

Tillaga til þingsályktunar

um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar.

Flm.: Árni Þór Sigurðsson, Álfheiður Ingadóttir,
Eygló Harðardóttir, Magnús Orri Schram.

Alþingi ályktar að fela forsætisráðherra að skipa nefnd með þátttöku allra þingflokka er hafi það verkefni að móta reglur og eftir atvikum semja frumvarp til laga um verkferla og meðferð og þýðingu faglegs hæfnismats við skipan í opinber embætti. Nefndin kanni m.a. kosti þess að faglegar hæfnismatsnefndir fái víðara verksvið og veiti umsagnir um fleiri embætti en nú gildir og hvort ástæða sé til í einhverjum tilvikum að færa skipunarvald frá ráðherrum til sérstakra hæfnisnefnda eða Alþingis.

Stefnt skal að því að nefndin ljúki störfum fyrir 1. apríl 2013.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var flutt á 140., 139., 136. og 135. löggjafarþingi. Hún kom til umfjöllunar í allsherjarnefnd á 139. þingi en var ekki afgreidd. Hún er nú flutt nær óbreytt. Við meðferð málsins í allsherjarnefnd bárust sex umsagnir um málið, í tveimur var ekki tekin afstaða til málsins en hinar fjórar voru jákvæðar og eru þær birtar í fylgiskjölum.

Opinberar stöðuveitingar eru vandmeðfarnar en vekja oft harðar deilur og valda kærur. Mörg dæmi eru um það að umboðsmaður Alþingis eða kærunefnd jafnréttismála hafi fengið slík mál til umfjöllunar og komist að þeirri niðurstöðu að einstakar stöðuveitingar hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum eins og allar stjórnvaldsákvarðanir verða að gera. Þvert á móti hafi geðþótti eða eigið mat einstakra ráðherra verið látið ráða, jafnvel í tilfellum þar sem sérstakar hæfnisnefndir hafa fjallað um umsóknir og skilað rökstuddu álit. Það er staða sem samrýmist ekki sífellt harðari kröfum til opinberrar stjórnsýslu.

Það er mikilvægt að almenningur beri traust til stjórnsýslunnar og geti reitt sig á að stjórnvaldsákvarðanir eins og opinberar stöðuveitingar standist skoðun þannig að umsækjendur um opinbert starf geti gengið út frá því sem vísu að þeir séu metnir á grundvelli málefnalegra sjónarmiða og þeirra krafna sem gerðar eru til viðkomandi starfs og auglýstar hafa verið.

Embætti í dómskerfinu eru sérstaklega mikilvæg í þessu tilliti enda dómvaldið ein af grunnstöðum þrískiptingar ríkisvaldsins. Enginn vafi má leika á um hlutleysi dómstóla eða á því að dómara séu valdir til starfa á faglegum forsendum eingöngu. Með lögum nr. 45/2010 var dómstólalögum, nr. 15/1998, breytt á þann veg að sérstök fimm manna dómnefnd fjallar um hæfi umsækjenda um dómarastöður og kýs Alþingi einn dómnefndarmanna. Þessi nýbreytni setur ráðherra verulegar skorður á þann hátt að honum er nú gert að velja umsækjanda úr hópi þeirra sem metnir eru hæfastir, en fram að þessari lagabreytingu var ráðherra með öllu óbundinn af álitni umsagnaraðila. Þrátt fyrir þessar breytingar er full ástæða til að nefndin skoði hvort þessar breytingar teljist fullnægjandi til að tryggja að skipan dómara verði ekki tortryggð heldur þvert á móti auki traust almennings á dómskerfinu.

Algenzt er að veitingarvaldið (ráðuneytið) leiti til ráðningar- og mannauðsráðgjafa við mat á umsækjendum. Í nokkrum tilvikum er kveðið á um að sérstakar hæfnisnefndir eða dómnefndir fjalli um umsækjendur og meti hæfi þeirra og hæfni. Er það m.a. venjan við stöður við háskóla og dómstóla. Hlutverk slíkra hæfnisnefnda má ekki vera neinum vafa undirorpið, né heldur þýðing þess mats sem þær vinna og að hve miklu leyti veitingarvaldshafinn er bundinn af álit matsnefnda. Enn fremur er full ástæða til að skoða hvort slíkar hæfnisnefndir eigi við í fleiri tilvikum en nú er. Sérstaklega þarf að huga að því hvort ástæða sé til að flytja skipunarvald að einhverju leyti frá ráðherra til sérstakra hæfnisnefnda eða jafnvel í einhverjum tilvikum til Alþingis.

Ríkar ástæður eru til að móta sérstaka verkferla við skipan í opinber embætti og kanna með hvaða hætti það verður best gert. Kemur þar hvort tveggja til greina að setja sérstök lög um þessi málefni eða að samþykkja sérstakar reglur sem gefnar væru út af forsætisráðherra.

Umboðsmaður Alþingis hefur oft gert athugasemdir við embættisveitingar ráðherra og er skemmt að minnast álit umboðsmanns um skipan dómara við Héraðsdóm Norðurlands eystra og í kjölfarið dómsúrskurðar í því máli. Í álit sínu um það mál kemst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að veigamiklir annmarkar hafi verið á málsmeðferð ráðherrans og í umræðum um málið á Alþingi kom í ljós að ráðherrar umgangast það vald sem þeim er falið og réttarheimildir af mikilli léttúð. Í umræddu máli var ríkið dæmt skaðabótaskyld vegna embættisfærslu ráðherra. Fleiri nýleg dæmi eru um álit umboðsmanns og beinast m.a. að forsætisráðherra og ráðherra dómsmála.

Þá hefur Jafnréttisráð margsinnis fjallað um kærur vegna stöðuveitinga og eru mörg dæmi um að ráðið hafi komist að þeirri niðurstöðu að lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla hafi verið brotin. Nýlegt dæmi er niðurstaða kærunefndar jafnréttismála vegna skipunar innanríkisráðherra í starf sýslumanns á Húsavík.

Án þess að hér sé tekin afstaða til þeirra álitamála sem komið hafa til kasta umboðsmanns eða Jafnréttisráðs á undanförunum árum er löngu tímabært að tekið sé af festu á þessum málum og komið í veg fyrir að stjórnsýslan ráðist af duttlungum veitingarvaldshafans. Í þeim tilgangi að móta slíkar reglur eða eftir atvikum að semja frumvarp til laga er hér lagt til að forsætisráðherra skipi nefnd með þátttöku allra þingflokka er ljúki störfum fyrir 1. apríl 2013 svo að nýjar reglur og eftir atvikum ný lög geti tekið gildi hið fyrsta.

Fylgiskjal I.

Umsögn Alþýðusambands Íslands.

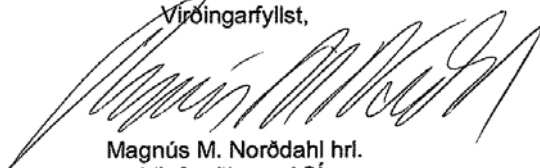
Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 27. október 2010
Tilvísun: 201010-0031

Efni: Tillaga til þingsályktunar um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar, 67. mál.

Alþýðusamband Íslands studdi mjög eindregið frumvarp til laga nr. 45/2010 og styður jafnframt þær hugmyndir sem liggja að baki þingsályktunartillögu þessari.

Virðingarfyllst,



Magnús M. Norðdahl hrl.
Lögfræðingur ASÍ.

Fylgiskjal II.**Umsögn Jafnréttisstofu.**

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri 9. nóvember 2010

Efni: umsögn Jafnréttisstofu um tillögu til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar.

Með tölvubréfi, dags. 27. október 2010, barst Jafnréttisstofu beiðni frá allsherjarnefnd um umsögn um 67. mál, þskj. 68, lþ. 139, tillögu til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar.

Lagt er til að forsætisráðherra verði falið að skipa nefnd með þátttöku allra þingflokka er hafi það verkefni að móta reglur/semja frumvarp til laga um verkferla og meðferð og þýðingu faglegs hæfnismats við skipan í opinber embætti ofl.

Jafnréttisstofa er fylgjandi því að þessi þingsályktunartillaga verði samþykkt. Það er lykilatriði, eins og fram kemur í greinargerð með tillögunni, að almenningur beri traust til stjórnáslunnar og tillagan er til þess fallin að gæta þess að við opinberar embættisveitingar verði gætt betur að því að bæði konur og karlar séu skipað í embætti hjá hinu opinbera.

Skv. upplýsingum frá Dómstólaráði eru 28 af 43 héraðsdómurum karlar og 15 konur. Það vekur sérstaka athygli að við fimm af átta héraðsdómstólum landsins er engin kona dómari. Hæstaréttardómarar eru átta karlar og ein kona. Jafnréttisstofa tekur undir það, sem fram kemur í greinargerðinni, að embætti í dómskerfinu séu sérstaklega mikilvæg og því er algerlega nauðsynlegt að það ferli sem notað er við að velja dómara úr hópi umsækjenda hverju sinni sé gagnsætt og traust. Nauðsynlegt er að tryggja aðkomu bæði karla og kvenna að nefndinni, ef af henni verður og einnig að verkferlar/leiðir sem lagðar verða til taki mið af jafnréttislögum og tryggi að farið verði eftir þeim og meginreglunni og markmiðinu sem fram kemur í lögnum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla alls staðar í samfélaginu.

Verði forsætisráðherra falið að skipa þá nefnd sem lagt er til í þingsályktunartillögu þessari, þá vill Jafnréttisstofa minna á að slíka nefnd á að skipa í samræmi við 15. gr. jafnréttislaga nr. 10/2008, en þar segir orðrétt:

15. gr. Þátttaka í nefndum, ráðum og stjórnunum á vegum hins opinbera.

Við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kynjanna sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að.

Þegar tilnefnt er í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal tilnefna bæði karl og konu. Tilnefningaraðila er heimilt að víkja frá skilyrði 1. másl. þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að ekki er mögulegt að tilnefna bæði karl og konu. Skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess.

Skipunaraðila er heimilt að víkja frá ákvæði 1. mgr. ef undanþáguheimild 2. mgr. á við.

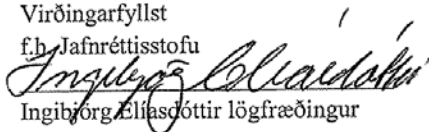
Jafnréttisstofa vill ennfremur benda á að ef sérstakir verkferlar verða mótaðir við skipan í opinber embætti, þurfi að tryggja að innbyggt verði í þá verkferla eða þær leiðir sem útbúnar verða, að litið verði til jafnréttis laga nr. 10/2008 við skipun í öll embætti, enda er það skylt samkvæmt jafnréttislögum, sjá sérstaklega 1. mgr. 18. gr. og meginreglurnar sem koma fram í 20. gr. og 1. mgr. 26. gr. Sjá ennfremur markmiðsgrein jafnréttis laga, en þar segir orðrétt í 1. mgr. 1. gr.:

Markmið laga þessara er að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Allir einstaklingar skulu eiga jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kyni.

Markmiði þessu á meðal annars að ná með því að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasamþættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins, (a – liður 1. mgr. 1. gr.), vinna að jöfnum áhrifum kvenna og karla í samfélaginu, (b - liður 1. mgr. 1. gr.) og bæta sérstaklega stöðu kvenna og auka möguleika þeirra í samfélaginu (c – liður 1. mgr. 1. gr.)

Jafnréttisstofa tekur undir tillögu til þingsályktunar um að forsætisráðherra verði falið að skipa nefnd þá sem lagt er til í þessari þingsályktunartillögu, með það að markmiði að móta reglur/semja frumvarp eins og gerð er grein fyrir í tillögunni og meðfylgjandi greinargerð.

Virðingarfyllt
f.þ. Jafnréttisstofu



Ingibjörg Elíasdóttir lögfræðingur

Fylgiskjal III.**Umsögn Kvenréttindafélags Íslands.**

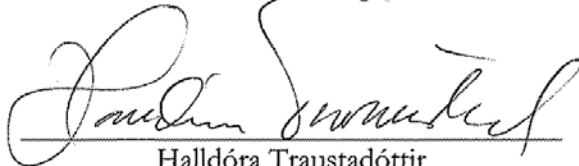
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. nóvember 2010.

Umsögn Kvenréttindafélags Íslands um þingsályktunartillögu um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar

Kvenréttindafélagi Íslands (KRFÍ) hefur borist til umsagnar ofangreind þingsályktunartillaga. KRFÍ styður tillöguna um að skipa nefnd með fulltrúum allra þingflokka sem hafi það hlutverk að móta reglur og/eða semja frumvarp til laga um verkferla og meðferð og þýðingu faglegs hæfnismats við skiptan í opinber embætti. Í greinargerðinni sem fylgir þingsályktunartillögunni kemur m.a. fram að Jafnréttisráð hafi margsinnis fjallað um kærur vegna stöðuveitinga. Má ætla að með breyttum reglum og skýrum verklagsreglum megi komast hjá slíkum kærur. Reglur eða jafnvel lög munu því án efa gera allt ferlið í kringum opinberar stöðuveitingar mun gagnsærra en það eru nú.

f.h. Kvenréttindafélags Íslands



Halldóra Traustadóttir
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal IV.**Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands.**

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. nóvember 2010

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um þingsályktunartillögu um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þingskjal 68 – 67. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist til umsagnar ofangreind þingsályktunartillaga þar sem lagt er til að skipuð verði nefnd sem hafi það verkefni að móta reglur og eftir atvikum semja frumvarp til laga um verkferla, meðferð og þýðingu faglegs hæfnismats við skipan í opinber embætti.

Mannréttindaskrifstofa Íslands fagnar þessari tillögu og telur að hún geti stuðlað að því að aukins jafnræðis sé gætt við skipan í opinber embætti. Mannréttindaskrifstofan gerir ekki sérstakar athugasemdir við þingsályktunartillöguna. Hún vill engu að síður koma eftirfarandi á framfæri:

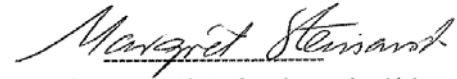
Skipan í opinber embætti er stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, í 11. gr. laganna er að finna hina almennu jafnræðisreglu sem á að gilda í öllum störfum stjórnvalda. Jafnræðisregluna er líka að finna í 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og þar segir „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. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“ Jafnræðisreglan er grundvallarregla í íslenskri stjórnskipan og íslenskum rétti. Í reglunni felst meðal annars að ekki er heimilt að mismuna fólki vegna ómálefnalegra sjónarmiða þegar teknar eru ákvarðanir um mál þeirra hjá stjórnvöldum. Jafnræðisregluna er jafnframt að finna í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að, má þar t.d. nefna 7. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, 26. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Ljóst er af ofangreindu að jafnræði aðila hvort sem er fyrir stjórnvöldum eða á annan hátt fyrir lögum er grundvallarregla sem ávallt skal gæta til fulls. Af þeim fjölda mála sem borist hafa umboðsmanni Alþingis, kærunefnd jafnréttismála og dómstólum þar sem dregið er í efa að málefnaleg sjónarmið hafi verið höfð að leiðarljósi við ákvarðanatöku stjórnvalds, sérstaklega er lítur að skipun eða ráðningu í opinbert starf eða stöðu, er greinilegt að úrbóta er þörf í þessum málum. Telur Mannréttindaskrifstofan að með setningu laga, gerð verkferla og reglna um meðferð slíkra mála megi

bæta verulega úr og stuðlar það einnig að því að auka fagleg vinnubrögð og gera skipunarferlið gegnsærra fyrir almenning.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

A handwritten signature in cursive script, reading "Margrét Steinarsdóttir". The signature is written in black ink and is positioned above a horizontal line.

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri.