

## Minnisblað

til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Höfundur: Trausti Fannar Valsson dósent

**Efni: Um staðfestingu Alþingis á tillögu ráðherra um skipanir í Landsrétt**

- (1) Í tölvupósti frá nefndasviði Alþingis til undirritaðs, kvöldið 30. maí, kom fram að samkvæmt beiðni nefndarinnar hefði dómsmálaráðherra lagt fram minnisblað með rökstuðningi fyrir tillögu sinni um skipun dómara í Landsrétt, sbr. ákvæði til bráðabirgða nr. IV í lögum nr. 50/2016, með síðari breytingum. Jafnframt kom fram að nefndin óskaði afstöðu minnar til þess hvort ég teldi rökstuðning dómsmálaráðherra fullnægjandi.
- (2) Á fundi með nefndinni í gær, 30. maí, fór ég yfir þá afstöðu mína að lagareglur um skipan dómara í Landsrétt skuli túlka svo að ráðherra sé í tillögugerð sinni og meðferð á umsóknum dómaraefna handhafi framkvæmdarvalds. Honum beri í því sambandi að fylgja réttarreglum sem um stjórnábyrgð gilda, og hafa að markmiði að tryggja almannahagsmunum, rétta lagaframkvæmd og réttaröryggi þeirra einstaklinga sem eru aðilar mála hverju sinni. Ráðherrann er því við gerð tillögu um skipun dómara í Landsrétt t.d. ekki í sömu stöðu og þegar hann í krafti pólitísks umboðs vinnur tillögu að lagafrumvarpi og leggur fyrir Alþingi.
- (3) Ég lýsti því einnig að ekkert í réttarskipaninni eða lögum benti til þess að ráðherra væri við tillögugerðu um dómaraefni í Landsrétt undanskilinn þeirri mikilvægu meginreglu, sem fjallað hefur verið um í dómum og álitum umboðsmanns Alþingis og byggt á hér á landi um langan tíma, að þegar valið er til faglegra starfa á vegum hins opinbera þá beri að skipa eða ráða þann hæfasta sem völ er á úr hópi umsækjenda. Sú regla tryggir almannahagsmunum og þá er hún til þess fallin að tryggja jafnræði umsækjendanna. Val á þeim sem ráðinn er eða skipaður er þá byggt á þeim faglegu sjónarmiðum sem best styðja við það verk sem á að vinna. Eg tel líkur til að ef víkja ætti frá þessu við skipun dómara hér á landi þyrfti fyrst að breyta stjórnarskrá. Það hefur ekki verið gert.
- (4) Augljóst er að við val á milli margra hæfra einstaklinga, líkt og á við um umsækjendahóp þann sem til greina kemur nú við val á dómurum í Landsrétt, þá skiptir 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 er 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 þarf að velja á milli þeirra með hliðsjón af því hvernig þeir að öðru leyti eru bestir til að gegna því starfi sem til úthlutunar er.

- (5) Það er ekki á mínu valdi, með hliðsjón af þeim gögnum sem ég hef aðgang að, að leggja mat á það hvort ráðherra hafi við tillögugerð sína framkvæmt framangreint mat á fullnægjandi hátt – ekkert bendir þannig heldur til þess að svo hafi ekki verið. Mikilvægt er að taka fram að ráðherra kann að vera fullheimilt, haldi hann sig innan ramma laga og viðeigandi reglna, að leggja í sínu mati áherslu á aðrar þarfir en dómnefndin gerði í upphafi við sitt mat. Til þess að leggja á það sérfræðilega skoðun hvort ráðherrann hafi framkvæmt fullnægjandi mat á einstökum umsóknum m.v. þau sjónarmið sem hann hefur talið að best samræmist þörfum Landsréttar þarf einfaldlega miklu meiri tíma, og miklu meiri aðgang að gögnum. Kröfur til ráðherra eru að líkindum ríkar í þessu sambandi, eins og ráða má af dómi Hæstaréttar í máli nr. 412/2010, dags. 14. apríl 2011.
- (6) Þegar stjórnvöld (og er þá átt við framkvæmdarvaldið, ekki Alþingi eða dómstóla) taka einstaklingsbundnar ákvarðanir sem ekki eru að fullu ívilnandi fyrir þá einstaklinga sem eru aðilar að máli eiga þeir gjarnan rétt á að óska rökstuðnings þeirra ákvarðana. En rökstuðningur getur komið til á öðrum grundvelli. Þannig er rökstuðningur dómnefndar um mat á hæfi umsækjenda um dómara starf ekki síst ætlaður ráðherra, svo hann geti skilið það mat og þá rannsókn sem dómnefndin framkvæmdi. Rökstuðningur dómnefndarinnar getur þá um leið þjónað tilgangi gagnvart einstökum umsækjendum eða verið grundvöllur að rökstuðningi til þeirra, á síðari stigum. Og það er í þessu samhengi sem ég hef bent á að rétt sé að Alþingi, einstakir þingmenn, fái afhentan rökstuðning ráðherrans fyrir því að breyta frá þeirri rökstuddu tillögu sem dómnefnd lét honum í té um val á dómurum í Landsrétt. Það styðst við sömu eðlisrök og þörf ráðherrans fyrir rökstuðningi dómnefndarinnar.
- (7) Alþingi hefur þá aðkomu að málinu sem hér er til umfjöllunar að það skal veita ráðherra heimild til að víkja frá tillögu dómnefndar. Það ber almennt að vara við því að Alþingi sjálf tiki upp rannsókn stjórnarsýslumáls sem lýtur að skipun dómara. Koma þar bæði til sjónarmið um sjálfstæði dómara en líka sú málsmeðferð sem stjórnarsýslunni er falið að styðjast við og Alþingi hefur takmarkaða möguleika á að tryggja og hefur meðal annars að markmiði að tryggja jafnræði einstakra umsækjenda sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þingið veitir í þessu sambandi aðhald að ráðherranum. Þess hlutverk er þá fyrst og fremst að kanna hvort ráðherrann hafi í reynd undirbúið ákvörðun sína rétt með viðeigandi samanburði umsækjenda með hliðsjón af þörfum Landsréttar og verkefna hans. Það verður best gert með því að kanna þær forsendur (rökstuðning) sem liggja að baki ákvörðun hans um tilnefningar einstakra dómara, þ.m.t. um að breyta frá tillögu dómnefndar. Veitingarvaldið er enn sem áður að stærstu leyti í ráðherrans höndum, þótt eftirlit með því sé að þessu leyti hjá Alþingi sjálfu.<sup>1</sup>
- (8) Líkt og um rannsókn málsins af hálfu ráðherra þá er það ekki á mínu valdi að leggja mat á það hvort ráðherra hafi í rökstuðningi sínum veitt þingmönnum nægar upplýsingar til að þeir geti lagt mat á stjórnarsýslu hans við undirbúning málsins. Einstakir þingmenn eru við afgreiðslu málsins bundnir af eigin sannfæringu, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar.
- (9) Í þeirri almennu aðferðafræði sem lögð er til grundvallar um mat á rökstuðningi í stjórnarsýslunni þá er við það miðað að í rökstuðningi komi m.a. fram það mat sem ég

---

<sup>1</sup> Eftirlit þingsins útilokar að þessu leyti ekki rétt umsækjenda á að leita til dómstóla á grundvelli 70. gr. stjórnarskrár. Það leiðir hins vegar mögulega, og jafnvel að líkindum, til þess að umboðsmaður Alþingis hefur þá ekki eftirlit með stjórnarsýslu ráðherrans að þessu leyti.

hef lýst í mgr. (4) hér að framan, þannig að venjulegur maður geti af lestri hans skilið af hverju niðurstaða máls varð sú sem raunin er. Það verður hver þingmaður að gera það upp við sig, á grundvelli eigin sannfæringar, hvort hann telji rétt að gera sömu kröfur í þessu tilviki og hvort þeim hafi verið fullnægt í því máli sem Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur nú til meðferðar.

*Virðingarfyllst,  
Trausti Fannar Valsson dósent  
við lagadeild Háskóla Íslands.*