

Alþingi  
Erindi nr. D 138/418  
komudagur 3.12.2009

Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á  
dómstólalögum, 100 mál.

Undirrituðum hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á dómstólalögum  
nr. 15/1998.

Frumvarp það sem hér er til umsagnar var samið í framhaldi af bréfi sem dómstólaráð ritaði dómsmálaráðherra 11. febrúar á þessu ári. Í bréfinu kemur fram að ráðið óski eftir því að fram fari endurskoðun á lögum um dómstóla einkum vegna hagræðingarkröfu sem gerð var til dómstólanna í lok árs 2008. Í bréfinu eru síðan reifaðar hugmyndir um sameiningu dómstólanna í einn eða þá að þeim yrði fækkað í sjö með sameiningu dómstólanna á Norðurlandi. Í nefndu bréfi er síðan fullyrt að með sameiningu dómstólanna á Norðurlandi náist fram verulegur sparnaður og þá kemur þar einnig fram að ná megi fram verulegri hagræðingu í rekstri og bent á að stjórnunarþáttur í starfi dómstjóra sé metinn til 2,15 stöðugilda. Þó er látið ósagt að enn er gert ráð fyrir því að dómstjóri hins nýja sameinaða dóms mun verða dómari og aðstoðardómstjóri einnig. Verða þessi störf væntanlega metin meira en eitt stöðugildi. Í bréfi ráðsins er einnig nefnt að unnt sé að hagræða við vinnslu bókhalds (sú vinna mun þegar á veg komin), símsvörun og fækkun á dómþinghám. Allar tillögur ráðsins eiga það sammerkt að ekki er gerð tilraun til að útfæra þær hvað þá að tölur varðandi sparnað séu nefndar.

Í framhaldi af títtnefndu bréfi fól dómsmálaráðherra réttarfarsnefnd að semja frumvarp til breytingar á dómstólalögum og er það hér til umsagnar. Í athugasemdum með frumvarpinu er tekið fram að það eigi þann aðdraganda að dómstólaráð hafi vorið

2009 gert tillögur til ráðherra í tengslum við ráðagerðir um sparnað í rekstri dómstólanna. Í athugasemdunum er tekið fram að með sameiningu myndi kostnaður vegna yfirstjórnar, húsnæðis, tækjabúnaðar og mannahalds minnka. Hins vegar er ekki reynt að sýna með rökum hvað muni í raun sparast með breytingunni. Engar tillögur um hagræðingu bara fullyrt að með sameiningu náist fram hagræðing. Vel má vera að með því að hafa einn héraðsdóm í landinu yrði auðveldara að jafna álagi milli dómara en til að ná því markmiði þarf ekki svo mikla breytingu heldur dugar að rýmka heimild 5. mgr. 15. gr. gildandi laga nr. 15/1998. Í greinargerðinni er ekki gerð tilraun til meta kostnað við breytinguna sem augljóslega fellur til t.d. vegna, breytinga á húsnæði, flutningskostnaðar, svo og vegna biðlauna. Í þessu sambandi er gott að hafa í huga fróðlegt erindi sem haldið var á liðnum vetri á fundi dómsmálaráðherra og forstöðumanna stofnana sem undir ráðuneytið heyra. Í erindinu var fjallað um sameiningu stofnana en niðurstaðan var sú að í raun hafi sameiningar oftast misheppnast einkum vegna þess að áður en til sameiningar kom lá ekki fyrir með skýrum hætti hvaða markmiðum átti að ná með sameiningunni. Tilhneiging væri til að sameina stofnanir (eða fyrirtæki) án þess að gætt væri að hver útkoman sennilegast yrði að sameiningu lokinni og þá vantaði jafnan tímaramma varðandi hvenær skilgreindum áföngum yrði náð. Hér verður ekki séð að af greinargerð með frumvarpinu, eða öðrum gögnum, að nokkur hafi reynt að átta sig á því hver staðan verður að lokinni sameiningu. Ekki hefur verið gerð tilraun til að reikna út sparnað eða vinnuhagræðingu.

Því hefur verið haldið fram að með sameiningu dómstólanna náist fram sparnaður við yfirstjórn og vel má vera að hann gæti orðið einhver en það breytir ekki því að sú vinna sem nú er unnin við yfirstjórn dómstólanna hverfur ekki að fullu þó stöður dómstjóra séu lagðar niður. Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins segir svo „Auk þess að gegna dómstörfum fer dómstjóri með stjórn héraðsdóms að því er varðar meðferð og rekstur dómsmála og ber ábyrgð á henni. Þar á meðal skiptir hann verkum milli dómara og annarra starfsmanna héraðsdóms, hann getur skipt dómurum í deildir og úthlutar dómurum eða deildum þeirra málum, en heimilt er dómstjóra að fela dómara á starfsstöð þar sem dómstjóri hefur ekki skrifstofu, að vinna þessi verki í umboði hans.“ Hér er því gert ráð fyrir einhverskonar verkstjóra á skrifstofum dómsins út um land. Þessi verk eru í dag unnin af dómstjórum á hverjum stað og lítið virðist sparast með því að fela þau

öðrum dómara sem gerir þá ekki annað á meðan og varla án sérstakrar greiðslu ef hann á síðan að skila fullu starfi sem dómari.

Einn þeirra þátta sem sjálfsagt er ætlunin að lækka kostnað við eru gæsluvaktir dómar út um land. Ekki er mér fyllilega kunnugt um fyrirkomulag gæsluvakta á dómstólum þar sem margir dómarar starfa. Við einmenningsdómstólana hefur verið greitt fyrir vaktir um helgar. Raunar hafa dómarar við þessa dómstóla sinnt vöktum alla vikuna án þess að fá greitt fyrir það sérstaklega. Þrátt fyrir að einn dómstóll verði fyrir landið allt verður ekki hjá því komist að sinna gæsluvöktum út um land. Fyrir það verðu áfram að greiða líkt og verið hefur. Þá má gera ráð fyrir að dómarar sem búa úti á landi vilji sinna gæsluvöktum með sama hætti og þeir dómarar sem búa á höfuðborgarsvæðinu. Í mínum huga er óhugsandi annað en að dómara sem allir vinna við sama dómstólinn sitji allir við sama borð í þessum eignum. Einnig er algerlega útilokað að gera ráð fyrir að dómarar út um land séu tilbúnir að sinna útkalli eingöngu þegar slíks er þörf en vera ekki á vakt. Annaðhvort er vakt eða ekki. Hér er líka rétt að benda á að í nýjum lögum um meðferð sakamála er mælt fyrir um að kröfur um rannsóknaraðgerðir séu teknar fyrir á dómþingi og sá sem kröfuna gerir boðaður til þinghalds, sbr. 104. gr. laga um meðferð sakamála. Erfitt gæti reynst fyrir lögreglu víðs vegar um land að fá slíka úrskurði í hendur með þeim hraða sem nauðsynlegt er ef dómari sem taka á málið fyrir þarf að fara um langan veg. Mikilvægt að hafa í huga að í sumum tilfellum er gert ráð fyrir að sá sem rannsóknarúrskurður beinist að sækja þing. Hingað til hefur verið talið að réttaröryggið sé mikilvægara en hugsanlegur sparnaður við að hafa það ekki.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að dómstólaráð skipti landinu í dómþinghár og hefur þar fullt vald. Í þessu sambandi er rétt að velta fyrir sér hversu stórar dómþinghár geta verið. Í raun er ekkert því til fyrirstöðu að landið allt sé ein þinghá og öllum verði skylt að sækja þing í t.d. Reykjavík. Mín trú er samt sú að það þyki óheppilegt og ósanngjarnt að leggja á fólk að sækja þing mörg hundruð kílómetra leið til þess að gæta réttar síns. Ætla má að þinghár verði óbreyttar fyrir austurland og vestfirði. Getur það hugsast að norðurland verði ein þinghá þ.a. fólki frá Hvammstanga, Blönduósi og Sauðárkróki verði gert að sækja þing til Akureyrar. Í þessu sambandi er rétt að benda á að almenningssamgöngur á þessu svæði eru afar stopular og um langan veg að fara t.d. eru 203 km frá Hvammstanga til Akureyrar (197 frá Hvammstanga til Reykjavíkur) Frá

Vík í Mýrdal til Reykjavíkur eru 186 km svo dæmi sé tekið. Ef unnt er að bjóða norðlendingum upp á að fara 200 km til að sækja þing má ætla að hið sama gildi um sunnlendinga og því mætti segja að rétt væri að hafa ekki skrifstofu á Selfossi heldur gætu sunnlendingar sótt þing í Reykjavík og vestlendingar líka.

Ekki er hjá því komist að benda á samfélagsleg áhrif sem fækkun starfsstöðva dómstóla mun augljóslega hafa. Engum getur dulist að opinber störf sem krefjast langskólamenntunar eru mikilvæg fyrir minni staði út um land. Segja má að störf dómara, sýslumanna, lækna, dýralækna, framhaldsskólakennara o.s.frv. geri þorp að bæjum. Í tilfalli dómstólanna er mikilvægt að huga að því að lögmenn eru líklegir til að setja sig niður í námunda við skrifstofur dómstólanna enda eiga þeir þangað mikið að sækja. Með því t.d. að hafa ekki starfsstöð á Sauðárkróki má gera ráð fyrir að mun minni grundvöllur verði fyrir skrifstofur lögmanna á svæðinu. Í dag eru lögmennsstofur á Sauðárkróki og á Blönduósi auk þess sem útibú frá Intrum er rekið á Sauðárkróki. Fari svo að lögmenn sjái sér ekki hag í að starfa langt frá dómstólum skerðist þjónusta við fólkið enn meira. Þá eiga sömu rök við um mikilvægi opinberra starfa fyrir litla staði einnig við um störf lögmanna á svæðinu. Raunar var þetta einn þáttur sem bent var á í frumvarpi til laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði sem varð að lögum nr. 92/1992. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. svo „Með tilkomu héraðsdómstólanna má reikna með því að aukinn fjöldi dómsmála verði útkljáður utan Reykjavíkur, en nú eru allmörg mál, sem eiga uppruna sinn utan höfuðborgarsvæðisins, dæmd fyrir dómstólum í Reykjavík, með samkomulagi aðilja um varnarþing hvað einkamál varðar, en samkvæmt ákvörðun ríkissaksóknar hvað opinber mál varðar. Gera má ráð fyrir að lögmenn muni í auknum mæli finna sér starfsgrundvöll í nágrenni starfandi héraðsdómstóla og að aukin þjónusta á sviði dómgæslu muni styrkja byggðina utan höfuðborgarsvæðisins.” Nú er spurt hefur þetta eitthvað breyst frá 1992? Í mínum huga er svarið einfalt. Það hefur ekkert breyst og heldur hefur hallað á landsbyggðina ef eitthvað er ekki síst í góðærinu svokallaða.

Ef unnt er án vandræða og raunar með hagræðingu að fjarvinna mál frá Reykjavík má með sömu rökum halda því fram að unnt sé a fjarvinna mál sem eiga heima í Reykjavík frá landsbyggðinni. Því gæti vel verið betra að efla heldur starfsstöðvar út um land og flytja dómara frá höfuðborgarsvæðinu. Fyrir liggur að húsnæði er þar mun

ódyrara og þannig mætti ná niður rekstrarkostnaði og jafnframt efla starfsstöðvagnar. Fjarlægðir fyrir þá sem þurfa að sækja til dómstólanna virðast ekki skipta miklu máli í því hagræðingarferli sem af stað er farið og því er þessi kostur alls ekki verri en að flytja þjónustuna frá minni embættunum til þeirra stærri. Hér er rétt að banda á að með einföldum lagabreytingum má nýta mun betur tækniþróunir sem orðið hafi í fjarskiptatækni.

Verði frumvarp þetta að lögum verður ekki annað ráðið en að dómstólaráð fái í sínar hendur vald til að skipa málum er varða héraðsdóm með hverjum þeim hætti sem ráðinu þykir henta hverju sinni. Ráðið getur aflagt starfsstöðvar dómstóla, ákveðið hvernig landinu er skipt í dómþinghár, sett bindandi starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdóm, (hvað sem það svo þýðir) ákveðið viðveruskyldu dómara og margt fleira. Í mínum huga er hér verið að framselja dómstólaráði allt of mikið vald.

Sjálfsagt er unnt að spara eitthvað í rekstri dómstólanna en það verður þó ekki gert án þess að launagreiðslur lækki eða þá að greiðslur vegna húsnæðis verði lækkaðar en þessir tveir þættir eru nú um 98% af fjárveitingum dómstólanna. Ég hef sett fram ákveðnar hugmyndir í því sambandi sem ekki verða raktar hér. Hins vegar er rétt að geta þess að margt má með einföldum lagabreytingum gera til að spara tíma þeirra sem að dómsmálum koma. Sem dæmi má nefna að lögregla eyðir miklum tíma og kostnaði við að flytja gæsluvarðhaldsfanga og þá sem ekki mæta fyrir dóm þrátt fyrir boðun. Heimild í lögum til að halda þinghöld í með fjarfundarbúnaði myndi í þessum tilfellum spara tíma fé og fyrirhöfn. Einnig væri hægt að spara mikinn tíma með því að breyta þunglamalegu fyrirkomulagi við meðferð mála fram að aðalmeðferð og þá myndi mikill tími sparast við samningu dóma ef dómurum yrði ekki gert að endurrita stefnur og greinargerðir lögmannna svo fátt eitt sé nefnt.

Í mínum huga er mjög mikilvægt að svo mikil breyting á skipan dómstólanna verði ekki ákveðin án þess að menn sjái fyrir með nokkurri vissu að breytingarnar séu til bóta. Til þess að svo megi verða er fagleg undirbúningsvinna nauðsynleg en hún mun leiða í ljós hvað er skynsamlegt að gera þegar tillit hefur verið tekið til allra þeirra sem þurfa einhverra hluta vegna að leita til dómstóla. Öllum má ljóst vera að mikið álag verður á dómstólunum á næstu misserum og árum, einkum á höfuðborgarsvæðinu, vegna fjölgunar mála tengdum svokölluðu efnahagshruni. Því er brýnasta verkefnið nú að fjölga

dómurum og aðstoðarmönnum auk þess sem ákvæði frumvarpsins um aukið dómsvald aðstoðarmanna er til bóta. Loks er einnig nauðsynlegt, eins og áður er getið, að rýmka heimild laganna um flutning mála milli dómstóla en með slíkri heimild er auðveldara að jafna álag milli dómara. Jafnt álag dómara, án tillits til þess hvar þeir starfa, er bæði sjálfsagt og eðlilegt.

Halldór Halldórsson

dómstjóri Héraðsdóms Norðurlands vestra.