

Úr bréfi umboðsmanns:

„Af þessu tilefni tek ég fram að almennt hafa stjórnvöld töluvert svigrúm til að velja hvaða kröfur og sjónarmið þau leggja til grundvallar við ráðningu opinbers starfsmanns ef ekki er kveðið á um það í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Þetta svigrúm takmarkast þó af þeirri óskráðu grundvallarreglu að velja beri hæfasta umsækjandann í opinbert starf. Þá þurfa þau sjónarmið sem byggt er á að vera málefnaleg. Við meðferð þessara mála þurfa stjórnvöld jafnframt að gæta að almennum grundvallarreglum sem gilda um undirbúning og töku ákvarðana um ráðningar í opinber störf. Af gildandi regluhverfi um ráðningar í opinber störf leiðir þannig að mat á umsóknum þeirra sem uppfylla skilgreindar lágmarkskröfur miðar að því að leiða fram hver sé hæfastur í hópi umsækjenda til að gegna starfinu.

Ástæða þess að ég bendi á framangreint er að sveitarstjórnir eru í nokkuð annarri stöðu að þessu leyti þar sem þær hafa töluvert meira svigrúm í þessum efnum við ráðningu í starf framkvæmdastjóra sveitarfélags en gildir almennt um ráðningar opinberra starfsmanna. Þannig hefur almennt verið gengið út frá því að starf framkvæmdastjóra sveitarfélags sé í eðli sínu pólitískt trúnaðarstarf gagnvart sveitarstjórn og því sé heimilt að byggja ákvörðun um ráðningu í starf framkvæmdastjóra á sjónarmiðum af pólitískum toga, sjá til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 25. október 2001 í máli nr. 162/2001.

Sú ályktun að ráða megi framkvæmdastjóra á pólitískum forsendum hefur m.a. verið reist á eðli starfsins sem trúnaðarstarfs gagnvart sveitarstjórn og þeim lagareglum sem um það gilda. Í því sambandi bendi ég á að samkvæmt 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er það hlutverk framkvæmdastjóra að framkvæma ákvarðanir sem sveitarstjórnin tekur á pólitískum vettvangi og önnur verkefni sveitarfélagsins. Þá er gert ráð fyrir því að ráðningartími framkvæmdarstjóra sveitarfélags skuli að jafnaði vera sá sami og kjörtímabil sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. 54. gr. laganna. Loks er í 2. mgr. 55. gr. laganna kveðið á um að framkvæmdastjóri skuli sitja sveitarstjórnarfundi og hafi þar málfrelsi og tillögurétt. Í athugasemdum við 54. gr. í frumvarpi því er varð að sveitarstjórnarlögum er framangreind afstaða til pólitísku eðlis starfsins jafnframt áréttuð en þar segir m.a. að starf framkvæmdastjóra sveitarfélags sé í „eðli sínu pólitískt trúnaðarstarf gagnvart sveitarfélaginu“ og að það leiði af framangreindu lagaumhverfi að „heimilt sé að byggja ákvörðun um ráðningu framkvæmdarstjóra á pólitískum sjónarmiðum.“ Að baki þessu býr jafnframt það sjónarmið að nauðsynlegt sé að traust ríki á milli sveitarstjórnar og þess aðila sem ráðinn er til að framkvæma verkefni hennar. Í þessu sambandi bendi ég einnig á að í sveitarstjórnarlögum er ekki að finna almenn hæfisskilyrði sem framkvæmdastjóri sveitarfélags þarf að uppfylla auk þess sem ekki er kveðið á um skyldu til að auglýsa starf framkvæmdastjóra.

[...]

Eins og að framan greinir hef ég játað stjórnvöldum nokkurt svigrúm við mat á því hvaða einstaklingur í hópi umsækjenda um opinbert starf eða embætti sé hæfastur til að gegna því. Þegar litið er til gagna málsins og að virtu því ríka svigrúmi sem játa verður sveitarstjórn við ráðningu í starf framkvæmdastjóra er það niðurstaða mín að ég tel að frekari athugun á málinu muni ekki leiða til þess að ég hafi forsendur til að gera athugasemdir við þá ákvörðun að ráða [...] í starfið. Af þeim lagagrundvelli sem gildir um slíkar ráðningar verður ráðið að almennt er gengið út frá því að sveitarstjórn sé heimilt að ráða til starfans einstakling sem hún treystir best til að gegna starfinu. Af því leiðir m.a. að við ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra sveitarfélags er að vissu marki vikið frá hinni óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttarins sem kveður á um að við veitingu opinberra starfa beri ávallt að velja hæfasta umsækjandann á grundvelli faglegra sjónarmiða á borð við menntun og reynslu. Af því leiðir jafnframt að telja verður að sveitarstjórn sé heimilt að byggja á sjónarmiðum sem almennt séð myndu ekki teljast málefnaleg, t.d. sjónarmiðum af pólitískum toga og sjónarmiðum um að traust þurfi að ríkja á milli framkvæmdastjóra og meirihluta sveitarstjórnar.

[...]

Í rökstuðningi vegna ráðningarinnar er ekki vikið að því berum orðum að horft hafi verið til stjórnámálaskoðana þess umsækjanda sem ráðinn var í starfið eða hugsanlegra tengsla við fulltrúa bæjarstjórnarinnar. Þar er aftur á móti vísað til þess að bæjarstjórnin hafi kosið að ræða við [...] að loknu mati á umsóknum, viðtölum og persónuleikamati og að teknu tilliti til þess trausts sem þarf að ríkja á milli sveitarstjórnar og bæjarstjóra. Í ljósi fyrri reynslu [...] í störfum fyrir [sveitarfélagið] tek ég fram að ég hef almennt ekki talið tilefni til að gera athugasemd við að reynsla og þekking sem umsækjandi um opinbert starf eða embætti hefur öðlast í fyrri störfum sínum fyrir það stjórnvald sem í hlut á komi til skoðunar við heildarmat á hæfni umsækjenda.

Í kvörtun yðar eru jafnframt gerðar athugasemdir við að að öll bæjarstjórn sveitarfélagsins hafi verið viðstödd viðtöl við umsækjendur. Í því sambandi bendið þér á að yður sé kunnugt um tiltekin pólitísk tengsl einhverra umsækjendanna við bæjarfulltrúa. Af því tilefni tek ég fram að það er beinlínis gert ráð fyrir því í 1. mgr. 54. gr. sveitarstjórnarlaga að það sé hlutverk sveitarstjórnar að taka ákvörðun um ráðningu framkvæmdastjóra hvort sem hún er tekin að undangenginni auglýsingu eður ei. Ákvörðun sveitarstjórnar um að auglýsa starf framkvæmdastjóra, þrátt fyrir að ekki sé í lögum mælt fyrir um auglýsingaskyldu, og þar með að tilgreind séu þau sjónarmið sem líta á til við mat á umsækjendum við slíka ráðningu haggar að mínu mati almennt séð ekki hinu sérstaka eðli framkvæmdarstjórastarfsins sem að framan er

rakið eða því ríka svigrúmi sem ég tel að jata verði sveitarstjórn í ljósi þess lagaramma sem gildir slíkar ráðningar.

Ég tek þó fram að í þeim tilvikum þegar sveitarstjórn tekur ákvörðun um að auglýsa opinberlega starf framkvæmdastjóra felur auglýsingin í sér upphaf stjórnsýslumáls sem ljúka þarf gagnvart þeim sem sækja um. Ef farin er sú leið að setja fram í auglýsingu þau sjónarmið sem sveitarstjórn hyggst líta til við ráðninguna verður hún að gæta þess að slíki sjónarmið séu ekki sett fram með svo fortakslausum hætti að það geti vakið upp þær væntingar hjá umsækjendum að ákvörðun um ráðningu verði einvörðungu byggð á þeim sjónarmiðum nema fyrir liggi að tekin hafi verið ákvörðun um slíkt. Við meðferð slíks stjórnsýslumáls verður jafnframt að ganga út frá því að sveitarstjórn beri að leggja mat á hæfni umsækjenda með hliðsjón af þeim viðmiðum og sjónarmiðum sem tilgreind eru í auglýsingu. Kjósi sveitarstjórn, eftir að úrvinnsla umsókna á grundvelli auglýsingar sem sett er fram með ofangreindum hætti, er hafin, að fella málið í annan farveg þarf áður að ljúka málinu gagnvart umsækjendum og gera þeim grein fyrir slíkri ákvörðun. Eftir að hafa kynnt mér gögn málsins, þ. á m. auglýsingu um starfið, fæ ég ekki annað ráðið en að sveitarstjórn hafi lagt mat á hæfni umsækjenda með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram komu í auglýsingunni. Þá tel ég ekki heldur ástæðu til að gera athugasemdir við orðalag auglýsingarinnar enda fæ ég ekki betur séð en að þau sjónarmið sem þar eru sett fram hafi verið sett fram með almennum hætti.

Með vísan til þessa, sem og þess sem áður er rakið, tel ég ekki tilefni til að fjalla frekar um athugasemdir yðar er beinast að því að hugsanlega hafi verið byggt á sjónarmiðum af pólitískum toga við ráðninguna. Þá eru ekki heldur forsendur til þess af minni hálfu að ætla að búseta eða tengsl umsækjanda við fulltrúa sveitarstjórnar hafi haft þýðingu við ákvörðun um að ráða í starfið og þá umfram þau sjónarmið sem heimilt var að líta til vegna pólitísku eðlis starfsins og þess trausts sem lagt er til grundvallar að þurfi að ríkja á milli þess sem ráðinn er og sveitarstjórnar.

Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða mín að ég hafi ekki forsendur til að gera athugasemdir við aðkomu sveitarstjórnar að ráðningarferlinu eða ráðningarferlið að öðru leyti.“