

Ráðningar í opinber störf¹

Hafsteinn Dan Kristjánsson, aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis og aðjúnkt við lagadeild Háskóla Íslands.

Útdráttur

Í greininni er fjallað um þær reglur sem gilda um ráðningar í opinber störf. Í henni er ráðningarferlinu lýst í heild sinni. Allt ferlið tekur mið af þeirri kröfu að ráða ber hæfasta umsækjandann um starfið á grundvelli faglegra sjónarmiða. Ferlinu er skipt upp í þrjá þætti. Í fyrsta lagi auglýsingu og annan undirbúning að ráðningu í opinbert starf. Í öðru lagi meðferð málsins eftir að umsóknir berast. Í þriðja lagi ákvörðunartöku og meðferð málsins í kjölfarið. Þá er fjallað um mat stjórnvalda á umsækjendum og ályktanir þeirra af gögnum málsins. Að lokum er fjallað um hlutverk og úrræði eftirlitsaðila í ráðningarmálum.

Efnisorð: Stjórnsýsluréttur. Opinber starfsmannaréttur. Ráðning í opinbert starf.

Title in English

Abstract

The article covers the rules on hiring public employees. It describes the entire hiring process. The process is shaped by the legal demand that the most qualified applicant, based on professional considerations, should be hired. In the article, the hiring process is divided into three parts. First is the advertisement and other preparations. Second is the procedure after the applications are received. Third is the decision making and the following procedure. The article also describes the rules for evaluating applicants. Lastly, it covers the role and remedies of supervising bodies in these kinds of cases.

Keywords: Administrative Law. Public Employment Law. Hiring Public Employees.



Inngangur

Stundum vefst fyrir þeim sem fara með ráðningarvald hjá hinu opinbera að beita þeim lagareglum og sjónarmiðum sem gilda um ráðningu í opinber störf. Tíðum heyrir að regluverkið sé of flókið og þungt í vöfum. Grein þessari er ætlað að lýsa *ráðningarferlinu hjá hinu opinbera* og reyna að gera það eilífið aðgengilegra. Yfirlitsgrein eins og þessi getur haft hagnýtt gildi bæði fyrir þá sem vilja kynna sér reglurnar og þá sem þurfa að beita þeim og vilja hafa slíkt yfirlit við höndina. Ráðningarferlinu verður lýst frá upphafi til enda og bent á helstu vörðurnar í því. Þó verður að hafa í huga að þörf getur verið á að fara fram og til baka í ráðningarferlinu allt eftir aðstæðum hverju sinni. Þá er ekki mögulegt í grein sem þessari að lýsa einstökum álitafnum sem geta komið upp í framkvæmd með ítarlegum eða tæmandi hætti. Við lýsingu á ráðningarferlinu verður stuðst við gildandi lög, lögskýringargögn og túlkun og útfærslu þeirra í framkvæmd, einkum hjá umboðsmanni Alþingis en einnig Hæstarétti Íslands.

Í fyrsta kafla verður fjallað með almennum hætti um þær lagareglur sem reynir á í þessum málum og þau sjónarmið sem ber að hafa að leiðarljósi í þeim. Í öðrum kafla verður farið yfir málsmeðferðina og helstu formkröfur. Í þriðja kafla verður lýst þeim reglum og sjónarmiðum sem líta þarf til þegar lagt er mat á umsækjendur. Í fjórða kafla verður rakið hvert hlutverk og úrræði eftirlitsaðila er í þessum málum. Að síðustu er í fimmta kafla að finna lokaorð.

1. Lög og sjónarmið um ráðningar í opinber störf

Áður en vikið verður að ráðningarferlinu verður getið helstu laga og sjónarmiða sem eiga við ráðningar í opinber störf.

1.1 Helstu heimildir sem þarf að hafa í huga

Helstu lög og aðrar heimildir sem gilda um ráðningar í opinber störf eru eftirfarandi:

- Stjórnsýslulög nr. 37/1993 (ssl).
- Starfsmannalög (lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins) (stml).
- Kjarasamningar ríkisstarfsmanna.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 (svl).
- Kjarasamningar starfsmanna sveitarfélaga.
- Reglur og reglugerðir (almenn stjórnvaldsfyrirmæli) settar á grundvelli framan- greindra laga.
- Óskráðar meginreglur (almennar grundvallarreglur) stjórnsýsluréttar sem og óskráðar reglur sem gilda um opinberar stöðuveitingar.
- Síðareglur, s.s. þær sem settar eru á grundvelli starfsmannalaga.
- Vandaðir stjórnsýsluhættir (sjá m.a. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis).
- Upplýsingalög nr. 140/2012 (uppl).
- Lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.

- Jafnréttislög (lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla) (jrl.).
- Persónuverndarlög (lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga).
- Sérlæg sem gilda um viðkomandi stjórnvald sem kunna að hafa reglur sem hafa þýðingu fyrir stöðuveitingar hjá því.

Stjórnsýslulög fjalla um þær málsmeðferðar- og efnisreglur sem gilda um stjórnsýslumál, þ.e. mál þar sem taka á eða til greina kemur að taka svonefndar stjórnvaldsákvæðanir (ákvarðanir um rétt eða skyldu manna). Ráðning í opinbert starf er stjórnvaldsákvörðun. (Sjá Alþt. 116. löggj.þ., þskj. 505.) Því gilda stjórnsýslulög um ráðningarferlið. Það er einnig að einhverju leyti sambærilegt því ferli þegar teknar eru aðrar stjórnvaldsákvæðanir. Vegna þess er hægt að hafa að nokkru marki hliðsjón af því hvernig reglum stjórnsýslulaga er beitt í öðrum stjórnsýslumálum. Ávallt verður þó að hafa í huga þau blæbrigði sem eiga við um ráðningarmál.

Fyrir utan stjórnsýslulögin gilda *óskráðar meginreglur (almennar grundvallarreglur) stjórnsýsluréttarins*. Þessar lagareglur er ekki að finna í *lagasafninu*, á *vef Alþingis* eða í *Stjórnartíðindum* (þar sem lög Alþingis eru birt). Óskráðar lagareglur byggjast á venjum, fordæmum og lagarökum eða sjónarmiðum sem eiga við um þessi mál. Þrátt fyrir það hafa þær sama gildi og þær reglur sem eru settar af Alþingi; þær eru einnig lög í landinu. Umfjöllun um þær má finna í skrifum fræðimanna, dómum Hæstaréttar og álitum umboðsmanns Alþingis. Margar af reglum stjórnsýslulaga gilda t.d. einnig á óskráðum grundvelli. Dæmi um slíkar reglur eru rannsóknarreglan og andmælareglan. Sumar reglur stjórnsýslulaga gilda þó ekki á óskráðum grundvelli. Svo dæmi sé nefnt má benda á rökstuðningsreglur stjórnsýslulaga. Enn aðrar reglur eru aðeins óskráðar en ekki að finna í settum lögum, til að mynda réttmætisreglan og verðleikareglan (sjá hér á eftir um þessar reglur). Óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttarins gilda um ráðningarmál, sem og þær sérstöku óskráðu reglur sem kunna að eiga við um slík mál.

Stjórnsýslulögin og óskráðu reglurnar fela í sér *lágmarksreglur* sem er ætlað að tryggja réttaröryggi borgaranna. Stjórnvöldum ber einnig að leitast við að haga starfsemi sinni í samræmi við *vandaða stjórnsýsluhætti*. Af vönduðum stjórnsýsluháttum leiðir að gera verður frekari eða ríkari kröfur til þess að málsmeðferð og samskipti stjórnvalda við borgarana sé góð, heppileg eða æskileg. Til hliðsjónar má hafa eftirfarandi sem þumalputtareglu; gjör þú við aðra það sem þú vilt að aðrir gjöri við þig. Með öðrum orðum myndi sá sem ræður í starfið spyrja sig hvernig hann sjálfur myndi vilja að ráðningarferlinu og samskiptum við sig væri háttað ef hann sjálfur væri umsækjandinn.

Löggjafinn, Alþingi, hefur sett sérstök lög um starfsmenn ríkisins, *starfsmannalögin*. Þar er kveðið á um ráðningu, skipun og setningu þeirra, starfslok auk annarra réttindi og skyldna. Lögin gilda þegar:

- skipun, setning eða ráðning í þjónustu ríkisins er til lengri tíma en eins mánaðar;
- enda verði starfið talið aðalstarf.

- Lögin gilda ekki um forseta Íslands, ráðherra eða alþingsmenn.
- Þau taka aftur á móti til hæstaréttardómara og héraðsdómara eftir því sem við á.
- Þau taka ekki til starfsmanna hlutafélaga og annars konar féлага einkaréttareðlis jafnvel þótt þau séu að öllu leyti í eigu ríkisins.
- Þau taka ekki til starfsmanna stofnana sem að einhverju eða öllu leyti eru í eigu annarra en ríkisins, þ. á m. sjálfseignarstofnana, jafnvel þótt þær séu einvörðungu reknar fyrir framlög frá ríkinu.

Starfsmannalögin gilda því ekki um starfsmenn sveitarfélaga, starfsmenn t.d. banka sem er að öllu leyti í eigu ríkisins og sjálfseignarstofnana á borð við Símfóníuhljómsveit Íslands. Þótt þau taki ekki til alþingismanna gilda þau um starfsmenn Alþingis. Í starfsmannalögum er að finna reglur um auglýsingar þegar á að ráða í opinbert starf. Nánar verður vikið að efni þeirra m.a. í næsta kafla. Á grundvelli t.d. starfsmannlaga hafa verið settar *reglur* sem hafa þýðingu fyrir ráðningarmál, t.d. reglur um auglýsingu lausra starfa hjá ríkinu. Jafnframt hafa *kjarasamningar* ríkisstarfsmanna þýðingu fyrir réttarstöðu þeirra.

Um starfsmenn sveitarfélaga gilda *sveitarstjórnarlög* og *kjarasamningar* þeirra en ekki starfsmannalögin. Stjórnsýslulög og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar gilda þó jafnt um ráðningar starfsmanna ríkisins og sveitarfélaga. Þá er ekki útilokað að einhverjar reglur starfsmannalaga kunni að byggja á eða vera sambærilegar og óskráðar reglur sem gildi jafnframt um ráðningar starfsmanna sveitarfélaga.

Upplýsingalög gilda um ákveðna starfsemi hins opinbera. Í þeim er kveðið á um reglur um skráningarskyldu upplýsinga, varðveislu skjala og aðgang að upplýsingum í vörslu hins opinbera, sem á einnig við um ráðningarmál. Jafnframt eru til óskráðar reglur sem kunna að hafa þýðingu, s.s. óskráð skráningarskylda.

Jafnréttislög gilda jafnt um opinbera vinnuveitandur og vinnuveitendur á almennum markaði. Þar er að finna reglur sem t.d. banna mismunun á grundvelli kynferðis við ráðningar í störf og sérstök úrræði og leiðir til að bregðast við brotum á þeim.

Persónuverndarlög gilda einnig bæði um opinbera aðila og einkaðila. Þau hafa að geyma reglur sem kveða á um vinnslu persónuupplýsinga (hvernig á að fara með slíkar upplýsingar), t.d. upplýsingar um umsækjendur um starf og aðgang þeirra að upplýsingum um þá sjálfa.

Í *sérlögum* um viðkomandi stjórnvald kann að vera kveðið á um atriði sem hafa þýðingu fyrir veitingu opinberra staða hjá því, s.s. um almenn hæfisskilyrði. Dæmi um það eru lögregluglög² og lög um leik-, grunn-, framhalds- og háskólakennara.

1.2 Nokkur atriði sem vert er að hafa í huga

1.2.1 Embattismenn, aðrir ríkisstarfsmenn og veitingarvaldsbafi

Samkvæmt starfsmannalögunum eru opinber störf þeirra ríkisstarfsmanna sem falla undir þau tvenns konar. Annars vegar er um að ræða *embattismenn* og hins vegar *aðra starfsmenn* ríkisins. Ólíkar reglur gilda um þessar mismunandi tegundir starfa hjá hinu opinbera. Vegna þess verður að liggja fyrir við upphaf ráðningarferlis hvort um sé að

ræða embætti eða annars konar starf.³

Embættismenn eru taldir upp í 22. gr. stml. Þar er þó ekki um tæmandi talningu að ræða. Fyrir utan lagaákvæðið er hægt að styðjast við lista sem fjármála- og efnahagsráðuneytið birtir yfir embættismenn á heimasíðu ráðuneytisins. Embættismenn eru t.d. skrifstofustjóri Alþingis, ríkisendurskoðandi, umboðsmaður Alþingis, ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar, Hæstaréttardómarar og héraðsdómarar, prestar, saksóknarar, ríkislögmaður, umboðsmaður barna, sýslumenn, lögreglustjórar, lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir, yfirdýralæknir og forstöðumenn ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja. Embættismenn eru skipaðir tímabundið til fimm ára í senn nema annað sé tekið fram í lögum. Heimilt er þó að setja mann í embætti tímabundið við vissar aðstæður.

Aðrir starfsmenn er þeir sem gegna sérhverju starfi í þjónustu ríkisins fyrir utan embættismenn. Þeir eru almennt ráðnir ótímabundið þótt einnig sé heimilt að ráða þá tímabundið, þó ekki lengur en til tveggja ára. Jafnframt er heimilt að ráða þá til reynslu.

Veitingarvaldshafi er sá aðili sem ræður í opinber störf. Það fer eftir ákvæðum laga hvaða stjórnvald eða opinberi starfsmaður hefur heimild til að ráða í starf (sjá 1. mgr. 5. gr. stml.). Ef það eru ekki sérstök ákvæði um þetta í lögum þá ræður ráðherra forstöðumann undirstofnunar, og, eftir atvikum, aðra embættismenn er starfa við stofnunina, en forstöðumaður ræður í önnur störf hjá henni (sjá 2. mgr. 5. gr. stml.). Fjallað er um veitingarvaldshafa hjá sveitarfélögum í VI. kafla svstjl. Framkvæmdastjóri sveitarstjórnar er ráðinn af sveitarstjórn sem ræður jafnframt starfsmenn í æðstu stjórnunarstöður sveitarfélaga (sjá 54. og 56. gr. svstjl.). Framkvæmdastjóri ræður hins vegar aðra starfsmenn nema sveitarstjórn hafi ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirætlum (sjá 56. gr. svstjl.).

Forstöðumenn geta framselt vald, sem þeim er veitt í starfsmannalögnum, til annarra stjórnenda í stofnun, enda sé það gert skriflega og tilkynnt starfsmönnum stofnunar (sjá 50. gr. stml.) Veitingarvaldshafi getur einnig að fullnægðum skilyrðum 42. gr. svstjl. framselt vald til annarra ef það varðar ekki verulega fjárhag sveitarfélagsins sem og lög og eðli máls mæla ekki gegn því. Ber að gera það í samþykkt sveitarfélags.

1.2.2 Almenn hæfisskilyrði, lágmarksskröfur og hæfnisjónarmið

Almenn hæfisskilyrði eru lágmarksskilyrði sem starfsmaður þarf að uppfylla til að geta gegnt tilteknu starfi. Ef starfsmaður missir þau eftir að hann hefur fengið starf ber að víkja honum úr því. Í 1. mgr. 6. gr. stml. er fjallað um almenn hæfisskilyrði sem gilda jafnt um skipun í embætti og ráðningu í önnur störf hjá ríkinu en þau eru:

1. Átján ára aldur. Þó má víkja frá þessu aldurslágmarki þegar um er að ræða störf samkvæmt námssamningi, ræstingarstörf, sendilstörf eða önnur svipuð störf. Einstök ákvæði í lögum, þar sem annað aldurshámark er sett, skulu haldast.
2. Lögræði. Þó gildir lögræðiskrafan ekki þegar undanþága samkvæmt 1. tölul. á við.
3. Nauðsynleg heilbrigði, andleg og líkamleg, til þess að gegna þeim starfa sem um er að ræða hverju sinni.

4. Íslenskur ríkisborgararéttur. (Sjá einnig 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.) Þó má ráða ríkisborgara frá öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins eða aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum til starfa með sömu kjörum og íslenska ríkisborgara. Einnig má víkja frá þessu ákvæði þegar um er að ræða aðra erlenda ríkisborgara ef sérstaklega stendur á.
5. Almenn menntun og þar að auki sú sérmenntun sem lögum samkvæmt er krafist eða eðli málsins samkvæmt verður að heimta til óaðfinnanlegrar rækslu starfans.
6. Fjárforræði, ef starfi fylgja fjárreiður, svo sem gjaldkera- eða innheimtustörf, eða ef svo er mælt í lögum eða sérstök ástæða þykir til að gera þá kröfu.

Ef umsækjandi um starf hefur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað, slíkan sem um ræðir í 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, telst hann ekki fullnægja starfsskilyrðum. (Sjá 2. mgr. 6. gr. stml.) Í nefndu ákvæði hegningarlaga kemur fram að ef opinber starfsmaður fremur refsiverðan verknað þá megi í sakamáli á hendur honum svipta hann heimild til að rækja starfann, ef hann telst ekki lengur verður eða hæfur til þess. Af samspili þessara ákvæða leiðir að það verður að meta hvort umsækjandi um starf er *verður eða hæfur til starfans* hafi hann framið refsiverðan verknað sem hann hefur verið dæmdur fyrir.

