

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar

18. apríl 2023

Efni: Umsögn Dómarafélags Íslands um frumvarp um sameiningu héraðsdómstólanna

Vísað er til umsagnarbeiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, sem send var Dómarafélagi Íslands 30. mars sl., og samskipta formanns félagsins við nefndina 11. apríl sl. í tengslum við beiðni félagsins um framlengingu frests til að skila umsögn um málið til 18. sama mánaðar.

Áður en lengra er haldið er vert að rifja upp að í umsögn félagsins. 21. febrúar sl. um frumvarpsdrög sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda var bent á það að ef þær breytingar, sem þar væru lagðar til, yrðu að lögum yrði þar um að ræða stærstu breytingu á skipan héraðsdómstólanna í rúmlega 30 ára sögu þeirra. Þar var einnig bent á að dómstólar hafa sérstaka stöðu samkvæmt 2. gr. og ákvæðum V. kafla stjórnarskrárinnar. Því væri mikilvægt að hafa að leiðarljósi við skipulagsbreytingar af þessum toga að þær ógni ekki stjórnskipulegu sjálfstæði dómstóla, bæði sem stofnana svo og sjálfstæði einstaka dómara í störfum sínum. Því næst sagði að þótt frumvarpsdrögin fælu í sér grundvallarbreytingar á skipulagi héraðsdómstóla í landinu yrði ekki séð að í undirbúningnum hefði verið metið sérstaklega hvort og þá hvaða áhrif slík nýskipan hefði mögulega á sjálfstæði dómstóla þar á meðal starfskjör dómara og hvernig tryggt væri að breytingarnar stæðust þær kröfur sem leiddar yrðu af ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga í þessum efnum. Dómarafélag Íslands teldi mikilvægt að slík vinna færi fram ef til þess kæmi að frumvarp byggt á drögunum yrði lagt fram á Alþingi, enda væri löggjafanum nauðsynlegt að geta metið breytingar út frá þessum fyrirmælum stjórnarskrárinnar.

Í athugasemdum með frumvarpinu er vikið að fyrrgreindri umsögn Dómarafélags Íslands og tekið fram að hún hafi ekki leitt til breytingar á þeim lagatexta sem til væri lagður en aukið væri við umfjöllun í 5. kafla athugasemdanna. Af þessu tilefni skal því haldið til haga að sá kafli er stysti kafli frumvarpsins og hefði félagið talið æskilegra að brugðist hefði verið við athugasemd þess með öllu ítarlegri umfjöllun, einkum í ljósi þess hversu mikil grundvallarbreyting er lögð til í frumvarpinu að gerð verði á starfsemi héraðsdómstólanna.

Þá kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu að athugasemd réttarfarsnefndar um 2. gr. frumvarpsdraganna, sem snýr meðal annar að því að fela dómstólasýslunni að setja reglur um úthlutun dómsmála, hafi ekki orðið til þess að hróflað væri við orðalagi ákvæðisins um það atriði. Dómarafélag Íslands tekur undir með réttarfarsnefnd um að vandséð sé hver þörfin sé á slíkri stefnubreytingu um breytt verklag varðandi úthlutun mála og leyfir sér að vísa til nánari umfjöllunar réttarfarsnefndar í þeim efnum og þá sérstaklega þess að mikilvægt sé að betur verði hugað að því hvort þörf sé fyrir slíka breytingu á áralangri og rótgróinni framkvæmd og jafnframt að fram fari nánari könnun á reglum sem um þetta gilda í nágrannalöndum.

Stjórn Dómarafélags Íslands boðaði til fundar félagsmanna sem haldinn var 13. apríl sl. og var hann nokkuð fjölmennur. Á fundinum komu ýmis sjónarmið fram um frumvarpið. Heilt á litið virtust flestir fundarmenn hafa efasemdir um frumvarpið og leggjast gegn því. Meðal þeirra sjónarmiða sem fundarmenn röktu voru eftirfarandi:

- Þó nokkrir fundarmenn settu fyrirvara við það að ráðast í sameiningu héraðsdómstólanna áður en rafræn málsmeðferð yrði innleidd en nánar er vikið að þeirri gagnrýni hér á eftir.
- Fram kom það sjónarmið að kostir sem raktir eru í frumvarpinu, svo sem um einföldun stjórnarsýslu og eflingu starfsstöðva á landsbyggðinni, fengju ekki staðist. Í raun væri verið að leggja niður dómstóla á landsbyggðinni. Áhyggjum var lýst af því að frumvarpið gæti orðið til þess að draga úr sjálfstæði héraðsdómstóla í landinu. Dómstólar á landsbyggðinni yrðu veikari og þjónusta þeirra á landsbyggðinni rýrari. Auk þessi gæti þetta leitt til fækkunar lögmanna sem þar eiga starfsstöð sína.
- Fram kom það sjónarmið að skerðing kjara dómara sem starfa á landsbyggðinni geti gert það að verkum að ekki fáist eins færir og hæfir umsækjendur um slík embætti. Slíkt geti veikt dómskerfið og dregið úr réttaröryggi.
- Rök voru talin skorta fyrir því að hverfa frá því að dómarar kjósi úr sínum hópi þann dómara sem þeir treysta til að gegna embætti dómstjóra.
- Bent var á að tilvik þar sem allir dómarar við dómstól teljast vanhæfir horfðu með öðrum hætti við þegar starfandi væru fleiri héraðsdómstólar heldur en ef aðeins einn héraðsdómstóll væri við lýði. Ekki væri að sjá að þetta hefði verið skoðað sérstaklega við samningu frumvarpsins.
- Nokkrir fundarmenn veltu því fyrir sér hvort tekið væri of stórt skref í einu með frumvarpinu, þ.e. að fækka mætti héraðsdómstólum lítillega í stað þess að fækka þeim strax í einn dómstól.
- Bent var á að ná mætti helstu markmiðum frumvarpsins án þess að ráðast í jafn mikla breytingu á dómstólum landsins og að sameina alla héraðsdómstóla í landinu í einn dómstól. Mætti til dæmis efla dómstóla úti á landi með frekari mönnun löglærðra starfsmanna óháð frumvarpinu. Þá mætti dreifa álagi með því að auka heimildir til að flytja mál á milli héraðsdómstóla.
- Áhyggjum var lýst af fjármögnun breytinganna þar sem ráðherra virtist ekki sjá fyrir sér að fjármunir fylgdu breytingunum sem fælust í frumvarpinu, jafnvel þótt viðurkennt væri að frumvarpið hefði í för með sér aukinn kostnað.
- Nokkrir fundarmenn lýstu þeirri skoðun sinni að viss tækifæri fælust í frumvarpinu, til dæmis þegar kæmi að dreifingu álags. Einnig mætti líta svo á að minnstu starfsstöðvarnar fengju ákveðinn liðsauka með frumvarpinu.

Um nokkurt skeið hefur legið fyrir að ein mikilvægasta breyting komandi ára í starfsemi dómstóla lýtur að rafrænni málsmeðferð. Slíkt kallar á lagabreytingar sem hefðu í för með sér breytingar á mörgum atriðum sem varða rekstur dómstólanna, til dæmis sérhæfingu og menntun starfsfólks auk margvíslegra tækniþátta. Að mati Dómarafélags Íslands, einkum út frá sjónarmiðum um skilvirkni, virðist einboðið að ljúka slíkum lagabreytingum áður en lengra er haldið, enda liggur þá fyrir hvernig starfsemi dómstólanna verður háttáð á komandi árum. Dómarafélag Íslands leggst því gegn samþykkt frumvarpsins að svo stöddu enda liggur ekkert fyrir um hvenær vinnu við stafræna rafvæðingu dómstólanna lýkur. Er vandséð hvaða hagræði

felst í einni stofnun, sem dreifð verður á átta starfsstöðvar, án þess að grundvöllur fyrir rekstri slíkrar stofnunar í þeim búningi liggi traustur fyrir. Getur félagið ekki tekið undir það sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu um að starfshópur sá, sem ráðherra skipaði um sameiningu héraðsdómstólanna, teldi „enga ástæðu til að bíða með sameiningu héraðsdómstóla þar til séð verður fyrir endann á þeirri vinnu og að sameining héraðsdómstóla geti búið í haginn fyrir hana.“ Á það er minnt að starfshópurinn var skipaður eftir að ráðherra hafði þegar ákveðið að sameina héraðsdómstólana. Þannig ber að halda því til haga að starfshópnum var ekki falið að meta hvort yfir höfuð væri skynsamlegt að sameina héraðsdómstólana heldur að útfæra pólitíska ákvörðun ráðherra.

Í ljósi framangreinds skal þó tekið fram að Dómarafélag Íslands útilokar ekki að skynsamlegt kunni að vera að sameina héraðsdómstólana í einn dómstól síðar þegar reynsla er komin á þá stafrænu rafvæðingu sem framundan er og að ýmislegt hagræði geti verið af einum héraðsdómstól. Sú breyting er á hinn bóginn eins og fram er komið ekki tímabær nú. Þá er á það bent að sá asi sem virðist á þessum áformum, en þingmálinu var útbýtt á Alþingi 23. mars sl., er ekki í samræmi við þá málsmeðferð sem viðhöfð hefur verið til þessa þegar kemur að veigamiklum breytingum á skipan dómsmála hér á landi. Er í því sambandi bent á þann vandaða undirbúning sem viðhafður var við réttarfarsbreytinguna 1992 og stofnun Landsréttar 2018.

Loks mótmælir Dómarafélag Íslands alfarið þeirri fyrirætlan að ekki fylgi sérstök fjárveiting vegna þess tímabundna kostnaðar sem sannanlega mun hljótast af sameiningunni ef af henni verður þrátt fyrir framangreindar athugasemdir félagsins. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gera megji ráð fyrir að af sameiningu héraðsdómstólanna í einn dómstól muni hljótast tímabundinn kostnaður, sem meðal annars felist í launakostnaði nýs dómstjóra í allt að fimm mánuði, launakostnaði nýs skrifstofustjóra í allt að þrjú mánuði, tvennum árslaunum löglærðra aðstoðarmanna (sem nefnast dómarafulltrúar í frumvarpinu), breytingu á upplýsingakerfum héraðsdómstólanna, prentun nýrra bréfsefna og umslaga og innleiðingu breytinganna og kynningu á þeim. Er þetta í samræmi við það sem fram kom í skýrslu starfshóps ráðherra sem undirbjó frumvarpið. Þá segir jafnframt í athugasemdunum að stofnkostnaður sem af frumvarpinu hljótist muni einkum felast í skilaskyldu skjala skv. 5. mgr. 15. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, uppfærslu á málaskrárkerfi, breytingum á upplýsingakerfum héraðsdómstigsins, kaupum á búnaði, þ.e. húsgögnum og tækjabúnaði og undirbúningi að skipun þeirra embættismanna sem veita muni sameinuðum héraðsdómi forstöðu. Þrátt fyrir framangreint segir í frumvarpinu að gert sé ráð fyrir að kostnaðurinn rúmist innan ramma gildandi fjárlaga. Dómarafélag Íslands hafnar því og minnir á að sjálfstæði dómstóla felst meðal annars í eðlilegri og traustri fjármögnun á starfsemi þeirra. Fara framangreindar fyrirætlanir gegn því.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd Dómarafélags Íslands



Kristbjörg Stephensen
formaður stjórnar