

Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu v/Austurvöll
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 122/294
komudagur 26.11.1997

Reykjavík, 25. nóvember 1997

Umsögn Dómarafélags Íslands um frumvarp til laga um dómstóla

Með bréfi yðar 6. nóvember 1997 var frumvarp til laga um dómstóla sent Dómarafélagi Íslands til umsagnar. Dómarafélag Íslands er félag allra dómara landsins, héraðsdómara og hæstaréttardómara.

Frumvarp þetta hefur verið kynnt dómurum rækilega af hálfu stjórna félagsins, meðal annars á fundum þess, þar sem réttarfarsnefndarmenn hafa mætt og útskýrt ýmis ákvæði þess og svarað fyrirspurnum félagsmanna. Þá hefur allsherjarnefnd Alþingis sent frumvarpið öllum dómstólum landsins til umsagnar.


Með lögum nr. 90/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, sem tóku gildi 1. júlí 1992, varð gerbreyting á sýnilegu sjálfstæði dómsvaldsins gagnvart framkvæmdavaldinu. Var sú breyting löngu tímabær.


Frumvarp til laga um dómstóla lýtur að því að styrkja sjálfstæði dómsvaldsins og stjórn héraðsdómstólanna á innri málefnum sínum, jafnframt því að lögfesta reglur um réttindi og skyldur dómara. Um tilgang frumvarpsins er vísað til II. kafla í athugasemdum með því og að öllu leyti tekið undir þær röksemdir, er þar greinir.

Samkvæmt frumvarpinu taka héraðsdómarar að ýmsu leyti á sig auknar skyldur frá því sem nú er. Má í því sambandi meðal annars nefna ákvæði um flutning dómara á milli dómstóla, afnám dómsvalds fulltrúa, sem að óbreyttu hefur í för með sér verulega aukningu á verkefnum dómara, og reglur um aukastörf dómara og eignir þeirra í atvinnufyrirtækjum. Fylgir með bréfi þessu umsögn kjaramálnefndar félagsins hér að lútandi, sem stjórnin styður eindregið og leggur áherslu á, að tekið verði fullt tillit til.

Stjórn Dómarafélags Íslands telur, að frumvarpið hafi að geyma verulega réttarbót og að það muni styrkja dómsvaldið í landinu, ef það verður að lögum. Stjórnin gerir sér jafnframt fyllilega grein fyrir, að mikið er undir dómurum sjálfum komið, hvernig til tekst. Mælir stjórnin með því, að frumvarpið verði samþykkt.

F.h. stjórnar Dómarafélags Íslands,


Garðar Gíslason, formaður


Helgi I. Jónsson, varaformaður

Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingishúsinu v/Austurvöll
150 Reykjavík

Umsögn
kjaramálanefndar Dómarafélags Íslands
um
frumvarp til laga um dómstóla

1.0. Inngangur.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um frumvarp til laga um dómstóla er gert ráð fyrir að lögfesting þess muni leiða til sparnaðar. Tilgangur umsagnar kjaramálanefndar Dómarafélags Íslands er fyrst og fremst sá, að benda á þau atriði í frumvarpinu sem hafa munu í för með sér beina kjaraskerðingu svo sem 6. mgr. 15. gr. og 3. mgr. 18. gr. eða aukin verkefni dómara svo sem 13., 17. og 20. gr. Dómarar munu krefjast þess að beinni kjaraskerðingu og auknu vinnuálagi verði mætt með samsvarandi launahækkunum eða fjölgun dómara.

Í umsögninni verður aðeins fjallað um þau ákvæði í frumvarpi til laga um dómstóla sem kjaramálanefnd telur að snerta muni kjör dómara sérstaklega. Umsögnin tekur mið af óbreyttum kjaraákvörðunum Kjaradóms og þeim forsendum sem liggja að baki núverandi kjörum dómara.

Kjaramálanefnd virðist nokkur ákvæði frumvarpsins byggjast á þeim misskilningi að héraðsdómarar hafi of lítið að gera og að þeir geti hæglega bætt við sig verkefnum, án þess að fá greitt fyrir það sérstaklega. Þessi ætlaði misskilningur kemur m.a. fram í 6. mgr. 15. gr., 17. gr., 3. mgr. 18. gr. og 20. gr., svo og athugasemdum við þessi ákvæði frumvarpsins. Þá kemur sama viðhorf fram í almennum athugasemdum með frumvarpinu á bls. 20, en þar er í 6. tl. látið að því liggja, að á síðari stigum geti skapast grundvöllur til að fækka héraðsdómurum að fenginni reynslu af breyttri skipan. Sama athugasemd fylgir með 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Af því mætti draga þá ályktun að héraðsdómarar séu ekki taldir vinna fyrir þeim launum sem þeir nú fá greidd.

Héraðsdómarar telja sig þvert á móti starfa undir miklu álagi. Kunna aukin verkefni þeirra þar af leiðandi að skapa hættu á óvandaðri vinnubrögðum eða uppsöfnun verkefna sem leiði til lengri málsmeðferðartíma og þar af leiðandi skerðingar á réttaröryggi. Þá virðist ekki gert ráð fyrir því að nauðsynlegt geti reynst að fjölga dómurum, enda þótt dómarafulltrúakerfið verði aflagt og líkur séu til að dómsmálum fjölgi fremur en fækki og að þau verði sífellt flóknari í fjölbreyttara og margslungnara samfélagi.

Í þessu sambandi skal það rifjað upp að við gildistöku laga nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði 1. júlí 1992 voru starfandi 64 dómarar á fyrra

dómstigi, þar af 27 dómara í Reykjavík, 25 sýslumenn og bæjarfógetar, lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli og 11 héraðsdómarar, en auk þess voru þá starfandi fulltrúar með dómssvald í alls 70,5 stöðugildum. Voru dómsstörf margra þeirra umfangsmikil, t.d. í Reykjavík, og þá má nefna að úti á landi höfðu fulltrúar opinber mál að verulegu leyti á sinni könnu. Héraðsdómarar eru nú 38 að tölu á öllu landinu og fulltrúar í 12 stöðugildum. Af þessu má sjá að veruleg fækkun varð í hópi þeirra sem fást við dómsstörf á fyrra dómstigi við gildistöku áðurgreindra laga. Þannig fækkaði dómurum í Reykjavík úr 27 í 21 og fulltrúum úr 12 í 6. Að auki hefur mikil áhersla verið lögð af hálfu þeirra, sem fengist hafa við dómsstörf á héraðsdómsstigi, að auka skilvirkni þó að málafjöldi hafi farið vaxandi. Hið sama gildir um Hæstarétt. Verður því vart á móti mælt að verulegur árangur hefur náðst í því tilliti.

2.0. Um einstök ákvæði frumvarpsins.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim ákvæðum frumvarpsins sem kjaramálanefnd telur mesta hættu á að geti leitt til kjara- og réttindaskerðingar fyrir dómara.

2.1. Um 13. gr.

Í 1. mgr. 13. gr. er mælt fyrir um skipan dómstólaráðs. Í ákvæðinu er kveðið á um setu tveggja héraðsdómara í ráðinu.

Kjaramálanefnd lítur svo á að dómstólaráð verði stjórnvald með svo umfangsmikla starfsemi samkvæmt frumvarpinu, að ráða þurfi til starfa einn eða fleiri starfsmenn ef það á að þjóna því hlutverki sem því er ætlað. Verði það ekki gert er ljóst að störf dómstólaráðsmanna verða svo umfangsmikil að fráleitt er að ætla að þeir geti skilað fullu starfi sem héraðsdómarar þann tíma sem þeir sitja í ráðinu. Aðrir héraðsdómarar þurfa þá væntanlega að bæta á sig vinnu þeirra sem í ráðinu sitja á hverjum tíma.

2.2. Um 15. gr.

Greinin fjallar um starfsvettvang dómara og felst í henni sú grundvallarbreyting á starfskjörum dómara og starfsaðstæðum að sá sem vill gerast dómari getur ekki lengur sótt um dómarastarf við tiltekinn dómstól og því ekki valið sér starfsstað.

Í 15. gr. eru þeir héraðsdómarar sem skipaðir hafa verið fyrir gildistöku laganna ekki undanþegnir ákvæðum um flutningsskyldu. Af bráðabirgðaákvæðum 37. og 39. gr. verður þó ráðið að svo sé að öðru leyti en því að dómara eru flutningsskyldir milli dómstóla ef þeir geta með góðu móti sótt vinnu á nýjum vettvangi án búferlaflutninga. Dómari sem nú starfar við héraðsdóm Reykjaness í Hafnarfirði gæti því verið gert að starfa við Héraðsdóm Reykjavíkur og jafnvel einnig Héraðsdóm Vesturlands í Borgarnesi og Héraðsdóm Suðurlands á Selfossi.

Þær stéttir sem sæta þurfa flutningsskyldu innanlands eru vandfundnar og erfitt að finna réttlætingu fyrir því að slíkt kerfi sé tekið upp. Jafnvel má ímynda sér að erfiðara verði að manna dómarastöður með hæfu fólki ef slík ákvæði verða lögfest þar sem t.a.m. fjölskylduaðstæður mögulegra umsækjenda geta leitt til þess að umsækjendahópurinn þrengdist verulega. Eitt er að sækja um starf á tilteknum stað og annað að verða skikkaður til að starfa á tilteknum stað um lengri eða skemmri tíma.

Ljóst er að ákvæði 15. gr. koma til með að hafa veruleg kjaraleg áhrif á þá sem skipaðir verða eftir gildistöku frumvarpsins. Líta má til starfsmanna í utanríkisþjónustunni til samanburðar en kjör þeirra taka einmitt talsvert mið af flutningsskyldu þeirra. *Ljóst er að héraðsdómarar munu sækja fast að komið verði til móts við flutningsskyldu þeirra með verulegum kjarabótum.* Ella má líta á flutningsskylduna sem aðför að sjálfstæði dómara. Sérstaklega á þetta við um nýja dómara þar sem flutningsskyldu þeirra dómara sem þegar hafa fengið skipun eru meiri takmörk sett.

Sjálfstæði hvers dómara gagnvart aðilum máls og viðfangsefnum sínum er það sem máli skiptir og sá tilgangur frumvarpsins að auka sjálfstæði dómstólanna má ekki leiða til þess að raunverulegt sjálfstæði dómara sjálfra takmarkist.

Í 6. mgr. 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sé þörf á dómara, sem fast sæti á við héraðsdómstól, til starfa að tilteknu dómsmáli við annan héraðsdómstól, þar á meðal í fjölskipuðum dómi, ákveði dómstólaráð hverjum verði falið starfið. Í athugasemdum með frumvarpinu um þetta ákvæði kemur skýrt fram að slíku starfi muni ekki fylgja sérstök greiðsla fyrir viðkomandi dómara. *Þar sem dómarar njóta nú sérstakrar greiðslu fyrir setu í fjölskipuðum dómi við annan dómstól hefur lögfesting ákvæðisins nokkra kjaraskerðingu í för með sér fyrir dómara.* Um þetta vísast nánar til umfjöllunar um 18. gr. hér á eftir.

2.3. Um 17. gr.

Í 17. gr. er mælt fyrir um að til aðstoðar dómurum megi ráða til héraðsdómstóla löglærða aðstoðarmenn.

Ákvæði þetta felur í sér niðurlagningu á stöðum dómarafulltrúa en dómarafulltrúakerfið hefur verið við líði lengst af þessari öld. Síðari árin hafa stöður dómarafulltrúa að jafnaði verið skipaðar reynslumiklum lögfræðingum sem gengið hafa í flest dómsstörf. Verksvið þeirra var hins vegar takmarkað nokkuð með lögum nr. 80/1995 um breyting á lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði nr. 92/1989. Í reynd hafa dómarafulltrúar þannig farið með takmarkað dómsvald í umboði viðkomandi dómstjóra eða héraðsdómara. Dómarafulltrúar hafa kveðið upp gæsluvarðhaldsúrskurði og aðra rannsóknarúrskurði, gjaldþrotúrskurði og útivistardóma og áritað stefnur og aðfararbeiðnir svo nokkuð sé nefnt. Auk þess hafa þeir stýrt reglulegum dómþingum í einkamálum og stýrt þinghöldum í gjaldþrotaskiptamálum, dánarbússkiptamálum og fjölmörgum öðrum málaflokkum. Í ýmsum tegundum ágreiningsmála hafa þeir farið með málin fram að aðalmeðferð.

Einsýnt þykir að dómarar munu eftir að lög þessi taka gildi verða að annast flest ef ekki öll ofangreind dómsstörf. Héraðsdómarar eru 38 og dómarafulltrúar 12 þannig og af því má sjá hvaða breytingar á vinnuálagi yrði um að ræða. Með skipulagsbreytingum og nýjum skilgreiningum á því hvaða verkefni dómstóla teljist dómsstörf má e.t.v. að hluta fela væntanlegum aðstoðarmönnum einhver þessara starfa. Spyrja má hvað unnið sé með breytingum sem leiða til þess að svo mun virðast sem dómarar vinni störf sem í reynd verða unnin af öðrum. *Kjaranefnd telur ljóst að löglærðir aðstoðarmenn þurfa að verða mun fleiri í nýju kerfi en dómarafulltrúar eru nú til að verkefni dómara aukist ekki frá því sem nú er en sú fjölgun hefði væntanlega meiri kostnað í för með sér.*

Hætt er við að störf aðstoðarmanna nýtist ekki með sama hætti og dómarafulltrúa nú. Aðstoðarmenn verða væntanlega yngri og reynsluminni en nú er hætta á að þeir staldri stutt við. Tveir lögfræðingar þurfa að setja sig vel inn í hvert mál í stað eins nú. Ávinningurinn er helst sá að dómur og úrskurðir ættu að verða enn betur grundaðir þar sem tveir lögfræðingar koma að máli. *Vinna aðstoðarmanna í þágu dómara mun þó engan veginn vega upp á móti þeim auknu verkefnum sem dómur mun taka við af dómarafulltrúnum. Hætt er við að breytingin auki ekki skilvirkni en getur þvert á móti aukið vinnuálag dómara stórlega sem smám saman leiðir til lengri málatíma.*

Við þrjá dómstóla starfar nú einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Umdæmi allra þessara dómstóla eru stór og byggð dreifð. Dómari og dómarafulltrúi hafa til þessa getað skipt með sér ferðalögum vegna þingfestinga einkamála og reksturs opinberra mála. Sýnt er að þessar ferðir muni héraðsdómari einn þurfa að annast ef frumvarpið nær fram að ganga óbreytt. Þar sem mjög takmörkuð not yrðu af aðstoðarmanni við þessa dómstóla gætu breytingarnar leitt til þess að tvo héraðsdómara þyrfti í þessi umdæmi í stað eins dómara og dómarafulltrúa.

2.4. Um 18. gr.

Í 3. mgr. 18. gr. er fjallað um fjölskipaða dóma og úthlutun mála til dómara í fjölskipuðum dómi. Í athugasemdum með þessu ákvæði kemur skýrt fram að í frumvarpinu sé miðað við að þátttaka héraðsdómara í fjölskipuðum dómi verði liður í skyldustörfum þeirra, sem ekki verði greitt sérstaklega fyrir nema að því leyti, sem það geti stafað af ákvæðum 2. og 3. tl. 1. mgr. 25. gr., en í núverandi framkvæmd hafi tíðkast að greiða sérstaka þóknun fyrir þessi störf.

Rökin fyrir því að greiða dómurum sérstaklega fyrir setu í fjölskipuðum dómum eru m.a. þau að slík meðdómendastörf hafa ekki skipst jafnt á milli dómara. Með breytingum sem gerðar voru á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála með 1. gr. laga nr. 37/1994, fjölgaði til muna þeim málum sem dæmd eru af þremur dómurum. Ekki hefur verið tekið tillit til vinnu dómara við setu í fjölskipuðum dómum í kjaraákvörðunum til þessa heldur hefur verið greitt fyrir þessi dómsstörf sérstaklega. *Komi ekki til leiðrétting á kjörum hefur lögfesting ákvæðisins í för með sér beina kjaraskerðingu fyrir héraðsdómara.*

2.5. Um 20. gr.

Í 2. mgr. 20. gr. sem fjallar um forföll eða leyfi dómara er ekki gert ráð fyrir að annar dómari verði settur í embætti héraðsdómara sem hefur forföll eða er veitt leyfi nema sérstakar annir krefji og dómstólaráð mæli með því.

Héraðsdómurum við hvern dómstól er að jafnaði úthlutað jöfnum fjölda mála og afgreiðsla málanna getur tekið allt frá örfáum vikum og allt að einu ári. Héraðsdómur eru þannig með bókaða dagskrá nokkra mánuði fram í tímann. Erfitt er því fyrir aðra héraðsdómara með fullbókaða dagskrá að ganga inn í störf dómara. Er því einsýnt að slíkt fyrirkomulag leiðir beinlínis til þess að afgreiðsla mála dregst úr hömlu. Með þessu ákvæði er því verið að gera héraðsdómurum ákaflega erfitt um vik að taka leyfi frá störfum, hvort sem um er að ræða veikindaleyfi, barneignaleyfi eða leyfi til endurmenntunar.

Ljóst er að það yrðu þung spor fyrir dómara að fara í leyfi og skilja samstarfsmenn sína eftir með málin, án sérstakrar greiðslu eða koma að málunum að því loknu án þess að við þeim hafi verið hreyft. Nýjum málum yrði að úthluta á meðan til annarra dómara eða láta þau bíða þess að dómari kæmi úr leyfi. *Ákvæðið virðist því fela í sér verulega hættu á að dómurum verði í raun gert erfitt fyrir að taka sér leyfi sem þeir eiga lögbundinn rétt til og kemur til með að leiða til aukins vinnuálags fyrir samstarfsmenn þess sem leyfið tekur, án þess að kjarabætur komi í staðinn.* Ákvæðið er íþyngjandi fyrir dómara og á sér ekki samsvörun í lögum sem gilda um aðrar stéttir opinberra starfsmanna. Standa engin tók til þess að lögfesta slíkt ákvæði um dómara frekar en aðra ríkisstarfsmenn.

2.6. Um 26. gr.

Í 1. mgr. 26. gr. er gert ráð fyrir að dómara sé óheimilt að taka að sér starf eða eiga hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki ef slíkt fær ekki samrýmst stöðu hans eða leiðir af sér hættu á að hann geti ekki sinnt embættisstarfi sínu sem skyldi. Telja verður að ákvæðið sé í raun staðfesting á þeim takmörkunum sem dómara búa nú þegar við að þessu leyti.

Kjaramálanefnd telur eðlilegt að settar verði almennar reglur um aukastörf dómara en telur jafnframt að þær reglur verði að vera nokkuð rúmar og sveigjanlegar. Talsvert er sóst eftir dómurum til setu í nefndum á vegum hins opinbera og til ýmissa smærri verkefna þar sem þekking þeirra og reynsla kemur að góðum notum.

Þau ákvæði 26. gr., sem lúta að eignarhluta dómara í félagi eða atvinnufyrirtæki, *eiga sér enga samsvörun í lögum sem gilda um aðrar stéttir opinberra starfsmanna og kunna að hafa áhrif á ákvarðanir um launakjör dómara.*

3.0. Lokaorð.

Með frumvarpinu er m.a. stefnt að því að efla sjálfstæði dómstólanna. Það markmið næst að sjálfsögðu ekki með því að skera niður fjárframlög til þeirra. Þvert á móti ber brýna nauðsyn til að auka þau frá því sem nú er, en ella verður áðurgreindu takmarki ekki náð.

Það skal tekið fram að Kjaramálanefnd Dómarafélags Íslands er reiðubúin að senda fulltrúa sinn á fund allsherjarnefndar Alþingis til þess að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum.

Reykjavík, 21. nóvember 1997.

Sigurður T. Magnússon
Helgi I. Jónsson
Þorgeir Ingi Njálsson