

HÆSTARÉTTUR ÍSLANDS

Reykjavík, 4. desember 1997.

Til
allsherjarnefndar Alþingis.

Með bréfi yðar 6. nóvember 1997 var óskað umsagnar Hæstaréttar um frumvarp til laga um dómstóla, 176. mál.

Dómarar Hæstaréttar hafa fjallað um frumvarpið á þremur fundum sínum. Hæstaréttardómararnir Gunnlaugur Claessen og Markús Sigurbjörnsson hafa að eigin ósk ekki tekið þátt í afgreiðslu málsins, þar sem þeir hafa komið að samningu og meðferð frumvarpsins í réttarfarsnefnd. Þá hefur Hrafn Bragason hæstaréttardómari ekki heldur tekið þátt í meðferð þess. Arnljótur Björnsson hæstaréttardómari lætur þess getið, að hann sé í meginatriðum sammála því, sem fram kemur í frumvarpinu. Hann telji ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við frumvarpið, þótt ljóst sé, að skoðanir geti verið skiptar um einstök atriði þess.

Í umræðum dómara hefur komið fram ánægja með framlagningu frumvarpsins og var lýst stuðningi við þann megintilgang þess að styrkja stöðu og sjálfstæði dómssvaldsins. Verður að telja, þegar litið er til frumvarpsins í heild, að verulega jákvætt spor yrði stigið í þá átt, ef það yrði að lögum. Jafnframt er mjög til bóta að fá heildstæða löggjöf um dómstóla landsins. Er það von dómara Hæstaréttar að málið hljóti jákvæða meðferð á Alþingi, en hafa ber í huga að hér er um málefni að ræða, sem krefst vandlegrar og ítarlegrar umfjöllunar.

Umræða innan Hæstaréttar um frumvarpið snerist eðlilega fyrst og fremst um þau atriði, sem að réttinum snúa. Vegna 1. gr. frumvarpsins þykir í upphafi ástæða til að benda á, að sú breyting verður ekki talin til bóta að hverfa frá því að nefna Hæstarétt Íslands æðsta dómstól lýðveldisins, sbr. 1. gr. laga nr. 75/1973 um Hæstarétt Íslands, og kenna hann við ríkið. Sú tilhögun er meðal annars óheppileg fyrir þær sakir, að farið er að telja íslenska ríkið aðila í öllum dómsmálum, þar sem ráðherrum er stefnt til fyrirvars.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað sérstaklega um Hæstarétt. Þær breytingar, sem þar er gert ráð fyrir miðað við núgildandi lög, eru yfirleitt til bóta og styðjast margar við reynslu og verklagsreglur, sem þegar eru við lýði. Efnislegar athugasemdir komu aðallega fram við tvær greinar kaflans, þ.e. 6. og 7. gr., eins og nú skal greint.

Í 6. gr. frumvarpsins er ákvæði um skrifstofustjóra Hæstaréttar, en ráðgert er að staða hæstaréttarritara verði lögð niður. Samkvæmt frumvarpsgreininni yrði það ekki skilyrði að skrifstofustjóri hefði lögfræðimenntun. Eftir núgildandi lögum skal hæstaréttarritari fullnægja almennum dómarskilyrðum, þ.e. skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara. Óhjákvæmilegt er að hvetja til endurskoðunar á þessu ákvæði frumvarpsins. Eins og störfum og starfsmannahaldi við Hæstarétt er nú háttað verður að telja nauðsynlegt að viðkomandi starfsmaður hafi lögfræðimenntun og uppfylli helst skilyrði til að gegna starfi héraðsdómara. Hlutverk hæstaréttarritara í dag, sem hlýtur að falla í meginatriðum undir störf þessa starfsmanns, er með þeim hætti að þetta er nauðsynlegt. Verkefni hans er meðal annars að gefa út áfrýjunarstefnur og taka ákvörðun um það hvort þær séu í réttu horfi, ákveða fresti til lögmannna og annast flest samskipti við þá áður en mál kemur til flutnings. Er ekki fyrirjáanlegt við núverandi aðstæður að þessi verkefni geti færst yfir til annarra starfsmanna, t.d. löglærðra aðstoðarmanna dómara. Í ljósi þessa er því beint til nefndarinnar að í lokamálslið 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að viðkomandi starfsmaður skuli fullnægja skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Hér skal og nefnt að fram komu efasemdir um nauðsyn breytingar á starfsheitinu hæstaréttarritari, sem hefur verið við lýði allt frá stofnun réttarins. Það er einstakt meðal embættisheita og þykir eiga vel við hjá dómstóli eins og Hæstarétti. Hér er því um nokkuð sögulega sérstöðu að ræða og skiptir í raun engu, þótt umfang og eðli starfsins hafi breyst í árunna rás.

