

UTANRÍKISRÁÐHERRA

Dómsmálaráðherra,
Sigríður Á. Andersen,
Sölvhólsgötu 7,
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. janúar 2018
Tilvísun: UTN17100021/01.M.001; 04.B.020

Skipanir í embætti dómara

Undirritaður, sem settur dómsmálaráðherra vegna skipunar héraðsdómara, skipaði í dag átta nafngreinda einstaklinga dómara við héraðsdómstóla landsins. Voru þeir skipaðir sem taldir voru hæfastir að mati dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um dómaraembætti á grundvelli dómstólalaga.

Þér hafið þegar lýst því yfir opinberlega að ætlan yðar sé að fara yfir hvort ekki séu efni til að breyta reglum sem um veitingu embættis dómara gilda. Settur ráðherra tekur undir þessi sjónarmið og vill koma á framfæri ákveðnum hugmyndum að því leyti, en eftir að hafa staðið frammi fyrir því verkefni að skipa í dómaraembætti á grundvelli gildandi laga telur hann brýnt að lagaumhverfi við skipun dómara verði breytt þannig að ráðherra geti sinnt hlutverki sínu sem skyldi í þessu ferli.

Ráðherra fer með skipunarvaldið þegar kemur að því að skipa dómara, eins og ráða má af dómum Hæstaréttar frá 31. júlí 2017 í málum nr. 451 og 452/2017. Þá leiðir af dómum réttarins frá 19. desember 2017 í málum nr. 591 og 592/2017, að ráðherra þarf, ef hann gerir tillögu til Alþingis um að víkja frá umsögn dómnefndar, að reisa ákvörðun sína á sjálfstæðri rannsókn samkvæmt 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og þarf hann auk þess að tryggja að fyrir hendi sé sérþekking við rannsóknina sambærileg þeirri sem dómnefnd býr yfir. Ef hann gerir slíka tillögu til Alþingis ber hann að lágmarki, í ljósi rannsóknarskyldu sinnar, að gera samanburð á hæfni annars vegar þeirra sem dómnefnd hafði metið á meðal hæfustu en ráðherra gerir ekki tillögu um og hins vegar þeirra sem ráðherra gerir tillögu um í stað hinna fyrrnefndu. Þetta þarf hann allt að gera á innan við tveimur vikum frá því að hann fær umsögn nefndarinnar í hendur samkvæmt ákvæði 3. mgr. 4. gr. a. dómstólalaga nr. 15/1998, sbr. nú 2. mgr. 12. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla.

Þar sem ráðherra fer með skipunarvaldið ber hann stjórnarfarslega ábyrgð á því að ferlið frá upphafi til enda, þ.e. frá því að sótt er um starfið og þar til skipað er í það, sé í samræmi við lög, þ.m.t. að rannsókn og málsmeðferð áður nefndrar dómnefndar sé rétt og fullnægjandi, sem og málsmeðferð hans sjálfs. Leiðir jafnframt af þessu að ráðherra getur ekki tekið rökstudda og

málefnalega afstöðu til umsagnar dómnefndar ef hann hefur ekki fullnægjandi upplýsingar til að leggja mat á forsendur nefndarinnar eða ef örðugt er fyrir hann að ráða af umsögninni hvað réði efnislegu mati hennar. Þótt ráðherra fari ekki með afdráttarlaust boðvald yfir nefndinni hefur hann samt heimild til þess að óska eftir nýrri umsögn nefndarinnar og yrði nefndin að hlíta þeirri beiðni ráðherra. Að þessu leyti fer hann með boðvald yfir nefndinni. Má í þessu sambandi nefna að í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 45/2010, sem setti dómnefndina á laggirnar í núverandi mynd, kom fram að það gæti komið til þess að ráðherra þyrfti að „óska eftir nýrri umsögn nefndarinnar ef í ljós kæmi verulegur annmarki á undirbúningi ákvörðunar hennar.“