Konur og karlar hafa jafnan rétt til opinberra starfa og til sömu launa fyrir sambærileg störf. (Sjá 3. mgr. 6. gr. stml. og IV. kafla jafnréttisлага.)

Ef löggjafinn hefur t.d. í sérlögum tekið afstöðu til þess hvaða almennu hæfisskilyrði eiga við um tiltekið starf er veitingarvaldshafa almennt ekki heimilt að gera strangari kröfur. Ef löggjafinn hefur mælt fyrir um almenn hæfisskilyrði með tæmandi hætti í lögum er veitingarvaldshafa sömuleiðis almennt ekki heimilt að bæta við almennum hæfisskilyrðum. Stjórnvöldum er því almennt ekki heimilt að útiloka umsækjendur frá því að koma til greina í starf með vísan til strangari almennra hæfisskilyrða eða slík skilyrði til viðbótar við þessar aðstæður.⁴

Stjórnvöldum er hins vegar heimilt að ákveða *lágmarkskröfur*, t.d. til óaðfinnanlegrar rækslu starfsins í skilningi 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. stml. Þegar stjórnvöld hafa t.d. lagt mat á þær menntunarkröfur sem þau telja nauðsynlegar til að gera til óaðfinnanlegrar rækslu starfsins hafa þau töluvert svigrúm til að túlka hvað felst í þeim kröfum.⁵

Ef umsækjandi fullnægir ekki almennum hæfisskilyrðum eða lágmarkskröfum til að gegna starfi kemur hann, sem fyrr greinir, ekki til greina í það. *Hæfnissjónarmið* leiða ekki til slíkrar niðurstöðu. Það eru þau sjónarmið sem veitingarvaldshafi horfir til þegar hann leggur mat á hæfni þeirra umsækjenda sem fullnægja almennum hæfisskilyrðum og lágmarkskröfum.

Almenn hæfisskilyrði, lágmarkskröfur og hæfnissjónarmið mynda síðan *matsgrundvöllinn* sem byggja á við val á umsækjendum. Það, hvaða umsækjandi telst hæfastur til að gegna stöðu, ræðst af matsgrundvöllinum hverju sinni.

1.3 Sjónarmið sem þarf að hafa í huga í ráðningarmálum

Sjónarmið sem þarf að hafa í huga í ráðningarmálum má skipta í tvennt til hægðarauka:

- Sjónarmið sem eiga almennt við um stjórnsýslumál og starfsemi hins opinbera
- Sjónarmið sem eiga sérstaklega við um ráðningarmál

Almennu sjónarmiðin taka mið af því að stjórnvöld eru rekin fyrir opinbert fé (skattfé borgaranna), þau starfa í þágu opinberra hagsmuna og markmiða (almannahagsmuna) og hafa til þess fengið ýmsar valdheimildir sem sumar hverjar geta verið víðtækar og afdrifaríkar. Til að mynda geta sum stjórnvöld tekið einhliða og íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir þar sem þau hlutast til um líf og hagsmuni borgaranna. Stjórnvöld verða því ekki rekin eins og fyrirtæki á einkamarkaði sem hafa það að markmiði að skapa hagnað fyrir eigendur sína og geta jafnvel verið rekin eftir þeirra eigin höfði og duttlungum. Stjórnvöld starfa þvert á móti í þágu allra borgaranna að þeim verkefnum og með þeim leiðum sem Alþingi hefur ákveðið með lögum. Útgangspunktur stjórnvalda og einkaaðila í starfsemi þeirra er því að þessu leyti annar.

Sérstöku sjónarmiðin eru nánari útfærsla hinna almennu sjónarmiða á sviði opinbers starfsmannaréttar. Meðal meginéinkenna íslenska stjórnsýslukerfisins er *faglegt embættismannakerfi*. Í því felst að opinberir starfsmenn og embættismenn eru ráðnir á faglegum forsendum og sjónarmiðum. Á Íslandi er ekki *pólítískt embættismannakerfi* þar sem embættismenn eru ráðnir út frá pólítískum forsendum. (Róbert R. Spanó 2009, 116). Frá þessu gilda nokkrar undantekningar. Heimilt er t.d. að ráða aðstodarmenn ráðherra og framkvæmdastjóra sveitarstjórna á grundvelli pólítískra sjónarmiða. Hornsteinn faglegs embættismannakerfis er það sem kalla má *verðleikaregluna*. Í þeirri óskráðu meginreglu felst að hið opinbera ber almennt að *ráða hæfasta umsækjandann um starfið*; byggja niðurstöðuna á faglegum verðleikum umsækjenda. Veitingarvaldshafa ber aftur á móti ekki að hygla vinum, vensla-, vanda- og velgjörðarmönnum og pólítískum liðsfélögum eða láta óvini sína og andstæðinga, t.d. í stjórnámálum, líða fyrir það. Einkaaðilar hafa svigrúm til að ráða ættingja sína og vini í störf og forðast það fólk sem fellur þeim ekki að gæði. Almennt er ekki heimilt að byggja á slíkum persónulegum hagsmunum og skoðunum þegar teknar eru ákvæðanir af hálfu stjórnvalda. Stjórnvöldum ber að leitast við að ráða hæfasta fólkið út frá faglegum forsendum til að vinna að lögbundnum verkefnum í þágu almannahagsmuna. Í samræmi við þetta miðar allt ráðningarferlið að því að hæfasti umsækjandinn um starfið verði ráðinn í það.

Auk þess að vera faglegt embættismannakerfi er íslenska stjórnsýslukerfið einnig *opið embættismannakerfi*. Í því felst að allir sem fullnægja viðeigandi lágmarksskilyrðum geta komið til greina við val í opinbert starf.

2. Ráðningarferlið. Málsmeðferðin og formkröfur

Ráðningarferlinu má skipta upp til einföldunar í þrjú þrep:

1. Auglýsing og annar undirbúningur, sjá kafla 2.1.
2. Málsmeðferð eftir móttöku umsókna, sjá kafla 2.2.
3. Ákvörðunartaka og eftirfarandi málsmeðferð, sjá kafla 2.3.

2.1 Auglýsing lausra staða og annar undirbúningur

2.1.1 Upphafsskrefin

Áð því marki sem lög mæla ekki fyrir á annan veg leggur veitingarvaldshafi mat á það út frá þörfum og hagsmunum stjórnvaldsins hvort ástæða er til að ráða í starf hjá stjórnvaldinu til að rækja ákveðin verkefni. Hann hefur jafnframt svigrúm til að afmarka inn- og útgáfu starfs og í samræmi við það að hvers konar starfsmanni er verið að leita til að sinna því. Hann þarf einnig að taka afstöðu til þess hvort skylt sé að auglýsa viðkomandi starf laust til umsóknar, og ef svo er ekki, hvort engu að síður sé rétt að gera það.⁶

Verður nú vikið að þeim reglum sem gilda um auglýsingar lausra starfa, einkum samkvæmt starfsmannalögum.

2.1.2 Lagarök að baki auglýsingaskyldu

Í 7. gr. stml. er kveðið á um skyldu til að auglýsa laus til umsóknar embætti og störf hjá ríkinu. Ekki er kveðið með almennum hætti á um auglýsingu lausra starfa hjá sveitarfélögum. Þó er oft kveðið á um það í kjarasamningum starfsmanna sveitarfélaga eða samþykktum sveitarfélags. Jafnframt kann að vera mælt fyrir um auglýsingaskyldu í sér- lögum.

Að baki auglýsingaskyldunni í starfsmannalögum búa a.m.k. tvenns konar rök:

- Jafnræðis- og réttlætisrök.
- Samkeppnisrök (hagsmunir hins opinbera).

Jafnræði- og réttlætisrök: Með því að auglýsa er öllum þeim sem kunna að hafa áhuga á viðkomandi starfi gefið tækifæri til að fá upplýsingar um að það sé laust til umsóknar og til að sækja um það. Þannig stuðlar auglýsingaskyldan að jafnræði borgaranna. Í samræmi við þetta getur stundum hvílt skylda á grundvelli jafnræðisreglna stjórnsýsluréttar (þ.e. 11. gr. ssl. eða óskráðu reglunni) og vandaðra stjórnsýsluhátta til að auglýsa í öðrum tilvikum en beinlínis er mælt fyrir um í starfsmannalögum eða reglum settum á grundvelli þeirra.⁷

Samkeppnisrök (hagsmunir hins opinbera): Auglýsing getur einnig haft það í för með sér að breiðari hópur einstaklinga sæki um starf. Þar með aukast líkurnar á því að hæfari einstaklingar sæki um en stjórnvöld hafa hagsmunir af því. Markmiðið er enda að fá *eins hæfan einstakling* og mögulegt er hverju sinni til að rækja starf í þágu almannahagsmuna. (Alþt. 120. löggj.þ. þskj. 650.)

Greinarmunur er gerður á auglýsingaskyldunni í starfsmannalögnum eftir því hvort um er að ræða embætti eða annars konar starf, sbr. nánar hér á eftir.

2.1.3 Hvenær ber að auglýsa og hvar ber að auglýsa?

2.1.3.1 Auglýsing lausra embætti

Í 1. mgr. 7. gr. stml. er mælt fyrir um þá meginreglu að auglýsa skuli *laus embætti*. Laus embætti skal auglýsa í Lögbirtingarblaði og skal umsóknarfrestur ekki vera skemmri en tvær vikur frá útgáfudegi blaðsins. Þegar nýju embætti er komið á fót, skipunartími í embætti er að renna út eða sá einstaklingur sem gegnir embætti lætur af því, annaðhvort til frambúðar eða tímabundið, telst það embætti almennt vera *laust* í skilningi starfsmannalaga.⁸

Ekki þarf að auglýsa embætti í tvenns konar tilvikum:

1. Þegar embætti telst ekki „laust“.
2. Þegar undantekningar frá auglýsingaskyldunni eiga við.

Yfirleitt er ekki vafi um hvort embætti teljist laust en vikið verður að álitaeftum um laus störf hér á eftir í umfjölluninni um aðra starfsmenn ríkisins.

Frá auglýsingaskyldunni eru undantekningar í sama lagaákvæði, þ.e. 1. mgr. 7. gr. stml. Ekki þarf að auglýsa laus embætti þegar:

- maður er *skipaður eða settur* samkvæmt 2. mgr. 23. gr. stml.;
- eða *settur í forföllum* skv. 1. málsl. 24. gr. stml.;
- eða *fluttur til í embætti* skv. 36. gr. stml.

Það ræðst af þeim skilyrðum sem eru tilgreind í nefndum lagaákvæðum hvenær heimilt er að skipa, setja eða flytja mann til samkvæmt þeim og þá hvenær heimilt er að auglýsa ekki embætti laust.

Fyrsta undantekningin (2. mgr. 23. gr. stml.) á við þegar maður hefur verið skipaður í embætti áður og *skipunartími hans er framlengdur*. Honum skal tilkynnt eigi síðar en sex mánuðum áður en skipunartími hans rennur út hvort embættið verði auglýst laust til umsóknar. Sé það ekki gert framlengist skipunartími hans í embætti sjálfkrafa um fimm ár, nema hann óski eftir að láta af störfum með nánar tilteknum hætti.

Önnur undantekningin (1. málsl. 24. gr. stml.) veitir stjórnvaldi heimild til að setja mann í *embætti um stundarsakir*, þó aldrei lengur en í eitt ár, þegar sá sem hefur verið skipaður í embættið áður fellur frá eða er fjarverandi um lengri tíma vegna veikinda eða af öðrum ástæðum.

Þriðja undantekningin (36. gr. stml., sjá einnig 3. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar) á við þegar maður, sem hefur verið skipaður í embætti, er *fluttur til úr einu embætti í annað*, enda heyrir bæði embættin undir veitingarvaldshafa. Enn fremur getur stjórnvald, sem skipað hefur mann í embætti, samþykkt að hann flytjist í annað embætti er lýtur að öðru stjórnvaldi, enda óski það stjórnvald eftir því.

Auk þessara undantekninga, sem er getið í 1. mgr. 7. gr. stml., eru *aðrar lögmahtar undantekningar* frá auglýsingaskyldunni í *öðrum lögum*. Helst ber þar að nefna *stjórnarráðslögin* (lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands). Samkvæmt 21. gr. þeirra laga er ráðherra m.a. heimilt að flytja embættismenn (s.s. ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra) á milli embættanna innan Stjórnarráðs Íslands eftir reglum starfsmannalaga.

2.1.3.2 Auglýsing lausra starfa

Önnur störf en embætti skulu auglýst opinberlega samkvæmt reglum sem fjármála- og efnahagsráðherra setur, sbr. 2. mgr. 7. gr. stml. Þá er forstöðumanni stofnunar, samkvæmt sama ákvæði, heimilt að setja sérreglur um það hvernig auglýsa skuli störf hjá stofnuninni, enda sé það gert opinberlega og reglurnar hljóti staðfestingu ráðherra. Í reglum sem eru settar á grundvelli þessa ákvæðis má mæla svo fyrir að störf þar sem ekki er krafist tiltekinna sérmenntunar eða sérhæfingar þurfi ekki að auglýsa opinberlega.

Ráðherra hefur sett reglur nr. 464/1996, um auglýsingar á lausum störfum, með síðari breytingum. Meginreglan samkvæmt reglunum er að auglýsa skuli störf þannig að umsóknarfrestur sé a.m.k. tvær vikur frá birtingu auglýsingar, sjá 2. gr. þeirra. Í sömu grein er að finna fjórar undantekningar frá auglýsingaskyldunni en þær eru:

1. Störf sem aðeins eiga að *standa í tvo mánuði eða skemur*.
2. Störf við *afleysingar*, svo sem vegna orlofs, veikinda, barnsburðarleyfis, námsleyfis, leyfis til starfa á vegum alþjóðastofnana o.þ.u.l. *enda sé afleysingu ekki ætlað að standa lengur en 12 mánuði samfellt*.
3. Störf sem *auglýst hafa verið innan síðustu sex mánaða* og í þeirri auglýsingu hafi þess verið getið að umsóknin geti gilt í sex mánuði.
4. Störf vegna *tímabundinna vinnumarksaðgerða* á vegum stjórnvalda og aðila vinnu- markaðarins.

Undantekningar frá auglýsingaskyldunni er, rétt eins og um embættismenn, einnig að finna í öðrum lögum. Dæmi um það er fyrrnefnd 21. gr. stjórnarráðslaganna. Samkvæmt því ákvæði er heimilt að flytja starfsmenn sem ráðnir eru ótímabundið til starfa í ráðuneyti milli ráðuneyta um afmarkaðan tíma eða varanlega enda liggja fyrir samþykki beggja ráðherra fyrir flutningnum og starfsmannsins sjálfs. Þegar stjórnarmálefni flytjast milli ráðuneyta skal bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að sinna þeim áfram í því ráðuneyti er tekur við málefnum. Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að ákvæði um auglýsingaskyldu í starfsmannalögum eigi ekki við um flutning embættismanna og starfsmanna samkvæmt 21. gr. stjórnarráðslaganna.

Embætti ber, sem fyrr greinir, að auglýsa í *Lögbirtingarblaði*. Önnur störf teljast, samkvæmt 3. gr. framangreindra reglna, nægjanlega auglýst annaðhvort ef auglýsing birtist a.m.k. einu sinni í *dagblaði* sem er gefið út á landsvísu eða að auglýsing birtist á netinu á sérstöku *vefsvæði* um laus störf hjá ríkinu (*starfatorgi.is*) og til hennar er jafnframt vísað einu sinni í yfirliti um laus störf hjá ríkinu sem birtist í *dagblaði* sem gefið er út á landsvísu. Í yfirlitinu skal tilgreina starfsheiti, nafn stofnunar, í hvaða sveitarfélagi starfsmaður

verður staðsettur og hvert leita skuli varðandi frekari upplýsingar. Umsóknarfrestur skal miðast við fyrstu birtingu yfirlits í dagblaði.

Stundum er vafi um það hvort starf teljist *laust* og beri þar af leiðandi að auglýsa. Erfið álitæfni kunna að rísa í framkvæmd, s.s. hvort hægt sé veita einhverjum innan stofnunar *stöðubækkun* þegar sá sem hafði stöðuna hættir eða þegar inntaki starfs er breytt. Við mat á því hvort starf sé laust er hægt að hafa til hliðsjónar hvort einhver starfsmaður eigi *lagalegt tilkall til þess*. Aðstaðan kann að vera með þeim hætti þegar embættismenn eða starfsmenn eru fluttir úr einu embætti eða starfi í annað. Stjórnvaldi er jafnframt heimilt að breyta og skipuleggja störf og verksvið starfsmanna sinna (sjá verk-skipulagsvald stjórnvalda, sbr. 19. gr. stml.). Þótt inntak starfs sé breytt leiðir það ekki endilega til þess að um sé að ræða nýtt starf sem telst laust í þessum skilningi og beri þar af leiðandi að auglýsa. Sé hins vegar um nýtt starf að ræða ber almennt að auglýsa það laust til umsóknar.⁹

2.1.3.3 Auglýsing starfa hjá sveitarfélögum

Um ráðningu annarra starfsmanna sveitarfélaga en framkvæmdastjóra gilda 56. og 57. gr. svstjl. Samkvæmt síðarnefnda ákvæðinu fer um réttindi, skyldur og starfskjör starfsmanna eftir *kjarasamningi*. Við könnun á auglýsingaskyldunni og atriðum tengdum auglýsingu verður því að horfa til kjarasamnings hvers sveitarfélags. Skylda til að auglýsa starf laust getur einnig verið fyrir hendi samkvæmt samþykktum sveitarfélags. Þótt ekki sé kveðið á um auglýsingaskyldu í þessum heimildum ber að hafa í huga það sem segir hér að framan að *jafnræðisreglur stjórnsýsluréttarins* geta leitt til þeirrar niðurstöðu að það beri að auglýsa störf en um er að ræða úthlutun takmarkaðra gæða.

2.1.4 Hvað þarf að koma fram í auglýsingu?

Ekki er tekið fram í 1. mgr. 7. gr. stml. hvað þarf að koma fram í auglýsingu um laus embætti. Með skírskotun til tilgangs auglýsingar og þeirra lagaraka sem búa að baki henni má þó ætla að í auglýsingu skuli almennt koma fram hvaða starf sé laust til umsóknar og hjá hvaða stofnun eða embætti, hver umsóknarfrestur sé og hvert beri að skila umsóknum. Jafnframt má ætla að tilhögun ráðningar skuli komi fram, s.s. hvort um skipun eða setningu sé að ræða, hvenær ráðgert sé að starfsmaður hefji störf og á grundvelli hvaða kjarasamninga starfsmaður taki laun. Æskilegt er að tekið sé fram ef ætlunin sé að umsókn sé skilað á sérstökum eyðublöðum og hvar megi nálgast þau. Sömuleiðis er æskilegt að fram komi hvaða upplýsingar og hvaða gögn óskað er eftir að umsækjandi láti í té. Þá er æskilegt að tilgreind séu almenn hæfisskilyrði eða lágmarkskröfur til að gegna embættinu.¹⁰ Þegar þessum atriðum sleppir má hafa hliðsjón af dreifibréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um auglýsingar og þeim reglum sem gilda um aðra starfsmenn ríkisins, sbr. nánar hér á eftir.

Þá ræðst það af kjarasamningi sem er í gildi í hverju sveitarfélaga hvað þarf að koma fram í auglýsingu um laus störf annarra starfsmanna sveitarfélaga en framkvæmdastjóra.

Í 4. gr. reglna um auglýsingu lausra starfa (hjá ríkinu) er gerð grein fyrir því hvaða atriði þurfa að lágmarki að koma fram í auglýsingu en þau eru:¹¹

1. Hver veitir nánari upplýsingar um starf.
2. Hvert umsókn eigi að berast.
3. Hvort hún eigi að vera á sérstökum eyðublöðum og ef svo er hvar sé hægt að fá þau.
4. Umsóknarfrestur.
5. Starfshlutfall.
6. Hvaða menntunar- og /eða hæfniskröfur eru gerðar til starfsmanna.
7. Hvaða starfskjör eru í boði.
8. Stjórnunarleg staða innan stofnunar/fyrirtækis.
9. Hvenær starfsmaður skuli hefja störf.
10. Að öllum umsóknum verði svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin.

Ef um tímabundið starf er að ræða er það í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti að það liggi fyrir fyrirfram og sé tekið fram í auglýsingu til hversu langs tíma starfið skuli vera.¹²

Samkvæmt jafnréttislögum verður starf að standa opið jafnt körlum og konum. (Sjá 1. mgr. 23. gr. jrl.) Þá er óheimilt að auglýsa eða birta auglýsingu um laust starf þar sem gefið er í skyn að fremur sé óskað starfsmanns af öðru kyninu en hinu. Þetta gildir þó ekki ef tilgangur auglýsingar er að stuðla að jafnri kynjaskiptingu innan starfsgreinarinnar og skal það þá koma fram í auglýsingu. Sama á við ef gild rök mæla með því að einungis er auglýst eftir öðru kyninu. (Sjá 3. mgr. 26. gr. jrl.)

Þá verður auglýsing að vera ákveðin og skýr.¹³

Sjónarmið um jafnræði borgaranna mæla gegn því að heimilt sé að taka umsókn til greina sem berst að liðnum auglýstum fresti. Hins vegar getur veitingarvaldshafi almennt auglýst starf laust á ný þar sem umsóknarfrestur er framlengdur.¹⁴

2.1.5 Þýðing og ábrif auglýsingar. Matsgrundvöllurinn

Auk lagagrundvallarins er með auglýsingu *lagður grundvöllur að og markaður farvegur fyrir ráðningarferlið*. Þau atriði sem koma fram í auglýsingu móta því það sem á eftir kemur. Veitingarvaldshafi getur verið bundinn við það sem þar greinir.¹⁵ Réttmatar væntingar borgaranna til þess að ráðningarferlið taki mið af því sem kemur fram í auglýsingu geta sett því skorður að stjórnvaldið geti breytt grundvöllinum eftir að ráðningarferlið er hafið. Því er almennt ekki heimilt að víkja frá lágmarkskröfum sem gerðar eru til rækslu starfsins eða leggja annan grundvöll að mati á hæfni umsækjenda en þar kemur fram. Þó þurfa ekki öll hæfnissjónarmið sem veitingarvaldshafi hyggst byggja á að koma fram í auglýsingu. Æskilegt er þó að helstu hæfnissjónarmiðin komi þar fram. Ef veitingarvaldshafi telur þörf á að breyta grundvelli ráðningarferlisins í verulegum atriðum eftir á ber honum að ljúka málinu með tilkynningu til allra umsækjenda um það og hefja nýtt ferli með nýrri auglýsingu þar sem sá grundvöllur að starfinu kemur fram.¹⁶

Af þessu leiðir að þegar veitingarvaldshafi ákveður að ráða í laust starf þarf hann að leiða hugann að því áður en auglýsing er samin og birt hvert sé eðli starfsins og hvers

konar starfsmanni hann er að leita að til að sinna því miðað við þarfir og hagsmuni stjórnvaldsins hverju sinni. Áður en auglýsing er samín og birt þarf því að leiða hugann að lágmarkskröfum til að gegna starfinu og helstu hæfnissjónarmiðum sem umsækjendur verða metnir með vísan til, s.s. hvers konar menntun og starfsreynslu, auk annarra eiginleika, og veitingarvaldshafi er að leita eftir. Æskilegt er að (mögulegir) umsækjendur geti ráðið matsgrundvöllinn af auglýsingunni og geti í samræmi við það tekið afstöðu til þess hvort þeir sækja um og hvernig þeir hagi umsókn sinni.¹⁷

2.1.6 Vanhæfi, upplýsingar um umsækjendur o.fl.

Stjórnvaldi er heimilt að láta tiltekinn aðila vita að ætlunin sé að auglýsa laust starf til umsóknar, t.d. ef veitingarvaldshafi telur viðkomandi henta vel í starfið. Það getur hins vegar ekki gefið nein fyrirheit um að einhver tiltekinn aðili muni hljóta stöðuna eða fá einhverja sérstöðu eða sérmeðferð í ráðningarferlinu.

Huga þarf að *vanhæfisreglum* (reglum um sérstakt hæfi starfsmanna til meðferðar máls í 3. gr. ssl. og óskráðu vanhæfisreglunni), þ.e. að starfsmaður hafi ekki nánar tiltekin tengsl við málið eða umsækjendur eða draga megi óhlutdrægni hans í efa með réttu. Þannig getur starfsmaður stjórnvalds sem er jafnframt umsækjandi um starf hjá því almennt ekki komið að meðferð þess. Í öllu falli er það óheppilegt að viðkomandi starfsmaður eigi samskipti við aðra umsækjendur, s.s. með því að taka við umsóknum og veita upplýsingar um starfið.¹⁸ (Páll Hreinsson 1994, 34 og 55-89; Páll Hreinsson 2013, 247-305; Páll Hreinsson 2005, 517-836).

Ef óskað er eftir því er skylt að veita almenningi *aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda* þegar umsóknarfrestur er liðinn. (Sjá 3. mgr. 7. gr. stml. og 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. uppl.) Þannig er ekki hægt að lofa umsækjendum trúnaði um umsókn þeirra.¹⁹ Jafnframt ber stjórnvaldi að varðveita þessar upplýsingar um umsækjendur.²⁰ Vikið verður nánar að aðgangi að gögnum máls í kafla 2.3.

2.2 Málsmeðferð eftir að umsóknir berast

2.2.1 Helstu málsmeðferðar- og efnisreglur stjórnsýsluréttarins

2.2.1.1 Almennt um reglur stjórnsýsluréttarins

Almennt eru allir umsækjendur um opinbert starf *aðilar* að því stjórnsýslumáli. Stjórnsýslulög veita umsækjendum því ákveðin réttindi í málinu sem veitingarvaldshafi ber ábyrgð á að gætt sé að. Jafnframt reynir á aðrar heimildir, sbr. nánar hér að framan. (Fyrir stutt yfirlit yfir málsmeðferð hjá stjórnvöldum sjá Róbert R. Spanó 2009, 116-145). Helstu málsmeðferðar- og efnisreglur stjórnsýsluréttarins, sem móta ráðningarferlið, eru:

Efnisreglur (hafa áhrif á efni eða niðurstöðu ákvörðunar):

- *Réttmætisreglan*: Allir ákvarðanir og athafnir stjórnvalda verða að byggjast á mál-efnalegum sjónarmiðum.
- *Jafnræðisreglur*: Gæta þarf jafnræðis og samræmis í lagalegu tilliti og óheimilt er að

gera greinarmun á mönnum með vísan til tiltekinna sjónarmiða, s.s. kynferði og kynhneigð, a.m.k. á neikvæðan hátt. (Sjá m.a. 11. gr. ssl.)

- *Meðalþófsreglan*: Óheimilt er að ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná lögmætu markmiði. (Sjá 12. gr. ssl.) Það reynir sjaldan á þessa reglu í ráðningarmálum nema helst þegar kemur að því álitæfni hvaða upplýsinga er aflað um umsækjendur, m.a. í viðtölum.
- *Lögmætisreglan*: Almennt þurfa ákvarðanir og athafnir stjórnvalda að byggjast á viðhlítandi lagaheimild, a.m.k. almennt þær sem eru íþyngjandi fyrir borgarana. Reynir sjaldan á þessa reglu í ráðningarmálum nema sérstök lög kveði nánar um ráðningarferlið.

Málsmeðferðar- og formreglur:

- *Tilkynningarreglan*: Tilkynna ber aðila að stjórnarsýslumál sé til meðferðar svo fljótt sem því verður við komið ef hann á rétt á að tjá sig um efni þess skv. 13. gr. ssl. (andmælareglunni). (Sjá 14. gr. ssl.) Yfirleitt reynir ekki á þessa reglu í ráðningarmálum þar sem aðilar hafa sótt um starf að eigin frumkvæði.
- *Andmælareglan*: Stjórnvaldi ber að eigin frumkvæði að gefa aðila kost á að tjá sig um mál ef málið hefst að frumkvæði þess (á almennt ekki við um ráðningarmál) eða að eftirtöldum skilyrðum er fullnægt: (1) Ef umsækjenda er ókunnugt um eða má ekki vitað að nýjar upplýsingar hafa bæst við málið, (2) þær eru honum í óhag og (3) hafa verulega þýðingu fyrir matið eða niðurstöðuna. Reynir oft á þessa reglu í ráðningarmálum og stundum vill brenna við að hún sé brotin. (Sjá 13. gr. ssl.)
- *Rannsóknarreglan*: Stjórnvaldi ber að afla fullnægjandi upplýsinga áður en það tekur ákvörðun. Reynir oft á þessa reglu í ráðningarmálum. (Sjá 10. gr. ssl.)
- *Upplýsingaréttur aðila*: Aðilar eiga rétt á aðgangi að gögnum málsins, m.a. um þann umsækjenda sem hlýtur starfið (sjá 15. gr. ssl.), nema einhverjar undantekningar eigi við, einkum *matskennða undanþágan* í 17. gr. ssl. (sjá 15.-17. gr. ssl.)
- *Leiðbeiningarreglan*: Stjórnvaldi er skylt að veita umsækjendum leiðbeiningar um ýmis atriði, t.d. hvaða gögn eiga að fylgja umsókn, ef framkomin umsóknargögn eru ekki nægjanleg eða óskýr o.s.frv. (Sjá 7. gr. ssl.)
- *Málshraðareglan*: Stjórnvald er skylt að hraða meðferð máls eins og kostur er. Ef tafir verða á meðferð máls ber að tilkynna umsækjendum um tafirnar, ástæður þeirra og hvenær megi vænta niðurstöðu. (Sjá 9. gr. ssl.) Málshraða- og rannsóknarreglan geta togað í ólíkar áttir.²¹
- *Birtingarreglan*: Þegar ákvörðun hefur verið tekin ber stjórnvaldi að tilkynna öllum umsækjendum um það og hefur hún réttaráhrif frá því tímamarki. Jafnframt ber að leiðbeina um rétt til rökstuðnings og kæruheimildir ef þeim er til að dreifa, sem er sjaldgæft í starfsmannamálum. (Sjá 20. gr. ssl.)
- *Rökstuðningsreglurnar*: Umsækjendur eiga rétt á því, óski þeir þess, að fá rökstuðning fyrir ákvörðun um ráðningu eða annarri niðurstöðu málsins. (Sjá 21. og 22. gr. ssl.) Reynir oft á þessar reglur í ráðningarmálum og oft er ekki nægjanlega

gætt að þeim.

- *Vanhæfisreglur*: Starfsmaður sem kemur að meðferð máls verður að vera hæfur til þess. (Sjá 3. gr. ssl. um sérstakt hæfi og óskráðu vanhæfisregluna.)
- *Skráningarskyldan*: Skrá ber þær munnlegu upplýsingar sem stjórnvald fær við meðferð máls sem hafa þýðingu fyrir það sem og upplýsingar um helstu skref í málinu. (Sjá 27. gr. uppl. og óskráðu skráningarskylduna.)
- *Varðveisluskyldan*: Stjórnvaldi er skylt að varðveita gögn málsins. (Sjá 26. gr. uppl. og IV. kafla laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.)
- *Svarreglan*: Stjórnvaldi er skylt að svara skriflegum erindum sem þeim berast skriflega nema ljóst sé af erindinu að ekki er ætlast til að það svari því eða að aðili sætti sig við munnleg svör. (Er óskráð regla.)
- *Skýrleikareglan*: Ákvarðanir stjórnvalda verða að vera og skýrar og glöggar að efni til. (Er óskráð regla.)
- *Valdframsal*: Almennt er óheimilt án lagaheimildar að framselja vald til að taka ákvarðanir til utanaðkomandi aðila, s.s. annars stjórnvalds eða einkaaðila. Aftur á móti er heimilt í mörgum tilvikum að framselja vald til að taka ákvarðanir innan sama stjórnvaldsins. Þessar reglur eiga við um veitingarvaldshafa og framsal á heimildum hans til annarra starfsmanna sem og varðandi aðkomu utanaðkomandi aðila að ráðningarmálum.²² (Sjá lögmætisregluna, óskráðar reglur og sérlög.)

2.2.1.2 Aðkoma ráðningarfyrirtækja og utanaðkomandi aðila

Stjórnvöld fá stundum utanaðkomandi aðila til að liðsinna sér við ráðningarferlið. Um getur verið að ræða sérfræðinga á viðkomandi sviði, s.s. á sviði mannaúðsmála, sálfræðinga eða ráðgjafarfyrirtæki. Þegar stjórnvöld fara þessa leið þarf að gæta að ákveðnum atriðum. Í lýsingu á ráðningarferlinu hér á eftir verður af og til minnst á þá aðstöðu þegar utanaðkomandi aðilar koma að ferlinu. Rétt er að minnast á nokkur atriði í tengslum við þá aðstöðu sem rís þegar stjórnvöld fara þessa leið.

Stjórnvöldum er heimilt án lagaheimildar að leita til utanaðkomandi aðila um sérfræðiaðstoð við ráðningar opinberra starfsmanna. Slíkt leysir þó handhafa veitingarvalds ekki undan þeim skyldum sem á honum hvíla við meðferð málsins á grundvelli laga og óskráðra meginreglna stjórnsluréttarins.²³ Almennt má lýsa aðstöðunni þannig að veitingarvaldshafanum, þ.e. stjórnvaldinu eða tilteknum starfsmanni þess, *ber að taka ákvörðun um ráðningu í opinbert starf og allar veigamiklar ákvarðanir í ferlinu. Jafnframt ber hann ábyrgð á ákvörðuninni og málsmeðferðinni*. Hann getur ekki falið öðrum aðilum ákvörðunarvald um þessi atriði. Takmarkanir eru þess vegna á því hversu langt er hægt að ganga í þá átt að láta utanaðkomandi aðila sinna einstökum þáttum ferlisins; lagaskyldurnar hvíla á veitingarvaldshafanum. Án lagaheimildar sem mælir fyrir um annað geta utanaðkomandi aðilar því aðeins veitt ráðgjöf eða gefið álit/umsögn á umsækjendum og hvernig matið ætti að fara fram eða aðstoð við málsmeðferðina og undirbúning ákvörðunarinnar, s.s. aðstoð við eða ráðgjöf um framkvæmd afmarkaðra þátta í matsferlinu.²⁴

Nokkur atriði er vert að hafa í huga í þessu sambandi. *Í fyrsta lagi má réttarstaða umsækjenda ekki verða lakari en stjórnslulög og önnur lagafyrirmæli mæla fyrir um vegna þess*

að fengin er aðstoð utanaðkomandi aðila. Það hvílir á veitingarvaldshafanum að *tryggja*²⁵ að sú verði ekki raunin. Vegna þess getur hann orðið að mæla fyrir um ákveðnar skyldur utanaðkomandi aðila í samningi við hann um þjónustuna. Dæmi um slíkar skyldur getur verið þagnarskylda, að allar umsagnir utanaðkomandi aðila sé rökstuddar og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum,²⁶ að öll gögn sem verða til við meðferð málsins verði afhent veitingarvaldshafa, að utanaðkomandi aðili skrái niður allar upplýsingar sem er ekki að finna í öðrum gögnum málsins og hafa þýðingu fyrir það, þ. á m. umsagnir umsagnaraðila,²⁷ að utanaðkomandi aðili upplýsi um mögulegar vanhæfisástæður og að öðru leyti að þjónusta utanaðkomandi aðila verði hagað með þeim hætti að hún sé í samræmi við þær lagaskyldur sem hvíla á veitingarvaldshafanum.

Í öðru lagi verða allar upplýsingar sem ætla verður að hafi verulega þýðingu við úrlausn málsins að vera lagðar fyrir viðkomandi stjórnvald svo því sé unnt að ganga úr skugga um að tiltekin ákvörðun sé rétt. Viðhlítandi upplýsingar verða því að liggja fyrir um þau atriði sem stjórnvald telur að hafi þýðingu fyrir samanburð á umsækjendum. Ekki nægir að utanaðkomandi aðili byggi ráðgjöf sína á tilteknum upplýsingum sem hann hefur án þess að veitingarvaldshafinn hafi einnig þessar upplýsingar undir höndunum.

Í þriðja lagi, eins og vikið er að hér að framan, verður að hafa hugfast að ýmsar ákvarðanir, sem teknar eru við vinnslu málsins, geta haft grundvallarþýðingu fyrir stöðu einstakra umsækjenda í ferlinu. Á það við um allar ákvarðanir sem miða að því að þrengja hóp umsækjenda sem til álita kemur að ráða í starfið enda leiði þær til þess að umsóknir annarra komi ekki til frekara mats, s.s. ákvörðun um að boða tiltekna umsækjendur í viðtal. Veitingarvaldshafa ber að taka slíka ákvörðun.

Þá geta sambærileg sjónarmið og rakin hafa verið hér að framan átt við um *álitsumleitun*, t.d. frá öðrum stjórnvöldum eða hagsmunaaðilum, hvort sem hún er lögbundin eða frjáls.

2.2.2 Könnun á almennum hæfisskilyrðum / lágmarkskröfum

Eftir að stjórnvaldi hafa borist umsóknir og önnur gögn frá umsækjendum um starf þarf að kanna hvort þeir fullnægi almennum hæfisskilyrðum eða lágmarkskröfum til að gegna því. Áður verður þó að vera á hreinu hver af þeim atriðum sem eru tilgreind í auglýsingu, lögum, s.s. starfsmannalögum eða sérlögum um viðkomandi stjórnvald, eða kjarasamningi falla í þennan flokk og hafi það í för með sér að viðkomandi komi ekki til frekara mats í ráðningarferlinu. Við mat á því verður að huga að því orðalagi sem stuðst er við í framangreindum heimildum. Dæmi um orð sem gefa til kynna að um kröfu sé að ræða eru „skylt“, „verður“, „skal“ og jafnvel „óskað er eftir“. Við túlkun á orðalagi auglýsinga verður að hafa í huga annars vegar réttaráhrif þess að atriði teljist almennt hæfisskilyrði eða lágmarkskrafa og hins vegar réttmætar væntingar borgaranna. Æskilegt er því að auglýsingar séu orðaðar með skýrum hætti um þetta atriði og gerður sé skilmerkilegur greinarmunur á almennum hæfisskilyrðum og lágmarkskröfum annars vegar og hæfnissjónarmiðum hins vegar. Jafnframt verður inntak þessara krafna og sjónarmiða að vera skýrt.²⁸

Stjórnvaldi er heimilt að fá liðsinni utanaðkomandi aðila við þennan þátt málsins.

Eftir sem áður verður það sjálft að leggja mat á umsóknirnar á grundvelli fullnægjandi upplýsinga. Það er því stjórnvaldið, eða nánar tiltekið veitingarvaldshafinn hafi hann ekki framselt vald sitt til annarra starfsmanna stjórnvaldsins með lögmatum hætti, sem tekur ákvörðun um hvort umsækjandi komi ekki til greina í starfið vegna þess að hann uppfylli ekki almenn hæfisskilyrði og lágmarkskröfur til að gegna því. Sama gildir um matið á því hvaða umsækjandi er hæfastur í starfið af þeim umsækjendum sem koma til greina í það á grundvelli hæfnissjónarmiða.

Stundum eru umsóknargögn ófullnægjandi, t.d. ónóg eða óskýr, um það hvort tiltekinn umsækjandi fullnægi almennum hæfisskilyrðum eða lágmarkskröfum til að gegna starfi. Í slíkum tilfellum kann að vera tilefni fyrir stjórnvaldið á grundvelli *rannsóknar- og leiðbeiningarskyldna* sinnar að vekja athygli umsækjenda á því og gefa honum kost á því að koma á framfæri frekari upplýsingum um atriðið.²⁹ Ef umsækjandi bregst ekki við ábendingu og óskum stjórnvaldsins er þá fyrst heimilt að láta umsækjandann bera hallann af skorti á upplýsingum um atriðið. Yfirleitt eru almenn hæfisskilyrði og lágmarkskröfur þó skýr samkvæmt auglýsingu, lögum eða öðrum heimildum. Þar með á umsækjendum alla jafna að vera ljóst hvaða gögn þeim ber að leggja fram. Það ræðst hins vegar af atvikum hverju sinni, m.a. með könnun á umsóknargögnum, hvort rannsóknar- og leiðbeiningarskyldur stjórnvaldsins verða virkar með þessum hætti. Sömu sjónarmið gilda þegar stjórnvald leggur mat á umsækjendur út frá hæfnissjónarmiðum.

Lagt hefur verið til grundavallar að umsækjendur þurfi að fullnægja almennum hæfisskilyrðum og lágmarkskröfum til að gegna starfi *á þeim tímamarki þegar ákvörðun er birt* en frá þeim tímamarki hefur ákvörðun réttaráhrif og þeim sem er ráðinn í starfið telst ekki lengur umsækjandi um það.³⁰ Það álitafni rís hvort þetta eigi við um öll almenn hæfisskilyrði. Einstaklingur kann t.d. að sækja um starf áður en hann uppfyllir aldurskilyrði í það en ljóst er af auglýsingu að starf mun hefjast eftir að hann nær áskildum aldri. Í öllu falli yrði sá sem er ráðinn í tiltekið starf að fullnægja almennum hæfisskilyrðum *þegar hann hefur störf*, hafi stjórnvald tekið skilyrta ákvörðun um að umsækjandi fái starfið fullnægi hann öllum skilyrðum síðar, enda er honum ekki heimilt að gegna starfi uppfylli hann ekki almenn hæfisskilyrði til þess. Óljóst er hvort stjórnvaldi sé heimilt að færa framangreind tímamörk aftar hvað varðar aðrar lágmarkskröfur sem það hefur gert í auglýsingu, t.d. ef umsækjandi mun langlíklegast ljúka áskilinni menntun samkvæmt auglýsingu mjög skömmu eftir að starf hefst.

Veitingarvaldshafa er almennt ekki heimilt að víkja frá eða fella niður almennt hæfisskilyrði eða lágmarkskröfu samkvæmt auglýsingu.³¹ Ef í auglýsingu er gerð krafa um tiltekna menntun og veitingarvaldshafa list ágætlega á umsækjenda sem hefur aðra menntun en þar er tilgreind er honum því ekki heimilt að horfa framhjá skilyrði auglýsingarinnar. Ástæður þess eru m.a. þær að almenn hæfisskilyrði eru lágmarksskilyrði þess að viðkomandi gegni starfi og *réttmatar væntingar borgaranna* til þess að það sem fram kemur í auglýsingu um lágmarkskröfur sé rétt og mat á því hver muni hljóta starf fari eftir því sem þar greinir. Hér er ekki aðeins um að ræða réttmatar væntingar annarra umsækjenda heldur einnig þeirra sem kunna að hafa kynnt sér efni auglýsingar og vegna kröfunnar ekki sótt um starfið. Ef veitingarvaldshafi vill breyta lágmarkskröfu um starf

eftir á verður hann því almennt að ljúka ráðningarmálinu gagnvart umsækjendum þess og auglýsa starfið að nýju þar sem nýju kröfurnar koma skýrlega fram. Veitingarvaldshafanum væri þá væntanlega heimilt að tilkynna umsækjendum að umsóknir þeirra verði geymdar og þeir komi til greina í það starf nema þeir óski eftir því að draga þær til baka.³²

2.2.3 Viðtöl við umsækjendur

Stjórnvald hefur ýmsar leiðir til að rannsaka mál, þ.e. afla upplýsinga um umsækjendur um starf. Dæmi um það er sjálfstæð gagnaöflun, öflun umsagna frá t.d. fyrrverandi eða núverandi vinnuveitendum, fyrirlögn ýmiss konar prófa og æfinga og að taka viðtöl við umsækjendur. Verður nú vikið að viðtölum við umsækjendur en síðan með almennum hætti að annarri rannsókn máls.

2.2.3.1 Ákvörðun um boðun viðtala

Veitingarvaldshafa er ekki skylt að haga meðferð málsins með þeim hætti að viðtal sé liður í rannsókn þess. Kjósi hann að viðtöl séu þáttur í ráðningarferlinu þarf ekki að taka alla umsækjendur í viðtal. Jafnræðisreglur leiða þannig ekki til þeirrar niðurstöðu, þegar veitingarvaldshafi boðar suma umsækjendur í viðtal, að skylt sé að boða alla umsækjendurnar í viðtal. Veitingarvaldshafi hefur töluvert svigrúm til að ákveða hvaða umsækjendur, af þeim sem fullnægja almennum hæfisskilyrðum og lágmarkskröfum, hann tekur í viðtal. Að baki ákvörðun að boða tiltekna umsækjendur í viðtal býr yfirleitt afmörkun á þeim umsækjendum sem helst koma til greina í starfið, eftir að stjórnvald hefur lagt frummat á almenn hæfisskilyrði, lágmarkskröfur og hæfnissjónarmið. Samhliða því felur ákvörðunin í reynd í sér að þeir sem ekki eru boðaðir í viðtal koma almennt ekki til frekara mats.³³ Veitingarvaldshafi verður því að byggja ákvörðun sína um að boða tiltekna umsækjendur í viðtal á fullnægjandi upplýsingum um umsækjendur með tilliti til þeirra málefna sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar matinu.³⁴

Tvær reglur takmarka þetta svigrúm veitingarvaldshafa. Það eru annars vegar *rannsóknarreglan* og hins vegar *verðleikareglan*. Það leiðir af síðarnefndu reglunni, sem felur í sér að veitingarvaldshafa ber almennt að ráða hæfasta einstaklinginn í starfið, að veitingarvaldshafa ber almennt að boða þá umsækjendur sem eru hæfastir í viðtal. Af fyrrnefndu reglunni leiðir að fullnægjandi upplýsingar verða að liggja fyrir um þá þætti sem veitingarvaldshafi hyggst byggja ákvörðun um ráðningu á. Ef veitingarvaldshafi ætlar að byggja á *huglægum sjónarmiðum*, s.s. persónulegum eiginlegum umsækjenda og hvernig þeir koma fyrir, verður að leggja viðhlítandi grundvöll að slíku mati. Ef aðrar upplýsingar liggja ekki fyrir hjá veitingarvaldshafa um huglæg sjónarmið getur viðtal verið nauðsynlegur þáttur í rannsókn málsins.³⁵

Að undanskildu því sem nú hefur verið rakið á umsækjandi ekki rétt á því að fá að kynna sig munnlega fyrir veitingarvaldshafa eða að vera boðaður í viðtal.³⁶

Veitingarvaldshafi, en ekki utanaðkomandi aðilar, verður að taka ákvörðun um það hvaða umsækjendur eru boðaðir í viðtal ef allir umsækjendur eru ekki boðaðir.³⁷

2.2.3.2 Framkvæmd viðtalsins

Þeir umsækjendur sem eru boðaðir í viðtal koma almennt til frekara mats í því og eftir það. Af *rannsóknarreglunni* og *kröfunni um heildstaðan samanburð á umsækjendum*, sbr. nánar 3. kafla, leiðir að almennt þarf að afla *sambærilegra upplýsinga* um umsækjendur. Það á a.m.k. við um þau atriði sem veitingarvaldshafi hyggst *byggja ákvörðun sína á*. Tökum sem dæmi að veitingarvaldshafi ákveði á síðari stigum ráðningarferlisins að það sem greini í sundur hæfa umsækjendur um starfið samkvæmt *hlutlægum gögnum* málsins, s.s. upplýsingum um menntun, starfsreynslu o.þ.h. í umsóknargögnum, séu *framtíðarsýn* og *persónulegir eiginleikar*, s.s. leiðtogaþæfileikar eða hæfni í mannlegum samskiptum, og að upplýsingar um þessi atriði hafi komið fram í viðtali við einn umsækjandann. Þá verður veitingarvaldshafinn, fyrst hann ætlar að byggja á þessu, að afla fullnægjandi upplýsinga um þessi atriði hjá öðrum umsækjendum einnig, a.m.k. þeim sem helst koma til greina í starfið og eru ekki útilokaðir frá því vegna annarra atriða. Staðlaðar spurningar í viðtölum geta hjálpað til við að gæta að þessu atriði. Stundum verður þó, eftir að viðtal hefur farið fram, að afla frekara upplýsinga til að gæta að þessu atriði.³⁸ Krafa um jafnræði getur þó leitt til þess að veita beri umsækjendum frekari upplýsingar eða að þeir séu spurðir nánar út í tiltekin atriði ef t.d. einn umsækjandi hefur sérstaka þekkingu á starfinu, s.s. vegna þess að hann gegnir eða hefur gegnt því tímabundið áður.

Víða virðist pottur vera brotinn þegar kemur að *skráningarskyldunni* og *varðveisluskyldunni* (sjá 26. og 27. gr. uppl. og IV. kafla laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.) Stjórnvaldi er skylt að skrá niður *munlegar upplýsingar* sem geta haft *þýðingu* fyrir málið og er *ekki að finna annars staðar* í gögnum málsins, sjá 27. gr. uppl. Af skráningarskyldunni leiðir að almennt verður að skrá niður þær upplýsingar sem fram koma í viðtölum og er ekki að finna í umsóknargögnum eða öðrum gögnum málsins. Það getur verið erfitt fyrir veitingarvaldshafa að vita fyrirfram hvaða upplýsingar geti haft þýðingu fyrir úrlausn málsins.³⁹ Það er því almennt í betra samræmi við sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti að skrá niður þær upplýsingar sem gætu haft slík áhrif á málið. Af þessu leiðir að ekki þarf að skrá niður það sem skiptir engu máli fyrir úrlausn málsins. Auk þess verður stjórnvald að skrá niður helstu vörðurnar í málsmeðferðinni svo þær liggi fyrir. Til viðbótar skráningarskyldu verður stjórnvald jafnframt að *varðveita* bæði þau gögn sem verða til við skráningu munlegra upplýsinga sem og önnur gögn málsins, þ. á m. umsóknargögn. Þeim er almennt ekki heimilt að eyða gögnum málsins eða senda þau til baka til umsækjenda. Þessi gögn eru skilaskyld til opinberra skjalasafna.⁴⁰ (sjá 26. gr. uppl. og lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, sbr. t.d. III. kafla þeirra.)

Veitingarvaldshafi þarf ekki sjálfur að sitja viðtöl við umsækjendur. Hann getur falið starfsfólki sínu eða utanaðkomandi aðilum að sinna þeim. Það verður þó almennt að teljast í betra samræmi við þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin að starfsfólk stjórnvalds sitji í viðtölum við umsækjendur svo það geti sjálft lagt mat á umsækjendur og það sem þar kemur fram. Í þeim tilvikum byggja þeir ákvörðunina á *eigin mati* á því sem þar fór fram. Ef aðeins utanaðkomandi aðili sinnir þessum þætti ferlisins er hann í því hlutverki að safna saman upplýsingum og veita veitingarvaldshafa ráðgjöf eða álit. Álitid verður að vera *rökstutt*.⁴¹ Sama á við um aðra umsagnaradila sem veita veitingarvaldshafa

umsögn.⁴² Takmarkanir eru á því að stjórnvald geti lagt örökstudd álit eða umsagnir til grundvallar ákvörðun sinni enda hefur það þá ekki allar upplýsingar og forsendur sem búa að baki umsögninni. Af rannsóknarreglunni leiðir að stjórnvald verður að hafa allar upplýsingar og forsendur sem búa að baki ákvörðun þess. Jafnframt kemur það þá í hlut utanaðkomandi aðila að gæta að *skeráningarskyldunni* og *varðveisluskuldunni*. Þeir verða að *skrú niður* allar upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir ákvörðunina. Auk þess verða þeir að *varðveita* þessar upplýsingar og önnur gögn málsins sem verða til í ferlinu og *afbenda* þau til veitingarvaldshafans svo hann geti fullnægt framangreindum skyldum sem hvíla á honum.⁴³ Almenn þarf að tilgreina þessar skyldur utanaðkomandi aðila í þjónustusamningi stjórnvaldsins við hann.

Ef umsækjandi gerir hærri launakröfur eða lýsir öðrum hugmyndum um laun t.d. í viðtali en veitingarvaldshafi er reiðubúinn til að fallast á er almennt ekki heimilt að útiloka viðkomandi frá frekara mati til að koma til greina í starfið. Í því tilviki ber veitingarvaldshafa að leiðbeina viðkomandi um að hugmyndir þeirra um laun nái ekki saman og, ef á reynir, hvort umsækjandi vilji áfram koma til greina í starfið.⁴⁴

Að lokum þarf að gæta að því að spurningar til umsækjenda séu viðeigandi í ljósi tilgangs viðtalsins, eðli starfsins og lagareglna. Af *medalbófsreglunni* leiðir að almennt er ekki heimilt að ganga lengra í upplýsingaöflun um umsækjendur en þörf er á til að taka ákvörðun í málinu. Þannig má almennt ekki afla upplýsinga sem hafa ekki þýðingu fyrir úrlausn málsins eða eru ekki viðeigandi fyrir það. Sambærilegar takmarkanir geta leitt af *persónuverndarlögum*, þ.e. að ekki sé aflað frekari persónuupplýsinga um umsækjendur en þörf er á til úrlausnar málsins. Ef til stendur að spyrja eða afla viðkvæmra persónuupplýsinga kann að vera betra að tilgreina það í auglýsingu eða tilkynna umsækjendum um það með öðrum hætti fyrirfram svo þeir geti dregið umsókn sína til baka óski þeir þess. Þá þarf að gæta að spurningarnar, og þá væntanlega það sjónarmið við úrlausn málsins sem þeim er ætlað að varpa ljósi á í tilviki umsækjenda, fari ekki í bága við *jafnréttislög*, t.d. hvort viðkomandi hyggist eignast börn í framtíðinni.

2.2.4 Frekari könnun á umsækjendum og öflun umsagna

2.2.4.1 Frekari könnun á umsækjendum

Eins og áður hefur verið vikið að getur stjórnvald aflað upplýsinga um umsækjendur með ýmsum öðrum leiðum. Í ráðningarmálum eru stundum lögð próf fyrir umsækjendur, s.s. persónuleikapróf og hæfnispróf, og æfingar, t.d. æfingar sem er ætlað að kanna leiðtogaþæfileika. Jafnframt getur stjórnvald haft samband við umsækjendur og aflað frekari upplýsinga um eðli og inntak náms eða verkefna sem þeir hafa sinnt í fyrri störfum.⁴⁵ Þegar stjórnvald rannsakar mál þarf að gæta að ákveðnum atriðum sem getið hefur verið hér að framan. (Um rannsóknarregluna sjá: Páll Hreinsson 1994, 35 og 105-118; Páll Hreinsson 2013, 469-559). Rétt þykir hins vegar að draga þau saman með eftirfarandi hætti:

- Ef tilefni er til getur stjórnvald á grundvelli rannsóknar- og leiðbeiningarskyldunnar þurft að vekja athygli umsækjanda á því að ónógar eða óskýrar upplýsingar liggi fyrir og gefa honum tækifæri á að koma á framfæri frekari skýringum eða upplýsingum, sbr. 10. og 7. gr. ssl.⁴⁶
- Gæta þarf að því að afla sambærilegra upplýsinga um umsækjendur svo heildstæður samamburður geti farið fram á þeim, sbr. 10. gr. ssl.⁴⁷
- Gæta þarf að því að ganga ekki lengra en þörf er á í upplýsingaöflun og afla upplýsinga um atriði sem ekki hafa þýðingu fyrir úrlausn málsins, sbr. 10. og 12. gr. ssl.
- Leitast skal við að hraða rannsókn máls eins og unnt er, sbr. 10. og 9. gr. ssl.
- Ef upplýsingarnar eru veittar munnlega, þær hafa þýðingu fyrir úrlausn þess og er ekki að finna í öðrum gögnum málsins ber að skrá þær niður og varðveita, sbr. 26. og 27. gr. uppl.

2.2.4.2 Andmælaréttur þegar umsagna er aflað um umsækjendur

Oft reynir á öflun umsagna í starfsmannamálum, t.d. frá fyrrverandi eða núverandi vinnuveitendum eða öðrum sem þekkja til umsækjanda. Framanreifuð atriði um rannsóknarregluna eiga við um umsagnir umsagnaraðila enda eru þær hluti af rannsókn málsins. Til viðbótar þeim reynir á *andmælarétt* viðkomandi umsækjanda, sbr. 13. gr. ssl. (Um andmælaregluna sjá: Páll Hreinsson 1994, 30-32 og 161-162, Páll Hreinsson 2013, 569-627). Í framkvæmd reynast stundum vera brotalamir á meðferð málsins þegar kemur að þessum þætti. Það leiðir einnig af skráningarskyldunni að sé umsögn veitt munnlega verður að skrá hana niður og varðveita. Skráningar- og varðveisluskyldan eru því nauðsynlegar forsendur þess að andmælarétturinn geti verið raunhæfur og virkur í sumum tilfellum.

Að baki andmælaréttinum búa tvenns konar rök. Annars vegar er andmælarétturinn nátengdur *rannsóknarreglunni*. Með því að gefa aðila máls færi á að koma fram sjónarmiðum sínum um efni málsins eru auknar líkur á því að *fullnægjandi og réttar upplýsingar* liggi fyrir í málinu og að stjórnvald geti tekið efnislega rétta ákvörðun í því.⁴⁸ Hins vegar tengist andmælarétturinn *virðingu fyrir málsaðilanum*. Með því að gefa honum færi á að tjá sig um efni máls er honum gefið tækifæri til að hafa áhrif á mál sem varðar hann og taka þátt í því. Jafnframt er hann líklegri til að setta sig við niðurstöðu málsins og vera síður tortrygginn gagnvart henni. Hafa verður þessi rök í huga þegar lagt er mat á hvort veita eigi aðila andmælarétt. (Róbert R. Spanó 2009, 128; Róbert R. Spanó 2002, 363-416).

Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft, sbr. 13. gr. ssl. Þar sem ráðningarmál hefst almennt með umsókn umsækjanda reynir aðallega á andmælaregluna í þeim tilvikum þegar stjórnvald aflar upplýsinga um umsækjanda. Þrjú skilyrði verða að vera fyrir hendi svo stjórnvaldi sé *skilytt að eigin frumkvæði* að kynna framkomnar upplýsingar fyrir umsækjanda í máli sem hefst að frumkvæði hans og gefa honum sanngjarnt tækifæri til að tjá sig um þær, óski hann þess, *áður* en stjórnvaldið tekur ákvörðun í málinu. Þessi skilyrði eru:

1. Um þarf að vera að ræða *ný gögn eða upplýsingar* sem umsækjanda er *ekki kunnugt um að hafi bæst við málið*;
2. telja verður að þær séu umsækjanda *í óhag* og;
3. hafi *verulega þýðingu* fyrir úrlausn málsins. (Sjá Alþt. 116. löggj.þ., þskj. 505.)

Þessi skilyrði eru oft til staðar þegar stjórnvald fær *neikvæða umsögn* frá einhverjum sem þekkir til umsækjanda, t.d. fyrirverandi vinnuveitanda eða leiðbeinanda umsækjanda.⁴⁹ Rétt er að víkja nánar að þessum skilyrðum.

Af fyrsta skilyrðinu leiðir að ekki þarf að gefa umsækjanda andmælarétt ef gögnin eða upplýsingarnar liggja þegar fyrir í málinu og/ eða honum er kunnugt um að þau hafi bæst við málið. Það getur verið haldbært að álykta sem svo að skilyrðinu sé ekki fullnægt í vissum tilvikum þegar aðila *má vera kunnugt* um að tiltekin gögn eða upplýsingar hafi bæst við mál. Dæmi um það er ef hann hefur unnið áður fyrir viðkomandi stjórnvald eða aðila eða þeir hafa haft kynni af honum áður og umsækjandinn veit að stjórnvaldið eða aðilinn býr yfir þessum upplýsingum um hann og kemur að ráðningarferlinu. Þó ber að gæta fyllstu varfærni við að álykta um hvað aðila má vera kunnugt um. Í vafa ber almennt að veita honum andmælarétt.⁵⁰

Samkvæmt öðru skilyrðinu verða gögnin eða upplýsingarnar að vera umsækjandanum í óhag. Það á almennt við þegar vinnuveitandi gefur umsækjanda neikvæða umsögn, s.s. mælir ekki með viðkomandi eða telur að viðkomandi hafi ekki staðið sig vel í starfi. Það er meira álitamál hvernig ber að líta á umsögn sem hefur að geyma tilgreiningu á bæði kostum og göllum. Í því tilfelli verður að leggja heildstætt mat á umsögnina og meta hvoru megin hryggjar hún fellur, þ.e. er hún umsækjanda í hag eða óhag. Þrátt fyrir að heildarmat á umsögn leiði til þess að hún sé talin aðila í hag kann að vera að einstakar upplýsingar í umsögn séu viðkomandi í óhag og geti gefið tilefni til að veita andmælarétt að því gefnu að þriðja skilyrðinu sé fullnægt um þessar tilteknu upplýsingar. Dæmi um það er umsögn um lögfræðing í lögfræðistarf sem er almennt jákvæð um hann en þar sem tekið er fram að hann hafi ekki góða þekkingu á tilteknu réttarsviði. Þar sem veitingarvaldshafinn leggur áherslu á að sá sem verður ráðinn í starfið hafi góð tök á umræddu réttarsviði getur verið að þörf sé á að bera þessar upplýsingar undir umsækjandann.

Orðalag síðasta skilyrðisins um verulega þýðingu gefur samkvæmt almennri málvenju eða málvitund ekki endilega vísbendingu um inntak þess í framkvæmd. Þegar framkvæmdin er virt mætti samkvæmt almennri málvitund fremur orða skilyrðið eins og skilyrðið um skráningarskyldu í 27. gr. uppl., þ.e. að gögnin eða upplýsingarnar hafi *þýðingu* fyrir úrlausn málsins. Í framkvæmd hefur þannig ekki þurft mikið til svo að gögn eða upplýsingar teljist hafi *verulega þýðingu* fyrir úrlausn máls. Almennt nægir að upplýsingarnar skipti máli fyrir þau sjónarmið sem veitingarvaldshafi byggir ákvörðunina á eða að veitingarvaldshafi hafi byggt á umræddum gögnum eða sjónarmiði. Til að mynda hafi veitingarvaldshafi í rökstuðningi fyrir ákvörðun bent á að sá sem var ráðinn í starfið hafi fengið ágæt meðmæli eða þyki góður í mannlegum samskiptum og fyrir liggur að vinnuveitandi annars umsækjanda hafi talið viðkomandi vera sléman í mannlegum samskiptum er þessu skilyrði almennt fullnægt. Þrátt fyrir að kröfurnar til þess að gögnin

eða upplýsingarnar hafi *vernlega* þýðingu séu ekki miklar í framkvæmd geta þær engu að síður leitt til þess að skilyrðinu sé ekki fullnægt. Þetta getur átt við í þeim tilfellum þegar neikvæð umsögn hefur í heildarmati á umsækjendum ekki sérstaka þýðingu við úrlausn máls, t.d. vegna þess að önnur hæfnissjónarmið skipta mestu máli fyrir matið eða staðfesta aðeins það sem verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum málsins.⁵¹ Ef viðkomandi umsækjandi kemur t.d. samkvæmt hlutlægum gögnum málsins ekki með raunhæfum hætti til greina sem hæfasti umsækjandinn, t.d. vegna þess að sá sem á að ráða í starf stendur hinum umsækjandanum langt um framar hvað varðar menntun og starfsreynslu og þessi hæfnissjónarmið hafa aukið vægi í matinu. Í vafa er almennt betra að veita viðkomandi andmælarétt.

Undantekningar geta átt við frá andmælarétti umsækjanda. Þeirra helstu er getið í 13. gr. ssl. Ekki þarf að veita umsækjanda andmælarétt ef *afstaða hans liggur fyrir* til atriðisins eða að það er *angljóslega óþarft* að veita honum andmælarétt. Þar sem um undantekningar frá mikilvægri lagareglu er að ræða, sem er atlað að tryggja réttaröryggi aðila máls, þarf almennt mikið að koma til svo að undantekningarnar eigi við. Með öðrum orðum verður skilyrðunum að vera fullnægt með skýrum hætti svo þær eigi við. Með skírskotun til þessa og þeirra lagaraka sem búa að baki andmælaréttinum má meta umsagnir umsagnaraðila með hliðsjón af því hvort þar komi fram einhverjar hlutlægar eða áþreifanlegar upplýsingar um starfsmann fremur en mjög almennar og huglægar skoðanir vinnuveitanda. Ekki er útilokað að viðkomandi eigi andmælarétt í síðara tilfallinu en meiri líkur eru á því að andmælarétturinn virkist þegar hinar fyrrnefndu upplýsingar koma fram í umsögn og þær fullnægja skilyrðunum þremur sem er lýst hér að framan. Þess ber að geta að takmarkanir geta verið á því að hversu miklu leyti veitingarvaldshafi geti byggt á mjög almennri eða óáþreifanlegri umsögn um starfsmann og þá án þess að fá fram frekari rök, forsendur eða dæmi. Sé ekki litið til viðkomandi upplýsinga við mat á umsækjanda er þriðja skilyrðinu almennt ekki fullnægt.

2.3 Ákvörðunartakan og málsmeðferð í kjölfarið

2.3.1 Ákvörðunartakan

Veitingarvaldshafinn, en ekki utanaðkomandi aðili, tekur ákvörðun um það hvaða umsækjandi telst vera hæfastur og verður ráðinn í starfið. Sú ákvörðun verður að byggjast á fullnægjandi upplýsingum um alla umsækjendur. Því verður veitingarvaldshafinn sjálfur að hafa þessar upplýsingar undir höndum ella getur hann ekki lagt mat á umsækjendur. Fjallað verður um mat á umsækjendum í 3. kafla. Huga þarf að ýmsum atriðum eftir að ákvörðunin hefur verið tekin en að þeim verður nú vikið.

2.3.2 Birting ákvörðunar og sérstakar leiðbeiningar

Samkvæmt *birtingarreglunni* (20. gr. ssl.) ber stjórnvaldi almennt að tilkynna öllum umsækjendum um niðurstöðu málsins. (Um birtingarregluna og kæruleiðbeiningar sjá: Páll Hreinsson 1994, 37 og 207-220; Páll Hreinsson 2013, 857-861). Birta verður ákvörðun svo fljótt sem því verður við komið, sbr. málshraðareglu 9. gr. ssl. Ekki er heimilt að draga óþarflega að tilkynna öðrum en þeim sem er veitt staða ákvörðunina.⁵² Þótt ekki

sé gerð bein krafa til þess samkvæmt birtingarreglunni að tilkynningin sé *skrifleg* er það almennt betra og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Oftast eru umsóknir enda lagðar fram með skriflegum hætti. Sé það ekki gert ber stjórnvaldi að skrá þær niður, svo ekki fari milli mála hvenær þær hafi borist og fleiri atriði sem halda þarf til haga, eða óska eftir því við aðila að hann sendi skriflega umsókn.⁵³ Ef niðurstaða máls er tilkynnt munnlega verður stjórnvaldið engu að síður að *skrá niður* hver hún er, sbr. *skeráningar-skýlduna*, og svara skriflegum erindum umsækjenda skriflega nema ljóst sé að þeir sætti sig við munnleg svör, sbr. *svarregluna*.

Það er verkefni veitingarvaldshafa, en ekki annarra stjórnvalda eða utanaðkomandi aðila, að tilkynna umsækjendum um niðurstöðu máls.⁵⁴

Í tilkynningu til annarra umsækjenda en þess sem var ráðinn í starfið (sjá m.a. 4. mgr. 20. gr. ssl.) verður almennt að taka eftirfarandi fram:

1. Tilgreina verður *hver* af umsækjendum hafi verið *ráðinn í starfið*.⁵⁵
2. Ef rökstuðningur fylgir ekki samhliða tilkynningunni verður að *leiðbeina um rétt aðila til að fá rökstuðning*, sbr. 1. tölul. 2. mgr. og 3. mgr. 20. gr. ssl.⁵⁶
3. *Leiðbeina verður um kærubeimild*, þegar hún er fyrir hendi, kærufresti, kærugjöld, svo og hvert beina skuli kærú, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. ssl.
4. *Leiðbeina verður um frest* til þess að bera ákvörðun *undir dómstóla* ef slíkur frestur er lögákveðinn, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. ssl.

Í 26. gr. ssl. er kveðið á um *almenna kærubeimild* til æðra stjórnvalds þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 49. gr. stml. verður ákvörðunum á grundvelli starfsmannalaga aftur á móti ekki skotið til æðri stjórnvalda nema öðruvísi sé mælt fyrir um í einstökum ákvæðum laga. Með ákvæðinu hefur verið skorið á almenna kærubeimild 26. gr. ssl. Í 109. og 111. gr. svstjl. eru viss starfsmannamál, þ. á m. ráðningar, undanskildar kærú til innanríkisráðuneytisins. Vegna þess eru ákvarðanir um ráðningar í opinber störf almennt ekki kærulegar til æðri stjórnvalda, s.s. þess ráðuneytis sem fer með viðkomandi málefnaflokk. Af því leiðir að almennt þarf ekki að leiðbeina um kærubeimild í ráðningarmálum. Þá eru almennt ekki frestir til að bera ráðningarmál undir dómstóla og því á 3. tölul. 2. mgr. 20. gr. ssl. sjaldan við í þessum málum.

Veitingarvaldshafa er heimilt að ráða engan af umsækjendum um starfið þótt einhverjir þeirra fullnægi almennum hæfisskilyrðum og lágmarkskröfum.⁵⁷ Ákvörðun um að ráða engan í starf eða hætta við að ráða í starf yfir höfuð getur verið svokölluð stjórnvaldsákvörðun. Því ber að tilkynna um þá niðurstöðu í samræmi við birtingarregluna og eftir atvikum, sé þess óskað, veita rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun.⁵⁸

2.3.3 Rökstuðningur ákvörðunar

Eins og áður segir er ekki skylt að láta rökstuðning fyrir ákvörðun um ráðningu í opinbert starf fylgja með tilkynningu um niðurstöðu máls. (Um rökstuðning sjá: Páll Hreinsson 1994, 37 og 220-237; Páll Hreinsson 2013, 813-857). Aftur á móti eiga umsækjendur rétt á því að fá rökstuðning óski þeir þess, sbr. 1. mgr. 21. gr. ssl. Þeir verða að biðja

um hann innan 14 daga frá því að þeim var tilkynnt ákvörðunin og stjórnvaldið skal láta hann í té innan 14 daga frá því að beiðnin barst, sbr. 3. mgr. 21. gr. ssl.

Það vill stundum brenna við að reglur um efni rökstuðnings séu brotnar í ráðningarmálum. Samkvæmt 22. gr. ssl. skal í rökstuðningi vísa til þeirra *réttarreglna* sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á. Að því marki, sem ákvörðun byggist á *mati*, skal í rökstuðningi greina frá þeim *meginsjónarmiðum* sem ráðandi voru við matið. Þar sem ástæða er til skal í rökstuðningi einnig rekja í stuttu máli *upplýsingar um þau málsatvik* sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Almennt skal við það miða að rökstuðningur sé *stuttur og glöggur* um þau atriði sem réðu úrslitum máls en þó það *greinargóður* að aðili máls geti af lestri hans *áttad sig á eða skilið* af hverju niðurstaða málsins hafi orðið sú sem raun varð. (Sjá Alþt. 116. löggj.þ, þskjl. 505.)⁵⁹

Í ráðningarmálum þarf aðeins að rökstyðja af hverju sá sem var ráðinn í starfið hafi fengið það. Ekki þarf að rökstyðja af hverju aðrir umsækjendur hafi ekki verið ráðnir eða bera saman einstaka umsækjendur við þann sem var ráðinn í starfið. Færa ber fram þau rök sem raunverulegu bjuggu að baki ákvörðuninni. Í þeim tilvikum þegar enginn er ráðinn í starfið verður að gera grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem bjuggu að baki þeirri ákvörðun. Ekki er nauðsynleg að rökstyðja sérstaklega af hverju hver og einn var ekki ráðinn í starfið.⁶⁰

Í ráðningarmálum, þar sem einhver er ráðinn í starf, verður almennt að gera grein fyrir því að hvers konar starfsmanni var verið að leita að í starfið og/eða þeim meginsjónarmiðum, s.s. almennum hæfisskilyrðum, lágmarkskröfum og hæfnissjónarmiðum, sem var byggt á í málinu. Ef einhver sjónarmið höfðu aukið vægi er betra að gert sé grein fyrir því. Þá verður að gera grein fyrir þeim upplýsingum um þann sem var ráðinn í starfið sem skiptu máli í þessu sambandi. Ekki er nægjanlegt að telja aðeins upp upplýsingar úr umsóknargögnum viðkomandi. Helst verður að *heimfara* upplýsingarnar undir þau sjónarmið sem lítið var til, þ.e. útskýra hvernig viðkomandi starfsmaður var metinn samkvæmt þeim sjónarmiðum sem voru lögð til grundvallar.⁶¹ Þannig endurspeglar rökstuðningur niðurstöðu mats á umsækjandanum, sbr. nánar 3. kafla. Rétt er að ítreka að stjórnvaldinu ber að færa fram þau rök sem bjuggu raunverulega að baki ákvörðuninni.⁶²

2.3.4 Aðgangur að gögnum málsins.

2.3.4.1 Meginreglan um upplýsingarétt aðila máls

Umsækjendur eiga rétt á því að fá aðgang að gögnum ráðningarmálsins bæði á meðan það er til meðferðar, þ.e. áður en ákvörðun er tekin í því, og eftir að því er lokið, sbr. meginreglu 15. gr. ssl. um upplýsingarétt aðila máls. (Um upplýsingarétt aðila máls sjá: Páll Hreinsson 1994, 36-37 og 183-203; Páll Hreinsson 2013, 627-671). Almennt er því ekki hægt að heita umsagnaraðilum trúnaði um umsagnir þeirra.⁶³ Aðrir en aðilar máls, s.s. fjölmiðlamenn, geta mögulega átt rétt á aðgangi að gögnum málsins á grundvelli upplýsingalaga eða persónuverndarlaga.⁶⁴ Réttur aðila máls til aðgangs að gögnum þess samkvæmt stjórnslulögum er almennt ríkari en réttur almennings samkvæmt upplýsingalögum. Þá er tekið fram í 2. mgr. 44. gr. persónuverndarlaga að þau lög takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum máls samkvæmt stjórnslu- og upplýsingalögum.⁶⁵

Upplýsingarétturinn er nátengdur andmælaréttinum. Það getur verið forsenda þess að andmælarétturinn sé raunhæfur og virkur að aðili máls geti kynnt sér gögn þess og síðan í framhaldinu tjáð sig um þau. Jafnframt getur hann skipt máli eftir að ráðningarmálinu lýkur. Aðili máls hefur hagsmuni af því að geta gengið úr skugga um að byggt hafi verið á réttum upplýsingum eða lagt mat á það hvort komist hafi verið að réttri niðurstöðu, m.a. um það að hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn í starfið, svo hann geti í framhaldinu ákveðið hvort hann vilji bera málið undir eftirlitsaðila á borð við dómstóla eða umboðsmann Alþingis.

Meginreglan er sú samkvæmt 15. gr. ssl. að umsækjandi á rétt á öllum gögnum málsins og lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita aðgang að gögnum samkvæmt ákvæðinu, sbr. 1. og 5. mgr. lagagreinarinnar.

2.3.4.2 Hvað telst til gagna málsins?

Fyrst verður að afmarka hvað telst til gagna málsins. Reynar helst á það í málum þar sem utanaðkomandi aðilar hafi komið að ferlinu. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. ssl. eru það þau skjöl og önnur gögn *er mál varða*. Skjöl og önnur gögn verða því að hafa ákvæðin tengsl við tilgreint stjórnslumál til þess að falla undir upplýsingarétt aðila í merkingu ákvæðisins. Líta verður til þess hvort þau hafi efnislega þýðingu eða tengsl við úrlausnarefni málsins.⁶⁶ Skjöl og önnur gögn sem ályktanir eða niðurstæða tiltekins máls byggist á varða það mál. Upplýsingarétturinn er þó viðtækari en svo að hann nái aðeins til þeirra gagna sem hafa að geyma þær efnislegu forsendur sem úrlausn stjórnslumáls byggist á eða að mati stjórnvalds hafa þýðingu í undirbúningi að töku stjórnvaldsákvörðunar. Það getur enda risið ágreiningur um hvort og þá hvaða þýðingu tiltekið gagn skuli hafa við úrlausn máls, þ. á m. hvort þær ályktanir sem hafa verið dregnar af því hafi verið forsvaranlegar.⁶⁷

Gögn og upplýsingar sem til verða við meðferð málsins hjá utanaðkomandi aðila verða hluti af stjórnslumálinu enda hafa þær almennt efnislega þýðingu eða tengjast úrlausnarefni málsins og falla þar með undir upplýsingarétt aðila máls. Þetta á m.a. við um upplýsingar sem fram koma í viðtölum og hafa þýðingu fyrir úrlausn málsins.⁶⁸

Við nánara mat á því hvaða upplýsingar og gögn tilheyra stjórnslumáli er hægt að líta til annars vegar rannsóknarreglunnar og hins vegar skráningarskyldunnar. Af rannsóknarreglunni leiðir, sem fyrr greinir, að veitingarvaldshafi verður að tryggja að viðhlítandi upplýsingar liggja fyrir um þau atriði sem stjórnvaldið telur að eigi að hafa þýðingu við samanburð milli hæfra umsækjenda. Ef rannsókn máls er að hluta til í höndum utanaðkomandi aðila verður veitingarvaldshafi að tryggja að að hann hafi undir höndum allar upplýsingar sem máli skipta svo hann geti tekið sjálfstæða afstöðu til umsækjenda og þá m.a. hvort hann fallist á mat utanaðkomandi aðila. Þannig tilheyra ráðningarmálinu ekki aðeins þau gögn sem hafa að geyma forsendur ákvörðunar eða niðurstöðu heldur einnig önnur gögn sem hafa orðið til við rannsókn málsins og hafa efnislega þýðingu eða tengsl við úrlausnarefnið. Þá leiðir af skráningarskyldunni að veitingarvaldshafa ber að afla allra upplýsinga um málsatvik sem eru veittar utanaðkomandi aðila munnlega og gátu haft þýðingu við úrlausn málsins og eru ekki að finna í öðrum gögnum þess.⁶⁹

2.3.4.3 Undantekningar frá upplýsingaréttinum

Frá meginreglu 1. mgr. 15. gr. ssl. er að finna *undantekningar* bæði í því ákvæði og í 16. og 17. gr. sömu laga. Mikilvægustu undantekningarnar í ráðningarmálum eru annars vegar í 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. ssl. sem fjallar um *vinnuskjöl* og hins vegar í 17. gr. sömu laga sem hefur að geyma *matskennda undanþágu*.

2.3.4.3.1 Vinnuskjöl

Í 16. gr. ssl. er kveðið á um gögn sem eru undanþegin upplýsingarétti. Ef undantekning á aðeins við um hluta gagns ber að veita aðila málsins aðgang að öðrum hlutum skjalsins, sbr. 2. mgr. 16. gr. ssl.⁷⁰

Í téðum 3. tölul. er, eins og áður segir, að finna undantekningu um svonefnd *vinnuskjöl*. Oft taka stjórnvöld saman vinnuskjöl til að undirbúa ákvörðun eða aðrar lyktir máls. Þar kann að vera að finna vangaveltur eða hugrenningar sem að lokum er ekki byggt á við úrlausn máls. Vinnuskjöl sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota eru undanþegin upplýsingarétti aðila máls. Þó á aðili aðgang að vinnuskjöllum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá.

Oft gætir misskilnings um inntak þessa hugtaks í stjórnslulögum. Samkvæmt ákvæðinu hafa vinnuskjöl a.m.k. tvö einkenni. Þau hafa verið

1. rituð af stjórnvaldi og;
2. til eigin afnota.

Ef vinnuskjöl eru samin af öðrum en stjórnvaldinu, t.d. utanaðkomandi aðila eða um-sagnaraðila, eða stjórnvaldið hefur samið skjalið en t.d. sent það öðrum getur skjalið misst einkenni sitt sem vinnuskjal.

Auk þess á undantekningin um vinnuskjöl ekki við ef:

1. þar er að finna upplýsingar um endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða;
2. upplýsingar sem verður ekki aflað annars staðar frá.⁷¹

Sama á við ef um skráningarskyldar upplýsingar er að ræða og þær koma ekki fram annars staðar í gögnum málsins. Svo langt sem það nær má við umfjöllun um vinnuskjöl í stjórnslulögum líta til reglna upplýsingalaga í 8. gr. um vinnugögn.

Gögn þar sem lagt er mat á umsækjendur, t.d. þar sem þeim er gefin einkunn og hafa að geyma forsendur fyrir ákvörðun í málinu teljast almennt ekki til vinnuskjala. Sama gildir um mat utanaðkomandi aðila þar sem er að finna rökstuðning eða forsendur fyrir tillögum þeirra til veitingarvaldshafa um skref í málinu eða hvern á að ráða í starfið.

2.3.4.2 Matskennda undanþágan

Í 17. gr. ssl. er kveðið á um matskennda undanþágu frá upplýsingaréttinum. Þar segir að þegar sérstaklega stendur á er stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að

gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum.

Þar sem um undanþágu er að ræða ber almennt að túlka ákvæðið *þröngt*. Í því sambandi er ástæða til að vekja athygli á orðalagi ákvæðisins þar sem gert er ráð fyrir að almanna- eða einkahagsmunir séu *mun ríkari* en hagsmunir aðila málsins. Gerðar eru því töluverðar kröfur til þess að almanna- og einkahagsmunir vegi þyngra en hagsmunir aðila málsins.⁷²

Jafnframt leiðir af eðli ákvæðisins, þ.e. að um matskennt ákvæði er að ræða, að almennt er ekki hægt að beita því með almennum, afgerandi eða fortakslausum hætti heldur þarf almennt að fara fram *mat í hverju tilviki* með hliðsjón af málsatvikum og gögnum máls.⁷³

Ekki er útilokað að hagsmunir aðila máls af því að fá upplýsingar um aðra en þann sem var ráðinn í starfið, eftir að ráðningarferlinu lýkur, eru almennt séð minni en hagsmunir hans af því að fá upplýsingar um þann sem fékk starfið. Þrátt fyrir það er ekki loku fyrir það skotið að aðili geti fengið upplýsingar um aðra en þá sem voru ráðnir, t.d. þann hóp umsækjenda sem hefur verið boðaður í viðtal. Almennt á aðili máls rétt á því að fá m.a. eftirfarandi gögn og upplýsingar:

- allar upplýsingar um sjálfan sig,⁷⁴
- ferilskrá og umsóknargögn þess sem fékk starfið,⁷⁵
- það sem hefur verið skráð niður um þann sem fékk starfið við meðferð málsins, s.s. í viðtölum og umsagnir umsagnaraðila, auk;
- mat stjórnvaldsins á viðkomandi eða eftir atvikum mat utanaðkomandi aðila á viðkomandi.
- (fleiri gögn sé þeim til að dreifa.)

Þrátt fyrir það getur verið að í þessum gögnum sé að finna viðkvæmar persónuupplýsingar, almennar persónuupplýsingar eða upplýsingar um einkahagi umsækjanda sem ekki hafa þýðingu fyrir úrlausn málsins, s.s. um fjölskylduhagi og ljósmyndir af viðkomandi. Í þeim tilvikum getur hagsmunamatíð horft öðruvísi við og rétt verið að hafna aðgangi að þeim með vísan til 17. gr. ssl. Við hagsmunamatíð má hafa hliðsjón af því annars vegar á hvaða upplýsingum stjórnvaldið hefur byggt ákvörðun sína og hins vegar hvort um sé að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar, s.s. þær sem greinir í 8. gr. persónuverndarlaga.⁷⁶ Þegar gögn hafa geyma upplýsingar sem rétt er að takmarka aðgang að á aðili máls rétt á öðrum hlutum gagnsins sé hægt að afmarka aðrar upplýsingar frá þeim, sbr. til hliðsjónar meginregla 2. mgr. 16. gr. ssl.

3. Mat á umsækjendum

3.1 Veitingarvaldshafi velur almennt sjónarmið sem byggt er á og ákveður vægi þeirra

Samkvæmt *verðleikareglunni* ber að ráða hæfasta umsækjandann um starfið á grundvelli faglegra sjónarmiða.⁷⁷ Það, hver telst hæfasti einstaklingurinn, ræðst af *matsgrundvellingum*,

þ.e. almennum hæfisskilyrðum, lágmarkskröfum og hæfnissjónarmiðum. (Um málefna-
leg sjónarmið og sjónarmið sem hafa aukið vægi sjá: Starfsskilyrði stjórnvalda 2007,
23-36 og 39-42). Áður hefur verið vikið að því að fjallað er um almenn hæfisskilyrði í 6.
gr. stml. fyrir starfsmenn ríkisins en það ræðst af sveitarstjórnarlögum, kjarasamningum,
samþykktum og óskráðum reglum í tilviki starfsmanna sveitarfélaga. Í sérlægum um við-
komandi stjórnvald kann að vera mælt fyrir um hæfnissjónarmið. Þegar þessum heim-
ildum sleppir hafa ekki verið lögfest hæfnissjónarmið sem stjórnvöldum ber almennt að
byggja ákvörðun um veitingu stöðu á.⁷⁸

Í þessu sambandi þykir þó rétt að vekja athygli 26. gr. jrl. Af 1., 4. og 5. mgr. ákvæðis-
ins leiðir að við mat á því hvort mismunað hafi verið á grundvelli kynferðis við ráðningu
í opinbert starf skuli taka mið af *menntun, starfsreynslu, sérþekkingu* eða *öðrum sérstöku-
m hæfileikum* sem krafa er gerð um í viðkomandi starf samkvæmt lögum eða reglugerðum
eða telja verður annars að komi að gagni í starfinu. Þegar umsækjendur eru af báðum
kynjum verður stjórnvald því almennt að hafa í huga að við mat á því hvort mismunað
hafi verið á grundvelli kyns við ráðningu í starf samkvæmt 26. gr. jrl. verði horft til
þessara atriða.⁷⁹

Þegar framangreindar heimildir mæla ekki fyrir um annað kemur það í hlut veit-
ingarvaldshafa að velja hvaða málefnalegu sjónarmið hann hyggst byggja ákvörðunina
á.⁸⁰ Almennt verður að telja að sjónarmið tengd menntun, starfsreynslu og þekkingu á
viðkomandi sviði séu málefnaleg. Almennt er ekki málefnalegt að láta töluverða starfs-
reynslu vinna gegn umsækjanda.⁸¹ Heimilt er að líta til starfsreynslu umsækjanda í því
starfi sem sótt er um hafi hann áður gegnt því starfi.⁸² Jafnframt getur verið heimilt að
líta til huglægra sjónarmiða á borð við persónulegra eiginleika, s.s. leiðtogahæfileika og
hæfni í mannlegum samskiptum, frammistöðu í viðtali og framtíðarsýn umsækjanda fyrir
starfið eða stjórnvaldið. Í þessu sambandi er hægt að hafa hliðsjón af IV. kafla starfs-
mannalaga sem mælir fyrir um skyldur ríkisstarfsmanna. Í 1. mgr. 14. gr. stml. kemur
t.d. fram að starfsmaður skuli rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvítna. Hann
skuli gæta kurteisi, lipurðar og réttýni í starfi sínu. Hann skuli forðast að hafa nokkuð
það að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis eða varpað
getur rýrd á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Sé byggt á framtíðarsýn og
áherslum umsækjenda við matið verða þær að falla að þörfum hins opinbera og þeim
hagsmunum sem stjórnvaldi er ætlað að starfa í þágu.

Auk þess verður fullnægjandi heildarsamanburður að fara fram á umsækjendum að
öðru leyti.⁸³

Til leiðbeiningar má segja að almennt má byggja á þeim sjónarmiðum sem eru við-
eigandi og hafa þýðingu fyrir það hvernig viðkomandi er líklegur til að standa sig í
tilteknu starfi.⁸⁴ Eðli og inntak viðkomandi starfs getur því skipt máli fyrir það hvaða
sjónarmið teljast málefnaleg. Við val á sjónarmiðum verður því að horfa til þeirra verk-
efna sem starfsmaður mun koma til með að sinna, og í því ljósi hvers konar starfsmanni
stjórnvaldið er að leita eftir. Atriði er varða þarfir og hagsmuni stjórnvaldsins geta verið
málefnalegar við matið.⁸⁵ Almennt er aftur á móti óheimilt að byggja á sjónarmiðum
er tengjast kynferði umsækjenda (samanber þó undantekningar í jafnréttislögum eins

og þau hafa verið túlkuð af Hæstarétti), kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 11. gr. ssl.⁸⁶ Jafnframt verða þau að vera í samræmi við mannréttindareglur. Þannig er t.d. almennt ekki hægt að gera kröfu um að aðild að félagasamtökum til að koma til greina í starf.⁸⁷

Þau sjónarmið sem stjórnvald velur verða að vera í eðlilegu og raunverulegu samhengi við eðli og inntak þess starfs sem á að ráða í. Ekki er heimilt að halda sjónarmiðum á lofti til málamynda og byggja í reynd á öðrum sjónarmiðum, s.s. pólitískum tengslum eða kunningsskap. Einnig er ekki heimilt að *sérsmíða* auglýsingu og val á sjónarmiðum fyrirfram þannig að auknar líkur séu á því að tiltekinn aðili, sem stjórnvald hefur augastað á, komi betur út í samanburði við aðra.⁸⁸

Stjórnvald ákveður einnig hver af þeim málefnalegu sjónarmiðum sem það hefur valið fá *aukið vægi* andspænis hinum. Val á því hvaða sjónarmið fær aukið vægi verður þó að vera forsvaranlegt.⁸⁹ Það verður að vera í eðlilegu samhengi við það starf sem um ræðir hverju sinni sem og í eðlilegu samhengi við þær kröfur sem eru gerðar til starfsins í lögum, ef svo ber undir. Þegar nokkrir umsækjendur eru hæfir velur stjórnvald stundum tiltekin sjónarmið sem það hyggst leggja áherslu á við mat á hæfustu umsækjendunum. Í sérlögum kann að vera finna lögbundnar forgangsreglur í starf, sjá t.d. 32. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og forgangsreglu jafnréttis laga sem mótuð hefur verið af Hæstarétti, sbr. einnig 24. gr. jrl.⁹⁰

3.2 Ályktanir og mat veitingarvaldshafa

3.2.1 *Krafa um heildstæðan samanburð. Frá vinagreidda til vísindabyggju*

Eftir að veitingarvaldshafi hefur afmarkað þau lögbundnu sjónarmið og þau málefnalegu sjónarmið sem hann hyggst byggja ákvörðunina á og ákveðið vægi sjónarmiðanna verður að meta umsækjendur í ljósi þeirra á grundvelli fullnægjandi upplýsinga. Gera verður þá *kröfu að heildstæður samanburður* fari fram á umsækjendum í þessu ljósi.⁹¹ Almennt er ekki heimilt að líta framhjá umsækjendum sem hafa of mikla menntun eða starfsreynslu.⁹² Um er að ræða *heildstætt mat* sem er ávallt að vissu marki háð huglægni afstöðu þess sem framkvæmir það.

Ráða ber hæfasta umsækjandann í starfið og miðar allt matið að því. Margar af reglum stjórnsýsluréttarins er ætlað að gæta að réttaröryggi borgaranna og að auka líkur á því að stjórnvaldið taki efnislega rétta ákvörðun. Mikilvægt er að gæta vel að þessum reglum og byggja ráðningu í opinbert starf ekki á ómálefnalegum sjónarmiðum, s.s. pólitískum sjónarmiðum eða kunningskap o.þ.h. Ráðning í opinbert starf er ekki vinagreiddi. Einnig verður að hafa hugfast að ráðning í starf er mjög matskennd ákvörðun sem verður ávallt að einhverju marki háð huglægi mati þess sem veitir hana. Ekki er þörf á að því að umbreyta matinu í reikniformúlur, t.d. með því að gefa tilteknum sjónarmiðum töluleg gildi sem og mat á umsækjanda út frá þeim sjónarmiðum og síðan reikna saman þau stig sem hver umsækjanda fær til að komast að því hver sé hæfasti umsækjandinn. Þótt nákvæm vinnubrögð sem þessi geti auðveldað matið má ekki gleyma því að um heildstætt og hug-

lægt mat er að ræða sem verður að vera eðlilegt og viðeigandi miðað við það starf sem er verið að veita og hagsmuni og þarfir stjórnvaldsins hverju sinni.

3.2.2 Ályktanir og mat veitingarvaldshafa verður að vera forsvaranlegt

Ályktanir veitingarvaldshafa af gögnum málsins og mat hans á þeim upplýsingum sem þar koma fram, í ljósi þeirra málefnalegu sjónarmiða sem eru lögð til grundvallar, verður að vera forsvaranlegt. (Um forsvaranlegt mat sjá: Starfsskilyrði stjórnvalda 2007, 42). Í því felst að þær verða að vera eðlilegar, haldbærar eða verjanlegar. Þannig getur það verið óforsvaranlegt að álykta sem svo að umsækjandi A, sem hefur doktorspróf á því sviði sem starfið er á, hafi verri eða aðeins jafngóða menntun og sá sem hefur bakkal-áruspróf á öðru eða almennara sviði en starfið er á. Aftur á móti gæti stjórnvaldið talið að aðeins viss menntun sé nauðsynleg í starfið en aðrir þættir séu mikilvægari eða hafi meira vægi.⁹³ Sem endranær verður að hafa í huga að ályktanir og mat stjórnvalda á umsækjendum miðar að því að komast að því hvaða umsækjandi sé hæfastur. Þá getur verið óforsvaranlegt að byggja matið nær eingöngu á huglægum atriðum og líta fram hjá atriðum sem verða ráðin af hlutlægum gögnum s.s. menntun og starfsreynslu.⁹⁴ Ef umsækjandi er ráðinn í starf sem bersýnilega er ekki eins hæfur og annar umsækjandi er mat stjórnvaldsins óforsvaranlegt.⁹⁵

4. Hlutverk og úrræði eftirlitsaðila í ráðningarmálum

4.1 Hlutverk eftirlitsaðila í ráðningarmálum

Eftirlitsaðilar utan stjórnskerfis framkvæmdarvaldsins á bord við dómstóla og umboðsmann Alþingis eru ekki í sömu stöðu og veitingarvaldshafi. Í fyrsta lagi er veitingarvaldshafa samkvæmt lögum falið að taka ákvörðun um ráðningu í opinbert starf. Hlutverk eftirlitsaðila er því ekki að taka nýja ákvörðun í stað veitingarvaldshafans, endurmeta umsækjendur út frá eigin skoðunum á því hvaða sjónarmið hafi borið að leggja til grundvallar eða lýsa því hvort þeir séu sammála mati veitingarvaldshafans á því hver sé hæfasti umsækjandinn miðað við þau málefnalegu sjónarmið sem voru lögð til grundvallar. Þeirra verkefni er að endurskoða ákvörðunina út frá því hvort stjórnvöld hafi fylgt réttum lagareglum við úrlausn málsins, eins og þeim hefur m.a. verið lýst í 2. og 3. kafla hér að framan.⁹⁶ Þannig leggja þeir almennt mat á það hvort fullnægjandi upplýsingar hafi verið fyrir hendi (*rannsóknarreglan*) og gætt hefur verið að öðrum málsmeðferðarreglum, hvort þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar og vægi þeirra hafi verið málefnalegt (*réttmatisreglan*) og að ályktanir og mat stjórnvalda á gögnum málsins hafi verið *forsvaranlegt*.

Í öðru lagi hefur eftirlitsaðilinn ekki tekið þátt í ráðningarferlinu eða verið „á staðnum“ í því ferli. Það kunna því að vera takmörk fyrir því að hvaða leyti þeir geta endurskoðað suma þætti í málsmeðferðinni. Þetta á einkum við um huglæg sjónarmið, s.s. persónulega eiginleika, sem stjórnvald byggir á og atriði sem koma t.d. fram í viðtali. Rétt þykir þó að minna á í þessu sambandi á *skeráningar- og varðveisluskyldu* stjórnvalda.⁹⁷ Stjórnvöld geta þurft að bera hallann af því að gögn málsins séu ófullnægjandi.

4.2 Úrræði eftirlitsaðila í ráðningarmálum

Dómstólar hafa almennt heimild til að ógilda stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt dómkröfu um slíka niðurstöðu. Skilyrðum til að ógilda ákvörðun um ráðningu í opinbert starf eru þó sjaldnast fullnægt. Ástæða þess er sú að sá sem hefur verið ráðinn í starfið og er í góðri trú, og jafnvel hefur hafið störf, hefur hagsmuni af því að ákvörðun stjórnvaldsins verði ekki haggð. Ekki er víst að þetta eigi við ef sá sem var ráðinn í starfið hefur átt þátt í því að reglur stjórnsýsluréttarins hafi verið brotnar, t.d. komið sér saman við veitingarvaldshafa um að ráða sig þar sem þeir séu pólitískir bandamenn. Sönnun um slík atriði er þó verulegum erfiðleikum háð.

Þess í stað lúta dómkröfur í dómsmálum almennt að því að annar umsækjandi en sá sem fékk starfið hljóti skaðabætur eða miskabætur. Til að geta hlotið skaðabætur verður viðkomandi að sanna eða gera nægjanlega líklegt að hann hefði verið ráðinn í starfið ef allt hefði verið með felldu og sýna fram á tjón sitt af ákvörðuninni.⁹⁸ Í ljósi edlis þessara mála, m.a. að um mjög matskenndar ákvæðanir er að ræða, getur verið erfitt að sýna fram á þessi atriði. Til að hljóta miskabætur verður viðkomandi að sýna fram á að ráðningarfærið eða önnur samskipti hafi falið í sér *ólögmata meingerð gegn persónu* viðkomandi, sbr. b-lið 2. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993.⁹⁹ Eitthvað þarf þó að koma til svo að þessu skilyrði sé fullnægt. Aðili getur einnig farið fram á að dómstólar viðurkenni ólögmæti ákvörðunar.

Umboðsmaður Alþingis veitir álit sem eru ekki bindandi fyrir stjórnvöld. Í álitum sínum getur hann beint tilmælum til stjórnvalda, sbr. b-lið 2. mgr. 10. gr. umboðsmannslaganna. Tilmæli umboðsmanns taka mið af veruleika þessara mála fyrir dómstólum hvað varðar ógildingu þeirra og bætur. Stundum fer umboðsmaður þó þá leið að mælast til þess að stjórnvaldið leitist til að rétta hlut viðkomandi sem brotið hefur verið gegn. Stjórnvald getur brugðist við slíkum tilmælum t.d. með greiðslu skaða- eða miskabóta, ef svo ber undir. Í öðrum tilvikum kann afsökunarbeiðni stjórnvalds að vera viðeigandi viðbrögð við brotum þeirra á reglum sem hafa ekki slíkar lögfylgjur í för með sér, sbr. sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti.

Til viðbótar við dómstóla og umboðsmann Alþingis er einnig hægt að leita til *kærufnendar jafnréttismála* ef viðkomandi telur að jafnréttislög hafi verið brotin. (Sjá 5. og 6. gr. jrl.) Kærufnendin leggur þá mat á hvort mismunad hafi verið á grundvelli kyns við ráðningu í starfið og er úrskurður nefndarinnar bindandi. Hægt er að bera niðurstöðu og málsmeðferð nefndarinnar undir dómstóla og umboðsmann Alþingis.

5. Lokaorð

Stjórnvöldum ber almennt að ráða hæfasta umsækjandann í opinbert starf á grundvelli faglegra/málefnalegra sjónarmiða. Allt ráðningarferlið tekur mið af þessari kröfu. Stjórnvöld verða einnig að gæta að ýmsum reglum stjórnsýsluréttar við ráðningu í opinbert starf. Í greininni var gerð grein fyrir þeim reglum sem reynir á í ráðningarferlinu. Ráðningarferlinu var skipt upp í þrjú stig. Í fyrsta lagi var vikið að auglýsingu lausra starf og öðrum undirbúningi. Í öðru lagi meðferð málsins eftir að umsóknir berast. Í þriðja lagi ákvörðunartökunni og meðferð málsins í kjölfarið. Einnig var lýst þeim reglum sem

gilda um mat stjórnvalda á umsækjendum og ályktanir þeirra af gögnum málsins. Þá var að lokum vikið að hlutverki og úrræðum eftirlitsaðila á borð við dómstóla og umboðsmann Alþingis í ráðningarmálum.

Heimildir

Alþingistíðindi.

Páll Hreinsson (2005). *Hafisreglur stjórnýslulaga*. Reykjavík. Bókaútgáfan Codex.

Páll Hreinsson (1994). *Stjórnýslulögin. Skýringarrit*. Reykjavík. Forsætisráðuneytið.

Páll Hreinsson (2013). *Stjórnýsluréttur. Málsmeðferð*. Reykjavík. Bókaútgáfan Codex.

Róbert R. Spanó (2009). „Stjórnýsluréttur“, í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskerar lögfræði*. Reykjavík. Bókaútgáfa Codex.

Róbert R. Spanó. „Þróun andmælaeglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnýslulaga.“ *Úlfjótur* 2002, 3. tbl., 363-416.

Starfskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnýslu. (2007). Reykjavík.

Dómar Hæstaréttar Íslands:

Hrd. 1993, bls. 2230 (339/1990).

Hrd. 1997, bls. 1544 (310/1996).

Hrd. 1998, bls. 4533 (224/1998).

Hrd. 2000, bls. 2131 (486/1999).

Hrd. 2002, bls. 3066 (121/2002).

Hrd. 2004, bls. 153(330/2003).

Hrd. 2006, bls. 4891 (195/2006).

Hrd. frá 14. apríl 2011 í máli nr. 412/2010.

Álit umboðsmanns Alþingis:

álit umboðsmanns Alþingis frá 8. júní 1989 í máli nr. 106/1989.

álit umboðsmanns Alþingis frá 29. september 1989 í máli nr. 65/1989.

bréf umboðsmanns Alþingis frá 28. september 1990 í máli nr. 244/1990.

álit umboðsmanns Alþingis frá 10. september 1992 í máli nr. 382/1991.

álit umboðsmanns Alþingis frá 3. ágúst 1995 í máli nr. 1196/1994.

álit umboðsmanns Alþingis frá 13. október 1995 í máli nr. 1097/1994.

bréf umboðsmanns Alþingis frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994.

álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júlí 1996 í máli nr. 1215/1994.

álit umboðsmanns Alþingis frá 15. október 1996 í máli nr. 1611/1995.

álit umboðsmanns Alþingis frá 18. október 1996 í máli nr. 1811/1995.

álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.

álit umboðsmanns Alþingis frá 22. júlí 1999 í máli nr. 2408/1998.

álit umboðsmanns Alþingis frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2699/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 29. febrúar 2000 í máli nr. 2641/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 22. júní 2000 í máli nr. 2795/1999.

bréf umboðsmanns Alþingis frá 27. júní 2000 í máli nr. 2569/1998.

álit umboðsmanns Alþingis frá 31. júlí 2000 í máli nr. 2696/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2000 í máli nr. 2630/1998.

álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2862/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 31. janúar 2001 í máli nr. 2862/1999.

álit umboðsmanns Alþingis frá 20. febrúar 2001 í máli nr. 2701/2001.

álit umboðsmanns Alþingis frá 21. maí 2001 í máli nr. 2999/2000.
álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2011.
álit umboðsmanns Alþingis frá 5. febrúar 2002 í máli nr. 3245/2001.
álit umboðsmanns Alþingis frá 26. maí 2003 í máli nr. 3616/2002.
álit umboðsmanns Alþingis frá 2. júní 2003 í máli nr. 3680/2002.
álit umboðsmanns Alþingis frá 11. maí 2003 í máli nr. 3667/2002.
álit umboðsmanns Alþingis frá 1. júlí 2003 í málum nr. 3684/2003 og 3714/2003.
álit umboðsmanns Alþingis frá 20. maí 2004 í máli nr. 3989/2003.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2004 í máli nr. 4020/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003.
álit umboðsmanns Alþingis frá 1. september 2004 í máli nr. 3956/2003.
álit umboðsmanns Alþingis frá 29. nóvember 2004 í máli nr. 4108/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 22. mars 2005 í máli nr. 4227/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júní 2005 í máli nr. 4249/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 11. júlí 2005 í máli nr. 4217/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 2005 í máli nr. 3977/2003.
álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005 í máli nr. 4413/2005.
álit umboðsmanns Alþingis frá 10. janúar 2006 í máli nr. 4279/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 7. mars 2006 í máli nr. 4469/2005.
álit umboðsmanns Alþingis frá 21. mars 2006 í máli nr. 4210/2004.
álit umboðsmanns Alþingis frá 22. desember 2006 í máli nr. 4686/2006.
álit umboðsmanns Alþingis frá 20. janúar 2008 í máli nr. 4699/2006.
bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 2008 í máli nr. 5151/2007.
álit umboðsmanns Alþingis frá 17. nóvember 2008 í máli nr. 5129/2007.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2006 í máli nr. 4866/2006.
bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 2008 í máli nr. 5151/2007.
álit umboðsmanns Alþingis frá 10. desember 2008 í málum nr. 5124/2007 og 5196/2007.
álit umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2008 í máli nr. 5519/2008.
álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2008 í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008.
álit umboðsmanns Alþingis frá 8. maí 2009 í máli nr. 5408/2008.
álit umboðsmanns Alþingis frá 19. ágúst 2009 í máli nr. 5118/2007.
álit umboðsmanns Alþingis frá 28. september 2009 í máli nr. 5466/2009.
álit umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2009 í máli nr. 5466/2009.
álit umboðsmanns Alþingis frá 24. mars 2010 í máli nr. 5424/2008.
álit umboðsmanns Alþingis frá 16. apríl 2010 í máli nr. 5481/2008.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2010 í máli nr. 5947/2010.
álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september 2010 í máli nr. 5893/2010.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 31. desember 2010 í máli nr. 5740/2009.
álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010.
álit umboðsmanns Alþingis frá 15. mars 2011 í máli nr. 6121/2010.
álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2011 í máli nr. 5890/2010.
álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júlí 2011 í máli nr. 6218/2010.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2011 í máli nr. 5986/2010.
bréf umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2011 í máli nr. 6329/2011.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 4. febrúar 2013 í máli nr. 6614/2011.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 1. mars 2013 í máli nr. 6560/2011.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 26. mars 2013 í máli nr. 7066/2012.

álit setts umboðsmanns Alþingis frá 28. júlí 2013 í máli nr. 6649/2011.
álit umboðsmanns Alþingis frá 25. september 2013 í máli nr. 7100/2012.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 1. október 2013 í máli nr. 6395/2011.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 4. febrúar 2013 í máli nr. 6614/2011.
álit umboðsmanns Alþingis frá 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012.
álit umboðsmanns Alþingis frá 30. maí 2014 í máli nr. 7382/2013.
álit setts umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2014 í máli nr. 7408/2013.
álit umboðsmanns Alþingis frá 30. september 2014 í máli nr. 7923/2014.
álit umboðsmanns Alþingis frá 5. desember 2014 í máli nr. 7889/2014.

Aftanmálsgreinar

- 1 Ég færi Önnu Tryggvadóttur, Maren Albertsdóttur og Margræti Maríu Grétarsdóttur, lögfræðingum hjá embætti umboðsmanns Alþingis, þakkir fyrir að hafa lesið yfir drög að greininni og komið með athugasemdir og ábendingar. Ég ber þó að sjálfsögðu einni ábyrgð á efni greinarinnar.
- 2 Sjá til hliðsjónar bréf umboðsmanns Alþingis frá 27. júní 2000 í máli nr. 2569/1998.
- 3 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.
- 4 Sjá til hliðsjónar bréf umboðsmanns Alþingis frá 27. júní 2000 í máli nr. 2569/1998 og álit umboðsmanns Alþingis frá 10. janúar 2006 í máli nr. 4279/2004.
- 5 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 2005 í máli nr. 3977/2003.
- 6 Sjá til hliðsjónar Hrd. 2000, bls. 2131 (486/1999).
- 7 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009.
- 8 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2008 í máli nr. 5519/2008.
- 9 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. október 1996 í máli nr. 1811/1995, álit umboðsmanns Alþingis frá 29. september 1989 í máli nr. 65/1989, bréf umboðsmanns Alþingis frá 28. september 1990 í máli nr. 244/1990, álit umboðsmanns Alþingis frá 1. september 2004 í máli nr. 3956/2003, álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2006 í máli nr. 4866/2006, álit umboðsmanns Alþingis frá 1. júlí 2003 í málum nr. 3684/2003 og 3714/2003 og álit umboðsmanns Alþingis frá 15. október 1996 í máli nr. 1611/1995 og bréf álit umboðsmanns Alþingis frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994.
- 10 Sjá bréf umboðsmanns Alþingis frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994.
- 11 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001 og álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.
- 12 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júlí 2011 í máli nr. 6218/2010.
- 13 Sjá bréf umboðsmanns Alþingis frá 2. febrúar 1996 í máli nr. 1320/1994.
- 14 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2862/1999.
- 15 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 7. mars 2006 í máli nr. 4469/2005.
- 16 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2014 í máli nr. 7408/2013 og álit umboðsmanns Alþingis frá 7. mars 2006 í máli nr. 4469/2005. Sjá einnig Hrd. 2002, bls. 3066 (121/2002), Hrd. 2004, bls. 153(330/2003) og Hrd. 2006, bls. 4891 (195/2006).
- 17 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 22. júlí 1999 í máli nr. 2408/1998.
- 18 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003.
- 19 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001, álit umboðsmanns Alþingis frá 2. júní 2003 í máli nr. 3680/2002 og álit umboðsmanns Alþingis frá 13. október 1995 í máli nr. 1097/1994.
- 20 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001.

- 21 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júlí 1996 í máli nr. 1215/1994 og álit umboðsmanns Alþingis frá 20. maí 2004 í máli nr. 3989/2003.
- 22 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 8. maí 2009 í máli nr. 5408/2008 og álit umboðsmanns Alþingis frá 30. maí 2014 í máli nr. 7382/2013.
- 23 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 26. maí 2003 í máli nr. 3616/2002, álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2004 í máli nr. 4020/2004 og álit umboðsmanns Alþingis frá 11. júlí 2005 í máli nr. 4217/2004.
- 24 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 25. september 2013 í máli nr. 7100/2012.
- 25 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012.
- 26 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.
- 27 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. mars 2010 í máli nr. 5424/2008.
- 28 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 19. ágúst 2009 í máli nr. 5118/2007.
- 29 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2699/1999.
- 30 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 31. janúar 2001 í máli nr. 2862/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010.
- 31 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010.
- 32 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010.
- 33 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005 í máli nr. 4413/2005.
- 34 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. mars 2010 í máli nr. 5424/2008.
- 35 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júlí 2011 í máli nr. 6218/2010 og álit umboðsmanns Alþingis frá 17. nóvember 2008 í máli nr. 5129/2007.
- 36 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 2005 í máli nr. 3977/2003.
- 37 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 26. maí 2003 í máli nr. 3616/2002.
- 38 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. febrúar 2000 í máli nr. 2641/1999.
- 39 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 21. maí 2001 í máli nr. 2999/2000, álit umboðsmanns Alþingis frá 29. nóvember 2004 í máli nr. 4108/2004, álit umboðsmanns Alþingis frá 11. júlí 2005 í máli nr. 4217/2004, álit umboðsmanns Alþingis frá 22. júní 2000 í máli nr. 2795/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010, álit umboðsmanns Alþingis frá 2. júní 2003 í máli nr. 3680/2002 og álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 2005 í máli nr. 3977/2003.
- 40 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2685/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2011 í máli nr. 5890/2010 og álit umboðsmanns Alþingis frá 2. júní 2003 í máli nr. 3680/2002.
- 41 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.
- 42 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 20. febrúar 2001 í máli nr. 2701/2001, álit umboðsmanns Alþingis frá 20. janúar 2008 í máli nr. 4699/2006 og álit umboðsmanns Alþingis frá 5. febrúar 2002 í máli nr. 3245/2001.
- 43 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001 og álit umboðsmanns Alþingis frá 28. september 2009 í máli nr. 5466/2009.
- 44 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999.
- 45 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 19. ágúst 2009 í máli nr. 5118/2007.
- 46 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 22. júní 2000 í máli nr. 2795/1999.
- 47 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2008 í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008.
- 48 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 11. maí 2003 í máli nr. 3667/2002.
- 49 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. maí 2001 í máli nr. 2999/2000, álit setts umboðsmanns Alþingis frá 28. júlí 2013 í máli nr. 6649/2011, álit umboðsmanns Alþingis frá 22.

- júní 2000 í máli nr. 2795/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 11. maí 2003 í máli nr. 3667/2002, álit umboðsmanns Alþingis frá 10. desember 2008 í málum nr. 5124/2007 og 5196/2007 og álit umboðsmanns Alþingis frá 31. júlí 2000 í máli nr. 2696/1999.
- 50 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 1. mars 2013 í máli nr. 6560/2011 og álit umboðsmanns Alþingis frá 31. janúar 2001 í máli nr. 2862/1999.
- 51 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 28. september 2009 í máli nr. 5466/2009.
- 52 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 5. febrúar 2002 í máli nr. 3245/2001
- 53 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 8. júní 1989 í máli nr. 106/1989.
- 54 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júní 2005 í máli nr. 4249/2004.
- 55 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2010 í máli nr. 5947/2010.
- 56 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 20. nóvember 2000 í máli nr. 2793/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 1999 í máli nr. 2202/1997.
- 57 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 3. ágúst 1995 í máli nr. 1196/1994 og álit umboðsmanns Alþingis frá 30. september 2014 í máli nr. 7923/2014.
- 58 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. september 2014 í máli nr. 7923/2014 og álit umboðsmanns Alþingis frá 5. desember 2014 í máli nr. 7889/2014.
- 59 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2010 í máli nr. 5947/2010.
- 60 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. september 2014 í máli nr. 7923/2014
- 61 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003, álit umboðsmanns Alþingis frá 24. september 2010 í máli nr. 5893/2010, álit umboðsmanns Alþingis frá 29. apríl 2011 í málum nr. 5949/2010 og 5959/2010 og álit umboðsmanns Alþingis frá 7. mars 2006 í máli nr. 4469/2005.
- 62 Sjá til hliðsjónar bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 2008 í máli nr. 5151/2007.
- 63 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 11. júlí 2005 í máli nr. 4217/2004.
- 64 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 22. desember 2006 í máli nr. 4686/2006.
- 65 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2010 í máli nr. 5947/2010.
- 66 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. mars 2011 í máli nr. 6121/2010, álit umboðsmanns Alþingis frá 16. apríl 2010 í máli nr. 5481/2008, álit umboðsmanns Alþingis frá 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012 og álit setts umboðsmanns 28. september 2009 í máli nr. 5466/2008.
- 67 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. mars 2011 í máli nr. 6121/2010 og álit umboðsmanns Alþingis 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012.
- 68 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2011 í máli nr. 5890/2010, álit umboðsmanns Alþingis frá 22. desember 2006 í máli nr. 4686/2006, bréf umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2011 í máli nr. 6329/2011 og álit umboðsmanns Alþingis frá 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012.
- 69 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012.
- 70 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júlí 2011 í máli nr. 6218/2010.
- 71 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003.
- 72 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2009 í máli nr. 5466/2009.
- 73 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 2. nóvember 1999 í máli nr. 2685/1999, álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001 og álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3955/2003.
- 74 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. nóvember 2000 í máli nr. 2787/1999 og álit umboðsmanns Alþingis frá 24. júní 2011 í máli nr. 5890/2010.
- 75 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 14. júlí 2011 í máli nr. 6218/2010.
- 76 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. nóvember 2001 í málum nr. 3091/2000 og 3215/2001.

- 77 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 10. september 1992 í máli nr. 382/1991.
- 78 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. nóvember 2004 í máli nr. 4108/2004.
- 79 Sjá til hliðsjónar Hrd. 1998, bls. 4533 (224/1998) og Hrd. 2004, bls. 153 (330/2003).
- 80 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2005 í máli nr. 4413/2005.
- 81 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 15. júlí 2005 í máli nr. 3977/2003.
- 82 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. nóvember 2004 í máli nr. 4108/2004 og álit umboðsmanns Alþingis frá 22. mars 2005 í máli nr. 4227/2004.
- 83 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2004 í máli nr. 3769/2003.
- 84 Sjá til hliðsjónar Hrd. 1997, bls. 1544 (310/1996).
- 85 Sjá til hliðsjónar Hrd. 1993, bls. 2230 (339/1990).
- 86 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 31. desember 2010 í máli nr. 5740/2009.
- 87 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2011 í máli nr. 5986/2010.
- 88 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. nóvember 2000 í máli nr. 2630/1998.
- 89 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 4. febrúar 2013 í máli nr. 6614/2011 og álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009.
- 90 Sjá til hliðsjónar Hrd. 1993, bls. 2230 (339/1990).
- 91 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2008 í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008, álit umboðsmanns Alþingis frá 21. mars 2006 í máli nr. 4210/2004, álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 6137/2010 og álit setts umboðsmanns Alþingis frá 26. mars 2013 í máli nr. 7066/2012.
- 92 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 26. mars 2013 í máli nr. 7066/2012.
- 93 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 28. september 2009 í máli nr. 5466/2009, álit umboðsmanns Alþingis frá 30. desember 2008 í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008, álit umboðsmanns Alþingis frá 21. mars 2006 í máli nr. 4210/2004, álit setts umboðsmanns Alþingis frá 4. febrúar 2013 í máli nr. 6614/2011, álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 5864/2009 og álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júní 2012 í máli nr. 6137/2010.
- 94 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 4. febrúar 2013 í máli nr. 6614/2011.
- 95 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 21. mars 2006 í máli nr. 4210/2004.
- 96 Sjá til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 1. október 2013 í máli nr. 6395/2011.
- 97 Sjá til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 29. nóvember 2004 í máli nr. 4108/2004, bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. júní 2008 í máli nr. 5151/2007 og álit umboðsmanns Alþingis frá 20. febrúar 2001 í máli nr. 2701/2001.
- 98 Sjá til hliðsjónar Hrd. 1997, bls. 1544 (310/1996)
- 99 Sjá til hliðsjónar Hrd. frá 14. apríl 2011 í máli nr. 412/2010.