Athugasemdir komu fram við upphaf 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Ákvæði þetta er í samræmi við gildandi ákvæði en þó er gert ráð fyrir nokkurri rýmkuðun, sem gefur réttinum meira svigrúm þegar skipað er í 5 manna dóm. Þegar umrætt ákvæði var sett inn í lögum um Hæstarétt á árinu 1994 lagðist Hæstiréttur eindregið gegn því og taldi eðlilegast og heppilegast að dómstóllinn sjálfur ákveði tilhögun að þessu leyti eftir reglum sem hann setti þar um, svo sem verið hafði fram til þess tíma. Það undirstrikar sérstöðu og sjálfstæði æðsta dómstólsins, að hann geti sjálfur kveðið á um innra skipulag sitt, enda eru þarfir réttarins í þessu efni mismunandi frá einum tíma til annars. Eru þessi viðhorf nú áréttuð og þeirri ósk beint til nefndarinnar að 2. mgr. 7. gr. verði breytt með þetta í huga.

Til viðbótar því, sem að framan er sagt um II. kafla frumvarpsins um Hæstarétt Íslands, þykir rétt að drepa stuttlega á nokkur atriði.

Með 25. gr. laga nr. 83/1997 var gerð sú breyting á 1. mgr. 5. gr. laga nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, að dómsmálaráðherra skyldi framvegis skipa héraðsdómara í stað forseta Íslands áður. Í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því, að þessi háttur á skipun í embætti héraðsdómara verði áfram á hafður. Telja verður þá breytingu, sem hér um ræðir, hafa verið misráðna, þegar til alls er lítið, og sé hún til þess fallin að skaða einingu dómsvaldsins og draga úr styrk þess og trúverðugleika í héraði. Dómsvaldið er ein þriggja greina ríkisvaldsins, eins og alkunnugt er, og í löggjöf um skipulag þess ber að undirstrika sérstöðu allra dómenda.

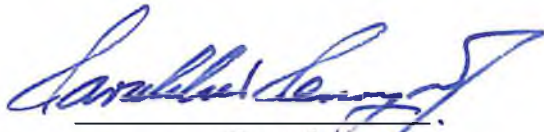
Í 26. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því, að settar verði almennar reglur um það, hvaða aukastörf geti samrýmt embættisstörfum dómara og að hvaða marki samrýmanlegt sé embætti hans, að hann eigi hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki. Það er næsta óljóst í frumvarpinu og meðfylgjandi greinargerð, hvert umfang þessarar reglna gæti orðið, og er ástæða til að staldra við það. Varhugavert er, að löggjafinn framselji þetta mat í of ríkum mæli til stjórnarsýslunefndar. Þá kann það að vera sérstök spurning, hvort þær reglur, sem settar yrðu og takmörkuðu aðstöðu dómara til eignarhlutdeildar í félögum eða fyrirtækjum, gætu tekið til þeirra dómara, sem skipaðir hafa verið í embætti, áður en heimild til setningar þeirra yrði lögfest. Það ræðst þó væntanlega af efnisumfangi slíkra reglna og sá eðlilegi varnagli felst í 4. mgr. 26. gr. frumvarpsins, að dómstólar eigi síðasta orðið um lögmati ákvörðunar um aukastörf og eignarráð einstakra dómara.

Samkvæmt IV. kafla frumvarpsins mun nefnd um dómaraastörf hafa þýðingarmiklu hlutverki að gegna, þegar litið er til sjálfstæðis og trúverðugleika dómsvaldsins. Í því ljósi verður að telja, að samkvæmt 23. gr. frumvarpsins hafi framkvæmdarvaldið of ríkan afskiptarétt af dómsvaldinu í skjóli þeirrar tilhögunar, að dómsmálaráðherra skipi án tilnefningar tvo af þremur nefndarmönnum, þar af annan sem formann nefndarinnar, en þriðji nefndarmaðurinn verður skipaður eftir tilnefningu Dómarafélags Íslands. Nær sýnist vera, að hlutföllum yrði snúið við eða löggjafarvaldið kysi einn nefndarmanna, þannig að þessir þrír þættir ríkisvaldsins ættu jafnan hlut að máli.

Nefnd um dómaraastörf er ætlað það vandmeðfarna hlutverk samkvæmt 27. gr. og 28. gr. frumvarpsins að veita dómara áminningu, ef nauðsyn þykir bera til, en bera má hann gildi hennar undir dómstóla. Óhjákvæmilegt er að gera hér athugasemdir og minna á grundvallarviðhorf um sjálfstæði dómsvaldsins, en reglur í gildandi löggjöf um þetta efni eru mótaðar af þeim viðhorfum. Að svo stöddu verður ekki tekin afstaða til þess, hvornig agavaldi gagnvart héraðsdómurum verði best fyrir komið. Á hinn bóginn er ástæða til að áréttu, að Hæstiréttur fer með æðsta dómsvald í landinu og er að því leyti hliðsettur ríkisstjórn og Alþingi í stjórnskipuninni. Það er því óeðlilegt, að stjórnarsýslunefnd geti veitt hæstaréttardómara áminningu. Það hlýtur að réttu lagi að vera verkefni forseta Hæstaréttar að vanda um fyrir dómurum réttarins, ef þess gerist þörf. Engar forsendur eru svo til þess, að forseta Hæstaréttar verði veitt áminning, ekki fremur en slíkum agaviðurlögum verður við komið gagnvart oddvitum hinna þátta ríkisvaldsins, forsætisráðherra og forseta Alþingis, en þessir þrír aðilar eru í sameiningu handhafar valds forseta Íslands samkvæmt 8. gr. stjórnarskrárinnar. Forsætisráðherra og forseti Alþingis bera að vísu pólitíska ábyrgð og víkja fyrir vantrausti. Þótt forseti Hæstaréttar beri ekki slíka ábyrgð er vafalaust, að honum beri að víkja úr forsæti réttarins fyrir vantrausti annarra dómenda. Hér er um grundvallaratriði að ræða, þegar litið er til þriggreiningar ríkisvaldsins í stjórnarskránni og stöðu hvers þáttar þess gagnvart hinum.

Að lokum er ástæða til að velta því fyrir sér, hvort ekki sé brotalöm í sjálfstæði dómsvaldsins, á meðan framkvæmdarvaldið getur gripið inn í og vikið dómara frá embætti um stundarsakir, sbr. 29. gr. frumvarpsins og 3. mgr. 8. gr. laga nr. 92/1989. Spurning er, hvort dómsvaldinu á ekki að vera treystandi til að bregðast við, þegar dómari verður af einhverjum ástæðum ófær um að gegna dómarastarfi eða ekki þykir

hlýða, að hann fari með dómsvald í einstökum málum, þar til úr því hefur verið leyst með fullnaðardómi, hvort honum skuli vikið frá embætti. Þá kæmi einnig til athugunar að búa svo um hnúta í löggjöf, að dómari léti sjálfkrafa af störfum um stundarsakir, um leið og mál hefði verið höfðað gegn honum til embættismissis. Um þessi álitæfni eru skiptar skoðanir og verða þau látin liggja milli hluta í þessari umsögn.


Forseti


Varaforseti