Auglýsing fyrir umræddar stöður var birt 1. september 2017 og rann umsóknarfrestur út 18. sama mánaðar. Samkvæmt 9. gr. reglna nr. 620/2010 átti dómnefndin að skila umsögn um umsækjendur innan sex vikna frá þeim tíma, eða 30. október sama ár. Nefndin skilaði hins vegar ekki umsögn sinni fyrr en 22. desember 2017, eða rúmum þremur mánuðum eftir að umsóknarfrestur rann út og aðeins þremur virkum dögum áður en hinir nýju dómáttar áttu að taka til starfa.

Við lestur umsagnarinnar og þeirra andmæla sem bárust frá 23 umsækjendum vöknuðu ýmsar áleitnar spurningar hjá settum ráðherra. Ráðuneytið sendi af því tilefni tölvubréf til starfsmanns dómnefndarinnar 27. desember þar sem óskað var skýringa á ákveðnum atriðum. Nefndin svaraði settum ráðherra degi síðar, með afar óljósum hætti. Af þeim sökum sendi settur ráðherra bréf til nefndarinnar 29. sama mánaðar þar sem farið var ítarlega yfir athugasemdir hans og ákveðnum spurningum beint til nefndarinnar. Nefndin svaraði bréfleiðis þann 3. janúar síðastliðinn.

Þrátt fyrir að ýmsar nýjar upplýsingar hafi komið þar fram lét nefndin hjá líða að svara veigamiklum athugasemdum og spurningum ráðherra. Settur ráðherra er til að mynda enn engu nær um innbyrðis vægi þeirra sjónarmiða sem lágu til grundvallar mati nefndarinnar. Nefndin svaraði því ekki heldur hvernig umsækjendur stóðu sig í viðtölum og hvert vægi viðtalanna var, þrátt fyrir að hún hafi sérstaklega tekið fram að við matið hafi talsvert verið lagt upp úr viðtölum við umsækjendur. Þá útskýrði nefndin ekki hvernig hið svokallaða „heildstæða mat“ hennar fór fram, en eins og rakið er í bréfi setts ráðherra frá 29. desember er umsögnin a.m.k. rökstudd eins og um sé að ræða mjög hlutlægan samanburð á milli umsækjenda í einstökum matsþáttum og fer lítið fyrir hinu heildstæða mati. Loks hafnaði dómnefndin því að veita ráðherra aðgang að skorblaði (Excel skjali) sem nefndin notaði til þess, að eigin sögn, að „grófflokka“ umsækjendur. Sætir þetta verulegri furðu. Enda þótt skjalið hafi verið til grófflokkunar hefði það a.m.k. gefið settum ráðherra upplýsingar um innbyrðis vægi matsþátta og hvaða einkunnir umsækjendur fengu fyrir hvern þátt.

Settur ráðherra er því í reynd enn litlu nær um það mat sem fór fram á vettvangi nefndarinnar, þrátt fyrir að hafa í tvígang óskað eftir nánari skýringum.. Verður að telja vægast sagt óeðlilegt ef nefndin svarar ekki spurningum ráðherra með greinargóðum hætti, enda gerir það ráðherra erfitt um vik að sinna skyldum sínum sem sá aðili sem fer með skipunarvaldið og lagalega ábyrgð ber á ferlinu, og þá einnig með tilliti til hins skamma frests í dómstólalögunum.

Settur ráðherra hefði getað brugðið á það ráð að óska eftir nýrri umsögn nefndarinnar, en eins og rakið var í bréfi ráðherra frá 29. desember var það ekki talið æskilegt tímans vegna. Þá sést það einnig á viðbrögðum dómnefndarinnar við bréfi setts ráðherra að heita hefði mátt tilgangslaust að óska eftir nýrri umsögn frá nefndinni. Útkoman hefði að öllum líkindum orðið hin sama, þ.e. efnislega eins eða öldungis sambærileg umsögn. Þannig hefði ósk um nýja umsögn aðeins skilað því einu að tefja ferlið.

Settur ráðherra stóð því frammi fyrir tveimur valkostum. Annars vegar að skipa þá sem dómnefndin taldi hæfasta og hins vegar að víkja frá umsögninni og leggja fram tillögu til Alþingis um að skipa annan eða aðra í dómaraembættin að undangenginni sjálfstæðri rannsókn sem tekið hefði nokkrar vikur áður en málið væri lagt fyrir Alþingi. Ef farin hefði verið seinni leiðin hefði það sett starfsemi héraðsdómstólanna í tímabundið uppnám, enda áttu dómaramenn að taka til starfa strax í upphafi nýs árs. Settum ráðherra hefði því í reynd verið ómögulegt að framkvæma þá rannsókn sem honum er skylt að gera ef hann ætlaði sér að víkja frá álitni nefndarinnar.

Í þessari þröngu stöðu, vegna þess tímahraks sem dómnefndin setti settan ráðherra í, og vegna hinnar einstrengingslegu afstöðu dómnefndar sem birtist í svarbréfi hennar, átti settur ráðherra ekki annan kost en að skipa þá sem dómnefndin taldi hæfasta, þótt settur ráðherra hafi í raun ekki haft fullnægjandi forsendur til að meta réttmæti þeirrar niðurstöðu. Í þessu samhengi vill ráðherra taka fram að í þessu felst þó ekki að kastað sé rýrð á þá sem dómnefndin taldi hæfasta til að gegna dómaraembættunum.

Í ljósi þess sem að framan er rakið vill settur ráðherra beina því til dómsmálaráðherra að hugað verði að eftirfarandi atriðum:

Í *fyrsta lagi* telur settur ráðherra að sá tveggja vikna frestur sem ráðherra er úthlutaður í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla sé alltof skammur. Næsta útilokað er fyrir ráðherra að framkvæma sjálfstæða rannsókn og taka afstöðu til þess hvort hann geri tillögu til Alþingis, og eftir atvikum rökstyðji og undirbúi þá tillögu, á aðeins tveimur vikum. Sérstaklega er þetta hæpið þegar skipa á í fleiri en eina stöðu og margir umsækjendur eru um embættin, eins og hér háttaði til. Má í því sambandi nefna að vinna nefndarinnar í þessu máli tók þrjá mánuði. Þótt ráðherra geti unnið sér í haginn með því að lesa umsóknir og önnur gögn umsækjenda áður en dómnefndarálitnið er gefið út, hlýtur rannsókn ráðherra fyrst og fremst að þurfa að snúa að því að meta hvort álitnið sé nægjanlega vel unnið og stutt forsvaranlegum rökum. Að óbreyttu eru löggin því í reynd óframkvæmanleg hvað þetta atriði varðar.

Í *öðru lagi* þarf að taka af öll tvímæli um skyldu nefndarinnar til að upplýsa ráðherra um hvað réði mati hennar og afhenda honum öll vinnugögn. Eins og rakið hefur verið hér að framan telur settur ráðherra að enn sé óljóst hvað réði matinu. Óeðlilegt er ef ráðherra, sem fer með skipunarvaldið, getur ekki átt eðlileg samskipti við nefnd af þessu tagi, þótt hún sé sjálfstæð í störfum sínum.

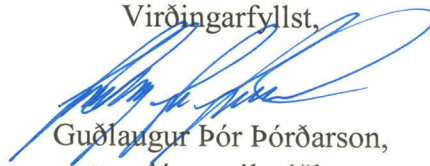
Í *þriðja lagi* telur settur ráðherra óheppilegt það orðalag sem kemur fram í 2. málslíð 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla að í umsögn dómnefndar skuli tekin afstaða til þess „hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta embættið en heimilt [sé] að setja tvo eða fleiri umsækjendur

jafna“. Umrætt orðalag gefur til kynna að meginreglan sé sú að dómnefndin eigi að leggja til einn tiltekinn einstakling í hvert embætti sem sótt er um. Að nefndin leggi til fleiri en einn sé undantekning frá þeirri meginreglu. Að mati setts ráðherra væri ástæða til að kanna hvort ekki væri æskilegt að draga úr vægi umræddrar meginreglu t.d. með því að kveða á um það í lögunum að dómnefndin rökstyðji hver eða hverjir séu hæfastir til þess að hljóta viðkomandi dómaraembætti og gæti hún í því sambandi haft til viðmiðunar flokkun umsækjenda í „hæfur, vel hæfur og mjög vel hæfur“. Má í þessu sambandi einnig benda á að orðalagið að þessu leyti er talsvert opnara í reglum nr. 620/2010 um störf dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um dómaraembætti. Þannig segir í 1. mgr. 4. gr. reglnanna að dómnefndin taki afstöðu til þess „hvaða umsækjandi eða umsækjendur séu hæfastir til þess að hljóta umrætt dómaraembætti“. Þá segir í b. lið 1. mgr. 6. gr. reglnanna að dómnefndin eigi að veita skriflega og rökstudda umsögn þar sem fram kemur rökstutt álit á því „hvern eða hverja nefndin telur hæfasta til að hljóta embættið.“ Í reglunum er því ekki gert upp á milli þeirra aðferða að velja einn eða fleiri hæfasta til að hljóta embættið. Aukinheldur veitti slík nálgun ráðherra meira svigrúm við ákvarðanatökuna en nú er, en veruleikinn er sá í núgildandi fyrirkomulagi að í framkvæmd er það dómnefnd, sem ekkert lýðræðislegt umboð hefur, sem ræður því nánast alfarið hver verður dómari í hvert sinn. Er það í ósamræmi við þá staðreynd að ráðherra fer með skipunarvaldið.

Í fjórða lagi telur settur ráðherra að vel færi á því ef einn til tveir nefndarmenn væru eins konar fulltrúar almennings, þ.e. leikmenn en ekki löglærðir, sambærilegt því sem gerist í Danmörku, í stað núverandi fyrirkomulags þar sem meirihluti nefndarmanna er skipaður samkvæmt tilnefningum frá dómstólunum sjálfum. Að mati setts ráðherra gæti slíkt aukið víðsýni í vinnu nefndarinnar og spornað gegn einsleitni og dregið úr hættu á klíkumyndun í vali dómara, sem væri til þess að fallið að auka traust almennings á niðurstöðum hennar. Þá væri athugandi, að mati setts ráðherra, að nefndin hefði aðgang að ráðgjafa í mannauðsstjórnun í ljósi þess að ferlið við mat á hæfni dómara er í eðli sínu ráðningarferli og leiðir að ákvörðun um skipun til opinbers embættis. Mat á umsóknum um slík embætti ætti að lúta sömu sjónarmiðum og meðferð og almennt gildir um mat á umsóknum í ráðningarferlum.

Síðast en ekki síst vill settur ráðherra hnykkja á því að ótæk er sú staða að ráðherra fari að lögum með skipunarvaldið, og beri þannig lagalega ábyrgð á því ferli, en sé í reynd bundinn af niðurstöðu dómnefndar að því leyti að nánast ómögulegt er fyrir hann að gera breytingar frá niðurstöðu nefndarinnar, jafnvel þótt niðurstaða nefndarinnar sé ógegnsæ og viðbrögð nefndarinnar við eðlilegum spurningum ráðherra gagnrýniverð. Með þessu fer þannig í reynd ekki saman vald og ábyrgð. Vandséð er að slíkt fyrirkomulag sé í samræmi við grunnviðmið stjórnskipunarinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Virðingarfyllst,



Guðlaugur Þór Þórðarson,
settur dómsmálaráðherra

Afrit: Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis.