

## Upplýsingar vegna spurninga frá allsherjarnefnd Alþingis

Eftirfarandi upplýsingar í tengslum við frumvarp til laga um dómstóla eru dregnar saman í tilefni af bréfi frá nefndasviði Alþingis 11. desember 1997, þar sem bornar eru upp óskir um þær í átta liðum. Hér á eftir er fylgt sömu röð efnisatriða og í umræddu bréfi.

1. Upplýsingar um skilvirkni dómstóla á Norðurlöndum og samanburð í því sambandi á milli landa eru mér vitanlega hvergi til á einum stað. Vöntun á upplýsingum um þetta verður væntanlega rakin til þess að engin einhlít leið er til að "mæla" skilvirkni á þessu sviði, hvað þá í samanburði milli tveggja eða fleiri ríkja. Þótt vel megi deila fjölda dómara í fjölda afgreiddra mála og finna þannig út meðalafköst, þá getur slík reikniaðferð ekki gefið marktæka mynd, hvað þá þegar bornar eru saman tölulegar upplýsingar frá tveimur eða fleiri löndum, sem búa við ólíkar reglur um dómstólaskipan og meðferð dómsmála. Stafar þetta meðal annars af því að ólíkt er á milli landa í hvaða mæli dómara njóta starfskrafta ritara og löglærðra aðstoðarmanna, misjafnt er hvað dómari verður sjálfur að gera við meðferð máls og hvaða verkefni megi fela öðrum, misjafnt er hvernig meðferð mál fá í einstökum atriðum, misjafnt er í hvaða formi og hversu ítarleg úrlausn máls þarf að vera, misjafnt er hvort hliðstæð dreifing sé á milli vandasamra og einfaldra mála og misjafnt er hvort mál hafi á fyrri stigum sætt einhvers konar meðferð, sem verður beint eða óbeint til að auðvelda rekstur þess fyrir dómi. Þar að auki eru ólíkar reglur á Norðurlöndunum um verkefnin, sem dómstólum eru falin. Hér á landi sinna dómara nánast engum öðrum verkum en úrlausn mála í störfum sínum, en í Danmörku, svo dæmi sé tekið, hafa héraðsdómarar með höndum ýmis önnur verk að auki, svo sem þinglýsingar, aðfarargerðir og nauðungarsölu. Allt þetta gerir mjög erfitt fyrir í viðleitni til samanburðar, sem verður ekki gerður nema með mikilli vinnu og tilkostnaði. Af þessum sökum var við undirbúning frumvarpsins ekki lögð teljandi áhersla á að draga saman upplýsingar um þetta efni, enda ekki lagt til að dregið verði úr mannafla við héraðsdómstóla, heldur að verkaskipting breytist með afnámi á stöðum fulltrúa og upptöku á stöðum aðstoðarmanna. Á hinn bóginn lágu fyrir ýmsar upplýsingar um afgreiðslu mála annars staðar á Norðurlöndum, sem taka má hér sýnishorn af, en hafa verður alla framangreinda fyrirvara í huga við skoðun þeirra. Samkvæmt upplýsingum um afgreiðslu einkamála við Byretten í Kaupmannahöfn voru afgreidd einkamál á árinu 1990 samtals 20.236, en þar af var ákveðin aðalmeðferð í 2.369 málum (þ.e.a.s. mál, þar sem vörnum var haldið uppi). Þessum málum sinntu 13 dómara, sem afgreiddu þannig að meðaltali 1.556 mál hver, þar af 182 mál, sem fóru í aðalmeðferð. Á árinu 1991 voru afgreiddu einkamálin alls 20.721, þar af 2.138 eftir aðalmeðferð. Sami fjöldi dómara leysti af hendi þau störf, eða að meðaltali 1.593 mál hver, þar af 164 eftir aðalmeðferð. Á árinu 1992 voru afgreiddu einkamálin samtals 19.966, þar af 2.047, sem sættu aðalmeðferð. Enn var sami fjöldi dómara að verki og meðaltalið því 1.535 afgreidd mál á hvern, þar af 157 mál, sem komu til aðalmeðferðar. Til samanburðar má benda á að í Héraðsdómi Reykjavíkur virðast einkamál, sem komu til aðalmeðferðar á árinu 1996, hafa verið 867 talsins. Er svo að sjá að liðlega 20 dómara hafi annast afgreiðslu þessara mála, en greinilegt er að þessi viðfangsefni voru ekki aðalstörf þeirra allra. Sé aðeins tekið mið af þeim dómurum, sem afgreiddu hver um sig meira en 50 af þessum málum á árinu og virðast þar með hafa haft þetta að meginstarfi, afgreiddu 9 dómara samtals 589 mál, eða að meðaltali liðlega 65 mál hver. Má ætla að þessir dómara hafi ekki haft með höndum afgreiðslu annarra einkamála á þessu tímabili, svo sem hins vegar er talið með að auki í fyrrgreindum meðaltalstölum frá Kaupmannahöfn.

