

Nefndasvið Alþingis,
b.t. velferðarnefndar,
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 31. október 2020.

Efni: Umsögn um 159. mál, þingskjal 160, frv. til laga um breytingu á lögum nr. 80/1938.

Vísað er til ofangreinds frumvarps til breytinga á lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur og veitts frests til skila á umsögn um frumvarpið. Undirritaður óskar eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við efni frumvarpsins.

I. Um 2. og 6. mgr. 2. gr. frv.

Í 2. gr. frv. eru áformaðar breytingar á 39. gr. laga nr. 80/1938, varðandi skipun Félagsdóms. Í 2. mgr. 2. gr. er gert ráð fyrir að Hæstiréttur tilnefni þrjá dómara í Félagsdóm, þar af forseta og varaforseta dómsins, en einnig tvo til vara, og jafnframt að þeir dómara verði skipaðir ótímabundið í dóminn.

Samkvæmt 67. gr. laga nr. 80/1938 má kæra tiltekna dóma og úrskurði Félagsdóms til Hæstaréttar, sbr. upptalningu í lagaákvæðinu. Hæstarétti er samkvæmt þessu ætlað að endurskoða tiltekna dóma og úrskurði Félagsdóms. Með skírskotun til þessa telur undirritaður að það gangi trauðla upp að ætla sama dómstól og fer með úrlausn kærumála sem frá Félagsdómi stafa, að tilnefna dómara í þann sama undirdómstól, hvað þá meirihluta dómsins. Slíkt væri til samanburðar í raun ekki fjarri því að Hæstarétti væri ætlað að tilnefna dómaraefni í Landsrétt eða héraðsdóm, eða þá mynda valnefnd við skipun dómara í þá dómstóla. Undirritaður vísar einnig í þessu sambandi til lýsingar í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu, hvar fjallað er um tilhögun á skipun í sambærilega dómstóla í Danmörku og Noregi. Þar virðist dómssvaldið eða einstakir dómstólar í þeim ríkjum ekki koma að því að tilnefna dómara í dómstóla sambærilega Félagsdómi. Rétt er að vekja athygli á því að þegar umfjöllun þessi í 3. kafla, hvað Danmörku varðar, er borin saman við skýringar við 39.-43. gr. í frumvarpi til upphaflegra laga nr. 80/1938, þá virðast Danir hafa horfið frá því fyrirkomulagi að æðstu dómstólar landsins tilnefni dómara í dómstólinn. Með þessu fyrirkomulagi í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er fyrirséð að sjálfstæði Félagsdóms verði ekki að fullu tryggt og um leið er sú hættu fyrir hendi að réttlát málsmeðferð verði ekki að fullu tryggð fyrir Félagsdómi og í kærumálum til Hæstaréttar samkvæmt 67. gr. laganna. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu eru tildrög frumvarpsgerðar athugasemdir GRECO (ríkjahóps gegn spillingu innan Evrópuráðsins), þar sem lagt er til að fyrirkomulag við tilnefningar og skipun dómara í Félagsdóm verði tekið til endurskoðunar „sér í lagi varðandi þá dómara sem tilefndir væru af Hæstarétti, með það að markamiði að tryggja sjálfstæði, óhlutdrægni og gagnsæi“, sbr. það sem fram kemur orðrétt í greinargerð. Jafnframt kemur fram í greinargerðinni að „skýrt verði kveðið á um að dómara við Félagsdóm séu sjálfstæðir í dómstörfum“. Undirritaður fær ekki séð að ákvæði 2. mgr. 2. gr. frv. geti að óbreyttu tryggt umrædda fyrirætlan um sjálfstæði, óhlutdrægni og gagnsæi. Þvert á móti virðist tilnefningarfyrirkomulagi gildandi laga vera haldið að mörgu leyti í því formi sem það er í, sem fer fyrirsjáanlega í bága við tillögu GRECO og yfirlýst áform frumvarpshöfunda.

Að sama skapi virðist það ráðgerða fyrirkomulag að Hæstiréttur skuli eiga aðkomu að skipun dómara, gegnum tilnefningarferli, ekki treysta í reynd að dómara Félagsdóms verði óháðir og óvilhallir, svo

sem 4. gr. frv. mælir fyrir um. Undirritaður lítur svo á að einu gildi í þessu sambandi þó að mælt hafi verið fyrir um það í 39. gr. laganna fram til þessa að Hæstiréttur tilnefni dómara í Félagsdóm. Í 6. mgr. 2. gr. er lögð til sú breyting á 39. gr. laganna, að ráðherra skuli vekja athygli starfandi dómara við Landsrétt og héraðsdómstóla á fyrirhugaðri skipun dómara í Félagsdóm samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Undirritaður lítur svo á að þessi regla veði ekki trú um að sjálfstæði dómara verði tryggt. Í ákvæðinu felst að ráðherra er ætlað að beina því til skipaðra dómara að þeir leiti til Hæstaréttar með beiðni um að verða tilnefndir í Félagsdóm. Hæstiréttur er því í raun ætlað að taka við nokkurs konar umsóknum dómara um að verða tilnefndir og leggja mat á umsóknir. Ferlið við tilnefningu er þó í engu gagnsætt og Hæstiréttur sýnilega ekki bundinn af málsmeðferðarreglum við mat á ábendingum og umsóknum um hverja beri að tilnefna.

Í 1. mgr. 39. gr. gildandi laga um stéttarfélög og vinnudeilur er Hæstarétti falið að tilnefna meirihluta Félagsdóms, með þeim hætti að skipa ber tvo menn í dóminn samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, þar af skal annar þeirra tilnefndur til þess að vera forseti Félagsdóms, en ráðherra skipar svo einn dómara úr hópi þriggja manna sem Hæstiréttur tilnefnir. Þegar þetta ákvæði er borið saman við 2. mgr. 2. gr. frv. má ráða að ætlunin sé að viðhafa að ýmsu leyti sama tilnefningarferlið og áður við skipun dómara í Félagsdóm. Hæstarétti er eftir sem áður ætlað að tilnefna meirihluta dómenda, þrjá dómara. Þó er fyrirhuguð sú breyting, að þeir dómara sem Hæstiréttur tilnefnir skulu vera landsréttar- eða héraðsdómara. Ekki verður séð af gildandi lögum að slíkar kröfur hafi áður verið gerðar, en í 42. gr. laganna er kveðið á um að þeir tveir sem skipaðir eru af Hæstarétti skuli hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Í skýringum í frumvarpinu er ástæða breytingarinnar rökstudd með því að mikilvægt þyki að landsréttar- eða héraðsdómara verði skipaðir dómara við Félagsdóm „ekki síst í ljósi þess að dómum Félagsdóms verður almennt ekki áfrýjað“, eins og segir orðrétt í skýringunum.

Undirritaður gerir athugasemdir við þetta. Fyrir það fyrsta hefur löggjafinn fram til þessa, í rúmlega 80 ár, frá setningu laga nr. 80/1938, ekki séð ástæðu til þess að festa sams konar reglu í lög. Er vandséð af hvaða ástæðu mikilvægara er því nú en áður að mæla fyrir um það í lögum að skipa beri í Félagsdóm þá er gegni embættum dómara við aðra dómstóla, fremur en að gerðar séu áfram kröfur um að viðkomandi dómara hafi lokið embættisprófi í lögum. Ekki verður séð að nein nauðsyn sé á því að festa í lög kröfur um sértæka lögfræði- eða dómaraeignu í Félagsdómi, fremur en verið hefur. Það hvort dómaraefni er þegar skipaður dómari við héraðsdóm eða Landsrétt felur ekki í sér að viðkomandi sé hæfari en aðrir lögfræðingar til þess að gegna embætti dómara í Félagsdómi. Í þessu sambandi er rétt að huga að því að í sögu Félagsdóms hefur ekki alltaf tíðkast að hinir þrjú föstu dómara hafi verið embættisdómara við aðra dómstóla.

Að mati undirritaðs er í stað framangreinds fyrirkomulags í 2. mgr. 2. gr. frv. réttara að festa í lög svipað fyrirkomulag við skipun umræddra þriggja dómara í Félagsdóm og á við um embætti tveggja dómenda og varadómenda við nýstofnaðan Endurupptökudóm, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 47/2020 er breytti 54. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla. Samkvæmt þessu yrðu embætti þriggja dómara við Félagsdóm auglýst laus til umsóknar og við veitingu þeirra gætt að ákvæðum III. kafla laga nr. 50/2016 og reglna um störf dómnefndar. Dómendur uppfylli skilyrði til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara. Hins vegar yrði einnig starfandi dómurum gefinn kostur á að sækja um, ólíkt því sem mælt er fyrir um í framangreindri 4. mgr. 4. gr. laga nr. 47/2020. Með þessu móti færi fram gagnsætt ferli við val og skipun á dómurunum þremur sem 2. mgr. 2. gr. frv. nær til, rétt eins og við á þegar dómaraastöður við aðra dómstóla landsins eru auglýstar lausar til umsóknar. Tryggt yrði með þessu ferli að hæfustu umsækjendur yrðu fyrir valinu í dómaraastöður í Félagsdómi. Þessi útfærsla er að mati undirritaðs mun betur til þess fallin, að tryggja sjálfstæði, óhlutdrægni og gagnsæi, svo sem GRECO hefur lagt mikla áherslu á og er undirrot frumvarpsins.

Með vísan til þessa telur undirritaður rétt að ákvæði 2. mgr. 2. gr. frv. verði breytt á þá lund að fellt verði út úr málsgreininni að Hæstarétti verði gert að tilnefna dómara í Félagsdóm. Sömuleiðis verði

felld út að tilteknir dómarmar skuli vera skipaðir dómarmar við Landsrétt eða héraðsdómstól. Þess í stað mæli 2. mgr. 2. gr. fyrir um að embætti þriggja dómara Félagsdóms skuli auglýst laus til umsóknar og við veitingu þeirra gætt að ákvæðum III. kafla laganna og reglna um störf dómnefndar. Dómendur skuli uppfylla skilyrði til hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara, en geti ekki verið starfandi dómarmar við Hæstarétt. Regla 6. mgr. 2. gr. frv. um að ráðherra vekir athygli dómara á fyrirhugaðri skipun verði felld út úr frumvarpinu til samræmis við þetta.

II. Um 1. mgr. 8. gr. frv.

Hvað varðar efnir 1. mgr. 8. gr. frv., til breytinga á 48. gr. laganna, þá tel ég að sú ráðgerða breyting yrði mjög til bóta, frá því sem nú er, þ.e. að einn dómari geti haldið dómþing Félagsdóms.

III. Um 3. mgr. 8. gr. frv.

Í 3. mgr. 8. gr. frv. er gert ráð fyrir að 3. mgr. 48. gr. laganna verði orðuð á þann veg að dómarmar við Félagsdóm sem tilnefndir eru af Hæstarétti víki sæti eftir sömu reglum og gilda þegar dómurum við Hæstarétt ber að víkja sæti og að Félagsdómur úrskurði sjálfur hvort dómari víki sæti. Í skýringum við ákvæðið í frv. kemur fram að ekki sé um efnisbreytingu að ræða frá gildandi lögum.

Í 67. gr. laga nr. 80/1938 er heimild til þess að kæra til Hæstaréttar tiltekna úrskurði og dóma Félagsdóms. Ekki er þó heimilt samkvæmt ákvæðinu að skjóta til Hæstaréttar úrskurði Félagsdóms um hvort dómari eða dómarmar dómstólsins víki sæti í máli, sbr. einnig framangreinda 48. gr. laganna.

Undirritaður telur fulla ástæðu til þess að ákvæði 3. mgr. 48. gr. verði tekið til endurskoðunar og breytt með þeim hætti að dómarmar við Félagsdóm víki sæti eftir sömu reglum sem gilda þegar dómurum við héraðsdóm eða Landsrétt ber að víkja sæti. Félagsdómi bæri því að úrskurða um hvort dómari víkur sæti en þeir úrskurðir yrðu þá kærnanlegir til Hæstaréttar. Af þessu leiðir að við 67. gr. laganna yrði um leið að bæta við heimild til þess að kæra til Hæstaréttar hvort dómari í Félagsdómi víki sæti í máli. Rökin að baki þessari tillögu eru að ýmis réttarfarsatriði í lögum nr. 80/1938 hafa ekki fylgt sömu þróun og t.a.m. í einkamálaréttarfari. Má um það m.a. vísa til þess að einungis ein efnisbreyting hefur verið gerð á ákvæði 67. gr. á þeim rúmlega 80 árum sem liðin eru frá því að lögirn voru sett. Vanhæfisregla 48. gr. laganna hefur ekki tekið breytingum frá því að lögirn voru sett, þrátt fyrir að lög um meðferð einkamála og þ.m.t. hæfisreglur dómara hafi verið endurskoðaðar í heild sinni á því tímabili. Því væri það án vafa til þess að færa réttarfar Félagsdóms meira í takt við nútíma, að málsaðilar hafi færi á því að skjóta úrskurðum dómstólsins um hæfi dómara til úrlausnar æðri dómstóls, þ.e. Hæstaréttar. Gæta verður einnig að því að nú þegar eru til staðar heimildir til þess að kæra tiltekna úrskurði eða dóma Félagsdóms til Hæstaréttar. Að mörgu leyti er óeðlilegt að álitaefni um sérstakt hæfi dómara í málum sé undanskilið kærheimild, eins og nú er, en einnig að unnt sé að kæra úrskurði héraðsdóms og Landsréttar um vanhæfi dómara til æðri dóms, en ekki sams konar úrskurði Félagsdóms.

Undirritaður lýsir sig reiðubúinn að mæta á fund velferðarnefndar til frekari umfjöllunar og umræðu um frumvarpið og umsögn þessa.

Virðingarfyllst,



Jón Sigurðsson hrl.