

# UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701  
Heimasíða: [www.umbodsmadur.is](http://www.umbodsmadur.is)

Reykjavík, 2. mars 2018

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis  
Alþingi  
101 Reykjavík

## I

### Sjálfstæði umboðsmanns Alþingis

Ég vísa til samþykktar sem gerð var á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 6. febrúar sl. en samþykktin var send mér 19. febrúar sl. eftir að fundargerð fundarins var afgreidd þann dag.

Í fundargerðinni kemur fram að undir dagskrárliðnum *Ákvarðanir dómsmálaráðherra og verklag við vinnslu tillögu til Alþingis um skipan dómara í Landsrétt, sbr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis* hafi formaður nefndarinnar lagt til að nefndin gerði hlé á umfjöllun sinni „til að gefa umboðsmanni Alþingis rými til að taka afstöðu til þess hvort hann hefji frumkvæðisathugun á málinu“. Nefndin samþykkti tillöguna.

Í framhaldi af þessari samþykkt tel ég rétt að gera nefndinni grein fyrir eftirfarandi afstöðu minni. Ég tek fram í upphafi að samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, er umboðsmaður í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Þótt þingnefnd geti þannig ekki lagt fyrir umboðsmann að fjalla um tiltekið mál ber að hafa í huga að starf hans er hluti af því eftirliti sem Alþingi hefur með framkvæmdarvaldinu, stjórnsýslunni. Ég hef því talið rétt að veita þingnefndum nauðsynlegar upplýsingar úr starfi umboðsmanns til þess að nefndirnar geti metið hvernig þær og Alþingi kjósa að standa að meðferð þessa eftirlits af sinni hálfu. Umfjöllun mín hér á eftir tekur mið af þessu.

## II

### Fundarboð tilefni fyrirspurnarbréfs til dómsmálaráðherra

Eftir að það mál sem var tilefni samþykktarinnar á fundi 6. febrúar sl. var tekið upp í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hef ég í tvígang mætt á fund hjá nefndinni og svarað spurningum tengdum málinu. Fyrri fundurinn var 15. júní 2017 og síðari fundurinn 18. janúar sl. Á fyrri fundinum gerði ég grein fyrir því að ég teldi að lögbundin aðkoma Alþingis að umfjöllun um tillögu dómsmálaráðherra um hverja skyldi skipa í embætti landsréttardómara leiddi til þess að það félli utan við starfssvið umboðsmanns að fjalla um kvartanir frá umsækjendum að því er

varðaði þá meðferð ráðherra á málinu sem kom til kasta Alþingis, sbr. a.-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997. Þá ləgi fyrir að umræddar ákvarðanir kæmu til umfjöllunar í dómsmálum sem umsækjendur, sem ráðherra hafði ekki gert tillögu um að yrðu skipaðir, ætluðu að höfða. Í samræmi við þá verkaskiptingu sem fylgt hefði verið milli eftirlits umboðsmanns og starfa dómstóla teldi ég ekki rétt að huga á þessu stigi frekar að mögulegri aðkomu umboðsmanns að umræddu máli.

Þegar mér barst ósk um að mæta á fund nefndarinnar vegna þessa máls öðru sinni í janúar sl. taldi ég rétt að óska eftir að dómsmálaráðherra léti mér í té tilteknar upplýsingar og gögn, sbr. bréf mitt til ráðherra dags. 8. janúar sl. Eins og fram kemur í bréfi mínu til ráðherra ritaði ég það til undirbúnings þess að taka afstöðu til beiðni nefndarinnar og til að leggja mat á hvort tilefni væri til þess að umboðsmaður fjallaði að eigin frumkvæði á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, um tiltekin atriði í málsmeðferð ráðherra tengdum skipun í embætti dómara samkvæmt lögum nr. 50/2016, um dómstóla, að því marki sem þau væru ekki umfjöllunarefni Alþingis. Ég afhenti nefndinni afrit af þessu bréfi á fundinum 18. janúar sl.

Ég tek fram að á þeim tíma sem ég ritaði umrætt bréf var mér ekki kunnugt um hvaða spurningum nefndarmenn kynnu að beina til mín á fundinum eða hvaða gögn nefndin kynni sjálf að fá afhent frá dómsmálaráðuneytinu vegna athugunar sinnar á umræddu máli í samræmi við þá samþykkt sem nefndin gerði á fundi sínum 20. desember 2017. Ég tek hér líka fram að ég taldi rétt að kynna mér þau gögn sem orðið höfðu til við undirbúning og töku þeirra ákvarðana sem fjalla átti um á nefndarfundinum. Var það m.a. í ljósi þeirra missagna sem komið höfðu fram í bréfi dómsmálaráðuneytisins til þingmanns, dags. 5. desember 2017, um það sem ég hafði sagt á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 21. september það ár um annað mál og byggði á því sem ég taldi mig hafa fengið upplýst um ástæður tiltekinna athafna ráðherra.

Beiðni mín til dómsmálaráðherra í bréfinu frá 8. janúar sl. um upplýsingar og tiltekin gögn var því ætluð til þess að ég væri betur í stakk búinn til þess að svara spurningum frá nefndarmönnum í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á fundinum 18. janúar sl., þ. á m. um hvort og þá í hvaða tilvikum gæti komið til greina að umboðsmaður fjallaði um einhver atriði á grundvelli frumkvæðisheimildar hans í 5. gr. laga nr. 85/1997.

Svar dómsmálaráðuneytisins og umbeðin gögn bárust mér að morgni fundardagsins 18. janúar sl. Ég átti því aðeins kost á að kynna mér gögnin lítilllega fyrir fundinn. Svarbréf ráðuneytisins til mín og þau gögn sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hafði sjálf óskað eftir og fengið afhent frá ráðuneytinu á grundvelli samþykktar á fundi 20. desember 2017 hafa, að því er best verður séð, þegar komið til umfjöllunar og verið birt að hluta í fjölmiðlum. Ég tel því ekki þörf á að rekja hér efni þessara bréfa og gagna að öðru leyti en í samhengi við eftirfarandi umfjöllun um tilefni spurninga minna í bréfinu frá 8.

janúar sl. og þá með tilliti til þeirra upplýsinga sem ég tel rétt að láta nefndinni í té vegna samþykktar hennar á fundi 6. febrúar sl.

