

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um dómstóla, nr. 15/1998.

Flm.: Lúðvík Bergvinsson, Bryndís Hlökkversdóttir, Guðmundur Árni Stefánsson, Einar Már Sigurðarson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir, Jón Gunnarsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Kristján L. Möller, Katrín Júlíusdóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað 1. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Í Hæstarétti eiga sæti níu dómara sem forseti Íslands skipar ótímabundið samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra að fengnu samþykki $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi.

Er ráðherra hefur ákveðið hvern hann hyggst gera tillögu um sem hæstaréttardómara tilkynnir hann forseta Alþingis um það. Tillaga ráðherra skal hljóta meðferð í sérnefnd skv. 32. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, áður en hún er borin undir atkvæði þingmanna. Nefndin skal fjalla um hæfni umsækjanda um embættið og skila skýrslu til þingsins með rökstuddri niðurstöðu um mat sitt innan fjögurra vikna. Jafnframt skal nefndin leita umsagnar Hæstaréttar um hæfi og hæfni umsækjanda til að gegna embættinu.

Samþykki Alþingi tillögu ráðherra leggur hann hana fyrir forseta Íslands. Synji Alþingi staðfestingar á tillögu ráðherra gerir hann aðra tillögu og skal hún fá sömu meðferð.

- b. 4. mgr. fellur brott.

2. gr.

2. mgr. 29. gr. laganna orðast svo:

Forseti Íslands veitir dómara við Hæstarétt lausn frá embætti um stundarsakir samkvæmt tillögu forsætisráðherra, en dómsmálaráðherra veitir héraðsdómara slíka lausn. Áður en lausn er veitt um stundarsakir skal ráðherra afla skriflegrar umsagnar frá nefnd um dómaraströf.

3. gr.

1. mgr. 30. gr. laganna orðast svo:

Þegar hæstaréttardómara hefur verið veitt lausn frá embætti um stundarsakir höfðar forsætisráðherra fyrir hönd ríkisins mál á hendur honum fyrir héraðsdómi Reykjavíkur með kröfu um að honum verði vikið úr embætti með dómi. Dómsmálaráðherra höfðar mál á hendur héraðsdómara. Um rekstur máls fer eftir almennum reglum um meðferð einkamála að öðru leyti en því að það sætir flýtimeðferð og skal dómur skipaður þremur héraðsdómurum.

4. gr.

1. mgr. 31. gr. laganna orðast svo:

Forseti Íslands veitir dómurum við Hæstarétt lausn frá embætti samkvæmt tillögu forsætisráðherra en dómsmálaráðherra héraðsdómurum.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Mál þetta var síðast flutt á 126. löggjafarþingi en varð þá eigi útrætt.

Í gegnum aldirnar hafa verið uppi mismunandi skýringar á því hvaðan vald valdhafanna er spröttið og í umboði hvers valdhafarnir fara með það. Þar hafa ýmsar hugmyndir verið á kreiki allt frá því að valdhafarnir fari með það í umboði æðri máttarvalda eins og hugmyndir m.a. í Frakklandi voru uppi um að valdið kæmi frá Guði. Ýmsir andmæltu því og skilgreindi enski heimspekingurinn John Locke borgaralegt samfélag og nauðsynlegt vald sem þyrfti að fylgja stofnun þess eitthvað á þessa leið í ritgerð sinni um ríkisvaldið sem út kom í London 1649: „Hvar sem einhver hópur manna er sameinaður í eitt samfélag, þannig að hver og einn hefur afsalað sér rétti til heildarinnar til að sjá um að náttúruarétti sé fylgt, þar og aðeins þar er borgaralegt samfélag. Og þessi sameining verður hvar sem einhver hópur manna í ríki náttúrunnar myndar með sér samfélag og gerist ein þjóð, ein ríkisheild undir einni æðstu stjórn, og hún verður líka þar sem einhver einn maður gerist þegn ríkis sem þegar er orðið til. Með því að gerast þannig þegn, gefur hann ríkinu eða löggjafarvaldi þess umboð til að setja sér lög að því marki sem nauðsynlegt er fyrri almannaheill. Með þessu flytja menn úr ríki náttúrunnar og setjast í ríki, það er með því að skipa jarðneska dómara sem hafa umboð til að skera úr öllum álitamálum og deilum og heimta rétt þeirra samfélagsborgara sem brotið hefur verið gegn. Þessir dómara eru löggjafarvaldið eða erindrekar þess. Sérhver hópur manna – hvernig svo sem tengslum þeirra er háttað – sem ekki getur vísað málum sínum til slíks úrskurðarvalds, býr enn við ríki náttúrunnar.“ Hvernig svo sem menn skilgreina valdið eða uppsprettu þess þá er alveg ljóst að þetta vald er vandmeðfarið, einkanlega ef markmiðið er að haga meðferð þess þannig að það þjóni fyrst og fremst hagsmunum borgaranna. Sagan geymir ófá dæmi um annað.

Íslensk stjórnskipun byggist að meginstefnu til á þriggreiningu ríkisvalds, þ.e. að því er skipt upp í löggjafar-, framkvæmda- og dómvald. Hugmyndafræðin að baki þriggreiningu ríkisvaldsins er sú að ekki safnist of mikið vald á fárra hendur. Með því að skipta ríkisvaldinu upp með þessum hætti er markmiðið að reyna að takmarka áhættu af því að misfarið sé með ríkisvaldið. Kenningin um þriggreiningu ríkisvaldsins er oftast rakin til franska stjórnvitringsins Montesquieus og rits hans „De l'Esprit des Lois“ er út kom árið 1748. Rót hugmynda Montesquieus er jafnan rakin til þeirra áhrifa sem hann varð fyrir meðan hann dvaldi á Englandi þar sem innanlandsátök leiddu til að valdinu var skipt upp milli konungs og þings, en valdi þingsins var síðan skipt upp í efri og neðri deild. Samkvæmt kenningu Montesquieus skyldi hver aðili fara með sína grein ríkisvaldsins. Hver hinna einstöku valdpátta átti að tempra eða takmarka vald hins, því ef allt ríkisvald væri á einni hendi eða höndum einnar stofnunar var að áliti Montesquieus hætta á ofríki og kúgun. Með skiptingu ríkisvaldsins milli þriggja þátta, sjálfstæðra valdhafa, ætti að vera hægt að ná því markmiði að koma í veg fyrir að nokkur þeirra verði svo sterkur að hann geti svipt þegnana frelsi með ofríki og kúgun að eigin geðþótta. Borgararnir þurfi því ekki að sæta geðþóttaákvörðun af hálfu þeirra sem

með þetta vald fara án þess að eiga þess kost að geta borið slíkar ákvarðanir undir aðra valdþætti þess til endurskoðunar.

Þrátt fyrir að hugmyndin um þriggreiningu ríkisvalds gangi ekki ómenguð í gegnum stjórnskipunina verður því ekki á móti mælt að hún er sú hugsun sem býr að baki skiptingu ríkisvaldsins. Skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar fara dómendur með einn þátt ríkisvaldsins – dómsvaldið. Samkvæmt hefðbundnum skilningi felur dómsvald í sér heimild eða vald til að skera úr tilteknum réttarágreiningi; kveða á um hvað sé rétt eða rangt lögum samkvæmt í hverju tilviki og komast að niðurstöðu í þeim málum sem undir dómsvaldið eru borin með lögmætum hætti. Það er því mikið vald sem mönnum er falið að fara með þegar þeir eru skipaðir til setu í æðsta dómstól landsins, Hæstarétti Íslands.

Það fyrirkomulag sem tíðkast hefur hér á landi við skipun hæstaréttardómara hefur gefið þeirri umræðu byr undir báða vængi að skipað sé í réttinn pólitískt og breytir engu hvaða ráðherra hefur átt í hlut hverju sinni. Það væri enn fremur fásinna að halda því fram að það skipti ekki máli fyrir þá sem í ríkisstjórn sitja hverju sinni hvaða viðhorf það fólk hefur sem sest í réttinn hverju sinni. Í þessu samhengi má minna á að deilur hafa lengi verið uppi meðal lögfræðinga, bæði hérlendis og erlendis, um það hversu langt dómstólar geta farið inn á svið löggjafans og endurskoðað ákvarðanir hans. Enn fremur hefur lengi verið deilt um hversu langt dómstólar geta gengið inn á það svið sem kallað hefur verið frjálst mat stjórnvalda við ákvarðanatöku og endurskoðað ákvarðanir þeirra, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar um embættistakmörk yfirvalda.

Það er skoðun flutningsmanna að það sé miklum mun heilbrigðara að umræðan um það hver verði skipaður hæstaréttardómari, forsendur skipunarinnar og hver séu viðhorf dómara til þeirra grundvallaratriða sem lúta að hlutverki dómstóla og samskiptum þeirra við aðra handhafa ríkisvaldsins séu opinberar í stað þess að forseti Íslands skipi í réttinn að fenginni tillögu dómsmálaráðherra að undangenginni umsögn Hæstaréttar eins og nú er. Þetta þýðir í reynd að dómsmálaráðherra fer með þetta vald eða gerir í það minnsta tillögu til forseta um það hvern hann skuli skipa. Þetta gerist jafnan án opinberrar umræðu eða skoðunar. Það er enn fremur skoðun flutningsmanna að sú skipan sem hér er lögð til, þ.e. að Alþingi komi að skipun hæstaréttardómara sé til þess fallin að styrkja réttinn frá því sem nú er og gera hann enn sjálfstæðari. Það er ekki vafi á því að mati flutningsmanna að aukið sjálfstæði dómstóla sé aðeins til þess fallið að efla og styrkja trú manna á lýðræðið og stjórnskipun landsins. Því er þetta frumvarp lagt fram.

Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar að í stað þess að hæstaréttardómari sé skipaður samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra tilnefni forsætisráðherra dómara að fengnu samþykki $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi. Áfram er gert ráð fyrir að forseti Íslands skipi hæstaréttardómara. Þegar forsætisráðherra hefur ákveðið hvern hann hyggst tilnefna skal hann tilkynna forseta Alþingis um tilnefningu sína. Tillögu ráðherra skal vísa til meðferðar í sérnefnd skv. 32. gr. laga um þingsköp Alþingis sem kjósa skal til að fjalla um tilnefningu ráðherra. Nefndin skal fjalla um hæfni þess sem tillaga er gerð um og skila skýrslu með mati sínu innan fjögurra vikna frá því að hún fær tillöguna til umfjöllunar. Líkt og er nú skal umsagnar Hæstaréttar leitað um hæfi og hæfni umsækjanda til að gegna embættinu.

Samþykki Alþingi tillögu ráðherra leggur hann hana fyrir forseta Íslands sem skipar viðkomandi í embætti hæstaréttardómara. Verði tillaga ráðherra hins vegar ekki samþykkt á Alþingi skal ráðherra leggja nýja tillögu fyrir þingið sem skal fá sömu meðferð.

Gert er ráð fyrir að sömu reglur gildi um lausn hæstaréttardómara frá embætti að öðru leyti en því að forsætisráðherra gerir tillögu til forseta Íslands um lausn í stað dómsmálaráðherra eins og nú er.