

Reykjavík,
3. janúar 2018

Settur dómsmálaráðherra
Hr. Guðlaugur Þór Þórðarson
Utanríkisráðuneyti
Rauðarárstíg 25
105 Reykjavík

**Bréf setts dómsmálaráðherra til dómnefndar skv. 4. gr. a laga nr. 15/1998
dagsett 29. desember 2017**

Inngangur. Dómnefndin starfar samkvæmt 4. gr. a laga um dómstóla nr. 15/1998 og reglum nr. 620/2010. Þótt ráðherra skipi nefndina formlega og hún heyri því undir hann, er þess að gæta að tilnefningar Hæstaréttar Íslands, dómstólaráðs, Lögmannafélags Íslands og Alþingis eru bindandi.

Í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 591/2017, uppkveðnum 19. desember 2017, segir Hæstiréttur m.a. um tilurð breytinganna sem gerðar voru á lögum nr. 15/1998 með lögum nr. 45/2010:

„Reglur um dómnefnd til að meta hæfni umsækjenda um dómaraembætti komu fyrst í lög með 2. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989 um aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds í héraði. Tóku þær til héraðsdómara en bundu ráðherra ekki við veitingu embættis. **Samkvæmt lögskýringargögnum hafði lagasetningin að markmiði að styrkja sjálfstæði dómstóla og auka traust almennings á því að dómarar væru óháðir handhöfum framkvæmdarvalds.** (Leturbreyting hér.)

Efnislega sömu reglur og voru í lögum nr. 92/1989 voru teknar upp í 3. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Um störf dómnefndar skyldi ráðherra samkvæmt lögnum setja nánari fyrirmæli og var það gert með reglum nr. 693/1999 um störf dómnefndar samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998. Á grundvelli þeirra setti dómnefndin verklagsreglur við mat á umsóknum sem ráðherra staðfesti 23. mars 2001. **Með 3. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 var rannsóknarskyldu þeirri sem mælt er fyrir um í 10. gr. stjórnslulaga við skipun í embætti héraðsdómara að verulegu leyti létt af ráðherra og skyldan þess í stað lögð á herðar sjálfstæðrar og óháðrar dómnefndar sem skipuð var með tilliti til þess að tryggt yrði að sérþekking væri þar fyrir hendi um mat á hæfni umsækjenda um dómaraembætti.** (Leturbreyting hér.)

Af lögnum sjálfum og eins og þau voru túlkuð í ofangreindum dómi má ráða, að dómnefndin lýtur ekki boðvaldi ráðherra, heldur er sjálfstæð stjórnslunefnd. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laganna getur ráðherra einungis vikist undan umsögn dómnefndar með því að leggja fyrir Alþingi tillögu um að skipa annan nafngreindan umsækjanda sem fullnægir að mati dómnefndar öllum skilyrðum 2. og 3. mgr. 4. gr.

Dómnefnd er auk laga nr. 15/1998 og reglna nr. 620/2010 að sjálfsögðu bundin af meginreglum stjórnsluréttar, lögfestum og ólögfestum.

Bréf setts dómismálaráðherra. Í inngangi bréfsins er rakið, að umsögn dómnefndar hafi borist ráðherra kl. 13 föstudaginn 22. desember, 10 dögum áður en hinir nýju dómárárá áttu að taka til starfa. Í bréfinu segir m.a. að við lestur umsagnarinnar og þeirra andmæla sem borist höfðu frá 23 umsækjendum „vöknudu ýmsar spurningar um það hvernig mati og málsmeðferð nefndarinnar var háttáð.“ Ráðuneytið sendi af þessu tilefni tölvubréf til starfsmanns dómnefndarinnar þar sem spurt var nánar út í matið, t.d. hvort dómnefndin hefði ráðað umsækjendum „með hlutlægum hætti upp í stigatöflu“ og fleiri slík atriði sem fjallað verður um sérstaklega. Til þess að varpa skýrara ljósi á tölvubréf ráðuneytisins og svar dómnefndar sýnist við hæfi að birta hér, samhengis vegna, meginefni tölvubréfs ráðuneytisins, sem sent var kl. 11 59 þann 27. desember (barst formanni laust eftir kl. 14 23 frá starfsmanni nefndar) og svar nefndarinnar, sem starfsmaður hennar sendi síðdegis sama dag:

Ráðuneyti:

„Ég er að lesa umsögn dómnefndarinnar um umsækjendur um dómaraembættin. Ég er að velta fyrir mér nokkrum atriðum í sambandi við mat dómnefndar á því hvernig umsækjendur uppfylltu kröfurnar.
Í fyrsta lagi, hvort dómnefndin hafi sett matið á hæfni umsækjenda upp með öðrum hætti en í texta, þ.e. í sk. valtöflu eins og gjarnan tíðkast í ráðningarferlum?
Í öðru lagi, voru sett fram töluleg viðmið um mat á því hvernig umsækjendur uppfylltu hverja einstaka kröfu?
Í þriðja lagi, hvert var innbyrðis vægi á þeim sjónarmiðum/kröfum sem dómnefndin lagði mat á og niðurstaða hennar grundvallast á, sbr. það sem kemur fram efst á bls. 93 í umsögn dómnefndar?
Í fjórða lagi, hvert var innbyrðis vægi mats á umsóknargögnum, viðtala við umsækjendur og umsagna frá umsagnaraðilum í heildarmati? Ef þessi gögn eru til væri gott ef settur dómismálaráðherra gæti fengið þau send.“

Í svari starfsmanns nefndarinnar fyrir hennar hönd, sagði:

„Hér á eftir koma svör dómnefndarinnar við spurningum þínum.

1. Nei. Mat dómnefndarinnar kemur fram í umsögninni. Önnur gögn sem urðu til eru vinnugögn nefndarinnar sem ekki skipta máli við umsögnina.
2. Nei.
3. Eins og við önnur störf dómnefndarinnar frá setningu laga nr. 45/2010 höfðu þrjú atriði mest vægi við gerð umsagnarinnar, þ.e. reynsla af dómstörfum, reynsla af lögmannsstörfum og reynsla af stjórnsýslustörfum. Árétta skal, sbr. bls. 93 í umsögn efst, að reisa skal niðurstöður mats á **heilðstæðu mati samkvæmt málefnalegum sjónarmiðum**,
4. Eins og fram kemur í umsögninni byggir dómnefndin á innsendum gögnum, opinberum gögnum um starfsferil umsækjenda, ummælum umsagnaraðila en ekki síst því sem fram kom í viðtölu við umsækjendur, nefndin skipti ekki mikilvægi þessara þátta niður í tölulega þætti.“

Einstök atriði bréfs setts dómismálaráðherra. Í bréfinu eru rakin tíu tölusettt atriði (í fyrsta lagi, í öðru lagi o.s.frv.) og verður þeim svarað í sömu röð:

1. Ráðherra segir það „sæta nokkurri furðu að dómnefndin hafi ekki notast við stigatöflu“ til þess að ráða umsækjendum og er vísað til þess að í umsögn dómnefndar 19. maí 2017 (innskot Landsréttur) hafi mat nefndarinnar að „stærstum hluta ráðist af uppröðun í stigatöflu sem nefndin útbjó. Vinnubrögð nefndarinnar virðast því vera í ósamræmi við fyrri framkvæmd hennar.“

Um þetta er það að segja, að tæki dómnefndar, þar á meðal töluleg samlagningartæki eins og „excel“, eru mismunandi og ráðast m.a. af fjölda umsækjenda og samsetningu umsækjendahópsins. Dómnefnd er ekki kunnugt um, að t.d. excel skjöl/töflur hafi verið notuð í störfum nefndarinnar fyrr en í maí 2017, þótt nefndin hafi notað „skorblöð“ til uppröðunar í fyrri störfum og einnig nú.

Að þessu sinni nýtti dómnefndin excel skjal til upphaflegrar grófflokkunar umsækjenda eftir þeim viðmiðum, sem lögð eru til grundvallar í reglum nr. 620/2010, það er t.d. „dómarareynsla, lögmannsreynsla og reynsla af stjórnarsýslustörfum“. Að því loknu tók við frekara mat nefndarinnar, með hliðsjón meðal annars af viðtölum og umsögnum. Rétt er að taka skýrt fram, að grófflokkunin var í vinnuskjali nefndarinnar sem ekki verður afhent.

Um þetta atriði er annars rétt að nefna, að vinnubrögð nefndarinnar voru í samræmi við störf frá setningu reglna nr. 620/2010, með því eina frávik, sem nefnt hefur verið um excel skjal dómnefndar í maí 2017.

2. Hér sýnist spurt um ástæður þess að umsækjandi er „raðað efst sem hefur átta ára reynslu sem settur dómari, en umsækjandi raðað skör lægra sem var skipaður héraðsdómari í um tuttugu ár.“

Fyrst ber að nefna, að sá umsækjandi sem ráðherra telur hafa verið skipaðan héraðsdómara í um tuttugu ár, var fyrstu þrjú árin fulltrúi fyrir réttarfarsbreytingar 1. júlí 1992 og taldi nefndin störf við sýslumannsembætti/bæjarfógetaembætti vega mjög miklu minna en störf við héraðsdómstóla eftir þann tíma. Viðkomandi umsækjandi hefur sinnt dómarastörfum í um 16 ár, en ekki 20, að teknu tilliti til leyfa. Enn er þess að gæta að viðkomandi umsækjandi hefur ekki sinnt dómstörfum frá lokum ágúst 2008. Umsækjandinn sem raðað er ofar hefur sinnt dómstörfum nánast alveg samfellt síðustu átta ár og áður sem aðstoðarmaður dómara nær sex ár.

Að lokum er rétt að benda á málslið neðst á bls. 93 í umsögn, sem er í samræmi við það sem dómnefnd hefur ítrekað sagt í umsögnum sínum:

„Þá vegur reynslan af fyrstu starfsárunum í hverju starfi að öðru jöfnu tiltölulega þyngst í þessu sambandi, þannig að síður er ástæða til að gera upp á milli umsækjenda með langa starfsreynslu að baki þótt einn þeirra hafi gegnt starfi nokkru lengur en annar.“¹

Við gerð umsagnar nefndarinnar var ekki einungis haft í huga það sem dómnefnd hefur áður sagt um mat á langri starfsreynslu, heldur einnig ummæli í dómi Hæstaréttar í máli nr. 591/2017, heldur og ummæli umboðsmanns Alþingis sem tilgreind eru í neðanmálgrein.

¹ Í skýrslu sinni vegna ársins 2016 bendir umboðsmaður Alþingis á veitur í þeim aðferðum sem beitt hefur verið við ráðningar opinberra starfsmanna og segir m.a. á bls. 17-18 og sérstaklega á bls. 18: „Í máli þar sem ráða á opinbera starfsmenn eða skipa embættismenn virðist hin síðari ár oft hafa verið farin sú leið af hálfu stjórnvalda eða þeirra ráðningarfyriertækja sem þau leita til að tilgreina þau sjónarmið sem mat á umsækjendum er grundvallað á og þeim gefið ákveðið vægi. Umsækjandi eru síðan gefin stig fyrir hvert sjónarmið og heildarstigagjöf hans reiknuð út. Sá umsækjandi sem hlýtur flest stig telst jafnan vera hæfasti umsækjandinn að mati veitingarvaldshafans. Tilgreining sjónarmiða og ákvörðun um innbyrðis vægi þeirra áður en umsækjendur eru metnir á þeim grundvelli er almennt í góðu samræmi við það verkefni veitingarvaldshafa að meta umsækjendur á grundvelli faglegra verðleika.“

Ég hef hins vegar síðari ár orðið þess var að framangreindri aðferð sé beitt með of formlegum eða fortaklausum hætti en minna fari fyrir efnislegu mati á þekkingu og getu umsækjenda. Þannig er t.d. einungis litið til þess hversu löng starfsreynsla þeirra er í árum talið, hversu mörgum námskeiðum þeir hafa lokið eða hversu margar fræðigreinar þeir hafa birt en þess sjást ekki merki að lagt hafi verið mat á t.d. inntak starfsreynslunnar, þ.á m. hversu vel viðkomandi hefur staðið sig í starfi og þá með tilliti til þess hvernig ætla megi að sú starfsreynsla muni nýtast í því starfi sem verið er að ráða í. Í öðrum tilvikum hefur sjónarmiðunum verið stillt upp í matsmælikvarða þar sem þau hafa verið greind í flokka, s.s. ólíka flokka starfsreynslu, þar sem hver flokkur getur einungis gefið tiltekinn fjölda stiga. Afleiðingin verður þá oft og tíðum sú að sá umsækjandi sem hefur unnið á flestum stöðum, og sækir því stig úr flestum flokkum, fær fleiri stig en umsækjandi sem hefur tileinkað sér ákveðna starfsreynslu, án þess að lagt sé efnislegt mat á hvort hin langa starfsreynsla þess síðarnefnda sé engu að síður betri undirbúningur til að gegna hinu auglýsta starfi en hin fjölbreytta starfsreynsla þess fyrrnefnda....“

3. Ráðherra segir, að „illa fæst séð“, að lögmanni með yfir þriggja áratuga reynslu sé raðað í 8.-10. sæti í matsþættinum um lögmannsstörf.

Á bls. 59 í umsögn rekur nefndin, að við mat á lögmannsstörfum hafi verið: „tekið tillit til fjölbreytni í lögmannsstörfum, mismunandi eðlis starfa umsækjenda, fjölda og mikilvægis dómsmála sem viðkomandi hefur fengist við. Hefur í því sambandi verið gætt að innsendum og opinberum upplýsingum. Í samhengi við fjölbreytni hefur verið jafnframt gætt að því hvort umsækjendur séu með réttindi til málflutnings fyrir Hæstarétti. Við samanburð verður eins og varðandi dómstörf litið til starfsaldurs.“

Sá umsækjandi sem ráðherra sýnist vera að vísa til hlaut lögmannsréttindi árið 1985, en full réttindi til málflutnings fyrir Hæstarétti ekki fyrr en 2009. Langmest af starfstíma sínum hefur hann starfað sem fulltrúi annars/annarra lögmannna og þannig eru hagir hans nú. Samkvæmt opinberum gögnum verður hvorki séð, að lögmannsstörf hans hafi verið fjölbreytt né umfangsmikil. Þótt umsækjandinn hafi sinnt mikilvægum þjóðlendumálum undanfarin ár, verður ekki litið framhjá því, að það hefur hann gert sem fulltrúi annars lögmanns en ekki sem sjálfstætt starfandi lögmaður með þá ábyrgð sem því fylgir. Má um þetta m.a. vísa til 3. mgr. 11. gr. laga um lögmennt nr. 77/1998, það er:

„Lögmaður getur ráðið annan lögmann til starfa hjá sér. Ber lögmaður ábyrgð á fjárvörslu slíks starfsmanns síns, svo og fébótaábyrgð á störfum hans að öðru leyti.“

4. Ráðherra segir, að einn umsækjandi, með umtalsverða reynslu sem saksóknari, sýnist fá þá reynslu metna í tvígang, það er sem málflytjandi og sem stjórnarsýslustörf. Í umsögn á bls. 53, bls. 59 og 63, sbr. og bls. 68 kemur fram, að þegar málflutningsreynsla umsækjandans er metin sé tekið tillit til stjórnarsýslureynslu og hún dregin frá og á hinn veginn þegar stjórnarsýslureynsla er metin er tekið tillit til málflutningsreynslu og hún dregin frá. Samkvæmt þessu var reynslan ekki tvítalin, heldur hefur viðkomandi umsækjandi, að mati dómnefndar, verulega reynslu á hvorutveggja sviðinu.

