

**Nd.**

### **314. Frumvarp til laga**

um embættaveitingar og ráðning opinberra starfsmanna.

Flm.: Gylfi P. Gíslason.

1. gr.

Óheimilt er ráðherra að stofna til embættis eða opinbers starfs, nema heimilað sé í lögum.

2. gr.

Öll embætti og opinber störf, er ráðherra veitir eða forseti Íslands á ábyrgð ráðherra, skal auglýsa til umsóknar með minnst mánaðar fyrirvara.

3. gr.

Áður en ráðherra tekur afstöðu til veitingar embættis eða ráðningar opinbers starfsmanns, skal hann ætíð leita umsagnar umsagnaraðila samkvæmt 4.—6. gr. þessara laga um það, hver umsækjenda sé hæfastur til að hljóta stöðuna.

4. gr.

Þegar veita skal eftirgreind embætti, skal leita umsagnar þessara aðila:

1. Embætti hæstaréttardómara: forseta laga- og hagfræðideildar Háskóla Íslands.
2. Embætti skrifstofustjóra ráðuneytanna: þess skrifstofustjóra stjórnarráðsins, sem lengst hefur gegnt embætti.
3. Embætti sendiherra: skrifstofustjóra utanríkisráðuneytisins.
4. Embætti biskups, sé hann eigi rétt kjörinn: forseta guðfræðideildar Háskóla Íslands.
5. Embætti landlæknis: forseta læknadeildar Háskóla Íslands.
6. Embætti póst- og símamálastjóra, vegamálastjóra, vitamálastjóra, flugmálastjóra, veðurstofustjóra, tollstjóra, hagstofustjóra, skattstjóra, ríkisféhirðis, ríkisbókara, aðalendurskoðanda ríkisins, húsameistara ríkisins, skipulagsstjóra, skógræktarstjóra, sandgræðslustjóra og skipaskoðunarstjóra: skrifstofustjóra þess ráðuneytis, sem embættið lýtur.
7. Embætti fræðslumálastjóra, útvarpsstjóra, landsbókavarðar, þjóðskjalavarðar, þjóðminjavarðar og háskólabókavarðar, svo og rektors og skólameistara menntaskólanna: forseta heimspekideildar Háskóla Íslands.
8. Embætti forstöðumanna (forstjóra) stofnana eða fyrirtækja: skrifstofustjóra þess ráðuneytis, er stofnunin eða fyrirtækið lýtur.

Þegar um veitingu framangreindra embætta er að ræða eða annarra hliðstæðra forstöðuembætta, skal og, þegar því verður við komið, leita umsagnar fráfarandi embættismanns um það, hvern hann telji hæfastan umsækjenda til þess að verða eftirmann sinn. Nú lætur embættismaður eftir sig rökstutt álit sitt á því, hvern hann telji hæfastan til þess að hljóta embætti sitt eftir sinn dag eða þegar hann lætur af því, en hann hafi ekki átt kost á að láta í té umsögn um umsækjendur, og skal þá ráðherra heimilt að taka tillit til þess álits, eftir því sem það gefur tilefni til.

#### 5. gr.

Þegar veita skal eftirgreind embætti, skal leita umsagnar þessara umsagnaraðila:

1. Héraðsdómara- og lögreglustjóraembætti og embætti skattamáladómara: skrifstofustjóra dómsmálaráðuneytisins.
2. Prestsembætti, sé prestskosning eigi lögmæt: biskups.
3. Læknisembætti: landlæknis.
4. Kenneraembætti við Háskóla Íslands: dómnefndar samkvæmt reglugerð um Háskóla Íslands nr. 47 30. júní 1942.
5. Kennaraembætti við menntaskólana: hlutaðeigandi rektors (skólameistara).
6. Embætti skólastjóra við gagnfræða- og unglingskóla og önnur kennaraembætti en nefnd eru að framan: fræðslumálastjóra.
7. Bóka- og skjalavarðembætti: landsbókavarðar eða þjóðskjalavarðar.
8. Embætti skrifstofustjóra, fulltrúa og önnur störf við hin ýmsu embætti og stofnanir: hlutaðeigandi aðalembættismanns eða forstöðumanns (forstjóra).

#### 6. gr.

Nú er um að ræða embætti eða starf, er ekki fellur undir neinn lið 4. eða 5. gr., og skal þá leita umsagnar skrifstofustjóra þess ráðuneytis, sem embættið eða starfið lýtur.

#### 7. gr.

Umsagnir samkvæmt 4.—6. gr. skulu vera ýtarlega rökstuddar. Hæfi umsækjenda til embættis eða starfs skal metin m. a. með tilliti til þess, er hér greinir:

1. Ef um er að ræða embætti eða starf, sem krefst ákveðinnar sérþekkingar eða sérhæfileika umfram það, sem krafizt er til að gegna almennum embættum eða störfum í sömu grein, skal sá umsækjandi, er fullnægir þeim sérkröfum, teljast öðrum hæfari.
2. Ef um er að ræða embætti eða starf, sem ekki krefst slíkrar sérþekkingar eða sérhæfileika, skal sá, er fullnægir almennum kröfum til embættis í greininni, teljast fullhæfur til embættisins eða starfsins, en þá skal sá umsækjandi, er lengstan og farsælastan starfsferil á að baki, að öðru jöfnu teljast hæfastur.

#### 8. gr.

Nú mæla þeir tveir umsagnaraðilar, sem til greina geta komið samkvæmt 4. gr., hvor með sínum umsækjanda, og er ráðherra þá í sjálfvald sett, hvora umsögnina hann leggur til grundvallar veitingu embættis eða tillögu sinni til forseta um hana. En veiti ráðherra eða leggi til við forseta, að hann veiti embætti eða starf öðrum en þeim umsækjanda, sem umsagnaraðili eða annar hvor þeirra, ef þeir eru tveir, taldi hæfastan, skal ráðherra skylt að gera opinberlega grein fyrir því, hvers vegna hann taldi ástæðu til þess að vikja frá tillögum umsagnaraðila, og birta jafnframt umsögn hans.

#### 9. gr.

Nú sækir umsagnaraðili um embætti, og skal þá sá skrifstofustjóri stjórnarráðsins, er lengst hefur gegnt embætti, tilnefna umsagnaraðila í hans stað.

#### 10. gr.

Um veitingu starfa hjá ríki, ríkisfyrirtækjum og opinberum stofnunum, sem ákvæði 2. gr. taka ekki til, svo og kaupstöðum, fyrirtækjum og stofnunum þeirra, skal hlutaðeigandi aðili setja í reglugerð, er ráðherra staðfestir, ákvæði, er sem hliðstæðust séu ákvæðum 2.—9. gr. þessara laga.

#### 11. gr.

Nú er embætti eða starf veitt án þess, að farið hafi verið að lögum þessum við veitinguna, og skal hún þá jafngilda setningu, þar til úr hefur verið hætt. Um ábyrgð ráðherra á slíkum athöfnum fer að almennum lögum um það efni og sömuleiðis um skaðabótaskyldu.

#### 12. gr.

Ákvæði laga þessara raska ekki sérreglum, sem eru í gildandi lögum um veitingu einstakra embætta, og ekki heldur ákvæðum í slíkum lögum um skyldu ráðherra til að leita umsagnar um þá, sem sækja um embætti.

### Greinargerð.

Það er eitt af meginéinkennum heilbrigðra þjóðfélagshátta, að til séu fastar reglur eða a. m. k. hefðbundnar venjur um veitingu embætta og opinberra starfa, en handahófi og hlutdrægni markaður sem þrengstur bás. Getur ekki leikið á tveim tungum, að örugg skipun þessara mála stuðli mjög að því, að til starfa í þágu ríkisins veljist sem hæfastir menn, auk þess sem þeir, er bjóða hinu opinbera þjónustu sína eða gegna opinberum störfum og óska að breyta um starfssvið, eiga sanngjarna kröfu á að vita, eftir hvaða reglum muni farið, og þá jafnframt á hinu, að þær séu réttlátar. Þegar veitingarvaldið er í höndum pólitískra ráðherra, sem gera sér ljóst, að þeir kunna að sitja skamma stund aðeins á valdastóli, er óneitanlega sérstök hættu á, að hver þeirra um sig fylgi sinni reglu eða þeir freistist til að taka meira tillit til stjórnmalabagsmuna og kunningsskapar en góðu hófi gegnir. Meðan fastar reglur eða trausta hefð skortir, getur ráðherra og oft og einatt átt í vök að verjast gagnvart ásælni skjólstaðinga, þótt hann sé í sjálfu sér allur af vilja gerður til þess að sýna fyllsta hlutleysi og réttlæti.

Hér á landi hefur ástand þessara mála því miður ekki verið sem skyldi. Engin heildarlöggjöf hefur verið til um veitingu embætta og opinberra starfa, reglur þær, sem verið hefa í einstökum lögum, eru oft og tíðum ófullkomnar og í ósamræmi innbyrðis, en um mjög fáa flokka embætta hafa skapast svo traustar venjur, að yfirleitt sé ekki frá þeim brugðið. Á síðustu árum hefur það og færzt mjög í vöxt, að til embætta og starfa hafi verið stofnað að Alþingi fornspurðu, þ. e. a. s. án lagaheimildar. Hvort tveggja hefur þetta valdið því, að meiri ófriður hefur verið um embættaveitingar en heppilegt er, stundum að visu alveg að ástæðulausu, enda virðist hafa viljað brenna við, að andstaðingar ráðherra telji sér skylt að finna að sem flestu, er þeir aðhafast, hversu sjálfsagt sem það er, en oft hefur þó með réttu mátt mjög að ráðstöfunum veitingarvaldsins finna.

Megintilgangur þessa frv. er sá að koma meiri festu á meðferð þessara mála en verið hefur. Í 1. gr. frv. er kveðið svo á, að ráðherra sé óheimilt að stofna til embættis eða opinbers starfs að Alþingi fornspurðu. Í raun og veru er slíkt óheimilt nú, enda í alla staði óeðlilegt og meira að segja mjög varhugavert, að ráðherrarnir tíðki slíkt, en sökum þess, að nokkuð hefur kveðið að þessu, þykir ástæða til að mæla skýrt fyrir um, að það sé óheimilt, þannig að sá síður leggist niður. Hins vegar er í frv. ekki raskað því meginatriði þeirrar skipunar, sem nú er á þessum málum, að ráðherra hafi vald til þess að veita þeim embætti, sem hann álitur hæfastan til að gegna því, enda væri almenn takmörkun á valdi þess aðila, sem ábyrgð ber á ráðstöfuninni, vafasöm í lýðræðisríki. En í frv. er sú leið farin til þess að reyna að tryggja

réttlæti og samkvæmni í meðferð veitingarvaldsins, að ráðherra skuli, áður en hann veitir embætti, ávallt leita umsagnar aðila, sem telja má hlutlausu og hafa góð skilyrði til að dæma um hæfni umsækjendanna, auk þess sem skylt skal að auglýsa öll embætti með hæfilegum umsóknarfresti. Eru í 4.—6. gr. frv. ákvæði um það, til hvaða aðila skuli leita. Með þessu fyrirkomulagi ætti að vera trygggt, að ráðherra hafi fengið allar þær upplýsingar um hæfi einstakra umsækjenda, sem nauðsynlegar eru, og að honum sé enn fremur kunnugt rökstutt álit fráfarandi embættismanns og annars valinkunns embættismanns, sem hefur til að bera þekkingu á starfinu, um það, hver hæfastur sé til þess að gegna því. Það er að sjálfsögðu miklum vandkvæðum bundið að velja heppilega umsagnaraðila, og má vel vera, að bæta megi þau ákvæði frv., er um þessi atriði fjalla. En ég tel það ekki skipta meginmáli, hver umsagnaraðilinn er, heldur hitt, að um sé að ræða einn ábyrgan embættismann, sem þekki gerla til starfsins, sem á að veita. Það er í alla staði æskilegra, að yfirleitt láti einn maður umsögn sína í té en ekki margir, t. d. stjórn félags eða nefnd, til þess að fyrir það sé girt, að einn skjóti sér á bak við annan og síður sé hægt að koma við hrossakaupum. Í frv. er þeirri meginreglu fylgt um val umsagnaraðila, að sé um embætti að ræða, er lúta tilteknum forstöðuembættum, þá skal leita umsagnar hlutaðeigandi aðal-embættismanns, og ætti það ekki að þurfa að valda ágreiningi. Miklu meiri vandi er hins vegar að velja umsagnaraðila um forstöðuembættin sjálf, og er í frv. gert ráð fyrir skrifstofustjórum stjórnarráðsins og deildarforsetum háskólans sem umsagnaraðilum. Sökum þess að skrifstofustjórnir eru að vissu leyti starfsmenn ráðherra, má segja, að ekki sé alls kostar heppilegt, að þeir séu umsagnaraðilar. Hins vegar má geta þess, að hér er um embættismenn að ræða, sem gegna háum og ábyrgðarmiklum embættum, venjulega í mjög langan tíma og lúta þá mörgum ráðherrum. Ætti slíkum embættismönnum vissulega að vera treystandi til þess að halda í heiðri föstum reglum um embættaveitingar. Ýmislegt mælir þó með því, að umsagnaraðili sé utan stjórnarráðsins. Þegar um flest forstöðuembættin er að ræða, eru á hinn bóginn nokkur vandkvæði á að benda á slíka umsagnaraðila, og er því í frv. lagt til, að skrifstofustjórunum sé í flestum tilfellum fengið það hlutverk í hendur.

Í 7. gr. eru enn fremur settar nokkrar almennar reglur um það, hvernig hæfi umsækjanda skuli metin. Er þar gerður greinarmunur á, hvort um er að ræða embætti, sem krefjast ákveðinnar sérþekkingar eða sérhæfileika umfram það, sem krafizt er til að gegna almennum embættum í sömu grein, eða ekki. Sé um hið fyrrnefnda að ræða, er talið rétt að taka fyrst og fremst tillit til sérþekkingar eða sérhæfileika við mat á hæfi til embættisins. En sé ekki krafizt slíkrar sérþekkingar, er talið rétt að taka höfuðtillit til starfsaldurs og farsældar í starfi, sé umsækjandi á annað borð talinn hæfur til þess að gegna embættinu. Sem dæmi þess, hver áhrif slík regla hefði, mætti geta þess, að tveir lögfræðingar sæktu um sýslumannsembætti, og hefði annar ekki gegnt embætti áður, en aftur á móti aflað sér sérmenntunar í ákveðinni grein lögfræðinnar, t. d. refsirétti, en hinn gegnt slíku embætti eða öðru því líku í 10 ár. Samkvæmt þessari reglu ætti hinn síðarnefndi að teljast hæfari til embættisins að öðru jöfnu. Sæktu þeir aftur á móti um prófessorsembætti í refsirétti, ætti starfstími við önnur embætti engu máli að skipta, heldur ætti hinn fyrr nefndi að teljast hæfari sökum sérþekkingar sinnar, ef ekkert sérstakt mælir gegn honum.

Þótt kveðið sé á um skyldu ráðherra til að leita umsagnar ákveðinna aðila, áður en hann tekur afstöðu til veitingar embættis, og enn fremur settar almennar reglur um það, hvernig meta skuli hæfi umsækjenda, er ekki gert ráð fyrir því, að ráðherra sé bundinn við umsögn þeirra (sbr. þó gildandi ákvæði í reglugerð um Háskóla Íslands). En viki hann frá tillögum annars hvors eða beggja umsagnaraðilanna, er honum hins vegar lögð sú skylda á herðar að gera opinberlega rökstudda grein fyrir því, hvers vegna hann taldi ástæðu til að víkja frá tillögunum, og birta jafnframt umsögn þeirra. Ætti í þessu að felast verulegt aðhald, þótt auðvitað sé ekki með þessum hætti fyrir það girt, að veitingarvaldinu kunni að verða misbeitt, enda er ógerningur að setja nokkrar reglur, er tryggi slíkt til fullnustu.

Í 10. gr. frv. eru svo ákvæði um það, að sé við veitingu embættis ekki farið að lögnum, gildi veitingin sem setning, þangað til úr sé bætt, og er tilgangur þessa ákvæðis sá, að þeir, sem veitt er embætti, hafi hagsmuna að gæta í sambandi við það, að farið sé að réttum lögum, og verður það hér á þann hátt, að allviðurhlutamikið yrði að taka við embætti, sem veitt væri ólöglega, þar eð embættismaðurinn gæti þá búizt við því hvenær sem er, að hann yrði að vikja fyrir öðrum.

Í 9. gr. er enn fremur gert ráð fyrir því, að sett verði með reglugerðum ákvæði, hliðstæð ákvæðum þessa frv., um veitingu þeirra starfa hjá ríki eða ríkisstofnunum, sem frv. tekur ekki til, og enn fremur hjá kaupstöðum og stofnunum þeirra.

Mér er ekki kunnugt um, hvort lög sem þessi hafa verið sett í nágrannalöndunum. En þar munu smám saman hafa skapast svo traustar venjur um veitingu hinna þýðingarmeiri embætta, að telja má það jafngilda lögum að ýmsu leyti. Svo skammur tími er hins vegar liðinn síðan Íslendingar fengu mál sín öll í eigin hendur, að jafnörugg hefð hefur ekki náð að skapast hér, enda hlotið að eiga sérstaklega erfitt uppdráttar sökum fámennis og kunningsskapar. Af þessum sökum telur flm. þessa frv. æskilegt, að sett sé löggjöf um þessi efni.