



Stjórnarráð Íslands  
Dómsmálaráðuneytið

dmr@dmr.is  
545 9000

Borgartúni 26  
105 Reykjavík

stjornarradid.is

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík 11. maí 2023  
Tilv.: DMR22060171/4.1

Vísað er til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis til dómsmálaráðuneytisins 4. maí 2023 þar óskað er eftir minnisblaði frá ráðuneytinu vegna umsagna sem bárust nefndinni um mál númer 893 - dómstólar (sameining héraðsdómstólanna).

Samkvæmt vef Alþingis bárust allsherjar- og menntamálanefnd fimm umsagnir við frumvarpið og verður í þessari samantekt fjallað um um helstu sjónarmiðin sem þar koma fram.

**Forsaga þess að frumvarpið var lagt fram á Alþingi** er í aðalatriðum sú að í apríl árið 2020 kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnsýslu dómstólanna sem unnin var að beiðni Alþingis, en þar var meðal annars fjallað um mögulega sameiningu héraðsdómstóla. Í skýrslunni var vísað til þess mats dómstólasýslunnar að sameining héraðsdómstóla væri skilvirkasta og árangursríkasta leiðin að aukinni samræmingu innan dómskerfisins. Með henni mætti auka hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð en að óbreyttu væri ekki þörf á fjölgun starfsmanna héraðsdómstólanna. Ríkisendurskoðun taldi að skoða þyrfti gaumgæfilega hvort fækka ætti héraðsdómstólum með sameiningum. Í annarri skýrslu stofnunarinnar til Alþingis í desember 2021 um stjórnsýsluúttekt á stofn-un-um ríkisins, fjölda, stærð og stærðarhagkvæmni, taldi stofnunin tilefni til að horfa til frekari sameininga eða aukins samstarfs stofn-ana hins opinbera og benti meðal annars á að líta bæri til aukinna tækifæra við aukna stafræna þróun í samskiptum við viðskiptavinum stofnana.

Í marsmánuði 2022 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp um sameiningu héraðsdómstóla og fól honum að taka saman upplýsingar um þau atriði sem huga þyrfti að við sameiningu héraðsdómstólanna í einn. Einnig að koma með tillögur að útfærslu að slíkum breytingum, meta hagkvæmni af sameiningunni og þörf á lagabreytingum. Lögð var áhersla á að haft yrði samráð við og aflað upplýsinga hjá dómstjórum, dómurum, aðstoðarmönnum dómara, öðrum starfsmönnum dómstóla og öðrum hagaðilum, þar með talið ákærendum eftir því sem við ætti. Því var sömuleiðis skipaður samráðshópur með þessum starfstéttum og aflað var álits hjá dómstjórum héraðsdómstólanna á drögum að skýrslu starfshópsins. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu í desember 2022 sem í kjölfarið var kynnt á samráðsgátt stjórnvalda ásamt tillögum að breytingum á lögum um dómstóla. Engin umsögn barst um skýrsluna.

Í ágúst mánuði 2022 voru, á samráðsgátt stjórnvalda, birt áform um breytingu á lögum um dómstóla að því er varðaði sameiningu héraðsdómstólanna og bárust tvær umsagnir við áformin. Frumvarp um sameiningu héraðsdómstólanna var svo samið í dómsmálaráðuneytinu og byggist það einkum á framangreindri skýrslu og þeim tillögum að breytingum á lögum sem henni fylgdu. Frumvarpið var kynnt á samráðsgátt stjórnvalda í febrúarmánuði 2023 og bárust sex umsagnir við það. Þá aflaði ráðuneytið umsagnar réttarfarsnefndar um frumvarpið. Fjallað er um umsagnirnar og að hvaða leyti

tekið var tillit til þeirra við vinnslu frumvarpsins í sjötta kafla greinargerðar við frumvarpið.

Vegna þess sem fram hefur komið um að starfshópnum hefði ekki verið falið að meta **hvort skýnsamlegt væri að sameina héraðsdómstólanna og hve marga héraðsdómstóla væri þörf á að sameina til að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt** er vakin athygli á að í skýrslu starfshópsins er umfjöllun um ólíka kosti í kafla 6.2 og undirköflum hans. Þá er þeirri umfjöllun einnig að nokkru gerð skil í köflum 2.3.2.1 til og með 2.3.2.4 í greinargerð með frumvarpinu.

Í skýrslu starfshópsins, kafla 6.2, greinir frá því að hópurinn hafi talið það nauðsynlegan þátt í mótun tillagna um framtíðarskipan héraðsdómstóla að skoða aðrar mögulegar leiðir til að ná þeim markmiðum sem stefnt virðist að með sameiningu héraðsdómstólanna, það er að auka skilvirkni í stjórnslu og kjarnastarfsemi héraðsdómstólanna. Í því sambandi yrði að meta fýsileika þeirra kosta sem til greina kæmu með hliðsjón af því hvernig þjónusta við borgarana og aðgengi þeirra að dómstólum yrði best og hagkvæmast fyrir komið. Mikilvægt væri að sú leið sem valin yrði tæki sem best mið af hvoru tveggja auk annarra samfélagslegra markmiða, svo sem á sviði umhverfis- og loftslagsmála. Í kjölfar umfjöllunar um ólíka kosti segir meðal annars í skýrslunni:

*„Í ljósi alls framangreinds telur starfshópurinn að sá kostur sem dómsmálaráðherra hefur ákveðið að ráðast í, þ.e. að sameina átta héraðsdómstóla í einn, sé álitlegasti sameiningarkosturinn að því tilskildu að þessi sameinaði héraðsdómstóll hafi áfram starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir. Þessi dómstóll verði nefndur Héraðsdómur og að yfirstjórn hans verði staðsett í Reykjavík. Með því verði tryggt að sameiginleg stjórnslu Héraðsdóms verði á einum stað en meðferð dómsmála verði eftir sem áður á sömu starfsstöðvum og héraðsdómstólar starfa nú á. Starfshópurinn telur að til þess að sátt náist og fullt traust ríki um þessa nýju skipan sé nauðsynlegt að lögfesta annars vegar skýr fyrirmæli um hvar hinar átta starfsstöðvar Héraðsdóms skuli staðsettar og hins vegar ákveði um lágmarksfjölda dómara og annarra sem starfa skuli á hverri starfsstöð þannig að þjónusta á héraðsdómstiginu utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.“*

Þá segir enn fremur að samhliða verði rýmkaðar heimildir til að úthluta dómsmálum til hvaða dómara sem er, óháð því hvar hann starfar og hvar mál er að öðru leyti rekið, í því skyni að unnt verði að nýta mannauð Héraðsdóms sem best. Þessi útfærsla sameini ýmsa kosti:

- a. Stjórnslu á fyrsta dómstigi verði einfaldari og öflugri.
- b. Tryggt verði að þjónusta héraðsdómstólanna utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.
- c. Með því að lögfesta að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi, ætti að skapast betra faglegt umhverfi á öllum starfsstöðvum Héraðsdóms.
- d. Efling starfsemi Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins sé til þess fallin að betri sátt náist um nýja skipan héraðsdómstigsins.
- e. Með rýmri lagaákvæðum um heimildir til að flytja úrlausn dómsmála á milli starfsstöðva Héraðsdóms verði tryggt að næg verkefni verði fyrir alla starfsmenn og að unnt verði að nýta mannauðinn sem best.
- f. Með útfærslunni sé búið í haginn fyrir stafræna umbreytingu í dómskerfinu þar sem hún gefi færi á að Héraðsdómur geti tekið við öllum dómsmálum í gegnum sameiginlega gátt og í framhaldinu verði dómþinghár sameinaðar.

Vegna sjónarmiða sem sett hafa verið fram um að **æskilegra væri að bíða með sameiningu héraðsdómstóla þar til stafrænni þróun dómsmála hefur fleytt meira fram og breytingum á löggjöf um slíka málsmeðferð verði lokið** er bent á að sýnt þykir að talsverð samlegð liggja í sameiningu héraðsdómstólanna annars vegar og stafrænni þróun dómsmála og mótun löggjafar þar um hins vegar. Ekki sé þörf á að annað bíði hins og að málefni styðji hvort við annað.

Samkvæmt fyrrgreindri skýrslu starfshóps um sameiningu héraðsdómstólanna hefur veigamikilið atriði

í stafrænni umbreytingu hjá dómstólunum verið talið að öll dómsmál komi til héraðsdómstólanna um sameiginlega gátt og gert er ráð fyrir því að málaflæði verði stýrt frá einum stað. Verði héraðsdómstólarnir sameinaðir í einn hefur það í för með sér að einn dómstjóri mun bera ábyrgð á úthlutun mála fyrir allt landið. Sameiningin búi þannig í haginn fyrir hina stafrænu umbreytingu. Engin ástæða sé til að bíða með sameiningu héraðsdómstólanna þar til séð verði fyrir endann á stafrænni umbreytingu dómskerfisins heldur að búa í haginn fyrir hana með sameiningu. Þá þykir einnig að öðru leyti strax unnt að ná fram verulegum stjórnsýslulegum ávinningi með sameiningunni, óháð stafrænum umbótum dómsmála.

Auk þess má ætla að enn einfaldara geti orðið að samræma stafræna vegferð héraðsdómstólana hjá einum sameinuðum héraðsdómstól heldur en átta héraðsdómstólum. Enn fremur má reikna með því að þróun slíkra lausna taki lengri tíma en svo að réttlætánlegt sé að fara um tíma á mis við annan ávinning af sameiningunni. Þá er örðugt að sjá fyrir sér einhver þau tímamörk í slíkri vegferð eða löggjafarbreytingum að þau kalli á að beðið verði með sameiningu héraðsdómstólanna.

Við vinnslu frumvarpsins var meðal annars horft til sérstöðu dómvaldsins samkvæmt 2. gr. og V. kafla stjórnarskrárinnar og **sérstaklega til þess að ekki yrði vegið að sjálfstæði þess, hvorki einstaka dómara eða stofnunum dómvaldsins.** Þá er frumvarpið talið **einfalda stjórnsýslu dómstigsins og styrkja starfsemi þess á landsbyggðinni.**

Með frum-varp-inu er lögð áhersla á að skapa forsendur fyrir að auka gæði við vinnslu dómsmála, skapa betra vinnuumhverfi fyrir dómara og starfsfólk og gera stjórnsýslu héraðsdómstigsins skilvirkari, gegnsærri og markvissari. Allir átta héraðsdómstólar yrðu sameinaðir í einn en eftir sem áður yrði lögbundin starfsemi dómstigsins þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir og lögfræðingum sem starfa við dómstigið á landsbyggðinni yrði fjölgað. Gert er ráð fyrir að yfirstjórn dómstólsins (dóm- og skrifstofustjóri) skuli staðsett í Reykjavík en að aðrir starfsmenn geti verið staðsettir við aðrar starfstöðvar. Þessi tilhögun þykir til þess fallin að styrkja dómstigið, bæta faglegt starfsumhverfi og skapa möguleika á að dómstjóri geti með einfaldari og skjótvirkari hætti jafnað álagi. Þá tryggja tilhögunin með lögbundnum hætti að þjónusta í heimahéruðum verði öflugri og þjónusta við almenning og lögmenn verði veitt um allt land.

Staða héraðsdómara mun ekki raskast verði frumvarpið að lögum heldur munu þeir áfram gegna embætti með sömu staðsetningu og á sömu lögákveðnu kjörum. Almenn kjör dómara samkvæmt 3. mgr. 44. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016 skerðast ekki með frumvarpinu, en dómstjórum fækkar og að því leyti verður breyting á verkefnum þeirra héraðsdómara sem sinnt hafa því starfi ásamt dómstörfum. Fleiri héraðsdómarar munu því í auknum mæli sinna dómstörfum í stað þess að gegna einnig embætti forstöðumanna með þeim auka verkefnum sem starfi forstöðumanns fylgir. Dómstjórar núverandi héraðsdómstóla munu halda launum sínum sem slíkir út fimm ára skipunartíma sinn sem dómstjórar. Þá verður dómstólasýslunni heimilað að greiða héraðsdómurum sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfstöðva. Bakvaktargreiðslur héraðsdómara eru á hinn bóginn ekki inni í almennum starfskjörum samkvæmt 3. mgr. 44. gr. sömu laga, heldur eru þær og yrðu áfram ákvarðaðar af dómstólasýslunni, sbr. 5. mgr. 44. gr. laganna. Í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um fækkun bakvakta. Ákvörðun um fyrirkomulag bakvakta er í dag í höndum héraðsdómstólanna og dómstólasýslunnar. Aftur á móti er horft til þess í skýrslu starfshópsins og í greinargerð með frumvarpinu að svigrúm kunni að skapast til að draga úr kostnaði vegna bakvakta þar sem ekki þykir þörf á að átta héraðsdómarar séu á bakvakt á sama tíma á öllu landinu.

Þá er frumvarpið að fullu fjármagnað innan ramma gildandi fjárlaga.

Þá er til þess að vísa að **dómstólasýslunni er samkvæmt frumvarpinu meðal annars falið að setja leiðbeinandi reglur** sem nota skuli sem viðmið við úthlutun dómsmála á öllum dómstigum, en heimild til að setja reglur um úthlutun dómsmála er til að mynda að finna í norski réttarfarslöggjöf Í frumvarpinu er tekið fram að reglurnar skuli byggjast á þeirri almennu reglu að tilviljun ráði úthlutun mála til dómara og er því ekki um efnisbreytingu að ræða að því leyti. Rétt þykir að gegnsæjar og skýrar reglur gildi um hvenær vikja megi frá þeirri meginreglu að tilviljun ráði úthlutun, svo sem á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og sérhæfingu, og þykir rétt að forræði á reglusetningu þar um sé

á hendi dómsvaldsins (dómstólasýslunnar). Lagt er til að reglurnar nái meðal annars til dómstjóra Héraðsdóms, og þeirrar heimildar hans að úthluta málum til dómara óháð því á hvaða starfsstöð hann eigi fast sæti eða hafi aðsetur og óháð því við hvaða starfsstöð mál séu rekin.

Hvað viðkemur ábendingu um að ekki væri að sjá að skoðað hefði verið við samningu frumvarpsins að tilvik þar sem **allir dómamarar við dómstól teldust vanhæfir** horfði með öðrum hætti við þegar starfandi væru fleiri héraðsdómstólar heldur en ef aðeins einn héraðsdómstóll væri við lýði bendir ráðuneytið á að hugað var að þessu við samningu frumvarpsins, sbr. b-lið 12. gr. þess. Í þeirri grein frumvarpsins er mælt fyrir um breytingar á 34. gr. laganna sem fjallar um varadómara í héraði þegar enginn héraðsdómari getur farið með mál. Með b-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til, að ef enginn héraðsdómari fullnægir sérstökum hæfisskilyrðum til að fara með mál, kveði dómstjóri í einu lagi upp úrskurð um að þeir víki allir sæti í málinu. Enn fremur að við þá aðstöðu skuli dómstjóri tilkynna ráðherra um þá stöðu sem uppi er og setur ráðherra þá dómara til að fara með málið að tillögu nefndar sem starfar skv. III. kafla laganna.

Þá er jafnframt vakin athygli á að í skýringum við 9. gr. frumvarpsins er fjallað um **rök að baki því að hverfa frá því fyrirkomulagi að héraðsdómamarar kjósi dómstjóra úr sínum hópi**. Þau eru fyrst og fremst þau að ef af sameiningu verður þá verður Héraðsdómur mun stærri stofnun en einstakir héraðsdómstólar hafa verið og því myndi mun meira reyna á kunnáttu og hæfni dómstjóra á sviði stjórnunar en áður. Hingað til hafi þeir sem sóst hafa eftir embætti dómstjóra ekki þurft að leggja fram formlegar umsóknir sem vegnar hafi verið og metnar eftir faglegum mælikvarða. Engin formleg könnun og mat á stjórnunarhæfni eða öðrum eiginleikum umsækjenda hefur því farið fram við val á dómstjóra. Einnig er til þess að líta að héraðsdómamarar munu eftir sem áður starfa á átta misjafnlega stórum starfsstöðvum og ætla má að héraðsdómari sem starfar einn eða með fáum héraðsdómurum á starfsstöð myndi eiga mun minni möguleika í kosningu héraðsdómara um dómstjóra og varadómstjóra en þeir sem starfa á stærstu starfsstöðvunum. Þess er að vænta að hið nýja fyrirkomulag sé til þess fallið að staðið verði að skipun yfirmanna þessa stærsta dómstóls landsins á faglegan og vandaðan hátt og jafnframt verði tryggt jafnræði héraðsdómara sem sækjast eftir að gegna þessum embættum. Auk þessa er lagt til með nýrri 3. mgr. 7. gr. laganna að stjórn dómstólasýslunnar verði falið að setja reglur um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra, hæfniskröfur þeirra og hvernig staðið skuli að mati á hæfni umsækjenda.

Að því er varðar sjónarmið um **aukin áhrif og íhlutun stjórnvalda í meðferð dómsvalds í héraði** er athygli vakin á því að dómstólasýslan er ekki hluti framkvæmdavaldsins. Samkvæmt 5. gr. laga um dómstóla er dómstólasýslan sjálfstæð stjórnarsýslustofnun sem annast sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna og af 6. gr. sömu laga leiðir að stjórn stofnunarinnar er að 4/5 hlutum kosin af fulltrúum dómskerfisins, en dómsmálaráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar. Um stjórnskipulega stöðu dómstólasýslunnar má nánar vísa til að athugasemda við framangreinda 5. gr. laga um dómstóla, þar sem meðal annars lögð áhersla á að um sjálfstæða stofnunin innan dómskerfisins sé að ræða en í því felist meðal annars að hún lúti ekki boðvaldi annarra aðila innan dómskerfisins og sé eðli málsins samkvæmt óháð löggjafar- og framkvæmdavaldi.

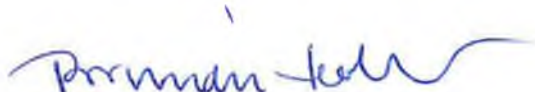
Vegna sjónarmiðs um að það sé kostur við **núverandi skipulag að það bjóði upp á meira svigrúm í vinnulagi** er bent á að eitt af markmiðum frumvarpsins er gagngert að stuðla að aukinni samræmingu á héraðsdómstiginu. Ekki verður séð að það þjóni hagsmunum þeirra sem þurfa að leita til héraðsdómstóla að mismunandi verklag sé viðhaft á mismunandi dómstólum. Samræmt verklag ætti þannig að vera til bóta.

Þá er tekið undir með laganefnd Lögmannafélags Íslands um að **þær efnisbreytingar sem frumvarpið felur í sér séu til þess fallnar að styrkja málsmeðferð á héraðsdómstiginu og auka skilvirkni í dómskerfinu**. Þá er einnig tekið undir umfjöllun í umsögn meirihluta stjórnar dómstólasýslunnar um **efnislega útfærslu frumvarpsins og mikilvægi þess að ná fram auknum sveigjanleika við úthlutun mála frá einum stað sem geti búið í haginn fyrir stafræna umbreytingu**. Í þeim efnum er jafnframt áréttað á að mikill hagur getur hlotist af því að dómstjóri geti úthlutað málum innan Héraðsdóms til héraðsdómara og eftir atvikum dómara fulltrúa og falið héraðsdómurum meðdómendastörf án tillits til þess hvar þeir eiga fasta starfsstöð og án tillits til þess á hvaða

starfsstöð málin eru rekin. Slík heimild er ein af lykilforsendum þess ávinnings sem vænta má af hinni ráðgerðu sameiningu meðal annars á grunni framangreindra sjónarmiða.

Í þeim efnum er enn fremur rétt að halda til haga að eftir sem áður verða mál rekin við þá starfstöð þar sem þau eru höfðuð og sem fyrr segir er ráðgert að dómstólasýslan setji leiðbeinandi reglur, meðal annars til að útfæra viðmið um úthlutanir dómsmála milli starfstöðva Héraðsdóms. Þá má ætla að rýmri heimild um val á þingstað samkvæmt tillögu að nýrri 2. mgr. 36. gr. laganna yrði enn hagnýtari fyrir rekstur dómsmála en sambærileg heimild er að gild-andi rétti. Breytingin frá gildandi rétti lýtur að því að heimild héraðsdómara til að taka mál fyrir utan umdæmis verði ekki lengur takmörkuð við þinghöld eftir þingfestingu, þó þannig að mál skuli taka fyrir þar sem til hagræðis þyki fyrir rekstur þess. Áréttað er að þessi heimild um val á þingstað er, líkt og að gildandi rétti, á forræði héraðs-dómara en með henni er ekki einvörðungu litið til þess hvað er hentugt fyrir viðkomandi héraðs-dómara heldur bæri dómara einkum að horfa til sakarefnis og aðila máls, lögmannna og vitna. Því má gera ráð fyrir að heyra ætti til undantekninga að dómarar, málflytjendur, málsaðilar eða vitni þurfi að ferðast langar vegalengdir vegna þeirra breytinga sem leiða af frumvarpinu, heldur ætti heimildin almennt að draga úr kostnaði við ferðalög hlutaðeigandi, minnka kostnað í málum og mögulega stytta málsmeðferðartíma.

Fyrir hönd ráðherra

  
Bryndís Helgadóttir

  
Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson

