

Reynsla af ráðgefandi hæfnisnefndum¹

Hafsteinn Þór Hauksson, dósent við Háskóla Íslands
Ómar H Kristmundsson, prófessor við Háskóla Íslands

Inngangur.....	2
1. Almenn um reglur er gilda um ráðningar og skipanir í opinber störf og embætti.....	3
2. Ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 og reglna nr. 393/2012.....	5
2.1 Almenn.....	5
2.2 Um lagalega stöðu hæfnisnefnda.....	7
3. Tölfræðileg yfirlit yfir starfandi hæfnisnefndir 2012-2016.....	8
4. Verkferill hæfnisnefnda.....	10
4.1 Undirbúningur ráðuneytis.....	11
4.2 Undirbúningur hæfnisnefndar.....	11
4.3 Fyrsta mat.....	12
4.4 Annað og þriðja mat.....	13
4.5 Gerð áætlunar og skil.....	13
4.6 Mat ráðuneytis og ákvörðun ráðherra.....	14
5. Mat á núverandi fyrirkomulagi og ábendingar.....	16
5.1 Aðferðafræði við mat á umsækjendum.....	16
5.2 Verkferill til stuðnings hæfnisnefndum.....	16
5.3 Aðgangur að gögnum máls og andmælaréttur umsækjenda um embætti.....	17
5.4 Aðkoma ráðgjafarfyrirtækja.....	18
5.5 Málefnaleg huglæg sjónarmið.....	20
5.6 Seta mannaússtjóra ráðuneytis í hæfnisnefnd.....	20
5.7 Afstaða til sérstaks hæfnis nefndarmanna.....	21
5.8 Tímasetning á skipun hæfnisnefndar.....	21
5.9 Málsmeðferð ráðherra eftir að skýrsla hæfnisnefndar liggur fyrir.....	22
5.10 Samantekt.....	22
Heimildaskrá.....	23

Útdráttur

Í greininni er fjallað um ráðgefandi hæfnisnefndir og reynslu af störfum þeirra við skipanir í embætti innan Stjórnarráðs Íslands. Með lögum um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 voru í fyrsta sinn sett sérstök ákvæði um slíkar hæfnisnefndir við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra ráðuneyta. Á tímabilinu 2012-2017 störfuðu 17 hæfnisnefndir. Á grunni

¹ Grein þessi hefur staðist þær faglegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum Tímarits Lögréttu. Greinin byggir á grunni á óbirtri greinargerð sem unnin var fyrir og að frumkvæði forsætisráðuneytisins og skilað var í mars 2017. Höfundar þakka forsætisráðuneytinu samstarfið, sérstaklega Steinunni Halldórsdóttur sérfræðingi sem m.a. aðstoðaði við gagnasöfnun. Þá þakka höfundar Hafsteini Dan Kristjánssyni aðjúnkt fyrir gagnlegar ábendingar. Höfundar ítreka þó að þeir bera einir ábyrgð á efni greinarinnar.

greiningar á störfum þessara nefnda er lagt mat á þá reynslu sem skapast hefur á þessu tímabili. Jafnframt koma fram ábendingar um hvað megi betur fara í gildandi reglum um hæfnisnefndir.

Abstract

The article addresses the practice of evaluation committees in appointing senior cabinet officials, i.e. permanent secretaries and director generals, within the Government of Iceland. Provisions for this practice were first codified in Act no. 115/2011. During the period 2012-2017 17 evaluation committees were appointed. In the article, the efficacy of the committees is analyzed. In addition, suggestions are made how the regulatory framework can be improved.

Inngangur

Með lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 voru í fyrsta sinn sett ákvæði um sérstakar ráðgefandi nefndir sem er ætlað að meta hæfni umsækjanda við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að þessu fyrirkomulagi sé ætlað að tryggja samræmi við skipanir þessara embættismanna, m.a. til að ábyrgjast enn frekar en áður að byggt sé á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Hér er fjallað um þetta nýja fyrirkomulag og þá reynslu sem skapast hefur af starfi þeirra frá 2012 til loka 2016 en á þessu tímabili voru skipaðar 17 hæfnisnefndir. Í greininni eru jafnframt settar fram ábendingar um hvernig megi bæta núverandi fyrirkomulag. Byggt er á eftirfarandi gögnum:

- Tölulegum upplýsingum um störf nefndanna 2012-2016. Upplýsinga var leitað hjá ráðuneytunum um fjölda nefnda, samsetningu, málsmeðferðartíma o.fl. Einnig var safnað áætlunum nefndanna um ráðningarferli.
- Viðtölum við þrjá aðila sem ábyrgð bera á mannauðsmálum ráðuneytis. Valin voru þau þrjú ráðuneyti sem mestu reynsluna höfðu af starfi hæfnisnefnda. Spurt var m.a. um hvernig væri hagað vali í hæfnisnefnd, um fyrirkomulag samskipta við nefndina og ferlið eftir að hæfnisnefnd skilaði álit. Einnig var spurt um hvernig viðmælendur meta reynsluna af starfi hæfnisnefnda.
- Viðtölum við þrjá formenn hæfnisnefnda sem reynslu höfðu af starfi a.m.k. tveggja nefnda. Spurt var um ráðningarferlið, m.a. um verklag við val á umsækjendum og um mat viðmælenda á reynslu af þessu fyrirkomulagi.
- Viðtölum við tvo ráðherra sem komið hafa að skipunum þar sem fyrir lá álit hæfnisnefndar. Spurt var m.a. um hvernig aðkomu ráðherra að ráðningarferlinu hefði

verið háttáð, þá sérstaklega eftir að nefnd skilaði álit. Óskað var álits á núverandi fyrirkomulagi.

- Skoðun á reglum um hæfnisnefndir og hvernig þær samræmast lögum og reglum um opinberar ráðningar og skipanir í embætti. Jafnframt voru skoðuð álit umboðsmanns Alþingis og dómar þar sem ráðningar í opinber störf og embætti voru til skoðunar.

Greinin skiptist í fimm hluta. Fjallað er um gildandi reglur um hæfnisnefndir, birt er tölfræðilegt yfirlit yfir starfandi hæfnisnefndir og verkferli lýst. Að lokum er lagt mat á núverandi fyrirkomulag og settar fram ábendingar um hvað megi betur fara í gildandi reglum.

1. Almennt um reglur er gilda um ráðningar og skipanir í opinber störf og embætti

Skipun í embætti, hvort sem er í embætti ráðuneytisstjóra eða skrifstofustjóra í ráðuneyti, telst stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þetta þýðir að þegar skipað er í embættin þarf að fylgja ákvæðum þeirra laga. Ýmis ákvæði stjórnisýslulaga hafa sérstaka þýðingu við skipunina. Hér má í fyrsta lagi nefna ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi. Starfsmaður sem telst vanhæfur til meðferðar stjórnisýslumáls samkvæmt þeim viðmiðum sem rakin eru í 3. gr. laganna má ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess, sbr. 4. gr. laganna. Þar sem allir umsækjendur um opinbert embætti teljast aðilar að sama stjórnisýslumálinu er sá starfsmaður sem telst vanhæfur gagnvart einum umsækjendanna þar með orðinn vanhæfur til að fjalla um málið í heild sinni. Ástæða þess er sú að umsækjendurnir eru að sækja um eitt og sama embættið og stjórnvaldsákvörðunin felur í sér skipun í það. Í öðru lagi má hér nefna rannsóknarreglu, sbr. 10. gr. laganna, er kveður á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Áður en ráðherra tekur ákvörðun um skipun í embætti þarf hann því að fullvissa sig um að málið hafi verið nægjanlega rannsakað, einkum með fullnægjandi samanburði á umsækjendum með tilliti til þeirra sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar og koma fram í auglýsingu um embættið. Rétt er að taka fram að það að utanaðkomandi aðili komi að undirbúningi máls, svo sem hæfnisnefnd, firrir ráðherra ekki þessari ábyrgð.² Í þriðja lagi hafa ákvæði IV. kafla stjórnisýslulaga um andmælarétt grundvallarþýðingu í ráðningarmálum. Segja má að andmælaréttur í víðustu

² Sjá t.d. í þessu sambandi UA 9519/2017, þar sem fjallað var um ráðningu í starf þjóðgarðsvarðar Vatnajökulspjóðgarðs. Í álitinu segir m.a.: „Í þeim tilvikum þegar veitingarvaldshafi hefur falið ráðningarfyrirtæki að vinna tiltekna undirbúningsvinnu á upphafsstigum ráðningarferlisins, svo sem með því að leggja mat á umsækjendur og gefa þeim stíg, ber veitingarvaldshafa engu að síður að kynna sér þau gögn sem liggja til grundvallar þeirri vinnu og leggja mat á hvort hann sé sammála þeim niðurstöðum sem fyrir hann eru lagðar. Með öðrum orðum ber veitingarvaldshafanum, sem í þessu tilviki er framkvæmdastjóri þjóðgarðsins, sbr. ákvæði laga nr. 60/2007, um Vatnajökulspjóðgarð, að tryggja að hann hafi fulla yfirsýn yfir ráðningarferlið.“

TÍMARIT LÖGRÉTTU

merkingu feli í sér þrennt, þ.e. a) rétt aðila máls til þess að vita að til standi að taka stjórnvaldsákvörðun í máli hans, sbr. 14. gr. laganna. Í þeim tilvikum sem hér um ræðir er aðilum þetta auðvitað ljóst, enda hafa þeir sótt um auglýst embætti; b) rétt aðila til aðgangs að gögnum máls skv. 15. gr. laganna og að lokum c) rétt aðila til þess að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun sína, sbr. 13. gr. laganna.³ Vikið verður nánar að því hér síðar hvernig andmælarétturinn horfir við starfi hæfnisnefnda sem starfa skv. lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Í fjórða lagi skipta ákvæði stjórnvöldslaganna um rökstuðning ákvörðunar máli. Þannig eiga umsækjendur um embætti rétt á því að fá ákvörðun ráðherra um skipun rökstudda, sbr. 21.-22 gr. laganna.⁴ Í fimmta og síðasta lagi er rétt að nefna jafnræðisreglu 11. gr. stjórnvöldslaganna sem kveður m.a. á um að við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.

Annar lagabálkur sem hefur ríka þýðingu við skipanir í opinber störf eru lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Samkvæmt 1. gr. laganna taka þau til hvers manns sem er skipaður, settur eða ráðinn í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar. Í lögnum er gerður greinarmunur á embættum, annars vegar, og almennum störfum hins vegar. Hvort tveggja, störf ráðuneytisstjóra sem og störf skrifstofustjóra í stjórnarráðinu, teljast embætti í skilningi laganna, sbr. 22. gr. þeirra. Í 1. mgr. 6. gr. laganna er að finna almenn skilyrði til þess að fá skipun eða ráðningu í starf. Skilyrðin varða aldur, lögræði, nauðsynlegt heilbrigði, íslenskan ríkisborgararétt, almenna menntun og nauðsynlega sérmenntun og fjárforræði. Í 7. gr. er kveðið á um auglýsingaskyldu en laust embætti skal auglýsa í Lögbirtingablaði. Í V. kafla laganna eru svo ákvæði er varða sérstaklega skipun eða setningu í embætti, þ. á m. framangreind 22. gr. er telur upp þá sem teljast embættismenn.

Einnig er rétt að geta hér um lög nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Ákvæði þeirra varða m.a. það hvernig auglýsingar um laus embætti eru settar fram auk þess sem þau leggja bann við hvers konar mismunun á grundvelli kyns, hvort heldur beinni eða óbeinni, sbr. 1. mgr. 24. gr. laganna. Í 4. mgr. 26. gr. segir jafnframt að ef leiddar eru líkur að því að við ráðningu, setningu eða skipun í starf, stöðuhækkun, stöðubreytingu, endurmenntun, starfsþjálfun, símenntun, námsleyfi, uppsögn, vinnuáætlun eða vinnuskilyrði hafi

³ Þskj. 505, 116. löggjafarþingi 1992.

⁴ Í UA 5356/2008 segir m.a. um þetta: „Umboðsmaður Alþingis hefur alloft áður fjallað um þær kröfur sem gera verður til rökstuðnings sem veittur er í tilefni af skipun, ráðningu eða setningu í opinbert starf, sbr. t.d. álit umboðsmanns frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003. Eins og þar kemur fram verður viðtakandi rökstuðningsins að geta gert sér grein fyrir því með raunhæfum hætti á hvaða sjónarmiðum veitingarvaldshafi byggði ákvörðun sína og eftir atvikum hvert vægi þeirra hafi verið. Almenn tætti orða það svo að því yrði best náð fram með því að í rökstuðningi kæmi fram lýsing á því hvers konar starfsmanni veitingarvaldshafi var að leita að og hvernig sá umsækjandi sem valinn var féll að þeirri lýsingu.“

einstaklingum verið mismunað á grundvelli kyns, töku fæðingar- og foreldraorlofs eða annarra aðstæðna í tengslum við meðgöngu og barnsburð skuli atvinnurekandi sýna fram á að aðrar ástæður en kyn, fæðingar- og foreldraorlof eða aðrar aðstæður tengdar meðgöngu og barnsburði hafi legið til grundvallar ákvörðun hans.

Auk þeirra settu lagareglna sem gilda um ráðningu og skipan í opinber störf og embætti, skipta hér máli óskráðar meginreglur stjórnisýsluréttar, einkum svonefnd réttmætisregla, sem kveður á um að allar ákvarðanir stjórnvalda skuli byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Náskyld henni er sú regla að velja skuli hæfasta umsækjandann hverju sinni.

Pegar hinum almennu hæfnisskilyrðum skv. 6. gr. starfsmannalaganna sleppir, hefur veitingarvaldshafinn, í þessu tilfalli ráðherra, töluvert svigrúm til ákvörðunar um á hvaða málefnalegu sjónarmiðum verði byggt við skipun í embætti. Sem augljós dæmi má nefna það hvaða menntun sóst er eftir, hvers konar reynslu og hvaða persónueiginleikum. Enn fremur hefur ráðherrann svigrúm til þess að meta hver hinna málefnalegu sjónarmiða skuli vega þyngst við ákvörðunina. Gæta þarf þess að geta um þau sjónarmið sem mestu máli skipta í auglýsingu um embættið. Þó er ekki útilokað að veitingarvaldshafinn líti til sjónarmiða sem ekki var getið um í auglýsingu um embættið, en við þær aðstæður kann að skapast aukin skylda til rannsóknar máls, þar sem umsækjendum er eftir atvikum gefinn kostur á að koma á framfæri frekari upplýsingum.⁵

Hér hefur aðeins verið vikið stuttlega að nokkrum lagareglum sem hafa grundvallarþýðingu við ráðningu og skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra ráðuneyta. Um nánari umfjöllun þar að lútandi og um opinberan starfsmannarétt almennt vísast til annarra fræðiskrifa.⁶

2. Ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 og reglna nr. 393/2012

2.1 Almenn

Með lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 tóku gildi ný ákvæði er lúta að skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Þannig segir nú í 1. mgr. 18. gr. laganna: „Ráðherra skipar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra að fengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 19. gr. Aðrir starfsmenn eru ráðnir.“ Í 19. gr. segir svo:

⁵ Sjá um þetta t.d. UA 2699/1999 og UA 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003.

⁶ Sjá t.d. Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Ráðningar í opinber störf“, *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 10 (2), bls. 45-82, Ásmundur Helgason: „Löggjöf um opinberar starfsveitingar“, *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 2 (1) 2006 og Ásmundur Helgason: „Eru sérstakar reglur um réttarstöðu ríkisstarfsmanna til gagns eða óþurftar“, *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Lagadeild 2005, bls. 11-31.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

Við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum skv. 18. gr., sbr. þó 21. gr., skal ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið.

Niðurstaða hæfnisnefndar er ráðgefandi við skipun í embætti. Forsætisráðherra setur reglur um hæfnisnefndir þar sem m.a. er fjallað um skipun nefndar, hæfi nefndarmanna svo og verkefni og málsmeðferð.

Umrædd ákvæði um álitsgjöf hæfnisnefnda við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra fólu í sér nýmæli. Í athugasemdum er fylgdu frumvarpi til laganna segir m.a. að nauðsynlegt sé að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvaldshafa annars vegar og pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar. Í því sambandi skipti máli að fagleg yfirstjórn ráðuneytisins sé styrkt þannig að sjálfstæði ráðuneytisstjóra og annarra starfsmanna sé tryggt gagnvart þeim ráðherra sem gegnir embætti hverju sinni. Í athugasemdunum segir svo orðrétt:

Til að styrkja sjálfstæði starfsmanna og faglega ásýnd ráðuneytis er í frumvarpinu kveðið á um að æðstu stjórnendur, þ.e. ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar, séu skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar. Þrátt fyrir að um sé að ræða ráðgefandi hæfnisnefndir verður að ætla að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá álitu hæfnisnefndar.⁷

Í sérstökum athugasemdum við 18. gr. frumvarpsins segir m.a. að mikilvægt sé að menn geti treyst því að faglega sé staðið að skipun embættismanna og ráðningu starfsmanna í Stjórnarráðinu og að hæfnisnefndir við skipun æðstu embættismanna gegni mikilvægu hlutverki í því sambandi.⁸ Í sérstökum athugasemdum með 19. gr. frumvarpsins segir m.a.:

Samkvæmt ákvæðinu skal ráðherra skipa þriggja manna nefnd þegar auglýst eru laus til umsóknar embætti í ráðuneyti hans. Hæfnisnefndum er ætlað að meta umsækjendur út frá hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og er mat hæfnisnefndar ráðgefandi fyrir ráðherra við skipun í embætti.

Eftir sem áður er það ráðherra sem ber ábyrgð á ráðningarferlinu, þar á meðal að reglum stjórnsýsluréttar sé fylgt við ákvörðunina. Ráðherra ber ábyrgð á öllum ákvörðunum í ráðningarferlinu, svo sem hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við ákvörðunartökuna, vægi þeirra sjónarmiða, hverjir verði kallaðir í viðtöl o.s.frv.

Niðurstaða nefndarinnar er ráðherra ráðgefandi við skipun í embætti, sbr. 1. málsl. 2. mgr. ákvæðisins, en ætla verður að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá álitu hæfnisnefndar. Álit hæfnisnefndar getur þó ekki komið í veg fyrir sjálfstætt mat ráðherra heldur verður hluti af þeim þáttum sem ráðherra skal byggja mat sitt á.⁹

⁷ Þskj. 1191 – 674, 139. löggjafarþingi 2010-2011. mál.

⁸ Sama heimild.

⁹ Sama heimild.

Á grundvelli 19. gr. stjórnarráðslaganna hefur forsætisráðherra sett reglur nr. 393/2012 um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands. Í reglunum er m.a. fjallað um skipan hæfnisnefndar, hæfi, verkefni, málsmeðferð og skýrslu hæfnisnefndar.

2.2 Um lagalega stöðu hæfnisnefnda

Í stjórnarsýslurétti nefnist það *álitsumleitan* þegar stjórnvald aflar umsagnar einhvers utanaðkomandi aðila (innan eða utan stjórnkerfisins) áður en ákvörðun er tekin í máli. Slík umsögn er þá yfirleitt liður í rannsókn stjórnvaldsins á málinu og tengist þannig náið framangreindri 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þegar stjórnvaldi ber lagaskylda til þess að leita slíks álits er rætt um *lögbundna álitsumleitan* og þegar álitnið sem stjórnvald aflar sér bindur hendur þess um niðurstöðu er rætt um *bindandi umsögn*.¹⁰ Stjórnvald sem tekur stjórnvaldsákvörðun, og ber á henni ábyrgð, er ekki bundið af umsögn álitsgjafa nema lög kveði á um það.¹¹

Samkvæmt 18. og 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands ber ráðherra að skipa hæfnisnefnd sem veitir honum rökstutt álit sitt á því hvaða umsækjendur séu hæfastir, miðað við þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við skipun í embættið, áður en ákvörðun er tekin um skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Hér er því um lögbundna álitsumleitan að ræða.

Það skal áréttað að eftir sem áður er það ráðherra sem skipar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í viðkomandi ráðuneyti og ber ábyrgðina á því að réttilega sé staðið að skipunum í embættin.¹² Enn fremur er það á valdsviði ráðherra að ákveða á hvaða málefnalegu sjónarmiðum skipunin skal byggjast og hvert vægi ólíkra sjónarmiða skuli vera. Þetta er áréttað í athugasemdum er fylgdu frumvarpi til stjórnarráðslaganna, líkt og rakið er hér að framan.

Umsögn hæfnisnefndar er því ekki bindandi þótt „ætla [verði] að veigamiklar hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa fram hjá álitni hæfnisnefndar“, eins og segir í áður tilvitnuðum athugasemdum er fylgdu frumvarpi til stjórnarráðslaganna.

Í *dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. janúar 2014 (mál nr. E-2487/2013)* reyndi á vægi álits hæfnisnefndar sem gefið hafði ráðherra skýrslu vegna skipunar í embætti skrifstofustjóra landgæða í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í málinu hafði hæfnisnefnd

¹⁰ Sjá nánar um álitsumleitan: Páll Hreinsson. *Stjórnarsýsluréttur. Málsmeðferð* (Bókaútgáfan Codex) kafli 16 og Páll Hreinsson: „Álitsumleitan“, *Afmælisrit, Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994* (Bókaútgáfa Orators).

¹¹ Páll Hreinsson. *Stjórnarsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 548.

¹² Sjá þessu skylt: UA 5124/2007 og UA 5196/2007.

komist að rökstuddri niðurstöðu um að tveir umsækjendur af 25 um embættið væru hæfastir. Í kjölfarið leitaði ráðherra aðstoðar tiltekins fyrirtækis sem lagði viðbótarpróf fyrir umsækjendurna tvo ásamt því að taka við þá viðtöl. Það var niðurstaða dómsins að í þessum viðbótarprófum hefðu sambærileg atriði verið metin og lögð höfðu verið til grundvallar í mati hæfnisnefndar og að niðurstaðan úr tölvuprófi fyrirtækisins væri ekki trúverðug. Þá var talið að jafnræðis hefði ekki verið gætt við framkvæmd viðtalanna. Dómurinn er til marks um það hversu vandmeðfarið það er ákveði ráðherra að kanna frekar hæfni þeirra umsækjenda sem hæfnisnefnd hefur talið hæfasta.¹³

Samandregið er hæfnisnefnd því lögbundinn umsagnaraðili sem veitir álit sem hefur verulega þýðingu í stjórnáslumálinu en bindur þó ekki hendur ráðherra.

Samkvæmt íslenskum stjórnáslurétti gildir almennt að eftir að álitsgjafi hefur veitt stjórnvaldi umsögn sína eiga aðilar málsins rétt á því að fá aðgang að henni líkt og öðrum gögnum málsins, sbr. 15. gr. stjórnáslulaga, og jafnframt rétt á að tjá sig um upplýsingar sem fram koma, nema slíkt sé augljóslega óþarft, sbr. 13. gr. stjórnáslulaga.¹⁴

3. Tölfræðileg yfirlit yfir starfandi hæfnisnefndir 2012-2016

Á tímabilinu 2012 til 2016 voru skipaðar 17 ráðgefandi hæfnisnefndir til að meta umsækjendur um embætti við Stjórnarráð Íslands (tafla 1) en fjöldi þeirra skiptist nokkuð jafnt á þessi ár ef árið 2014 er undanskilið þegar engin nefnd var skipuð. Tvær nefndir sáu um mat á umsækjendum um fleiri en eitt embætti, í báðum tilvikum hjá atvinnu- og nýsköpunarráðuneytinu. Þrjú ráðuneyti skipuðu flestar nefndirnar, þ.e. fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Hvorki var skipuð nefnd hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu né utanríkisráðuneytinu. Unnt er að nota heimild í 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 (stml.) til að færa embættismann úr einu embætti í annað.¹⁵ Þessi heimild var notuð við stofnun

¹³ Dómstólar og umboðsmaður Alþingis hafa nokkrum sinnum fjallað um samspil dómnefnda og ráðherra í þeim tilvikum þegar dómara eru skipaðir. Þótt þessi grein fjalli ekki um skipan dómara heldur ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra, er mikilvægt að líta til þessara dóma. Sjá UA 5220/2008 og 5230/2008, *Hrd. frá 14. apríl 2011, mál nr. 412/2010* og *Hrd. frá 19. desember 2017, mál nr. 591/2017 og 592/2017*.

¹⁴ Páll Hreinsson. „Álitsumleitan“, bls. 420. Þótt umsækjendur teljist eiga rétt til aðgangs að gögnum stjórnáslumáls ber að hafa í huga að sá réttur kann að takmarkast af réttindum annarra aðila málsins, sbr. 17. gr. stjórnáslulaga. Sjá um stöðu umsækjenda um opinber störf hvað þetta varðar: UA 3091/2000 og 3215/2001, 2685/1999 og 8699/2015.

¹⁵ Utanríkisráðuneytið hefur nokkra sérstöðu samanborið við önnur ráðuneyti. Flutningsskyldir starfsmenn færast reglubundið milli ráðuneytisins og starfsstöðva erlendis skv. 10. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands. Samkvæmt 8. gr. skiptast starfsmenn utanríkisþjónustunnar, aðrir en kjöræðismenn, í flokka. Sendiherrar geta því gegnt embætti ráðuneytisstjóra meðan þeir starfa í ráðuneytinu og sendifulltrúar og aðalræðismenn embætti skrifstofustjóra. Eingöngu er beitt ákvæði 36. gr. laga stml. ef þessir starfsmenn eru færðir milli flokka, svo sem ef sendiherra er fluttur í embætti skrifstofustjóra.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins árið 2012 en þá var skipuð hæfnisnefnd til að meta hæfni ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra fyrir hið nýja ráðuneyti. Embættin voru ekki auglýst heldur voru þeir embættismenn metnir sem lýst höfðu áhuga á embættunum og störfuðu hjá ráðuneytunum þremur sem voru sameinuð. Samkvæmt viðmælendum virðist að öðru leyti sjaldgæft að áðurnefnd heimild sé nýtt. Á árinu 2016 var ein nefndanna á vegum atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins endurskipuð í framhaldi af kvörtun eins umsækjandans.

Tafla 1. Hvenær voru hæfnisnefndir skipaðar og af hvaða ráðuneyti?

	2012	2013	2014	2015	2016	Samtals
Heild	4	4	0	5	4	17
Forsætisráðuneytið				1		1
Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið	2	1			1	4
Fjármála- og efnahagsráðuneytið		1		2	2	5
Innanríkisráðuneytið	1					1
Mennta- og menningarmálaráðuneytið						0
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	1	2			1	4
Utanríkisráðuneytið						0
Velferðarráðuneytið				2		2

Ártal miðast við skipunartíma nefndar.

Í samræmi við 3. gr. reglna nr. 393/2012 hefur þess verið gætt, við skipun í hæfnisnefndir, að fyrir hendi sé góð þekking á starfsemi Stjórnarráðs Íslands og mannauðsmálum. Algengast er að hæfnisnefnd sé samsett af mannauðssérfræðingi ráðgjafarfyrirtækis, starfsmanni í stjórnarráðinu og utanaðkomandi aðila sem er valinn vegna þekkingar á þeim málaflokki sem embættið tengist, svo sem sérfræðingi innan háskóla eða annarra stofnana (sjá töflu 2). Annað fyrirkomulag, sem tíðkast hefur innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins, felst í því að fulltrúi ráðuneytisins situr í nefndinni ásamt aðila annars staðar að úr stjórnarráðinu og mannauðsráðgjafa ráðgjafarfyrirtækis. Í þeim tilvikum er utanaðkomandi mannauðsráðgjafi oftast formaður nefndarinnar. Ekki eru dæmi um að fulltrúi ráðuneytisins sem embættið tilheyrir hafi verið formaður. Misjafnt er hvort nefndin hefur sérstakan ritara en þá sér ráðuneytið henni fyrir ritaranum skv. 10. gr. reglna nr. 393/2012. Í sumum tilvikum er það ráðgjafarfyrirtæki sem hefur með höndum ritarastarfið og boðun umsækjenda í viðtöl. Nefndirnar hafa sérstakan tengilið sem er annaðhvort mannauðsstjóri ráðuneytisins (eða sá sem gegnir sambærilegu starfi) eða ráðuneytisstjóri.

Tafla 2. Samsetning hæfnisnefnda

	Starfsmaður ráðuneytis	Starfsmaður annarra ráðuneyta	Mannauðs- sérfræðingur ráðgjafar- fyrirtækis	Annar utan- komandi*	Fjöldi nefnda

TÍMARIT LÖGRÉTTU

Forsætisráðuneytið	0	1	1	1	1
Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið	0	1	4	7	4
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	4	4	5	2	5
Innanríkisráðuneytið	0	0	1	2	1
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	0	5	3	4	4
Velferðarráðuneytið	0	3	0	3	2
Heild	4	14	14	19	17
Formaður nefndarinnar	0	3	10	4	

*Í þessum hópi eru starfsmenn stofnana, svo sem háskóla, sem hafa sérþekkingu á þeim málaflokki sem starfið snýr að eða sérþekkingu á mannauðsmálum.

Í töflu 3 kemur fram að átta nefndir af 16 (upplýsingar vantar um eina) voru skipaðar áður en umsóknarfresti lauk og þá sami fjöldi eftir þann tíma. Allar nefndirnar luku störfum innan 90 daga, talið frá skipunardegi til þess tíma þegar nefndin skilaði skýrslu til ráðherra. Algengast var að nefnd lyki vinnu á 30-59 dögum, frá 19 dögum til 76. Meðalstarfstími nefndanna var tæplega sex vikur.¹⁶

Tafla 3. Starfstími hæfnisnefnda

Fjöldi nefnda sem var skipaður áður en umsóknarfresti lauk/ eftir að umsóknarfresti lauk	8/8
Fjöldi nefnda sem lauk störfum á innan við 30 dögum	4
Fjöldi nefnda sem lauk störfum á 30-59 dögum	8
Fjöldi nefnda sem lauk störfum á 60-89 dögum	4
Meðalstarfstími nefnda (í dögum)	39
Stysti starfstími nefndar (í dögum)	19
Lengsti starfstími nefndar (í dögum)	76

Upplýsingar um 16 nefndir voru tiltækar, upplýsingar um starfstíma einnar nefndar vantar.

4. Verkferill hæfnisnefnda

Í reglum um ráðgefandi hæfnisnefndir nr. 393/2012 er lýst í meginatriðum meðferð umsókna frá því að embætti er auglýst þar til ráðherra tekur ákvörðun um skipun. Skipta má ráðningarferlinu í sex hluta, þar af snúa fjórir að starfi hæfnisnefndar. Samkvæmt greiningu á aðgengilegum áætlunum um ráðningarferil og viðtölum er ferlið í samræmi við áður nefndar reglur. Breytileiki er þó í ráðningarferlinu eins og gerð er grein fyrir hér að neðan. Á töflu aftast í þessum kafla er birt samantekt um ferlið.

¹⁶ Það ber að hafa í huga að fjöldi umsækjenda er misjafn. Það og fleiri atriði hafa vitanlega áhrif á málsmeðferðartíma hæfnisnefnda.

4.1 Undirbúningur ráðuneytis

Undirbúningur ráðuneytisins að ráðningu felst í starfsgreiningu á því embætti sem um ræðir, þar á meðal afmörkun á þeim kröfum sem gerðar eru til væntanlegra umsækjenda. Dæmi er um að hæfnisnefndarmenn komi að þeirri vinnu. Á grundvelli þessarar greiningar er embættið auglýst. Mismunandi er hvort ráðuneyti tekur við umsóknum eða ráðningafyrirtæki, þá oftast fyrirtækið sem mannauðssérfræðingur nefndarinnar starfar hjá. Ráðuneytið eða ráðningafyrirtækið tilkynnir umsækjendum móttöku umsóknar og upplýsir hverjir sitja í hæfnisnefndinni. Umsækjendum er bent á að þeir geti gert athugasemdir ef þeir telja að einhver nefndarmanna sé vanhæfur skv. 4. gr. reglna nr. 393/2012. Einungis eitt dæmi er um að umsækjandi hafi gert athugasemd á þessum forsendum en þá var liðið nokkuð á ráðningarferlið.

Það er breytilegt hversu margar hæfniskröfur eru tilgreindar í auglýsingu, algengt er að þær séu á bilinu sex til tíu. Hæfniskröfurnar eru grunnur að mati hæfnisnefndar.

Ráðherra skipar hæfnisnefnd í samræmi við reglur nr. 393/2012. Nefndin er skipuð um svipað leyti og auglýsing er undirbúin, umsóknarfrestur stendur yfir eða eftir að honum lýkur. Í kafla um tölfræði hér að framan kom fram að algengast er að í hæfnisnefnd séu: starfsmaður stjórnarráðsins (einstaka sinnum fulltrúi viðkomandi ráðuneytis), utanaðkomandi mannauðssérfræðingur og að lokum sérfræðingur í málaflokknum sem starfið varðar, svo sem sérfræðingur innan háskóla.

4.2 Undirbúningur hæfnisnefndar

Þegar hæfnisnefnd hefur verið skipuð hefst hún handa við undirbúning og vinnur ráðningaráætlun sem ráðherra staðfestir. Ekki verður séð af fyrirliggjandi gögnum að ráðherra hafi gert athugasemdir við skriflega ráðningaráætlun hæfnisnefndar. Í tveimur tilvikum var ekki unnin formleg áætlun.

Samkvæmt skoðun á aðgengilegum ráðningaráætlunum¹⁷ lýsa þær í megindráttum sams konar verkferli. Meginfrávikið felst í samskiptum nefndar við ráðuneytið meðan á vinnu hennar stendur. Þessi samskipti geta falist í eftirfarandi: að nefnd ræði við fulltrúa ráðuneytisins um ráðningaráætlun, þar á meðal um matsramma (þar sem lýst er vægi einstakra matsþátta) vegna fyrsta mats áður en ráðherra samþykkir áætlunina. Að áfangaskýrsla sé send til ráðuneytis eftir að fyrir liggur niðurstaða fyrsta mats. Að gert sé ráð fyrir að hæfnisnefnd hafi reglubundið samráð við fulltrúa ráðuneytis meðan á starfi hennar stendur og beri tillögur sínar undir ráðuneytið. Það er tryggt í þeim tilvikum þegar fulltrúi ráðuneytis situr í nefndinni. Samkvæmt

¹⁷ Byggt er á 12 áætlunum af 17 sem voru aðgengilegar hjá ráðuneytunum.

viðtölum er áhersla lögð á að hæfnisnefnd sé sjálfstæð í störfum sínum, í samræmi við 1. mgr. 5. gr. reglnanna, þrátt fyrir þessi samskipti.

Í 2. mgr. 5. gr. reglna nr. 393/2012 segir að til grundvallar ráðningaráætlun séu þeir þættir sem leiða megi af auglýsingu, þeim reglum sem um ferlið gildir og öðrum málefnalegum sjónarmiðum. Í sömu mgr. segir að í áætluninni skuli koma fram til hvaða atriða nefndinni sé skylt eða heimilt að líta við mat á einstökum þáttum. Einnig þurfi að koma fram sú aðferðafræði sem eigi að beita við mat á umsækjendum, t.d. hvort leggja eigi fyrir skrifleg próf auk þess að taka stöðluð viðtöl. Fyrirliggjandi ráðningaráætlanir uppfylla þessi skilyrði reglnanna. Uppbygging er að mestu sambærileg og skiptist að jafnaði upp í undirbúning, fyrsta mat (mat á skriflegum gögnum), annað mat (viðtöl og umsagnir), þriðja mat (viðtöl við þá sem eru á „stuttlista“, í sumum tilvikum eru viðtöl eingöngu tekin í einni umferð hjá nefndinni og fer það eftir fjölda umsækjenda) og lokaskýrsla, fjórða mat (sem er að jafnaði viðtal ráðherra eða ráðuneytisstjóra við þá umsækjendur sem taldir eru hæfastir). Í kjölfarið tekur ráðherra ákvörðun. Í ráðningaráætlunum kemur venjulega fram að eftir annað mat taki hæfnisnefnd ákvörðun um hvort notast sé við fleira en viðtöl, svo sem hæfnispróf, verklega æfingu eða spurningalista fyrir persónuleikapróf.

Hluti af undirbúningi hæfnisnefndar er að einstakir nefndarmenn fara yfir umsækjendalistann m.t.t. vanhæfis. Fundargerðir voru ekki aðgengilegar höfundum og því er ekki unnt að meta hvort niðurstaða viðkomandi nefndar um hæfi sé skráð í fundargerð en í flestum ráðningaráætlunum kemur fram að nefnd skuli fara yfir umsóknir m.t.t. vanhæfis nefndarmanna. Í þeim viðtölum sem tekin voru var staðfest að nefndarmenn hefðu sérstaklega rætt hugsanlegt vanhæfi á fyrsta fundi.

Þó að það sé ekki tekið fram í reglum um ráðgefandi hæfnisnefndir er gert ráð fyrir því að hver og einn nefndarmaður taki þátt í öllu matsferlinu. Hann meti þannig sjálfstætt umsækjendur á öllum stigum ráðningarferlisins.

4.3 Fyrsta mat

Algengast er að fyrsta mat byggist á sérstökum matsramma sem unninn er af nefndinni (oft formanni). Í matsramma kemur einnig fram vægi hvers hæfnisviðmiðs. Dæmi eru um að matsrammi fylgi ráðningaráætlun. Fyrsta mat felst í því að hver nefndarmaður fer yfir umsóknir og metur sjálfstætt á grunni matsrammans, t.d. á þriggja gilda skala, 1 stig = að umsækjandi uppfylli ekki kröfur, 2 stig = að hann uppfylli kröfur, 3 stig = að umsækjandi búi yfir hæfni umfram kröfur. Umsækjendum er síðan raðað á grunni heildarfjölda stiga. Hæfnisnefnd fer í

kjölfar sameiginlega yfir niðurstöður og ákveður hvaða umsækjendur halda áfram í ráðningarferlinu. Í sumum tilvikum er ráðuneytinu tilkynnt þessi niðurstaða.

4.4 Annað og þriðja mat

Annað mat felst í að taka stöðluð viðtöl við þá umsækjendur sem komist hafa áfram í ráðningarferlinu. Sá fjöldi er mismikill, getur verið á annan tug. Nefndin setur upp matsramma sem notast er við í viðtölunum. Nefndarmenn geta komið með aðrar spurningar þegar lokið er að fara yfir hinar stöðluðu. Hver nefndarmaður gefur svörum ákveðna einkunn, t.d. samkvæmt þriggja gilda skala þar sem 1 stig felur í sér svar undir væntingum, 2 stig svar í samræmi við væntingar og 3 stig svar umfram væntingar. Nefnd fundar í kjölfarið og ber saman niðurstöður sínar og tekur ákvörðun um þá sem teljast hæfastir, venjulega á bilinu tveir til fjórir. Hjá hluta nefndanna hefur formaður haft samband við ráðuneytisstjóra og upplýst hann um stöðu mála milli annars og þriðja mats (þegar fulltrúi ráðuneytis situr ekki í nefnd).

Þriðja mat getur falist í viðtölum með stöðluðum spurningum þar sem nánar er spurt um einstaka þætti, svo sem um framtíðarsýn, eða lagt fyrir hæfnispróf, persónuleikamat eða verkleg æfing. Ekki verður séð á gögnum hverjar af þessum aðferðum hafa verið notaðar umfram viðtöl en í ráðningaráætlunum segir að val á aðferð ráðist af þeim umsækjendum sem eftir standa og upplýsingum sem talið er nauðsynlegt að afla til viðbótar.

Á þessu stigi er einnig leitað munnlegra umsagna. Sá sem aflar umsagna (svo sem formaður) skráir niður meginþætti þess sem fram kemur í viðtalinu. Í áætlunum um hæfnisnefndir er gætt að andmælarétti í samræmi við 3. mgr. 6. gr. reglna nr. 393/2012, sérstaklega ef hæfnisnefnd aflar upplýsinga frá þriðja aðila sem er umsækjanda í óhag eins og í reglunum segir. Fram kom hjá viðmælendum að litið sé á umsagnir sem gögn sem komi til viðbótar því mati sem nefndin hefur áður unnið. Þeim sé ekki ætlað að hafa úrslitaáhrif á niðurstöður nefndarinnar.

4.5 Gerð áætlunar og skil

Lokaskrefið í vinnu hæfnisnefndar er skil á lokaskýrslu þar sem greint er frá starfi nefndarinnar, m.a. matsviðmiðunum, hverjir voru boðaðir í fyrsta og annað viðtal og lokum niðurstaða nefndarinnar um hverja hún telur hæfasta á grunni tilgreindra viðmiða. Nefnd skilar skýrslu til ráðherra og misjafnt er hvort það er gert á sérstökum fundi. Drög að lokaskýrslu eru venjulega ekki send til umsækjenda til að gefa þeim kost á að bregðast við upplýsingum sem fram koma um þá. Finna má þó dæmi um að það hafi verið gert skv. upplýsingum sem fram koma í ráðningaráætlunum.

Hæfnisnefnd skilar gögnunum sem hún hefur aflað til ráðuneytisins og eru þau varðveitt í skjalasafni þess.

4.6 Mat ráðuneytis og ákvörðun ráðherra

Ráðherra eða ráðuneytisstjóri tekur að jafnaði viðtöl við þá sem hæfnisnefndin telur hæfasta. Einnig getur sá aðili sem fer með mannauðsmál setið fundinn. Á þessu stigi geta þessir aðilar aflað viðbótargagna. Ekki liggja fyrir upplýsingar í hve miklum mæli aflað hefur verið viðbótargagna. Upplýsingar um viðbótargögn og sjónarmið sem ráða niðurstöðu þarf að skrá og þær eru notaðar ef umsækjendur óska rökstuðnings.

Tafla 4. Ráðningarferli skv. ráðningaráætlunum og viðtölum

	Ráðuneyti	Hæfnisnefnd	Athugasemdir
1. Undirbúningur ráðuneytisins	<ul style="list-style-type: none"> • Gerð starfsgreiningar. • Gerð auglýsingar. • Skipun nefndar. 		<ul style="list-style-type: none"> • Dæmi eru um að aðilar úr hæfnisnefnd komi að þessu ferli. • Nokkuð breytilegt er hversu ítarlega hæfniskröfur eru settar fram í auglýsingu. • Mismunandi er hvort ráðuneyti tekur við umsóknum eða ráðningafyrirtæki.
2. Undirbúningur hæfnisnefndar	<ul style="list-style-type: none"> • Samþykkt ráðningaráætlunar. • Umsækjendum tilkynnt hverjir sitja í hæfnisnefnd. • Ráðuneytið leggur nefndinni til starfsmann ef óskað er eftir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerð ráðningaráætlunar. • Nefnd ákveður hvort hún óskar eftir ritara eða ekki. • Nefnd fer yfir umsækjendahóp í því skyni að meta vanhæfi. • Nefnd setur upp matsramma fyrir fyrsta mat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkferill er í meginráttum sams konar í öllum ráðningaráætlunum. Breytileiki felst m.a. í samskiptum nefndar við ráðuneyti á meðan á vinnu nefndarinnar stendur. • Í flestum ráðningaráætlunum kemur fram að nefnd skuli fara yfir umsóknir m.t.t. vanhæfis nefndarmanna.
3. Fyrsta mat hæfnisnefndar		<ul style="list-style-type: none"> • Hver nefndarmaður fer yfir umsóknir og metur sjálfstætt á grunni hæfnisviðmiða sem fram koma í auglýsingu. Nefnd fer í kjölfarið sameiginlega yfir niðurstöður. Nefnd ákveður hvaða umsækjendur halda áfram í ráðningarferlinu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matið er venjulega byggt á matsramma, þar sem hver umsækjandi fær einkunn á grunni hæfniviðmiða í auglýsingu. Hvert hæfniviðmið hefur ákveðið vægi, getur gefið tiltekinn hámarksfjölda stiga. Umsækjendum er ráðað á grunni heildarfjölda stiga. • Hjá hluta hæfnisnefndanna fylgir matsrammi ráðningaráætluninni.
4. Annað og þriðja mat hæfnisnefndar		<ul style="list-style-type: none"> • Annað mat felst í stöðluðum viðtölum tekin við þá sem komist hafa áfram í ferlinu. • Í þriðja mati (ef þörf er á) eru tekin ítarlegri viðtöl eða beitt öðrum aðferðum, svo sem hæfnismati og persónuleikaprófi. • Í þriðja mati er einnig aflað umsagna um þá sem taldir eru hæfastir. Niðurstaða er að jafnaði 2-4 umsækjendur sem taldir eru hæfastir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Í sumum tilvikum hefur formaður samband við ráðuneytisstjóra og upplýsir hann um stöðu mála (þegar fulltrúi ráðuneytis situr ekki í nefnd).
5. Lokaskýrslu skilað		<ul style="list-style-type: none"> • Skýrslu skilað til ráðherra þar sem fram kemur hverjir teljast hæfastir á grunni tiltekinnna viðmiða. • Gögnum sem nefndin hefur aflað er skilað til ráðuneytisins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drög að lokaskýrslu eru venjulega ekki send til umsækjenda (þeirra sem komist hafa áfram í ferlinu).
6. Mat ráðuneytis og ákvörðun ráðherra	<ul style="list-style-type: none"> • Tekin eru að jafnaði viðtöl í ráðuneytinu við þá sem hæfnisnefndum telur hæfasta. 		<ul style="list-style-type: none"> • Misjafnt er hvort ráðherra tekur viðtölin eða ráðuneytisstjóri. • Ráðuneytið getur aflað viðbótargagna um umsækjendur.

5. Mat á núverandi fyrirkomulagi og ábendingar

Allir viðmælendur höfunda voru sammála um að þau nýmæli sem fólust í reglum um hæfnisnefndirnar hefðu verið skref í rétta átt og enginn þeirra var þeirrar skoðunar að rétt væri að hverfa aftur til fyrra horfs. Önnur gögn sem höfundar hafa aflað og gert er grein fyrir í greininni styðja þetta álit viðmælanda. Ef tekið er mark á þessari reynslu virðast álitaefnin því fyrst og fremst lúta að því hvernig bæta megi það fyrirkomulag sem komið hefur verið á fót, fremur en að því hvort það skuli lagt af.

5.1 Aðferðafræði við mat á umsækjendum

Hæfnisnefndir sem hér hafa verið til skoðunar byggja mat sitt að mestu á þrenns konar gögnum eins og algengast er í ráðningamálum, þ.e.a.s. umsóknargögnum þ.á m. ferilskrá, viðtölum og meðmælum. Við mat á þessum gögnum er notast við matsramma, bæði við fyrsta mat á umsóknargögnum og í kjölfarið á frammistöðu í viðtali. Uppruni matsramma virðist fara eftir því ráðuneyti sem um ræðir og hverjir sitja í hæfnisnefnd. Ástæða er til þess að fram fari vinna við þróun á samræmdu mælitæki sem væri þó unnt að aðlagða að ólíkum störfum innan stjórnarráðsins. Slíkt tæki gæti einnig nýst við aðrar ráðningar hjá ríkinu þar sem notast er við hæfnisnefndir. Hér mætti skoða matskerfi sem notuð eru hjá hinu opinbera bæði í Bretlandi og Bandaríkjunum en mikil reynsla er af notkun slíkra kerfa í þessum löndum.¹⁸

Í þeirri vinnu þarf sérstaklega að skoða hvernig starfsgreining er unnin en hún er forsenda fyrir innihaldsréttmæti matsrammans. Hér skiptir m.a. miklu að ákvörðun um mismunandi vægi hæfnisþátta byggi á ítarlegri starfsgreiningu og hún sé tekin í upphafi ráðningaferils áður en starf er auglýst. Vegna aðferðafræðilegra takmarkana matsramma af þessu tagi er brýnt að gera ráð fyrir umtalsverðum óvissumörkum þegar niðurstaða er metin. Af þeirri ástæðu er til að mynda ekki unnt að nota einfaldan raðkvarða¹⁹ til að skilja á milli hæfni einstakra umsækjenda.

5.2 Verkferill til stuðnings hæfnisnefndum

Þau lög og reglur sem gilda um störf hæfnisnefnda veita nokkurt svigrúm til ólíkra útfærslna. Í köflunum hér að framan er gerð grein fyrir nokkrum ólíkum leiðum sem farnar hafa verið varðandi ólíka þætti í störfum nefndanna, svo sem varðandi samsetningu þeirra, tæki til að meta

¹⁸ Sjá t.d. Hayes, Steven W. „Staffing the Bureaucracy.“ *Recruitment & Selection in* í Condrey, Stephen E., ed. *Handbook of human resources management in government*. John Wiley & Sons, 2005.

¹⁹ Breyta sem mæld er skv. raðkvarða (e. ordinal scale) lýsir röð einstaklinga. Þessi kvarði segir ekkert um bil á milli mælinga. Þetta bil getur verið óverulegt og langt innan skekkjumarka.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

hæfni umsækjenda, samskipti við ráðuneyti o.fl. Í viðtölum höfunda við þá sem hafa reynslu af störfum nefndanna komu fram þau sjónarmið að nauðsynlegt væri að hæfnisnefndir hefðu ákveðið svigrúm til að laga ráðningarferlið að aðstæðum hverju sinni. Höfundar taka undir þetta sjónarmið en benda þó á að auka þurfi samræmi í vinnubrögðum á ákveðnum sviðum, þ.á m. í samskiptum við ráðuneyti (sjá síðar). Í þessum tilgangi gæti skráður verkferill komið hæfnisnefndum að miklu gagni.

5.3 Aðgangur að gögnum máls og andmælaréttur umsækjenda um embætti

Hér að framan var í stuttu máli vikið að þeim lagareglum sem gilda um skipanir í embætti. Meðal þess sem þar kom fram var að skýrsla hæfnisnefndar til ráðherra fæli í sér lögbundna álitsumleitan í skilningi stjórnisýsluréttar. Þar var einnig bent á að aðili máls eigi almennt rétt á því að fá aðgang að gögnum máls, þ.á m. álitum umsagnaraðila sem veitingarvaldshafanum (hér ráðherra) berast óski hann þess,²⁰ og jafnframt að kynna sér og tjá sig um upplýsingar sem honum er ókunnugt, eru honum í óhag og hafa verulega þýðingu við úrlausn málsins.²¹

Eins og rakið er hér að framan, er misjafnt í framkvæmd hvort umsækjendum um embætti er gefinn kostur á að tjá sig um þær upplýsingar sem fram koma um þá í skýrslu hæfnisnefndar áður en ákvörðun um skipun er tekin. Dæmi eru um að umsækjendum sé gefið færi á að koma athugasemdum sínum á framfæri en algengara er að svo sé ekki.

Í viðtölum höfunda komu fram ólík sjónarmið um það hversu heppilegt væri að umsækjendur fengju að sjá skýrslu hæfnisnefndar, annaðhvort í drögum eða eftir að hún er send ráðherra. Vegast þar á sjónarmið um rétt umsækjenda og möguleika þeirra á því t.d. að leiðrétta staðreyndavillur og þar með upplýsa málið betur, annars vegar, og sjónarmið um skjóta málsmeðferð, einfaldleika o.fl. hins vegar.

Hvað sem líður ólíkum sjónarmiðum um heppileika þess að óska eftir afstöðu umsækjenda til skýrslu hæfnisnefndar, fá höfundar ekki annað séð en að umsækjendur eigi jafnan lögbundinn rétt á aðgangi að gögnum málsins, skv. 15. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og á því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum, sbr. 13. gr. sömu laga. Sé talið nauðsynlegt að þrengja þennan rétt yrði að gera það með lagabreytingu, væntanlega með breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands. Breyting á reglum nr. 393/2012 myndi ekki duga enda fela stjórnisýslulögin í sér lágmarksréttindi og teljast æðri réttarheimild en stjórnvaldsfyrirmæli.

²⁰ Hér er gengið út frá því að hæfnisnefnd sé ekki alfarið skipuð starfsfólki þess ráðuneytis sem embættið tilheyrir. Ef svo væri kynnu hugsanlega að koma til skoðunar álitafni um aðgang að vinnuskjölum, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

²¹ Sjá um það síðastnefnda athugasemdir við ákvæði það er varð að lokum að 13. gr. stjórnisýslulaga í greinargerð er fylgdi frumvarpi til laganna, sbr. *pskj. 505, 116. löggjafarþingi 1992.*

TÍMARIT LÖGRÉTTU

Aðilar stjórnslumáls eiga aðeins í undantekningartilfellum andmælarétt hjá þeim sem veitir umsögn í stjórnslumáli. Rétturinn stofnast þannig yfirleitt ekki fyrr en umsögnin, í þessu tilfalli skýrsla hæfnisnefndar, liggur fyrir hjá þeim sem tekur stjórnvaldsákvörðunina.²² Eflaust mætti þó hugsa sér þá útfærslu að umsækjendur fengju að kynna sér drög hæfnisnefndar að þeim hluta skýrslunnar sem lyti að mati á hæfni þeirra og koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Nefndin gæti þá gert þær breytingar sem hún teldi tilefni til en að öðru leyti lægju sjónarmið umsækjandans fyrir í þeim gögnum sem ráðherra fengi afhent.²³

Rétt er að geta þess í þessu sambandi að í ritinu *Ráðningar hjá ríkinu – handbók*, sem gefin var út af fjármálaráðuneytinu, segir m.a. um andmælarétt:²⁴

Hafi kerfisbundið mat verið lagt á hæfni umsækjenda þykir rétt að gefa þeim stuttan frest til að kynna sér niðurstöðu matsins og gefa þeim tækifæri til að tjá sig um hana. Sama gildir ef frammistaða eða hæfni umsækjenda hefur verið prófuð.

Að mati höfunda er tilefni til þess að fjalla um og útfæra andmælarétt umsækjenda í reglum um hæfnisnefndirnar.

Að því er varðar almennt aðgengi umsækjenda að gögnum máls má geta þess að umboðsmaður Alþingis hefur fjallað sérstaklega um þann rétt, m.a. um aðgang umsækjenda að gögnum er varða aðra umsækjendur. Vísast um þetta m.a. til UA 6218/2010.

5.4 Aðkoma ráðgjafarfyrirtækja

Fram kemur í 4. og 5. kafla að algengast er að starfsfólk ráðgjafarfyrirtækja sé skipað í hæfnisnefndirnar og þá til þess að tryggja þekkingu á mannauðsmálum, sbr. 3. gr. reglna nr. 393/2012.

Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um aðkomu ráðgjafarfyrirtækja við ráðningar í opinber störf. Segja má að meginskilaboð umboðsmanns Alþingis hafi í fyrsta lagi verið þau að árétta að það sé veitingarvaldshafinn sjálfur sem skuli taka stjórnvaldsákvörðunina og að valdið sé ekki framselt utanaðkomandi fagaðila. Í öðru lagi telur umboðsmaður að tryggja verði að réttarstaða umsækjenda sé ekki verri vegna aðkomu utanaðkomandi fagaðila, t.d. að því er varðar aðgang að gögnum, andmælarétt o.s.frv. Í þriðja lagi álitur hann að ákvarðanir sem hafa verulega þýðingu um lokaniðurstöðuna, svo sem ákvörðun um að skera hóp umsækjenda niður

²² Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 556.

²³ Sjá nánar Páll Hreinsson: „Álitsumleitan“, bls. 419 og áfram.

²⁴ Sjá *Ráðningar hjá ríkinu – handbók* (fjármálaráðuneytið 2007), bls. 25. Bókin er aðgengileg á vefslóðinni https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Radningar-hja-rikinu.pdf.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

og bjóða aðeins nokkrum þeirra til viðtals, skuli teknar af veitingarvaldshafanum en ekki utanaðkomandi aðila.²⁵

Álitaefni er að hve miklu leyti ákvæði 18. og 19. gr. stjórnarráðslaganna hafa áhrif á þau sjónarmið umboðsmanns Alþingis sem rakin eru hér að framan. Er til dæmis ásættanlegt að hæfnisnefnd skeri niður hóp umsækjenda án aðkomu ráðherra að þeirri ákvörðun? Hér er rétt að árétta það sem fram kemur í athugasemdum að baki 19. gr. frumvarps þess er varð að nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands:

Ráðherra ber ábyrgð á öllum ákvörðunum í ráðningarferlinu, svo sem hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við ákvörðunartökuna, vægi þeirra sjónarmiða, hverjir verði kallaðir í viðtöl o.s.frv.²⁶

Reglur nr. 393/2012 kveða á um að hæfnisnefndin skuli vera sjálfstæð í störfum sínum, sbr. 1. mgr. 5. gr. Hvað sem því líður verður ekki hjá því litið að ábyrgðin á skipun í embætti er eftir sem áður ráðherrans, ekki nefndarinnar. Aðstaðan hér er þannig ólík því sem á t.d. við þegar stofnað er til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar sem fengið er það hlutverk að taka stjórnvaldsákvörðun. Í slíkum tilfellum er ábyrgð á stjórnvaldsákvörðuninni færð frá ráðherra til hins sjálfstæða stjórnvalds. Hæfnisnefndunum hefur ekki verið falin slík ábyrgð með 18. og 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Ef til vill má hugsa sér að með staðfestingu sinni á áætlun um ráðningarferlið sé ráðherra búinn að taka afstöðu til þess á grundvelli hvaða sjónarmiða fækkað sé í hópi umsækjenda. Jafnframt taki ráðherrann afstöðu til ákvarðana hæfnisnefndar þegar hann kynnir sér skýrslu hennar. Engu að síður telja höfundar rétt að skýrari afstaða verði tekin til þessa veigamikla þáttar í reglum um hæfnisnefndir. Í því sambandi liggur e.t.v. beinast við að koma til móts við sjónarmið umboðsmanns Alþingis og áður tilvitnaðar athugasemdir er fylgdu frumvarpi til stjórnarráðslaganna með því að tryggja betur aðkomu ráðherra að grundvallaratriðum í ráðningarferlinu, einkum ákvörðun um vægi einstakra matsviðmiða og ákvörðun um að skera niður í hópi umsækjenda.

Að því er varðar vægi ólíkra matsviðmiða má hugsa sér að lýsing á þessu vægi kæmi fram í áætluninni um ráðningarferlið, sem borin er undir ráðherrann, eða í fylgiskjölum með henni.

²⁵ Sjá í þessu sambandi UA 4217/2004 og UA 7100/2012 en í síðarnefnda málinu leitaði sveitarfélag til utanaðkomandi ráðningarhóps við undirbúning ráðningar.

²⁶ Þskj. 1191 – 674, 139. löggjafarþingi 2010-2011. mál.

5.5 Málefnaleg huglæg sjónarmið

Skipun í embætti ráðuneytisstjóra eða skrifstofustjóra telst matskennd stjórnvaldsákvörðun. Við matið reynir jafnan hvort tveggja á hlutlæg sjónarmið og huglæg. Sem dæmi um hið síðarnefnda er mat á ýmsum persónueiginleikum umsækjenda. Þau sjónarmið komu fram hjá nokkrum viðmælendum að erfitt kunni að vera að byggja á huglægum sjónarmiðum við ráðningar í opinber störf og embætti enda þótt þau geti talist málefnaleg.²⁷

Ætla má að hæfnisnefndirnar auki möguleika ráðherra á að byggja ákvörðun sína um skipun í embætti á málefnalegum huglægum sjónarmiðum án þess að það valdi tortryggni. Eins og áður segir, er það ráðherra sjálfur sem metur það á hvaða sjónarmiðum ráðning skal byggð. Komi hann áherslum sínum á framfæri við nefndina eftir að umsækjendahópur liggur fyrir kann þessi ávinningur af hæfnisnefndum þó að minnka verulega. Best færi á því að ráðherra tæki afstöðu til vægis ólíkra sjónarmiða jafnhliða því sem ákveðið er hvaða eiginleikum kallað er eftir í auglýsingu.

5.6 Seta mannauðsstjóra ráðuneytis í hæfnisnefnd

Í viðtölunum kom fram það sjónarmið að með núverandi fyrirkomulagi væri ráðningarferlið of „fjarlæg“ ráðuneytinu. Það fæli í raun í sér útvistun á ráðningum embættismanna. Vegna þessarar „fjarlægðar“ væri hvorki tryggt að sá sem ráðinn væri félli vel inn í liðsheild viðkomandi skrifstofu né að næsti yfirmaður, ráðuneytisstjóri við ráðningu skrifstofustjóra, kæmi með beinum hætti að ráðningu. Jafnframt væri erfitt að upplýsa umsækjendur um vinnustaðinn, starfshætti og starfshóp ef enginn í hæfnisnefnd þekkti vel til vinnustaðarins. Þegar fulltrúi ráðuneytisins situr í hæfnisnefnd (þá venjulega sá sem hefur með mannauðsmál að gera) á hins vegar að vera unnt að taka tillit til þessara annmarka. Í fámennum ráðuneytum getur talist óheppilegt að hafa fulltrúa ráðuneytis í hæfnisnefnd ef samstarfsmenn sækja um embætti. Hér skiptir þó máli hvort um er að ræða þann aðila sem sér um mannauðsmál eða annan starfsmann. Sá fyrrnefndi hefur venjulega umsjón með öllum ráðningum og honum er skylt að tryggja faglegt mat á umsækjendum.

Ef mannauðsstjóri ráðuneytisins situr í nefndinni er einnig tryggð nauðsynleg upplýsingamiðlun til ráðherra en eins og áður hefur komið fram ber sá síðarnefndi ábyrgð á öllum ákvörðunum í ráðningarferlinu.

²⁷ Það ber að hafa í huga að unnt er beita ýmsum aðferðum til þess að færa huglæg matsatriði yfir í töluleg gildi.

5.7 Afstaða til sérstaks hæfis nefndarmanna

Í 1. mgr. 4. gr. reglna nr. 393/2012 er áréttað að um hæfi nefndarmanna fari eftir ákvæðum stjórnarsýslulaga. Í 2. mgr. sömu greinar segir að ef umsækjandi telur að nefndarmaður sé vanhæfur skuli hann svo fljótt sem auðið er gera ráðherra grein fyrir þeirri afstöðu sinni á rökstuddan hátt. Skulu athugasemdirnar sendar hæfnisnefndinni til úrlausnar lögum samkvæmt.

Þótt reglurnar árétti þannig mikilvægi þess að umsækjendur komi á framfæri athugasemdum sínum um hæfi nefndarmanna er rétt að áréttu að nefndarmenn þurfa sjálfir að huga að hæfi sínu, hvað sem slíkum athugasemdum umsækjenda líður.²⁸ Í viðtölunum sem getið er um í inngangi kom fram að algengt sé að hæfi nefndarmanna sé rætt á fyrsta fundi hæfnisnefndar eftir að umsækjendahópur liggur fyrir. Þetta ætti að vera almenn regla hjá hæfnisnefndum enda er vanhæfum starfsmanni óheimilt að koma að meðferð stjórnarsýslumáls á hvaða stigi sem er, með ákveðnum undantekningum sem kveðið er á um í 4. gr. stjórnarsýslulaga.²⁹ Vanhæfum starfsmanni er þannig ekki heimilt að koma að ákveðnum þáttum málsmeðferðar eða fjalla um umsóknir hluta umsækjenda. Tilfni væri að bæta við ákvæði í 4. gr. reglnanna sem lýtur að þessari skyldu nefndarmanna.

Til þess að umsækjendur geti sjálfir tekið afstöðu til þess hvort einstakir nefndarmenn séu vanhæfir þurfa þeir að fá upplýsingar um hvernig hæfnisnefndin er skipuð. Af þeim sökum væri eðlilegast að tilkynna umsækjendum um hverjir skipi nefndina við fyrsta tækifæri. Væntanlega færi best á því að þetta sé gert um leið og ráðuneytið staðfestir móttöku umsóknar, liggja upplýsingarnar fyrir þá.

5.8 Tímasetning á skipun hæfnisnefndar

Það vekur athygli að ekki er tekin skýr afstaða til þess í lögum nr. 115/2011 eða reglum nr. 393/2012 hvenær í ferlinu skipa skuli hæfnisnefnd. Í framkvæmd virðast nefndirnar ýmist hafa verið skipaðar áður en embætti er auglýst eða eftir að umsækjendahópur liggur fyrir.

Kosturinn við að bíða með skipun hæfnisnefndar þar til umsækjendahópur liggur fyrir er einkum sá að með því má minnka líkurnar á að upp komi álitaefni um vanhæfi einstakra nefndarmanna eftir að starf nefndarinnar hefst. Aðili sem telst vanhæfur í ljósi 3. gr. stjórnarsýslulaga tekur þá einfaldlega ekki sæti í viðkomandi hæfnisnefnd eftir að hafa kynnt sér hverjir sóttu um embættið. Kosturinn við að skipa hæfnisnefnd strax í upphafi ferlis, jafnvel áður en auglýsing um laust embætti er birt, er hins vegar sá að nefndin kann að eiga gagnlega

²⁸ Um það hvernig stjórnarsýslunefndir leysa úr álitaefnum um vanhæfi, sjá Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur – málsmeðferð*, kafli 11.14.4.2.

²⁹ Sjá nánar: Páll Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 392.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

aðkomu að undirbúningi ráðningarferlisins frá upphafi, t.d. með ráðleggingum um sjónarmið sem horft verði til og orðalag auglýsingar.

Ekki er unnt að fullyrða að önnur leiðin sé ávallt heppilegri en hin. Hér kann að skipta máli hversu líklegt sé að umsækjendahópur verði stór og miklar líkur á að þeir sem skipaðir verði í hæfnisnefnd verði vanhæfir, hversu gagnleg aðkoma hæfnisnefndar að samningu auglýsingar fyrir embættið verður talin o.s.frv.

5.9 Málsmeðferð ráðherra eftir að skýrsla hæfnisnefndar liggur fyrir

Í viðtölunum sem talað er um í inngangi komu fram ólík sjónarmið um viðeigandi málsmeðferð ráðherra eftir að honum hefur borist skýrsla hæfnisnefndar. Ekki er vikið að þessu í lögum um Stjórnarráð Íslands eða reglum um hæfnisnefndir.

Hér að framan hefur nokkrum sinnum verið vikið að þeim grundvallaratriðum að það sé ráðherra sem beri ábyrgð á skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra og að hann hafi svigrúm til þess að meta á hvaða málefnalegu sjónarmiðum ákvörðun skuli reist.

Telja verður í ljósi þessa að ráðherra sé í fyrsta lagi skylt að kynna sér starf hæfnisnefndar rækilega og ganga úr skugga um að rannsókn málsins hafi uppfyllt lagaskyldur, sbr. einkum 10. gr. stjórnsýslulaga. Þá verður einnig að ganga út frá því að ráðherra geti viðhaft viðbótarmálsmeðferð, einkum varðandi þá umsækjendur sem hæfnisnefnd hefur metið hæfasta. Það eru einkum tvö atriði sem hljóta að setja ráðherra hér skorður. Í fyrsta lagi hlýtur mikið að þurfa að koma til ef ráðherra ákveður að meta að nýju sömu atriði og hæfnisnefndin hefur þegar metið, enda er hæfnisnefndin í raun sérfræðilegur álitsgjafi. Hafi nefndin ekki metið með fullnægjandi hætti þau atriði sem fyrir hana voru lögð væri nær að ráðherra fæli nefndinni að bæta úr þeim annmörkum. Verkefni ráðherra hlýtur því fyrst og fremst að vera það að meta hvaða sjónarmiðum í skýrslu hæfnisnefndar hann vill gefa mest vægi.³⁰ Í öðru lagi hefur hér mikla þýðingu að ráðherra gæti fyllsta jafnræðis milli umsækjenda í viðbótarmálsmeðferð sinni. Vikið er að þessu atriði í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. janúar 2014 (mál nr. E-2487/2013) sem vísað er til hér að framan.

5.10 Samantekt

Það er niðurstaða höfunda að reynslan af hæfnisnefndum, skv. 18. og 19. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, sé almennt jákvæð. Ýmis álitaeftir hafa þó risið í framkvæmd sem gefa tilefni til viðbragða, annaðhvort af hálfu löggjafans eða stjórnvalda.

³⁰ Rétt er þó að halda því til haga að með skipun hæfnisnefndar hefur ráðherra ekki afsalað sér veitingarvaldinu. Sá möguleiki er því fyrir hendi að hann sé ósammála hæfnisnefnd og meti umsækjendur á annan hátt.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

Í köflunum hér að framan hefur lagaumhverfi og framkvæmd verið lýst og þessi atriði borin saman við framkvæmd í nágrannalöndum. Þá hafa helstu álitafni verið rakin og tekin afstaða til þeirra. Samandregið eru tillögur að breytingum á framkvæmd og/eða á reglum nr. 393/2012, um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands, eftirfarandi:

- Í fyrsta lagi að tryggja í framkvæmd rétt umsækjenda til aðgangs að gögnum máls, skv. 15. gr. stjórnarsýslaga, og til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, sbr. 13. gr. sömu laga. Eins og vikið er að í greininni má hugsa sér ólíkar leiðir í þessu sambandi og hugsanlegt er að tryggja andmælarétt umsækjenda með því að bera undir þá viðeigandi upplýsingar í drögum að skýrslu hæfnisnefndar áður en hún er send ráðherra.
- Í öðru lagi þyrfti að tryggja með skýrari hætti aðkomu ráðherra að grundvallarákvörðunum í málsmeðferð, einkum ákvörðun um vægi ólíkra málefnalega sjónarmiða og ákvörðun um að fækka í hópi umsækjenda. Slíkum ákvörðunum verður, að mati höfunda, tæplega útvistað nema með skýrum lagaheimildum. Enda er áréttað í lögskýringargögnum að ráðherra beri eftir sem áður ábyrgð á þessum þáttum eins og rakið er í greininni. Til að tryggja nauðsynlega upplýsingamiðlun til ráðherra kemur til greina að sá sem hefur með mannauðsmál ráðuneytisins að gera sitji í hæfnisnefnd.
- Í þriðja lagi er tilefni til að árétta í reglum nr. 393/2012 skyldu meðlima hæfnisnefndar til að vakta hæfi sitt sjálfir og taka afstöðu til þess svo fljótt sem unnt er. Jafnframt væri til bóta ef reglurnar kvæðu á um skyldu til þess að kynna fyrir umsækjendum hverjir eiga sæti í viðkomandi nefnd svo að viðkomandi geti komið sjónarmiðum sínum um hugsanlegt vanhæfi á framfæri.
- Að lokum telja höfundar að til að staðla störf hæfnisnefnda betur, svo sem með tilliti til tímasetningar skipunar, verklags við ákvörðun um hæfi, aðgangs að upplýsingum og andmælaréttar, kunni gerð verkferils að vera til verulegra bóta.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi, þskj. 1191 – 674. mál.

Dómar og álit umboðsmanns Alþingis

Hrd. frá 14. apríl 2011, mál nr. 412/2010

Hrd. frá 19. desember 2017, mál nr. 591/2017 og 592/2017

UA 2699/1999.

UA 2685/1999.

UA 3091/2000.

TÍMARIT LÖGRÉTTU

UA 3215/2001.

UA 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003.

UA 3955/2003.

UA 5220/2008.

UA 5230/2008.

UA 5356/2008.

UA 5124/2007.

UA 5196/2007.

UA 6218/2010.

UA 8699/2015.

UA 9519/2017.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 21. janúar 2014 (mál nr. E-2487/2013).

Ásmundur Helgason: „Eru sérstakar reglur um réttarstöðu ríkisstarfsmanna til gagns eða óþurftar.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Lagadeild*, 2005.

Ásmundur Helgason: „Löggjöf um opinberar starfsveitingar.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 2 (1), 2006.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Ráðningar í opinber störf“. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 10 (2), 2014.

Hayes, Steven W. "Staffing the Bureaucracy." *Recruitment & Selection*. Condrey, Stephen (ristj.). *Handbook of human resources management in government*. John Wiley & Sons, 2005.

Páll Hreinsson (1994) „Álitsumleitan“, *Afmælisrit, Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994* (Reykjavík: Bókaútgáfa Orators).

Páll Hreinsson (2013). *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex).