

Til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis.

Varðar: Mál nr. 893 á 153. löggjafarþingi 2022-2023

Dómstólar (sameining héraðsdómstólanna)

Umsögn dómstjóra og héraðsdómara.

Við undirritaðir dómstjórar og héraðsdómarar við Héraðsdóm Reykjaness, Héraðsdóm Suðurlands, Héraðsdóm Norðurlands eystra, Héraðsdóm Vesturlands, Héraðsdóm Norðurlands vestra, Héraðsdóm Vestfjarða og Héraðsdóm Austurlands höfum verulegar efasemdir um ágæti stjórnarfrumvarps sem nú liggur fyrir háttvirtu Alþingi og varðar umfangsmiklar breytingar á lögum nr. 50/2016 um dómstóla; nánar til tekið boðaða sameiningu átta núverandi héraðsdómstóla í einn héraðsdómstól í Reykjavík. Við leggjumst eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum.

Áður en lengra er haldið biðjum við háttvirta allsherjar- og menntamálanefnd að hugleiða eftirfarandi spurningar:

1. Fyrir hvern er frumvarpið samið og hagsmuna hverra er því ætlað að gæta og styrkja?
2. Dómstólasýslan er stjórnvald. Stendur vilji löggjafans til að auka áhrif og íhlutun stjórnvalda í meðferð dómsvalds í héraði?
3. Hvaða ávinningur er fenginn með boðaðri umbyltingu á meðferð dómsvalds í héraði, niðurlagningu sjálfstæðra dómstóla utan Reykjavíkur og tilfærslu á öllu dómsvaldi í héraði undir einn miðstýrðan Héraðsdóm í Reykjavík?
4. Eru haldbær rök fyrir því að slík umbylting myndi auka skilvirkni og hagræðingu við rekstur dómsmála í héraði?
5. Hefur farið fram fagleg greining á þörf fyrir umbyltingu dómstólakerfisins?
6. Er það trúverðugt að sameining leiði til eflingar dómsvalds utan Reykjavíkur á héraðsdómsstigi og að störf utan Reykjavíkur verði eftirsóknarverðari?

I.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er ráðgert að yfirstjórn sameinaðs héraðsdóms hafi aðsetur í Reykjavík. Þetta felur nánast í sér að dómstjóri, varadómstjóri og skrifstofustjóri komi úr Héraðsdómi Reykjavíkur og teljum við það óæskileg teikn um miðstýringu og samþjöppun valdheimilda á einum stað, þvert gegn ríkjandi stefnu undanfarinna ára um valddreifingu. Með þeim orðum erum við ekki að halla á þá sem starfa við Héraðsdóm Reykjavíkur. Við spyrjum hins vegar; ef stafrænt Ísland er það sem koma skal, hvað er þá því til fyrirstöðu að yfirstjórn nýs Héraðsdóms verði úti á landsbyggðinni, t.d. á Sauðarkróki, Egilsstöðum eða Ísafirði? Þannig myndu jú raunveruleg störf færast til landsbyggðarinnar.

Í þessu sambandi vekur athygli að frumvarpið gerir ráð fyrir að það verði einn Héraðsdómur fyrir allt landið. Það eitt er mótsögn í sjálfu sér þegar til þess er litið að í hugtakinu héraðsdómur felst að það sé dómstóll í tilteknu héraði eða landshluta. Engu að síður gerir frumvarpið ráð fyrir að einungis einn Héraðsdómur verði til staðar. Á hinum Norðurlöndunum hefur orðið sú þróun að héraðsdómstólum hefur fækkað, en þar hefur þó hvergi nærri verið gengið jafn langt og lagt er til í þessu frumvarpi.

II.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu (bls. 7-23) er látið að því liggja að Ríkisendurskoðandi krefjist þeirra breytinga sem fram koma í frumvarpinu, að þriggja manna starfshópur ráðherra sjái vart betri lausn, að svokallað stafrænt Ísland og þróun réttarvörslugáttar kalli á einn héraðsdómstól, og það strax, að með frumvarpinu sé verið að efla stjórnsýslu lægsta dómstigsins og auka skilvirkni, einfalda og jafna vinnuálag, nýta mannauð sem best, efla minni starfsstöðvar úti á landi og gera þær að spennandi kost með því að fjölga eftirsóknarverðum og verðmætum störfum á landsbyggðinni, þannig að enn hæfari umsækjendur sækji þar um störf. Þessu erum við öldungis ósammála og spyrjum; hvaða greining hefur farið fram sem styður þessi ummæli í frumvarpinu?

Við bendum á að héraðsdómsstigið er fyrsta dómstigið í landinu, er þannig grunnstoð dómskerfisins og fyrsta ásýnd hins almenna borgara að því kerfi. Það er í héraði sem aðilar og lögmenn leggja grunn að þeim einkamálum sem fara til dómstóla og teljum við mikilvægt að standa vörð um þau mikilsverðu réttindi sem í þessu felast, m.a.

nálægð íbúa við „sinn dómstól“ og aðgengi að lögmönnum í sínu sveitarfélagi.

Verði frumvarpið að lögum teljum við óhjákvæmilegt að það muni veikja aðgengi íbúa landsbyggðarinnar að dómstólum og traust þeirra á meðferð dómsvalds í héraði, sem og veikja stöðu, virðingu og sjálfstæði núverandi héraðsdómstóla þar sem þeim yrði breytt í starfsstöðvar eða útibú frá miðstýrðu dómsvaldi í Reykjavík. Boðuð sameining gæfi jafnframt tóninn fyrir fækkun og niðurlagningu starfsstöðva innan fárra ára í þágu meints sparnaðar og/eða hagræðingar. Slíkt teldum við afleitt, bæði með tilliti til greiðs aðgangs almennings að dómstólum og vegna sjónarmiða um störf og starfsmöguleika lögmanna og lögfræðinga á landsbyggðinni.

III.

Dómstólar eru einn þriggja þátta ríkisvaldsins. Sjálfstæði þeirra og mikilvægi er undirstrikað í stjórnarskrá. Við bendum á að verði frumvarpið að lögum myndi framkvæmdavaldið fá aukin áhrif á meðferð og skipan dómsvalds; mun meiri en nú er, enda gerir 9. gr. frumvarpsins ráð fyrir að Dómstólasýslan velji og skipi dómstjóra hins sameinaða Héraðsdóms. Að því leyti teljum við frumvarpið í andstöðu við þá grundvallarhugsun sem liggur að baki þrískiptingu ríkisvaldsins og sjálfstæði dómara og dómsvaldsins.

IV.

Verði frumvarpið að lögum mun einn dómstjóri úthluta öllum dómsmálum til allra héraðsdómara um allt land. Hvernig á einn dómstjóri að geta úthlutað málum til allra dómara á landinu? Hver yrði yfirsýn hans á verkefnastöðu og raunverulegu vinnuálagi á hverjum stað? Við teljum boðað fyrirkomulag ill- ef ekki óframkvæmanlegt og alls ekki til þess fallið að auka skilvirkni eða hagkvæmni við rekstur dómsmála.

Þá er valdsvið þessa eina dómstjóra opið í alla enda samkvæmt frumvarpinu, honum falið gríðarlegt vald af fyrrgreindu stjórnvaldi og getur, ef því er að skipta, handvalið í kringum sig stöðvarstjóra/útibússtjóra sem eru honum þóknanlegir og meðfærilegir.

Samkvæmt frumvarpinu ræður dómstjóri aðra starfsmenn Héraðsdóms en dómara. Honum ber að fylgjast með störfum þeirra og gæta aga gagnvart þeim. Okkur er fyrirmunað að skilja hvernig einn dómstjóri í Reykjavík eigi að geta haft yfirsýn yfir

alla starfsmenn og starfsemi hins sameinaða Héraðsdóms og teljum þetta nær útilokað í framkvæmd. Í þessu samhengi er vert að benda á að samkvæmt frumvarpinu ber dómstjóri ábyrgð á dómstörfum löglærðra aðstoðarmanna, sem eftir breytingu munu verða dómarafulltrúar. Er erfitt að sjá hvernig slík ábyrgð getur verið meira en að nafninu til þar sem eftirlit dómstjórans með störfum þeirra verður mjög erfitt eða jafnvel útilokað.

Jafnframt bendum við á að Ákærendafélagið sendi umsögn til Alþingis á árinu 2009 vegna eldra sameiningarfrumvarps, sem þá dagaði uppi, og segir m.a. svo í þeirri umsögn: „Ákærendafélagið telur einnig ástæðu til að gera athugasemd við að dómstjóri getið borið ábyrgð á störfum aðstoðarmanna eins og rakið er í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að einungis einn dómstjóri verði kosinn fyrir allt landið, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Dómstjóra, sem verður þá væntanlega staðsettur í Reykjavík, er ætlað að bera ábyrgð á dómstörfum aðstoðarmanna við starfsstöð dómstólsins á Akureyri, svo dæmi sé tekið. Er erfitt að sjá hvernig slík ábyrgð getur verið meira en að nafninu til þar sem eftirlit dómstjórans er mjög erfitt eða jafn vel útilokað.“

Loks bendum við hér á að fyrirsvarsmaður á hverri starfsstöð hefði í raun ekkert um dómstólinn að segja, bæri afar takmarkaða ábyrgð á því sem þar færi fram og líklega enga á störfum dómsins eða annarra við dómstólinn. Við teljum slíkt óheillaskref og til þess fallið að hafa neikvæð áhrif á vinnustaðamenningu og starfsánægju þeirra sem vinna við héraðsdómstólana.

V.

Við teljum að verið sé að þyrlla ryki í augun á landsbyggðarþingmönnum með endurteknum ummælum í frumvarpinu um að verið sé að efla minni starfsstöðvar úti á landi og fjölga þar spennandi, eftirsóknarverðum og verðmætum störfum, þannig að enn hæfari umsækjendur sæki þar um störf.

Við teljum þvert á móti einsætt að verði sameining héraðsdómstólanna undir einn hatt að lögum muni það veikja dómstólaskipan í héraði og draga mjög úr áhuga á störfum á landsbyggðinni, enda hverfa þá sjálfstæðir dómstólar úr héraði, einum dómstjóra í Reykjavík yrði falið allt úthlutunarvald og á því litlar takmarkanir. Í þessu samhengi vísunum við til umsagna sem komu fram á samráðsgátt stjórnvalda um drög að frumvarpi

um sameiningu sýslumannsembættu. Þar kom fram mikil gagnrýni á þær tillögur. Hið sama á hér við að breyttu breytanda.

Fái einn dómstjóri boðað vald gæti hann úthlutað málum til dómara, óháð því á hvaða starfsstöð viðkomandi dómari á fast sæti eða hefur aðsetur og óháð því á hvaða starfsstöð mál eru rekin. Í raun væru litlar takmarkanir gerðar á þessu valdi dómstjóra umfram það að úthlutun kalli ekki á búferlaflutninga dómara. Ráðagerð í 2. gr. frumvarpsins um að Dómstólasýslan setji reglur um úthlutun mála breytir þessu ekki.

Í frumvarpinu og athugasemdum með því er gert ráð fyrir að komið verði upp nokkurri sérhæfingu hjá héraðsdómurum eða starfsstöðvum. Það getur hæglega leitt til þess að málum verði úthlutað á þann veg að aðeins ein eða tvær tegundir mála verði á tiltekinni starfsstöð. Þannig gæti niðurstaðan orðið sú, ákveði dómstjórinn svo, að öll lögræðismál eða öll gjaldþrotamál verði afgreidd á tiltekinni starfsstöð og ekki önnur mál. Þetta er kannski ekki mjög líklegt, en gæti hæglega orðið þróun mála og enginn hefði neitt um það að segja, nema þessi eini dómstjóri sem hefur allt vald í höndum sér. Þetta teljum við óásættanlegt og síst til þess fallið að gera dómstörf úti á landi eftirsóknarverð.

Sérhæfing verkefna einstakra héraðsdómara á tilteknum, þröngum réttarsviðum er einnig til þess fallin að draga úr hæfni þeirra til að fást við úrlausn annarra dómsmála og gerir þá síður hæfa og frambærilega sem umsækjendur um störf í Landsrétti og Hæstarétti Íslands en alþekkt er að héraðsdómarar sæki um þau störf. Sérhæfing héraðsdómara gerir þá heldur ekki eins frambærilega sem varadómara.

VI.

Við teljum að með innleiðingu rafrænnar dómsýslu megi ef til vill ná hagræðingu við þingfestingu almennra einkamála, framlagningu greinargerða og annarra skjala fram að úthlutun máls til dómara, og að þannig mætti fækka þinghöldum fyrir aðalmeðferð. Við bendum hins vegar á að samkvæmt núgildandi réttarfarslögum er meginreglan sú að aðilar, lögmenn og vitni mæti í eigin persónu í dómsal og teljum að rafræn málsmeðferð muni seint koma í staðinn fyrir undirbúnings- og sáttáþinghöld með aðilum og lögmönnum þar sem nærvera í dómsal skiptir máli. Frumvarpið virðist að töluverðu leyti byggt á þeirri framtíðarhugmynd að dómsýsla verði meira og minna rafræn og að

þinghöld verði almennt háð í fjarfundi. Við teljum að svo langt sé í rafræna dómsýslu að ekki sé skynsamlegt að byrja strax að vinna á forsendum hennar.

VII.

Frumvarpið virðist ráðgera töluverð ferðalög dómara milli landshluta. Við teljum ekki æskilegt að dómara þurfi að ferðast mikið vegna vinnu sinnar og fara um langan veg til að halda þinghöld í málum. Ef um verður að ræða umfangsmikil ferðalög vegna mála sem dómari hefur fengið úthlutað, þá er það tímaeyðsla fyrir dómara, sóun á mannafla, fjármunum ríkissjóðs og gerir dómara starfið óþarflega erfitt. Verði mikið um slík ferðalög getur það og leitt til þess að dómara starfið verði síður eftirsóknarvert.

VIII.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ekki verði bakvaktir á hverri starfsstöð, heldur verði bakvakt sinnt með fjarfundarbúnaði og þá væntanlega frá Reykjavík. Við teljum þetta misráðið og óljóst hvernig þetta verði gert, enda hvergi gerð fullnægjandi grein fyrir því í frumvarpinu.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að breytingar á fyrirkomulagi bakvakta geri starf dómara á landsbyggðinni fjölskylduvænna og þar með eftirsóknarverðara. Það teljum við rangt. Í fyrsta lagi er ekki slíkt álag af bakvakt að það fæli dómaraefni frá því að sækja um dómara störf. Í öðru lagi þá leiðir þetta til verulegrar lækkunar á launum dómara, en það getur ekki leitt til þess að starfið verði eftirsóknarverðara.

Í c lið 18. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Dómstólasýslan ákvarði dómara laun sé hann í fyrirsvari starfsstöðvar. Í athugasemdum með þessu ákvæði segir hins vegar að með því sé Dómstólasýslunni færð heimild til að greiða dómara sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar. Hvort heldur sem er þá er augljóst að starf fyrirsvarsmanns starfsstöðvar verður síður eftirsóknarvert en starf dómstjóra, enda ljóst að laun þeirra munu lækka talsvert mikið. Ekki er þó ljóst hve mikil lækkunin verður vegna þess að það er með öllu óljóst hver greiðsla verður fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar, meðan laun dómstjóra eru núna sérstaklega ákveðin í lögum. Eftir breytingu þá yrði greiðsla fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar ákveðin af Dómstólasýslunni.

IX.

Í okkar hópi er uppsöfnuð reynsla af dómstörfum, sem og málflutningsstörfum. Að okkar áliti hefur það fyrirkomulag héraðsdómstóla sem komið var á fót 1992 þjónað sínu hlutverki vel og engin þörf til að gerbreyta því eins og lagt er til í frumvarpinu. Telji Alþingi þörf á breytingum, t.d. í þá átt að unnt verði að jafna álag milli héraðsdómstóla eða lögfesta þá skipan að á hverjum héraðsdómstól verði ekki færri en tveir lögfræðingar, þá er hægt að gera það með einföldum lagabreytingum án þess að gera þær miklu grundvallarbreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Ekki verður heldur séð að af þessu verði nokkur fjárhagslegur sparnaður sem heitið geti og virðist fremur sem um kostnaðarauka verði að ræða fyrir ríkissjóð. Héraðsdómstólarnir og öll þeirra starfsemi er nú rekin fyrir röska tvo milljarða á ári. Að því virtu hve mikilvæg sú starfsemi er teljum við það ekki háa fjárhæð, enda er ekki stefnt sérstaklega að fjárhagslegum sparnaði með frumvarpinu.

X.

Við minnum á að ekkert hinna Norðurlandanna hefur farið þá leið sem stefnt er að með þessu frumvarpi. Ef fækka þarf héraðsdómstólum á annað borð, hvað er því til fyrirstöðu að fara hægar af stað, t.d. með sameiningu í einn dómstól fyrir norðurland/austurland, einn fyrir vesturland/vestfirði og einn fyrir höfuðborgarsvæðið og suðurland. Ef stjórnvöld sjá ofsjónum yfir bakvaktageiðslum mætti hér dreifa þeim vöktum betur og draga úr bakvaktakostnaði.

Núverandi átta dómstóla fyrirkomulag hefur þann ótvíræða kost að það vinna ekki allir eins, þ.e. allir dómstólarnir rígbundnir af fyrirfram ákveðnum formum, heldur hafa þróast vinnubrögð á hverjum stað í takt við þarfir og áhrif þeirra sem koma að rekstri dómsmála og dómstjórar hafa gegnum árin miðlað hugmyndum sín á milli um hvernig hlutir eru gerðir og hvað megi betur fara. Með miðstýringu eins dómstjóra í Reykjavík er hætt við að slíkri framþróun sleppi þegar allt yrði steipt í sama mót.

Við skorum á Alþingi að staldra við og ráðast ekki í þá umbyltingu dómstólaskipunar í héraði sem frumvarpið ráðgerir. Við teljum þetta vanhugsaða aðgerð, illa rökstudda og skiljum ekki hvaða forsendur eru fyrir því að umbylta ríkjandi kerfi, sem hefur þjónað íbúum þessa lands með miklum ágætum í rúmlega 30 ár. Frumvarpið svarar þessu í engu. Við leggjum því til að frumvarpið verði ekki að lögum.

Staðfest og samþykkt af neðangreindum 18. apríl 2023.

Jónas Jóhannsson dómstjóri Héraðsdóms Reykjaness
Sigurður Gísli Gíslason dómstjóri Héraðsdóms Suðurlands
Lárentsínus Kristjánsson dómstjóri Héraðsdóms Vesturlands
Halldór Björnsson dómstjóri Héraðsdóms Vestfjarða
Arnbjörg Sigurðardóttir dómstjóri Héraðsdóms Norðurlands eystra
Ólafur Ólafsson dómstjóri Héraðsdóms Austurlands
Halldór Halldórsson dómstjóri Héraðsdóms Norðurlands vestra
Sandra Baldvinsdóttir varadómstjóri Héraðsdóms Reykjaness
Þórhallur Haukur Þorvaldsson héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Ástríður Grímsdóttir héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Ingi Tryggvason héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
María Thejll héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Hulda Árnadóttir héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Halldóra Þorsteinsdóttir héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Bogi Hjálmtýsson héraðsdómari við Héraðsdóm Reykjaness
Einar Karl Hallvarðsson héraðsdómari við Héraðsdóm Suðurlands