



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórnmálafræðideild

MPA-ritgerð

**Ráðningar, uppsagnir og breytingar á störfum
hjá ríkinu**

Álit umboðsmanns Alþingis

Ólöf Dagný Thorarensen

júní 2010

Leiðbeinandi: Ómar H. Kristmundsson

Nemandi: Ólöf Dagný Thorarensen

Kennitala: 170152-4769

1 Útdráttur

Verkefni þetta fjallar um hvort annmarkar séu á ráðningum, uppsögnum og breytingum á störfum hjá ríkinu og þá hverjir. Hvaða atriði ráðninga-, breytinga- og uppsagnarferlisins eru það sem vefjast fyrir forstöðumönnum og þeim sem taka þessar ákvarðanir?

Greind eru 50 álit umboðsmanns Alþingis þar sem hann fjallar um auglýsingar á störfum, ráðningar í embætti/störf, breytingar á störfum ásamt uppsögnum.

Helstu niðurstöður eru þær að við meðferð mála bæði hjá æðstu stjórn ríkisins og ríkisstofnunum eru helstu annmarkarnir þeir, að við auglýsingar á störfum er fyrst og fremst verið að brjóta í bága við reglur starfsmannalaga (nr. 70/1993) um hvernig skuli staðið að auglýsingu starfa og hvað auglýsingarnar eigi að innihalda. Við ráðningar eru það fyrst og fremst ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) sem ekki er farið eftir. Má þar fyrst og fremst nefna rannsóknarregluna ásamt andmæla-reglunni og reglu upplýsingalaga um skráningu munnlegra upplýsinga, sem verða að teljast nokkuð alvarlegar ávirðingar. Einnig voru dæmi um að ekki hefði verið gerður nægjanlegur samanburður á hæfni umsækjenda eins og starfsmannalög (nr. 70/1996) kveða á um. Þá fundust fjölmargar athugasemdir t.d. við þjónustu ráðningafyrirtækja, leiðbeiningarskyldu og rökstuðning. Við uppsagnir eru það annars vegar meðalhófsregla stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) og hins vegar regla starfsmannalaga (nr. 70/1996) um að starfsmaður sem brýtur af sér í starfi, skuli áminntur og honum gefinn kostur á að bæta sig sem ekki er virt. Við breytingar er ekki endilega verið að brjóta reglur en ítrekað að breytingar geti bæði haft í sé ívilnandi og íþyngjandi ráðstafanir og við íþyngjandi ráðstafanir er mikilvægt að gæta að meðalhófsreglu stjórnsýslulaga (nr. 37/1993). Breytingar er einungis hægt að gera innan viðkomandi stofnunar og þannig ekki hægt að færa starfsmenn milli stofnana í skjóli breytinga.

Einnig kom fram að ekki væri marktækur munur á meðferð mála hjá ráðuneytum annars vegar og stofnunum hins vegar, þó svo að segja megi að ráðuneytin hafi fengið hlutfallslega fleiri athugasemdir. Þannig fengu sem dæmi bæði dómsmálaráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti á sig nokkuð alvarlegar ávirðingar í ráðningamálum.

2 Abstract

This study explores the possible shortcomings of hiring, resignation and staff changes in government. What aspects and conditions present difficulties for directors and department heads with respect to staff hiring and termination of employment. Fifty position statements by the Parliament Ombudsman having to do with advertising of positions, hiring, termination and staff reorganization were analyzed.

The results of the study show that shortcomings exist in the posting and advertising of government positions at the upper levels of government and state institutions. They do not consistently adhere to staff regulations (nr. 70/1993) which specify the terms and conditions for advertising government positions. Breaches of the administrative regulations (nr. 37/1993) which has to do with investigations, the right of objection and the compiling of verbal information according to information laws were commonly found. These are seen as serious infractions. In addition, cases were found where qualifications of applicants were not adequately evaluated according to staff regulations (nr. 70/1996). Numerous examples of questionable practices were also found in regard to services provided by employment agencies, obligatory information and grounds for decisions. Regulations regarding employment termination such as administrative regulations (nr. 37/1993) and staff regulations (nr. 70/1996) which require that an employee accused of an infraction receive an official warning and the opportunity to rectify the situation are not followed. In the case of staff changes and reorganization, although laws are not broken, changes can result in conscious and restrictive measures which adversely affect staff. All efforts must be made to minimize these effects according to administrative regulations (nr. 37/1993). Employees cannot be transferred between institutions under the guise of reorganization.

No significant differences were found between the handling of cases in government ministries and state institutions, although more observations were made in regard to ministry dealings. For example, cases of serious misdemeanors in regard to hiring procedures were found in both the Ministry of Justice and the Ministry of Agriculture.

3 Formáli

Ritgerð þessi er meistaraþrófsverkefni til fullnaðar M.P.A. gráðu í opinberri stjórnslu frá stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi við verkefnið er Ómar H. Kristmundsson dósent í opinberri stjórnslu. Ritgerðin er 30 ECTS og fjallar um framkvæmd ríkisins í ráðningum opinberra starfsmanna, ásamt uppsögnum og tilfærslum í starfi. Skoðaðir voru úrskurðir umboðsmanns Alþingis frá tímabilinu 1.1.1997 til 31.12.2009. Þetta tímabil er valið þar sem nógildandi starfsmannalög eru frá árinu 1996 og fyrst og fremst er verið að skoða framkvæmd nógildandi laga.

Meginástæða þess að ráðist er í þetta verkefni er sú að höfundur hefur síðan sumarið 2003 starfað sem starfsmannastjóri hjá ríkisstofnunum, fyrst við Kennaraháskóla Íslands og síðar hjá Vegagerðinni. Starf starfsmannastjórans felst í allri umsýslu starfsmannamála og þarf hann því, ásamt mörgu öðru, að vera vel að sér í öllum þeim ferlum sem til staðar þurfa að vera við ráðningar, breytingar á störfum og uppsagnir hjá ríkinu.

Höfundur skrifaði einnig meistaraþrófsritgerð í mannauðsstjórnun árið 2006 sem að hluta til fjallaði um hvort stefna ríkisins um starfsmannamál, sem sett var sem liður í stefnunni um nýskipan í ríkisrekstri, hafi gengið eftir (Ólöf Dagný Thorarensen 2006). Í henni kemur fram að margt hafi áunnist í stefnu ríkisstjórnarinnar um nýskipan í ríkisrekstri hvað varðar sjálfstæði í starfsmanna- og samningamálum. Breytingar á lögum, m.a. lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, hafa haft töluverð áhrif. Eftir að breytingar höfðu verið gerðar á starfsmannalögum var farið að færa umsýslu með starfsmannamálum til ríkisstofnana. Launaútreikningur og öll umsýsla með launa- og starfsmannamálum færðust yfir til stofnananna sjálfra. Þetta var mikil breyting frá því sem verið hafði áður þegar öll ákvarðanatöku og umsýsla með starfsmannamálum fór fram á miðlægrri skrifstofu á vegum fjármálaráðuneytisins. Forstöðumenn höfðu fyrir þessa breytingu ekki sjálfðæmi um hvaða starfsmenn þeir vildu ráða til starfa og höfðu ekkert umboð til að taka neinar ákvarðanir í starfsmannamálum.

Eftir breytingarnar eru það stofnanirnar sem skilgreina starfsmannabörfina. Þær auglýsa störfin og skilgreina hvaða þarfir þær hafa í starfsmannamálum. Jafnframt kemur fram í ritgerðinni að það sem ekki tókst sem skyldi var að enn sé mjög torvelt að segja upp opinberum starfsmönnum og á þann hátt varð ekki um það að ræða að hinn opinberi vinnumarkaður yrði sambærilegur hinum almenna eins og stefnt hafði verið að. Áhugavert er því í þessu samhengi að vinna áfram með hvernig til hefur tekist með breytingar á sviði starfsmannamála og rannsaka hvernig forstöðumenn og aðrir sem fara með starfsmannamál hjá ríkinu hafa farið með það vald sem þeim var veitt og hvað megi læra af þeim mistökum sem hugsanlega hafa verið gerð.

Einnig er mikilvægt að líta til þess að ríkisstjórnin hefur boðað niðurskurð á öllum sviðum í ríkisrekstrinum og þar sem starfsmannakostnaður, hjá flestum ríkisstofnunum, er milli 70 og 80% kostnaðar við heildarrekstur, hefur verið lagt upp með að skoða þurfi allar leiðir til að spara í starfsmannakostnaði og því ekki ósennilegt að bæði breytingar á störfum og uppsagnir geti komið til álita. Ekki er ósennilegt að mikið muni mæða á æðstu stjórn ríkisins sem og ríkisstofnunum á næstunni, ekki hvað síst varðandi uppsagnir og breytingar. Því er gott að vera vel undirbúinn til að takast á við þá áskorun. Einnig er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að ráðning rétttra starfsmanna getur haft sparnað í för með sér.

Samfara almennum sparnaði hefur ríkisstjórnin boðað sameiningu ráðuneyta og stofnana og um þessar mundir er t. d. unnið að endurskipulagningu samgöngustofnana þar sem gert er ráð fyrir að samgöngustofnanir verði tvær í staðinn fyrir fjórar eins og nú er. Höfundur þessa verkefnis á sæti í stýrihóp sem vinnur að því verkefni. Ljóst er þannig að breytingar eru í vændum innan þeirra stofnunar sem hann vinnur hjá og gott að vera vel undirbúinn undir þær.

Með því að kynna sér álit umboðsmanns Alþingis um þennan málaflokk er talið að margt sé hægt að læra um hvernig skuli tekið á þeim málum sem fjallað er um og ekki hvað síst hvaða hluti beri að varast í allri málsmeðferð.

Málstofa um aðferðafræði og áætlanir lokaverkefna var sótt á vormisseri 2009 og var þar lagður fyrsti grunnur að ritgerðinni. Lauslega var hafist handa við að skoða gögn umboðsmanns Alþingis á vordögum 2009 en vinna við þetta verkefni hófst ekki af fullri alvöru fyrr en í byrjun nóvember 2009.

Ég vil þakka þeim sem studdu mig og hvöttu í sambandi við þetta verkefni. Sérstakar þakkir fær leiðbeinandi minn Ómar H. Kristmundsson dósent. Án hans góðu og málefnalegu ábendinga hefði þetta verkefni orðið nokkuð á annan veg en þessi afurð sem hér liggur fyrir.

Sigurður Konráðsson prófessor í íslensku við Menntavísindasvið Háskóla Íslands las ritgerðina yfir með tilliti til málfars og stafsetningar og kom hann með góðar og gagnlegar ábendingar og færi ég honum bestu þakkir fyrir.

Samúel Currey Lefever, lektor í ensku við Menntavísindasvið Háskóla Íslands þýddi útdrátt á ensku og skulu honum sömuleiðis færðar bestu þakkir.

Verkefnið er unnið samhliða fullri vinnu sem forstöðumaður starfsmannadeildar Vegagerðarinnar. Ljóst er því að töluvert af frítíma hefur verið varið til verksins. Eiginmanni mínum Helga Bergmanni Sigurðssyni er þakkað fyrir tillitssemi og hugulsemi á meðan á þessari vinnu stóð.

4 Efnisyfirlit

1	Útdráttur	3
2	Abstract.....	4
3	Formáli	5
4	Efnisyfirlit.....	8
5	Inngangur.....	10
6	Lög og reglur um ráðningar, starfslok og breytingar á störfum ríkisstarfsmanna.....	17
6.1	Lög og reglur um ráðningar	18
6.2	Lög og reglur um uppsagnir og breytingar á störfum	20
6.3	Ákvæði stjórnsýslulaga.....	21
6.4	Samantekt um lagarammann.....	24
7	Mannauðsfræði með tilliti til ráðninga og breytinga.....	26
7.1	Ráðningar.....	26
7.1.1	Hæfni starfsmanna.....	26
7.1.2	Að hverju þarf að huga þegar ráða á starfsmann?	27
7.1.3	Ráðningarferlið.....	28
7.2	Breytingar	32
8	Ríkisstarfsmenn	34
9	Aðferðarfræði rannsóknarinnar	36
9.1	Skrif fræðimanna um félagsfræðilegar rannsóknir	36
9.2	Aðferðafræðin við greiningu á álitum umboðsmanns Alþingis.....	37
10	Auglýsing starfa.....	42
11	Ráðning/setning í störf/embætti	46
11.1	Ákvarðanir um ráðningar/setningar í störf teknar af ráðuneytum.....	46
11.1.1	Forsætisráðuneyti	47
11.1.2	Utanríkisráðuneyti	47
11.1.3	Dóms- og kirkjumálaráðuneyti.....	49
11.1.4	Landbúnaðarráðuneyti	50
11.1.5	Önnur ráðuneyti.....	52
11.2	Ákvarðanir um ráðningar/setningar í störf teknar af ríkisstofnunum.....	53

11.2.1	Lögregla.....	54
11.2.2	Sjúkrahús	55
11.2.3	Háskólar.....	56
11.2.4	Ríkisútvarpið	56
11.2.5	Tollgæsla	57
11.2.6	Aðrar stofnanir.....	58
12	Uppsagnir, starfslok og breytingar á störfum	60
12.1	Lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga.....	60
12.2	Lausn úr starfi vegna ástæðna sem rekja má til starfsmannsins sjálfs	61
12.3	Starfslok þar sem tímabundinn ráðningasamningur var ekki framlengdur	63
12.4	Sjálfstæð athugun umboðsmanns á starfslokasamningum	64
12.5	Breyting á störfum.....	64
13	Niðurstöður og umræða	67
13.1	Um auglýsingar	68
13.2	Um ráðningar.....	69
13.3	Um uppsagnir	72
13.4	Um breytingar	73
13.5	Er munur á æðstu stjórn ríkisins og ríkisstofnunum?.....	74
13.6	Samantekt.....	76
14	Eftirmáli.....	79
15	Heimildir.....	81
16	Viðauki. Mál umboðsmanns Alþingis er greind voru	86
16.1	Vegna auglýsinga á störfum	86
16.2	Vegna ráðningar/setningar í störf/embætti	86
16.3	Vegna uppsagna og breytinga á störfum	89

Töflur

Tafla 1:	Álitin sem unnið var með, skipt eftir árum	39
Tafla 2:	Fjöldi álita er snerta ráðuneytin greind eftir ráðuneytum	47
Tafla 3:	Fjöldi álita er snerta ríkisstofnanir greind eftir tegundum stofnana	54

5 Inngangur

Hæfni og geta fyrirtækja ræðst af hæfni mannauðsins og gerir hann þar með að einni dýrmætustu eign þeirra. Því má segja að fáar mikilvægari ákvarðanir eru teknar í hverju fyrirtæki en ráðning réttra starfsmanna. Undanfarið hefur verið aukin áhersla á mannauðinn, og hefur hann verið talinn helsta samkeppnisforskot fyrirtækja og stofnana. Ráðningaferlið snýst um að greina, laða að og velja hæft fólk til að mæta mannauðsþörfinni (Beardwell og Holden 2001). Mikilvægt er að beina augum að þeim mörgu verkefnum sem starfsmenn þurfa að sinna, frekar en að fylgja nákvæmum starfslýsingum sem leggja áherslu á starfið sjálft (Hough, 2000). Algengt er að notaður sé mikill tími, fjármagn og orka í að finna vel menntað, hæft og duglegt starfsfólk. Vegna þess þarf að standa vel að ráðningum og fyrirtæki og stofnanir gera sér sífellt betur grein fyrir mikilvægi þess að þróa góð ráðningaferli (Riggio, 2003).

Breytingar innan fyrirtækja og stofnana hafa einnig víðtæk áhrif og bent hefur verið á að þau vandamál sem helst koma upp við breytingaferli séu tengd hinum mannlega þætti og að breytingarnar séu í mikilli hættu sé ekki reynt að stjórna honum (Hiatt og Creasey, 2003).

Miklar breytingar voru gerðar á Íslandi í kjölfar stefnunnar um nýskipan í ríkisrekstri en meginmarkmið hennar var að auka hagkvæmni í ríkisrekstri og stuðla að bættri þjónustu hins opinbera. Í því ljósi þótti nauðsynlegt að gera starfsmannastefnu ríkisins skýrari (Fjármálaráðuneytið, 1996b). Meðal annars voru sett ný lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna þar sem afnema átti æviráðningar (nr. 70/1996). Í framhaldi af því setti fjármálaráðuneytið (1998) fram þá stefnu að á sérhverjum vinnustað hafi vinnuveitandinn skuldbindingar gagnvart starfsmönnum, m. a. til að skýra þær kröfur sem gerðar eru til þeirra í starfi. Starfsmenn hafa einnig skyldur gagnvart vinnustaðnum. Sumt af þessu er kveðið á um í lögum og kjarasamningum en annað ekki. Í stefnu fjármálaráðuneytisins (1998) segir einnig að stjórnendur eigi að leggja rækt við að tileinka sér og viðhalda góðu starfsmannahaldi þar sem gagnkvæmur réttur er virtur. Þó svo að

fullyrða megi að stefnan um nýskipan í ríkisrekstri hafi beðið skipbrot og nýir tímar blasi við okkur nú, þá eru engu að síður enn í gildi þau lög og það skipulag sem sett var fram á þeim tíma þar sem talið var að hún leysti mörg vandamál.

Í niðurstöðum könnunar fjármálaráðuneytisins (Ómar H. Kristmundsson, 2008) um stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana kemur fram að forstöðumenn ríkisstofnana töldu að starfsmannamál gegndu mikilvægu hlutverki hjá ríkisstofnunum. Hjá þeim flestum er stjórnun starfsmannamála í höndum forstöðumanns. Jafnframt kom þar fram að um þriðjungur stofnana hafa á undanförunum tveimur árum leitað til ráðningarskrifstofu vegna ráðninga í störf. Ekki koma ástæður þess fram í könnuninni, en þær geta verið margskonar. Tímaskortur getur verið ein orsök, en einnig er hugsanlegt að óöryggi og kunnáttuleysi í ráðningamálum valdi því að forstöðumenn og æðstu stjórnendur fela ráðningaskrifstofum að annast ráðningamálin. Hvað sem því líður virðist sem ráðningar í störf vefjist nokkuð fyrir forstöðumönnum. Þannig hefur umboðsmaður Alþingis sem dæmi í all mörgum tilvikum gert athugasemdir við auglýsingar á störfum og stjórnsýslulega meðferð ráðningamála hjá hinu opinbera (Mál nr. 3215/2001, nr. 3680/2002, nr. 4227/2004, nr. 4866/2006, nr. 5519/2008). Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2005) telur einnig að það sé lágmarkskrafa að stjórnvald sem ber ábyrgð á skipan í embætti taki tillit til að jafnræðis sé gætt og að allir umsækjendur sitji við sama borð í ráðningaferlinu. Jafnframt telur hann að gæta eigi að því að bestu aðferðum við ráðningar sé beitt hverju sinni og þar geti mannauðsstjórnun hjálpað til. Hafa þarf í huga að við ráðningar í starf hjá ríkinu er hún í þágu opinbers verkefnis. Það kemst á réttarsamband með tilteknum réttindum og skyldum. Markmiðið er að ráða hæfan starfsmann sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar hafa verið til starfsins (Fjármálaráðuneytið, 2007).

Öðru hverju fer fram opinber umræða um að ekki sé rétt staðið að ráðningamálum hjá ríkinu og í nóvember 2009 greindi mbl.is sem dæmi frá því að í fyrirspurn á Alþingi hafi komið fram að 42 starfsmenn hefðu verið ráðnir án auglýsinga til starfa hjá ráðuneytunum frá áramótum 2008-2009. Gagnrýnt var að ekki hefði verið farið að lögum um ráðningu þessara starfsmanna (mbl.is, 12.11.2009). Svo virðist sem oftast sé í fjölmiðlum fjallað um það ef æðsta stjórn ríkisins, t.d. ráðherrar fer ekki að leikreglum stjórnsýslunnar í starfsmannamálum. Þannig fæst tilfinning fyrir því að stjórnsýslu starfsmannamála hjá

henni sé verri en hjá almennum ríkisstofnunum. Þegar svar forsætisráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar er skoðað kemur í ljós að öll ráðuneytin nema tvö, þ.e. heilbrigðisráðuneytið og umhverfisráðuneytið höfðu frá ársbyrjun 2009 ráðið starfsmenn til tímabundinna starfa án auglýsinga (Alþingi, 2009c).

Gunnar Helgi Kristinsson (2006) hefur skoðað pólitískar stöðuveitingar á Íslandi og greindi hann könnun sína út frá þremur líkönum þ.e. skrifræðislíkani, faglegu líkani og pólitísku líkani. Þar kemur fram að svo virðist sem að á síðari árum sé meira farið að styðjast við stöðuveitingar samkvæmt faglega líkaninu en jafnframt að erfitt sé að meta samrýmanleika stöðuveitinga við pólitíska líkanið. Pólitískar stöðuveitingar eru ekki opinberlega viðurkenndar á Íslandi en hann byggði mat sitt á því hvort telja mætti líklegt að ráðherra hefði hagsmuni af því að taka einn umsækjanda fram yfir annan. Samkvæmt greiningu Gunnars Helga eru 44% stöðuveitinga háðar hinu pólitíska líkani, en oft er um að ræða blöndu af mismunandi líkönum.

Ekki má gleyma því að markmiðið með vönduðu ráðningaferli er að tryggja að viðkomandi stjórnsýslueining hafi ávallt á að skipa hæfasta starfsfólki sem völ er á hverju sinni. Um þetta fjalla bæði frumvarp til starfsmannalaga þar sem segir að markmið nýrrar starfsmannastefnu ríkisins sé m. a. að gera auknar kröfur til menntunar og starfsreynslu ríkisstarfsmanna og vanda betur til ráðninga í störf (Fjármálaráðuneytið, 1996b) og umfjöllun ýmissa fræðimanna innan mannauðsfræðanna um að fáar mikilvægari ákvarðanir séu teknar en ráðning rétttra starfsmanna (Beardwell og Holden 2001, Hough, 2000, Riggio, 2003). Því miður virðist þetta ekki alltaf vera raunin samanber umfjöllun hér að framan um ráðningu á fimmta tug starfsmanna án auglýsinga og ummælum Hreins Loftssonar sem birtust í Pressunni nýverið en þar segir hann:

. . . . töldu það framtíð Ríkisútvarpsins fyrir bestu að ég tæki að mér embætti útvarpsstjóra. Þetta var snemma hausts 1997. Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, lagði áherslu á að ég tæki starfið að mér. Við áttum langt samtal um þetta tilboð hans í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu og fengum okkur göngutúr um Þingholtin þar sem hann hélt þessari umræðu áfram (Pressan, 21. 2. 2010).

Seinna í grein sinni skrifar Hreinn „Í samtölum okkar Davíðs um RUV haustið 1997 hvarflaði ekki annað að mér en að það væri hann sem réði þessu” (Pressan, 21. 2. 2010).

Ef þessi ummæli reynast rétt þá er um brot á þeim lögum (Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmann nr. 70/1996, Stjórnsýslulög nr. 37/1993) sem um þessi mál hafa verið sett, sem og einnig Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (nr. 33/1944) sem kveður á um að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda. Það er því ekki að furða að allur almenningur treysti því ekki að um þessi mál sé fjallað á faglegan og hlutlausan hátt og telji að önnur sjónarmið, en þau að ráða hæfasta einstaklinginn til starfa ráði för. Í því sambandi er vert að vekja athygli á því að Ómar H. Kristmundsson (2009) telur að eitt af brýnustu verkum stjórnvalda framundan sé að (endur)vekja traust á vinnubrögðum stjórnsýslunnar og að í því sambandi geti verið gagnlegt að setja skipanir æðstu embættismanna ríkisins í fastara form og vandaðri skorður. Leiðin til þess geti verið að skipa í óháðar og sjálfstæðar ráðninganefndir. Þannig væri hægt að aðskilja ráðningaferlið frá pólitísku veitingavaldi og tryggja að þeir sem koma að mati á umsóknum hafi bæði þekkingu á eðli þess starfs er um ræðir sem og á ráðningum almennt. Þannig væri hægt að tryggja að dregin séu fram ólík sjónarmið við mat á umsóknum.

Fram til þessa hefur ekki verið mikil umræða um uppsagnir og breytingar í starfi hjá ríkinu. Ljóst er hins vegar að sú umræða er nú þegar orðin nokkuð háværi en verið hefur hingað til, þar sem þjóðin stendur frammi fyrir miklum vanda í kjölfar fjármálakreppunnar og ríkisstjórnin stendur frammi fyrir sársaukafullum ákvörðunum í fjármálum. Í ljósi þessa var í september 2009 haldinn morgunverðarfundur á vegum fjármálaráðuneytisins og Félags forstöðumanna ríkisstofnana þar sem kynntar voru og ræddar leiðir til að lækka útgjöld vegna reksturs opinberra stofnana. Á fundinum kom m.a. fram að leita þurfi allra leiða við að breyta og endurskipuleggja ríkisreksturinn. Meðal annars kom fram að færar leiðir væru breytingar á vinnufyrirkomulagi, breytingar á störfum og verksviði, breyting annarra starfskjara og fækkun starfsfólks (Félag forstöðumanna ríkisstofnana, 2009). Á morgunverðarfundum fjármálaráðuneytisins, Sóknaráætlunar 20/20, Félags forstöðumanna ríkisstofnana og Stofnunar stjórnsýslufræða þann 18. febrúar 2010 kom fram í erindi Steingríms J. Sigfússonar, fjármálaráðherra að á árinu 2011 þurfi að spara 50 milljarða í ríkisrekstrinum, á árinu 2012, 30 milljarða og á árinu 2013 20 milljarða. Þessi sparnaður er

til viðbótar þeim 43 milljarða sparnaði sem fjárlög 2010 gera ráð fyrir. Þessu þurfi nær eingöngu að mæta með niðurskurði í rekstri því nú þegar hafi þær skattahækkningar sem taldar eru færar komið til framkvæmda (Steingrímur J. Sigfússon, 18. febrúar 2010, munnleg heimild). Þessar upplýsingar gefa vísbendingar um að fækka þurfi störfum og hagræða á öllum sviðum í stjórnsýslu ríkisins. Forsætisráðuneytið segir í fréttatilkynningu að forsætisráðherra og fjármálaráðherra hafi á ríkisstjórnarfundum þann 19. febrúar 2010 lagt til að haldið yrði áfram á þeirri braut sem mörkuð er í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um stjórnkerfisbreytingar og að fyrirliggjandi áform um sameiningu ráðuneyta og ríkisstofnana verði undirbúnað með hliðsjón af nokkrum megingildum og samræmdu verklagi. Allar forsendur séu fyrir því að hafist sé handa við að hrinda endurskipulagningaráformum í framkvæmd og horfa til uppbyggingar opinberrar þjónustu til framtíðar (Forsætisráðuneytið, 2010). Úr þessu er heldur ekki hægt að lesa annað en að miklar breytingar og uppsagnir séu væntanlegar hjá stjórnsýslu ríkisins.

Með allt þetta í huga er mikilvægt að leiða hugann að því að á næstu mánuðum getur þurft að taka margar ákvarðanir um fækkun ríkisstarfsmanna og/eða breytingar á þeirra störfum.

Í samræmi við þá umræðu sem hér hefur verið rakin og rannsóknir fræðimanna virðist sem víða sé pottur brotinn hvað varðar meðferð opinberra stjórnvalda á ýmsum starfsmannamálum, kannski sérstaklega hvað varðar ráðningar hjá ríkinu. Sömuleiðis er ljóst að staðið er frammi fyrir miklum breytingum á öllu skipulagi ráðuneyta og stofnana. Með það í huga er áhugavert að sjá hvernig staðið hefur verið að t.d. uppsögnum og breytingum fram til þessa.

Markmið þessa verkefnis er að reyna að komast að því hvort annmarkar séu á ráðningum, uppsögnum og tilfærslum í starfi hjá ríkinu og þá hverjir. Hvaða atriði ráðninga-, breytinga-, og uppsagnarferlisins eru það sem vefjast fyrir forstöðumönnum og þeim sem taka þessar ákvarðanir? Eru það ákvæði starfsmannalaganna (nr. 70/1996) sem vefjast fyrir mönnum eða eru það ef til vill ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) sem ekki eru virt? Eða er um að ræða sambland beggja þessara þátta? Einnig er athyglisvert að beina sjónum að því, hvaða athugasemdir umboðsmaður gerir almennt séð. Með þessari umfjöllun er þess vænst að fá greinagóðar upplýsingar um og svör við því hvernig staðið skuli að þessum

málum og ekki hvað síst hvað beri að varast og hvað skuli ekki gert. Þannig er talið að það megi draga mikinn lærdóm af því að fara í gegn um álit umboðsmanns og að hann sé hægt að nýta við þær miklu breytingar sem boðaðar hafa verið á ríkisrekstrinum.

Til að fá svör við þeim spurningum er hér hafa verið settar fram verður kannað úrtak álita frá umboðsmanni Alþingis þar sem fjallað er um auglýsingar á störfum, ráðningar, breytingar á störfum ásamt uppsögnum.

Um verksvið umboðsmanns er fjallað um í lögum (Lög um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997). Þar kemur fram að Alþingi kýs umboðsmann til fjögurra ára í senn og á heimasíðu umboðsmanns segir (Umboðsmaður Alþingis, e. d.)

Lög nr. 85/1997 afmarka hvert er starfssvið umboðsmanns Alþingis og þar er sett sú meginregla að starfssvið umboðsmanns Alþingis taki til allrar opinberrar stjórnsýslu, hvort sem hún er hjá ríki eða sveitarfélögum.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi og skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti (Lög um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997).

Hlutverk umboðsmanns er þannig samkvæmt lögum (nr. 85/1997) m. a. að hafa í umboði Alþingis:

- eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.
- eftirlit með starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.
- tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins.

Þannig hefur umboðsmaður eftirlitsskyldu með opinberum aðilum og borgarar geta leitað til hans um álit á því hvort rétt hafi verið staðið að málum. Umboðsmaður getur einnig hafið athugun að eigin frumkvæði telji hann ástæðu til.

Hjá umboðsmanni eru aðgengileg opinber gögn og er því valið að kanna álit hans. Með því að kanna opinber gögn er ekki talið að um neina siðferðislega árekstra geti verið að ræða og því þótti ekki ástæða til að leita til Persónuverndar ríkisins varðandi þetta verkefni.

Áhugavert er einnig að reyna að gera sér grein fyrir hvort það sé æðsta stjórn ríkisins, sem fær á sig kvartanir vegna þessara málaflokka, frekar en almennar ríkisstofnanir eins og tilfinning fæst fyrir við að hlusta á opinbera fjölmiðla. Eru það einhverjar stofnanir umfram aðrar sem kvartað er yfir?

Nauðsynlegt er að setja spurningarnar í samhengi við þau lög og reglur sem settar hafa verið um þau mál er tengjast viðfangsefninu. Vegna þess verður byrjað á að fara í gegn um þann lagaramma er þessum málum tengjast. Einnig má teljast mikilvægt að líta til mannauðsfræðanna og er því einnig fjallað um þau með tilliti til ráðninga og breytinga, því einnig er mikilvægt að gera sér grein fyrir skrifum fræðimanna um rannsóknir þeim tengdum. Þá verður fjallað um þá aðferðafræði sem notuð er við greiningu verksins. Að lokum verður umfjöllun um greiningu álita umboðsmanns ásamt umfjöllun um þau og helstu niðurstöðum greiningarinnar.

6 Lög og reglur um ráðningar, starfslok og breytingar á störfum ríkisstarfsmanna

Rainey (2003) bendir á að ramminn um stjórnun sé ekki hinn sami hjá opinberum stofnunum og einkafyrirtækjum. Hann telur meiri skrifinnsku í kringum opinber fyrirtæki og að opinberir starfsmenn hafi fleiri lög og reglur til að fara eftir í stjórnun. Þetta verður að teljast rétt. Skipulag íslenskra ríkisstofnana er ákvarðað með lögum, með skipuriti stofnunar og með erindisbréfi eða stafslýsingu (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Þetta bindur stjórnendur að vissu marki því þeir þurfa að stjórna innan þess ramma sem þeim er settur. Þess má geta að ríkið gerir ýmsar kröfur til þess hvernig ríkisstarfsmenn skuli haga störfum sínum. Í febrúar 2006 var sem dæmi sent út dreifibréf um viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna. Þar kemur m. a. fram að ríkisstarfsmaður skuli fara vel með það vald sem honum er falið. Ítrekað er að ríkisstarfsmaður skuli greina vel á milli almannahagsmuna og persónulegra hagsmuna og honum er óheimilt að þiggja gjafir. Þá er lögð sú skylda á hann að hann skal stuðla að því að upplýsingar séu aðgengilegar og á hann er lögð þagnarskylda um tiltekin málefni (Fjármálaráðuneytið, 2006). Nú hefur verið lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur), (Alþingi 2010.) Þar kemur m. a. fram að ráðherra skuli gæta þess að vina-, hagsmuna- og skyldleikatengsl hafi ekki áhrif á embættisstörf og að honum beri að hafa í huga í öllum samskiptum sínum við hagsmunahópa að skyldur hans eru við almenning.

Ríkisvaldið gegnir í raun tvíþættu hlutverki varðandi öll starfsmannamál. Annars vegar er það sá aðili sem setur allar leikreglurnar um meðferð mála með setningu laga og reglna um á hvern hátt skuli með þau farið. Það er sem sagt þriðji aðili vinnumarkaðarins eins og skilgreint hefur verið af þeim sem fjalla um vinnumarkaðsfræði (Frans van Waarden, 1995, Crouch, 2003). Hins vegar fer það með hlutverk vinnuveitanda gagnvart starfsmönnum sínum og hefur Fjármálaráðuneytið (e. d.) fjallað um vinnuveitendahlutverk ríkisins á eftirfarandi hátt:

Í allri umræðu um ríkið verður að hafa í huga að í lagalegum og efnahagslegum skilningi er aðeins til einn ríkissjóður. Ríkið er þannig séð ein fjárhagsleg heild. Sú leið hefur aftur á móti verið farin að dreifa ábyrgð á útfærslu og framkvæmd tiltekinna þátta í ríkisrekstrinum á mismunandi aðila. Þetta á ekki hvað síst við um starfsmannamálin. Almenn er gert ráð fyrir því á hinum almenna vinnumarkaði að hvert og eitt fyrirtæki hafi á sinni hendi alla þá þræði er snerta málefni starfsmanna sinna. Ríkið sker sig verulega úr hvað þetta varðar. Þegar horft er á hlutverk ríkisins sem vinnuveitanda er því skipt á margar hendur. Sú skipting er í stórum dráttum sem hér segir:

Meginreglan er sú að ákvarðanir er varða réttindi og skyldur einstakra starfsmanna eru hjá forstöðumanni. Þegar slíkar ákvarðanir eru teknar þurfa forstöðumenn að gæta samræmis við almenn fyrirmæli og/eða túlkun hlutadeigandi ráðuneytis eða fjármálaráðuneytis. Auk þess þurfa þeir, líkt og vinnuveitendur á almennum markaði, að gæta að lögum og reglum er varða vinnumarkaðinn í heild og heyra undir félagsmálaráðuneyti.

Til að geta gert sér grein fyrir hvort æðsta stjórn ríkisins og forstöðumenn stofnana fari eftir lögum og reglum við meðferð þeirra starfsmannamála sem hér er fjallað um er nauðsynlegt að fara nánar í gegn um þann lagaramma sem um þessi mál gilda. Fyrst verður greint frá þeim lagaramma sem fjalla um ráðningar og síðan um þann er snertir uppsagnir og breytingar og að síðustu er fjallað um stjórnsýslulögin sem mynda ramma um meðferða allra stjórnsýslumála.

6.1 Lög og reglur um ráðningar

Það er á valdi atvinnurekenda að ákveða hvort og hvaða menn hann ræður til vinnu. Hann verður ekki þvingaður til að ráða fólk sem hann vill ekki hafa í vinnu hjá sér. Hann verður þó að hlíta reglum þar að lútandi sem ákvarðast af lögum, kjarasamningum og ráðningasamningi (Lára Júlíusdóttir, 1997).

Áhersla er á að gæta verður að lögum og reglum um vinnumarkaðinn í heild og er því hér litið nánar til þeirra laga sem gilda við ráðningar í störf hjá ríkinu hér á landi.

Fjallað er um ráðningu í starf hjá ríkinu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (nr. 70/1996). Í þeim kemur fram að ráðherra eða forstöðumaður stofnunar ráði

starfsmenn til starfa nema á annan veg sé mælt í sérákvæðum laga um viðkomandi stofnun eða starfsemi. Starfsmenn eru almennt ráðnir ótímabundið til starfa með gagnkvæmum uppsagnarfresti. Talin eru upp þau almennu hæfisskilyrði sem ríkisstarfsmenn þurfa að uppfylla, en þau eru:

- Átján ára aldur.
- Lögræði.
- Nauðsynlegt heilbrigði, andlegt og líkamlegt.
- Íslenskur ríkisborgararéttur.
- Almenn menntum ásamt þeirri sérmenntun sem nauðsynleg er.
- Fjárræði.

Þá er ákvæði um að störf hjá ríkinu skuli auglýst opinberlega. Í reglum um auglýsingu á lausum störfum er kveðið á um að auglýsa skuli laus störf og að umsóknarfrestur skuli vera tvær vikur. Sömuleiðis eru fyrirmæli um hvernig skuli auglýst og hvað skuli koma fram að lágmarki í auglýsingunni (Fjármálaráðuneytið, 1996a). Þá hefur Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gefið út dreifibréf (nr. 7/2002 og nr. 8/2002) um hvernig staðið skuli að ráðningu annars vegar almennra starfsmanna og embættismanna hins vegar. Það er m. a. kveðið á um hvernig staðið skuli að auglýsingu starfs og efni auglýsingar. Meginreglan er sú að störf skuli auglýst opinberlega og að í auglýsingu komi fram þær kröfur sem gerðar eru til umsækjenda ásamt ýmsum upplýsingum s. s. um umsóknarfrest, laun og hvert skuli senda umsókn. Þá hefur fjármálaráðuneytið (2007) gefið út ítarlega handbók um það hvernig staðið skuli að ráðningum hjá ríkinu.

Í Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (nr. 33/1944) er ákvæði í 65. grein um að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Í 18. grein laga um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna (nr. 10/2008) er kveðið á um að atvinnurekendur og stéttarfélög skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Atvinnurekendur skulu sérstaklega vinna að því að jafna stöðu kynjanna innan fyrirtækis síns eða stofnunar og stuðla að því að störf flokkist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf. Sérstök áhersla skal lögð á að jafna hlut kynjanna í stjórnunar- og áhrifastöðum. Í lögum um málefni fatlaðra (nr. 59/1992) er ákvæði um að fatlaðir skulu

eiga forgang að atvinnu hjá ríki og sveitarfélagi ef hæfni þeirra til starfsins er meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja.

Í kjarasamningum er oft um það samið að félagsmenn þess stéttarfélags sem atvinnurekandi hefur samning við skuli hafa forgangsrétt að störfum innan fyrirtækis hans (Lára Júlíusdóttir, 1997).

Af þessu má sjá að opinberum aðilum hér á landi eru nokkrar lagalegar takmarkanir settar um ráðningar. Þær eru þó ekki mjög margar, og ekki í sama mæli eins og t.d. bæði í Bandaríkjunum og á Englandi þar sem til eru reglur sem banna mismunun á grundvelli aldurs, fjölskylduástandna, fötlunar og kynþáttar svo dæmi séu tekin (Beardwell og Holden, 2001, Riggio, 2003).

6.2 Lög og reglur um uppsagnir og breytingar á störfum

Um uppsagnir úr starfi, jafnt sem tilfærslur og breytingar, gilda líka ákveðnar reglur. Um þær gildir einnig vinnuveitendahlutverkið sem fjallað er um hér að framan. Hér er nánar greint frá því að hverju skuli gætt varðandi uppsagnir og tilfærslur í starfi.

Í starfsmannalögunum (nr. 70/1996) er ákvæði um að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því að hann tók við starfi. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hefur gefið út dreifibréf (nr. 1/2004) um hvernig staðið skuli að breytingum á starfi. Þar kemur fram að stjórnun og starfsmannahald ríkisstofnana sé almennt í höndum hlutaðeigandi forstöðumanns. Vísað er til hinnar óskráðu meginreglu vinnuréttarins um stjórnunarrétt vinnuveitenda en í henni felst valdheimild til að stýra og stjórna starfsemi innan þeirra marka sem lög og samningar segja til um. Stjórnunarheimildir lúta m. a. að ákvörðunum um skipulag vinnunnar, hvaða verk skuli vinna, hver skuli vinna þau, með hvaða hætti, hvenær og hvar. Lára V. Júlíusdóttir (1997) hefur einnig í bók sinni *Réttindi og skyldur á vinnumarkaði* fjallað ítarlega um samskipti atvinnurekanda og starfsmanna, réttindi þeirra og skyldur.

Við alla ákvarðanatöku í starfsmannamálum, þar með talið ákvörðun um breytingar í starfi, skilar vönduð stefnumörkun og góður undirbúningur bestum árangri. Mikilvægt er að ítreka að uppsögn og tilfærsla í starfi eru stjórnsluákvarðanir eins og ráðning í starf og þarf því að gæta vel að ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1997) sem fjallað verður um hér á eftir.

Í starfsmannalögunum (nr. 70/1996) er einnig kveðið á um að forstöðumaður hafi rétt til að segja starfsmönnum upp starfi eftir því sem mælt er fyrir í ráðningasamningi. Ef uppsögn á rætur að rekja til þess að starfsmaður hafi sýnt í starfi óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölváður að starfi eða að öðru leyti verið með ósæmilegar athafnir sem ekki teljast samrýmanlegar starfi hans, skal veita honum áminningu og gefa honum kost á að bæta sig í starfi. Fjármálaráðuneytið hefur einnig gefið út dreifibréf (nr. 3/2002 og nr. 4/002) um hvernig staðið skuli að áminningu. Þar kemur m.a. fram að huga þarf vandlega að ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1997) t. d. um andmælarétt vegna fyrirhugaðrar áminningar. Segja má að áminning sé mjög alvarleg fyrir hvern starfsmann og því afar nauðsynlegt að rétt og formlega sé að henni staðið.

Ef uppsögn er vegna sparnaðar eða verkefnaskorts er mikilvægt að hafa meðalhófsreglu stjórnslulaga (nr. 37/1997) í huga. Þannig skal vandlega farið yfir það hvort önnur mildari úrræði séu til staðar, áður en ákvörðun um slíkt er tekin. Einnig er rétt að muna að starfsmaðurinn getur síðar orðið verðmætur starfsmaður fyrir viðkomandi stofnun og því nauðsynlegt að koma fram við hann með fullri virðingu. Ólíklegt er að starfsmaður, sem vikið er frá störfum í kjölfar áminningar, sé líklegur til að koma aftur til starfa, en engu að síður er mikilvægt að virðing og nærgætni fylgi ákvörðuninni þar sem um veigamikil inngríp í líf einstaklingsins er að ræða.

6.3 Ákvæði stjórnslulaga

Ráðning í starf, breytingar á störfum og uppsagnir hjá hinu opinbera eru stjórnsluákvarðanir og gilda ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) um meðferð þessara mála. Með það í huga verður hér fjallað um þau ákvæði laganna sem mest reynir á við þau

mál sem hér eru til umfjöllunar. Helsta markmiðið með setningu stjórnslulaga var að tryggja sem best réttaröryggi manna í samskiptum við hið opinbera. Þau gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna (Forsætisráðuneytið, 1993).

Stjórnvald hefur leiðbeiningarskyldu gagnvart aðilum máls og skal gæta að ýmsum reglum laganna áður en ákvörðun verður tekin. Þannig verður mál að vera nægjanlega upplýst. Jafnræðisreglan, sem felur í sér að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis, er virk. Þá skal gætt að meðalhófsreglunni sem mælir fyrir um að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði verði ekki náð á annan hátt. Aðilar máls eiga rétt á að sjá gögn málsins, þeir hafa andmælarétt og geta jafnframt óskað eftir rökstuðningi fyrir ákvörðuninni.

Í rannsóknarreglunni sem fjallað er um í 10. grein laganna (Stjórnslulög nr. 37/1993) felst m. a. sú skylda stjórnvalds að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnslumála séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun í því er tekin. Þannig er hægt að beina tilmælum til aðila um að hann veiti tilteknar upplýsingar sem með sanngirni má ætla að hann geti lagt fram án þess að það sé um of íþyngjandi fyrir viðkomandi. Það fer eftir eðli málsins hvaða upplýsingar stjórnvald þarf að hafa. Stjórnvaldið metur hvenær málið er nægjanlega upplýst en segja má að svo sé þegar þær upplýsingar liggja fyrir sem leiða til efnislega rétrar niðurstöðu (Stjórnslulög, nr. 37/1993, Forsætisráðuneytið, 1993). Hafa ber í huga að rannsóknarreglan tengist mjög náið andmælaréttinum sem greint verður frá hér á eftir en oft er mál ekki nægjanlega upplýst fyrr en aðili máls hefur haft tækifæri til að kynna sér gögn þess og komið frekari upplýsingum á framfæri.

Um jafnræðisregluna er fjallað í 11. grein laganna og eru ákvæði hennar byggð á þeirri óskráðu reglu stjórnsluréttarins að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta sams konar úrlausn, en þar segir að við úrlausn mála skuli stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti (Stjórnslulög, nr. 37/1993, Forsætisráðuneytið, 1993).

Meðalhófsreglan samanber 12. grein (Stjórnslulög, nr. 37/1993) lögfestir eina af grundvallarreglum stjórnslunnar um að stjórnvöld skuli gæta hófs í meðferð valds síns. Í því felst að stjórnvaldi ber að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra einstaklinga og

lögaðila sem athafnir beinast að og skal þannig fara ákveðinn meðalveg á milli andstæðra sjónarmiða. Þannig skal íþyngjandi ákvörðun vera til þess fallin að þjóna lögmætu markmiði sem stefnt er að. Ákvæðið felur einnig í sér að ef fleiri úrræði eru til staðar skal stefnt að því úrræði sem vægast er. Sömuleiðis felur ákvæðið í sér að ekki skuli gengið lengra en nauðsyn krefur. Almennt skal gengið út frá því að hagsmunir einstaklinga vegi þungt og sérstaklega þeir sem varða frelsi manna og friðhelgi (Forsætisráðuneytið, 1993).

Kjarni andmælaireglunnar (Stjórnslulög, nr. 37/1993) er að ekki verði tekin ákvörðun um réttarstöðu aðila fyrr en honum hafi verið gefinn kostur á því að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggist á og að tjá sig um málið. Til að geta neytt andmælaréttar þarf viðkomandi að hafa vitneskju um að mál sé til meðferðar hjá stjórnvöldum. Hann þarf að eiga greiðan aðgang að málgögnum og hann þarf að eiga þess kost að tala máli sínu. Tilgangur andmælaireglunnar er ekki einungis að tryggja hagsmuni aðila, henni er einnig ætlað að stuðla að því að mál verði betur upplýst. Hagsmunaaðili getur þannig komið athugasemdum á framfæri, bent á ónákvæmni eða misskilning og jafnframt bent á heimildir sem séu betri grundvöllur að ákvörðun máls. Mikilvægt er að aðila séu kynnt ný gögn er kunnu að hafa bæst við í málið og telja verður að upplýsingar séu honum í óhag (Forsætisráðuneytið, 1993).

Með hliðsjón af andmælaireglunni er upplýsingarétturinn einnig mikilvægur og ákvæði eru um í lögunum (Stjórnslulög, nr. 37/1993) að aðili máls eigi rétt á að kynna sér skjöl og önnur gögn málsins. Aðalreglan er að aðili geti fengið ljósrít af skjölum. Þá er og mikilvægt að hafa í huga að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita aðgang að gögnum.

Þegar stjórnvald hefur tekið ákvörðun skal hún tilkynnt aðila máls og er hún bindandi þegar hún er komin til aðila. Aðili skal upplýstur um möguleikann á því að fá ákvörðunina rökstudda og kærheimild, sé hún til staðar, og hvert skuli beina henni ásamt þeim fresti er hann hefur til að leita eftir slíku (Stjórnslulög, nr. 37/1993).

Aðili máls getur krafist stjórnvald um rökstuðning fyrir ákvörðun sinni og skal hann veittur eins fljótt og auðið er. Í rökstuðningi skal vísað til þeirrar réttarreglna sem ákvörðunin er

byggð á. Ef slíkar reglur eru ekki almennt þekktar skal í stuttu máli gera grein fyrir þeim. Ef ákvörðun er byggð á réttarreglu, sem eftirlætur stjórnvöldum mat, er nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem voru ráðandi við matið. Þá ber, eftir því sem ástæða er til, að rekja í stuttu máli þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins, t.d. ef staðreyndir eru umdeildar. Þá skal gera grein fyrir hvaða afstöðu stjórnvald hefur tekið (Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, Forsætisráðuneytið, 1993).

Um skráningu mála er fjallað í VII kafla upplýsingalaga (nr. 50/1996). Þar er kveðið á um að stjórnvöldum sé skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim. Í þeim atvikum sem hér er verið að fjalla um hefur 23. grein upplýsingalaganna sérstakt gildi. Þar er kveðið á um að við meðferð mála, þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna samkvæmt stjórnsýslulögum, beri stjórnvaldi að skrá upplýsingar um málsatvik sem því eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og þær sé ekki að finna í öðrum gögnum þess.

Þá má geta þess að stjórnsýslulögin gera ráð fyrir að þeir sem taka stjórnsýsluákvæðanir skulu vera til þess hæfir og í þriðja kafla laganna er greint frá vanhæfisástæðum og áhrifum vanhæfis. Þar sem verkefni þetta fjallar ekki sérstaklega um hæfi verður ekki nánar fjallað um þetta atriði (Stjórnsýslulög, nr. 37/1993).

6.4 Samantekt um lagarammann

Af þessari umfjöllun má sjá að margs er að gæta við ákvarðanatöku er snerta starfsmannamál hjá ríkinu. Ítarlegar reglur eru settar um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt og við meðferð mála. Með setningu stjórnsýslulaganna (nr. 37/1993) var réttarstaða einstaklinga bætt mjög mikið og er hún í slíkum málum nokkuð sterk.

Vert er þó að hafa í huga að þegar ákvörðun er tekin í starfsmannamálum er hún endanleg (Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996). Ekki er unnt að kæra til æðra stjórnvalds og fá umfjöllun þess um málið eða jafnvel að fá ákvörðuninni hnekk sé ekki rétt að henni staðið. Í skýrslu Evrópusambandsins þar sem metin er staða Íslands varðandi umsókn að sambandinu er þess t. d. getið það sé sérstakt áhyggjuefni að ekki sé

hægt að skjóta ákvörðunum dómsmálaráðherra og nefndanna, sem meta hæfi dómaraefna, til æðra stjórnvalds (European Commission, 2010). Það má velta því fyrir sér hvort þessi athugasemd geti ekki átt við um öll ráðningamál hjá ríkinu, jafnvel þó að það sé óumdeilanlegt að dómarar þurfa að vera sérstaklega hlutlausir. Segja má að einnig sé hægt að ætlast til þess að aðrir starfsmenn ríkisin skuli líka vera það.

Borgarar geta þó leitað til umboðsmanns Alþingis. Telji hann að brotið hafi verið á einstaklingi eru heimildir hans þó ekki aðrar en þær að hann getur t. d. látið álit sitt í ljós, komið með ábendingar og gert yfirvöldum viðvart (Lög um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997). Umboðsmaður getur þannig ekki breytt ákvörðun. Ljóst er hins vegar að álit umboðsmanns skipta máli í almennri umræðu. Það vekur athygli og þykir almennt ekki gott ef umboðsmaður hefur gefið það álit að stjórnvald hafi ekki farið að lögum.

Ef einstaklingur, sem telur að á sér hafi verið brotið, vill fara lengra með málið verður viðkomandi að höfða mál til að fá því hnekk. Dæmin sýna að fæst þau mál sem farið hafa til umboðsmanns enda fyrir dómstólum. Slíkur ferill getur bæði verið kostnaðarsamur og langdreginn og sennilegt er að fáir treysti sér til að ganga í gegn um hann.

7 Mannauðsfræði með tilliti til ráðninga og breytinga

Ekki er nægjanlegt að líta eingöngu til þess lagaramma sem um þessi mál fjallar. Þannig er t.d. í mannauðsfræðunum gengið út frá að ætíð skuli ráða hæfasta einstaklinginn til starfa. Mannauðsfræðin, (Beardwell og Holden 2001, Hough, 2000 og Riggio, 2003), markmiðin sem sett voru fram í frumvarpinu að stafsmannalögunum, um auknar kröfur til starfsmanna og vandaðra ráðningaferla (Fjármálaráðuneytið, 1996) sem og stjórnslulögin (nr. 37/1993) eru reyndar samstiga um þetta og gera t. d. ráð fyrir að hæfasti einstaklingur skuli ráðinn hverju sinni. Þá hafa mannauðsfræðin einnig fjallað töluvert um breytingar og breytingastjórnun og er því einnig mikilvægt að fjalla stuttlega um þau fræði.

7.1 Ráðningar

Eins og fram hefur komið er markmiðið með ráðningum það að ráða hæfan starfsmann sem uppfyllir þær kröfur sem gerðar hafa verið til starfsins (Fjármálaráðuneytið, 2007). Bæði þarf að taka tillit til þeirrar lagaumgjjarðar sem fjallað er um hér að framan, en ekki síður þeirra þátta sem mannauðsfræðin hafa lagt fram um árábil og verða því hér rakin nokkur atriði þeirra.

7.1.1 Hæfni starfsmanna

Nauðsynlegt er að starfsmenn hafi hæfni til að vera sveigjanlegir með tilliti til þeirra starfa sem þeir þurfa að sinna innan skipulagsheildarinnar. Hæfni er þannig hægt að skilgreina sem samræmi á milli einstaklingsins og skipulagsheildarinnar. Að ná sem mestri hæfni í gegn um ráðningar og félagsmótun er lykillinn að því að þjálfa starfsmenn til þess sveigjanleika sem er nauðsynlegur til að mæta samkeppnisáskorunum (Kristof, 1996). Gulbrandsen (2002) færir rök fyrir því að hæfnishugtakið hafi breyst og snúist ekki lengur aðeins um formlega kunnáttu starfsmannsins heldur meira um það hvernig hann nýtir þá kunnáttu sem hann hefur. Þannig sé hegðun starfsmannsins í brennidepli þegar rætt sé um hæfni. Hough (2002) er með svipuð rök fyrir hæfni og heldur því fram að breytt

vinnuumhverfi hafi í för með sér að það þurfi að beina augunum meira að hæfni starfsmanna og útkomu þeirrar vinnu sem þeir leggi af mörkum frekar en starfslýsingum.

Til að greina hæfa starfsmenn eru nokkur viðmið sem hafa þarf í huga. Í fyrsta lagi þarf að skilgreina nákvæmlega það sem máli skiptir. Hæfni er torskilið hugtak og er oft illa skilgreint. Ef svo er getur það haft í för með sér vissa þversögn sem gerir það að verkum að erfitt er að mæla hana. Sé það ekki gert geta skapast átök. Í öðru lagi þarf að koma auga á þá mælanlegu útkomu sem skiptir máli fyrir greininguna á vinnuhæfni. Í þriðja lagi þarf að útbúa ramma sem dregur fram orsakir og afleiðingar af mismunandi hugmyndum um vinnuhæfni. Að lokum er nauðsynlegt að ákveða hvernig eigi að kanna hæfni og vísbendingar þar að lútandi (Kristof, 1996).

Greint er á milli viðbótarhæfni (*supplementary fit*) og uppbótarhæfni (*complementary fit*). Viðbótarhæfni er þegar einstaklingur er með ámóta hæfileika og þeir sem hann á að vinna með, en uppbótarhæfni er þegar hann bætir við þekkingu sem aðrir innan fyrirtækisins hafa ekki. Við ráðningar þurfa fyrirtæki þannig að ákveða hvorri hæfninni einstaklingur þurfi að búa yfir. Það þarf að vera samræmi á milli þess sem hver einstaklingur getur lagt af mörkum og þess sem fyrirtækið þarf á að halda. Þegar þetta samræmi er til staðar er hægt að tala um hæfni einstaklingsins fyrir viðkomandi fyrirtæki. Fyrirtæki þurfa einnig að geta uppfyllt kröfur starfsmannsins um að fá að vaxa í starfi og þroskast. Þannig er fyrst um algera vinnuhæfni að ræða þegar jafnvægi er á milli starfsmannsins og fyrirtækisins í þá veru að þau uppfylli þarfir hvor annars og að þau séu sammála um þessar grundvallarhugmyndir (Kristof, 1996).

7.1.2 Að hverju þarf að huga þegar ráða á starfsmann?

Í fræðunum um mannauðinn er almennt viðurkennt að val starfsmanna þurfi að haldast í hendur við ýmsa þætti innan skipulagsheildarinnar. Það þarf t. d. að velja þá með tilliti til stöðu fyrirtækis á markaði og þeirrar framtíðarstefnu sem það hefur mótað sér. Einnig er mikilvægt að fullt tillit sé tekið til þeirra verkefna sem fyrirtækinu er ætlað að sinna, eða sjálfum tilgangi þess. Þá þarf að huga að hvort fyrirtækið sé tilbúið til að standa að fræðslu

og þjálfun, eða hvort það kjósi starfsmann sem þegar uppfyllir kröfur um verkunnáttu (Beardwell og Holden, 2001).

Riggio (2003) heldur því fram að það séu einkum tvö atriði sem huga þurfi að við ráðningaferli, en þau eru við hvað skuli miðað og hvaða forsendur séu gefnar. Viðmiðin eigi að vera mæling á velgengni og algengasta mælingin er frammistöðumat. Þá þurfi að taka tillit til hollustu við fyrirtækið, hversu vel starfsmaður mætir til starfa, hvernig honum gengur samstarf við yfir- og samstarfsmenn og síðan þurfi að huga að eiginleika hans til að læra og þroskast. Hann telur að forsendur allra upplýsinga sem hægt er að mæla, þurfi að hafa samsvörun í þessum viðmiðum. Þannig skuli meta þekkingu sem tengist starfinu, reynslu af fyrri störfum, menntun og hæfileika sem nýtast í starfinu sem ráða skal í. Með því að meta alla þessa þætti eigi að vera hægt að gera sér grein fyrir hver sé hæfastur til að gegna tilteknu starfi. Riggio (2003) heldur því jafnframt fram að forsenda góðs ráðningaferlis sé að fyrirtæki hafi skilning á verkinu sem þarf að annast og hvaða eiginleikum starfsmaðurinn þurfi að búa yfir til að geta skilað verki sínu á þann hátt sem til er ætlast. Í þessu sambandi getur verið gott að styðjast við starfsgreiningu, þ.e. starfslýsingu og nánari útfærslu á því hvað starfið inniheldur.

Þær spurningar sem skipulagsheildir þurfa að spyrja sig áður en til ráðningar kemur eru t.d. hvaða starfsmönnum er óskað eftir, hvernig er hægt að höfða til þeirra, hvernig er unnt að bera kennsl á þá og hverjir eiga að taka þátt í ráðningaferlinu (Beardwell og Holden, 2001). Með tilliti til þessa er því áhugavert að líta nánar til þess hvernig sjálft ráðningaferlið á að fara fram.

7.1.3 Ráðningaferlið

Aðalmarkmið hvers ráðningaferlis er að safna saman nauðsynlegum upplýsingum til að geta valið á milli þeirra einstaklinga sem hafa hæfileika til að gegna tilteknu starfi og þeirra sem hafa þá ekki. Þar af leiðandi er nauðsynlegt að vel sé til þess vandað. Kostnaður við ráðningar er oft umtalsverður og ákvörðunin um hve miklum fjármunum skuli varið í sjálft

ráðningaferlið verður að vege upp á móti þeirri staðreynd að röng ráðning getur einnig haft mikinn kostnað í för með sér (Beardwell og Holden, 2001).

Algeng nálgun á ráðningarferli er að byrja á því að gera viðeigandi starfslýsingu. Þetta gerir umsækjanda kleift að þekkja tilgang starfsins, ásamt þeim réttindum og skyldum sem því fylgja. Starfslýsing gefur einnig til kynna hvar í skipuriti staðan er. Þó verður að hafa í huga að starfslýsingar geta á margan hátt verið ófullkomnar, og einnig er vert að muna að störf geta tekið hröðum breytingum. Þá eru dregnir upp þeir persónulegu eiginleikar sem nauðsynlegir eru til að hægt sé að sinna starfinu (Beardwell og Holden, 2001). Eins og getið er um í inngangi telur Hough (2000) að mikilvægara sé að líta til hinna mörgu verkefna sem starfsmenn þurfa að sinna, frekar en að fylgja nákvæmum starfslýsingum og þeir Beardwell og Holden (2001) leggja einnig áherslu á, að nákvæm útlistun á persónulegum eiginleikum séu einn mikilvægasti þáttur hvernar ráðningar. Það geti hjálpað til við alla ákvarðanatöku. Ef rétt er staðið að skilgreiningu persónulegra eiginleika, er hægt að vera þess fullviss að réttlát viðmið séu höfð að leiðarljósi. Meðal þeirra eiginleika sem fyrirtæki þurfa að ákveða hvort þau þarfnist og þar með að óska eftir, eru t.d. menntun, reynsla, framkoma, samstarfshæfileikar, möguleikar á að vinna utan hefðbundins vinnutíma, tilfinningalegt jafnvægi, áreiðanleiki, sjálfstraust og hæfileikinn til að vinna undir álagi. Þannig þarf að vera jafnvægi milli þeirra eiginleika sem starfið krefst og persónulegrar framkomu starfsmannsins. Með því sé hægt að fullvissa sig um að starfsmaðurinn geti ekki aðeins valdið starfinu, heldur sé hann einnig fær um að þróa sig áfram í átt til þeirra markmiða og gilda sem fyrirtækið starfar eftir. Starfsmaðurinn þarf þannig að hafa til brunns að bera, þá hæfni sem fyrirtækið krefst eins og t.d. eiginleikann til að skipuleggja, safna upplýsingum, taka ákvarðanir og stjórna mannlegum samskiptum (Beardwell og Holden, 2001).

Að lokinni greiningu á hvernig starfsmanni óskað er eftir er komið að því að ákveða hvernig eigi að nálgast viðkomandi. Það er hægt að gera á ýmsan hátt, t.d. með því að finna einhvern af núverandi starfsmönnum fyrirtækisins, með því að auglýsa starfið, eða með því að snúa sér til vinnumiðlunar eða ráðningarskrifstofu (Beardwell og Holden, 2001). Hvað varðar ráðningar hjá ríkinu þarf að hafa í huga að starfsmannalögin (nr. 70/1996) mæla fyrir um að auglýsa beri störf að öllu jöfnu og umboðsmaður Alþingis (nr.

4866/2006) hefur einnig gefið álit það að lútandi. Riggio (2003) heldur því fram að nauðsynlegt sé að hafa eins marga einstaklinga til að velja á milli og kostur er og að fyrirtæki verði að taka mið af því. Þannig þurfi þau að huga að því hvað fái starfsmenn til að sækja um tiltekið starf. Með því að gefa fögur fyrirheit um vinnuumhverfi og starfsframa innan fyrirtækis sé unnt að fá fleiri umsóknir en ella. Nauðsynlegt er þó að gefa raunsanna mynd af fyrirtækinu því annars sé ekki staðið við hinn sálfræðilega samning og starfsmenn munu ekki verða lengi í starfi hjá því fyrirtæki sem gefur ekki réttar upplýsingar. Sálfræðilegi samningurinn felur einmitt í sér að réttar upplýsingar séu gefnar og þau gagnkvæmu loforð sem eru gefin af atvinnurekendum og starfsmönnum um vinnuna og vinnuskilyrðin séu í heiðri höfð (Kickul, 2001). Hough (2000) tekur í sama streng og Riggio (2003) og telur að með því að gefa rétta mynd af starfinu, geti fyrirtæki komist hjá miklum aukakostnaði og einnig því að orðstýr þeirra beri ekki skaða.

Þegar búið er að fá umsóknir um starfið er komið að því að greina á milli þeirra og gera sér grein fyrir hvaða umsækjendur er unnt að ráða. Mjög ólíklegt er að þeir uppfylli allir kröfur fyrirtækisins. Fyrsta skrefið er því að greina þá frá sem það gera ekki. Það er gert með því að bera saman þær kröfur sem fyrirtækið hefur sett fram og þær upplýsingar sem fram koma í umsóknum (Beardwell og Holden, 2001). Þannig þarf t. d. að bera saman menntun og fyrri störf umsækjenda. Meta þarf þær upplýsingar sem liggja fyrir um persónulega eiginleika með tilliti til starfsins. Þá þarf að líta til meðmæla ef þau liggja fyrir og meta fyrri frammistöðu út frá þeim (Riggio, 2003). Mikilvægt er þó að gera sér grein fyrir að meðmæli þurfa ekki alltaf að gefa rétta mynd, þar sem umsækjandi hefur sjálfur valið þá meðmælendur sem hann óskar að vitna í (Riggio, 2003).

Þegar hér er komið sögu eru ef til vill aðeins örfáir umsækjendur sem til greina koma fyrir starfið og þá þarf að velja aðferð til að greina á milli þeirra. Algengasta aðferðin er að taka þá í viðtal. Viðtal sem ekki er fyrirfram skipulagt (*unstructured interview*) og fylgir ekki vissu ferli er ekki mjög gott forspártæki (áreiðanleiki 0.31), en hins vegar er fyrirfram skipulagt og skilgreint viðtal (*structured interview*) með forspárgildi upp á 0.62 sem telst nokkuð góður mælikvarði (Beardwell og Holden, 2001). Slíkt viðtal þarf að fara fram á þann hátt að sömu spurningar eru lagðar fyrir alla og að samspil milli þeirra sem spyrja og þeirra sem spurðir eru þarf að vera eins líkt og kostur er. Svör þarf að merkja á fyrirfram

ákveðinn mælikvarða og umfang mælinga þurfa að vera í samræmi við vinnuhegðun. Talað er um tvennskonar samtalsstækni í þessu sambandi eða hegðunarbundin og aðstæðubundin viðtöl. Þegar athuguð er hegðun er spurt um hvernig fólk hafi hegðað sér við vissar aðstæður, en í þeim aðstæðubundnu er spurt um hvernig fólk myndi haga sér við tilteknar aðstæður (Beardwell og Holden, 2001). Rannsókn Blackman (2002) bendir þó til að óstöðluð viðtöl leiði til nákvæmara mats á starfstengdum persónuleikabáttum en stöðluð viðtöl en mannauðsfræðin öll ganga úr frá þeirri staðreynd að persónuleiki gegni veigamiklu hlutverki í öllum störfum.

Sumir umsækjendur eru látnir gangast undir próf sem eiga að segja til um hæfileika þeirra til þess að sinna viðkomandi starfi. Hér getur verið um greindarpróf að ræða, um persónuleikapróf, próf um verkkunnáttu og próf um almenna þekkingu (Riggio, 2003). Ekki mun hér verða gerð nánar grein fyrir þessum prófum, þar sem þau eru nánast eingöngu notuð þegar verið er að ráða til æðstu embætta innan fyrirtækja (Riggio, 2003). Þau geta á hinn bóginn öll haft nokkuð forspárgildi varðandi hæfileikana til að gegna tilteknum störfum.

Þegar búið er að safna saman öllum nauðsynlegum gögnum er komið að sjálfri ákvarðanatökunni um hvern skuli ráða. Það þarf að vega og meta og bera saman þær upplýsingar sem liggja fyrir um þá einstaklinga sem til greina koma. Bæði þarf að meta magn og gæði fyrirbyggjandi upplýsinga. Mörg siðferðileg álitamál jafnt sem lagaleg geta komið upp í hverju ráðningaferli og mikil ábyrgð sem hvílir á þeim sem slíkar ákvarðanir taka (Hough, 2000), en segja má að það sem þurfi að vera leiðarljós hvers ráðningaferlis sé að þar séu réttlæti og heiðarleiki höfð í fyrirrúmi (Beardwell og Holden, 2001).

Segja má að mannauðsfræðin og sá lagarammi sem settur hefur verið um ráðningar séu um flest samhljóma. Alls staðar er fjallað um að ráða hæfasta einsatklinginn og mikil áhersla lög á að upplýsa mál vel til að rétt niðurstaða fái.

7.2 Breytingar

Við breytingar á störfum og uppsagnir getur mætt mikið á forstöðumönnum og æðstu stjórnendum. Því er mikilvægt að það sé gert á sem bestan hátt bæði fyrir stofnun og einstaka starfsmenn. Forstöðumaður þarf oft að taka forystu í breytingaferlinu og það getur bæði snúist um að starfsmenn þurfi að hlíta breytingum á störfum, og einnig uppsögnum. Í því sambandi er hér stuttlega litið til skrifa fræðimanna um forystuhlutverk og breytingar.

Sá sem heldur því fram að hægt sé að knýja fram breytingar hefur ekki rétt fyrir sér. Grundvallarbreytingar krefjast þess að lagðar séu í þær tími, orka og úrræði (Senge, 1999). Ekki er hægt að stjórna breytingum en það er hægt að leiða þær og hafa um þær forystu. Það getur verið sársaukafullt og áhættusamt en umfram allt krefst það mikillar vinnu. Til að leiða þær er nauðsynlegt að hafa vilja og getu til að breyta því sem hefur verið gert hingað til, samhliða því að innleiða nýja og annars konar vinnuferla (Drucker, 2000). Forysta er alls staðar. Hún er í stjórnámálum, í stjórnsýslu, í viðskiptalífínu og samtökum og félögum. Hún er á öllum stigum samfélagsins frá hinum minnstu einingum til hinna stærstu. Hún er það sniðmengi þar sem koma saman aðstæður, forystumaður og samverkamenn. (Gardner, 1990). Forysta byggist þannig ekki á leiðtoga eins og fyrri tíma kenningar sögðu heldur á samspili forystumanns, samverkamanna og aðstæðna. Williams (2005) skilgreinir forystu sem það ferli eða gjörðir sem virkja einstaklinga og hópa til að takast á við endurmat og aðlögun. Hún fær fólk til að horfast í augu við staðreyndir og að breyta gildum, venjum og siðum í þeim tilgangi að kljást við ógnanir og tækifæri. Forysta snýst ekki um að fá fólk til fylgis við hugmyndir heldur að fá það til að horfast í augu við staðreyndir og að hugsa og framkvæma á ábyrgan hátt. Þannig er unnt að virkja stofnanir í að snúa sér að þeim áskorunum sem til staðar eru og að stíga skref til framfara.

Kotter hefur lengi rannsakað hvernig staðið er að breytingum og áhrifum þeirra. Hann hefur sett fram kenningu um heilstætt átta þrepa ferli sem hann segir að skilyrðislaust verið að fara eftir ef breytingarnar eigi að takast. Þrepin átta eru þau að það þarf að gera sér grein fyrir nauðsyn breytinganna, búa til hóp sem á að leiða þær, móta sýnina og sjá til þess að hún breiðist út. Þá þarf að veita starfsmönnum vald til breytinga, búa til skammtíma sigra,

styrkja framfarirnar og skapa fleiri breytingar ásamt því að innræta breytingarnar (Kotter, 1996).

Williams (2005) telur upp nokkra þætti sem hann segir vera forsendur þess að stjórna breytingum á árangursríkan hátt. Greining á umhverfi og þörfum eru fyrsta skrefið og er það í samræmi við álit Kotters (1996) hér að framan. Síðan þarf að finna hverjar eru helstu áskoranirnar sem verkefnið stendur frammi fyrir. Þá þarf að skoða hvort áskorunin stangist á við gildismat, venjur og forgangsröðun og í þriðja lagi þarf að finna þann hóp eða einingar sem þarf að virkja til að vinna málinu brautargengi.

Loks þarf að taka tillit til þess sem Robbins hefur bent á (Buchanan og Huczynski, 2004) að koma fram við einstaklinga með virðingu þannig að andrúmsloftið innan stofnunarinnar einkennist af trúnaði, hreinskilni og stuðningi. Ekki á að leggja áherslu á stjórnunarlega sérstöðu yfirmanna og átök og vandamál eiga að vera uppi á borðinu en ekki að forðast þau eða þegja í hel. Þá er einnig mikilvægt að allir þeir sem á einhvern hátt verða fyrir barðinu á breytingum hafi eitthvað um þær að segja. Það er því afar mikilvægt við sérhverja stefnumörkun að hún sé vel kynnt og að starfsmenn hafi tækifæri til að koma með álit og athugasemdir. Í samræmi við þetta er mikilvægt að koma fram við hvern starfsmann af fullri virðingu ef nauðsynlegt er að færa hann til í starfi og gefa honum kost á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

Kotter og Cohen (2002) halda því fram að breytingastarf hafi skilað mestum árangri hjá þeim stofnunum sem bæði fylgdu átta þrepa kerfinu og skynjuðu tilfinningar fólks í breytingaferlinu. Þannig sé mikilvægast að ná fram breytingum á hegðun og atferli fólks og því sé best að ná með því að hjálpa því til að sjá hlutina í réttu ljósi með því að hafa áhrif á tilfinningar þess og hugsun.

8 Ríkisstarfsmenn

Þar sem verkefni þetta fjallar um meðferð starfsmannamála, á ákveðnum sviðum innan ríkisins er hér talið nauðsynlegt að fjalla stuttlega um ríkisstarfsmenn.

Ríkisstarfsmenn starfa ýmist á vegum æðstu stjórnar ríkisins þ.e. hjá Alþingi og ráðuneytunum eða hjá ríkisstofnunum. Þær eru margar og afar mismunandi bæði hvað varðar stærð og umfang verkefna. Þannig kemur fram í svari fjármálaráðherra (Alþingi, 2009a) við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur sem lögð var fram á 137. löggjafarþingi um hverjar ríkisstofnanirnar eru og um fjölda ríkisstafsmanna að það sé ekki alltaf auðvelt að skilgreina hvaða aðilar teljist til ríkisstofnana þar sem almenna skilgreiningu á því hvað sé ríkisstofnun sé hvergi að finna í lögum. Í svari ráðherrans er upptalning á fjölda ríkisstarfsmanna, hvar þeir eru starfandi og er upptalningin greind niður á viðkomandi ráðuneyti. Þar kemur fram að fjöldi ríkisstarfsmanna er liðlega 24 þúsund starfandi á 223 stöðum víðsvegar innan ríkisins. Landsspítalinn er langstærsta ríkisstofnunin með rúmlega 5000 starfsmenn, en talin eru upp embætti með aðeins einn starfsmann t.d. Talsmaður neytenda og Náttúruminjasafn Íslands.

Liðlega helmingur ríkisstarfsmanna er með háskólamenntun og eru sértækar menntunarkröfur algengar. Konur eru í meirihluta en þær eru liðlega um 63% ríkisstarfsmanna (Ómar H. Kristmundsson, 2007). Í svari við fyrirspurn Unnar Brár Konráðsdóttur kemur fram að stöðugildi innan ríkisins séu um 17.700 (Alþingi, 2009b) og í svari við fyrirspurn Þorgerðar K. Gunnarsdóttur kemur fram að þeir séu 18.000 Alþingi (2009d). Töluverður fjöldi ríkisstarfsmanna virðist því vera í hlutastörfum eða 24 þúsund starfsmenn í u. þ. b. 18.000 störfum.

Í lok ársins 1998 var gerð viðamikil könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Almennt má segja að niðurstaða þeirrar könnunar sýni að ríkisstarfsmenn voru ánægðir með vinnuaðstöðu sína. Þeir voru almennt í fjölbreyttum störfum og starfsánægja var almennt mikil. Þar kom einnig fram að 43% ríkisstarfsmanna

er með háskólamenntun sem er mjög hátt hlutfall miðað við almenna vinnumarkaðinn þar sem hlutfallið er 14%. Einnig kom fram að ríkisstarfsmenn eru iðnir við að sækja sér endurmenntun. Árið 2006 var framkvæmd sambærileg könnun eins og 1999 á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Þar kemur fram að starfsánægja er mjög sambærileg því sem hún var í fyrri könnuninni, en á ákveðnum sviðum gætir meiri jákvæðni eins og t. d. til upplýsingagjafar og fleiri telja að vinnubrögð séu orðin betri (Ómar H. Kristmundsson, 2007).

Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hefur aukist frá könnun Ómars H. Kristmundssonar (1999). Þannig kemur t.d. fram í frumvarpi til laga um kjararáð (2006) að stöðugildi háskólamenntaðra séu 55,7% af öllum stöðugildum ríkisins, og í seinni könnuninni á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er hún sögð vera 57% (Ómar H. Kristmundsson, 2007). Af þessu má sjá að hlutur háskólamenntaðra starfsmanna virðist vera að aukast frá ári til árs. Þetta gæti bent til þess að störf innan ríkisins séu að verða sífellt flóknari þannig að meiri menntun sé nauðsynleg. Í því sambandi er einnig mikilvægt að sjá til þess að hæfasti einstaklingurinn sé ráðinn í það starf sem honum er ætlað að gegna. Mögulegt er þó að þessi hlutföll breytist eitthvað í kjölfar þess mikla niðurskurðar sem nú er í ríkisrekstrinum, en tíminn einn mun leiða það í ljós.

9 Aðferðarfræði rannsóknarinnar

Hér er fyrst farið nokkrum orðum um almennar skilgreiningar á félagsfræðilegum rannsóknum og síðan gerð skil á aðferðafræði þessarar rannsóknar.

9.1 *Skrif fræðimanna um félagsfræðilegar rannsóknir*

Rannsóknir innan félagsfræðinnar eru rannsóknir á því hvernig fólk hegðar sér með og gagnvart öðru fólki (Kidder og Judd, 1986). Markmið félagsfræðilegra rannsókna er að komast að upplýsingum um félagslegt samspil og ýmsa félagslega þætti. Rannsakendur greinir oft á um eðli hins félagslega raunveruleika og á hvern hátt sé best að rannsaka hann. Sumir telja að félagsfræðilegar rannsóknir snúist eingöngu um túlkun og að hið raunverulega markmið sé að rannsaka og útskýra hvernig menn byggja upp félagslegan raunveruleika. Þeir eru þó að öllu jöfnu sammála um mikilvægi þess að öðlast skilning á honum (Esteberg, 2002). Segja má að félagsfræðilegar rannsóknir hjálpi okkur við að finna út úr því hvort tilfinningar, tilgátur og skýringar séu réttar eða rangar (Kidder og Judd, 1986). Umhverfi félagsfræðilegra rannsókna er oft mjög fjölbreytt og þær eru framkvæmdar svo að segja um allt og ekki hvað síst í opinberri stjórnsýslu (Hedrick, Bickman og Rog, 1993).

Eigindlegar rannsóknaraðferðir fela í sér að rannsaka á hlutlægan hátt eðli, skoðanir eða líf hluta og fólks. Þetta felur ekki einungis í sér upplifun þeirra sem verið er að rannsaka heldur kemur einnig inn í myndina sú upplifun sem rannsakandinn finnur þegar hann skoðar tiltekna hluti. Eigindlegir rannsakendur reyna að skilja merkinguna á bak við félagslega hegðun þeirra sem eru flæktir í þá. Þetta felur einnig í sér að vera vel meðvitaður um eigin skoðanir og mikilvægi þess að halda þeirri skoðun frá sjálfri rannsókninni (Bogdan og Biklen, 1998, Burton, 2000 og Esterberg, 2002).

Greining gagna er nauðsynleg þar sem gögnin, eins og þau koma fyrir, tala ekki fyrir sig sjálf (Robson, 1993). Þannig er rannsakandinn rannsóknartækið. Hann er þátttakandi í

sjálfu ferlinu og mótar það með nærveru sinni og framkomu. Það sem hann skoðar, segir, sér og heyrir er mikilvægt. Hann þarf að nota öll skilningarvitin við athuginina. Þar sem hann getur ekki fylgst með öllu sem er að gerast, þarf hann að ákveða fyrirfram hvað hann ætlar sérstaklega að leiða hugann að (Bogdan og Biklen, 1998, Burton, 2000 og Esterberg, 2002).

Greining gagna felst í því að túlka og finna einhverja skynsemi í þeim gögnum sem safnað hefur verið. Greiningin snýst um að skoða gögn, skipuleggja þau og setja upp í þannig einingar að unnt sé að vinna með þau. Síðan þarf að flokka þau og leita að mynstri og finna út úr því hvað er mikilvægt og hvað er hægt að læra af gögnunum. Að lokum þarf að ákvarða hvaða þekking er þess virði að koma til annarra (Hair og fl. 1995).

9.2 Aðferðafræðin við greiningu á álitum umboðsmanns Alþingis

Í þessari rannsókn er eingöngu stuðst við útgefin álit umboðsmanns Alþingis og þannig greind gögn sem aðrir hafa unnið. Hér reynir því fyrst og fremst á að velja þau álit sem eru í samræmi við þau markmið sem sett hafa verið og síðan um kóðun og túlkun þessara gagna. Eins og fram kemur hér að framan var starfsmannalögunum (nr. 70/1996) breytt til að geta betur fylgt eftir stefnunni um nýskipan í ríkisrekstri. Ákveðið var að skoða einungis álit sem eru tekin á grundvelli þeirra laga. Af þeim orsökum eru valin álit frá árunum 1997 til 2009.

Hinn 3. nóvember 2009 var haft sambandi við skrifstofu umboðsmanns Alþingis símleiðis og rætt var við Ernu Sigurðardóttur lögfræðing. Henni var greint frá fyrirhugaðri rannsókn á úrskurðum umboðsmanns á ráðningum, uppsögnum og tilfærslum í starfi og hún spurð að því hvort slík athugun á einhvern hátt myndi stríða gegn vinnu þeirri sem verið er að vinna á skrifstofu umboðsmanns. Hún taldi enga fyrirstöðu vera fyrir því að slík rannsókn væri gerð.

Áður hafði verið farið á heimasíðu umboðsmanns Alþingis og slegið inn leitarorðinu „Opinberir starfsmenn“ fyrir árin 1997 til 2009. Í fyrstu birtust aðeins 29 úrskurðir. Við nánari yfirferð sást að þarna voru ekki öll þau álit sem umboðsmaður hefur veitt í málum

opinberra starfsmanna. Höfundur þessa verkefnis sá að þar vantaði nokkur álit sem honum var kunnugt um að höfðu verið gefin. Þá var sama leitarorði slegið upp fyrir hvert ár fyrir sig. Strax voru þau álit sem ekki fjölluðu um það sem verkefnið snýst um eins og t.d. álit sem vörðuðu lífeyrismál, verkfallsrétt og samninga við önnur ríki valin frá. Við það fundust samtals 69 álit sem umboðsmaður hefur gefið um opinbera starfsmenn. Þessi álit voru prentuð út þar sem fyrirhugað var að vinna nánar með þessi gögn.

Nokkru seinna var aftur farið á vef umboðsmanns Alþingis og slegið inn sömu leitarforsendum. Það er leitarorðinu „*Opinberir starfsmenn*“ og hvert ár fyrir sig frá 1999 til 2009. Var það gert til að sannreyna að hægt væri að fá fram álit umboðsmanns með að slá upp sama leitarorði og sömu skilyrðum. Þá komu ekki alveg sömu niðurstöður og við fyrri leitina, þannig að ljóst er að það koma ekki upp öll þau álit sem gefin hafa verið þegar leitarorðinu „*Opinberir starfsmenn*“ er slegið inn. Það virðist því ekki mögulegt að fá fram öll þau álit sem gefin hafa verið með því að slá sambærilegu leitarorði inn. Í ljósi þess var ákveðið að vinna áfram með þau 69 álit sem upphaflega fundust og gengið út frá því að þau hljóti samt sem áður að gefa tiltölulega greinagóða mynd af þeim álitum sem gefin hafa verið. Einnig var talið að um nægjanlegt magn gagna væri að ræða til að þau gæfu nokkuð raunsanna mynd af stöðu mála.

Því næst var hafist handa við að skoða nánar þau álit sem valin höfðu verið. Flokkuð voru frá álit sem snertu sveitarfélög þar sem einungis er ætlunin að vinna með álit sem snerta ríkið. Einnig voru flokkuð frá þau álit þar sem ekki kom fram hvers konar stofnun átti í hlut, þar sem markmiðið er m. a. að reyna að komast að niðurstöðu um það hvort það sé einhver munur á álitum eftir því hvaða stofnanir um ræðir. Á grundvelli þess var flokkað frá eitt álit um ráðningu í starf og annað um auglýsingu á starfi. Sömuleiðis voru flokkuð frá tvö álit á grundvelli þessa sjónarmiðs, annað sem sneri að veitingu starfs og hitt um uppsögn. Að lokum var flokkað frá eitt álit sem varðaði niðurlagningu á starfi í ríkisstofnun X eins og segir í álitum umboðsmanns. Að þessari flokkun lokinni voru málin komin niður í 60.

Síðan var farið að greina betur innihald álitanna og við það voru enn flokkuð frá nokkur álit. Eitt um tjáningarfrelsi, tvö um aðgang að gögnum. Þá voru flokkuð frá önnur þrjú álit

en þau fjölluðu um rökstuðning, málsmeðferð og valdaframsal. Síðan voru flokkuð frá álit um mat á hæfi háskólalektora en um það eru aðrar reglur en hér eru til skoðunar. Loks voru flokkuð frá álit um áminningu, um rökstuðning og neitun um launalaust leyfi. Eitt álit um lausn úr starfi, sem hafði áður verið flokkað frá þar sem ekki kom fram hvaða stofnun var um að ræða, var tekið inn aftur. Álitin um það efni voru það fá að ákveðið var að taka þetta álit inn aftur, enda kemur fram að um heilbrigðisstofnun hafi verið að ræða. Eftir þessa flokkun stóðu eftir 50 álit sem fjölluðu um ráðningar í störf, breytingar á störfum og uppsagnir, ásamt auglýsingu á störfum. Valið var að taka þau álit með þar sem þau eru svo nátengd ráðningu í störf. Talið er að þessi 50 álit sé nægjanlegt magn til að fá sæmilega raunhæf svör við því sem þessi rannsókn fjallar um. Málin spanna allt það tímabil sem hér er verið að rannsaka og skiptast sem hér segir eftir árum:

Ár	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mála fjöldi	3	2	8	1	1	4	5	9	6	3	5	2	1

Tafla 1: Álitin sem unnið var með, skipt eftir árum

Að þessu loknu var farið að flokka gögnin eftir eðli mála. Þegar henni var lokið snérist flokkunin um álit sem hér segir:

Auglýsing starfa, 6 álit.

Ráðning/setning í störf, 31 álit.

Uppsagnir og starfslok, 10 álit.

Breyting á störfum, 3 álit.

Þar sem fá álit voru um bæði uppsagnir og breytingar á störfum var farið enn eina ferðina á vef umboðsmanns til að sannreyna hvort ekki fyndust fleiri álit um þessi mál. Sú leit fór fram í lok nóvember 2009. Fyrst var slegið inn leitarorðinu „*Opinberir starfsmenn*“ og textaleit ver gerð að „*uppsögn úr starfi og breyting á starfi*“ Leitað var eftir árunum 1997 – 2009. Við þessa leit kom engin niðurstaða. Þá var aftur leitað eftir hverju ári fyrir sig undir leitarorðinu „*Opinberir starfsmenn*“ og athugað hvort hugsanlega fyndust fleiri álit en áður höfðu fundist, en svo reyndist ekki vera. Ljóst er að leitarvélina á vef umboðsmanns Alþingis kemur ekki alltaf með sömu niðurstöður, þrátt fyrir að sama leitarorði og sömu

forsendum sé slegið inn. Þetta rýrir kannski val gagna og greininguna á einhvern hátt, en hvað sem því líður er talið að nægjanlegt magn álitu hafi fundist er varða ráðningar í störf og ef til vill eru ekki fleiri álit er snúa að breytingum á störfum og uppsögnum á þessu tiltekna tímabili sem verið er að rannsaka. Þannig var ákveðið að láta gott heita og vinna með þau 50 álit er eftir stóðu eftir flokkunina. Þess má þó geta að þrátt fyrir að ákvörðun hafi verið tekin um að vinna með þessi 50 álit var öðru hverju farið á vef umboðsmanns til að freista þess að finna fleiri álit, sérstaklega um breytingar. Það var síðast gert í febrúar 2010. Ekki fundust fleiri álit um þær og því verður að álykta sem svo að þau séu ekki fleiri. Þau álit sem unnið var með eru talin upp í viðauka hér að aftan.

Þegar búið var að velja þau álit sem ákveðið var að vinna með, var hafist handa við að lesa þau og greina nánar hvaða atriði það væru sem umboðsmaður gerir athugasemdir við. Um þessa greiningu er nánar fjallað hér á eftir. Þegar lestri var lokið var reynt að útbúa einhverskonar ramma í kring um athugasemdirnar, en þar sem málin eru afar mismunandi og nánast hvergi sambærileg var valinn sá kostur að gera stuttlega grein fyrir í hverju kvörtunin fólst og helstu niðurstöðum umboðsmanns.

Þá var enn fremur valið að greina álitin um ráðningar frekar eftir stofnunum og ráðuneytum þar sem það er einnig verið að skoða hvort munur sé þar á milli og fjalla síðan í almennum kafla um hvaða athugasemdir eru gerðar við málsmeðferð. Í eigindlegri rannsókn sem þessari er ekki verið að fjalla um tíðni einstakra athugasemda heldur þá meginstrauma sem finnast. Talið er að það megi uppfylla með því að gera greininguna á þennan hátt.

Eins og fram kemur hér að framan fundust lang flest álit er fjölluðu um ráðningar eða 31 af þeim 50 sem unnið var með. Valið var að greina þau í sér kafla. Álitin um uppsagnir og breytingar voru sett saman í einn kafla þar sem talið var að þau, að hluta til, snerust um nokkuð sambærileg efni. Eftir stendur að kaflinn um auglýsingar á störfum er með tiltölulega fáum álitum, en með því að setja hann með ráðningum myndi sá kafla á hinn bóginn fjalla um mikinn meirihluta þeirra mála er greind voru.

Vert er að taka fram að ekki er víst að þau álit sem hér eru til greiningar endurspegli meðferð æðstu stjórnslu og ríkisstofnana á meðferð starfsmannamála þegar á heildina er litið. Hér er að sjálfsgöðu aðeins um að ræða þau mál sem komið hafa inn á borð umboðsmanns. Hvort þessi mál eru dæmigerð fyrir stjórnslu hins opinbera eða hvort þau hafi sérstöðu er ekki hægt að vita. Mál koma aðeins til umboðsmanns eftir kvörtun frá borgurum og í örfáum tilvikum við sjálfstæða athugun umboðsmanns. Segja má að 60 – 70 mál á fjórtán ára tímabili sé ekki mikill fjöldi í samanburði við alla umsýslu í starfsmannámálum. Á hinn bóginn er ekki ólíklegt að mörg mál rati aldrei á borð umboðsmanns. Sennilega veigra margir sér við að óska eftir álitum hans. Mikil vinna fylgir því að leggja fram kærur og því getur fylgt neikvæð umfjöllun í þá veru að viðkomandi fái hugsanlega á sig neikvætt álit sem hann telur að geti skaðað orðspor sitt í framtíðinni.

10 Auglýsing starfa

Þótt upphaflegt markmið hafi ekki verið að skoða álit er vörðuðu auglýsingu starfa var ákveðið að taka þau með og líta aðeins nánar til þeirra álita umboðsmanns er sneru að því efni. Auglýsing starfa er nátengd ráðningu starfsmanna og því mikilvægt að átta sig á hvaða athugasemdir eru gerðar um auglýsingar. Greind voru sex álit er vörðuðu auglýsingar starfa. Þrjú málanna snerta ákvarðanir ráðuneyta en tvö málin eru á vegum ríkisstofnana og eitt mál er sjálfstæð athugun umboðsmanns.

Fyrsta málið (nr. 2202/1997) fjallaði um auglýsingu á lausum störfum ásamt fleiri atriðum þar sem skólanefnd Listdansskóla Íslands auglýsti lausa til umsóknar stöðu skólastjóra, en menntamálaráðherra veitti starfið. Gerð er athugasemd við að frá upphafi lá ekki ljóst fyrir hvort verið væri að auglýsa laust embætti eða almennt starf. Umboðsmaður taldi mikilvægt að í upphafi hefði legið fyrir hverskonar starf hafi verið auglýst, því að um ólíka réttarstöðu embættismanna og almennra starfsmanna er að ræða. Það verður þó að hafa í huga að starf þetta er auglýst fljótlega eftir gildistöku núverandi starfsmannalaga, þannig að á þessum tíma hafði fjármálaráðuneytið ekki gefið út lista yfir embættismenn. Í álitum umboðsmanns kom fram að auglýsingin hafi hvorki uppfyllt skilyrði fyrir auglýsingu á almennum störfum né á embættum. Í auglýsingunni voru ekki tiltekin öll þau atriði sem gerðar eru kröfur um í reglum fjármálaráðuneytisins um auglýsingar á störfum.

Í þessu álitum er nokkuð athyglisverð niðurstaða þó að hún snúi ekki að auglýsingunni sjálfri heldur álitsgjöf til ráðherra. Fram kom að skólanefnd Listdansskólans hafi annast nær allan undirbúning að veitingu starfsins og veitt menntamálaráðherra umsögn, en hann tók síðan endanlega ákvörðun í málinu. Í álitum skólanefndar komu ekki fram röksemdir fyrir því hver umsækjenda væri hæfastur til að gegna starfinu en eins og segir í álitum umboðsmanns er markmið slíkrar rannsóknar að upplýsa hver umsækjenda sé hæfastur með tilliti til þeirra sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar. Í greinargerðinni ver heldur ekki lagt mat á hæfni umsækjenda heldur einungis menntun og reynslu.

Annað álitid (Mál nr. 2630/1998) snerist um kvörtun yfir því að auglýsing um starf deildarstjóra búnaðarsviðs landbúnaðarráðuneytisins hafi farið í bága við reglur um slíkar auglýsingar. Þar er rakið að almenn hæfisskilyrði eins og um menntum ráðast af fyrir mælum laga eða eðli máls þegar krafist er sérmenntunar til óaðfinnanlegrar rækslu starfs. Í umræddri auglýsingu hafði verið gerð krafa „*um langa og víðtæka reynslu við stjórnunarstörf í framleiðslu- og félagsmálum landbúnaðarins*“. Umboðsmaður taldi að það væri komið undir mati þess sem veitingavaldið hefur að skilgreina nánari hæfiskröfur sé ekki um þær getið í sérlögum. Hann gerði því ekki athugasemd við þær menntunarkröfur sem settar voru fram. Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að ofangreind krafa um starfsreynslu hafi að nokkru leyti gengið lengra en svo að það yrði gert að almennu hæfisskilyrði og að skýrar hefði þurft að koma fram að sú starfsreynsla hefði meira vægi en menntun og önnur sjónarmið.

Þriðja málið (nr. 2826/1999) var um hvort taka ætti gilda umsókn sem barst eftir að umsóknarfrestur var útrunninn. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafði ráðið skrifstofustjóra til starfa, en umsókn hans hafði borist eftir að umsóknarfrestur rann út. Niðurstaða umboðsmanns var sú að almennt eigi menn að geta treyst auglýstum fresti sem stjórnvöld setja borgurum til að sækja um ákveðna fyrirgreiðslu eða önnur réttindi samkvæmt lögum. Sé frestur fortakslaus afmarkar hann það tímabil sem borgarinn getur lagt fram slíka umsókn. Það var því niðurstaðan að það hafi skort fullnægjandi stoð í lögum fyrir því að taka gilda umsókn er barst eftir að umsóknarfresturinn rann út.

Í fjórða málinu (nr. 3680/2002) eru gerðar ýmsar athugasemdir við auglýsingu og málsmeðferð við ráðningu í starf yfirflugumferðarstjóra á Keflavíkurflugvelli. M.a. var kvartað yfir að í auglýsingu hafi umsækjendum verið heitið því að farið yrði með umsóknir þeirra sem trúnaðarmál. Umboðsmaður áleit sem svo að í samræmi við upplýsingalög og starfsmannalög væri ekki hægt að gefa umsækjendum um opinbert starf slíkt loforð. Þá var einnig gerð athugasemd við að umsækjandi hafi ekki fengið aðgang að umsóknum annarra umsækjenda. Loks var ítrekað að sú skylda liggur á stjórnvöldum að tryggja að þær upplýsingar sem þau byggja ákvarðanir sínar á lægju áfram hjá þeim.

Þá er greint mál (nr. 4866/2006) þar sem kvartað er yfir að sýslumaðurinn á Blönduósi hafi flutt lögreglumann úr starfi í starf deildarstjóra innheimtumiðstöðvar. Kvörtunin fjallar um að starfið hafi ekki verið auglýst og þannig gafst öðrum ekki tækifæri til að sækja um umrædda deildarstjórastöðu. Umboðsmaður taldi að það leiddi af ákvæðum starfsmannalaga að forstöðumenn ríkisstofnana hefðu nokkurt svigrúm á grundvelli stjórnunarheimilda sinna til að ákveða hvort tiltekið viðfangsefni á vegum stofnunar væru skilgreind sem laust starf sem félli undir auglýsingaskyldu, eða hvort þau væru felld undir störf starfsmanna sem fyrir væru hjá stofnuninni. Í umræddu máli komst umboðsmaður þó að þeirri niðurstöðu að um nýtt starf hafi verið að ræða sem skylt væri að auglýsa.

Að lokum er sjálfstæð athugun umboðsmanns (Mál nr. 5519/2008) á þeirri frétt á heimasíðu forsætisráðuneytisins að forsætisráðherra hafi sett X sem skrifstofustjóra á nýrri efnahags- og alþjóðamálastofnu ráðuneytisins frá 1. nóvember 2008. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að um nýtt embætti hafi verið að ræða í skilningi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 og þar með hefði embættið fallið undir almenna auglýsingaskyldu og að óheimilt hafi verið að ráða X í embættið án undangenginnar auglýsingar. Jafnframt rakti umboðsmaður þær undantekningar sem eru frá auglýsingaskyldunni og telur að frátöldum framlengingum á skipunartíma eða flutningi embættismanns úr einu embætti í annað væri eina undantekningin á auglýsingaskyldu sú heimild að setja menn í embætti án auglýsinga í forföllum skipaðs embættismanns.

Ýmsan lærdóm má draga af þessum álitum. Mikilvægt er að það liggi ljóst fyrir hvers konar starf er auglýst og að auglýsingin innihaldi að lágmarki þær upplýsingar sem fjármálaráðuneytið hefur skilgreint að skuli vera í auglýsingum (Fjármálaráðuneytið 2002, Dreifibréf, nr. 7/2002 og nr. 8/2002).

Þá er því einnig slegið föstu að ekki er hægt að heita umsækjendum um opinber störf trúnaði. Einnig er fjallað um að forstöðumenn hafi heimildir til að færa menn til í starfi, en að ný störf skuli skilyrðislaust auglýsa til að gefa öllum kost á að sækja um slík störf. Þá kom fram að krafa um reynslu á mjög afmörkuðu sviði þrengdi svo mjög almennar hæfniskröfur að það hefði þurft að rökstyðja af hverju slík krafa var gerð. Loks er því

slegið föstu að umsókn sem berst eftir að umsóknarfrestur er runnin út geti ekki verið gild umsókn og því eigi ekki að taka tillit til slíkra umsókna.

Í þessum málum var verið að gera all nokkrar athugasemdir og allir sem höfðu verið að auglýsa störfin höfðu gert einhver mistök við auglýsingu starfs, mismunandi þó. Það var því ekki hægt að sjá að munur væri á ráðuneytunum og stofnunum hvað þetta mál varðar. Hér virðast þó fyrst og fremst gerðar athugasemdir við að ákvæðum starfsmannalaga (nr. 70/1996) og útgefnum reglum fjármálaráðuneytisins um framkvæmd þeirra hafi ekki verið fylgt.

11 Ráðning/setning í störf/embætti

Eins og fram kemur í 8. kafla fundust 31 álit er fjölluðu um ráðningar og setningar í störf. Við nánari greiningu kom í ljós að sautján álit snerust um ákvarðanir frá stofnunum ríkisins en fjórtán álit vörðuðu ákvarðanir sem teknar voru af ráðuneytum um ráðningar starfsmanna. Eins og áður hefur verið getið eru málin afar mismunandi þannig að nánast var talið ógerningur að greina þau efnislega án þess að fjalla stuttlega um hvert mál um sig. Þrátt fyrir að hér hafi verið um 31 mál að ræða var ákveðið að viðhafa sömu aðferð og við greininguna á auglýsingum á störfum og greina frá innihaldi álitanna, þ. e. að segja stuttlega frá hverju máli. Þó var ákveðið var að greina þessi álit í tveimur flokkum, annars vegar álit er vörðuðu ráðuneytin og hins vegar þau er snerust um ákvarðanir ríkisstofnana. Þetta er m. a. gert til að reyna að komast að því hvort munur sé á ákvörðunum og eðli þeirra mála sem snerta ráðuneytin annars vegar og ríkisstofnanir hins vegar eins og eitt af markmiðum þessa verkefnis er. Einnig var nokkuð erfitt að koma saman greiningarramma um efni álitanna þar sem þau voru um margt mjög ólík.

11.1 Ákvarðanir um ráðningar/setningar í störf teknar af ráðuneytum

Fyrst var skoðuð skipting eftir árum. Aðeins eitt álit var frá því fyrir árið 2001 en eftir það er nokkuð jöfn dreifing á árin, að undanskildu árunum 2006 og 2009 frá þeim fundust engin álit.

Við greiningu eftir ráðuneytum kom í ljós að umboðsmaður hafði verið beðinn um álit í málum er höfðu verið teknar af sex ráðuneytum. Þar af voru þrjú ráðuneyti með um 2/3 hluta málanna. Ráðuneytin hafa tekið nokkrum breytingum á því tímabili sem verið er að fjalla um en núna eru þau tólf. Þannig hefur ekki verið kvartað undan þeim málum, sem hér eru til umfjöllunar, í helmingi ráðuneytanna. Það er þó ekki sönnun þess að þar hafi ekki verið gerð mistök, en allavega hefur ekki verið kvartað til umboðsmanns yfir ákvörðun þeirra. Gott er að vita til þess að fjármálaráðuneytið sem fer með starfsmannamálin er meðal þeirra. Skipting mála eftir ráðuneytum kemur fram í töflu 2.

Ráðuneyti:	Fjöldi álita:
forsætisráðuneyti	2
utanríkisráðuneyti	3
dóms- og kirkjumálaráðuneyti	3
landbúnaðarráðuneyti	4
félagsmálaráðuneyti	1
heilbrigðisráðuneyti	1

Tafla 2: Fjöldi álita er snerta ráðuneytin greind eftir ráðuneytum

11.1.1 Forsætisráðuneyti

Bæði þau mál er snerta forsætisráðuneytið (nr. 4413/2005 og nr. 4430/2005) eru samhljóma álit um skipun í embætti umboðsmanns barna. Niðurstaða umboðsmanns var sú að ekki hafi verið ástæða til að gera athugasemd við skipun í embættið. Hann gat þess þó að í lögum væri ekki mælt skýrt fyrir um á hvaða atriðum ráðherra ætti að byggja þegar hann tæki afstöðu til umsækjenda og að það væri þannig í meginatriðum á valdi hans að ákveða hvaða sjónarmiðum hann byggði á, að því gefnu að þau gætu talist málefnaleg. Jafnframt kom fram í álitinu að það verði ekki talið leiða af rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins að stjórnvöldum væri ávallt skylt að gefa hæfum umsækjendum kost á að gera nánari grein fyrir sjálfum sér í starfsviðtölum eða afla á annan hátt frekari upplýsinga um starfshæfni þeirra. Hér virðist vera farið að settum reglum.

11.1.2 Utanríkisráðuneyti

Í máli (nr. 2850/1999) var kvartað yfir þeirri ákvörðun utanríkisráðherra að falla frá því að skipa í embætti forstjóra flugstöðvar Leifs Eiríkssonar á grundvelli auglýsingar og framlengja setningu þess er tímabundið gegndi embættinu. Umboðsmaður fjallaði um ákvæði starfsmannalaga um setningu í embætti og skylduna til að auglýsa laus embætti og komst að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið hafi ekki átt þess kost að framlengja setningu þess er tímabundið gegndi stöðunni án þess að auglýsa embættið laust til umsóknar þar sem efnisleg afstaða yrði tekin til þeirra umsókna er bærust á grundvelli málefnalega

sjónarmiða. Þá voru gerðar athugasemdir við að ráðuneytið hafi ekki tilkynnt umsækjendum um tafir á afgreiðslu málsins í samræmi við góða stjórnsýslu. Jafnframt var áréttað að með auglýsingu á lausu starfi hæfist stjórnsýslumál sem að jafnaði lýkur með stjórnvaldsákvörðun og umsækjendur hafa því réttarstöðu aðila máls. Um stjórnsýslumál gildi einnig þær óskráðu meginreglur að ákvörðun skuli byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Umsækjendur um opinbert starf eigi að geta treyst því að efnisleg afstaða sé tekin til þess hver sé talinn hæfastur.

Þá var í máli (nr. 3245/2001) kvartað yfir skipun ráðherra í embætti framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. Kvartað var undan því að ekki hefði verið tilkynnt um veitingu embættisins og áréttaði umboðsmaður þá skyldu stjórnvalda að tilkynna ákvörðun er hún hefur verið tekin. Einnig kom fram í álitinu að ráðherra hefði falið stjórn stofnunarinnar að annast undirbúning ákvörðunarinnar. Þrátt fyrir það hafi ráðherra skyldu til að sjá til þess að málið væri undirbúið á forsvaranlegan hátt til að taka mætti löglega ákvörðun. Umboðsmaður gerði athugasemd við að skrifleg tillaga stjórnarinnar væri á engan hátt nægjanlega rökstudd en með því að formaður stjórnar hafi munnlega greint ráðherra frá afstöðu stjórnar hafi að nokkru leyti verið bætt úr þeim annmarka. Á hinn bóginn hafi skort rökstuðning fyrir því hvað hafi ráðið afstöðu stjórnar til framkominna umsókna.

Síðasta kvörtunin er varðaði ákvörðun utanríkisráðherra var um skipun hans í fjögur embætti sendifulltrúa utanríkisþjónustunnar (Mál nr. 5151/2007). Kvörtunin snerist um að viðkomandi taldi að auglýsing ráðuneytisins um veitingu embættanna hafi verið haldin efnislegum annmarka og að rökstuðningurinn hefði verið ófullnægjandi og ekki í samræmi við stjórnsýslulög. Umboðsmaður taldi ekki að sjónarmið þess er leitaði eftir álitu gæfu tilefni til að hafast frekar að í málinu. Hann lét þó í ljós það álit sitt að ákvörðun ráðherra væri verulega matskennd þótt hún þyrfti að uppfylla hina óskráðu reglu stjórnsýsluréttarins um að hæfasti umsækjandi skuli valinn og valið byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.

Í þessum þremur málum eru gerðar athugasemdir í tveimur. Athugasemdirnar snúa að því að samkvæmt starfsmannalögum er aðalreglan sú að skylt er að auglýsa starf áður en í það er ráðið. Þá eru gerðar athugasemdir við meðferð málanna samanber stjórnsýslulögin (nr.

37/1993). Ekki hafði verið gætt að þeirri skyldu að tilkynna aðilum máls um annars vegar tafir á málsmeðferðinni og hins vegar um endanlega ákvörðun. Loks er gerð athugasemd við að ekki þótti fullsannað að málefnaleg sjónarmið hafi ráðið för við ákvarðanatöku.

11.1.3 Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Kvartað var yfir málsmeðferð ráðuneytisins við skipun í embætti sýslumanns (Mál nr. 3490/2002). Þar kom fram að kærandi taldi að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst og að rökstuðningi hafi verið ábótavant. Umboðsmaður taldi að ráðuneytið hafi ekki fullnægt að öllu leyti rannsóknarskyldu sinni við athugun á menntun, starfsreynslu og persónulegum eiginleikum. Þá taldi hann að skort hefði á að í rökstuðningi hafi verið gerð nægjanleg grein fyrir því hvaða megin sjónarmið réðu vali ráðuneytisins á þeim er hlaut embættið. Rökstuðningur ætti að gefa nægjanlega skýra og glögga mynd af raunverulegum ástæðum ákvörðunarinnar, en ætti ekki að vera tilbúin réttlætning ákvörðunar.

Þrjár aðilar kvörtuðu (Mál nr. 3882/2003, nr. 3909/2003 og nr. 3980/2003) yfir þeirri ákvörðun ráðherra að leggja til við forseta Íslands að skipa tiltekinn einstakling í embætti dómara við Hæstarétt Íslands og töldu þeir að ákvörðun ráðherra hafi ekki verið nægjanlega vel undirbúin og vísuðu í jafnræðisreglu og rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttarins. Jafnframt var því haldið fram að sá er hlaut embættið hafi ekki verið hæfasti umsækjandinn. Ákvörðunin hafi því ekki verið byggð á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum. Þá var gerð athugasemd við að rökstuðningi hafi verið ábótavant. Umboðsmaður rakti að auk almennra reglna stjórnarsýslulaga um undirbúning og úrlausn mála við skipun í embætti hæstaréttardómara þyrfti jafnframt að taka afstöðu til þess hvort og þá í hvaða mæli reglur stjórnarskrár og laga um stöðu Hæstaréttar og dómenda leiði til þess að gera verði eftir atvikum sérstakar kröfur til undirbúnings og meðferðar ráðherra á valdi hans við skipun í embætti hæstaréttardómara. Umboðsmaður taldi að þar sem ráðherra skuli leita umsagnar Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjenda séu vissar skorður á því að hann geti byggt val milli umsækjenda á grundvelli sérstakrar þekkingar á tilteknu afmörkuðu sviði lögfræðinnar sem ekki yrði fyrirfram séð að kæmi sérstaklega til mats við val á dómaraefni. Umboðsmaður gerði þannig athugasemd við að ráðherra hafi við val sitt

byggt á grundvelli upplýsinga sem Hæstiréttur hafði ekki lagt mat á. Afstaða umboðsmanns var því sú að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin og að málsmeðferð samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga hafi ekki verið gætt.

Þá kvörtuðu tveir af umsækjendum (Mál nr. 5520/2008 og nr. 5230/2008) um embætti héraðsdómara við Héraðsdóm Norðurlands eystra yfir ákvörðum ráðherra um skipan í embættið og töldu að málið hafi ekki verið nægjanlega vel undirbúið. Vísað var í jafnræðis- og rannsóknarreglu stjórnsluréttarins. Þá var talið að rökstuðningur væri ekki fullnægjandi og að settur ráðherra hafi ekki farið eftir þeirri meginreglu að velja hæfasta umsækjandann. Í skýringum setts ráðherra tók hann fram að hann hafi talið umsögn lögbundinnar dómnefndar ógagnsæja, lítið rökstudda og að innra ósamræmi hafi verið í mati nefndarinnar á starfsreynslu umsækjenda. Niðurstaða umboðsmanns var að fyrst settur ráðherra hafi talið svo vera hafi honum borið að vísa málinu aftur til dómnefndarinnar og hafi málið því ekki verið að fullu rannsakað er hann tók ákvörðun sína. Þá hafi skort samanburð á hæfni umsækjenda með tilliti til þeirra sjónarmiða er settur ráðherra hafi lagt til grundvallar ákvörðun sinni. Rannsókn málsins var því að mati umboðsmanns áfátt jafnframt því er hann taldi að rökstuðningur ráðherra hafi ekki uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt 1. mgr. 22. greinar stjórnslulaga.

Í þessum þremur málum eru gerðar athugasemdir við að ákvörðun hafi verið tekin áður en málin voru að fullu rannsökuð. Hér er rannsóknarreglan því brotin. Jafnframt eru gerðar athugasemdir við rökstuðning. Hér er því um að ræða brot á ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1993).

11.1.4 Landbúnaðarráðuneyti

Kvartað var yfir setningu í embætti í Garðyrkjuskóla ríkisins (Mál nr. 2641/1999). Gerð var athugasemd við rannsókn málsins ásamt því að rökstuðningur þótti ófullnægjandi. Samkvæmt þágildandi lögum skyldi leita umsagnar skólanefndar skólans. Umboðsmaður benti á að rökstuðningur skólanefndarinnar um hvern skyldi ráða hafi verið annmörkum háður og þess vegna hefði landbúnaðarráðherra þurft að afla nánari upplýsinga. Málið var

Þannig ekki nægjanlega upplýst. Þá taldi umboðsmaður að rökstuðningur hafi ekki verið fullnægjandi þar sem ekki var gerð grein fyrir hvaða réttarreglum ákvörðunin byggðist á.

Umsækjandi kvartaði yfir því hvernig landbúnaðarráðuneytið stóð að ráðningu í starf sérfræðings í ráðuneytinu (Mál nr. 3977/2003). Kvörtunin gekk einnig út á að umsækjandi taldi að hann hafi ekki fengið leiðbeiningar frá ráðuneytinu um að ákvörðunin skyldi rökstudd sem og að beiðni hans um rökstuðning var ekki svarað. Umboðsmaður gerði athugasemd við hve langur tími leið frá því að ósk barst um rökstuðning þar til hann var veittur og lagði sérstaka áherslu á mikilvægi þess að störf innan stjórnsýslunnar væru rækt af lipurð og tillitssemi við borgara og réttinda þeirra. Að öðru leyti gerði umboðsmaður ekki athugasemd við málsmeðferð ráðuneytisins.

Þá var kvartað yfir skipun í rektorsembætti við Landbúnaðarháskóla Íslands (Mál nr. 4205/2004). Talið var að málið hafi ekki verið að fullu rannsakað ásamt því að rökstuðningi væri ábótavant. Einnig var talið að ráðherra væri vanhæfur í málinu sökum þess að hann hafði í blaðagrein viðhaft þau ummæli að sá er fékk starfið væri ágætur vinur sinn sem og aðrir í hópi umsækjenda. Þetta var ekki talið valda vanhæfni. Umboðsmaður taldi að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst, m.a. hafi ekki verið skráð niður atriði er fram komu í starfsviðtölum. Þá taldi umboðsmaður að rökstuðningur hefði ekki að öllu leyti verið nægjanlegur.

Dýralæknir kvartaði (Mál nr. 4108/2004) yfir ákvörðun landbúnaðarráðherra um skipun í embætti héraðsdýralæknis. Kvörtunin gekk annars vegar út á að skipunin hafi byggt á röngu mati á starfsreynslu umsækjenda og hins vegar því að viðkomandi hafi ekki fengið að kynna sér öll gögn málsins. Umboðsmaður gerði ekki athugasemd við að ráðherra hafi við mat sitt á umsækjendum ákveðið að leggja áherslu á formlega reynslu þeirra í starfi héraðsdýralækna, auk reynslu í því héraði sem viðkomandi embætti tæki til. Hins vegar benti umboðsmaður á að aðili máls ætti almennt rétt á að fá afrit af þeim gögnum er málið vörðuðu og að í umræddu máli lægi ekki fyrir skýring á því hvers vegna öll þau gögn sem voru í málinu voru ekki afhent. Jafnframt var gerð athugasemd við að skráning málsatvika hafi verið ábótavant og því væri ekki hægt að taka afstöðu til þess hvort það sem kom fram

Í viðtölum við umsækjendur hafi varpað nánara ljósi á málið. Þar sem þessi skráning var ekki til staðar gat aðili málsins heldur ekki kynnt sér það sem þar hafði komið fram.

Hér eru í tveimur tilvikum gerðar athugasemdir við að mál sé ekki nægjanlega upplýst samanber ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993). Einnig er í tveimur málum gerð athugasemd við skráningu á munnlegum upplýsingum (Upplýsingalög, nr. 50/1996). Vöntun á slíkri skráningu hefur í för með sér að ekki er hægt að sanna að samanburður hafi verið gerður á hæfni umsækjenda og að málefnaleg sjónarmið hafi ráðið mati á umsækjendum. Þá er gerð athugasemd við aðgang að gögnum og þegar munnlegar upplýsingar eru ekki skráðar geti aðilar máls ekki kynnt sér það er þar kemur fram. Þá er gerð athugasemd við að aðili máls fékk ekki að kynna sér gögn málsins samanber stjórnsýslulög (nr. 37/1993).

11.1.5 Önnur ráðuneyti

Ekki þótti ástæða til að flokka þau tvö álit, er eftir standa, eftir ráðuneytum á sama hátt og gert er hér að framan og því eru þau tekin saman í einum undirkafla.

Umsækjandi um starf ráðuneytisstjóra í félagsmálaráðuneytinu kvartaði (Mál nr. 4210/2004) yfir vinnubrögðum við skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Kvörtunin laut að því hvar auglýsingin var birt og því að umsóknarfrestur var í tvígang framlengdur. Einnig taldi hann að það hafi verið farið fram hjá þeirri meginreglu að ráða hæfasta umsækjandann. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemd við birtingu auglýsingarinnar og benti jafnframt á að ekkert í lögum mæli gegn því að framlengja umsóknarfrest. Athugunin beindist því að samanburði á hæfni umsækjenda. Í því sambandi komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið ágreiningur um lögmati eða réttmati þeirra sjónarmiða er ráðherra ákvað að byggja á. Hins vegar skorti mjög á að félagsmálaráðherra hafi með þeim gögnum og skýringum er hann lagði fram sýnt fram á að sá samanburður, er hann kvaðst hafa gert á hæfni umsækjenda, hafi verið fullnægjandi. Ekki er talið að ráðherrann hafi sýnt fram á að þær ályktanir er hann hafi dregið af fyrirliggjandi umsóknargögnum og viðtölum við umsækjendur og lagt til grundvallar við beitingu þeirra sjónarmiða er hann

byggði skipunina á hafi um ákveðin atriði verið forsvaranlegar að efni til. Niðurstaðan er því sú að ekki hafi kröfur um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda verið uppfylltar.

Að lokum er sjálfstæð athugun umboðsmanns (Mál nr. 5102/2007) á frétt er birtist á vef heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um starfslok forstjóra Tryggingastofnunar og að framkvæmdastjóri þróunarsviðs stofnunarinnar tæki við starfinu. Athugun umboðsmanns beindist m.a. að því hvar starfið hafi verið auglýst og ef svo var ekki á hvaða lagagrundvelli ráðuneytið teldi sig hafa heimild til að ráða í umrætt starf án auglýsingar. Ekki var hægt að ráða af fréttinni annað en að forstjóri hætti 1. nóvember 2007. Ekki var heldur hægt að sjá að fyrirvari væri gerður um að þarna væri um tímabundna setningu að ræða eða til hvaða tíma. Við athugun umboðsmanns kom í ljós að forstjóra hafði verið veitt lausn frá störfum miðað við 1. janúar 2008, en yrði í leyfi frá 1. nóvember 2007, og staðgengill gegndi starfinu á meðan á leyfinu stóð. Umboðsmaður taldi að stjórnvöld yrðu að gæta þess að frásagnir og fréttir sem þau sendu frá sér væru skýrar og glöggar og í þeim greint frá því hvert hið raunverulega efni væri sem frá er sagt.

Í fyrra málinu var gerð athugasemd við að kröfur um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda hafi ekki verið fullnægjandi (Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna nr. 70/1996, Stjórnsýslulög nr. 37/1996). Í síðasta málinu er athugasemd við hvernig staðið var að kynningu á starfslokum forstjóra og hver tæki við embættinu.

11.2 Ákvarðanir um ráðningar/setningar í störf teknar af ríkisstofnunum

Hér var einnig byrjað að skoða skiptingu eftir árum og kom í ljós að flest málin eru frá árinu 2004. Hér eru aðeins þrjú mál sem eru frá því fyrir aldamót og engin frá sl. tveimur árum.

Síðan var flokkað eftir eðli þeirra stofnana er um ræðir. Ekki var farið í að greina nákvæmlega eftir hverri stofnun um sig. Þannig eru t.d. þau mál er tilheyra lögreglu kvartanir yfir ríkislögreglustjóra og lögreglunni í Reykjavík. Sjúkrahúsinn eru Landsspítali-Háskólasjúkrahús og Sjúkrahús Reykjavíkur.

Tegund stofnana	Fjöldi álita
lögregla	6
sjúkrahús	3
háskólar	2
Ríkisútvarpið	2
tollgæsla	2
aðrar stofnanir	2

Tafla 3: Fjöldi álita er snerta ríkisstofnanir greind eftir tegundum stofnana

11.2.1 Lögregla

Fyrsta málið (nr. 2696/1999) laut að kvörtun yfir því að búið hafi verið að ganga frá veitingu starfs áður en að umsóknarfresti lauk, ekki hafi verið gætt að leiðbeiningarskyldu, að mat á starfshæfni umsækjenda hafi verið óeðlileg og að rannsókn og rökstuðningi hafi verið ábótavant. Athugun umboðsmanns leiddi í ljós að vantað hafi leiðbeiningar um rétt til að fá ákvörðun rökstudda, en ekkert benti til að búið hafi verið að úthluta starfinu fyrir lok umsóknarfrests. Einnig kom fram að við mat á umsækjendum hafi verið byggt á trausti yfirmanna og væntanlegra samstarfsmanna. Þá var það sjónarmið haft að leiðarljósi að ráða einstakling sem ekki hafði tengst viðkomandi deild áður. Umboðsmaður taldi að þegar þessum rökum var beitt hafi kærandi þurft að fá að njóta andmælaréttar stjórnslulaganna og m.a. þar með hafi rannsókn málsins verið ábótavant. Einnig var gerð athugasemd við rökstuðninginn.

Næstu þrjú málin (nr. 3667/2002, nr. 4249/2004 og nr. 4291/204) eru nánast sambærileg á þann hátt að ákvörðun byggðist á mati á persónulegum eiginleikum og höfðu kændur fengið neikvæða umsögn frá fyrri yfirmönnum og samstarfsmönnum. Þarna taldi umboðsmaður að gæta hefði þurft að andmælarétti og þar með hafi rannsókninni ekki verið að fullu lokið. Einnig voru gerðar athugasemdir við leiðbeiningar um að fá ákvörðun rökstudda.

Síðustu tvö álitin (Mál nr. 4699/2006, nr. 5124/2007 og nr. 5196/2007 (seinni tvö málin eru sameiginlegt álit í tveimur málum)) varða ákvarðanir ríkislögreglustjóra er byggðust á umsögnum frá viðkomandi lögregluumdæmum. Athugasemdir eru gerðar við að ríkislögreglustjóri tók ákvarðanir út frá ófullnægjandi umsögnum frá viðkomandi embættum. Í þessum málum var gerð athugasemd við að ekki hafi verið gerð fullnægjandi samanburður á hæfni umsækjenda. Sömuleiðis eru athugasemdir gerðar við að málin hafi ekki verið að fullu rannsökuð.

Í öllum þessum málum er snerta lögreglu er rannsókn málsins ábótavant. Í fjórum málum er andmælaréttur ekki virtur. Þá eru gerðar athugasemdir við leiðbeiningarskyldu og rökstuðning í nokkrum málanna. Hér eru alls staðar athugasemdir við málsmeðferð stjórnslulaga (nr. 37/1993).

11.2.2 Sjúkrahús

Í fyrsta málinu (nr. 2793/1999) er farið fram á að umboðsmaður kanni hvort hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn. Athugun umboðsmanns leiddi ekki annað í ljós en að svo hafi verið gert. Sjúkrahúsið hafi á hinn bóginn notað ráðgjöf ráðningafyrirtækis og athugasemd var gerð við að auglýsingin hafi ekki uppfyllt skilyrði starfsmannalaga, m.a. hafi umsækjendum verið heitið trúnaði sem ekki stenst upplýsingalög. Sömuleiðis var gerð athugasemd við að ekki voru veittar leiðbeiningar um að fá ákvörðunina rökstudda.

Félagsráðgjafi kvartaði undan ráðningu í starf yfirfélagsráðgjafa (Mál nr. 3955/2003) og laut kvörtunin m.a. að því að gerð var athugasemd við aðila er tók þátt í undirbúningi og úrlausn málsins vegna vináttu við þann er hlaut starfið. Umboðsmaður taldi ekki að draga mætti í efa óhlutdrægni viðkomandi. Gerðar voru athugasemdir við að rökstuðningur hafi ekki að öllu leyti verið fullnægjandi og að kærandi hafi ekki fengið aðgang að þeim gögnum er beðið var um.

Að lokum var kvartað yfir ráðningu í stöðu sérfræðings (Mál nr. 4427/2005). Taldi kærandi að ráðningin hafi ekki verið nægjanlega vel undirbúin samkvæmt jafnræðis- og

rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Þá hafi ákvörðunin ekki byggt á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og að rökstuðningi hafi verið ábótavant. Umboðsmaður féllst ekki á athugasemdir kæranda og taldi ekki ástæðu til athugasemda.

Hér eru nokkrar athugasemdir sem ef til vill flokkast ekki undir það að vera mjög alvarlegar. Þær snúast bæði um ákvæði starfsmannalaga (nr. 70/1996) og stjórnsýslulaga, nr. 37/1993). Gerðar eru athugasemdir við að ráðningafyrirtæki hafi ekki auglýst í samræmi við það sem mælt er fyrir um, leiðbeiningarskyldu, aðgang að gögnum og rökstuðning.

11.2.3 Háskólar

Kvartað var undan ráðningu jafnréttisfulltrúa við Háskóla Íslands (Mál nr. 4469/2005). Því var haldið fram að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið og að jafnræðisregla hafi verið brotin. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til athugasemda en taldi þó að rétt hefði verið að rekja með ítarlegri hætti en gert var í rökstuðningi hvernig sá er hlaut starfið fullnægði þeim menntunarkröfum er fram komu í auglýsingu.

Þá var kvartað undan ráðningu í starf lektors við Háskólann á Akureyri (Mál nr. 4686/2006) og taldi kærandi m.a. að málsmeðferð hafi verið ábótavant og að hann hafi ekki fengið aðgang að gögnum málsins. Umboðsmaður taldi ekki ástæðu til að gera athugasemdir við málsmeðferðina en gerði á hinn bóginn athugasemd við að viðkomandi hafi ekki fengið aðgang að gögnum málsins.

Hér er einnig um að ræða tiltölulega litla athugasemd um skort á aðgangi að gögnum samanber ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993).

11.2.4 Ríkisútvarpið

Bæði áitin er snerta Ríkisútvarpið snúast um aðstoð ráðningafyrirtækja við ráðningar (Mál nr. 3616/2002 og nr. 4020/2004). Í öðru málinu var kvartað undan því að viðkomandi hafi

ekki fengið upplýsingar um hverjir sóttu um viðkomandi starf og að umsækjendum hafi verið heitið trúnaði. Í hinu málinu var kvartað yfir að athugunin hafi verið ófullnægjandi og að útvarpsstjóri hafi ekki lagt sjálfstætt mat á þau gögn er fyrir hann voru lögð. Umboðsmaður benti á að ráðning í opinbert starf er stjórnvaldsákvörðun og því gildi málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga. Hann tók fram að þegar stjórnvöld leiti atbeina einkaaðila við töku stjórnvaldsákvörðana bæri að tryggja að réttarstaða þeirra er ákvarðanirnar beinast að verði ekki lakari en mælt er fyrir í stjórnsýslulögum. Þannig taldi umboðsmaður að aðili hafi átt rétt á að fá upplýsingar um hverjir aðrir hafi sótt um viðkomandi starf. Einnig taldi hann að það samræmdist ekki lögbundnu hlutverki útvarpsstjóra að ákvörðunarvald um hverjir yrðu boðaðir í kynningarviðtal væri alfarið í höndum viðkomandi ráðningafyrirtækis. Þá hafi hvílt sú skylda á útvarpsstjóra að afla þeirra gagna sem lágu til grundvallar þeirri niðurstöðu sem leiddi til ráðningar. Umboðsmaður vísaði til þess að ekki hafi verið sjálfstæð og milliliðalaus úttekt á því hverjir komu helst til álita og síðan þess hver endanlega var ráðinn.

Hér beinist gagnrýnin að því að viðkomandi forstöðumaður felur einkaaðila að ganga frá ráðningu. Málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) eru ekki virtar og hann felur öðrum ákvörðunarvald sem ekki hefur til þess umboð.

11.2.5 Tollgæsla

Fyrri málið (nr. 2795/1999) er varðar tollgæsluna snýst um að ráðnir voru menn sem hvorki höfðu lokið prófi frá tollskóla né hlotið sambærilega menntun eins og lög kveða á um. Það var mat kæranda að þeir sem starfið hlutu hafi ekki haft sambærilega menntun. Umboðsmaður rakti heimild til að ráða tímabundið í starf t. d. á meðan viðkomandi stundar tilskilið nám og komst að þeirri niðurstöðu að stjórnvaldi ætti um það val. Í málinu kom fram að munnlegar upplýsingar hafi fengist um samskiptaörðugleika við kærendur og taldi umboðsmaður að nauðsynlegt hefði verið að skrá þær upplýsingar niður. Þar sem þessar upplýsingar höfðu verulega þýðingu taldi umboðsmaður að það hefði borið að tilkynna viðkomandi um það og gefa þeim kost á athugasemdum. Andmælaregla var þannig ekki virt. Þá kom einnig fram að upplýsingar hafi ekki verið nægjanlegar í umsókn og hafi því

veitingavaldinu borið skylda til að rannsaka máli betur. Rannsóknarreglan er því heldur ekki uppfyllt.

Seinna málið (nr. 3736/2003) snýst um ráðningu flokksstjóra inna tollgæslunnar þar sem fjórum yfirmönnum hafði verið falið að meta ákveðin atriði í fari umsækjenda á grundvelli fyrirfram afmarkaðra sjónarmiða. Sá sem kom best út úr matinu var skipaður í embættið. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til að gera athugasemdir enda fengi hann ekki betur séð en að heimilt hefði verið að flytja viðkomandi úr því starfi sem hann gegndi í starf flokksstjóra.

11.2.6 Aðrar stofnanir

Kvartað var yfir ráðningu Umhverfisstofnunar í starf landvarðar (Mál nr. 4227/2004) en kærandi taldi að til starfsins hefði verið ráðinn einstaklingur sem ekki hafði til þess þá menntun sem krafist er. Umboðsmaður gerði athugasemd við að ekki hafði verið gætt að því að leiðbeina viðkomandi um rétt á rökstuðningi. Hann gerði ekki athugasemd við þau sjónarmið er höfðu verið lögð til grundvallar ákvörðuninni. Þá benti umboðsmaður á að í starfi sem þessu er í lögum gerð krafa um lágmarksmenntun og beri að leggja það til grundvallar þegar afstaða er tekin til umsókna um slík störf. Í þessu máli væri ekki af fyrirbyggjandi gögnum hægt að ráða hvort nægjanlegt mið hafi verið tekið af þessu sjónarmiði.

Að lokum var kvartað yfir ráðningu í starf forstöðumanns rekstararsviðs Byggðastofnunar (Mál nr. 4217/2004). Kvörtunin gekk út á að ekki hafi verið faglega að ráðningunni staðið og að umsækjandi með minni menntun og starfsreynslu en kærandi hafi verið ráðinn í starfið. Umboðsmaður benti á að það væru sömu sjónarmið og fram hafi komið í auglýsingu sem ákvörðunin byggðist á. Stofnunin hefði leitast við að afla sem gleggstra upplýsinga um þau atriði áður en ákvörðun var tekin, þó svo að ákveðnir annmarkar hafi verið á meðferð málsins. Þó var ekki hægt að draga þá ályktun að ákvörðunin hefði verið haldin efnislegum annmörkum að lögum. Umboðsmaður benti á þá annmarka er fylgja því að fela ráðningarfyrtæki meðferð málsins því að ákvarðanir sem teknar eru í

ráðningarferlinu geta haft áhrif á réttarstöðu fólks. Hann áréttaði að við undirbúning og ákvarðanatöku um ráðningu beri stjórnvöldum að skrá munnlegar upplýsingar um málsatvik ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og að aðili máls ætti í slíkum tilvikum rétt á að kynna sér slík gögn. Í þessu máli lá hins vegar ekki fyrir hvort um slíkt atvik hafi verið að ræða en hvað sem því líður lá ljóst fyrir að ráðningarfyrirtækið hafði ekki skráð munnlegar upplýsingar sem gerði það að verkum að ekki var hægt að átta sig á hvort þær upplýsingar hefðu haft veruleg áhrif á endanlega niðurstöðu.

Hér eru sömuleiðis athugasemdir um leiðbeiningarskylduna og ábending um að aðili eigi rétt á að kynna sér gögn ásamt því að hann á rétt á rökstuðningi samanber stjórnslulög (nr. 37/1993). Þá er hér gerð athugasemd við aðkomu ráðningarfyrirtækis.

12 Uppsagnir, starfslok og breytingar á störfum

Hér er fjallað um þrettán álit. Þrjú álit eru vegna breytinga á störfum en tíu álit varða uppsagnir og starfslok. Álitin eru frá árunum 1997 til 2008. Reyndar er málið frá 2007 frumkvæðisathugun umboðsmanns á starfslokasamningum ríkisstofnana við starfsmenn en þar sem alkunna er að starfslokasamningar eru einnig notaðir við gerð starfsloka í nokkrum tilvikum þótti áhugavert að taka það einnig með.

Málin voru flokkuð eftir eðli þeirra: Í fyrsta lagi lausn frá starfi vegna skipulagsbreytinga og hagræðingar, í öðru lagi vegna þess að talið var að starfsmaður hafi brotið af sér í starfi, í þriðja lagi starfslok þar sem tímabundnum ráðningasamningum hafði ekki verið framlengt, í fjórða lagi að athugun umboðsmanns á starfslokasamningum og að síðustu mál er vörðuðu breytingar á störfum.

12.1 Lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga

Tvö álit fundust um lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga. Þau eru bæði frá ríkisstofnunum eða heilbrigðisstofnun X (Mál nr. 3769/2003), og Fasteignamati ríkisins (Mál nr. 4306/2005).

Álitið er fjallar um heilbrigðisstofnunina snýst um, að verið var að gera skipulagsbreytingar í þá veru að sameina sjúkrahús og heilsugæslustöð og í framhaldi af því að ráða í starf hjúkrunarforstjóra stofnunarinnar. Fyrir skipulagsbreytingar höfðu verið annars vegar hjúkrunarforstjóri sjúkrasviðs og hins vegar hjúkrunarforstjóri heilsugæslusviðs en verið var að leggja þessi störf niður og stofna eitt nýtt starf hjúkrunarforstjóra viðkomandi heilbrigðisstofnunar. Tekið var til skoðunar hvort ákvörðun um að leysa hjúkrunarforstjóra frá störfum á grundvelli þessarar sameiningar hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum. Þrátt fyrir að fram hafi komið vísbendingar um að samvinna kæranda og framkvæmdastjóra stofnunarinnar hafi ekki gengið snurðulaust fyrir sig, leiddi athugunin ekki í ljós að legið hafi fyrir að þurft hafi að áminna kæranda. Þannig leiddi

athugunin ekki í ljós að rekja mætti skipulagsbreytingarnar og uppsögn kæranda til ágreinings eða óvildar milli þeirra. Á hinn bóginn taldi umboðsmaður að heilbrigðisstofnunin hafi ekki tekið afstöðu til þess hvort önnur úrræði en að leysa viðkomandi frá störfum hafi verið til staðar. Hann telur að það hafi ekki verið kannað sem skyldi hvort aðrir minna íþyngjandi kostir en uppsögn hafi verið til staðar og þannig hafi ekki verið gætt nægjanlega að meðalhófsreglu stjórnslulaga.

Seinna álitid um þetta efni laut að uppsögn starfsmanns hjá Fasteignamati ríkisins og var sú skýring gefin í uppsagnarbréfi að hagræðing í rekstri, aukinn launakostnaður og ákveðnar skipulagsbreytingar væru ástæður uppsagnarinnar. Starfsmaðurinn taldi að uppsögnin snerist ekki um þetta atriði heldur um það að hann hafi neitað að skrifa undir nýjan ráðningasamning sem hafi falið í sér launalækkun. Athugun umboðsmanns gekk því út á að kanna hvort ástæður stofnunarinnar stæðust eða hvort starfsmaður hafi haft á einhvern hátt rétt fyrir sér. Umboðsmaður taldi að ástæður þær sem gefnar voru gætu verið lögmætur grundvöllur uppsagnar og ef svo væri þyrfti ekki að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæðu uppsagnar áður en hún gengi í gildi. Umboðsmaður ítrekaði eigi að síður, að þegar gripið sé til svo íþyngjandi aðgerða sem uppsögn er, þyrfti að huga vel að ákvæðum stjórnslulaga m.a. rannsóknarreglunni og meðalhófsreglunni. Umboðsmaður fór í gegnum ýmis gögn til að kanna hvort ástæður stofnunarinnar væru til staðar og komst að þeirri niðurstöðu að svo hafi ekki verið þar sem ekkert í fjárlagafrumvarpi, starfsáætlun stofnunarinnar eða rekstrarreikningi bentu til þess. Niðurstaða umboðsmanns var einnig sú að ákvörðunin um uppsögnina hafi skort fullnægjandi rökstuðning.

Í báðum þessum álitum eru það ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) sem menn gæta ekki að. Þar eru nefndar rannsóknarreglan og meðalhófsreglan. Í máli Fasteignamatsins er jafnvel gengið það langt að leiða líkur að því að ekki hafi verið um skipulagsbreytingar að ræða heldur málatilbúningur af hálfu stofnunarinnar til að segja starfsmanni upp störfum.

12.2 Lausn úr starfi vegna ástæðna sem rekja má til starfsmannsins sjálfs

Í þessum flokki eru greind fimm álit. Nokkuð sambærileg álit er að finna frá árunum 1997 og 2005 þar sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið vék lögreglumönnum að fullu úr embætti

vegna þess að talið var að fyrir lægi að lögreglumennirnir hefðu viðhaft refsiverða háttsemi í starfi. Fyrri málið (nr. 2127/1997) snerist um að ekki hefði verið gætt að þeim ákvæðum starfsmannlaga að nefnd sérfróðra manna skuli meta hvort rétt væri að veita embættismanni lausn frá embætti eftir brottvikningu um stundarsakir. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að réttur hafi verið brotinn á kæranda með að víkja honum úr starfi án þess að umrædd nefnd hafi fjallað um málið. Seinna málið (nr. 4601/2005) var um að lögreglumaður hafði fengið dóm fyrir brot á almennum hegningarlögum. Játning lá ekki fyrir í málinu. Ekki lá fyrir að um væri að ræða dóm um að hann væri sviptur embætti. Álit umboðsmanns snerist um að ekki hafi verið gætt að þeim ákvæðum starfsmannalaga að játning um að hafa gerst sekur um refsiverða háttsemi þurfi að vera til staðar áður en starfsmanni er að fullu vikið úr starfi.

Í þessum málum lögreglumannanna ganga athugasemdirnar út á að ekki hafi verið farið eftir ákvæðum starfsmannalaga (nr. 70/1996) um brottvikningu embættismanna.

Mál nr. 2877/1999 snerist um að starfsmaður á sambýli fyrir fatlaða lagði fram kvörtun yfir meðferð félagsmálaráðuneytisins á stjórnslukæru vegna uppsagnar úr starfi. Í fyrstu fékk starfsmaður engan rökstuðning fyrir uppsögninni, en þegar hann leitaði eftir honum var hann sakaður um að hafa brotið ýmsar starfsskyldur. Umboðsmaður taldi að ráðuneytið hafi ekki leyst úr stjórnslukærinni og telur að regla starfsmannalaganna um áminningu og að gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt hafi ekki verið virt. Þar með hafi ákvæðum stjórnslulaga um meðferð málsins heldur ekki hafa verið virt. Þannig hafi starfsmaður ekki haft tækifæri til að kynna sér gögn málsins eða þær málsástæður sem fyrir lægju. Þannig var hvorki upplýsingarétturinn né andmælareglan virt í þessu máli

Álit (Mál nr. 2970/2000) fjallaði um stjórnslukæru til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins vegna starfsloka ljósmóður á Landsspítala. Ráðuneytið hafði vísað málinu frá þar sem ráðningasamningi hafði verið rift, en henni hafi ekki verið sagt upp störfum. Hún var talin hafa brotið starfsskyldur sínar með því að sinna störfum sem verktaki á meðan hún var í veikindaleyfi frá starfi sínu við spítalann. Umboðsmaður taldi að þó að það væri ekki útilokað að rifta ráðningasamningi samkvæmt almennum lögum væri ekki hægt að ganga fram hjá því að starfsmannalögin mæltu fyrir um að við brot á

starfsskyldum skyldi áminning veitt. Hann taldi að almennt yrði að túlka ákvæði starfsmannalaganna starfsmanninum í vil. Þá gerði umboðsmaður athugasemd við það að hjúkrunarforstjóri hafi tekið ákvörðunina um starfslokin. Í starfsmannalögunum er kveðið á um að forstöðumaður stofnunar segi starfsmönnum upp störfum og til að aðrir gætu gert það þyrfti að liggja fyrir skriflegt framsal valds frá forstöðumanni. Umboðsmaður taldi þannig að viðkomandi hafi átt rétt á því að ráðuneytið fjallaði formlega um mál hennar. Í þessu máli kemur þannig fram að ákvæði starfsmannalaga (nr. 70/1996) hafi ekki verið virt bæði hvað varðar umboð til uppsagnar og að áminning skuli veitt við brot í starfi.

Síðasta málið er varðar starfslok sem rekja má til einhverskonar vanrækslu í starfi (nr. 4187/2004) snýst um kvörtun yfir að viðkomandi telur að hann hafi verið þvingaður til að segja upp starfi sínu hjá tollstjóranum í Reykjavík vegna ávirðinga er honum voru kynntar á fundi með tveimur yfirmönnum stofnunarinnar. Umboðsmaður taldi að stjórnvöld ættu ekki að halda því að starfsmanni að segja upp sjálfur nema að lagaskilyrði til að veita honum lausn að fullu væru til staðar. Enn er vísað til þess að starfsmaður skuli hljóta áminningu fyrir vanrækslu í starfi og fá þannig tækifæri til að bæta ráð sitt.

Álit umboðsmanns í þessum málum ganga út á það að séu skilyrði starfsmannalaga (nr. 70/1996) um áminningu til staðar skuli henni beitt áður en til aðgerða kemur, s.s. riftun á ráðningasamningi eða uppsögn. Einnig er meðferð mála samkvæmt stjórnslulögum (nr. 37/1993) ekki að fullu virt.

12.3 Starfslok þar sem tímabundinn ráðningasamningur var ekki framlengdur

Tvö mál (nr. 4929/2007 og nr. 5356/2008) fjalla um starfslok framhaldsskólakennara í framhaldi af því að tímabundnum ráðningum, sem í báðum tilfellum höfðu staðið í fjögur ár, var ekki framlengt. Um var að ræða Menntaskólann í Kópavogi og Kvennaskólann.

Umboðsmaður rakti ákvæði starfsmannalaga um að meginreglan sé sú að starfsmenn séu ráðnir ótímabundið, en að undantekningarheimild sé til að ráða þá tímabundið, þó ekki lengur en til tveggja ára. Umboðsmaður taldi í báðum málunum að skólastjórar hafi brotið

gegn starfsmannalögum þar sem þeir réðu viðkomandi starfsmenn áfram í tímabundnar ráðningar þrátt fyrir að þeir hefðu þá þegar starfað við viðkomandi skóla í tvö ár.

Hér er þannig um brot á starfsmannalögum (nr. 70/1996) að ræða. Tímabundnar ráðningar höfðu staðið lengur en heimild er til samkvæmt lögum en samkvæmt þeim er tímabundin ráðning aðeins heimiluð allt að tveimur árum.

12.4 Sjálfstæð athugun umboðsmanns á starfslokasamningum

Að eigin frumkvæði gerði umboðsmaður (Mál nr. 4962/2007) athugun á heimild forstöðumanna til að gera starfslokasamninga. Hann rakti að hugtakið starfslokasamningur væri ekki fastmótað í íslenskum rétti en hann miðaði við að starfsmaður léti af starfi eða embætti áður en aldursmarki væri náð og án þess að reglum starfsmannalaga um starfslok hafi verið fylgt. Umboðsmaður leitaði eftir afstöðu fjármálaráðuneytisins og í svari þess kom fram sú afstaða að það teldi ekki að heimild væri til að gera starfslokasamninga. Hvorki starfsmannalögin né lög um einstakar stofnanir eða hópa hefðu heimildir til gerð slíkra samninga. Í framhaldi af svari ráðuneytisins taldi umboðsmaður ekki ástæðu til að taka af sinni hálfu frekari afstöðu til heimilda um gerð starfslokasamninga.

Hér er um það að ræða að starfsmannalögin (nr. 70/1996) gefa ekki heimild til gerðar starfslokasamninga.

12.5 Breyting á störfum

Með vísan í kaflann um aðferðafræði hér að framan fundust aðeins þrjú álit umboðsmanns Alþingis sem sneru að breytingu á störfum opinberra starfsmanna. Fyrsta álit (Mál nr. 2591/1998) fjallaði um kvörtun tveggja starfsmanna um þá ákvörðun menntamálaráðherra að viðurkenna flutning málmiðnaðardeildar frá Fjölbrautaskólanum í Breiðholti yfir í Borgarholtsskóla. Þar sem málið barst umboðsmanni meira en ári eftir að ákvörðun í því var tekin gat hann ekki fjallað um hvort ákvörðunin hafi verið reist á röngum lagagrundvelli. Í álitinu kemur engu að síður fram að umboðsmaður taldi að skipun þeirra í

störf frá árinu 1979 og 1985 hefði aðeins náð til kennslustarfa við Fjölbrautaskólann í Breiðholti. Umboðsmaður var þeirrar skoðunar að það hafi ekki fallið innan heimildar yfirmanns að breyta störfum umræddra einstaklinga í þá veru að þeim væri gert að kenna við málmiðnaðardeild Borgarholtsskóla. Vísað var í þau starfsmannalög sem í gildi voru við skipun starfsmannanna.

Þessi túlkun umboðsmanns er áhugaverð í því sambandi að enn eru margir ríkisstarfsmenn sem voru settir í embætti eða ráðnir í störf í samræmi við eldri starfsmannalög og við breytingar á embættum þeirra eða störfum þarf að taka tillit til með hvaða hætti þeir voru ráðnir.

Annað álitid (Mál nr. 2666/1999) snýst um að einstaklingur kvartar yfir tilfærslu úr starfi rannsóknarlögreglumanns í rannsóknardeild lögreglunnar í Reykjavík yfir í starf rannsóknarlögreglumanns við fullnustu- og fyrirkallsdeild embættisins. Kvörtunin laut að því að við flutninginn skertust launakjör lögreglumannsins þar sem hann missti bakvaktageiðslur. Umboðsmaður taldi ekki að um stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga væri að ræða þar sem ekki væri hægt að sjá af gögnum málsins að ákvörðunin hafi verið tekin af aðila sem ekki hafi verið til þess bær eða að hún hafi verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Þriðja álitid (Mál nr. 3878/2003) varðar kvörtun Félags íslenskra flugumferðarstjóra yfir hvernig flugmálastjórnin á Keflavíkurflugvelli hagar almennt auglýsingum á störfum flugumferðarstjóra og var sérstaklega farið fram á að umboðsmaður gæfi álit á því hvort 19. grein starfsmannalaganna veitti heimild til að víkjast undan ákvæðum sömu laga um auglýsingaskyldu. Umboðsmaður lagði áherslu á að skyldan til að auglýsa ætti aðeins við ef starf væri laust. Hann taldi að það væri að ýmsu leyti komið undir afstöðu forstöðumanns og aðstæðum hvort starf teldist laust og vísaði til þess ákvæðis að ríkisstarfsmönnum er skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði. Slíkar breytingar gætu bæði haft í sér yfirbragð íþyngjandi og ívilnandi ráðstöfunar gagnvart starfsmanni. Þannig væri ekki loku fyrir það skotið að hægt væri að hækka starfsmann í tign innan stjórnskipulags stofnunar þannig að hann tæki við störfum sem gerðu ráð fyrir aukinni hlutdeild í stjórnun og meiri ábyrgð. Þegar ákveðið væri að breyta starfssviði

starfsmanns á þann hátt væri starf ekki talið laust. Ítrekað var að þessari heimild væri einungis hægt að beita gagnvart starfsmönnum sem þegar störfuðu á vegum stofnunar og að ef ætlunin væri að leita til starfsmanna utan stofnunar væri auglýsingaskyldan virk.

Þessi þrjú álit gáfu enga einhlíta niðurstöðu. Um þrjú afar mismunandi mál er að ræða sem á engan hátt gefa tilefni til að finna nokkurn samnefnara. Þau fjalla þó hvert á sinn hátt um atriði sem draga má lærdóm af. Segja má að það sem er athyglisvert í þessu sambandi er að forstöðumaður hefur vald til að breyta störfum hjá þeim starfsmönnum sem eru ráðnir til þeirrar stofnunar sem þeir eru í forsvari fyrir, innan viðkomandi stofnunar. Ekki er boðvald til að færa menn til starfa til annarrar ríkisstofnunar jafnvel þó hún sinni sömu störfum samanber álitid hér að ofan um tvo framhaldsskóla. Þá er sömuleiðis lærdómsríkt að umboðsmaður hafi í álitu sagt að leyfilegt sé að hækka menn í tign og veita þeim aukna ábyrgð og stjórnunarskyldur án þess að endilega sé um nýtt starf að ræða. Að síðustu er ekki gerð við það athugasemd að breytingar á störfum feli í sér launalækkun á þann hátt að bakvaktagreiddslur falli niður. Þessi mál vísa í 19. grein starfsmannalaga (70/1996) um breytingar á störfum.

Hér var ekki hægt að sjá að munur væri á álitum er snertu stofnanir annars vegar og æðstu stjórn ríkisins hins vegar. Málin um breytingar eru svo fá að enga einhlíta niðurstöðu er hægt að draga af álitum umboðsmanns. Þá virðist sem hér sé fyrst og fremst vísað til starfsmannalaga (nr.70/1996) varðandi þær athugasemdir sem gerðar eru.

13 Niðurstöður og umræða

Eins og fram kom í 4. kafla var markmið þessa verkefnisins að reyna að komast að því hvort annmarkar væru á ráðningum, uppsögnum og tilfærslum í starfi hjá ríkinu og þá hverjir. Spurningin sem lagt var af stað með var sú að reyna að komast að því hvort það væru ákvæði starfsmannalaganna (nr. 70/1996) sem vefjast fyrir mönnum eða hvort það væru ef til vill ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) sem séu ekki virt.

Eins og fram hefur komið voru 50 álit greind er vörðuðu auglýsingar á störfum, ráðningar, uppsagnir og breytingar á störfum hjá starfsmönnum ríkisins. Ekki verður fullyrt að unnið hafi verið með öll þau álit er um þessi mál fjalla, því eins og fram kemur hér að framan fékkst ekki alltaf sama niðurstaða þegar leitað var á vef umboðsmanns. Talið er þó að álitin hafi verið nægjanlega mörg til að geta greint einhverjar línur í því hvaða athugasemdir voru gerðar. Ljóst er af þessari umfjöllun að þær eru fjölmargar. Umboðsmaður gerði athugasemdir í stærstum hluta þeirra álita er hér voru greind. Bæði voru gerð mistök hvað varðaði ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) sem og starfsmannalaga (nr. 70/1996). Segja má að það hafi fundist nokkuð munur eftir eðli mála. Þannig voru alvarlegar athugasemdir gerðar við ráðningar í störf. Mörg mál fundust um ráðningar þar sem málsmeðferð stjórnslulaga (nr. 37/1993) um t.d. rannsókn máls og andmælarétt var ekki virt. Við uppsagnir þar sem talið var að starfsmaður hafi á einhvern hátt átt sök á uppsögninni var ítrekað að ákvæði starfsmannalaga (nr. 70/1996) um áminningu skyldi skilyrðislaust halda í heiðri.

Eins og getið var um í 8. kafla hér að framan er ekki hægt að fullyrða að þau mál sem hér voru greind endurspegli meðferð þessara mála þegar á heildina er litið. Hér er eingöngu hægt að fullyrða að þau mál sem til skoðunar voru fengu vel flest einhverjar athugasemdir. Ef til vill er stjórnslan í flestum tilvikum nokkuð góð en eins og fram hefur komið fundust í nokkrum tilfellum verulegir annmarkar á meðferð mála. Ef á hinn bóginn þessi mál sem farið hafa til umboðsmanns séu vitni þess að meðferð ríkisins á

starfsmannamálum sé almennt á þennan veg er um mjög alverlega ágalla að ræða. Á hinn bóginn er ekki hægt að fullyrða neitt um það hvort þessi álit sem hér voru greind endurspegli almennt meðferð ríkisins á starfsmannamálum. Nánar verður fjallað um niðurstöður hér á eftir.

13.1 Um auglýsingar

Hvað auglýsingar varðar þá eru það fyrst og fremst ákvæði starfsmannalaganna (nr. 70/1996) sem ekki eru virt. Eins og rakið er hér að framan er aðalreglan sú að störf hjá ríkinu skulu auglýst og fyrirmæli eru um hvernig staðið skuli að auglýsingu og hvað hún skuli innihalda að lágmarki samanber reglur (nr. 464/1996) þar að lútandi. Dæmi fundust um að í auglýsingu hafi ekki verið tiltekin öll þau atriði sem gerðar eru kröfur um í reglum fjármálaráðuneytisins um auglýsingar á störfum. Í einu máli taldi umboðsmaður að gengið hefði verið lengra í kröfum en hægt væri að gera hvað varðaði almenn hæfisskilyrði. Þá fannst dæmi um að starfsmaður sem hlaut ráðningu hafði sótt um starfið eftir að umsóknarfresti lauk. Sömuleiðis voru dæmi um að umsækjendum hafi verið heitið nafnleynd og að umsækjendur hafi ekki fengið að kynna sér umsóknir annarra umsækjenda, sem ekki er í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga (nr. 37/1993). Að lokum eru tvær athugasemdir er snúast um að starfsmenn hafi verið ráðnir til starfa án þess að viðkomandi störf/embætti hafi verið auglýst en umboðsmaður telur að eina undantekningin á auglýsingaskyldu sé sú heimild að setja menn í embætti í forföllum skipaðs embættismanns.

Spyrja má af hverju ekki er farið eftir þeim reglum sem settar hafa verið og eru aðgengilegar og tiltölulega auðvelt að fara eftir. Í einhverjum tilfellum gæti verið um kunnáttuleysi eða tiltekna fljótferni að ræða. Það hefur sem dæmi verið nokkuð almenn regla á hinum almenna vinnumarkaði að heita mönnum nafnleynd og sumir umsækjendur vilja ekki láta það vitnast að þeir séu að sækja um önnur störf. Með tilliti til þess gæti það ef til vill flokkast undir kunnáttuleysi eða vangá að heita slíku. Þegar settar eru strangari kröfur en almenn hæfisskilyrði gera ráð fyrir gæti hvarflað að einhverjum að auglýsingin hafi verið samin með ákveðinn starfsmann í huga og að eingöngu hafi verið auglýst til að uppfylla auglýsingaskylduna. Einnig má leiða hugann að því að þegar starfsmaður er

ráðinn eftir að umsóknarfrestur er liðinn hafi þeir er um ráðninguna fjölluðu ekki viljað ráða þá umsækjendur er sóttu um starfið innan löglegs frests. Í slíkum tilfellum má spyrja hvort viðkomandi umsækjandi hafi verið beðinn um að sækja um tiltekið starf eftir að umsóknarfresti lauk og honum heitið viðkomandi starfi. Sama má segja um ráðningar án auglýsinga. Þá virðist sem svo að veitingavaldið sé fyrirfram búið að ákveða hverjir skulu ráðnir. Af hverju slík vinnubrögð eru viðhöfð fást ekki svör í verkefni sem þessu en þau vekja óneitanlega upp þá hugsun að ekki sé öllum veitt tækifæri til að komast í starf hjá ríkinu heldur sé fyrirfram búið að ákveða hver skuli hljóta hnossið. Með því að viðhafa slík vinnubrögð er bæði verið að brjóta ákvæði Stjórnarskrárinnar (nr. 33/1994) um að allir skulu jafnir fyrir lögum sem og ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) um jafnræði milli manna.

13.2 Um ráðningar

Eins og fram kemur í 6. kafla er samkvæmt mannauðsfræðunum (Riggio, 2003) talið mikilvægt í hverju ráðningarferli að það sé ljóst við hvað skuli miðað og hvaða forsendur séu gefnar. Viðmiðin þurfi t.d. að vera mæling á velgengni, hollusta við fyrirtækið, hversu vel starfsmaður mætir til starfa, hvernig honum gengur samstarf við yfir- og samstarfsmenn og hvort hann hafi eiginleika til að læra og þroskast. Þannig skuli meta þekkingu sem tengist starfinu, reynslu af fyrri störfum, menntun og hæfileika sem nýtast í starfinu sem ráða skal í. Með því að meta alla þessa þætti eigi að vera hægt að gera sér grein fyrir hver sé hæfastur til að gegna tilteknu starfi. Forsenda góðs ráðningaferlis sé að hafa skilning á verkinu sem þarf að annast og hvaða eiginleikum starfsmaðurinn þurfi að búa yfir til að geta skilað verki sínu á þann hátt sem til er ætlast. Í stjórnsýslulögunum (nr. 37/1993) er ákvæði rannsóknarreglu sem tengist þessu en þar kemur fram að stjórnvald hafi þá skyldu að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun í því er tekin. Stjórnvaldið metur hvenær málið er nægjanlega upplýst en segja má að svo sé þegar þær upplýsingar liggja fyrir sem leiða til efnislega réttar niðurstöðu.

Athygli vekur hve mörg mál fundust, er vörðuðu ráðningar í störf, þar sem hvorki rannsóknarregla stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) er virt né þær fræðilegu forsendur sem um

var fjallað hér að framan (Beardwell og Holden 2001, Hough, 2000 og Riggio, 2003). Andmælaeignan er nátengd rannsóknarreglunni (Stjórnslulög, nr. 37/1993) og fundust dæmi um að andmælaeignan var ekki virt. Slík dæmi fundust t.d. er starfsmenn voru ekki ráðnir vegna ummæla er fyrri vinnuveitendur höfðu gefið um störf viðkomandi. Í þeim tilvikum hafði umsækjandi ekki fengið að tjá sig um ummælin þó svo að þau virðist hafa haft veigamikla þýðingu um að viðkomandi fékk ekki starfið. Þá fundust dæmi um að ákvæði upplýsingalaga (nr. 50/1996) um að skrá niður munnlegar upplýsingar, er hafa þýðingu við málsmeðferðina, hafi ekki verið virt. Þau atriði er varða rannsókn máls, andmælarétt og skráningu upplýsinga hafa mikil áhrif á það hvort mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Mörg dæmi fundust um að þarna hafi verulega skort á málsmeðferðina. Sömuleiðis fundust dæmi um að ekki hafði verið gerður samanburður á hæfni umsækjenda og þar með ekki tryggt að hæfasti umsækjandinn hafi verið valinn. Telja verður að hér sé um að ræða nokkuð alvarleg brot á rétti manna.

Þá fundust einnig dæmi um að ráðningaskrifstofum hafði verið falið að annast ráðningaferlið og að þær hafi ekki í öllu farið eftir þeim reglum er settar hafa verið. Einnig voru dæmi um að rökstuðningi væri ábótavant og í sumum tilvikum vantaði leiðbeiningar um að umsækjendur gætu farið fram á rökstuðning og dæmi var um að umsækjanda var hafnað að kynna sér gögn í málinu. Þessi dæmi eru brot á ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1993). Sömuleiðis voru dæmi um að starfsmenn hafi verið ráðnir beint án auglýsinga. Loks fannst dæmi um að ekki hafi verið tilkynnt um niðurstöðu máls.

Einnig í þessum tilvikum má velja því fyrir sér hvað gerir það að verkum að ekki er farið eftir settum reglum. Eins og fram kemur hér að framan skiptir það hverja stofnun og hvert fyrirtæki miklu máli að réttir starfsmenn veljist til starfa. Mannauðsfræðin hafa fjallað mikið um mikilvægi þess að hafa hæfa starfsmenn og hvernig skuli staðið að ráðningu þeirra eins og rakið var hér að framan (Beardwell og Holden 2001, Hough, 2000 og Riggio, 2003). Lagaleg fyrirmæli eru einnig um hvernig staðið skuli að verki (Stjórnslulög, nr. 37/1993). Hafa verður þó í huga að sum hæfni getur verið matskennd og þá er það í höndum þess er sér um ráðninguna að skilgreina þá hæfni sem leitað er eftir. Þrátt fyrir að hægt sé að viðhafa góðan undirbúning, og gera sér fyrirfram grein fyrir hvers konar starfsmanni sé verið að leita að, virðist það ekki alltaf gert og þá eru ákvarðanir um

ráðningar teknar sem brjóta á bága við þær reglur sem settar hafa verið. Hvað er það þá sem gerir það að verkum að ekki er farið eftir reglunum? Hugsanlega er ekki skilningur á því verkefni sem verið er að vinna og ef til vill sinna sumir ráðningamálum sem hafa ekki til þess kunnáttu. Getur hugsast að í okkar fámenna þjóðfélagi sé verið að hygla vinum og ættingjum með því að ráða þá frekar til starfa en þann sem hæfastur er? Ef það er tilfellið þá er ekki að undra að rökstuðningur sé í mörgum tilvikum ekki á þann hátt sem ætlast er til og saminn sem tilbúin réttlætning á ákvörðun þegar hún hefur verið tekin eins og umboðsmaður gefur í skin í einu álita sinna (nr. 34/2002). Ef ákvörðunin er ómálefnaleg er erfitt að rökstyðja hana á sómasamlegan hátt. Þessu er ekki hægt að svara út frá álitum umboðsmanns en því má velta fyrir sér út frá umræðu sem heyrst hefur í fjölmiðlum að stundum sé málum þannig háttað að vinátta, frændsemi og annað þess háttar kunní að ráða för.

Einnig getur hugsast að réttar ákvarðanir hafi verið teknar þó svo að málsmeðferð hafi verið ábótavant. Það má vel vera að starfsmaður sem hefur fengið lélega umsögn frá fyrri vinnuveitenda sé ekki sá æskilegasti í tiltekið starf, en hann þarf samt sem áður að fá tækifæri til að gera athugasemdir við það sem um hann hefur verið sagt og veitingavaldið ætti að kynnar sér báðar hliðar málsins áður en endanleg ákvörðun er tekin. Stjórnsýslulögin (nr. 37/1993) gera ráð fyrir því að svo sé gert. Einnig verður að telja að það sé nánast ófyrirgefanlegt að fara ekki eftir reglum um að umsækjendur fái ekki að kynna sér gögn og að ekki séu veittar leiðbeiningar um að fólk geti beðið um rökstuðning, ásamt því að tilkynna ekki um niðurstöður mála. Það eru því lík smámál að enginn ætti að láta slíkt henda sig.

Þá má segja að ráðningafyrirtæki, sem taka að sér úrvinnslu mála fyrir opinberar stofnanir, ættu að setja sig inn í þær reglur sem um opinberar ráðningar gilda og fara eftir þeim við vinnu sína fyrir þær. Eins og fram kemur í 4. kafla er um þriðjungur stofnana sem nýtir sér þjónustu þeirra (Ómar H. Kristmundsson, 2008). Kostnaður við aðkeypta vinnu slíkra fyrirtækja er verulegur, þannig að það verður að ætla að það sé hægt að gera þær kröfur til þeirra að þau þekki þær reglur sem gilda hjá hinu opinbera og miði sína þjónustu við það. Einnig er mikilvægt að sá yfirmaður sem felur ráðningafyrirtæki að annast ráðningar sé

meðvitaður um skyldur sínar í ráðningaferlinu. Hann er ábyrgur og getur ekki vísað til þess að aðrir hafi unnið málið fyrir hann.

Segja má að þegar um ráðningar er að ræða séu það fyrst og fremst ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) sem ekki er farið eftir. Það er í mörgum tilfellum eins og það gleymist að ráðning er stjórnslumál og skal fara með í samræmi við það. Út frá þeim athugasemdum sem umboðsmaður gerir má draga þá ályktun að ákvörðunartöku í þeim sé verulega ábótavant og að ákvörðun oft tekin í lítt rannsökuðu máli. Alvarlegt hlýtur að teljast að slík vinnubrögð séu viðhöfð í svo veigamiklum málum er snerta réttindi manna.

13.3 Um uppsagnir

Samkvæmt starfsmannalögum (nr. 70/1996) geta uppsagnir og starfslok verið með ýmsu móti. Þau geta t.d. verið vegna skipulagsbreytinga eða þess að starfsmaður hafi brotið af sér í starfi. Dæmi um bæði þessi atriði fundust í álitum umboðsmanns. Við uppsagnir vegna skipulagsbreytinga gerði umboðsmaður athugasemd við að ekki hafi verið tekin afstaða til þess hvort önnur úrræði en að leysa viðkomandi frá störfum hafi verið til staðar. Umboðsmaður ítrekaði að þegar gripið sé til svo íþyngjandi aðgerða sem uppsögn er, þurfi að huga vel að ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1993) m. a. rannsóknarreglunni og meðalhófsreglunni og að ekki skuli gripið til slíkra aðgerða ef annar kostur er í stöðunni. Hér reyndi því á reglur stjórnslulaga (nr. 37/1993). Hér er einnig hægt að setja fram getgátur en ekki hægt að fullyrða neitt. Stundum hefur það heyrst að menn grípi til skipulagsbreytinga þegar þeir vilji losna við tiltekinn starfsmann og því má velta fyrir sér hvort um slíkt hafi ekki verið að ræða í öðru málinu er um þetta fjallaði (nr. 4306/2005). Ekkert kom fram um rekstur Fasteignamats ríkisins sem gaf til kynna að rök fyrir skipulagsbreytingum hafi verið málefnaleg. Um þetta er þó ekki hægt að fullyrða neitt út frá þeim gögnum er hér voru til greiningar.

Í þeim málum sem fundust þar sem talið var að starfsmaður hafi brotið af sér í starfi, taldi umboðsmaður að regla starfsmannalaganna (nr. 70/1996) um áminningu og að gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt hafi ekki verið virt. Þar með hafi ákvæðum stjórnslulaga (nr. 37/1993) um meðferð málsins heldur ekki verið virt. Hvorki hafi

starfsmaður haft tækifæri til að kynna sér gögn málsins né þær málsástæður sem fyrir lægju. Því var hvorki tekið tillit til upplýsingaréttarins né andmælareglunnar. Einnig taldi umboðsmaður að stjórnvöld ættu ekki að halda því að starfsmanni að segja upp sjálfur nema að lagaskilyrði til að veita honum lausn að fullu væru til staðar. Enn er vísað til þess að starfsmaður skuli hljóta áminningu (Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996) fyrir vanrækslu í starfi og fá þannig tækifæri til að bæta ráð sitt. Hér er annars vegar um það að ræða að ákvæði starfsmannalaga (nr. 70/1996) að veita starfsmanni áminningu og gefa honum færi á að bæta ráð sitt er ekki virt og hins vegar eru ákvæði stjórnslulaga (nr. 37/1993) um rannsókn mála ekki virt. Enn og aftur finnast ekki svör við því af hverju ekki er farið eftir settum reglum, aðeins er hægt að staðhæfa að það virðist ekki gert í mörgum tilfellum. Vissulega er erfitt að taka á málum þar sem starfsmaður hefur brotið af sér í starfi og það er vel hægt að ímynda sér að einhverskonar fát komi á yfirmenn og að þeir vilji flýta sér að ljúka málinu og koma starfsmanninum frá viðkomandi stofnun og gleymi þá að sinna þeim skyldum sem til staðar eru gagnvart málsmeðferðinni. Á hinn bóginn má benda á að ítarlegar leiðbeiningar eru um meðferð þessara mála eins og fram kemur í Dreifibréfi 3/2002 (Fjármálaráðuneytið 2002) og fjallað var um í 5. kafla hér að framan. Mikilvægt er að sérstaklega sé vandað til þessara mála þar sem um veigamikil inngrip í líf starfsmanns er að ræða sem að öllum líkindum hefur áhrif á framtíðarstarfsframa sem og lífið allt.

Þá kom fram að hvorki starfsmannalögin (nr. 70/1996) né lög um einstakar stofnanir eða hópa hefðu heimildir til að gera starflokasamninga. Alkunna er þó að slíkir samningar viðgangast í mörgum stofnunum. Oft eru þeir notaðir til að losa sig við fólk sem ekki er talið æskilegt að hafa í vinnu en dæmi eru einnig um að þeir séu notaðir til að umbuna starfsmönnum fyrir vel unnin störf í tengslum við starfslok sem eru að frumkvæði starfsmanns.

13.4 Um breytingar

Aðeins fundust þrjú álit sem fjölluðu um breytingar á störfum og voru þau nokkuð mismunandi. Fram kom t. d. að forstöðumaður getur ekki flutt starfsmenn frá einni stofnun til annarrar.

Umboðsmaður taldi að breytingar á störfum gætu bæði haft yfirbragð íþyngjandi og ívilnandi ráðstöfunar gagnvart starfsmanni. Þannig væri ekki loku fyrir það skotið að hægt væri að hækka starfsmann í tign innan stjórnskipulags stofnunar í þá veru að hann tæki við störfum sem gerðu ráð fyrir aukinni hlutdeild í stjórnun og meiri ábyrgð. Þegar ákvæðið væri að breyta starfssviði starfsmanns á þann hátt væri starf t. d. ekki talið laust. Loks kom fram að þó breytingar hefðu í för með sér launalækkunir þá er heimilt að færa menn til í starfi. Ítrekað var að þessari heimild væri einungis hægt að beita gagnvart starfsmönnum sem þegar störfuðu á vegum viðkomandi stofnunar.

Spyrja má hvers vegna svo fá álit fjalla um breytingar á störfum. Við því eru engin svör en velta má fyrir sér hvort forstöðumenn hafi fram til þessa notað þetta ákvæði tiltölulega lítið. Hugsanlega getur skýringin einnig verið sú að breytingar á störfum ríkisstarfsmanna hafi almennt verið til góðs fyrir starfsmanninn þannig að hann hafi verið sáttur með viðkomandi ákvörðun.

Ljóst er hins vegar af umfjöllun hér að framan að æðsta stjórn ríkisins og ríkisstofnanir standa frammi fyrir miklum breytingum á næstu árum og jafnvel mánuðum. Með það í huga er mikilvægt að hafa í huga að standa vel að slíkum málum bæði út frá lagalegum sjónarmiðum (Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, 70/1996, Stjórnsýslulög 37/1993) sem og skrifum fræðimanna um breytingastjórnun og mikilvægi þess að vel sé staðið að öllum breytingum (Kotter, 1996, Kotter og Cohen, 2002, Williams, 2005).

13.5 Er munur á æðstu stjórn ríkisins og ríkisstofnunum?

Eitt af markmiðum þessa verkefnis var að reyna að gera sér grein fyrir hvort það sé æðsta stjórn ríkisins sem fær á sig kvartanir vegna þessara málaflokka frekar en almennar ríkisstofnanir. Eru það einhverjar stofnanir umfram aðrar sem kvartað er yfir?

Við greininguna fundust kvartanir yfir sex ráðuneytum þ. e. forsætis-, utanríkis-, dómsmála-, landbúnaðar-, félagsmála- og heilbrigðisráðuneytum. Ekki var talið að forsætisráðuneytið hafi gert mistök við ráðningu í embætti umboðsmanns barna. Eftir

standa fimm ráðuneyti sem á einn eða annan hátt hafa gert mistök við þau mál sem hér er fjallaðu um. Þar af er landbúnaðarráðuneytið með fimm mál, utanríkis- og dómsmálaráðuneyti með þrjú hvort, heilbrigðisráðuneyti með tvö og félagsmálaráðuneytið með eitt. Ekki var greinanlegur munur á því eftir ráðuneytum hvaða mistök voru gerð. Munurinn var meiri eftir eðli mála. Eins og fram hefur komið hefur umboðsmaður sett fram alvarlegar athugasemdir varðandi málsmeðferð ráðningamála og þá má segja að þau mál sem annars vegar dómsmálaráðuneytið og hins vegar landbúnaðarráðuneytið hafi tekið ákvörðun í hafi fengið hvað alvarlegastar athugasemdir og athygli vekur hve margar athugasemdir eru gerðar við ákvarðanir hjá landbúnaðarráðuneytinu sem ekki er meðal stærstu ráðuneyta.

Hvað stofnanirnar varðar þá fundust tíu tilvik þar sem athugasemdir voru gerðar við ákvarðanir innan lögreglu, fimm tilvik við annars vegar sjúkrastofnanir og skóla. Þrjár athugasemdir voru gerðar vegna tollgæslu, tvær vegna Keflavíkurflugvallar. Hjá öðrum stofnunum var um eitt tilvik að ræða hverju sinni. Segja má að það sé ef til vill ekki svo undarlegt að það séu fleiri athugasemdir við lögreglu, sjúkrahús og skóla þar sem þetta eru málaflokkar þar sem margir starfsmenn eru starfandi. Þó eru nokkuð mörg mál er snerta meðferð lögreglu á málunum og þar koma fram nokkuð alvarlegar athugasemdir varðandi meðferð mála t. d. um brottvikningu úr starfi. Sömuleiðis eru þrjú tilvik um athugasemdir við tollgæslu sem ekki er mjög fjölmenn stétt. Sama á við hér að ekki var greinanlegur munur eftir stofnunum á hverju var flaskað, munurinn var fremur eftir eðli mála. Lögregluembættin fá á sig nokkuð alvarlegar athugasemdir t. d. varðandi rannsókn mála, á meðan sjúkrahús og skólar fá þær sem kalla má minniháttar s. s. að ekki hafi verið að því gætt að veita aðgang að gögnum.

Ekki er heldur hægt að fullyrða að það sé mjög greinilegur munur á milli æðstu stjórnar ríkisins þ. e. ráðuneyta og einstakra stofnana eins og talið var áður en lagt var í þessa vegferð. Þó verður að hafa í huga að ráðuneytin eru aðeins tólf en ríkisstofnanir á þriðja hundrað eins og fram kemur í svari við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur á Alþingi (2009a). Þannig má segja að það séu hlutfallslega fleiri kvartanir yfir æðstu stjórninni en ríkisstofnunum. Sennilega vekur það einnig meiri athygli í fjölmiðlum landsins þegar æðsta stjórn fer ekki að settum reglum heldur en einstaka ríkisstofnanir. Um það er

sennilega fjallað meira í fjölmiðlum eða að það fangar athyglina meira þegar slíkt gerist. Einnig má segja að þjóðinni finnist að æðsta stjórn ríkisins eigi að sýna gott fordæmi og fara í öllu að þeim reglum sem Alþingi hefur sett, en sé kannski tilbúin til að fyrirgefa einstökum ríkisstofnunum lítils háttar yfirsjón.

13.6 Samantekt

Segja má að stóru línurnar á þeim annmörkum sem eru á meðferða mála bæði hjá æðstu stjórn ríkisins og ríkisstofnunum séu þeir að við auglýsingar á störfum er fyrst og fremst verið að brjóta í bága við reglur starfsmannalaga (nr. 70/1993) um hvernig skuli staðið að auglýsingu starfa og hvað auglýsingarnar eigi að innihalda. Við ráðningar eru það fyrst og fremst ákvæði stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) sem ekki er verið að fara eftir og má þar fyrst og fremst nefna rannsóknarregluna ásamt andmæla-reglunni og reglu upplýsingalaga (nr. 50/1996) um skráningu munnlegra upplýsinga, en þetta verða að teljast nokkuð alvarlegar ávirðingar. Einnig voru þarna dæmi um að ekki hefði verið gerður nægjanlegur samanburður á hæfni umsækjenda eins og starfsmannalög (nr. 70/1996) kveða á um. Þannig er verið að taka ákvarðanir um mannaráðningar án þess að mál séu nægjanlega upplýst. Þar með er ekki tryggt að hæfast umsækjandi sé ráðinn. Einnig fundust fjölmargar athugasemdir eins og við þjónustu ráðningafyrirtækja, leiðbeiningarskyldu, rökstuðning o.fl. Við uppsagnir eru það annars vegar meðalhófsregla stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) og hins vegar regla starfsmannalaga (nr. 70/1996) um að starfsmaður sem brýtur af sér í starfi skuli áminntur og honum gefinn kostur á að bæta sig sem ekki er virt. Við breytingar er ekki endilega verið að brjóta reglur en ítrekað að breytingar geti bæði haft í sé ívilnandi og íþyngjandi ráðstafanir og við íþyngjandi ráðstafanir er mikilvægt að gæta að meðalhófsreglu stjórnsýslulaga (nr. 37/1993). Breytingar er einungis hægt að gera innan viðkomandi stofnunar og þannig ekki hægt að færa starfsmenn milli stofnana í skjóli breytinga.

Einnig kom fram að ekki væri marktækur munur á meðferð mála hjá ráðuneytum annars vegar og stofnunum hins vegar, þó svo að segja megi að ráðuneytin hafi fengið hlutfallslega fleiri athugasemdir. Þannig fengu bæði dómsmálaráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti á sig nokkuð alvarlegar ávirðingar í ráðningamálum.

Velta má vöngum yfir þessum niðurstöðum og ekki hægt að fullyrða að neitt einhlítt svar fáist við þeim niðurstöðum sem hér hafa fengist. Eins og áður hefur verið nefnt getur hluti skýringarinnar verið að menn kunni illa til verka. Eins og fram kemur í inngangi þessa verkefnis telja forstöðumenn ríkisstofnana að starfsmannamál gegni mikilvægu hlutverki hjá ríkisstofnunum. Hjá flestum ríkisstofnunum er stjórnun starfsmannamála í höndum forstöðumanns. Þeir fela ráðningarskrifstofum í 1/3 hluta tilvika að annast ráðningamálin (Ómar H. Kristmundsson, 2008). Þetta getur einmitt verið vegna þess að þeir telji sig ekki þekkja nægjanlega vel til þess ferils sem þarf að fara í gang. Eins og fram hefur komið í þessu verkefni er slík ráðstöfun engin trygging fyrir því að rétt sé staðið að málum og ábyrgðin er eigi að síður ráðningavaldsins og mikilvægt er að gera sér fyllilega grein fyrir því.

Þá getur verið að í okkar litla samfélagi gegni vinátta og frændsemi ásamt pólitískum áherslum veigamiklu hlutverki við ráðningar og ekki ósennilegt að slíkt eigi við í einhverjum tilvikum. Með tilliti til greiningar Gunnars Helga Kristmundssonar (2006) um pólitískar stöðuveitinga sem getið er um í 4. kafla er ekki ósennilegt þær eigi við í einhverjum tilvikum en samkvæmt greiningu Gunnars Helga eru 44% stöðuveitinga háðar hinu pólitíska líkani, en oft sé um að ræða blöndu af mismunandi líkönum.

Hugsast gæti að sumir velji vísvitandi að fara ekki eftir reglunum þar sem ekki virðast nein viðurlög við því að brjóta þær. Æðsti stjórnandi á hverjum stað gerir ef til vill það sem honum hugnast best, óháð öllum reglum. Hann ræður hugsanlega vin, frænku eða frænda í skjóli þess að hann komist upp með það. Í versta falli fær viðkomandi á sig neikvætt álit frá umboðsmanni og einhverja blaðaumfjöllun sem hann telur að gleymist að ákveðnum tíma liðnum. Slíkt getur þó ekki talist sérlega vænlegt. Hinn almenni borgari gleymir því ekki endilega samstundis þótt umfjöllun fjölmiðla linni. Það hefur síðan í för með sér að ekki ríkir traust meðal þjóðarinnar á því að verið sé að vinna faglega að málum með jafnrétti í huga. Að slíku hljóta stjórnendur að huga þegar þeir taka ákvarðanir sínar og gæti sú leið sem Ómar Kristmundsson (2009) bendir á um sérstakar ráðningarnefndir ef til vill bætt úr einhverjum af þessum annmörkum.

Það er ljóst að sú gagnrýni sem fram kemur í opinberri umræðu á við rök að styðjast. Ekki er á óyggjandi hátt hægt að fullyrða að um pólitískar stöðuveitingar sé að ræða, eða að vinum og vandamönnum sé frekar veittar stöður en öðrum. Vísbendingar um slíkt hafa þó verið til staðar og gætu ummæli Hreins Loftssonar (Pressan, 2010) sem greint er frá í 4. kafla styrkt slíkar fullyrðingar. Ljóst er á hinn bóginn að víða er pottur brotinn og ekki farið eftir reglum. Sama má segja um uppsagnir og breytingar. Þar er ýmsu áfátt en ekki hægt að fullyrða um orsakir.

Mikilvægt er að benda á að forsætisráðherra hefur talið nauðsynlegt að settar verði siðareglur fyrir æðstu stjórn ríkisins samanber frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur) (2010), en það gæti einmitt bent til þess að núverandi stjórnvöld telji að ýmsu sé ábótavant í þeim efnum. Vonandi mun setning slíkra reglna leiða til þess að í framtíðinni munu vinnubrögð í starfsmannamálum verða vandaðri en niðurstaða þessarar greiningar gefur tilefni til að álykta um.

14 Eftirmáli

Verkefni þessu var í raun lokið um mánaðarmótin mars og apríl 2010 enda hafði stjórnmalafærðideild Háskóla Íslands auglýst skiladag þann 19. apríl 2010. Þá var aðeins eftir að yfirfara stafsetningu, málfar og vinna ýmsan lokafrágang.

Í ljósi skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða (2010), sem birt var 12. apríl 2010, verður ekki látið hjá líða að víkja að innihaldi skýrslunnar í stuttu máli. Ljóst er að nú er ekki hægt að breyta MPA verkefni þessu, til þess er of skammur tími. Hins vegar er kosið er að fjalla um það sem fram kom í skýrslunni, og tengist þessu verkefni, í örfáum orðum hér í eftirmála. Höfundur verkefnis þessa hefur reynt að fylgjast vel með fréttum af innihaldi skýrslunnar, ásamt því að skoða lítillaga kaflann um siðfræði. Margt hefur komið fram í fréttum varðandi stjórnsluna á Íslandi sem segja má að eigi að nokkru leyti við þá greiningu á úrskurðum umboðsmanns Alþingis sem hér var gerð.

Í fréttum hefur komið fram að á Íslandi sé lítil virðing fyrir lögum og reglum og að oft sé litið á þær sem hindranir og þeim jafnvel ekki fylgt. Ítrekað sé farið á svig við vandaða stjórnsluhætti og að lítið fari fyrir hugsjónum. Þá séu pólitískar stöðuveitingar viðvarandi og að ekki sé borin virðing fyrir sérfræðingum og áliti þeirra og að almennt sé skortur á fagmennsku.

Í skýrslu Rannsóknarnefndarinnar (2010) kemur fram að kunningjasamfélaginu sé lýst á þann veg að í stað þess að fara eftir viðurkenndum leikreglum sé vinum og kunningjum hyglað t.d. í stöðuveitingum. Fram kemur að pólitískar ráðningar hafi tíðkast mjög lengi og að þær séu almennt taldar vera hluti af stjórnlist flokkanna. Smæð íslensks samfélags skapi forsendur fyrir fyrirgreiðslupólitík sem byggist á kunningsskap og ættartengslum sem ali á mismunun. Þá ríki almennt agaleysi. Í skýrslunni kemur m.a. fram að helstu gallar stjórnslunnar séu:

- frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra
- sjálfstæði eða ofríki embættismanna gagnvart stjórnmalamönnum
- slæm áhrif pólitískra ráðninga
- skortur á faglegum vinnubrögðum
- ósjálfstæði gagnvart fjármálaráðgjöf og ótta við að valda áfalli
- pólitísk lómunarveiki.

Segja má að hluti þessa hafi fundist í þeirri greiningu er hér var gerð. Þar má nefna að fram kom að oft hafi skort á fagleg vinnubrögð. Þannig skorti t.d. á að samanburður hafi verið gerður á hæfni einstaklinga og að meðferð mála var í meiri hluta málanna ábótavant. Einnig er því velt upp hvort um hafi verið að ræða ráðningar þar sem kunningsskapur eða frændsemi hafi ráðið för. Í ályktunum um niðurstöður greiningar á álitum umboðsmanns hefði ef til vill verið kveðið fastar að orði en gert var, varðandi orsakir þess að lögum og reglum var ekki fylgt ef skýrsla rannsóknarefndarinnar, hefði legið fyrir áður en þessu verki lauk.

15 Heimildir

- Alþingi. (2009a). *Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur um ríkisstofnanir*. 137. löggjafarþing 2008-2009. Þingskjal 118- 43. mál.
- Alþingi. (2009b). *Svar forsætisráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um starfsráðningar í ráðuneytum*. 138. löggjafarþing 2009-2010. Þingskjal 194- 33. mál.
- Alþingi. (2009c). *Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Unnar Brár Konráðsdóttur um fjölda starfa hjá ríkinu*. 138. löggjafarþing 2009-2010. Þingskjal 125- 60. mál.
- Alþingi. (2009d). *Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Þorgerðar K. Gunnarsdóttur um fjölda starfsmanna hjá ríkinu*. 138. löggjafarþing 2009-2010. Þingskjal 261- 129. mál.
- Beardwell, I. og Hoden, L. (2001). *Human Resource Management, a contemporary approach*. Essex: Prentice Hall.
- Blackman, M. C. (2002). Personality judgement and the utility and the unstructured employment interview. Í *Basic and Applied Social Psychology*, 24, bls. 241-250.
- Bogdan, R. C. og Bilklen, S. K. (1998). *Qualitative Research for Education. An Introduction to Theory and Methods*. Needham Heights: Allyn and Bacon.
- Buchanan, D. og Huczynski, A. (2004). *Organizational Behavior. An Introductory Text*. Edinburg: Prentice Hall.
- Burton, D. (2000). The Use of Case study Science Research. Í *Research Training for Social Scientists*. Dawn Burton (ritstj.). London: SAGE publications. Bls. 215-225.
- Crouch, C. (2003). The state: Economic Management and Incomes Policy. Í *Industrial Relation, Theory and Practice*. Edwards, P. (ritstj.). Malden: Blackwell.
- Drucker, P. F. (2000). *Management Challenges for the 21st Century*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Esterberg, K. G. (2002). *Qualitative Methods in Social Research*. Boston: McGraw-Hill.

- European Commission. (2010). *Commission staff Working Document. Analytical Report. Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union*. Sótt 1. mars 2010 af http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_analytical-report.pdf.
- Félag forstöðumanna ríkisstofnana. (2009). *Morgunverðarfundur*. Sótt 27. nóvember 2009 af <http://www.stjornendavefur.is/stjornun/radstefnur/nr/12484>.
- Fjármálaráðuneytið. (1996a). *Reglur nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum með síðari breytingum*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (1996b). *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Ásamt greinargerð og nefndarálitum*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (1997). *Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana. Stefna, greinargerð og leiðbeiningar*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (1998). *Á leið til nýrrar aldar. Stefna, starfshættir og skipulag*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið
- Fjármálaráðuneytið. (2002). *Dreifibréf 3/2002 Áminning almennir starfsmenn*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2002). *Dreifibréf 4/2002 –Áminning embættismenn*. . Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2002). *Dreifibréf 7/2002- Upphaf starfs, almennir starfsmenn*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2002). *Dreifibréf 8/2002- Upphaf starfs, embættismenn*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2004). *Dreifibréf 1/2004-Breytingar á starfi. Almennir starfsmenn/embættismenn*. . Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2006). *Dreifibréf nr. 1/2006. Viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2007). *Ráðningar hjá ríkinu. Handbók*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (e. d.). *Vinnuveitendahlutverk*. Sótt 19. nóvember 2009 af <http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/almennt/vinnuveitendahlutverk/>

- Forsætisráðuneytið. (1993). *Stjórnýslulögin ásamt greinargerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Sameining stofnana og endurskoðun á verkaskiptingu*. Sótt 25. febrúar 2010 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4149>.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum (siðareglur)*. (2010).
- Frumvarp til laga um kjararáð*. (2006).
- Gardener, J. D. (1990). *On Leadership*. New York: The Free Press.
- Guldbrandsen, K. (2002). *Kompetenceudvikling – en opgave i tre dimensioner*. Handelshøjskolen i København: Samfundslitteratur.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi. Í *Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit*. 1. tbl. 2. árg. Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnsmála. Bls. 5-29.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2005). Fagleg ráðning – Embættisveitingar hjá hinu opinbera í ljósi mannauðsstjórnunar. Í *Rannsóknir í Félagsvísindum VI*. (Ritstj. Ingjaldur Hannibalsson). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Bls. 173-187.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L. og Black, W. C. (1995). *Multivariate Data Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hedrick, T. E., Bickman, L. og Rog, D. J. (1993). *Applied Research design: A practical Guide*. California: SAGE publications.
- Hiatt, J. M. og Creasey, T. J. (2003). *Change Management: The People Side of Change*. Loveland, Colo: Prosci Research.
- Hough, L. M. (2000). Personnel Selection: Looking forward to the future – remembering the past. *Annual Review of Psychology*, 51. bls. 631-664.
- Kickul, J. (2001). Promises Made, Promises Broken: An Exploration and Employee Attraction and retention Practices in *Small business*. *Journal of small Business Management*, 39(4), bls. 320-335.
- Kidder, L. H. og Judd, C. M. (1986). *Research Methods in Social Relations*. New York: CBS college Publishing.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kotter, J. P. og Cohen, D. S. (2002). *The Heart of Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Kristof, A. L. (1996). Person-Organization Fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, an implication. *Personnel Psychology*, 49, bls. 1-49.

Lára V. Júlíusdóttir. (1997). *Réttindi og skyldur á vinnumarkaði*. Reykjavík: Alþýðusamband Íslands.

Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.

Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992.

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

Lög um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997.

mbl.is 12.11.2009. *Gagnrýna ráðningar án aulýsinga*. Sótt 12.11.2009 af <http://www.mbl.is/mm/frettir/>

Ólöf Dagný Thorarensen. (2006). *Þróun kjarasamninga í KHÍ 1997-2006. Stefna ríkisstjórnarinnar starfsmannamálum*. Óbirt meistaraþrófsritgerð: Háskóli Íslands, Viðskipta- og hagfræðideild.

Ómar H. Kristmundsson (ritstj.). (1999). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Ómar H. Kristmundsson (ritstj.). (2007). *Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna 2006*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Ómar H. Kristmundsson (ritstj.). (2008). *Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana. Niðurstöður könnunar á viðhorfum forstöðumanna. Annar hluti*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Ómar H. Kristmundsson. (2009). Eru ráðninganefndir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna? Í *Rannsóknir í félagsvísindum IX*. (Ritstjórar Halldór S. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir). Reykjavík: Háskóli Íslands. Bls.341-351.

Pressan 21. febrúar 2010. *Hreinn Loftsson: Rógsveita Sjálfstæðisflokksins*. Sótt 27. febrúar 2010 af http://www.pressan.is/pressupennar/Lesa_adsent/hreinn-loftsson-rogsveita-sjalfstaedisflokksins.

Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (ritstj.). (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða.

- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Riggio, R. E. (2003). *Introduction to Industrial/Organizational Psychology*. New Jersey: Prentice Hall.
- Robson, C. (1993). *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner Researchers*. Oxford: Blackwell.
- Senge, P. (1999). *The Dance of Change*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993.
- Umboðsmaður Alþingis. (2001). *Opinberir starfsmenn*. Auglýsing á lausum störfum. Aðgangur að gögnum. [Mál nr. 3215/2001](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (2003). *Opinberir starfsmenn*. Ráðning flugumferðarstjóra. Auglýsing á lausum störfum. Varðveisluskylda stjórnvalda. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Birting ákvörðunar. [Mál nr.3680/2002](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (2005). *Opinberir starfsmenn*. Ráðning í starf. [Mál nr. 4217/2004](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (2005). *Opinberir starfsmenn*. Ráðning landvarða. [Mál nr. 4227/2004](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (2006). *Opinberir starfsmenn*. Auglýsing starfa. Stjórnunarheimildir forstöðumanna. [Mál nr. 4866/2006](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (2008). *Opinberir starfsmenn*. Embættismaður. Tímabundin setning. Auglýsing á lausu starfi. [Mál nr. 5519/2008](#).
- Umboðsmaður Alþingis. (e.d.). *Starfssvið umboðsmanns Alþingis*. Sótt 14. 1. 2010 af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/um/>.
- Upplýsingalög nr. 50/1996.
- Van Waarden, F. (1995). Government intervention in industrial relations. Í *Comparative Industrial & Employment Relations*. Van Ruysseveldt, J., Huiskamp, R. og van Hoof, J. (ritstj.). Heerlen: Sage Publications Ltd. Bls. 109-133.
- Williams, D. (2005). *Real Leadership. Helping People and Organizations Face Their Toughest Challenges*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc.

16 Viðauki. Mál umboðsmanns Alþingis er greind voru

16.1 Vegna auglýsinga á störfum

Opinberir starfsmenn. Embættismenn. Auglýsing á lausum störfum. Álitsumleitan. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Birting stjórnvaldsákvörðunar. Leiðbeiningarskylda. Mál nr. 2202/1997.

Opinberir starfsmenn. Auglýsing á lausum störfum. Rökstuðningur. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mál nr. 2630/1998.

Opinberir starfsmenn. Auglýsing. Umsóknarfrestur. Mál nr. 2826/1999.

Opinberir starfsmenn. Ráðning yfirflugumferðarstjóra. Auglýsing á lausum störfum. Varðveisluskylda stjórnvalda. Skráningaskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Birting ákvörðunar. Mál nr. 3680/2002.

Opinberir starfsmenn. Auglýsing starfa. Stjórnunarheimildir forstöðumanna. Mál nr. 4866/2006.

Embættismenn. Tímabundin setning. Auglýsing á lausu starfi. Mál nr. 5519/2008.

16.2 Vegna ráðningar/setningar í störf/embætti

Opinberir starfsmenn. Álitsumleitan. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Mál nr. 2641/1999.

Opinberir starfsmenn. Rannsóknarreglan. Jafnræðisreglan. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Auglýsing á lausu starfi. Leiðbeiningarskylda. Aðgangur að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Mál nr. 2793/1999.

Opinberir starfsmenn. Veiting starfa tollvarða. Almenn hæfisskilyrði. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Mál nr. 2795/1999.

Opinberir starfsmenn. Starfsveiting lögreglufulltrúa. Leiðbeiningarskylda. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Mál nr. 2696/1999.

Opinberir starfsmenn. Setning í embætti til reynslu. Skylda til auglýsingar. Málshraði. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Mál nr. 2850/1999.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti. Álitsumleitan. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Tilkynning um ákvörðun. Leiðbeiningarskylda. Rökstuðningur. Mál nr. 3245/2001.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti sýslumanns. Rannsóknarregla. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Sjónarmið um málefnalega og gagnsæja stjórnsýslu. Samskipti stjórnvalda og umboðsmanns. Mál nr. 3490/2002.

Opinberir starfsmenn. Ráðning dagskrárstjóra. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Valdaframsal. Skráningarskylda stjórnvalda. Birting ákvörðunar. Mál nr. 3616/2002.

Opinberir starfsmenn. Starfsveiting lögreglufulltrúa. Andmælaréttur. Rannsóknarreglan. Leiðbeiningar um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda. Mál nr. 3667/2002.

Opinberir starfsmenn. Skipun í starf tollvarðar. Rannsóknarregla. Mat á hæfni umsækjenda. Andmælaréttur. Auglýsingarskylda. Mál nr. 3736/2003.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Álitsumleitan. Rannsóknarregla. Mál nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003.

Opinberir starfsmenn. Ráðning yfirfélagsráðgjafa. Skilyrði þess að umboðsmaður fjalli um kvörtun. Hæfi. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Aðgangur að gögnum. Mál nr. 3955/2003.

Opinberir starfsmenn. Ráðning í starf sérfræðings í ráðuneyti. Málshraði. Leiðbeiningarskylda. Vandaðir stjórnsýsluhættir. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Skráning munnlegra upplýsinga. Mál nr. 3977/2003.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti lögregluvarðstjóra. Rannsóknarregla. Álitsumleitan. Jafnrétti kynjanna. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mál nr. 4699/2003.

Opinberir starfsmenn. Ráðning forstöðumanns fréttasviðs. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Aðgangur að gögnum. Mál nr. 4020/2004.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti héraðsdýralæknis. Sjónarmið sem ákvörðun byggist á. Skráningarskylda stjórnvalda. Aðgangur að gögnum. Mál nr. 4108/2004.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti rektors Landbúnaðarháskóla Íslands. Sérstakt hæfi. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Rannsóknarreglan. Skráning munnlegra upplýsinga. Rökstuðningur. Mál nr. 4205/2004.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti ráðuneytisstjóra. Tilhögun auglýsingar. Framlenging umsóknarfrests. Forsvananlegt mat á hæfni umsækjenda. Skráningarskylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Mál nr. 4210/2004.

Opinberir starfsmenn. Ráðning í starf. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á. Aðstoð ráðningarfyrirtækja. Skráning munnlegra upplýsinga. Rannsóknarreglan. Mál nr. 4217/2004.

Opinberir starfsmenn. Ráðning landvarða. Rökstuðningur. Leiðbeiningarskylda. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Almennt hæfi. Mál nr. 4227/2004.

Opinberir starfsmenn. Setning í lögreglustarf. Valdbærni. Tilkynning ákvörðunar. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Andmælaréttur. Skráning munnlegra upplýsinga. Mál nr. 4249/2004

Opinberir starfsmenn. Setning í lögreglustarf. Valdbærni. Tilkynning ákvörðunar. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Andmælaréttur. Skráning munnlegra upplýsinga. Rannsóknarreglan. Rökstuðningur. Mál nr. 4291/2004.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti umboðsmanns barna. Starfsviðtöl. Rannsóknarreglan. Sjóarmið sem ákvörðun byggist á. Mál nr. 4413/2005.

Opinberir starfsmenn. Sjóarmið sem ákvörðun byggist á. Mat á hæfni umsækjenda. Andmælaregla. Rökstuðningur. Hæfi. Mál nr. 4427/2005.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti umboðsmanns barna. Rannsóknarreglan. Starfsviðtöl. Sjóarmið sem ákvörðun byggist á. Mál nr. 4430/2005.

Opinberir starfsmenn. Ráðning jafnréttisfulltrúa. Auglýsing á lausu starfi. Sjóarmið sem ákvörðun verður byggð á. Mat á hæfni umsækjenda. Rökstuðningur. Mál nr. 4469/2005.

Opinberir starfsmenn. Ráðning í starf lektors við háskóla. Réttur til aðgangs að gögnum. Varðveisluskylda stjórnvalda. Mál nr. 4686/2006.

Opinberir starfsmenn. Ráðning í embætti forstjóra Tryggingarstofnunar ríkisins. Lausn úr embætti. Auglýsing um starf. Tilkynning um ákvörðun efnislega ákveðin og skýr. Mál nr. 5102/2007.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti sendifulltrúa í utanríkisþjónustu. Rökstuðningur. Jafnrétti kynjanna. Mál nr. 5151/2007.

Opinberir starfsmenn. Rannsóknarreglan. Álitsumleitan. Andmælaréttur. Rökstuðningur. Mál nr. 5124/2007 og 5196/2007.

Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti héraðsdómara. Reglur um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda. Umsögn dómnefndar. Rannsóknarregla. Forsvaranlegt mat. Rökstuðningur. Sérstakt hæfi. Mál nr. 5520/2008 og 5230/2008.

16.3 Vegna uppsagna og breytinga á störfum

Opinberir starfsmenn. Frávikning að fullu. Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996. Refsiverð háttsemi. Játning. Mál nr. 2127/1997.

Opinberir starfsmenn. Endurupptaka. Breytingar á starfsskyldum ríkisstarfsmanna. Niðurlagning stöðu. Jafnræðisregla. Mál nr. 2591/1998.

Opinberir starfsmenn. Breytingar á starfi. Stjórnvaldsákvörðun. Mál nr. 2666/1999.

Opinberir starfsmenn. Uppsögn. Meðferð kærumáls. Andmælaréttur. Rannsóknarregla. Réttindagæsla fatlaðra. Mál nr. 2877/1999.

Opinberir starfsmenn. Riftun ráðningarsamnings. Kæruheimild. Valdbærni. Valdaframsal. Andmælaréttur. Vandaðir stjórnsluhættir. Málshraði. Frestun réttaráhrifa. Mál nr. 2970/2000.

Opinberir starfsmenn. Lausn úr starfi vegna skipulagsbreytinga. Ráðning í starf hjúkrunarforstjóra. Meðalhófsregla. Mat á hæfni umsækjenda. Hæfi. Mál nr. 3769/2003.

Opinberir starfsmenn. Auglýsing á lausum störfum. Breytingar á störfum og verksviði. Mál nr. 3878/2003.

Opinberir starfsmenn. Lagt að starfsmanni að segja upp starfi sínu. Meint brot í starfi. Mál nr. 4187/2004.

Opinberir starfsmenn. Uppsögn vegna hagræðingar. Rannsóknarreglan. Meðalhófsreglan. Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings. Mál nr. 4306/2005.

Opinberir starfsmenn. Frávikning að fullu. Játning á refsiverði háttsemi. Mál nr. 4601/2005.

Opinberir starfsmenn. Ráðning framhaldsskólakennara. Gerð tímabundins ráðningarsamnings. Lögmætisreglan. Mál nr. 4929/2007.

Opinberir starfsmenn. Ríkisstarfsmenn. Starfslokasamningar. Lagaheimild. Frumkvæðisathugun. Mál nr. 4962/2007.

Opinberir starfsmenn. Gerð tímabundins ráðningarsamnings. Lögmætisreglan. Réttmætisreglan. Andmælaréttur. Efni rökstuðnings. Leiðbeiningar um rétt til rökstuðnings. Skýringar umboðsmanns Alþingis. Mál nr. 5356/2008.