



Hæstiréttur

Mál nr. 121/2002

Fimmtudagurinn 10. október 2002

Íslenska ríkið (Skarphéðinn Þórisson lögmaður)

gegn

Kolbrúnu Sævarsdóttur (Gylfi Thorlacius lögmaður) og gagnsök

Lykilorð

Jafnrétti. Sératkvæði. Stjórnsýsla. Stöðuveiting

Jafnrétti. Stöðuveiting. Stjórnsýsla. Sératkvæði.

K sótti um embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli ásamt sex körlum en utanríkisráðherra skipaði einn þeirra, J, í embættið. Krafðist K þess að viðurkennt yrði að skipunin hefði brotið gegn lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Tekið var fram að við úrlausn málsins yrði að meta hvort ráðherra hefði reist ákvörðun sína á lögætum sjónarmiðum. Var talið að auglýsing um embætti sýslumannsins hefði veitt ákveðna forsögn um það hvernig umsóknirnar yrðu metnar en þar var að finna lýsingu á meginverkefnum sýslumanns er brá ljósi á sérstætt eðli embættisins vegna staðsetningar þess á varnarsvæðinu og þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um landamæraeftirlit. Var með þessu talið vera gefið til kynna að önnur reynsla og þekking en af hefðbundnum störfum sýslumanna, svo sem starfsreynsla á erlendum vettvangi, myndi geta haft töluvert vægi við mat umsókna. Þótti auglýsingin hafa verið eðlilega úr garði gerð enda ekki falið í sér ólögmet hæfisskilyrði en við veitingu embættisins hefði ekki verið byggt á öðrum atriðum en ráða mátti af henni. Var fallist á að Í hefði fært fram gild rök um sérstöðu embættisins sem hlaut að skipta miklu máli við val milli umsækjenda. Drjúg reynsla J í alþjóðasamskiptum af ýmsum toga var talin til þess falin að treysta hæfni hans til að takast á við meginviðfangsefni embættisins. Þegar allt var virt var talið réttmætt að starfsreynsla hans hefði

vegið þyngra en K við hæfnismat. Þá var K ekki talin hafa sýnt fram á að menntun hennar og starfsreynsla hefðu nýst henni þannig að hún yrði talin hafa verið J jafnhæf eða hæfari til að gegna starfinu. Voru sjónarmið utanríkisráðherra við veitingu embættisins því talin eðlileg og málefnaleg og ekki fallist á að K hefði verið mismunað eftir kynferði. Var Í því sýknað af kröfum K.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Haraldur Henrysson, Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen og Pétur Kr. Hafstein og Björn Þ. Guðmundsson prófessor.

Aðaláfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 11. mars 2002. Hann krefst aðallega sýknu af kröfum gagnáfrýjanda og málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti. Til vara krefst hann þess, að fjárhæð dómkröfu gagnáfrýjanda verði lækkuð og málskostnaður látinn falla niður.

Málinu var gagnáfrýjað 25. mars 2002. Gagnáfrýjandi krefst þess, að viðurkennt verði, að skipun utanríkisráðherra í embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli frá og með 1. apríl 1999 hafi brotið gegn þágildandi lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sbr. nú lög nr. 96/2000. Þá er þess krafist, að aðaláfrýjandi verði dæmdur til að greiða gagnáfrýjanda 7.457.199 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. janúar 2001 til 1. júlí sama ár en 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá þeim degi til greiðsludags. Þá krefst gagnáfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

I.

Málavextir og málsástæður aðila eru í meginatriðum rakin í héraðsdómi. Eins og þar greinir auglýsti utanríkisráðuneytið embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli laust til umsóknar 9. febrúar 1999 og birtist auglýsingin í Lögbirtingablaði 17. sama mánaðar. Umsóknarfrestur var til 2. mars 1999 og var tekið fram, að utanríkisráðherra skipaði í embættið til fimm ára frá og með 1. apríl 1999. Í auglýsingunni sagði, að sýslumaðurinn á Keflavíkurlflugvelli sinnti öllum almennum störfum sýslumanna en aðalmillilandaflugvöllur landsins væri í umdæminu og væru því toll- og lögreglustjórn og persónueftirlit með flugfarþegum umfangsmest verkefna sýslumannsins. Tekið var fram, að Schengen samstarfið myndi á næstu árum hafa í för með sér breytingar á persónueftirliti á flugvöllinum. Ennfremur væri umdæmi sýslumannsins hluti varnarsvæða samkvæmt varnarsamningnum milli Íslands og Bandaríkjanna frá 1951, sbr. lög nr. 110/1951. Sýslumaður færi með margs konar samskipti við yfirstjórn varnarliðsins og kæmi fram fyrir hönd íslenska ríkisins gagnvart lögregluþyriföldum þess. Um hæfisskilyrði var tekið fram, að umsækjendur skyldu vera lögfræðingar og uppfylla skilyrði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989. Þá var gerð krafa um, að umsækjendur hefðu fullkomið vald á ensku auk kunnáttu í Norðurlandamálum.

Auk gagnáfrýjanda sóttu sex karlar um stöðuna. Í gögnum málsins kemur fram að varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins hafi metið embættisgengi umsækjenda en skrifstofustjóri hennar lesið umsóknirnar yfir og lagt mat á þær. Í óundirrituðu minnisblaði varnarmálaskrifstofu til ráðuneytisstjóra 8. mars 1999 sagði, að við val á nýjum sýslumanni á Keflavíkurlflugvelli væri sérstaklega mikilvægt að hafa í huga, hvernig menntun, reynsla og aðrir eiginleikar umsækjenda ættu við þau verkefni, sem myndu einkenna starfsemi embættisins

næstu árin. Skrifstofan teldi ráðherra hafa frjálssar hendur við skipun í embættið og ákvörðun hans hlyti að byggjast á frjálssu mati á því, hvers konar reynsla væri mikilvæg miðað við inntak starfsins.

Jóhann R. Benediktsson sendiráðunautur var hinn 19. mars 1999 skipaður sýslumaður á Keflavíkurflugvelli frá og með 1. apríl sama ár. Gagnáfrýjandi óskaði eftir rökstuðningi utanríkisráðherra fyrir embættisveitingunni 23. mars 1999. Í svarbréfi ráðuneytisins 19. apríl sama ár kemur fram, að allir umsækjendur hafi fullnægt lögmeiltum skilyrðum til að fá skipun í embættið. Það sem úrslitum hafi ráðið hafi verið yfirburðabekking Jóhanns á Schengen samstarfinu miðað við aðra umsækjendur og þætti rúmlega tíu ára starfsreynsla hans innan utanríkisþjónustunnar æskilegur grunnur fyrir starfið, sem einkenndist mikið af samskiptum við varnarliðið á Keflavíkurflugvelli. Þá hefði hann ennfremur starfað í lögreglu og við lögfræðiiinnheimtu og þekkti því til starfsemi sýslumanns- og lögregluembættis.

Gagnáfrýjandi leitaði til kærunefndar jafnréttismála 3. júní 1999 og skilaði hún álit 7. janúar 2000. Komst kærunefndin að þeirri niðurstöðu, að gagnáfrýjandi teldist að minnsta kosti jafnhæf Jóhanni R. Benediktssyni til að gegna stöðu sýslumanns á Keflavíkurflugvelli. Var það því álit nefndarinnar, að utanríkisráðherra hefði við skipun í embættið brotið gegn ákvæðum 2. tl. 1. mgr. 6. gr. þágildandi jafnréttislaga nr. 28/1991, sbr. 1., 3. og 5. gr. sömu laga. Beindi kærunefndin þeim tilmælum til utanríkisráðherra, að fundin yrði viðunandi lausn á málinu, sem gagnáfrýjandi gæti sætt sig við. Af gögnum málsins verður ráðið, að slík niðurstaða hafi ekki fengist, en málsaðila greinir á um framvindu samskipta gagnáfrýjanda annars vegar og utanríkisráðuneytisins og embættis ríkislögmanns hins vegar í kjölfar þessa.

II.

Í umsókn gagnáfrýjanda um embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli kemur meðal annars fram, að hún hafi lokið embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands í júní 1990. Að svo búnu hafi hún starfað hjá borgarfélagi um tveggja ára skeið og fengist við þinglýsingar og skiptamál. Þá hafi hún starfað hjá Héraðsdómi Reykjavíkur í eitt ár og haft umsjón með kröfum um skipti á þrota- og dánarbúum og úrskurðað í ágreiningsmálum auk þess sem hún hafi sinnt störfum sem fulltrúi dómstjóra og kveðið upp dóma í nokkrum einkamálum. Þá hafi hún rekið lögmannsstofu í félagi við annan lögmann í tvö ár, veitt aðildarfélögum Alþýðusambands Íslands og launþegum lögfræðilega ráðgjöf á sviði vinnuréttar í sjö mánuði og starfað hjá rannsóknarlögreglu ríkisins í fimm mánuði, þar sem hún hafi haft umsjón með rannsóknnum ofbeldisbrotamála og sótt nokkur slík mál í héraði. Að loknu framhaldsnámi í afbrotufræði, alþjóðlegum mannréttindum, alþjóðlegum refsirétti og Evrópurétti við Hafnarháskóla 1996-1997 hafi hún svo starfað hjá lögreglustjóranum í Reykjavík um eins og hálf árs skeið, áður en hún sótti um sýslumannsembættið, og haft umsjón með rannsóknnum mála í fíkniefnadeild og mála, er varða brennur og brot á áfengislöggjöfinni. Á þeim tíma hafi hún flutt fjölda mála í héraði fyrir hönd ákærvaldsins. Samkvæmt þessu hafði gagnáfrýjandi að baki framhaldsnám í tíu mánuði og starfsferil í sjö og hálf ár. Hún reisir kröfur sínar einkum á því, að hún hafi haft meiri menntun og fjölpættari starfsreynslu en Jóhann R. Benediktsson og ótvírætt verið hæfari en hann til að gegna embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Jóhann R. Benediktsson lauk embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands í júní 1987. Í umsókn hans kemur fram, að hann hafi eftir það starfað hjá Húsasmiðjunni hf. í eitt ár, þar sem hann hafi

haft með höndum samningagerð og yfirumsjón með útlánnum og allri innheimtu fyrirtækisins. Frá miðju ári 1988 hafi hann gegnt störfum í utanríkisþjónustunni. Hann hafi fyrst verið sendiráðsritari á almennu skrifstofu ráðuneytisins en ári síðar hafið störf á viðskiptaskrifstofunni, þar sem helstu verkefni hans hafi tengst EES samningaviðræðunum. Hann hafi um hríð verið ábyrgur fyrir samninganefnd um almennar viðskiptahindranir en einnig samræmingaraðili í stjórnarráðinu um málefni, er vörðuðu frjálsa för fólks og sjálfstætt starfandi aðila. Á árinu 1991 hafi hann farið til starfa í sendiráðinu í París og hafi síðasta ár sitt þar að mestu verið helgað verkefnum Evrópuráðsins, meðal annars varðandi almenna framkvæmd Mannréttindasáttmála Evrópu. Um mitt ár 1994 hafi hann verið fluttur til sendiráðsins í Brüssel. Mikilvægur hluti starfsins þar hafi verið undirbúningur fyrir mánaðarlega fundi fastanefndar EFTA og síðan sameiginlegu EES nefndarinnar, en undir fastanefnd EFTA starfi þær nefndir, sem störf alls íslenska stjórnarráðsins tengist. Hann hafi um tólf mánaða skeið tekið virkan þátt í Schengen samningaviðræðunum og jafnframt verið aðstoðarmaður aðalsamningamanns Íslands í þeim. Hann hafi setið daglega sérfræðingafundi um þessi mál, eftir að Ísland hóf þátttöku í Schengen samstarfinu 1. maí 1996, en hann hafi verið skipaður sendiráðunautur á því ári. Hann hafi komið aftur til starfa á viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins um mitt ár 1998 og hafi helstu verkefni hans verið samskipti EFTA við þriðju ríki, þar á meðal fríverslunarviðræður EFTA ríkjana við Kanada. Samkvæmt þessu hafði Jóhann að baki tæplega tólf ára starfsferil, þegar hann sótti um embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli, lengst af í utanríkisþjónustunni. Af hálfu aðaláfrýjanda er á því byggt, að augljóst sé með hliðsjón af sérstöðu þessa embættis gagnvart öðrum sýslumannsembættum, að yfirgripsmikil þekking Jóhanns á Schengen samningnum og reynsla hans af utanríkismálum og meðferð þeirra, að ótöldum mun lengri og stöðugri embættisferli en gagnáfrýjandi hafi haft, skipi honum mun framar í mati á almennri starfsreynslu og geri það að verkum, að hann sé gagnáfrýjanda langtum hæfari til starfsins.

Í málinu skortir á glöggar upplýsingar um feril og hæfni annarra umsækjenda, en þeir uppfylltu þó allir lögbundin hæfisskilyrði. Í gögnum málsins kemur hins vegar fram, að þáverandi skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins hafi lagt umsóknir þannig fyrir ráðherra, að hann hafi talið fjóra þeirra fremsta og Jóhann R. Benediktsson hæfastan vegna reynslu hans af lykilorðum í starfsemi sýslumannsembættisins. Af þeim sökum hafi verið talið óþarft að boða umsækjendur til viðtals. Gagnáfrýjandi hafi ekki verið í þessum hópi, þar sem starfsreynsla hennar hafi verið of stutt og brotakernd í samanburði við reynslu hinna fjögurra. Aðaláfrýjandi verður að bera halla af vöntun á upplýsingum um aðra umsækjendur, en eins og málið liggur fyrir eru ekki efni til að bera saman starfshæfni annarra en Jóhanns og gagnáfrýjanda.

III.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 92/1989 um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, sbr. 36. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla, fara sýslumenn, hver í sínu umdæmi, með stjórnarsýslu ríkisins eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um. Þar á meðal fara þeir með lögreglustjórn, tollstjórn og innheimtu opinberra gjalda, að því leyti sem hún er ekki falin öðrum, sbr. þó 3. gr. laganna. Um verkefni sýslumanna er mælt fyrir í fjölmörgum lagaákvæðum öðrum og má til dæmis nefna þinglýsingalög nr. 39/1978, sbr. lög nr. 85/1989, lög nr. 90/1989 um aðför, lög nr. 31/1990 um kyrrsetningu og lögbann, lög nr. 20/1991 um skipti á dánarbúum o.fl., lög nr. 90/1991 um

nauðungarsölu, lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, lögreglulög nr. 90/1996, tollalög nr. 55/1987 og barnalög nr. 20/1992. Samkvæmt 24. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 57/1992 um stjórnarsýsluumdæmi sýslumanna, sbr. reglugerð nr. 102/2001, er umdæmi sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli svæði á Suðurnesjum, sem eru varnarsvæði og varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna frá 5. maí 1951 tekur til. Í 10. tl. 14. gr. auglýsingar nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands kemur fram, að utanríkisráðuneytið fari með mál, er varða framkvæmd varnarsamningsins, þar á meðal innan marka varnarsvæðanna lögreglumál, dómsmál, tollamál og flugmál, sbr. lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.

Af hálfu aðaláfrýjanda er áhersla lögð á sérstaka stöðu sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli í stjórnkerfinu og verði að meta starfshæfni umsækjenda um embættið í því ljósi. Sú sérstaða markist fyrst og fremst af því, að umdæmi sýslumanns séu varnarsvæði á grundvelli laga nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Umtalsverður munur sé því á störfum hans og annarra sýslumanna landsins. Í umdæminu búi um 4000 erlendir ríkisborgarar, að mestu erlendir hermenn og fjölskyldur þeirra. Fáir Íslendingar eigi hins vegar búsetu í umdæminu og mjög lítið sé þar um hefðbundin afgreiðsluverkefni sýslumanna. Á árinu 1999 hafi þinglýsingar þannig einungis verið sjö og engin þrotabú hafi komið til skipta hjá embættinu í 25 ár. Sýslumaður þurfi í daglegu starfi að leysa úr margháttuðum ágreiningi við varnarliðið um valdmörk yfirvalda og hafi stöðugt samráð við yfirstjórn þess til að tryggja samstöðu og einsleitni í löggæslu og túlkun reglna milli hins íslenska lögregluliðs og erlenda herliðs. Þá hafi hann með höndum fjölþætt verkefni, er lúti að öryggisvörslu og eftirliti í tengslum við veru erlends herliðs í umdæminu og fari sá þáttur mjög vaxandi. Breytingar í kjölfar Schengen samningsins hafi veruleg áhrif á starfsemi sýslumannsembættisins, en þær felist í nákvæmari framkvæmd landamæraeftirlits, enda hafi persónueftirlit á innri landamærum aðildarríkja verið fellt niður með samningnum og fært til ytri landamæra, þar sem það hafi verið samræmt og styrkt. Ábyrgð sýslumanns á landamæraeftirliti sé nú langtum meiri en áður, þar sem embættið sjái um slíkt eftirlit fyrir hönd 14 annarra ríkja, en þetta kalli á aukna þátttöku sýslumanns í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði. Stærstur hluti hins daglega Schengen samstarfs sé á verksviði embættisins, þar sem um Keflavíkurflugvöll fari um 98% þeirra farþega, er koma hingað til lands eða ferðast um Ísland til eða frá Schengen svæðinu, en um flugvöllinn fari hátt á aðra milljón flugfarþega á ári.

IV.

Utanríkisráðherra veitir embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli á grundvelli þeirra valdheimilda, sem raktar hafa verið, sbr. og 1. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989, sbr. 27. gr. laga nr. 83/1997. Valdi hans til þeirrar skipunar, er mál þetta varðar, voru þó þau mörk sniðin, sem leiddi af þágildandi lögum nr. 28/1991 og almennum grundvallarreglum í stjórnarsýslurétti um undirbúning stöðuveitingar og mat á hæfni umsækjenda. Af hálfu gagnáfrýjanda er því haldið fram, að ráðherra hafi ekki farið að lögum við hæfnismatið, þar sem sér hafi ekki verið gefinn kostur á viðtali við hann og byggt hafi verið á vitneskju um störf Jóhanns R. Benediktssonar, sem ekki verði ráðin af umsóknargögnum, en ekki hafi verið lagt formlegt mat á hæfni umsækjenda. Allt hafi þetta falið í sér brot á rannsóknarreglu 10. gr. og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Á þetta verður ekki fallist. Eins og mál þetta liggur fyrir verður að telja hafið yfir vafa, að

ráðherra hafi haft í höndum nægar upplýsingar um umsækjendur til þess að geta lagt hlutlægt mat á hæfni þeirra. Jafnframt er ljóst, að gagnáfrýjandi og Jóhann voru bæði hæf til að hljóta skipun í embættið.

Við úrlausn þessa máls verður að meta, hvort ráðherra hafi reist ákvörðun sína á lögmætum sjónarmiðum. Auglýsing um embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli veitti ákveðna forsögn um það, hvernig umsóknir yrðu metnar, en þar var að finna lýsingu á meginverkefnum sýslumanns, er brá ljósi á sérstætt eðli embættisins vegna staðsetningar þess á varnarsvæðinu og þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um landamæraeftirlit. Með þessu var gefið til kynna, að önnur reynsla og þekking en af hefðbundnum störfum sýslumanna, svo sem starfsreynsla á erlendum vettvangi, myndi geta haft töluvert vægi við mat umsókna. Þykir auglýsing þessi hafa verið eðlilega úr garði gerð, enda fól hún ekki í sér ólögmæt hæfisskilyrði. Verður ekki talið, að við veitingu embættisins hafi verið byggt á öðrum atriðum en ráða mátti af auglýsingunni.

Ótvírætt er, að verkefni sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli eru í verulegum mæli frábrugðin verkefnum annarra sýslumanna landsins. Verður að fallast á, að aðaláfrýjandi hafi fært fram gild rök um sérstöðu embættisins, sem hlaut að skipta miklu máli við val milli umsækjenda. Jóhann R. Benediktsson hafði öðlast drjúga reynslu í alþjóðasamskiptum af ýmsum toga og var hún til þess fallin að treysta hæfni hans til að takast á við meginviðfangsefni þessa embættis. Þegar allt er virt verður að telja réttmætt, að starfsreynsla hans hafi vegið þyngra en gagnáfrýjanda við hæfnismat. Gagnáfrýjandi verður ekki talin hafa sýnt fram á, að menntun hennar og starfsreynsla hefðu nýst henni þannig, að hún verði talin hafa verið Jóhanni jafnhæf eða hæfari til að gegna starfinu. Sjónarmið utanríkisráðherra við veitingu embættisins voru eðlileg og málefnaleg og verður ekki fallist á, að gagnáfrýjanda hafi verið mismunað eftir kynferði.

Samkvæmt þessu ber að sýkna aðaláfrýjanda af kröfum gagnáfrýjanda. Rétt þykir, að hvor aðila beri sinn kostnað málsins í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómsorð:

Aðaláfrýjandi, íslenska ríkið, er sýkn af kröfu gagnáfrýjanda, Kolbrúnar Sævarsdóttur.

Málskostnaður í héraði og fyrir Hæstarétti fellur niður.

Sératkvæði

Gunnlaugs Claessen hæstaréttardómara og

Björns Þ. Guðmundssonar prófessors

I.

Gagnáfrýjandi sótti um að fá skipun í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli, sem auglýst var laust til umsóknar í Lögbirtingablaði, sem kom út 17. febrúar 1999. Kveðst hún hafa farið þess munnlega á leit við ritara í utanríkisráðuneytinu fáum dögum síðar að fá viðtal við ráðherra vegna umsóknarinnar. Með bréfi utanríkisráðuneytisins 19. mars sama árs var henni tilkynnt að Jóhann R. Benediktsson sendiráðunautur hafi verið skipaður í stöðuna frá og með fyrsta degi næsta

mánaðar. Óskaði gagnáfrýjandi eftir rökstuðningi utanríkisráðherra fyrir þessari ákvörðun með bréfi 23. mars 1999. Rökstutt svar barst frá ráðuneytinu 19. apríl sama árs. Beindi gagnáfrýjandi nokkru síðar því erindi til kæruneftndar jafnréttismála að hún kannaði og tæki afstöðu til þess hvort skipun ráðherra í embættið bryti gegn ákvæðum þágildandi laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Niðurstaða kæruneftndarinnar lá fyrir 7. janúar 2000. Var það álit hennar að gagnáfrýjandi væri að minnsta kosti jafn hæf og Jóhann R. Benediktsson til að gegna stöðu sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og að utanríkisráðherra hafi með skipun í embættið brotið gegn ákvæðum 2. töluliðar 1. mgr. 6. gr. laga nr. 28/1991, sbr. 1. gr., 3. gr., og 5. gr. sömu laga. Beindi nefndin þeim tilmælum til ráðherra að viðunandi lausn yrði fundin á málinu, sem gagnáfrýjandi sætti sig við.

Gagnáfrýjandi leitaði 28. janúar 2000 eftir viðræðum við ráðuneytið um málið í samræmi við álit nefndarinnar og síðan nokkrum sinnum eftir það. Hafnaði aðaláfrýjandi loks 7. mars 2001 að bótaskylda hans væri fyrir hendi, enda hefði ráðherra valið hæfasta umsækjandann til að gegna stöðunni. Höfðaði gagnáfrýjandi síðan viðurkenningarmál þetta 4. apríl 2001 og krafðist jafnframt skaðabóta og miskabóta, eins og rakið er í héraðsdómi. Var niðurstaða héraðsdóms sú að gagnáfrýjandi hafi verið hæfari en Jóhann R. Benediktsson til að gegna stöðu sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og að ráðherra hafi borið að veita gagnáfrýjanda embættið. Með því að gera það ekki hafi hann brotið gegn ákvæðum laga nr. 28/1991 og var aðaláfrýjanda gert að greiða henni skaðabætur og miskabætur.

II.

Í ítarlegri álitsgerð kæruneftndar jafnréttismála var meðal annars vísað til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 28/1991, þar sem var að finna mikilvægar leiðbeiningar við mat á hæfni tveggja umsækjenda, sem báðir teldust hæfir, en greinin hljóðaði svo: „Nú er umsækjandi um auglýst starf kona en það hefur verið veitt karlmanni og skal þá kæruneftnd jafnréttismála, sé þess óskað, fara fram á það við hlutaðeigandi atvinnurekanda að hann veiti nefndinni skriflegar upplýsingar um hvaða menntun, starfsreynslu og aðra sérstaka hæfileika umfram konuna sá hefur til að bera er ráðinn var í starfið.“ Skýrðu bæði gagnáfrýjandi og utanríkisráðuneytið sjónarmið sín fyrir nefndinni.

Að því er varðaði fyrsttalda atriðið í lagagreinininni, þ.e. menntun, tók nefndin fram að gagnáfrýjandi teldist að því leyti hæfari en Jóhann R. Benediktsson. Hafi hún lokið laganámi frá Háskóla Íslands með betri námsárangri en hann og hafi að auki eins árs framhaldsnám í lögfræði við Kaupmannahafnarháskóla og lokið þar prófi í afbrotufræði, alþjóðlegum mannréttindum, alþjóðlegum refsirétti og Evrópurétti. Jóhann hafi hins vegar ekki lagt stund á framhaldsnám. Aðaláfrýjandi hefur í raun ekki borið bríggður á niðurstöðu nefndarinnar að því er þetta atriði varðar.

Þá bar nefndin saman starfsreynslu þessara tveggja umsækjenda, sem væri ólík. Að öllu virtu taldi nefndin að ekki yrði séð að annað stæði hinu framar hvað starfsreynslu varðaði. Í tengslum við þetta atriði fjallaði nefndin jafnframt um þekkingu umsækjendanna á rekstri og stjórnun og var það niðurstaða hennar að gagnáfrýjandi hafi staðið Jóhanni nokkru framar í þeim efnum. Aðaláfrýjandi vefengir niðurstöðu nefndarinnar um þetta atriði og heldur fram að þekking Jóhanns á rekstri og stjórnun hafi verið of léttvæg fundin. Við teljum að leggja beri til grundvallar að umsækjendurnir hafi staðið sem næst jafnt að vígi að því er þennan þátt varðar.

Kærunefnd jafnréttismála bar loks umsækjendurna saman að því er varðaði aðra sérstaka hæfileika, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 28/1991. Var vísað til þess að í auglýsingu um embættið hafi verið stutt lýsing á starfsemi og umfangsmestu verkefnum þess, sem felist í toll- og lögreglustjórn og persónueftirliti með flugfarþegum. Þar hafi einnig verið tekið fram að Schengen samstarfið kæmi til með að breyta persónueftirliti á flugvöllum og að umdæmi sýslumannsins sé hluti varnarsvæða samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna. Þá hafi í auglýsingunni verið gerð krafa um fullkomið vald á ensku og góða kunnáttu í Norðurlandamálum. Í umfjöllun um þennan þátt tók nefndin fram að Jóhann hafi starfað um árabíl í utanríkisþjónustunni og veitingarvaldshafinn því væntanlega þekkt til starfa hans og hæfni á þessu sviði. Því frekar hafi verið ástæða til að kanna samskiptahæfni annarra umsækjenda, sem ekki hafi verið gert. Sé ekkert fram komið um að gagnáfrýjandi sé ekki fyllilega hæf til samskipta og að leysa mál á farsælan hátt í samvinnu við aðra. Yrði ekki talið að þekking utanríkisráðherra á sérstakri hæfni eins umsækjanda á þessu sviði réttlætti að gengið yrði framhjá öðrum umsækjanda. Hinu sama gegndi um tungumálakunnáttu, en því sé ekki haldið fram af hálfu ráðuneytisins að Jóhann standi gagnáfrýjanda framar að því leyti. Endanleg afstaða kærunefndarinnar var sú, sem áður er getið, að gagnáfrýjandi teldist að minnsta kosti jafn hæf og Jóhann R. Benediktsson til að gegna stöðunni.

III.

Varðandi sérstaka hæfileika umsækjenda er til þess að líta að í áðurnefndu svari utanríkisráðuneytis til gagnáfrýjanda 19. apríl 1999 sagði meðal annars um Jóhann R. Benediktsson: „Starfsreynsla hans innan utanríkisþjónustunnar, þar sem hann hefur starfað í rúm 10 ár, þykir æskilegur grunnur fyrir starfið sem einkennist mikið af samskiptum við varnarliðið á Keflavíkurflugvelli.“ Þessi afstaða var ítrekuð í málatilbúnaði aðaláfrýjanda og í málflutningi fyrir Hæstarétti var því lýst yfir af hans hálfu að diplómatiskur bakgrunnur væri æskilegur fyrir þann, sem gegndi starfinu, meðal annars vegna samskipta við varnarliðið.

Ekki kom fram í auglýsingu ráðuneytisins eftir umsóknum um starfið að starfsreynsla í utanríkisráðuneytinu væri „æskilegur grunnur“ fyrir þann, sem starfinu gegndi. Stoð fyrir slíku verður heldur ekki sótt til laga nr. 92/1989 um framkvæmdarvald ríkisins í héraði með áorðnum breytingum, þar sem talin eru upp embætti sýslumanna í landinu, þar með talið embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og verkefni, sem undir þau heyra. Hinu sama gegnir um önnur lög, sem fjalla um störf sýslumanna. Þá er fram komið að þeir menn, sem áður gegndu embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og þar á undan lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli, höfðu ekki starfað í utanríkisþjónustunni áður en þeir tóku við þessu starfi. Umsvif varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli eru minni en áður og hefur á engan hátt verið skýrt hvaða breyting hafi orðið sem leiði til þess að vegna samskipta við varnarliðið sé nú æskilegt að sýslumaðurinn hafi starfsreynslu í utanríkisþjónustunni að baki. Þó líta hafi mátt til starfsreynslu Jóhanns á þessu sviði eins og hveðrar annarar starfsreynslu var utanríkisráðherra samkvæmt framanröktu óheimilt að gefa þessu sjónarmiði slíkt vægi, sem hann gerði, og setja með því í reynd ekki aðeins gagnáfrýjanda heldur alla aðra umsækjendur um starfið skör lægra en Jóhann R. Benediktsson.

Í áðurnefndu bréfi ráðuneytisins 19. apríl 1999 sagði einnig: „Við meðferð umsókna um embætti sýslumannsins var lögð á það áhersla að nýr sýslumaður hefði reynslu af og þekkingu á

Schengen-samstarfinu Schengen-samstarfið lýtur að persónueftirliti á landamærum og auknu samstarfi lögreglu og tollgæslu í aðildarríkjunum, ekki síst við eftirlit með fíkniefnabrotum. ... Það sem úrslitum réði við ákvörðun um hver skyldi hljóta embættið var yfirburðapekking Jóhanns R. Benediktssonar á Schengen-samstarfinu miðað við aðra umsækjendur.“

Þegar embætti sýslumannsins var veitt voru enn tvö ár þar til Schengen samstarfið skyldi formlega hefjast, en undirbúningur stóð yfir. Er í héraðsdómi lýst hvefarr þekkingar umsækjendurnir höfðu aflað sér á þessu sviði. Hafði Jóhann einkum gert það með þátttöku í viðræðum um málefnið við fulltrúa annarra þjóða á hluta þess tímabils, sem samningaumleitanir stóðu yfir. Gagnáfrýjandi hafði hins vegar aflað sér þekkingar á Schengen samstarfinu með háskólanámi í Kaupmannahöfn. Þá hefur hún vísað til þess að í starfi sýslumannsins reyni aðeins á afmarkaða þætti, sem Schengen samningurinn fjalli um, en aðrir hlutar hans heyri undir önnur stjórnvöld í landinu. Að auki hafi tvö ár gefist til að undirbúa sig enn frekar fyrir gildistöku samningsins. Þá er óumdeilt að hún hafi í starfi sínu hjá lögreglustjóranum í Reykjavík öðlast reynslu af rannsókn fíkniefnamála og jafnframt annast saksókn í slíkum málum fyrir dómstólum landsins, en breyttar reglur um persónueftirlit samkvæmt Schengen samningum miða samkvæmt bréfi ráðuneytisins ekki síst að eftirliti með fíkniefnabrotum. Við teljum alveg ljóst að báðir umsækjendurnir voru vel hæfir að þessu leyti. Verður ekki fallist á með aðaláfrýjanda að leggja hafi mátt til grundvallar að Jóhann hafi haft yfirburðapekkingu á þessu sviði í samanburði við gagnáfrýjanda og breytir þá engu þótt hann hafi um skeið starfað við undirbúning samningsins. Hafi reynsla af Schengen samstarfinu ráðið einhverju um niðurstöðuna, svo sem beinlínis var vísað til í áðurnefndu bréfi ráðuneytisins, verður ekki heldur fallist á að slíkt geti staðist, en Schengen samningurinn var þá ekki enn genginn í gildi og engin reynsla fengin af honum.

Að virtu öllu því, sem að framan hefur verið rakið, er niðurstaða okkur sú að gagnáfrýjandi hafi verið að minnsta kosti jafn hæf og Jóhann R. Benediktsson til að gegna embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 28/1991 var tilgangur þeirra sá að koma á jafnrétti og jafnri stöðu kvenna og karla á öllum sviðum. Markmið II. kafla laganna var að stemma stigu við mismunun á vinnumarkaði, en erfitt getur reynst að sanna að um hana hafi verið að ræða. Lögin yrðu að þessu leyti þýðingarlítill nema meginreglur kaflans væru skýrðar svo við núverandi aðstæður að konu skuli veita starf ef hún er að minnsta kosti jafnt að því komin og karlmaður, sem við hana keppir, að því er varðar menntun og annað, sem máli skiptir, þegar á starfssviðinu eru fáar konur. Ber að leggja þá skýringu hér til grundvallar eins og Hæstiréttur hefur þegar gert í dómum sínum, sbr. H. 1993:2230, H. 1996:3760 og H 1998:3599.

Í málinu er fram komið að á þeim tíma, sem hér skiptir máli, gegndi aðeins ein kona embætti sýslumanns af þeim 27, sem voru á landinu öllu, og ein önnur verið settur sýslumaður tímabundið. Það er því ljóst að í stétt sýslumanna voru fáar konur. Með sérstakri vísan til þessarar staðreyndar og samkvæmt öllu framanröktu teljum við að utanríkisráðherra hafi borið að skipa gagnáfrýjanda í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Aðrir dómendur í málinu hafa komist að annarri niðurstöðu. Kemur því ekki til frekari úrlausnar krafa gagnáfrýjanda um bætur og málskostnað.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 25. janúar 2002

I

Málið er höfðað 4. apríl sl. og dómtekið 10. janúar sl.

Stefnandi er Kolbrún Sævarsdóttir, Berjaríma 9, Reykjavík.

Stefndi er íslenska ríkið og er fjármála- og utanríkisráðherrum stefnt fyrir þess hönd.

Stefnandi krefst þess að viðurkennt verði með dómi að skipun utanríkisráðherra í embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli frá og með 1. apríl 1999 hafi brotið gegn lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Þá er þess krafist að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 7.457.199 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. janúar 2001 til 1. júlí 2001 en samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst aðallega sýknu og málskostnaðar en til vara að kröfur stefnanda verði lækkaðar og málskostnaður felldur niður.

II

Málavextir eru þeir að í febrúar 1999 auglýsti utanríkisráðherra laust til umsóknar embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli til 5 ára frá og með 1. apríl það ár. Í auglýsingunni kom fram að sýslumaðurinn sinni öllum almennum störfum sýslumanna en aðalmillilandaflugvöllur landsins sé í umdæminu og því séu toll- og lögreglustjórn og persónueftirlit með flugfarþegum umfangsmestu verkefni embættisins. Þá kom og fram að með Schengensamstarfinu muni á næstu árum verða breytingar á persónueftirliti á flugvöllinum og enn fremur að umdæmi embættisins sé hluti varnarsvæða samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna og fari sýslumaðurinn með margs konar samskipti við yfirstjórn varnarliðsins og komi fram fyrir hönd íslenska ríkisins gagnvart lögregluyfirvöldum þess. Um hæfisskilyrði var þess getið að umsækjendur skyldu vera lögfræðingar og uppfylla skilyrði 2. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989 um framkvæmdavald ríkisins í héraði. Loks var gerð krafa um að umsækjendur hefðu fullkomið vald á ensku auk kunnáttu í Norðurlandamálum.

Stefnandi, sem þá starfaði sem fulltrúi lögreglustjórans í Reykjavík, sótti um starfið. Auk hennar sóttu sex karlmenn um starfið, tveir sýslumenn, tveir fulltrúar sýslumanna, hæstaréttarlögmaður og sendiráðunautur.

Utanríkisráðherra skipaði Jóhann R. Benediktsson sendiráðunaut í embætti sýslumannsins 19. mars 1999. Stefnandi undi þessu ekki og ritaði utanríkisráðuneytinu bréf og óskaði eftir rökstuðningi fyrir skipuninni. Utanríkisráðuneytið svaraði stefnanda 19. apríl 1999 og rökstuddi ákvörðun ráðherra með því að nýr sýslumaður yrði að hafa þekkingu á Schengensamstarfinu sem í fælist aukið samstarf lögreglu og tollgæslu, m.a. við eftirlit með fíkniefnabrotum. Þá væri reynsla

af starfi við lögregluembætti veigamikill þáttur svo og góð tungumálakunnátta og reynsla af samskiptum við stjórnvöld annarra landa. Af hálfu ráðuneytisins var því haldið fram að Jóhann R. Benediktsson hefði yfirburðapekkingu á Schengensamstarfinu og hafi það ráðið úrslitum við val hans til embættisins auk þess sem hann hafi starfað innan utanríkisþjónustunnar í 10 ár og haft reynslu af lögreglustörfum og lögfræðinnheimtu.

Stefnandi vísaði þessu máli til kærunefndar jafnréttismála 3. júní 1999. Kærunefndin skilaði álit 7. janúar 2000 og varð niðurstaða hennar eftirfarandi: *“Með vísan til þeirra lögmaeltu hæfisskilyrða og þeirra þátta annarra sem kærði lagði til grundvallar skipun í stöðuna, er það álit Kærunefndar jafnréttismála að kærandi teljist að minnsta kosti jafnhæf Jóhanni R. Benediktssyni til að gegna stöðu sýslumanns á Keflavíkurflugvelli. Með vísan til framangreinds er það álit Kærunefndar að utanríkisráðherra hafi við skipun í embætti sýslumanns á Keflavíkurflugvelli brotið gegn ákvæðum 2. tl. 1. mgr. 6. gr. jafnréttislaga, sbr. 1. gr., 3. gr. og 5. gr. sömu laga.”* Kærunefndin beindi þeim tilmælum til utanríkisráðherra að fundin yrði viðunandi lausn á málinu sem kærandi gæti sætt sig við.

Í stefnu kemur fram að stefnandi hafi átt bréfaskipti við utanríkisráðuneytið svo og fund með starfsmanni þess þar sem reynt hafi verið að finna viðunandi lausn á málinu, sem stefnandi hefði getað sætt sig við. Fullnægjandi árangur varð ekki af þessu, að mati stefnanda, og hefur hún því höfðað þetta mál.

Stefnandi krefst bóta, annars vegar fyrir fjártjón og hins vegar fyrir miska. Bótakrafa hennar vegna fjártjóns er vegna launamunar á 5 ára skipunartíma og hefur tryggingafræðingur reiknað hana út. Byggir hann annars vegar á launum stefnanda samkvæmt skattframtali og launaseðlum og hins vegar gerir hann ráð fyrir að laun stefnanda hefðu haldist óbreytt út tímann. Samkvæmt þessu telur tryggingafræðingurinn tjón stefnanda vegna launamunar á 5 ára skipunartíma vera 7.228.979 krónur en vaxtareiknað til desember 2000 6.957.199 krónur. Miskabótakrafa stefnanda er 500.000 krónur. Upphafstími dráttarvaxta er miðaður við 29. janúar 2001 en 21. desember 2000 var stefnda sent formlegt kröfubréf.

Af hálfu stefnda kemur fram í málavaxtalýsingu að við val á nýjum sýslumanni á Keflavíkurflugvelli hafi hann talið sérstaklega mikilvægt að hafa í huga hvernig menntun, reynsla og aðrir eiginleikar umsækjenda ættu við þau verkefni sem myndu einkenna embættið næstu árin. Með því að lýsa meginverkefnum sýslumannsins hafi hugsunin verið sú að fá fram nauðsynlegar upplýsingar frá umsækjendum um menntun og reynslu þeirra sem sneru að þeim áhersluþáttum í starfi, sem lýst var í auglýsingunni. Þetta hafi verið gert í ljósi þess að verkefni sýslumannsins séu að flestu leyti frábrugðin þeim verkefnum sem sýslumenn sinna almennt hér á landi.

Stefndi kveður að farið hafi verið yfir umsóknir umsækjenda á varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og skrifstofustjóri hennar hafi talið fjóra umsækjendur standa fremsta. Þeir hafi verið sýslumennirnir og fulltrúi sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og Jóhann R. Benediktsson sendiráðunautur. Af þessum fjórum hafi Jóhann verið talinn langhæfastur og hæfni hans hafi verið svo augljós umfram aðra umsækjendur að ekki hafi verið talin ástæða til að fara í tímafreka samanburðarúttekt á umsækjendum eða kalla þá í viðtöl. Stefndi vekur athygli á því að í þessum samanburði hafi stefnandi aldrei komið til greina. Starfsreynsla stefnanda hafi verið talin of stutt og brotakennd í samanburði við viðtæka reynslu Jóhanns af lykilþáttum í starfsemi

sýslumannsembættisins á sviði Schengensamningsins og meðferðar utanríkismála. Stefnandi kveðst því hafa ráðið hæfasta umsækjandann til starfsins á grundvelli málefnalegs mats á reynslu og þekkingu umsækjenda og hvernig sú reynsla og þekking myndi nýtast í hinu auglýsta starfi.

III

Stefnandi byggir á því að með skipun Jóhanns R. Benediktssonar í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli hafi utanríkisráðherra gerst brotlegur við ákvæði laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Samkvæmt 5. gr. laganna skulu atvinnurekendur og stéttarfélög vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Í 6. gr. þeirra komi fram að atvinnurekendum sé óheimilt að mismuna starfsfólki eftir kynferði og gildi það m.a. um ráðningu, setningu eða skipun í starf. Af meginreglu laganna megji ráða að ráða skuli þann hæfasta úr hópi umsækjenda í hið auglýsta starf. Þá byggir stefnandi á því að skýra verði meginreglur II. kafla laganna svo að konu skuli veita starf ef hún er að minnsta kosti jafnt að því komin að því er varðar menntun og annað sem máli skiptir og karlmaður, sem við hana keppir, ef fáar konur eru á starfsviðinu. Stefnandi kveður túlkun dómstóla á þessu ákvæði vera í samræmi við þessi sjónarmið sín. Þá bendir hún á að umsækjendur um embættið hafi verið sjö, sex karlar og ein kona. Vorið 1999 hafi aðeins ein kona gegnt embætti sýslumanns í landinu af 27 sýslumönnum en önnur hafði verið sett tímabundið til starfa.

Þá byggir stefnandi á því að hún standi ótvírætt framur þeim, sem skipaður var til að gegna embættinu að því er hæfni varðar. Stefnandi kveðst hafa lokið lagaprófi frá Háskóla Íslands vorið 1990 með I. einkunn, stundað framhaldsnám við Kaupmannahafnarháskóla í afbrotufræði, alþjóðlegum mannréttindareglum, alþjóðlegum refsirétti og Evrópurétti. Sá sem skipaður var í embættið hafi lokið lagaprófi 1987 með II. einkunn og hann hafi ekki lagt stund á framhaldsnám. Stefnandi lýsir starfsreynslu sinni frá námslokum þannig að hún hafi starfað bæði hjá hinu opinbera og á einkamarkaði, bæði sem lögmaður og við önnur störf. Hún hafi því víðtæka starfsreynslu á þeim sviðum sem helst reyni á í starfi sýslumanns. Sá sem skipaður var í starfið hafi starfað að námi loknu um skamma hríð við innheimtustörf og samningagerð hjá einkafyrirtæki en síðan í utanríkisþjónustunni. Stefnandi kveðst því hafa víðtækari og fjölbreyttari starfsreynslu þar sem hún hafi beinst að ýmsum þeim störfum sem mest reyni á í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli. Stefnandi kveðst þannig hafa starfað við þinglýsingar, meðferð þrota- og dánarbúa, fjárnámsbeiðna og rannsókn opinberra mála, bæði sem fulltrúi dómstjóra og lögfræðingur við embætti rannsóknarlögreglu ríkisins og embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Vegna starfa sinna sem lögmaður hafi stefnandi mikilsverða reynslu bæði af málflutningi, samningagerð og úrlausn deilumála. Þá kveðst stefnandi hafa starfað sem tollvörður á Keflavíkurflugvelli sumurinn 1988 og 1989 á meðan hún var við nám í lagadeild. Enn fremur kveðst stefnandi hafa verið fyrirlesari og umsjónarmaður á námskeiðum við Háskóla Íslands og séð um kennslu á námskeiðum fyrir fasteignasala. Hún hafi starfað í nefnd um samfélagsþjónustu á vegum dómsmálaráðuneytisins og starfað sem ritari áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Stefnandi kveður þann, sem skipaður var í embættið, ekki hafa haft reynslu sem jafnast geti á við reynslu stefnanda. Sérstaklega tekur stefnandi fram að Jóhann R. Benediktsson geti ekki hafa þekkt vel til starfsemi lögreglu- og sýslumannsembætta á grundvelli reynslu hans sem

starfsmaður einkafyrirtækis í eitt ár að námi loknu og sem sumarstarfsmaður í lögreglunni í Reykjavík.

Af hálfu stefnanda er á því byggt að utanríkisráðuneytinu hafi verið óheimilt að gera kröfu um sérþekkingu umsækjanda á Schengensamstarfinu þar sem það sé óheimilt samkvæmt lögum. Þá verði meðferð ráðuneytisins á umsóknum um embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli að teljast í andstöðu við góða stjórnarsýsluhætti þar sem umsækjendum hafi ekki verið gefinn kostur á að sýna fram á hæfni sína að því er varðaði sérkröfur ráðuneytisins. Stefnandi byggir á því að hún hafi í framhaldsnámi sínu aflað sér haldgóðrar þekkingar á efni Schengensamstarfsins og þeim skuldbindingum sem aðildarríki samningsins þurfi að uppfylla. Kveður stefnandi að við nám í alþjóðlegum refsirétti við Kaupmannahafnarháskóla hafi verið farið rækilega í Schengensamninginn og þýðingu hans. Telur stefnandi að af ákvæðum Schengensamkomulagsins sé ljóst að hlutverk sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli varði fyrst og fremst persónueftirlit með farþegum sem fari um flugvöllinn og það sé því einungis afmarkaður þáttur samningsins sem varði starfsemi embættisins. Stefnandi bendir á að sýslumaðurinn taki ekki ákvarðanir um veitingu landvistarleyfa, hælis- eða vegabréfaáritanir heldur sé það í verkahring annarra embætta. Hlutverk sýslumannsins takmarkist við að ákvarða hvort þeir sem óski eftir landgöngu hafi til þess gild skilríki. Af hálfu utanríkisráðuneytisins hafi komið fram að með tilkomu Schengen muni verða töluverðar breytingar á tollgæslu í landinu ekki síst á Keflavíkurflugvelli en gert sé ráð fyrir auknu samstarfi lögreglu og tollyfirvalda á sviði fíkniefnamála. Stefnandi kveður það ekki vera ljóst að þessi þáttur starfs sýslumanns á Keflavíkurflugvelli þarfnist yfirburðarþekkingar á Schengensamningnum auk þess sem ljóst sé að nýjum sýslumanni hafi gefist rúmur tími til að setja sig inn í þá þætti samningsins sem á reyni hjá embættinu þar sem samningurinn átti ekki að ganga í gildi fyrr en tveimur árum eftir að skipað hafði verið í embættið. Stefnandi bendir og á að hún hafi góða þekkingu á fíkniefnamálum vegna starfs síns við embætti Lögreglustjórans í Reykjavík og standi vel að vígi þegar komi að samstarfi við rannsókn og uppljóstrun slíkra mála.

Krafa stefnanda um að viðurkennt verði með dómi að skipun utanríkisráðherra í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli hafi brotið gegn ákvæðum laganna um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla byggir á því að utanríkisráðherra hafi, með háttsemi sinni, gerst brotlegur við ákvæði 5. og 6. gr. laganna, ákvæði 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, meginreglur stjórnarsýsluréttar um góða stjórnarsýsluhætti, tilskipun Evrópusambandsins um jafnrétti karla og kvenna varðandi aðgang að störfum, auk þess gerst brotlegur við ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar. Loks byggir stefnandi á því að allur vafi um það hvort hún hafi verið, að minnsta kosti jafnhæf, og sá sem embættið hlaut, verði að skýra stefnanda í hag samkvæmt reglum laganna um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla og tilskipun Evrópusambandsins um sönnunarbyrði í málum er varði mismunun á grundvelli kynferðis.

Stefnandi byggir bótakröfu sína á 22. gr. laganna um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en samkvæmt henni skuli sá, sem af ásettu ráði eða vanrækslu, brýtur gegn lögnum, vera skaðabótaskyldur gagnvart þeim sem misgert er við. Miskabótakröfuna byggir stefnandi á því að með skipun annars manns í stöðuna hafi verið brotinn réttur á henni, henni misboðið og vegið að starfsheiðri hennar og henni valdið hneisu og óþægindum og starfsferli hennar raskað með ólögmetu broti gegn lögnum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Stefndi byggir sýknukröfu sína á því að hann hafi skipað hæfasta umsækjandann í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli. Við mat á því hver hafi verið hæfastur umsækjenda kveðst stefndi hafa byggt á málefnalegum sjónarmiðum eingöngu. Kynferði hafi þar ekki skipt neinu máli, einungis samanburður á hæfni og reynslu umsækjenda með tilliti til verkefna embættisins. Stefndi kveður stefnanda ekki geta átt ótvíræðan, lögvarinn rétt umfram aðra umsækjendur, hvað svo sem líði álitum kærunefndar jafnréttisráðs þess efnis að hún hafi talist að minnsta kosti jafnhæf og Jóhann R. Benediktsson til þess að gegna sýslumannsembættinu.

Stefndi kveðst, þegar hann auglýsti sýslumannsembættið, ekki hafa gert kröfur um sérstök hæfisskilyrði. Einungis hafi verið lýst meginverkefnum embættisins í ljósi sérstöðu þess gagnvart öðrum sýslumannsembættum. Verkefni sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli séu í meginatriðum frábrugðin hefðbundnum verkefnum annarra sýslumanna og hafi verið talið nauðsynlegt að þau atriði kæmu fram í auglýsingunni. Með þessu var ekki verið að krefjast sérfræðipækkingar heldur freista þess að laða að umsækjendur með reynslu og þekkingu á þeim sviðum sem tiltekin voru. Þannig hafi öllum umsækjendum fyrir fram verið gerð grein fyrir sérstöðu embættisins og til hvers konar reynslu yrði litið við mat á umsækjendum. Hæfnismat stefnda á umsækjendum hafi síðan byggst á þessum fyrir fram auglýstu viðmiðunum.

Stefndi bendir á að í íslenskri löggjöf séu engin ákvæði sem kveða á um hvernig meta eigi umsækjendur til starfs. Í lögum um jafnan rétt og jafna stöðu kvenna og karla sé þó kveðið á um að ekki megi mismuna umsækjendum eftir kynferði og þá beri að sjálfsögðu einnig að gæta ákvæða stjórnarsýslulaga þar sem það eigi við. Hvergi í síðarnefndu lögum sé hins vegar ákvæði sem kveði á um að veitingavald eigi að gefa umsækjendum um starf kost á að sýna fram á hæfni sína eins og haldið sé fram af hálfu stefnanda. Í fyrsta lagi hafi engar sérkröfur verið gerðar til umsækjenda og í öðru lagi séu engin lagaákvæði til sem mæli fyrir um hvaða aðferðum skuli beita við mat á umsækjendum. Veitingavaldinu sé frjálst að ákveða hvaða aðferðir það viðhefur við mat á umsóknum svo fremi sem reglur stjórnarsýsluréttar séu virtar. Veitingavaldinu sé þannig ekki skylt að kalla umsækjendur í viðtal og stundum sé það óþarfi þar sem hægt sé að meta umsækjendur á grundvelli upplýsinga þeirra sjálfra. Þannig hafi í þessu máli verið talið hægt að meta umsækjendur á grundvelli skriflegra gagna og við mat á þeim hafi umsækjandinn Jóhann R. Benediktsson verið talinn langhæfastur miðað við verkefni embættisins og væntingar stefnda til reynslu umsækjenda. Stefndi kveðst því hafa virt öll ákvæði framangreindra laga og bótaskylda geti því ekki verið fyrir hendi á grundvelli brota á þeim.

Við mat á sérstöðu embættis sýslumanns á Keflavíkurflugvelli bendir stefndi á að umdæmi sýslumannsins þar sé varnarsvæði og þar sé staðsett erlent herlið í samræmi við ákvæði varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951. Starf sýslumannsins sé því sérstaks eðlis þegar það sé borið saman við önnur sýslumannsembætti á landinu. Í umdæmi sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli séu til dæmis búsettir 4000 erlendir ríkisborgarar, flestir erlendir hermenn og fjölskyldur þeirra. Fáir Íslendingar búi hins vegar í umdæminu og sé því lítið um hefðbundin störf sýslumanna. Á hinn bóginn hafi sýslumaðurinn með höndum fjölbreytt verkefni sem lúti að öryggisvörslu og eftirliti, tengdum veru erlends herliðs í umdæminu. Þá verði og að taka tillit til þess að á svæðinu sé alþjóðaflugvöllur. Í sínu daglega starfi þurfi sýslumaður að leysa úr margháttuðum ágreiningi við hið erlenda herlið um valdmörk yfirvalda og samskiptamála, sem upp koma. Á svipaðan hátt séu verkefni vegna flugvallarins að mörgu leyti alþjóðleg og

nokkuð umsvifamikil. Stefndi heldur því fram að vegna tíu ára reynslu sinnar af störfum í utanríkisþjónustunni hafi Jóhann R. Benediktsson verið talinn hæfari en allir aðrir umsækjendur á framangreindu sviði. Kveðst stefndi hafa talið að án efa myndi slík reynsla nýtast best í viðkvæmum samskiptum við hið erlenda herlið og í störfum sem tengjast alþjóðaflugvelli.

Þá bendir stefndi á að einnig hafi ráðið úrslitum um skipun Jóhanns R. Benediktssonar að á þessum tíma hafi verið afráðið að sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli skyldi fara með framkvæmd á Schengensamningnum sem þá hafi verið í undirbúningi. Samningurinn fjalli um persónueftirlit og samstarf lögreglu og tollyfirvalda aðildarlanda á sviði fíkniefnamála. Stefndi kveðst hafa metið það svo að góð þekking á samningnum myndi koma sýslumannsembættinu til góða. Vegna fyrri starfsreynslu sinnar og mikillar þekkingar á Schengensamningnum hafi Jóhann R. Benediktsson verið talinn hafa yfirburði yfir aðra umsækjendur. Þessi sjónarmið hafi ráðið úrslitum við skipun Jóhanns R. Benediktssonar í embætti sýslumannsins. Þá bendir stefndi og á að Jóhann hafi haft reynslu af lögreglustörfum og svo hafi hann einnig haft lengri starfsaldur en stefnandi. Samkvæmt framansögðu kveður stefnandi að hann hafi beitt fullkomlega málefnalegum sjónarmiðum þegar hann ákvað að skipa Jóhann R. Benediktsson í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Samkvæmt almennu sönnunarreglunni sé það stefnanda að sýna fram á að stefndi hafi brotið ákvæði laganna um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Það sé ekki hlutverk stefnda að afsanna órökstuddar fullyrðingar stefnanda um meint brot og bótaskyldu á grundvelli laganna.

Af hálfu stefnda er byggt á því að ósannað sé að stefnandi hafi beðið tjón af því að hafa ekki verið skipuð sýslumaður á Keflavíkurflugvelli. Bendir hann á að ekki sé sjálfgefið að stefnandi hefði verið skipuð sýslumaður að frágengnum Jóhanni R. Benediktssyni og reyndar sé það mjög ólíklegt og langsótt. Bendir stefndi á að skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofunnar hafi ekki talið stefnanda í hópi þeirra fjögurra sem fyrir fram gætu komið til greina í embætti sýslumannsins. Enginn sérstakur samanburður liggi fyrir á þessum tilteknu aðilum og stefnanda og stefnandi geti ekki fyrirfram gefið sér að þar sé hún fremst í flokki eða að minnsta kosti jafnhæf öllum öðrum umsækjendum. Jafnvel þótt fallist yrði á viðurkenningarkröfur stefnanda yrði áfram að telja ósannað að hún hefði fengið hið umdeilda starf. Það séu því engar forsendur fyrir kröfugerð hennar, sem byggji á samanburði launa hennar og viðkomandi sýslumanns í fimm ár. Samkvæmt framansögðu telur stefndi fjárhagslegt tjón stefnanda ósannað og sérstaklega mótmælir hann meintu framtíðartjóni stefnanda. Á sama hátt telur hann ósannað að stefnandi hafi orðið fyrir miska vegna umdeildrar skipunar.

IV

Þegar utanríkisráðherra skipaði í stöðu sýslumanns á Keflavíkurflugvelli 19. mars 1999 voru í gildi lög nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Samkvæmt 1. gr. var tilgangur laganna að koma á jafnrétti og jafnri stöðu kvenna og karla á öllum sviðum. Síðan segir að sérstaklega skuli bæta stöðu kvenna til að ná því markmiði. Í 5. gr. segir að atvinnurekendur og stéttarfélög skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Meginreglur laganna, þ.m.t framangreind ákvæði, hafa verið skýrð svo að konu skuli veita starf, ef hún er að

minnsta kosti jafnt að því komin, að því er varðar menntun og annað, sem máli skiptir, og karlmaður, sem við hana keppir, ef á starfssviðinu eru fáar konur.

Á þessum tíma voru 27 sýslumannsstöður á landinu. Ein kona var þá skipuð sýslumaður og önnur var sett tímabundið í stöðu sýslumanns. Það er því ljóst að á þessum tíma hallaði verulega á konur að þessu leyti. Samkvæmt lögnum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla bar því utanríkisráðherra að athuga sérstaklega hæfni stefnanda, sem var eina konan, er sótti um embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Eins og rakið var hér að framan lauk stefnandi lagaprófi í júní 1990 með fyrstu einkunn. Hún stundaði framhaldsnám við Kaupmannahafnarháskóla 1996 - 1997 og lauk þaðan prófi í afbrotufræði, alþjóðlegum mannréttindum, alþjóðlegum refsirétti og Evrópurétti. Samkvæmt starfsferilsskrá, sem stefnandi hefur lagt fram, vann hún hjá Borgarfógeta í Reykjavík frá því maí 1990 og þar til embættið var lagt niður 1. júlí 1992 og eftir það hjá Héraðsdómi Reykjavíkur þar til í júní 1993. Eftir það rak stefnandi eigin lögmannsstofu í Reykjavík í tvö ár en vann eftir það í stuttan tíma hjá Alþýðusambandi Íslands og rannsóknarlögreglu ríkisins þar til hún hóf framhaldsnám. Frá lokum þess og þar til hún sótti um um sýslumannsembættið vann stefnandi hjá lögreglustjóranum í Reykjavík og hafði umsjón með rannsókn fíkniefnamála. Þá kemur fram hjá stefnanda að hún hafi m.a. unnið sem tollvörður á Keflavíkurflugvelli að sumri til.

Í umsókn Jóhanns R. Benediktssonar kemur fram að hann hafi lokið lagaprófi 1987. Samhliða námi hafi hann unnið sem lögreglumaður í sumarafleysingum og mat hann það til eins árs starfsreynslu. Að loknu námi vann hann í eitt ár hjá stóru verslunarfyrirtæki og hafði þar yfirumsjón með útlánnum og innheimtu. Um mitt ár 1998 var hann ráðinn til starfa hjá utanríkisráðneytinu og starfaði þar upp frá því þar til hann tók við sýslumannsembættinu. Starfsvettvangur Jóhanns hjá utanríkisráðneytinu var fjölbreyttur, bæði hér heima og erlendis, og tók hann m.a. virkan þátt í viðræðunum um Schengensamninginn um eins árs skeið.

Það hefur ekki þýðingu að gera grein fyrir öðrum umsækjendum, menntun þeirra og fyrri störfum. Við úrlausn málsins verður að taka afstöðu til þess, á grundvelli framlagðra gagna, hvort stefnandi hafi a.m.k. verið jafnhæf og Jóhann R. Benediktsson til að vera skipaður sýslumaður á Keflavíkurflugvelli.

Eins og sést af yfirlitinu hér að framan um nám og störf stefnanda og Jóhanns R. Benediktssonar, en það er byggt á upplýsingum úr umsóknum þeirra um sýslumannsembættið, hefur stefnandi stundað meira nám og má ætla að framhaldsnámið hefði nýst vel við sýslumannsstörfin. Starfsferill stefnanda er nánast eingöngu á þeim sviðum, er nýtast sem undirbúningur fyrir störf sem sýslumenn gegna en á starfsferli sínum hefur Jóhann ekki starfað við neitt það, sem sýslumenn fást við, nema hvað sumarstörfin í lögreglunni munu ábyggilega reynast gagnleg.

Af hálfu stefnda er á því byggt að yfirburðapekking Jóhanns á Schengen- samningnum hafi ráðið úrslitum um skipun hans í embættið. Samkvæmt því sem Jóhann segir í umsókn sinni tók hann um tólf mánaða skeið virkan þátt í Schengen- samningaviðræðunum og var jafnframt aðstoðarmaður aðalsamningamanns Íslendinga. Frá 1. maí 1996 kvaðst hann hafa setið sérfræðingafundi um samninginn, að jafnaði alla virka daga. Fulltrúi dómismálaráðuneytisins hafi

svo tekið yfir hluta af þessu starfi haustið 1996. Um mitt ár 1998 kvaðst Jóhann hafa hafið störf á viðskiptaskrifstofu utanríksráðuneytisins.

Dómurinn hafnar því að þekking Jóhanns á þessu eina sviði geti valdið því að hann teljist hafa haft yfirburði fram yfir stefnanda. Frá því að embættið var veitt liðu tvö ár þar til Schengensamningurinn gekk í gildi. Ekkert bendir til annars en að á þeim tíma hefði stefnandi náð fullum tökum á þeim verkefnum, sem af samningnum leiddu fyrir sýslumanninn, og er þá miðað við fyrri störf hennar og nám. Þá má benda á að meðal gagna málsins er útprentun af heimasíðu utanríkisráðuneytisins þar sem fjallað er um embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli. Þar er hvergi minnst á að verkefni tengd Schengensamningnum séu á meðal verkefna sýslumannsins.

Þegar virt er það, sem að framan var rakið um nám og störf stefnanda og Jóhanns R. Benediktssonar, er það niðurstaða dómsins að stefnandi hafi verið hæfari til að gegna embætti sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum, sem gerð var grein fyrir í upphafi kaflans, þar því utanríkisráðherra að veita stefnanda embættið. Það gerði hann ekki og fellst dómurinn á að með því hafi hann brotið gegn lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Samkvæmt 22. gr. nefndra laga er sá, sem brýtur gegn þeim, skaðabótaskyldur samkvæmt almennum reglum. Hér að framan var komist að því að utanríkisráðherra hefði brotið gegn stefnanda við veitingu sýslumannsembættisins á Keflavíkurlflugvelli og er því fallist á að stefndi sé bótaskyldur gagnvart stefnanda vegna þess.

Stefnandi krefst bóta fyrir ætlað launatap í 5 ár frá 1. apríl 1999 og byggist útreikningur kröfunnar á skattframtölum og launseðlum til og með nóvember 2000. Eftir það er gert ráð fyrir að stefnandi haldi óbreyttum launum, jafnvel þótt hún skipti um starf 1. nóvember 2001 og tæki þá aftur við starfi sínu sem fulltrúi lögreglustjórans í Reykjavík. Við munnlegan flutning málsins var hins vegar upplýst að stefnandi hvarf ekki aftur til starfa hjá lögreglustjóranum heldur hélt til útlanda í framhaldsnám.

Sýnt þykir að stefnandi hafi beðið fjártjón af því að hafa ekki verið skipuð sýslumaður á Keflavíkurlflugvelli. Hins vegar verður ekki byggt á framangreindum útreikningi stefnanda og kemur þar bæði til að ekkert liggur fyrir um að hún hafi reynt að takmarka tjón sitt, svo sem með því sækja um sambærilegar eða betri stöður hjá stefnda. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að stefnandi var settur saksóknari við embætti ríkissaksóknara frá 1. janúar til 31. október 2000 og bendir sú ráðstöfun til þess að hún hafi notið trausts dómsmálaráðuneytisins. Þá er upplýst að stefnandi er ekki lengur í launavinnu og óvíst hvenær hún hefur hana aftur. Með vísun til þessa þykir mega ákveða bætur að álitum og eru þær hæfilega ákveðnar 2.000.000 króna.

Samkvæmt framangreindri lagagrein má, auk bóta fyrir fjártjón, dæma bætur fyrir hneisu, óþægindi og röskun á stöðu og högum. Eins og á stendur í málinu og lýst hefur verið þykir stefnandi eiga rétt á miskabótum og eru þær hæfilega ákveðnar 300.000 krónur.

Samkvæmt framanrituðu verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda 2.300.000 krónur með vöxtum eins og krafist er og nánar greinir í dómsorði og 600.000 krónur í málskostnað.

Arngrímur Ísberg héraðsdómari kvað upp dóminn.

Dómsorð

Viðurkennt er að skipun utanríkisráðherra í embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli frá og með 1. apríl 1999 braut gegn lögum nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Stefndi, Íslenska ríkið, greiði stefnanda, Kolbrúnu Sævarsdóttur 2.300.000 krónur auk dráttarvaxta samkvæmt III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987 frá 29. janúar 2001 til 1. júlí 2001 en samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags og 600.000 krónur í málskostnað.