### III

#### 1 Afstaða Hæstaréttar til annmarka á málsmeðferð

Eins og ég tók fram á fundi mínum með nefndinni 15. júní 2017 þarf við eftirlit með framkvæmdarvaldinu að huga að ákveðnu samspili milli annars vegar þess eftirlits sem Alþingi og stofnanir þess fara með og hins vegar aðkomu dómstóla að þessum málum. Þótt aðkoma dómstóla að málum af þessu tagi sé háð því hvernig þeir sem hlut eiga að máli leggja það fyrir dómstóla og því hvernig þeir, og þá eftir atvikum það stjórnvald sem málshöfðun beinist að, haga málatilbúnaði sínum leiðir af því hlutverki sem dómstólum, sérstaklega Hæstarétti, er ætlað í stjórnskipun okkar að niðurstaða þeirra um sönnunaratriði og lagatúlkun er bindandi fyrir aðila dómsmáls. Niðurstöður Hæstaréttar um slík atriði eiga líka að hafa ákveðið fordæmisgildi þegar reynir á sambærileg atriði fyrir dómstólum, hjá framkvæmdarvaldinu og við eftirlit Alþingis og stofnana þess með framkvæmdarvaldinu, nema Alþingi kjósi að nota heimildir sínar til að breyta lögum á þann veg að það upphefji með einhverjum hætti slík fordæmi.

Frá því að ég mætti á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í júní 2017 hafa fallið dómur í málum sem tveir úr hópi umsækjenda um embætti dómara við Landsrétt höfðuð gegn íslenska ríkinu þar sem þeir töldu að annmarkar hefðu verið á meðferð málsins af hálfu dómsmálaráðherra, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 591/2017 og 592/2017. Þá liggur fyrir að tveir aðrir úr hópi umsækjenda hafa boðað kröfugerð og dómsmál af sama tilefni. Síðast hefur reynt á hvernig staðið var að ákvörðun um skipun dómara í Landsrétt í máli sem rekið er fyrir þeim dómstóli, sbr. úrskurð Landsréttar 22. febrúar sl. í máli nr. 6/2018. Þar eru bornar bríður á hæfi dómara til að fjalla um mál og þar með að skipun dómara við Landsrétt hafi verið í samræmi við lög og að uppfylltar séu kröfur stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu um óháðan og óhlutdrægan dómstól. Boðað hefur verið að ágreiningur um þetta síðast-nefnda atriði verði lagður fyrir Hæstarétt. Þá fæst afstaða æðsta dómstigs hér á landi til þess hvaða þýðingu umræddur annmarki hafi um möguleika þeirra dómara sem skipaðir voru í Landsrétt til að sinna úrlausn dómsmála þar.

Í dómum Hæstaréttar í málum nr. 591/2017 og 592/2017 sem kveðnir voru upp 19. desember 2017 var komist að þeirri niðurstöðu að rannsókn dómsmálaráðherra hefði verið ófullnægjandi til að upplýsa málið nægilega svo að ráðherra væri fært að taka aðra ákvörðun um hæfni umsækjenda en dómnefnd hafði áður tekið. Var málsmeðferð ráðherra að þessu leyti andstöð 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Jafnframt sagði í dómunum að það leiddi þá af sjálfu sér að annmarki hafi verið á meðferð Alþingis á tillögu dómsmálaráðherra þar sem ekki var bætt úr annmörkum á málsmeðferð ráðherra þegar málið kom til atkvæðagreiðslu á Alþingi. Í

Þessum tveimur málum var krafa stefnenda um miskabætur tekin til greina en sýknað af kröfu um viðurkenningu á skaðabótaskyldu að öðru leyti vegna skorts á sönnun um tjón. Því var lýst hér fyrir að í tveimur öðrum tilvikum hafa verið boðuð dómsmál vegna skipunar í dómaraembættin. Það kann m.a. að ráðast af sönnun um hugsanlegt tjón viðkomandi hvort þar verður fallist á frekari bótagreiðslur en í þeim málum sem þegar hafa verið dæmd í Hæstarétti.

Í áðurnefndum dómum Hæstaréttar og þeim héraðsdómum sem voru undanfarar þeirra er gerð grein fyrir málsatvikum og meðferð þessara mála af hálfu lögbundinnar dómnefndar sem fjallaði um og mat hæfni umsækjenda, meðferð dómsmálaráðherra á málinu, tillögugerð til Alþingis um skipun í dómaraembættin og afgreiðslu Alþingis á málinu. Í dómunum er líka tekin afstaða til þess hvað telst sannað um málsatvik að þessu leyti og túlkun þeirra laga og reglna sem reyndi á við mat á dómkröfum um að annmarkar hefðu verið á málsmeðferðinni og þar með skipun í dómaraembættin. Af lestri þessara dóma fékk ég ekki annað séð en að þar væri nægjanlega upplýst um málsatvik og lagaatriði til þess að ég gæti á fundi nefndarinnar vísað til þess um hugsanlegar spurningar um þessi atriði.

## 2 Var ráðgjafarskyldunni fullnægt?

Með tilliti til þess eftirlitshlutverks sem umboðsmaður hefur almennt með stjórnarsýslunni staðnæmdist ég í yfirferð minni yfir ofangreinda dóma við eitt atriði sem laut að tillögugerð til Alþingis og undirbúning hennar en upplýsingar um það var ekki að finna í dómunum.

Í 20. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, er kveðið á um að ráðherra skuli leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt og í sömu grein er kveðið á um skyldu starfsmanna ráðuneyta til að veita slíka ráðgjöf. Ég minni á að það var einmitt talin ástæða til að skerpa á þessari ráðgjafarskyldu við endurskoðun Stjórnarráðs laganna 2011. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna var tekið fram að á „ráðherra hvíla þær skyldur samkvæmt ákvæðinu að leita faglegs álits ráðuneytis til þess að tryggt sé að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt. Ákvæðinu er atlað að tryggja það að öll stjórnarsýsla ráðherra og ráðuneytis sé í samræmi við ólögfasta réttmætisreglu stjórnarsýsluréttar, þ.e. að ákvarðanir og athafnir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum eða lögmætum sjónarmiðum sem taka mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni.“ (Alpt. 2010-2011, 139. löggj.þ., þskj. 1191.)

