

Álit minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um tillögur dómsmálaráðherra um skipun dómara við Landsrétt.

Fyrir Alþingi liggur tillaga dómsmálaráðherra um fimmtán dómara við nýjan Landsrétt. Tillaga ráðherra er ekki í samræmi við tillögu dómnefndar sem mat fimmtán umsækjendur hæfasta og skilaði álitum þar að lútandi til ráðherra. Í tillögu sinni nýtir ráðherra sér hins vegar heimild í lögum nr. 10/2017, um breytingu á lögum um dómstóla, nr. 50/2016, þar sem kveðið er á um eftirfarandi:

„Við 1. mgr. bætast þrjú nýir málsliðir er hljóða svo: Nefnd skv. 4. gr. a laga um dómstóla, nr. 15/1998, skal 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 nefndina gilda. Óheimilt er ráðherra að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda, hvort heldur einn eða samhliða öðrum. Frá þessu má þó víkja ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um heimild til að skipa í embættið annan nafngreindan umsækjanda sem fullnægir að mati dómnefndar öllum skilyrðum 2. og 3. mgr. 21. gr. laga þessara.“

Tillaga ráðherra felur í sér að fjórir umsækjendur af þeim fimmtán sem dómnefnd taldi hæfasta eru felldir brott og aðrir fjórir umsækjendur koma í þeirra stað. Breytingin frá tillögu dómnefndar er veruleg enda um meira en fjórðung dómara að ræða.

Minni hlutinn deilir ekki um að ráðherra hefur heimild til að víkja frá mati dómnefndar svo fremi sem meiri hluti Alþingis samþykki þá tilhögun. Hins vegar er ráðherra ekki undanþeginn þeirri meginreglu stjórnarsýslulaganna sem fjallað hefur verið um í dómum og álitum umboðsmanns Alþingis og byggt hefur verið á hér á landi í langan tíma að skipa skuli þann hæfasta sem völ er á úr hópi umsækjenda. Sú regla tryggir almannahagsmuni og uppfyllir jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Nægir í því sambandi að vísa til dóms Hæstaréttar í máli nr. 412/2010, frá 14. apríl 2011, þar sem hluti niðurstöðunnar var að ráðherra hefði við skipan héraðsdómara í embætti ekki uppfyllt rannsóknarskyldu sína við töku ákvörðunarinnar. Ljóst er að liggja þarf fyrir fullnægjandi rökstuðningur fyrir því að þeir umsækjendur sem ráðherra leggur til séu a.m.k. jafnhæfir og þeir sem dómnefndin leggur til.

Ráðherra lét fylgja tillögu sinni bréf dagsett 29. maí sl. þar sem gerðar eru ákveðnar athugasemdir við aðferðafræði og niðurstöðu dómnefndar, m.a. að mat á hæfni dómara geti aldrei orðið vélrænt og að vægi dómara starfa hljóti við mat nefndarinnar ekki það vægi sem tilefni sé til. Reifuð eru almenn sjónarmið um að á grundvelli þessa leggi ráðherra því til fjóra nýja einstaklinga úr hópi umsækjenda en fjórir umsækjendur sem dómnefnd leggur til eru teknir út úr tillögunni.

Fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd komu fram þau sjónarmið að óeðlilegt væri að ekki væru færð rök með hverjum og einum umsækjanda og þann 30. maí sl. kom nýtt bréf til nefndarinnar með rökstuðningi um hvern og einn þegar eftir því hafði verið leitað. Þar tiltekur ráðherra að fullnægjandi rannsókn hafi farið fram, engar nýjar upplýsingar liggi til grundvallar tillögunni og að ráðherra sé eingöngu að breyta vægi dómara starfa frá mati dómnefndar. Fyrri athugasemdir við störf dómnefndar eru ekki nefndar en vísað til þess að ný

tillaga uppfylli kröfur laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla sem ekki var nefnt í fyrra bréfi. Þannig virðist svo sem rökstuðningur ráðherra taki breytingum eftir því sem málinu vindur fram. Alþingi hlýtur að gera kröfu til þess að rökstuðningur liggi allur fyrir áður en ráðherra tekur ákvörðun um tillögu sína til Alþingis.

Það hlýtur að vera skýr krafa Alþingis að ef ráðherra ákveður að víkja frá mati dómnefndar beri honum að framkvæma eigin rannsókn á hæfni umsækjenda þannig að enginn vafi leiki á því að hæfustu einstaklingarnir séu skipaðir í samræmi við gildandi meginreglur laga. Niðurstaða dóms Hæstaréttar í máli nr. 412/2010 sýnir að ráðherra bar þá að framkvæma eigin rannsókn og hlíta eigin starfsreglum og þó að lögum um dómstóla hafi verið breytt síðan gilda enn sömu grundvallarreglur stjórnáráðslulaga hvað þetta varðar. Rannsóknarregla 10. gr. stjórnáráðslulaga leggur áherslu á það að stjórnvald fullrannsaki það mál sem liggur fyrir og viði að sér nægum upplýsingum til þess.

Vafi leikur á að sú regla hafi verið í heiðri höfð í þessu tilviki, m.a. í ljósi þess að fjórir umsækjendur falla af listanum í stað þeirra fjögurra sem bætast við á listann. Ekki er ljóst af rökstuðningi ráðherra hvaða samanburður hefur farið fram á milli þeirra umsækjenda sem dómnefnd telur hæfasta og falla brott úr tillögu ráðherra og þeirra fjögurra sem ekki eru á meðal þeirra sem dómnefnd telur hæfasta en bætast við tillögu ráðherra. Ekki liggur heldur fyrir samanburður á þeim fjórum sem voru meðal fimmtán hæfustu samkvæmt álitum dómnefndar og öðrum úr sama hópi sem fá þó að halda sér á tillögu ráðherra, t.d. hvað varðar dómaraareynslu sem ráðherra nefnir sem sérstök rök í málinu. Samkvæmt álitum umboðsmanns Alþingis í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008 er bent á að ljóst þurfi að vera að slíkur samanburður hafi farið fram og á þeim atriðum sem leggja á til grundvallar ákvörðun um hæfni. Af rökstuðningi ráðherra frá 30. maí er ekki hægt að ráða að slíkur samanburður liggi fyrir.

Þá telur minni hlutinn að það hefði verið vönduð stjórnáráðslu að umsækjendur hefðu fengið að koma sínum sjónarmiðum að varðandi breytt mat ráðherra eins og þeim ætti almennt að vera heimilt samkvæmt andmælaeign stjórnáráðsluréttar.

Ljóst má vera að ráðherra telur rökstuðning sinn jafngilda fullnægjandi rannsókn en ekki er sýnt í rökstuðningi ráðherra að sambærileg sérfræðipækking liggi að baki mati ráðherra á umsækjendum og mati dómnefndar. Þá ber að nefna að mat dómnefndar er allitarlegt, 117 blaðsíður, þar sem farið er yfir hæfni einstaklinga í ólíkum matsþáttum og birt röð að loknum hverjum þætti en mat ráðherra er fjórar blaðsíður sem byggjast að miklu leyti á upplýsingum úr dómnefndarálitum um reynslu umsækjenda af dómaraströfum.

Lögin sníða ráðherra vissulega þröngan stakk hvað varðar tímafresti í kringum skipan dómara. Það er mat minni hlutans að bæði ráðherra og Alþingi hefðu þurft lengri tíma til að afgreiða þetta mál sem snýst um skipan fimmtán nýrra dómara í Landsrétt þannig að ráðherra gæti uppfyllt rannsóknarskyldu sína með óyggjandi hætti og þing gæti komið saman síðar í sumar til að ljúka málinu.

Það er í takt við álit þeirra sérfræðinga sem komu fyrir nefndina sem töldu að til að leggja á það sérfræðilega skoðun hvort ráðherra hefði framkvæmt fullnægjandi mat á einstökum umsóknum miðað við þau sjónarmið sem hann teldi að samræmdist best þörfum Landsréttar þyrfti einfaldlega miklu meiri tíma og miklu meiri aðgang að gögnum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefði verið skammtaður óhóflega skammur tími við skoðun málsins. Þá liggur fyrir að engar reglur eru til um hvernig eftirliti Alþingis með þessari ákvörðun ráðherra skal háttað.

Minni hlutinn lagði því ítrekað til að málinu yrði frestað þannig að ráðherra gæti farið yfir þær athugasemdir sem hafa komið fram á þeim skamma tíma sem liðinn er frá því að tillaga

ráðherra lá fyrir, sem og að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fengi eðlilegan tíma til að sinna hlutverki sínu. Alþingi gæti þá komið saman síðar í júní til að ljúka afgreiðslu málsins.

Þó að ný lög um dómstóla hafi tekið gildi frá því að dómur Hæstaréttar í máli nr. 412/2010 féll má telja víst að ekki hafi orðið breyting á grundvallarsjónarmiðum um ríkar kröfur til ráðherra um að uppfylla rannsóknarskyldu í samræmi við meginreglur stjórnslulaga. Ákvörðun ráðherra er stjórnvaldsákvörðun og lýtur þar með stjórnslulögum og -reglum.

Fyrirliggjandi tillaga dómsmálaráðherra varðar heildarskipan á nýjum dómstól sem er falið mikilvægt nýtt hlutverk í dómskerfi landsins og markar ákveðin tímamót í réttarsögunni. Af þeirri ástæðu er það grundvallaratriði og eðlileg krafa að vandað sé til verka og skipun dómara sé hafin yfir allan vafa. Ljóst má vera að framantöldu að minni hlutinn telur umbúnað málsins ekki nægjanlega traustan.

Með vísan til framangreinds, þ.e. þess
 að ekki er sýnt að ráðherra hafi sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt stjórnslulögum,
 að ráðherra hafi ekki virt andmælarétt samkvæmt stjórnslulögum,
 að ekki reyndist unnt að afla nægjanlegra sérfræðialita í málinu,
 að þinginu og nefndinni var gefinn óhóflega skammur tími til skoðunar málsins,
 að ekki var vilji til að fresta afgreiðslu málsins til að veita ráðherra tækifæri til að bæta úr annmörkum og tryggja vandaða málsmeðferð,
 að um er að ræða grundvallarmál sem varðar skipun nýs dómstóls sem er falið mikilvægt hlutverk í dómskerfi landsins og markar tímamót í réttarsögunni,
 að nauðsynlegt er að sátt ríki um skipun dómara við Landsrétt og skipun þeirra sé hafin yfir allan vafa,
 samþykkir Alþingi að **málinu verði vísað frá** og tekið verði fyrir næsta mál á dagskrá.

Logi Einarsson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 31. maí 2017.

Katrín Jakobsdóttir,
frsm.

Birgitta Jónsdóttir.

Jón Þór Ólafsson.

Sigurður Ingi Jóhannsson.