

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um tillögur dómsmálaráðherra um skipun dómara við Landsrétt.

Dómsmálaráðherra, Sigríður Á. Andersen, afhenti forseta Alþingis, Unni Brá Konráðsdóttur, 29. maí sl. tillögu um skipun 15 dómara við Landsrétt, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum um dómstóla, nr. 50/2016. Þar er kveðið á um að þegar ráðherra gerir tillögu um skipun í embætti dómara við Landsrétt í fyrsta sinn skuli hann leggja tillögu sína um hverja skipun fyrir Alþingi til samþykktar. Að fengnu samþykki Alþingis skal hann senda þær forseta Íslands sem skipar í embættin, sbr. 21. gr. laganna. Samþykki Alþingi ekki tillögur ráðherra um tiltekna skipun skal ráðherra leggja nýja tillögu fyrir Alþingi til samþykktar.

Í tillögunni kemur fram að dómsmálaráðherra hyggist leggja til við forseta Íslands í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laga um dómstóla og að fengnu samþykki Alþingis að eftirfarandi einstaklingar verði skipaðir dómarar við Landsrétt:

Aðalsteinn E. Jónasson.
Arnfríður Einarsdóttir.
Ásmundur Helgason.
Davíð Þór Björgvinsson.
Hervör Lilja Þorvaldsdóttir.
Ingveldur Einarsdóttir.
Jóhannes Sigurðsson.
Jón Finnbjörnsson.
Kristbjörg Stephensen.
Oddný Mjöll Arnardóttir.
Ragnheiður Bragadóttir.
Ragnheiður Harðardóttir.
Sigurður Tómas Magnússon.
Vilhjálmur H. Vilhjálmsson.
Þorgeir Ingi Njálsson.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nefndin hefur fjallað um málið, sbr. 5. mgr. 45. gr. laga um þingsköp Alþingis, og fengið á sinn fund Sigríði Á. Andersen, dómsmálaráðherra, Ragnhildi Arnljótsdóttur, Gunnlaug Claessen, Björgu Thorarensen, Trausta Fannar Valsson, Ingibjörgu Þorsteinsdóttur frá Dómarafélagi Íslands og Reimar Pétursson frá Lögmannafélagi Íslands, Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, og Hafstein Dan Kristjánsson frá embætti umboðsmanns Alþingis.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um ýmis álitaefti málsins, m.a. hlutverk Alþingis, veitingarvald ráðherra, hlutverk dómnefndar um mat á hæfni umsækjenda, stofnun Landsréttar, jafnréttissjónarmið, tillögur ráðherra o.fl. Meiri hlutinn bendir á að málið er án fordæma þar sem verið er að stofna nýjan áfrýjunardómstól, Landsrétt, sem taka á til starfa 1. janúar 2018 og skipa skal 15 dómara í einu til að taka við embætti landsréttardómara. Þá hefur aldrei áður komið til þess að ráðherra hafi lagt tillögu um skipun dómara fyrir Alþingi til samþykktar.

Veitingarvald ráðherra.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um veitingarvald ráðherra en í 1. mgr. 21. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, er kveðið á um að í Landsrétti eigi sæti 15 dómara sem forseti Íslands skipar ótímabundið samkvæmt tillögu ráðherra.

Með lögum nr. 10/2017, um breytingu á lögum um dómstóla, var kveðið á um að nefnd skv. 4. gr. a laga um dómstóla, nr. 15/1998, skyldi meta hæfni umsækjenda um embætti dómara við Landsrétt í fyrsta sinn og láta ráðherra í té umsögn um umsækjendur í samræmi við 2. mgr. þeirrar greinar og reglur sem um dómnefndina gilda. Í ákvæðinu er tekið fram að ráðherra sé óheimilt að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda, hvort heldur einn eða samhliða öðrum. Frá þessu megi þó víkja ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um heimild til að skipa í embættið annan nafngreindan umsækjenda sem fullnægir að mati dómnefndar öllum skilyrðum 2. og 3. mgr. 21. gr. laganna.

Við umfjöllun málsins í nefndinni var rætt um hlutverk ráðherra varðandi skipun í embætti dómara með hliðsjón af þrjúgreiningu ríkisvaldsins. Hlutverk dómstóla er samkvæmt stjórnskipuninni að hafa eftirlit með öðrum handhöfum ríkisvalds. Með þeirri tilhögun að fela ráðherra að útnefna dómara er tryggt að veitingarvaldið liggur hjá ráðherra sem ber ábyrgð á gerðum sínum gagnvart þinginu. Fram kom að almennt hefur í nágrannalöndum okkar verið reynt að hafa hæfilegt vægi milli handhafa framkvæmdarvalds og dómsvalds við skipun dómara og þá einkum með því að setja reglur um dómnefndir, sem að meiri hluta til eru skipaðar dómurum. Slíkum dómnefndum er ætlað að takmarka vald framkvæmdarvaldsins við skipun dómara með því að þær gefi faglega umsögn um hæfni umsækjenda.

Fyrir nefndinni var rætt að skiptar skoðanir hafa verið um hvort ráðherra eigi að vera bundinn af umsögn slíkra dómnefnda, en með því mundi dómnefnd í raun ráða hverjir verði skipaðir dómara. Ef ráðherra væri undantekningarlaust skylt að fara eftir álitum dómnefndar væri ábyrgðin á skipun dómara hjá stjórnvaldi sem er ekki ábyrgt gagnvart þinginu en slík tilhögun hefur sums staðar þótt orka tvímælis. Meiri hlutinn tekur fram að með þeirri tilhögun sem samþykkt var með lögum á Alþingi um að ráðherra sé óheimilt að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda, nema Alþingi samþykki tillögu ráðherra um heimild til að skipa í embættið annan nafngreindan umsækjenda sem fullnægir að mati dómnefndar skilyrðum laganna, er tekin skýr afstaða til þess að veitingarvaldið er hjá ráðherra en ekki hjá dómnefndinni. Til þess að tillaga ráðherra sem vikur frá niðurstöðu dómnefndar öðlist gildi þarf hún engu síður aðkomu annars handhafa ríkisvaldsins, í þessu tilviki löggjafarsamkomunnar.

Stofnun Landsréttar og hlutverk.

Á fundum nefndarinnar var rætt um mikilvægi þess að huga að yfirbragði hins nýja dómstóls með tilliti til þeirrar þekkingar og reynslu sem þörf er á að sé til staðar til þess að dómstóllinn geti sinnt sínu mikilvæga hlutverki sem áfrýjunardómstóll. Flestum dómsmálum sem er áfrýjað mun að öllum líkindum ljúka fyrir Landsrétti án þess að þau komi til endurskoðunar fyrir Hæstarétti. Megintilefni nýrra laga um dómstóla og tilkomu Landsréttar er að bæta úr þeim ágöllum sem hafa lotið að mati á sönnunargildi munnlegs framburðar í sakamálum. Fyrir Hæstarétti hefur endurskoðun á mati undirréttar á munnlegum framburði ekki farið fram. Meiri hlutinn telur mikilvægt að líta til þess við skipun dómara við hinn nýja dómstól að um er að ræða áfrýjunardómstól sem hefur það hlutverk að endurskoða dóma sem kveðnir hafa verið upp í héraði.

Á fundum nefndarinnar var rætt um skipun dómara við hinn nýjan dómstól og hvaða sjónarmið vert væri að hafa í huga. Meiri hlutinn tekur sérstaklega fram að hann telur að það

sé grundvallarmunur á vali á dómurum við þegar starfandi dómstól þegar bætt er við dómurum eða dómstól sem er verið að byggja frá grunni. Meiri hlutinn bendir á að ráðherra hefur einnig rökstutt breytingar sínar með tilvísun til þess að nauðsynlegt sé að huga að skilvirkni hins nýja dómstóls og tekur undir þau sjónarmið.

Jafnréttissjónarmið.

Nefndin fjallaði nokkuð um jafnréttissjónarmið við skipun dómara en við setningu laga nr. 10/2017, um breytingu á lögum um dómstóla, varð talsverð umræða á Alþingi um kynjahlutfall við dómstóla og hvernig sjónarmið um jafnrétti koma til skoðunar við skipun dómara. Meiri hlutinn bendir á að þegar litið er til þeirrar umræðu liggur fyrir að sú tillaga sem kom frá dómnefndinni hefði óbreytt ekki hlotið brautargengi í þingsal.

Fyrir liggur að dómnefndin hefur ekki forsendur til að líta til kynjasjónarmiða við vinnu sína nema um sé að ræða tvo einstaklinga sem eru metnir jafnhæfir, sbr. ákvæði laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, en þá getur reynt á ákvæði laganna. Við meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 10/2017 í febrúar lögðu meiri og minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar mikla áherslu á að ráðherra hefði það að markmiði við tillögugerð sína um skipun dómara að kynjahlutföll yrðu sem jöfnust í hópi skipaðra dómara. Meiri hlutinn tekur fram að ráðherra leit til þeirra sjónarmiða við tillögu sína. Meiri hlutinn tekur fram að nái tillaga ráðherra fram að ganga hefur ekki áður verið sett á laggirnar jafn mikilvægt nýtt embætti með svo jöfnum kynjahlutföllum sem hér um ræðir.

Tillögur ráðherra.

Nefndin fjallaði sérstaklega um tillögur ráðherra en fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að ef ráðherra færi ekki eftir mati dómnefndar um mat á hæfni umsækjenda væri ráðherra skylt að rökstyðja mat sitt í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Almennar reglur um hvað leggja eigi til grundvallar við skipun í opinber störf hafa ekki verið lögfestar. Litið hefur verið svo á að það sé komið undir mati þess sem veitir starfið hvaða sjónarmið skuli leggja sérstaka áherslu á. Sú óskráða meginregla stjórnsýsluréttar gildir þó um slíka ákvörðun að hún verði að vera byggð á málefnalegum sjónarmiðum og að velja beri þann umsækjanda sem talinn er hæfastur, þannig að frjálsum mati stjórnvaldsins eru settar skorður.

Fyrir nefndinni kom fram að dómnefnd um hæfni telur að 33 einstaklingar uppfylli skilyrði laganna og teljist hæfir til að gegna dómaraembætti að mati dómnefndarinnar. Fram kom að við val á milli margra hæfra einstaklinga, líkt og á við um þann umsækjendahóp sem til greina kemur við val á dómurum í Landsrétt, þá skipti miklu mat veitingarvaldshafans á því hvaða þarfir Landsrétturinn hafi um starfskrafta. Þegar það mat hefur farið fram, sem ekki byggist í sjálfu sér á umsækjendunum heldur á því starfi sem um ræðir, þá sé næsta verk, sem ekki hefur síður þýðingu, að kanna hvernig einstakir umsækjendur falli að þeim þörfum. Þeir sem gera það best eru hæfastir. Viðurkennt er að þetta ferli er ekki alltaf svona einfalt. Erfitt kann að vera, þrátt fyrir framangreint, að gera upp á milli einstakra umsækjenda og þá þurfi að velja á milli þeirra með hliðsjón af því hvernig þeir eru að öðru leyti bestir til að gegna því starfi sem til úthlutunar er.

Fyrir nefndinni kom fram að ráðherra teldi að nefndin hefði sinnt störfum sínum og rannsóknarskyldu með fullnægjandi hætti og engir formgallar hefðu verið á meðferð dómnefndar á málinu. Eftir að dómnefnd skilaði umsögn sinni til ráðherra hafi ráðherra sem veitingarvaldshafi þurft að meta tillögurnar sjálfstætt. Fram kom að ráðherra hefði hins vegar verið að hluta til ósammála vægi dómnefndarinnar á einstaka matsþáttum, m.a. varðandi þætti er lúta að dómara-reynslu, þ.e. stjórn þinghalds, samningu og ritun dóma og almenna starfhæfni.

Bendir ráðherra á að með því að gera ekki tilraun til þess að leggja tvo fyrirnefndu þættina til grundvallar heildarmati verði ekki annað ráðið en að reynsla dómara hafi ekki fengið það vægi sem tilefni er til og gert er ráð fyrir í reglum nr. 620/2010 um störf dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um dómaraembætti.

Hlutverk Alþingis.

Á fundum nefndarinnar var einnig fjallað um hlutverk Alþingis en fyrir nefndinni komu þau sjónarmið fram að það væri fyrst og fremst að kanna hvort ráðherra hafi gætt rétttra vinnubragða og undirbúið ákvörðun sína í samræmi við reglur stjórnsluréttar. Einnig hvort fram hafi farið viðeigandi samanagerður umsækjenda með hliðsjón af þörfum Landsréttar og verkefna hans ásamt því að ráðherra hafi byggt tillögu sína á málefnalegum sjónarmiðum.

Þannig fer Alþingi með eftirlit með framkvæmd ráðherra, þ.e. veitingarvaldshafans, á málinu. Meiri hlutinn tekur fram að hann hefur fjallað um þær forsendur sem liggja að baki tillögu ráðherra um tilnefningar einstakra dómara í Landsrétt, þ.m.t. um að breyta út frá tillögu dómnefndar, og fellst á þær.

Meiri hlutinn gerir því svofellda

TILLÖGU AÐ ÁLYKTUN ALÞINGIS:

Alþingi samþykkir tillögur dómsmálaráðherra um að eftirfarandi einstaklingar verði skipaðir dómara við Landsrétt, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum um dómstóla, nr. 50/2016, sbr. lög nr. 10/2017:

1. Aðalsteinn E. Jónasson,
2. Arnfríður Einarsdóttir,
3. Ásmundur Helgason,
4. Davíð Þór Björgvinsson,
5. Hervör Lilja Þorvaldsdóttir,
6. Ingveldur Einarsdóttir,
7. Jóhannes Sigurðsson,
8. Jón Finnbjörnsson,
9. Kristbjörg Stephensen,
10. Oddný Mjöll Arnardóttir,
11. Ragnheiður Bragadóttir,
12. Ragnheiður Harðardóttir,
13. Sigurður Tómas Magnússon,
14. Vilhjálmur H. Vilhjálmsson,
15. Þorgeir Ingi Njálsson.

Alþingi, 31. maí 2017.

Njáll Trausti Friðbertsson,
2. varaform.

Birgir Ármannsson,
frsm.

Pawel Bartoszek.

Vilhjálmur Árnason.

Hildur Sverrisdóttir.