Af því sem fram kom í dómunum varð ekkert ráðið um hvort og hvernig þessari ráðgjafarskyldu eða öflun annarrar ráðgjafar af hálfu ráðherra hefði verið háttað við undirbúning málsins. Ég óskaði því í bréfi mínu til ráðherra eftir upplýsingum um hverjir hefðu látið ráðherra í té slíka ráðgjöf og afrit af gögnum um hana, sbr. aðra og þriðju spurningu bréfsins. Í svari dómsmálaráðuneytisins var því lýst hvaða starfsmenn hefðu aðstoðað ráðherra við málið og veitt ráðgjöf. Í gögnum sem fylgdu svarinu komu einnig fram upplýsingar um samskipti þessara starfsmanna

sín á milli vegna málsins og við ráðherra og hvaða ábendingar og ráðgjöf hafi þar komið fram. Í svari ráðuneytisins sagði jafnframt: „Þess má einnig geta að dómsmálaráðherra sjálfur býr yfir sérþekkingu sem nýttist við vinnslu málsins en hún er menntaður lögfræðingur og starfaði sem lögmaður um árabil.“ Að því er varðaði spurningu mína um hvort leitað hefði verið eftir ráðgjöf utan Stjórnarráðsins vegna málsins kom fram að ráðherra hefði ekki leitað til sérfræðinga utan Stjórnarráðsins eftir ráðgjöf um efnislega tillögugerð til Alþingis eða mat á einstökum umsækjendum. Hins vegar hefðu ráðherra og settur ráðuneytisstjóri leitað til dósents við lagadeild Háskóla Íslands sem ásamt fleirum hafði komið að undirbúningi frumvarps að nýjum dómstólalögum. Til hans hefði þó ekki verið leitað sem ráðgjafa heldur til þess að afla upplýsinga um tiltekin atriði sem þjuggu að baki lagasetningu um þessi mál, þ.m.t. aðkomu Alþingis að málinu.

Ég tek það fram að mér er kunnugt um að nánast samhliða því að ég fékk afhent umrætt svar og umbeðin gögn fékk stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd afhent sömu gögn og upplýsingar frá dómsmálaráðuneytinu. Eins og ráða má af þessum gögnum er ljóst að ráðherra var látin í té ráðgjöf starfsmanna í samræmi við 20. gr. laga nr. 115/2011. Þótt lagaákvæðið mæli ekki fyrir um hvernig ráðherra beri að haga athöfnum sínum og ákvörðunum á grundvelli ráðgjafarinnar er þó rétt að minna á áður tilvitnuð ummæli úr athugasemdum í frumvarpi til laganna um tilgang ákvæðisins. Nefndin á með sama hætti og ég kost á að kynna sér efni þeirrar ráðgjafar sem þessir starfsmenn Stjórnarráðsins veittu ráðherra og í áðurnefndum dómum Hæstaréttar er tekin afstaða til þess hvernig ráðherra kaus að haga meðferð þessa máls, m.a. um þau atriði sem ráðgjöfin laut að. Í ljósi þessa, og þá sérstaklega þar sem upplýst er að starfsmenn veittu ráðgjöf sem ekki verður annað séð en hafi verið í samræmi við lagaskyldu þeirra, fæ ég ekki séð að tilefni sé til sérstakrar athugunar af hálfu umboðsmanns Alþingis á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 að því er þetta atriði varðar. Hún lyti þá enda öðru fremur að því hvernig almennt væri staðið að umræddri ráðgjafarskyldu í Stjórnarráðinu þar sem ráðgjöfin og hvernig brugðist var við henni var liður í undirbúningi tillagna sem lagðar voru fyrir Alþingi lögum samkvæmt. Það hvaða upplýsingar þingmenn höfðu um þennan þátt málsins þegar þeir fjölluðu um það fellur einnig utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis.

Ég tek fram að beiðni mín um að fá afrit af tilteknum gögnum, sbr. fyrstu spurningu í bréfi mínu til ráðherra frá 8. janúar sl., var sett fram til þess að ég hefði, ef á reyndi, þau gögn sem gátu skipt máli um efni svara minna við spurningum nefndarmanna og hugsanlega ákvarðanatöku og athafnir umboðsmanns í tengslum við þau atriði sem um var spurt í bréfinu.

### 3 Staða ríkisins sem aðili að dómsmáli

Í fjórðu spurningu í bréfi mínu til ráðherra óskaði ég eftir upplýsingum um hvenær og með hvaða hætti ráðherra eða ráðuneyti hans hefði farið yfir og tekið afstöðu til kröfugerðar, málsástæðna og lagaraka sem sett voru fram af hálfu lögmanns ríkisins í áðurnefndum dómsmálum sem leidd voru til lykta í tveimur dómum Hæstaréttar 19. desember sl.

Tilefni þessarar spurningar af minni hálfu var tilhneiging sem ég hef orðið var við í eftirliti mínu með starfsháttum í stjórnsýslunni þegar stjórnvöld bregðast við í dómsmálum sem borgararnir höfðu gegn ríki og sveitarfélögum. Ég hef að vissu marki einnig séð áþekka tilhneingingu í viðbrögðum stjórnvalda vegna mála sem borgararnir bera undir sjálfstæðar úrskurðarnefndir. Sú tilhneiging sem ég vísa hér til er að stjórnvöld gæti ekki nægjanlega að sérstöðu sinni í þessu efni og skyldu til hlutlægni.

Stjórnvöld eru í störfum sínum og athöfnum bundin af lögmætisreglunni. Í stjórnsýsluréttinum hefur verið byggt á því að lögmætisreglan geti skipt máli við framgöngu stjórnvalds sem er í stöðu aðila í dómsmáli við mótun og framsetningu á kröfum og málsástæðum. Stjórnvald hafi með öðrum orðum ekki sama frelsi og einkaaðili til að setja fram kröfur og málsástæður heldur verði það að gæta þess við mótun þeirra að virða gildandi rétt, eins og honum er framfylgt af stjórnvöldum, og leitast við að framfylgja vilja löggjafans, eins og viðkomandi stjórnvald skilur hann. (Sjá til hliðsjónar: Karsten Revsbech: Forvaltningsret. Almindelige emner. 5. útg. Kaupmannahöfn 2009, bls. 379-380.) Á það hefur líka verið bent að stjórnvald þurfi sem aðili að dómsmáli að gæta að hlutlægni í málatilbúnaði sínum og sé þar í áþekkri stöðu og ákærvald í sakamálum. (Bent Christensen: Forvaltningsret - prøvelse. Kaupmannahöfn 1994, bls. 34.) Í samræmi við þetta þurfa stjórnvöld, í lagalegum ágreiningi, að fara fram á grundvelli málsforræðisreglunnar að gættum þessum sjónarmiðum. Hvað þetta atriði varðar beinist eftirlit umboðsmanns Alþingis sem endranær að því að stjórnvöld starfi í samræmi við lög og því að tryggja rétt borgaranna gagnvart þeim.

Vegna þeirrar tilhneingar til mögulegra frávika frá því að gæta að þessum kröfum stjórnsýsluréttarins, sem ég tel mig í auknum mæli hafa orðið varan við í málsvörn stjórnvalda fyrir dómstólum, hef ég gert mér far um að safna saman upplýsingum um mál sem kunna að vera til marks um þessa starfshætti stjórnvalda. Áveðin atriði í reifun dómstóla á kröfum og málsástæðum ríkisins í þeim dómum sem gengið hafa vegna þeirra tveggja dómsmála sem fyrirspurn mín laut að gáfu mér tilefni til þess að óska eftir upplýsingum um hvernig dómsmálaráðherra og ráðuneytið hefðu farið yfir og tekið afstöðu til kröfugerðar, málsástæðna og lagaraka sem sett voru fram af hálfu lögmanns ríkisins í þessum málum, auk gagna þar um. Sem dæmi um þessi atriði nefni ég þá afstöðu sem lögmaður ríkisins hafði uppi um hver bæri samkvæmt stjórnskipun landsins ábyrgð á þeim ákvörðunum sem um var deilt í málunum.

Ég tek fram að komi til þess að ég muni, á grundvelli heimildar umboðsmanns í 5. gr. laga nr. 85/1997, fjalla frekar um þau atriði í málsvörn lögmanns ríkisins sem vöktu athygli mína að þessu leyti verður það ekki afmarkað við þau ein og sér. Slíkt yrði þá liður í almennri frumkvæðisathugun sem beindist að fleiri tilvikum og dæmum og því hvaða skyldur hvíli á stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga sem aðila dómsmála umfram einkaaðila og eftir atvikum fyrir sjálfstæðum kær- og úrskurðarnefndum vegna þeirra viðhorfa innan stjórnsýsluréttarins sem áður var lýst. Ákvörðun um hvort og þá hvenær ráðist verður í slíka athugun ræðst af upplýsingaöflun sem ég vinn að og þar hefur líka áhrif í hvaða farveg athugun á tiltekinni kvörtun sem ég hef til meðferðar verður lögð.

#### **4 Skýringar með tillögu og rökstuðningur ákvörðunar**

Í umfjöllun um skipun í embætti dómara við Landsrétt, bæði á vettvangi Alþingis og dómstóla, hafa álitamál um hvernig ráðherra stóð að því að skýra og rökstyðja tillögur sínar um skipanirnar verið áberandi. Þessi umfjöllun hefur fyrst og fremst beinst að því hvernig tillögur ráðherra voru skýrðar og rökstuddar meðan málið var til umfjöllunar á Alþingi og þá á grundvelli þeirra laga og sjónarmiða sem þar reyndi á. Þegar ákvarðanir um skipanir í embætti liggja fyrir getur reynt á beiðni umsækjenda um að fá rökstuðning vegna þeirra. Um efni slíks rökstuðning fer þá eftir 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og þeim sjónarmiðum sem mótast hafa í dómum og álitum umboðsmanns Alþingis.

Vegna þess munar sem þarna getur verið á varðandi skyldu til að veita skýringar og rökstuðning og efni hans, annars vegar gagnvart Alþingi og hins vegar umsækjendum, taldi ég rétt, ef spurningar kæmu fram um þetta atriði á þeim fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar sem ég hafði verið boðaður á, að óska eftir afritum að beiðnum um rökstuðning sem kynnu að hafa borist dómsmálaráðuneytinu frá umsækjendum um embætti dómara við Landsrétt og svörum við þeim. Þetta gerði ég með fimmtu spurningu í bréfi mínu til dómsmálaráðherra, dags. 8. janúar sl. Umbeðin gögn bárust mér 18. janúar sl. en þau hafa ekki orðið mér tilefni til frekari athugunar en svara minna við fyrirspurnum á fundi nefndarinnar þann dag.

#### **5 Stigagjöf og málefnaleg sjónarmið**

Á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 6. febrúar sl. vakti ég athygli nefndarinnar á tiltekinni umfjöllun í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2016, sem birt var í ágúst 2017, þar sem ég gerði að umtalsefni ákveðna þróun sem ég tel mig hafa séð við undirbúning að ráðningu opinberra starfsmanna. Er hér átt við vaxandi notkun á tölulegu stigamati á kostnað þess að leggja nægjanlega raunverulegt og efnislegt mat á umsækjendum með tilliti til hæfni þeirra til að gegna því starfi sem ráða á í. Ég tók fram að hin óskráða meginregla stjórnsýsluréttarins um að almennt beri að ráða hæfasta umsækjandann byggist á því að fylgt

sé réttmætisreglunni við val á sjónarmiðum, vægi þeirra innbyrðis og mat á umsækjendum. Það ferli sem viðhaft er við mat á umsækjendum þurfi því að uppfylla kröfur um málefnaleg sjónarmið og að ég teldi vissa hættu á að ef áður nefndri aðferðafræði væri fylgt án aðgátar kynni að vera farið umfram þau mörk. Hins vegar tók ég jafnframt fram að ekki bæri að líta svo á þessi orð mín að ég teldi útilokað að nota þá aðferðafræði að draga niðurstöður einstakra matsþátta saman til stiga. Þegar um fjölda umsækjenda er að ræða væri slíkt raunar oft óhjákvæmilegt til að fá yfirsýn yfir umsækjendur og gæta jafnræðis milli þeirra. Aðvörunarorð mín væru fyrst og fremst þau að út frá reglum stjórnsýsluréttarins mætti ekki fylgja þessari aðferðafræði þannig að hún kæmi niður á raunverulegu og efnislegu mati á umsækjendum.

Í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2016 sagði m.a. á bls. 17 - 18 um ofangreint:

„Samkvæmt óskráðri meginreglu stjórnsýsluréttar ber almennt að ráða hæfasta umsækjandann í opinbert starf. Af því leiðir að mat á umsækjendum þarf að fara fram á grundvelli faglegra verðleika þeirra í ljósi þeirra málefnalegu sjónarmiða sem eiga við hverju sinni samkvæmt lögum og eðli starfsins. [...] Í málum þar sem ráða á opinbera starfsmenn eða skipa embættismenn virðist hin síðari ár oft hafa verið farin sú leið af hálfu stjórnvalda eða þeirra ráðningarfyrirtækja sem þau leita til að tilgreina þau sjónarmið sem mat á umsækjendum er grundvallað á og þeim gefið ákveðið vægi. Umsækjanda 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 fortakslausum hætti en minna fari fyrir efnislegu mati á þekkingu og getu umsækjenda. Þannig er t.d. einungis lítið 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.

Ég tek fram að það er almennt séð ekki ómálefnalegt að líta til fjölbreytttrar starfsreynslu við ráðningu í starf en framangreindar aðferðir virðast oft leiða ósjálfrátt til þess að á skortir að efnislegur samanburður fari fram á verðleikum umsækjenda og þar með hæfni þeirra. Afleiðingarnar eru að raunverulegur vafi skapast um hvort hæfasti umsækjandinn til að gegna starfinu hafi hlötið flest stigin og útilokist þar með frá því að koma til greina þegar ráðið er í starfið. Í þessu sambandi legg ég áherslu á að þær matsaðferðir sem stjórnvöld styðjast við séu til þess fallnar að leggja raunverulegt, efnislegt mat á umsækjendur með það fyrir augum að hæfasti umsækjandinn til að

gegna því starfi sem um ræðir hverju sinni verði ráðinn. Almennt tel ég að miðað við eðli þeirrar matskenndu ákvörðunar sem ráðning í opinbert starf er og þau sjónarmið sem til greina kemur að byggja á við slíka ákvörðun þurfi að gæta varfærni þegar sú leið er farin við mat á umsækjendum að láta niðurstöðuna ráðast af tölulegu mati með þeim hætti sem lýst hefur verið hér að framan."

Á fundi með nefndinni 18. janúar sl. gerði ég grein fyrir því að þær matsgerðir dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara sem ég hefði kynnt mér hefðu m.a. verið tilefni framangreindra ummæla minna í ársskýrslunni 2016. Dæmin væru þó mun fleiri og þá bæði úr störfum þeirra matsnefnda sem stofnað hefur verið til í samræmi við nýlegar lagabreytingar en ég hefði einnig veitt þessu athygli í málum sem komið hafa til mín í formi kvartana vegna ráðninga hjá ríki og sveitarfélögum. Í ljósi þessa hef ég haft til athugunar að stofna til frumkvæðismáls á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997 þar sem það álitamál sem ég vakti máls á í ársskýrslunni 2016 og reifað er hér að framan yrði tekið til nánari athugunar. Ég hef þá í huga að draga fram dæmi um þessa annmarka og hvort tilefni er til þess að setja fram almenn sjónarmið m.t.t. reglna stjórnarsýsluréttarins, úrlausna dómstóla og vandaðra stjórnarsýslu-hátta um að hvaða leyti þurfi að vanda betur til þessara mála. Slík umfjöllun mun því öðru fremur horfa til framtíðar við meðferð sambærilegra mála þótt dæmi frá liðinni tíð verði notuð til skýringa. Ég minni á að við ráðningu opinberra starfsmanna leikast á þeir hagsmunir stjórnvalda, og þá um leið borgaranna, að ráða hverju sinni þá einstaklinga sem best eru fallnir til að sinna viðkomandi starfi og þeir hagsmunir umsækjenda að þeir séu jafnan metnir í samræmi við viður-kenndar reglur og málefnaleg sjónarmið. Það skiptir því miklu að hér sé, eins og endranær, vandað til verka og þá ekki síst þegar stjórnvöld hafa aðkomu að skipun í embætti þar sem viðkomandi er framvegis ætlað að skera úr ágreiningi milli borgaranna innbyrðis og við stjórnvöld, eins og í tilviki dómara. Þannig þarf að gæta þess að haga úrlausn verkefnisins með þeim hætti að borgararnir og aðrir handhafar valds samkvæmt stjórnskipunarlögum geti borið traust til þess hvernig staðið er að verki.

Vegna samþykktar nefndarinnar á fundi 6. febrúar sl. tek ég fram að verði ráðist í þessa frumkvæðisathugun af minni hálfu mun hún ekki takmarkast við niðurstöðu dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara við Landsrétt, heldur yrði stuðst við þær niðurstöður sem og aðrar matsgerðir þeirrar nefndar, annarra valinna matsnefnda og dæmi úr málum sem mér hafa borist í formi kvartana. Ég tek það líka fram að Hæstiréttur hefur í þeim tveimur dómsmálum sem gengið hafa um skipun dómara í Landsrétt fjallað um tiltekna þætti matsgerðar dómnefndarinnar í því máli og að hluta með öðrum hætti en héraðsdómur hafði gert og kröfugerð lögmanns ríkisins stóð til. Þessi niðurstaða Hæstaréttar kann, í ljósi fordæmisgildis dóma réttarins, að kalla á sérstaka umfjöllun í frumkvæðismálinu um atriði sem þar reynir á og hvaða áhrif hún hefur til framtíðar á starfshætti stjórnvalda í þessum málum.

Ástæða þess að ég hef ekki þegar hafið umrædda frumkvæðisathugun er að eðli málsins samkvæmt er viðfangsefni umboðsmanns Alþingis fyrst og fremst að fjalla um kvartanir frá borgurunum en álitaefni af því tagi sem reifuð hafa verið hér að framan hafa komið við sögu í kvörtunum sem mér hafa borist að undanfögnu. Ég hef því talið rétt að huga nánar að því í hvaða mæli þörf er á að leysa úr þessum álitaefnum í úrlausnum vegna einstakra kvartana og hvað eigi betur heima í frumkvæðisathugun. Til frekari undirbúnings ákvörðunar um hvort ráðist verður í umrædda frumkvæðisathugun og hvernig hún verður þá afmörkuð mun ég á næstunni óska formlega eftir gögnum frá ákveðnum stjórnvöldum, þ.m.t. lögbundnum dómnefndum, um hæfi og hæfni umsækjenda, og frá ráðuneytum um matsgerðir vegna umsækjenda um störf. Auk þess verða hliðstæð gögn sem umboðsmanni hafa borist vegna kvartana á síðustu árum yfirfarin. Ég mun jafnframt fylgjast með því hvaða ákvarðanir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tekur um framhald þess máls af sinni hálfu. Verði ráðist í frumkvæðisathugunina mun verða tilkynnt um upphaf hennar á heimasíðu umboðsmanns Alþingis samhliða því að ég sendi nefndinni sérstakt bréf þar um. Á sama tíma verður óskað eftir þeim skýringum frá stjórnvöldum sem tilefni er talið til að séu veittar af þeirra hálfu og þeim veittur kostur á að koma sjónarmiðum sínum að öðru leyti á framfæri.

Ég tel rétt að upplýsa nefndina um að ein af þeim kvörtunum sem vísað er til hér að ofan varðar starfshætti dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara en þó ekki varðandi embætti við Landsrétt. Þetta geri ég að höfðu samráði við þann sem ber fram kvörtunina og ég hef jafnframt kynnt viðkomandi að ég muni taka frekari ákvörðun um athugun á kvörtuninni og tengsl við hugsanlegt frumkvæðismál þegar mér hafa borist umbeðnar skýringar dómnefndarinnar.

#### IV Önnur atriði

##### 1 Regla laganna í samræmi við regluna um að velja þann hæfasta

Umboðsmanni Alþingis er með lögum fengið það hlutverk að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Umboðsmaður skal gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnsýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í samræmi við þetta hlutverk fylgist umboðsmaður eðlilega með atvikum sem upp koma í stjórnsýslunni og hann telur tilefni til að skoða m.t.t. þess hvort starfað hafi verið í samræmi við þá mælikvarða sem honum er ætlað að hafa eftirlit með. Slíkt eftirlit getur þó vitanlega ekki tekið til allra mála heldur þarf að velja þar úr. Skiptir þá líka máli hvort viðkomandi mál er til athugunar eða meðferðar hjá öðrum aðilum sem hafa að lögum vald til þess að fjalla um það enda almennt ekki gert ráð fyrir því að mál komi til athugunar hjá umboðsmanni nema aðrar leiðir innan stjórnkerfisins séu tæmdar. Þá er ljóst af lögum um umboðsmann Alþingis að séu málin til umfjöllunar á

vettvangi Alþingis eða dómstóla er ekki ætlast til þess að umboðsmaður fjalli um þau, eða a.m.k. ekki á sama tíma.

Samþykkt stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á fundinum 6. febrúar sl. lýtur að ákvörðunum dómsmálaráðherra og verklagi við vinnslu tillögu til Alþingis um skipan dómara í Landsrétt. Eins og rakið hefur verið gekk þessi tillaga ráðherra lögum samkvæmt til afgreiðslu hjá Alþingi og dómstólar hafa síðan fjallað um ákvarðanir ráðherra og Alþingis í málinu. Þar hefur m.a. verið fjallað um undirbúning og rannsókn málsins. Ég hef því litið svo á að það væri ekki rétt að umboðsmaður Alþingis fjallaði um þau atriði sem þessir aðilar hafa þegar fjallað eða fyrir liggur að þeir muni fjalla um, eins og ætla verður um hugsanlegar afleiðingar þess annmarka sem áður hefur verið dæmt um.

Vegna hlutverks umboðsmanns Alþingis hef ég hugað að því hvort það væru einhverjir aðrir þættir þessa máls sem gæfu tilefni til þess að ég skoðaði þá nánar. Hér að framan var því lýst í hvaða mæli fyrirbyggjandi matsgerð dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara við Landsrétt kann að koma til athugunar í tengslum við mögulegt frumkvæðismál. Í því sambandi tel ég rétt að minna á að sú dómnefnd skal í umsögnum sínum, nú samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla, taka afstöðu „til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta embættið en heimilt er að setja tvo eða fleiri umsækjendur jafna“. Lagareglan er þannig skýr og hún gildi einnig um skipun dómara í Landsrétt sumarið 2017, sbr. 1. mgr. ákvæðis IV til bráðabirgða í lögum nr. 50/2016, um dómstóla. Ekki verður annað séð en að þessi lagaregla sé jafnframt í samræmi við þá óskráðu meginreglu stjórn-sýsluréttarins að ráða skuli hæfasta umsækjandann. Sé það niðurstaða nefndarinnar að einn tiltekinn umsækjandi eða sá fjöldi þeirra sem skipa á í dómaraembætti sé hæfastur leiðir af reglunni að nefndin á að tilgreina þá. Telji nefndin hins vegar að slík niðurstaða verði ekki leidd af þeim viðmiðunum sem hún fylgir og einhverjir séu að hennar áliti jafnhæfir þá er nefndinni heimilt að setja þá jafna. Við þær aðstæður kemur það í hlut veitingarvaldshafans að taka, á grundvelli fullnægjandi rannsóknar og málefna-legra sjónarmiða, afstöðu til þess hvern eða hverja beri að skipa í dómaraembætti og þá eftir atvikum að gættum þeim reglum sem leiðir af lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Til viðbótar kemur síðan sú heimild ráðherra til að leggja tillögu fyrir Alþingi um að víkja frá niðurstöðu dómnefndarinnar.

