

Svar

forsætisráðherra við fyrirspurn frá Jóhanni Páli Jóhannssyni um skipanir án auglýsingar.

1. *Telur ráðherra það æskilega þróun að minni hluti ráðuneytisstjóra hafi verið skipaður að undangenginni auglýsingu, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og samkvæmt því ferli sem mælt er fyrir um í 18. og 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011?*

Í 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, (stjskr.) er að finna reglur um embættismenn ríkisins og þar er settur ákvæðinn ramma um skipun þeirra, frávikningu og flutning milli embætta. Ákvæðið hefur að geyma fimm málsgreinar og kom efnislega inn í fyrstu stjórnarskrána 1874 en fyrirmyndina er að finna í dönsku stjórnarskránni. Ákvæðið hefur nú staðið óbreytt frá árinu 1920. Í 4. mgr. ákvæðisins er að finna sérreglu um heimild forseta Íslands til að flytja embættismann úr einu embætti í annað. Af 11., 13., 14. og 19. gr. stjskr. leiðir að ákvæðið veitir í raun hlutaðeigandi ráðherra heimild til að flytja embættismenn milli embætta.

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (stml.) voru sett árið 1954 og var þar að finna nýmæli um að opinberar stöður skyldu almennt auglýstar lausar til umsóknar. Byggir reglan bæði á sjónarmiðum um jafnræði borgaranna sem og hagsmunum hins opinbera af því að fá til starfa eins hæfa einstaklinga og völ er á hverju sinni. Þegar lög in voru endurskoðuð og ný lög sett nr. 70/1996 voru áfram ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laganna en greint á milli reglna um auglýsingar á lausum embættum og öðrum störfum. Þannig gildir sú meginregla samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna að auglýsa skuli laus embætti nema tiltekna undantekningar eigi við, þ. á m. ef flytja á embættismann úr einu embætti í annað.

Ákvæði 4. mgr. 20. gr. stjskr. um heimild til flutnings embættismanna milli embætta er nánar útfært í 36. gr. stml. Í athugasemdum í greinargerð með ákvæðinu í frumvarpi því er varð að lögum nr. 70/1996 kom fram að ákvæðið væri byggt á 4. mgr. 20. gr. stjskr. sem veitir forseta Íslands, eða í raun réttir hlutaðeigandi ráðherra, heimild til að flytja mann úr einu embætti í annað. Þá væri tekið af skarið um það að heimilt væri að flytja mann úr einu embætti í annað þótt embættin heyrðu undir tvo ráðherra. Í því tilviki þyrfti sá ráðherra sem skipaði í embættið að sjálfsögðu að óska eftir því að embættismaður er lyti öðrum ráðherra flyttist í það embætti og síðarnefndi ráðherrann að samþykkja þá ráðstöfun. Ekki væri hins vegar skylt að auglýsa embættið í því tilviki, sbr. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, en um skipun í það giltu að öðru leyti almennar reglur. Þá sagði jafnframt: „Sá möguleiki að flytja embættismenn þannig til í störfum er í samræmi við það sjónarmið, sem lýst er í almennum athugasemdum hér að framan, að æskilegt sé að auka tilfærslu á fólki í störfum, ekki aðeins á milli ríkisins og annarra aðila, svo sem sveitarfélaga og einkaaðila, heldur einnig innbyrðis í ríkiskerfinu, þ.e. á milli einstakra ríkisstofnana.“

Framangreind sjónarmið og heimild til að flytja embættismann úr einu í annað á einnig við um flutning í embætti ráðuneytisstjóra í Stjórnarráði Íslands. Í því skyni að stuðla enn frekar að nýtingu mannauðs og hreyfanleika starfsmanna innan Stjórnarráðsins er í 1. og 2.

mgr. 21. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, annars vegar áréttuð sú heimild ráðherra að flytja embættismenn á milli embættanna innan Stjórnarráðsins og hins vegar kveðið á um heimild til að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið á milli ráðuneyta. Eiga ákvæði um auglýsingaskyldu í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þá ekki við, sbr. 5. mgr. sama ákvæðis.

Þrátt fyrir framangreinda heimild um flutning embættismanna milli embættanna, þ.m.t. í embætti ráðuneytisstjóra, ber ráðherra ætíð að gæta að réttmætisreglu stjórnisýsluréttar við beitingu heimildarinnar, þ.e. að flutningur í embætti byggji á málefnalegum sjónarmiðum. Forsætisráðherra hefur ekki tilefni til að ætla annað en að málefnaleg sjónarmið hafi legið til grundvallar skipana þeirra ráðuneytisstjóra sem skipaðir voru með flutningi úr öðru embætti á grundvelli fyrrnefndra lagaheimilda. Hlutaðeigandi ráðuneytisstjórar hafa allir hlotið skipun í upphaflegt embætti eftir auglýsingu. Af þeim átta sem starfandi eru og hlotið hafa skipun með flutningi milli embættanna voru tveir fluttir í annað embætti ráðuneytisstjóra milli ráðuneyta, þ.m.t. annar í tengslum við breytta skipan ráðuneyta, og tveir til viðbótar fluttir úr embætti skrifstofustjóra í sama ráðuneyti. Þá gilda sérreglur um flutningsskyldu starfsmanna utanríkisþjónustunnar, þ.m.t. í embætti ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis. Alls hafa því fimm starfandi ráðuneytisstjórar verið fluttir milli embættanna innan Stjórnarráðsins.

2. Hvers vegna hefur ráðherra ekki sett reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins, sbr. 6. mgr. 21. gr. laga nr. 115/2011?

Í tilvísuðu ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er kveðið á um heimild forsætisráðherra til að setja reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011 segir að gera megi ráð fyrir að slíkar reglur kveði á um með hvaða hætti eigi að stuðla að auknum hreyfanleika innan Stjórnarráðsins, þ.á.m. hvort og hvernig beri að auglýsa störf sem fyrirhugað er að heimild til flutnings nýtist í. Er á það bent að akkur geti verið að því að auglýsa störf innan Stjórnarráðsins ef þau eru þess eðlis að fyrirséð er að sérþekking starfsmanna geti nýst sérstaklega og vænlegt sé að fá reyndan starfsmann úr Stjórnarráðinu til að sinna þeim.

Með breytingu á stml. árið 2015, sbr. lög nr. 82/2015, var sett almenn heimild til að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið til starfa hjá ráðuneytum og stofnunum á milli þessara aðila, án þess að starf sé auglýst laust til umsóknar, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna, og setur ráðherra sem fer með réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nánari reglur á grundvelli 3. mgr. sama ákvæðis. Skoða mætti hvort betur færi á því að setja almennar reglur um aukinn hreyfanleika opinberra starfsmanna í heild sinni og þá undanþágu frá auglýsingaskyldu, fremur en eingöngu fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins.

3. Telur ráðherra að beiting 36. gr. laga nr. 70/1996 leysi ráðherra með öllu undan þeirri reglu sem mælt er fyrir um í 18. gr. laga nr. 115/2011 um að ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar skuli skipaðir að fengnu mati hæfnisnefndar? Hvert er mat ráðherra á samspili þessara ákvæða? Hafa hæfnisnefndir ekki hlutverk í aðdraganda skipunar ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í þeim tilvikum þegar flutt er í embættin? Ef ekki, hvers vegna?

Í 18. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er kveðið á um að ráðherra skipi ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra að fengnu mati hæfnisnefndar, sbr. 19. gr. sömu laga, en að aðrir starfsmenn séu ráðnir. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð í frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011 er vísað til þess að eftir sem áður fari um auglýsingu bæði embættanna og starfa eftir reglu 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Eins og áður segir kveður 7. gr. laga nr. 70/1996 skýrt á um undantekningu frá auglýsinga-skyldu í þeim tilvikum er nýtt er heimild til að flytja embættismenn milli embætta. Þá segir í athugasemdum við fyrrnefnda 19. gr. að gert sé ráð fyrir að ráðherra skipi þriggja manna nefnd „þegar auglýst er laust til umsóknar embætti í ráðuneyti hans“. Ákvæði um hæfnis-nefnd við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eiga því eðli máls samkvæmt einungis við þegar þessi embætti eru auglýst laus til umsóknar. Eftir sem áður er ráðherra bundinn að því að ákvörðun um flutning byggji á málefnalegum sjónarmiðum eins og fyrr greinir. Ætíð þarf því að fara fram mat á þeim hæfniskröfum sem gerðar eru til embættisins og hæfni þess sem til greina kemur að flytja í það, þótt slík rannsókn sé ekki falin sérstakri hæfnisnefnd.