingu, sem skipuð var árið 1996. Af tíu fulltrúum ráðuneytanna í þeirri nefnd voru 6 aðstoðarmenn ráðherra.<sup>34</sup>

Almennt er lítið um að aðstoðarmenn taki sæti í stærri og veigameiri nefndum stjórnmalanna, en þeir Jón Ormur Halldórsson og Þröstur Ólafsson, aðstoðarmenn í ríkisstjórn Gunnars Thoroddsen 1980-1983, áttu sæti í viðræðunefnd ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins 1981-1982, þar sem sá fyrirnefndi var formaður. Pólitískt vægi þeirrar nefndar var mikið og ollu m.a. samskipti þratar við samninganefnd opinberra starfsmanna titringi,

---

<sup>31</sup> T.d. Margrét S. Björnsdóttir. Viðtal tekið 13. október 2008.

<sup>32</sup> Árni Gunnarsson. Viðtal tekið símlíðis 28. október 2008.

<sup>33</sup> Stjórnarráðs Íslands (heimasíða). [www.stjr.is](http://www.stjr.is). Nálgastr 16. nóvember 2008. (ýmis ráðuneyti).

<sup>34</sup> Forsætisráðuneytið (heimasíða). <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Einkavaeding>. Nálgastr 13. nóvember 2008.

vegna meintrar óbilgirni, sem olli Alþýðubandalaginu vissum erfiðleikum gagnvart launþega-hreyfingunum.<sup>35</sup>

Ástæða slíkra nefndasetna eru tvær, í fyrsta lagi er aðstoðarmaðurinn, eins og fyrr segir, fulltrúi ráðherra, sem á að gæta þeirra pólitísku hagsmuna, sem geta legið í starfi nefndarinnar en í annan stað hafa aðstoðarmennirnir í mörgum tilvikum komið með mikilvægt framlag í starfi hennar, byggt á þekkingu og/eða reynslu. Algengara er þó sú ástæða að með skipun aðstoðarmanns í nefndina er að þá fulltrúi ráðherra við innsta hring ákvörðunartöku og stefnumótunar og þannig er tryggt gott upplýsingaflæði til hins síðarnefnda.

### **3.2.6 Fulltrúi ráðherra við stjórnmalaflokk og flokkssystemin.**

Í máli nokkurra aðstoðarmanna kom fram að meðal hlutverka þeirra var að vera málsvari ráðherra innan flokksstofnanna flokks hans og kynna þar helstu áherslumálin og sitja fyrir svörum. Þetta á væntanlega einna helst við þegar umræddur aðstoðarmaður er flokksbundinn í flokki ráðherra. Annar aðstoðarmaður kom inn á þá staðreynd að þegar þetta á við, að bæði aðstoðarmaður og ráðherra eru flokksbundnir sama flokknum (eins og oftast er raunin), þá sækir þeir báðir alla helstu fundi flokksstofnanna, eins og flokksstjórnarfundir. Því er ekki raunveruleg þörf á því að hann [aðstoðarmaðurinn] reki erindi, sem ráðherrann sjálfur getur og vill gera, njóti hans á annað borð við á slíkum fundum.<sup>36</sup>

### **3.2.7 Tengiliður ráðherra við kjördæmi og kjósendur.**

Eins og fram mun koma í næsta kafla er nokkuð algengt að ráðherra velji sér aðstoðarmann, sem kemur úr sama kjördæmi og hann sjálfur. Þegar svo ber undir er einnig algengara að sá síðarnefndi sinni eitthvað af pólitískum skyldum ráðherra í héraði. Eins og fram kom í síðasta kafla var þetta hlutverk eitt af þeim, sem flutningsmenn stjórnarráðslaganna nefndu, sem væntanlegt hlutverk. Páll Pétursson, fyrrverandi félagsmálaráðherra, tjáði höfundu í viðtali, að þó að vinna aðstoðarmanna hafi fyrst og fremst átt sér stað í ráðuneytinu sjálfu, hafi

---

<sup>35</sup> Óskar Guðmundsson: Alþýðubandalagið. Átakasaga. Reykjavík 1987. Bls. 226

<sup>36</sup> Róbert Marshall: Viðtal tekið símlíðis 17. nóvember 2008.



vissulega komið upp aðstæður, þar sem hann hafi ekki komist á kjördæmisráðsfundi o.þ.h. vegna anna og því sent aðstoðarmann sinn í staðinn.<sup>37</sup>

Það skal þó tekið fram að fylgnin á milli þess að kjördæmi aðstoðarmanns og ráðherra sé það sama, er ekki mjög sterk og fer það eftir mörgum þáttum hvort aðstoðarmaður sé valin a.m.k. að hluta til vegna tengingar hans inn í sama kjördæmi og ráðherra. Má þar m.a. nefna stöðu ráðherrans í flokknum, kjördæminu og í ráðuneyti hans. Eins og fjallað verður nánar um í kafla 4.2.3 virðist þó oftast að kjördæmatengingin sé ekki úrslitabáttur í vali á aðstoðarmanni.

### **3.2.8 Fulltrúi ráðherra gagnvart féлага- og hagsmunasamtökum.**

Eitt af skyldum ráðherra er að mæta á aðalfundi, ráðstefnur og aðrar uppákomur féлага- og hagsmunasamtaka, sem tengjast málaflokki ráðherra. Hér hefur aðstoðarmaðurinn oft á tíðum fyllt í skarðið í forföllum eða vegna anna ráðherra. Í þeim tilfellum er ávarpið sjálft oftast flutt í nafni ráðherrans, þó svo að flutningsmaðurinn sé aðstoðarmaðurinn. Á heimasíðum ráðuneytanna má finna allnokkur dæmi um ávörp þar sem þessar aðstæður hafa komið upp. Almennt í viðtölum við núverandi og fyrrverandi aðstoðarmenn, kom það fram að þeir höfðu á einhverjum tímapunkti komið fram á þennan hátt, sem lýst er að ofan. Eins og önnur atriði er víkja að tengiliðshlutverki aðstoðarmannsins, er um að ræða forfallamætingu fyrir hönd ráðherra, sökum títtnefndu anna.

### **3.2.9 Afleysingar í forföllum**

Sökum títtnefndra anna, sem fylgt geta ráðherradómi er algengt að hann komist ekki á alla þá viðburði og fundi sem hann er boðaður á. Í þeim tilfellum hefur aðstoðarmaður oft á tíðum fyllt í skarðið. Einn núverandi aðstoðarmaður, Róbert Marshall, tjáði mér að það kæmi fyrir, þegar ráðherra er vant við látinn að hann sæti slíka fundi fyrir hans hönd. Þó væri það eingöngu í forföllum hans.<sup>38</sup> Á vef Stjórnarráðsins má t.a.m. finna dæmi um að aðstoðarmaður

---

<sup>37</sup> Páll Pétursson: Viðtal tekið símleiðis, 12. nóvember 2008.

<sup>38</sup> Róbert Marshall: Viðtal tekið símleiðis, 17. nóvember 2008.

flytji ávarp fyrir hönd ráðherra í fjarveru hans. Hér er þó um ávarp, sem samið var af ráðherra, þó svo að flutningsmaður sé aðstoðarmaðurinn.<sup>39</sup>

Það má finna fjölmörg dæmi um að aðstoðarmaður fylli í skarð ráðherra í forföllum hans. Vegna anna kemur það reglulega upp á að ráðherrann getur ekki staðið við skuldbindingar um að mæta að hvers kyns viðburði og óformlega fundi, í mörgum tilfellum hefur aðstoðarmaðurinn þá fyllt í skarðið.

### 3.3 Embættisleg hlutverk

Þó að minnihluti aðstoðarmanna hafi eingöngu sinnt embættis- eða sérfræðilegu hlutverki innan ráðuneytanna, eru þeir einstaklingar þó til staðar er ráðnir hafa verið á þeim forsendum. Miðað við athuganir höfundar eru þeir líklegri til að vera laustengdari stjórnmalaflokki ráðherra, en einnig virðist svo vera að það fari mjög eftir ráðherrum og ráðuneytum, hvar þessi hátturinn er á.

Eitt ráðuneyti sker sig úr hvað varðar bakgrunn og hlutverk aðstoðarmanna. Hjá ráðherrum landbúnaðarráðuneytisins hefur oftast verið aðstoðarmaður, með menntun á sviði landbúnaðarvísinda. Í samtali mínu við tvo slíka aðstoðarmenn kom fram að menntun þeirra hafi spilað stóran þátt í daglegum störfum innan ráðuneytisins. Gunnlaugur Júlíusson, sem var aðstoðarmaður Steingríms J. Sigfússonar 1990-1991, tjáði mér að hans aðalstarf hafi verið að fá til yfirlestrar gögn, sem komu frá embættismönnum, sem hann svo undirbjó fyrir ráðherra í formi túlkanna og styttingar gagnanna. Hlutverk hans hafi verið nær 100% faglegt, en ekki í formi pólitískrar ráðgjafar o.þ.h. þó svo að þeir Steingrímur hafi verið flokksbræður í Alþýðubandalaginu. Bjarni Guðmundsson, sem var aðstoðarmaður Jóns Helgasonar, landbúnaðarráðherra 1983-1988, hafði sömu sögu að segja. Bjarni, sem er með doktorsgráðu frá Landbúnaðarháskólanum í Ási, í Noregi, tjáði höfundi að menntun hans hafi verið

---

<sup>39</sup> Valgerður Sverrisdóttir. Ávarp. Flutt af Páli Magnússyni, aðstoðarmanni ráðherra á ráðstefnu um vísindagarða. <http://www.vidskiptaraduneyti.is/radherra/raedurVS/nr/1938>. Nálsgast 20. nóvember 2008.

aðalástæða ráðningar hans og hafi hlutverk hans, líkt og Gunnlaugs verið að „koma gögnum á mannamál“ fyrir ráðherra.<sup>40</sup>

Hvað ráðherra varðar eru gott dæmi þeir aðstoðarmenn, sem Jóhanna Sigurðardóttir hefur valið sér. Allir fjórir hafa haft allnokkra reynslu, af þeim málaflokki, sem hún hefur haft undir höndum, sem eru félagsmálin. Grétar Júníus Guðmundsson er gott dæmi um það, en hann kom inn í ráðuneytið fyrst og fremst sem sérfræðingur, en ekki sem pólitískur ráðgjafi, eins og nánar verður vikið að í kafla 4.2.2.

### **3.4 Hlutverk aðstoðarmanna - samantekt.**

Almennt má segja að allir aðstoðarmenn hafi embættislegt hlutverk að einhverju leiti innan ráðuneytisins. Þó að mörg af áður nefndum hlutverkum hafi verið flokkuð sem pólitísk er ekki hægt að líta framhjá þeirri staðreynd að mörg þeirra eru embættisleg í eðli sínu einnig sbr. vinnu í starfshópum og önnur störf, sem unnin eru samhliða ráðuneytisstjóra og öðrum embættismönnum. Sjaldgæft er þó að finna aðstoðarmenn, sem hafa verið fullkomlega lausir við þá flokkapólitík, sem tengist ráðherranum órjúfanlegum böndum, en þeir finnast þó. Segja má um hlutverk þeirra að þegar á heildina er litið eru þeir mjög pólitískir, með vissum undantekningum þó. Á meðan flestir eru flokkssystemi ráðherra þá nær hlutverk þeirra inn á bæði sviðin, þ.e. stjórn málin og stjórnsýsluna. Einungis lítill minnihluti aðstoðarmanna koma inn sem ópólitískir aðstoðarmenn eða sérfræðingar. Þessi einkenni fara mjög eftir ráðherrum, en einnig eftir því hversu lengi þeir hafa setið sem slíkir. Einn viðmælenda minn tjáði mér að með tímanum hefði reynsla hans í ráðherrastóli kallað á breyttar áherslur á vali á aðstoðarmanni þar sem hann hefði með þeirri reynslu á náð betra valdi á ákveðnum þáttum starfsins, sem hann áður kaus að fá aðstoð við.<sup>41</sup> Jónína Michaelsdóttir, sem var aðstoðarmaður Þorsteins Pálssonar, forsætisráðherra 1987-1988, tjáði mér að hún hafi m.a. orðið fyrir valinu, þar sem ráðherrann taldi sig fyrst og fremst þurfa á einstakling að halda sem hann gæti treyst. En Þorsteinn taldi sig hafa öðlast góða þekkingu á stjórnsýslulegum atriðum ráðherrastarfsins, á

---

<sup>40</sup> Bjarni Guðmundsson: Viðtal tekið símlíðis 28. september 2008.

<sup>41</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið 19. nóvember 2008.

þeim fjórum árum á undan, sem hann hafði þá þegar setið á ráðherrastóli.<sup>42</sup> Í raun orðaði Níels Árni Lund, það best er hann tjáði höfundu að við val á aðstoðarmanni, á ráðherra, að skoða allar hliðar starfs síns og taka ákvörðun útfrá því hvaða hlið þess hann væri veikastur fyrir í, þ.e.a.s að vinna upp mesta veikleikann.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Jónína Michaelsdóttir: Viðtal tekið 28. september 2008.

<sup>43</sup> Níels Árni Lund. Viðtal tekið 20. nóvember 2008.

#### 4. kafli Tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns

Eitt af þeim atriðum, sem höfundur telur vert að skoða er hvert sambandið er á milli ráðherra og aðstoðarmanns, áður en til samstarfs þeirra verður. Eftir að hafa tekið fjöldamörg viðtöl við fyrrverandi og núverandi ráðherra og aðstoðarmenn eru teknir til fjórir meginþættir um tengsl þessara aðila. Af fyrirliggjandi gögnum að dæma þá eru tengslin flokksleg, fagleg, kjördæmaleg og persónuleg. Eins og fram mun koma þá er sjaldnast um aðeins einn fyrrgreindra þátta að ræða, langoftast eru það tveir eða fleiri þættir, sem mynda þessi tengsl og útskýra þ.a.l. að miklum hluta af hverju ráðherra kveður sér tiltekin einstakling sér við hlið.

##### 4.1 Tengsl aðstoðarmanns og ráðherra, ástæður ráðningar.

Eins og fyrr getur um þá er ráðherra, skv. 15. grein laga um stjórnarráð Íslands, heimilt að ráða í raun hvern sem er. Þó skal þess getið að þá á höfundur við um þau hefðbundin skilyrði, sem einnig eru sett fram í 6. grein laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar er átt við um ákvæði eins og 18 ára lágmarksaldur, lögræði, íslenskan ríkisborgararétt o.sv.fr.<sup>44</sup>

Eins og fram mun koma í kafla 5, þá er bakgrunnur aðstoðarmanna mjög breytilegur, hvort sem litið er á menntun, fyrra starf, tengsl við stjórnmaflokki, reynsla af stjórnámálum eða af störfum innan stjórnsýslunnar.

Í B.A. ritgerð sinni, telur Gjedssö Bertelsen upp helstu hlutverk aðstoðarmanna ráðherra og skiptir í tvo flokka, pólitísk og embættisleg.<sup>45</sup> En hér á þessi skilgreining erindi að því leitinu til að þegar við skoðum hvaða tengsl ríkja á milli ráðherrans og viðkomandi einstaklings, þ.e.a.s. að bakgrunnur og tengsl í þessu tilliti segja mikið um hvaða hlutverki hann sinnir í þágu ráðherrans. Það sem Bertelsen kemur m.a. inn á eru þættir eins og að vera staðgengill ráðherra í kjördæmi hans, í flokksstofnunum stjórnmaflokks ráðherra, í þingflokknum, út á við í fjölmiðla og síðast

<sup>44</sup> Alþingi Íslands(Heimasíða) [www.althingi.is](http://www.althingi.is) (lagasafn).

<sup>45</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssö: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997. Bls. 23.

en ekki síst að taka þátt í þeirri vinnu sem á sér stað innan ráðuneytanna, sér í lagi í tengslum við þau verkefni, sem teljast til pólitískra markmiða ráðherrans og flokks hans.<sup>46</sup>

Miðað við ofangreind hlutverk og þær heimildir, sem til eru og viðtöl við bæði fyrirverandi og núverandi ráðherra og aðstoðarmenn, eru ástæður eða tengsl þeirra á milli settar í fjóra grunnflokka. Þessir flokkar eru eftirfarandi:

- Flokkstengsl
- Fagleg tengsl
- Kjördæmistengsl
- Persónuleg tengsl

Hér er átt við um hvaða ástæður og tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns, réðu því að viðkomandi einstaklingur varð fyrir valinu hjá ráðherra, þegar sá síðarnefndi réði sér aðstoðarmann. Eins fram mun koma í þessum hluta, er það sjaldnast ein gerð tengsla, sem er ráðandi þegar kemur að þessu vali. Oftast er það samspil tveggja eða fleiri þátta sem nota má sem ástæðu eða rökstuðning fyrir ráðningu.

#### **4.1.1 Flokkstengsl.**

Eins og fram mun koma í kafla 5.2.7 þá hefur yfirgnæfandi meirihluti allra aðstoðarmanna eða 85,3%, starfað innan stjórnmalaflokkanna. Miðað við þá forsendu, sem Bertelsen gefur sér með tengiliðahlutverk aðstoðarmanna við flokksstofnanir og þingflokk, má gefa sér að ráðherrann sæki sér aðstoðarmann í sinn eigin flokk. Hér er það mikilvægt að aðstoðarmaðurinn þekki innviði þeirra stofnanna og sem flesta af þeim einstaklingum, er þar starfa. Einnig má við það bæta að það er í raun og veru mjög eðlilegt að ráðherra ráði sér samflokksmann, sér við hlið, útfrá allmörgum atriðum. Aðstoðarmaðurinn, þarf, eins og komið hefur fram, að vera samstíga ráðherranum um mörg pólitísk stefnumál, vera ráðgjafi um innan, sem utanflokksmál og vera treyst af öðrum flokkssystkynum ráðherrans.

---

<sup>46</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssø: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997. Bls. 23-29.

Margrét S. Björnsdóttir, sem var aðstoðarmaður Sighvats Björgvinssonar iðnaðar-ráðherra 1993-1995, sagðist ekki hafa þekkt mikið til hans, þegar hann hafði samband við hana og bauð henni starfið. Hún telur að á hana hafi verið bent innan Alþýðuflokksins, þar sem hún var starfandi.<sup>47</sup> Björn Bjarnason, dómsmálaráðherra, hefur haft fimm aðstoðarmenn á sinni ráðherratið, þar af fjóra flokksbundna. Hann segist ekki hafa þekkt þá mikið áður, en hann hafi m.a. notið ábendinga frá flokksystkynum í vali sínu í einhverjum tilfella.<sup>48</sup>

#### 4.1.2 Fagleg tengsl.

Það má með mikilli vissu segja að þeir einstaklingar, sem ráðnir hafa verið í stöðu aðstoðarmanns, falla sjaldnast undir skilgreiningu Max Webers um hinn ópólítíska embættismann. Þó að u.þ.b. helmingur þeirra, sem gegnt hafa þessu starfi, hafi haft einhverja reynslu af störfum innan stjórnsýslunnar, þá hafa langflestir þeirra að sama skapi tengsl inn í stjórnmalaflokk viðkomandi ráðherra. Þó má finna dæmi um einstaklinga, sem ráðnir hafa verið eingöngu á forsendum faglegrar þekkingar á málefnum ráðherra.

Grétar Júníus Guðmundsson, sem var aðstoðarmaður Jóhönnu Sigurðardóttur á árunum 1989-1991. tjáði höfundu í viðtali að hann hafi aldrei verið flokksbundinn í stjórnmalaflokki, hvorki fyrr né síðar. Jóhanna hafi nálgast hann vegna þeirrar þekkingar, sem hann hafði á húsnæðiskerfinu, enda var hann á þeim tíma starfsmaður Húsnæðisstofnunar Ríkisins, þar sem hans sérgrein var greiðsluferfiðleikar lánþega. Að hans sögn var það ávallt skilningur milli hans og ráðherrans að hans starfstími myndi miðast við það að ljúka því verkefni að endurskoða þennan sérstaka malaflokk og miðaðist starfssvið hans eingöngu við það.<sup>49</sup>

Annað dæmi um slíkan aðstoðarmann er Björn Dagbjartsson, sem var aðstoðarmaður Kjartans Jóhannssonar í sjávarútvegsráðuneytinu 1978-1979. Þó að Björn hafi verið flokksbundinn og síðar þingmaður Sjálfstæðisflokksins, hefur hann þá sérstöðu að hafa verið aðstoðarmaður ráðherra úr öðrum flokki, Alþýðuflokknum. Samkvæmt Kjartani, þekkti hann til Björns persónulega, en mestu máli skipti sú þekking og reynsla, sem hann bjó yfir, en Björn

<sup>47</sup> Margrét S. Björnsdóttir: Viðtal. Tekið þann 13. október 2008.

<sup>48</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið þann 19. nóvember 2008.

<sup>49</sup> Grétar Júníus Guðmundsson: Viðtal. Tekið símléiðis. 28. september og 11. nóvember 2008.

hafði starfað í fjöldamörg ár innan sjávarútvegsins, einna helst sem sérfræðingur og síðar forstjóri Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins.<sup>50</sup>

#### 4.1.3 Kjördæmatengsl.

Eitt af þeim hlutverkum, sem Gjedssö Bertelsen telur upp sem hlutverk aðstoðarmanna, er að vera fulltrúi, pólitískur ráðgjafi og trúnaðarmaður ráðherra í kjördæmi hans. Þetta á sér í lagi við um þá aðstoðarmenn, sem starfa fyrir ráðherra af landsbyggðinni.

Eins og fram kom í grein Hjálmars Vilhjálmssonar, er, sökum þeirra anna sem ráðherradómurinn hefur í för með sér, gott fyrir ráðherrann, að hafa sér við hlið einstakling, sem einnig hefur tengingu inn í kjördæmið. Af fyrirliggjandi gögnum af dæma, virðast þessi tengsl skipta einhverju máli við val ráðherra á sínum aðstoðarmanni, þó erfitt sé að fullyrða af nákvæmni hversu mikil. Við þetta má bæta að það virðist einstaklingsbundið eftir ráðherrum, hvernig þessu er háttað. Sem dæmi má nefna að Páll Pétursson, sem var ráðherra frá 1995 til 2003, hafði sér við hlið þrjá aðstoðarmenn, sem allir komu úr kjördæmi hans, Norðurlandskjördæmi vestra, síðar Norðvesturkjördæmi. Að sögn Páls, var það ekki ráðandi þáttur að þeir kæmu úr sama kjördæmi, hann þekkti þá úr flokksstarfinu í héraði, auk þess að þekkja til fjölskyldna þeirra og er hann stóð frammi fyrir vali á aðstoðarmanni voru þeir kandiðatar, sem hann þekkti til og leist vel á.<sup>51</sup>

Það skal tekið fram að ekkert hefur komið fram í viðtölum og öðrum heimildum, að aðstoðarmenn ráðherra hafi gagngert verið ráðnir inn á þessum forsendum. Eins og fram kom hjá Páli Péturssyni, þá spilaði búseta þeirra og uppruni eingöngu það hlutverk að hann þekkti betur til þeirra en annarra, sem ekki komu frá sama kjördæmi. Einnig bætti Páll við hann hefði unnið með og þekkt persónulega, feður allra þessara þriggja einstaklinga.<sup>52</sup> Hins vegar virðist svo vera að kjördæmistengslin spili þó ákveðið hlutverk í tilurð ráðningar á aðstoðarmanni enda myndast kunningsskapur á milli manna mjög í framhaldi af byggðarlegri nálægð.

---

<sup>50</sup> Kjartan Jóhannsson: Viðtal tekið símlíðis 27. október 2008.

<sup>51</sup> Páll Pétursson: Viðtal, tekið símlíðis þann 12. nóvember 2008.

<sup>52</sup> Sama heimild.



#### 4.1.4 Persónuleg tengsl.

Vinskapur eða ættartengsl eru þættir, sem finna má í allnokkrum tilvikum þegar samband á milli ráðherra og aðstoðarmanns er skoðað. Mjög oft er um að ræða vinskap, sem orðið hefur til innan vébanda stjórnmalaflokkanna, en þó þarf stjórnmalaflokkurinn ekki að vera vettvangur slíkrar tengingar. Þó sjaldgæft sé að finna ættartengsl á milli þessara aðila eru þó dæmi um slíkt, þó svo að í þeim tilvikum, sé einnig hægt að finna tilvik um annars konar tengsl, sér í lagi í gegnum flokksstarf. Hér koma tvö dæmi um slík tengsl.

Í æviminningum sínum, segir Matthías Bjarnason, frá því að hann og Einar B. Ingvarsson, sem varð aðstoðarmaður hans 1974-1978, hafi verið vinir frá því í barnæsku.<sup>53</sup> Síðar er Matthías varð sjávarútvegs, heilbrigðis- og tryggingaráðherra, segir hann frá því að eitt af því fyrsta sem hann hafi gert, sem ráðherra, hafi verið að tala við sinn „ágæta vin“, og fá hann til að gerast aðstoðarmaður sinn. Einnig tekur Matthías fram að þekking og reynsla Einars hafi nýst honum vel, þar sem hann hafi m.a. gert fjárhagslega úttekt á sjávarútvegnum, sem enginn annar í ráðuneytinu hafi haft þekkingu til.<sup>54</sup>

Eitt frægasta dæmið um persónuleg tengsl, er eflaust á milli Guðmundar Árna Stefánssonar, fyrrverandi heilbrigðisráðherra og aðstoðarmanns hans og mágs, Jóns H. Karlssonar. Í lífssögu sinni, greinir Guðmundur Árni frá því er hann valdi Jón sér við hlið, sem aðstoðarmann. Þar gerir Guðmundur lítið úr fjölskyldutengslunum og segir það hafa ráðið mestu að fá mann, sem hefði reynslu af rekstri einkafyrirtækis og því með annað sjónarhorn en embættismenn og aðrir opinberir starfsmenn. Einnig telur Guðmundur það upp, sem rökstuðning, að Jón hafi verið flokksbundinn Alþýðuflokksmaður auk þess að vera með gráðu í viðskiptafræði.<sup>55</sup>

#### 4.2 Tengsl á milli ráðherra og aðstoðarmanns - Samantekt.

Hér að framan hefur verið leitast við að lýsa þeim tengslum, sem eru á milli ráðherra og aðstoðarmanna. Af þeim gögnum og heimildum, sem höfundur hefur safnað er hægt að skipta

<sup>53</sup> Örnólfur Árnason: Járnkarlinn. Reykjavík 1993. Bls. 38.

<sup>54</sup> Sama Heimild. Bls. 170-171

<sup>55</sup> Kristján Þorvaldsson: Hreinar Línur. Lífssaga Guðmundar Árna. Reykjavík 1994. Bls. 132.

þeim upp í fyrrnefnda fjóra þætti, flokksleg, fagleg, kjördæmisleg og persónuleg tengsl. Almennt má segja að þegar aðstoðarmaður er ráðinn, þá hefur ekkert eitt atriði ríkjandi áhrif. Oftast er tenging á milli ráðherra og aðstoðarmanns sambland, tveggja eða fleiri atriða, eins og dæmið með aðstoðarmenn Páls Péturssonar sýnir, þar sem áhersla hans var lögð á að finna samflokksmann, en þar sem hann þekkti betur samflokksmenn úr sínu eigin kjördæmi, fremur en annars staðar, þá urðu þeir fyrir valinu. Þegar um faglega tengingu er hins vegar að ræða, hefur oft engin önnur tenging verið til staðar, en þó, eins og í tilfalli Björns Dagbjartssonar og Kjartans Jóhannssonar var einhver persónulegur kunningsskapur fyrir hendi.

Því má segja með mikilli vissu að ráðherrar velja sér aðstoðarmenn fyrst og fremst út frá pólitískum línum, þ.e.a.s. samflokksmann, sem viðkomandi þekkir til, sem oft á tíðum kemur úr sama kjördæmi. Við það má bæta að oft hefur í gegnum viðkomandi stjórnmalaflokk, fjölskyldu eða annan vettvang, skapast persónuleg tengsl á milli þessara einstaklinga. Þó ber þess að geta að fagleg reynsla eða kunnátta aðstoðarmannsins spilar oft inn í með fyrrgreindum þáttum en einnig virðist það fara eftir hvaða ráðuneyti er um að ræða hvort fagleg hæfni aðstoðarmannsins spili inn í val ráðherrans. Besta dæmið um þetta er landbúnaðarráðuneytið, en þar hefur hlutfall búfræðinga verið mjög hátt í gegnum árin, sér í lagi hjá framsóknarflokki, en hjá öðrum flokkum einnig, t.a.m. í ráðherratið Steingríms J. Sigfússonar 1988-1991.

## Kafli 5. Bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna.

Í þessum kafla og þremur næstu mun höfundur vinna úr gagnasafni, þar sem ýmsir bakgrunnspættir eru skoðaðir. Markmiðið í þessum kafla er að skoða alla aðstoðarmenn frá upphafi til ársins 2008 og lýsa helstu einkennum á borð við kyn, aldur, menntun, flokksstarf, framboðsreynslu, fjölmiðlareynslu og faglega reynslu úr opinberri stjórnsýslu eða þeim málaflokki, sem undir ráðuneyti þeirra heyrði. Í þessum kafla verður eingöngu farið ofan í saumanna á fyrrgreindum bakgrunnspáttum, en í sjötta og áttunda kafla verður einnig litið á frama þeirra í atvinnulegum skilningi með sérstakri áherslu á pólitískan frama. Gagnasafnið, sem þessir kaflar byggja á var unnið af höfundi á haustmánuðum 2008 og byggist á heimildum, sem getið er í heimildaskrá en einnig reyndist nauðsynlegt sökum takmarkanna í umræddum heimildunum að hafa samband við stóran hluta einstaklinganna til að upplýsingaöflunin yrði tæmandi. Það skal tekið fram að þegar sami einstaklingur starfar í fleiri en einni ríkisstjórn þá er sá hinn sami talinn jafnoft og þær ríkisstjórnir sem hann þjónar. Ástæðurnar eru að við gagnaöflun kom í ljós að bakgrunnur margra þeirra breyttist á þeim tíma Sem dæmi má nefna breyttist menntun, stjórnmalapátttaka jókst auk þess sem höfundur túlkaði það sem svo að eftir eitt kjörtímabil væru einstaklingar, sem ekki höfðu stjórnsýslureynslu, búnir að öðlast hana, því er það metið sem svo að skýringargildi rannsóknarinnar dýpki við þessa nálgun.

### 5.1. Hvað er mælt?

Í þessum hluta verður lýst og fjallað um almenn einkenni aðstoðarmanna, óháð tímabilum eða flokkum. Nálgun höfundar hér, eins og annars staðar í þessari ritgerð mun að hluta byggjast upp á sama sjónarhorni og dr. Ómar H. Kristmundsson gerði í grein sinni um bakgrunn aðstoðarmanna árið 2005. Í þeirri grein skoðaði hann þætti eins og kyn, aldur, menntun, starfsreynslu og pólitíska þátttöku.<sup>56</sup> Til viðbótar við þessar breytur hefur höfundur bætt við í rannsókn sína allnokkrum þáttum, en þeir eru: ungliðastarf, almennt flokksstarf, framboðsmál og fyrra starf.

---

<sup>56</sup> Ómar H. Kristmundsson: „Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971-2005“. Stjórnmal og stjórnsýsla: Veftímarit, 1. tbl. 1. árg. Reykjavík 2008. Bls. 63.

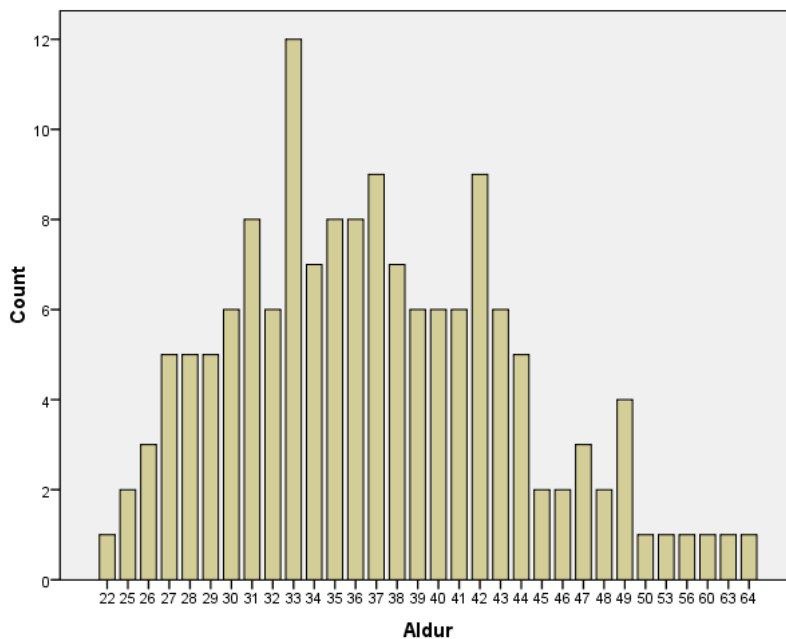
### 5.1.2 Mælieiningin og þýðið

Ólíkt nálgun Ómars mun rannsóknin ekki taka til aðra aðstoðarmenn, en þá sem skilgreindir eru í inngangnum, þ.e.a.s. þá einstaklinga sem ráðherra kveður sér til aðstoðar út frá þeirri heimild, sem 15. gr stjórnarráðslaga fjallar um. Mælieiningin hér eru einstaklingar og þýðið eru þeir 109 aðilar, sem gegnt hafa þessu starfi, þó skal tekið fram að í allmörgum tilfellum hafa sömu einstaklingarnir gegnt þessu starfi í fleiri en einni ríkistjórn og mun ég telja hvern og einn jafn oft og þeim ríkisstjórnnum, sem hann hefur starfað með, að undanskildu fyrra starfi, skv. þessu eru það því 156 einstaklingar sem athugaðir eru.<sup>57</sup>

### 5.2 Aldur.

Þegar skoðaður er aldur aðstoðarmanna kemur í ljós að þegar hinir 156 aðstoðarmenn, sem hér eru skoðaðir, að meðalaldur þeirra er 37,0 ár, en hafa ber í huga að einungis 6 einstaklingar eru 50 ára og eldri eða 4,2% af þýðinu, þetta gerir það m.a. að verkum að

#### Mynd 3: Aldursdreifing aðstoðarmanna ráðherra 1971-2008.



<sup>57</sup> Það skal áréttað að þó að um 109 einstaklinga sé að ræða, er einn einstaklingur, Þröstur Ólafsson, talinn tvisvar, þar sem hann sinnti í tvígang aðstoðarmannsstarfi, með hléum. Það þýðir að fyrri starf hans og næsta starf eru skoðuð í bæði skiptin.

staðalfrávik meðaltalsins er ansi hátt eða 7,4, sem veikir útskýringagildi þess auk þess sem þessir útlagar hækka meðaldurinn eilítið. Að öðru leiti er lægsti aldurinn 22 ár en hæsti 64 ár, en nánar má sjá aldursdreifingu á mynd 3.

Miðgildið er 36 ár en algengasti aldurinn 33 ár. Ef við beitum þeirri viðurkenndu aðferð að skera útlagana frá, fengjum við meðalaldurinn 36,2 og staðalfrávik 6,0. Sú nálgun kæmi ekki til með að breyta miklu og verða því framvegis í umfjölluninni allir taldir með.

### 5.3 Kyn.

Síðustu áratuginu hefur mikið verið rætt um skertan hlut kvenna í stjórnámálum. Því miður virðist það einnig vera raunin þegar skoðuð er skipting á milli kynja þessi 37 ár, sem aðstoðarmenn ráðherra hafa verið til staðar. Á töflu 1 má sjá skiptingu á milli karla og kvenna.

Eins og sjá má eru tæplega fjórir af hverjum fimm aðstoðarmönnum, karlmenn, eða 77,9% á móti 22,1% kvenna. Það skal þó tekið fram að þetta hlutfall er breytilegt eftir stjórnámálaflokkum og tímabilum, en farið er nánar ofan í kjölinn á muninum á körlum og konum í kafla 5.11.

**Tafla 1. Aðstoðarmenn ráðherra, skipting á milli kynja.**

	Fjöldi	Hlutfall
<b>Karl</b>	123	77,9%
<b>Kona</b>	33	21,3%
<b>Samtals</b>	156	

### 5.4 Skipting aðstoðarmanna eftir stjórnámálaflokkum

Á tímabilinu 1971 til 2008 hafa alls setið 16 ríkisstjórnir. Í þeim hafa sjö flokkar átt ráðherra, en þeir eru Sjálfstæðisflokkur, Framsóknarflokkur, Alþýðuflokkur, Alþýðubandalag, Samfylkingin, Borgaraflokkurinn og Frjálslyndir og vinstrimenn. Tvennt einkennir þó þetta tímabil. Í fyrsta lagi þá bera Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur höfuð og herðar yfir aðra flokka þegar kemur að ríkisstjórnarpátttöku. Hitt er að þrátt fyrir jafnan árafjölda í ríkisstjórn, hafa ráðherrar Alþýðubandalagsins minna en helminginn af þeim aðstoðarmönnum, sem

Alþýðuflokkurinn hefur. Þetta skýrist af tveimur þáttum, í fyrsta lagi sat Alþýðuflokkurinn að fleiri ráðuneytum í sínum ríkisstjórnnum, sér í lagi í starfsstjórn Benedikts Gröndal 1979-1980 og í Viðeyjarstjórn Davíðs Oddssonar 1991-1995. Alþýðubandalagið, á hinn bóginn sat ávallt í 3 flokka stjórnnum og í fyrstu stjórninni, 1971-1974, réði aðeins einn ráðherra flokksins (af þremur) sér aðstoðarmann, en á fyrsta áratug stjórnarráðslaganna, var heimildin til að ráða sér aðstoðarmann, afar illa nýtt. Sama var uppi á teningnum í vinstri stjórninni 1978-1979, en þá réði aðeins einn Alþýðubandalagsráðherra af þremur, sér aðstoðarmann. Aðrir flokkar hafa einungis þrjú ár eða minna í ríkisstjórn, en þó að Samfylkingin hafi sex aðstoðarmenn hefur hún aðeins verið í tæp tvö ár í stjórn, þegar þetta er skrifað. Ef litið er á árafjölda í ríkisstjórn og fjölda aðstoðarmanna eftir flokkum, lítur dæmið svona út:

**Tafla 2. Skipting aðstoðarmanna eftir stjórnmalaflokkum**

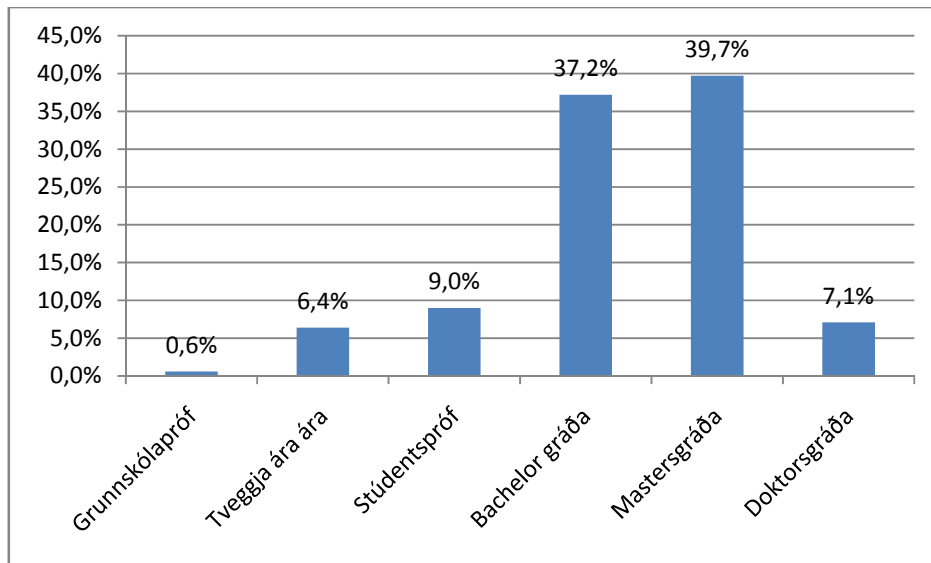
Flokkur	Ár	Fjöldi aðstoðarmanna	% af heild
Sjálfstæðisflokkurinn	29	63	40,4
Framsóknarflokkurinn	27	52	33,3
Alþýðuflokkurinn	10	20	12,8
Alþýðubandalagið	10	12	7,7
Samfylkingin	1	6	3,8
Borgaraflokkurinn	2	2	1,3
Frjálslyndir og vinstri menn	3	1	0,6
Samtals	82	156	100

Eins og sést á töflunni hér að ofan þá eiga Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur 74,2% af öllum aðstoðarmönnum á tímabilinu, enda hafa þessir flokkar verið langflest ár í ríkisstjórn, þar af 20 ár með hvorum öðrum helmingaskiptum stjórnnum.

## 5.5 Menntun.

Það sem helst einkennir menntun aðstoðarmanna ráðherra er að þeir hafa langflestir lokið a.m.k. einhverju háskólanámi og flestir eða 39,4% hafa lokið mastersprófi. Ef menntunarstigi allra aðstoðarmanna frá upphafi er skipt upp eftir því hvaða menntunargráðu

**Mynd 4. Menntunarsamsetning aðstoðarmanna 1971-2008. Fjöldi í þýði: 156.**



þeir hafa lokið, sést að rúmlega fjórir af hverjum fimm hafa lokið grunnháskólanámi en mikill minnihluti eða 16,1% hafa stúdentspróf, eða minna nám á bakvið sig. Í heildina má segja að það sem einkennir menntun aðstoðarmanna er háskólamenntun að einhverju leiti með fyrrgreindum undantekningum. Það mun þó koma í ljós, síðar í ritgerðinni, að munur er á hér, eins og á fleiri þáttum, á milli stjórnmalaflokka.

### 5.6 Reynsla af stjórnmalum og flokksstarfi.

Þegar kemur að því að rannsaka pólitískan bakgrunn aðstoðarmanna, eru nokkrar breytur sem höfundur flokkar sem einkenni fyrir pólitískan bakgrunn. Hér er átt við breytur, sem annarsvegar mæla þátttöku í starfi stjórnmalaflokka en hins vegar hvort viðkomandi hafi tekið sæti á Alþingi eða í sveitarstjórn. Í þeim stjórnmalalega veruleika, sem er við lýði á Íslandi, helst það nokkuð fast í hendur að starfa í stjórnmalaflokki og fara í framboð. Þrátt fyrir þá staðreynd að með tilkomu prófkjara hafi skilyrðið fyrir reynslu af flokksstarfi, þá er þó enn svo að sterk tengsl eru á milli frambjóðenda og þeirrar staðreyndar að viðkomandi hefur einhverja reynslu af flokksstarfi.

Eins og höfundur kom inn á í fjórða kafla um þær svokölluðu fjórar víddir tengsla, þá hefur skv. athugunum, það mikið að segja að viðkomandi hafi starfað innan sama

stjórnmalaflokks og viðkomandi ráðherra. Tvennt má með nokkurri vissu fullyrða um þegar kemur að fyrri afskiptum aðstoðarmanna af stjórnmalum. Í fyrsta lagi hefur mikill meirihluti þeirra starfað innan stjórnmalaflokka en í annan stað hefur mikill minnihluti látið til sín taka á vettvangi stjórnmalanna, a.m.k. að svo komnu máli.

Eins og áður hefur verið komið inn á, þá flokkar höfundur það sem svo að ef einstaklingur hefur starfað innan ungliðahreyfingar, þá flokkast viðkomandi sjálfkrafa að hafa starfað innan móðurflokksins einnig. Þannig getum við einnig séð hversu margir af aðstoðarmönnum hafa komið inn í starf stjórnmalaflokka eftir 35 ára aldur. Hafa ber þá í huga fyrrgreinda fyrirvara á þeim takmörkunum, sem heimildir um ævi þeirra og störf geta innihaldið en það á sérstaklega við pólitíska. Tafla 3 sýnir þátttöku aðstoðarmanna í flokksstofnunum og setu í sveitarstjórn eða á Alþingi.

**Tafla 3. Þátttaka í flokksstarfi og stjórnmalum.**

Þátttakandi í ungliðastarfi	101	64,8%
Þátttakandi í flokksstarfi	137	87,9%
Tekið sæti á Alþingi	32	20,5%
Tekið sæti í sveitarstjórn	33	21,2%

Eins og sést á töflu 3 þá eru mjög sterk tengsl aðstoðarmanna við stjórnmalaflokka, sér í lagi móðurflokkinn sjálfan, en nokkuð er um það að umræddir einstaklingar hefji flokksstarf eftir 35 ára aldur, hafa ber í huga að margir sem koma inn í stjórnmalastarf fyrir 35 ára aldur taka samt ekki þátt í starfi ungliðahreyfinga, samt sem áður eru þeir eyrnamerkir ungliðahreyfingu þess flokks. Um það bil fimmti hver aðstoðarmaður hefur tekið sæti sem kjörinn fulltrúi á þingi eða í sveitarstjórn. Miðað við meðalaldur aðstoðarmanna, má geta sér til um að framboð til Alþingis eða sveitarstjórnar sé eitthvað sem viðkomandi einstaklingar eiga eftir að setja fyrir fyrir sig í meira mæli, á meðan, eða eftir, að þeir starfa sem aðstoðarmenn ráðherra.

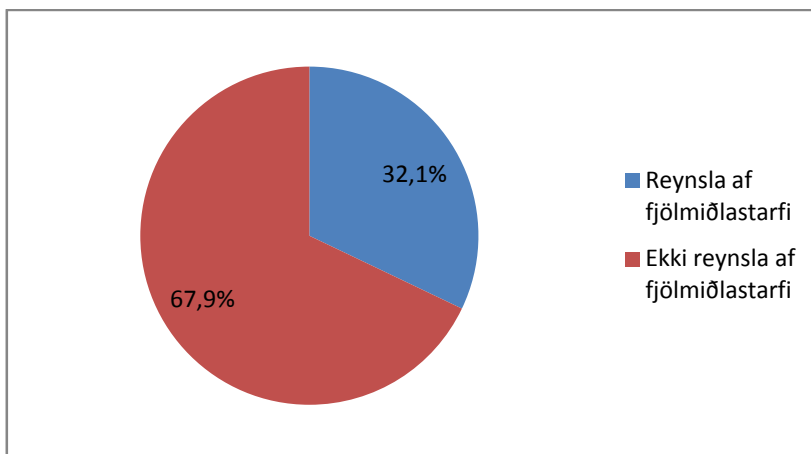


## 5.7 Reynoldska af fjölmiðlun.

Eins og Gjedssö Bertelsen, Ómar Kristmundsson og þau viðtöl, sem höfundur hefur tekið gefa í skyn, þá virðist sem ein af ástæðum þess að ráðherra velur sér tiltekin aðstoðarmann, sé reynsla viðkomandi af fjölmiðlun. Þegar skoðuð er sú tiltekna reynsla aðstoðarmanna, sést þerlega að hún virðist hafa eitthvað að segja með val á aðstoðarmanni en er ekki einkennandi fyrir þýðið.

Samkvæmt mynd 5 sést að rétt tæplega þriðjungur allra aðstoðarmanna eða 50 af 156 hafa haft reynslu af því að hafa unnið hjá dagblöðum eða ljósvakamiðlum á meðan 106 einstaklingar reyndust ekki hafa slíka reynslu. Það má skv. þessu draga þá niðurstöðu að á meðan af fjölmiðlun virðist hafa eitthvað að segja, þá virðist hún ekki ríkjandi einkenni aðstoðar-

**Mynd 5. Fjölmiðlareynsla aðstoðarmanna.**



manna. Með frekari rannsóknnum væri hægt að sjá m.a. hvort reynsla aðstoðarmanna af þessari starfsgrein færi eftir ráðherrum og einnig hvort þessi reynsla þeirra hefði meira vægi í vali ráðherrans, ef fyrir lægju verkefni, sem ráðherra teldi að þyrftu meiriháttar kynningu á, þar mætti m.a. telja að slík reynsla væri mikilvæg. Þess skal þó getið að oft er sérstakur fjölmiðlafulltrúi ráðinn utan heimildar 15. greinar Stjórnarráðs laganna.

## 5.8 Reynolds af starfi innan stjórnsýslu

Einn veigamesti þátturinn, sem hægt er að skoða í rannsókninni til að ákvarða hvort aðstoðarmenn ráðherra séu pólitískir eða faglegir ráðgjafar, er að skoða hvort viðkomandi hafi einhverja reynslu af störfum innan Stjórnarráðsins eða af þeim málaflokki, sem þeirra yfirmaður, ráðherrann hefur til umráða. Eins og fyrr hefur verið komið inn á, er sú regla viðhöfð við rannsóknina, að túlka stjórnsýslu- eða faglega reynslu ansi vítt. Miðað við þessar forsendur verður að segjast að þó slík reynsla hafi greinilega eitthvað að segja er tæpur helmingur aðstoðarmanna með hana, er þeir hefja störf. Því virðist það ekki vera ráðandi þáttur í vali ráðherrans á aðstoðarmanni.

**Tafla 4. Reynolds af stjórnsýslu**

Fagleg- eða stjórnsýsluleg reynsla	74	48,1%
Án faglegrar- eða stjórnsýslulegrar reynslu	81	51,9%

Því má með nokkurri vissu segja að almennt virðist það ekki vera skilyrði af hálfu ráðherra að aðstoðarmaður hans hafi reynslu af viðkomandi málaflokki, þó að tæplega helmingur aðstoðarmanna hafi í víðum skilningi einhverja reynslu, þá virðist sem svo að þeir séu ráðnir meira sem pólitískir ráðgjafar, heldur en faglegir.

## 5.9 Fyrri starf aðstoðarmanna

Ein af áhugaverðari bakgrunnsbreytum til að skoða er úr hvaða starfi aðstoðarmaðurinn kemur, sem getur gefið vísbendinga um hvernig reynsla hans nýtist í starfi. Í töflu 5 má hlutfallslega skiptingu á milli níu mismunandi starfsvettvanga, sem aðstoðarmenn ráðherra koma frá.

Þegar sameinaðar hafa verið nokkrar breytur eftir helstu atvinnuvegum og vinnuveitendum kemur í ljós, eins og tafla 5 sýnir, að langstærstur hluti aðstoðarmanna hafa komið úr starfi á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða 39,1%. Einungis fimmtungur aðstoðarmanna

**Tafla 5. Fyrri starf aðstoðarmanna.**

	Fjöldi	Hlutfall
Einkafyrirtæki	23	20,9%
Fjölmiðill	6	5,5%
Hagsmunasamtök	13	12,8%
Nám	11	1%
Opinbert hlutafélag	1	0,9%
Ríki og sveitarfélög	43	39,1%
Stjórn mála- og þinglokkur	7	6,4%
Þingmennska	1	0,9%
Kennsla á háskólastigi	5	4,5%
<b>Samtals</b>	<b>110</b>	

hafa komið úr starfi hjá einkafyrirtækjum, en athygli vekur að 12,8% koma frá hagsmunasamtökum ýmiskonar, þar vega þyngst stéttafélög eins og bænda-, vinnuveitenda og launþegasamtök. Um 10% aðstoðarmanna komu inn í starfið að loknu námi, en eins og fyrr getur um þótti starf þetta henta vel ungum einstaklingum, sem væru að stíga sín fyrstu skref á sviði stjórn mála.

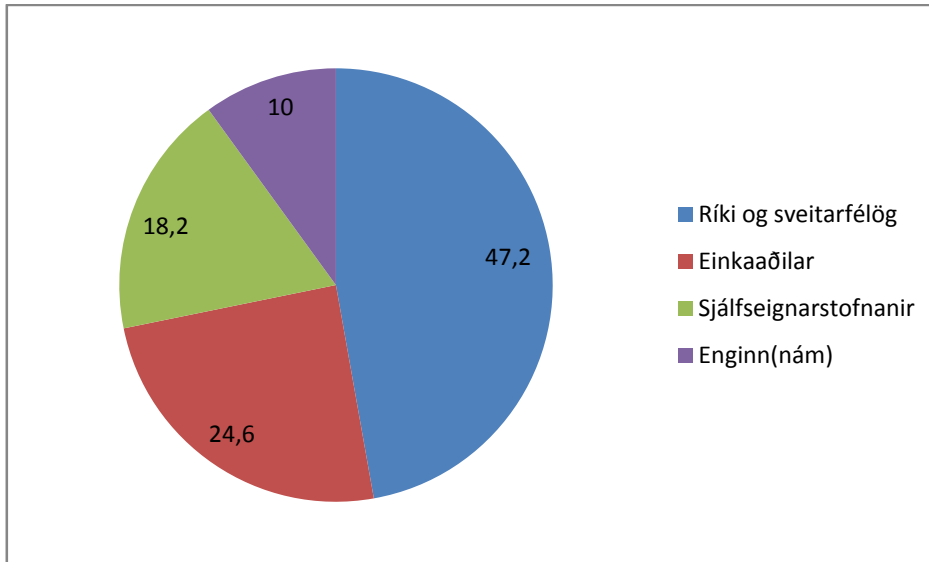
#### **5.10 Fyrri starf út frá vinnuveitanda.**

Einn af þeim þáttum, sem einnig dýpkar skilning okkar á bakgrunni aðstoðarmanna er að líta hver fyrri vinnuveitandi þeirra var. Á mynd 6 má sjá hlutfallslega skiptingu á milli fjögurra helstu vinnuveitenda.

Hér sést að tæpur helmingur eða 47,2% af þýðinu hafa verið í starfi hjá hinu opinbera eða hlutafélögum á vegum þess, en hér hafa verið sameinaðar, breyturnar ríki og sveitarfélög, háskólakennsla, 2 af fjölmiðlun(RÚV) og þingmennsku. Rétt tæpur fjórðungur eða 24,6% höfðu verið í vinnu hjá einkaaðilum, en fyrir utan þá 23, sem voru nefndir í kaflanum hér á undan, bættust við 4 sem unnu hjá öðrum fjölmiðlun en RÚV. Þó svo að framkvæmdastjórar þingflokka, séu strangt tiltekið á launum hjá hinu opinbera eru þeir eðli starfs síns vegna flokkaðir hér sem starfsmenn sjálfseignarfélaga, sem stjórn mála flokkar og hagsmunasamtök, m.a. teljast til. Þess

má geta ef tekið er með af tvítalningu allra einstaklinga, sem ekki er beitt við þessa bakgrunnsathugun, þá reyndust 11 af 156 koma úr starfi aðstoðarmanns.

**Mynd 6. Fyrra starf aðstoðarmanna:Vinnuveitandi.**



**5.11 Aðstoðarmenn ráðherra, munur á kynjum.**

Þegar tekin eru saman þau gögn, sem að ofan hefur fjallað um og skoðuð útfrá kynferði, kemur í ljós sú staðreynd að lítill, sem enginn munur er á bakgrunnseinkennum karla og kvenna. Í nær öllum tilfellum er munurinn ómarktækur. Einna helst má sjá mun á þátttöku í ungliðahreyfingum, en þar eru 65% karla á móti 51,5% kvenna, dæmið snýst svo við þegar þátt-

**Tafla 6. Munur á bakgrunni karla og kvenna.**

	Karlar	Konur
Meðalaldur	36,8	37,9
Ungliðastarf	65,0	51,5
Flokksstarf	83,7	90,9
Fjölmíðlareynsla	31,7	33,3
Stjórnsýslureynsla	49,6	42,4
Þingseta	17,9	30,3
Seta í sveitastj.	17,1	36,4

taka í starfi móðurflokka er annars vegar og er hlutfallið þar 90,9% kvenna á móti 83,7% karla. Tafla 6 sýnir muninn á milli karla og kvenna í öllum flokkum, sem mældir voru. Einnig er merkjanlegur munur, þegar kemur að reynslu af þátttöku í stjórnámálum, en þar höfðu konur að jafnaði meiri reynslu af þings- eða sveitarstjórnarstöfum, eins og sjá má á ofangreindri töflu.

### **5.12 Almenn einkenni aðstoðarmanna - Samantekt**

Þegar litið er á þau gögn sem hafa verið lögð fram í þessum hluta má segja að á árunum 1971-2007, hafi hinn venjulegi aðstoðarmaður ráðherra verið háskólamenntaður karlmaður á miðjum fertugsaldri, sem hefur starfað í stjórnámálaflokki og með einhverja reynslu af störfum innan eða við stjórnslu ráðuneytis. Almennt virðist viðkomandi ekki hafa boðið sig fram til þings eða sveitar. Það hvort þetta séu einstaklingseinkenni, sem ná yfir öll tímabil og til allra flokka, verður nánar fjallað um í næstu tveimur köflum.

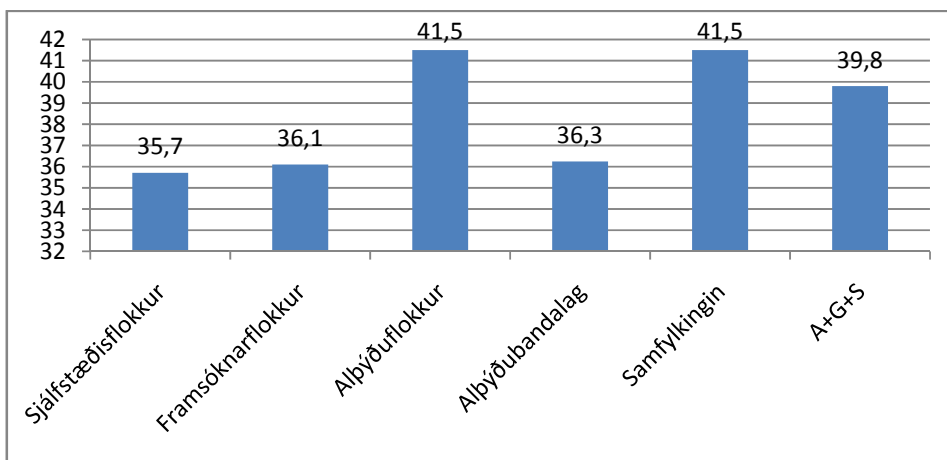
## 6.Kafli. Bakgrunnur aðstoðarmanna - samanburður eftir stjórnmálaflokkum.

Ýmsir þættir í sögu og fari íslensku stjórnmálaflokkanna aðgreina þá hvora frá öðrum. Uppruni, skipulag og ríkisstjórnarþátttaka hvers flokks fyrir sig, eru mismunandi og hafa haft mótandi áhrif á þróun þeirra og eðli. Samkvæmt kenningu Duvergers eru Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur svokallaðir kjarnaflokkar á meðan að Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag falla undir fjöldaflöksskilgreininguna. Í þessum hluta verða bornir saman þeir bakgrunnspættir, er fjallað var um í síðasta kafla, á milli flokka og athugað hvort munur sé þar á. Aðaláherslan verður þó á gamla fjórflokkakerfið, þar sem fjöldi aðstoðarmanna frá Borgaraflokki og Frjálslyndum og vinstri mönnum er það lítilt að ekki er hægt að alhæfa þar mikið útfrá og eru þeir ekki mældir sérstaklega. Þar sem tiltölulega fáir einstaklingar komu úr röðum gömlu A-flokkanna og Samfylkingarinnar, hefur höfundur einnig brugðið á það ráð að sameina þá alla inni í einn flokk á vinstri vængnum, til nánari glöggvunar og nefnist hér eftir á töflum A+G+S.

### 6.1 Meðalaldur

Almennt voru aldurmeðaltölin með hóflegu staðalfráviki eða á bilinu frá 5,9 til 7,1. Almennt kemur í ljós að aðstoðarmenn tengdir Alþýðuflokknum hafa mun hærri meðalaldur en aðrir flokkar á meðan Sjálfstæðismenn eru almennt yngstir með 35,7 ár að meðaltali á bakvið sig. Ef við tókum meðaltal vinstri flokkana saman er svipuð staða uppi á teningnum, meðalaldur

**Mynd 7. Meðalaldur aðstoðarmanna eftir stjórnmálaflokkum. (Meðalaldur þýðis: 37 ár)**

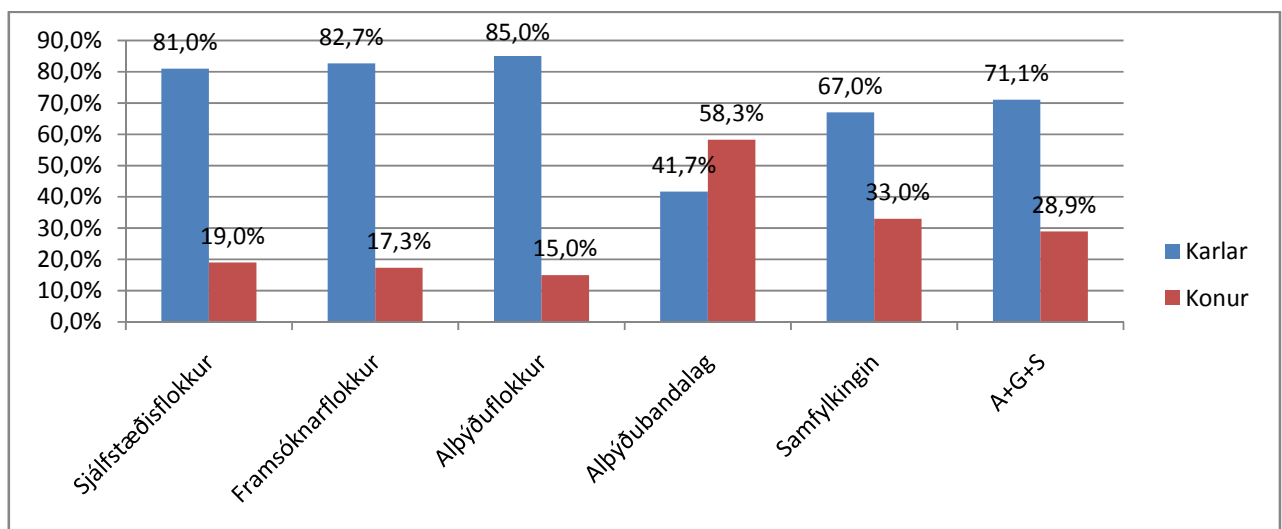


Þeirra 38 aðstoðarmanna, sem samtals rúmast þar en meðalaldur vinstri vængsins er 39,8 ár. Það má því draga þá ályktun að almennt sé aldur aðstoðarmanna ráðherra á vinstri vængnum eldri. Þó munar ekki nema um fjórum árum, sem er innan við eins staðalfráviks munur.

## 6.2 Kyn aðstoðarmanna eftir flokkum

Þegar skoðuð er kynjaskiptin eftir stjórnmálaflokkum er það meginþema allra flokka, nema Alþýðubandalagsins, að konur eru í töluverðum minnihluta.

**Mynd 8. Kynjaskipting eftir stjórnmálaflokkum.**

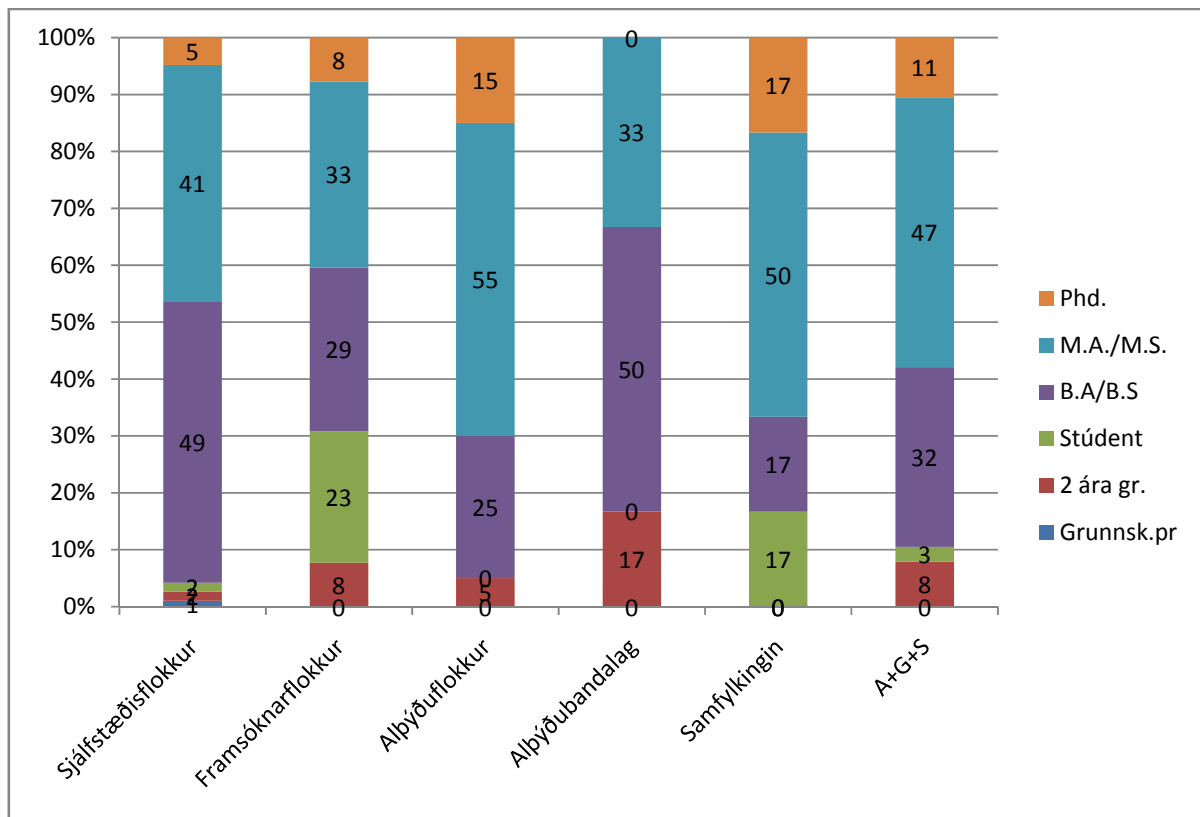


Á meðan Alþýðuflokkurinn er „verstur“ þegar kemur að hlut kvenna í þessari rannsókn, eru Sjálfstæðis- og Framsóknarflokkur ekki langt undan. Það vekur athygli að meirihluti aðstoðarmanna Alþýðubandalagsins eru konur, en það er eini flokkurinn, þar sem svo er. Þegar tölfræðin um vinstri flokkana er dregin saman er hlutur kvenna örlítið betri en hinna tveggja á hægri vængnum. Þess má geta að 33% hlutfall kvenna í Samfylkingunni er mjög hátt í sögulegu tilliti, en hins vegar höfum við einungis sex aðstoðarmenn til að miða við. Miðað við ofangreind gögn má segja að hlutur kvenna er rýrari hjá flokkum á hægri vængnum en þeim vinstri, þó eru u.þ.b. þrír af hverjum tíu aðstoðarmönnum vinstri manna, konur. Því má segja að hér megi greina mun á milli hægri og vinstri að því leiti.

### 6.3 Menntun aðstoðarmana eftir stjórnmálaflokkum

Þegar skoðað er menntunarstig aðstoðarmanna eftir flokkum vandast málið eilítið. Þar sem höfundur er að vinna með fimm menntunarbreytur, sem og fyrr hefur verið komið inná, telur hann best að beita tveimur sjónarhornum í lýsandi tölfræði til að útskýra sem best þessi gögn. Á mynd 9 sést hvert hlutfallslegt vægi menntunarstigs er hjá hverjum flokki fyrir sig.

Mynd 9. Hlutfallsleg skipting menntunar eftir stjórnmálaflokkum



Höfundur viðurkennir það fúslega að skýringargildi taflna sem þessara er ekki einfalt, en nokkra hluti má þá sjá út þessu.

- Stærstur hluti þeirra sem eru með stúdentspróf eða minna, koma úr Framsóknarflokknum.
- Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur hafa hæsta hlutfall háskólamenntaðra aðstoðarmanna.



- Helmingur Alþýðubandalagsmanna (50%), hefur lokið grunnháskólanámi (B.A./B.S) og 49% sjálfstæðismanna.
- Alþýðuflokkurinn hefur flesta með masters- eða doktorsgráðu (55% og 15%), eða alls 70% af öllum aðstoðarmönnum.
- Almennt má segja að aðstoðarmenn frá Sjálfstæðisflokknum hafi besta menntunarhlutfallið á meðan að Framsóknarmenn hafa að jafnaði minnstu menntunina, hér munar mest um þá sem ekki hafa lokið meira en stúdentsprófi og þá sem luku skólagöngu sinni eftir verslunarpróf, en þeir eru allir fyrir utan einn með slíkt próf úr Samvinnuskólanum á Bifröst.
- Þó að enginn Alþýðubandalagsmaður hafi lokið doktorsprófi er hlutfall háskólamenntaðra samt sem tæplega 90%
- 89% aðstoðarmanna á vinstri vængnum hefur lokið háskólanámi.

Eins og áður kom fram í 5. kafla, þá eru aðstoðarmenn ráðherra að jafnaða með einhverja menntun á háskólastigi, þó gætir nokkurs munar á milli stjórnmálaflokka í þessu tilliti. Almennt má þó fullyrða að Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðuflokkurinn séu með sterkustu stöðuna þegar kemur að þeim einstaklingum, sem lokið hafa háskólanámi og Framsóknarflokkurinn „veikastur“ í þessu tilliti og er reyndar eini flokkurinn þar sem hlutfall óháskólagenginna aðstoðarmanna fer undir 80% og gott betur, er 69%. Tæplega fjórðungur eða 23% aðstoðarmanna hafði þar lokið stúdentsprófi. Einnig eru fyrirferðamiklir þeir einstaklingar, sem luku sínum námsferli eftir hið svokallaða Samvinnuskólapróf, en það er ígildi verslunarprófs, sem er helmingur af hefðbundnu stúdentsprófi. Almennt virðast menntunareinkenni flokkanna haldast stöðug yfir allt tímabilið, sem hér er til skoðunar.

#### **6.4 Reynolds af flokks- og stjórnmálastarfi.**

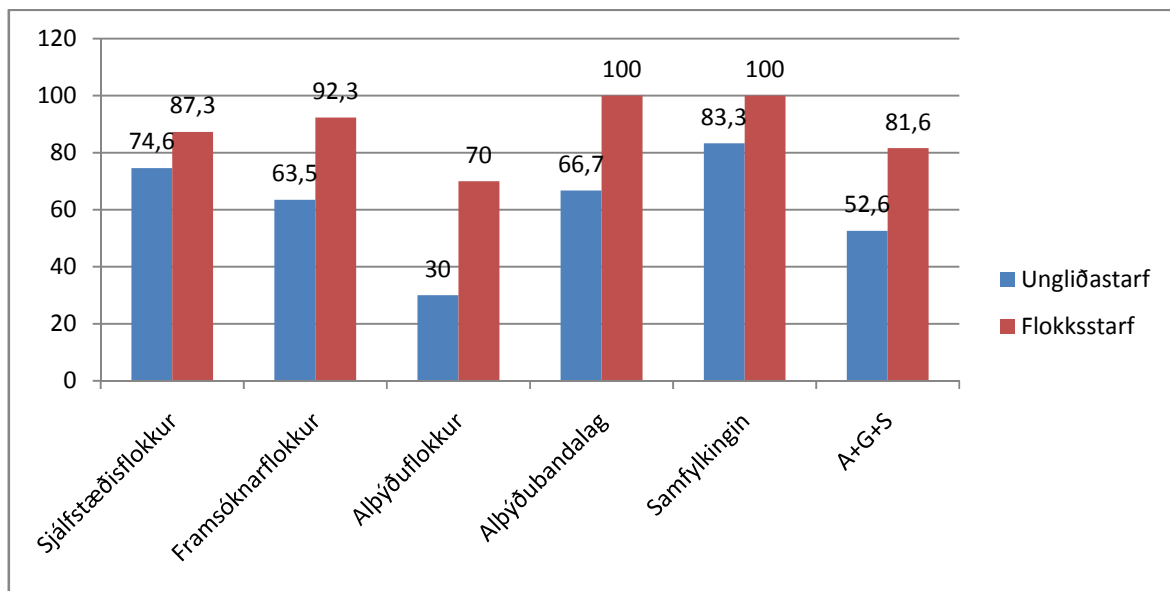
Eins og áður hefur komið fram eru almennt sterk tengsl á milli stjórnmálaflokka og þeirra einstaklinga, sem starfað hafa sem aðstoðarmenn ráðherra. Mikill meirihluti hefur komið að flokksstarfi í einhverri mynd, en hafa ber í huga að innra skipulag stjórnmálaflokka er misjafnt og má fullyrða að þar sé skipulag Sjálfstæðislokksins sterkast, enda hefur hann verið flokka stærstur og einnig með nokkuð sterkt fylgi yfir landið allt, á meðan hinir flokkarnir eru

bæði minni og starfsemi þeirra æði misjöfn á milli landshluta og sveitarfélaga. Á meðan Framsóknarflokkurinn var sterkur á landsbyggðinni, hefur flokkurinn klassísk einkenni kjarnaflokks að vera skipulagslega veikur, sér í lagi var ungliðahreyfing hans með takmarkaða starfsemi.<sup>58</sup>

Hvað varðar vinstri flokkana hefur bæði smæð þeirra og misjafnt fylgi eftir landshlutum, áhrif á það að skipulag þeirra og starfsemi hefur oft á tíðum verið brokkgeng þrátt fyrir fjöldaflokkaeinkenni þeirra.

Eins og sést berlega á mynd 10 eru tengsl aðstoðarmanna við stjórnmálaflokka almennt

**Mynd 10. Reynsla af flokkstarfi meðal aðstoðarmanna eftir stjórnmálaflokkum.**



mikil. Á meðan Sjálfstæðismenn hafa almennt sterkustu tengslin við ungliðahreyfinguna, þá höfðu allir 12 aðstoðarmenn Alþýðubandalagsins starfað innan sinna flokkstofnanna. Hvað Sjálfstæðismenn og tengsl þeirra við ungliðahreyfinguna varðar, helst þetta í hendur við ritgerð Jóhanns Bjarna Kolbeinssonar, sem komst að þeirri niðurstöðu sterk tengsl eru á milli þingmanna flokksins og starfs innan ungliðahreyfingarinnar.<sup>59</sup> Athygli vekur að langveikustu

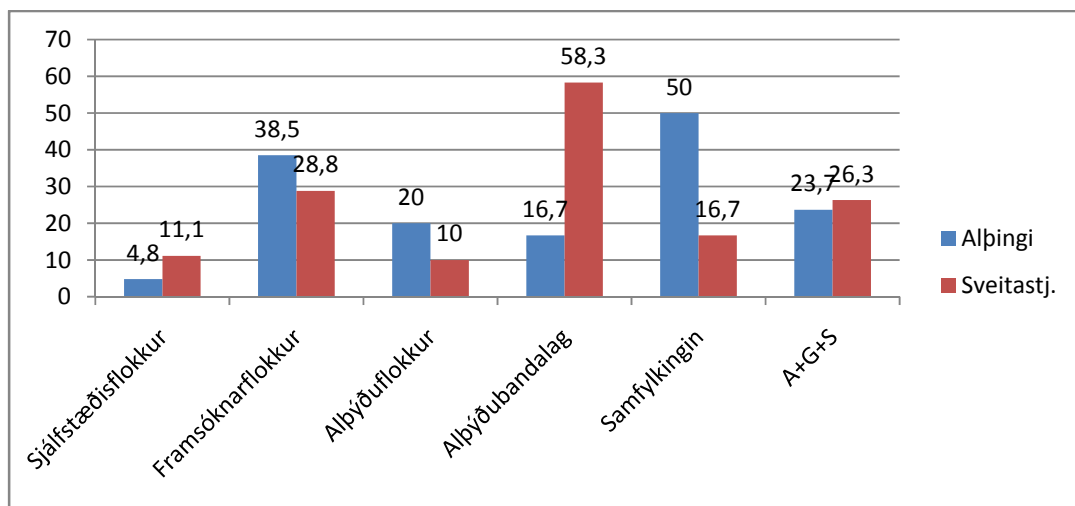
<sup>58</sup> Gunnar Helgi Kristinsson: *Farmers Parties: A study in electoral adaptation*. Reykjavík 1991. Bls. 112-120.

<sup>59</sup> Jóhannes Bjarni Kolbeinsson. *Þingmenn Sjálfstæðisflokksins 1944-2005 og þátttaka þeirra í ungliðastarfi flokksins*. B.A ritgerð Janúar 2006 Bls. 24-25.

flokkstengslin voru hjá Alþýðuflokknum þar sem einungis 30% höfðu starfað innan ungliðahreyfingarinnar og 70% í móðurflokknum. Framsóknarflokkurinn hafði einnig takmörkuð tengsl við sína ungliðahreyfingu, enda starf hennar veikara en hins kjarnaflokksins, Sjálfstæðisflokksins, eins og áður er getið. Þegar vinstri flokkarnir eru skoðaðir í heild sinni sést að tengslin þar eru veikari en flokkanna hægra megin, munar þar mest um áhrifin frá Alþýðuflokknum. Ástæða er til að benda á það að flokksreynsla Björns Dagbjartssonar í Sjálfstæðisflokknum, var ekki talin með, þar sem hann var aðstoðarmaður Alþýðuflokksmanns.

Þegar kemur að þeim einstaklingum, sem höfðu tekið sæti sem kjörnir fulltrúar á þingi eða í sveitastjórn, er hlutfallið mun minna. Eins og mynd 11 sýnir þá snýst dæmið við hvað kemur að vægi flokkanna.

**Mynd 11. Aðstoðarmenn, sem tekið höfðu sæti á Alþingi eða í sveitarstjórn.**



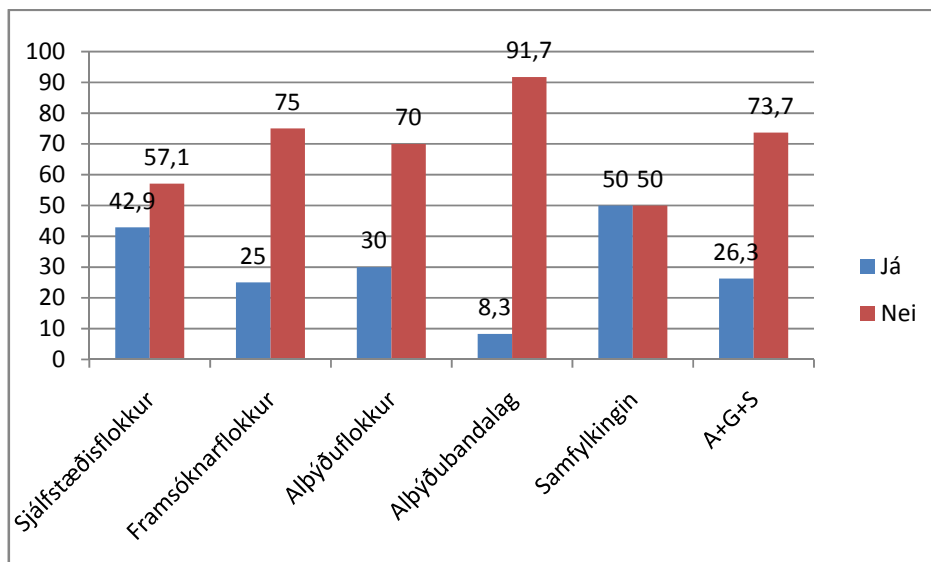
Þegar kemur að reynslu af kjörnum embættum hafa aðstoðarmenn Framsóknarráðherra að jafnaði mesta pólitíska reynslu. Þó er það svo að sjö af tólf Alþýðubandalagsmönnum höfðu tekið sæti í sveitarstjórn og helmingur aðstoðarmanna úr Samfylkingunni höfðu tekið sæti á Alþingi, reyndar allir sem varamenn. Þegar vinstri flokkarnir eru skoðaðir saman eru þeir samt sem áður örlítið veikari í þessu tilliti en Framsóknarmenn á meðan afar lítið hlutfall Sjálfstæðismanna var með fyrrgreinda reynslu eins og sést á myndinni. Af öllu þýðinu höfðu þrír einstaklingar, tveir Framsóknarmenn og einn Sjálfstæðismaður, bæði tekið sæti á þingi og í

sveitarstjórn.<sup>60</sup> Aðrir höfðu annað hvort enga reynslu eða reynslu af öðru hvoru hinna kjörnu embættu.

Þegar þessar tvær hliðar pólitískrar reynslu eru teknar kemur í ljós aðstoðarmenn eru almennt, með fáum undantekningum, virkir í flokksstarfi, þó svo að munur sé á milli flokka. Þó greina megi að einhver reynsla sé af kjörnum embættum, er hún mun minni. Sér í lagi er hún lítil hjá Sjálfstæðismönnum, en eins síðar verður komið inn á, liggur leið þeirra mikið út í stjórnámál, eftir að starfstíma þeirra lýkur hjá ráðherra.

## 6.5 Fjölmiðlastarf.

Mynd 12. Reynsla aðstoðarmanna af fjölmiðlun



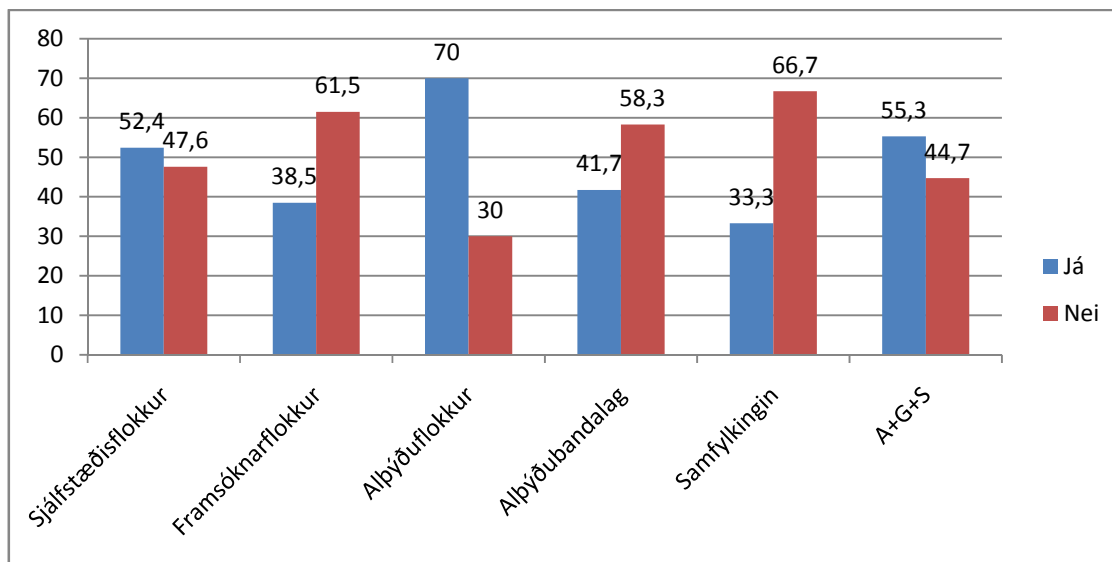
Eins og sést á mynd 12 og komið var inn á í kafla 5.8, er almennt ekki mikil áhersla lögð á fjölmiðareynslu, hins vegar er hún vel merkjanleg í tilfalli allra flokka nema helst Alþýðubandalagsins. Sjálfstæðismenn bera þó af í þessum flokki með 42,9% aðstoðarmanna, sem búið hafa yfir þessari reynslu, sem einna helst, af heimildum að dæma, kemur af starfi á Morgunblaðinu. Ekki þykir ástæða að fullyrða um of af takmarköðum fjölda aðstoðarmanna úr röðum Samfylkingarinnar.

<sup>60</sup> Þetta eru þeir Böðvar Jónsson(Sjálfstæðisflokki), Jóhann Einvarðsson og Jón Sveinsson(Framsóknarflokki).

## 6.6 Reynolds af stjórnsýslu.

Verulegur munur er á milli stjórnmálaflokka, þegar kemur að reynslu aðstoðarmanna af stjórnsýslustörfum. Eins og áður hefur verið komið inn á er túlkun höfundar mjög víð á því er kalla má reynslu af þessu tagi og því kemur það eilítið á óvart hvað reynsla einstaklinga er almennt takmörkuð. Eins og fram hefur komið virðist fagleg þekking eða reynsla aðstoðarmanna ekki vega þyngst þegar kemur að vali ráðherra á aðstoðarmanni, þó að nokkur dæmi megi finna um slíkt.

**Mynd 13. Stjórnsýslureynsla eftir stjórnmálaflokkum.**



Eins og sést á myndinni fyrir ofan hefur Alþýðuflokkurinn algjöra sérstöðu með 70% af sínum aðstoðarmönnum með einhverja reynslu af stjórnsýslu. Sjálfstæðisflokkurinn og vinstri flokkarnir sameinaðir koma álíka út með hlutfall rétt yfir 50%. Almennt virðist sem ráðherrar Framsóknarflokksins leggi minnsta áherslu á það að aðstoðarmenn þeirra komi inn í starfið með þessa reynslu í farteskinu.

## 6.7 Fyrra starf aðstoðarmanna eftir stjórnmálaflokkum

Í þessum hluta nálgunarinnar, kýs höfundur að einfalda hana útfrá vinnuveitanda við-

komandi aðila, en ekki rýna nánar í starf þeirra eins og gert var í síðasta kafla. Á töflu 7, sést hlutfallsleg skipting fyrra starfs innan hvers stjórnmalaflokks.

**Tafla 7. Fyrra starf aðstoðarmanna eftir flokkum - vinnuveitandi:**

	Einkageiri	Ríki og sveitarfélög	Félagasmtök	Nám
Sjálfstæðisflokkur	22,0%	41,50%	22,0%	14,50%
Framsóknarflokkur	20,5%	53%	20,5	6,0%
Alþýðuflokkur	12,0%	59,0%	18,0%	12,0%
Alþýðubandalag	33,5%	44,5%	11,0%	11,0%
Samfylkingin	66,5%	33,5%	0,0%	0,0%
A+G+S	28,0%	50,0%	13,0%	9,0%

Eins og í öðrum hlutum þessa kafla hefur höfundur brugðið á það ráð að sameina einnig alla vinstri flokkana, þar sem fjöldi aðstoðarmanna í hvorum þessara flokka fyrir sig er mun minni en í tilfalli Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks.

Heilt á litið er munurinn á milli flokka misjafn eftir því hvaða breyta er skoðuð. Það kemur að vissu leiti á óvart að Sjálfstæðisflokkurinn, flokkur einkaframtaksins, skuli ekki hafa fleiri en 22% aðstoðarmanna úr einkageiranum. Að sama skapi skýtur það e.t.v. skökku við að Alþýðubandalagið hefur 33,3% sinna aðstoðarmanna úr einkageiranum og ef við skoðum sameinaða vinstri flokkana er hlutfallið þar 28,0%. Af þeim sem unnu hjá ríki eða sveitarfélögum eru hlutfallslega flestir í hópi aðstoðarmanna Alþýðuflokksráðherra (59%) en þessi hópur er einnig meira en helmingur Framsóknarmanna eða 53,0%, á meðan Sjálfstæðisflokkurinn skartar fæstum, eða 41,5%. Þegar kemur að þeim einstaklingum, sem koma frá félagasamtökum eða stjórnmalaflokkum eykst hins vegar hlutur Sjálfstæðis- og Framsóknarmanna. 22,0% Sjálfstæðismanna komu frá þessum aðilum og 20,5% Framsóknarmanna. Í tilfalli Sjálfstæðismanna koma úr starfi fyrir flokkinn sjálfan eða þingflokkinn en einnig frá hagsmuna- og stéttafélögum. Stærstur hluti Framsóknarmanna hefur komið frá Búnaðarfélaginu eða bændasamtökunum, sem reyndar eiga fulltrúa í Sjálfstæðisflokknum og Alþýðubandalaginu einnig. Að lokum má nefna að fyrir utan

Framsóknarflokkinn koma yfir 10% einstaklinga úr námi inn í starf aðstoðarmanns, mest hjá Sjálfstæðisflokknum, eða 14,5%.

### **6.8 Bakgrunnur aðstoðarmanna eftir flokkum - Samantekt.**

Í þessum kafla hafa gögnin verið skoðuð og reynt hefur verið að finna út hvort munur sé á bakgrunni aðstoðarmanna eftir flokkum. Þar sem A-flokkarnir gömlu hafa hvorir fyrir sig mjög fáa einstaklinga sökum minni stjórnarsetu hafa þeir einnig verið sameinaðir með aðstoðarmönnum Samfylkingarinnar og þar hefur verið búinn til nýr flokkur.

Almennt má segja um bakgrunnseinkennin að þegar við skoðum aldur þá eru aðstoðarmenn vinstri flokkana ívið eldri en þeir sem koma úr röðum Sjálfstæðis- og Framsóknarmanna. Hér munar mest um háan meðalaldur Alþýðuflokksmanna, en einnig er hann hár hjá núverandi aðstoðarmönnum Samfylkingarþingmanna. Þegar kynjaskiptingin er skoðuð sést að konur eru allstaðar í miklum minnihluta með einni stórrí undantekningu, en innan vébanda Alþýðubandalagsins eru fleiri konur en karlar. Almennt eru vinstri flokkarnir með hærra hlutfall kvenna en Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn. Það skal þó tekið fram að Alþýðuflokkurinn var með minnsta hlutfallið, eða 15%.

Almennt eru aðstoðarmenn allra flokka vel menntaðir, þó eru 31% Framsóknarmanna með stúdentspróf eða minni menntun á meðan hlutfall háskólamenntaðra eru um og yfir 90% í tilfelli hinna flokkanna.

Varðandi flokkstengsl og reynslu af stjórnmálum er hún almennt mikil í öllum flokkum nema í tilfelli Alþýðuflokksins þar sem þátttakan var minnst, sér í lagi í tilfelli ungliðastarfs. Almennt hafa aðstoðarmenn allra flokka ekki mikla pólitíska reynslu í kjörnum embættum, þó höfðu meira en helmingur aðstoðarmanna úr Alþýðubandalaginu setið í sveitarstjórnnum og rúmlega þriðji hver Framsóknarmaður hafði fyrir starfstíma sinn sem aðstoðarmaður tekið sæti á Alþingi.

Í tilfelli allra flokka nema Sjálfstæðisflokksins, þar sem 42,9% höfðu starfað innan fjölmiðlunar, var slík reynsla almennt fátíð og meðal aðstoðarmanna úr Alþýðubandalaginu höfðu einungis 8,3% starfað innan þeirrar starfsgreinar.

Faglega þekkingu eða reynslu af starfi innan stjórnsýslunnar var að finna hjá u.þ.b. helmingi aðstoðarmanna. Hæst var hún hjá Alþýðuflokknum eða 70%, en langminnst hjá Framsóknarmönnum eða 38,5%. Þegar vinstri flokkarnir eru teknir saman eru þeir örlítið yfir meðaltalinu eða um 55%, rétt um tveimur prósentum meira en Sjálfstæðismenn.

Þegar kemur að fyrra starfi er það einkenni allra flokka að stærstur hluti aðstoðarmanna kemur úr starfi hjá hinu opinbera, þó eru Alþýðuflokksmenn með hlutfallslega mest. Alþýðubandalagsmenn eiga flesta úr starfi hjá einkafyrirtækjum eða 33,5%. Tenging Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks við hagsmunasamtök var mest eða um 20% en einnig vekur athygli að 14,5% Sjálfstæðismanna kom beint úr námi inn í starfið.



## 7. Kafli. Bakgrunnseinkenni eftir tímabilum.

Í þessum kafla verður fjallað um helstu einkenni aðstoðarmanna ráðherra eftir tímabilum frá 1971. Í þessari nálgun verða teknar til allar ríkisstjórnir sem setið hafa og afmörkuð verða nokkur tímabil út frá einkennum aðstoðarmanna. Við afmörkun tímabila verður stuðst að mestu leiti við nálgun Ómars H. Kristmundssonar í greini sinnu um aðstoðarmenn ráðherra, en þar skiptir hann árunum 1971-2005 í 4 tímabil.<sup>61</sup> Uppfærsla að hálfu höfundar mun svo ná yfir árin frá 2005 til 2008. Eins og í grein Ómars verða skoðaðar breyturnar kyn, aldur, menntun, stjórnsýslureynsla, og fjölmiðlareynsla.

Þess ber þó að geta að þessi nálgun og skilgreining á nokkrum fyrrgreindra hugtaka er með öðrum hætti en hjá Ómari og gert hefur verið grein fyrir. Helsti munurinn á þessum tveimur rannsóknum er sá, eins og fyrr gat í inngangi að kafla 5, að með hverri ríkisstjórn eru allir aðstoðarmenn taldir inn, hvort sem um er að ræða einstaklinga, sem koma nýir inn eða þá sem fyrir eru. Auk þess ber að geta að hver skólagráða fyrir sig er tekin sérstaklega fyrir en í tilfelli tveggja ára náms er eingöngu um verslunar eða hið svokallaða samvinnuskólapróf að ræða, allt tímabilið 1971-2008 hefur enginn faglærður iðnaðarmaður gengt stöðu aðstoðarmanns.

### 7.1 Tímabilin

Í rannsókn á bakgrunni aðstoðarmanna, eftir ríkisstjórnnum, á árunum 1971 til 2008 hefur höfundur skipt þessum tíma upp í fimm tímabil, en eins og áður segir er þessi nálgun byggð að mestum hluta upp á rannsókn Ómars en viðbótin eru þau 3 ár frá því að grein hans birtist og upphaf, að því er virðist nýtt tímabil í þessu tilliti. Á töflunni hér á eftir koma fram allar ríkisstjórnir á tímabilinu 1971-2008 og sá fjöldi aðstoðarmanna, sem starfaði fyrir þær.

---

<sup>61</sup> Ómar H. Kristmundsson: „*Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971-2005*“. *Stjórnsmál og stjórnsýsla: Veftímarit*, 1. tbl. 1. árg. Reykjavík 2008. Bls. 73.

Á Tafla 8. Ríkisstjórnir 1971-2008 og fjöldi aðstoðarmanna.

Ráðuneyti	Tímabil	Ríkisstj.flokkar	Fjöldi aðst.	Tímabil
Fyrsta ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	1971-1974	B+G+F	3	1. tímabil
Ráðuneyti Geirs Hallgrímssonar	1974-1978	B+D	3	
Annað ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	1978-1979	A+B+G	4	
Ráðuneyti Benedikts Gröndal	1979-1980	A(starfsstjórn)	2	
Ráðuneyti Gunnars Thoroddsens	1980-1983	B+D+G	4	
Fyrsta ráðuneyti Steingríms Hermanssonar	1983-1987	B+D	11	2. tímabil
Ráðuneyti Þorsteins Pálssonar	1987-1988	A+B+D	15	
Annað ráðuneyti Steingríms Hermanssonar	1988-1989	A+B+G	6	
Þriðja ráðuneyti Steingríms Hermanssonar	1989-1991	A+B+G+S*	12	
Fyrsta ráðuneyti Davíðs Oddssonar	1991-1995	A+D	16	3. tímabil
Annað ráðuneyti Davíðs Oddssonar	1995-1999	B+D	14	4. tímabil
Þriðja ráðuneyti Davíðs Odssonar	1999-2003	B+D	17	
Fjórða ráðuneyti Davíðs Oddssonar	2003-2004	B+D	12	
Ráðuneyti Halldórs Ásgrímssonar	2004-2005	B+D	12	
Fyrsta ráðuneyti Geirs H. Haarde	2005-2007	B+D	13	
Annað ráðuneyti Geirs H. Haarde	2007-2008	D+S**	12	5. tímabil
Samtals			156	

\* Listabókstafurinn S er hér fyrir Borgaraflokkinn

\*\* Listabókstafurinn S er hér fyrir Samfylkinguna.

## 7.2 Kyn, aldur og fjöldi aðstoðarmanna 1971-2008.

Þegar frumvarp um ný Stjórnarráðslög voru flutt á Alþingi 1968 kom fram í máli Bjarna Benediktssonar að fastlega mætti búast við því að fyrstu árin myndu ekki allir ráðherrar nýta sér heimild til að ráða sér aðstoðarmann.<sup>62</sup> Þar reyndist Bjarni afar sannspár því á fyrsta tímabilinu, sem spannar árin 1971 til 1983 er tiltölulega rýr nýting ráðherra á þessu ákvæði. Ef fjöldi ráðherra er tekin saman kemur í ljós að einungis 16 af 41, eða 39% þeirra, réðu sér aðstoðarmann. Eftir það hefur nýtingin verið nær 100% ef frá eru skilin árin 1988-1989 en s.kv. þeim gögnum, sem stuðst er við, voru einungis sex aðstoðarmenn starfandi í þeirri ríkisstjórn.

Eins og fram kom í kafla 5.4 hefur hlutur kvenna verið mjög rýr í hópi aðstoðarmanna ráðherra. Að vísu byrjuðu hlutirnir vel að þessu leiti, því af fyrstu þremur aðstoðarmönnum, sem störfuðu í ríkisstjórninni 1971-1974 voru tvær konur. Eftir það liðu níu ár áður en að kona var ráðin á ný. Af þeim 16 aðstoðarmönnum, sem störfuðu á fyrsta tímabilinu voru einungis þessar tvær fyrrnefndu konur. Á tímabilinu 1983-1991 er hlutfall kvenna mun hærra eða 31,8% en það lækkar svo á ný á árum Viðeyjarstjórnarinnar 1991-1995. Hlutfallið hækkar lítillega á samstarfsárum Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks 1995-2007, eða upp í 17,6%. Á fimmta og síðasta tímabilinu er 25% aðstoðarmanna konur eða þrjár af tólf. Eins og komið var inn á í síðasta kafla er nokkuð breytilegt eftir stjórnmalaflokkum, hvernig vægið er á milli kynjanna. Miðað við gefnar forsendur, er hæsta hlutfall kvenna hjá Alþýðubandalaginu en lægst hjá Alþýðuflokknum. Höfundur gerði ekki sérstaka rannsókn á fylgni á milli kyns ráðherra og aðstoðarmanns, en s.kv. niðurstöðum dr. Ómars Kristmundssonar er ekki slíka fylgni að finna, en tekið skal fram að rannsóknarforsendur hans og höfundar eru ekki þær sömu þótt svipaðar séu.<sup>63</sup>

Þegar á heildina er litið eru aðstoðarmenn frekar ungir er þeir hefja störf. Eins og gat um í kafla 5.3 er meðalaldur þeirra 37,0 ár hafa ber í huga að aldursdreifingin er neikvætt skekkt og miðgildið er 33 ár. Þegar litið er á aldursamsetningar á umræddum fimm tímabilum kemur í ljós að á fyrsta og síðasta tímabilinu er aldur þeirra þó mun hærri en meðaltalið eða

<sup>62</sup> Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. Bls. 1865

<sup>63</sup> Ómar H. Kristmundsson: „*Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971-2005*“. Stjórnmal og stjórnsýsla: Veftímarit, 1. tbl. 1. árg. Reykjavík 2008. Bls. 74.

tæp 41 ár. Á öðru og þriðja tímabilunum eru meðalaldur nokkuð minni, en samt sem áður hár miðað við heildarmeðaltalið eða tæplega 39 ár. Það er fjórða tímabilið sem hefur nokkra sérstöðu hér en meðalaldurinn á því tímabili er rétt rúmlega 34 ár.

**Tafla 9. Kyn, aldur og fjöldi aðstoðarmanna 1971-2008.**

Tímabil	Fjöldi N	Kyn		Meðalaldur	Lággildi	Miðgildi	Hágildi	Staðalfr.
		Karlar	Konur					
1971-1983	16	14(87,5)	2(12,5%)	40,8	26	41	64	10,9
1983-1991	44	30(68,2)	14(31,8)	38,4	29	38	56	6,4
1991-1995	16	14(87,5)	2(12,5%)	38,8	27	40,5	53	7,8
1995-2007	68	56(82,4)	12(17,6%)	34,2	22	33	49	5,7
2007-2008	12	9(66,7%)	3(33,3%)	40,8	35	40,5	60	6,6
Heild	156	78,8%	21,2%	37,0	36	22	64	7,3

### 7.3 Menntun aðstoðarmanna 1971-2008.

Eins og þegar hefur komið fram þá er menntun aðstoðarmanna að jafnaði nokkuð góð en um 84% þeirra höfðu lokið a.m.k. grunnskólanámi. Þegar við skoðum menntunarsamsetninguna eftir umræddum tímabilum kemur í ljós að ákveðins munar gætir á milli þeirra. Almennt má segja að á þriðja tímabilinu hafi menntun aðstoðarmanna verið hvað mest en þá höfðu 93,8% þeirra lokið grunnskólanámi þar af voru 56,3% þeirra með framhaldsgráðu einnig. Reyndar er hlutfall þeirra sem lokið höfðu framhaldsháskólanámi nokkuð hátt á 1., 2. og 5. tímabili, þar sem meira en helmingur þeirra hafði lokið framhaldsháskólanámi. Þó svo að lægsta hlutfall aðstoðarmanna með framhaldsháskólamenntun sé á 4. tímabilinu með 38,3% þá höfðu 44,1% bachelor gráðu og því voru ríflega fjórir af hverjum fimm háskólagengnir. Ef mörkin eru sett á við lágmarksháskólamenntun kemur í ljós að hæsta hlutfall óháskólagenginna var á

**Tafla 10. Menntun aðstoðarmanna eftir tímabilum.**

Tímabil	Fjöldi N	Menntun						
		grunnsk.. nám	2. ára nám	Stúdent	Bachelor	Master	Doktor	
1971- 1983	16	0(0%)	4(25%)	0(0%)	5(31,2%)	6(37,5%)	1(6,2%)	100%
1983- 1991	44	1(2,3%)	4(9,1%)	2(4,5%)	13(29,5)	19(43,2)	5(11,4)	100%
1991- 1995	16	0(0%)	0(0%)	1(6,2%)	6(37,5%)	6(37,5%)	3(18,8)	100%
1995- 2007	68	0(0%)	2(2,9%)	10(14,7)	30(44,1)	25(36,8)	1(1,5%)	100%
2007- 2008	12	0(0%)	0(0%)	1(8,3%)	4(33,3%)	6(50%)	1(8,3%)	100%
Heild	156	1(0,6%)	10(6,4)	14(9%)	58(37,2)	62(39,7)	11(7,1)	

árunum 1971 til 1983 en þá var 25% þeirra með svokallaða tveggja ára gráðu. Þrír af þeim voru samvinnuskólagengnir framsóknarmenn, einn aðstoðarmaður, Steinunn Finnbogadóttir hafði lokið tveggja ára námi úr ljósmæðraskólanum eftir grunnskólapróf. Almenn er ekki hægt fullyrða að menntunarkröfur hafi aukist með tímanum. Svo virðist að áhrifabreytan hér séu stjórnmalaflokkarnir frekar en auknar kröfur með tímanum, en eins og fram kom í kafla 6.3 þá á Framsóknarflokkurinn með meirihluta þeirra aðstoðarmanna, sem ekki hafa lokið háskólaprófi eða 16 af 25 (64%).

#### **7.4 Stjórnála- og starfsreynsla eftir tímabilum.**

Eins og sést á töflu 11 er það breytilegt eftir tímabilum hversu mikla reynslu af stjórnmalum, stjórnsýslu eða fjölmiðlun er á meðal aðstoðarmanna ráðherra. Þó svo að flokkstengsl séu almennt há, eru önnur stjórnmalareynsla mjög breytileg, þó svo að hlutfall þeirra sem hafa setið á þingi eða í sveitarstjórn sé aldrei meira en 33,3%. Sömu sögu er að segja um fjölmiðlun, en svo virðist sem stjórnsýslureynsla aðstoðarmanna fari minnkandi en að sama skapi fari fjölmiðlunarreynsla vaxandi. Á fyrsta tímabilinu voru einungis 12,5% aðstoðarmanna með reynslu úr fjölmiðlageiranum og sama hlutfall þeirra hafði setið á Alþingi eða í sveitarstjórn.

**Tafla 11. Stjórn mála- og starfsreynsla úr stjórn sýslu og fjölmiðlun.**

Tímabil	Fjöldi	Flokksstarf	Þing	Sv.stjórn	Fjölmiðlar.	Stjórns.reynsla
1971-1983	16	75%	12,5%	12,5%	12,5%	56,2%
1983-1991	44	88,6%	27,3%	22,7%	31,8%	56,8%
1991-1995	16	62,5%	12,5%	6,2%	25%	56,2%
1995-2007	68	95,6%	13,2%	23,5%	30,9%	41,2%
2007-2008	12	83,3%	33,3%	16,7%	75%	33,3%
Heild	156					

Tímabilið 1991-1995 sker sig á vissan hátt úr. Þar eru flokkstengslin langminnst eða 62,5% og í samræmi við það er reynsla af þing- eða sveitarstjórnarsetu einnig lág. Tímabilin 1983-1991 og 1995-2007 eru um margt svipuð en þar má almennt greina sterk tengsl við stjórn málaflokka og fjölmiðlareynslu, en á síðarnefnda tímabilinu mælist heldur minni stjórn sýslureynsla. Svo virðist sem stjórn sýslureynsla fari minnkandi og fjölmiðlareynsla vaxandi ef heildartíminn er skoðaður en 75% aðstoðarmanna í núverandi ríkisstjórn hafa unnið sem blaðamenn en einungis 33,3% sögðust hafa unnið innan stjórn sýslunnar áður en þeir tóku við aðstoðarmannsstarfinu.<sup>64</sup>

### 7.5 Bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna 1971-2008-samantekt.

Samkvæmt rannsókn og umfjöllun þessa kafla hafa bakgrunnseinkenni aðstoðarmanna ekki þróast á einn veg á árunum 1971 til 2008. Segja má að allar þær breytur sem hér hafa verið skoðaðar hafi sveiflast eftir tímabilum en þó má greina vaxandi fjölmiðlareynslu og einhverja minnkun þegar kemur að stjórn sýslureynslu. Hvað varðar stjórn málareynslu þá hefur þriðja tímabilið, 1991-1995, sérstöðu en tengsl aðstoðarmanna við stjórn málaflokka virðast þar í algjöru lágmarki. Þó að fimmta og núverandi tímabil, sé um margt mjög sérstakt þá er of snemmt að fullyrða hvort þar megi finna merki um varanlega breytingu hvað varðar bakgrunn

<sup>64</sup> S.kv. Spurningalista, sem höfundur sendi öllum núverandi aðstoðarmönnum ráðherra. (Sjá viðauka B).

aðstoðarmanna ráðherra. Miðað við þau gögn, sem hér hafa verið til skoðunar má þó ætla að það fari að stórum hluta til eftir því hvaða stjórnmálaflokkur á í hlut hvernig einkenni aðstoðarmanna verður. Þó er allt breytingum háð og aldrei hægt að fullyrða með hluti sem þessa.

## 8.kafli Hvað tekur við? Frami aðstoðarmanna.

Eins og fram kom í inngangi hafa aðstoðarmenn ráðherra oft á tíðum verið einstaklingar, sem hafa verið viðloðandi sviðsljósið, eftir að starfstíma þeirra í þágu ráðherra lýkur. Hér mun höfundur fjalla stuttlega um það sem tekur við hjá þessum einstaklingum eftir að starfstíma þeirra lýkur. Hér verður fjallað um það í hvaða starf þeir hverfa í og þá sérstaklega með tilliti til hugsanlegrar pólitískrar þátttöku þeirra. Líkt og með fyrri störf þá tel ég hvern einstakling aðeins einu sinni óháð því hversu mörgum ríkisstjórnnum hann tengist.

### 8.1 Næsta starf.

Í þessum hluta er skoðað hvaða starf aðstoðarmaður tekur sér fyrir hendur að skipunartíma loknum. Eins og sjá má á mynd 14 má greina nokkra breytingu á atvinnuháttum þeirra fyrir og eftir starfstíma sinn. Það sem meðal annars sést er að hlutfall þeirra eykst innan einkageirans og einnig að þingmönnum fjölgar, ef miðað er við fyrra starf, tífalt, eða úr einum í tíu. Einnig má draga þá ályktun að aðstoðarmannsstarfið sé einskonar áfangi á framabrot einstaklinga að því leitinu til að færri fara í nám eftir starfstímann en komu úr því.

Þær starfsbreytur, sem höfundur valdi við upphaf rannsóknarinnar hefðu e.t.v. getað verið öðruvísi og þar með gætum við séð betur og nákvæmar þróun fyrir og eftir. Hins vegar má þó greina ýmislegt í þeim gögnum, sem unnið var úr. Þær breytingar á fyrra og næsta starfi aðstoðarmanna sem greina má eru einna helst eftirfarandi.

- Þingmönnum fjölgar tífalt eða úr einum í tíu. Hér eru einungis aðalmenn taldir, en einnig var nokkuð um varamenn.
- Einstaklingar sem hverfa til starfa hjá einkafyrirtækjum, fjölgar úr tæplega 20,9% í 33,3%.
- Enginn aðstoðarmanna snéri aftur í starf hjá fjölmiðli, en einn hóf störf á vettvangi án þess að hafa verið þar áður.<sup>65</sup>

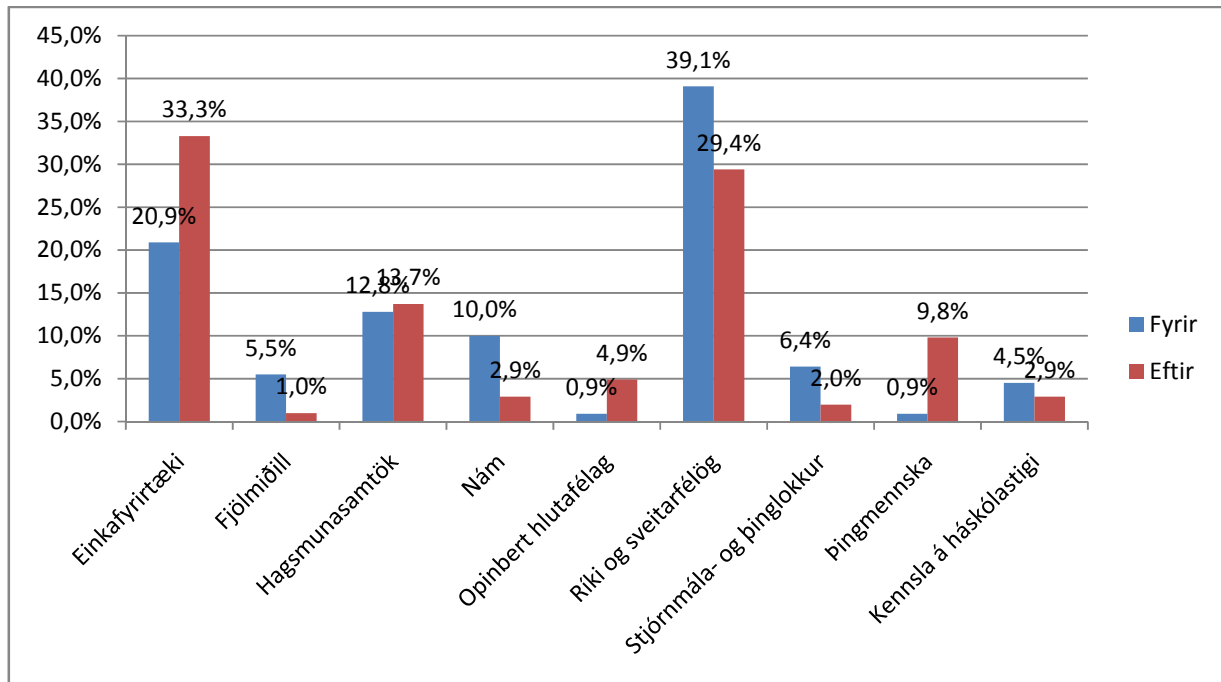
---

<sup>65</sup> Umræddur einstaklingur er Grétar Jónius Guðmundsson, sem tjáði höfundi að áhugi fyrir fjölmiðlastarfi hafi vaknað hjá sér á meðan hann sinnti starfi aðstoðarmanns.(Viðtal tekið símaleiðis 28. september 2008.)



- Einungis þrjár einstaklingar hverfa í nám á móti þeim 14, sem komu úr námi í aðstoðarmannsstarfið.

**Mynd 14. Fyrri og næsta starf aðstoðarmanna ráðherra.**



- Fjöldi aðstoðarmanna í starfi hjá stéttafélögum eða hagsmunasamtökum er sterk bæði fyrir og eftir, með örlitla hlutfallslega fjölgun sem framtíðarstarf.
- Starfsmönnum stjórn mála flokka fækkar til muna.

## 8.2 Frami innan stjórnkerfisins.

Þó að opinberum starfsmönnum fækki almennt mátti sjá á rannsókn höfundar á einstaklingunum að margir þeirra hlutu góða stöðu innan stjórnkerfis hins opinbera. Samkvæmt grein Gunnars Helga Kristinssonar um pólitískar ráðningar hafa þess háttar stöðuveitingar viðgengist í stjórnkerfinu frá mótun þess fjórflokkakerfisins. Hins vegar bendir Gunnar á að þrátt fyrir að pólitískar ráðningar séu enn við lýði þá sé umfang þeirra mun minna á seinni árum. Samkvæmt Gunnari er ráðning ráðherra á aðstoðarmanni dæmi um pólitíska ráðningu, en sú

eina sem er opinberlega viðurkennd.<sup>66</sup> Eins og fram hefur komið er tenging aðstoðarmanna við stjórnmalaflokka sterk, þó svo að menntun þeirra og reynsla sé almennt góð. Sökum hinnar pólitísku tengingar hefur verið sterk tilhneiging að setja alla aðstoðarmenn undir sama hatt og stjórnmalamenn. Hér á eftir mun höfundur rekja nokkur dæmi um ráðningar fyrrum aðstoðarmanna í opinber störf, sem féllu undir skilgreiningu pólitískra ráðninga. Einn heimildamaður minn, sem sinnti starfi aðstoðarmanns ráðherra, tjáði höfundi að eftir eitt ár í starfi hjá ráðherra hafi losnað staða ráðuneytisstjóra þess ráðuneytis. Ráðherrann, yfirmaður hans hafi þá byrjað að bjóða honum þessa stöðu, ítrekað, sem að hann að lokum hafnaði. Það má því draga þá ályktun að aðgengi aðstoðarmanna að pólitískum ráðningum, sé gott og eru þess fjölmörg dæmi.

Alls hafa sex aðstoðarmenn hlotið skipun sem ráðuneytisstjórar strax eða fljótlega eftir starfstíma sinn í þágu ráðherra en í dag eru tveir af tólf ráðuneytisstjórum fyrrverandi aðstoðarmenn ráðherra. Alls má flokka 25 fyrrverandi aðstoðarmenn, sem háttsetta embættismenn í dag, hér er átt við skrifstofu og deildarstjóra í ráðuneytum, forstöðumenn stofnanna, dómara o.þ.h. Þess skal þó getið að margir þeirra komu úr störfum hjá hinu opinbera, sem þeir síðar snéru aftur til, en þó hafa margir hlotið frekari frama eftir aðstoðarmannastarfið óháð því.

Margar slíkar skipanir hafa valdið deilum í þjóðfélagsumræðunni. Nýjasta dæmið er skipun Þorsteins Davíðssonar í stöðu dómara við héraðsdóm Norðurlands eystra í desember 2007. Þar vísaði Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra til reynslu hans sem aðstoðarmanns dómsmálaráðherra þegar hann var inntur eftir rökstuðningi við skipunina. Því má þó við bæta að í viðtali höfundar við Björn Bjarnason, dómsmálaráðherra kom fram að eitt helsta verkefni Þorsteins í ráðuneytinu hafi verið vinna í tengslum við dómstóla landsins og að hann hafi verið löglærður starfsmaður héraðsdóms Reykjavíkur áður en hann hóf vinnu sem aðstoðarmaður dómsmálaráðherra.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískar stöðuveitingar á Íslandi“. Stjórnmal og stjórnsýsla: Veftímarit, 1. tbl. 2. árg. Reykjavík 2006. Bls. 17.

<sup>67</sup> Björn Bjarnason: Viðtal tekið 19. nóvember 2008.

Einnig vakti skipun Þorkels Helgasonar, sem áður var aðstoðarmaður Sighvats Björgvins-sonar, iðnaðarráðherra, deilur árið 1993 og hið sama má segja um skipun Björns Friðfinnssonar sem ráðuneytisstjóra í viðskiptaráðuneytinu á sama tíma.

Eitt annað dæmi um umdeilda ráðningu aðstoðarmanns er mál sem vakti nokkra umræðu og var m.a. kært til umboðsmanns Alþingis. Það var ráðning Jakobs Fals Garðarssonar, fyrrverandi aðstoðarmanns Sturlu Böðvarssonar, samgönguráðherra í stöðu deildarsérfræðings í samgönguráðuneytinu. Einn umsækjendanna í starfið kærði þessa ráðningu en í rökstuðningi frá samgönguráðuneytinu segir m.a.:

*„ Sá sem ráðinn var í starfið hefur menntun í stjórn málafræði auk yfirgripsmikillar þekkingar á starfi og málaflokkum ráðuneytisins eftir fjögurra ára starf í ráðuneytinu sem aðstoðarmaður ráðherra. Auk þess hafði hann áður starfað á sviði rafrænna viðskipta og hafði því reynslu og þekkingu á fjarskipta- og upplýsingatækni. Þetta atriði vó þungt við val í stöðuna.<sup>68</sup>*

Þó svo að umboðsmaðurinn taki ekki afstöðu til mats ráðuneytisins á reynslu og menntun Jakobs, þá átelur hann þau vinnubrögð ráðuneytisins að sinna ekki auglýsingaskyldu skv. grein laga um opinbera starfsmenn.<sup>69</sup>

Í kjölfar þessa máls sá ráðuneytisstjóri og einn skrifstofustjórinn sig knúna til að skrifa greinargerð vegna þessarar ráðningar, sem m.a. kemur fram að starf hans sem aðstoðarmaður ráðherra hafi vegið þungt í ráðningu hans.

*Ráðningatími aðstoðarmanns ráðherra til fjögurra ára var í þann veginn að renna út, en ráðuneytinu þótti sem fengur yrði að því að njóta starfskrafta hans og að yfirgripsmikil þekking hans á málefnum ráðuneytisins nýttist sérlega vel í því starfi.<sup>70</sup>*

---

<sup>68</sup> Umboðsmaður Alþingis(heimasíða): [www.umbodsmaduralthingis.is](http://www.umbodsmaduralthingis.is). Mál nr. 3956/2003. Nálgast 25. nóvember 2008.

<sup>69</sup> Sama heimild.

<sup>70</sup> Samgönguráðuneytið(heimasíða): [www.samgonguraduneyti.is](http://www.samgonguraduneyti.is). Hugleiðingar um stjórn sýslu að gefnu tilefni. Nálgast 25. nóvember 2008.

Þó svo að ráðningar aðstoðarmanna í opinber störf hafi oft valdið deilum og umræðum pólitískar stöðuveitingar verður ekki framhjá því litið að reynsla þeirra úr starfi innan ráðuneytisins er oft mjög víðtæk á þeim málaflokki, sem undir ráðuneytið heyrir. Þó dæmin hér að ofan tengist umdeildum ráðningum fyrrum aðstoðarmanna hefur komið fram að menntun þeirra er almennt góð og reynsla þeirra sem aðstoðarmenn, vegur einnig þungt. Þó mikill meirihluti þeirra sé flokksbundinn sama flokki og ráðherra og margir þeirra hafi pólitíska fortíð úr flokksstarfi og jafnvel kjörnum embættum, þá verður í raun að skoða hvert mál fyrir sig til að ákvarða hvort um sé að ræða pólitíska ráðningu eða ráðningu byggða á faglegum forsendum.

### 8.3 Pólitískur frami aðstoðarmanna.

Ef framboðsmál aðstoðarmanna eru skoðuð virðist við fyrstu sýn vera nokkuð jafnvægi á milli framboða fyrir og eftir starfstíma umræddra einstaklinga í þágu ráðherra. Hins vegar skal það tekið fram að við gagnöflun höfundar á framboðsmálum aðstoðarmanna voru afar margir neðarlega á lista og tóku flestir einungis sæti sem varamenn, sér í lagi á Alþingi, algengara var þó að aðstoðarmenn væru aðalmenn í sveitarstjórn. Þessi staðreynd sést m.a. á mynd 14 þar sem einungis einn þingmaður, Jóhann Einvarðsson, fór úr þingmannsstarfi í aðstoðarmennsku, en tífalt fleiri fóru úr aðstoðarmannsstarfinu inn á Alþingi.<sup>71</sup> Einnig skal við þetta bætt, þeim fyrirvara á gögnunum að ætla má að einhverjir fyrrverandi aðstoðarmenn, sem ekki hafa enn kveðið sér hljóðs á vettvangi stjórnmalanna, geri það í framtíðinni, en nokkur dæmi eru um það að töluverður tími geti liðið á milli aðstoðarmannsstarfsins og framboðs.

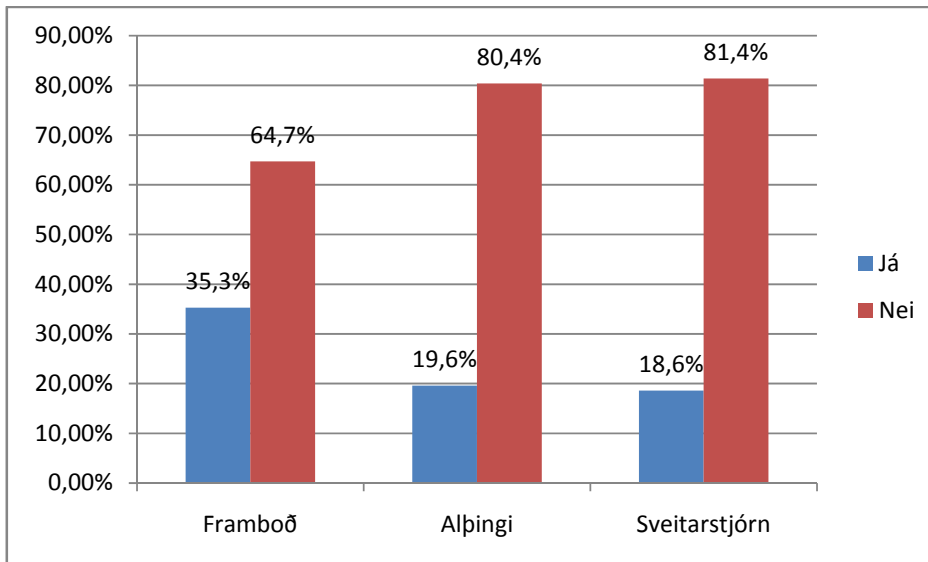
Því má segja með nokkurri vissu að þrátt fyrir takmarkaða fjölgun á framboðum aðstoðarmanna eftir að starfi þeirra lýkur, þá hefur þeim, oftar en ekki vegnað betur í prófkjörum og náð ofar á framboðslista. Mun hærra hlutfall varamanna til Alþingis eða sveitarstjórna var í bakgrunnsræðingum, en þegar framtíð þeirra var skoðuð voru þeir í meira mæli aðalmenn á Alþingi eða í sveitarstjórn. Því má segja að pólitískur frami aðstoðarmanna vaxi eftir að starfi þeirra lýkur í þágu ráðherra. Þegar litið er á mynd 15, sést að rúmur

---

<sup>71</sup> Þess skal getið að Jóhann fór svo aftur á þing eftir tíma sinn sem aðstoðarmaður ráðherra, kjörtímabilið 1987-1991.

Þriðjungur aðstoðarmanna fer á einhverjum tímamarki í framboð til annað hvort, en stundum bæði til þings og sveitar.

**Mynd 15. Framboð fyrrum aðstoðarmanna ráðherra til þings eða sveitar.**



Því ber að bæta við þetta að þessar upplýsingar miðast við nýjustu kosningar, eða Alþingiskosningarnar 2007. Fjöldmörg dæmi eru um að fyrrum aðstoðarmenn ráðherra fari í framboð nokkru eftir starf sitt í ráðuneytunum og því má geta sér til um að þetta hlutfall hækki, miðað við það þýði sem hér er tekið til, í framtíðinni. Höfundur treystir sér þó ekki til að spá fyrir um hversu mikið þetta hlutfall gæti hækkað.

Við þetta má svo að lokum bæta að þeir einstaklingar, sem inn á Alþingi eða í sveitarstjórn ná, hljóta oft á tíðum góða vegferð þar innan. Af þeim 20 einstaklingum, sem inn á þing hafa farið hafa fjórir hlotið ráðherradóm og þeim 109 einstaklingum, sem til athugunar voru hafa 12, eða tæp 12% þeirra gegnt stöðu sveitarstjóra, forseta sveitarstjórnar eða formennsku í borgar- eða bæjarráði. Þá eru ótaldir þeir einstaklingar, sem kosningu hafa hlotið sem óbreytir sveitarstjórnarfulltrúar. Það er því glögg á fyrirbyggjandi gögnum að það getur reynst gott veganesti í stjórnmálum að hafa sinnt starfi aðstoðarmanns ráðherra.

Að endingu er svo við þetta að bæta að nokkrir viðmælenda höfunda tjáðu honum að eftir starf þeirra sem aðstoðarmenn hafi þeir hinir sömu orðið hreinlega afhuga stjórn mála-afskiptum og komið hvergi nærri þeim vettvangi eftir reynslu sína sem aðstoðarmenn.

## 9.kafli. Niðurstöður

Í þessari ritgerð hefur höfundur gert aðstoðarmenn ráðherra á Íslandi að umfjöllunarefni sínu. Það sem sett var til rannsóknar voru fjögur atriði þessu tengdu. Í fyrsta lagi að skoða bakgrunn aðstoðarmanna. Í annan stað að skoða hlutverk þeirra í þjónustu ráðherra. Í þriðja lagi hvers konar tengsl liggja að baki, á milli ráðherra og aðstoðarmanns. Að lokum hver starfsframi aðstoðarmanna er, með sérstöku tilliti til stjórn mála og opinberra starfa. Þessi atriði voru svo skoðuð út frá stjórn málaflokkum og tímabilum.

Eins og fram hefur komið virðist hlutverk aðstoðarmanns ráðherra ákvarðast af tveimur meginþáttum, sá fyrsti og veigameiri stýrist af ráðherranum sjálfum og þörfum hans. Reynsla og pólitísk markmið ráðherra spila þar stórt hlutverk. Einnig hefur komið í ljós að í sumum ráðuneytum virðast faglegir aðstoðarmenn veljast til starfa fremur en í öðrum, hér er þá sérstaklega átt við landbúnaðarráðuneytið, þar sem búfræðimenntaðir einstaklingar hafa starfað sem aðstoðarmenn ráðherra í meirihluta tilvika. Þó skal tekið fram að þrátt fyrir að faglega hæfir, voru umræddir einstaklingar einnig í sama stjórn málaflokki og landbúnaðarráðherra.

Hvað varðar tilurð þess að viðkomandi einstaklingur verður fyrir valinu skiptir höfundur tengslum ráðherra og aðstoðarmanns í fjóra grunnflokka. Þessir flokkar eru eftirfarandi:

- Flokkstengsl
- Fagleg tengsl
- Kjördæmistengsl
- Persónuleg tengsl

Almennt eru flokkstengslin ríkjandi þegar kemur að vali á aðstoðarmanni, en eins og fram hefur komið hefur fagleg þekking og reynsla oft mikið að segja og í örfáum tilfellum er hún ráðandi á kostnað flokkstengsla. Oft spilar inn í þessi tengsl sú staðreynd að kunningssskapur hefur myndast á milli ráðherrans og aðstoðarmannsins í gegnum sama kjördæmi og flokksstarf þar, en einnig er tengingin persónuleg, þ.e. vensl eða vinskapur.

Óhætt er að fullyrða að hlutverk aðstoðarmanna í þágu ráðherra er mjög breytilegt. Þó að mikill meirihluti sinni a.m.k. af einhverju leiti pólitísku starfi, þá skarast verk svið þeirra inn á svið embættismanna viðkomandi ráðuneytis, en þetta er þó ekki algilt. Sumir þeirra koma inn í starfið með aðaláherslu á eitt verkefni innan ráðuneytisins, en aðrir starfa í ýmsum vinnuhópum og nefndum, við margvísleg verkefni og eru þar sem fulltrúi ráðherra og standa þar vörð um þær pólitísku áherslur, sem grundvallaðar eru af honum.

Hvað varðar bakgrunn allra aðstoðarmanna kom í ljós að þessi hópur samanstendur að langmestu leiti að háskólamenntuðum einstaklingum með meðalaldur í kringum 37 ár og eru í miklum meirihluta karlar eða í kringum 80% af þýðinu.

Tenging þeirra við stjórn mála flokka mælist almennt há eða tæplega 90% en um þriðjungur þeirra hefur einhverja reynslu af framboðsmálum og hefur þriðjungur þeirra tekið sæti á alþingi eða í sveitarstjórn, flestir þeirra reyndar sem varamenn. Um helmingur aðstoðarmanna hefur einhverja reynslu af störfum innan stjórnsýslunnar í tiltölulega víðum skilningi.

Greina má töluverðan mun á einkennum aðstoðarmanna þegar þeir eru skoðaðir eftir stjórn mála flokki ráðherra. Svo virðist sem aðstoðarmenn úr röðum Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks séu ívið yngri en vinstri flokkanna. Hvað varðar menntun er hæsta hlutfall háskólamenntaðra í Sjálfstæðisflokknum á meðan þriðjungur Framsóknarmanna hefur ekki lokið háskólaprófi. Aðstoðarmenn Alþýðuflokksins hafa þó hæsta hlutfall þeirra sem lokið hafa framhaldsháskólagráðu. Eins og fyrr segir eru konur í miklum minnihluta, þó hefur Alþýðubandalagið ákveðna sérstöðu, en þar eru konur fleiri karlar, en hlutfallslega fæstar í Alþýðuflokknum. Hvað varðar flokksstarf er flokkstengingin sterkust hjá Sjálfstæðismönnum en minnst hjá Alþýðuflokksmönnum. Þetta virðist gefa það til kynna að aðstoðarmenn síðastnefnda flokksins séu frekar ráðnir á faglegum forsendum en pólitískum, miðað við hina flokkana.

Við athugun á frama aðstoðarmanna eftir starf sitt hjá ráðuneytunum má greina fjórar leiðir. Einkageirinn, hið opinbera, stjórn mála og störf hjá hinum ýmsu hagsmunaaðilum. Af þessum fjórum sviðum, verða langflestir opinberir starfsmenn. Þó svo að svipað hlutfall



aðstoðarmanna sitji sem kjörnir fulltrúar á Alþingi eða í sveitarstjórn fyrir ráðningu sína, virðast þeir lenda ofar á framboðslistum flokkanna og sitja í meira mæli sem aðalmenn. Einnig eru dæmi um einstaklinga, sem ekki náum tilætluðum árangri í prófkjörum flokka sinna, en hafa þó gert tilraun til þess að skapa sér pólitískan frama. Almenn er hlutfall þeirra aðstoðarmanna, sem fara út í stjórnsmál, eða a.m.k. gera tilraun til þess, hátt.

Ef skoðuð eru einkenni aðstoðarmanna eftir tímabilum eru þau frekar sveiflukennnd. Miðað við þau gögn, sem höfundur styðst við, virðast stjórnsmálaflokkarnir sjálfir, en ekki breyttur tíðarandi vera áhrifabreytan hér.

Dæmin virðast sýna að aðstoðarmaðurinn hefur með tímanum orðið ráðherraum nauðsynlegur. Ólíkt því sem var uppi á teningnum fyrstu 12 árin, þegar minnihluti ráðherra réði sér aðstoðarmann. Nú er það svo að það heyrir til undantekninga ef ráðherra nýtir sér ekki þá heimild í Stjórnarráðslögum að kveðja sér mann til aðstoðar. Margt virðist þó óljóst í framkvæmd og túlkun þessara laga. Á meðan almenn túlkun hefur verið á þá leið að ráðherra sé einungis heimilt að ráða einn aðstoðarmann, sem heyrir beint undir hann, óháð þeim fjölda ráðuneyta sem hann hefur á sinni könnu, þá má finna undantekningar á. Komið hefur fyrir að ráðherra hafi fengið sama fjölda aðstoðarmanna og þau ráðuneyti, sem hann hefur stýrt en að sama skapi hefur öðrum ráðherrum verið slíkt meinað. Ráðning alls kyns ráðgjafa og fjölmiðlafulltrúa virðist byggjast á lagalega gráu svæði og vaknar sú spurning hvort ekki sé tímabært að skoða 15. grein stjórnarráðslaga og athuga hvort breytinga sé þörf. Þeir stjórnsmálsmenn, sem höfundur ræddi við virtust á einu máli um að þörf væri að víkka þessa heimild og gera ráðherrum kleift að ráðherra tvo til þrjá aðstoðarmenn í stað eins, líkt og nú er, enda eru slíkar ráðningar ekki einsdæmi og hafa verið stundað í allnokkurn tíma.

## 10.Kafli. Heimildaskrá.

Ásmundur Helgason og Ómar Kristmundsson: Stjórnarráð Íslands 1964-2004. I. Bindi. Sögufélagið. Reykjavík 2004.

Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. Ísafoldarprentsmiðja. Reykjavík 1969.

Bertelsen, Rasmus Gjedssø: Aðstoðarmaður Ráðherra: Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island. B.A. Ritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík 1997.

Birgir Thorlacius: Í þjónustu forseta og ráðherra. Almenna bókafélagið. Kópavogur 1994.

Gunnar Helgi Kristinsson: Farmers Parties: A study in electoral adaption. Háskólaútgáfan. Reykjavík 1991.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi“. “. Stjórnámál og stjórnsýsla: Veftímarit, 1. tbl. 2. árg. Reykjavík 2006.

Hjálmar Vilhjálmsson. „Aðstoðarmaður ráðherra“. Tímarit Lögfræðingafélagsins. 1981

Jóhannes Bjarni Kolbeinsson. Þingmen Sjálfstæðisflokksins 1944-2005 og þátttaka þeirra í ungliðastarfi flokksins. B.A ritgerð Janúar 2006. Reykjavík. 2006.

Kristján Þorvaldsson: Hreinar Línur. Lífssaga Guðmundar Árna. Reykjavík 1994.

Ómar H. Kristmundsson: „Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971-2005“. Stjórnámál og stjórnsýsla: Veftímarit, 1. tbl. 1. árg. Reykjavík 2008.

Óskar Guðmundsson: Alþýðubandalagið. Átakasaga. Svart á hvítu. Reykjavík 1987.

Páll Sigurðsson: Heilsa og velferð. Þættir úr sögu heilbrigðis- og tryggingaráðuneytisins. 1970-1995. Mál og mynd. Reykjavík 1998.

Stjórnarráð Íslands. Heimasíða, www.stjr.is

Viðskiptaráðuneytið Heimasíða: www.vidskiptaraduneyti.is

Örnólfur Árnason: Járnkallinn. Reykjavík 1993.

**Heimildir við gerð gagnasafns um bakgrunn og frama aðstoðarmanna:**

Benedikt Jónsson og Sigvaldi Júlíusson: Verkfræðingatal, bindi I og II. Þjóðsaga. Reykjavík 1996.

Gunnlaugur Haraldsson(ritstj.): Viðskipta- og hagfræðingatal 1877-1996. Þjóðsaga. Reykjavík 1997.

Gunnlaugur Haraldsson(ritstj.): Lögfræðingatal 1736-1992. Iðunn. Reykjavík 1993.

Gunnlaugur Haraldsson(ritstj.): Lögfræðingatal 1995-2004. Útgáfufélag Lögfræðingatals. Reykjavík 2005.

Gunnlaugur Haraldsson(ritstj.): Æviskrár M.A. stúdenta. III. 1955-1968. Steinholt Reykjavík 1990.

Pétur Ástvaldsson(ritstj.): Samtíðarmenn: Ævi og störf kunnra Íslendinga. Vaka Helgafell. Reykjavík 2003.

Torfi Jónsson: Æviskrár Samtíðarmanna I-III. bindi. Skuggsjá. Hafnarfjörður 1982-1984.

Vilhelm G. Kristinsson:Samtíðarmenn: Upplýsingar um ævi og störf tvö þúsund Íslendinga. Vaka Helgafell. Reykjavík 1993.

**Auk ofangreindra heimilda tók höfundur viðtöl við eftirfarandi:**

**Viðtöl**

Árni Gunnarsson

Bjarni Guðmundsson

Björn Bjarnason

Grétar Jóníus Guðmundsson

Gunnlaugur Júlíusson

Jón Ormur Halldórsson

Jónína Michaelsdóttir

Kjartan Jóhannsson

Margrét S. Björnsdóttir

Niels Árni Lund

Páll Pétursson

Róbert Marshall

Steingrímur J. Sigfússon

Þróstur Ólafsson

**Viðauki A**

**Aðstoðarmenn ráðherra 1971-2008.**

[70]

**Adda Bára Sigfúsdóttir**, f. 30. des 1926 í Reykjavík. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1971-1974.

**Anna Kristín Ólafsdóttir**, f. 26. mars 1966 í Reykjavík. Aðstoðarmaður umhverfissráðherra frá 2007.

**Ari Edwald**, f. 11. júlí 1964 í Reykjavík. Aðstoðarmaður dóms- og kirkjumálaráðherra 1991-1995. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1995-1999.

**Arnar Þór Sævarsson**, f. 16. nóvember 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 2006-2007.

**Arnmundur Sævar Backman**, f. 15. janúar 1943 á Akranesi, d. 11. september 1998. Aðstoðarmaður félags-, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1980-1983.

**Álfhildur Ólafsdóttir**, f. 27. ágúst 1956 í Gerði í Hörgárdal. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1988-1990.

**Ármann Kr. Ólafsson**, f. 17. júlí 1966 á Akureyri. Aðstoðarmaður samgönguráðherra 1995-1999. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1999-2006.

**Árni Gunnarsson**, f. 15. apríl 1967 á Akureyri. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1995-1999.

**Árni Magnússon**, f. 4. júní 1965 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 1995-1999. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 1999-2001.

**Ásdís Halla Bragadóttir**, f. 6. júlí 1968 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1995-1999.

**Bergþór Ólason**, f. 26. september 1975 á Akranesi. Aðstoðarmaður samgönguráðherra 2003-2006.

**Birgir Hermansson**, f. 18. ágúst 1963 í Reykjavík. Aðstoðarmaður umhverfissráðherra 1993-1995.

**Birkir Jón Jónsson**, f. 24. júlí 1979 á Siglufirði. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 2001-2003.

**Bjarni Guðmundsson**, f. 18. ágúst 1943 á Kirkjubóli í Dýrafirði. Aðstoðamaður landbúnaðarráðherra 1983-1988.

**Björn Björnsson**, f. 24. ágúst 1949 á Akureyri, d. 11. september 2005. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1987-1988.

**Björn Friðrik Brynjólfsson**, f. 22. desember 1972 að Lóni í Kelduhverfi. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 2004-2007. Aðstoðarmaður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 2007.

**Björn Dagbjartsson**, f. 19. janúar 1937 í Álftagerði í Mývatnssveit. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1979-1980.

**Björn Rúnar Friðfinnsson**, f. 23. desember 1939 á Akureyri. Aðstoðarmaður dóms- og kirkjumála og viðskiptaráðherra 1987-1988 og viðskipta- og iðnaðarráðherra 1988-1989.

**Björn Ingi Hrafnsson**, f. 5. ágúst 1973 í Hveragerði. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 2003-2004 og forsætisráðherra 2004-2006.

**Bogi Þórðarson**, f. 31. ágúst 1917 á Haugum í Stafholtstungum, d. 10. september 2000. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1980-1983.

**Borgar Þór Einarsson**, f. 4. maí 1975 á Akranesi. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 2003(júní – desember).

**Bragi Guðbrandsson**, f. 23. september 1953 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1991-1994.

**Böðvar Jónsson**, f. 31. júlí 1968 í Reykjavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra frá 2006.

**Davíð Ástráður Gunnarsson**, f. 9. júlí 1944 í Reykjavík. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1984-1985.

**Egill Heiðar Gíslason**, f. 29. júní 1958 á Grund í Súðavík. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 2001-2003.

**Einar Karl Haraldsson**, f. 17. desember 1947 á Akureyri. Aðstoðarmaður iðnaðarráðherra frá 2007.

**Einar Bergur Ingvarsson**, f. 26. júlí 1920 í Reykjavík, d. 17. maí 1993. Aðstoðarmaður sjávarútvegs- og heilbrigðis og tryggingaráðherra 1974-1978.

**Einar S. Sveinbjörnsson**, f. 23. mars 1965 í Reykjavík. Aðstoðarmaður umhverfisráðherra 1999-2003.

**Eiríkur Tómasson**, f. 8. júní 1950 á Akureyri. Aðstoðarmaður dómsmála- og viðskiptaráðherra 1977-1978 og aðstoðarmaður dómsmálaráðherra 1978-1979.

**Elsa Björk Friðfinnsdóttir**, f. október 1959 á Akureyri. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

**Eyjólfur Sveinsson**, f. 4. janúar 1964 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1994-1996.

**Eysteinn Jónsson**, f. 8. júlí 1970 í Reykjavík. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 2003-2007.

**Finnur Ingólfsson** f. 8. ágúst 1954 í Vík í Mýrdal. Aðstoðarmaður 1983-1987. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1987-1991.

**Geir Hilmar Haarde**, f. 8. apríl 1951 í Reykjavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1983-1987.

**Georg Haraldur Tryggvason**, f. 26. október 1941 á Akureyri. Aðstoðarmaður félags-, og heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1978-1980.

**Gréta Ingbórsdóttir**, 25. júlí 1966 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra frá 2006.

**Grétar Júníus Guðmundsson**, f. 25. apríl 1953 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1989-1991.

**Guðbjörg Sigurðardóttir**, f. 29. apríl 1956 á Akureyri. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 2002-2003.

**Guðjón Ólafur Jónsson**, f. 17. febrúar 1968 á Akranesi. Aðstoðarmaður umhverfisráðherra 1995-1999.

**Guðmundur Einarsson**, f. 5. nóvember 1948 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 1990-1993.

**Guðmundur Páll Jónsson**, f. 30. desember 1957 á Akranesi. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 2006-2007.

**Guðmundur Magnússon**, f. 17. apríl 1956 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1987-1988.

**Guðríður Sigurðardóttir**, f. 19. maí 1946 í Hafnarfirði. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1992-1993.

**Guðrún Ágústs dóttir** f. 1. janúar 1947 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1988-1991.

**Guðrún Zöega**, f. 4. september 1948 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðarráðherra 1987-1988.

**Gunnar Bragi Sveinsson**, f. 9. júní 1968 á Sauðárkróki. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1999-2000.

**Gunnlaugur Júlíusson**, f. 8. september 1952 í Patreksfirði. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1990-1991.

**Halldór Árnason**, f. 20. apríl 1958 á Eskifirði. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1991-1994.

**Hanna Katrín Friðriksson**, f. 4. ágúst 1964 í Reykjavík. Aðstoðarmaður heilbrigðisráðherra frá 2007.

**Haraldur Johannessen**, f. 27. nóvember 1968 í Reykjavík. Aðstoðarmaður umhverfissráðherra 2005-2006.

**Hákon Sigurgrímsson**, f. 15. ágúst 1937 í Holti í Stokkseyrarhreppi. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1978-1979.

**Helga Jónsdóttir**, f. 22. mars 1953 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1983-1987. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 1987-1988.



**Hermann Sveinbjörnsson**, f. 19. mars 1951 í Reykjavík. Aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra 1987-1991.

**Hilmar Þór Hilmarsson**, f. 28. apríl 1963 í Keflavík. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 1995-1999.

**Hrannar Björn Arnarson**, f. 16. ágúst 1968 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra frá 2007.

**Hreinn Loftsson**, f. 12. janúar 1956 í Vestmannaeyjum. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 1986-1987. Aðstoðarmaður samgönguráðherra 1987-1988. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1991-1992.

**Illugi Gunnarsson**, f. 26. ágúst 1967 á Siglufirði. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 2000-2005.

**Inga Jóna Þórðardóttir**, f. 24. september 1951 á Akranesi. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1984-1985 og aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1985-1987.

**Ingvi Hrafn Óskarsson**, f. 14. janúar 1974 í Reykjavík. Aðstoðarmaður dómsmálaráðherra 1999-2003.

**Jakob Falur Garðarsson**, f. 6. júní 1966 í Reykjavík. Aðstoðarmaður samgönguráðherra 1999-2003.

**Jóhann Einvarðsson**, f. 10. ágúst 1938 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1983-1987.

**Jóhanna María Eyjólfsdóttir**, f. 8. september 1967 í Vestmannaeyjum. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1999-2002.

**Jón Gunnarsson**, f. 19. september 1933 á Akureyri. Aðstoðarmaður umhverfisráðherra 1989-1991.

**Jón Ormur Halldórsson**, f. 5. mars 1954 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1980-1983.

**Jón Erlingur Jónasson**, f. 11. febrúar 1959 í Reykjavík. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1995-1999.

**Jón H. Karlsson**, f. 24. janúar 1949 í Neskaupstað. Aðstoðarmaður heilbrigðisráðherra 1993-1995.

**Jón Sveinsson**, f. 7. júlí 1950 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1988-1991.

**Jón Þór Sturluson**, f. 26. nóvember 1970 í Reykjavík. Aðstoðarmaður viðskiptaráðherra frá 2007.

**Jónas J. Elíasson**, f. 26. maí 1938 á Hnífsdal. Aðstoðarmaður iðnaðarráðherra 1985-1988.

**Jónas Jónsson**, f. 9. mars 1930, á Ystafelli í Köldukinn, d. 24. júlí 2007. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1971-1974.

**Jónína Kristbjörg Michaelsdóttir**, f. 14. janúar 1943 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1987-1988.

**Jónmundur Guðmarsson**, f. 8. mars 1968 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1998-2000.

**Kolbrún Ólafsdóttir**, 9. október 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 2006-2007.

**Kristrún Birgisdóttir**, f. 20. júní 1971. Aðstoðarmaður samgönguráðherra 2006(nóv.) – 2007(maí).

**Kristrún Heimisdóttir**, f. 28. ágúst 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra frá 2007.

**Lára V. Júlíusdóttir**, f. 13. apríl 1951 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1987-1988.

**Magnús Jóhannesson**, f. 23. mars 1949 á Ísafirði. Aðstoðarmaður umhverfisráðherra 1991-1992.

**Margrét S. Björnsdóttir**, f. 1. júlí 1950 í Boston Mass. Bandaríkjunum. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 1993-1995.

**Níels Árni Lund**, f. 1. júlí 1950, Nýhöfn, Norður Þingeyjarsýslu. Aðstoðarmaður landbúnaðaráðherra 1987-1988.

**Orri Hauksson**, f. 28. mars 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 1997-2000.

**Ólafur Arnarson**, f. 18. júlí 1963 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1991-1993.

**Páll Magnússon**, 12. mars 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 1999-2006.

**Ragnheiður Elín Árnadóttir**, f. 30. september 1967 í Reykjavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1998-2005. Aðstoðarmaður utanríkisráðherra 2005-2006. Aðstoðarmaður forsætisráðherra 2006-2007.

**Rannveig Guðmundsdóttir**, f. 15. september 1940 á Ísafirði. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1988-1989.

**Reynir Kristinsson**, f. 1. apríl 1947 í Hafnarfirði. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1986-1987.

**Róbert Marshall**, f. 31. maí 1971 í Reykjavík, Aðstoðarmaður Samgönguráðherra frá 2007.

**Sígfús Jónsson**, f. 2. apríl 1951 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra 1993.

**Sígfús Ingi Sígfússon**, f. 3. nóvember 1975 á Sauðárkróki. Aðstoðarmaður iðnaðarráðherra 2006-2007.

**Sigurður Jónsson**, f. 13. febrúar 1956 í Hafnarfirði. Aðstoðarmaður dómsmálaráðherra 1989-1991.

**Sigurgeir Þorgeirsson**, f. 27. ágúst 1952 á Húsavík. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1991-1995.

**Sigurjón Örn Þórsson**, f. 11. mars 1967 í Reykjavík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 2003-2006.

**Sólrún Björg Jensdóttir**, f. 22. júlí 1940 í Reykjavík. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra 1983-1984.

**Stefán Friðfinnsson**, f. 21. apríl 1948 í Reykjavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1988-1990.

**Steingrímur Ari Arason**, f. 31. desember 1953 í Reykjavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1991-1998.

**Steingrímur Sigurgeirsson**, 27. febrúar 1966. Aðstoðarmaður menntamálaráðherra frá 2004.

**Steinunn Finnbogadóttir**, f. 9. mars 1924 í Bolungarvík. Aðstoðarmaður félagsmálaráðherra 1971-1973.

**Svanfríður Inga Jónasdóttir**, f. 10. nóvember 1951 í Keflavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1988-1991.

**Sveinbjörn Eyjólfsson**, f. 27. nóvember 1959 í Hafnarfirði. Aðstoðarmaður landbúnaðarráðherra 1999-2003.

**Sæunn Stefánsdóttir**, f. 4. ágúst 1978 í Reykjavík. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 2003-2006.

**Una María Óskarsdóttir**, f. 19. september 1962 í Reykjavík. Aðstoðarmaður umhverfisráðherra 2004-2006.

**Þorkell Helgason**, f. 2. nóvember 1942 í Vestmannaeyjum. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1991-1993.

**Þorsteinn Davíðsson**, f. 12. nóvember 1971 í Reykjavík. Aðstoðarmaður dómsmálaráðherra 2003-2007.

**Þorsteinn Magnússon**, f. 8. desember 1952 í Reykjavík. Aðstoðarmaður mennta- og samgönguráðherra 1978-1979.

**Þorsteinn Ólafsson**, f. 2. mars. 1945 í Reykjavík. Aðstoðarmaður iðnaðarráðherra 1978-1979.

**Þorvarður Alfonsson**, f. 23. júní 1931 í Hnífsdal. Aðstoðarmaður iðnaðar- og félagsmálaráðherra 1974-1978.

**Þórhallur Ólafsson**, 15. maí 1952 í Reykjavík. Aðstoðarmaður dómsmálaráðherra 1995-1999.

**Þórir Haraldsson**, f. 27. febrúar á Selfossi. Aðstoðarmaður heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1995-2001.

**Þórir Hrafnsson**, f. 7. apríl 1964 í Reykjavík. Aðstoðarmaður dómsmálaráðherra frá 2007.

**Þröstur Ólafsson**, f. 4. október 1939 á Húsavík. Aðstoðarmaður fjármálaráðherra 1980-1983 og utanríkisráðherra 1991-1995.

## Viðauki B.

### Spurningalisti, sendur í tölvupósti á starfandi aðstoðarmenn ráðherra í september 2008.

Gestur Páll Reynisson heiti ég og er nemi í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Á þessari önn er ég að vinna að B.A. verkefni mínu, sem fjallar um aðstoðarmenn ráðherra, bakgrunn þeirra og frama. Í sambandi við þetta verkefni vil ég fara þess á leit yður að svara nokkrum bakgrunnsupplýsingum um sjálfa(n) þig. Við úrvinnslu þessara gagna er fyllsta trúnaðar gætt og ekki verður getið nafns svaranda í þessu tilliti í verkefninu.

Spurningarnar eru 11 talsin og lúta eingöngu að bakgrunnsupplýsingum um svarandann. Komi einhverjar athugasemdir eða spurningar, skaltu ekki hika við að spyrja.

1. Fæðingardagur og ár?
2. Fæðingarstaður?
3. Póstnúmer núverandi lögheimilis?
4. Menntun: Gagnfræðapróf, stúdentspróf, B.A./BS, M.A./M.S./doktorspróf?
5. Hefur þú unnið við fjölmiðlun?
6. Hefur þú unnið innan islenskrar stjórnsýslu?
7. Ef svarið er já, undir sama ráðuneyti og þú vinnur núna sem aðstoðarmaður?
8. Hefur þú gegnt trúnaðarstörfum innan stjórnmálaflokks?
9. Hefur þú starfað innan ungliðahreyfingar stjórnmálaflokks?
10. Hefur þú setið sem sveitastjórnarfulltrúi?
11. Hefur þú tekið sæti á alþingi?

Með von um góðar viðtökur,

Gestur Páll Reynisson