2. Í þessum lið er óskað upplýsinga um hvernig staðið sé að skipun dómara annars staðar á Norðurlöndunum. Því má lýsa í grófum dráttum á eftirfarandi hátt. Í Danmörku eru embætti dómara auglýst laus til umsóknar og er umsóknum beint til dómsmálaráðherra. Áður en veitt er embætti dómara við héraðsdóm er leitað umsagnar viðkomandi dómstóls, séu þar fleiri en einn dómari við störf, landsréttarins (millidómstigsins) sem starfar á sama svæði og Hæstaréttar. Við veitingu dómaraembættis við landsrétt er leitað umsagnar réttarins og

Hæstaréttar. Við veitingu embættis hæstaréttardómara er leitað umsagnar Hæstaréttar. Um langt árabíl munu engin dæmi vera um að vikið hafi verið frá þeirri reglu að fyrir valinu verði dómaraefni, sem bent hefur verið á í þessum umsagnarferli. Í Noregi eru dómaraembætti veitt af konungi samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra. Embætti við héraðsdómstóla og lagmannsret (millidómstig) eru auglýst laus til umsóknar, en sérstök nefnd, Det Rådgivende Organ vedrørende Dommerudnævnelser, veitir umsögn um umsækjendur og velur úr þeirra hópi einn til þrjá í forgangsröð í skriflegu álit, án þess að sérstakur rökstuðningur fylgi. Ekki mun alltaf vera farið eftir niðurstöðum nefndarinnar við veitingu embættis. Dómaraembætti við Hæstarétt eru auglýst laus til umsóknar. Rétturinn fjallar sjálfur um umsóknir og tilkynnir ráðherra um meðmæli sín með tilteknum umsækjanda, en þeim mun vera fylgt í vel flestum tilvikum. Í Svíþjóð eru dómara skipaðir með samþykkt ríkisstjórnarinnar eftir tillögu dómsmálaráðherra. Dómaraembætti við aðra dómstóla en á æðsta dómstigi eru auglýst laus til umsóknar, en sérstök nefnd, Tjänsteförslagsnämnden, velur 3 til 6 umsækjendur úr og raðar þeim upp í forgangsröð. Í flestum tilvikum mun vera fylgt meðmælum nefndarinnar við veitingu embættis. Við skipun dómara á æðsta dómstigi (Hæstarétti og æðsta stjórnarsýsludómstólum) er embætti ekki auglýst laust til umsóknar, heldur leitar ráðherra dómaraefnis, eftir atvikum samkvæmt ábendingu viðkomandi dómstóls. Venja er fyrir því að ráðherra beri tillögu sína upp við dómstólinn. Mæti tillagan ekki andstöðu er dómaraefni spurt hvort það vilji taka við skipun og er þá niðurstaða ráðin. Í Finnlandi eru dómara skipaðir af forseta. Dómaraembætti við héraðsdómstóla og á millidómstigi eru auglýst laus til umsóknar af viðkomandi dómstóli á millidómstigi, sem velur þrjá umsækjendur og sendir þá tillögu sína til Hæstaréttar, en hann leitar umsagnar dómsmálaráðherra og gerir loks tillögu um veitingu embættisins til forseta. Hæstiréttur velur sjálfur dómaraefni þegar embætti þar er laust og gerir tillögu um veitingu þess til forseta.

3. Það verður ekki séð að samþykkt frumvarpsins kalli sérstaklega á breytingar á réttarfarslögum. Þess skal getið að undanfarin ár hafa verið uppi umræður í réttarfarsnefnd um hvort og þá hvernig breyta eigi reglum um þingfestingu einkamála með það fyrir augum að slíkt yrði ekki gert á dómþingi, heldur með afhendingu máls á afgreiðslu dómstóls, svo sem ýmsar erlendar fyrirmyndir eru til um. Einnig hafa komið til umræðu hugmyndir um veigaminni breytingar á verkefnum dómstóla og verklagi við meðferð mála, þar á meðal til dæmis hvort leggja eigi af sjópróf fyrir dómi í núverandi mynd. Atriði sem þessi myndu draga úr álagi á dómurum, en sum hver mundu kosta fjölgun annarra starfsmanna dómstóla. Ef frumvarpið verður að lögum er líklegt að reynt yrði á fyrstu stigum að komast hjá teljandi breytingum af þessum toga á meðan reynsla fengist af breyttri skipan.

4. Þegar rætt er í þessum lið um ákvæði frumvarpsins um kjaradóm er væntanlega átt við 1. mgr. 25. gr. þess. Á fyrri stigum hefur verið leitast við að skýra út að markmið 1. mgr. 25. gr. sé að telja upp tæmandi hvað dómari geti fengið greitt fyrir vegna rækslu starfa sinna í því embætti. Meginatriðið í því sambandi eru að sjálfsögðu föst laun dómara að meðtalinni hugsanlegri yfirvinnu, sem kjaradómur ákveður almennt fyrir alla dómara, sbr. upphafsorð 1. mgr. 25. gr. Með tölulíðunum fjórum við þessa málsgrein eru hins vegar taldir upp tilfallandi liðir í starfi eða tengdir starfi, sem ráðgert er að dómari geti fengið greitt fyrir aukreitis, ef þargreind tilefni gefast til. Í tveimur af þessum fjórum liðum er miðað við að kjaradómur taki almennar ákvarðanir um fjárhæð greiðslna. Spurt er hvort fella megi þessar reglur frumvarpsins niður. Ef það yrði gert mundi eins og hingað til vanta skýrar reglur, sem tækju í heild á því hvað greiða megi dómurum fyrir í tengslum við rækslu starfa þeirra, hver eigi að taka ákvörðun um slíkar greiðslur og við hvað eigi að miða þær. Þá niðurstöðu yrði að telja mjög óheppilega. Slíkir annmarkar myndu að vísu ekki fylgja því að taka úr frumvarpinu reglur varðandi ákvarðanir kjaradóms ef þær yrðu teknar upp í sérlög um hann, en þar væri um að ræða upphafsorð 1. mgr. 25. gr., 1. tölul. 1. mgr. 25. gr. og 3. tölul. 1. mgr. 25. gr., auk framkominna tillagna um breytingar á 4. mgr. 13. gr. og 4. mgr. 23. gr. frumvarpsins. Þessu mundu fylgja ókostir, því annars vegar félli úr frumvarpinu heildaryfirlit yfir greiðslur, sem dómara gætu átt tilkall til, og hins vegar eru væntanlega ekki hliðstæður við sérreglur af þessum toga varðandi aukaliði í launakjörum einstakra starfsstétta í lögum um kjaradóm og kjaranefnd, svo sem þau eru nú.

5. Óskað er eftir röksemdum fyrir því að í ráðagerðum um tímabundna fjölgun dómara sé miðað við að aðrir komi þar ekki til greina en þeir, sem nú starfa sem dómarafulltrúar. Um þetta atriði ber að vekja athygli á að regla þessa efnis er ekki í frumvarpinu, svo sem það var lagt fyrir Alþingi, og er það því varla á mínu færi að gefa viðhlítandi svör við þessu. Mér virðist hins vegar vera nærtækt að vísa í þessu sambandi til þess að í nokkrum umsögnum um frumvarpið hefur sérstaklega verið bent á hversu óæskilegt það yrði fyrir héraðsdómstóla að missa úr starfsliði sínu nokkurn fjölda þjálfaðra dómarafulltrúa, sem myndu fremur hverfa til annarra starfa en að taka við stöðu aðstoðarmanna við dómstólana. Því hefur einnig verið hreyft að fulltrúarnir hafi tekið við störfum sínum með það fyrir augum að þeir gætu vænst þess að hafa óbreytt viðfangsefni, en þvert á þær væntingar hafi þeir verið hart leiknir af breytingum á starfsviði sínu og nú kunni að stefna í það að störf þeirra verði alveg lögð af. Benda má á að samkvæmt 41. gr. frumvarpsins ættu núverandi fulltrúar rétt á því að velja um hvort þeir yrðu aðstoðarmenn við héraðsdómstóla, sbr. 17. gr., eða létu af störfum gegn biðlaunum. Í báðum tilvikum hefði ríkissjóður kostnað af þessum starfsmönnum, sem gengi þó nokkuð upp í embættislaun dómara ef breytingartillagan við 41. gr. næði fram að ganga, og yrði því útgjaldaaukning vegna tímabundinnar fjölgunar dómara ekki teljandi. Ef aðrir en fulltrúar yrðu fyrir valinu við þá tímabundnu fjölgun hlytist af því hreinn útgjaldaauki fyrir ríkið, því núverandi fulltrúar yrði annaðhvort launaðir sem aðstoðarmenn eða tækju biðlaun. Þessi atriði og ugglaut fleiri mæla með þeirri leið, sem breytingartillagan við 41. gr. miðar að. Vissulega eru til gagnrök, en ekki hefur verið óskað sérstaklega eftir yfirliti um þau hér.

6. Í niðurlagi I. kafla almennra athugasemda við frumvarpið (bls. 16 í sérprentun) er greint frá því að við undirbúning þess hafi verið rætt hvort leggja ætti til að fjárhagsleg málefni dómstóla ættu að eiga beint undir Alþingi. Um þetta er ekki teljandi umfjöllun í athugasemdunum, en þó segir þar eftirfarandi: "Það hefði þó ókosti sökum þess að dómstólar hafa ekki aðeins úrskurðarvald um athafnir framkvæmdarvaldsins, heldur einnig löggjafarvaldsins. Með henni yrði jafnframt að engu pólitísk ábyrgð ráðherra á þessu sviði. Með þetta í huga hefur niðurstaðan orðið sú við mótun frumvarpsins að styrkja verði sjálfstæði dómstólanna í innri málefnum sínum án þess að gera grundvallarbreytingar á því kerfi, sem fyrir er." Því má bæta hér við að meðal annars í Danmörku, Svíþjóð, Noregi, Þýskalandi, Hollandi og Frakklandi er staðið með svipuðum hætti að fjárveitingum til dómstóla og nú er gert hér á landi og eru fyrirmyndir að breytingum því ekki nærtækar. Segir það væntanlega einnig sína sögu um mat á núverandi skipan í þeim löndum, en víða mun þetta hafa komið þar til umræðu síðustu áratugina án þess að leitt hafi til breytinga. Í Bandaríkjunum ákveður þingið hins vegar fjárveitingar til dómstóla án milligöngu framkvæmdarvaldsins. Mínna verður á að stjórnskipun þar í landi er það ólík þeirri, sem við búum við, að erfitt væri að fylgja fyrirmynd þaðan í þessum efnunum.

7. Í 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins er meðal annars lagt til að dómara verði óheimilt að taka að sér starf, sem annaðhvort samrýmist ekki stöðu hans eða leiðir af sér hættu á að hann geti ekki sinnt embættisstarfi sínu sem skyldi. Í 2. mgr. sömu greinar er ráðgert að nefnd um dómarastörf taki í einstökum atriðum ákvarðanir í samræmi við framangreinda meginreglu um heimildir dómara til að gegna aukastörfum. Er miðað við að hendur nefndarinnar verði óbundnar að öðru leyti en leiðir af almennu reglunni í 1. mgr. 26. gr., sem lagt yrði á vald nefndarinnar að útfæra nánar í framkvæmd, en hvorki verði tiltekin aukastörf bönnuð né gagnert leyfð með lögum. Benda verður á að reglur þessa efnis eiga sér ekki hliðstæðu í nágildandi lögum og þekki ég ekki dæmi um hliðstæður reglur erlendis, þar sem ýmist virðast ekki gilda neinar ákveðnar reglur um þetta atriði eða látið er við það sitja að yfirmaður dómstóls taki afstöðu til þess hvort dómara sé rétt að taka að sér aukastarf. Hér er því á vissan hátt verið að ganga ótroðnar slóðir og er tilefni til að gæta varfærni við mótun löggjafar. Þá verður að telja að ýmsir ókostir geti fylgt því að víkja af þeirri braut, sem farin er í frumvarpinu og að framan getur, með því að banna sérstaklega að dómari gegni tilteknum störfum eða tegundum starfa. Þannig mætti spyrja hversu langt ætti að ganga í upptalningu; ætti aðeins að taka eitt eða tvennt út úr eða ætti að gera þann fjölda lagagreina um þetta efni, sem þyrfti til að tæma það? Fyrirnefnda leiðin gæti ranglega gefið tilefni til ályktana um hvernig marka eigi stefnu í þessu sambandi. Eins má spyrja hvað ætti að ráða vali á því, sem löggjafinn mundi banna eða leyfa; eru til dæmis auðsæ rök fyrir því að banna berum orðum

