

1. desember 1997

Til

Allsherjarnefndar Alþingis

Alþingi v. Austurvöll

150 Reykjavík

Ég hefði ekki tekið þátt í umsögn Hæstaréttar um frumvarp til dómstólalaga. Þess í stað leyfi ég mér að senda nefndinni erindi sem ég flutti á norrænum fundi um réttarfar í sumar. Þar er m.a. fjallað um viðhorf mín til frumvarpsins. Ég tel frumvarpið skref í rétta átt, en það hefði óneitanlega mátt vera mun róttækara. Þá kemur fram í erindinu að sum ákvæði frumvarpsins mættu hljóða á annan veg.


Hrafn Bragason

Stjórnun dómstóla.

(Erindi Hrafns Bragasonar flutt á fundi Nordisk Forening for Procesret i Lundi 20. ágúst 1997)

I.

Íslenskur sýslumaður á eitt sinn að hafa sagt að til þess að verða vinsæll stjórnandi eigi maður að gera sem minnstar breytingar og láta hverjum starfsmanni eftir að vinna óáreittur að sínum verkefnum. Eitthvað getur verið til í þessu en til þess að svona megi með fara þarf viðkomandi að taka við stofnun þar sem ekkert er að og starfsmenn hennar að vera nánast fullkomnir. Því miður eru slíkar stofnanir vandfundnar.

Dómstólum verður að stjórna eins og hverju öðru fyrirtæki, þótt auðvitað verði að taka tillit til þess að hver dómstóll er opinber stofnun með sitt sérstaka hlutverk. Allir dómara eru kallaðir til stjórnunar. Það er hluti starfsins að fylgja fram afgreiðslu þeirra mála sem hverjum og einum eru falin og hafa stjórn á dómþingum eftir þeim reglum sem um þau gilda. Færri eru kallaðir til að stjórna dómstól sem heild eða hafa áhrif á dómstólastjórn ríkisins alls. Stjórnun er ekki hluti af námi lögfræðinga, a.m.k. ekki í mínu heimalandi, en margt bendir til að lögfræðingum sé þörf á því að kynna sér og taka í notkun ýmislegt sem nýtisku stjórnunarfræðsla hefur upp á að bjóða. Fyrir um tuttugu árum síðan heimsótti ég dómstól í höfuðborg Bandaríkjanna, en þannig stóð á að stofnun sem leiðbeinir um þróun dómstóla þar í landi hafði nýlega gert úttekt á starfsemi. Í ljós hafði komið við úttektina að mál sem höfðu voru biðu í afgreiðslu dómstólsins án úthlutunar til dómara þar til einhver þeirra kom og sagðist geta tekið við fleiri málum. Málín hrúguðust upp í afgreiðslunni og enginn þrýstingur var á dómara að ljúka þeim. Þessu var breytt og málum úthlutað strax og þau bárust. Þetta leiddi til aukinna afkasta. Við getum sagt að þetta hafi átt að liggja í augum uppi, en hér þurfti þó utanaðkomandi úttekt á starfsemi til þess að stjórnuninni yrði breytt. Dómara við dómstólinn hafa líklega ekki verið hrifnir fyrst eftir breytinguna og stjórnendur hafa ekki orðið sérlega vinsælir af gerðum sínum.

II.

Starfsemi dómstóla verður að skipuleggja. Þótt markmið dómstóla eigi í stórum dráttum að liggja í augum uppi þurfa dómara sem aðrir starfsmenn að hafa þau vel skilgreind og eitthvert skipurit þarf að vera til um heildarstarfsemi. Þá þarf eftirlit með starfsemi að vera innbyggt í skipulag dómstólsins. Árangur starfseminnar verður að skrá og gefa verður skýrslur um hann til notkunar innan stofnunar og utan. Komi í ljós gallar á framkvæmdinni eða afköst haldi ekki í horfinu við aðstreymi mála þarf að bregðast strax við. Kemur þá til skoðunar hvort ekki megi hagræða í starfsemi, hvort fjölga þurfi starfsfólki eða jafnvel fá löggjöf breytt. Koma þarf í veg fyrir með öllum ráðum að starfsemi fái að drabbast niður þar til ófremdarástand skapast. Dómstólarnir þola ekki slíkt ástand því þá þverr traust til þeirra og utanaðkomandi öfl taka að leita annarra lausna en þeirra sem dómstólarnir bjóða upp á og eðlilegar mega teljast.

III.

Hin íslenska réttarfræðingafélag er að vinna að frumvarpi að nýjum dómstólalögum. Nefndin hefur í því sambandi tekið til skoðunar fjölmargt þar á meðal afstöðu dómstóla til hinna megin þátta ríkisvaldsins, löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins, svo sem komið verður að síðar. Í síðustu frumvarpsdrögum gerir nefndin ráð fyrir stofnun sérstaks þriggja manna dómstólaráðs, sem skipað sé af dómsmálaráðherra, tveggja eftir tilnefningu héraðsdómara en eins án tilnefningar. Rétt er að vekja athygli á því strax að nefndin á eingöngu að taka til héraðsdómstóla og að forstöðumenn einstakra dómstóla eiga ekki sjálfkrafa rétt til setu í ráðinu.

Hlutverk ráðsins á að vera margþætt, en m.a. eftirfarandi:

a) að fara með á sína ábyrgð fjárreiður héraðsdómstóla, gera tillögur til dómsmálaráðherra um sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna og skipta á milli þeirra því fé sem þeim verður veitt sameiginlega á fjárlögum. Áður hefur þetta verið hlutverk dómsmálaráðuneytisins en óskir um fjárveitingar hafa átt að koma frá hverjum dómstóli fyrir sig.

b) að ákveða fjölda dómara og annarra starfsmanna við hvern dómstól og setja almennar reglur um flutning þeirra milli héraðsdómstóla. Heildarfjöldi héraðsdómara á Íslandi á að vísu að vera ákveðinn með lögum samkvæmt tillögunum, en dómstólaráðið á að geta flutt þá milli umdæma eftir ákveðnum reglum. Þessi atriði eru að gildandi rétti bundin í ýmsum lögum, almennum lögum um opinbera starfsmenn eða sérögum um dómstóla, eða eru á valdi dómsmálaráðuneytis. Flutningur dómara milli umdæma, svo sem tillögunar gera ráð fyrir, telst til nýmæla.

c) að skipuleggja endurmenntun héraðsdómara og annarra lögfræðinga í þjónustu héraðsdómstólanna. Þessu hefur hingað til ekki verið sinnt á skipulegan hátt.

d) að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla. Dómstólaráð getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari

ber einn ábyrgð á henni. Hér er átt við almennar vinnureglur, sem varða heildarstarfsemina, en fara ekki að réttarfarslögum. Hafi þessu áður verið sinnt hefur það í raun verið á valdssviði forstöðumanna hvers dómstóls um sig.

e) að afla upplýsinga um afgreiðslu mála við héraðsdómstóla og koma með ábendingar af því tilefni, svo og að stuðla að því að öðru leyti að gætt sé skilvirkni við rekstur dómstóla. Hér undir mundi líklega heyra að láta gera úttekt á starfsemi dómstóls og gera tillögur til hagræðingar og annarra úrbóta.

f) að koma fram gagnvart stjórnvöldum og öðrum í þágu héraðsdómstólanna sameiginlega.

IV.

Svo sem í framangreindum tillögum er rakið er ætlunin að dómsmálaráð setji samræmdar reglur um framkvæmd héraðsdómstóla sem geti verið bindandi varði þær ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni. Hér undir ætti að heyra skipulag vinnu við dómstólinn í stórum dráttum og starfsreglur, eins og áður greinir. Dómsstólaráð ætti einnig að geta unnið að staðlaðri framkvæmd ýmiss þess sem varðar niðurstöðu einstaks dómsmáls enda þótt þeir staðlar væru ekki bindandi fyrir dómendur. Má benda á gerð leiðarvísu um ákvörðun refsiviðurlaga, ákvörðun málskostnaðar, skaðabótafjárhæða og annars þess sem er á mati dómara. Þetta kallar hins vegar á rannsóknir, sem geta haft mikinn kostnað í för með sér. Dómarar geta að vísu talið þrengt nokkuð að sjálfstæði sínu með slíkum leiðbeiningarreglum, en fáir þeir tillögu og umsagnarrétt væri mögulegt að koma til móts við slík viðhorf. Dómsmálaráðið verður einnig að geta brugðist við gagnvart breyttum viðhorfum á því sviði sem leiðarvísir nær til. Framkvæmdin má ekki verða of lokuð og óumbreytanleg.

V.

Ég var formaður réttarfarsnefndar þegar byrjað var að huga að samningu þessa frumvarps til dómsstólalaga. Ég átti því þátt í gagnasöfnun og fyrstu umræðum um verkefnið, en hef ekki komið nærri samningu frumvarpsins nema óbeint. Ég tel mikla bót af því fyrir dómstólaframkvæmd á Íslandi að komið sé á fót dómstólaráði eins og því sem hér er fyrirhugað. Það er þó umhugsunarefni hvort ráðið verði ekki virkara og komi að betri notum nái það einnig til áfrýjunarstigsins og ef forstöðumenn dómstólanna eiga sjálfkrafa aðild að því. Hæstiréttur Íslands gæti gegnum dómstólaráðið haft óbein áhrif á framkvæmd héraðsdómstólanna og dómarar héraðsdómstólanna gætu á þann veg komið viðhorfum sínum á framfæri við Hæstarétt. Efnisleg endurskoðun dóma ætti ekki að þurfa að vera í hættu þótt þetta fyrirkomulag yrði tekið upp. Eigi forstöðumenn dómstólanna sjálfkrafa aðild að dómstólaráði ættu þeir að verða jákvæðari gagnvart tillögum þess. Þá ætti að mega líta til þess að þeir ættu að öðru jöfnu að vera vel til þess fallnir að taka þátt í stefnumótun um betri stjórnarhætti dómstólanna. Á móti þessu má auðvitað færa önnur sjónarmið. Það væri áhugavert að fá skoðanir fundarmanna á þessum atriðum.

VI.

Hér að framan hafa tvö atriði í tillögu hinnar íslensku réttarfarsnefndar verið gerð að umtalsefni. Meginumhugsunarefnið þykir mér þó vera það hvort sjálfstæði dómstólanna verði nægilega tryggt með þessum hætti. Stofnun dómsmálaráðsins yrði greinileg framför frá núgildandi skipan á Íslandi. Um það ættu allir að geta orðið sammála. Við gerum okkur öll ljósa grein fyrir aukinni þýðingu dómstólanna í nútíma lýðræðisþjóðfélagi, enda aukast verkefni þeirra jafnt og þétt og verða sí mikilvægari og umfangsmeiri. Ef til vill má orða það svo að eitt hlutverka dómstólanna sé að halda jafnræði í þjóðfélagi nútímans milli ólíkra afla og sjónarmiða og stuðla á þann hátt að friðvænlegra samfélagi. Það er þess vert að íhuga hvort dómstólarnir eigi hægara með að gegna þessu hlutverki, verði sjálfstæðari, séu þjóðþing ríkjanna látin hafa bein áhrif á fjárveitingar til þeirra án milligöngu ráðuneytis. Einnig má hugsa sér að þingin fái aukin áhrif um skipan dómaraembætta. Fyrirmynd að þessu yrði þá sótt til embætta umboðsmannans og ríkisendurskoðunar eins og þeim er fyrir komið a.m.k. á Íslandi og í Danmörku. Þessi embætti fara með eftirlitshlutverk gagnvart stjórnsýslunni. Á Íslandi er góð reynsla af því að láta embætti umboðsmanns heyra undir Alþingi og hefur sú skipan ekki sætt gagnrýni mér vitanlega. Fjárveitingar virðast í sémilegu horfi og við skipan okkar fyrsta umboðsmanns var vel gætt að hæfni hans og pólitísk sjónarmið sýndust ekki höfð í fyrirrúmi. Nokkuð misjafnari reynsla virðist vera af skipan ríkisendurskoðunar enn sem komið er. Sérstaklega hefur verið gagnrýnt að alþingismenn hafi viljað fela ríkisendurskoðun einstök verkefni sem höfðu á sér pólitískan blæ og tilraunir hafa verið gerðar til að nota stofnunina og niðurstöður hennar í pólitískum tilgangi.

Dómstólar dæma ekki eingöngu um embættistakmörk stjórnsýslustofnana heldur líta einnig til þess hvort lög hafa orðið til með stjórnskipulegum hætti. Sjaldnar reynir þó á síðarnefnda hlutverk þeirra og komi það til verður það venjulega með óbeinni hætti en gildir gagnvart stjórnsýslunni.

Beinni ábyrgð þjóðþinga á fjárveitingum til dómsstóla gætu hugsanlega orðið til þess að þingmenn öfluðu sér betri heildarsýnar á málefnum dómstóla, en nú virðist raunin a.m.k. á Íslandi. Það virðist nokkuð fjarlæggt að þingmenn reyni frekar en ráðuneyti að hafa áhrif á niðurstöðu einstakra dómsmála með skertum eða auknum fjárveitingum. Ef eitthvað er virðist síður hætta á takmörkunum á fjárveitingum til dómsstólanna í heild heyrir þær beint undir þingin.

Mér er ljóst að mjög er misjafnt eftir löndum hvort og þá hvernig er háttað pólitískum afskiptum af veitingum dómaraembætta. Pólitísk afskipti eru þó ekki það eina sem deilt hefur verið á og til skoðunar þarf að koma. Aðalatriðið er auðvitað að til embættanna veljist hæfileikaríkir einstaklingar. Líklega þurfa afskipti af veitingu dómaraembætta að koma sem víðast að. Einhver óbein pólitísk áhrif þurfa ekki þrátt fyrir eiginleika starfanna að vera alvond. Lög og skipunarháttur verða hins vegar að tryggja sem best verk hæfni dómara og viðsýni. Á Íslandi skipar dómsmálaráðherra nú dómara, hæstaréttardómara eftir umsögn réttarins en héraðsdómara að fengnu áliti þriggja manna dómnefndar. Réttarfarsnefnd hefur ekki lagt til breytingu á þessari skipan.

Persónulega þykir mér það koma til skoðunar að íslenskt dómstólaráð hafi bein tengsl við Alþingi og þingið hafi auk þess nokkur áhrif á skipun dómara. Hvernig þeim áhrifum er fyrirkomið skiptir hins vegar tölverðu máli. Þessi mál munu til skoðunar annars staðar en á Íslandi og væri gaman að heyra viðhorf fleiri hér um.

VII.

Öllum stjórnendum er það ljóst að mál starfsmanna geta orðið hvað erfiðust viðfangsefna þeirra. Nýir starfsmenn sem miklar vonir voru bundnar við reynast ekki valda þeim störfum sem þeim eru falin, góðum starfsmanni getur orðið á í messunni og persónuleg vandamál geta gert áður ágætan starfsmann óhæfan. Þetta getur hent dómara sem aðra, enda þótt vel hafi verið vandað til ráðningar þeirra. Í tillögum hinnar íslensku réttarfarsnefndar er ráð fyrir því gert að komið verði á fót sérstakri þriggja manna nefnd um dómarastörf, svo sem hún er kölluð. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, en hina skipar dómsmálaráðherra án tilnefningar. Úrlausnum nefndarinnar verður ekki skotið til annars stjórnvalds, en þær verða bornar undir dómstóla með venjulegum hætti. Nefndin á að hafa samvinnu við dómsmálaráð það sem áður er nefnt. Hlutverk nefndarinnar á að verða að setja almennar reglur um hvaða aukastörf dómara samrýmast störfum þeirra og hafa eftirlit með og úrskurða um hvort dómara fari að starfsskyldum sínum. Hver sem telur dómara hafa í starfi gert á hlut sinn getur beint kvörtun til nefndarinnar. Þá getur forstöðumaður dómstóls skotið málefnum dómara til nefndarinnar hafi dómari ekki skipast við tilmæli forstöðumanns um úrbætur í starfsrækslu sinni. Nefndin getur einnig tekið upp mál af sjálfdáðum og dómsmálaráðherra getur vísað máli til hennar. Komist nefndin að þeirri niðurstöðu að áminna verði dómara má víkja honum úr starfi um stundarsakir, en þá verður ráðherra að höfða mál á hendur honum innan ákveðins frests til embættismissis annars getur hann án nokkurs frekara horfið til fyrra starfs síns.

Að núgildandi reglum er það umdeilanlegt hvernig standa á að tilmælum eða áminningum til dómara vegna brota á starfsskyldum. Ráðherra er þó heimilt að réttarfarslögum að víkja honum úr embætti um stundarsakir en hann verður þá að höfða mál á hendur honum innan tilskilins frests.

Það gæti verið athugunarefni hvort þessi verkefni geti ekki sem best átt undir dómsmálaráðið. Við það er þó að athuga að ráð er fyrir því gert að nefnd um dómarastörf nái einnig til starfa hæstaréttardómara en það á dómsmálaráðið ekki að gera. Vísa ég til þess sem ég hefi áður sagt um það fyrirkomulag. Ég held að bót geti orðið að því fyrirkomulagi sem nefndin leggur til, en er ekki viss um að málefni hæstaréttardómara eigi að heyra undir nefndina verði henni skipað með þeim hætti sem réttarfarsnefnd leggur til. Í annan stað þykir mér sem ráðherra eigi að höfða mál á hendur héraðsdómara fyrir Hæstarétti eingöngu og á hendur hæstaréttardómara fyrir Landsdómi.

VIII.

Að síðustu vil ég gera að umtalfni ímynd dómstóla og hvernig má hafa áhrif á hana, en stjórnendur dómstóla hljóta að leiða hugann að þessu atriði.

Nýleg skoðanakönnun á Íslandi virtist gefa til kynna að einungis 25,8% landsmanna hefði mikið traust á dómskerfinu en 48,8% litla trú, eins og þar sagði. Framkvæmd skoðanakönnunarinnar, sem gerð var fyrir glanstímarit, virtist að vísu vera eitthvað ábótavant og erfitt var að gera sér grein fyrir hvernig átti að túlka þessa niðurstöðu. Hvað margir höfðu þá trú á dómskerfinu? Hvernig var spurt? Hvernig var dómskerfið skilgreint? Þá var skoðanakönnunin framkvæmd rétt eftir að sýnd hafði verið mynd í sjónvarpi, þar sem hafður var í frammi áróður fyrir endurupptöku umdeilda nær tuttugu ára gamals hæstaréttardóms. Í könnuninni var einnig spurt, hvort íslenskir dómstólar hefðu komist að rétri niðurstöðu í þessu máli. Töldu 8,1% að svo hefði verið, en 63,1% að niðurstaðan hefði verið röng. Aðeins 28,8% sögðust ekki vita það, en að mínu viti var það

eina skynsamlega svárið, því málið var á sínum tíma flókið og yfirgripsmikið og sönnunarfærslan verulega erfið. Auk þess má telja víst að fáir eða engir svarendur höfðu lesið dóminn, sem var upp á hundruðir síðna í prentaðri útgáfu hæstaréttardóma. Hæstaréttardómarar hafa nú lokið langri og strangri vinnu við að yfirfara málið og komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið færð fram ný gögn í málinu sem geti helgað endurupptöku þess.

Útkoman skoðanakönnunarinnar hlaut þó óhjákvæmilega að vekja dómara til nokkurrar umhugsunar. Fyrir tveimur eða þremur árum virtust dómstólar eiga víst traust um 75% íslensku þjóðarinnar samkvæmt annarri skoðanakönnun. Á Íslandi hafa á síðari árum verið gerðar miklar endurbætur á réttarfari og afgreiðsla dómstóla hefur aukist og orðið til muna skilvirkari. Þetta hefði átt að leiða til meira trausts til þeirra. Á móti hefur komið að upp hafa risið þrýstihópar um þyngri refsingar á ákveðnum sviðum. Fjölmiðlar hafa tekið undir með þessum hópum og bæði er um auknar refsingar á þessu sviði í dag og öðru á morgun. Dómsmálaráðherra hefur einnig lagt þessum hópum lið. Raddir sakfræðinga, dómara og prófessora um þessi efni heyrast sjaldan og virðast ekki ná eyrum almennings. Loks og líklega ekki síst hefur færst í vöxt að einstakir málflytingsmenn hafa látið ótæpilega í sér heyra, sérstaklega eftir að þeir hafa tapað málum, hvort sem það er vegna þess að þeir ráða ekki við að skýra málin út fyrir umbjóðendum sínum eða þeir sjálfir eru svona tapsárir. Dómar eru einnig á stundum afluttir í fjölmiðlum. Ádeilu, sem þeirri sem hér um ræðir, er að jafnaði ekki svarað því ógerlegt er fyrir dómara máls að ræða það. Aðrir verða ekki heldur til andsvara enda fáir nægilega inn í málavöxtum.

Samvinna málflytingsmanna við dómstóla er almennt með miklum ágætum á Íslandi og flestir þeirra gæta þess að láta dómstólana njóta fulls sannmælis, en frá þessu eru undantekningar og fjölmiðlar virðast leita helst til þeirra sem tilbúnir eru til útásetninga.

Málefni dómstóla og einstaka úrlausnir þeirra hljóta eðlilega að vera til umfjöllunar í þjóðfélaginu. Ekkert er við það að athuga að í fjölmiðlum sé framkvæmd dómstóla rædd og jafnvel einstakar úrlausnir þeirra gagnrýndar. Hins vegar verður eitthvert jafnvægi að vera í umfjölluninni og betra væri að gagnrýnin væri uppbyggjandi fremur en til þess fallin að rífa niður allt það sem reynt er að byggja upp. Því má spyrja hvort dómstólarnir eigi að láta alla umræðu fram hjá sér fara eða reyna með einhverjum hætti að hafa áhrif á umræðuna. Sú aðferð að láta öllu ósvarað virðist ekki duga í þjóðfélagi nútímans. Auðvitað kemur ekki til greina að starfsmenn dómstóla fari að verja úrlausnir sínar opinberlega, eða svara einhverjum dylgjum og skítkasti. Hins vegar má taka til skoðunar að einhver innan dómsýslunnar leiðrétti rangfærslur og taki til almennra andmæla. Þetta er erfitt verk og ekki sama hvernig að því er staðið en spurning hvort ekki verði að gera þetta með einhverjum hætti eigi ímynd dómstólanna ekki að skaðast verulega. Þetta yrði líklega að gera skipulega og hugsanlega eins og þegar um stærri fyrirtæki er að ræða að vera verkefni sérstaks aðila, annað hvort innan dómsmálastjórnunarinnar eða hvers dómstóls. Markmið þessa ætti að vera að koma meira jafnvægi á umfjöllun um málefni dómstóla og gera hana uppbyggilegri. Dómstólaráð það sem fyrirhugað er á Íslandi gæti haft a.m.k. hluta þessa verkefnis. Hins vegar er ljóst að ráðherra dómsmála verður tæpast ætlað hlutverk í þessu efni, þar sem sjálfstæði dómstóla mælir gegn því. Í þjóðfélagi nútímans vill það líka brenna við að pólitískum ráðherra getur þótt auðveldara að taka undir með fjölmiðlum en að bregða skildi fyrir ríkisstofnanir aðrar en ráðuneytið sjálft.

IX.

Ég hef hér að framan gert að umtalsefni nokkur atriði sem varða stjórnun dómstóla. Lög og reglur um stjórn þeirra og skipulag koma að gagni við að halda utan um starfsemina og geta létt stjórnendum starfið. Hins vegar verður að hafa í huga að ekkert getur komið í stað góðrar samvinnu, góðs vinnuanda og síðast en ekki síst áhuga á verkefnum dómstólanna. Það verður því alltaf helsta verkefni stjórnenda að glæða áhugann og stuðla að góðu vinnuumhverfi.

*Haufríður Þorgrímsson,
Hæstaréttardómari.*