

Ed.

586. Frumvarp til laga

[264. mál]

um breyting á lögum nr. 85 23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.

(Lagt fyrir Alþingi á 97. löggjafarþingi 1975—76.)

1. gr.

32. gr. breytist þannig, að á eftir 1. mgr. kemur ný málsg., sem verður 2. mgr. svohljóðandi:

Áður en embætti héraðsdómara er veitt, skal leita skriflegrar umsagnar nefndar 3ja manna, sem dómsmálaráðherra skipar til 3ja ára í senn. Einn nefndarmanna skal tilnefndur af Hæstarétti, og er hann formaður, einn tilnefndur af samtökum dómara úr hópi héraðsdómara landsins og einn skipaður án tilnefningar. Dómsmálaráðherra setur reglur um kjör dómarasamtakanna. Hann getur einnig sett reglur um tilnefningu varamanna, um fresti til að skila tilnefningum og um afleiðingar þess að nefndarmenn eru ekki tilnefndir, um fresti til að skila álitsgerðum, svo og um önnur framkvæmdaatriði.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi þegar í stað.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Lagafrumvarp þetta fjallar um einn þátt í undirbúningi að skipun í héraðsdómaraembætti, þ. e. að sérstök nefnd skuli fjalla um umsóknir um slík embætti.

Á síðustu áratugum hefur verið nokkur umræða víða um lönd um stöðu dómstóla og dómara í stjórnkerfinu og um sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum aðilum stjórnkerfisins, einkum handhöfum framkvæmdavaldsins. — Umræða um þetta efni í ýmsum löndum, eftir heimsstyrjöldina síðari, mun ekki síst sprottin af reynslu borgaranna í mörgum ríkjum Vesturlanda á stríðstímum af mikilvægi styrkra dómstóla til tryggingar réttaröryggi. Annað atriði, sem veldur aukinni þýðingu styrkra dómstóla, er sú öra þjóðfélagsþróun, sem átt hefur sér stað á síðustu áratugum á skipulagsbákni „velferðarríkja” Vesurlanda, en af þeirri þróun hefur leitt stórfellda útbenslu á verksviði framkvæmdavaldsins. Félagleg réttindi og öryggisreglur á ýmsum sviðum hafa leitt með sér stórauðna stjórnun. Af þessu hefur leitt, að dómstólar þurfa í mjög auknum mæli að leysa úr ágreiningi milli borgaranna og stjórnvalda í sambandi við þá stjórnunarframkvæmd. Er þá ljóst, að þess er brýn þörf að styrkja traust borgaranna á því, að dómstólarnir, við meðferð úrskurðarvalds síns, séu allsendis óháðir handhöfum framkvæmdavaldsins.

Einn þáttur þeirrar umræðu um sjálfstæði dómstólanna, sem að var vikið, hefur verið um fyrirkomulag á skipun í dómaraembætti. Hefur þar hvað mest verið um það rætt, hver afskipti dómstólanna, þ. e. starfandi dómara, skyldu vera af skipun í dómaraembætti Lagaákvæði og venjureglur um skipun í dómaraembætti og aðdraganda að henni eru með margvíslegum hætti í ýmsum löndum.

Þykir rétt að stuttlega sé gerð grein fyrir hvernig háttáð er í þessu efni í nokkrum löndum og jafnframt að nokkru, hverjar tillögur hafa verið gerðar um fyrirkomulag þeirra mála. Verður þá fyrst vikið að aðstæðum hér á landi.

Íslenskar lagareglur um almenna dómstóla er að finna í lögum um meðferð einkamála í héraði nr. 85/1936, lögum um meðferð opinberra mála nr. 74/1974, (sbr. einnig lög um sérstakan dómara og rannsóknardeild í ávana- og fikniefnamálum nr. 52/1973), lögum um skipan dómssvalds í héraði, lögreglustjórn, tollstjórn o. fl. nr. 74/1972 og lög um Hæstarétt Íslands nr. 75/1973. Aðeins í síðastnefndu lögunum er ákvæði um afskipti annarra aðila en veitingavaldsins af ákvörðunartöku um veitingu dómaraembætta. Segir í 3. málsg. 5. greinar hæstaréttarlaganna um veitingu dómaraembætta við Hæstarétt: „Áður en dómaraembætti er veitt, skal leita umsagnar dómsins um dómaraefni“. Embætti hæstaréttardómara eru auglýst með venjulegum hætti. Forseti Hæstaréttar er kjörinn af dómurum sjálfum „til eigi skemmri tíma en eins árs“ (2. gr. 1. nr. 75/1973). Ekki verður sagt, að veruleg mál-efnaumræða hafi farið fram hér á landi um þetta viðfangsefni. Stjórn málaádeilur um embættaveitingar hafa um áratugaskeið að vísu ekki hvað síst beinst að veitingu dómaraembætta, en þá ber að hafa í huga, að embætti sýslumanna og bæjarfógeta hafa um langt árabil verið einna mikilvægust embætti í stjórnkerfi okkar, sem til skamms tíma var heldur fáskrúðugt. Ennfremur er á það að líta, að stjórn málamenu hafa hneigst til að álíta (e. t. v. með umdeilanlegum rétti a. m. k. á síðari árum), að þau embætti væru líkleg til stjórn málaáhrifa. — Hafa verður einnig í huga, þegar rætt er um skipan í héraðsdómaraembætti, að sýslumenn og bæjarfógetar og embætti þeirra (sbr. einnig lögreglustjórar) fara með mjög umfangsmikil umboðsstörf, samhliða dómarastörfum, og má heita, að í þessu efni sé um sér-íslenskar aðstæður að ræða nær alla þessa öld. Má því í sjálfu sér búast við, að til fleiri hluta verði að líta, þegar veitt eru embætti sem fjalla samhliða um dómarastörf og umfangsmikil umboðsstörf. — Það er aðeins á síðustu árum, sem nokkur þróun hefur orðið í þá átt, á héraðsdómstigtinu, að til hafi komið héraðsdómarar, sem aðallega annist dómstörf, fyrst í Reykjavík 1961, en 1972 við nokkur embætti bæjarfógeta og sýslumanna. Það getur verið fróðlegt að rifja upp, að snemma á öldinni var rætt á Alþingi um aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds, sbr. þingsályktun frá 1914 og álit millipinganefndar frá 1916. Að vísu var höfuðtilgangur tillagna um þetta efni að leita eftir því að fækka sýslumannaembættum verulega, í sparnaðarskyni, þar sem komast mætti af með miklu færri dómara með því að ráðstafa umboðsstörfunum með öðrum og ódýrara hætti, að því er talið var. Millipinganefndin klofnaði að vísu og tillögurnar fengu ekki stuðning þingsins, þótt allir teldu í sjálfu sér aðskilnað dómssvalds og umboðssvalds æskilegan. Ekki munu menn síður í dag telja þá þróun æskilega.

Fyrir Alþingi mun á næstu dögum lagt frumvarp til laga, sem ráðgerir mjög stórt spor í þá átt að skilja dómssvald frá umboðssvaldi. Mun Alþingi þá virða fyrir sér, hvort nú sé talið tímabært að stíga slíkt spor, en það verður ekki gert án þess að mjög verulegur kostnaður verði því samfara. Ennfremur er ekki víst, að menn sjái aðeins kosti við þá umbreytingu, sem því yrði samfara, sérstaklega í dreifbýli. Hitt er jafnvíst, að innan tíðar hlýtur sú framþróun eða þvilík, um aðgeiningu á meðferð dómssvalds, að verða í okkar landi, eins og öðrum, þrátt fyrir sérstöðu hins mikla fámennis í svo stóru landi. Það efni er ekki ástæða til að rekja hér frekar. — Á faglegum vettvangi hefur fyrirkomulag á veitingu dómaraembætta nokkuð verið rætt í félagssamtökum dómara og meðal lögfræðinga almennt. Ályktun um þetta efni var gerð í Dómarafélagi Reykjavíkur 19. janúar 1974 svohljóðandi: „Almennur félagsfundur í Dómarafélagi Reykjavíkur, haldinn 19. janúar 1974, ályktar að fela stjórn félagsins að vinna að því, að sérstök dómnefnd fjalli um hæfni umsækjenda um dómaraembætti, svo sem tíðkast víða erlendis.“

Á Norðurlöndum, öðrum, hefur svo sem vænta má meira verið um þetta efni fjallað, í umfangsmiklum álitsgerðum nefnda og í lögfræðitímaritum o. s. frv. — Á 24. lögfræðingamótinu í Stokkhólmi 1966 var eitt umræðuefna um fyrirkomulag á

skipun í dómaraembætti, og var forseti Hæstaréttar Noregs, Terje Wold, frummæl-  
andi. Tillögur hans hnigu í þá átt, að ráðgjafarnefnd fjallaði um umsóknir um þau  
embætti.

Í Noregi hlíta dómaraembætti sömu meðferð veitingavalds og önnur embætti  
og engin ráðagerð er í lögum um að aðrir fjalli um umsóknir en veitingavaldið. —  
Nefndarálit kom út 1970, þar sem lagt var til, að stofnuð yrði ráðgjafarnefnd,  
„innstillingsráð”. Hafa þær tillögur ekki enn náð framgangi. — Ekki er ágreiningur  
um, að meðferð þessara mála fari vel úr hendi í framkvæmd.

Í Danmörku eru engar lögfestar reglur um afskipti annarra aðila en veitinga-  
valdsins af umsóknum um dómaraembætti. Hins vegar eru hefðbundnar venjureglur  
í framkvæmd á þá leið, að forsetar Landsréttanna (þeir eru tveir, Eystri- og Vestri  
Landsréttur, þ. e. milli-dómstig) taka við umsóknum um dómaraembætti í héraðs-  
dómi eða Landsrétti frá þeim umsækjendum, sem heyra undir þá (þ. e. dómara og  
dómarafulltrúar á þeirra embættissvæði) og senda síðan umsóknirnar til dóms-  
málaráðuneytisins, sem tekur jafnframt beint við umsóknum annarra umsækjenda,  
en sendir að umsóknarfresti liðnum allar umsóknir til forseta Landsréttar á því  
svæði þar sem embætti skal veita. Hann sendir umsögn sína um hendur forseta  
Hæstaréttar, sem einnig gefur umsögn, ef hann telur ástæðu til, um leið og hann  
sendir skjölin til ráðuneytisins. — Þar hefur síðustu 15 árin verið tíðkað, að fundir  
væru haldnir með embættismönnum ráðuneytisins og forsetum Hæstaréttar, Lands-  
réttanna og Borgardóms Kaupmannahafnar og ræddar umsóknir, ef veita ætti mörg  
dómaraembætti samtímis eða einhver sérstök vandamál væru í sambandi við veitingu  
embættis. — Umsóknir um dómaraembætti í Hæstarétti sendir ráðuneytið til um-  
sagnar Hæstaréttar, en á dómarafundi er svo tekin ákvörðun um það, hverjum  
rétturinn telur að veita beri embættið og leggur til, að þeim umsækjanda verði heim-  
ilað að greiða atkvæði til reynslu í 4 málum, til þess síðan að hljóta skipun, ef hann  
er talinn standast, en það hefur ekki komið fyrir á þessari öld, að svo færi ekki.  
Vart er talið hugsanlegt, að dómsmálaráðherra geri tillögu til konungs um, að skip-  
aður væri umsækjandi, sem rétturinn hefði ekki fyrirfram talið hæfan. — Forsetar  
Hæstaréttar og Landsréttanna eru skipaðir af konungi eftir tillögu dómsmálaráðherra  
og án auglýsingar, en Hæstiréttur gefur til kynna, að eigin frumkvæði, hvern hann  
telji að skipa beri forseta. — Dómaraembætti eru ekki veitt í ríkisráði, þannig að ekki  
fjalla um veitinguna aðrir ráðherrar en dómsmálaráðherrann. Samvinna dómstóla  
og ráðuneytis er af beggja hálfu talin gefast mjög vel.

Í Svíþjóð hafa ýmist „hovréttirnir” (millidómstigið, 6 umdæmi) eða „forseta-  
ráðið” þ. e. forseti Hæstaréttar, 6 forsetar hovréttanna, formaður og varaformaður  
almenna dómarafélagsins megináhrif um veitingu almennra dómaraembætta í héraði  
og í „hovréttinum”. Ýmis meiri háttar dómaraembætti eru veitt án auglýsingar og  
í og með án ráðgjafar utan veitingavalds. Dómaraembætti í Hæstarétti eru ekki aug-  
lýst, en ráðfærsla er við réttinn. — Nýleg greinargerð, útkomin 1974, gerir tillögu  
um ráðgjafarnefnd um veitingu dómaraembætta með nýju formi, í sambandi við  
hugmyndir um að opna meira aðgang að almennum dómaraembættum, en hann er  
nú bundinn við þröngt markaða starfsleið í undirbúningsstörfum, þ. e. við dóm-  
stólana.

Í Finnlandi háttar nokkuð líkt til og í Svíþjóð, m. a. eru dómaraembættin skipuð  
eftir nokkuð lokaðri starfsleið. Þar hefur Hæstiréttur fremur en hovréttirnir lykil-  
stöðu um ráðstöfun dómaraembætta og skipar sjálfur í ýmis þeirra. Forseti lýð-  
veldisins skipar þó í meiri háttar dómarastöður, eftir ráðgjöf, sem að nokkru er  
bindandi. Í Finnlandi, eins og í Svíþjóð, hafa verið uppi raddir um breytingar og  
raunar enn róttækari. Í hvorugu landinu hafa hinar nýju tillögur komið til ákvörð-  
unar.

Í ýmsum löndum Evrópu, svo sem Þýskalandi, Frakklandi, Hollandi, Belgíu og  
Austurríki er meiri og minni þátttaka dómstólanna í undirbúningi að ráðstöfun  
dómaraembætta, jafnvel að nokkru bindandi fyrir veitingavaldið. Á Ítalíu er dóm-  
stólunum beinlínis falin ráðstöfun dómaraembætta. Í Japan gilda nýleg dómstóla-

lög, sem gera ráð fyrir afskiptum æðsta dómstólsins af veitingu almennra dómaraembættanna, en staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu þarf fyrir skipun í embætti við æðsta dómstólinn. Í Ísrael er ráðgjafarnefnd með bindandi áhrif.

Á Bretlandi eru almennir dómara skipaðir af þjóðhöfðingja að tillögum ýmist forsætisráðherra, Lord Chancellor eða innanríkisráðherra, án ráðgjafar og einvörðungu úr hópi málflytninga (barristers). Í Bandaríkjunum eru dómara í einstökum ríkjum almennt kosnir í almennum kosningum til kjörtímabils, í sumum ríkjum þó af ríkisþingi eða skipaðir af ríkisstjóra með staðfestingu öldungadeildar ríkisþings. Alríkisdómara (þar m. hæstaréttardómara) eru skipaðir af forseta án tiltekinnar ráðgjafar. Skipun þarf staðfestingu öldungadeildar Bandaríkjaþings. Alríkisdómara eru skipaðir ævilangt.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Auk þess að vísa til almennrar greinargerðar hér að framan, skal litillega gerð grein fyrir þeirri tilhögun á ráðgjafarnefnd við skipun í dómaraembætti, sem felst í tillögu þessari um breytingu á 32. grein einkamálalaganna. Almenn skilyrði um skipun í héraðsdómaraembætti hafa frá setningu einkamálalaganna verið í þeim lögum, og síðari lög, svo sem lög um meðferð opinberra mála og lög um skipan dómsvalds í héraði vísa til þeirra um það efni. Það þykir rétt að prófa þessa skipan, og þykir hún vera til þess fallinn að létta störf veitingavaldsins, en ætti jafnframt að geta eytt tortryggni, sem ærið oft snýr að meðferð veitingavalds. Sú skipan sem upp væri tekin má ekki vera of flókin og þung í vöfum, enda ætti þess ekki að vera þörf í okkar fámenni og með þeim kunnugleikum, sem hér eru nærtækir. Rétt þykir að formaður ráðgjafarnefndar sé frá Hæstarétti, er það í samræmi við tíðkanlegt fyrirkomulag í öðrum löndum.