Sakamála eru verulegur hluti mála sem koma fyrir héraðsdómstólana. Er því augljóslega mikilvægt að við þá starfi dómara með haldgóða reynslu af meðferð sakamála.

5. Ráðherra segir erfitt að átta sig á mati nefndarinnar á sérstakri starfshæfni. Dómnefnd vísar til umsagnar á bls. 91, neðst og bls. 92. Þar er fjallað í samfelldu máli um mat á þessum þætti og umsækjendum loks raðað í samræmi við þau sjónarmið sem lýst er.
6. Ráðherra finnur að því, að þótt dómnefnd hafi lagt talsverða áherslu á viðtöl við umsækjendur, sé ekki að finna sérstakt mat á þessum þætti og engar einkunnir. Ráðherra segir jafnframt, að hér sé ekki um að fjalla þátt sem sé sérstaklega getið í 4. gr. reglna 620/2010.

Á hinn bóginn er að nefna að af 5. gr. reglnanna um rannsókn máls, er ljóst að viðtöl við umsækjendur geta haft og hafa verulega þýðingu. Þótt ekki sé gefin sérstök einkunn fyrir frammistöðu, skiptu viðtölin verulegu máli, eins og gerð er stuttlega grein fyrir efst á bls. 94 í umsögn, það er:

„Ekki er síður mikilvægt og hafði töluvert vægi við matið það sem fram kom í viðtölum við umsækjendur og lýsti *viðmóti þeirra, faglegrri þekkingu, viðhorfi til lögfræði- og dómstarfa og einlægni í afstöðu til viðfangsefna nú og áður.*“ (Leturbreyting hér.)

7. Ráðherra finnur að því, að í lok umsagnarinnar „sé ekki rökstutt sérstaklega á grundvelli heildarmats hvers vegna þessir umsækjendur (þ.e. þeir sem metnir eru hæfastir) en ekki aðrir eru metnir hæfastir.“ Nefndinni er ekki ljóst, hvað ráðherra á við. Í köflunum sem á undan fara kemur fram, hvaða þættir eru metnir og hvernig umsækjendur eru taldir hafa komið út í hverjum einstökum þætti. Áður hefur komið fram, að megináherslan sé á þrjá stóra þætti, það er dómara-reynslu, reynslu af lögmennstörfum og stjórnsýslustörfum og þessir þættir metnir jafn. Að auki fór fram sérstakt sundurgreint mat á menntun, fræðistörfum, kennslu og útgáfu. Í þeim samanburði sem fer fram í hverjum þætti felst matið, sem er síðan dregið saman í heildarniðurstöðu.
8. Í þessum þætti sýnast aðfinnslur ráðherra beinast að því að ekki sé tekin alveg afdráttarlaus afstaða um hvern og einn umsækjanda í hverjum og einum þætti, en samt geti nefndin komist að niðurstöðu í lokin um að átta séu hæfastir. Nefndinni er ekki ljóst, hvort aðfinnslur ráðherra beinist að því að nefndin geri ekki mun á einstökum umsækjendum í hverjum einstökum þætti, eða að því að nefndin telji sig samt sem áður geta komist að niðurstöðu um átta umsækjendur. Vísað er til upphafs niðurstöðukafla umsagnar á bls. 92 til og með 94 efst.
9. Hér beinast aðfinnslur ráðherrans að því að ekki verði séð hvaða forsendur lágu að baki skiptingu hæfustu umsækjendanna á þau þrennskonar embætti, sem veita á. Í stuttu máli verður sagt, að allir umsækjendur sóttu um embættin sem varða Héraðsdóm Reykjavíkur einan, flestir jafnframt um embættið með starfsstöð við Héraðsdóm Reykjavíkur en starfsskyldur við alla héraðsdómstólana og loks einungis 16 um embættið við Héraðsdóm Vestfjarða en starfsskyldur við alla dómstólana. Því má segja, að umsækjendur sjálfir hafi ákveðið mikilvægi hverrar einstakrar tegundar embætta.
10. Ráðherra getur þess í lokalið, að andmæli hafi borist frá 23 umsækjendum, sum hver efnismikil. Ráðherra telur, að þrátt fyrir minnisblað nefndarinnar, sem dagsett er sama dag og umsögnin sjálf, það er 21. desember, bendi þetta til þess að andmælin „hafi ekki verið gaumgæfð sem skildi“ (svo). Sé enda í minnisblaðinu að finna mjög stuttaralega afgreiðslu. Eðlilegt hefði verið, að mati ráðherra, að nefndin hefði rökstutt hversvegna efnislegar, og að því er virðist réttmætar ábendingar umsækjenda í mörgum tilvikum hafi ekki leitt til breytinga á niðurstöðum.

Endanlega voru umsækjendur 39, þar af skiluðu 23 athugasemdum. Margar stöfuðu af því að viðkomandi umsækjandi var efnislega ósammála mati nefndarinnar um einstök atriði. Nefndin fór yfir athugasemdirnar, breytti röðun innan einstakra matsþátta en það leiddi ekki til breytinga á niðurstöðu nefndarinnar.

Lokaorð. Í lokamálsgrein bréfs ráðherra gerir hann að umtalsefni málslið undir lok umsagnar, þar sem segir: „Um embætti dómara annarsvegar með starfsstöð við Héraðsdóm Reykjavíkur sem sinnir störfum við alla héraðsdómstólana og hinsvegar embætti með starfsstöð við Héraðsdóm Vestfjarða sem sinnir störfum við alla héraðsdómstólana, eftir ákvörðun dómstólaráðs og er jafnframt dómstjóri í Héraðsdómi Vestfjarða, voru álitamál innan nefndarinnar um hvort gera skyldi upp á milli þeirra tveggja sem tilnefnd eru og fleiri umsækjenda. Í heildarmati sínu taldi nefndin þó tilgreinda umsækjendur hæfasta til að gegna þeim embættum sem um ræðir og er niðurstaða nefndarinnar í samræmi við það.“

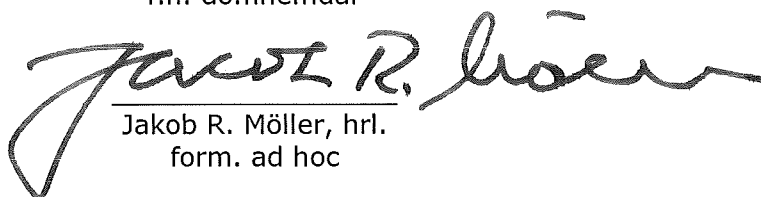
Málsliðurinn sem rakinn er orðrétt hér að ofan lýsir einungis því sem gerist þegar fimm fulltrúar í einni nefnd þurfa að taka ákvörðun um mikilvægt efni, sem varðar hagsmunir

annars fólks og byggist á mati á upplýsingum sem nefndin hefur fengið til afnota. Nefndin ræddi málið ítarlega og komst að þeirri niðurstöðu, sem birtist í ályktarorðum umsagnar.

Samkvæmt lögum nr. 15/1998 og reglum nr. 620/2010 er dómnefnd falið að ákveða hvaða umsækjendur séu hæfastir til þess að hljóta þau dómaraembætti sem veita á. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að þau átta sem tilgreind eru í ályktarorðum umsagnar séu hæfust til þess að hljóta embættin. Um aðra umsækjendur mun nefndin ekki fjalla frekar en orðið er í umsögninni.

Settur dómsmálaráðherra kaus að gera bréf sitt til dómnefndar opinbert á vef dómsmálaráðuneytis örfáum klukkustundum eftir að það barst nefndinni þann 29. desember 2017. Virðist því eðlilegt að svarbréf þetta verði jafnframt birt á vef ráðuneytisins.

Virðingarfyllst,
f.h. dómnefndar



Jakob R. Möller, hrl.
form. ad hoc