setu í nefndum á vegum framkvæmdarvaldsins en nefna ekki bann við því að dómari sitji í föstum gerðardómi á vegum einkaaðila? Skilgreiningar með almennu orðalagi gætu reynst örðugar; orðin "nefndir á vegum framkvæmdarvaldsins" mundu líklega ná jöfnum höndum til setu í til dæmis úrskurðarnefndum, svo sem yfirskattanefnd eða barnaverndarráði, stjórnarnefndum yfir stofnunun ríkisins, kjörstjórnnum við kosningar og dómnefndum um stöðuveitingar við Háskóla Íslands - orð sem þessi mundu hins vegar ekki girða fyrir að dómari tæki að sér aukastarf á vegum framkvæmdarvaldsins, sem hann ynni ekki í félagi við aðra innan nefndar. Enn má spyrja hvort nánari upptalning í lögum fæli í sér óviðeigandi afskipti löggjafarvaldsins af annarri valdgrein ríkisins, en minna verður á að löggjafinn hefur hvorki kosið að hafa sambærileg afskipti af aukastörfum starfsmanna framkvæmdarvaldsins né af aukastörfum handhafa löggjafarvalds. Meðal annars af þessum sökum verður að telja óráðlegt að víkja af þeirri braut, sem mörkuð er með frumvarpinu. Ég tel mig hafa greint á tveimur fundum með allsherjarnefnd frá öllu því, sem ég get lagt til mála um hvort taka eigi upp í 26. og 40. gr. frumvarpsins reglur um hömlur á þátttöku dómara í almennum félagsstörfum, og sé því ekki ástæðu til að fjalla frekar um það hér.

8. Í þessum lið er óskað eftir yfirliti um kosti og galla þess að forsætisráðherra skipi dómara. Þessi ósk veldur nokkrum vanda, því um leið hlýtur að þurfa að huga að því hvort einhverjir annmarkar séu á núverandi skipan, sem yrðu leystir með breytingu sem þessari. Afskipti framkvæmdarvaldsins af skipun dómara hljóta í öllum meginatriðum að vera sama eðlis, hvort sem dómsmálaráðherra hefur þau eða forsætisráðherra. Í því sambandi verður þó að benda á að í Danmörku hafa verið uppi umræður um hvort færa eigi málefni dómstólanna frá dómsmálaráðherra til forsætisráðherra og þá ekki eingöngu hvað varðar skipun dómara. Rótin að þeirri umræðu virðist einkum vera sú að lengi hefur tíðkast í Danmörku að starfsmenn flytjist á milli dómstóla annars vegar og hins vegar dómsmálaráðuneytis eða stjórnvalda, sem eiga undir það, svo sem ákærvaldsins og lögreglu. Algengt virðist að slíkar tilfærslur eigi sér stað oft á starfsferli hvers og eins, sem vinnur á þessum sviðum. Þetta hefur þótt leiða af sér óæskileg tengsl á milli ráðuneytis, ákærvalds og lögreglu annars vegar og dómstólanna hins vegar, en með því að færa málefni dómstóla til forsætisráðherra hefur verið talið að rjúfa mætti þessi tengsl og auka þar með sjálfstæði dómvaldsins. Dæmi af þessu hafa hins vegar lítið sem ekkert sést hér á landi, sem skýrir líklega hvers vegna ekki hafi gætt teljandi umræðu um að færa málefni dómstólanna á milli ráðherra hér. Varla gæti komið til álita að færa eingöngu vald til afskipta af skipun dómara til forsætisráðherra, en láta dómsmálaráðherra halda eftir öðrum atriðum á vettvangi framkvæmdarvaldsins, sem snúa að dómstólum. Í mínum huga eru engin rök, sem mæla sérstaklega með eða á móti því að málefni dómstólanna yrðu færð í heild á milli ráðherra, nema ef vera skyldi að ég sjái hvorki tilefni til að gera breytingu sem þessa né hvað nefna ætti dómsmálaráðherra og ráðuneyti hans ef hún yrði gerð.