



HÉRAÐSDÓMUR
REYKJAVÍKUR

DÓMUR

29. desember 2022

Mál nr. E-1745/2022:

Stefnandi: A

(Jón Sigurðsson lögmaður)

Stefndi: Íslenska ríkið

(Rakel Jensdóttir lögmaður)

Dómari: Ingiríður Lúðvíksdóttir héraðsdómari

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur, fimmtudaginn 29. desember 2022, í máli nr. E-1745/2022:

A

(Jón Sigurðsson lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Rakel Jensdóttir lögmaður)

Þetta mál, sem var tekið til dóms 2. desember 2022, höfðar A, kt. [...], [...], [...], með stefnu birtri 7. apríl 2022, á hendur íslenska ríkinu.

Stefnandi krefst þess að stefndi verði dæmdur til þess að greiða stefnanda 27.365.280 kr. auk dráttarvaxta skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af þeirri fjárhæð frá 7. apríl 2022 til greiðsludags.

Stefnandi krefst að auki málskostnaðar að skaðlausu að mati dómsins, að meðtöldum virðisaukaskatti.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda auk málskostnaðar úr hendi stefnanda að mati dómsins.

Stefndi krefst þess til vara að málskostnaður verði felldur niður.

Málavextir

Málið varðar lögmati þeirrar ákvörðunar stefnda, B-ráðherra, að skipa ekki stefnanda í embætti forstjóra C en auglýsa embættið þess í stað að nýju.

Ráðherra skipar forstjóra C til fimm ára í senn, sbr. 2. gr. laga nr. [...]/2021 um C, sbr. einnig 23. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Stefnandi telur sig sannlega hafa verið hæfasta umsækjenda um embættið en vísitandi hafi verið gengið framhjá henni við ákvörðun um skipun í það.

2018–2020

Frá því í maí 2018 var, með stoð í 17. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, starfrækt innan fyrst D-ráðuneytis en síðar E-ráðuneytis C og F. Stefnandi, sem hafði starfað í ráðuneytinu frá árinu 2013, var frá upphafi staðgengill framkvæmdastjóra þeirrar stofnunar. Frá 1. febrúar 2020 var stefnandi sett framkvæmdastjóri C og F.

2021

Frá árinu 2018 var unnið að því að semja lög um sjálfstæða stofnun sem hefði sambærileg verkefni með höndum og ráðuneytisstofnunin, C, en bæri heitið C. Lög in voru samþykkt á Alþingi 11. júní 2021 og skyldu taka gildi 1. janúar 2022.

Embætti forstjóra nýju stofnunarinnar var auglýst laust til umsóknar í Lögbertingablaði [...]. september 2021, með umsóknarfresti til [...]. september 2021. Stefnandi var meðal þeirra sex sem sóttu um embættið. Til þess að reyna að fjölga umsækjendum var umsóknarfrestur framlengdur til 4. október 2021 en fleiri sóttu ekki um.

Í auglýsingu um embættið kom fram að G-ráðuneytið leitaði að framsæknum stjórnanda sem hefði áhuga á að byggja upp nýja stofnun. Síðan segir:

„Leitað er að einstaklingi sem býr yfir:

- Háskólagráðu sem nýtist í starfi.
- Þekkingu og/eða reynslu af opinberri stjórnsýslu. Þekking og/eða reynsla af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar og af þróun gæðaviðmiða er kostur.
- Þekkingu og/eða reynslu af stjórnun, rekstri og mannaforráðum.
- Þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð.
- Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum.
- Metnaði og vilja til að ná árangri.
- Mjög góðri hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum.
- Góðri tungumálakunnáttu í ræðu og riti (íslensku og ensku, Norðurlandamál er kostur).“

Með erindisbréfi, á grundvelli 39. gr. b í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, skipaði þáverandi G-ráðherra ráðgefandi nefnd til að meta hæfni umsækjenda. Í henni sátu þrír: a) skrifstofustjóri í G-ráðuneytinu, b) fyrrverandi framkvæmdastjóri C og F og c) ráðgjafi hjá Hagvangi sem var formaður nefndarinnar. Ritari nefndarinnar var einnig starfsmaður ráðuneytisins.

Nefndin fékk matstöflu frá ráðuneytinu til þess að vinna eftir. Í þeirri töflu var þeim þáttum sem varða menntun, þekkingu og reynslu raðað í sex flokka sem höfðu þó mismikið innbyrðis vægi. Þegar farið var yfir umsóknargögn kom í ljós að einungis stefnandi hafði hvort tveggja menntun sem nýttist í starfinu og hafði starfað í það minnsta við einn af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar. Hinir fimm umsækjendurnir féllu því út þegar í fyrsta matsþrepi, það er við yfirferð gagna. Stefnandi fékk hins vegar 4 stig af 4 mögulegum í öllum þeim matsþáttum sem vörðuðu menntun, þekkingu og reynslu.

Nefndin bað stefnanda að halda kynningu sem átti að byggjast á svörum við tilteknum spurningum. Þær áttu að draga fram þá hæfnisþætti sem komu fram í auglýsingunni. Kynningin fór fram 1. nóvember 2021 og í framhaldi af henni ræddu nefndarmenn við stefnanda. Eftir annað matsþrepið, kynningu og viðtal, var mat lagt á alla hæfni- og færniþætti og fækkaði þá stigum stefnanda í tveimur þeirra þátta sem

áður höfðu verið metnir og vörðuðu menntun og reynslu. Til viðbótar koma tveir hæfnisþættir sem kallast „persónubundnir“ og byggjast á huglægu mati. Þeir voru: a) Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum. Metnaður og vilji til að ná árangri og b) Leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum. Í þeim fékk stefnandi 2 stig af 4 mögulegum. Hún fékk einnig 4 stig fyrir hæfni í ræðu og riti.

Nefndin ákvað að fá stefnanda í annað viðtal til þess að fara betur yfir þá þætti þar sem hún fékk einungis 2 stig. Það fór fram 12. nóvember 2021 og eftir það þriðja matsþrep hækkaði einn liður sem varðaði menntun og reynslu en að öðru leyti voru þau stig sem nefndin gaf stefnanda óbreytt. Á grundvelli þessara þriggja matsþrepa lagði nefndin mat á hæfni stefnanda og föstudaginn 26. nóvember 2021 rituðu nefndarmenn undir álit sitt á hæfni þeirra sem sóttu um embætti forstjóra C.

Álitsgerðin er ekki löng, fjórar síður ásamt stigatöflum í viðaukum. Á þremur síðum er farið yfir matsferlið, tilgang hvers þreps um sig og loks lýst mati á hæfni stefnanda. Í niðurstöðu nefndarinnar segir:

„Niðurstöður lokamats, eftir mat umsóknargagna, kynningu, viðtal og umsagnir voru þær að A hlaut 3,25 stig (sjá viðauka 3). A sýndi marga góða kosti í ráðningarferlinu. Hún þekkir málaflokkana mjög vel sem lúta að stofnuninni, hefur góða þekkingu á opinberri stjórnsýslu, stefnumótun, rekstri, mannaforráðum og þróun gæðaviðmiða. Þetta kom vel fram í fyrra samtali nefndarinnar við A þar sem hún hélt kynningu. Þar kom þó ekki nægilega vel fram sýn A á mikilvægi leiðtogahæfileika í starfinu og hvernig hún myndi fást við erfið mál er snúa að starfsfólki og breytingastjórnun. Í þriðja mati sem byggðist á viðtali kom betur fram hvar styrkleikar A liggja. Þar kom fram að hæfni hennar er mikil í mannlegum samskiptum og hún hefur metnað og vilja til að ná árangri í starfi. Þar liggja áherslur A í hennar stjórnunarstíl frekar en leiðtogahæfnin [sic]. Einnig kom fram að A hefur sýnt frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum í fyrri störfum á sínum starfsferli.

Það er mat nefndarinnar að A sé mörgum góðum kostum búin til að sinna starfi forstjóra. A telst því hæfur umsækjandi þó hún hafi ekki sýnt nægilega vel fram á að hún hafi þá leiðtogahæfni sem þarf til að leiða nýja C.“

Einn nefndarmanna gaf skýrslu fyrir dómi. Hún bar að sér hefði fundist að stefnandi hefði átt að fá 3 stig fyrir svokallaða persónubundna þætti, þ.e. frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, metnað og vilja til að ná árangri í starfi, hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfni. Hinir tveir nefndarmennirnir hefðu ekki verið á sama máli. Hún hafi velt fyrir sér að skila séráliti en hafi ákveðið að gera það ekki þar eð stefnandi hefði fengið svo gott mat í öllum þeim þáttum sem vörðuðu menntun, þekkingu og reynslu og hefði fengið gott heildarmat, 3,25 af 4.

Hún hafi einnig verið ósammála síðustu málsgreininni í álitsgerðinni og hafi viljað sleppa henni en þeirri breytingu hafi hún ekki náð fram þótt flestar tillögur

hennar til breytinga á álitinu hafi verið samþykktar. Það var mat hennar að stefnandi hefði átt að fá starfið.

[...]. nóvember 2021 var heiti ráðuneytisins breytt í B-ráðuneyti og nýr maður tók við embætti ráðherra.

Hvorki liggur fyrir hvenær stefnandi fékk álit hæfnisnefndar í hendur né hvenær það var afhent ráðherra eða ráðuneytisstjóra. Það er óumdeilt að ráðuneytisstjóri boðaði stefnanda á fund föstudaginn 3. desember 2021 með nokkurra stunda fyrirvara án þess að tilgreina fundarefni. Þá mun hvorki hann né stefnandi hafa séð álitargerðina. Hún mun ekki heldur hafa borist ráðherra á þeim tíma. Stefnanda og ráðuneytisstjóra ber ekki fyllilega saman um hvað kom fram á þessum fundi. Fyrir dómi bar ráðuneytisstjórinn að hann hefði fengið pata af því að nefndin teldi stefnanda hæfa en að nefndin hefði í álitinu sett þann fyrirvara að stefnanda skorti tiltekna færni til þess að gegna embætti forstjóra. Honum hafi boðið í grun að þessi fyrirvari kynni að hafa þau áhrif að stefnandi fengi ekki embættið, nefndin myndi greina ráðherra frá því að hún teldi stefnanda hæfa en ekki nógu hæfa. Til þess að stefnandi þyrfti ekki að lenda í þeim leiðindum og sársauka sem því fylgdi hafi hann viljað benda henni á að enn sem komið væri hefði hún þann möguleika að „bakka frá“ umsóknarferlinu með fullri reisu. Hann hafi þekkt störf stefnanda í ráðuneytinu og vitað að hún yrði fyrirtaks starfsmaður hjá stofnuninni þótt hún gegndi ekki starfi forstjóra.

Stefnandi bar hins vegar að á fundinum hefði ráðuneytisstjóri tekið fram við hana að vanda þyrfti val á stjórnendum. Hann hefði sagt henni að það kæmi fram í álitargerðinni að hún hefði verið metin hæf en hvorki vel hæf né mjög vel hæf og að hún hefði ekki sýnt fram á leiðtogahæfni. Hann hefði síðan lagt að henni að draga umsókn sína til baka. Að sögn stefnanda kom henni efni fundarins í opna skjöldu. Sammæli hafi orðið með þeim að ráðuneytisstjórinn myndi senda stefnanda álitargerðina þegar hún hefði borist honum.

Síðar þennan dag ritaði ráðuneytisstjórinn stefnanda tölvuskeyti og bað hana að staðfesta þann skilning hans á samtali þeirra að hún hefði ákveðið að draga umsókn sína til baka. Örfáum dögum síðar kvaðst hún svara þessu þegar hún hefði rætt við lögfræðing stéttarfélags síns og 7. desember sendi hún það svar að hún hefði ekki í hyggju að draga umsóknina til baka.

Með tölvuskeyti 9. desember tilkynnti ritari hæfnisnefndar stefnanda að henni væri veittur réttur til 13. desember til þess að andmæla niðurstöðum hæfnisnefndarinnar. Síðarnefndan dag svaraði stefnandi og kvaðst hafa athugasemdir við álitargerðina en hefði ekki óskað eftir því að fá að koma þeim á framfæri. Þær athugasemdir sem hún hafi varði fund hennar með ráðuneytisstjóra 3. desember.

Með tölvuskeyti 13. desember óskaði stefnandi eftir því við ritara ráðherra að

fá að funda með ráðherra vegna ráðningar forstjóra C . Fyrir dómi kvaðst hún hafa óskað eftir fundinum að ráðum lögfræðings stéttarfélags síns. Í tölvuskeytinu til ritara ráðherra tók stefnandi ekki fram að hún vildi ræða við ráðherra um fund sinn og ráðuneytisstjóra 3. desember. Því var svarað að ráðherra hefði fundarbeiðni stefnanda til athugunar en vegna stífrar dagskrár hans yrði hún látin vita af fundartíma síðar.

Daginn eftir, 14. desember, ritaði ráðuneytisstjóri stefnanda tölvuskeyti þar sem kom fram að ráðherra hefði áhuga á að ræða við hana um umsókn hennar um embætti forstjóra C. Jafnframt kom fram að ráðherra óskaði eftir því að stefnandi sendi honum yfirlit eða samantekt um stöðu undirbúnings hinnar nýju stofnunar sem tæki til starfa um áramótin. Fundurinn var ráðgerður föstudaginn 17. desember og skyldi stefnandi senda ráðherra samantektina eigi síðar en daginn áður.

Að sögn stefnanda mættust hún og ráðherra fyrir framan fundarherbergið og hafi hún þá þegar þakkað honum fyrir að gefa sér tíma til að ræða við hana. Hann hafi þá sagt að hann liti svo á að það væri hann sem hefði boðað hana á sinn fund. Þegar þau hafi verið sest inn hafi hún farið að fitja upp á samtali ráðuneytisstjóra við hana 3. desember. Þá hafi komið fram hjá ráðherra að það yrði ekki rætt á þessum fundi því þetta væri atvinnuviðtal.

Tveimur vikum eftir viðtalið, á gamlársgangi 2021, hringdi ráðherra í stefnanda og gerði henni grein fyrir þeirri ákvörðun sinni að hætta við að skipa í embætti forstjóra C samkvæmt því skipunarferli sem fór af stað með auglýsingunni [...]. september og að embættið yrði auglýst að nýju laust til umsóknar. Ákvörðunin var einungis tilkynnt stefnanda munnlega. Í sama símtali mun ráðherra hafa innt stefnanda eftir því hvort hún gæti hugsað sér að stýra stofnuninni tímabundið á meðan nýtt umsóknarferli rynni sitt skeið. Hún hafi viljað hugsa málið.

2022

Að sögn stefnanda fékk hún smáskilaboð frá ráðherra að morgni 3. janúar 2022 þar sem hann bað hana að svara því fyrir lok vinnudags hvort hún féllist á tímabundna setningu. Hún hafi veitt viljrði fyrir því en hafi sagst vilja ræða við hann áður. Ráðherra boðaði stefnanda til fundar 5. janúar 2022. Að hennar sögn voru í fundarboði tilgreindir ráðherra, ráðuneytisstjóri, mannauðsstjóri og yfirlögfræðingur ráðuneytisins. Hún hafi því óskað eftir að fá að hafa einhvern með sér á fundinn. Hún taldi að þar yrði til umræðu fundurinn með ráðuneytisstjóra og ákvörðun um að skipunarferlið yrði stöðvað og tók því með sér á fundinn fulltrúa stéttarfélags síns. Ráðherra hafi ekki talið fært að ræða þetta þar eð yfirlögfræðingur ráðuneytisins væri ekki á fundinum. Eftir fundinn var gengið frá setningarbréfi og var stefnandi sett forstjóri C með bréfi, dags. 5. janúar 2022, frá [...] janúar 2022 til og með [...] febrúar sama ár.

Ákvörðunin sem ráðherra tilkynnti stefnanda munnlega 31. desember 2021 var tilkynnt umsækjendum skriflega í gegnum ráðningarkerfi ríkisins [...] janúar 2022.

Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að vegna mistaka fór skriflega tilkynningin ekki til stefnanda úr ráðningarkerfinu.

Stefnandi gat ekki sætt sig við þá ákvörðun ráðherra að skipa engan samkvæmt fyrra skipunarferli. Lögmaður stefnanda sendi ráðherra tölvuskeyti 7. janúar 2022 og krafðist þess að hann félli tafarlaust frá þeirri ákvörðun að hætta við skipun í embætti forstjóra samkvæmt fyrra skipunarferli og að hann skipaði stefnanda í embættið sem sannanlega hæfasta metna umsækjandann um það. Stefndi varð ekki við þeirri kröfu og birti í dagblöðum nýja auglýsingu um embætti forstjóra C 8. janúar. Með tölvuskeyti til stefnda 11. janúar fór stefnandi fram á rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun ráðherra að stöðva skipunarferli og auglýsa embættið að nýju laust til umsóknar. Rökstuðningur barst strax daginn eftir, dags. 12. janúar 2022.

Lögmaður stefnanda ritaði stefnda, B-ráðherra, bréf 18. janúar 2022, þar sem rakið var að stefnandi teldi ólögmeta þá ákvörðun að skipa hana ekki forstjóra C. Þess var krafist að stefnandi yrði skipuð í embættið. Í svarbréfi ráðuneytisins 27. janúar var kröfum stefnanda hafnað. Vakin var athygli á því að hún ætti kost á að sækja um embættið að nýju. Lögmaður stefnanda svaraði stefnda með bréfi sama dag þar sem þess var sérstaklega getið að með ákvörðun stefnda hefði stefnandi verið útilokuð frá því að eiga nokkra möguleika á því að hljóta embættið og hafði tjón þá þegar hlotist af ákvörðun stefnda. Í ljósi afdráttarlausrar höfnunar stefnda boðaði lögmaður stefnanda málshöfðun í sama bréfi, dags. 27. janúar 2022.

Samkvæmt framlögðum læknisvottorðum hefur stefnandi verið í veikindaleyfi frá 14. febrúar 2022. Hún bar fyrir dómi að hún hefði veikt um miðjan janúar en pín sig til að starfa til 14. febrúar. Þá hefði hún brotnað niður og hefði verið undir eftirliti lækna vegna ýmissa líkamlegra og andlega veikinda sem hún glímdi við og rakti til framkomu ráðuneytisins í hennar garð, einkum framkomu ráðuneytisstjóra á fundinum 3. desember 2021.

Embætti forstjóra C var auglýst laust til umsóknar að nýju í Lögbirtingablaði [...]. janúar 2022 með umsóknarfresti til [...]. janúar 2022. Í auglýsingu um embættið kom fram að G leitaði að drífandi leiðtoga sem hefði áhuga á að byggja upp nýja stofnun. Síðan segir:

„Leitað er að einstaklingi sem býr yfir:

- Háskólagráðu sem nýtist í starfi.
- Leiðtogafærni og hæfni í mannlegum samskiptum.
- Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum.
- Þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð.
- Metnaði og vilja til að ná árangri.
- Þekkingu og/eða reynslu af opinberri stjórnsýslu.

- Góðri tungumálakunnáttu í ræðu og riti (íslensku og ensku, Norðurlandamál er kostur).
- Þekking og/eða reynsla af stjórnun, rekstri og mannaforráðum er kostur.
- Þekking og/eða reynsla af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar er kostur.
- Þekking og/eða reynsla af þróun gæðaviðmiða er kostur.
- Þekking og/eða reynsla af eftirliti með opinberri þjónustu er kostur.“

Í síðara umsóknarferlinu sóttu 16 um stöðuna. Ráðherra skipaði ráðgefandi nefnd 3. febrúar 2022 til að meta hæfni umsækjenda um embættið, sbr. 39. gr. b í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Í henni sátu þrír: a) mannauðsstjóri í öðru ráðuneyti sem var formaður, b) prófessor við Háskóla Íslands í félagsráðgjafardeild og c) löglærður starfsmaður ráðuneytis. Starfsmaður nefndarinnar var, sem fyrr, starfsmaður í G.

Nefndin afhenti ráðherra álitsgerð 3. mars 2022. Af 16 umsækjendum voru þrír metnir mjög vel hæfir og tveir vel hæfir. Ráðherra boðaði þá þrjá í viðtal sem hæfnisnefndin mat mjög vel hæfa. Að viðtölum loknum taldi ráðherra einn umsækjanda hæfastan og skipaði hann í embætti forstjóra C frá og með [...]. apríl 2022 til fimm ára.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi reisir mál sitt á því að sú ákvörðun stefnda að skipa stefnanda ekki í embætti forstjóra C þótt hún hefði sannanlega verið metin hæfasti umsækjandinn, heldur stöðva skipunarferlið og auglýsa embættið þess í stað aftur laust til umsóknar, hafi verið ólögmæt og haldin svo verulegum annmörkum að hún sé ógildanleg að stjórnáslurétti. Með ákvörðuninni hafi stefndi bakað-stefnanda fjártjón og miska.

Ákvörðun stefnda ólögmæt

Stefnandi áréttar að dómstólar og umboðsmaður Alþingis hafi staðfest þá meginreglu stjórnásluréttar að stjórnvöldum beri, þegar þau taka ákvörðun um ráðningu í auglýst störf og skipun í auglýst embætti hjá ríkinu, að velja hæfasta umsækjandann. Stefnandi hafi haft mikla yfirburði yfir aðra umsækjendur til þess að gegna embættinu. Í þeim þáttum sem áskildir voru í auglýsingu hafi hún haft slíka yfirburði að telja verði ólögmæta þá ákvörðun að skipa hana ekki í embættið.

2.1 Stefnandi metin hæfasti umsækjandinn

Samkvæmt áðurnefndri meginreglu hafi stefnda borið að skipa hæfasta umsækjandann í embætti forstjóra C. Hæfnisnefnd hafi metið stefnanda hæfasta umsækjandann eins og komi fram í áliti hennar, dags. 26. nóvember 2021. Samkvæmt álitinu hafi aðrir umsækjendur ekki verið hæfir. Af upplýsingum úr ferilskrá og

starfsumsókn um áralanga starfsreynslu hennar, menntun og þekkingu, sem nýtist beint til starfans, sé augljóst að stefnandi hafi verið langhæfust til þess að gegna embættinu hvort sem litið væri til hóps umsækjenda eða utan hans. Stefnandi hafi í tugi ára starfað við velferðar- og félagsmál. Hún hafi hafið störf í H-ráðuneytinu í ágúst 2013 og flust til G-ráðuneytis með flutningsbréfi, dags. 19. desember 2018, þegar H-ráðuneytið var lagt niður. Frá október 2018 hafi hún verið staðgengill framkvæmdastjóra H og F, [...] stofnunar sem var forveri hinnar nýju stofnunar, C. Frá 1. febrúar 2020 hafi hún verið settur framkvæmdastjóri þeirrar stofnunar og eftir að ný stofnun, C, var sett á fót, 1. janúar 2022, hafi stefnandi verið settur forstjóri nýrrar stofnunar. Engar athugasemdir hafi verið gerðar við framangreind störf stefnanda. Með vísan til þessa sé augljóst að stefnandi hafi haft yfirburðareynslu og -þekkingu á verkefnasviði stofnunarinnar og málaflokknum. Stefnda hafi því verið rétt og skylt að skipa stefnanda í embættið.

