

Nefndasvið Alþings
Allsherjar- og menntamálanefnd

Umsögn Áslaugar Björgvinsdóttur, fyrrverandi héraðsdómara, um þingmál nr. 615, þingskjal nr. 1017, frumvarp til laga um dómstóla, þ.á m. yfirlit yfir helstu athugasemdir á fundi með allsherjar- og menntamálanefnd 19. apríl 2016.

Ég þakka allsherjarnefnd fyrir að gefa mér kost á að koma fyrir nefndina og lýsa reynslu af dómskerfinu og áhyggjum af því hvernig vanda þess er ekki mætt með frumvarpi um dómstóla sem nú er til meðferðar á Alþingi.

Ástæða þess að ég kýs að koma athugasemdum við frumvarpið á framfæri er að ég tel það festa í sessi þá alvarlegu ágalla sem komið hafa í ljós undanfarin ár á lagaumhverfi dómstóla og starfsskilyrðum dómara, sér í lagi hvað varðar stjórnun og stjórnslu. Álit mitt byggir ég á starfi mínu sem dómarafulltrúi og fyrsti framkvæmdastjóri Dómstólaráðs árin 1994 til 2000 og héraðsdómari í Reykjavík frá árinu 2010 til hausts 2015.

A. Samandregið lúta athugasemdir mínar að eftirfarandi þáttum:

1. Frumvarpið mætir ekki fallandi trausti almennings á dómstólum.
2. Frumvarpið er samið undir of sterkum áhrifum þess hluta handhafa dómsvaldsins sem vill tryggja ógagnsæja stjórnhætti og þar með vald til að stjórna af geðþótta.
3. Frumvarpið felur í sér veruleg fjárútlát fyrir ríkissjóð án þess að gerð sér tilraun til að mæta þeim fjárútlátum með sparnaði á öðrum sviðum, s.s. nauðsynlegum úrbótum á starfsskilyrðum héraðsdómstólanna, sameiningu þeirra og skilvirkri sáttameðferð.
4. Ekki er tryggt að valnefnd dómara vinni faglega en undanfarin ár hafa niðurstöður hennar og síbreytilegar áherslur við mat á hæfni umsækjenda sætt gagnrýni og jafnvel þótt hafa á sér geðþóttayfirbragð.¹
5. Ljóst má vera að stærsti hluti 15 dómara við Landsrétt mun koma úr röðum héraðsdómara. Héraðsdómstólarnir eru langt í frá í stakk búnir til að missa alla færustu dómara á einu bretti.
6. Ekki er tryggt að jafnréttislög gildi við skipan í allar nefndir og ráð dómsvaldsins
7. Áfram verður í boði geðþóttavald dómstjóra við úthlutun mála til dómara.
8. Hvorki er tryggt að stjórnslulög gildi við stjórnslu dómstóla né raunhæft eftirlit með stjórnendum dómstólanna og ábyrgð stjórnenda þeirra. Ítrekuðum athugasemdum umboðsmanns Alþingis allt frá árinu 2003 er ekki svarað með frumvarpinu.
9. Ekki er tryggt að fagleg hæfni sé lögð til grundvallar vali á stjórnendum dómstólanna og stjórnar fyrirhugaðrar dómstólasýslu. Áfram er m.a. stuðst við úrelt fyrirkomulag sem ekki er við lýði m.a. á öðrum Norðurlöndum, þ.e. að dómara kjósi stjórnanda dómstóls og í stjórn dómstólasýslunnar.
10. Frumvarpið tekur ekki á alvarlegum tilmælum GRECO frá árinu 2013 til íslenskra stjórnvalda að sjá til þess að íslenskir dómara fái viðeigandi fræðslu og þjálfun um siðferði, heilindi og hvernig koma má í veg fyrir hagsmunaárekstra. Í því sambandi benti GRECO sérstaklega á fámenni íslensks samfélags þar sem fyrir hendi eru rík fjölskyldutengsl og önnur persónuleg tengsl milli

¹ Skúli Magnússon dósent við lagadeild HÍ og formaður Dómarafélags Íslands m.a. um störf nefndarinnar: „Þetta skapar þá tilfinningu að geðþótti ráði mati á umsækjendum og ég lýsi sérstökum áhyggjum af því hvernig nefndin í mati sínu nú fjallar um 9 ára reynslu eins umsækjanda sem dómari við Mannréttindadómstól Evrópu. Íslenskt réttarkerfi setur niður við þá umfjöllun sem þar er að finna um þetta efni.“

manna. Heldur er ekki farið að ábendingum GRECO um að einmenningsdómstólar séu verulega vafasamir út af fámenninu á viðkomandi stöðum og hættu á að viðkomandi dómari innviklist of mikið inn í samfélagið og þar með hættu hagsmunaárekstrum.

B. Opinber gagnrýni á dómssvaldið undanfarin misseri

Málefni dómstóla hafa verið til umræðu síðustu misseri og þeir gagnrýndir. Þess gagnrýni á því miður rétt á sér. Hún er ein birtingarmyndin skipulags- og stjórnunarvanda. Fyrir vikið hefur dregið úr trúverðugleika dómstóla trausti til þeirra. Það sem helst hefur verið gagnrýnt og fjallað um í fjölmiðlum er eftirfarandi:

1. Veikt dómssvald og viðvarandi fjársveldi dómsskerfisins.
2. Of mikið vinnuálag á hæstaréttardómurum sem leiðir til fúsks í störfum réttarsins.
3. Lögbundinni símenntun dómara er ekki sinnt með fullnægjandi hætti.
4. Dómstólar samþykkja nánast allar beiðnir lögreglu um rannsóknarúrskurði og gögn ekki lögð fram fyrir dómi í tengslum við slíkar beiðnir eða finnast ekki hjá dómstólum.
5. Konur vantar í Hæstarétt og tilmæli Sameinuðu þjóðanna 7. mars 2016 til stjórnvalda um tafarlausu fjölgun kvenna í Hæstarétti.
6. Valnefnd, eingöngu skipuð körlum, velur karl hæfastan til að taka sæti í Hæstarétti.
7. Vinnubrögð dómara valnefndarinnar og ósamræmi í álitum hennar.
8. Afstaða dómstóla til þolenda kynferðisofbeldis.
9. Vinavæðing og klíkuskapur ræður för í innviðum dómsskerfisins, þ.á m. geðþóttaákvæðanir um úthlutun mála og val varadómara í Hæstarétti.
10. Málsmeðferð í Aurum málinum, þ.á m. ómerking og heimvísun málsins vegna vanhæfis meðdómara og síðar dómforseta.
11. Mannréttindadómstóllinn hefur margítrekað dæmt íslenska ríkið brotlegt við tjáningarfrelsi mannréttinasáttmálans vegna dóma Hæstaréttar þar sem fjölmiðlafólk hafði verið dæmt í Hæstarétti fyrir skrif sín.
12. Við málsmeðferð í stórum sakamálum hefur verið brotið gegn Mannréttinasáttmála Evrópu og Mannréttindadómstóllinn hefur ákveðið að taka nokkur mál til meðferðar.
13. Gagnrýni á dómsskerfið m.a. um misbeitingu valds er ekki svarað.
14. Lögmenn þora ekki að hafa skoðun á vinnubrögðum dómstóla.

C. Ærið tilefni til að huga að ofangreindum þáttum. Því til stuðnings nokkur dæmi um geðþótta og misbeitingu valds af hálfu stjórnenda dómssvaldsins.

1. Stjórnendur dómstólanna hafa hundsáð skýr ákvæði jafnréttislaga við skipan fulltrúa í valnefnd dómara frá árinu 2009 og báru við sjálfstæði dómssvalds. Einungis karlar hafa verið tilnefndir sem aðalmenn þrátt fyrir ákvæði jafnréttislaga um að tilnefningaraðilar skuli tilnefna bæði karl og konu.
2. Þegar krafist var upplýsinga árið 2014 um hvaða gögn höfðu verið lögð til grundvallar húsleitum og símhlerunum í úrskurðum Héraðsdóms Reykjavíkur kom í ljós að engin gögn voru geymd þvert á fyrirmæli 15. gr. sakamálalaga. Hinir héraðsdómstólarnir geyma gögn í þessum tilvikum enda lagaskylda og mikilvægt fyrir grunaðan mann að geta síðar fengið upplýsingar um á hvaða forsendum var byggt. Ekki síður mikilvægt fyrir dómara (dómssvaldið) sem er sakaður um að hafa kveðið upp úrskurð án þess að lögð hafi verið fram fullnægjandi gögn fyrir niðurstöðunni. Dómstólaráð ákvað að tjá sig ekki og gera heldur ekki neitt í málinu enda andstætt hagsmunum ráðsmanna að tjá skoðanir sem andstæðar eru skoðunum dómstjórans í Reykjavík eða ganga gegn vilja hans.
3. Fleiri en eitt mál hafa komið inn á borð innanríkisráðuneytisins undanfarin ár, a.m.k. allt frá tíð Ögmundar Jónassonar fyrrverandi innanríkisráðherra, vegna meintra ólögmeðra starfshátta héraðsdómstólanna/dómstólaráðs. Ekki hefur verið tekið á þeim málum og þau jafnvel þöggðu

niður m.a. með gerð starfslokasamnings við fyrrverandi framkvæmdastjóra Dómstólaráðs sem sakað hafði tvo dómstólaráðsmenn, sem jafnframt voru dómstjórar, um brot.

4. Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur taldi árið 2014 tvo kvendómara hafa óhlýðnast sér og brotið gegn agavaldi sínu. Í stað þess að fara með málið í þann farveg sem lög um dómstóla kveða á um, þ.e. fyrir aganefnd, þá beindi hann erindi til Dómstólaráðs með kröfu um rannsókn á sjálfum sér, krafðist staðfestinga á lögmæti fyrirskipana hans og dómarnir hefðu gerst sekir um lögbrot. Dómstólaráð ákvað að taka erindið til meðferðar og ráðsmenn töldu sig allir hæfa til að fjalla um málið.
5. Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur réð systurson eiginkonu sinnar í launalaust starf sem lögfræðing haustið 2013 í bága við og kjarasamninga og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hann var síðan ráðinn í fast starf aðstoðarmanns við dóminn í upphafi þessa árs án auglýsingar.² Dómstólaráði og flestum við dóminn var kunnugt um málavöxtu a.m.k. árið 2013. Enginn þorði að segja neitt, enda getur það haft neikvæðar afleiðingar í för með sér fyrir viðkomandi.
6. Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur krafði blaðamann Stundarinnar um nafn heimildarmanns þegar spurt var um hina launalausú ráðningu og ráðningu án auglýsingar og hvatti þannig blaðamanninn til refisverðs verknaðar samkvæmt 25. og 56. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla. Um leið tók dómstjórinn fram að blaðamaður sem hefði spurt hann áður um hið sama hefði greint dómstjóranum „skilmerkilega frá því hver hefði beðið hann um að bera upp spurningarnar við“ hann „og hvers vegna.“³
7. Þegar innanríkisráðuneytið gerði athugasemd árið 2013 við tilnefningu dómstólaráðs á ráðsmanni í endurupptökunefnd með vísan til 3.mgr. 2. gr. laga nr. 15/2013 sem banna að tilnefna m.a. tilnefningu dómara eða starfsmanna dómstóla í nefndina svaraði dómstólaráð því einfaldlega til að í tilnefningu dómstólaráðs hefði að sjálfsgöðu falist að þrátt fyrir setu viðkomandi í ráðinu gæti þessi takmörkun ekki átt við hana. Ráðuneytið lúffaði og skipaði ráðsmanninn í nefndina.

Að mati undirritaðrar hefði skilvirkt eftirlit með stjórnslu dómstólanna og eftirlit með dómstjórum án þeirra sterku hagsmunatengsla og samtryggingar sem nú er við lýði, getað komið í veg fyrir flest þau mál sem hér hafa verið rakin.

Sem dæmi um virðingu sumra stjórnenda dómstóla fyrir lögum og reglum þegar kemur að innra starfi dómstólanna má nefna aðalfund Dómarafélag Íslands árið 2012 þegar fjórir dómarnir, þar af tveir dómstjórar og verðandi dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur, sem sæti áttu í stjórn félagsins, höfðu frumkvæði að þeirri tillögu að sitjandi stjórnarmenn, þeir þar á meðal, skyldu sjálfkjörnir en tvær konur sem einnig höfðu boðið sig fram til setu í stjórninni mættu bítast um eitt sæti sem hafði losnað. Einn dómstjóri til viðbótar bar tillöguna upp kinnroðalaust sem fundarstjóri. Um skýrt brot á samþykktum félagsins var að ræða og meginreglum félagaréttar. Þar sem undirrituð andmælti tillögunni, studd af þremur karldómurum, féllu stjórnarmenn frá tillögu sinni og samþykktu að kosið yrði einnig um þá líka.

D. Dómskerfið er eins og lokuð regla og verður það áfram samkvæmt frumvarpinu.

Dómskerfið er orðið eins konar vandlega lokuð sjálfseignarstofnun, sem lýtur eigin lögmálum og geðþótta, án raunhæfs eftirlits og ábyrgðar, þar sem fámennur einsleitur hópur lögfræðinga fær að ráða hverjir verða dómarnir, hverjir stjórna, hvernig er stjórnað og eiga geðþóttaval um það hvort lögum er fylgt innan dómskerfisins, s.s. jafnréttislögum og málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar. Stjórnendur dómstólanna skáka í skjóli þess að það er ekkert raunverulegt eftirlit með stjórnslu dómstólanna og þeir geta beitt stjórnslulegu valdi sínu til að gera t.d. þeim sem gagnrýna lífið leitt.

²Sjá hér: <http://stundin.is/frett/tengslamadur-domstjora-radinn-i-launalaust-starf-h/>

³Sjá hér: <http://stundin.is/frett/domari-vill-vita-hver-heimildarmadur-stundarinnar/>

Þessi alvarlegi stjórnunar- og skipulagsvandi endurspeglast m.a. í skorti á trúverðugleika og trausti almennings til dómstóla.

Þrátt fyrir vitneskju Innanríkisráðuneytisins um að innra eftirlit héraðsdómstólanna hefur ekki gengið vel undanfarin ár og vísbendingar um skort á reglu- og lögfylgni og hentistefnu í innri starfs dómstólanna, stendur áfram til samkvæmt frumvarpinu að dómvaldið stýri sér sjálft, án nokkurra reglna um skyldu til að lúta m.a. málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar, lýðræðislegu gagnsæi og hvað þá raunhæfu eftirliti.

Frumvarpið leysir m.ö.o. ekki úr stjórnunar- og stjórnsýslulegum vandamálum dómvaldsins. Til stendur að verja umtalsverðum opinberum fjármunum í kostnaðarsamar kerfisbreytingar á dómvaldinu án þess að sé verði að farið hafi fram raunverulegu greining á rótum stjórnunar- og gæðavandans í dómskerfinu og öðrum leiðum, þ.á m. ódýrari leiðum, til úrbóta s.s. með samanburði við stjórnun og skipulag dómstóla í nágrannaríkjum okkar og alþjóðleg viðmið um hvernig skipa þarf ramma um sjálfstætt, óháð og hlutlaust dómvald. Ekki verður séð að framangreint frumvarp leysi grunnvanda dómskerfisins heldur ber það hefðbundin einkenni metnaðarlausrar íslenskrar hentistefnu í frumvarpsgerð, samið af einsleitum hópi fulltrúa „fagaðila réttarkerfisins“. Hér ber löggjafinn ríka ábyrgð. Það er hlutverk löggjafans að tryggja dómstólunum starfsskilyrði í samræmi við hlutverk þeirra, þ. á m. dómurum sjálfstæði og starfsöryggi í samræmi við stjórnarskrána. Dómvaldið, sjálfstæði þess, hlutleysi og óháði er í húfi, og þar með réttarríkið.

Verður nú nánari grein gerð fyrir vanda dómskerfisins, kynntar hugmyndir að betri og ódýrari lausnum auk þess sem gerðar eru athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins, þ.e. þeim er varða stjórnun og stjórnsýslu dómstólanna.

I. Nánar um vandann og hvernig m.a. endurskipulagning og efling héraðsdómstólanna myndi styrkja dómvaldið, auka gæði og draga úr álagi á Hæstarétt

1. Á Íslandi eru 47 dómara æviskipaðir handhafar dómvalds, þriðja þáttar ríkisvaldsins. Það er hlutverk löggjafans að skapa dómvaldinu lagaramma sem tryggir faglega stjórnun þeirra og dómstólunum starfsskilyrði í samræmi við hlutverkið. Skipulag um dómvaldið, stjórnun og starfsemi dómstólanna er á ábyrgð löggjafans. Þetta er vandasamt verkefni. Það snýst ekki bara um fjármuni til kerfisins heldur ekki síður um hvernig haga þarf lögbundnu skipulagi um dómvaldið til að sjálfstæði þess, óháði og hlutleysi sé tryggt og stjórnendur hafi samfélagslega og stjórnarskrárbunda hagsmuni að leiðarljósi í störfum sínum fyrir dómstólanna. Grundvallarforsendur sjálfstæðs dómvalds er m.ö.o. góð löggjöf og góðir dómara.

2. Kerfisbundinn hætta á hagsmunaárekstrum og samtryggingartengslum í núverandi skipulagi. Gildandi löggjöf um dómstólanna felur í sér innbyggða kerfisbundna hættu á hagsmunaárekstrum og samtryggingartengslum. Þessu kerfi vilja innanríkisráðuneytið og "fagaðilar réttarkerfisins" viðhalda samkvæmt frumvarpinu, sbr. m.a. 46. gr. frumvarpsins, sem vikið verður betur að hér á eftir.

3. Dregið hefur úr trúverðugleika dómvaldsins og trausti á því. Þar viljum við ekki vera, hvorki dómvaldið né samfélagið. Það má laga en til þess þarf vandaða endurskoðun á skipan og starfsemi dómstólanna, þ.á m. skipan og hæfni stjórnenda dómstóla, ráða og nefnda dómskerfisins og síðast en ekki síst þjálfun og fræðslu dómara og dómaraefna.

4. Símenntun dómara snýst um réttaröryggi og sjálfstæði dómstóla. Mikilvægt er m.a. að bregðast við ábendingum GRECO-nefndarinnar um dómskerfið frá 28. mars 2013, einkum 100. lið í VI. kafla skýrslu nefndarinnar, þar sem þeim tilmælum var beint til íslenskra stjórnvalda að sjá til þess að íslenskir dómara fái viðeigandi fræðslu og þjálfun um siðferði, heilindi

og hagsmunaárekstra.⁴ Fræðsla um framangreinda þætt er grundvallaratriði í þjálfun og viðhorfum dómara ef ríki vill halda uppi metnaðarfullu, sjálfstæðu, óháður og hlutlausu dómvaldi.

5. Frumvarpið að dómstólalögum leysir ekki vandann í dómskerfinu – róttækari skipulagsbreytinga er þörf. Rándýrt 15 dómara millidómstig án heildarendurskoðunar, þ.á m. á lausnum til að auka gæði afurða (málsmeðferðar fyrir dómi og í stjórnslu dómstólanna), er hvorki fjárhagsleg hagkvæmt eða endilega besta leiðin til að auka gæði dómvaldsins, þ.á m. að mæta m.a. kröfum um milliliðalaus sönnunarfarflu.⁵ Sem dæmi má nefna að ef 1. dómstigið, héraðsdómstólarnir yrðu styrktir og öflug gæðastjórnun innleidd, þ.á m. með innleiðingu sáttameðferðar, myndi áfrýjum og kærnum til Hæstaréttar fækka umtalsvert og þannig draga úr álagi á réttinn.

6. Endurskipulagning og úrbætur á starfsskilyrðum héraðsdómstólanna ætti að vera í forgangi. Ekki verður séð að dómstólafrumvarpið breyti nokkru um óviðunandi starfsskilyrði héraðsdómstólanna. Komi til stofnunar millidómstigs með 15 nýjum dómurum samkvæmt frumvarpinu er sú hætta er fyrir hendi að héraðsdómstólarnir verði "brain drainaðir". Flestir þeirra ef ekki allir myndu væntanlega koma frá héraðsdómstólunum. Erfitt getur verið að fylla skarðið sem þar með myndi myndast í héraðsdómstólunum m.a. vegna slakra starfsskilyrða innan þeirra.

7. Fjölgu dómara og dómstiga er ekki besta lausnin. Sú einhæfa lausn sem gripið hefur verið til undanfarin ár að fjölga ítrekað dómurum, og nú dómstigum og ásamt fjórum héraðsdómurum til viðbótar, til að mæta álagi í dómskerfinu er ekki sú besta; hvorki sú hagkvæmasta né til þess fallin að auka gæði. Endurskipulagning innri starfsemi dómstólanna, þ.á m. deildaskipting, fjölgu löglærðra aðstoðarmanna og annarra faglegra starfsmanna, er verð skoðunar.

8. Sameining héraðsdómstólana átta í tvo dómstóla, Norður- og Suðurþing, þar sem jafnframt yrðu byggðar upp öflugar sérhæfðar deildir dómara gæti eflt og bætt dómkerfið í heild sinni. Engin skoðun virðist hafa farið fram á á forsendum og hagkvæmni þess að reka átta héraðsdómstóla í landinu, þ.á m. tvo á Stór-Reykjavíkursvæðinu, þ.e. í Reykjavík og Hafnarfirði, tvo dómstóla nánast hlið við hlið á Akureyri og á Sauðárkróki og fjóra einmenningsdómstóla. GRECO hefur m.a. bent á hættuna af hagsmunaárekstrum með einmenningsdómstólaskipan. Út frá sjónarhorni gæðastjórnunar er þetta líka vond skipan.⁶ Sem dæmi má nefna að í Noregi var niðurstaðan fyrir mörgum árum að lágmark fimm dómara þyrfti á dómstóla til að tryggja faglegt "niveau".⁷

II. Frumvarpið bætir ekki úr alvarlegum veikleikum í stjórnslu dómvaldsins, þ. á m. skorti á gagnsæi, raunhæfu eftirliti með stjórnendum dómvaldsins og ábyrgð þeirra

1. Ekki fjallað um stjórnslu- og stjórnunarvandamál dómstólanna í frumvarpinu. Í frumvarpinu er ekki vikið að ítrekuðum ábendingum Umboðsmanns Alþings frá 2003 um nauðsyn þess að setja stjórnslu dómstólanna og eftirliti með henni skýrari umgjörð með hliðsjón af málsmeðferðarreglum stjórnsluréttarins. Engin grein er gerð fyrir stjórnun og skipulagi dómstóla í nágrannalöndunum

⁴ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors EVALUATION REPORT ICELAND Adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013). Að finna hér: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)8_Iceland_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)8_Iceland_EN.pdf)

⁵ Sjá t.d. hugmyndir Stefáns Más Stefánssonar, prófessors í 4. töl. Lögmannafélagsins 2015 um einfaldari og hagkvæmari leiðir. Að finna hér: http://www.lmfi.is/files/L%C3%B6gmanna%2015-skj%C3%A1_142287142.pdf

⁶ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors EVALUATION REPORT ICELAND Adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2013). Að finna hér: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)8_Iceland_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)8_Iceland_EN.pdf)

⁷ Sbr. m.a. NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet.

okkar til samanburðar. Heldur ekki vikið að rannsókn og skýrslu Gunnars Helga Kristinssonar prófessors frá 2011 um stjórnslu dómstólanna og ábendingum hans um alvarleg vandamál.⁸

2. Við rannsókn á dómstjóranum í Reykjavík árið 2014 voru allar helstu málsmeðferðarreglur stjórnsluréttarins brotnar, þ.á m. meginreglan um vanhæfi. Innaríkisráðuneytinu er mæta vel kunnugt um það. Dómstólaráð taldi sig ekki vanhæft til að skera úr um valdheimildir dómstjórans, sem setið hafði sem varamaður í ráðinu, og úrskurða um brot dómara gegn lögum. Ekkert væri því til fyrirstöðu í fimm manna ráði að tveir dómstjórar úrskurðuðu um eigin valdheimildir og formaður ráðsins úrskurðaði um agavald eigin yfirmanns. Heldur ekki að einn ráðsmanna tæki afstöðu til hæfis annars ráðsmanns sem fer með agavald yfir honum. Málsmeðferð ráðsins var frá upphafi með ólíkindum og stenst enga skoðun. Í stjórnslu dómstólanna virðist ráðið telja sig óbundið af öllum málsmeðferðarreglum, bæði hvað varðar efni og form.⁹ Rannsóknarinnar er ekki getið í ársskýrslu Dómstólaráðs 2014.

3. Fleiri en eitt mál inn á borð innanríkisráðuneytisins undanfarin ár vegna meintra ólögmeðtra starfshátta héraðsdómstólanna/dómstólaráðs, m.a. í tíð Ögmundar Jónassonar. Auk mín hafa fyrirverandi framkvæmdastóri Dómstólaráðs og fyrirverandi hæstaréttardómari kvartað yfir ólögmeðtum stjórnarháttum. Ekki hefur verið tekið á þeim málum heldur þau jafnvel þöggðu niður eins og áður sagði.

4. Í frumvarpinu eru ekki fullnægjandi tillögur um úrbætur á stjórnslu dómstólanna og eftirliti með henni og stjórnendum dómstólanna. Ekki er t.d. kveðið á skyldu yfirstjórnar dómsýslunnar til að lúta grundvallarreglum stjórnsluréttar, eins og meginreglu um vanhæfi eða öðrum hlutlausum málsmeðferðareglum. Ekki er hugað að lýðræðislegu gagnsæi, virku aðhaldi, raunhæfu eftirlit og ábyrgð stjórnenda dómstóla. Það samræmist ekki meginreglum réttarríkisins og mannréttindasáttmála Evrópu um raunhæft hlutlaust eftirlit með opinberum valdhöfum og ábyrgð þeirra. Heldur ekki stjórnarskrárvörðu sjálfstæðu dómsvalds og sjálfstæði dómara.

5. Áfram stendur til að fela dómurum að kjósa stjórnendur dómsvaldsins einhvern veginn og hafa eftirlit með þeim einhvern veginn. Allt í nafni sjálfstæðs dómsvalds, sbr. t.d. athugasemdir. við 46. gr. frumvarpsins að lögum um dómstóla þar sem vísað er til "sjálfstæði dómstólanna" því til stuðnings að úrlausnir stjórnar dómstólasýslunnar (kollega og undirmanna) vegna kvartana um athafnir sem forstöðumaður dómstóls framkvæmdir í skjóli stjórnunarheimilda sinna sæti ekki endurskoðun utanaðkomandi aðila. „Þykir rétt með hliðsjón af sjálfstæði dómstólanna að mál sem þessi séu eins og framast er unnt leyst innan dómskerfisins sjálfs og er ekki gert ráð fyrir að úrlausnir stjórnar dómstólasýslunnar sæti endurskoðun utanaðkomandi aðila.“ Ekki er útskýrt nánar hvernig þessi skipan treystir sjálfstæði dómsvalds. Það má jafnvel draga þá ályktun að innanríkisráðuneytið og höfundar frumvarpsins telji trúverðugleika dómsvaldsins best gætt með því að þagga gagnrýni og möguleg brot forstöðumanna dómstóla niður innan dómskerfisins.

6. Engar skýrar og fyrirsjáanlegar reglur um eftirlit og ábyrgð stjórnenda æðri dómstólanna. Samkvæmt 46. gr. getur dómstólasýslan veitt dómstjóra héraðsdómstóls skriflega áminningu eða lausn en í athugasemdum um ákvæðið er áréttað að slíkum úrræðum verði hins vegar ekki komið við gagnvart forsetum Hæstaréttar eða Landsréttar enda séu þeir kjörni af samdómurum sínum og sækji ekki umboð sitt til dómstólasýslunnar. Hvorki er kveðið á um eða útskýrt frekar hvernig bregðast eigi við mögulegum brotum forseta Landsréttar eða Hæstaréttar.

⁸ Skýrslu Gunnars Helga er að finna hér:

http://www.domstolar.is/files/Stj%C3%B3rnslu%20d%C3%B3mst%C3%B3lanna_38319180.pdf

⁹ Sjá einnig ábendingu mína til Umboðsmanns Alþingis frá 1. apríl sl. sem ég sendi formönnum allsherjar og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar afrit af 13. apríl sl. Ég er reiðubúin að af afhenda Alþingi öll gögn sem ég hef undir höndum er tengjast málsmeðferð Dómstólaráðs við þessa rannsókn á dómstjóranum í Reykjavík.

7. Áfram óraunhæft og útlokað fyrir starfsmann hvað þá dómara að afhjúpa óheilindi, óvandaða stjórnarhætti og ólögmeta stjórnarhætti þar sem við framangreindar aðstæður er útilokað að dómari eða starfsmaður dómstólanna geti gagnrýnt störf eða verkferla og hvað þá lögbrot í störfum dómstjóra eða yfirstjórnar dómstólanna. Að þessu leyti er réttarstaða opinberra starfsmanna hjá dómssvaldinu einnig lakari en réttarstaða opinberra starfsmanna hjá öðrum ríkistofnunum.

8. Takmarkalaust stjórnarsýsluvald dómssvalds samræmist ekki lýðræðislegum meginreglum um skipan opinberra valdhafa og þjónar ekki réttaröryggi, hagsmunum samfélagsins, borgaranna, dómara og starfsmanna dómstólanna. Þeir síðarnefndu verða samkvæmt frumvarpinu áfram með lakari réttarstöðu en starfsmenn annarra ríkisstofnana.

9. Engar reglur um að stjórnarsýslulögin eða aðrar hlutlausar málsmeðferðarreglur gildi um rannsókn á meintum brotum forstöðumanna dómstóla. Athygli vekur að áréttað er um aganefndina í 9. gr. frumvarpsins að um meðferð mála fyrir nefndinni gildi stjórnarsýslulögin. Hins vegar er ekki minnst á að stjórnarsýslulögin gildi um rannsókn kollegastjórnarinnar (stjórnar dómstólasýslunnar) á lögmæti stjórnháttanna stjórnenda, sbr. 46. gr. frumvarpsins. Þetta er sérstakt því sá grundvallarmunur er þó á að undir aganefnd eru einmitt dómstörf dómara, þ.e. hvernig þeir beita dómssvaldinu, en skv. 46. gr eru undir "stjórnunarstörf forstöðumanns" dómstóls en ekki dómstörf! Samt engin regla um að málsmeðferðareglur gildi eða skyldu til að lúta s.s. stjórnarsýslulögum! Þetta stenst auðvitað ekki og þarf að laga með skýrum ákvæðum um skyldu stjórnenda dómssvaldsins, þ.á m. dómstólasýslunnar, til að lúta hlutlægum málsmeðferðarreglum í starfsemi dómstólasýslunnar.

10. Tryggja verður með lögum að málsmeðferð ráða og nefnda innan dómskerfisins sé í samræmi við meginreglur stjórnarsýslulaga og stjórnarsýslulega endurskoðun óháðra aðila. Grundvallaratriði er að innviðir dómskerfisins og stjórnarsýsluleg meðferð nefnda og ráða innan þess séu með þeim hætti að óhæði og hlutleysi sé tryggt og stjórnarsýsluleg meðferð fullnægi stjórnarsýslulögum og Mannréttindsáttamála Evrópu, sbr. m.a. niðurstöðu MDE í máli Oleksandr Volkov g. Úkraníu frá 27. maí 2013. M.ö.o. þarf að lögfesta skýrar og fyrirsjáanlegar málsmeðferðarreglur um starfsemi stjórnarsýslu dómstólanna (dómstólaráðs) og tryggja gagnsæi, sbr. m.a. IV. kafla, 26.-29. gr. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, m.a. Chapter IV – Councils for the judiciary: Í 28. gr. segir: „*Councils for the judiciary should demonstrate the highest degree of transparency towards judges and society by developing pre-established procedures and reasoned decisions*” og í 29. „*In exercising their functions, councils for the judiciary should not interfere with the independence of individual judges.*”¹⁰ Í skýrslu mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna frá 30. júní 2015 (UN resolution on independence of judges & lawyers) er m.a. lögð rík áhersla á „*the importance of ensuring accountability, transparency and integrity in the judiciary as an essential element of judicial independence and a concept inherent to the rule of law, when it is implemented in line with the Basic Principles on the Independence of the Judiciary and other relevant human rights norms, principles and standards*“.¹¹

11. Ekki gert ráð fyrir að rannsaka þurfi störf stjórnar Dómstólasýslunnar. Miðað við frumvarpið er m.a. ekki gert ráð fyrir einhver, s.s. starfsmenn dómssýslunnar, geti þurft að gera athugasemdir eða kvarta undan stjórnarsýslu stjórnar Dómstólasýslunnar. Reynslan hefur þó sýnt að þörf gæti verið á því. Hvers vegna ætti t.d. réttarstaða opinberra starfsmanna hjá dómssvaldinu að vera lakari en réttarstaða opinberra starfsmanna hjá öðrum ríkistofnunum?

¹⁰ Að finna hér: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

¹¹ Að finna hér: <http://www.icj.org/un-resolution-on-independence-of-judges-lawyers/> UN resolution on independence of judges & lawyers

12. Lögfesta þarf hlutlaust eftirlit með stjórnýslu forstöðumanna dómstóla og yfirstjórnar dómstólanna. Umboðsmaður getur vel gegnt því hlutverki eins og t.d. í Svíþjóð þótt vel komi einnig til greina að kveða á um eftirlits annars konar sjálfstæðs eftirlitsaðila. Þetta er grundvallaratriði og um margt snúið með hliðsjón af sjálfstæðu dómsvald. Því þarf að gefa sér tíma til að skoða vel m.a. með hliðsjón af alþjóðlegum samningum og tilmælum. Lykilatriði er að sá eftirlitsaðili þarf að þannig að sjálfstæði hans sé ekki vafa undirorpið.¹²

13. Það er „útópískt“ að halda að íslenskir dómarar, séu "Übermensch" sem fari létt með eftirlit með kollegum. Ekki frekar en aðrir og ekki síst fámennir valdahópar sem eiga allt undir trúverðugleika, s.s. lögreglumenn. Forsvarsmenn lögreglumanna, sem þó eru miklu fleiri en dómarar, horfast í augu við að slíkt fyrirkomulag gengur ekki og hafa því hafnað eftirlitskerfi þar sem lögreglumenn rannsaka kollega sína. Hér er einnig vert að hafa hliðsjón af skýrslu Feneyjarnefndarinnar frá 16. júní 2014 um "disciplinary responsibility of judges"¹³ þar er m.a. velt upp leiðum til að tryggja að dómstólaráð (judicial councils) hilmi ekki yfir ólögmetta háttsemi dómara, s.s. með því að skipa slík ráð fleiri utanaðkomandi. M.ö.o. er horfst í augu við að dómarar geta verið breyskir eins og allar aðrar manneskjur og hættan á að dómskerfið/dómarar reyni að vernda „heiður hússins“, vini sína og kollega er viðurkennd. Rík áhersla er lögð á að málsmeðferðarreglur og skilyrði fyrir beitingu agavalds og sviptingu embættis af dómara þurfi að vera skýrlega ákveðin í lögum.¹⁴

14. Endurskoða þarf agavald dómstjóra gagnvart héraðsdómurum. Samkvæmt núgildandi dómstólalögum fer dómstjóri héraðsdómstóls með ríkt stjórnunarvald á grundvelli lögbundins „agavalds“ samkvæmt 5. mgr. 16. gr. dómstólalaga og „hlýðniskyldu“ dómara samkvæmt 2. mgr. 24. gr. dómstólalaga. Engin endurskoðun hefur farið fram á þessum ákvæðum, sbr. 4. mgr. 31. gr. frumvarpsins og 2. mgr. 43. gr. Þetta vald er vandmeðfarið í vinnuumhverfi þar sem bæði málaúthlutunar- og stoðþjónustukerfi er ógagnsætt. Það er óviðunandi að dómstjóri geti í

¹²Sjá nánar um Makten över domstolarna – om styrning av oberoende domstolar, <http://svit.se/svit/2014/597>
M.a. segir í lok greinarinnar: „Vid seminariet framfördes idén att ett framtida domarråd skulle kunna överta tillsynen över domstolarna. Här vill jag invända att ensådan ordning knappast skulle stärka intrycket av en fristående och oberoende granskning av domstolarna. Mot bakgrund av den enighet som råder angående domstolars oberoende, som ett särskilt fundamentalt rättsstatligt värde, framstår det som tveksamt att göra granskningen av domstolarnas och domarnas verksamhet till en intern angelägenhet. En grundläggande komponent i tillsynen över förvaltningen är att denna utförs av oberoende tillsynsorgan. Detsamma bör rimligen även gälla tillsynen över domstolarna. Både förvaltningen och domstolarna är viktiga instrument för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på ett likvärdigt sätt. En ordning som innebär att granskningens självständighet kan ifrågasättas riskerar att leda till att förtroendet för domstolarna rubbas. Det är återigen en fråga om legitimitet. Tilltron till verksamheten främjas inte av en – vad som utifrån kan uppfattas som – intern granskning.“

¹³ Að finna hér: <http://www.osce.org/odlhr/120508?download=true>

¹⁴ 3.3 Procedural Safeguards to Protect Judicial Independence 54. The UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers considers that procedures for lifting judicial immunity “must be legislated in great detail and should aim at reinforcing the independence of the judiciary”. 59. The legislator should also consider whether there should be exceptions to these procedural safeguards. Research shows that occasionally, judicial councils tend not to lift the immunity, i.e. give consent to the initiation of criminal proceedings against their peers, which may have a disastrous impact on the reputation of the judiciary as a whole. One way to prevent this situation from occurring could be to involve more “external members”/non-judges in the Council of Judges that may counterbalance the risk of self-protection and cronyism 60and prevent that judges who commit crimes such as corruption or bribery are protected from prosecution. 73. Furthermore, the introduction of such quota target would not reach its intended goal if no gender requirements are introduced in both the nomination process to identify candidates, as well as in the respective rules and procedures governing the election (by the Council of Judges), lot drawing (for civil society representatives) and appointment (by the Jogorku Kenesh and by the President) of the members of the Disciplinary Commission. Að finna hér: <http://www.osce.org/odlhr/120508?download=true>

samskiptum við dómara og undir formerkjum svokallaðs agavalds í raun tekið sér geðþóttavald í skjóli engra eða óljósra verkferla, s.s. um skiptingu verkefna, úthlutun mála, uppritun skýrslna sem teknar eru fyrir dómi, aðstoð löglærðra aðstoðarmanna og meistaranema, deildaskiptingu o.fl. Slíkir stjórnhættir geta leitt til þess að dómara telji sig þurfa að þóknast dómstjóra, meðvitað eða ómeðvitað, sem hefur í för með sér hættu gagnvart sjálfstæði dómara og býður heim tortryggni um að jafnræðis sé gætt. Hvorki í núgildandi lögum né frumvarpinu er kveðið á um samsvarandi agavald forseta Hæstaréttar og Landsréttar gagnvart dómurum á þeim dómstigum.

III. Ákvæði frumvarpsins um stjórnkerfi dómsvaldsins viðhalda því að dómsvaldið sé lokuð regla.

1. Ákvæði frumvarpsins um stjórnkerfi dómsvaldsins, þ. á m. val forstöðumanna dómstóla, skipan stjórnar dómstólasýslunnar, aganefndar dómara og dómaraValnefndarinnar og tilnefningaraðila í þessi ráð og nefndir tryggja ekki fjölbreytileika og fullnægjandi hæfni og þekkingu innan þessara nefnda á viðfangsefnum sínum né eru þau til þess fallin að fyrirbyggja samtryggingartengsl og hagsmunaárekstra sem geta falið í sér spillingarhættur.

2. Tryggja þarf með lögum fagleg störf og stjórnun forstöðumanna dómstóla, stjórna og nefnda dómskerfisins með trúverðugleika og heilindi dómsvaldsins að leiðarljósi. Mikilvægt er að lagareglur um þetta séu til þess fallnar að tryggja faglega störf og stjórnun, fjölbreytileika, gagnsæi, lýðræðislegt skipulag, trúnað og traust. Til reka metnaðarfulla sjálfstæða, faglega, hlutlausu dómstóla þurfa stjórnendur að hafa getu, þekkingu og metnað til að leiða og reka dómstóla í samræmi við framangreindar kröfur um sjálfstæða, hlutlausu og óháða dómstóla. Til þess þarf m.a. að lögbinda faglegt val/ráðningu stjórnenda dómskerfisins, þ.á m. hæfniskröfur og faglegt hæfnismat, eins og t.d. í Noregi,¹⁵ Danmörku¹⁶ og Svíþjóð. Ekki verður séð að það gerist öðru vísi en með því að taka af dómurum valdið til að kjósa stjórnendur sína án frekari skilyrða.

3. Lögfesta þarf a.m.k. skyldu dómstólasýslunnar til að setja hlutlausar reglur um úthlutun mála til dómara og deilda í samráði við forstöðumenn dómstólanna og birtingu þeirra. Án skýringa segir í athugasemdum frumvarpsins um 33. gr. að ekki sé ráðgert að dómstólasýslan setji reglur um úthlutun mála en samkvæmt 18. gr. gildandi dómstólalaga getur Dómstólaráð sett slíkar reglur sem það hefur þó ekki gert – því miður. Það er óviðunandi að dómstjóri geti í samskiptum við dómara og undir formerkjum svokallaðs agavalds í raun tekið sér geðþóttavald í skjóli engra eða óljósra verkferla. Það er ekki síður mikilvægt út á við að málum sé úthlutað eftir fyrirfram ákveðnum reglum, t.d. með lotterí og að úthlutun mála eigi sér ekki stað eftir sérstöku mati.¹⁷ Hér má hafa hliðsjón af úthlutunarreglum á hinum Norðurlöndunum og laga- og regluhverfi um þær.

4. Hvorki er fjallað um né tekið á veikri stöðu kvenna í dómskerfinu. Athygli vekur að þrátt fyrir að sterkar vísbendingar um að það halli á konur í dómkerfinu, þ.á m. ítrekaðar ábendingar alþjóðlegra stofnana, s.s. Sameinuðu þjóðanna um það og tilmæli til íslenskra stjórnvalda um úrbætur, síðast í mars sl.,¹⁸ er ekki vikið að því vandamáli í frumvarpinu eða hvernig fjölga eigi konum í ráð og nefndir

¹⁵ T.d. hefur norska dómstólaráðið skilgreint eftirfarandi hæfnisviðmið/kröfur til dómstjóra: „Faglig kompetent, resultatorientert, medarbeiderorientert, brukerorientert og utviklingsorientert“, sjá nánar hér <https://www.domstol.no/to/uto/5-Tidligere-yrkeserfaring/>

¹⁶ Hæstiréttur Danmerkur kýs þó forseta réttarsins eftir því sem ég best veit.

¹⁷ Hér er höfð hliðsjón norska Delrapport nr. 10 norsku Domstoladministrasjonen: Tilfeldighetsprinsippet, bls. 108 o.áfr. Að finna hér:

https://www.domstol.no/globalassets/upload/internett_fillister/da/publikasjoner/rapporter/rapporter-2010-og-tidligere/delrapporter-lok-prosjekt-pdf.pdf

¹⁸ Sjá hér: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ISL/CEDAW_C_ISL_CO_7-8_21662_E.pdf

dómskerfisins, hvað þá Hæstarétti. Þetta þarf að skoða betur. Í skýrslu mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna frá 30. júní 2015 UN resolution on independence of judges & lawyers er rík áhersla m.a. lögð á rík áhersla á að kynjajafnvægi sé ein af forsendum sjálfstæðs og hlutlauss dómssvalds.¹⁹ Sömu sjónarmið og áherslur er að finna í fyrrgreindri Feneyjarskýrslu m.a. því til stuðnings að mikilvægt sé að jafna stöðu kynjanna í nefndum innan dómskerfisins.²⁰

5. Stjórn dómstólasýslunnar er kollega- og undirmannastjórn ásamt einum fulltrúa ráðherra. . Skipan og tilnefningaraðilar í fimm manna stjórn dómstólasýslunnar samkvæmt 5. gr. frumvarpsins tryggir ekki faglega, hlutlausa stjórnun og sérþekkingu. Í frumvarpinu eru engar faglegar hæfniskröfur eða viðmið.

6. Í yfirstjórn dómssvaldsins er rík þörf á a.m.k. tveimur stjórnarmönnum sem búa yfir reynslu og þekkingu á stjórnun og hafa auk þess engin hagsmunatengsl við dómskerfið. Stjórn dómstólasýslunnar þarf að vera þannig skipuð að þar komi saman þekking ólíkra stjórnarmanna sem sé til þess fallin sameiginlega að móta sterka og farsæla framtíðarsýn fyrir dómssvalið, stuðla að framförum, trúverðugleika og trausti dómssvaldsins. Þörf er á sérfróðum mönnum sem standa utan við kerfið sem hafa forsendur til að færa fram ný sjónarmið og efla umræðu um málefni dómskerfisins. Auknar faglegar kröfur til stjórnarmanna dómstólasýslunnar ættu að geta stuðlað að vandaðri undirbúningi mála, skoðanaskiptum og rökstuðningi fyrir ákvörðunum. Nauðsynlegt er að lögfasta að stjórn dómstólasýslunnar sé skipuð jafnt konum og körlum. m.a. að kvendómarar sitji í slíkri yfirstjórn þannig raunin verði ekki sú að konurnar í stjórn dómstólasýslunnar verði fulltrúi ráðherra eða fulltrúi starfsmanna.

6. Til að tryggja hlutlaust og faglegt val á dómurum og fjölbreytni í dómarahópnum þarf valnefndin að vera skipuð mjög vel hæfu fólki með ólíka þekkingu og reynslu, ekki bara af lögfræði- og dómstörfum heldur m.a. líka sérþekkingu á sviði ráðninga. Fyrirbyggja þarf samtryggingartengsl í dómara-valnefndinni. Það er ekki gert í frumvarpinu en samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að valnefnd dómara verði tilnefnd af Hæstarétti, Landsrétti, Dómstólasýslunni, Lögmannfélagi Íslands og Alþingi. Þetta eru of einlitir tilnefningaraðilar. Núverandi skipan þar sem nefndarmenn hafa lengi vel verið bara karllögfræðingar tilnefndir af Hæstarétti, Dómstólaráði, Lögmannafélaginu og Alþingi, gefur ekki tilefni til að ætla að þessi tilnefningaraðilar hafi fjölbreytni, þ.á m. kynjajafnrétti, að leiðarljósi. Heldur ekki niðurstöður dómnefndarinnar hingað til.

7. Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að tilnefningaraðilar í nefnd um dómara-störf (aganefnd) verði dómstólasýslan, Dómarafélag Íslands og lagadeildir víð íslenska háskóla. Það er

¹⁹Emphasizing also that an independent and impartial judiciary, objective and impartial prosecution services and an independent legal profession, which foster a balanced representation of men and women and the establishment of gender-sensitive procedures, are essential for the effective protection of women's rights, including protection from violence and revictimization through court systems, to ensuring that the administration of justice is free from gender-based discrimination and stereotypes, and to a recognition that both men and women benefit when women are treated equally by the justice sector. Að finna hér: <http://www.icj.org/un-resolution-on-independence-of-judges-lawyers/> UN resolution on independence of judges & lawyers.

²⁰ 71. First and foremost, the OSCE/ODIHR and the Venice Commission welcome the genuine attempt to introduce provisions to achieve a more balanced representation of both genders in the composition of the Disciplinary Commission, which is in principle a laudable step. 73. Furthermore, the introduction of such quota target would not reach its intended goal if no gender requirements are introduced in both the nomination process to identify candidates, as well as in the respective rules and procedures governing the election (by the Council of Judges), lot drawing (for civil society representatives) and appointment (by the Jogorku Kenesh and by the President) of the members of the Disciplinary Commission. Að finna hér: <http://www.osce.org/odihr/120508?download=true>

einmitt áréttað að nefndin skuli vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum. Í því ljósi og fyrrgreindra sjónarmiða um mikilvægi þess að fyrirbyggja kerfisbundna hagsmunaárekstra og samtryggingartengsl ætti að afnema regluna um að lagadeild HÍ eða lagadeildir háskólanna tilnefni í nefndina. Það er óviðunandi og ekki til þess fallið að skapa trúnað og traust um störf nefndarinnar að akademískir starfsmenn lagadeildanna, sem iðulega hafa jafnhliða störfum sínum í aganefndinni sótt um dómaraembætti, taki m.a. afstöðu til kvartana um störf dómara. Hér verður einnig að horfa til þeirrar íslensku sérstöðu að nokkuð er um það að dómarar, þ.á m. hæstaréttardómarar, gegna föstum akademískum störfum við lagadeildir háskólanna. Það er því ekki sjálfgefið að lagadeildir háskólanna og starfsmenn þeirra eigi að gegna sérstöku hlutverki í stjórnun dómstólanna og eftirliti með störfum dómara og stjórnenda dómstóla.

8. Og loks til þess að auka lýðræðislega umræðu, aðhald og gagnsæi með starfsemi dómsvaldsins og stjórnendum er rétt að **lögfesta ársfund dómstólanna** þar sem fram færu kosningar í stjórn dómstólasýslunnar í kjölfar umræðu um störf hennar, þ. á m. um ársskýrslu ráðsins.

Reykjavík, 12. maí 2016.



Áslaug Björgvinsdóttir

aslaugbjorgvinsdottir@simnet.is

s. 863 7161

Fylgiskjöl:

1. Ábending undirritaðrar, Áslaugar Björgvinsdóttur, til Tryggva Gunnarssonar 1. apríl sl. um eftirlit í dómskerfinu samkvæmt frumvarpi um dómstóla.
2. Ábendingar undirritaðrar, Áslaugar Björgvinsdóttur, til GRECO (Group of States against Corruption) um kerfisbundna veikleika í íslenska dómskerfinu 12. mars 2015
3. Yfirlit á íslensku um helstu athugasemdir í fylgiskjali nr. 2.

Síminn

aslaugbjorgvinsdottir@simnet.is

Eftirlit í dómskerfinu samkvæmt frumvarpi um dómstóla

Frá : Áslaug Björgvinsdóttir
<aslaugbjorgvinsdottir@simnet.is>

fös., 01. apr., 2016 13:03

Efni : Eftirlit í dómskerfinu samkvæmt frumvarpi um
dómstóla

Til : tryggvi@umb.althingi.is

Sæll Tryggvi,

innanríkisráðherra hefur lagt fram frumvarp til laga um dómstóla. Ég sé á vef Alþingis að umboðsmaður Alþingis er ekki á lista yfir þá sem allsherjarnefnd hefur sent frumvarpið til umsagnar en tel ég þó fullt tilefni til.

Í frumvarpinu er ekki minnst á ítrekaðar ábendingar þínar og tilmæli varðandi stjórnarsýslu dómstólanna og skort á eftirliti með henni. Ekki heldur brugðist við þeim í frumvarpinu með úrbótum.

Ekki er gerð tillaga um úrbætur er lúta m.a. að málsmeðferðarreglum, s.s. grundvallarreglu um vanhæfi. Ekki er hugað að lýðræðislegu gagnsæi, virku aðhaldi, raunhæfu eftirlit og ábyrgð. Slíkt kerfi samræmist ekki meginreglum réttarríkisins og mannréttindasáttmála Evrópu um raunhæft hlutlaust eftirlit með opinberum valdhöfum og ábyrgð þeirra. Heldur ekki stjórnarskrárvörðu sjálfstæðu dómsvald og sjálfstæði dómara. Við slíkar aðstæður er útilokað að dómari eða starfsmaður dómstólanna geti gagnrýnt störf eða verkferla og hvað þá lögbrot í störfum dómstjóra eða yfirstjórnar dómstólanna. Áfram verður praktískt óraunhæft og útlokað fyrir starfsmann hvað þá dómara að afhjúpa óheilindi, óvandaða stjórnarhætti og ólögmetra stjórnarhætti. M.o.ö. útilokað að afhjúpa spillingu í dómskerfinu.

Þetta er alvarlegt mál. Ekki síst þegar fyrir liggur að IRR veit mæta vel að innra eftirlit héraðsdómstólanna hefur ekki gengið vel undanfarin ár og að skortur er á lögfylgni í stjórnarsýslu héraðsdómstólanna. Fleiri en eitt mál hafa komið inn á borð IRR undanfarin ár, a.m.k. allt frá tíð Ögmundar Jónassonar, vegna meintra ólögmetra starfshátta héraðsdómstólanna/dómstólaráðs. Ekki hefur verið tekið á þeim málum heldur þau þögguð niður, m.a. þegar gerður var starfslokasamningur við fyrrverandi framkvæmdastjóra dómstólaráðs 2011 en hún hafði sakað tvo dómstjóra og ráðsmenn um brot. Þessi starfslokasamningur, þ.á m. forsendur hans, hafa ekki verið uppi á borðum. Árið 2014 fór fram rannsókn á dómstjóranum í Reykjavík þar sem allar helstu

málsmeðferðarreglur stjórnarsýsluréttarins voru brotnar, þ.á m. meginreglan um vanhæfi. IRR er líka kunnugt um það. Það upplýsti ég ráðuneytið og ráðherra um fyrir rúmu ári. Eins og þú veist sagði ég embættinu lausu sl. vor þegar ég áttaði mig á skeytingarleysi ráðuneytisins og að breytinga væri ekki að vænta á næstu misserum. Þar reyndist ég sannspá.

Í athugun þinni í svokölluðu lekamáli nefndirðu m.a. að síðustu ár hefði verið lögð aukin áhersla á gagnsæi í opinberri stjórnarsýslu og að hvatt hefði verið til þess að opinberir starfsmenn sem telja sig hafa vitneskju um lögbrot eða annað sem hefur ekki verið í samræmi við reglur og vandaða starfshætti í stjórnarsýslunni upplýsi hlutaðeigandi eftirlitsaðila um slíkt. Ég upplýsti innanríkisráðuneytið um óvandaða og ólögmæta stjórnarhætti dómstjóra og dómstólaráðs fyrir rúmu ári síðan og nefndi fleiri dæmi en ólögmæta málsmeðferð ráðsins í því sambandi. Ráðherra og embættismenn ráðuneytisins töldu þessi málefni dómstóla ekki eiga heima á borði ráðuneytisins. Það hlýtur að teljast alvarlegt mál. Hvern á dómari að upplýsa? Spurning m.a. hvort Alþingi eigi ekki að grípa hér inn í og setja skýrar reglur um stjórnhætti dómstólanna, þ.á m. með hliðsjón af ábendingum umboðsmanns.

Með kveðju,
Áslaug Björgvinsdóttir

**Observations from Ms Áslaug Björgvinsdóttir, District Judge in Reykjavík,
regarding follow up to the Fourth Evaluation of Iceland
by the Group of states against corruption (GRECO).**

Having been a member of the Icelandic judiciary for a number of years¹, I have become increasingly concerned about the structural deficiencies that hinders the proper functioning of one of the three pillars of a democracy. These have become more apparent in recent years and have much relevance to the theme that is the focus of this evaluation round by GRECO.

In this context, I would in particular like the GRECO Evaluation Team to be aware of the following weaknesses in relation to Evaluation IV and the ensuing compliance process:

Experts to the bench (recommendation v):

1. The problem set out in recommendation v continues to be an important loophole. There are no procedures in place to ensure that the selection and appointment of experts to the bench preserves the principle of judicial independence and prevents conflicts of interest from occurring. Currently no rules can be found in legislation or the work processes of the district courts regarding background checks to ensure experts' impartiality, credibility and integrity in their temporary roles as judges. In addition, there is no framework or guidelines for experts regarding their roles and judicial responsibilities connected to judicial hearings. It is evident that training on judicial deontology needs to be expanded to experts on the bench, given the weight that their decisions have in the adjudication of a given case and the credibility of the court system.
2. With the increase in the amount of complex cases, the system surrounding the selection and appointment of experts is challenged and its inherent weaknesses exposed. There have been two recent high profile criminal cases where the proper neutrality of the selected experts have been questioned and, accordingly, resulted in a claim during the appeal procedure that the case should be remanded back to the District Court of Reykjavík. These cases have been the subject of media discussion and have been placed in a negative light in respect to the judiciary.

Ethics and training (recommendation vi):

3. There is no systematic in-service training on integrity matters. Within the judiciary there is no entity responsible for the continuous education of judges at all levels of the judiciary. The Judicial Council is only the highest authority when it comes to the district courts and is responsible only for the continuous education for district court judges. No formal continuous education is on offer for Supreme Court judges and no monetary resources are allocated for this purpose. In addition, the heavy workload of the Supreme Court judges practically hinders them from seeking continuous education. The courts themselves have very limited resources available to afford training for their judges, domestically or abroad. The Continuous Educational Plan and a Career Development Plan for district court judges and other university educated that was approved by the Judicial Council in 2014, does not include any chapter on deontology or integrity subjects. Currently there is no training and continuous education in the field of ethics, integrity and conflicts of interest of judges and for potential judges. This implies that there is an underlying lack of understanding of the importance of these aspects and a lack in the acknowledgement of these subjects as a bases for the credibility of the legal system and judicial independence.
4. In 2012, the Judicial Council established an Expert Council, composed of three judges responsible for organising courses in cooperation with the Judicial Council. The Expert Council has not incorporated the GRECO recommendations from March 2013 that judges are provided with

¹ Deputy Judge (1994-1998); Director of the Judicial Council from its establishment 1998 until 2000; appointed as an Interim Judge (1 September 2009–March 2010); and appointed to the bench as of 15 May 2010.

appropriate training and counselling services on ethics, integrity and the prevention of conflicts of interest.

5. Moreover, there is no initial training for professionals who become judges; they are very much left on their own as they take office. The one exception is the recent introduction of an informal mentoring system at the District Court Reykjavik, which means that recent appointees can seek advice from a “mentor” who is one of their colleagues. However, the role and duties of mentors are not clearly defined and their contributions depend on their person, time and qualifications. Newly appointed judges and interim appointed judges do not go through an organised induction process that assists them with their integration into the new work environment; this is the case independent of their level of experience. There is a general lack of formal information sharing. From day one, newly appointed judges and interim judges are expected to be able act and be as competent as experienced judges; for example, they are expected to handle child custody cases and cases relating to police investigation methods involving custody and phone tapping, without having received any practical and formal training. Members of the Bar have criticized that 99,3% of applications concerning the allowance of phone tapping by the police have been granted by the district courts (869 out of 875 applications were granted in the years 2008-2012). In part, this can be traced back to poor design surrounding the work environment of judges. In four of the remote district courts of Iceland, the court is composed of a single judge, who acts, as a judge and the “chief” judge”, who at times has little or no prior bench experience. Because of geographical isolation, fewer applicants apply for these judge/chief judge positions; but this is one way for judges to get into the system as they can apply for a transfer to urban courts after 3 years of duty.
6. As a matter of fact, the judicial system in Iceland has suffered from important budget cuts affecting the opportunities of Icelandic judges to participate in courses and seminars on offer here and abroad. In the year 2012, the Judicial Council decided to discontinue participation in Continuous Education organised by the Nordic Court Administrations (SEND) without any recorded discussions or recorded explanations. One of the biggest problems within the Icelandic judiciary today is the lack of resources made available for the training and education of judges and resources for the courts.
7. It can be noted that there is currently little or no involvement of judges in defining and discussing their ethical framework and independence. The Judicial Council has created a Code of Conduct for “employees” of the district courts in Iceland that was approved on 14 February 2014. Since then, no specific effort has been made to implement or promote the Judicial Council’s Code of Conduct. It seems that after the Code was issued, it was believed that its mere distribution will suffice. No further training, guidance, or internal discussions have taken place or is planned or scheduled in the near future. It should be highlighted that the Judicial Council’s role in promoting ethics and training needs to be significantly strengthened.
8. There are also weaknesses regarding the execution, implementation and dissemination of work done by the Judicial Council. An important area which the Council has failed to implement concerns the development of rules regarding case allocation in district courts. Such rules have not been developed even though the Council is empowered to do so by the Act on the Judiciary, Article 18 (see Paragraph 14 below). It is also true that the Council seriously lacks the necessary resources to effectively fulfil its legal functions. It has a Director and one employee. The Council members do their work in addition to their regular judicial duties; therefore, there is an obvious gap between working conditions and statutory functions.

Serious systematic problems concerning judicial accountability and the functioning of the administration of the judiciary (disciplinary proceedings):

9. The issue of the disciplinary authority of the chief judges over the district court judges according to Article 16(5) of the Act on the Judiciary, and the so called “obedience rule of district court

judges” according to Article 24(2) of the Act, in addition to the supervision and enforcement role of the Judicial Council for chief judges according to Article 16(4), raise serious concerns relating to the independence of each individual judge, which also reflects on the independence of the judiciary.

10. The Act on the Judiciary No. 15/1998 regulates supervisory role of the Judicial Council over chief judges. According to Article 16 (4), the Council has the authority to take action and may suggest that a chief judge be relieved from duty. At the same time, the law states that the chief judges select two of the five members of the Judicial Council from their peers. Since the implementation of the said Act in the year 1998, the Chair of the Council has, at least for most of the time, been a judge of the District Court of Reykjavik; thereby, falling under the disciplinary authority of the Court’s Chief Judge in accordance to Article 16(5). At the same time, the other member judge, who was elected by the District Court judges, has often been under the disciplinary authority of another district court’s chief judge who also acts as a member of the Judicial Council. Conflicts of interests are prevalent in a system of this nature. The Council can therefore neither be impartial, nor independent insofar as supervisors and supervisees coincide. It is interesting to note that since the law’s implementation in 1998, no more than one female judge has been selected as a member of the Council and this reflects a strong existence of patriarchy within the Icelandic judicial system.
11. As a matter of fact, the composition and functioning of the Judicial Council needs to be reviewed and its accountability ensured. The Icelandic Ombudsman has, since 2003, pointed at in several of his annual reports that there is a need for legislation to set in place a clear mechanism for supervising the administration of the Courts, both in relation to the administration of chief judges and the Judicial Council. It is interesting to note that in a letter to the Ombudsman in 2003, the Council referred to Article 16(4) of the Act on the Judiciary and stated that its disciplinary authority represents a sufficient mechanism of control over the conduct and administration of the chief judges.
12. The aforementioned authority of the chief judges over the district court judges is problematic as the working environment of the courts is characterised by little as to no transparency in terms the assignment of cases and the availability or processes of support services. It is inappropriate that a chief judge can interact with fellow judges in his supervisory and disciplinary authority role arbitrarily under conditions where no guidelines or clear processes are in place. This applies to, inter alia, the following: the division of work, assignment of cases, the typing up of court reports, judge assistants, law students on internships, and the establishment of divisions relating to certain cases. Arbitrary court governance can result in office politics affecting the independence of judges and causing doubt surrounding the requirement of equal treatment of judges in terms of Article 18(1) of the Act on Judiciary.
13. If a judge is of the opinion that misconduct has taken place on behalf of a chief judge, her or his only remedy is to refer the complaint to the Judicial Council where supervisors and supervisees decide on the power of the chief judge, according to Article 16(4). Therefore, it is clear that there is no rational avenue available for district court judges under these circumstances.
14. As described, there are systematic shortcomings in relation to conflicts of interest in the supervision and disciplinary processes. This issue is exemplified by the fact that in the beginning of 2014, a dispute arose between the Chief Judge of the District Court of Reykjavik on the one hand, and two female District Court Judges², on the other hand, regarding the Chief Judge’s demand that the two judges undergo a medical examination by an ad hoc doctor who was selected solely by the Chief Judge. The two judges were absent from work as a result of a car accident that occurred on their way home from work. The judges suffered whiplash; one of the judges experiencing this type of injury for the second time. Prior to the enquiry, medical certificates had

² One of who is the author of this text.

been submitted certifying the temporary inability of the judges to work as result of the accident. Consequently, they did not comply with the Chief Judge's request for a medical examination. They were of the opinion that the Chief Judge compromised their credibility by questioning the medical certificates and that his conduct was unreasonable.

15. The Chief Judge claimed that the judges were in breach of, inter alia, the obedience rule according to Article 24(2) of the Act on Judiciary. Instead of referring the case to the Committee on Judicial Function, the Chief Judge chose to refer it to the Judicial Council according to Article 16(4) of the said act and did so on 11 June 2014 with a letter requesting an enquiry. Therefore, the Chief Judge submitted an enquiry to a Council in which he sat as an alternate member for the Chief Judge of the District Court of Reykjanes and in which he requests an "impartial evaluation" of his own conduct regarding the case. The Chair of the Council acts as a Judge of the Reykjavik District Court. Therefore, he is subjected to the authority of the Chief Judge. The Chief Judge informed the Judicial Council that he had consulted the Director of the Council and the Chief Judge of the District Court of Reykjanes prior requesting the two judges to undergo the medical examination. When the case commenced, the Chief Judge of the District Court of Reykjanes took an active seat in the Council. The Council does not represent an impartial and independent forum for cases where supervisors and supervisees coincide or where decisions are made on the legal powers of chief judges over judges and the performance of the latter.
16. The Judicial Council considered itself to be competent to proceed with the enquiry regarding the lawfulness of the chief judge's actions towards district court judges and accordingly whether the judges were in breach of the obedience rule in accordance with Article 24(2) of the Act on Judiciary. By doing so, the Judicial Council has disregarded procedures and guarantees established by law for disciplinary cases. The Council afforded the two judges the opportunity to express their view. However, the Council did not forward the letter of 11 June 2014 to one of the judges. The said judge expressed her views which were made known to the Chief Judge. The Chief Judge submitted his answer along with further particulars and this information was, once again, not forwarded to the said judge for comments prior to the decision of the Council.
17. The Judicial Council did not take account of the main principles of administrative procedural law, inter alia, grounds for disqualification based on partiality, the right to be heard and to defend oneself, proper examination, and statement of reasons. The Act on the Judiciary contains no reference that the Administrative Procedure Act No. 37/1993 applies to the administration of the judiciary. No procedural guidelines or rules have been implemented regarding the operations of the Judicial Council, as recommended in Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independent, efficiency and responsibilities, Chapter IV on "Councils for the judiciary" where it is stated: *Councils for the judiciary should demonstrate the highest degree of transparency towards judges and society by developing pre-established procedures and reasoned decisions and in exercising their functions, councils for the judiciary should not interfere with the independence of individual judges.* In this regard, the credibility and integrity of the judicial administration is equally important as is the credibility and integrity of the court procedure and court judgments.
18. No direct references are made in laws to the possibility of lodging a complaint with the Althing Ombudsman on the proceedings of the Judicial Council. Article 3 of Act No. 85/1997 on the Althing Ombudsman states that the Ombudsman's jurisdiction shall not extend to the proceedings of the courts of law. The Althing Ombudsman has three times in his yearly reports noted that there is a need to review the law regarding the jurisdiction of the Althing Ombudsman (2003, pp. 24-27; 2009 pp. 17-18; 2012, pp. 20-23). In Case No. 6545/2011 it is stated that the Ombudsman sent a letter to the Ministry of the Interior pointing out that the Minister should consider whether it was time to create a clearer framework for judicial administration in light of the main principles of administrative procedural law. In the letter, the Ombudsman emphasises that legal certainty and

legal protection are to be afforded to the public and refers to the importance of the role of the judiciary in society as respecting the rule of law.

19. The issue of members of the Council being involved in disciplinary decisions raises important questions as to neutrality of the outcome and the lack of real democracy within the judiciary when there are clear elements of self-control within the system. A system of “checks and balances” needs to be in place in the judiciary. The current system reflects a system characterised by oligarchy instead of democracy.
20. The institutional basis of the judicial system and administrative procedure of judicial councils and committees should consist of fundamental principles of impartiality and independence, and administrative procedure within in the judicial system should comply with the principles of administrative procedural law. The independent monitoring of judicial administrative bodies needs to be guaranteed. The judgment of the European Court of Human Rights in the case of Oleksandr Volkov v. Ukraine of 27 Mai 2013 refers to serious violations and deficiencies regarding the functioning of the Ukrainian judiciary which can be reflective of Icelandic judicial system.
21. No description is to be found on the qualifications of a chief judge in laws or regulations. Iceland is the only Nordic country where judges select a chief judge from their peers within the same district court.

To sum up, I would like to emphasise that the state of the judiciary in Iceland remains a strong concern. For Iceland to continue to function as a democratic nation that respects the rule of law it needs review in order to create a proper functioning judiciary in the areas discussed in this observation.

I remain at GET’s disposal and both hope and trust that the evaluation procedure will bring about much needed change

Reykjavik, 12 March 2015



Áslaug Björgvinsdóttir
District Judge
District Court of Reykjavik
Reykjavik Court House at Laekjartorg
150, Reykjavik
Iceland

Samantekt á ábendingum Áslaugar Björgvinsdóttur til GRECO 12. mars 2015 með hliðsjón af tilmælum GRECO frá mars 2013. (Observations from Ms Áslaug Björgvinsdóttir, District Judge in Reykjavík, regarding follow up to the fourth Evaluation of Iceland by the Group of states against corruption (GRECO).

Fylgiskjal nr. 3 með umsögn um frumvarp til laga um dómstóla, þingmál nr. 615, þskj. nr. 1067.

1. Alvarlegir kerfisbundnir veikleikar í stjórnkerfi og stjórnýslu íslenska dómskerfisins. Ekki til staðar formlegir ferlar um faglegt val meðdómara og skortur á þjálfun og fræðslu þeirra. Mikil fjölgun stærri og flókinna sérhæfðari mála hefur reynt enn frekar á kerfisbundna ágalla að þessu leyti og leitt til ómerkinga mála, m.a. Aurum málsins sem fjallað var um með neikvæðum hætti í fjölmiðlum.

2. Enginn skipulagsbundin fræðsla og þjálfun fyrir dómara og dómaraefni um siðferði, heilindi og hagsmunaárekstra, eins og GRECO hafði mælt fyrir um. Afhjúpar undirliggjandi skilningsleysi á mikilvægi þessarar þátta sem eru grundvallarforsenda trúverðuleika dómsvalds og sjálfstæði þess.

3. Gerð grein fyrir alvarlegum kerfisbundnum vandamálum hvað varðar eftirlit og ábyrgð og stjórnýslu dómsvaldsins, þ.á m. lögbundum innbyggðum hagsmunaárekstrum í skipan dómstólaráðs.

4. Gerð grein fyrir ítrekuðum ábendingum Umboðsmanns Alþingis frá 2003 um mikilvægi þess að að Alþingi setji skýrar reglur um málsmeðferðarreglur stjórnýslu dómstólanna og eftirlit með henni, bæði hvað varðar stjórnýslu dómstjóra og dómstólaráðs. Ekki brugðist við ábendingum hans.

5. Lélegum starfsskilyrðum héraðsdómara lýst. Óagnsæi hvað varðar úthlutun mála og aðgang að stoðþjónustu, s.s. úthlutun mála og skiptingu verkefna, þjónustu aðstoðarmanna og ritara.. Ekki til staðar formleg ferli um skipulag og vinnubrögð. Hentistefna og geðþóttastjórnun, m.a. við úthlutun mála, í boði sem leiðir til "office politics", áhrifa á sjálfstæði dómara og skapar vafa um jafnræði dómara.

6. Kerfisbundnir gallar skapa hagsmunaárekstra í eftirlits- og agamálum.

7. Dómstólaráð eini lögbundni farvegurinn fyrir dómara sem telur dómstjóra hafa gerst sekur um óvandaða eða ólögmeta stjórnarhætti. Dómstólaráð skipað dómstjórum og undirmönnum þeirra en samt ætlað með lögum að fjalla um lögmæti stjórnunarheimilda dómstjóra.

8. Frá stofnun dómstólaráðs 1998 aldrei setið fleiri en einn kvendómari af hálfu dómara sem kjósa dómara og dómstjóra í ráðið. Bendir til þess að dómskerfið sé karlaveldi (patriarchy).

9. Í rannsókn dómstólaráðs á dómstjóranum í Reykjavík árið 2014, sem stofnað var til að kröfu dómstjórans sjálfs, fór ráðið ekki að málsmeðferðareglum stjórnýsluréttar, þ.á m.a meginreglu um vanhæfi. Í lögum um dómstóla ekki kveðið á um að stjórnýslulögin gildi um málsmeðferð í stjórnýslu dómstólanna. Engar reglur settar um starfsemi dómstólaráðs eins og t.d. tilmæli er um í Recommendation CM/Rec (2010)12.

10. Engin ákvæði í dómstólalögum um möguleika til að kvarta við Umboðsmann Alþingis yfir stjórnýslu dómstólaráðs, sbr. fyrrgreindar ábendingar Umboðsmannsa í ársskýrslum 2003, 2009 og 2012 og sinnuleysi um þær.

11. Trúverðuleiki og heildini stjórnýslu dómsvaldsins jafn mikilvæg og trúverðuleiki og heildindi málsmeðferðar fyrir dómi og dómsúrlausnir.

12. Það að dómstólaráðsmenn hefði tekið til meðferðar ágreining um hvort dómara hefðu óhlýðnast fyrirskipunum dómstjóra að beiðni dómstjórans í Reykjavík undir formerkjum beiðni um rannsókn á sjálfum sér vekur alvarlegar spurningar um hlutleysi og meðferð dómsvaldsins á sjálfstjórn sinni. Skortur á "check and balances" innan dómsvaldsins. Dómkerfið beri fremur einkenni fámennisstjórnkerfis en lýðræðis.

13. Stofnanalegur grundvöllur dómsvaldsins og stjórnýsluleg meðferð dómstólaráðs og annarra nefnda inn dómskerfisins þarf að byggja á grundvallarmeginreglum um hlutleysi og sjálfstæði og stjórnýsla dómsvaldsins þarf að lúta málsmeðferðareglum stjórnýsluréttar.

14. Engar faglegar hæfniskröfur gerðar til dómstjóra. Hvorki samkvæmt lögum eða öðrum reglum. Ísland eina Norðurlandapjóðin þar sem héraðsdómarar á viðkomandi dómstól kjósa dómstjóra úr sínum hópi.