

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um dómstóla nr. 15/1998 (fjölgun dómara, reglur um skipun dómara)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. a laganna:

a. 1. og 2. mgr. orðast svo:

Ráðherra skipar sjö menn í dómnefnd til að fjalla um hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara og héraðsdómara. Alþingi kýs tvo nefndarmenn og skal annar þeirra vera löglærður og er hann jafnframt formaður nefndarinnar. Hæstiréttur Íslands tilnefnir tvo nefndarmenn og skal að minnsta kosti annar þeirra ekki vera starfandi dómari. Dómstólaráð, Lögmannafélag Íslands og Lögfræðingafélag Íslands tilnefna einn nefndarmann hvert. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir með sama hætti. Tilnefningaraðilar skulu tilnefna bæði karl og konu, jafnt í sæti aðalmanns sem varamanns. Ráðherra skal gæta þess við skipun í dómnefndina að kröfum laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla við skipan í ráð og nefndir sé fullnægt. Skipunartími í nefndina er sjö ár en þó þannig að hvert ár renni út skipunartími eins nefndarmanns. Sami maður verður ekki skipaður í sæti aðalmanns í nefndinni oftari en tvisvar samfleytt.

Dómnefnd skal láta ráðherra í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur um embætti dómara. Nefndin skal jafnframt greina frá hvaða þremur umsækjendum úr hópi hæfra umsækjenda hún mælir með í dómarastöðu. Ef sérstök rök standa til getur nefndin mælt með fleiri eða færri en þremur umsækjendum og skal nefndin þá rökstyðja það sérstaklega.

b. 1. másl. 3. mgr. orðast svo: Óheimilt er að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki mælt með í umsögn sinni.

c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Umsögn dómnefndar um þá umsækjendur sem hún mælir með skal birt opinberlega. Að öðru leyti setur ráðherra nánari reglur um störf nefndarinnar.

2. gr.

Í stað orðsins „38“ í 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: 42.

3. gr.

3. mgr. 39. gr. laganna orðast svo:

Við gildistöku laga þessara fellur niður skipun dómnefndar skv. 4. gr. a laganna. Þegar skipað er í fyrsta sinn í nýja dómnefnd skal einn aðalmaður ásamt varamanni vera skipaður til eins árs, annar aðalmaður ásamt varamanni til tveggja ára og þannig koll af kolli svo að sjöundi aðalmaðurinn ásamt varamanni sé skipaður til sjö ára. Skal skipunartími hvers nefndarmanns ákveðinn af tilviljun þegar ráðið hefur verið hverjir veljast þar til starfa.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu. Með frumvarpinu eru annars vegar lagðar til breytingar á ákvæðum laga um dómstóla um dómnefnd sem fjallar um hæfni umsækjenda um embætti dómara og hins vegar lagt til að héraðsdómurum verði fjölgað varanlega um fjóra.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum nr. 45/2010 voru gerðar viðamiklar breytingar á ákvæðum gildandi laga um dómstóla um skipun dómara, sbr. nú 4. gr. a laganna. Með lögunum var nánar tiltekið komið á fót sérstakri dómnefnd til að fjalla um hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara og héraðsdómara og skal nefndin láta ráðherra í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur. Í þeirri umsögn skal tekin afstaða til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta embættið, en heimilt er að setja tvo eða fleiri umsækjendur jafna. Í gildandi 4. gr. a laga um dómstóla er enn fremur kveðið á um að óheimilt sé að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda, hvort heldur einn eða samhliða öðrum. Frá þessu má þó víkja ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um heimild til að skipa í embættið annan nafngreindan umsækjanda sem fullnægir að mati dómnefndar öllum skilyrðum til að hljóta skipun.

Með þeim breytingum sem gerðar voru árið 2010 var vikið frá eldra fyrirkomulagi þar sem Hæstiréttur veitti ráðherra umsögn um umsækjendur um embætti hæstaréttardómara og sérstök dómnefnd veitti umsögn um umsækjendur um embætti héraðsdómara. Ráðherra var hins vegar að meginstefnu til óbundinn af umsögnunum og dæmi um að hann viki verulega frá þeim. Þetta fyrirkomulag var gagnrýnt nokkuð og þá ekki síst á þeim forsendum að ráðherra færi í raun með óheft vald við skipun dómara. Líkt og rakið var í nefndaráliti meirihluta allsherjarnefndar um frumvarp það sem varð að lögum nr. 45/2010 var talið að þær breytingar sem það hefði í för með sér væru til þess fallnar að styrkja sjálfstæði dómstólanna gagnvart framkvæmdarvaldi og að það væri mikilvægt til þess að skapa sátt í samfélaginu. Með frumvarpinu væri einnig komið til móts við þá gagnrýni sem fram hefði komið vegna skipunar í embætti dómara.

Þótt hið nýja fyrirkomulag hafi að meginstefnu reynst vel er ljóst að með því hefur ekki náðst það markmið að skapa nægilegt traust eða sátt um þær reglur sem gilda um skipun dómara hér á landi. Í því sambandi hefur einkum verið bent á og gagnrýnt að með því að dómnefndin setji einn umsækjenda öðrum frammar í umsögn sinni, líkt og hún hefur heimild til, sé ákvörðunarvald um skipun dómara í raun á hendi nefndarinnar og þar með stjórnvaldi

sem hvorki beri ábyrgð gagnvart Alþingi né öðrum handhöfum ríkisvalds. Því tengt hefur enn fremur verið bent á að jafnvel þótt ráðherra geti leitað heimildar Alþingis til þess að skipa í embættið annan umsækjanda en þann sem nefndin hefur metið hæfastan, sé þar um afar viðurhlutamikið úrræði að ræða sem ráðherra eigi óhægt um vik að beita. Þá hefur samsetning nefndarinnar einnig verið gagnrýnd og þá sérstaklega að ekki hafi tekist að tryggja að kynjahlutfall nefndarinnar sé sem jafnast.

Með 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar til að bæta úr framangreindum ágöllum. Sérstaklega er markmið frumvarpsins að tryggja að raunverulegt vald til ákvörðunar um skipun í embætti dómara liggja ekki hjá dómnefndinni heldur hjá ráðherra, með því að ráðherra hafi alla jafna val á milli þriggja hæfra umsækjenda að undangengnu faglegu mati dómnefndar. Með því er jafnframt tryggt að dómnefndin þurfi ekki að gera upp á milli umsækjenda um dómaraembætti sem standa því sem næst jafnir heldur komi það í hlut ráðherra sem ber stjórnskipulega ábyrgð á skipun dómara. Þá er jafnframt sérstaklega stefnt að því með frumvarpi þessu að jafna hlut karla og kvenna sem í dómnefndinni sitja.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að dómurum við héraðsdómstóla verði fjölgað varanlega úr 38 í 42. Svo sem nánar er rakið í athugasemdum við ákvæðið er þessi tillaga sett fram í tilefni af úrskurði kjararáðs frá 17. desember 2015 um laun og starfskjör dómara en með honum varð veruleg áherslubreyting varðandi símenntun og námsleyfi dómara.

III. Meginefni frumvarpsins.

Efni frumvarps þessa lýtur að breytingum á reglum um skipun dómara, sem fara með einn hluta ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem mælt er fyrir um þriggreiningu þess í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald, en með það fara dómendur. Skipun dómvaldsins verður ekki ákveðin nema með lögum, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar. Hlutverk dómstóla er að skera úr um réttindi manna og skyldur, en þeim er líka ætlað að hafa eftirlit með löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu, sbr. meðal annars 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í 70. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um rétt manna til að fá úrlausn um rétt sinn og skyldur fyrir óháðum og óhlutrægum dómstóli. Í ljósi þess mikilvæga hlutverks sem dómara hafa í íslenskri stjórnskipun er brýnt að vanda vel alla málsmeðferð við skipun þeirra. Afar mikilvægt er að traust ríki á þeirri málsmeðferð og að því megi ekki halda fram að önnur sjónarmið en fagleg ráði för við val á dómurum, þótt aldrei verði komist hjá ágreiningi um niðurstöður einstakra mála. Litið hefur verið til þessara sjónarmiða við samningu þessa frumvarps og jafnframt horft til mikilvægis þess að staðinn sé vörður um sjálfstæði dómstólanna og að tryggt sé að þeir verði ekki fyrir óeðlilegum afskiptum annarra handhafa ríkisvalds. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu eru nánar tiltekið sem hér segir:

Í fyrsta lagi er gerð tillaga um að dómnefndarmönnum verði fjölgað úr fimm í sjö sem og að lögfest verði ákvæði sem tryggir að kynjahlutfall nefndarmanna verði sem jafnast. Lagt er til að þeir tveir nefndarmenn sem við bætast verði tilnefndir annars vegar af Alþingi og hins vegar af Lögfræðingafélagi Íslands. Þá er lagður til áskilnaður um að annar þeirra nefndarmanna sem Alþingi tilnefnir skuli vera löglærður og að hann verði jafnframt formaður nefndarinnar.

Í öðru lagi er lagt til að lögfest verði sú meginregla að dómnefnd greini í umsögn sinni frá hvaða þremur umsækjendum hún mælir með í dómarastöðu en þó þannig að ef sérstök rök standi til verði nefndinni heimilt að mæla með fleiri eða færri umsækjendum og skal hún þá rökstyðja það sérstaklega.

Í þriðja lagi er lagt til að lögfest verði að einungis umsögn dómnefndar um þá umsækjendur sem hún mælir með skuli birt opinberlega. Í því felst breyting frá núverandi fyrirkomulagi þar sem umsögn dómnefndar er birt í heild sinni.

Í fjórða lagi er lagt til dómurum við héraðsdómstóla verði fjölgað varanlega úr 38 í 42.

Í frumvarpinu er tekið tillit til þess að Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti 29. nóvember 1985 grundvallarreglur um sjálfstæði dómstóla (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) þar sem meðal annars segir að sjálfstæði dómstóla skuli tryggt af ríkisvaldinu og varið af stjórnarskrá eða lögum ríkis og að öllum stofnunum ríkisvaldsins og öðrum stofnunum sé skylt að virða sjálfstæði dómstóla. Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins CM/Rec(2010)12 frá 17. nóvember 2010 um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda (On the Independence, Efficiency and Role of Judges) kemur fram að allar ákvarðanir um skipun og starfsframa dómara eigi að vera byggðar á hlutlægum sjónarmiðum og byggjast á verðleikum, með hliðsjón af hæfi, ráðvendni, hæfni og skilvirkni í starfi. Stjórnvald það sem tekur ákvörðun um skipun dómara á að vera óháð framkvæmdar- og löggjafarvaldi og að minnsta kosti helmingur þeirra sem það mynda koma úr röðum dómara. Í þeim ríkjum þar sem stjórnskipunarreglur eða aðrar lagareglur mæla þó fyrir um að þjóðhöfðingi, ríkisstjórn eða löggjafarvald taki ákvörðun um skipun dómara, líkt og á við um Ísland, skuli aftur á móti vera tryggt að til staðar sé óháð stjórnvald, að verulegu leyti skipað fulltrúum dómsvaldsins, sem heimilt er að veita meðmæli sín eða umsögn, sem skipunarvaldshafi fylgir í framkvæmd. Í öllum tilvikum skal leitast við að samsetning þess stjórnvalds sem tekur ákvörðun um eða veitir umsögn um skipun í embætti dómara sé sem fjölbreyttust. Í Sáttmála dómenda í Evrópu frá júlí 1998 (European Charter on the Statute for Judges) er mælt með því að sérstöku stjórnvaldi, sem sé óháð handhöfum framkvæmdar- og löggjafarvalds, verði falið að taka ákvarðanir um skipun dómara og önnur atriði sem varða stöðu þeirra. Minnst helmingur þeirra sem þar eigi sæti séu dómara, kjörnir til þeirra starfa af dómurum. Rétt er að áréttta að þessi tilmæli eru ekki bindandi og þeim ekki er alls staðar fylgt. Skal Noregur sérstaklega nefndur í því sambandi en þar mynda dómara minnhluta sérstaks tilnefningaráðs svo sem vikið er að hér á eftir.

Við samningu þessa frumvarps hefur fyrirkomulag við skipun dómara á hinum Norðurlöndunum verið kannað. Sérstaklega hefur verið höfð hliðsjón af norskum lagaákvæðum um það efni án þess þó að þau megi telja beina fyrirmynd af þeim tillögum sem hér eru settar fram. Samkvæmt 55. gr. norsku dómstólalaganna skipar konungur dómara, en ríkisstjórnin ber fram tillögu dómsmálaráðherra um skipunina. Með breytingu á lögunum á árinu 2001 var komið á fót sérstöku tilnefningarráði (innstillingsráð) sem leggur mat á umsækjendur áður en skipað er í dómaraembætti, þar á meðal hæstaréttardómara. Í ráðinu eru sjö menn, þrír dómara, einn lögmaður, einn lögfræðingur í opinberri þjónustu og tveir fulltrúar almennings sem ekki eru lögfræðingar. Dómara mynda þannig minnihluta ráðsins. Konungur skipar menn í ráðið til fjögurra ára í senn og er heimilt að skipa þar sama mann í mesta lagi tvisvar. Ráðið mælir með þremur umsækjendum, skipar þeim í röð eftir hæfni og rökstyður þá niðurstöðu, en ríkisstjórnin er ekki bundin af henni. Vilji hún hins vegar skipa einhvern sem ekki er tilnefndur af ráðinu verður áður en það er gert að óska eftir umsögn ráðsins um þann umsækjanda. Umsækjandi sem minni hluti ráðsins vill tilnefna skoðast einnig sem tilnefndur.

Í Danmörku var árið 1999 sett á fót sérstakt tilnefningarráð (dommerudnævnelsesråd) sem gerir tillögu til ráðherra um það hver eigi að hljóta dómaraembætti, þar á meðal við Hæstarétt. Ráðið er skipað sex mönnum, þremur dómurum, einum lögmanni og tveimur fulltrúum almennings. Dómaraþeir eru tilnefndir af Hæstarétti, landsréttunum og danska

dómarafélaginu, lögmaðurinn er tilnefndur af lögmannafélaginu, en fulltrúar almennings eru tilnefndir af sambandi sveitarfélaga og samráði um almannafræðslu. Þótti nauðsynlegt að helmingur ráðsins kæmi úr röðum dómara sem þekktu af eigin raun starfsemi dómstólanna, en rétt þótti einnig að hafa lögmann með reynslu af málflutningi. Litið var svo á að svokallaðir fulltrúar almennings gætu fært inn í ráðið sjónarmið sem tækju ekki eingöngu mið af þröngum, faglegum atriðum, en þetta yrðu að vera vel metnir menn í samfélaginu, sem hefðu víðtæka þekkingu. Gengið var út frá því að þetta þyrftu ekki að vera lögfræðingar, en þeir mættu ekki eiga sæti á þingi eða í sveitarstjórn. Ráðið er skipað til fjögurra ára og getur sami maður ekki átt þar sæti sem aðalmaður nema eitt tímabil. Varamenn eru skipaðir á sama hátt fyrir hvern aðalmann. Hæstaréttardómarinn er formaður ráðsins ræður atkvæði hans klofni nefndin í afstöðu sinni. Tillaga ráðsins á að vera rökstudd og tilnefnir það aðeins einn umsækjanda. Við skipun dómara við Hæstarétt gildir sú regla að umsækjanda verður ekki veitt embættið nema hann hafi áður samið þar atkvæði að dómi til reynslu með fullnægjandi árangri að mati réttarins. Ráðið óskar eftir tillögu frá Hæstarétti um hverjum úr röðum umsækjenda skuli gefinn kostur á að greiða á þennan hátt atkvæði til reynslu og hefur rétturinn þannig í raun úrslitavald um hver hljóti embættið. Í dönskum lögum er ekki kveðið á um að dómsmálaráðherra sé bundinn af tilnefningu umsækjanda í tillögu tilnefningarráðsins, en þar hefur á hinn bóginn verið gengið út frá því, m.a. á grundvelli lögskýringargagna, að ráðherra geti ekki nema í algjörum undantekningartilvikum vikið frá slíkri tillögu og að honum yrði þá rétt að hafa áður samráð við þá fastanefnd þjóðþingsins sem fjallar um málefni á sviði réttarfars. Vegna þess að einungis einn umsækjandi er tilnefndur hverju sinni af tilnefningarráðinu eru hendur ráðherra í raun bundnar við ákvörðun um skipun.

Í Svíþjóð voru gerðar töluverðar breytingar á reglum um skipun dómara árið 2011, en fram til þess tíma fóru lögfræðingar yfirleitt til starfa innan dómstólanna beint eftir lagapróf og voru skipaðir í embætti dómara eftir að hafa aflað sér talsverðrar reynslu í þeim störfum. Dómarar voru þannig valdir til starfa af framkvæmdavaldinu ef embætti var laust, en æðstu dómaraembættin voru ekki auglýst laus til umsóknar. Árið 2011 var komið á fót sérstakri nefnd til að fjalla um og meta hæfni umsækjenda um dómaraembætti (domarnámnden). Í nefndinni sitja níu menn, fimm starfandi eða fyrrverandi dómarar, tveir lögfræðingar sem starfa utan dómskerfisins, þar af annar lögmaður, og tveir fulltrúar almennings. Fulltrúar almennings í nefndinni eru kosnir af sænska þinginu, almennir dómstólar tilnefna starfandi eða fyrrverandi dómara, og þeir tveir lögfræðingar sem í nefndinni sitja og starfa utan dómskerfisins eru tilnefndir af stjórnsýslustofnun og félagasamtökum sem ráðherra kveður nánar á um. Skipunartími nefndarmanna er fjögur ár og velur nefndin sér sjálf formann og varaformann. Samkvæmt starfsreglum nefndarinnar skal nefndin að jafnaði tilnefna að minnsta kosti þrjá umsækjendur í embætti dómara. Í 11. gr. sænskra laga um skipun almennra dómara er sérstaklega tekið fram að ráðherra sé ekki bundinn af tillögu nefndarinnar. Aftur á móti skal nefndinni gefið færi á að veita umsögn sína um þann umsækjanda sem fyrirhugað er að skipa í embætti sé hann ekki í hópi þeirra sem nefndin hefur tilnefnt.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta er í samræmi við stjórnarskrá sem og alþjóðlegar skuldbindingar. Sérstaklega skal nefnt í því sambandi að efni frumvarpsins er í fullu samræmi við 2. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um þrígreiðingu ríkisvalds og með því er jafnframt gætt að

sjálfstæði dómstólanna, sbr. einkum V. kafla og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Að öðru leyti kallar frumvarpið ekki á sérstaka athugun að þessu leyti.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til umtalsverðar breytingar á samsetningu dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara og héraðsdómara.

Í fyrsta lagi er lagt til að dómnefndarmönnum verði fjölgað um tvo, úr fimm í sjö, og hinir tveir nýju nefndarmenn verði skipaðir samkvæmt kosningu Alþingis annars vegar og tilnefningu Lögfræðingafélags Íslands hins vegar. Að baki þessari tillögu býr það sjónarmið að í nefndinni sitji einstaklingar með fjölbreytta og víðtæka starfsreynslu sem hafi mikla innsýn í störf íslenska lögfræðinga og þar með umsækjenda um embætti dómara sem kunna að hafa mjög mismunandi faglegan bakgrunn. Í öðru lagi er ráðgert að formennska í nefndinni verði á hendi annars þeirra er Alþingi kys þar til setu. Að ýmsu leyti er óheppilegt að formennska í nefnd sem þessari sé á hendi dómara eða lögmans enda má leiða að því líkur að þessi tveir hópar hafi öðrum fremur hagsmuna að gæta við skipun í embætti dómara. Mikilvægt er að búa svo um hnútana að ásýnd og hlutleysi dómnefndar sé ekki dregið í efa eða því megi halda fram að ein fagstétt lögfræðinga hafi þar meiri áhrif en önnur. Því er lagt til að Alþingi, sem er eini þjóðkjörni tilnefningaraðilinn, ráði formanni nefndarinnar. Þó er áskilið, í ljósi eðlis starfsins, að sá einstaklingur sé löglærður en þar er átt við að hann hafi lokið embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum. Verði þessar tillögur samþykktar er ljóst að minnihluti nefndarmanna verður tilnefndur af dómstólum, eða samtals þrír. Svo sem vikið er að í III. kafla frumvarpsins kemur fram í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 17. nóvember 2010 að í þeim ríkjum þar sem stjórnskipunarreglur eða aðrar lagareglur mæla fyrir um að þjóðhöfðingi, ríkisstjórn eða löggjafarvald taki ákvörðun um skipun dómara, líkt og á við um Ísland, skuli vera tryggt að til staðar sé óháð stjórnvald, að verulegu leyti skipað fulltrúum dómsvaldsins, sem heimilt er að veita meðmæli sín eða umsögn, sem skipunarvaldshafi fylgir í framkvæmd. Er sú tilhöggun sem hér er lögð til í fullu samræmi við framangreind tilmæli. Þessi aðferð er aftur á móti ekki í fullu samræmi við þau tilmæli sem koma fram í Sáttmála dómenda í Evrópu frá árinu 1998. Þess ber þó að gæta að dómstólar munu þó áfram tilnefna fleiri nefndarmenn en aðrir einstakir tilnefningaraðilar. Er jafnframt vert að geta þess í því sambandi að ráðgert er að dómnefndarmenn starfi í eigin nafni og á faglegum forsendum en hafi ekki það hlutverk að gæta hagsmuna þess aðila sem tilnefndi þá til setu í nefndinni. Ekki er því ástæða til að ætla að sjálfstæði dómstólanna stafi hættu af þessu fyrirkomulagi eða það sé að öðru leyti til þess fallið að veikja sjálfstæði dómnefndarinnar. Minnt er á í því sambandi að sambærilegt fyrirkomulag er að þessu leyti viðhaft í Noregi en þar mynda dómáraminn minnihluta sambærilegrar nefndar. Brýnt er að faglegt mat liggi til grundvallar tilnefningum Alþingis. Í þriðja lagi er lagt til að lögfest verði ákvæði í 1. mgr. 4. gr. a sem tryggir að kynjahlutfall nefndarmanna verði sem jafnast með því að tilnefningaraðilar tilnefni bæði karl og konu í sæti hvers nefndarmanns og varamanna þeirra. Verulega hefur hallað á konur í dómnefndinni allt frá því að henni var komið á fót með lögum nr. 45/2010 og hafa tilnefningaraðilar ekki talið sig bundna af ákvæðum laga um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna nr. 10/2008 að þessu leyti. Er lagt til að tekinn sé af allur vafi um þetta atriði með því að lögfesta sérstakt lagaákvæði þessa efnis en með því verður tryggt að ávallt muni sitja í nefndinni að minnsta kosti þrír einstaklingar af hvoru kyni. Þá er að endingu lagt til að skipunartími nefndarmanna verði lengdur úr fimm árum í

sjö ár en þessi lenging á skipunartíma er nauðsynleg þar sem áfram er gert ráð fyrir því að skipunartími eins nefndarmanns renni út ár hvert.

Þá er lagt til að gerðar verði þær breytingar á 2. mgr. 4. gr. a að framvegis greini dómnefndin frá því í umsögn sinni hvaða þremur umsækjendum hún mælir með í dómarastöðu og án þess raða þeim í sérstaka röð. Líkt og rakið er í II. kafla frumvarpsins hefur gagnrýni að núverandi fyrirkomulagi ekki síst lotið að því að dómnefndin fari með raunverulegt ákvörðunarvald um skipun dómara kjósi nefndin að mæla einungis með einum umsækjanda í dómarastöðu, líkt og hún hefur heimild til. Þar sem ráðherra sé bundinn af álitum dómnefndarinnar hafi hann þann einan kost að bera nýja tillögu undir Alþingi sé hann ósammála mati hennar, en það sé afar viðurhlutamikilið úrræði. Samkvæmt þeirri tillögu sem hér er lögð fram kemur það í hlut dómnefndarinnar að meta og taka afstöðu til þess hvaða umsækjendur sé hæfastir en endanlegt ákvörðunarvald verður í höndum ráðherra. Eðlilegt er að svo sé enda er það ráðherra sem ber stjórnskipulega ábyrgð á skipun dómara og þarf að standa Alþingi skil á gjörðum sínum. Með þessu er jafnframt tryggt að nefndin verði ekki sett í þá aðstöðu að þurfa að gera upp á milli tveggja eða fleiri umsækjenda um dómaraembætti sem standa því sem næst jafnir. Sem fyrir segir er lögð til sú ótvíræða meginregla að nefndin mæli með þremur umsækjendum í umsögn sinni. Ekki er hins vegar tilefni til þess að binda hendur dómnefndarinnar algjörlega í þessum efnum enda getur fjöldi umsækjenda um dómaraembætti verið mismikill sem og hæfni þeirra. Því er lagt til að ef sérstök rök standi til geti nefndin mælt með fleiri eða færri en þremur umsækjendum en þá skuli það rökstutt sérstaklega í umsögn hennar. Þannig gæti dómnefndin mælt með fleiri en þremur umsækjendum teldi hún að ekki yrði með réttu gert upp á milli viðkomandi. Einkum kæmi til greina að nefndin nýtti heimild sína til að mæla með færri en þremur umsækjendum teldi hún einn eða tvo umsækjendur augljóslega standa öðrum frammar. Ber í því sambandi að nefna að í sumum tilvikum kynnu að berast mjög fáar umsóknir um dómarastöðu og verður dómnefndinni að vera kleift að bregðast við því. Þó er áréttað að hér um undantekningarreglu að ræða sem ráðgert er að beitt verði varlega.

Lagt er til að orðalagi 1. másl. 3. mgr. 4. gr. a laganna verði breytt til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru á til 2. mgr. 4. gr. a, þannig að kveðið verði á um að óheimilt sé að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki mælt með í umsögn sinni. Í 3. mgr. 4. gr. a gildandi laga um dómstóla er jafnframt fjallað um heimild ráðherra til að bera aðra tillögu undir Alþingi en um þá leið hefur þegar verið fjallað. Þrátt fyrir ýmsa annmarka á þeirri aðferð er lagt til að hún verði áfram í lögum sem nokkurs konar varnagli. Þá er ráðgert að ráðherra verði áfram bundinn af umsögn dómnefndar en verði frumvarp þetta að lögum mun ráðherra þó að meginreglu hafa val á milli þriggja hæfra umsækjenda. Val ráðherra þarf sem endranær að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum en játa verður ráðherra nokkurt svigrúm í þeim efnum. Þegar val stendur á milli tveggja eða fleiri hæfra umsækjenda sem ekki verður með góðu móti gert upp á milli verður skipunarvaldshafi að leggja heildstætt mat á umsækjendur og eftir atvikum er honum heimilt við ákvörðun sína að veita tilteknum þáttum meira vægi en öðrum. Í þeim efnum gæti ráðherra litið til umsagnar dómnefndar þar sem umsækjendur hefðu þegar verið metnir á faglegum grundvelli. Einnig væri ráðherra heimilt að líta til kynjasjónarmiða við val á milli umsækjenda sem og sjónarmiða um að dómstólar séu samansettir af dómurum með mismunandi faglegan bakgrunn og fjölbreytta starfsreynslu, liggi upplýsingar þar að lútandi ljóst fyrir.

Að endingu er lagt til að við 4. gr. a bætist ný málsgrein þar sem mælt verði fyrir um að umsögn dómnefndar um þá umsækjendur sem hún mælir með skuli birt opinberlega. Hér er um að ræða breytingu frá núverandi fyrirkomulagi þar sem umsögn dómnefndar er ávallt birt

opinberlega í heild sinni, jafnt um þá umsækjendur sem koma til álita í embættið og þá sem gera það ekki. Slíkt hefur bæði kosti og galla. Kostirnir felast augljóslega í aðhaldi með dómnefndinni og tryggir jafnframt ákveðið gegnsæi við skipun dómara. Aftur á móti getur birting umsagnarinnar í heild sinni orðið til þess að fæla hæfa umsækjendur frá því að sækja um embætti dómara enda inniheldur umsögn dómnefndar jafnan miklar persónulegar upplýsingar um umsækjendur. Hér er lagt til að farið verði bil beggja sjónarmiða og að opinber birting umsagnar dómnefndar takmarkist við þá umsækjendur sem dómnefndin mælir með. Eftir sem áður munu þó allir umsækjendur fá umsögnina í heild sinni í hendur. Ráðgert er að ráðuneytið birti umsögn dómnefndarinnar og taki afstöðu til þess hvaða hlutar hennar verði birtir opinberlega. Þá er lagt til að í nýrri 4. mgr. 4. gr. a verði mælt fyrir um að ráðherra setji að öðru leyti reglur um störf dómnefndarinnar en fyrirmæli þess efnis er nú að finna í lokamálslið 2. mgr. 4. gr. a. Hér er ekki um efnisbreytingu að ræða en þó ráðgert að ráðherra endurskoði gildandi reglur verði frumvarp þetta að lögum.

Um 2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að héraðsdómurum verði fjölgað varanlega úr 38 í 42. Með gildistöku laga nr. 147/2009 var dómurum í héraði fjölgað tímabundið vegna mikils álags á dómstólanna og var sú heimild framlengd þrívægis, síðast með lögum nr. 133/2014. Heimild þessi féll hins vegar niður um síðastliðin áramót og samkvæmt gildandi lögum skal ekki skipað nýju í embætti héraðsdómara fyrr en þess gerist þörf til að ná þeirri tölu sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 12. gr. laganna, eða 38. Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að dómurum við héraðsdómstóla verði fjölgað varanlega úr 38 í 42.

Ástæðan fyrir því að þessi tillaga er lögð fram er að kjararáð kvað upp úrskurð þann 17. desember 2015 um laun og starfskjör dómara þar sem varð veruleg áherslubreyting varðandi símenntun og námsleyfi dómara. Fram til þess tíma sóttu dómarar endurmenntunarstyrk í endurmenntunarsjóð dómara og ríkissaksóknara en með úrskurðinum var gerð sú breyting að dómari á nú rétt á launuðu námsleyfi á fjögurra ára fresti til að stunda endurmenntun, fyrst eftir fjögur ár í starfi og ávinnur dómari sér þriggja vikna leyfi á hverju ári. Þó getur uppsafnaður réttur mest orðið 6 mánuðir og greiðist ekki út við starfslok. Samkvæmt bókun kjararáðs um endurmenntun dómara sama dag verður heimilt í reglum um námsleyfi dómara við héraðsdómstóla að takmarka rétt til námsleyfis þannig að ekki verði fleiri dómarar en tveir í leyfi á sama tíma við Héraðsdóm Reykjavíkur og ekki fleiri en einn við Héraðsdóm Reykjaness, Héraðsdóm Norðurlands eystra og Héraðsdóm Suðurlands. Ekki er óvarlegt að ætla að þegar framangreindar breytingar sem leiða af úrskurði kjararáðs verða komnar að fullu til framkvæmda verði að jafnaði 4-5 héraðsdómarar í námsleyfi. Við því verður ekki brugðist öðruvísi en með fjölda setninga í embætti dómara í skamman tíma í senn eða með varanlegri fjölgun dómara í héraði.

Setning í embætti dómara hefur verið gagnrýnd nokkuð undanfarin misseri og má nefna sérstaklega nokkur atriði í því sambandi. Í fyrsta lagi hefur verið bent á að slíkt fyrirkomulag sé varhugavert út frá meginreglum um sjálfstæði dómara og dómstóla. Ástæða þess að dómarar eru skipaðir ótímabundið í embætti er ekki síst sú að gera þeim kleift að komast að sjálfstæðri niðurstöðu í sérhverju máli án þess að þurfa að óttast um starfsöryggi sitt eða stöðu sína að öðru leyti. Við blasir að ef dómari er settur í embætti í skamman tíma getur þetta sjónarmið ekki átt við og sú hætta getur skapast almennt séð að settur dómari láti hugsanlegan framtíðarstarfsferil hafa áhrif á störf sína. Þótt ekkert bendi til að slíkt hafi gerst í raun er mikilvægt fyrir ásýnd dómskerfisins og traust til dómstóla að sjálfstæði dómara sé tryggt með lögum og verði ekki dregið í efa. Í öðru lagi má nefna að tíma tekur fyrir nýjan

dómara að komast inn í starf sitt og starfsumhverfi dómstólanna með því álagi sem því fylgir. Setning til skamms tíma nýtist dómstólunum að þessu leyti ekki alltaf sem skyldi enda leiðir af eðli dómstarfa að sá sem er settur til að gegna dómaraembætti í stuttan tíma hefur takmarkaða möguleika á að ná fullum tókum á starfinu og reka mál frá upphafi til enda. Í þriðja lagi er ljóst að þeir einstaklingar sem settir eru til dómaraembættis öðlast þar með reynslu sinnar vegna nokkurt forskot á aðra þá sem hafa hug á að sækja um skipun í embætti dómara sem auglýst er laust til umsóknar. Hefur þetta fyrirkomulag verið gagnrýnt og þá sérstaklega í ljósi þess að setning til skamms tíma er ekki alltaf auglýst opinberlega. Mikilvægt er að bregðast við þessu og tryggja eftir því sem unnt er að væntanlegir umsækjendur um embætti dómara sitji við sama borð að þessu leyti. Í fjórða lagi er þess að geta að nauðsynleg setning dómara í embætti getur dregist enda tekur setningarferlið tiltekinn tíma, einkum þegar starf er auglýst laust til umsóknar opinberlega. Þess eru því dæmi að dómara hafi verið settir til skemmri tíma en til stóð í upphafi en augaleið gefur að slíkt nýtist viðkomandi dómstól ekki nægilega vel. Í ljósi þessa er lagt til, svo að komast megi hjá tíðum setningum vegna námsleyfa dómara, að dómurum í héraði verði fjölgað varanlega úr 38 í 42.

Um 3. gr.

Í ljósi þess hversu viðamiklar breytingar eru lagðar til á samsetningu dómnefndar sem fjallar um hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara og héraðsdómara, er lagt til að skipun í nefndina falli niður verði frumvarpið að lögum og að skipað verði í hana að nýju samkvæmt hinum nýju reglum. Er þá ekki síst horft til þess að með því móti komast ákvæði frumvarpsins um jafnt kynjahlutfall í dómnefndinni þegar í stað til framkvæmda. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