2.2 Hæfnisnefnd hafi lagt mat á umsækjendur í þremur áföngum. Fyrsta mat á umsækjendum hafi byggst á þeim fimm viðmiðum sem voru tilgreind í auglýsingu um embættið og hægt var að meta út frá skriflegum umsóknargögnum. Þessi viðmið voru:

- Háskólagráða sem nýtist í starfi.
- Þekking og/eða reynsla af opinberri stjórnsýslu.
- Þekking og/eða reynsla af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar og af þróun gæðaviðmiða er kostur.
- Þekking og/eða reynsla af stjórnun, rekstri og mannaforráðum.
- Þekking á stefnumótun og áætlanagerð.

Af uppröðun hæfniskrafna í auglýsingu og umfjöllun í álitum hæfnisnefndar um fyrsta mat á umsóknum verði dregin sú ályktun að nefndin telji að menntun, hæfni og reynsla séu meginatriðin við mat á umsóknum, svo sem álitum í heild sinni leiði einnig í ljós. Stefnandi hafi uppfyllt þessar kröfur um menntun, hæfni og reynslu og hafi því verið boðið til viðtals við nefndina og sætt frekara mati hennar.

2.3 Í öðru mati hæfnisnefndar, sem fól í sér kynningu, viðtal og umsagnir, hafi verið settur upp kynningar- og matsrammi fyrir stefnanda sem umsækjanda og mat nefndin þannig hvernig hún uppfyllti þá hæfnisþætti sem fram komu í auglýsingu. Aðrir hæfnisþættir en sem að framan greinir voru:

- Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum.
- Metnaður og vilji til að ná árangri.
- Mjög góð hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtoga-hæfileikum.
- Góð tungumálakunnátta í ræðu og riti (íslensku og ensku, Norðurlandamál er kostur).

Stefnanda hafi verið boðið að halda kynningu fyrir hæfnisnefnd, sem hún þáði, og svaraði síðan spurningum nefndarinnar. Mat nefndarinnar á hæfni stefnanda í öðrum þætti hafi verið afar jákvætt og hafi meðal annars staðfest mjög góða þekkingu á málaflokknum, reynslu af stjórnun, stefnumótun, rekstri og mannaforráðum, hún væri reiðubúin að takast á við áskoranir í embættinu og byggi yfir mörgum góðum kostum sem forstjóri stofnunarinnar þyrfti að hafa. Mat hæfnisnefndar hafi verið stutt umsögnum um stefnanda þar sem meðal annars komi fram að hún væri sjálfstæð, vandvirk, sýndi frumkvæði og fylgdi verkefnum vel eftir. Í þessu öðru mati hafi hæfnisnefndin þó lagt áherslu á breytingastjórnun sem stefnandi bendi á að hafi ekki verið hluti af þeim hæfniskröfum sem voru í auglýsingunni um embættið.

2.4 Í þriðja mati hæfnisnefndar hafi stefnandi farið í annað viðtal hjá nefndinni. Samkvæmt álitinu hafi ástæða þess viðtals verið að fá „nánari útlistun hjá umsækjanda um þau atriði sem ekki var farið nægilega vel yfir í öðru mati“. Sérstaklega hafi verið tíundaðar hæfniskröfurnar frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, metnaður og vilji til að ná árangri og mjög góð hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum. Eins og komi fram í rökstuðningi stefnda, dags 12. janúar 2022, hafi mat vegna þessara hæfniskrafna eingöngu byggst á viðtali við stefnanda. Þar með hafi ekki verið litið til tæplega tveggja ára starfsreynslu stefnanda sem setts framkvæmdastjóra I, stofnunar sem var forveri þeirrar stofnunar sem forstjóra var ætlað að stýra og stofnunar sem hafði mjög sambærilegt hlutverk og sú er auglýsing laut að.

Stefnandi byggi á því að það sé afar ómálefnalegt að hæfnisnefnd skuli við mat sitt á þeim hæfniskröfum sem hafi verið metnar í þriðja þrepi ráðningarferlis eingöngu hafa horft til þess sem fram kom í viðtali nefndarinnar við stefnanda og þannig litið framhjá áralangri starfsreynslu stefnanda sem framkvæmdastjóra I og frammistöðu í því starfi í ljósi þess að það sé náskýlt viðfangsefnum þess embættis sem var auglýst.

2.5 Í niðurstöðu lokamats hæfnisnefndarinnar hafi stefnandi hlotið 3,25 stig. Af níu tölulegum matsliðum í niðurstöðum hæfnisnefndar fái stefnandi fullt hús stiga (4,0) í sex liðum, eða 67% hæfniskrafna, 3,0 stig í einum lið og 2,0 í tveimur liðum. Hæfnisnefndin hafi talið stefnanda hæfan umsækjanda þótt ekki hefði nægilega vel komið fram að hún hefði þá leiðtogahæfni sem þyrfti fyrir nýja C. Niðurstaðan hafi því verið afar góð og hagfelld fyrir stefnanda og séu forsendur í niðurstöðukafla nefndarinnar til samræmis við þá niðurstöðu. Stefnandi hafi verið metin hæfust til að gegna embættinu og hafi stefnda borið að skipa hana í embættið að virtri þeirri niðurstöðu, enda hafi ekki verið neinar forsendur til annars.

3 Engar forsendur eða málefnalegar ástæður fyrir ákvörðun stefnda

Stefnandi telur að hvorki hafi verið forsendur né málefnalegar ástæður fyrir þeirri ákvörðun stefnda, B-ráðherra, að stöðva skipunarferlið eftir að stefnandi var metin hæfust til að gegna embætti forstjóra C og hefja auglýsingarferli fyrir embættið að nýju. Í rökstuðningi sínum hafi stefndi talið að ákvörðun um skipun í embætti forstjóra ríkisstofnunar fæli að jafnaði í sér val á hæfasta umsækjandanum um embættið en að ráðherra væri þó jafnframt heimilt, væru fyrir því málefnaleg sjónarmið, að ákveða að skipa engan í auglýst embætti. Jafnframt komi þar fram að stefnda væri ekki skylt að fara að áliti hæfnisnefndar.

Stefnandi bendi á að almennt þurfi að vera fyllilega ótvíræð, lögmæt og málefnaleg rök fyrir því að skipa ekki í embætti umsækjanda sem hæfnisnefnd hafi metið með framangreindum hætti og þess í stað stöðva skipunarferlið og auglýsa embættið að nýju. Engin slík rök hafi legið fyrir. Að því virtu byggji stefnandi á því að sú ákvörðun stefnda að stöðva skipunarferlið, skipa ekki hæfasta umsækjandann heldur auglýsa embættið að nýju sé ekki einungis ólögmæt, heldur einnig ómálefnaleg, óskiljanleg og ólíðandi. Engar forsendur hafi verið fyrir því að taka þessa ákvörðun, enda hafi hæfnisnefnd lokið mati sínu með þeirri ótvíræðu niðurstöðu að stefnandi væri hæfasti umsækjandinn og engar forsendur til þess að bera brögður á það mat. Samkvæmt þessu hafi stefndi að lögum og grundvallarreglum stjórnsýsluréttar ekki átt annan kost en að skipa stefnanda í embætti forstjóra. Engin sýnilega réttmæt ástæða hafi verið til þess að auglýsa embættið aftur laust til umsóknar.

3.1 Stefnandi telji að sem stjórnvaldi hafi stefnda verið fullkomlega ljósar skyldur sínar um málsmeðferð við skipun í opinbert embætti. Engu að síður hafi ráðuneytisstjóri stefnda farið fram á það við stefnanda að hún drægi umsókn sína til baka á fundi þeirra 3. desember 2021, þvert á niðurstöðu hæfnisnefndar, enda hafi ráðuneytisstjórninn sagst ætla að finna annan einstakling innan stjórnsýslunnar til þess að taka við embætti forstjóra. Að mati stefnanda sé þessi málaleitan af hálfu stefnda forkastanleg, í engu samræmi við atvik máls og niðurstöðu hæfnisnefndar, og með því hafi lög og meginreglur stjórnsýsluréttar verið þverbrotnar.

3.2 Stefnandi byggji á því að tjón hennar hafi raungerst þegar stefndi ákvað að skipa hana ekki í embætti C 31. desember 2021, heldur þess í stað stöðva skipunarferlið og auglýsa embættið laust til umsóknar að nýju. Stefnandi telji að með ákvörðun stefnda hafi hún án nokkurs vafa verið útilokuð frá því að eiga nokkra möguleika á því að hljóta embættið. Með ákvörðun sinni hafi ráðherra gert álitsgerð hæfnisnefndar að engu og þá þegar bakað stefnanda tjón.

4 Rökstuðningur stefnda fyrirsláttur – byggt á nýjum kröfum umfram auglýsingu

Stefnandi byggir á því að rökstuðningur stefnda fyrir umþrætti ákvörðun sé fyrirsláttur og standist ekki skoðun. Í álitum umboðsmanns Alþingis og dómum hafi verið lögð áhersla á það að veitingarvaldshafi byggir mat sitt á umsóknum út frá þeim hæfniskröfum sem séu gerðar til umsækjenda þegar staða er auglýst. Séu í mati gerðar kröfur umfram hæfniskröfur auglýsingar sé matið talið ómálefnalegt og stjórnvalds-ákvörðun sem á matinu byggir ógild. Þær hæfniskröfur sem lágu til grundvallar hafi verið birtar í auglýsingu um embætti forstjóra C. Í rökstuðningsbréfi stefnda séu sýnilegar rangfærslur um mat á hæfni stefnanda, stefndi geri eftir á viðbótarhæfniskröfur vegna embættisins og hæfniskröfum sem höfðu minna vægi við auglýsingu er gefið verulega meira vægi við matið. Stefnandi meti rökstuðning stefnda ómálefnalegan og með öllu ófullnægjandi.

4.1 Stefnandi taki fram í rökstuðningi sínum að hæfnisnefndin hafi ekki talið stefnanda uppfylla allar hæfniskröfur auglýsingar um embætti forstjóra C. Þetta telji stefnandi rangt enda komi skýrt fram í álitum hæfnisnefndar að nefndin telji stefnanda hæfa til að gegna embætti forstjóra stofnunarinnar. Hún hafi sannanlega uppfyllt allar hæfniskröfur auglýsingar samkvæmt álitinu. Stefnandi taki fram í rökstuðningi sínum að jafnframt megi ráða af niðurstöðum hæfnisnefndar að stefnandi búi ekki yfir miklu frumkvæði, sjálfstæði í vinnubrögðum og metnaði og vilja til að ná árangri. Stefnandi hafni þessu sem röngu enda sé sérstaklega tekið fram í niðurstöðu nefndarinnar að hæfni stefnanda í mannlegum samskiptum sé mikil og hún hafi metnað og vilja til að ná árangri í starfi. Þá komi einnig fram að hún hafi sýnt frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum í fyrri störfum sínum. Rökstuðningur stefnda sé því augljóslega rangur hvað þetta varðar og standist ekki skoðun.

4.2 Stefnandi byggir á því að stefndi hafi ranglega gert viðbótarhæfniskröfur við mat á stefnanda til embættis forstjóra C. Hvoru tveggja í mati hæfnisnefndar og rökstuðningi stefnda sé hæfniskrafan „breytingastjórnun“ gerð eftir á. Sú krafa hafi ekki verið meðal þeirra sem voru auglýstar sem hæfniskröfur þegar embættið var auglýst laust til umsóknar. Stefnandi geti ekki með réttu byggt mat sitt á kröfu sem þessari hafi hún ekki verið meðal hæfniskrafna í auglýsingu. Þegar af þeirri ástæðu einni sé ákvörðun stefnda ómálefnaleg og ólögmat.

4.3 Stefnandi telji rök stefnda fyrir því að hætta við skipunarferlið og hefja auglýsingarferli að nýju ekki standast skoðun. Í rökstuðningi sínum beri stefndi fyrir sig að í niðurstöðukafla álits hæfnisnefndar hafi komið fram að stefnandi hafi ekki gert nægilega grein fyrir sýn sinni á mikilvægi leiðtogaþæfileika í starfinu. Stefnandi telji stefnda ekki geta réttlætt á þennan hátt svo afdrifaríka ákvörðun sem felst í því að

stöðva skipunarferli og auglýsa embætti að nýju. Með því sé gert mun meira úr ályktun hæfnisnefndar en efni standi til en hæfniskrafan „leiðtogahæfileikar“ hafi verið algjört aukaatriði í auglýsingu til embættisins og verði ekki í skipunarferli gert hærra undir höfði en auglýsing kveði á um. Af tíu hæfniskröfum sem voru gerðar hafi næstsíðasta krafan verið: „Mjög góð hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum“. Því sé augljóst að leiðtogahæfileikar komi til viðbótar við aðalatriði umrædds liðar í hæfniskröfum um mjög góða hæfni í mannlegum samskiptum. Stefnandi bendi á að hæfnisnefndin meti umræddan lið rangt við stigagjöf í mati sínu. Þar sé kröfuliðurinn orðaður sem: „leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum“. Ekki verði annað ályktað af þessu en að leiðtogahæfileikar, sem séu aukaatriði í hæfniskröfuliðum í auglýsingu, séu gerðir að aðalatriði og umfram hæfni í mannlegum samskiptum, þvert á það sem greini í auglýsingu um embættið. Samkvæmt þessu virðist hæfnisnefndin seinna í ferli sínu hafa farið að gera meira úr kröfunni um leiðtogahæfileika en efni stóðu til miðað við vægi þess sama í auglýsingunni. Stefnandi telji að sá hluti málsmeðferðarinnar hafi í raun farið fram úr hæfniskröfum auglýsingar og með því brotið gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga. Engu að síður fái stefnandi 2 stig af 4 mögulegum undir þessum lið í matinu og standist þar með þann matsþátt. Samkvæmt stigaskala hæfnisnefndar þýði 2 í einkunn að hæfnin í umræddum lið sé „þó nokkur“. Með vísan til þessa sé það rangt sem fram komi í rökstuðningi stefnda að hæfnisnefnd hafi ekki talið stefnanda uppfylla allar hæfniskröfur auglýsingarinnar. Stefnandi hafi vissulega uppfyllt allar kröfur til embættisins.

4.4 Eins og áður greini hafi mat stefnda vegna þeirra hæfniskrafna sem voru metnar í þriðja mati hæfnisnefndar, frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, metnaður og vilji til að ná árangri og mjög góð hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum, eingöngu byggst á viðtali við stefnanda. Með því hafi verið litið framhjá reynslu og þekkingu hennar sem framkvæmdastjóra I og hlutverki hennar við að koma C á laggirnar. Þegar nefndin mat þessar hæfniskröfur hafi hún ekki litið til þessarar starfsreynslu. Hefði stefndi haft einhvern áhuga á að telja þá starfsreynslu stefnanda til tekna, umfram hið huglæga mat hæfnisnefndar á viðtalinu við stefnanda, hefði stefnda verið í lófa lagið að meta þá starfsreynslu stefnanda og vitneskju um störf hennar á þeim vettvangi henni í hag í meira mæli en hæfnisnefnd hafði gert. Við töku ákvörðunar hafi stefndi ekki hirt um þetta. Stefnandi bendi á að ekki hafi verið gerðar neinar athugasemdir við störf hennar sem framkvæmdastjóra ráðuneytisstofnunarinnar, I, og sem setts forstjóra C.

5 Breyttar hæfniskröfur í auglýsingu til málamynda

Stefnandi byggir á því að engar meiriháttar breytingar hafi verið gerðar á embættinu eða því sem leitað var eftir í embætti forstjóra sem réttlæti það að embættið yrði auglýst að nýju og telji að meintar breytingar hafi aðeins verið til málamynda. Stefnandi bendir á að hæfniskröfum, frá því sem var í fyrri auglýsingu, hafi með nýrri auglýsingu um embættið einungis verið breytt varðandi leiðtogahæfni, en í síðari auglýsingu hafi stefndi leitað að „drifandi leiðtoga sem hefur áhuga á að byggja upp nýja stofnun“. Hæfniskröfu fyrri auglýsingar, sem gekk út á mjög góða hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum, hafi verið breytt þannig að krafist var leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum. Atriðunum hafi verið snúið við og leiðtogahæfni verið gerð að aðalatriði. Þá hafi þessi hæfniskrafa verið færð frá því að vera næstsíðasta hæfniskrafan sem var talin upp í fyrri auglýsingu í það að vera önnur hæfniskrafan í seinni auglýsingu, strax á eftir kröfu um háskólamenntun. Krafa um þekkingu og/eða reynslu af stjórnun, rekstri og mannaforráðum hafi áfram verið í síðari auglýsingu, en sú krafa fái sess skör lægra og sé ekki lengur skilyrði heldur nú einungis sögð vera „kostur“. Hæfniskrafa um þekkingu og/eða reynslu af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar hafi einnig verið færð mun neðar á lista hæfniskrafna samkvæmt nýrri auglýsingu. Þá sé nýrri hæfniskröfu bætt við í síðari auglýsingu, um þekkingu og/eða reynslu af eftirliti með opinberri þjónustu, sem sögð er vera kostur.

Staðfest hafi verið að þegar metið sé hvort málefnalegt hafi verið að hafna öllum umsóknum um embætti vegna tilgreindra ástæðna verði að ráða af hinu nýja umsóknarferli, tilgreiningu á breyttum hæfniskröfum og framkvæmd á mati á umsækjendum að raunverulegar breytingar hafi verið gerðar þar á til að mæta gefinni ástæðu. Stefnandi telji að ekkert af framangreindum breytingum feli í sér breytingar á embættinu eða þeim raunverulegu kröfum sem séu gerðar til þess sem gegni embættinu og því hafi breytingin aðeins verið til málamynda.

5.1 Stefnandi telji raunverulegan tilgang þess að rjúfa skipunarferlið og auglýsa embættið að nýju síður en svo málefnalegan. Eins og áður greini beri stefnandi um að ráðuneytisstjóri hafi á fundi þeirra 3. desember 2021 látið þau orð falla að ætlunin væri að finna einhvern annan innan stjórnsýslunnar, utan hóps umsækjenda, til þess að taka við embætti forstjóra. Sú sem hafi að lokum verið skipuð í embættið komi einmitt úr öðru starfi innan stjórnsýslunnar. Með vísan til þess, og þeirra breytinga sem urðu á hæfniskröfum fyrir embættið, hafi efni nýrrar auglýsingar vakið með stefnanda sterkan grun um það hver væri raunverulegur tilgangur þess að breyta hæfniskröfum á þann hátt sem gert var og að hann væri hvorki málefnalegur né forsvaranlegur.

6 Brotið í bága við reglur stjórnsýslulaga og meginreglur stjórnsýsluréttar

Stefnandi byggir á því að sú ákvörðun að skipa hana ekki í embætti forstjóra C og auglýsa embættið að nýju sé ólögmat af þeirri ástæðu að með henni hafi stefndi brotið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, meginreglum stjórnarsýsluréttar og góðum stjórnarsýsluháttum.

6.1 Brot gegn lögmætisreglunni

Stefnandi reisi kröfur sínar á því að stefndi hafi, með því að fara á svig við lög, brotið í bága við hina óskráðu meginreglu stjórnarsýsluréttar um að stjórnvaldsákvörðanir verði að samræmast lögum, þ.e. lögmætisregluna. Sú ákvörðun að hafna því að skipa stefnanda í embætti forstjóra C sé stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Slík ákvörðun verði að byggja á traustum og lögmætum grunni og sá sem taki hana verði að fara í einu og öllu að ákvæðum stjórnarsýslulaga og öðrum viðurkenndum meginreglum stjórnarsýsluréttar. Málsmeðferð stefnda hafi verið verulega ábótavant að þessu leyti. Með vísan til þess sem að framan greinir sé ljóst að ákvörðunina skorti allt lögmæti og hún gangi því í berhögg við umrædda meginreglu stjórnarsýsluréttar. Brot gegn lögmætisreglunni hafi einnig falist í því að stefndi hirti ekki um að tilkynna stefnanda skriflega um þá ákvörðun sem ráðherra tók og upplýsti stefnanda um munnlega 31. desember 2021. Stjórnarsýslan sé formbundin og beri að tilkynna stjórnvaldsákvörðanir skriflega. Þetta hafi verið sérstaklega brýnt vegna þess hversu verulega íþyngjandi ákvörðunin var fyrir stefnanda.

6.2 Brot gegn réttmætisreglunni

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda hafi verið ómálefnaleg og því í trássi við óskráða réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar. Stefndi hafi byggt á ómálefnalegum sjónarmiðum þegar hann tók þá ákvörðun að skipa ekki stefnanda í embætti forstjóra enda hafi hún verið hæfust til að gegna embættinu eins og hæfnisnefnd hafi staðfest. Ekki verði talið málefnalegt að líta framhjá stefnanda á þeim eina grundvelli að sýn hennar á mikilvægi leiðtogaþæfileika hafi ekki komið nógu skýrt fram, sérstaklega í ljósi þess að leiðtogaþæfni hafi ekki verið aðalþæfnisskilyrðið. Allt málið sýni að mati stefnanda fram á misbeitingu ráðherra á valdi sínu.

6.3 Brotið í bága við rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga

Stefnandi byggir á því að stefndi hafi við málsmeðferðina og við töku ákvörðunar brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þetta eigi einkum stoð í því að stefnda hafi verið og mátt vera fullkunnugt um þær lagalegu skyldur sem á honum hvíldu við skipun í embættið. Fyrir liggir að hæfnisnefnd hafi aðeins metið leiðtogaþæfileika stefnanda á grundvelli viðtals en ekki skoðað reynslu hennar undanfarin ár og þar með hafi stefndi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslu-

laga. Þetta hafi einkum verið mikilvægt í ljósi þess að hæfnisnefndin gat þess í álitinu sínu að stefnandi hefði ekki sýnt nægilega fram á sýn sína á leiðtogahæfni. Stefnanda hafi því í kjölfarið borið að meta þann þátt betur út frá öðru og fleira en viðtali við stefnanda, til að mynda reynslu hennar við störf sín hjá stefnda undanfarin ár. Stefndi hafi skirrst við að gera það og þar með brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Með því að kynna sér ekki og meta við töku ákvörðunar hvílíka yfirburðahæfni stefnandi hafði vegna starfsreynslu sinnar til þess að hljóta skipun í embættið hafi stefndi einnig brotið gegn rannsóknarreglunni.

6.4 Brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga

Með vísan til þess að stefndi skipaði ekki hæfasta umsækjandann í embætti forstjóra C byggi stefnandi á því að stefndi hafi brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefndi sem stjórnvald hafi þannig farið mun strangar í sakirnar en nauðsyn hafi borið til. Líta verði til þess hversu verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun stefnda hafi reynst stefnanda.

6.5 Brotið gegn andmælaréttarreglu stjórnsýslulaga

Stefnandi reisi mál sitt á því að stefndi hafi einnig brotið í bága við 13. gr. stjórnsýslulaga með því að hafa ekki veitt stefnanda andmælarétt áður en hann ákvað að stöðva skipunarferlið og auglýsa embættið að nýju. Afstaða stefnanda og rök fyrir ákvörðun hafi ekki legið fyrir áður en ákvörðunin var tekin. Það hafi verið sérstaklega nauðsynlegt að leita eftir afstöðu stefnanda með hliðsjón af því hversu verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunin hafi verið fyrir stefnanda.

6.6 Brotið í bága við V. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Stefnandi byggi á því að stefndi hafi brotið í bága við ákvæði V. kafla stjórnsýslulaga, sérstaklega ákvæði 20. gr. um birtingu stjórnvaldsákvæðana og 22. gr. um rökstuðning ákvörðunar. Sú grundvallarregla gildi í stjórnsýslurétti að tilkynna skuli ákvarðanir skriflega. Stjórnsýslan sé formbundin og beri að taka stjórnvaldsákvæðanir og tilkynna þær skriflega. Sú ákvörðun að stöðva skipunarferlið og að auglýsa ætti embættið að nýju hafi einungis verið tilkynnt stefnanda munnlega og það í símtali 31. desember 2021. Í rökstuðningsbréfi stefnda sé því haldið fram að fyrir mistök hafi ákvörðunin ekki verið tilkynnt með útsendri tilkynningu úr ráðningarkerfi ríkisins. Stöðluð tilkynning til umsækjenda úr tölvukerfum um að hætt hafi verið við ráðningarferli uppfylli trauðla skyldu stjórnvalds til að tilkynna formlega um svo íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem þessa. Stefnanda hafi borið að leiðbeina stefnanda um heimild hennar til þess að fá ákvörðunina rökstudda en það hafi ekki verið gert. Lögmaður stefnanda óskaði sérstaklega eftir rökstuðningi eftir að tekin var ákvörðun um að setja

stefnanda í embættið tímabundið á meðan auglýsingarferlið færi af stað að nýju. Í rökstuðningsbréfi stefnda sé byggt á því að stefnda hafi verið heimilt að stöðva skipunarferlið þar sem fyrir því hafi legið málefnalegar ástæður. Stefnandi telji engar málefnalegar ástæður hafa legið að baki ákvörðuninni og að stefnda hafi ekki verið heimilt að stöðva skipunarferlið til þess eins að hefja það að nýju án þess að gera nokkrar breytingar á embættinu eða aðeins breytingar til málamynda á kröfum gerðum til forstjóra þess. Þá telji stefnandi að sá rökstuðningur sem varði hæfni hennar í embættið standist ekki og að orð hennar úr viðtölum hafi verið tekin úr samhengi henni í óhag. Hún bendi einnig á að í rökstuðningsbréfi hafi ekki verið talin upp meðal hæfniskrafna um embætti forstjóra krafan um góða tungumálakunnáttu í ræðu og riti (íslensku og ensku, Norðurlandamál er kostur) en í umsókn stefnanda sé tiltekin „sérhæfing“ í íslensku og ensku og „góð hæfni“ í dönsku. Af framangreindum sökum hafi rökstuðningurinn verið alls ófullnægjandi að lögum.

7 Um bótakröfu stefnanda

Stefnandi krefjist bóta vegna þess fjártjóns og miska sem stefndi hafi bakað henni með þeirri ólögmetu ákvörðun að skipa hana ekki í embætti forstjóra C. Alls nemi höfuðstóll kröfunnar 27.365.280 kr. og sundurliðist svo:

1. Fjártjónskrafa, sbr. lið 7.1 24.365.280 kr.
2. Miskabótakrafa, sbr. lið 7.2 3.000.000 kr.

Stefnandi krefst dráttarvaxta af kröfunni frá útgáfudegi stefnu, 7. apríl 2022, skv. 1. mgr. 6. gr., sbr. 4. mgr. 5. gr., laga nr. 38/2001.

7.1 Fjártjónskrafa

Stefnandi byggir bótakröfu sína á mismun þeirra launa sem hún hafi í núverandi starfi, sem sérfræðingur hjá C, og þeim launum sem hún hefði mátt vænta í embætti forstjóra stofnunarinnar út skipunartíma embættisins. Ráðherra skipi í embætti forstjóra til fimm ára í senn, sbr. 2. gr. laga nr. xx /2021, sbr. einnig 23. gr. laga nr. 70/1996. Skipun stefnanda hefði því staðið frá 1. janúar 2022 til 31. desember 2026, eða í 60 mánuði. Til stuðnings bótakröfu sinni vísar stefnandi til þess að hún hafi verið hæfust í embættið og hafi stefnda borið að skipa hana í það þá þegar. Allur starfsferill stefnanda hafi undirbúið hana fyrir þetta embætti. Hún hverfi nú til fyrri starfa þar sem hún lækki töluvert í launum. Framsetning bótakröfu taki mið af launum stefnanda sem hún fékk sem settur forstjóri C og launum hennar eins og þau eru í dag. Bótakrafan gefi því raunsanna mynd af því tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir við ólögmeta ákvörðun stefnda. Laun stefnanda sem setts forstjóra C hafi numið 1.531.570 kr. á mánuði. Laun stefnanda sem sérfræðings séu 1.125.482 kr. á mánuði. Mismunur þessara tveggja fjárhæða nemi 406.088 kr. Krafa vegna þessa liðar samsvari margfeldi af

60 mánuðum, þ.e. tímabilinu 1. janúar 2022 til 31. desember 2026, $406.088 * 60 = 24.365.280$.

7.2 Miskabótakrafa

Til stuðnings miskabótakröfu vísar stefnandi til 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Hún vísar til atvika málsins, til þess að stefndi hafi virt hana að vettugi við skipun í embætti forstjóra C. Framferði stefnda í hennar garð hafi verið sérlega íþyngjandi og hafi valdið henni andlegu tjóni, rýrt starfsheiður hennar og álit annarra á henni. Stefndi hafi valdið ólögmætri meingerð gegn æru og persónu stefnanda og beri því bótaábyrgð vegna þess miskatjóns sem hún hafi orðið fyrir. Til þess verði einnig að líta í þessu sambandi að stefnandi uppfyllti allar kröfur laga til þess að hljóta skipun í embætti forstjóra og því sé miski hennar enn meiri en ella. Stefndi byggir enn fremur á því að með því að líta framhjá stefnanda við skipunina hafi staða stefnanda, menntun, starfsferill og starfsreynsla verið sniðgengin á einkar niðurlægjandi hátt og verið í raun höfð að engu. Í samræmi við framangreint krefjast stefnandi þess að stefndi greiði henni miskabætur að fjárhæð 3.000.000 kr. sem hún telji síst of háa að teknu tilliti til málsatvika og framkomu stefnda.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að sú ákvörðun að skipa stefnanda ekki í stöðu forstjóra C hafi verið lögmæt og því séu skilyrði bótaskyldu ekki fyrir hendi. Þeirri fullyrðingu stefnanda að ákvörðunin hafi verið haldin verulegum annmörkum sem varði ógildi sé hafnað.

Sú ákvörðun að hætta við skipunarferli hafi ekki beinst að stefnanda sérstaklega heldur hafi ákvörðunin verið almenn og varðað ráðningarferlið í heild. Þetta hafi því ekki verið sjálfstæð ákvörðun um að skipa stefnanda ekki sem forstjóra eins og stefnandi byggir á.

Stefndi mótmæli því að hæfniskrafan „leiðtogahæfileikar“ í auglýsingu hafi verið aukaatriði. Það gefi augaleið þegar auglýst sé staða stjórnanda við nýja stofnun að leiðtogahæfileikar umsækjanda skipti máli við mat á hæfni. Ekki sé hægt að draga svo víðtækar ályktanir af því hvar í starfsauglýsingu krafan sé sett fram, það er að segja hvort tiltekinn þáttur sé ofar eða neðar á lista yfir þætti sem máli skiptu.

Auglýsing um laust starf eða embætti feli í sér upphaf stjórnsýslumáls sem miði að því að tekin verði stjórnvaldsákvörðun um hvern skuli ráða í starfið úr hópi umsækjenda. Þótt starf eða embætti hafi verið auglýst laust til umsóknar sé stjórnvaldi ekki skylt að ljúka því ferli með því að ráða eða skipa einn úr umsækjendahópnum. Það að einhver umsækjandi hafi verið hæfari en aðrir breyti engu þar um. Stjórnvaldi,

sem hafi auglýst starf eða embætti laust til umsóknar, sé almennt heimilt að hætta við að ráða í starfið eða skipa í embættið, enda sé ákvörðunin byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Stjórnvaldið sem fari með veitingarvald hverju sinni hafi nokkurt svigrúm til að taka slíka ákvörðun og geti við það mat byggt á hlutlægum og huglægum sjónarmiðum.

Í niðurstöðu hæfnisnefndar komi fram að stefnandi sé mörgum góðum kostum búin til að sinna starfi forstjóra og teljist því hæfur umsækjandi þótt hún hafi ekki sýnt nægilega vel fram á að hún hefði þá leiðtogahæfni sem þurfi til að leiða nýja stofnun. Stefndi vísar til þess að skv. 39. gr. b í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, geti hlutaðeigandi ráðherra falið sérstakri hæfnisnefnd þriggja manna að meta hæfni umsækjenda um starf forstöðumanns og sé niðurstaða hennar ráðgefandi. Þetta ákvæði sé sambærilegt 19. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Eftir sem áður sé það hlutaðeigandi ráðherra sem beri ábyrgð á ráðningarferlinu, þar á meðal að reglum stjórnisýsluréttar sé fylgt við ákvörðunina. Ráðherrann beri ábyrgð á öllum ákvörðunum í ráðningarferlinu, svo sem hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við ákvarðanatökuna, vægi þeirra sjónarmiða, hverjir verði kallaðir í viðtöl o.s.frv. Niðurstaða nefndarinnar sé ráðherra til ráðgjafar við skipun í embætti en ætla verði að veigamiklar, hlutlægar og málefnalegar ástæður verði að vera fyrir hendi ætli ráðherra að horfa framhjá álitum hæfnisnefndar. Álit hæfnisnefndar geti engu að síður ekki komið í veg fyrir sjálfstætt mat hlutaðeigandi ráðherra en það geti verið hluti af þeim þáttum sem ráðherra byggir mat sitt á.

Stefnandi hafi verið framkvæmdastjóri ráðuneytisstofnunarinnar, I, og hafi, í krafti þess starfs, tekið þátt í undirbúningi að stofnun C. Í þeirri vinnu hafi ráðuneytið lagt áherslu á að ný [...]stofnun færi meðal annars með athuganir og eftirlit gagnvart einstökum þjónustuveitendum sem kynni að leiða til þess að C tæki íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun gagnvart rekstrarleyfishafa, svo sem um að veita áminningu og afturkalla rekstrarleyfi, auk þess að beita sveitarfélög dagsektum, sbr. lög nr. xx/2021, um C. Við þessar íþyngjandi stjórnvaldsákvörðanir sé lögbundið hlutverk C frábrugðið hlutverki ráðuneytisstofnunarinnar I. Stefndi hafi lagt áherslu á mikilvægi þess að til staðar væri þekking og hæfni til að byggja upp þetta hlutverk. Þessi áhersla komi fram í skýrslu ráðgjafarfyrirtækis sem var unnin fyrir B-ráðuneytið til að styðja breytingarferlið. Í viðtölum við stefnanda hafi aftur á móti komið fram að hún teldi C fyrst og fremst vera stuðningsstofnun við sveitarfélög. Þetta sjónarmið hafi hún ítrekað í viðtali við ráðherra. Að þessu leyti hafi verið nokkurt ósamræmi á milli framtíðarsýnar ráðherra á hlutverk C, sem komi jafnframt fram í vinnu ráðgjafanna og ákvæðum laga nr. xx/2021, og sýnar stefnanda á hlutverk stofnunarinnar. Þetta hafi bent til þess að stefnanda skorti innsýn í mikilvægi þess að C sýni frumkvæði og áráðni við beitingu eftirlitsúræða.

Þótt hæfnisnefndin hafi talið stefnanda hæfa til að gegna embættinu sé jafnframt ljóst að nefndin hafi ekki talið stefnanda uppfylla allar hæfniskröfur sem fram komu í auglýsingunni.

Þar eð nýr forstjóri C fái það mikilvæga verkefni að móta nýja stofnun hafi það verið mat ráðherra að nauðsynlegt væri að forstjóri hefði framúrskarandi leiðtogaþæfni, sjálfstæði og frumkvæði, þar með talda hæfni til að leiða og stýra breytingum. Þegar horft var til álitserðar hæfnisnefndar, viðtals ráðherra við stefnanda og annarra gagna málsins hafi það verið niðurstaða ráðherra að stefnandi uppfyllti ekki nægilega vel þær hæfniskröfur sem gera verði til forstjóra C. Þessar hæfniskröfur séu frumkvæði, áræðni og sjálfstæði við stjórnun, þar með talda breytingastjórnun, sem samrýmist framtíðarsýn ráðherra á C auk leiðtogaþæfni, þar með talinnar hæfni til ákvarðanatöku og eftirfylgni með ákvörðunum. Enginn annar umsækjandi hafi komið til greina í embættið og það hafi því verið niðurstaða ráðherra að auglýsa embættið laust að nýju.

Þótt stefnanda hafi, fyrir mistök, ekki borist skrifleg tilkynning úr ráðningarferfi um þá ákvörðun ráðherra að skipa engan af umsækjendum um starfið hafi stefnanda verið tilkynnt ákvörðunin 31. desember 2021 í samræmi við 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Sú ákvörðun stefnda að ljúka ekki fyrra ráðningarferli um stöðu forstjóra C hafi byggt á málefnalegum sjónarmiðum og verið í samræmi við réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Í ferlinu hafi ekki verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því. Með vísan til framangreinds og skriflegs rökstuðnings ráðuneytisins 12. og 27. janúar 2022 sé ljóst að aflað hafi verið þeirra upplýsinga sem voru nauðsynlegar áður en ákvörðun var tekin. Málið hafi því verið nægjanlega upplýst þegar ráðherra tók þá ákvörðun að nauðsynlegt væri að stöðva ráðningarferlið og auglýsa embættið á ný.

Stefndi mótmæli því að meðalhöfsreglan hafi ekki verið virt. Samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skuli stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmatu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Þess skuli þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Eins og áður greini hafi það verið mat ráðherra að stefnandi hafi ekki uppfyllt nægilega vel þær hæfniskröfur sem gera verði til forstjóra C. Enginn annar umsækjandi hafi komið til greina í embættið. Það hafi því verið niðurstaða ráðherra að skipa engan þeirra sem sóttu um í fyrra umsóknarferli. Sú ákvörðun að stöðva ráðningarferlið og auglýsa embættið á ný hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum þar eð settu markmiði yrði ekki náð með öðru og vægara móti.

Þegar embætti forstjóra C var auglýst að nýju hafi komið fram aðrar

hæfniskröfur en í fyrra umsóknarferli. Ástæða breyttra hæfniskrafna í auglýsingu hafi einkum verið það markmið með nýju umsóknarferli að stærri hópur kæmi til greina í embættið. Fyrir liggja að einungis sex manns, með áhuga á starfinu, hafi talið sig falla að hæfniskröfum fyrri auglýsingar. Það sé því málefnalegt, þegar auglýsing birtist í annað sinn, að hæfniskröfur auglýsingarinnar séu miðaðar að því að fleiri einstaklingar geti talið sig falla að þeim kröfum og viðmiðum sem þar koma fram. Stefndi vísi því alfarið á bug að ómálefnaleg sjónarmið hafi legið að baki nýjum hæfniskröfum í auglýsingunni.

Stefndi telji þá ákvörðun að stöðva ráðningarferlið og auglýsa embættið að nýju hafa byggst á málefnalegum sjónarmiðum og að meðferð málsins að öðru leyti hafi verið í samræmi við lög. Ákvörðunin hafi verið almenn og hafi ekki beinst að stefnanda sérstaklega. Því hafi ekki verið nein lögbundin krafa um að veita stefnanda andmælarétt.

Vilji svo ólíklega til að dómurinn telji að stefndi hafi að einhverju leyti brotið gegn málsmeðferðarreglum og/eða öðrum ákvæðum stjórnarsýslulaga og eftir atvikum annarra laga við ráðningarferlið leiði sú niðurstaða, út af fyrir sig, ekki til þess að stefnandi eigi rétt á skaða- og miskabótum.

Stefnandi hafi ekki sýnt fram á að í ákvörðunum stefnda hafi falist ólögmet meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu hennar í skilningi 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Ákvarðanir stefnda hafi verið lögmætar og ekki hafi verið brugðist harkalegar við en ástæða hafi verið til. Stefndi mótmæli því sem ósönnuðu að framganga ráðherra vegna málsins tengist persónu stefnanda. Engar þær hvatir eða ástæður er stefnandi nefni hafi því legið að baki ákvörðun ráðherra heldur hafi ástæður hennar verið þær að stefnandi hafi ekki uppfyllt nægilega vel þær hæfniskröfur sem gera verði til forstjóra C. Aðrir umsækjendur í fyrra umsóknarferli hafi ekki heldur verið taldir uppfylla þessar kröfur.

Verði ekki fallist á sýknukröfu stefnda í málinu krefst stefndi verulegrar lækkunar bótafjárhæðar, bæði varðandi fjártjón og miska. Komi til bótaskyldu verði að líta til dómaframkvæmdar varðandi fjárhæðir því fjárhæðir í dómkröfu séu ekki í neinu samræmi við dómaframkvæmd.

Með vísan til alls sem rakið hafi verið sé málalíbúnaði stefnanda að öðru leyti en að framan greinir mótmælt og byggja stefndi á því að kröfur stefnanda eigi sér ekki stoð í lögum. Stefndi krefst sýknu af dómkröfum stefnanda.

Niðurstaða

Það er álitaefti þessa máls hvort ólögmat sé sú ákvörðun B-ráðherra 31. desember 2021 að skipa engan þeirra sem sóttu um embætti forstjóra C, sem skyldi taka til starfa þá um áramótin, en auglýsa embættið þess í stað að nýju.

Það er óumdeilt að í auglýsingu um starf eða embætti sem er laust til umsóknar felist upphaf stjórnslumáls sem hafi það markmið að tekin verði stjórnvaldsákvörðun um hvern úr hópi umsækjenda skuli ráða í starfið eða skipa í embættið. Meðferð hennar fer, eins og meðferð annarra stjórnvaldsákvarðana, eftir óskráðum grundvallarreglum stjórnsluréttar og stjórnslulögum. Það er viðurkennt að stjórnvaldi, sem hefur auglýst starf laust til umsóknar, sé almennt heimilt að hætta við að ráða í starfið eða skipa í embættið. Sú ákvörðun verði þó að byggja á málefnalegum ástæðum og réttmætum sjónarmiðum.

Stefnandi telur ákvörðun ráðherra ólögmat og því beri að ógilda hana. Það byggir stefnandi í fyrsta lagi á því að ástæður stefnda fyrir því að skipa engan umsækjanda í embættið heldur auglýsa embættið að nýju hafi ekki verið málefnalegar.

Ráðherra tilkynnti stefnanda ákvörðun sína í símtali 31. desember 2021. Í skriflegum rökstuðningi ráðherra, dags. 12. janúar 2022, eru tilgreindar þær ástæður sem réðu þeirri ákvörðun hans að ráða ekki í embættið heldur auglýsa það aftur. Þar eru taldir upp persónubundnir hæfnisþættir sem voru tilgreindir þegar embætti forstjóra var auglýst laust til umsóknar. Þeir þættir eru frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, metnaður og vilji til að ná árangri í starfi, hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfni.

Rökstuðningurinn byggist á áliti hæfnisnefndarinnar og svörum stefnanda í tveimur viðtölum við nefndarmenn. Í rökstuðningnum segir meðal annars að ekki hafi komið skýrt fram hvernig stefnandi sæi fyrir sér að ákvarðanir yrðu teknar yrði hún skipuð forstjóri. Hún hafi ekki gefið greinargóð dæmi um hvernig ferill ákvarðana myndi breytast yrði hún skipuð forstjóri. Ráðherra hafi talið að þessi svör bæru ekki vott um skýra sýn og sjálfstæði við stjórnun, þar með talda breytingastjórnun.

Í rökstuðningnum er tilgreint að stefnandi hafi meðal annars talið leiðtogafærni sína felast í því að hlusta á og heyra hvað starfsfólk hennar hefði að segja. Af dæmi sem hún tók til að skýra hvernig hún sem stjórnandi á vinnustað myndi taka á samskiptum tveggja starfsmanna ályktaði ráðherra að á skorti að stefnandi fylgdi málum eftir. Af öðru dæmi hennar dró ráðherra þá ályktun að hún reiddi sig á aðra til þess að leysa úr málum og að hún myndi áfram nýta þjónustu sem væri í boði í ráðuneytinu. Þessi svör hennar hefðu ekki borið með sér að hún hefði það frumkvæði, hæfni til ákvarðanatöku og eftirfylgni sem þyrfti til að leiða nýja stofnun. Ráðherra benti einnig á að hæfnisnefndin hefði komist að þeirri niðurstöðu í áliti sínu að stefnandi hefði ekki sýnt fram á að hún hefði þá leiðtogahæfni sem þurfi til þess að leiða nýja C og hafi sú niðurstaða nefndarinnar verið staðfest í viðtali ráðherra við stefnanda.

Í rökstuðningi ráðherra er tekið fram að ráðuneytið hafi við undirbúning að stofnun hinnar nýju stofnunar lagt áherslu á að athuganir og eftirlit stofnunarinnar með rekstrarleyfishöfum og þjónustuveitendum kunni að leiða til þess að stofnunin þurfi að beita þá íþyngjandi úrræðum, svo sem áminningu, að afturkalla rekstrarleyfi og jafnvel beita sveitarfélög dagsektum. Ráðuneytið telji mikilvægt að í nýju stofnuninni sé þekking og hæfni til þess að gegna þessu hlutverki. Í viðtölum hæfnisnefndar við stefnanda hafi komið fram að stefnandi teldi hina nýju stofnun fyrst og fremst vera stuðningsstofnun við sveitarfélög. Þetta sjónarmið hafi stefnandi ítrekað í viðtali við ráðherra. Í þessu efni væri því nokkurt ósamræmi í framtíðarsýn annars vegar ráðuneytisins og fyrirmælum laga um nýju stofnunina og hins vegar sýn stefnanda á stofnunina. Það bendi til þess að hana skorti innsýn í mikilvægi þess að stofnunin sýni frumkvæði og áræðni við beitingu eftirlitsúrræða.

Í rökstuðningnum er næst vísað í ráðgefandi hlutverk hæfnisnefndarinnar. Matstöflur sem hafi fylgt áliti hennar sýni að nefndin hafi talið að stefnandi byggi ekki yfir miklu frumkvæði, sjálfstæði í vinnubrögðum og metnaði og vilja til að ná árangri en þessar hæfniskröfur auk leiðtogahæfni hafi verið tilgreindar í auglýsingu um starfið. Þótt hæfnisnefndin telji stefnanda hæfa til þess að gegna starfinu hafi nefndin ekki talið hana uppfylla allar hæfniskröfur sem gerðar hafi verið í auglýsingu um embættið. Í viðtali ráðherra við stefnanda hafi þessi niðurstaða hæfnisnefndarinnar verið staðfest.

Ráðherra vísar næst til þess í rökstuðningi sínum að nýi forstjórinn fái það mikilvæga verkefni að móta nýja stofnun. Af þeim sökum sé það mat ráðherra að nauðsynlegt sé að forstjórinn hafi framúrskarandi leiðtogahæfni, sýni sjálfstæði og frumkvæði, þar með talda hæfni til að leiða og stýra breytingum. Þegar litið sé til allra gagna málsins, þar á meðal álits hæfnisnefndar, viðtals ráðherra við stefnanda og annarra gagna, sé það mat ráðherra að stefnandi uppfylli ekki nægilega vel þær kröfur sem verði að gera til forstjóra C. Nánar tiltekið séu ekki uppfylltar hæfniskröfur sem varði frumkvæði, áræðni og sjálfstæði við stjórnun, þar með talda breytingastjórnun, auk leiðtogahæfni, þar með talda hæfni til ákvarðanatöku og eftirfylgni með ákvörðunum.

Að lokum segir í rökstuðningnum að þar eð annar umsækjandi komi ekki til greina í embættið sé það niðurstaða ráðherra að skipa ekki neinn þeirra sem sótti um embætti forstjóra stofnunarinnar eftir að það var auglýst 3. september 2021 heldur auglýsa embættið laust til umsóknar að nýju.

Breytingastjórnun

Stefnandi byggir á því að bæði nefndin og ráðherra hafi bætt við færniþættinum breytingastjórnun en hann hafi ekki verið tilgreindur í auglýsingu um starfið.

Í auglýsingu um starf eða embætti verður aldrei tæmandi talning á öllum þeim hæfnisþáttum sem kunna að koma til skoðunar enda kynnu auglýsingarnar þá að verða álnarlangar. Hver hæfnisþáttur er því frekar eins og fyrirsögn eða yfirheiti yfir marga undirþætti. Til dæmis heyrir undir hæfnisþáttinn „Góð kunnátta í ræðu og riti“ auðugur orðaforði, fullt vald á málfræði, uppbygging röksemdafærslu, góður ritstíll og svo mætti áfram telja. Því er ekki hægt að líta svo á að sé viðkomandi færni eða hæfni ekki nefnd berum orðum í auglýsingu komi hún ekki til skoðunar nema útilokað sé, vegna eðlis starfsins eða af öðrum ástæðum, að telja hana heyra undir þá færni eða hæfni sem er tilgreind í auglýsingunni.

Í álitni hæfnisnefndarinnar eru raktar þær spurningar sem stefnandi átti að hafa til hliðsjónar þegar hún undirbjó sig fyrir fyrra viðtalið. Þeirra á meðal er spurningin: „Hvaða breytingar þú sérð fyrir þér samhliða breytingunni í sjálfstæða stofnun og hvernig þú ætlar að takast á við þær?“

Í rökstuðningi fyrir spurningunum segir í álitinu að hæfnisnefndin hafi ákveðið að setja upp kynningar- og matsramma fyrir umsækjanda með skilgreiningum og viðmiðum sem hafi falið í sér þá hæfnisþætti sem komi fram í auglýsingunni. Þannig hafi nefndarmenn getað metið þekkingu og reynslu stefnanda af þeim málaflokkum sem lúti eftirliti stofnunarinnar og þekkingu og reynslu stefnanda af mannahaldi, rekstri og breytingastjórnun í þeim breytingum sem væru framundan.

Eðli málsins samkvæmt fólust breytingar í því að færa starfsemina úr ráðuneytisstofnun í sjálfstætt embætti sem og því að taka við verkefnum og hugsanlega starfsmönnum frá F. Þetta vissi stefnandi og átti henni því ekki að koma á óvart að spurningar nefndarinnar vörðuðu breytingastjórnun og að sá þáttur kæmi fram í álitni hennar. Miðað við eðli þess verkefnis sem var framundan hjá forstjóra nýrrar stofnunar telur dómurinn að hæfnin „breytingastjórnun“ falli ótvírætt undir hæfnisþáttinn stjórnun í auglýsingunni. Dómurinn telur því að hvorki hæfnisnefndin hafi í álitni sínu né ráðherra í rökstuðningi sínum eftir á bætt við færniþáttum sem falli ekki undir þá færniþætti sem eru tilgreindir í auglýsingunni.

Leiðtogahæfni

Í álitni hæfnisnefndar kom fram að stefnandi hefði ekki sýnt nægilega vel fram á að hún hafi þá leiðtogahæfni sem þurfi til að leiða nýja C. Stefnandi vísar til þess að í rökstuðningi sínum beri ráðherra þetta fyrir sig. Með því að réttlæta stöðvun skipunarferlisins með vísan til þessarar ályktunar nefndarinnar geri ráðherra mun meira úr ályktun nefndarinnar en efni standi til því hæfniskrafan „leiðtogahæfileikar“ hafi verið algjört aukaatriði í auglýsingunni og verði ekki í skipunarferli gert hærra undir höfði en ætla megi af auglýsingunni.

Dómurinn fellst ekki á að það ráðist af því hvort hæfniskrafa er tilgreind fram-

ar eða aftar í auglýsingu hvaða vægi hún hafi eða eigi að hafa. Álitsgerð hæfnisnefndar fylgir tafla þar sem hver hæfnisþáttur fær tiltekið vægi. Ekki liggur annað fyrir en að þetta vægi hæfnisþátta hafi verið samið í ráðuneytinu og afhent nefndinni til að vinna eftir.

10%	10%	10%	5%	15%	15%	15%	15%	5%	100%
Háskólagráða sem nýttist í starfi	Þekking og/eða reynsla af opinberri stjórn-sýslu	Þekking og/eða reynsla af einum af þeim málaflokkum sem lúta eftirliti stofnunarinnar	Þekking og/eða reynsla af þróun gæðaviðmiða er kostur	Þekking og/eða reynsla af stjórnun, rekstri og mannaforráðum	Þekking á stefnumótun og áætlanagerð	Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum. Metnaður og vilji til að ná árangri	Leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum	Góð kunnátta í ræðu og riti (íslenska, enska og Norðurlandamál)	
4	4	4	4	3	4	2	2	4	3,25

Mikilvægi hvers hæfnisþáttar ræðst því ekki af því hvar hann kann að vera talinn upp í auglýsingu heldur því hversu þungvægur hann er talinn í samanburði við aðra hæfnisþætti og sem hlutfall af heild.

Taflan sýnir að leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum vege 15% og eru því meðal þungvægustu færniþátta auglýsingarinnar þótt þeir hafi þar verið taldir upp aftarlega. Dómurinn telur því að ráðherra hafi ekki gert meira en efni stóðu til úr þeirri ályktun hæfnisnefndarinnar að stefnandi hefði ekki sýnt að hún hefði þá leiðtogahæfni sem þyrfti til fyrir hið nýja starf.

Það er jafnframt mat dómsins að það geti ekki skipt máli þótt í auglýsingunni standi „Mjög góðri hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum“ en í matstöflunni sé skráð „Leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum“. Ekki verði af þessari umorðun ráðið að hæfnisnefndin hafi breytt vægi leiðtogahæfni úr aukaatriði í aðalatriði og þar með hafi málsmeðferð hennar við mat á þeim þætti sem talinn er næstsíðast í auglýsingunni brotið gegn málsmeðferðarreglum stjórn-sýslulaga.

Stefnandi byggir á því að hún hafi, hvað sem öðru líði, uppfyllt þennan færniþátt vel með því að hafa fengið 2 stig af 4 mögulegum.

Með áliti hæfnisnefndarinnar er einnig tafla yfir það hvað þurfi að sýna fram á til þess að fá tiltekin stig fyrir hvern hæfnisþátt. Til þess að fá 2 stig fyrir þá 3 hæfnisþætti sem eru taldir upp aftast í auglýsingunni þarf hæfnin að vera „þó nokkur“, til

þess að fá 3 stig þarf hún að vera „umtalsverð“ og til þess að fá 4 stig þarf hún að vera „mikil“.

Ráðherra bar endanlega ábyrgð á skipun forstjóra hinnar nýju stofnunar. Hann varð að leggja mat á þá hæfnis- og færniþætti sem vörpuðu ljósi á frammistöðu stefnanda í því starfi sem var auglýst.

Að mati dómsins er fyllilega málefnalegt að leggja það til grundvallar ákvörðun um val á forstjóra nýrrar stofnunar að umsækjandi þurfi að hafa sýnt fram á meira en „þó nokkra“ hæfni í þungvægum þáttum eins og „mannlegum samskiptum og leiðtogahæfni“. Krafan í auglýsingunni var eins og áður greinir: „Mjög góðri hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum“. Því má fallast á að stefnandi hafi ekki uppfyllt allar þær hæfniskröfur sem komu fram í auglýsingunni, í það minnsta ekki nægilega vel.

Mat ákveðinna hæfnisþátta eingöngu byggt á viðtali

Stefnandi finnur einnig að því að í öðru viðtali, þriðja þætti í mati hæfnisnefndarinnar, hafi mat verið lagt á frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, metnað og vilja til að ná árangri og mjög góða hæfni í mannlegum samskiptum ásamt leiðtogahæfileikum, eingöngu út frá viðtali við stefnanda. Með því hafi verið litið framhjá reynslu og þekkingu hennar sem framkvæmdastjóra ráðuneytisstofnunarinnar svo og hlutverki hennar við að koma hinni nýju stofnun á laggirnar. Nefndin hafi ekki lagt þá starfsreynslu til grundvallar við mat á þessum hæfnisþáttum. Ráðherra hefði átt að telja þessa starfsreynslu stefnanda til tekna umfram huglægt mat hæfnisnefndar í viðtali við stefnanda.

Í álitni hæfnisnefndar kemur fram að í fyrstu umferð hafi þeir 6 hæfnisþættir sem fyrst eru taldir í auglýsingunni verið metnir út frá þeim gögnum sem umsækjendur lögðu fram. Í næstu umferð voru allir þættir metnir og var matið grundvallað á kynningu stefnanda, viðtali við hana og umsögnum umsagnaraðila. Um það mat segir í álitinu að horft hafi verið til allra gagna sem þá lágu fyrir, sem voru svör stefnanda við þeim spurningum sem vörðuðu viðkomandi hæfnisþátt, gæða þeirra dæma sem hún rökstuddi mál sitt með í kynningunni auk umsóknargagna. Einnig hafi verið horft til málfars, framkomu og viðmóts þar sem það átti við.

Í álitni nefndarinnar segir að með þriðju umferð matsins, síðara viðtalinu, hafi nefndin viljað fá nánari umfjöllun stefnanda um þau atriði sem hafi ekki verið farið nægilega vel yfir í annarri umferð matsins. Það hafi verið: „Frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum. Metnaður og vilji til að ná árangri. Leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum.“ Við mat hæfnisþátta í þriðju umferð hafi, eins og í annarri umferð, verið horft til allra fyrirbyggjandi gagna, svara stefnanda, þeirra dæma sem hún nefndi og umsóknargagna.

Samkvæmt álitsgerðinni leit hæfnisnefndin til allra þeirra gagna sem henni voru tiltæk. Dómurinn telur því að hæfnisnefndin hafi veitt stefnanda fullt tækifæri til þess að greina frá því að hún hafi í starfi sínu fyrir ráðuneytisstofnunina og þegar hún undirbjó stofnun hinnar nýju stofnunar sýnt frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum, sýnt metnað og vilja til að ná árangri svo og leiðtogahæfni og hæfni í mannlegum samskiptum.

Með vísan til þess sem kemur fram í álitni hæfnisnefndarinnar fellst dómurinn ekki á að mat á þeim hæfnisþáttum sem vógu þungt í mati ráðherra hafi nefndin einvörðungu byggt á einu lokaviðtali við stefnanda.

Rangfærslur í rökstuðningi ráðherra

Stefnandi byggir á því að í rökstuðningi ráðherra, dags. 12. janúar 2022, sé rangt farið með það sem kemur fram í álitni hæfnisnefndarinnar. Við aðalmeðferð var einnig ýjað að því að í sama rökstuðningi væri rangt haft eftir stefnanda og því rangar ályktanir dregnar af svörum hennar hjá hæfnisnefndinni.

Það er rétt hjá stefnanda að í álitni hæfnisnefndar segir að stefnandi sé hæfur umsækjandi en nefndin áréttar þó, eins og áður greinir, að stefnandi hafi ekki sýnt nægilega fram á þá leiðtogahæfileika sem nefndin telji að þurfi til þess að leiða nýja stofnun.

Dómurinn telur að það geti ekki ráðið úrslitum þótt í álitni hæfnisnefndar segi að stefnandi hafi ekki sýnt nægilega vel fram á tiltekinn hæfnisþátt en í rökstuðningi ráðherra sé sagt að nefndin hafi ekki talið stefnanda uppfylla allar hæfniskröfur.

Skilja verður álitnið þannig að stefnandi uppfylli alla þá þætti sem færa má rök fyrir með gögnum, svo sem prófskírteinum og starfsferilsskrá. Einn þeirra þátta, sem verði ekki einvörðungu metnir út frá þessum gögnum heldur verði einnig að meta út frá umsögnum umsagnaraðila og svörum við spurningum, hafi stefnandi ekki sýnt nægilega fram á að hún uppfylli.

Ákvörðun ráðherra verður að byggjast á mati hans á öllum þeim þáttum, hlutlægum og huglægum, sem geta varpað ljósi á vænta frammistöðu umsækjandans í viðkomandi starfi.

Ráðherra hafði álit nefndarinnar undir höndum, án sérálitsins sem einn nefndarmanna sá síðar meir eftir að hafa ekki skrifað og án þeirra athugasemda sem stefnandi hafði við álit nefndarinnar en kaus að koma ekki á framfæri. Eins og áður greinir fylgja álitinu stígatöflur, eins og þær voru eftir hvert þrep hæfnismatsins, svo og endanleg stig.

Af rökstuðningi ráðherra er greinilegt að hann hefur til viðbótar við álitnið kynnt sér það sem kom fram í viðtölum nefndarinnar við stefnanda. Þótt svör hennar við spurningum nefndarinnar hafi ekki verið lögð fram hefur ekkert komið fram sem

gefur tilefni til að ætla að sá sem skráði svör hennar hafi umorðað þau eða hreint og klárt haft rangt eftir. Stefnandi kannaðist ekki við öll svörin sem ráðherra dregur ályktanir af. Hún mundi hins vegar eftir spurningunum sem svörin voru veitt við og mundi eftir þeim dæmum sem hún hafði tekið. Ýmis svör, sem eru tekin upp í rökstuðningi ráðherra, áréttaði stefnanda fyrir dómi, svo sem þá grundvallarsýn sína að nýja stofnunin ætti framfar öllu að styðja sveitarfélög við að innleiða lögbundið innra eftirlit með þjónustu sinni því I hefði tekið eftir því að sveitarfélög sinntu þessu eftirliti takmarkað. Bæri stuðningur stofnunarinnar hins vegar ekki árangur yrði að grípa til lögbodinna íþyngjandi úrræða. Rætt hefði verið um stjórnunarstíl hennar í báðum viðtölum við nefndina og hefði hún svarað því til að hún hlustaði á samstarfsfólk sitt og tæki tillit til þess sem það hefði að segja enda væri það flestallt sérfræðingar á sínu sviði.

Dómurinn telur því ekki sýnt fram á annað en að ráðherra hafi dregið ályktanir af þeim svörum sem stefnandi gaf nefndinni.

Þótt nefndin teldi stefnanda hæfa sá nefndin ástæðu til að taka fram það sem hún taldi Akkilesarhæl stefnanda í þetta tiltekna embætti. Áður en ráðherra tók ákvörðun kynnti hann sér gögn málsins og svör stefnanda í viðtölum við nefndina og ræddi auk þess sjálfur við stefnanda. Að þessu loknu komst hann að sömu niðurstöðu og hæfnisnefndin varðandi þá þætti sem hann taldi vega þyngst við mat á því hvernig stefnandi myndi standa sig í hinu nýja starfi, þrátt fyrir þá starfsreynslu hennar sem vísað hefur verið til.

Dómurinn fær ekki annað séð en að ákvörðun ráðherra hafi byggst á ítarlegu heildarmati hans á öllu því sem draga mátti ályktanir af um líklega hæfni og færni stefnanda til þess að gegna embættinu. Eins og áður segir er það mat dómsins að þau sjónarmið sem ráðherra taldi vega þyngst fyrir þetta tiltekna embætti hafi ekki verið ómálefnaleg. Ákvörðun hans hafi því verið lögmæt.

Hæfniskröfur í nýrri auglýsingu

Eins og fram er komið telur dómurinn stefnanda ekki hafa sýnt fram á að sú ákvörðun ráðherra að skipa hana ekki í embættið hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum. Af þessum sökum telur dómurinn ekki ástæðu til þess að taka sérstaka afstöðu til þess hvort auglýsing um embættið sem birtist í Lögbirtingablaði [...]. janúar 2022 sé frábrugðin þeirri sem birtist í sama blaði [...]. september 2021.

Rannsóknarreglan

Stefnandi byggir á því að við meðferð umsóknar hennar hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar.

Eins og þegar hefur verið rakið lagði hæfnisnefndin mat á þau gögn sem stefn-

andi lagði fram. Hún gaf stefnanda kost á að kynna betur með stuttum fyrirlestri sýn sína á nýju stofnunina svo og hvernig stefnandi hygðist takast á við verkefni hennar og áskoranir sem fylgdu þeim. Nefndin ræddi tvisvar við stefnanda og ræddi við umsagnaraðila. Mat sitt byggði nefndin á framlögðum gögnum, viðtölum við stefnanda og umsögnum umsagnaraðila um hana. Ráðherra tók stefnanda í starfsviðtal, hann kynnti sér álit hæfnisnefndarinnar og önnur gögn. Á þetta allt lagði hann mat.

Dómurinn telur stefnanda ekki hafa sýnt fram á að málið hafi ekki verið nægilega rannsakað áður en ákvörðun var tekin í því.

Andmælaréttur

Stefnandi byggir einnig á því að brotið hafi verið gegn andmælarétti hennar með því að henni hafi ekki verið veittur réttur til að andmæla þeim sjónarmiðum sem ráðherra byggði á þá ákvörðun sína að stöðva skipunarferlið og auglýsa embættið að nýju.

Ekki liggur fyrir hvenær stefnanda var afhent álit hæfnisnefndarinnar. Í það minnsta byggir hún ekki á því að það hafi borist henni of seint til þess að hún gæti nýtt sér andmælarétt sinn.

Með tölvuskeyti 9. desember 2021 tilkynnti starfsmaður ráðuneytisins stefnanda að henni væri veittur réttur til 13. desember til þess að andmæla álit hæfnisnefndarinnar. Í svari sínu kvaðst stefnandi hafa athugasemdir við álitargerðina en hefði hins vegar ekki óskað eftir að gera athugasemdir við hana. Hún vildi einungis gera athugasemdir við fund sem hún átti með ráðuneytisstjóra 3. desember.

Stefnanda var því vissulega gefinn kostur á að færa rök fyrir því að nefndin hefði vanmetið ákveðna hæfnisþætti og stefnandi hefði með réttu átt að fá fleiri stig fyrir þá sem hún fékk annað hvort 3 eða 2 stig fyrir og riðu á endanum baggamuninn. Þennan rétt sinn nýtti hún sér ekki. Hún hafði unnið í ráðuneytinu frá árinu 2013 og mátti vita hversu þýðingarmikið það væri að nýta þennan rétt til þess að leiðrétta mætti, áður en lengra væri haldið, það sem hún taldi rangar ályktanir eða vanmat, annað hvort á gögnum eða því sem kom fram í viðtölum.

Ráðherra boðaði stefnanda á fund til þess að ræða umsókn hennar. Á þeim fundi átti stefnandi þess einnig kost að koma á framfæri athugasemdum sínum við niðurstöður hæfnisnefndarinnar, hvort heldur ályktanir í texta álitsins eða stigagjöf í töflum.

Í álitinu eru dregnir fram allir þeir þættir þar sem þekking og reynsla stefnanda er mikil og fjölbreytt en einnig persónulegir þungvægir þættir þar sem hæfni eða færni hennar var talin þó nokkur en hvorki umtalsverð né mikil, svo sem margnefnd leiðtogaþæfni en einnig frumkvæði og sjálfstæði í vinnubrögðum og metnaður og vilji til að ná árangri. Þetta voru þeir þættir sem ráðherra lagði áherslu á þegar hann tók

ákvörðun sína. Þar eð stefnanda hafði þegar verið veittur andmælaréttur vegna þessara þátta var að mati dómsins ekki þörf á að gefa henni kost á að andmæla þeim áður en ráðherra tók ákvörðunina.

Aðrar málsmeðferðarreglur stjórnsluréttar og stjórnslulaga

B-ráðherra ákvað 31. desember 2021 að ljúka umsóknarferli sem hófst með auglýsingu í Lögbirtingablaði [...]. september 2021 með því að skipa engan umsækjanda í það embætti sem þá var auglýst laust til umsóknar. Eins og fram er komið telur dómurinn þá ákvörðun lögmæta. Af þeim sökum telur dómurinn að ráðherra hafi hvorki farið á svig við lögmætis- né réttmætisreglu stjórnsluréttar. Jafnframt telur dómurinn að eins og málið var vaxið hafi ráðherra ekki getað beitt vægara úrræði og því hafi ákvörðun hans ekki heldur farið í bága við meðalhöfsregluna.

Auk þess telur dómurinn að stefnandi hafi ekki orðið fyrir réttarspjöllum þótt henni hafi ekki borist ákvörðun ráðherra skriflega. Stefnandi byggir á því að ráðherra hafi hringt í hana á gamlársgangi 2021 og tilkynnt henni í því símtali þessa ákvörðun sína. Stefnandi byggir einnig á því að þá þegar hafi hún orðið fyrir tjóni. Því telur dómurinn engu breyta þótt stefnanda hafi ekki borist skrifleg tilkynning 4. janúar 2022 eins og öðrum sem sóttu um sama embætti.

Að sama skapi telur dómurinn að stefnandi hafi ekki orðið fyrir réttarspjöllum þótt henni hafi ekki verið tilkynnt sérstaklega að hún gæti óskað rökstuðnings. Stefnandi hafði starfað hjá ráðuneytinu frá árinu 2013 og verður að ganga út frá því að hún hafi þekkt þennan rétt, meðal annars vegna starfa sinna sem framkvæmdastjóri I og F. Auk þess naut hún frá 7. desember 2021 ráðgjafar lögfræðings stéttarfélag síns sem og lögmanns stéttarfélag síns.

Þau veikindi sem stefnandi hefur glímt við frá því um miðjan janúar 2022 verða því ekki talin vera í orsakasambandi við ólögmæta stjórnvaldsákvörðun. Því þarf ekki að taka afstöðu til stefnanda um bætur.

Samandregið

Það er því niðurstaða dómsins að lögmæt sé sú ákvörðun B-ráðherra 31. desember 2021 að skipa engan þeirra sem þá hafði sótt um embætti forstjóra C. Af þeim sökum hafi verið lögmætt að auglýsa embættið laust til umsóknar að nýju.

Dómurinn telur stefnda ekki hafa farið á svig við mikilvægar reglur stjórnsluréttar við undirbúning þeirrar ákvörðunar. Að því marki sem það fórst fyrir hjá stefnda að fylgja málsmeðferðarreglum verður ekki talið að sá annmarki hafi valdið stefnanda réttarspjöllum.

Dómurinn hefur því alfarið hafnað kröfum og málsástæðum stefnanda. Engu að síður þykir rétt að málskostnaður milli málsaðila falli niður.

Ingiríður Lúðvíksdóttir héraðsdómari kveður upp þennan dóm.

D Ó M S O R Ð

Stefndi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu stefnanda, A.

Málskostnaður milli aðila fellur niður.

Ingiríður Lúðvíksdóttir