## 2 Ummæli og upplýsingagjöf ráðherra

Ég nefni það sem rakið var hér að framan um ákvæði laga til þess að leggja áherslu á að stjórnvöld, og þá einnig ráðherrar þegar þeir koma fram sem handhafar stjórn-sýsluvalds, fjalli um mál sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá þeim vegna lögbundins hlutverks og verkefna með þeim hætti að það sé skýrt hvenær sú umfjöllun lýtur að gildandi lagareglum annars vegar og vilja til þess að haga þessum lagareglum með öðrum hætti hins vegar. Vegna þeirrar þekkingar sem t.d. borgararnir og

þingmenn mega almennt vanta að sé til staðar í ráðuneyti viðkomandi málaflokks þegar fyrirvarsmaður þeirrar stjórnssýslu, eins og ráðherra, vísar til fyrirkomulags í nágrannalöndum okkar, t.d. við skipun dómara, skiptir máli að sú lýsing sé nægjanlega glögg til að hún veiti fullnægjandi upplýsingar til þess samanburðar sem henni er ætlað að standa fyrir. Þetta er að mínu áliti einnig liður í að gæta að því nauðsynlega trausti sem þarf að ríkja um starfsemi stjórnvalda en þar hafa athafnir og orð fyrirvarsmanna stjórnvalda verulega þýðingu. Ég vísa að öðru leyti til fyrri umfjöllunar minnar um þessi sjónarmið, sjá álit mitt frá 22. október 2012 í máli nr. 6123/2010 og bréf frá 21. febrúar 2003 í máli nr. 3409/2002. Þá kunna siðareglur sem settar hafa verið, m.a. fyrir ráðherra, og umboðsmanni er ætlað að hafa eftirlit með að skipta hér máli.

Mér er ljóst að það viðfangsefni stjórnvalda sem hér er til umfjöllunar, og aðkoma ráðherra að því, skaraðist mjög við hinn pólitíska vettvang, m.a. vegna lögbundinnar aðkomu Alþingis að málinu. Þótt ég telji að frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmaður Alþingis hefur með stjórnssýslunni hefði í vissum tilvikum verið tilefni til að dómsmálaráðherra gerði gleggri greinarmun á þeirri afstöðu sem sett var fram í ljósi áður nefndra sjónarmiða er það niðurstaða mín að þessi atriði komi ekki til frekari skoðunar af minni hálfu. Ég hef þar í huga áður nefnt tvíþætt hlutverk ráðherra, annars vegar sem æðstu handhafa þeirrar stjórnssýslu sem undir þá heyrir og hins vegar við pólitíska stefnumörkun, og það hvernig þetta tiltekna mál var viðfangsefni Alþingis.

### 3 Átti tveggja vikna fresturinn við?

Við yfirferð mína á þeirri stjórnssýslu sem á reyndi við skipun dómara í Landsrétt hef ég hugað að ýmsum atriðum. Eitt þeirra sjónarmiða sem reynt hefur á er hvort þær lagareglur sem stjórnvöld vísuðu til störfum sínum til grundvallar hefðu verið nægjanlega skýrar og glöggar, sbr. það verkefni sem umboðsmanni Alþingis er falið í 11. gr. laga nr. 85/1997.

Eitt af því sem kom fram við meðferð málsins var að það hefði haft áhrif á möguleika ráðherra til rannsóknar og undirbúnings að tillögu hans til Alþingis að kysi hann að víkja frá umsögn dómnefndarinnar hvíldi sú skylda á honum að leggja tillögu þar um fyrir Alþingi innan tveggja vikna frá því að umsögn dómnefndar var afhent honum. Að mínu áliti verður almennt að gæta þess að setja stjórnvöldum ekki svo þröngar skorður í lögum að þau hafi ekki eðlilegan tíma til að undirbúa ákvarðanir sínar og tillögur.

Þegar lög nr. 50/2016, um dómstóla, voru samþykkt á Alþingi 26. maí 2016 var kveðið á um að þau öðluðust gildi 1. janúar 2018, að undanskildum tilteknum ákvæðum til bráðabirgða, þ.m.t. ákvæði IV. Í því sagði að skipun dómara við Landsrétt skyldi lokið eigi síðar en 1. júlí

2017 og dómaraar skyldu skipaðir í embættið frá og með 1. janúar 2018. Síðan sagði:

„Þegar ráðherra gerir tillögu um skipun í embætti dómara við Landsrétt í fyrsta sinn skal hann leggja tillögu sína um hverja skipun fyrir Alþingi til samþykktar. Samþykki Alþingi tillögu ráðherra skal hann senda þar forseta Íslands sem skipar í embættin, sbr. 21. gr. Samþykki Alþingi ekki tillögu ráðherra um tiltekna skipun skal ráðherra leggja nýja tillögu fyrir Alþingi til samþykktar.“

Með lögum nr. 117/2016 var dagsetningunni 1. júlí breytt í 1. júní en hvorki í upphaflegu lögunum né þessum var fjallað um aðkomu dómnefndar að mati á umsóknum um embætti dómara við Landsrétt. Með lögum nr. 10/2017, sem samþykkt voru á Alþingi 27. febrúar 2017, var dagsetningunni 1. júní síðan aftur breytt í 1. júlí og eftirfarandi ákvæði bætt við ákvæði til bráðabirgða IV í lögunum:

„Nefnd skv. 4. gr. 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.“

Í framangreindum lagaákvæðum er ekkert vikið að þeim tveggja vikna fresti sem vísað er til hér að framan. Um þennan frest var hins vegar fjallað í lok 3. mgr. 4. gr. a í lögum um dómstóla nr. 15/1998, eins og því ákvæði hafði verið breytt með lögum nr. 45/2010. Þar var þá jafnframt kveðið á um heimildina til að víkja frá niðurstöðu dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti hestaréttardómara og héraðsdómara með því að ráðherra legði tillögu um það fyrir Alþingi innan umrædds frests. Hliðstætt ákvæði um landsréttardómara er í 12. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla, en það ákvæði tók ekki gildi fyrr en 1. janúar 2018.

Með tilliti til þess sem hér hefur verið rakið um tilurð lagaákvæðanna fæ ég ekki séð að reglan um tveggja vikna frest til að leggja tillögu fyrir Alþingi hafi skýrlega átt við að því er varðaði skipun landsréttardómara á árinu 2017. Það var hins vegar ljóst af ákvæði IV til bráðabirgða í lögum um dómstóla að skipun dómara við Landsrétt og þar með undirbúningi ráðherra og aðkomu Alþingis að afgreiðslu málsins þurfti að vera lokið það tímanlega að skipa mætti dómara eigi síðar en 1. júlí 2017. Niðurstöðu dómnefndarinnar var skilað til ráðherra 19. maí það ár og ráðherra afhenti Alþingi tillögu sína um dómaraefni 29. maí. Alþingi afgreiddi síðan málið 1. júní en fundum Alþingis var frestað þann dag til 12. september 2017.

Í ljósi þess að umrædd skipun dómara var einstök að því leytinu til að verið var að skipa nýjan dómstól í heild sinni með 15 dómurum tel ég ekki tilefni til þess að fjalla frekar um hvort tilefni sé til

þess að endurskoða umræddan tveggja vikna frest í þeim tilvikum þegar hann á framvegis ótvírætt við. Almennt kann þó að vera ástæða til þess að gæta betur að samspili þess tíma sem einstakir aðilar innan stjórn-sýslunnar, og eftir atvikum Alþingi, hafa til þess að ljúka sínum þætti í umfjöllun við skipun í embætti dómara og ætla þessum aðilum hæfilegan tíma til að sinna honum. Þar skiptir að mínu áliti líka máli að gætt sé að því sem áður hefur verið nefnt um nauðsynlegt traust borgaranna og þeirra sem í hlut eiga sem umsækjendur til meðferðar þessara mála.

Eitt af því sem ég hef hugað að við yfirferð þessa máls er hvort tilefni sé til þess að umboðsmaður setji fram ábendingar á grundvelli 11. gr. laga nr. 85/1997 um efni reglna um störf dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara. Á þessu stigi tel ég ekki tilefni til slíks en mun taka frekari afstöðu til þess ef ég fjalla um þær reglur í tengslum við þá almennu frumkvæðisathugun sem ég er nú að huga að og er lýst í kafla III.5.

## V

### Umsagnir um fyrrverandi starfsmenn umboðsmanns Alþingis

Vegna efnis þess máls sem hér er til umfjöllunar og viðfangsefnis þeirrar frumkvæðisathugunar sem ég er að huga að tel ég rétt að gera nefndinni grein fyrir eftirfarandi. Meðal þess sem fellur undir eftirlit umboðsmanns Alþingis eru mál vegna ráðninga starfsmanna hjá ríki og sveitarfélögum. Ég hef því jafnan gætt þess að láta ekki uppi meðmæli eða umsagnir í þágu þeirra sem ætla að sækja um störf hjá slíkum aðilum enda tel ég það ekki samrýmast starfsskyldum mínum. Frá þessu hef ég aðeins vikið með tilteknum hætti þegar í hlut hafa átt þeir sem hafa starfað beint undir minni stjórn hjá umboðsmanni Alþingis. Ég hef þá gert svohljóðandi fyrirvara gagnvart þeim sem tekið hefur við umsögninni, í þessu tilviki vegna tveggja umsókna um embætti landsréttardómara þar sem svarað var tilteknum spurningum:

„Ég hef jafnan, þegar fyrrverandi starfsmaður hjá umboðsmanni Alþingis áformar að sækja um opinbert starf, tekið fram að ég telji ekki rétt að sem eftirlitsaðili með slíkum ákvörðunum hjá hinu opinbera láti ég í té meðmæli. Ég hef hins vegar tekið fram að ég telji eðlilegt að staðfesta skriflega hvaða störf viðkomandi hafi haft með höndum hjá umboðsmanni Alþingis og hvernig til hafi tekist þannig að reynsla viðkomandi af þeim störfum geti komið til mats á starfsreynslu hans almennt og hvernig hún falli að því starfi sem verið er að ráða í. Ég óska eftir að þessi fyrirvari komi fram að því marki sem vísað verður til þessarar umsagnar í mati vegna skipunar í embætti landsréttardómara.“

Komi mál þar sem slíkar umsagnir liggja fyrir til umfjöllunar hjá umboðsmanni Alþingis mun ég taka afstöðu til þess hvort þær hafi áhrif á hæfi mitt til þess að fjalla um viðkomandi mál.

## VI

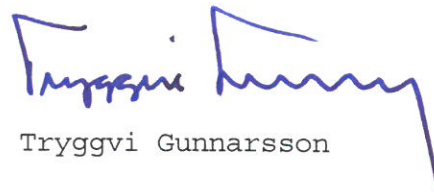
## Samantekt

Í bréfi þessu hef ég leitast við að gefa stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis viðeigandi upplýsingar í tilefni af samþykkt hennar frá 6. febrúar sl. undir dagskrárliðnum *Ákvarðanir dómsmálaráðherra og verklag við vinnslu tillögu til Alþingis um skipan dómara í Landsrétt, sbr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis*. Helstu upplýsingar um afstöðu mína eru eftirfarandi:

- Í ljósi fyrirbyggjandi umfjöllunar dómstóla og Alþingis um undirbúning og ákvarðanir dómsmálaráðherra vegna tillagna um skipun dómara í Landsrétt telur umboðsmaður Alþingis ekki tilefni til þess að hann taki einstök atriði þess máls til athugunar að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga um umboðsmann. Sama gildir um framkomnar upplýsingar um hvernig staðið var að ráðgjafarskyldu 20. gr. stjórnarráðslaganna. Í bréfi til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar víkur umboðsmaður einnig að tilteknum atriðum sem hann hugaði að við undirbúning að svari til nefndarinnar en telur ekki tilefni til að fjalla frekar um.
- Stigagjöf við mat á umsækjendum um opinber störf varð umboðsmanni Alþingis tilefni umfjöllunar í skýrslu til Alþingis fyrir árið 2016. Í framhaldinu hefur umboðsmaður hugað að því að hefja frumkvæðisathugun þar sem dregin verða fram dæmi um áhrif slíkrar stigagjafar og hvernig hún horfir við m.t.t. reglna stjórnsýsluréttarins, úrlausna dómstóla og vandaðra stjórnsýsluhátta og þá sérstaklega með það í huga að hvaða leyti þurfi að vanda betur til þessara mála. Þessi athugun mun ekki einskorðast við matsgerðir dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara heldur verður aflað gagna úr starfi annarra matsnefnda og eftir því sem færi er á úr málum vegna fleiri ráðninga, þ.m.t. málum sem hafa komið til kasta umboðsmanns. Að lokinni gagnaöflun verður tekin endanleg ákvörðun um frumkvæðisathugunina og tilkynnt um í hvaða farveg málið verður lagt.

Ég tek að síðustu fram að ég mun, eftir að bréf þetta hefur verið afhent og lagt fram á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, birta það á heimasíðu umboðsmanns Alþingis.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson

