

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um dómstóla, nr. 50/2016 (sameining héraðsdómstólanna).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

3. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Héraðsdómur.

Héraðsdómur er fyrsta dómstigið og yfirstjórn hans hefur aðsetur í Reykjavík. Starfsstöðvar hans og umdæmi þeirra eru sem hér segir:

1. Í Reykjavík og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbær, Mosfellsbær og Kjósarhreppur.
2. Í Borgarnesi og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Akraneskaupstaður, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Stykkishólmsbær og Helgafellssveit, Snæfellsbær og Grundarfjarðarbær.
3. Á Ísafirði og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Reykhólahreppur, Vesturbyggð, Tálknafjarðarhreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Súðavík-urhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð.
4. Á Sauðárkróki og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Húnaþing vestra, Húnaþingið Skagaströnd, Skagabyggð og Skagafjörður.
5. Á Akureyri og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Hörgársveit, Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Norðurþing, Tjörneshreppur, Þingeyjarsveit og Langanesbyggð.
6. Á Egilsstöðum og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Vopnafjarðarhreppur, Fljótisdalshreppur, Múlaþing, Fjarðabyggð og Sveitarfélagið Hornafjörður.
7. Á Selfossi og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Ásahreppur, Flóahreppur, Bláskógabyggð, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Hrunamannahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Vestmannaeyjabær og Sveitarfélagið Árborg.
8. Í Hafnarfirði og heyra þessi sveitarfélög til umdæmis starfsstöðvarinnar: Grindavíkurbær, Suðurnesjabær, Sveitarfélagið Vogar, Reykjanesbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær og Kópavogsbær.

Umdæmi hverrar starfsstöðvar skal vera ein þinghá. Frá þessu má ráðherra þó víkja með reglugerð að fenginni umsögn Héraðsdóms og dómstólasýslunnar.

Verði heiti sveitarfélags sem getið er í 1. mgr. breytt eða sameinist tvö eða fleiri þeirra skal litið svo á að sveitarfélagið, sem til verður í staðinn, heyri til því umdæmi sem það eldra eða þau eldri heyrðu til. Ef sameinuð eru tvö eða fleiri sveitarfélög sem hvort eða hvert heyra til

sínu umdæmi eftir ákvæðum 1. mgr. skal ráðherra ákveða með reglugerð undir hvaða umdæmi nýja sveitarfélagið eigi þar til annarri skipan verður komið á með lögum.

Að lágmarki einn héraðsdómari skal eiga fast sæti á hverri starfsstöð Héraðsdóms og með honum skulu starfa að lágmarki tveir starfsmenn. Ef einungis einn héraðsdómari á fast sæti á starfsstöð skal að lágmarki annar þeirra starfsmanna sem með honum starfa vera dómarafulltrúi, sbr. 2. mgr. 32. gr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „og Landsréttar og sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Landsréttar og Héraðsdóms.
- b. Í stað orðanna „héraðsdómstólanna sameiginlega“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: Héraðsdóms.
- c. 3. másl. 2. mgr. fellur brott.
- d. 3. mgr. orðast svo:
Stjórn dómstólasýslunnar ákveður fjölda héraðsdómara á hverri starfsstöð Héraðsdóms og setur almennar reglur um flutning dómara á milli starfsstöðva dómstólsins.
- e. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um undirbúning að skipun dómstjóra og vara-dómstjóra, hæfniskröfur þeirra og hvernig staðið skuli að mati á hæfni umsækjenda.
Stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um úthlutun dómsmála hjá dómstólunum.
- f. Í stað orðsins „birtingu“ í 6. mgr. kemur: útgáfu.
- g. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 6. mgr. kemur: Héraðsdóms.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „framkvæmd reglna um“ í 5. tölul. kemur: útgáfu dóma og úrskurða.
- b. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 6. tölul. kemur: dómstólana.

4. gr.

Í stað orðanna „aðstoðarmann dómara“ í 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: dómara-fulltrúa.

5. gr.

Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. másl. 2. mgr. 20. gr. laganna kemur: Héraðsdóms.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 28. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „Dómar“ í 1. másl. kemur: og úrskurðir.
- b. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. másl. kemur: Héraðsdóms.
- c. Á eftir orðunum „útgáfu dóma“ í 2. másl. kemur: og úrskurða.

7. gr.

1. mgr. 29. gr. laganna orðast svo:

Í Héraðsdómi eiga sæti 42 dómara sem skipaðir eru ótímabundið í embætti héraðsdómara af ráðherra.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Dómstólasýslan ákveður á hvaða starfsstöð Héraðsdóms dómari skuli eiga fast sæti. Heimilt er þó að ákveða að allt að þrjú héraðsdómarar eigi ekki fast sæti á tiltekinni starfsstöð heldur sinni þeir störfum á öllum starfsstöðvum Héraðsdóms. Dómstólasýslan ákveður á hvaða starfsstöð slíkir dómarar hafa aðsetur.

b. Í stað orðanna „við sama dómstól“ í 4. mgr. kemur: á sömu starfsstöð.

c. Í stað orðanna „við tiltekinn dómstól“ í 4. mgr. kemur: á tiltekinni starfsstöð.

d. Við 5. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Héraðsdómara er þó skylt að annast meðferð mála sem dómstjóri úthlutar honum, þótt þau séu rekin á annarri starfsstöð en þar sem hann á fast sæti, í þeim mæli að ekki sé þörf á búferlaflutningum, sbr. 3. mgr. 33. gr.

e. 6. mgr. fellur brott.

9. gr.

31. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Dómstjóri og varadómstjóri.

Dómstólasýslan skipar dómstjóra og varadómstjóra við Héraðsdóm til fimm ára í senn úr hópi héraðsdómara að undangenginni auglýsingu dómstólasýslunnar meðal þeirra. Varadómstjóri gegnir störfum dómstjóra þegar hann hefur forföll eða er fjarstaddur. Biðjist dómstjóri eða varadómstjóri lausnar frá því embætti eða láti hann af dómaraembætti áður en skipunartíma er lokið skal embættið auglýst á nýjan leik. Dómstólasýslan tilkynnir um skipun dómstjóra og varadómstjóra með auglýsingu í Lögbirtingablaði.

Auk þess að gegna dómstörfum fer dómstjóri með yfirstjórn Héraðsdóms og ber ábyrgð á rekstri hans og fjárreiðum með þeim takmörkunum sem leiðir af öðrum ákvæðum laga. Dómstjóri stýrir meðal annars þeirri starfsemi Héraðsdóms sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi og skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna, hann getur skipt dómurum í deildir og úthlutar dómurum eða deildum þeirra málum. Dómstjóri ræður aðra starfsmenn Héraðsdóms en héraðsdómara og slítur ráðningu þeirra. Honum ber að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna og gæta aga gagnvart þeim að því leyti sem ekki kemur í hlut annarra samkvæmt ákvæðum VIII. kafla. Hann annast samskipti við dómstólasýsluna um þau málefni sem undir hana heyra og hefur annars með höndum verkefni sem dómstólasýslan kann að fela honum sérstaklega. Þá kemur dómstjóri að öðru leyti fram út á við í þágu Héraðsdóms og er í fyrirsvari um sérstök málefni hans.

Ef hvorki dómstjóri né varadómstjóri eru við störf eða hvorugur þeirra getur tekið þátt í embættisverki kemur í stað dómstjóra sá dómari sem lengst hefur verið skipaður héraðsdómari.

10. gr.

32. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Starfsmenn Héraðsdóms.

Dómstjóri skipar Héraðsdómi skrifstofustjóra til fimm ára í senn samkvæmt ákvörðun dómara Héraðsdóms. Skrifstofustjóri stýrir daglegum rekstri dómsins eftir nánari ákvörðun dómstjóra og í umboði hans, auk þess að gegna öðrum störfum sem dómstjóri kann að mæla fyrir um. Skrifstofustjóri Héraðsdóms er embættismaður og fer um stöðu hans að öðru leyti eftir almennum reglum um slíka starfsmenn ríkisins. Þann einn má skipa í embættið sem hefur

lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum. Stjórn dómstólasýslunnar ákveður laun og starfskjör skrifstofustjóra.

Til Héraðsdóms má dómstjóri ráða dómarafulltrúa sem skulu fullnægja skilyrðum 2.–6. tölul. 2. mgr. 29. gr. Dómarafulltrúi skal ráðinn til fimm ára í senn. Um ráðningu og starfslok dómarafulltrúa fer að öðru leyti eftir lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Dómstjóri getur falið dómarafulltrúa önnur dómstörf en þau að fara með og leysa að efni til úr hvers konar einkamálum, þar sem vörnum er haldið uppi, og sakamálum frá því að þau koma til aðalmeðferðar. Dómstjóri ber ábyrgð á störfum dómarafulltrúa og getur gefið honum fyriræli um hvað eina sem lýtur að rækslu þeirra.

Dómstjóri ræður til Héraðsdóms aðra starfsmenn, þar á meðal aðra lögfræðinga en dómarafulltrúa, og ákveður verksvið þeirra og stöðu. Um ráðningu og starfslok starfsmanna fer eftir lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:

- a. Lokamálsliður 1. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Dómstjóri getur úthlutað málum til dómara óháð því á hvaða starfsstöð Héraðsdóms dómari á fast sæti eða hefur aðsetur og óháð því á hvaða starfsstöð mál eru rekin.
- c. Við 3. mgr. bætist: og skal þá leitast við að tilviljun ráði hvaða dómari í deildinni fái málið til meðferðar.
- d. 2. másl. 6. mgr. fellur brott.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „héraðsdómstól“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Héraðsdóm.
- b. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Sé svo ástatt að enginn dómari við Héraðsdóm getur tekið þátt í meðferð máls vegna vanhæfis, leyfis eða annarra forfalla til skamms tíma skal dómstjóri tilkynna ráðherra um þá stöðu með skriflegu og rökstuddu áliti.
- c. Í stað orðsins „Dómstólasýslan“ í 4. mgr. kemur: Héraðsdómur.

13. gr.

36. gr. laganna orðast svo:

Héraðsdómur hefur fastan þingstað á starfsstöðvum sínum, svo og annars í hverri þinghá samkvæmt ákvörðun ráðherra séu þær fleiri en ein innan umdæmis hvernar starfsstöðvar. Um slíka ákvörðun skal mælt í reglum sem dómstólasýslan setur að fenginni tillögu Héraðsdóms og skulu þær birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Héraðsdómari getur háð þing til að taka mál fyrir á föstum þingstað innan eða utan umdæmis þar sem hann starfar, án tillits til þess hvar mál er að öðru leyti rekið, ef það þykir til hagræðis fyrir rekstur þess. Með sömu skilyrðum getur héraðsdómari háð þing utan fasts þingstaðar til að taka mál fyrir innan eða utan umdæmis þar sem hann starfar.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. másl. kemur: Héraðsdóm.
- b. Í stað orðanna „fengnum tillögum“ í 1. másl. kemur: fenginni tillögu.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „Dómstólasýslan“ í 1. mgr. kemur: Héraðsdómur.
- b. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. mgr. kemur: dómsins.
- c. Í stað orðsins „Héraðsdómar“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: Dómar og úrskurðir Héraðsdóms.
- d. Orðin „í dómum“ í 3. og 4. másl. 2. mgr. og „úr dómi“ í 5. másl. 2. mgr. falla brott.

16. gr.

Fyrirsögn VI. kafla laganna verður: **Héraðsdómur**.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 42. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sem héraðsdómstóla“ í 1. másl. kemur: og Héraðsdóm.
- b. Í stað orðanna „aðstoðarmanna dómara“ í 2. másl. kemur: dómarafulltrúa.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. 1. og 2. másl. 3. mgr. orðast svo: Laun dómstjóra Héraðsdóms á mánuði eru þau sömu og varaforseta Landsréttar skv. 2. mgr. Laun varadómstjóra Héraðsdóms á mánuði nema áttatíu og sex af hundraði launa dómstjóra Héraðsdóms og er hlutfall yfirvinnu og álags þeirra launa hið sama og hjá dómstjóra.
- b. 3. másl. 3. mgr. fellur brott.
- c. Á eftir orðunum „dómari gæsluvaktir“ í 5. mgr. kemur: eða sé hann í fyrirsvari starfsstöðvar Héraðsdóms.

19. gr.

Í stað orðanna „fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur“ í 1. másl. 1. mgr. 51. gr. laganna kemur: fyrir Héraðsdómi í umdæmi starfsstöðvar dómstólsins í Reykjavík.

20. gr.

Í stað orðanna „sameiginlega af dómstjórum héraðsdómstólanna“ í 2. másl. 3. mgr. 54. gr. laganna kemur: af Héraðsdómi.

21. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 31. gr. skal dómstólasýslan fram til 1. ágúst 2024 ekki skipa dómstjóra til lengri tíma en til þess dags.

22. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. ágúst 2024. Við gildistöku laga þessara skulu dómstólar í héraði lagðir niður og tekur Héraðsdómur við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum þeirra.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast 21. gr. þegar gildi.

Skipun héraðsdómara sem skipaðir hafa verið í embætti fyrir gildistöku laga þessara raskast ekki og skulu þeir gegna embætti á starfsstöð Héraðsdóms sem hefur sama umdæmi og sá héraðsdómur þar sem þeir áttu fast sæti eða höfðu starfsstöð þegar lögini tóku gildi.

Frá og með gildistöku laga þessara falla úr gildi skipanir dómstjóra þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm skv. 1. mgr., en þeir skulu engu að síður halda launum sínum sem dómstjórar út skipunartíma sinn sem dómstjórar. Ekki skal þó greiða dómara sérstaklega fyrir að vera í fyrrsvari starfsstöðvar, sbr. c-lið 18. gr., á þeim tíma sem hann þiggur laun sem dómstjóri án þess að gegna slíku embætti, enda rúmist fyrrsvar starfsstöðvar innan þeirra skyldna sem viðkomandi hefði ella gegnt sem dómstjóri.

Verði einhver dómstjóra þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm skv. 1. mgr. dómstjóri Héraðsdóms skal hann ekki jafnframt þiggja laun sem dómstjóri eins þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm. Verði einhver dómstjóra þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm skv. 1. mgr. varadómstjóri Héraðsdóms skal ekki greiða honum sérstaklega fyrir að vera varadómstjóri á þeim tíma sem hann þiggur laun sem dómstjóri án þess að gegna slíku embætti.

23. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996:

- a. Á eftir orðinu „héraðsdómarar“ í 3. tölul. 1. mgr. 22. gr. laganna kemur: skrifstofustjóri Héraðsdóms.
- b. Í stað orðanna „og Landsréttar“ í 1. másl. 2. mgr. 39. gr. a laganna kemur: Landsréttar og Héraðsdóms.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 22. gr. og 23. gr. skal dómstólasýslan eftir 30. nóvember 2023 auglýsa og skipa dómstjóra Héraðsdóms frá og með 1. mars 2024, og varadómstjóra dómsins frá og með 1. ágúst 2024, til fimm ára úr hópi héraðsdómara að undangenginni auglýsingu dómstólasýslunnar meðal þeirra. Hlutverk dómstjóra er að undirbúa gildistöku laga þessara, þar á meðal að ákveða fyrrsvar starfsstöðva, skipa skrifstofustjóra frá og með 16. maí 2024 og eftir atvikum ráða annað starfsfólk, sbr. ákvæði til bráðabirgða III, sem tæki til starfa 1. ágúst 2024. Dómstólasýslan tilkynnir um kjör dómstjóra og varadómstjóra með auglýsingu í Lögbirtingablaði.

II.

Úthlutun þeirra dómsmála sem héraðsdómara hafa verið falin fyrir gildistöku laga þessara skal ekki raskast þrátt fyrir stofnun Héraðsdóms. Eftir stofnun Héraðsdóms er héraðsdómara heimilt að ljúka meðferð þeirra mála sem honum hafði verið úthlutað fyrir stofnun dómsins óháð því á hvaða stigi málsmeðferðar þau eru, þ.m.t. dómsmála af hvaða tagi sem er sem tekin hafa verið til úrskurðar eða dóms fyrir stofnun dómsins.

III.

Starfsfólk héraðsdómstóla sem er í starfi þegar lög þessi öðlast gildi verður starfsfólk Héraðsdóms. Starfsfólk kann þó að þurfa að hlíta breytingum á starfi vegna skipulagsbreytinga og með hliðsjón af nýju skipuriti. Ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gildir ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði. Um réttindi og skyldur starfsfólks Héraðsdóms fer að öðru leyti eftir ákvæðum þeirra laga.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Dómsmálaráðherra skipaði 23. mars 2022 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. Starfshópurinn skipuðu Sigurður Tómas Magnússon, hæstaréttardómari og formaður stjórnar dómstólasýslunnar, og var hann jafnframt formaður, Brynjar Níelsson, lögmaður og aðstoðarmaður dómsmálaráðherra, og Eva Bryndís Helgadóttir lögmaður. Lögð var áhersla á að haft yrði samráð við og aflað upplýsinga hjá dómstjórum, dómurum, aðstoðarmönnum dómara, öðrum starfsmönnum dómstóla og öðrum hagaðilum, þ.m.t. ákærendum eftir því sem við ætti. Því var sömuleiðis skipaður samráðshópur með þessum starfsstéttum sem leitað var álits hjá og upplýstur var um framgang verkefnisins. Jafnframt var aflað álits hjá dómstjórum héraðsdómstólanna á drögum að skýrslu starfshópsins. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu til ráðherra 12. desember 2022 sem var í kjölfarið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda ásamt fyrstu tillögum að breytingum á lögum um dómstóla á tímabilinu 16. desember 2022 til og með 16. janúar 2023 (mál nr. S-246/2022).

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, byggist einkum á framangreindri skýrslu og þeim tillögum að breytingum á lögum um dómstóla sem henni fylgdu. Með því eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um dómstóla, nr. 50/2016, og tvær afleiðingabreytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Verði frumvarpið að lögum er ráðgert að í framhaldinu leggi dómsmálaráðherra fram annað frumvarp þar sem mælt verði fyrir um breytingar á réttarfarslöggjöf sem nauðsynlegar verða ef héraðsdómstólar landsins sameinast í einn dómstól svo sem ætlunin er með frumvarpi þessu.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.*2.1. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnýsly dómstólanna í apríl 2020.*

Í apríl árið 2020 kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnýsly dómstólanna sem unnin var að beiðni Alþingis og á grundvelli laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016. Í skýrslunni var meðal annars fjallað um mögulega sameiningu héraðsdómstóla. Vísað var 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. Fara þyrfti fram mat á því hver fjárhagsleg samlegð yrði og hvernig sameining gæti styrkt stjórnýsly dómstólanna. Í þessu sambandi væri vert að hafa í huga að við fámennustu héraðsdómstóla landsins starfaði að jafnaði einn dómari sem jafnframt væri dómstjóri. Sá starfsmaður væri á vakt allt árið um kring en að jafnaði væru fá útköll. Dómstjórum væri falið ákveðið eftirlitsvald í lögum um dómstóla en í þessum tilfellum væri þeim gert að sinna eftirliti með eigin störfum.

Í skýrslunni var vísað til þess að í drögum að stefnumiðaðri áætlun dómstólasýslunnar 2020–2022, sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, væri sett fram það markmið að Héraðsdómur Reykjavíkur og Héraðsdómur Reykjaness yrðu sameinaðir í Héraðsdóm höfuðborgarsvæðisins. Einkum var vísað til húsnæðismála þessara dómstóla og talið að sameining þeirra myndi fela í sér hagræðingu í rekstri.

Ríkisendurskoðun leitaði eftir afstöðu dómstjóra héraðsdómstólanna til kosta og galla þess að sameina héraðsdómstóla landsins í einn dómstól. Í skýrslunni kom fram að dómstjórnarnir

hefðu verið sammála um að almennt hefði gengið vel hjá dómstólasýslunni og að breytingin hefði verið til góðs fyrir stjórnýslu dómstólanna. Skiptar skoðanir hefðu verið um hvort sameina ætti héraðsdómstólana í einn en meðal annars hefðu verið færð fram rök fyrir þeirri hugmynd að fækka þeim úr átta í fimm.

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að leitað yrði allra leiða til að auka vægi sameiginlegrar stjórnýslu dómstólanna. Skoða þyrfti hvort lækka mætti rekstrarkostnað dómstólanna með því að starfrækja fleiri héraðsdómstóla í sameiginlegu húsnæði og sameina stoðþjónustu, svo sem prófarkalestur.

2.2. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnýsluúttekt á stofnunum ríkisins í desember 2021.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis í desember 2021 um stjórnýsluúttekt á stofnunum ríkisins, fjölda, stærð og stærðarhagkvæmni, komu fram ýmsar upplýsingar um sameiningu ríkisstofnana á síðustu árum. Þar var meðal annars rakið að árið 2015 hafi lögreglustjóraembættum verið fækkað úr 15 í níu og sýslumannsembættum úr 24 í níu á grundvelli laga nr. 50/2014. Áður hefðu sýslumenn farið með lögreglustjórn þannig að í raun fækkaði embættum sýslumanna og lögreglustjóra með þessum breytingum öllum úr 26 í 18.

Í skýrslunni kom meðal annars fram að stofnunum á sviði skatta- og tollamála hefur fækkað verulega á liðnum árum. Með lögum nr. 136/2009, um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og fleiri lögum var landið gert að einu skattumdæmi undir yfirstjórn ríkisskattstjóra. Þannig voru níu sjálfstæðar skattstofur sameinaðar embætti ríkisskattstjóra. Breytingin tók gildi 1. janúar 2010. Árið 2007 var tollumdæmum fækkað úr 26 í átta. Hinn 1. janúar 2009 tóku gildi lög nr. 147/2008, um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, og fleiri lögum, en með þeim varð Ísland eitt tollumdæmi sem heyrði undir embætti tollstjóra. Embætti tollstjóra var síðan sameinað embætti ríkisskattstjóra á árinu 2020 með lögum um breytingu á tollalögum og fleiri lögum (fyrirkomulag tollafgreiðslu og tollgæslu), nr. 141/2019, og embættið nefnt Skatturinn. Loks var embætti skattrannsóknarstjóra sameinað Skattinum á árinu 2021 á grundvelli laga um breytingu á tollalögum og fleiri lögum (fyrirkomulag tollafgreiðslu og tollgæslu), nr. 29/2021.

Í skýrslunni voru raktar ýmsar aðrar sameiningar ríkisstofnana, svo sem sameining Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar og Umferðarstofu í Samgöngustofu á árinu 2013 og sameining heilbrigðisstofnana í öllum heilbrigðisumdæmum á árinu 2014.

Fram kom í skýrslunni að árið 1998 hafi ríkisstofnanir verið 250 en árið 2021 hafi fjöldi þeirra verið kominn niður í 156. Þeim hafi þannig fækkað um 37% vegna sameininga, hlutfélagavæðingar og flutnings verkefna til sveitarfélaga. Ríflega helmingur ríkisstofnana séu með færri en 50 starfsmenn og fjórðungur með færri en 20. Gerð var grein fyrir fjölda starfsmanna við allar stofnanir ríkisins, flokkað eftir ráðuneytum. Í skýrslunni var vakin athygli á að minnstu ríkisstofnanirnar væru með tvo starfsmenn. Alls væri um þrjár ríkisstofnanir að ræða með tveimur starfsmönnum. Fyrir liggur að þrjár héraðsdómstólanna, Héraðsdómur Vestfjarða, Héraðsdómur Norðurlands vestra og Héraðsdómur Austurlands, eru með tvo starfsmenn hver.

Ríkisendurskoðun taldi tilefni til að horfa til frekari sameininga eða aukins samstarfs stofnana hins opinbera en áréttaði að afar mikilvægt væri að undirbúa slíkar breytingar vel, meðal annars í fjárhagslegu tilliti. Stærsta úrlausnarefnið við sameiningar stofnana væru mannauðsmál en mikilvægt væri að hafa samráð við starfsfólk stofnana, upplýsa það og kalla til skrafs og ráðagerða um einstakar útfærslur við endurskipulagningu starfa. Í niðurstöðum skýrslunnar var auk þess áréttað að undirbúa þyrfti sameiningar af kostgæfni ættu þær að skila tilætluðum

árangri. Loks benti Ríkisendurskoðun á að líta bæri til aukinna tækifæra við aukna stafræna þróun í samskiptum við viðskiptavinum stofnana.

2.3. Starfshópur dómsmálaráðherra 2022 um sameiningu héraðsdómstólanna.

Dómsmálaráðherra tók ábendingar Ríkisendurskoðunar, sem fjallað er um í kafla 2.1, til skoðunar og tók á vormánuðum 2022 ákvörðun um að ráðast skyldi í sameiningu átta héraðsdómstóla landsins í einn. Forsenda slíkrar sameiningar var sú að dómstóllinn hefði starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir væru nú staðsettir. Horft var til þess að efla og styrkja þessar starfsstöðvar með nýjum verkefnum og byggja þar á verkefnum um svokallaða réttarvörslugátt sem er hugbúnaður um stafræna meðferð dómsmála. Með breyttu fyrirkomulagi héraðsdómstólanna má ætla að ná megi fram einfaldari og skilvirkari stjórn-sýslu fyrir dómstólana og auknu eftirliti með henni. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að fjárfram-lög og mannaður dómstólanna muni nýtast betur og aukið hagræði nást við meðferð dóms-mála borgurunum til hagsbóta.

Eins og að framan greinir skipaði ráðherra af þessu tilefni 23. mars 2022 starfshópur um sameiningu héraðsdómstólanna og fól honum að taka saman upplýsingar um þau atriði sem huga þyrfti að við sameiningu þeirra í einn og að koma með tillögum að útfærslu að slíkum breytingum og meta hagkvæmni af sameiningunni og þörf á lagabreytingum. Starfshópurinn skilaði af sér skýrslu til ráðherra 12. desember 2022 og byggist frumvarp þetta sem áður segir að meginþræði á þeirri skýrslu og þeim tillögum um breytingar á lögum um dómstóla sem henni fylgdu. Starfshópurinn telur í skýrslunni að margvíslegur ávinningur sé af sameiningu fyrir dómstólana en ekki síður fyrir þá sem sækja þjónustu til þeirra. Í þessum kafla og kafla 2.4 eru raktar helstu breytingatillögurnar sem starfshópurinn leggur til auk þess sem fjallað er um þann ávinning sem ætla megi að hljótist af þeim og hvaða áskoranir fylgi.

2.3.1. Almenn um þörf á breytingum.

Fyrir liggur að stafræn umbreyting er á meðal stærstu og mikilvægustu verkefna dómskerfisins á næstu árum. Liður í henni er notkun hugbúnaðar sem nefnist Réttarvörslugátt og miðar einkum að því að koma á stafrænum samskiptum milli stofnana réttarvörslukerfisins. Í því felst að sem flest sakamál og einkamál berist til dómstólanna á stafrænu formi. Breytingarnar munu að líkindum spara aðilum dómsmála, vitnum og lögmönnum, fjármuni og tíma og bæta verulega aðgengi borgaranna að dómstólum. Ljóst þykir að þessi vegferð kallar á talsverðar breytingar á réttarfarslöggjöf.

Þótt reynt verði að hrinda stafrænum lausnum í framkvæmd í áföngum er ljóst að það mun taka nokkurn tíma. Þær breytingar á dómstólaskipaninni sem starfshópurinn var ætlað að skoða falla vel að þeim markmiðum sem eru í forgrunni og telur starfshópurinn því 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. Aftur á móti telur starfshópurinn rétt, í ljósi þeirrar vegferðar sem fram undan er, að ekki sé gengið lengra í lagabreytingum nú en nauðsynlegt er til þess að ná því markmiði að efla stjórn-sýslu dómstólanna og auka skilvirkni.

Starfshópurinn telur í skýrslunni að ekki sé svigrúm til að hrófla við núverandi fyrirkomulagi dómþingháa og varnarþingsreglna fyrr en búið sé að móta löggjöf og innleiðingu á stafrænni málsmeðferð á fyrstu stigum dómsmála. Á meðan það fyrirkomulag sé við líði í almennum einkamálum og sakamálum að stefndu og ákærðu þurfa að mæta á tiltekinn þingstað á fyrirframákveðnum tíma til að taka til varna kemur að mati starfshópsins ekki til álita að sinni að fækka dómþinghám og þingstöðum héraðsdómstóla og þar af leiðandi sé ekki ástæða til að hrófla við varnarþingsreglum.

Samkvæmt gildandi lögum hafa héraðsdómarar í stórum dráttum staðbundna lögsögu til að fara með dómsmál sem rekin eru lögum samkvæmt í þeirri dómþinghá sem þeir starfa í. Ýmsar undantekningar hafa þó verið frá þessu og miða þær allar að því að auka skilvirkni héraðsdómstóla og gera auðveldara að jafna álag á milli þeirra. Starfshópurinn telur að samfara sameiningu héraðsdómstólanna þurfi að rýmka verulega heimildir til að fela héraðsdómara að fara með mál sem ekki eru rekin í því umdæmi þar sem starfsstöð þeirra er og jafnframt heimildir til að taka mál fyrir á hvaða þingstað sem er, óháð því hvar dómari starfar og hvar mál er að öðru leyti rekið, í því skyni að auka sveigjanleika og stuðla að því að einfaldara verði að jafna vinnuálag og færa verkefni milli starfsstöðva.

2.3.2. Fjöldi héraðsdómstóla og starfsstöðva.

Frá árinu 1992 hafa verið starfræktir átta héraðsdómstólar hér á landi. Ef litið er til fjölda starfsmanna má skipta þessum dómstólum í þrjú flokka. Í fyrsta flokkinn falla Héraðsdómur Reykjavíkur með 51,5 stöðugildi, þar af 24 dómara, og Héraðsdómur Reykjaness með 19 starfsmenn, þar af 10 dómara. Þessar stofnanir eru bæði nokkuð stórar einingar með starfsmannafjölda sem ætti að tryggja gott faglegt starfsumhverfi og möguleika á nokkurri verkaskiptingu til að stuðla að skilvirkni. Í annan flokk falla Héraðsdómur Norðurlands eystra og Héraðsdómur Suðurlands með fimm stöðugildi hvor, þar af tvo dómara. Í þriðja flokkinn falla þrjú héraðsdómstólar með tvö stöðugildi, þar af einn dómara, og sá fjórði með þrjú stöðugildi, þar af einn dómara. Ætla má að aðeins tveir stærstu dómstólarnir, sem báðir eru á höfuðborgarsvæðinu, uppfylli vel þær kröfur sem gera verður til ríkisstofnunar.

2.3.2.1. Óbreytt fyrirkomulag – átta héraðsdómstólar með átta starfsstöðvar.

Segja má að óbreytt fyrirkomulag á dómstólaskipan í héraði þjóni nokkuð vel hagsmunum íbúa í hinum dreifðu byggðum á landsbyggðinni að því leyti að það tryggi óbreytt aðgengi að dómstólum þannig að ferðalög til þingstaðar munu ekki lengjast. Á móti kemur að smæð dómstólanna á landsbyggðinni getur komið niður á faglegu starfsumhverfi og gerir það að verkum að takmarkaðri möguleikar eru á sérhæfingu. Óbreytt kerfi kann einnig að hamlar styrkingu stjórnslu héraðsdómstigsins og fellur að auki ekki vel að stafrænni málsmeðferð. Sameining héraðsdómstólanna myndi aftur á móti styðja þá stafrænu vegferð en hún mun líklega stuðla að því að landfræðileg staðsetning dómstóla kemur til með að skipta minna máli en áður þar sem meðferð dómsmála fram að aðalmeðferð kann í mun meira mæli að verða rafræn en nú er og fjarfundabúnaður notaður í auknum mæli þannig að sjaldnar verði þörf á að málsaðilar og málflytjendur sækja dómþing.

2.3.2.2. Fækkun héraðsdómstóla og starfsstöðva.

Til greina kemur að fækka héraðsdómstólum og þá jafnvel einnig starfsstöðvum þeirra. Þannig kæmi til greina að hafa tvo héraðsdómstóla, einn á Akureyri og annan á höfuðborgarsvæðinu. Þessir héraðsdómstólar gætu haft fleiri þinghár og starfsstöðvar, jafnvel þannig að starfsstöðvar yrðu áfram á þeim stöðum sem þær eru nú. Þessir tveir héraðsdómstólar yrðu stærri stjórnslueiningar en núverandi héraðsdómstólar og betra faglegt umhverfi myndi skapast. Á móti þessu mælir að samgöngukerfið í landinu er að stærstum hluta sniðið að því að ferðast sé frá landsbyggðinni á höfuðborgarsvæðið. Þannig eru samgöngur til Akureyrar frá Vestfjörðum, Austurlandi og jafnvel vesturhluta Norðurlands í mörgum tilvikum ekki jafn greiðar og til höfuðborgarsvæðisins. Þá virðist á margan hátt einfaldara og hagkvæmara að stíga skrefið til fulls og sameina héraðsdómstólana í einn í stað tveggja, sérstaklega með tilliti til stafrænnar þróunar dómstólanna. Mikilvægt atriði í væntanlegum stafrænum breytingum er

að öll dómsmál berist til dómstólanna um sameiginlega gátt og að málaflæðinu verði stýrt frá einum stað. Ótvíræður kostur við tvo héraðsdómstóla er þó að þar með gæfist kostur á samannburði þeirra í milli, en samræmi yrði á hinn bóginn minna. Það mælir jafnframt á móti þessari tveggja dómstóla leið að með tilliti til dreifingar íbúafjölda landsins og málafjölda yrði mikill munur á stærð umræddra dómstóla og því lítið jafnræði með þeim.

2.3.2.3. Einn héraðsdómstóll með eina starfsstöð.

Einn héraðsdómstóll með einni starfsstöð virðist fljótt á lítið vera sá kostur sem væri fjárhagslega hagstæðastur fyrir íslenska ríkið. Þó verður að hafa í huga að þessi leið myndi kalla á nýtt og mun stærra dómhús sem hýsa þyrfti alla starfsemi héraðsdómstóla og af því hlytist talsverður einskiptiskostnaður. Á móti þessum kostnaði kæmi að unnt væri að selja eða eftir atvikum segja upp leigusamningum um húsnæði héraðsdómstóla sem yrðu lagðir niður. Þessi leið hefði aftur á móti í för með sér talsvert meiri ferðalög dómara í vettvangsgöngur og það sem mestu máli skiptir mun meiri kostnað, ferðalög og vinnutekjutap fyrir fjölmarga íbúa landsins og lögmenn þeirra. Með hliðsjón af framangreindu og þá sérstaklega þeim miklu takmörkunum á aðgengi borgaranna að dómstólum og skerðingu á þjónustu við þá sem þessi leið hefði í för með sér þykir hún ekki fýsileg. Einn héraðsdómstóll með starfsstöðvar á færri stöðum en nú er kæmi vissulega til greina en hefði samt sem áður í för með sér að um mjög langan veg væri að fara í þinghöld fyrir íbúa hinna dreifðu byggða í landinu. Starfshópurinn treystir sér ekki til að mæla með slíkri útfærslu á einum héraðsdómstól.

2.3.2.4. Einn héraðsdómstóll með átta lögbundnar starfsstöðvar og lögbundnum lágmarksfjölda starfsmanna á hverri starfsstöð.

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 stjórnarsýsla 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 ákvæði um lágmarksfjölda dómara og annarra sem starfa skuli á hverri starfsstöð þannig að þjónusta á héraðsdómstigi utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.

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 nýta mannauð Héraðsdóms sem best. Þessi útfærsla sameinar ýmsa kosti:

- Stjórnarsýsla á fyrsta dómstigi verður einfaldari og öflugri.
- Tryggt verður að þjónusta héraðsdómstólanna utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.
- Með því að lögfesta að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af a.m.k. tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi, ætti að skapast betra faglegt umhverfi á öllum starfsstöðvum Héraðsdóms.
- Efling starfsemi Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins er til þess fallin að betri sátt náist um nýja skipan héraðsdómstigsins.
- 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 er búið í haginn fyrir stafræna umbreytingu í dómskerfinu þar sem hún gefur færi á að Héraðsdómur geti tekið við öllum dómsmálum í gegnum sameiginlega gátt og í framhaldinu verði dómpinghár sameinaðar.

2.4. Ávinningur og áskoranir vegna sameiningar héraðsdómstólanna.

Í skýrslu starfshóps dómsmálaráðherra um sameiningu héraðsdómstólanna er einnig fjallað um ávinning og áskoranir sem vænta má vegna fyrirhugaðrar sameiningar. Hér eru raktar helstu röksemdirnar sem þar eru færðar fram með hliðsjón af ákvæðum frumvarpsins og öðrum atriðum sem rétt þykir að horfa til í þeim efnum.

2.4.1. Ávinningur af sameiningu héraðsdómstólanna.

2.4.1.1. Einfaldari og skilvirkari stjórnýsla.

Dómstólasýslan fer með stjórnýslu héraðsdómstólanna að talsverðu leyti en ákveðin stjórnýsluverkefni eru á ábyrgð dómstjóra. Með sameiningu héraðsdómstólanna færast þessi stjórnýsluverkefni dómstjóra á herðar einum dómstjóra en með því að hafa alla þá stjórnýslu á einum stað er hægt að gera hana bæði einfaldari og skilvirkari. Auk þess gefur þessi breyting möguleika á að færa tiltekin verkefni frá dómstólasýslunni til héraðsdómstólsins. Má þar helst nefna hlutverk dómstólasýslunnar við úthlutun mála á grundvelli 1. og 6. mgr. 33. gr. laga nr. 50/2016 þegar þörf er á því að fá héraðsdómara frá öðrum héraðsdómstól til að skipa dóm í máli. Þetta hlutverk gæti dómstjóri yfir sameinuðum héraðsdómstól tekið að sér og er það lagt til með þessu frumvarpi. Enn fremur mun sameiginleg stjórnýsla koma að góðum notum þegar mál munu berast dómstólum rafrænt. Þá má sjá fyrir sér að unnt verði að úthluta málum frá einum og sama stað.

Þá hafa dómstjórar með höndum stjórn héraðsdómstóla og bera ábyrgð á starfsemi þeirra. Jafnframt fara þeir sem forstöðumenn ríkisstofnunar með ýmis verkefni sem leiða má af lögum. Í einmenningsdómstólunum fer dómstjóri því ekki aðeins með dómsvaldið á grundvelli laga nr. 50/2016 heldur ber honum einnig að sinna þeim skyldum sem á honum hvíla sem forstöðumanni ríkisstofnunar. Það felst því mikið hagræði í því að færa þau verkefni til eins dómstjóra. Þekking og reynsla starfsmanna nýtist betur með þessu móti auk þess sem ýmsum verkefnum verður létt af dómurum sem hingað til hafa gegnt stöðu dómstjóra, sem leiðir til þess að þeir hafa meiri tíma til að dæma í málum.

2.4.1.2. Betra samræmi í verklagi.

Samkvæmt 5. tölul. 8. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, er eitt af hlutverkum dómstólasýslunnar að stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd reglna um málaskrár dómstóla, þingbækur, atkvæðabækur, búnað til upptöku á hljóði og mynd í þinghöldum, dómabækur og varðveislu málsskjala og upptaka í þinghöldum hjá dómstólum. Auk þess er það hlutverk dómstólasýslunnar að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla, sbr. 6. tölul. sömu greinar. Stjórn dómstólasýslunnar getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að umræddum lögum er vísað til þess að gengið sé út frá því að slíkar reglur geti verið af tvennum toga. Í fyrsta lagi gætu þær tekið til atriða sem til úrlausnar koma í einstökum dómsmálum og dómara sem annast meðferð þeirra bera ábyrgð á, svo sem ákvörðunar um fjárhæð málskostnaðar í einkamálum og málsvarnarlaua í sakamálum. Í öðru lagi gætu reglurnar varðað atriði sem dómari bæri ekki einn ábyrgð á, t.d. ýmislegt varðandi þinghöld, meðferð dómskjala og afgreiðslu dómsendurríta. Samkvæmt ákvæðinu getur dómstólasýslan ákveðið að reglur sem varða síðarnefndu atriðin séu

bindandi en að öðrum kosti séu starfsreglurnar sem hér um ræðir til leiðbeiningar. Á grundvelli þessara heimilda hefur dómstólasýslan sett ýmsar reglur sem meðal annars stuðla að því að samræma verklag héraðsdómstólanna. Dómstólasýslan hefur aftur á móti takmörkuð úrræði til að bregðast við þegar reglur hennar eru túlkaðar og útfærðar á ólíkan hátt ef efni þeirra fellur undir dómsvaldið eins og það hefur verið skilgreint. Í reynd er það því þannig að bæði túlkun reglna dómstólasýslunnar og framkvæmd þeirra hefur verið mismunandi milli einstakra héraðsdómstóla. Við sameiningu héraðsdómstólanna myndast svigrúm til að samræma betur verklag innan Héraðsdóms enda bæri einn dómstjóri ábyrgð á allri starfsemi hans. Þá bæri honum jafnframt að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna og gæta aga gagnvart þeim að því leyti sem ekki kæmi í hlut annarra samkvæmt ákvæðum VIII. kafla laga um dómstóla. Dæmi um verklag sem auðveldara væri að samræma með sameinuðum héraðsdómstól er útgáfa dóma á grundvelli reglna dómstólasýslunnar nr. 3/2022.

2.4.1.3. Styrking starfsstöðva héraðsdómstigsins.

Eins og fram hefur komið er ein forsenda sameiningar héraðsdómstólanna í einn héraðsdómstól að hann hafi starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir. Dómsmálaráðherra hefur lagt áherslu á að horft verði til þess að efla og styrkja starfsstöðvarnar með nýjum verkefnum. Þannig væri hægt að vinna mörg verkefni innan dómskerfisins, sem nú eru unnin á höfuðborgarsvæðinu, hvar sem er á landinu. Má þar nefna þau mál sem aðeins eru flutt skriflega og ekki er þörf á að málflytjendur og aðilar mæti á staðinn, hvorki í fyrirtökur né munnlegan málflutning.

Annar liður í að styrkja starfsstöðvarnar er að fjölga þar starfsmönnum. Nú eru þrjú héraðsdómstólar sem hafa aðeins tvo starfsmenn, þar af er annar dómari. Með því að fjölga starfsmönnum á hverri starfsstöð og fela þeim nægileg verkefni fjölgar meðal annars eftirsóknarverðum og verðmætum störfum á landsbyggðinni. Með því að styrkja starfsstöðvarnar og tryggja að þar geti þrífist faglegra vinnuumhverfi má telja að þær verði eftirsóknarverðari vinnustaðir fyrir vel menntað fólk og því líklegt að enn hæfari umsækjendur sækji þar um störf.

2.4.1.4. Betri þjónusta.

Meðal ávinnings af sameiningunni verður bætt þjónusta við almenning. Í fyrsta lagi má nefna að með auknum heimildum til að flytja bæði mannauð og verkefni héraðsdómstólanna milli starfsstöðva verður unnt að jafna vinnuálag sem gæti leitt til styttri málsmeðferðartíma og aukinnar skilvirkni. Það eykur jafnframt möguleikann á nokkurri verkaskiptingu og sérhæfingu dómara og löglærðra aðstoðarmanna dómara. Í öðru lagi hafa rýmkaðar heimildir til þess að taka mál fyrir á hvaða starfsstöð sem er það í för með sér að hægt yrði að taka mál fyrir óháð því í hvaða þinghá það hefði verið höfðað. Þannig er hægt að draga úr ferðalögum dómara, málflytjenda, aðila og vitna í þeim tilfellum sem einstaklingar eru búsettir langt frá þeirri starfsstöð þar sem málið var höfðað. Það felur í sér tímasparnað og minnkar kolefnisspor dómstólanna, jafnframt því að draga bæði úr kostnaði málsaðila og ríkisins. Í þriðja lagi má færa rök fyrir því að með því að tryggja faglegra vinnuumhverfi geti gæði dómsúrlausna aukist enn frekar.

2.4.1.5. Mannauður héraðsdómstólanna nýtist betur.

Í apríl 2022 störfuðu 42 héraðsdómarar, 11 löglærðir aðstoðarmenn dómara, 16 dómritarar við héraðsdómstólana og stöðugildi annarra starfsmanna voru 10,5. Mannauður er ein mikilvægasta auðlind stofnana og fyrirtækja og mikilvægt er að nýta þann auð eins vel og unnt er.

Sameining héraðsdómstólanna hefði það í för með sér að auðveldra yrði að flytja bæði mannauð og verkefni milli starfsstöðva og stuðla þannig að jöfnun vinnuálags og betri nýtingu starfsfólks. Í dag eru aðeins tveir héraðsdómstólar nægilega stórar einingar til þess að þar sé hægt að skipta dómurum í deildir sem bjóða upp á sérhæfingu að einhverju leyti. Dómarar á landsbyggðinni þurfa aftur á móti að afgreiða allar tegundir dómsmála en tiltölulega fá mál hværrar tegundar. Með því að flytja verkefni, svo sem skriflega og munnlega flutt mál þar sem ekki er þörf á munnlegri sönnunarfærslu, til starfsstöðva á landsbyggðinni er hægt að ná fram meiri sérhæfingu og skilvirkni um land allt og auka um leið gæði við meðferð mála. Á hinn bóginn þarf að tryggja að sérhæfingin verði ekki svo mikil að heilu réttarsviðin séu sett í hendur fárra einstaklinga og að störf verði ekki svo einhæf að starfsfólk fái ekki nauðsynleg tækifæri til að öðlast fjölbreytta reynslu og færni á hinum ýmsu sviðum dómsmála.

Verði sameining héraðsdómstólanna að veruleika mun stjórnun og rekstur Héraðsdóms verða á höndum færri starfsmanna en jafnframt verður hægt að samnýta ýmsa stoðþjónustu í meira mæli. Þannig gæti allur prófarkalestur farið fram á sama stað sem og útgáfa dóma og úrskurða svo dæmi séu nefnd. Samhliða stafrænni þróun myndu dómstólarnir auk þess að líkindum þurfa fleira tæknimenntað starfsfólk sem gæti þjónustað allar starfsstöðvar héraðsdóms óháð því á hvaða starfsstöð þeir störfuðu.

2.4.1.6. Betri nýting á fjármunum sem veitt er til héraðsdómstigsins.

Frá því að héraðsdómstólar í núverandi mynd tóku til starfa árið 1992 hefur fjöldi dómara og annarra starfsmanna þeirra haldist nánast óbreyttur. Héraðsdómurum var reyndar fjölgað úr 38 í 42 með lögum nr. 50/2016 en á móti kom að nær alfarið var horfið frá þeirri tilhögun að setja dómara vegna námsleyfa og annarra leyfa héraðsdómara þannig að fjöldi starfandi dómara á hverjum tíma hefur haldist nánast óbreyttur. Fullyrða má að slíkur stöðugleiki í starfsmannafjölda ríkisstofnana sé sjaldgæfur. Mannaflapörf dómskerfisins ræðst meðal annars af fjölda dómsmála, hversu fjölbreytt, umfangsmikil og flókin dómsmálin eru og af vinnuumhverfi dómstólanna, þ.m.t. upplýsingakerfum og tækjabúnaði. Dómsmálum hefur fækkað jafnt og þétt á síðasta áratug en þau hafa jafnframt orðið fjölbreyttari, umfangsmeiri og flóknari úrlausnar. Nokkur óvissa ríkir um hvernig mála fjöldi mun þróast á næstu árum.

Nálægt 85% af útgjöldum héraðsdómstóla eru laun og launatengd gjöld. Annar stór kostnaðarliður er húsnæðiskostnaður. Sá liður er mjög mismunandi milli héraðsdómstólanna eða á bilinu 9–15% af heildarkostnaði. Þessir kostnaðarliðir nema samtals um 95% af heildarútgjöldum héraðsdómstólanna og öll önnur útgjöld því um 5%. Að baki tillögu um sameiningu héraðsdómstóla í einn dómstól með átta starfsstöðvum búa fyrst og fremst þau sjónarmið að gera stjórnarsýslu héraðsdómstigsins einfaldari og skilvirkari. Þannig er ekki lagt til að dómurum og öðrum starfsmönnum héraðsdómstóla verði fækkað til að launakostnaður lækki. Þar sem áfram er miðað við að starfsemi héraðsdómstigsins fari fram á átta starfsstöðvum mun húsnæðiskostnaður heldur ekki lækka. Þær breytingar sem lagðar eru til munu væntanlega ekki hafa marktæk áhrif á aðra kostnaðarþætti.

Með frumvarpinu er fyrst og fremst miðað að breytingu á stjórnarsýslu héraðsdómstólanna. Yfirstjórn héraðsdómstigsins myndi að mestu færast á einn stað og verða efltd. Stjórnunar- og rekstrarverkefni myndu færast að mestu frá átta héraðsdómstólum til eins embættis þannig að kraftar viðkomandi dómstjóra og annarra starfsmanna sem farið hafa með slík stjórnarsýsluverkefni nýttust betur við dómstörf. Í stað skrifstofustjóra sem nú eru starfandi við tvo héraðsdómstóla myndi koma embætti eins skrifstofustjóra og þannig myndast svigrúm til að ráða starfsmenn til að sinna fjármálum og mannauðsmálum með skrifstofustjóra. Ekki er gert ráð fyrir að þessi breyting á uppbyggingu stjórnarsýslu héraðsdómstigsins og tilfærsla verkefna

sem af henni hlýst hefði í för með sér varanlegan kostnaðarauka. Á hinn bóginn er ekki unnt að reikna með því að breyting á stjórnslu á héraðsdómstiginu hefði í för með sér beinan sparnað. Þá verður að reikna með að nokkur einskiptiskostnaður hljótist af sameiningunni eins og fjallað er um í köflum 2.4.2.6 og 7.

Kostnaði af ráðningu þriggja dómarafulltrúa á starfsstöðvar Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins væri unnt að mæta með sambærilegri fækkun dómarafulltrúa á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem sjá má fyrir sér að sú fækkun verði þegar starfsmannavelta geri það mögulegt má reikna með því að sú tillaga hefði í för með sér tímabundna kostnaðarhækkun sem gæti numið tveimur árslaunum aðstoðarmanns dómara.

Ljóst þykir að samsetning mannauðs á héraðsdómstiginu muni taka talsverðum breytingum á næstu árum þegar stafræn umbreyting kemur til framkvæmdar. Hún mun líklega meðal annars fela í sér að gögn munu að meginstefnu berast rafrænt til dómstólanna, fyrsti hluti málsmeðferðarinnar mun að líkindum fara fram með rafrænum samskiptum og notkun fjarfundabúnaðar á síðari stigum aukast. Þessar breytingar munu kalla á aukna tækniþekkingu starfsfólks.

Dómstólasýslan hefur gert lauslega úttekt á því hvort fjölgun dómarafulltrúa á þremur starfsstöðvum utan höfuðborgarsvæðisins, þ.e. á Ísafirði, Sauðárkróki og Egilsstöðum, hafi í för með sér stækkun húsnæðis og aukinn húsnæðiskostnað. Niðurstaða þeirrar úttektar er sú að núverandi húsnæði Héraðsdóms Vestfjarða og Héraðsdóms Austurlands rúmi þrjá starfsmenn þannig að ekki þurfi að koma til stækkunar á húsnæði þessara starfsstöðva. Aftur á móti sýnist húsnæði Héraðsdóms Norðurlands vestra svo þröngt að taka þurfi á leigu eitt herbergi til viðbótar til að starfsstöðin rúmi þrjá starfsmenn. Gera þarf ráð fyrir að kostnaður hljótist þar af.

Gert er ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til hafi í för með sér að mannauður héraðsdómstólanna nýtist betur og skilvirkni í stjórnslu dómstólanna og meðferð dómsmála aukist. Breytingarnar ættu að gera héraðsdómstiginu auðveldara fyrir að bregðast við mögulegri fjölgun dómsmála og breytingum á samsetningu þeirra. Jafnframt ættu breytingarnar að gera dómstólasýslunni kleift að efla starfsemi sína til að sinna þeim verkefnum sem felast í tillögunum án þess að til fjölgunar starfsmanna þurfi að koma.

2.4.1.7. Búið í haginn fyrir frekari stafræna þróun dómstólanna.

Nú þegar hafa verið tekin stór skref í notkun stafrænnar tækni í dómsskerfinu þótt enn sé langt í land. Fyrir liggur að fram undan er frekari vegferð í stafrænni þróun dómsskerfisins sem miðar að því að dómsskerfið verði einfaldara, notendavænna og skilvirkara en áður, án þess að gæðum sé fórnað. Veigamikilið atriði í þeirri stafrænu umbreytingu er að öll dómsmál komi til héraðsdómstólanna um sameiginlega gátt og er gert ráð fyrir því að málaflæðinu 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 býr þannig í haginn fyrir hina stafrænu umbreytingu.

2.4.2. Áskoranir vegna sameiningar héraðsdómstólanna.

2.4.2.1. Umfangsmiklar lagabreytingar.

Ljóst er að sameining héraðsdómstólanna kallar á breytingar á fjölmörgum lagabálkum. Umfangsmestu breytingarnar eru þær sem aðallega er mælt fyrir um í þessu frumvarpi. Nokkrar breytingar verður í kjölfarið að gera á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála en auk þess eru ýmis ákvæði í öðrum lögum sem í minna eða meira mæli lúta að réttarkerfinu og laga verður að breytingum á héraðsdómstiginu. Ekki þarf aðeins að

gera nauðsynlegar orðalagsbreytingar í kjölfar þess að héraðsdómstólunum fækkar úr átta í einn heldur eru ýmis atriði sem munu koma til með að breytast samhliða breyttri dómstólaskipan, sbr. umfjöllun í kafla 7.

2.4.2.2. Starfsemi héraðsdómstígins á landsbyggðinni.

Með frumvarpinu er lagt til að við sameiningu héraðsdómstólanna verði lögbundið að Héraðsdómur hafi átta starfsstöðvar sem verði staðsettar þar sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir. Með því að binda það í lög verður tryggt að þjónusta héraðsdómstólanna um land allt skerðist ekki. Þá er jafnframt lagt til að lögfest verði að þrír starfsmenn starfi að lágmarki á hverri starfsstöð, þar af a.m.k. tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Þetta leiðir til þess að starfsfólki á landsbyggðinni mun fjölga á minnst þremur starfsstöðvum, þ.e. þeim starfsstöðvum þar sem nú starfa aðeins einn héraðsdómari og einn starfsmaður. Verði frumvarpið að lögum verður tryggt að starfsstöðvum mun ekki fækka og að þær verði þannig mannaðar að þar geti þrífist faglegra starfsumhverfi.

2.4.2.3. Mögulega erfiðara að fá dómara til starfa á landsbyggðinni.

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, ákveður dómstólasýslan við hvaða héraðsdómstól dómari skuli eiga fast sæti. Heimilt er þó að ákveða að allt að þrír héraðsdómarar eigi ekki fast sæti við tiltekinn dómstól heldur sinni þeir störfum við alla héraðsdómstóla eftir málum sem þeim kann að vera úthlutað við hvern þeirra í skjóli almennrar heimildar dómstólasýslunnar. Dómstólasýslan ákveður hvar slíkir dómarar hafi starfsstöð. Skv. 2. mgr. sömu greinar skal ákvörðun um starfsvettvang hvort heldur gilda um óákveðinn tíma eða tiltekið tímabil. Þegar embætti héraðsdómara er laust skal að jafnaði taka ákvörðun um fyrsta starfsvettvang væntanlegs dómara áður en það er auglýst laust til umsóknar. Dómsmálaráðuneytið auglýsir því næst embætti dómara laust til umsóknar að beiðni dómstólasýslunnar.

Þegar lítið er yfir fjölda umsókna um embætti héraðsdómara síðustu ár virðast færri sækja um dómarastöður með starfsstöð á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þá hafa umsóknir um stöður farandómara einnig verið færri. Sem dæmi má nefna auglýsti dómsmálaráðuneytið 26. september 2020 fjögur embætti héraðsdómara laus til umsóknar. Um var að ræða tvö embætti með fyrsta starfsvettvang við Héraðsdóm Reykjavíkur, eitt embætti með fyrsta starfsvettvang við Héraðsdóm Reykjaness og eitt embætti með fyrsta starfsvettvang við Héraðsdóm Norðurlands eystra. Alls bárust 26 umsóknir um embættin en þar af sóttu 26 um embættið við Héraðsdóm Reykjaness, 24 um embættið við Héraðsdómi Reykjavíkur en 9 um embættið við Héraðsdóm Norðurlands eystra. Nýjasta dæmið er að 15. júlí 2022 auglýsti dómsmálaráðuneytið tvö embætti héraðsdómara sem hafa fyrstu starfsstöð annars vegar við Héraðsdóm Reykjavíkur og hins vegar Héraðsdóm Reykjaness en sinna störfum við alla héraðsdómstólana eftir ákvörðun dómstólasýslunnar. Aðeins sjö sóttu um þessi tvö embætti fardómara.

Með frumvarpinu er sem fyrr segir lagt til að lögfest verði að á hverri starfsstöð skuli að lágmarki starfa einn héraðsdómari og tveir aðrir starfsmenn. Ef einungis einn héraðsdómari á fast sæti á starfsstöð skuli að lágmarki annar þeirra starfsmanna sem með honum starfa vera dómarafulltrúi. Með því að styrkja starfsstöðvarnar með fjölgun starfsmanna og auknum verkefnum er verið að tryggja að þar geti þrífist faglegt starfsumhverfi. Þannig verða til eftirsóknarverðari vinnustaðir sem vonandi laða að sér fleiri og hæfari umsækjendur, bæði um embætti dómara og dómarafulltrúa.

2.4.2.4. Mögulegar breytingar á tekjum starfsmanna héraðsdómstólanna.

Hugsanlegt er að tekjur einhverra starfsmanna dómsskerfisins taki breytingum við sameiningu. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnarsýslu dómstólanna, sem kom út í apríl 2020, kom fram að Ríkisendurskoðun teldi að skoða þyrfti gaumgæfilega hvort fækka ætti héraðsdómstólunum með sameiningum. Í því sambandi var meðal annars vísað til þess að við fámennustu héraðsdómstóla landsins starfaði að jafnaði einn dómari sem jafnframt væri dómstjóri. Sá starfsmaður væri á vakt allt árið um kring en að sama skapi væru fá útköll en háar bakvaktageiðslur í heildina.

Í 5. mgr. 44. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, segir að gangi dómari gæsluvaktir skuli dómstólasýslan ákveða laun fyrir það. Ekki er lögð til breyting á því fyrirkomulagi. Sameiningin hefur það á hinn bóginn í för með sér að mögulegt verður að dreifa álaginu af því að vera á bakvakt á fleiri hendur. Þannig væri auðveldara að fela öðrum dómurum en þeim sem eiga fast sæti á tiltekinni starfsstöð á landsbyggðinni að vera á bakvakt í þeim landshluta. Gæsluvarðhaldsþinghöld og önnur þinghöld sem þurfa að fara fram án tafar geta að miklu leyti farið fram í gegnum fjarfundabúnað og í kjölfar gildistöku 12. gr. laga nr. 134/2022 þurfa sækjendur síður en áður að mæta til nánar tiltekinnar þinghalda þar sem beiðst er rannsóknaraðgerðar sem hljóti meðferð fyrir dómi án þess að sakborningur eða annar sá sem hún beinist að verði kvaddur á dómþing. Þannig yrði ekki þörf á því að hafa átta héraðsdómara á bakvakt um land allt heldur gætu færri dómara og dómritarar verið á vakt og afgreitt þau mál sem upp koma óháð staðsetningu. Slíkt myndi hafa í för með sér lækun á tekjum þeirra dómara sem núna eru á bakvakt allt árið en jafnframt veita þeim meira frelsi og sveigjanleika í starfi þar sem ekki væri gerð krafa um að þeir væru tiltækir hvenær sem er. Starf héraðsdómara á landsbyggðinni yrði að því leyti bæði fjölskylduvænna og eftirsóknarverðara.

Sameining héraðsdómstólanna hefur auk þess í för með sér að dómstjórum fækkar úr átta í einn. Starfshópurinn leggur til að skipanir dómstjóra falli úr gildi við sameiningu en þeir skuli engu að síður halda launum sínum sem dómstjórar út skipunartíma sinn sem dómstjórar. Þá starfi þeir að sjálfsögðu áfram sem héraðsdómara. Jafnframt er lagt til að dómstólasýslan ákvarði dómurum laun fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar. Ekki skuli þó greiða dómara sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar á þeim tíma sem hann þiggur laun sem dómstjóri án þess að gegna slíku embætti, enda rúmist fyrirsvar starfsstöðvar innan þeirra skyldna sem viðkomandi hefði ella gegnt sem dómstjóri. Þegar skipunartími dómstjóra rennur út munu breytingar verða á launum hans en þó minni ef hann verður áfram í fyrirsvari fyrir starfsstöð. Á móti kemur að einnig verða breytingar á starfsskyldum viðkomandi. Dómstjóri Héraðsdóms mun koma til með að taka við stærstum hluta starfsskyldna dómstjóra á einstökum starfsstöðvum sem varða stjórnarsýslu og stjórnun.

2.4.2.5. Mögulegar breytingar á tekjum sveitarfélaga.

Sveitarfélög, sérstaklega á landsbyggðinni, gætu horft til þess hvaða áhrif sameiningin hefði á tekjur þeirra. Þegar áform um sameiningu héraðsdómstólanna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í ágúst 2022 komu umsagnir frá byggðarráði Skagafjarðar annars vegar og Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra hins vegar. Umsagnirnar eiga það sammerkt að þar er lögð áhersla á að starfsstöðvum verði ekki fækkað. Eins og fram hefur komið er með frumvarpinu lagt til að starfsstöðvar Héraðsdóms verði þar sem héraðsdómstólar eru nú stafræktir. Til þess að tryggja að sameiningin hafi ekki í för með sér skerta þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins er lagt til að staðsetning starfsstöðvanna verði bundin í lög. Jafn-

framt hefur lögfesting starfsstöðva Héraðsdóms á landsbyggðinni í för með sér tryggara starfsumhverfi fyrir þá lögmennt sem sest hafa að í sveitarfélögum þar sem héraðsdómstólar eru starfræktir.

Jafnframt er lagt til að lögfest verði að þrjú starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af a.m.k. tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Þannig er meðal annars ætlunin að tryggja að sameiningin leiði ekki til fækkunar verðmætra og eftirsóknarverðra starfa utan höfuðborgarsvæðisins heldur verði löglærðu starfsfólki þvert á móti fjölgað á minnst þremur starfsstöðvum. Með fjölgun starfsfólks utan höfuðborgarsvæðisins aukast útsvarstekjur sveitarfélaganna, auk þess sem meiri líkur eru á því að ungt fólk sem hefur þurft að flytja á milli landshluta til þess að sækja sér háskólamenntun snúi aftur heim og fái þar starf við hæfi eftir útskrift. Þá hafa aðstoðarmenn dómara yfirleitt verið ungt fólk sem jafnvel myndi flytja í viðkomandi sveitarfélag ásamt maka og börnum.

2.4.2.6. Einskiptiskostnaður vegna sameiningarinnar.

Gera má ráð fyrir að af sameiningu héraðsdómstólanna í einn muni hljótast tímabundinn kostnaður. Ætla má að þessi kostnaður felist meðal annars í launakostnaði nýs dómstjóra í allt að fimm mánuði en gert er ráð fyrir að dómstjóri sameinaðs héraðsdómstóls verði skipaður nokkru áður en dómstóllinn taki til starfa til þess að undirbúa breytingarnar. Einnig má gera ráð fyrir launakostnaði nýs skrifstofustjóra í allt að þrjú mánuði, tvennum ársláunum löglærðra aðstoðarmanna (dómarafulltrúa) vegna tilfærslu á stöðugildum frá dómstólunum á höfuðborgarsvæðinu til Ísafjarðar, Sauðárkróks og Egilsstaða, en gengið er út frá því að þessi störf verði lögð niður með eðlilegri starfsmannaveltu en ekki uppsögnum. Jafnframt verði breyting á upplýsingakerfum héraðsdómstólanna og prentun nýrra bréfsafna og umslaga. Loks kann að verða nokkur kostnaður af innleiðingu breytinganna og kynningu á þeim.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að átta héraðsdómstólar landsins verði sameinaðir í einn dómstól undir nafninu Héraðsdómur. Lagt er til að yfirstjórn hans verði staðsett í Reykjavík, að dómstóllinn hafi átta lögbundnar starfsstöðvar á þeim stöðum sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir og lögbundinn lágmarksfjöldi starfsmanna á hverri starfsstöð. Kveðið verði á um það í lögum um dómstóla að þrjú starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af a.m.k. tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi.

Lagt er til að dómstjóri Héraðsdóms verði skipaður af stjórn dómstólasýslunnar til fimm ára, líkt og verið hefur hjá héraðsdómstólunum átta, en í stað skipunar að undangenginni kosningu meðal héraðsdómara líkt og fyrirkomulagið er nú verði dómstjóri skipaður úr hópi starfandi héraðsdómara þannig að staðan verði auglýst meðal héraðsdómara og þeim gefinn kostur á að sækja um. Lagt er til að dómstólasýslan setji reglur um hvernig staðið skuli að undirbúningi að skipun dómstjóra, þar á meðal um hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar við mat á hæfni umsækjenda og hvaða sérfræðiaðstoð dómstólasýslan geti sótt sér. Þá er lagt til að við Héraðsdóm skuli starfa varadómstjóri og skuli hann gegna störfum dómstjóra þegar hann forfallast, er fjarstaddur eða vanhæfisreglur eiga við. Varadómstjóri skuli einnig skipaður til fimm ára í senn úr röðum héraðsdómara og um skipun hans fari á sama hátt og skipun dómstjóra.

Þá er lagt til að við Héraðsdóm skuli starfa skrifstofustjóri sem skipaður skuli af dómstjóra á sama hátt og mælt er fyrir um í 1. mgr. 15. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, um skrifstofustjóra Hæstaréttar og í 1. mgr. 23. gr. sömu laga um skrifstofustjóra Landsréttar. Verkefni, hlutverk, staða og hæfniskröfur skrifstofustjóra verði sambærilegar því sem mælt er fyrir um

í þessum lagaákvæðum. Þá er lagt er til að dómstjóri ákveði fjölda starfsmanna á hverri starfsstöð Héraðsdóms innan þess ramma sem lög um dómstóla og fjárveitingar setja og ráði aðra starfsmenn dómstólsins en héraðsdómara. Starfsheiti löglærðra aðstoðarmanna dómara verði breytt í dómarafulltrúa án þess að breytingar verði gerðar á inntaki starfsins og réttarstöðu þeirra. Þá verði einnig ráðnir aðrir lögfræðingar við Héraðsdóm, með því starfsheiti, til að aðstoða dómara, annast önnur lögfræðileg verkefni sem tengjast stafrænni málsmeðferð og önnur tilfallandi verkefni.

Af framangreindu leiðir að allir héraðsdómarar myndu eftirleiðis starfa við einn og sama dómstólinn og að úthlutun allra mála sem rekin yrðu í héraði verði á hendi eins dómstjóra. Dómstjóri gæti úthlutað málum til héraðsdómara og dómarafulltrúa og falið héraðsdómurum meðdómendastörf án tillits til þess hvar þeir hefðu fasta starfsstöð og án tillits til þess á hvaða starfsstöð málin væru rekin. Þannig getur skapast svigrúm til þess að útivistarmál af ýmsum toga verði afgreidd af dómurum og dómarafulltrúum á hvaða starfsstöð Héraðsdóms sem er og eftir atvikum önnur mál. Með þessu ætti jafnframt að verða svigrúm til að nýta mannauð á héraðsdómstiginu betur en nú er og eftir atvikum skapa sérhæfingu í tilteknum málaflokkum ef það þykir heppilegt.

Þá er meðal annars lagt til að rýmkað verði hvar taka megi dómsmál fyrir. Það er gert í því skyni að héraðsdómari sem úthlutað hefur verið máli, sem reka á í umdæmi annarrar starfsstöðvar en hann á fast sæti í, geti tekið það fyrir á sinni starfsstöð eða annarri eftir því sem best hentar hverju sinni. Tillagan lýtur að því að heimild héraðsdómara til að taka mál fyrir utan umdæmis síns verði ekki lengur takmörkuð við þinghöld eftir þingfestingu máls, þó þannig að mál skuli að jafnaði taka fyrir þar sem til hagræðis þykir fyrir rekstur þess. Þannig er gert ráð fyrir því að héraðsdómari sem úthlutað hefur verið máli geti tekið málið fyrir á hvaða föstum þingstað sem er innan eða utan þess umdæmis sem hann starfar í og án tillits til þess hvar málið skal að öðru leyti rekið.

Af tillögum um einn héraðsdómstól með átta starfsstöðvar leiðir óhjákvæmilega að gera þarf nokkrar breytingar á ákvæðum laga um dómstóla sem snúa að hlutverki og verkefni dómstólasýslunnar. Þær lúta í stórum dráttum að því að staða dómstólasýslunnar gagnvart Héraðsdómi verði að mestu leyti sú sama og verið hefur gagnvart Landsrétti og Hæstarétti frá 1. janúar 2018. Auk þess er lagt til að dómstólasýslunni verði fengnar auknar heimildir til að setja reglur um starfsemi Héraðsdóms, þar á meðal um úthlutun dómsmála og um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra.

Þegar ráðist er í jafn miklar breytingar á uppbyggingu stofnana réttarkerfisins og hér er lagt til er mikilvægt að gefinn verði rúmur aðlögunartími frá lögfestingu til gildistöku laganna. Er því lagt til að sameining héraðsdómstólanna taki gildi 1. ágúst 2024 en dómstjóri verði skipaður frá 1. mars 2024 til þess meðal annars að undirbúa sameininguna og stofnun dómstólsins.

4. Samanburður við héraðsdómstigið á hinum Norðurlöndunum.

Eftir að þriggja þrepa dómskerfi var tekið upp á Íslandi í ársbyrjun 2018 með stofnun Landsréttar og breyttu hlutverki Hæstaréttar hefur dómstólaskipanin hér á landi verið nokkuð áþekkt því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum að öðru leyti en því að í Svíþjóð og Finnlandi eru stjórnarsýsludómstólar við hlið almennra dómstóla.

Héraðsdómstólar (d. byretter) í Danmörku eru 24 í jafnmörgum dómþinghám. Á árinu 1972 var umdæmum héraðsdómstóla í Danmörku fækkað úr 104 í 82 og hélst sú skipan til

ársloka 2006. Umdæmunum var síðan fækkað í 24 frá 1. janúar 2007. Auk þess er ein dómþinghá og einn héraðsdómstóll í Færeyjum og fimm héraðsdómstólar í fjórum dómþinghám á Grænlandi.

Í Finnlandi eru 20 almennir héraðsdómstólar (s. tingsrätter) í jafnmörgum dómþinghám en að auki eru sex stjórnsludómstólar á fyrsta dómstigi. Héraðsdómstólum og dómþinghám var fækkað í ársbyrjun 2019 úr 26 í 20. Héraðsdómstólarnir eru með samtals 36 starfsstöðvar.

Í Noregi eru 23 héraðsdómstólar (n. tingretter) en þeim var fækkað úr 60 á árinu 2021 með lögum samþykktum í desember 2020. Einn héraðsdómstóll er í hverri dómþinghá. Með lögum var starfsstöðvum og þingstöðum þó haldið nær óbreyttum og eru starfsstöðvarnar 59. Í ávarpi norska dómsmálaráðherrans í tilefni af gildistöku laganna kom fram að tilgangurinn með breytingunum væri að styrkja þjónustu dómstólanna í landinu en jafnframt að tryggja að þeir yrðu með starfsstöðvar á sama stað og áður. Stærri dómstólar þýddu faglegra umhverfi sem hefði í för með sér aukin tækifæri til sáttaumleitana og sérhæfingar á einstökum sviðum. Breytingin legði grunn að því að dómstólarnir veittu betri og skilvirkari þjónustu. Breytingin væri liður í að nútímavæða dómskerfið ásamt stafrænni umbreytingu dómstólanna sem hefði það að markmiði að gera meðferð dómsmála rafræna ásamt því að einfalda og bæta málsmeðferðina.

Í Svíþjóð eru 48 almennir héraðsdómstólar (s. tingsrätter) í jafnmörgum dómþinghám en auk þess eru 12 stjórnsludómstólar á fyrsta dómstigi. Á árinu 1995 voru 96 almennir héraðsdómstólar í Svíþjóð en frá árinu 1999 hefur þeim verið fækkað í áföngum og hafa verið 48 frá hausti 2010. Ætlunin er að fækka héraðsdómstólum enn frekar, eða niður í um 40.

Í eftirfarandi töflu er að finna upplýsingar frá því í júní mánuði 2022 um fjölda héraðsdómstóla á Norðurlöndunum fimm og er sá fjöldi borinn saman við íbúafjölda og stærð landanna. Upplýsingar er varða dómstólana eru af vefsvæðum norrænu dómstólasýslanna en upplýsingar um íbúafjölda og stærð landanna eru fengnar úr öðrum opinberum gögnum. Eins og sjá má af töflunni eru íbúar í umdæmi hvers héraðsdómstóls annars staðar á Norðurlöndunum að meðaltali frá 217 og upp í 277 þúsund samanborið við 46 þúsund hér á landi eða fimm til sex sinnum fleiri en hér á landi. Umdæmi eins héraðsdómstóls á Íslandi yrði hins vegar fjölmennara en að meðaltali annars staðar á Norðurlöndunum. Stærð núverandi umdæma hvers héraðsdómstóls á Íslandi, ef hálendið er talið með, er hins vegar nokkuð sambærilegt stærð umdæma héraðsdómstóla annars staðar á Norðurlöndunum að undanskildri Danmörku.

	Íbúafjöldi	Stærð lands í km ²	Fjöldi héraðsdómstóla	Íbúar á dómstól	km ² á dómstól
Danmörk	5.840.000	43.094	24	243.333	1.796
Finnland*	5.550.000	337.030	20	277.500	16.852
Ísland	368.792	103.001	8	46.099	12.875
Noregur**	5.390.000	385.170	23	234.348	16.747
Svíþjóð*	10.430.000	450.295	48	217.292	9.381
*Fjöldi almennra héraðsdómstóla. Stjórnsludómstólar ekki taldir með.					
**Í Noregi eru héraðsdómstólarnir með 59 starfsstöðvar.					

Samkvæmt framansögðu hefur á síðustu árum og áratugum verið hröð þróun alls staðar á Norðurlöndunum í þá átt að fækka dómstólum á fyrsta dómstigi. Rökin fyrir fækkun hafa verið

að bæta þjónustu dómstólanna og gera þá skilvirkari, styrkja þá og efla faglega og ná fram hagræðingu í rekstri.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu gefa ekki tilefni til að ætla að þær séu í andstöðu við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Í því tilliti er þess að geta að við vinnslu frumvarpsins var meðal annars horft til sérstöðu dómvaldsins skv. 2. gr. og V. kafla stjórnarskrárinnar og sérstaklega til þess að ekki yrði vegið að sjálfstæði þess. Með frumvarpinu er lögð áhersla á að styrkja héraðsdómstigið, skapa forsendur fyrir því að auka gæði við vinnslu dómsmála og gera stjórnarsýslu dómstigsins skilvirkari, gegnsærri og markvissari. Þannig er til að mynda starfsumhverfi dómara á fámennari starfsstöðvum bætt með því að fjölga fagmenntuðu starfsfólki á hverri starfsstöð, dómstjóra verður fremur unnt að jafna vinnuálag meðal dómara og dómarafulltrúa og fleiri dómamar munu eftirleiðis njóta aukins svigrúms til dómstarfa í stað þess að gegna jafnframt embætti dómstjóra. Þá mun staða héraðsdómara ekki raskast verði frumvarpið að lögum heldur munu þeir áfram gegna embætti með sömu staðsetningu og á sömu lögakveðnu kjörum. Einnig er gætt að því að dómstjórar núverandi héraðsdómstóla haldi launum sínum sem forstöðumenn þeirra stofnana út skipunartímann í þau embætti samkvæmt skipunarbréfum. Önnur grundvallarlöggjöf sem tekið hefur verið tillit til við samningu frumvarpsins eru lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og er frumvarpið einnig talið samræmast ákvæðum þeirra og vera til þess fallið að hvort tveggja í senn valdi sem minnstu raski fyrir dómara og starfsfólk og þjóni hagsmunum dómstólanna.

6. Samráð.

6.1. Samráð í samráðsgátt stjórnvalda vegna áforma um breytingu á lögum um dómstóla (sameiningu héraðsdómstóla).

Hinn 12. ágúst 2022 voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-143/2022) áform um breytingu á lögum um dómstóla að því er varðar sameiningu héraðsdómstólanna, ásamt frummati á áhrifum lagasetningar. Málið var opið til umsagnar í samráðsgáttinni til og með 9. september og bárust tvær umsagnir við það. Önnur frá byggðaráði Skagafjarðar og hin frá Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra. Í báðum umsögnunum komu fram jákvæð viðbrögð við áformunum en jafnframt var meðal annars bent á mikilvægi þess að fækka ekki störfum á landsbyggðinni, að þjónusta við borgarana skertist ekki og að starfsstöðvar á landsbyggðinni veittu áfram góða nærþjónustu.

6.2. Samráð vegna skýrslu starfshóps um sameiningu héraðsdómstólanna.

Líkt og rakið er í kafla 1 byggist frumvarp þetta einkum á tillögum í skýrslu starfshóps sem dómsmálaráðherra skipaði 23. mars 2022 um sameiningu héraðsdómstóla. Í erindisbréfi starfshópsins var lögð áhersla á að haft yrði samráð við og aflað upplýsinga hjá dómstjórum, dómurum, aðstoðarmönnum dómara, öðrum starfsmönnum dómstóla og öðrum hagaðilum, þ.m.t. ákærendum eftir því sem við ætti. Því var sömuleiðis skipaður samráðs-hópur með þessum starfsstéttum sem leitað var álits hjá og hann upplýstur um framgang verkefnisins. Ýmsar gagnlegar ábendingar bárust frá samráðshópnum, við drög að skýrslu starfshópsins og drög að breytingum á lögum um dómstóla, og hefur verið tekið tillit til flestra þeirra. Þá var enn fremur aflað álits hjá dómstjórum héraðsdómstólanna á drögunum að skýrslu starfshópsins og drögum að breytingum á lögum um dómstóla. Bárust starfshópnum í kjölfarið athugasemdir fimm dóm- eða varadómstjóra sem fjallað er um í skýrslu starfshópsins.

Skýrslu starfshópsins var skilað til dómsmálaráðherra 12. desember 2022 og var hún til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-246/2022) frá 16. þess mánaðar til og með 16. janúar 2023. Ein umsögn barst vegna skýrslunnar og var hún frá Reykjavíkurborg. Í umsögninni segir meðal annars að ekki sé lagst gegn því að héraðsdómstólar landsins verði sameinaðir í einn en að komið sé á framfæri athugasemdum við þær fyrirætlanir að rýmka heimildir til handa héraðsdómurum að ákveða hvar skuli taka mál fyrir. Af hálfu borgarinnar er talið ljóst að tillagan kunni að hafa í för með sér óhagræði og aukinn kostnað fyrir sveitarfélagið nema skýrari takmarkanir verði gerðar á valdi hlutaðeigandi dómara við ákvörðun um þingstað. Að öðrum kosti verði að telja að hætta skapist á að héraðsdómarar kjósi að taka mál fyrir á föstum þingstað á sinni starfsstöð séu þeir búsettir í grennd við hana.

Umsögn Reykjavíkurborgar lýtur þannig efnislega að þeim atriðum sem mælt er fyrir um í 13. gr. frumvarpsins um breytingu á 2. mgr. 36. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, að teknu tilliti til þess að ef að frumvarpið verður að lögum verði dómstjóra sérstaklega heimilað að úthluta málum á milli starfsstöðva Héraðsdóms, sbr. b-lið 11. gr. frumvarpsins. Nánar verður vikið að umsögn Reykjavíkurborgar í kafla 6.3, en efnislega sambærileg athugasemd barst frá Lögmannfélagi Íslands í umsögn um frumvarpið sjálft.

6.3. Samráð vegna frumvarpsins.

Frumvarp þetta er að miklu leyti byggt á framangreindri vinnu starfshóps um sameiningu héraðsdómstólanna, en við samningu þess hefur dómsmálaráðuneytið einnig notið aðstoðar kjara- og mannauðssýslu ríkisins varðandi starfsmannamál. Þá hefur dómstólasýslan veitt ráðuneytinu aðstoð við að afla ýmissa upplýsinga um héraðsdómstigið og við mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins. Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-29/2023) á tímabilinu 10. febrúar til 24. febrúar 2023 og bárust alls sex umsagnir. Til viðbótar aflaði ráðuneytið sérstaklega umsagnar réttarfarsnefndar um frumvarpið og barst sú umsögn ráðuneytinu 20. febrúar 2023.

Í umsögn sem barst frá einstaklingi er tekið fram að það veki athygli að lagt sé til að gefa talsvert frjáltsræði við val á stað þar sem mál verði rekið. Hvetur hann til að texta frumvarpsins verði breytt þannig að tryggður verði réttur neytanda til að mál gegn honum sé rekið í hans heimabyggð eða sem næst henni. Þessi ábending þótti ekki gefa tilefni til breytinga á frumvarpinu, svo sem með setningu sérreglna um tiltekinn málaflokk.

Í annarri umsögn einstaklings er meðal annars lögð áhersla á að við sameiningu héraðsdómstólanna verði leitast við að tryggja að starfsmenn Héraðsdóms búi á því svæði sem starfsstöð þeirra er. Af skyldum meiði er umsögn byggðaráðs Skagafjarðar. Þar kemur meðal annars fram að byggðaráðið fagni skýrslu starfshóps dómsmálaráðherra um sameiningu héraðsdómstóla og sé sammála þeirri tillögu að efla starfsemi á núverandi starfsstöðvum, að staðsetning þeirra verði lögfest sem og að lögfest verði að að lágmarki þrjú starfsmenn starfi á hverri starfsstöð, þar af a.m.k. tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Á hinn bóginn er þess einnig getið í umsögninni að gæta þurfi að því að mögulegar breytingar leiði ekki til verri þjónustu við borgara landsins eða að of mikil sérhæfing leiði til þess að áhugi á því að starfa á einstökum starfsstöðvum á landsbyggðinni dvíni. Þessar umsagnir gáfu ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu og eru þessi sjónarmið á meðal þeirra sem höfðu voru í forgrunni við samningu þess.

Í umsögn Dómarafélags Íslands er bent á að dómstólar hafi sérstaka stöðu skv. 2. gr. og ákvæðum V. kafla stjórnarskrárinnar. Því sé mikilvægt að hafa að leiðarljósi við skipulagsbreytingar af þessum toga að þær ógni ekki stjórnskipulegu sjálfstæði dómstóla sem stofnana

svo og sjálfstæði einstakra dómara í störfum sínum. Þótt frumvarpsdrögin feli í sér grundvallarbreytingar á skipulagi héraðsdómstóla í landinu verði ekki séð að í undirbúningi þeirra hafi verið metið sérstaklega hvort og þá hvaða áhrif slík nýskipan hafi mögulega á sjálfstæði dómstóla, þar á meðal starfskjör dómara og hvernig tryggt sé að breytingarnar standist þær kröfur sem leiddar verði af ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðasamninga í þessum efnum. Telur Dómarafélagið mikilvægt að slík vinna fari fram verði frumvarpið lagt fram.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins segir meðal annars að samtökin hafi áður bent á gagnsemi þess að hið opinbera sameini stofnanir og hvetja þau til þess að frumvarpið verði samþykkt. Samtökin taka einnig fram að mikilvægt sé að þær breytingar sem frumvarpið boðar ógni ekki stjórnskipulegu sjálfstæði dómstóla, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Það eigi bæði við um stofnunina sem slíka og einstaka dómara. Í umsögn réttarfarsnefndar er einnig áréttað að brýnt sé að huga að stjórnskipulegu sjálfstæði dómara og dómsvaldsins sem og hvernig breytingarnar lúti að því.

Þessar umsagnir þóttu ekki gefa tilefni til breytinga á þeim lagatexta sem lagður er til í frumvarpinu, en við samningu þess var sérstaklega hugað að því að ekki væri vegið að sjálfstæði dómsvaldsins. Í ljósi þessara ábendinga hefur á hinn bóginn verið aukið við umfjöllun í kafla 5.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands fagnar í sinni umsögn þeim breytingum sem frumvarpsdrögin bera með sér og telur að efnisbreytingarnar séu til þess fallnar að styrkja málsmeðferð á héraðsdómstiginu og auka skilvirkni í dómskerfinu. Áhersla er lögð á að 1. gr. frumvarpsins, sem ráðgert er að verði 3. gr. laganna, standi óhöggud. Með því ákvæði er lagt til að starfsstöðvar Héraðsdóms verði átta um allt land sem og að ávallt skuli starfa að lágmarki þrír starfsmenn á hverri starfsstöð, þar af tveir löglærðir. Í því sambandi er meðal annars bent á að starfsstöðvar á landsbyggðinni séu mikilvægar fyrir réttindi almennings um greiðan aðgang að dómstólum, en einnig beri að líta til þess að án starfsstöðva héraðsdóms á landsbyggðinni muni lögfræðingar ekki geta átt þess kost að fá starf við hæfi í tengslum við dómstólakerfið utan höfuðborgarsvæðisins. Eigi það sérstaklega við um lögfræðinga sem hafi aflað sér málf lutningsréttinda, þ.e. lögmenn. Þá fagnar laganefnd Lögmannafélagsins því einnig að með frumvarpinu verði starfsstöðvarnar eflar með því að fjölga löglærðum starfsmönnum. Bent er á að nú sé einungis einn löglærður einstaklingur starfandi á þremur héraðsdómstólum á landsbyggðinni, þ.e. dómari, ásamt ritara og/eða öðru starfsfólki. Ætla megi að faglegt starf muni eflast fái dómari sér við hlið annan dómara eða eftir atvikum dómarafulltrúa eins og fyrirhuguð lagabreyting beri með sér.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands vekur einnig sérstaka athygli á b-lið 11. gr. frumvarpsins og bendir á að með því ákvæði sé dómstjóra fengið óskorað vald til að úthluta málum til dómara óháð starfsstöð og óháð aðsetri dómara. Í því tilliti er bent á að þótt það horfi til hægðarauka fyrir dómstólinn að reka mál, t.d. á starfsstöð utan höfuðborgarsvæðisins þrátt fyrir að varnarþingið sé þar, þá megi staðhæfa að það sé ekki til hægðarauka fyrir lögmenn sem hefur starfsstöð á höfuðborgarsvæðinu. Í það minnsta verði slíkt að haldast í hendur við óskoraða heimild til að taka mál fyrir rafrænt eða að lögmenn fái útlagðan ferðakostnað greiddan úr ríkissjóði. Í þessu ljósi leggur laganefnd Lögmannafélagsins til að í b-lið 11. gr. verði gert ráð fyrir meginreglum um úthlutunina og að dómstólasýslunni verði falið að setja nánari reglur um hana. Í öllu falli verði að meta á þessu stigi hvort lögfesta beri vísireglur um úthlutunina og/eða að hvaða leyti dómstólasýslan kæmi að reglusetningu þar um. Efnislega sambærileg ábending barst frá Reykjavíkurborg í umsögn um skýrslu starfshóps um sameiningu héraðsdómstólanna á fyrri stigum samráðs. Af þessu tilefni er áréttað að einn megingilgangur frumvarpsins er að styrkja héraðsdómstigið með betri nýtingu mannauðs þess. Einn

liður í því er að veita dómstjóra ákveðið svigrúm við úthlutun mála þvert á starfsstöðvar til að jafna álagi á dómara og dómarafulltrúa. Með e-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að dómstólasýslan setji leiðbeinandi reglur um úthlutun dómsmála hjá dómstólunum meðal annars í því skyni að gera úthlutun mála gegnsærri en nú er, en slíkar reglur næðu eðli málsins samkvæmt einnig til úthlutunar dómstjóra á málum óháð starfsstöðvum. Þessi athugasemd kallar því ekki á breytingar á þeim lagatexta sem lagður er til í frumvarpinu en aukið hefur verið við skýringar við 2. gr. varðandi þetta atriði.

Í þessu tilliti skal þess getið að umsögn réttarfarsnefndar kemur fram að mikil stefnubreyting felist í fyrirhugaðri breytingu að dómstólasýslan setji leiðbeinandi reglur sem nota skuli sem viðmið við úthlutun dómsmála á öllum dómstigum, svo sem lagt er til með 2. gr. frumvarpsins. Mikilvægt sé að betur verði hugað að því hvort þörf sé fyrir slíka breytingu á áralangri og rötgróinni framkvæmd og að fram fari nánari könnun á reglum sem um þetta gilda í nágrannalöndum. Að auki kunni þörfin fyrir slíkar reglur að vera mismunandi eftir dómstigum. Í því sambandi er vakin athygli á því að í skýringum við 2. gr. frumvarpsins kemur fram að leiðbeinandi reglur dómstólasýslunnar skuli í þessum efnum byggjast á þeirri almennu reglu að tilviljun ráði úthlutun mála til dómara. Er því ekki um efnisbreytingu að ræða að því leyti. Á hinn bóginn þykir rétt að skýrari reglur gildi en nú um hvenær víkja megi frá þeirri meginreglu, svo sem á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og sérhæfingu, og þykir rétt að forræði á reglusetningu þar um sé á hendi dómsvaldsins. Þykir til mikils að vinna í þágu samræmis og gegnsæis við úthlutun dómsmála að dómstólasýslunni verði falið að setja leiðbeinandi reglur líkt og lagt er til með frumvarpinu. Ekki var því gerð breyting á frumvarpinu í tilefni af þessari athugasemd.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands gerir einnig athugasemd við 13. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til breyting á 2. mgr. 36. gr. laganna. Þar sé gert ráð fyrir nýrri reglu um að dómari hafi nokkuð frjálsar hendur með það hvar mál er tekið fyrir, þ.e. á hvaða þingstað. Einu skorðurnar fyrir slíkri ákvörðun sé mat dómarsins á því hvar heppilegt þyki að taka málið fyrir. Laganefnd bendir á að þótt það geti vissulega horft til tímasparnaðar að hafa sveigjanleika með staðsetningu á fyrirtökum mála þá verði að setja ákvarðanatöku dómara af þessu tagi einhverjar skorður og lögfesta til hvaða sjónarmiða verði að líta við mat á því hvað teljist heppilegur þingstaður. Megi þar nefna að tekið verði tilliti til búsetu og/eða staðsetningar bæði málsaðila og lögmanna, hvort um sé að ræða umfangsmikið mál eða einfalt, hvort mál verði tekið fyrir rafrænt o.s.frv. Í umsögn réttarfarsnefndar er bent á varðandi sama ákvæði að ágætt væri ef fram kæmi í greinargerð að ákvörðun um hvar heppilegt þætti að há þing væri á forræði dómara. Á hinn bóginn sé afar brýnt að nánari skilyrðum þess hvenær það teljist „heppilegt“ sé nánar lýst í texta ákvæðisins. Mikilvægt sé að öllum séu skilyrðin ljós og að samræmd framkvæmd verði við rekstur dómsmála að þessu leyti. Þessar athugasemdir þóttu gefa tilefni til breytingar á 13. gr. frumvarpsins. Orðið „heppilegt“ er að ýmsu leyti óskýrt og inntak þess ekki vel afmarkað og því var það fjarlæggt úr ákvæðinu. Í stað þess er lagt til að ákvæðinu megi beita ef það sé „til hagræðis“ fyrir rekstur málsins. Áhersla er lögð á að hér sé ekki einvörðungu átt við hagræði fyrir dómara eða aðra sem að málinu koma heldur megi ætla að málareksturinn sjálfur gangi greiðlegar fyrir sig og það séu fyrst og fremst þeir hagsmunir sem dómara beri að hafa í forgrunni við ákvörðun sína. Líkt og nánar er rakið í skýringum við 13. gr. frumvarpsins bæri dómara einkum að horfa til þess hvar væri hagfelldast að taka mál fyrir með tilliti til sakarefnis og aðila máls, lögmanna og vitna. Í samræmi við þetta hefur einnig verið aukið við skýringar við ákvæðið og þau sjónarmið sem dómara beri að líta til í þessum efnum gerð fyllri. Aftur á móti þykir ekki rétt að rekja þau sjónarmið í ákvæðinu sjálfu og ljóst er að slík upptalning getur aldrei orðið tæmandi.

Að endingu bendir réttarfarsnefnd á að betur færi á því að í frumvarpinu kæmu fram þau meginsjónarmið sem dómstólasýslunni bæri að líta til við setningu reglna um hæfniskröfur dómstjóra og varadómstjóra Héraðsdóms og hvernig staðið skyldi að hæfnismati þeirra, sbr. e-lið 2. gr. frumvarpsins. Í tilefni af þessari ábendingu hefur verið aukið við skýringar á þeirri grein.

7. Mat á áhrifum.

Sameining átta héraðsdómstóla landsins í einn er í efnislegu samræmi við fyrrgreinda skýrslu Ríkisendurskoðunar og skýrslu starfshóps um sameiningu héraðsdómstóla. Forsenda sameiningarinnar er sú að dómstóllinn hafi starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir og horft er til þess að efla og styrkja starfsstöðvarnar með nýjum verkefnum og byggja þar á verkefninu um réttarvörslugátt sem er hugbúnaður um stafræna meðferð dómsmála. Ætla má að ná megi fram einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu fyrir dómstólana og auknu eftirliti með henni. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að fjárframlög og mannauður dómstólanna nýtist betur og aukið hagræði náist við meðferð dómsmála borgurunum til hagsbóta. Þá þykir frumvarpið einnig búa í haginn fyrir frekari þróun stafrænnar meðferðar dómsmála. Auk þess verði rýmri heimildir um hvar megi taka dómsmál fyrir til þess að draga úr óþarfa ferðalögum og tímasóun aðila dómsmála, málflytjenda og starfsmanna dómstólanna, og í því tilliti auka lífsgæði, styrkja búsetu um allt land og styðja við baráttuna í loftlagsmálum.

Að sama skapi er um ýmsar áskoranir að tefla við í sameiningunni. Hún kallar á talsverðar lagabreytingar, ekki einungis þær sem mælt er fyrir um í þessu frumvarpi heldur er gert ráð fyrir að í framhaldinu verði lagt fram annað frumvarp um breytingar á réttarfarslöggerð sem nauðsynlegar verða ef áform um sameininguna ganga eftir. Starfshópur dómsmálaráðherra um sameiningu héraðsdómstólanna bendir meðal annars á það í skýrslu sinni að í einhverjum tilvikum kunni að verða erfiðara að fá dómara til starfa á landsbyggðinni eftir sameiningu þar sem færri héraðsdómarar verði á gæsluvakt hverju sinni en áður og einvörðungu einn dómstjóri verði starfandi í héraði í stað átta. Sameiningin kann einnig að hafa óveruleg áhrif á tekjur sveitarfélaga vegna breytinga á skipulagi héraðsdómstigsins. Meðal annars til þess að mæta þessum áskorunum verði starfsstöðvar héraðsdómsstigsins festar í sessi með lögum þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir og starfsumhverfi starfsstöðvanna bætt með því að festa í lög lágmarksfjölda lögfræðinga sem verði við störf á hverri starfsstöð. Verði frumvarpið að lögum mun lögfræðingum sem starfa við héraðsdómstólana á landsbyggðinni, sem fyrr segir, fjölga um þrjá.

Þegar skipunartími dómstjóra núverandi átta héraðsdómstóla rennur sitt skeið á komandi árum mun stjórnunarkostnaður héraðsdómstigsins að einhverju leyti dragast saman, en aftur á móti er ráðgert að dómarar verði í fyrirsvari starfsstöðva hins sameinaða dómstóls og að laun dómstjóra, varadómstjóra og skrifstofustjóra sameinaðs héraðsdóms verði hærri en greitt er fyrir að gegna sams konar stöðum við núverandi héraðsdómstóla. Með frumvarpinu skapast svigrúm til að draga úr kostnaði við bakvaktir dómara. Gert er ráð fyrir að ráðið verði í nýjar stöður dómarafulltrúa á Egilsstöðum, Ísafirði og Sauðárkróki. Á hinn bóginn verði starfsmönnum sem sinna þess háttar störfum við aðrar starfsstöðvar Héraðsdóms ekki sagt upp störfum heldur muni þeim fækka á árunum 2024–2026 með eðlilegri starfsmannaveltu uns þeir ná þeim fjölda sem var fyrir sameininguna. Gert er ráð fyrir að ráða þurfi til Héraðsdóms starfsmann með sérþekkingu á mannauðs- og/eða fjármálum til að styðja við yfirstjórn dómstólsins.

Stofnkostnaður sem af frumvarpinu hlýst mun einkum felast í skilaskyldu skjala skv. 5. mgr. 15. gr. laga um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, uppfærslu á málaskrárkerfi, breytingum á upplýsingakerfum héraðsdómstígsins, kaupum á búnaði, þ.e. húsgögnum og tækjabúnaði, og undirbúningi að skipun þeirra embættismanna sem veita munu sameinuðum héraðsdómi forstöðu. Gert er ráð fyrir að kostnaðurinn rúmist innan ramma gildandi fjárlaga.

Á heildina litið þykir sá ávinningur sem af sameiningu myndi hljóta véga þyngra en íþyngjandi áhrif hennar. Vegur þar þyngst að fjármunum verður betur varið með einfaldari og skilvirkari stjórnarsýslu og samræmdu verklagi og búið verður í haginn fyrir frekari þróun starfærna lausna við meðferð dómsmála. Mannauður dómstólanna mun að líkindum einnig nýtast betur og starfsemi héraðsdómstígsins um land allt verður styrkt með því að fleiri lögfræðingar verða starfandi við héraðsdómstigið á landsbyggðinni.

Verði héraðsdómstólar landsins sameinaðir í einn á grunni þessa frumvarps mun meðferð dómsmála ekki raskast og mun Héraðsdómur taka við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum þeirra héraðsdómstóla sem ráðgert er að leggja niður og sameina í Héraðsdóm. Við héraðsdómstólana gegna 42 héraðsdómarar embætti, þar af 19 konur og 23 karlar. Átta þessara héraðsdómara gegna jafnframt embætti dómstjóra og af þeim eru tvær konur og sex karlar. Ein kona og einn karl gegna embætti varadómstjóra við núverandi héraðsdómstóla. Hinn 8. febrúar 2023 var annað starfsfólk héraðsdómstólanna 50 talsins og er þá meðtalið starfsfólk í leyfum og hlutastörfum. Þar af eru 13 aðstoðarmenn dómara og eru átta þeirra konur en fimm eru karlar. Hópur annars starfsfólks en aðstoðarmanna dómara samanstendur af 33 konum og fjórum körlum. Við hina fyrirhuguðu sameiningu mun staða héraðsdómara ekki raskast heldur munu þeir gegna embætti á þeirri starfsstöð Héraðsdóms sem ætlunin er að hafi sama umdæmi og sá héraðsdómur var þar sem þeir höfðu áður fast sæti við eða aðsetur á. Frá og með gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, falla úr gildi skipanir dómstjóra og munu þeir halda launum sínum sem dómstjórar út skipunartímann. Þá mun öllum héraðsdómurum gefast kostur á að sækjast eftir embætti dóm- og varadómstjóra Héraðsdóms og mun starfsfólk héraðsdómstóla sem verður í starfi þegar Héraðsdómur tekur til starfa verða starfsfólk hins sameinaða dómstóls.

Að öllu virtu þykir sameining héraðsdómstóla landsins í einn dómstól sem slík ekki vera til þess fallin að hafa áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna, hvorki að því er varðar þá aðila sem leita til héraðsdómstígsins né héraðsdómara og starfsfólk héraðsdómstólanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á 3. gr. laganna.

Í fyrsta lagi er lagt til að fyrirsögn greinarinnar verði eftirleiðis *Héraðsdómur* þar sem með greininni er ætlunin að mæla fyrir um einn sameinaðan dómstól á fyrsta dómstigi sem beri heitið Héraðsdómur í stað þess að fjalla þar um átta núverandi héraðsdómstóla landsins.

Í annan stað er lagt til að í 1. mgr. 3. gr. laganna verði kveðið á um að heiti hins sameinaða dómstóls á fyrsta dómstigi verði Héraðsdómur og að mælt verði svo fyrir að yfirstjórn hans verði staðsett í Reykjavík, en að dómstóllinn hafi jafnframt starfsstöðvar á þeim átta stöðum vítt og breytt um landið þar sem núverandi héraðsdómstólar eru staðsettir. Með hugtakinu *yfirstjórn* er fyrst og fremst átt við dómstjóra og skrifstofustjóra dómstólsins, sbr. 9. og 10. gr. frumvarpsins, en sjá má fyrir sér að varadómstjóri, sem og starfsfólk sem vinnur náið með dóm- og skrifstofustjóra vegna daglegrar stjórnunar dómstólsins, geti starfað á hvaða starfsstöð Héraðsdóms sem er, eftir því sem þarfir dómstólsins krefjast.

Í þriðja lagi eru heiti sveitarfélaga landsins færð til núverandi horfs í þeim tölululiðum 1. mgr. sem mæla fyrir um umdæmi hverrar starfsstöðvar Héraðsdóms, en það leiðir jafnframt af gildandi 3. mgr. 7. gr. laganna.

Í fjórða lagi er gerð tillaga um það í 1. gr. frumvarpsins að orðið „dómumdæmi“ í 3. mgr. 3. gr. laganna verði „umdæmi“. Þessi breyting kemur til vegna þess að ef frumvarpið nær fram að ganga verða eftirleiðis ekki til dómumdæmi hvers og eins af núverandi átta héraðsdómstólum landsins heldur munu varnarþing landsins að meginþræði afmarkast af umdæmum starfsstöðva Héraðsdóms.

Loks er lögð til ný 4. mgr. 3. gr. laganna sem kveði á um þann lágmarksfjölda dómara og starfsmanna Héraðsdóms sem starfa skuli á hverri starfsstöð. Með ákvæðinu er miðað að því að styrkja starfsemi á starfsstöðvum dómstólsins til að sem víðast verði öflug starfsemi. Þannig er mælt fyrir um að einn héraðsdómari skuli að lágmarki eiga fast sæti á hverri starfsstöð dómstólsins og með honum skuli starfa að lágmarki tveir starfsmenn. Enn fremur er áskilið að ef einungis einn héraðsdómari eigi fast sæti á starfsstöð skuli annar þeirra starfsmanna sem með honum starfar vera dómarafulltrúi með það dómsvald sem leiðir af núgildandi 2. mgr. 32. gr. laganna, sem verður að 3. mgr. 32. gr. laganna ef frumvarpið verður að lögum. Um störf dómarafulltrúa er fjallað í skýringum við 10. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Með greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á 7. gr. laganna um hlutverk stjórnar dómstólasýslunnar sem flestar leiða beinlínis af þeirri fyrirætlan að sameina héraðsdómstigið í einn dómstól.

Í fyrsta lagi myndi leiða af þeirri sameiningu að framvegis legði dómstólasýslan ekki sameiginlega mat á eða gerði tillögu til ráðherra um nauðsynlega fjárveitingu til fleiri en eins héraðsdómstóls, líkt og gert er ráð fyrir í 1. mgr. 7. gr. laganna, heldur yrði þetta hlutverk dómstólasýslunnar rækt gagnvart einum sameinuðum héraðsdómi. Með a- og b-lið er því lögð til breyting á 1. og 2. mgr. 7. gr. til samræmis við þetta. Af sömu ástæðu er einnig lagt til í c-lið að lokamálsliður 2. mgr. 7. gr. laganna falli brott. Verði frumvarpið að lögum verður staða Héraðsdóms hvað varðar fjárlagatillögur og fjárveitingar að öllu leyti sambærileg stöðu Hæstaréttar og Landsréttar. Hlutverk dómstólasýslunnar varðandi fjárveitingar til Héraðsdóms yrði þá fyrst og fremst að leggja mat á og gera tillögur um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólsins. Í fjárlögum yrði síðan kveðið á um sundurliðaða fjárveitingu til dómstólasýslu, Hæstaréttar Íslands, Landsréttar og Héraðsdóms.

Í öðru lagi eru í d-lið lagðar til breytingar í þá veru að ekki verði lengur kveðið á um það hlutverk stjórnar dómstólasýslunnar skv. 3. mgr. 7. gr. laganna að ákveða fjölda starfsmanna héraðsdómstigsins á hverjum stað. Þá eru einnig lagðar til tvær breytingar á orðalagi sama ákvæðis, sem leiða af sameiningu héraðsdómstigsins í einn dómstól með átta starfsstöðvar, þannig að framvegis verði í ákvæðinu fjallað um starfsstöðvar Héraðsdóms í stað þess að dómstólar í héraði verði tilgreindir í fleirtölu. Með því að stjórn dómstólasýslunnar ákvarði ekki framvegis fjölda starfsmanna Héraðsdóms á hverri starfsstöð er ætlunin að færa ákvörðunarvald þar um til dómstjóra, með þeim takmörkunum sem leiða af fyrrgreindum lágmarksfjölda starfsmanna á hverri starfsstöð og fjallað er um í 1. gr. frumvarpsins, og þeim sem fjárveitingar setja. Dómstjórar hafa til þessa annast ráðningu annarra starfsmanna en dómara innan þess svigrúms sem dómstólasýslan hefur gefið. Þar sem það hlutverk dómstólasýslunnar að skipta sameiginlegri fjárveitingu milli héraðsdómstólanna hverfur, nái frumvarpið fram að ganga, þykir eðlilegt að auknu fjárstjórnarvaldi dómstjóra fylgi að hann geti innan ramma laganna og fjárveitinga ákveðið fjölda starfsmanna á hverri starfsstöð. Með þessari

tillögu verða heimildir dómstjóra til að ákveða fjölda starfsmanna, annarra en dómara, á starfsstöð svipaðar og heimildir forseta Landsréttar og Hæstaréttar, þó með fyrrgreindum lögbundnum takmörkunum. Þá verður dómstjóri að haga fjölda starfsmanna við Héraðsdóm þannig að launakostnaður rúmist innan þeirra marka sem fjárveitingar setja.

Í þriðja lagi er í e-lið lagt til að tveimur nýjum málsgreinum verði aukið við 7. gr. laganna, sem verði þá 4. og 5. mgr. greinarinnar nái frumvarpið fram að ganga. Annars vegar er stjórn dómstólasýslunnar falið að setja reglur um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra, hæfniskröfur þeirra og hvernig staðið skuli að mati á hæfni umsækjenda. Með ákvæðinu er ætlunin að fela stofnuninni að útfæra á almennum og málefnalegum grunni, með hliðsjón af þörfum hins fyrirhugaða nýja dómstóls, hvaða sjónarmið skuli einkum leggja til grundvallar við ráðningu þessara stjórnenda dómstólsins og hvernig skuli staðið að undirbúningi og framkvæmd þess mats. Í þessu sambandi gæti til að mynda skipt máli að líta til reynslu viðkomandi af rekstri og stjórnun auk þess sem eftir atvikum mætti hafa hliðsjón af reglum dómsmálaráðherra um störf dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um dómaraembætti og reglna forsætisráðherra um ráðgefandi nefndir nefnir sem meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands. Hins vegar er lagt til að dómstólasýslunni verði falið að setja leiðbeinandi reglur sem nota skuli sem viðmið við úthlutun dómsmála á öllum dómstigum í því skyni að gera verklag við úthlutun mála gegnsærra en nú er. Reglurnar skulu byggjast á þeirri meginreglu að tilviljun ráði úthlutun mála til dómara en jafnframt verði tilgreint hvaða undantekningar megi gera frá þeirri reglu, meðal annars á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og sérhæfingu. Þá má jafnframt ætla að slíkar reglur þurfi að einhverju leyti að vera sértækar um aðstæður á hverju dómstigi. Þessa tillögu þarf einnig að skoða í ljósi b-liðar 11. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að dómstjóra Héraðsdóms verði heimilt 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. Ráðgert er að reglur dómstólasýslunnar um úthlutun mála samkvæmt þessari grein nái einnig til þeirra aðstæðna og að í þeim verði meðal annars litið til þeirra sjónarmiða sem fram koma í skýringum við téðan b-lið 11. gr. frumvarpsins.

Þá eru að lokum með f- og g-lið lagðar til breytingar á orðalagi 6. mgr. 7. gr. laganna. Annars vegar að reglur dómstólasýslunnar samkvæmt málsgreininni varði útgáfu þar tilgreindra dómsúrlausna en ekki birtingu þeirra. Hins vegar er um að tefla breytingu sem leiðir af fyrirhugaðri sameiningu héraðsdómstólanna átta í einn og þarfnast sú orðalagsbreyting því ekki nánari skýringa.

Um 3. gr.

Hér er um að tefla tvær breytingar á 8. gr. laganna um hlutverk dómstólasýslunnar.

Annars vegar er með a-lið ætlunin að fela dómstólasýslunni það hlutverk að hafa eftirlit með útgáfu dóma og úrskurða dómstólanna, en af 15. gr. frumvarpsins leiðir að ef frumvarpið verður að lögum, munu öll dómstigin þrjú framvegis annast útgáfu þeirra dómsúrlausna sem birtar eru á vefjum dómstólanna.

Hins vegar er dómstólasýslunni með þeirri breytingu sem leiðir af b-lið framvegis falið að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við öll dómstigin þrjú í stað einvörðungu héraðsdómstólanna eins og nú. Þessi breyting er talin til þess fallin að geta stuðlað að auknu samræmi í framkvæmd við dómstóla landsins og gera þá að því leyti aðgengilegri fyrir þá sem eiga við þá erindi. Mikilvægt er að hafa í huga að þessi heimild takmarkast við þá starfsemi dómstóla sem ekki er háð ákvörðunarvaldi hvers dómstóls um sig samkvæmt lögum og eðli máls um sjálfsákvörðunarrétt hvers dómstóls.

Um 4. gr.

Sú breyting sem mælt er fyrir um í greininni á 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna leiðir af breytingu á starfsheiti aðstoðarmanna dómara í héraði í dómarafulltrúa sem lögð er til með 10. gr. frumvarpsins. 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna fjallar um það hlutverk nefndar um dómaraastörf að taka við og leysa úr kvörtunum þess sem telur dómara, eða eftir atvikum aðstoðarmann dómara, hafa í störfum sínum gert á sinn hlut. Af tilvísun í ákvæðinu til 47. gr. laganna leiðir að ákvæðinu verður beitt þegar aðstoðarmenn dómara fara með dómstörf, sbr. 42. gr. laganna. Þar sem aðstoðarmenn dómara í héraði eru einu aðstoðarmenn dómara sem að einhverju leyti fara með dómsvald, sbr. 2. mgr. 32. gr., leiðir af fyrirhugaðri breytingu á starfsheiti þeirra í 10. gr. frumvarpsins að vísa til dómarafulltrúa þegar afmarkað er til hverra 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna tekur.

Um 5.–7. gr.

Þær breytingar á 20., 28. og 29. gr. laganna sem mælt er fyrir um í þessum greinum leiða af sameiningu héraðsdómstóla landsins í einn dómstól undir heitinu Héraðsdómur, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Þá er auk þess í 6. gr. frumvarpsins lögð til breyting á orðalagi 28. gr. laganna til samræmis við það fyrirkomulag að Landsréttur gefur hvort tveggja út dóma og úrskurði en ekki einungis dóma eins og lesa má af núgildandi orðalagi ákvæðisins.

Um 8. gr.

Samkvæmt a-lið er lagt til að í 1. mgr. 30. gr. laganna verði kveðið á um að dómstólasýslan ákveði við hvaða héraðsdómstól dómari skuli eiga fast sæti. Sú breyting sem lögð er til leiðir af fyrirhugaðri sameiningu héraðsdómstígsins þannig að eftirleiðis ákveði dómstólasýslan á hvaða starfsstöð Héraðsdóms dómari gegni embætti eða hafi aðsetur í stað þess að ákvarða við hvern hinna átta núverandi héraðsdómstóla hver og einn dómari gegni embætti eins og mælt er fyrir um í gildandi ákvæði. Þá leiðir jafnframt af sameiningaráformunum að ekki verður lengur nauðsynlegt að dómstólasýslan hafi aðkomu að því að málum verði úthlutað líkt og nú er á grunnri almennra heimilda stofnunarinnar heldur er lagt til með 11. gr. frumvarpsins að úthlutun allra dómsmála við einn sameinaðan Héraðsdóms verði á hendi eins dómstjóra.

Þær breytingar sem lagðar eru til með b- og c-lið greinarinnar eru tilkomnar vegna þess að ráðgert er að eftirleiðis verði Héraðsdómur með starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólar landsins eru nú staðsettir.

Þeirri viðbót sem lögð er til við 5. mgr. 30. gr. laganna með d-lið greinarinnar er ætlað að styðja þann ávinning sem meðal annars er leitast eftir með frumvarpinu. Skv. 5. mgr. 30. gr. laganna verður héraðsdómari ekki færður á nýjan starfsvettvang gegn vilja sínum í lengri tíma en sex mánuði á hverju tíu ára tímabili ef hann getur ekki með góðu móti sótt vinnu þar án búferlaflutninga. Þetta gildir þó ekki ef flytja þarf dómara af starfsvettvangi sínum vegna varanlegrar fækkunar dómara þar. Með nýjum 3. másl. er ætlunin að mæla fyrir um að héraðsdómara sé þó skylt að annast meðferð mála sem dómstjóri úthlutar honum þótt þau séu rekin á annarri starfsstöð en hann á fast sæti við, en sá varnagli er þó settur við þessar skyldur að svo verði einvörðungu gert í þeim mæli að ekki verði þörf á að dómariinn flytjist búferlum. Þá er í hinum nýja máslíð einnig vísað til nýrrar 3. mgr. 33. gr., sbr. 11. gr. frumvarpsins, um samsvarandi heimild dómstjóra til að úthluta málum óháð starfsstöð dómara. Heimild til að úthluta málum óháð starfsstöð þess sem með málið fer er ein af lykilforsendum þess ávinnings sem vænta má af sameiningu átta héraðsdómstóla landsins í einn. Vænta má að með því móti verði dómstjóra fremur unnt að jafna álag á meðal dómara og dómarafulltrúa og skapa þannig betri starfsaðstæður og auka skilvirkni í meðferð dómsmála.

Með e-lið er lagt til að 6. mgr. 30. gr. laganna falli brott. Eins og rakið var hér að framan í skýringum við a-lið verður ekki þörf á aðkomu dómstólasýslunnar við úthlutun dómsmála hjá Héraðsdómi ef frumvarpið verður að lögum. Það hlutverk yrði eftirleidis á forræði dómstjóra Héraðsdóms eins og mælt er fyrir um í b-lið 11. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Í greininni er að finna eina af veigameiri breytingunum sem leiða af frumvarpinu. Þar er mælt fyrir um breytingu á 31. gr. laganna í þá veru að eftirleidis muni einn dómstjóri og einn varadómstjóri verða starfandi á héraðsdómstigi við sameinaðan héraðsdómstól. Lagt er til að haldið verði í starfsheitið dómstjóri en að viðkomandi forstöðumaður verði ekki nefndur forseti líkt og forstöðumenn Hæstaréttar og Landsréttar. Nokkur breyting frá gildandi rétti felst í því hvaða háttur er lagður til að hafður verði á við val á þessum forstöðumönnum. Samkvæmt gildandi fyrirkomulagi skipar dómstólasýslan dómstjóra við hvern héraðsdómstól ýmist að undangenginni kosningu meðal dómara eða á annan hátt sem lýst er í 1. mgr. 31. gr. laganna, en með frumvarpinu er lagt til að framvegis skipi dómstólasýslan í stöður dómstjóra og varadómstjóra Héraðsdóms í kjölfar umsókna héraðsdómara um stöðurnar. Líkt og nánar er rakið í skýringum við e-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að með nýrri 3. mgr. 7. gr. laganna verði stjórn dómstólasýslunnar falið að setja reglur um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra, hæfniskröfur þeirra og hvernig staðið skuli að mati á hæfni umsækjenda. Þá er í ákvæði þessu mælt fyrir um að við Héraðsdóm skuli starfa varadómstjóri og skuli hann gegna störfum dómstjóra þegar hann forfallast, er fjarstaddur eða vanhæfisreglur eiga við. Varadómstjóri skuli skipaður til fimm ára í senn úr röðum héraðsdómara og um skipun hans fari með sama hætti og skipun dómstjóra.

Rök fyrir því að stjórn dómstólasýslunnar en ekki ráðherra skipi eftir sem áður dómstjóra og varadómstjóra úr röðum héraðsdómara eru fyrst og fremst þau að með því er leitast við að tryggja að áhrif framkvæmdarvaldsins á stjórnslu dómstólanna verði ekki meiri en nú er. Í því sambandi má hafa í huga að dómstjóri ber ábyrgð á úthlutun mála til dómara og því þykir óheppilegt að hann sé skipaður í það embætti af pólitískum ráðherra. Rök fyrir því að hverfa frá því fyrirkomulagi að héraðsdómarar kjósi dómstjóra eru fyrst og fremst þau að Héraðsdómur verður mun stærrí stofnun en einstakir héraðsdómstólar hafa verið og mun meira muni því reyna á kunnáttu og hæfni dómstjóra á sviði stjórnunar en áður. Hingað til hafa þeir sem sóst hafa eftir embætti dómstjóra ekki þurft að leggja fram formlegar umsóknir sem hafa verið vegnar og metnar eftir faglegum mælikvarða heldur hafa héraðsdómarar einfaldlega kosið. Engin formleg könnun og mat á stjórnunarhæfni eða öðrum eiginleikum umsækjenda hefur farið fram í því ferli sem leitt hefur til skipunar dómstjóra. Einnig er til þess að líta að héraðsdómarar munu eftir sem áður starfa á átta misjafnlega stórum starfsstöðvum. 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. Ætla má að sú tilhögun sem mælt er fyrir um sé til þess fallin að staðið verði að skipun yfirmanna þessa stærsta dómstóls landsins á faglegri og vandaðri hátt en áður hefur verið og jafnframt að tryggja jafnræði héraðsdómara sem sækjast munu eftir að gegna þessum embættum.

Þá er einnig rakið í greininni hvað felst í embættisverkum dómstjóra sem forstöðumanns Héraðsdóms og hvaða dómari gegnir þeim ef hvorki dómstjóri né varadómstjóri geta sinnt þeim. Ef frumvarpið verður að lögum verður kveðið á um þessi atriði í nýjum 2. og 3. mgr. 31. gr. laganna sem yrðu efnilega samhljóða 2. og 3. mgr. 14. gr. og 2. og 3. mgr. 22. gr. laganna sem fjalla um forseta og varaforseta Hæstaréttar og Landsréttar.

Um 10. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 32. gr. laganna um starfsmenn héraðsdóms. Í fyrsta lagi er lagt til að fyrirsögn greinarinnar verði *starfsmenn Héraðsdóms*. Í öðru lagi er lagt til að sett verði á lagginnar embætti skrifstofustjóra Héraðsdóms að fyrirmynd þess háttar embætta við Hæstarétt og Landsrétt. Í þriðja lagi er lögð til breyting á starfsheiti aðstoðarmanna dómara á héraðsdómstiginu og í fjórða lagi er lagt til að í nýrri málsgrein verði kveðið á um aðra starfsmenn Héraðsdóms.

Ljóst er að áform um einn Héraðsdóm kalla á mikla samþættingu á starfsemi hins sameinda dómstóls og sýnt þykir að dagleg starfsemi verður margþættari en svo að dómstjóri geti með góðu móti sinnt henni eins og hann hefur til þessa að miklu leyti gert hvað varðar héraðsdómstóla landsins. Einkum af þeim sökum þykir ástæða til að setja á lagginnar embætti skrifstofustjóra Héraðsdóms og er í þeim efnum einkum horft til þess skipulags sem er við Hæstarétt og Landsrétt. Líkt og lýst er í frumvarpsgreininni myndi skrifstofustjóri stýra daglegum rekstri dómsins eftir nánari ákvörðun dómstjóra og í umboði hans, auk þess að gegna öðrum störfum sem dómstjóri kann að mæla fyrir um. Skrifstofustjórinn yrði embættismaður og færi um stöðu hans að öðru leyti eftir almennum reglum um slíka starfsmenn ríkisins. Vegna stöðu skrifstofustjórans sem embættismanns er með frumvarpinu jafnframt mælt fyrir um að starfsheitinu verði bætt við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sbr. 23. gr. frumvarpsins. Þá er enn fremur lagt til í þessari grein að þann einan megi skipa í embættið sem hefur lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum og að stjórn dómstólasýslunnar ákveði laun og starfskjör viðkomandi, sbr. einnig 23. gr. frumvarpsins.

Löglærðir starfsmenn héraðsdómstólanna hafa undangengna áratugi ýmist haft starfsheitin dómarafulltrúar eða aðstoðarmenn dómara. Aðstoðarmenn dómara í héraði fóru ekki að neinu leyti með dómsvald frá árinu 1995 til ársins 2012, en með lögum nr. 51/2012, um breytingu á þágildandi lögum um dómstóla, nr. 15/1998, var dómstjóra heimilað að fela aðstoðarmanni önnur dómstörf en þau að fara með og leysa að efni til úr hvers konar einkamálum, þar sem vörnum væri haldið uppi, og sakamálum frá því að þau komu til aðalmeðferðar. Samkvæmt lögunum bar dómstjóri ábyrgð á störfum aðstoðarmanns og gat gefið honum fyrirmæli um hvað eina sem laut að rækslu þeirra. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 51/2012 sagði að þar væri lögð til sú breyting að dómstjóri gæti falið aðstoðarmönnum dómara ákveðin störf í eigin nafni. Væri því lagt til að starfsheimildir aðstoðarmanna yrðu færðar til þess horfs sem áður gildi um dómarafulltrúa. Þannig var aðstoðarmönnum dómara í reynd fært á móta dómsvald og dómarafulltrúar höfðu á árunum 1995–1998 og með lögum nr. 50/2016 var ekki hróflað við þeirri tilhögun um lagalega umgjörð um störf aðstoðarmanna sem komst á með lögum nr. 51/2012. Þá hefur starfsheiti löglærðra starfsmanna héraðsdómstóla ekki verið breytt í nágrannalöndunum á sama hátt og gert var á sínum tíma hér á landi þegar dómarafulltrúaheitið var lagt af. Í Danmörku hafa þessir starfsmenn um langt skeið borið starfsheitið „dommerfuldmægtig“ og í Noregi „dommerfullmektig“. Dómarafulltrúar í Noregi eru ráðnir til tiltekins tíma og geta með ákveðnum takmörkunum kveðið upp dóma í öllum málaflokkum með svipuðum hætti og dómara. Í framangreindu ljósi er lagt til í þessari grein að lögfræðingar sem ráðnir verða til sameinads héraðsdóms verði ýmist ráðnir sem dómarafulltrúar eða í starf lögfræðinga. Dómarafulltrúar muni hafa sömu réttarstöðu og löglærðir aðstoðarmenn hafa haft og sömu heimildir til að annast dómstörf. Starfsheiti þeirra lögfræðinga sem starfa nú sem löglærðir aðstoðarmenn við héraðsdómstólana verði breytt í dómarafulltrúa og er ætlunin að inntak starfsins og réttarstaða verði nákvæmlega sú sama og verið hefur, þar á meðal að ráðning þeirra verði til fimm ára í senn. Með 1. gr. frumvarpsins

er mælt fyrir um nýja 4. mgr. 3. gr. laganna sem kveði á um að lágmarki einn dómarafulltrúi skuli starfa á hverri starfsstöð Héraðsdóms þar sem einungis einn dómari starfi, sbr. skýringar við það ákvæði frumvarpsins.

Til samræmis við framangreint er mælt fyrir um að í nýrri 4. mgr. 32. gr. laganna verði heimild til að ráða til Héraðsdóms aðra lögfræðinga en dómarafulltrúa til að gegna ýmsum störfum sem lögfræðingar, þar á meðal til að aðstoða héraðsdómara. Þessum lögfræðingum verði aftur á móti ekki fengið dómsvald að neinu leyti. Þá myndi jafnframt leiða af hinni nýju 4. mgr. að dómstjóri réði eftir sem áður aðra starfsmenn og ákvæði verksvið þeirra og stöðu. Þá mun dómstjóri einnig, líkt og leiðir af 2. gr. frumvarpsins, ákveða við hvaða starfsstöð Héraðsdóms aðrir en dómara starfa innan þess ramma sem lögin og fjárveitingar setja. Um ráðningu og starfslok annarra starfsmanna en dómarafulltrúa fer eftir lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Um 11. gr.

Í greininni er mælt fyrir um nokkrar breytingar á 33. gr. laganna um úthlutun mála til dómara.

Í fyrsta lagi er í a-lið mælt fyrir um að lokamálsliður 1. mgr. falli brott. Í málsliðnum er gert ráð fyrir að á héraðsdómstiginu séu fleiri en einn dómstóll, en sem fyrr segir er með frumvarpinu miðað að sameinuðum héraðsdómstól og að málum verði úthlutað innan dómsins. Af því leiðir að ekki verður lengur þörf á að fá héraðsdómara frá öðrum dómstól til að skipa dóm í máli líkt og kveðið er á um í lokamálslið 1. mgr. 33. gr. laganna.

Í annan stað er mælt fyrir um í b-lið að eftir 2. mgr. 33. gr. komi ný málsgrein þar sem kveðið verði á um að dómstjóri geti úthlutað málum til dómara óháð því á hvaða starfsstöð Héraðsdóms hann eigi fast sæti eða hafi aðsetur og óháð því á hvaða starfsstöð mál séu rekin. Telja verður að mikill hagur geti hlotist af því að dómstjóri geti úthlutað málum innan Héraðsdóms til héraðsdómara og eftir atvikum dómarafulltrúa og falið héraðsdómurum meðdómendastörf án tillits til þess hvar þeir eigi fasta starfsstöð og án tillits til þess á hvaða starfsstöð málin séu rekin. Líkt og rakið er í skýringum við 8. gr. frumvarpsins er heimild til að úthluta málum óháð starfsstöð ein af lykilsfordómum þess ávinnings sem vænta má af sameiningu átta héraðsdómstóla landsins í einn. Nái tillagan fram að ganga mun að líkum myndast meira svigrúm til að jafna vinnuálag og skapa betri starfsaðstæður með úthlutun mála til héraðsdómara og dómarafulltrúa á starfsstöðvar þar sem vinnuálag er minna hverju sinni. Þá mun jafnframt myndast svigrúm til þess að útivistarmál af ýmsum toga, og eftir atvikum önnur mál, verði unnin af dómurum og dómarafulltrúum á hvaða starfsstöð Héraðsdóms sem er og þannig hægt að nýta mannauð á héraðsdómstiginu betur en nú og eftir atvikum ná fram meiri sérhæfingu í tilteknum málaflokkum.

Í þriðja lagi er með c-lið gerð tillaga um að sérstaklega verði tekið fram að þegar máli er úthlutað deild dómara, sem ákveði hver þeirra sem hana skipa fari með málið, þá skuli leitast við að láta tilviljun ráða því hvaða dómari í deildinni fái málið til meðferðar. Í 3. mgr. 33. gr. laganna er látið við það sitja að kveða svo á um að þegar máli er úthlutað deild dómara ákveði þeir sem hana skipa hver þeirra fari með það. Í ljósi þess að tilviljun á að meginreglu að ráða för við úthlutun dómsmála þykir rétt að taka það fram í lögum við þessar aðstæður. Þá er jafnframt með e-lið 2. gr. frumvarpsins lagt til að tveimur nýjum málsgreinum verði bætt við 7. gr. laganna þar sem lagt er til í seinni málsgreininni að dómstólasýslunni verði falið að setja leiðbeinandi reglur um úthlutun dómsmála á öllum dómstigum í því skyni að gera verklag við úthlutun mála gegnsærra en nú er. Líkt og nánar er rakið í skýringum við það ákvæði skulu reglurnar byggjast á framangreindri meginreglu að tilviljun ráði úthlutun mála til dómara en

jafnframt verði tilgreint hvaða undantekningar megi gera frá þeirri meginreglu meðal annars á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og sérhæfingu.

Loks er í fjórða lagi mælt fyrir um með d-lið að 2. másl. 6. mgr. 33. gr. laganna falli brott. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að á héraðsdómstiginu séu fleiri en einn dómstóll, en sem fyrr segir er með frumvarpinu miðað að sameinuðum héraðsdómstól og að málum verði úthlutað innan dómsins. Þar af leiðandi verður ekki lengur þörf á að fá héraðsdómara frá öðrum dómstól til að skipa dóm í máli líkt og kveðið er á um í málsliðnum.

Um 12. gr.

Í greininni er mælt fyrir um þrenns konar breytingar á 34. gr. laganna sem fjallar um varadómara í héraði þegar enginn héraðsdómari getur farið með mál.

A-liður lýtur að orðalagsbreytingu vegna fyrirhugaðrar sameiningar héraðsdómstóla landsins í einn undir nafninu Héraðsdómur.

Í b-lið er mælt fyrir um breytingu á því hvert dómstjóri beinir skriflegu og rökstuddu álitum þess efnis að enginn dómari geti tekið þátt í meðferð máls. Skv. 2. másl. 1. mgr. 34. gr. laganna skal dómstjóri gefa dómstólasýslunni skriflegt og rökstutt álit þegar enginn dómari við annan dómstól reynist hæfur til að fara með mál. Lagt er til að mælt verði fyrir um að í stað þess að beina þess háttar erindi til dómstólasýslunnar skuli dómstjóri tilkynna ráðherra með skriflegu og rökstuddu álitum ef svo verður ástætt að enginn dómari við Héraðsdóm getur tekið þátt í meðferð máls. Ef áform um að sameiningu átta héraðsdómstóla landsins í einn ganga eftir og dómstjóri getur úthlutað málum án tillits til þess í hvaða dómþinghá mál er rekið verður ekki þörf á aðkomu dómstólasýslunnar við úthlutun mála vegna vanhæfis eða embættisanna dómara við fámennari héraðsdómstóla eða til að útvega meðdómendur. Af því leiðir jafnframt að ekki verður lengur þörf á að dómstólasýslan hafi milligöngu um að ráðherra setji varadómara þegar allir héraðsdómarar á landinu eru vanhæfir eða geta ekki af öðrum sökum annast meðferð máls. Því er lagt til, að ef enginn héraðsdómari fullnægir sérstökum hæfisskilyrðum til að fara með mál, að dómstjóri kveði í einu lagi upp úrskurð um að þeir víki allir sæti í málinu. Standi svo á að enginn dómari geti tekið þátt í meðferð máls skuli dómstjóri tilkynna ráðherra um þá stöðu sem uppi er og setji ráðherra þá dómara til að fara með málið að tillögu nefndar sem starfar skv. III. kafla laganna.

Dómarar við Héraðsdóm verða 42 þegar dómstóllinn tekur til starfa og er það sami fjöldi og nú gegnir embætti við héraðsdómstóla landsins. Því er vandséð að þessari heimild til setningar varadómara, af öðrum ástæðum en þeirri að alla skipaða héraðsdómara bresti hæfi til að fara með mál, verði beitt nema í algjörum undantekningartilvikum. Ekki er þó útilokað að sú staða geti komið upp og ætla má að það gæti helst komið til þegar illmögulegt er að manna mál með embættisdómurum og mikilvægt þykir að málið tefjist ekki af þeim ástæðum þannig að réttarspjöll geti orðið.

Loks er með c-lið lagt til að í 4. mgr. 34. gr. laganna að ákvörðunarvald um þóknun varadómara verði eftirleiðis á hendi Héraðsdóms í stað dómstólasýslunnar nú. Sú tilhögun myndi þá samsvara ákvæði 4. mgr. 17. gr. og 4. mgr. 25. gr. laganna um Hæstarétt og Landsrétt enda ekki ástæða til að sá háttur verði öðruvísi hjá sameinuðum héraðsdómi en á hinum dómstígnum.

Um 13. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 36. gr. laganna um þingstaði.

Annars vegar er gerð tillaga að orðalagsbreytingu á 1. mgr. sem leiðir af þeirri fyrirætlan að starfræktur verði einn sameinaður héraðsdómstóll með starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólar landsins eru nú staðsettir. Í 1. mgr. 36. gr. laganna er kveðið á um að héraðsdómstólar skuli hver um sig hafa fastan þingstað á aðsetri sínu, svo og annars í hverri þinghá samkvæmt ákvörðun ráðherra séu þær fleiri en ein innan umdæmis dómstóls. Um slíka ákvörðun skuli mælt í reglum sem dómstólasýslan setji að fenginni tillögu hlutaðeigandi dómstóls og skuli þær birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Í þessari grein frumvarpsins er á hinn bóginn lagt til að kveðið verði á um að Héraðsdómur hafi fastan þingstað á starfsstöðvum sínum svo og annars í hverri þinghá samkvæmt ákvörðun ráðherra séu þær fleiri en ein innan umdæmis hverrar starfsstöðvar. Um slíka ákvörðun skuli mælt í reglum sem dómstólasýslan setji að fenginni tillögu Héraðsdóms og skuli þær birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Hins vegar er mælt fyrir um breytingu á 2. mgr. sem myndi heimila héraðsdómara að há þing til að taka mál fyrir á föstum þingstað innan eða utan umdæmis þar sem hann starfar, án tillits til þess hvar mál sé að öðru leyti rekið, ef það þykir til hagræðis fyrir rekstur þess. Með sömu skilyrðum gæti héraðsdómari háð þing utan fasts þingstaðar til að taka mál fyrir, innan eða utan umdæmis þar sem hann starfar. 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 héraðsdómara en með henni er ekki einvörðungu litið til þess hvað er hentugt fyrir viðkomandi héraðsdómara heldur bæri dómara einkum að horfa til þess hvar þætti til hagræðis að taka málið fyrir með tilliti til sakarefnis og aðila máls, lögmanna og vitna.

Ætla verður að auknar heimildir við val á þingstað geti haft talsvert hagræði í för með sér og auðveldi dómstjóra að jafna vinnuálag dómara og starfsstöðva, minnka kostnað í málum og mögulega stytta málsmeðferðartíma. Þannig yrði héraðsdómara, sem úthlutað hefur verið máli sem rekið er á starfsstöð þar sem hann á ekki fast sæti, gert kleift að taka málið fyrir á þingstað í því umdæmi þar sem hann starfar eða öðrum ef það þykir til hagræðis í fyrrgreindum skilningi, til að mynda ef lögmenn málsaðila starfa í sama umdæmi og dómarninn, vitni sem þurfa að koma fyrir dóm eru búsett í sama umdæmi eða ef unnt er að taka málið fyrir á fjarfundi. Ætla má að þessari heimild yrði fremur beitt í öðrum þinghöldum en aðalmeðferðum. Heimildinni yrði tæpast beitt við aðalmeðferðir þegar vitni eru búsett í umdæminu þar sem málið er rekið og ef til vill ekki ef þörf er á vettvangsgöngu í því umdæmi. Heimildin ætti almennt að draga úr kostnaði við ferðalög hvort sem um ræðir héraðsdómara, málflytjendur eða málsaðila.

Í ljósi þeirrar heimildar sem mælt er fyrir um í b-lið 11. gr. frumvarpsins, að dómstjóri geti úthlutað málum óháð starfsstöðvum Héraðsdóms, 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 hún er samkvæmt gildandi rétti. Þannig yrði meðal annars unnt að auka skilvirkni í rekstri dómsmála og að nýta mannauð héraðsdómstólanna betur. Þó verður að hafa hugfast að í almennum einkamálum og sakamálum er stefndu og ákærðu stefnt til að mæta á dómþing á þingstað innan þeirrar dómþinghár sem málið á að reka í en val á dómþinghá ræðst af varnarþingsreglum. Í slíkum málum er héraðsdómara að meginreglu ekki annarra kosta völ en að þingfesta mál á tilteknum þingstað. Öðru máli gegnir aftur á móti um mál í öðrum málaflokkum, svo sem ágreiningsmál af ýmsu tagi, lögræðismál og mál þar sem úrskurðar er krafist undir rannsókn sakamáls. Því getur verið bagalegt eða a.m.k. óhentugt að ekki sé unnt að

þingfesta eða taka mál fyrir í fyrsta sinn nema á þingstað þeirra starfsstöðvar sem það barst til frá þeim sem er til sóknar í viðkomandi máli. Sérstaklega á þetta við ef aðilum máls og málflytjendum hentar betur að málið sé tekið fyrir utan þeirrar dómþinghár sem málið heyrir undir.

Um 14. gr.

Þær breytingar á 37. gr. laganna sem mælt er fyrir um í greininni eru allar orðalagsbreytingar sem leiða af sameiningu héraðsdómstóla landsins í einn dómstól undir heitinu Héraðsdómur, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Með greininni er mælt fyrir um tvenns konar breytingar á 38. gr. laganna.

Annars vegar er með a- og b-lið gerð tillaga að breytingu á 1. mgr. um að eftirleiðis muni Héraðsdómur annast útgáfu dóma og úrskurða dómstólsins, en nú gegnir dómstólasýslan þessu hlutverki vegna héraðsdómstólanna átta. Hvor tveggja Hæstiréttur og Landsréttur annast útgáfu sinna úrlausna, sbr. 2. mgr. 20. gr. og 2. mgr. 28. gr. laganna. Við sameiningu héraðsdómstigsins þykir heppilegra og í samræmi við lögákveðna framkvæmd á öðrum dómstigum að þetta hlutverk sé á hendi þess dómstóls sem viðkomandi úrlausnir stafa frá.

Hins vegar eru í c- og d-lið tillögur að orðalagsbreytingum á 2. mgr. 38. gr. laganna sem eiga það sammerkt að útgáfa Héraðsdóms skv. 1. mgr. sama ákvæðis geti hvort tveggja tekið til dóma og úrskurða en ekki einvörðungu dóma.

Um 16. gr.

Sú breyting sem mælt er fyrir um í greininni á fyrirsögn VI. kafla laganna leiðir af sameiningu héraðsdómstóla landsins í einn dómstól undir heitinu Héraðsdómur, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Um 17. gr.

Með greininni eru lagðar til tvær breytingar á 42. gr. laganna.

Sú breyting sem lögð er til með a-lið leiðir af þeirri ráðagerð að sameina átta héraðsdómstóla landsins í einn undir nafninu Héraðsdómur.

Þá leiðir sú breyting sem mælt er fyrir um með b-lið af tillögu um breytingu á starfsheiti aðstoðarmanna dómara í héraði í dómarafulltrúa, sem lögð er til með 10. gr. frumvarpsins. Eins og rakið var í skýringum við 4. gr. frumvarpsins fjallar 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna um það hlutverk nefndar um dómaraastörf að taka við og leysa úr kvörtunum þess sem telur dómara, eða eftir atvikum aðstoðarmann dómara, hafa í störfum sínum gert á sinn hlut. Af tilvísun þess ákvæðis laganna til 47. gr. sömu laga leiðir að ákvæðinu verður beitt þegar aðstoðarmenn dómara fara með dómstörf, sbr. 42. gr. laganna. Þar sem aðstoðarmenn dómara í héraði eru einu aðstoðarmenn dómara sem að einhverju leyti fara með dómsvald, sbr. 2. mgr. 32. gr. laganna, leiðir af fyrirhugaðri breytingu á starfsheiti þeirra í 10. gr. frumvarpsins að rétt er að vísa einvörðungu til dómarafulltrúa en ekki einnig aðstoðarmanna dómara þegar afmarkað er til hverra 3. tölul. 1. mgr. 10. gr. og 42. gr. laganna tekur.

Um 18. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 3. mgr. 44. gr. laganna sem lýtur að launum dómara. Í a-lið og b-lið er mælt fyrir um breytingu á 1. og 2. másl. og brottfall 3. másl. 3. mgr. þannig að framvegis verði ekki gert ráð fyrir öðrum dómstjóra og varadómstjóra en þeim sem veita sameinuðum héraðsdómi forstöðu. Lagt er til að felldur verði á brott texti sem fjallar um

laun forstöðumanna núverandi héraðsdómstóla landsins og þess í stað verði í málsgreininni fjallað um laun dómstjóra og varadómstjóra Héraðsdóms. Samkvæmt nýjum 1. másl. verði mælt fyrir um að laun dómstjóra Héraðsdóms á mánuði verði þau sömu og varaforseta Landsréttar þannig að hvort tveggja heildarlaun og hlutfall yfirvinnu og álags af heildarlaunum verði hið sama og hjá varaforseta Landsréttar. Þá er með nýjum 2. másl. mælt fyrir um að laun varadómstjóra Héraðsdóms á mánuði nemi áttatíu og sex af hundraði launa dómstjóra Héraðsdóms og enn fremur að hlutfall yfirvinnu og álags þeirra launa sé hið sama og hjá dómstjóra. Þannig verði heildarlaun varadómstjórans á mánuði 86% af heildarlaunum dómstjórans og skal hlutfall greiðslna yfirvinnu og álags af heildarlaunum varadómstjórans vera hið sama og hjá dómstjóranum.

Með c-lið er gerð tillaga um að bæta við 5. mgr. 44. gr. laganna heimild til handa dómstólasýslunni til að greiða dómara sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar Héraðsdóms, en í 5. mgr. er að finna sams konar heimild til að greiða dómara fyrir að gagna gæsluvaktir. Ef frumvarpið verður að lögum færast stjórnarsýsluverkefni í talsverðum mæli frá dómstjórum núverandi héraðsdómstóla til nýs sameinaðs Héraðsdóms. Þó þykir ljóst að einhver verkstjórn þurfi að vera á starfsstöðvunum og því verði nauðsynlegt að fela dómara sem þar starfar að vera í fyrirsvari fyrir starfsstöðina og annast verkstjórn að einhverju leyti.

Um 19. gr.

Lögð er til sú breyting á 1. másl. 1. mgr. 51. gr. laganna að þegar dómara hefur verið veitt lausn frá embætti um stundarsakir, af nánar tilgreindum ástæðum, höfði ráðherra fyrir hönd ríkisins framvegis mál á hendur honum fyrir Héraðsdómi í umdæmi starfsstöðvar dómstólsins í Reykjavík með kröfu um að honum verði vikið úr embætti með dómi.

Um 20. gr.

Ákvæðið leiðir af þeirri ráðagerð að sameina átta héraðsdómstóla landsins í einn undir nafninu Héraðsdómur.

Um 21. gr.

Með greininni er mælt fyrir um að nýtt ákvæði til bráðabirgða skuli bætast við lögin. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að þrátt fyrir 1. mgr. 31. gr. skuli dómstólasýslan fram til 1. ágúst 2024 ekki skipa dómstjóra til lengri tíma en til þess dags. Með ákvæðinu er ætlunin að dómstjórar núverandi héraðsdómstóla verði ekki skipaðir til lengri tíma en þörf krefur ef frumvarp þetta verður að lögum. Þar sem ráðgert er að núverandi héraðsdómstólar leggist af með því að sameinast í Héraðsdóm sem taki til starfa 1. ágúst 2024 verður ekki þörf á að skipa þeim dómstjóra til lengri tíma en þess dags.

Um 22. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að lögin taki gildi 1. ágúst 2024. Þegar ráðist er í jafn miklar breytingar á uppbyggingu héraðsdómstigsins og hér er lagt til þykir mikilvægt að gefinn sé rúmur aðlögunartími frá lögfestingu til gildistöku laganna. Með því gefst kostur á að ganga frá skipun nýs dómstjóra, varadómstjóra og skrifstofustjóra, líkt og rakið er í skýringum við ákvæði I og II til bráðabirgða, auk þess að undirbúa nauðsynlegar breytingar sem fylgja sameiningunni, jafnt af skipulagslegum, tæknilegum og bókhaldslegum toga. Hér má til samanburðar horfa til þess að fyrri breytingar á dómskerfinu hafa verið gerðar með góðum fyrirvara. Þannig voru lög sem leiddu til aðskilnaðar umboðsvalds og dómsvalds í héraði

samþykkt af Alþingi á árinu 1989 en komu til framkvæmda 1. júlí 1992. Breytingar á dómskerfinu sem leiddu til stofnunar Landsréttar og breytinga á starfsemi Hæstaréttar voru samþykktar á Alþingi vorið 2016 en komu til framkvæmda 1. janúar 2018. Með hliðsjón af því að kjarnastarfsemi héraðsdómstólanna er að leiða dómsmál til lykta og að sú starfsemi liggur að miklu leyti niðri á sumarleyfistíma í júlí og ágúst er heppilegast að sameining héraðsdómstólanna taki gildi 1. ágúst þótt áramót kunni að vera heppilegri með tilliti til fjárhagslegs uppjörs. Því er lagt til að sameining héraðsdómstólanna taki gildi 1. ágúst 2024.

Í 2. mgr. þessarar greinar er vísað til 21. gr. frumvarpsins þess efnis að fram til 1. ágúst 2024 skuli ekki skipa dómstjóra við núverandi héraðsdómstóla til lengri tíma en til þess dags. Í ákvæði til bráðabirgða I í frumvarpinu er kveðið á um önnur atriði sem þurfa að koma til framkvæmda fyrir 1. ágúst 2024, þar á meðal að skipa dómstjóri frá 1. mars það ár til þess að annast undirbúning að stofnun Héraðsdóms og sameiningunni í samræmi við ákvæði frumvarpsins verði það að lögum.

Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins raskast skipun héraðsdómara sem skipaðir hafa verið í embætti fram til gildistöku laga þessara ekki og skulu þeir gegna embætti á þeirri starfsstöð Héraðsdóms sem hefur sama umdæmi og sá héraðsdómur þar sem þeir áttu fast sæti eða höfðu starfsstöð þegar lögin tóku gildi. Þessu ákvæði er ætlað að endurspegla að með frumvarpinu stendur ekki til að raska skipun héraðsdómara í neinu og að þeir skuli áfram gegna embætti héraðsdómara með sömu staðsetningu og áður.

Með 4. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að skipanir dómstjóra, sem skipaðir hafa verið sem dómstjórar þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm skv. 1. mgr. ákvæðisins, falli úr gildi frá og með gildistöku laganna, nái frumvarpið fram að ganga, en að þeir skuli engu að síður halda launum sínum sem dómstjórar út skipunartímann sem slíkir. Með c-lið 18. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild til að greiða dómurum sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvar. Því er með síðari málslíð 4. mgr. 22. gr. frumvarpsins einnig kveðið á um að ef dómari, sem skipaður var dómstjóri eins þeirra héraðsdómstóla sem renna saman í Héraðsdóm, gegnir fyrirsvari starfsstöðvar Héraðsdóms skuli ekki greiða honum sérstaklega fyrir að vera í fyrirsvari starfsstöðvarinnar, sbr. 18. gr. frumvarpsins, á þeim tíma sem hann þiggur laun sem dómstjóri án þess að gegna slíku embætti. Það helgast af því að telja verður að þess háttar fyrirsvar myndi rúmast innan þeirra embættisskyldna sem viðkomandi hefði ella gegnt sem dómstjóri, svo sem einnig greinir í þessu ákvæði frumvarpsins.

Sams konar röksemdir liggja að baki 5. mgr. ákvæðisins og um 4. mgr. Verði einhver dómstjóra þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru dómstjóri Héraðsdóms skuli hann ekki jafnframt þiggja laun sem dómstjóri eins þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru í Héraðsdóm. Á hinn bóginn verða laun varadómstjóra Héraðsdóms lægri en laun dómstjóra héraðsdómstólanna átta og er því í sömu málsgrein mælt fyrir um að verði einhver dómstjóra þeirra héraðsdómstóla sem sameinaðir eru varadómstjóri Héraðsdóms, skuli ekki greiða honum sérstaklega fyrir að vera varadómstjóri á þeim tíma sem hann þiggur laun sem dómstjóri án þess að gegna slíku embætti.

Um 23. gr.

Þessi grein leiðir af þeirri fyrirætlun að skipa Héraðsdómi skrifstofustjóra, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Er það einkum gert að fyrirmynd sams konar embætta við Hæstarétt og Landsrétt, sbr. 1. mgr. 15. gr. og 1. mgr. 23. gr. laga um dómstóla. Greinin þykir ekki þarfnast frekari skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I–III.

Með ákvæðum til bráðabirgða I–III er mælt fyrir um lagaskil og nauðsynlegar aðgerðir vegna undirbúnings að sameiningu héraðsdómstóla landsins í einn Héraðsdóm.

Í ákvæði til bráðabirgða I er mælt fyrir um að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 22. gr. og 23. gr. skuli dómstólasýslan eftir 30. nóvember 2023 auglýsa og skipa dómstjóra Héraðsdóms frá og með 1. mars 2024, og varadómstjóra dómsins frá og með 1. ágúst 2024, til fimm ára úr hópi héraðsdómara að undangenginni auglýsingu dómstólasýslunnar meðal þeirra. Þá er enn fremur mælt fyrir um að hlutverk dómstjóra sé að undirbúa gildistöku laga samkvæmt frumvarpi þessu, þar á meðal að ákveða fyrirvar starfsstöðva, skipa skrifstofustjóra frá og með 16. maí 2024 og ráða eftir atvikum annað starfsfólk, sbr. ákvæði til bráðabirgða III, sem tæki til starfa 1. ágúst 2024. Þessi undirbúningskref að stofnun Héraðsdóms þykja nauðsynleg svo að dómstóllinn geti tekið til starfa í þeirra mynd sem frumvarp þetta miðar að. Veita þarf dómstólasýslunni nægilegt svigrúm til að auglýsa eftir umsóknum um stöður dómstjóra og varadómstjóra Héraðsdóms og er því lagt til að það megi gera eftir 30. nóvember 2023. Þá er miðað við að dómstjóri sameinaðs héraðsdóms taki til starfa 1. mars 2024 og hafi þar af leiðandi tíma til 1. ágúst sama ár til að undirbúa starfsemi hins nýja dómstóls, meðal annars að skipa skrifstofustjóra sem tæki við embætti 16. maí 2024, auk þess að ráða starfsfólk. Stjórnunarrétti dómstjóra verða þó settar skorður hvað varðar síðargreinda atriðið í ákvæði til bráðabirgða III því að það starfsfólk héraðsdómstólanna sem verður í starfi við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, verður starfsfólk Héraðsdóms. Um skýringu á því ákvæði vísast til skýringa við það ákvæði hér á eftir. Þá þykir ekki ástæða til að varadómstjóri Héraðsdóms verði skipaður fyrr en Héraðsdómur tekur til starfa 1. ágúst 2024. Þar sem dómstólasýslan skipar Héraðsdómi dómstjóra, og eftirleiðis einnig varadómstjóra, er mælt fyrir um að stofnunin tilkynni um kjör þeirra með auglýsingu í Lögbirtingablaði.

Í ákvæði til bráðabirgða II er mælt fyrir um að úthlutun þeirra dómsmála sem héraðsdómara hafa verið falin fyrir gildistöku, verði frumvarpið samþykkt, skuli ekki raskast þrátt fyrir stofnun Héraðsdóms. Jafnframt verði héraðsdómara heimilt eftir stofnun dómstólsins að ljúka meðferð þeirra mála sem honum hafi verið úthlutað fyrir stofnun dómstólsins óháð því á hvaða stigi málsmeðferðar þau séu. Þessi heimild þykir nauðsynleg til að raska sem minnst meðferð þeirra dómsmála sem rekin verða í héraði og hafa eftir atvikum nýlega verið tekin til dóms eða úrskurðar við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt. Að öðrum kosti kann að skapast það óhagræði fyrir málsaðila, málflytjendur og héraðsdómara að þurfa að ljúka með öllu, mögulega á óeðlilega stuttum tíma, meðferð mála áður en lögin tækju gildi óháð almennum reglum um fresti. Þær óheppilegu aðstæður kynnu að skapast að haganlegt þætti að biða með málsmeðferð fram yfir gildistöku laganna óháð því sem ellegar hefði verið gert.

Þá er í ákvæði til bráðabirgða III mælt skýrlega fyrir um forgangsrétt núverandi starfsfólks hinna átta héraðsdómstóla landsins til þeirra starfa sem verða við Héraðsdóm, nái frumvarpið fram að ganga. Í ákvæðinu kemur þó fram að starfsfólk kunni að þurfa að hlíta breytingum á starfi vegna skipulagsbreytinga og með hliðsjón af nýju skipuriti. Það helgast einkum af því að ljóst er að skipulag hins nýja dómstóls verður nokkuð frábrugðið skipulagi héraðsdómstólanna átta og verður yfirstjórn Héraðsdóms að hafa stjórnunarheimildir til að skipuleggja starfsemi dómstólsins þannig að hún þjóni sem best starfsemi hans og þörfum þeirra sem erindi eiga við dómstólinn. Einnig er skýrt kveðið á um að auglýsingaskylda skv. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gildi ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði og að um réttindi og skyldur starfsfólks Héraðsdóms fari að öðru leyti eftir ákvæðum þeirra laga. Nái frumvarpið fram að ganga þannig að héraðsdómstólarnir verði sam-

einaðir í einn dómstól sem fái úthlutað afmarkaðri fjárveitingu samkvæmt fjárlögum er eðlilegt að hluti af fjárstjórnarvaldi dómstjóra sem forstöðumanns Héraðsdóms verði að ákveða fjölda starfsmanna embættisins í heild og hvernig þeim skuli skipt niður á starfsstöðvar. Þessari heimild dómstjóra verði þó settar skorður í lögunum. Þannig er gert ráð fyrir að stjórn dómstólasýslunnar muni áfram ákveða fjölda héraðsdómara sem hafi fast sæti á hverri starfsstöð og hvar faranddómarar starfi, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um dómstóla (d-lið 2. gr. frumvarpsins) sem og 1. mgr. 30. gr. sömu laga (a-lið 8. gr. frumvarpsins). Aftur á móti er með frumvarpinu lagt til að lágmarksfjöldi starfsmanna á hverri starfsstöð verði ákveðinn í lögunum og jafnframt hver samanlagður fjöldi dómara og aðstoðarmanna á hverri starfsstöð verði að lágmarki, sbr. 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins.