

## **Skipan í embætti skrifstofustjóra**

*skrifstofu stjórnarsýslu- og samfélagsþróunar í forsætisráðuneyti*

**Greinargerð rýnihóps**

**15. apríl 2011**

## Inngangur

Í kjölfar úrskurðar kæruneftndar jafnréttismála í máli nr. 3/2010 fól forsætisráðherra rýnihópi þriggja sérfræðinga að fara yfir ferli undirbúnings skipunar skrifstofustjóra á skrifstofu stjórnslu- og samfélagsþróunar í forsætisráðuneytinu. Í rýnihópnum voru: Elsa S. Þorkelsdóttir, lögfræðingur, Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, dósent og Sveinbjörg Pálsdóttir, stjórnsluráðgjafi. Samkvæmt erindisbréfi<sup>1</sup> var hópnum ætlað að fara yfir matsferli ráðgjafa, greina og meta hvað ólíkt væri með þeim forsendum er lagðar voru til grundvallar af hálfu ráðgjafa og embættismanna forsætisráðuneytisins í matsferlinu og forsendum kæruneftndar jafnréttismála sem lagðar voru til grundvallar niðurstöðu nefndarinnar. Þá var rýnihópnum ætlað að meta hvaða lærdóm mætti draga af ferlinu í heild og hvort og þá hvernig væri ástæða til að breyta vinnubrögðum og/eða löggjöf til samræmingar. Í tengslum við hið síðastnefnda var rýnihópnum jafnframt falið að leggja fram tillögur sínar teldi hann tilefni til.

Lögð var áhersla á að rýnihópurinn skilaði niðurstöðum sem fyrst og var brugðist við því af fremsta megni. Verkefnin voru fjölþætt og fór hópurinn vítt í gagnaöflun sinni. Þá fundaði hann með eftirtöldum aðilum: Ragnhildi Arnljótsdóttur, ráðuneytisstjóra, Arndísi Ósk Jónsdóttur, stjórnunar- og mannauðsráðgjafa, Einari Karli Hallvarðssyni, settum ríkislögmanni og Magnúsi Péturssyni, ríkissáttasemjara. Þá var formanni kæruneftndar jafnréttismála, Birni L. Bergssyni boðið að mæta á fund rýnihópsins sem hann þáði ekki.

Í þessari greinargerð verða niðurstöður rýnihópsins kynntar. Byrjað verður á að lýsa umsóknar- og skipunarferli skrifstofustjóra, þ.m.t. matsferli ráðgjafans og um það fjallað í ljósi hugmynda um faglegt og samræmt ráðningarferli. Þá verður farið yfir úrskurð kæruneftndar jafnréttismála og forsendurnar að baki niðurstöðu hennar og rakin afstaða rýnihópsins til þess hvernig mismunandi forsendur og mat, annars vegar ráðuneytisins og hins vegar kæruneftndar, birtast. Að síðustu verður sett fram stutt yfirlit yfir umbótatillögur rýnihópsins.

## I. Umsóknar- og skipunarferli skrifstofustjóra í faglegu ljósi

Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007, með síðari breytingum, breyttist starfsemi forsætisráðuneytisins frá og með 1. október 2009. Í breytingunni fólst flutningur verkefna milli ráðuneyta, aukið forystuhlutverk ráðuneytisins innan Stjórnarráðsins og nýtt skipurit. Þessi breyting á starfsemi ráðuneytisins átti m.a. að styðja við markmið um aukna skilvirkni, gegnsæi og vönduð vinnubrögð innan stjórnslunnar. Verkefni þessu tengd heyrta m.a. undir nýja skrifstofu stjórnslu- og samfélagsþróunar.

### Framkvæmd

#### *Aðkoma ráðgjafa*

Í upphafi undirbúnings að skipun í embætti skrifstofustjóra skrifstofu stjórnslu- og samfélagsþróunar var leitað eftir samvinnu við stjórnunar- og mannauðsráðgjafa til að sinna hæfnismati á væntanlegum umsækjendum og aðstoða með því ráðuneytið við að finna hæfasta einstaklinginn til starfsins miðað

<sup>1</sup> Sjá nánar um hlutverk og verkefni rýnihópsins í erindisbréfi frá 29. mars 2011

við þær hæfniskröfur sem lagðar skyldu til grundvallar. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum var horfið frá upphaflegri tillögu ráðgjafa að verktillhögun (sbr. drög að verksamningi) og í samráði við hann ákveðið að afmarka aðkomu hans við eftirfarandi verkþætti: Gerð auglýsingar í samvinnu við ráðuneytið til að tryggja að sömu hæfnisviðmið yrðu lögð til grundvallar allt matsferlið, viðtöl við umsækjendur byggð á skilgreindum hæfnisþáttum, gerð hæfnismats og ritun greinargerðar á lokastigi.<sup>2</sup> Mat ráðgjafa yrði ekki endanlegt mat á hæfni umsækjenda þar sem frekari gagna um hæfni þeirra yrði jafnframt aflað, þ.e. umsókn og ferilskrá, mat ráðuneytisstjóra og umsagnaraðila.

#### *Skilgreining hæfnisþátta og mat á hæfni*

Í upphafi unnu ráðgjafi og embættismenn ráðuneytisins drög að starfsgreiningu þar sem helstu þættir viðkomandi starfs voru greindir og starfslýsing mótuð með hliðsjón af stöðu og verkefnum skrifstofunnar í nýju skipuriti. Á grundvelli framangreinds voru sjö hæfnisþættir fyrir starfið skilgreindir af ráðgjafa. Var sérhver þáttur síðan útfærður nánar m.t.t. hegðunar er spáir fyrir um frammistöðu í starfi og hafði hver hæfnisþáttur, með nokkrum undartekningum, jafnmikið vægi. Þá voru mótaðar spurningar fyrir viðtal við umsækjendur sem tóku mið af framangreindu og höfðu að markmiði að draga fram þá hegðun er spáir fyrir um frammistöðu í sérhverjum hæfnisþætti fyrir sig. Voru hæfnisþættirnir settir fram í auglýsingu um starfið og mótun spurninganna vegna mats á hæfnisþáttum og vægi fyrir hvern þátt unnið áður en umsækjendahópurinn lá fyrir.

#### *Úrvinnsla umsókna og umsóknargagna*

Forsætisráðuneytinu bárust 41 umsókn um embætti skrifstofustjóra en ein umsóknanna var dregin til baka. Voru umsóknir og umsóknargögn flokkuð á fjármála- og rekstrarskrifstofu ráðuneytisins. Að því loknu var 21 umsækjandi valinn af embættismönnun ráðuneytisins og ráðgjafa og boðaðir í fyrra viðtal.

#### *Viðtöl I og II – framkvæmd*

Ráðgjafi og ráðuneytisstjóri sátu öll viðtölin, bæði þegar rætt var við 21 umsækjanda í fyrra viðtali og þegar rætt var við þá fimm hæfustu í síðara viðtali. Opnaði ráðuneytisstjóri fyrra viðtalið með nokkrum stöðluðum spurningum til allra umsækjenda en síðan tók ráðgjafi við og lagði fyrir umsækjendur spurningar sem hann hafði undirbúið með tilliti til skilgreindra hæfnisþátta eins og áður var lýst. Um stöðluð viðtöl er að ræða þar sem viðtalstækni hæfnisþáttaviðtals (e. competency based approach) er beitt. Sérhver umsækjandi var beðinn um að lýsa með dæmum hvernig hann hefur nálgast aðstæður í starfi sem tilteknum hæfnisþætti tilheyrir. Ef umsækjandi getur ekki lýst því með raunverulegu dæmi er reynt að draga fram hegðun sem leitað er eftir með öðrum spurningum. Jafnhliða því að leiða viðtalið skráði ráðgjafi niður punkta en vann niðurstöður og mat á grundvelli þeirra inn í sérstakt skema að viðtalinu loknu. Þá punktaði ráðuneytisstjóri hjá sér á meðan á viðtalinu stóð. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum var umsækjendum ekki veittar sérstakar upplýsingar eða leiðbeiningar til undirbúnings fyrir viðtalið umfram þær er fram komu í auglýsingu.

Í framhaldi af því voru fimm hæfustu umsækjendurnir samkvæmt mati ráðgjafa og ráðuneytisstjóra boðaðir í síðara viðtal. Fyrir viðtalið voru umsækjendur beðnir um að undirbúa stutta kynningu á hugmyndum sínum um markmið og verkefni skrifstofunnar. Upplýsingar um hvernig viðtalinu yrði háttað að öðru leyti voru ekki veittar. Eins og í fyrra viðtali undirbjó ráðgjafi staðlaðar spurningar með hliðsjón af hæfnisþáttunum sjö, en fór dýpra í hvern þátt í þetta sinn. Þá var spurt út í kynningar umsækjenda. Leiddi ráðgjafi viðtölin, spurði spurninganna, skráði hjá sér punkta og vann síðan niðurstöðurnar og mat á þeim inn í sérstakt skema að viðtalinu loknu. Ráðuneytisstjóri tók jafnframt niður punkta. Að loknu síðara viðtali var umsækjendunum fimm raðað upp í samræmi við niðurstöðu samanlagðrar stigagjafar úr viðtölunum tveimur.

<sup>2</sup> Sjá Ráðning í starf skrifstofustjóra stjórnsýslu- og samfélagsþróunar í forsætisráðuneytinu – Mat á hæfni umsækjenda: Niðurstöður, apríl 2010

*Umsagnir og umsagnaraðilar*

Samkvæmt fyrirleggjandi gögnum ræddi ráðuneytisstjóri við alla þrjá umsagnaraðila þess sem skipaður var í embættið en tvo af þremur umsagnaraðilum kæranda. Ekki var rætt við umsagnaraðila út frá stöðluðum spurningum fyrirfram ákveðnum af ráðgjafa í samræmi við þá matsaðferð sem unnið var eftir. Þá óskaði ráðuneytisstjóri eftir samanburði á kæranda og þess sem embættið hlaut hjá einum umsagnaraðila hins síðarnefnda án vitundar kæranda. Ekki var leitað eftir umsögnum hjá umsagnaraðilum þeirra umsækjenda er metnir höfðu verið í 2.- 4. sæti af hinum fimm hæfustu.

*Niðurstaða mats og skipun í embætti*

Eins og áður hefur verið vikið að var mat ráðgjafa á hæfni umsækjenda ekki endanlegt mat heldur einn þáttur þess. Til viðbótar var jafnframt litið til umsóknar og ferilskrár, viðtala og umsagna umsagnaraðila. Niðurstöðum á mati ráðgjafa var skilað með skriflegri greinargerð til ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra á skrifstofu yfirstjórnar og síðar kynntar ráðherra. Í kjölfar þess var umsagna leitað hjá umsagnaraðilum og minnisblaði þar að lútandi skilað til ráðherra. Þá sendi ráðgjafi sérstakt minnisblað um samanburð á hæfni þess er skipaður var í embætti og þess umsækjanda er metinn var nr. 2 og nr. 5. (kæranda). Ekki var gerður samanburður á þeim sem skipaður var og umsækjendum nr. 3 og 4. Þá fór ráðherra yfir gögn ásamt embættismönnum ráðuneytisins og skipaði að lokum í embætti skrifstofustjóra skrifstofu stjórn-sýslu- og samfélagsþróunar.

**Fagleg ráðning og skýrt samræmt ráðningarferli**

Það er sjálfsögð krafa að vandað sé til ráðninga innan stjórn-sýslunnar og þær unnar á faglegum forsendum með jafnræði, fagmennsku, sanngirni, trúnað og virðingu að leiðarljósi og í samræmi við góða stjórn-sýsluhætti. Ástæður að baki sérhvarrar ráðningar verða því að vera málefnalegar og ráðningarferli innan Stjórnarráðsins skýrt, vel skilgreint, gegnsætt og samræmt.

Fagleg ráðning er ráðning sem unnin hefur verið á faglegum forsendum, þar sem málefnaleg sjónarmið ráða, eftir fyrirfram gefnum aðferðum. Hún hefur það að markmiði að nota bestu hlutlægu aðferðir við ráðningar sem völ er á hverju sinni, til að ráða hæfasta umsækjandann óháð kyni, kynþætti eða stjórn-málaskoðunum. Ráðningarferli er í raun höfnunarferli sem snýst um það að hafna öllum umsækjendum nema einum. Skipta má ráðningarferlinu í þrjú stig. Á fyrsta stiginu eru skilgreindar þær hæfniskröfur sem gerðar eru til starfsins og unnin starfsgreining, sem er kerfisbundin leið til að safna upplýsingum um störf og meta eðli þeirra. Því næst er undirbúin starfslýsing sem byggir á starfsgreiningu. Í starfslýsingu kemur m.a. fram starfsheiti og starfskyldur, helstu verkefni sem fylgja starfinu og staða þess innan skipulagsheildarinnar. Einnig verður að skilgreina þær kröfur sem gera þarf til umsækjenda, reynslu sem farið er fram á ásamt hæfni- og menntunarkröfum sem alltaf auðveldar þeim sem fer með ráðningarvaldið að greina á milli umsækjenda. Næsta stig ferlisins snýr að öflun umsækjenda og hvaða leið er best til þess fallin að laða sem flesta að og hvernig eigi að auglýsa störf og hvar. Í þessu sambandi er rétt að benda á að hafa verður í huga reglugerð nr. 464/1996 um auglýsingar opinberra starfa. Síðasta stig ráðningarferlisins er síðan valið sjálft, ráðningin, en vinna þarf úr umsóknum og taka ákvörðum um hvaða umsækjendur falla að þeim viðmiðum sem liggja fyrir og halda eiga áfram í ráðningarferlinu.

Umboðsmaður Alþingis hefur bent á það í álitinu sínu nr. 4205/2004 að þó ekki sé búið að lögfesta almennar reglur um ráðningar þá veiti það ekki þeim sem fer með ráðningarvaldið frjálsar hendur um hvern skipa skuli í embætti. Það er óskráð meginregla stjórn-sýsluréttar að ákvörðun verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum svo sem menntun, starfsreynslu, hæfni og eftir atvikum persónulegum eiginleikum sem skipt geta máli varðandi starfið. Þá beri að líta svo á að hafa verði að leiðarljósi að velja þann sem talinn er hæfastur til að gegna starfinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem

ráðningin byggist á.<sup>3</sup> Þetta álit umboðsmanns Alþingis er í ágætu samræmi við þær áherslur sem mannauðsstjórnun leggur á varðandi ráðningar. Ólöf Dagný Thorarensen gerði greiningu á 50 álitum umboðsmanns Alþingis þar sem fjallað er um ráðningar í störf og skipan í embætti. Fram kemur að helstu athugasemdir umboðsmanns Alþingis lúti fyrst og fremst að rannsóknarreglu ásamt andmæla­reglu stjórn­skýslulaga og reglu upplýsingalaga um skráningu munnlegra upplýsinga. Þá gerir Umboðsmaður fjölmargar athugasemdir t.d. við þjónustu ráðningafyrirtækja, leiðbeiningarskyldu og rökstuðning við ráðningar.<sup>4</sup> Ómar H. Kristmundsson bendir á að sérstakar ráðningarnefndir geti verið gagnlegar til að ná fram sjónarmiðum opinberra starfsmannakerfa sem grundvallast á hæfnis- og jafnræðisreglu. Þó er skipan slíkra nefnda ekki næg trygging ein og sér fyrir því að faglega og málefnalega sé staðið að skipunum í embætti. Setja þurfi í starfsmannalög ákvæði um verkefni hennar, hvernig staðið sé að skipunum og hvernig ráðherra fari með tillögur nefndarinnar. Þá þurfi nánari útfærsla að koma fram í reglugerð eða starfsreglum sem samþykktar eru af ráðherra.<sup>5</sup>

Í ráðningarferlinu er mikilvægt að huga að áreiðanleika og réttmæti ráðninga. Huga þarf annars vegar að áreiðanleika ráðninga sem segir til um að hve miklu leiti aðferðir við val á starfsfólki spá endurtekið fyrir um frammistöðu í starfi og hins vegar réttmæti ráðninga sem segir til um að hve miklu leiti spá um fyrri frammistöðu í starfi er hægt að styðja með sönnunargögnum.

Hægt er að velja um margar aðferðir til að komast að niðurstöðu um það hver sé best til þess fallinn að sinna því starfi sem auglýst er. Algengast er að stuðst sé við starfsferilsskrá, viðtöl og meðmæli. Ýmsar aðrar aðferðir er hægt að nota s.s. „biodata“ eða lýðfræðileg gögn, matsmiðstöðvar, vinnusýnishorn, hæfnispróf og sálfræðileg próf ýmiskonar. Með lýðfræðilegum gögnum er reynt að nota upplýsingar um umsækjendur á hlutlægan hátt til samanburðar á milli umsækjenda. Þættir eins og reynsla, aldur, kyn, menntun, þjálfun, sérstök hæfni og jafnvel áhugamál eru til athugunar. Þessi aðferð hjálpar mikið þegar fækka þarf úr stórum hópi umsækjenda. Matsmiðstöðvar eru gjarnan notaðar þegar verið er að ráða í stöður sérfræðinga með mikla sérþekkingu og starfið felur í sér mikla fjárfestingu í þjálfun og starfsþróun starfsmanns. Einnig er hægt að nota hlutverkaleiki í þessu sambandi. Vinnusýnishorn byggir á því að umsækjandi sýni fram á í verki þá hæfni og þekkingu sem hann segist búa yfir. Hæfnispróf byggja á því að umsækjandi sýni fram á með óyggjandi hætti að hann valdi þeim þáttum sem starfið kallar eftir. Sálfræðileg próf veitir hlutlægar upplýsingar um umsækjendur, persónuleika þeirra og eiginleika ýmiskonar s.s. hvernig menn bregðast við álagi o.s.frv. Skrifleg meðmæli spá ekki vel fyrir um framtíðarframmistöðu starfsmanna því umsækjandi hefur tilhneigingu til að velja sér meðmælendur sem hann telur að muni gefa sér góða umsögn. Gjarnan eru skrifleg meðmæli jákvæð í garð umsækjenda og er algengara að leitað sé eftir munnlegum umsögnum þar sem reynt er að varpa ljósi á styrkleika og veikleika umsækjenda.

Ráðningarviðtöl er ein besta leiðin til að afla upplýsinga um umsækjendur og kanna hvort þeir falli að þeim skilyrðum og kröfum sem gerðar eru til starfs.

Stephen Taylor hefur sýnt fram á réttmæti þessara ólíku aðferða (sjá töflu 1). Þannig sýnir hann fram á að lítið hald sé í hefðbundnum viðtölum og meðmælum en matsmiðstöðvar, lýðfræðileg gögn, sálfræðileg próf og stöðluð viðtöl séu betur til þess fallin að spá fyrir um framtíðarframmistöðu. Mjög mikilvægt er að sami eða sömu aðilar taki viðtöl við umsækjendur en það eykur réttmæti ráðninga þegar sömu spyrjendur taka öll viðtölin og leggja mat á umsækjendur. Æskilegt er að einhver þeirra sem taka mun þátt í ráðningarviðtalinu taki jafnframt þátt í því að velja úr eða fækka umsækjendum.

<sup>3</sup> Umboðsmaður Alþingis. Vefur umboðsmanns Alþingis, sótt 14.apríl 2011 á slóðina: <http://www.umboðsmaduralthingis.is/skyrslur/skoda.asp?Lykill=1110&Skoda=Mal>

<sup>4</sup> Ólöf Dagný Thorarensen (2010), Ráðningar, uppsagnir og breytingar á störfum hjá ríkinu: Álit umboðsmanns Alþingis, <sup>5</sup> Ómar H. Kristmundsson (2009) Eru ráðningarnefndir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna? Rannsóknir í félagsvísindum X, 341-352

**Forspágildi valaðferða**

Matsmiðstöðvar – stöðuhækkun	0.67
Staðlað viðtal	0.62
Hæfnispróf	0.54
Persónuleikapróf	0.44
Hefðbundin viðtöl	0.31
Rithandarsýnishorn	0.00
Staðlað viðtal	0.62
Vinnusýnishorn	0.56
Matsmiðstöðvar - frammistaða	0.48
Biodata*	0.34
Meðmæli	0.13
Stjórnukort	0.00

\*Lýðfræðilegar upplýsingar s.s. kyn, aldur, menntun, starfsreynsla, fjölskylduhagir.

**Tafla 1. Forspágildi valaðferða. 1 þýðir fullkomin spá (réttmæti)<sup>6</sup>**

Bent hefur verið á að ráðningarviðtöl séu góð aðferð til að staðfesta og bæta við hlutlægar upplýsingar um umsækjendur umfram það sem fram hefur komið í umsóknargögnum. Enn fremur eru ráðningarviðtöl góð aðferð til að leggja mat á aðra þá eiginleika sem talið er að tengist frammistöðu í starfi og ekki er hægt að meta út frá þeim upplýsingum sem umsækjendur láta í té í umsóknargögnum. Ráðningarviðtölum má skipta upp í nokkra flokka en algengast er að styðjast við tvö viðtalsform, óstöðluð viðtöl og stöðluð viðtöl.<sup>7</sup> Óstaðlað viðtal byggir á því að stuðst er við óformlegar spurningar um allt á milli himins og jarðar. Umsækjendur fá ekki endilega sömu spurningar og þeir sem stjórna viðtölunum eru ekki alltaf þeir sömu. Á hinn bóginn byggja stöðluð viðtöl á því að umsækjendur fá allir sömu spurningarnar, spurningar sem snúa að fyrri frammistöðu og hegðun. Sá sem stjórna viðtölunum er alltaf sá sami og hefur hann fengið sérstaka þjálfun í að taka viðtöl og spyrja réttra spurninga. Að lokum má benda á að mikilvægt er að þeir sem koma að ráðningum séu meðvitaðir um og geri allt sem hægt er til að fyrirbyggja matsvillur. Til að komast að sem réttastri niðurstöðu varðandi ráðningu er því mikilvægt að velja nokkrar aðferðir því forspágildi þeirra um framtíðarframmistöðu í starfi er mismunandi.

**Umsóknar- og skipunarferlið í faglegu ljósi**

Þegar horft er til umsóknar- og skipunarferlis skrifstofustjóra skrifstofu stjórnsýslu- og samfélagsþróunar með hliðsjón af fræðilegum kenningum um ráðningarferli og góðum stjórnsýsluháttum, má sjá að unnið var faglega að málum í mörgu tilliti. Unnin voru drög að starfsgreiningu, sett fram starfslýsing og hæfnisþættir fyrir starfið skilgreindir áður en starfið var auglýst og ekki frá þeim vikið allt umsóknarferlið. Þá kom ráðgjafinn að ferlinu í heild, allt frá gerð starfsauglýsingarinnar og þar til búið var að velja úr hæfustu umsækjendurnar. Að þessu sögðu eru þó nokkur atriði sem rýnihópurinn vill vekja athygli á.

Í fyrsta lagi ber að nefna að svo virðist sem töluverður hraði hafi einkennt ráðningarferlið og undirbúning þess. Þessu til stuðnings má nefna þann stutta tíma sem nýttur var til að taka viðtöl við umsækjendur sem hafði í för með sér að mörg viðtöl voru tekin á einum og sama degi. En hafa verður í huga að ráðgjafi leiddi öll viðtölin, spurði spurninga, skráði niðurstöður og mat umsækjendur.

<sup>6</sup> Taylor, S. (1998). Employee Resourcing. IPD: London.

<sup>7</sup> Ásta Bjarnadóttir (1996). Starfsmannaval. Reykjavík: Framtíðarsýn.

Í viðtölunum var það einungis einn aðili af tveimur sem gaf umsækjendum einkunn (mat tölulega). Það getur aukið líkurnar á matsvillum. Til að koma í veg fyrir matsvillur er mikilvægt að tveir eða fleiri leggi tölulegt mat á frammistöðu umsækjenda í ráðningarviðtölum.

Til að fullnægja kröfunni um skráningu í ljósi stjórnsýslulaga hefði verið æskilegt að viðtölin hefðu verið skráð samtímis, t.d. af ritara.

Þegar val stendur á milli nokkurra mjög hæfra einstaklinga er mikilvægt að nota fleiri valaðferðir auk staðlaðra viðtala, t.d. skrifleg próf, s.s. hæfnispróf og/eða persónuleikapróf svo hægt sé að meta betur og greina á milli starfstengdra eiginleika umsækjenda eins og forystu- eða samskiptahæfileika.

Þegar leitað var áhlits þeirra umsagnaraðila sem umsækjendur höfðu gefið upp sem meðmælendur var jafnræðis ekki gætt. Rætt var við þá þrjá sem sá sem skipaður var tilgreindi en við tvo af þeim þremur umsagnaraðilum sem kærandi tilgreindi.

Einn umsagnaraðili þess sem skipaður var gaf umsögn sína um hæfni kæranda. Ef leitað er umsagnar hjá öðrum aðilum en þeim er umsækjandi tilgreindir, á að gera honum/henni grein fyrir því að til slíks geti komið og eftir atvikum leita samþykkis.

Þegar rætt er við umsagnaraðila er mikilvægt að spyrja alla sömu spurninga (staðlaðra spurninga), en það var ekki gert í þessu tilfelli.

## II. Úrskurður kærunefndar jafnréttismála og samanburður forsendna

Í auglýsingu um starf skrifstofustjóra skrifstofu stjórnsýslu- og samfélagsþróunar koma fram eftirfarandi hæfniskröfur<sup>8</sup>:

1. Háskólamenntun sem nýtist í starfi.
2. Þekking og/eða reynsla af störfum innan stjórnsýslunnar æskileg.
3. Hæfni í að leiða stefnumótun, samráð og undirbúning skipulagsbreytinga.
4. Hæfni í verkefnisstjórnun og áætlanagerð.
5. Forystu-, samskipta- og skipulagshæfni.
6. Góð íslenskukunnátta og hæfni til að setja fram mál í ræðu og riti.
7. Góð kunnátta í ensku og einu Norðurlandamáli.

Þá kemur fram í auglýsingu að í umsóknum skuli umsækjendur m.a. lýsa hvernig þeir uppfylla ofangreindar menntunar- og hæfniskröfur.

Samkvæmt 5. mgr. 26 gr.laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (hér eftir jfl.) skal kærunefnd jafnréttismála við mat á því hvort umsækjanda um starf hafi verið mismunað vegna kynferðis taka mið af fimm hæfnisskilyrðum. Þau eru: 1. menntun, 2. starfsreynsla, 3. sérþekking, 4. aðrir sérstakir hæfileikar sem krafa er gerð um í viðkomandi starfi samkvæmt lögum eða reglugerðum og 5. aðrir sérstakir hæfileikar sem telja verður annars að komi að gagni í starfi.

Þá ber atvinnurekanda að taka mið af s.k. forgangsreglu sem Hæstiréttur hefur mótað með dómum sínum. Með forgangsreglu er átt við að við mat á hæfni umsækjenda skuli atvinnurekandi horfa til kynjahlutfalls á viðkomandi starfssviði, eins og vikið verður að hér á eftir.

Í 4. mgr. 26. gr. jfl. segir að ef leiddar eru líkur að því að við ráðningu, setningu eða skipun í starf o.fl. hafi umsækjendum verið mismunað á grundvelli kyns, skuli atvinnurekandi sýna fram á að aðrar ástæður en kyn hafi legið til grundvallar ákvörðun hans.

---

<sup>8</sup> Byggðar á fyrirfram skilgreindum hæfnisþáttum

Í 6. og 7. gr. jfl. er fjallað um málsmeðferðarreglur fyrir kærunefnd jafnréttismála. Segir þar m.a. að málsmeðferð skuli jafnan vera skrifleg, nefndinni sé heimilt að krefja aðila um nauðsynleg gögn bæði að kröfu málsaðila sem og ef nefndin telji mál ekki nægjanlega upplýst. Um málsmeðferð fari að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga og nánari reglum sem ráðherra setji, sbr. reglugerð nr. 50/2003, um kærunefnd jafnréttismála. Í 5. gr. reglugerðarinnar er fjallað um málsmeðferð fyrir nefndinni. Ákvæðið er sambærilegt 6. og 7. gr. laganna og einnig þar er að öðru leyti en þar segir vísað til ákvæða stjórnarsýslulaga.

Þær hæfniskröfur sem fram koma í starfsauglýsingu eru í samræmi við 5. mgr. 26. gr. jfl., þ.e. menntunarskilyrði er tilgreint og tilgreint að við mat muni reynsla og/eða þekking af störfum innan stjórnarsýslunnar koma umsækjendum til góða (sérþekking skv. 26. gr.). Ekki var sérstaklega gerð krafa um starfsreynslu almennt en umsækjendum gert að lýsa í umsókn sinni hvernig þeir uppfylla menntunar- og hæfniskröfur. Bæði kærandi og sá sem skipaður var rökstyðja hæfni sína m.a. með því að rekja starfsreynslu sína. Hæfnisskilyrði 3 til 5 í auglýsingu falla undir það ákvæði 5. mgr. 26. gr. sem heimilar að við mat sé litið til annarra sérstakra hæfileika sem telja verði að gagni komi í starfi. Þá er krafan um góða íslenskukunnáttu og góða kunnáttu í ensku og einu Norðurlandamáli hér flokkuð sem sérþekking skv. 5. mgr. 26. gr. jfl.

Verður nú fjallað um sérhvern hæfnisþátt og rakin afstaða rýnihópsins til þess hvernig mismunandi forsendur og mat annars vegar ráðuneytisins og hins vegar kærunefndar jafnréttismála birtast.

### **Menntun**

Fyrir liggur að bæði kærandi og sá sem var skipaður hafa formlega sambærilega menntun, þ.e. MA gráðu. Forsætisráðuneytið mat það svo að menntun þeirra væri jöfn þar sem ekki hafi verið auglýst eftir tiltekinni menntun en að þegar litið hafi verið til starfsreynslu þess sem var skipaður innan stjórnarsýslunnar, þeim verkefnum sem hann hafði þar sinnt, sem og kennslureynslu, m.a. í meistaranámi í opinberri stjórnarsýslu við HÍ, hafi niðurstaðan verið sú að telja hann hæfari en kæranda. Kærunefnd jafnréttismála felst á að það sé lögmætt sjónarmið að auglýsa ekki eftir tiltekinni menntun heldur þeirri sem nýtist í starfi. Nefndin telur eigi að síður að henni beri að leggja mat á hvort menntun kæranda eða þess sem starfið hlaut sé betur til þess fallin að nýtast í umræddu embætti. Komst nefndin að þeirri niðurstöðu að menntun kæranda myndi nýtast betur og að kærandi væri því hæfari að því er menntun varðar. Er sú niðurstaða byggð á því að kærandi hafi MA gráðu í opinberri stjórnarsýslu en sá sem skipaður var MA gráðu í stjórnsmálafræði og að umrætt starf sé á skrifstofu stjórnarsýslu- og samfélagsþróunar.

Rýnihópurinn telur mikilvægt að skoðað sé að hvaða marki kærunefnd jafnréttismála hefur í fyrri úrskurðum/álitum sínum lagt mat á inntak menntunar umsækjenda með þessum hætti. Í eldri álitum/úrskurðum sem rýnihópurinn hefur kynnt sér og valin voru af handahófi, er ítrekað byggt á lengd náms og prófgráðum, sbr. t.d. álit kærunefndar jafnréttismála nr. 15/2003, 3/2002, nr. 13/1997, nr. 3/1998 en þar mat kærunefnd það svo að heimilt væri að meta eitt svið náttúruvísinda umfram annað ef fyrir því væru gild rök. Þau rök voru ekki talin til staðar og var þá vísað til sambærilegrar starfsreynslu aðila og að kærandi hafði lengri starfsreynslu. Dæmi er um að fallist sé á það með atvinnurekanda að sérstök þekking innan sama menntunarsviðs leiði til meiri hæfni enda hún þá tilgreind í auglýsingu, sbr. álit kærunefndar jafnréttismála nr. 8/2008. Rýnihópurinn telur nauðsynlegt að þetta sé skoðað betur og eftir atvikum sett í reglugerð um kærunefnd jafnréttismála ákvæði er veiti meiri leiðbeiningu og tryggi samræmi.

Verði það talið nauðsynlegt vegna þess markmiðs laga nr. 10/2008 að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla, að nefndin leggi mat á menntun með þessum hætti, telur rýnihópurinn nauðsynlegt að í reglugerð verði skýrt kveðið á um rannsóknarskyldu nefndarinnar. Í erindi sínu til kærunefndar jafnréttismála rekur kærandi í hverju menntun hennar í opinberri



stjórnsýslu fólst. Ekki verður séð að sambærilegar upplýsingar hafi legið fyrir um nám þess sem var skipaður og af gögnum málsins verður ekki séð að nefndin hafi aflað sér þeirra upplýsinga.

### Starfsreynsla

Í auglýsingu er ekki gerð sérstök krafa um starfsreynslu en þess óskað að umsækjendur lýsi í umsókn sinni hvernig þeir telja sig uppfylla menntunar- og hæfniskröfur. Það gera bæði kærandi og sá sem var skipaður.

Í úrskurði sínum tekur kærunefnd mið af starfsreynslu þeirra eftir að þau luku meistaranámi. Fyrir liggur að kærandi hefur eftirfarandi starfsreynslu:

- Sérfræðingur hjá Ríkisendurskoðun Wisconsinþings. 6 mánuðir 2000 til 2001.
  - Aðstoðarkona borgarstjórans í Reykjavík 2 ½ ár 2001 til 2003.
  - Forstöðumaður háskólaskrifstofu LHÍ 3 ½ ár 2004 til 2007
  - Aðstoðarkona umhverfisráðherra 1 ½ ár 2007 til 2009
  - Sjálfstætt starfandi frá 2009
- Samtals 6 mánuðir innan bandarískrar stjórnsýslu, 3 ½ ár hjá LHÍ, 4 ár sem aðstoðarkona borgarstjóra/ráðherra og eitt ár sjálfstætt starfandi.

Sá sem ráðinn var lauk meistaranámi þremur árum fyrr en kærandi. Hans starfsreynsla er:

- Vax ehf. markaðsstjóri, 8 mánuðir 1997 til 1998
  - Handritsgerð fyrir sjónvarp 3 mánuðir sumar og haust 1998
  - Sérfræðingur á Hagstofu Íslands 2 ár 1999 til 2001
  - Sérfræðingur á fjárreiðu- og eignaskrifstofu fjármálaráðuneytisins 2001 til 2010, þar af staðgengill skrifstofustjóra frá 2007.
  - Kennsla við HÍ á stjórnsmælafræðiskor og MPA námi í stjórnsýslufræðum 2000 til 2008
  - Ritstjóri fræðigreinahluta tímaritsins Stjórnsmál og stjórnsýsla ásamt einum öðrum sem Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnsmála við HÍ gefur út.
- Samtals 11 ár innan stjórnsýslu ríkisins, eitt ár utan.

Kærunefnd jafnréttismála leggur mat á þennan hæfnisþátt og telur kæranda með fjölpættari starfsreynslu en að í heildina litið séu þau í það minnsta jöfn.

### Þekking og/eða reynsla af störfum innan stjórnsýslunnar æskileg

Skilja verður þetta skilyrði svo að litið yrði til þekkingar og/eða reynslu innan stjórnsýslunnar sem sérstakrar hæfni að öðrum hæfnisskilyrðum uppfylltum þar sem tilgreint er að æskilegt sé að umsækjendur hafi þessa reynslu og/eða þekkingu. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum uppfylltu allir fimm umsækjendur sem kallaðir voru í síðara viðtalið þetta skilyrði þó með ólíkum hætti væri.

Kærunefndin hafnar þeirri röksemd ráðuneytisins að starfsreynsla sem aðstoðarkona borgarstjóra/umhverfisráðherra eigi ekki við vegna eðlis þess starfs. Engar upplýsingar koma fram um verkefni kæranda sem aðstoðarkonu borgarstjóra/umhverfisráðherra aðrar en þær sem fram koma í umsókn hennar og erindi til kærunefndar. Hefði forsætisráðuneytinu og kærunefnd jafnréttismála þó verið í lófa lagið að afla upplýsinga um það starf þar sem kærandi vísar til fyrrum borgarritara og ráðuneytisstjóra umhverfisráðuneytisins sem meðmælanda. Um starf aðstoðarmanns ráðherra er fjallað í 14. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Segir þar að ráðherra sé heimilt að kveðja sér til aðstoðarmann, meðan hann gegni embætti, utan ráðuneytis, sem starfi þar sem skrifstofustjóri. Af þessu má ráða að báðir aðilar höfðu reynslu af starfi innan stjórnsýslunnar og uppfylltu þannig þetta skilyrði. Kærunefnd hafnar því að ráðuneytið hafi frjálst val um hvaða starfsreynsla innan stjórnsýslunnar henti best fyrir viðkomandi starf. Nefndin telur í reynd ómálefnalegt að horfa til starfsreynslu og þeirra verkefna sem upplýst er að sá sem var skipaður hafi unnið að innan

fjármálaráðuneytisins sem sérstakrar hæfni. Æskilegt hefði verið að kærunefnd hefði rannsakað að hvaða verkefnum kærandi og sá sem skipaður var hafa unnið innan stjórnsýslunnar og hvernig þau verkefni samræmdust þeirri starfslýsingu sem fram kemur í auglýsingu.

### **Stjórnunarreynsla**

Kærunefnd jafnréttismála metur stjórnunarreynslu kæranda og þess sem var skipaður þó svo ekki sé gerð krafa um þá hæfni í auglýsingu. Í auglýsingu er aftur á móti gerð krafa um forystuhæfni en upplýst er við meðferð málsins hjá kærunefnd að þar er litið til framtíðar en ekki stjórnunar sem starfsreynslu.

Í erindi sínu til kærunefndar jafnréttismála leggur kærandi áherslu á mikilvægi reynslu sinnar af stjórnun, mannaforráðum og verkefnastýringu og vísar til fyrri starfa sinna þar um. Fram kemur í úrskurðinum að sá sem var skipaður hafi enga reynslu á þessu sviði. Þó liggur fyrir að hann var staðgengill skrifstofustjóra á fjárreiðu- og eignaskrifstofu fjármálaráðuneytis í 3 ár en á skrifstofunni starfa samkvæmt heimasíðu ráðuneytisins 9 manns auk skrifstofustjóra. Rýnihópurinn telur að kærunefnd hefði hér mátt sinna betur rannsóknarskyldu sinni og kalla eftir upplýsingum um í hverju starf hans þar fólst. Æskilegt hefði verið að nefndin hefði t.d. kannað hvort til væri starfslýsing fyrir staðgengil skrifstofustjóra. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að ekki var gerð krafa um stjórnunarreynslu í auglýsingu um starfið. Sá sem var skipaður hefði mögulega skilgreint þennan hæfnisþátt með öðrum hætti í umsókn sinni hefði stjórnunarreynsla verið áskilin.

Þá telur rýnihópurinn að í reglugerð um starfsemi kærunefndar jafnréttismála sé mikilvægt að taka afstöðu til stöðu þess sem skipaður/ráðinn er þegar nefndin fjallar um meint brot á 26. gr. jfl. Ekki er hefð fyrir því að þeim aðila sé gefinn kostur á að mæta fyrir nefndina enda ekki aðili máls í skilningi 7. gr. jfl. Í máli nr. 2214 frá 1997 komst Umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að sá einstaklingur sem ráðinn var hefði haft hagsmuni að gæta af niðurstöðu nefndarinnar og ætti því alla jafna rétt á að fá að tjá sig um efni máls fyrir nefndinni. Í álitinu eru einnig að finna aðrar ábendingar sem æskilegt væri að stuðst væri við, komi til nánari útfærslu á málsmeðferðarreglum fyrir nefndinni.

Í úrskurði sínum vísar nefndin einnig til reynslu kæranda af formennsku í nefndum og stjórnnum og tiltekur að ekki sé getið um forystu þess sem ráðinn var í nefndum og stjórnnum sem hann hefur setið í. Hvorki kemur fram að kærunefnd hafi gefið ráðuneytinu kost á að tjá sig um þessa málsástæðu né afla upplýsinga um reynslu þess sem skipaður var að þessu leyti. Í umsókn þess sem skipaður var kemur fram listi yfir setu í nefndum og ráðum en ekki getið formennsku. Þeirra upplýsinga hefði mátt afla og gæta þannig jafnræðis með aðilum.

Kærunefnd jafnréttismála er með lögum nr. 10/2008 falið úrskurðarvald um tiltekin ágreiningsmál. Er það enn brýnna en áður að í reglum um málsmeðferð fyrir nefndinni verði tekin afstaða til heimildar nefndarinnar til að byggja á nýjum hæfnisþáttum og tryggt sé jafnræði með kæranda og þeim sem ráðinn er gagnvart nefndinni.

### **Hæfni í að leiða stefnumótun, samráð og undirbúning skipulagsbreytinga. Hæfni í verkefnisstjórnun og áætlanagerð. Forystu-, samskipta- og skipulagsþæfni. Hæfni í íslensku, ensku og einu Norðurlandamáli**

Hér flokkast liðir 3 til 7 í starfsauglýsingu, þ.e. hæfni til að leiða stefnumótun, samráð og undirbúning skipulagsbreytinga; hæfni í verkefnisstjórnun og áætlanagerð; forystu-, samskipta- og skipulagsþæfni og kunnátta í íslensku, ensku og einu Norðurlandamáli. Samkvæmt gögnum málsins byggir kærunefnd jafnréttismála afstöðu sína um reynslu kæranda af stefnumótun, verkefnisstjórnun, áætlanagerð og undirbúningi skipulagsbreytinga á umsókn hennar um starfið, erindi hennar til nefndarinnar og eftir atvikum munnlegum upplýsingum. Afstaða til hæfnis þess sem skipaður var byggir á umsókn hans og rökstuðning forsætisráðuneytisins fyrir vali á umsækjendum. Enn skal

áréttað að til að gæta jafnræðis hefði verið æskilegt að gefa þeim sem skipaður var færi á að skýra betur reynslu sína og þekkingu á þessum hæfnisþáttum eða eftir atvikum óska eftir því að ráðuneytið afli slíkra upplýsinga.

Við mat á öðrum hæfnisþáttum byggir ráðuneytið að verulega leyti á niðurstöðu ráðgjafa. Eins og rakið hefur verið, fór mat ráðgjafa þannig fram að rætt var við umsækjendur, fyrst 21 og síðan þá 5 sem hæfastir voru metnir og þeir spurðir spurninga sem voru fyrirfram ákveðnar. Ráðgjafi gaf umsækjendum stig fyrir frammistöðu sína. Þá voru umsækjendur beðnir um tiltekna kynningu. Ráðgjafi mætti á fund kærunevndar jafnréttismála ásamt ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytsins þann 21. janúar 2011 og skýrði aðkomu sína að matsferlinu. Í úrskurði kærunevndar jafnréttismála kemur fram að ráðgjafi hafi á fundinum upplýst nefndina að markmiðið með matsferlinu hefði verið að draga fram í viðtölum hæfni umsækjenda til að ná árangri í embættinu, hæfni þeirra til forystu-, samskipta- og skipulagningar sem og hæfni þeirra til að nýta sér tungumálakunnáttu sína til að afla upplýsinga um úrbætur sem nýst geti innan stjórnsýslunnar. Fram kemur að kærunevnd jafnréttismála telji sér ekki fært að byggja á þessu mati ráðgjafa þar sem það sé huglægt og ekki stutt haldbærum gögnum. Segir að mat ráðgjafa fari í reynd gegn hlutlægum gögnum sem fyrir liggja í málinu. Í 6. gr. jfl. segir að kærunevnd sé heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila, telji hún þess þörf, sbr. einnig 2. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 50/2003. Af úrskurðinum verður ekki séð að nefndin hafi íhugað að leita álits annars sérfræðings í mannauðsstjórnun eða til vinnusálfræðings um málsmeðferð og niðurstöður ráðgjafa forsætisráðuneytisins.

Í álit kærunevndar jafnréttismála nr. 6/2009 kemur fram að við mat á hæfni umsækjenda hafi verið leitað til sérfræðings í mannauðsstjórnun. Sá sérfræðingur hafi tekið viðtöl við umsækjendur og lagt fyrir þá próf. Í því máli taldi kærunevnd ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá framkvæmd. Er það væntanlega vegna þess að mat mannauðsfræðings var m.a. byggt á skriflegum gögnum og prófum sem lögð höfðu verið fyrir aðila.

Brýnt er að settar verði leiðbeiningar um hvernig standa megi að mati á svo huglægum þáttum eins og hér um ræðir þannig að t.d. jafnræði aðila sé tryggt og ákvörðun byggji á málefnalegum sjónarmiðum sem megi sannreyna eftir á eins og vikið var að hér að framan í umfjöllum um matsferlið í ljósi aðferða mannauðsstjórnunar, m.a. svo að ákvæða stjórnsýslulaga sé gætt.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem rýnihópurinn hefur aflað er oft leitað til sérfræðinga í mannauðsstjórnun og vinnusálfræðinga við mat á hæfni umsækjenda í embætti og önnur störf hjá ríkinu. Er það mat stjórnvalds hverju sinni hvenær það er gert. Rýnihópurinn telur jafnframt mikilvægt að hér sé samræmt milli ráðuneyta og eftir atvikum ríkisstofnana.

### **Forgangsregla jafnréttislaga**

Í dómi Hæstaréttar þann 2. desember 1993 er fyrst sett fram s.k. forgangsregla jafnréttislaga. Í dómnum segir: „Af þessu er ljóst að með lögnum er leitast við að stemma stigu við mismunun. Erfitt er oft á tíðum að sanna að um hana hafi verið að ræða. Lögin yrðu að þessu leyti þýðingarlítil nema meginreglunar í 1., 2., 3. og 9. gr. séu skýrðar svo við núverandi aðstæður að konu skuli veita starf ef hún er að minnsta kosti jafnt að því komin að því er varðar menntun og annað sem máli skiptir og karlmaður sem við hana keppir, ef á starfssviðinu eru fáar konur. Ber að leggja þá skýringu til grundvallar í máli þessu.“

Þessi meginregla er áréttuð í Hrd. frá 28. nóvember 1996, Hrd. frá 6. nóvember 1997, Hrd. frá 5. nóvember 1998 og Hrd. frá 16. nóvember 2006. Á forgangsregluna reyndi ekki í dómum Hr. frá 22. janúar 2004, frá 24. september 2009 og frá 15. Október 2009 þar sem ekki var fallist á að atvinnurekandi hefði byggt ákvörðun sína um val á umsækjendum á ómálefnalegum sjónarmiðum og stefnandi því ekki sýnt fram á líkur á beinni eða óbeinni mismunun.

Í öllum þeim dómum þar sem reynt hefur á forgangsregluna er mat á hlutfalli kynja og ákvörðun um hvort þar halli á konur afmörkuð við annars vegar starfsgrein/starfsheiti eða starfssvið, þ.e. hlutfall kynja í yfirmannastöðum á viðkomandi skrifstofu eða hlutfall kvenna og karla á skrifstofu. Í engum þessara dóma er byggt á hlutfalli kynja í viðkomandi starfsgrein almennt, þ.e. utan valdsviðs viðkomandi atvinnurekanda/stjórnvalds.

Í úrskurði kæruneftndar jafnréttismála í umræddu máli er annars vegar vísað til hlutfalls kvenna og karla sem gegna skrifstofustjórnastörfum í Stjórnarráði Íslands og tekið fram að utanríkisráðuneytið sé undanskilið. Ekki kemur fram hvort þar eru tilgreindir allir skrifstofustjórar eða einungis þeir sem fara með mannaforráð. Í úrskurðinum er jafnframt tilgreint að allir fjórir skrifstofustjórar forsætisráðuneytisins séu karlar. Af þeim tölum má ráða að þar er einungis miðað við þá skrifstofustjóra sem fara með mannaforráð og sá sem skipaður var í það embætti sem kæruneftnd jafnréttismála fjallar um í úrskurði sínum tekinn með í þeirri tölu. Þetta er ekki í samræmi við ofangreinda dómaframkvæmd. Þegar forsætisráðuneytið tók ákvörðun um skipunina störfuðu 3 karlar sem skrifstofustjórar í ráðuneytinu, allir með mannaforráð, ein kona með mannaforráð (hefur þau ekki lengur), ein án mannaforráða og ein kona sem ráðuneytisstjóri. Með þessu er ekki verið að halda því fram að niðurstaða kæruneftndar hefði orðið önnur hefði þetta kynjahlutfall í yfirmannastöðum hjá forsætisráðuneytinu verið lagt til grundvallar. Hins vegar er brýnt að forgangsreglan sé útfærð nánar í málsmeðferðarreglum fyrir kæruneftnd. Skilgreina þarf hvað felst í að fáar konur starfi á starfssviði. Felst í því krafan um helmingaskipti, þ.e. skal miða við nákvæmlega jafnt hlutfall kynja, eða 40% – 60% sbr. til hliðsjónar 15. gr. jfl. eða eitthvað annað hlutfall. Þá þarf einnig að skilgreina hugtakið starfssvið og afmarka ábyrgð á að ná markmiði forgangsreglunnar við valdsvið atvinnurekanda/stjórnvalds.

### Samantekt

Skilja verður úrskurð kæruneftndar jafnréttismála svo að þær hæfniskröfur sem forsætisráðuneytið gerir séu málefnalegar. Ólík niðurstaða ráðuneytisins og kæruneftndar byggir á mismunandi mati á hæfni kæranda og þess sem var skipaður. Kæruneftndin hafnar ýmsum málsástæðum ráðuneytisins sem ómálefnalegum. Á það einkum við um mat ráðgjafa. Þá telur nefndin að ráðuneytinu hafi ekki tekist að færa sönnur á að sá sem var skipaður hafi búið yfir meiri hæfni hvað þessa hæfnisþætti varðar en kærandi og vegna hlutfalls kynja meðal skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands (að utanríkisráðuneytinu undanskildu) sem og meðal skrifstofustjóra með mannaforráð hjá forsætisráðuneytinu hafi borið að skipa kæranda.

Í úrskurði sínum tekur kæruneftnd jafnréttismála afstöðu til menntunar kæranda og þess sem var skipaður, starfsreynslu, æskilegri sérþekkingu, þ.e. þekkingu og/eða reynslu þeirra innan stjórnsýslunnar, stjórnunareynslu, þeirra hæfnisþátta sem tilgreindir eru í punktum 3 til 5 í starfsauglýsingu, kunnáttu í íslensku, ensku og einu Norðurlandamáli, sem og framangreindri forgangsreglu jfl. Athygli vekur að í úrskurði sínum leggur kæruneftnd jafnréttismála til grundvallar nýjan hæfnisþátt, þ.e. stjórnunarreynslu umsækjenda, þ.m.t. reynslu af mannaforráðum. Í auglýsingu og gögnum ráðuneytisins er hins vegar tilgreind reynsla af verkefnastýringu og gerð krafa um forystuhæfni. Við mat á stjórnunarreynslu lítur nefndin jafnframt til formennsku í stjórnnum og nefndum.

Mikilvægt er að undirstrika að með þessu tekur rýnihópurinn ekki á nokkurn hátt afstöðu til þess hvort úrskurður kæruneftndar jafnréttismála hefði fallið á annan veg þó svo tekið hefði verið tillit til ofangreinds.

### III. Hvað getum við lært? – Hverju þarf að breyta?

Eftir ítarlega athugun og greiningu á umsóknar- og skipunarferli skrifstofustjóra skrifstofu stjórnsýslu- og samfélagsþróunar og umfjöllun kæruneftndar jafnréttismála um matsferlið, liggur fyrir að ólíkum

aðferðum var beitt við að meta hæfni umsækjenda. Er það meginástæðan fyrir því að niðurstöðurnar voru svo ólíkar sem raun ber vitni, - fremur en að ráðningarferlið hafi verið með þeim hætti að hæfasti umsækjandinn hafi ekki verið ráðinn. Að baki liggja tveir hugmyndaheimar um það hvað sé hæfni og hvernig skuli greina hana og meta. Lykilatriðið hér er að byggja verður brú á milli þessara heima ef takast á að efla fagmennsku í ráðningum hjá Stjórnarráðinu um leið og réttinda umsækjenda í ráðningarferlinu er gætt. Þá má benda á að í flóknum álitamálum er mikilvægt að kærunefnd jafnréttismála kalli til sín sérfróða aðila, s.s. með sérþekkingu í ráðningum og ráðningarferli.

Þegar horft er víðar og til ráðninga eða skipan í embætti innan Stjórnarráðsins almennt, er ljóst að þrátt fyrir aukna umfjöllun um faglegar ráðningar og mikilvægi þeirra á undanförunum árum<sup>9</sup>, hefur það ekki skilað tilætluðum árangri eins og athugun rýnihópsins á aðferðum við ráðningu skrifstofustjóra innan Stjórnarráðsins á undanförunum tveimur árum sýndi. Sú athugun leiddi í ljós að ólíkum og misfaglegum aðferðum var beitt við ráðningarnar. Því verður að taka enn fastar á málum, samræma ráðningarferli innan Stjórnarráðsins og nýta sér faglegar aðferðir við að ráða hæfustu umsækjendurna.

Að framansögðu vill rýnihópurinn vekja athygli á eftirfarandi atriðum er leiða myndu til umbóta á þessu sviði:

### 1. Almennt um ráðningar eða skipan í embætti innan Stjórnarráðsins

- Samræmt verði ráðningarferli hjá ráðuneytum og ríkisstofnunum. Skoðað verði hvort reglur eða sérstök reglugerð verði sett sambærileg þeirri sem gildir um auglýsingu opinberra starfa.
- Samræmt verði hvenær mannauðsráðgjafi/vinnusálfræðingur kemur að ráðningum eða skipunum hjá hinu opinbera.
- Áður en starf er auglýst þarf að liggja fyrir starfsgreining og starfslýsing sem er grundvöllur atvinnuauðslýsingarinnar og hæfnisþættir byggja á í ráðningarviðtölum.
- Notast skal við viðurkenndar ráðningar aðferðir, það er aðferðir sem spá best fyrir um framtíðarframmistöðu starfsmanna. Allra best er að nota fleiri en eina aðferð þar sem það getur styrkt niðurstöðu hæfnismats.
- Þegar fækka skal í hópi umsækjenda er mikilvægt að byggja á fyrirliggjandi gögnum. Mikilvægt er að þeir sem taka þátt í ráðningarferlinu komi að þessari vinnu.
- Þeir sem koma að ráðningarviðtölum þurfa að hafa fengið þjálfun og fræðslu til að taka slík viðtöl.
- Ef um er að ræða skipun eða ráðningu sem krefst aðkomu ráðherra er brýnt að hann hafi val á milli tveggja eða fleiri umsækjenda.

### 2. Umsóknar- og skipunarferli skrifstofustjóra skrifstofu stjórnarsýslu- og samfélagsþróunar

- Eigi að nýta sér sérþekkingu mannauðsráðgjafa eða vinnusálfræðings í ráðningarferlinu er nauðsynlegt að ráðgjafinn fái erindisbréf þar sem verkefni hans eru tilgreind og staða í ráðningarferlinu skýrð, m.a. með hliðsjón af stjórnarsýslulögum og mögulegri eftiráskoðun.
- Gæta verður að því að fleiri en einn aðili taki viðtöl við umsækjendur og að það séu alltaf hinir sömu í ráðningarferlinu. Viðtöl skulu skráð.
- Þegar valið stendur á milli mjög svipað hæfra einstaklinga er mikilvægt að nota fjölbreyttar valaðferðir, s.s. hæfnispróf og eða persónuleikapróf.
- Umsagnir (meðmæli) hafa ekki gott forspárgildi en þau geta stutt við fyrirliggjandi gögn. Þegar leitað er til umsagnaraðila verður að spyrja þá sömu spurninga (staðlaðra) um hæfni þeirra umsækjenda er leitað er umsagnar um. Með því er jafnræðis gætt.

<sup>9</sup> Sjá t.d. í þessu sambandi: *Ráðningar hjá ríkinu, - handbók*, sem fjármálaráðuneytið gaf út árið 2007 og skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands frá desember 2010 undir yfirskriftinni „*Samhent stjórnarsýsla*“. Einnig má benda á ýmsar fræðigreinar og erindi.

### 3. Um kærunefnd jafnréttismála

- Gerð verði úttekt á álitum/úrskurðum kærunefndar jafnréttismála og kannað hvernig menntun, starfsreynsla og aðrir hæfnisþættir eru metnir sem og hvernig forgangsregla laganna er túlkuð.
- Sett verði ný reglugerð um starfsemi kærunefndar þar sem málsmeðferð fyrir nefndinni verði betur skýrð, rannsóknarskylda hennar áréttuð, réttarstaða þess sem ráðinn er eða skipaður verði skýrð sem og forgangsregla laganna. Þá verði heimild nefndarinnar til að kalla eftir sérfræðiaðstoð áréttuð og útfærð nánar.
- Afstaða verði tekin til þess að hvaða marki kærunefnd jafnréttismála geti byggt úrskurð sinn á nýjum gögnum, viðmiðum og/eða hæfnisþáttum.

Reykjavík, 15. apríl 2011

---

Elsa S. Þorkelsdóttir

---

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson

---

Sveinbjörg Pálsdóttir