

# STJÓRNSÝSLA DÓMSTÓLANNA

Skýrsla unnin af dr. Gunnari Helga Kristinssyni,  
prófessor við Háskóla Íslands, fyrir dómstólaráð.



DÓMSTÓLARÁÐ

# Stjórnsýsla dómstólanna

Skýrsla unnin af dr. Gunnari Helga Kristinssyni, prófessor við Háskóla Íslands, fyrir dómstólaráð.

Maí 2011

Stjórnsýsla dómstóanna

Skýrsla unnin fyrir dómstólaráð.

© 2011 Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor.

Öll réttindi áskilin.

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem ljósritun, ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta til eða í heild, nema að fengnu skriflegu leyfi höfunda eða útgefanda. Brot varða lög um höfundarrétt.

ISBN 978-9979-70-953-4

Prentun: Háskólaprent ehf.

Reykjavík 2011

## Efnisyfirlit

Efnisyfirlit .....	3
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Dómstólalögin 1998 og stjórnslá dómstólanna .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Sjálfstæði og hlutverk dómstóla.....</b>	<b>15</b>
<b>4 Dómstólalögin 1998 og traust á dómstólunum .....</b>	<b>21</b>
<b>5 Breyttar forsendur? .....</b>	<b>27</b>
5.1 Málátölur.....	32
<b>6 Umbóta­hug­myndir: tímabundnar aðgerðir eða skipulagsbreytingar?39</b>	
6.1 Tillögur um millidómstig .....	40
6.2 Sameining héraðsdómstóla .....	42
6.3 Fjölgun dómara .....	44
<b>7 Einstök stjórnslásluverkefni.....</b>	<b>45</b>
7.1 Stefnu­mótun.....	45
7.2 Stjórnun.....	47
7.3 Fjármál .....	48
7.4 Hagræðingarhugmyndir .....	49
7.4.1 a. Sameining héraðsdómstóla .....	49
7.4.2 b. Millidómstig .....	50
7.4.3 c. Aðstoðarmenn.....	50
7.4.4 d. Gjaldtaka.....	51
7.5 Starfsmannamál.....	52
7.6 Aðhald.....	53
<b>8 Umræða.....</b>	<b>55</b>
8.1 Styrkleikar.....	55
8.2 Veikleikar.....	55
8.3 Ógnanir .....	57
8.4 Tækifæri.....	58

## Töfluyfirlit

Tafla 1. Starfsfólk héraðsdómstóla.....	10
Tafla 2. Útgjaldaskipting héraðsdómstólanna 2009. ....	11
Tafla 3. Rekstrargjöld héraðsdómstólanna 2009 .....	11
Tafla 4. Skipulag dómstóla samkvæmt dómstólalögum 1998.....	29
Tafla 5. Fjárveitingar til dómstóla 2009 – 2011 skv. fjárlagafrumvarpi 2011 .....	32
Tafla 6. Allir héraðsdómstólar: Innkomin mál árána 2000-2010 .....	33
Tafla 7. Afdrif mála í Hæstarétti 2000-2009 .....	35
Tafla 8. Veginn málafjöldi við héraðsdómstóla á dómaraígildi 2007- 2008 og 2009-2010 .....	36
Tafla 9. Stefnumótun í málefnum dómstóla eftir hrun: tímaröð.....	41

## Myndayfirlit

Mynd 1. Hlutfall sem segist bera mjög mikið eða töluvert traust til dómkerfisins í ríkjum Norður-Evrópu.....	22
Mynd 2. Hlutfall sem ber mikið traust til dómkerfis á Íslandi 1999-2010 .....	23
Mynd 3. Hlutfall sem ber mjög mikið eða töluvert traust til dómstóla eftir félags- og efnahagslegri stöðu.....	24
Mynd 4. Skipulag dómstóla samkvæmt dómstólalögum 1998.....	27
Mynd 5. Meðalafgreiðslutími mála, talinn í dögum, 1999-2010.....	34

## 1 Inngangur

Eftir efnahagshrunið í október 2008 hefur öflug opinber stjórnsýsla í auknum mæli verið viðurkennd á Íslandi sem mikilvæg forsenda þess að hið opinbera gegni skyldum sínum við borgarana. Þetta sjónarmið kemur skýrt fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis<sup>1</sup> og í þeirri úrvinnslu á niðurstöðum hennar sem fram hefur farið á vegum Stjórnarráðs Íslands<sup>2</sup>. Áhersla er lögð á heildstæða stjórnsýslu, vandaðan undirbúning ákvarðana og stefnumótunar og skýrar reglur um ábyrgð og eftirlit. Þótt skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis beinist ekki að stjórnsýslu dómstólanna og þeir hafi ekki verið viðfangsefni þeirrar vinnu sem fram hefur farið á vegum Stjórnarráðsins í kjölfarið virðist engu að síður nauðsynlegt að huga sérstaklega að stöðu þeirra í ljósi þeirra almennu sjónarmiða um stjórnsýslu sem fram hafa komið. Stjórnsýslulegt sjálfstæði dómstólanna hefur verið aukið verulega frá 1998 og færa má rök fyrir því að frumkvæði að stefnumótun í málefnum þeirra hljóti þar með að nokkru leyti að flytjast til þeirra sjálfra, þótt hin pólitíska ábyrgð sé áfram ráðherrans. Aukinni stjórnsýsluábyrgð dómstólanna hefur ekki fylgt samsvarandi efling á stjórnsýslu þeirra og þeir virðast vanbúnir til að taka við slíkri ábyrgð. Á sama tíma eru auknar kröfur gerðar til dómstólanna í kjölfar hrunsins, en þeir fjármunir sem þeir hafa til ráðstöfunar eru minni. Ýmsar af þeim tillögum sem komið hafa fram um betra skipulag dómstólanna snerta stjórnsýslu þeirra verulega, þar á meðal stöðu dómstólaráðs, en lítið hefur samt verið fjallað um breytingar á starfsemi þess eða stöðu.

Skýrsla þessi er unnin að beiðni dómstólaráðs samkvæmt samningi dags. 24. febrúar 2011. Viðfangsefni skýrslunnar skal, samkvæmt samningnum, vera ráðgjöf varðandi stjórnsýslu dómstólanna og stöðu dómstólaráðs.

Við gagnaöflun var leitað fanga í innlendum lögum og skýrslum, norrænum skýrslum og fræðiritum. Þá var, í samstarfi við dómstólaráð, aflað tölfræðigagna til að lýsa starfsemi dómstólanna. Einnig var aflað gagna úr innlendum og alþjóðlegum rannsóknum um traust á dómstólunum. Loks voru tekin fimm viðtöl við einstaklinga sem vel þekkja til starfsemi og stjórnsýslu dómstólanna, þau afrituð og greind.

<sup>1</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis).

<sup>2</sup> Starfshópur Forsætisráðuneytisins 2010: Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis (Reykjavík: Forsætisráðuneytið); Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands 2010: Samhent stjórnsýsla (Reykjavík: Forsætisráðuneytið).

Efnistöð skýrslunnar eru þannig að í kafla 2 er fjallað um dómstólalögin frá 1998 og lýst þeirri stjórnýslu sem með þeim var komið á fót. Í kafla 3 er fjallað um sjálfstæði dómstólanna og hvernig það má útfæra með tilliti til stjórnýslu þeirra. Í kafla 4 er fjallað um traust á dómstólunum, en eitt meginmarkmið dómstólalaganna frá 1998 var að auka traust á dómstólunum. Í kafla 5 er velt upp þeirri spurningu hvort forsendur um skipulag dómstólanna sem gengið var út frá 1998 hafi breyst í veigamiklum atriðum, meðal annars í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Í kafla 6 eru reifaðar helstu hugmyndir og tillögur um umbætur á dómstólastiginu sem áhrif gætu haft á stjórnýslu dómstólanna. Í kafla 7, sem einkum byggir á viðtölum, er fjallað um stjórnýsluverkefni dómstólanna og þau viðfangsefni sem tengjast þeim og gætu kallað á athygli stefnumótenda. Loks er, í kafla 8, lagt út frá meginniðurstöðum skýrslunnar varðandi styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri sem felast í núverandi stöðu dómstólastjórnýslunnar.

Í skýrslunni er að finna drög að greiningu á skipulagi og stjórnýslu dómstólanna sem geta orðið útgangspunktur frekari vinnu með efnið. Skýrslan hefur að geyma frumkönnun frekar en ítarlega rannsókn, og þau efni sem fjallað er um krefjast viðameiri úttekta en mögulegt var að framkvæma á þeim þremur vikum sem skýrsluhöfundur hafði til ráðstöfunar við gerð skýrslunnar.

Drög að skýrslunni voru send dómstólaráði 1. apríl 2011 en gengið var frá lokaútgáfu hennar í maí sama ár. Höfundur ber einn ábyrgð á efni skýrslunnar og niðurstöður hennar endurspeglar á engan hátt afstöðu dómstólaráðs.

## 2 Dómstólalögin 1998 og stjórnarsýsla dómstólanna

Núverandi skipulag dómstólanna byggir á lögum um dómstóla nr. 15/1998. Fyrir setningu þeirra var ekki til heildstæð löggjöf um dómstólana en setning þeirra var, eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu, lokapunktur þróunarstarfs sem hófst meira en áratug fyrr:

Frumvarpinu er einkum ætlað að koma í stað núgildandi reglna um dómstóla og dómendur, sem eru annars vegar í lögum um Hæstarétt Íslands, nr. 75/1973, og hins vegar í I. kafla laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989. Í fyrrnefndu lögunum eru einu ákvæðin í réttarfarslöggjöf sem hafa ekki enn komið til heildarendurskoðunar í vinnu á undanförunum áratug að nýskipan á því sviði. Reglum í síðarnefndu lögunum um héraðsdómstóla og héraðsdómara, sem tóku gildi 1. júlí 1992, var ekki ætlað að standa til frambúðar, enda voru lögin sett til að hrinda í framkvæmd umfangsmikilli breytingu á dómstólaskipaninni í héraði og var við það miðað að á síðari stigum yrðu ákvæði þeirra um þetta efni færð í nýja heildarlöggjöf um dómstóla. Með gerð frum-varpsins er því í reynd verið að ljúka heildarendurskoðun íslenskra réttarfarslaga sem hófst á árinu 1987.<sup>3</sup>

Meginkaflar dómstólalaga eru fjórir (en tveir til viðbótar hafa að geyma ákvæði til bráðabirgða og um gildistöku). Í fyrsta kafla er fjallað um dómstólaskipanina, en dómstigin á Íslandi eru tvö, ólíkt því sem er annars staðar á Norðurlöndunum, þar sem þau eru þrjú. Millidómstigið á hinum Norðurlöndunum er áfrýjunarstig, sem getur endurmetið munnlegan framburð í undirrétti, en hlutverk Hæstaréttar er þar fyrst og fremst fordæmisgefandi þar sem fjallað er um mikilvægustu mál. Í öðrum kafla laganna er að finna ákvæði um Hæstarétt, sem er áfrýjunardómstóll og æðsti dómstóll ríkisins, en eitt af sérkennum íslenska dómskerfisins í norrænu samhengi er skýr aðgreining á milli stjórnarsýslu Hæstaréttar og stjórnarsýslu lægra dómstigsins. Í þriðja kaflanum er fjallað um héraðsdómstólana, sem eru átta talsins samkvæmt lögunum, og dómstólaráð, sem sér um sameiginleg stjórnarsýsluverkefni fyrir héraðsdómstólana. Dóm-stólaráði var komið á fót með lögunum 1998 en ætlunin var að auka sjálf-stæði dómstólanna með því að flytja stjórnarsýsluverkefni sem þeim tengdust að verulegu leyti úr ráðuneytinu yfir í dómstólaráð. Í fjórða kafla laganna er síðan fjallað um réttindi og skyldur dómara á báðum dómstigum.

Með nýjum dómstólalögum árið 1998 var stjórnarsýsla dómstólanna að hluta til skilin frá stjórnarsýslu ráðuneytisins og stofnað dómstólaráð sem halda skyldi

<sup>3</sup> Athugasemdir með frumvarpi til laga um dómstóla, þskj. 176, 122. lgp.



utan um stjórnýslu héraðsdómstólanna. Dómstólaráð er skipað fimm mönnum, þar af tveimur sem héraðsdómarar velja úr eigin röðum, tveimur sem dómstjórar við héraðsdómstólana velja á sama hátt og einum sem ráðherra skipar án tilnefningar og ekki er starfandi dómari. Dómstólaráð kýs sér formann í byrjun hvers árs, en ekki er í lögum um dómstóla fjallað um stjórnýslu þess að öðru leyti en því að ráðið sjálf ákveður, skv. 13. gr., hvar starfsemi þess fer fram. Í athugasemdum með upphaflega frumvarpinu segir hins vegar að samkvæmt því eigi „dómstólaráð að vera sjálfstæð stofnun“. Sjálfstæði dómstólaráðs felst meðal annars í að það hefur eigin stjórn og er falið endanlegt vald yfir ýmsum stjórnýsluverkefnum. Verkefni dómstólaráðs, samkvæmt lögnum, eru þess eðlis að ljóst er að á þess vegum fer fram umtalsverð stjórnýsla sem ekki lýtur beinlínis að meðferð mála fyrir dómi, meðal annars með því að það sé „sameiginlegur málsvari héraðsdómstólanna út á við, hafi eftirlit með starfsemi þeirra og komi fram gagnvart stjórnvöldum og öðrum í þágu héraðsdómstólanna sameiginlega“ eins og segir í athugasemdunum. Verkefni þess eru talin upp í átta liðum í 14. gr. dómstólalaganna:

1. Fjárreiður, þar á meðal tillögur til ráðherra um sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstóla og skipting þeirrar fjárhæðar.
2. Ákvörðun um fjölda dómara við hvern héraðsdómstól og reglur um flutning dómara á milli þeirra.
3. Skipulag á endurmenntun héraðsdómara og annarra lögfræðinga héraðsdómstólanna.
4. Starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla, sem geta verið bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls sem dómari ber einn ábyrgð á.
5. Söfnun upplýsinga um fjölda og afgreiðslu mála og tillögur sem varða skilvirkni og málshraða.
6. Reglur um viðveruskyldu og tilhögun orlofs.
7. Koma fram fyrir hönd héraðsdómstóla sameiginlega gagnvart öðrum.
8. Tillögur um úrbætur í störfum héraðsdómstóla.

Annars staðar í lögnum er getið fleiri verkefna, auk þeirra sem hér eru talin, þar á meðal í 15. gr. (staðsetning dómara), 16. gr. (tillaga um dómstjóra ef ekki er samkomulag þar sem dómarar eru tveir; áminning og tillaga um brottrekstur dómstjóra), 18. gr. (m.a. leiðbeinandi reglur um úthlutun mála), 19. gr. (rökstutt álit um

vanhæfi), 20. gr. (leyfi dómara frá störfum) og 22. gr. (tilkynning um regluleg dómþing). Á heimasíðu dómstólaráðs kemur fram að upptalningin á verkefnum ráðsins í lögum sé ekki tæmandi og sem dæmi um önnur verkefni eru nefnd „tölvu- og upplýsingamál héraðsdómstólanna, samstarf við yfirstjórnir dómstóla á Norðurlöndum og símenntun annarra starfsmanna en dómara og löglærðra aðstoðarmanna“<sup>4</sup>

Dómstólaráð hittist að jafnaði einu sinni í mánuði. Hjá því starfar framkvæmdastjóri í fullu starfi og ritari í 70% starfi. Á launaskrá ráðsins er jafnframt íslenskufraeðingur í 60% starfi sem annast prófarkalestur fyrir dómstólana utan Reykjavíkur. Miðað við þau verkefni sem ráðinu eru falin er því stjórnarsýsla ráðsins ekki umfangsmikil.

Héraðsdómstólarnir átta hafa hver um sig eigin stjórnarsýslu. Dómsmálaráðherra skipar dómstjóra til fimm ára í senn, almennt að fengnu vali viðkomandi dómstóls, sem bindur þó ekki hendur ráðherrans. Dómstjórar leiða stjórnarsýslu héraðsdómstólanna og bera ábyrgð á henni samkvæmt 16. gr. dómstólalaganna, þar sem m.a. segir:

Dómstjóri skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna, hann getur skipt dómurum í deildir og úthlutar dómurum eða deildum þeirra málum. Dómstjóri ræður aðra starfsmenn dómstóls 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 ... Hann fer á eigin ábyrgð með fé sem dómstólaráð leggur dómstólnum í hendur, hann annast samskipti við dómstólaráð um þau málefni sem undir það heyra og hefur annars með höndum verkefni sem dómstólaráð kann að fela honum sérstaklega. Þá kemur dómstjóri að öðru leyti fram út á við í þágu dómstólsins og er í fyrirsvari um sérstök málefni hans.

Starfsmannafjöldi héraðsdómstóla 2011 má sjá í töflu 1. Samtals eru tæplega 92 stöðugildi við héraðsdómstólana, en að dómstólaráði meðtöldu eru stöðugildin 94. Heildartölur segja þó ekki alla söguna, því að við helming dómstólanna eru bara tveir eða þrír starfsmenn. Einungis í Reykjavík og á Reykjanesi eru starfsmenn í heild fleiri en sex.

Rösklega þrír fjórðu hlutar starfsfólks héraðsdómstólanna (76,0%) eru við dómstólana í Reykjavík og á Reykjanesi. Tveir dómstólar til viðbótar hafa fleiri en einn dómara, þ.e. Héraðsdómstóll Norðurlands eystra og Héraðsdómstóll Suðurlands. Fjórir eru hins vegar „einmenningsdómstólar“ í þeim skilningi að eini dómari sem við þá starfar er dómstjórinn sjálfur. Dómarar (dómstjórar og héraðsdómarar) eru tæplega helmingur starfsfólks dómstólanna (46,8%) en allir héraðsdómstólar aðrir en Héraðsdómur Reykjavíkur og að nokkru leyti

---

<sup>4</sup> Dómstólaráð, heimasíða: <http://www.domstolar.is/domstolarad/forsida/> skoðað 1. mars 2011.

**Tafla 1. Starfsfólk héraðsdómstóla**

	HDR	HDRN	HDVL	HDVF	HDNV	HDNE	HDA	HDS	Samtals
Dómstjórar	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Héraðsdómarar	24	7				2		2	35
Skrifstofustjórar	1	1							2
Aðst. menn	7,5	3	1				1	1	13,5
Dómritarar	10,8	3	1	1	1	3	1	2	22,8
Annað starfsf. í stjórnslu	3,5	1							4,5
Dómverðir og móttöku-ritarar	5	1							6
Samtals	52,8	17	3	2	2	6	3	6	91,8

*Heimild: Upplýsingar frá dómstólaráði, mars 2011*

Héraðsdómur Reykjaness hafa í raun afar fámennu starfsliði á að skipa. Hvað dómara varðar þýðir það að öllum líkindum að þeir hafa lítil færi á að sérhæfa sig og þurfa sennilega að sinna fjölpættari stjórnarsýslu en dómarar við stærri dómstóla. Hvað stjórnarsýslu dómstólanna varðar hlýtur þetta að þýða að geta hennar til að sinna flóknari viðfangsefnum er miklum takmörkunum háð.

Útgjöld héraðsdómstólanna, samkvæmt ársreikningi 2008, eru að langstærstum hluta launakostnaður.

**Tafla 2. Útgjaldaskipting héraðsdómstólanna 2009.**

	Millj. kr.	Hlutfall
Laun	780	82%
Starfstengdur kostnaður	18	2%
Rekstrarkostnaður	9	1%
Aðkeypt sérfræðipjónusta	49	5%
Húsnæði	90	10%
<b>Samtals</b>	<b>947</b>	<b>100%</b>

*Heimild: Byggt á ársreikningi héraðsdómstólanna – gögnum frá Ríkisendurskoðun.*

Launakostnaður nemur 82% af útgjöldum héraðsdómstólanna en næststærsti útgjaldaliðurinn, húsnæði, um 10% til viðbótar. Þessir tveir kostnaðarliðir nema samtals um 92% af kostnaði við dómstólana.

Skiptingu útgjaldanna eftir dómstólum má sjá í töflu 3.

**Tafla 3. Rekstrargjöld héraðsdómstólanna 2009**

	Millj. kr.	Hlutfall
Dómstólaráð	39	4,1%
Sérfróðir meðdómsmenn	42	4,4%
Héraðsdómur Reykjavíkur	459	48,5%
Héraðsdómur Reykjaness	165	17,4%
Héraðsdómur Vesturlands	35	3,7%
Héraðsdómur Vestfjarða	31	3,2%
Héraðsdómur Norðurlands vestra	27	2,9%
Héraðsdómur Norðurlands eystra	59	6,3%
Héraðsdómur Austurlands	32	3,4%
Héraðsdómur Suðurlands	59	6,2%
<b>Samtals</b>	<b>947</b>	<b>100,0%</b>

*Heimild: Byggt á ársreikningi héraðsdómstólanna – gögnum frá Ríkisendurskoðun.*

Um helmingur útgjalda dómstólanna fellur til í Reykjavík og samanlagður hlutur Héraðsdómanna í Reykjavík og á Reykjanesi er um tveir þriðju hlutar útgjaldanna. Inni í þessum tölum er hins vegar kostnaður við sérfróða meðdómendur og við dómstólaráð, en samkvæmt ársreikningnum var kostnaður við dómstólaráð 39 millj. kr., sem er þó í raun að drjúgum hluta til safnliður fyrir ýmis útgjöld.<sup>5</sup> Sé kostnaði vegna dómstólaráðs og sérfróðra meðdómsmanna skipt á dómstólana í samræmi við önnur útgjöld er samanlagður hlutur Reykjavíkur og Reykjaness um 72%.

Ólíkt héraðsdómstólunum fellur stjórnslá Hæstaréttar ekki undir dómstólaráð en er sinnt af sérstakri stjórnsláueiningu undir stjórn forseta Hæstaréttar. Í 5. gr. laga um dómstóla (15/1998) segir þannig m.a.: „... [S]týrir forseti meðal annars þeirri starfsemi Hæstaréttar sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi, skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna og fer með agavald yfir þeim. Hann ber ábyrgð á rekstri Hæstaréttar og fjárreiðum og kemur fram af hálfu dómstólsins út á við, auk þess að gegna þeim sérstöku störfum sem mælt er fyrir í öðrum lögum.“ Í Hæstarétti sitja tólf dómara eftir að þeim verður fjölgað með lögum tímabundið úr níu, en samkvæmt heimasíðu dómstólsins<sup>6</sup> vinna þar auk þess fjórir aðstoðarmenn dómara, einn skrifstofustjóri, fjórir aðrir starfsmenn á skrifstofu og tveir dómverðir. Samtals eru því á þriðja tug starfsmanna við Hæstarétt.

Núverandi skipan stjórnslá dómstóla byggir á því að ýmsir þættir stjórnslá málaflökksins eru í höndum innanríkisráðuneytisins og innanríkisráðherra kemur að tilteknum stjórnsláuverkefnum við dómstólana auk þess að hafa frumkvæðisskyldu og bera pólitíska ábyrgð á stefnumótun. Viðamesta stjórnsláuverkefni ráðuneytisins er undirbúningur fjárveitingartil-lagna til Alþingis, en ráðuneytið sinnir einnig undirbúningi stefnumótunar fyrir dómstigið, þar á meðal samningu lagafrumvarpa. Á vegum ráðuneytisins starfa nefndir sem gegna lögbundnum hlutverkum í stjórnslá dómstólanna, svo sem

<sup>5</sup> Um þetta segir í bréfi dómstólaráðs til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 19. nóv. 2009, tilv. DMR09110127/0.13.1: „Innifalið í rekstri dómstólaráðs er ekki aðeins kostnaður vegna reksturs ráðsins sjálfs heldur verulegur sameiginlegur kostnaður vegna reksturs héraðsdómstóla. Þannig felst í rekstrarkostnaði laun dómstólaráðs, sem skipað er 5 ráðsmönnum, laun framkvæmdastjóra í fullu starfi, ritara í 70% starfi ásamt launum prófarkalesara í 50% starfi sem þjónustar dómara utan Héraðsdóms Reykjavíkur. Dómstólaráð greiðir fyrir allan rekstrarkostnað vegna heimasíðu héraðsdómstólanna, rekstur og þróun málaskrár og heildarkostnaðar vegna internetþjónustu allra dómstólanna sem hefur verið greidd af dómstólaráði frá árinu 2007. Þannig greiðist og kostnaður vegna ferða héraðsdómara sem meðdómara- og setudómarastarfa fyrir aðra dómstóla en þeir starfa við ... af rekstrarfé dómstólaráðs. Þá greiðir dómstólaráð kostnað vegna endurmenntunar héraðsdómara og annarra starfsmanna. Áætla má að beinn kostnaður við rekstur dómstólaráðs, þ.e. laun ráðsins og starfsmanna þess ásamt skrifstofukostnaði hafi verið um 20 m. kr. á árinu 2008 eða rétt um 50% bókfærðs kostnaðar.“

<sup>6</sup> [www.haestirettur.is/control/index?pid=358](http://www.haestirettur.is/control/index?pid=358)

nefnd um dómaraströf. Nefndin er skipuð þremur nefndarmönnum, einum samkvæmt tilnefningu frá Dómarafélagi Íslands, einum samkvæmt tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands og einum skipuðum af ráðherra án tilnefningar (sem er jafnframt formaður og þarf að fullnægja hæfnisskilyrðum hæstaréttardómara). Auk þess að setja almennar reglur um hvers konar aukastörf eða eignarhald í félagi eða atvinnufyrirtæki samrýmist starfi dómara veitir hún dómara áminningu og veitir umsögn um brottvikningu, eftir því sem efni standa til. Starfsvið nefndarinnar nær bæði til héraðsdómstóla og Hæstaréttar. Á vegum ráðherra starfar einnig réttarfarsnefnd, sem er fastanefnd sem meðal annars veitir ráðgjöf um réttarfar og semur lagafrumvörp á sínu sviði. Hún starfar á ábyrgð ráðherra en er ekki skipuð samkvæmt lögum.



### 3 Sjálfstæði og hlutverk dómstóla

Megintilgangur dómstólalaganna, samkvæmt athugasemdum með upphaflegu frumvarpi, var að „styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstöð ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra“.<sup>7</sup> Sjálfstæði dómstóla og tiltrú almennings eru þar með spyrnt saman í lögnum sem æskilegar afleiðingar lagasetningarinnar.

Sjálfstæði dómstóla er meðal grundvallarskilyrða réttarríkisins. Slíkir dómstólar, „óháðir öðrum handhöfum ríkisvaldsins“, eins og Ólafur Jóhannesson (1978) orðar það, „þykja hvarvetna meðal stjórnfrjálsra þjóða bezta tryggingin fyrir réttvísi og réttaröryggi“<sup>8</sup>. Montesquieu hélt því fram að dómstólar ættu að vera óháðir bæði löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu og einskorða sig við að framfylgja lögnum á óhlutdrægan og yfirvegaðan hátt. Með því móti einu gæti dómsvaldið, sem Montesquieu kallar „hræðilegt vald“, orðið „ósýnilegt“<sup>9</sup>. Montesquieu fjallar hins vegar ekki mikið um eðli dómsvaldsins eða skipun þess. Í félagsvísindalegu samhengi vekur hugtakið „sjálfstæði“ áleitnar spurningar. Í samfélagi manna eru allir öðrum háðir með einum eða öðrum hætti. Sjálfstæði hefur þess vegna fyrst og fremst inntak í vel afmörkuðu samhengi, t.d. þegar rætt er um sjálfstæða atvinnurekendur (þá sem standa fyrir eigin rekstri), sjálfstæði ríkja (oftast fullveldi þeirra), sjálfstæða ákvörðun (þ.e. ekki samkvæmt fyrimælum) og svo framvegis.

Sjálfstæði dómstóla er af sama toga. Það vísar til kröfunnar, sem meðal annars má finna í 61. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, um að dómendur skuli í embættisverkum sínum „fara einungis eftir lögnum“. Dómarar hlíta þannig ekki boðum annarra um það hvernig þeir fara með dómsverkefnið. Hið eiginlega dómsverkefni er hins vegar bara einn hluti þeirrar starfsemi sem fer fram á vegum ríkisvaldsins og tengist dómsvaldinu.

Skipun dómsvaldsins, samkvæmt 59. gr. stjórnarskrárinnar, „verður eigi ákveðin nema með lögum“. Stjórnarskráin felur þannig löggjafarvaldinu að ákveða skipulag dómstólanna. Meðal þess sem löggjafarvaldið þarf að taka afstöðu til er hvernig stjórnýslu dómstólanna verði best fyrir komið, þannig að stuðlað sé að skilvirkni, hagkvæmni, heiðarleika og ábyrgð – svo nefnd séu almennt viðurkennd stjórnýslugildi – án þess að skapa hættu á íhlutun annarra í dómsverkefnið sjálft. Stjórnýsluvald getur skapað færi á íhlutun sem hefur áhrif á dómsverkefnið, til dæmis í gegnum fjárveitingar, stöðuveitingar, eftirlitsverkefnið og fleiri atriði.

<sup>7</sup> Frumvarp til laga um dómstóla, þskj. 176, 122 lp., 1997-8.

<sup>8</sup> Ólafur Jóhannesson 1978. Stjórnskipunarréttur (Reykjavík: Iðunn) bls. 275.

<sup>9</sup> Montesquieu 2002. The Spirit of Laws (New York: Prometheus Books) bls. 153.



Löggjafarvaldið hefur hins vegar alltaf endanlegt ákvörðunarvald um fjárveitingar vegna fjárstjórnarhlutverksins sem því er falið í stjórnarskrá.<sup>10</sup>

Sú stjórnarsýsla sem nauðsynleg er í tengslum við dómstólana skapar verkefni sem eru lík verkefnum annarra stofnana á sviði opinberrar stjórnarsýslu og lúta bæði að þjónustu við dómsverkefnið og samfélagslegu hlutverki dómsvaldsins. Þjónusta við dómsverkefnið lýtur að fjármálum, starfsmannamálum og fleiru sem opinberar stofnanir sinna en stjórnarsýsla dómstólanna þarf einnig að gæta að samfélagslegu hlutverki dómstólanna sem einni af meginstöðum ríkisvaldsins. Hlutverk hennar er þannig öðrum þræði að gæta að eðlilegri þróun dómskerfisins, koma að stefnumótun fyrir það og stuðla að trúverðugleika dómstólanna í samfélaginu.

Starfshættir dómstólanna einkennast af því að hvað marga hluti varðar verður hefðbundnu stigveldi (e. hierarchy) ekki við komið með góðu móti. Stigveldi merkir að æðra stjórnunarþrep getur gefið lægra stjórnunarþrepi fyrirmæli um hvernig það sinnir verkefnum sínum. Tvær ástæður liggja því til grundvallar að stigveldi á illa við í dómstólunum. Annars vegar hefðbundin sjónarmið um skiptingu valdsins, sem snúa að því að draga úr hættu á vísvitandi misbeitingu dómsvaldsins. Hins vegar sjónarmið sem eiga við víða annars staðar í opinbera geiranum um faglegt sjálfstæði stjórnarsýslu (fagræði - e. professional bureaucracy). Dómarar eiga það sammerkt með ýmsum öðrum fagstéttum, svo sem læknum, félagsráðgjöfum og kennurum, að þekkja oft betur hvað best á við um rækslu starfa sinna en líklegt er að hugsanlegir yfirboðarar þeirra gætu gert.

Fagræði á við þar sem skipulagsheildir þurfa að vera skrifræðislegar án þess að vera miðstýrðar. Störf slíkra skipulagsheilda eiga að einkennast af stöðugleika, sem leiðir af sér fyrirsjáanleika og stöðlun starfshátta, eins og í skrifræði. En þau eru einnig flókin, eins og Mintzberg bendir á, og því þurfa þeir sem vinna grundvallarstörf skipulagsheildanna að gegna miklu hlutverki við að stýra þeim. Sú stjórnunaraðferð sem samþættir stöðlun og valddreifingu á sama tíma er stöðlun á hæfni.<sup>11</sup> Sterk ummerki fagræðis í stjórnarsýslu dómstólanna má greina ekki bara í sjálfstæði dómara um hvernig þeir vinna dómarastarfið sjálft heldur einnig í að þeir koma að vali yfirmanna við dómstólana og dómstólaráð.

Vandi fagræðis er að sjónarhorn fagstéttanna er oft þröngt og þær hafa að öðru jöfnu ekki nema takmarkaða innsýn í marga þætti stjórnunar og stjórnarsýslu. Viss hætta er á að stjórnarsýsla sem lýtur einvörðungu stjórn dómara vanræki

<sup>10</sup> Sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar: „Ekkert gjald má greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum.“

<sup>11</sup> Mintzberg, H. 1983. Structure in fives: Designing effective organizations (Englewood-Cliffs: Prentice Hall). Sjá einkum kafla 10, „The professional bureaucracy“.

mikilvæg stjórnsýsluverkefni. Því getur verið ástæða til að tengja fagræði annars konar stjórnsýsluáðferðum.

Stjórnsýsla dómstóla fer yfirleitt fram á vegum framkvæmdarvaldsins, en henni má hins vegar skapa mismunandi mikið sjálfstæði gagnvart yfirstjórn þess. Í viðamikilli úttekt norskra stjórnvalda frá 1999<sup>12</sup> um stjórnsýslu dómstólanna er greint á milli fimm mögulegra fyrirmynda við mótun stjórnsýslu dómstólanna: ráðuneytisstjórnsýslu, stjórnsýslu í sérstökum stofnunum, stjórnsýslu að hætti seðlabanka, sjálfstæðrar stjórnsýslu með bein tengsl við ríkisstjórn eða þing og dómstólastjórnsýslu sem stýrt sé beint af dómstólunum.

Einhver útfærsla á *ráðuneytisstjórnsýslu* hefur – að minnsta kosti þar til á síðustu árum – verið algengasta aðferðin í Evrópu, þar sem dómstólar hafa verið lagðir til dómsmála- eða innanríkisráðuneytis (þótt fleiri útfærslur séu að vísu til). Það þýðir í flestum tilvikum að ríkisstjórn getur ákveðið staðsetningu stjórnsýslunnar innan framkvæmdarvaldsins, því skipulag ráðuneyta er að öðru jöfnu verkefni hennar. Á Íslandi hefur tilvist ráðuneyta (þar á meðal dóms- og kirkjumálaráðuneytis, dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og innanríkisráðuneytis) verið lögbundin frá 1969, en uppi hafa verið hugmyndir um að hverfa frá því fyrirkomulagi.<sup>13</sup>

Leið *sérstakrar stofnunar* má útfæra með mismunandi hætti hvað varðar sjálfstæði frá ráðuneyti eins og oft er gert á Íslandi. Stofnun getur verið undirstofnun ráðuneytis, í þeim skilningi að hún lýtur boðvaldi þess, eða sjálfstæð hvað varðar mikilvæga þætti yfirstjórnar og ákvörðunarvalds. Í því samhengi sem hér um ræðir virðist ekki mikill munur á því að vera hluti ráðuneytis eða undirstofnun þess. Leið sjálfstæðrar stofnunar markar hins vegar skýr skil milli ráðuneytis og stofnunar, þótt ráðuneyti geti eftir sem áður farið með vissa þætti stjórnunar, svo sem við val á yfirstjórn, mótun fjárhagstillagna og eftirlit.

Sú leið sem í norsku skýrslunni er nefnd „*seðlabankaleiðin*“ (Norges Bankmodellen) felur í sér að ríkisstjórn heldur boðvaldi gagnvart stjórnsýslu dómstólanna en sérstök skilyrði eru sett fyrir beitingu þess. Hvað norska seðlabankann varðar felur þetta í sér að slík fyrirmæli verða einungis gefin með konungsúrskurði á ríkisráðsfundi en ekki af einstökum ráðherrum. Bankinn fær að tjá sig um efni þeirra áður en ákvörðun er tekin og samþykktin skal send þinginu eins fljótt og auðið er. Talið er að slíkt fyrirkomulag myndi gefa stjórnsýslu dómstólanna verulegt sjálfstæði í reynd.

<sup>12</sup> „Domstolene i samfunnet“, NOU 1999: 19, kafli 6 „Den sentrale domstolsadministrasjon“.

<sup>13</sup> Sbr. skýrsla nefndar um endurskoðun laga um stjórnarráð Íslands, „Samhent stjórnsýsla“, forsætisráðuneytið, des. 2010.

Tvær útgáfur af sjálfstæðri *dómstólastjórnsýslu* eru ræddar í skýrslunni. Annars vegar dómstólastjórnsýsla með vissa lágmarkstengingu við ríkisstjórn og hins vegar vissa lágmarkstengingu við þingið. Gert er ráð fyrir að ekki verði þörf fyrir stjórnsýslu sem tengist dómstólunum að neinu ráði í ráðuneytunum né að ráðherrar eða ríkisstjórn komi þar við sögu að öðru leyti en því sem varðar undirbúning fjárveitinga og reglur sem leiða af löggjöf um starfsemi allrar opinberrar starfsemi. Sá möguleiki er sérstaklega ræddur að stjórnsýsla dómstólanna sé lögð undir þingið, á svipaðan hátt og Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis eru á Íslandi. Sá ókostur er þó talinn á þeirri leið að óljóst er hvaða afleiðingar slíkt hefði, meðal annars fyrir stjórnskipulega og þingræðislega ábyrgð á stjórnsýslu dómstólanna. „Stjórnsýsla dómstólanna hefur hingað til verið talin hluti framkvæmdarvaldsins, og ef þessi stjórnsýsla er færð yfir til Stórbingsins, missir Stórbingið möguleikann á að gera ríkisstjórn eða ráðherra ábyrga fyrir því sem aflaga kann að fara.“<sup>14</sup>

Sjálfstæð dómstólastjórnsýsla felur í sér að tengsl dómstólanna við aðrar greinar ríkisvaldsins eru að mestu leyti rofin. Það mætti jafnvel hugsa sér að þeir fengju sjálfstæði til að úthluta sjálfum sér fjárveitingar, en slík leið myndi að vísu „stangast á við almennar grundvallarreglur lýðræðisins“ (n. „bryte med de almenne prinsipper for folkestyret“) og gera dómstólana að „ríki í ríkinu“. Annars konar útfærsla gæti gengið út á sjálfstæði dómstólanna að öðru leyti en því að þingið héldi fjárveitingavaldinu yfir þeim. Mikið sjálfstæði dómstóla í Bandaríkjunum og Rússlandi hefur ýmsa eiginleika þessarar leiðar, en höfundar norsku skýrslunnar telja þessa leið heldur ekki henta í Noregi vegna þess að slíkt sjálfstæði skapi hættu á vissri einangrun eða lokun út á við:

Hætta er á að stjórnsýsla og skipulagsþróun dómstólanna lagi sig ekki að nýjum stefnum og straumum í samfélaginu, t.d. hvað varðar hugmyndir um hvernig skipulagsheildir sem fara með opinbert vald eru reknar, þróaðar og aðlagðar væntingum viðskiptamanna sinna og almennings. Hvað varðar, hins vegar, traust meðal þjóðarinnar, er nefndin meira í vafa. Því má halda fram að sjálfstýrandi dómstólar kynnu að lenda í vanda við að halda því almenna trausti í samfélaginu sem er forsenda fyrir að þeir ræki verkefni sín vegna þess að aðdróttanir um sérhagsmuni gætu grafið undan trausti á dómshlutverki dómstólanna. En því má einnig halda fram að ef dómstólarnir njóta fyrir mikils trausts meðal almennings skapi það einnig trú á að þeim sé treystandi fyrir að reka vandaða stjórnsýslu án þess að misnota stjórnunarheimildir sínar.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> NOU 1999: 19, kafli 6, bls. 22.

<sup>15</sup> NOU 1999: 19, bls. 23.

Oftast er stjórnssýsla sem tengist dómstólunum í reynd sinnt af einhvers konar blöndu þessara leiða, þannig að vissum verkefnum er sinnt af ráðuneyti en öðrum af annars konar stofnunum sem njóta viss sjálfstæðis frá ráðuneytinu. Algengt er að verkefni sem lúta að starfsmannamálum, í víðum skilningi, sé sinnt af dómstólaráðum, þar sem dómarar gegna miklu hlutverki, en að annars konar verkefnum komi stjórnssýsla á vegum fjölbreyttari aðila, þar á meðal ráðuneytis.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> NOU 1999: 19, bls. 13.



## 4 Dómstólalögin 1998 og traust á dómstólunum

Almennt er viðurkennt í lýðræðisríkjum að mikilvægt sé að dómstólar njóti lögmætis, ekki bara í þröngum lagalegum skilningi heldur einnig hvað það varðar að úrskurðir þeirra séu viðurkenndir og virtir af þorra fólks. Að þessu sjónarmiði er vikið í athugasemdum með frumvarpi að nágildandi dómstólalögum nr. 15/1998, eins og áður er nefnt. Áherslan á að auka tiltrú almennings skapar mælikvarða sem eðlilegt er að skoða þegar það er metið hvort lögin hafi náð markmiðum sínum.

Í könnunum hér á landi sem erlendis er traust almennings á dómstólunum metið reglulega í spurningakönnunum. Í alþjóðlegri gildakönnun, World Values Survey, hefur verið spurt um traust á dómsskerfinu í mörgum löndum um þriggja áratuga skeið. Á mynd 1 má sjá nýjustu gögn sem byggja á þeim spurningum í ríkjum Norður-Evrópu.

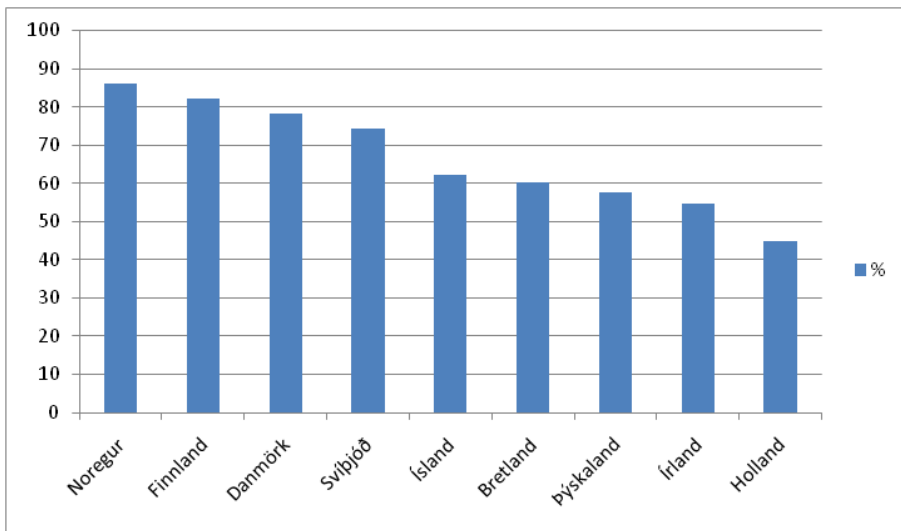
Norðurlöndin í heild einkennast af mjög miklu trausti á dómsskerfinu, sem er hvergi í heiminum meira. Önnur ríki Norður-Evrópu búa einnig við frekar mikið traust á dómsskerfinu, í alþjóðlegum samanburði, en þó ekki eins mikið og Norðurlöndin. Íslenskir dómstólar njóta minna trausts en dómstólar annars staðar á Norðurlöndum, en eru um miðbik þegar Norður-Evrópa er skoðuð í heild.

Í Þjóðarpúlsi Gallup hefur traust til stofnana samfélagsins verið mælt reglulega undanfarin ár. Rétt er að taka fram að vegna mismunandi forms á spurningunni eru niðurstöðurnar ekki fyllilega sambærilegar við þær sem mynd 1 byggir á. Árið 2010 bar 31% svarenda mikið traust til dómsskerfisins, sem er álíka og til ríkissaksóknara (29%) en mun minna en til sérstaks saksóknara (57%), umboðsmanns Alþingis (70%) og lögreglunnar (81%).<sup>17</sup> Traust til dómstólanna hefur sveiflast í vissum mæli en hefur þróast neikvætt yfir tímabilið í heild.<sup>18</sup> Það skýrist að hluta af því að traust á mörgum stofnunum þvarr eftir efnahagshrunið í október 2008, en þverrandi traust á dómstólunum á sér þó lengri aðdraganda samkvæmt þessum gögnum.

Í heild má segja að traust á íslenska dómsskerfinu sé viðunandi í alþjóðlegu samhengi en ekki eins mikið og annars staðar á Norðurlöndunum. Samanborið við ýmsar aðrar opinberar stofnanir á Íslandi sem tengjast réttarkerfinu er traust á dómsskerfinu með minnsta móti, þótt ríkissaksóknari sé þar á svipuðu róli. Sérstakt áhyggjuefni er að traust hefur ekki aukist í kjölfar dómstólalaganna frá 1998 og þau virðast þannig ekki hafa náð þeim tilgangi sínum að auka traust á dómstólunum.

<sup>17</sup> Þjóðarpúls Gallup, 3/2010.

<sup>18</sup> Línuleg fylgni (r) milli tíma og trausts er - .70\*.



Heimild: World Values Survey,

<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyze.jsp?Idioma=I> og upplýsingar frá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Ártöl kannana: Noregur 2007, Finnland 2006, Danmörk 1999, Svíþjóð 2006, Ísland 2009/10, Bretland 2006, Þýskaland 2006, Írland 1999, Holland 2006. Spurningin á Íslandi hljóðar svo: Hversu mikið traust berð þú til dómstólanna – mjög mikið, töluvert, ekki mikið eða ekkert? Rétt er að vekja athygli á að orðalag spurningarinnar frá einu landi til annars er ekki alltaf fyllilega sambærilegt – í sumum tilvikum er talað um réttarkerfið, en t.d. á Íslandi og í Noregi er spurt sérstaklega um dómstólana. Óvíst er hvort þetta hefur áhrif á niðurstöður.

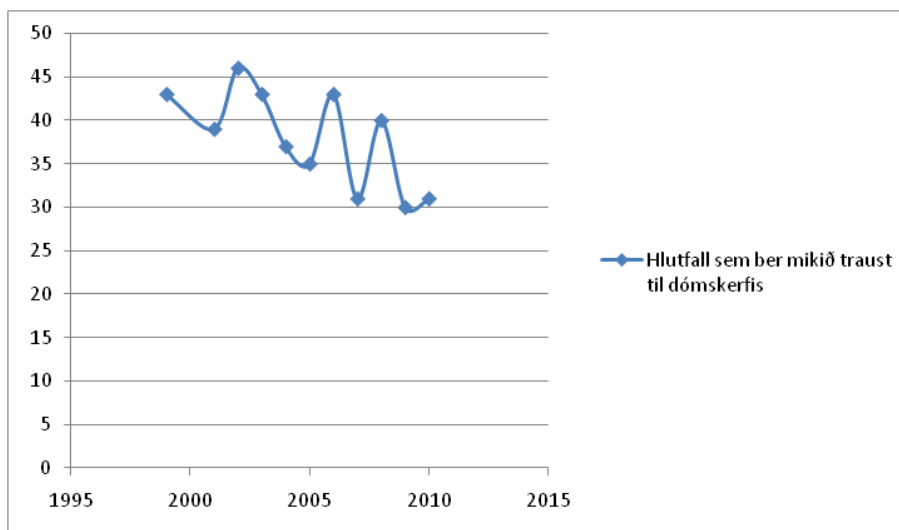
### Mynd 1. Hlutfall sem segist bera mjög mikið eða töluvert traust til dómskerfisins í ríkjum Norður-Evrópu

Fyrir dómskerfið í landinu er mikilvægt að leita skýringa á því mynstri sem hér kemur fram. Slíkt kallar á viðameiri úttekt en framkvæmd verður í þessari skýrslu. Rétt er, engu að síður, að geta nokkurra mögulegra skýringa.

Skýring sem kom fram í nokkrum viðtölum gengur út á að dómsskerfnið sé þess eðlis að ólíklegt sé að allir verði ánægðir með niðurstöður. Ekki er ólíklegt að viss ótti við dómstólana eigi þátt í tortryggni gagnvart þeim. Það, eitt sér, skýrir þó varla þann mun sem er á trausti gagnvart dómstólum hér á landi og annars staðar á Norðurlöndunum né milli dómstólanna og til dæmis lögreglunnar. Auk þess er ólíklegt að finna megi skýringar á þróuninni frá 1998 í eðli dómsskerfnisins, sem hefur lítið breyst, a.m.k. fram að efnahagshruni.

Annars konar skýring, sem einnig kom fram í viðtölunum, byggir á að samsetning dómstólanna ýti ekki undir traust á þeim. Við umbætur á dómstólum

í Noregi og Danmörku hefur það verið haft að leiðarljósi að samsetning þeirra endurspeglir breiðari hópa samfélagsins en áður.<sup>19</sup> Á Íslandi hafa hins vegar ásakanir um einhæft og jafnvel pólitískt val dómara dregið úr tiltrú dómstólanna samkvæmt sumum viðtalanna.



*Heimild: Fréttir um niðurstöður þessarar könnunar hafa birst í fjölmiðlum, en yfirlit má finna í Þjóðarpólsu Gallup. Spurt var: „Hversu mikið traust berð þú til dómskerfisins?“*

## Mynd 2. Hlutfall sem ber mikið traust til dómskerfis á Íslandi 1999-2010

Margir viðmælendur bentu á að smæð íslenska dómskerfisins orsakaði að þar eru víða til staðar sterk tengsl á milli fólks, sem utanaðkomandi kunna að upplifa sem lokaða hópa. Hugsanlegt er að meðal almennings telji ýmsir að dómara séu fjarlægur hópur og ólíkur þeim sjálfum, en slíkt gæti dregið úr trausti á dómstólunum. Þessi túlkun fær þó ekki nema að hluta til stuðning af gögnum.<sup>20</sup> Lítil munur er á trausti á dómstólum eftir aldri og kyni fólks (þótt merkja megi lítið eitt minna traust á dómstólum hjá konum og yngstu aldurshópunum). Óverulegur munur er einnig eftir búsetu þótt flestir dómara séu búsettir á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar má greina viss pólitísk og félagsleg mynstur í þá veru að stuðningur við gömlu valdaflokkana og hærri félagsleg staða auki traust á dómstólunum. Framsóknarflokkurinn, Samfylkingin og Sjálfstæðisflokkurinn eru arftakar þeirra flokka sem farið hafa með völd í

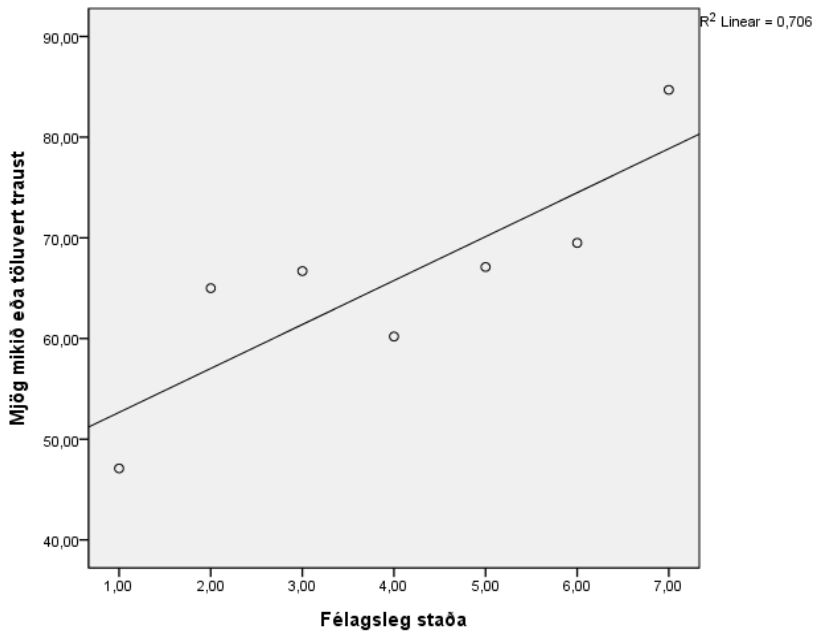
<sup>19</sup> NOU 1999: 19; Jens Peter Christiansen 2003. Domstolene – den tredje statsmagt (Århus: Magtutredningen), 78-84.

<sup>20</sup> Hér er byggt á sveitarstjórnarkönnun sem framkvæmd var sumarið 2009 og spurt var hliðstæðrar spurningar og í alþjóðlegu gildakönnuninni. Úrtak var lagskipt tilviljanaúrtak og svaarendur 3904.



landinu frá því á þriðja tug tuttugustu aldarinnar. Meðal stuðningsmanna þeirra er traust á dómstólunum mest hjá stuðningsfólki Framsóknarflokksins (73% bera mjög mikið eða töluvert traust til dómstóla), en einnig mikið hjá stuðningsfólki Samfylkingar (70%) og Sjálfstæðisflokks (68%). Hjá stuðningsfólki annarra flokka er traustið hins vegar mun minna, eða 61% hjá VG, 45% hjá Frjálslyndum og 44% hjá Borgarahreyfingunni.

Samband er einnig milli trausts og félags- og efnahagslegrar stöðu svarenda. Félags- og efnahagsleg staða er samsett breyta sem lýsir menntun og atvinnu svarenda á einum kvarða (x-ás á mynd 3). Kvarðinn nær frá 1 (lægri félagsleg staða) upp í 7 (hærri félagsleg staða). Á lóðréttu ásnum er sýnt það hlutfall viðkomandi hóps sem ber mjög mikið eða töluvert traust til dómstóla.



**Mynd 3. Hlutfall sem ber mjög mikið eða töluvert traust til dómstóla eftir félags- og efnahagslegri stöðu**

Niðurstöðuna má túlka sem sterka tilhneigingu í þá átt að traust á dómstólum aukist í takt við hærri félagslega stöðu.

Þekking á því hvaða hópar bera traust til dómstólanna getur nýst við að bæta ímynd þeirra og auka traustið. Í stórri bandarískri rannsókn frá 1999, *How the*

*Public Views the State Courts – A National Survey*<sup>21</sup> kemur fram að fjögur atriði hafi einkum áhrif á það hvernig fólk upplifir dómstólana. Í fyrsta lagi hversu opnir og aðgengilegir þeir eru taldir, þar á meðal hvort verulegar efnahagslegar hindranir eru varðandi aðgengi að þeim og hversu góður skilningur er innan þeirra á samfélagsbreytingum síðustu ára eða áratuga (þar á meðal á breyttri íbúasamsetningu). Í öðru lagi málshraði og hvort fólk upplifir að málum sé fylgt eftir með eðlilegum hætti innan þeirra. Í þriðja lagi hvort fólk telur sig njóta jafnræðis fyrir dómstólunum eða hvort það mætir þar fordómum af einhverju tagi. Í fjórða lagi dregur það úr trúverðugleika dómstólanna ef þeir eru taldir litaðir af pólitískum sjónarmiðum og hlutleysi þeirra er dregið í efa.

Í sænskri rannsókn frá 2008 kemur fram sú niðurstaða að átta þættir hafi mest áhrif á traustið til dómstóla. Þetta eru (röð speglar ekki endilega mikilvægi):

- Aðgengileiki dómstólanna og starfsmanna þeirra fyrir málsaðila og vitni
- Viðmót dómstólanna gagnvart málsaðilum og vitnum
- Málshraði hjá dómstólum
- Gegnsæið í ákvarðanaferli dómstólanna
- Framsetning dóma og ákvarðana
- Sú mynd sem dregin er upp í fjölmiðlum af starfsemi dómstólanna
- Þekking almennings á starfsemi dómstólanna
- Framkoma dómara<sup>22</sup>

Gögn í rannsókninni sem liggja þessum niðurstöðum til grundvallar sýna að „því betri þekkingu sem einstaklingur hefur á hlutverki og verkefnum dómstólanna, því meira traust ber hann til dómstólanna og dómaranna. Því betur sem einstaklingar koma, þar að auki, út úr þekkingarprófi um dómstólana, því ólíklegri eru þeir til að hafa trú á fréttáflutningi fjölmiðla.“<sup>23</sup>

Fara ber varlega í að yfirfæra þessar niðurstöður á íslenska dómstóla án frekari rannsókna. Hins vegar benda þær til að fleira en fagleg þekking dómara á lögunum hafi áhrif á það traust sem þeir njóta í samfélaginu. Stór hluti af þeirri

<sup>21</sup> National Centre for State Courts (1999). *How the Public Views the State Courts*, National Conference on Public Trust and Confidence in the Justice System, Washington, DC, May 14, 1999, [http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res\\_AmtPTC\\_PublicViewCrtPub.pdf](http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res_AmtPTC_PublicViewCrtPub.pdf)

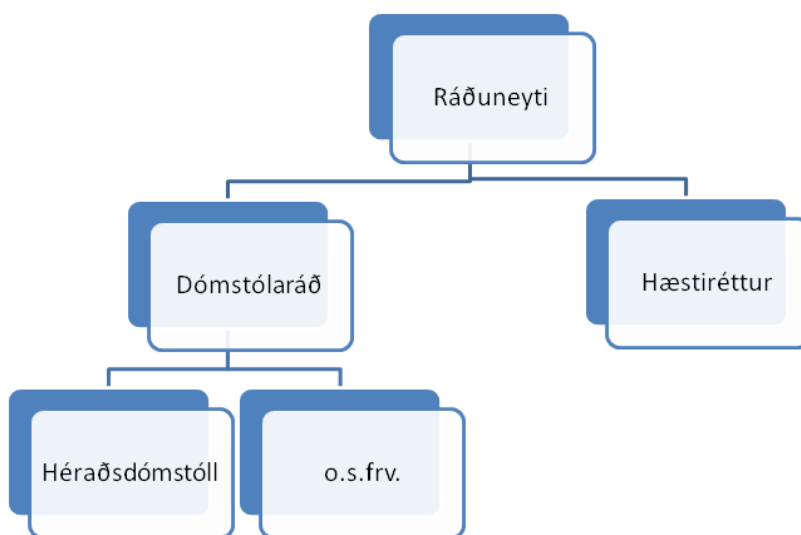
<sup>22</sup> Ökad förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008, 106.

<sup>23</sup> SOU 2008, bls. 63.

tiltrú sem dómstólar njóta í samfélaginu byggir á því að verkefnum sem telja má til stjórnsýsluverkefna sé vel sinnt. Þar gegnir aðgengileiki í víðum skilningi, viðmót og upplýsingagjöf miklu hlutverki.

## 5 Breyttar forsendur?

Í meginatriðum má segja að skipulag dómstólanna, eins og það er ákveðið í lögum nr. 15/1998, byggir á tveimur þrepum (æðra og lægra dómstigi) og landfræðilegri skiptingu lægra stigsins í átta umdæmi. Á mynd 4 er ráðuneytið teiknað með dómstólunum vegna þess að þeir starfa á málavíði þess og það gegnir vissu hlutverki í stjórnsýslu þeirra þótt meginreglan sé sjálfstæði dómstólanna.



Mynd 4. Skipulag dómstóla samkvæmt dómstólalögum 1998

Eðlilegt er að leita að röksemdum fyrir forsendum þessarar skiptingar – bæði hins lóðréttta og láréttta hluta – í athugasemdum með frumvarpinu. Eftirfarandi rökstuðningur er þar að finna með því að halda tveimur dómstigum:

Varðandi fjölda dómstiga má rifja upp að á árum áður var oft hreyft hugmyndum um að koma á fót þriðja dómstigi, sem stæði á milli héraðsdómstólanna og Hæstaréttar, og var meðal annars flutt á Alþingi á árunum kringum 1980 frumvarp til laga um lögréttu, sem miðaði að þessu. Öðrum þræði beindust slíkar hugmyndir að því að koma fram aðskilnaði á milli dómssvalds og framkvæmdarvalds, en einnig var því stundum haldið fram að þriðja dómstigið yrði eina raunhæfa leiðin til að létta álagi af Hæstarétti og draga úr óhæfilegum biðtíma mála þar. Sem kunnugt er var skilið á milli umræddra greina ríkisvaldsins með þeirri skipan sem komið var á með lögum nr. 92/1989, án þess að komið væri á

millidómstigi. Sú skipan hefur ekki sætt teljandi gagnrýni, svo séð verði. Þá hafa breytingar, sem voru gerðar 1994 á reglum um meðferð mála fyrir Hæstarétti og að nokkru á reglum um skipan réttarins, orðið til þess að stytta þar biðtíma mála svo verulega að nú verður vel við unað, enda tekur líklega hvergi orðið í nágranna-löndunum okkar skemmri tími að ljúka málum á áfrýjunardómstigi en hér á landi. Hafa hugmyndir um þriðja dómstig því lítið sem ekkert komið til tals í tengslum við gerð þessa frumvarps, en slík tilhögun yrði til að auka mjög kostnað af dómstólakerfinu og er hætt við að hún yrði einnig til tafa við að koma fram málalokum. Meðal annars mundu sömu ókostir fylgja því að setja á fót sérdómstóla til að fara með tilteknar tegundir mála.<sup>24</sup>

Meginrökin fyrir tveimur dómstigum eru samkvæmt þessu að sú skipan hafi reynst vel og sé óumdeild. Lítil grein er hins vegar gerð fyrir því í athugasemdum með frumvarpinu hvers vegna dómstólaráð er ekki látið ná til Hæstaréttar, eins og héraðsdómstólanna, eins og gert hefur verið í nálægum löndum. Meginrökin hvað það varðar virðast einnig vera hefðarrök, samkvæmt athugasemdunum: „Valdsviði dómstólaráðs er ekki ætlað að ná til Hæstaréttar, enda fer hann þegar að gildandi lögum sjálfur fyrir sitt leyti með mörg þau atriði sem dómstólaráði er ætlað að annast varðandi héraðsdómstólana, og er ekki ráðgerð með frumvarpinu breyting að því leyti.“<sup>25</sup>

Umdæmi héraðsdómstólanna eru hliðstæð þeim sem giltu í kosningum til Alþingis á þeim tíma, ef undan eru skilin mörkin milli héraðsdómstólanna í Reykjavík og á Reykjanesi. Rökin fyrir átta héraðsdómstólum koma fram í eftirfarandi umfjöllun í athugasemdum með frumvarpinu:

Við undirbúning frumvarpsins voru kannaðir ýmsir kostir varðandi sameiningu héraðsdómstóla en hugmyndir í þeim efnum snerust um allt frá því að fækka dómstólum um einn með sameiningu dómstólanna tveggja á Norðurlandi og til þess að sameina alla héraðsdómstóla í einn, en mæla fyrir um fastar starfsstöðvar slíks dómstóls á nokkrum fjölda staða um land allt. Mjög skiptar skoðanir voru um þetta efni meðal starfandi dómara og annarra sem létu í ljós álit á þessu. Var því horfið að því ráði að leggja til að fjöldi héraðsdómstóla yrði óbreyttur. Því til mótvægis eru á hinn bóginn tillögur í frumvarpinu sem miða að því að ná fram einhverjum af þeim kostum sem hefðu getað fylgt sameiningu héraðsdómstólanna, hvort heldur í einn eða fleiri. Þannig er meðal annars lagt til að skipun héraðsdómara verði ekki bundin við ákveðinn dómstól heldur geti þeir flust á milli dómstóla, hvort sem er til fastra starfa um lengri eða skemmri tíma eða til að fara með eitt dómsmál, sbr. einkum 15. gr. frumvarpsins.

<sup>24</sup> Athugasemdir með frumvarpi til laga um dómstóla, 122. löggjafarþing 1997–98. þskj. 176.

<sup>25</sup> Athugasemdir með frumvarpi til laga um dómstóla, 122. löggjafarþing 1997–98. þskj. 176.

Sú takmarkaða efnislega umfjöllun sem birtist í ofangreindum athugasemdum gerir að ýmsu leyti erfitt að meta þörfina fyrir breytingar út frá breyttum aðstæðum. Í athugasemdunum er ekki að finna skýr viðmið sem leggja mætti til grundvallar mati á þörf fyrir breytingar varðandi atriði eins og kostnað, málafjöldi, starfsmannafjöldi, fólksfjöldi, ferðatíma eða afgreiðslutíma.

**Tafla 4. Skipulag dómstóla samkvæmt dómstólalögum 1998**

	Mannfjöldi 1998	Hlutfall 1998	Mannfjöldi 2011	Hlutfall 2011	Dómarar 2011
Reykjavík	117327	43,1%	132070	41,5%	25 (58,1%)
Vesturland	13924	5,1%	15379	4,8%	1 (2,3%)
Vestfirðir	8656	3,2%	7137	2,2%	1 (2,3%)
Norðurland vestra	9785	3,6%	8599	2,7%	1 (2,3%)
Norðurland eystra	26759	9,8%	27800	8,7%	3 (7,0%)
Austurland	12447	4,6%	12306	3,9%	1 (2,3%)
Suðurland	20489	7,5%	23802	7,5%	3 (7,0%)
Reykjanes	62994	23,1%	91359	28,7%	8 (18,6%)
<b>SAMTALS</b>	<b>272381</b>	<b>100,0%</b>	<b>318452</b>	<b>100,0%</b>	<b>43 (100,0%)</b>

*Heimild: Hagstofa Íslands, vefur (www.hagstofa.is). Hugsanlegt er að smávægilegt misræmi sé milli umdæmaskiptingar Hagstofunnar og dómstólanna á höfuðborgar-svæðinu, en það breytir engu um aðalatriði töflunnar.*

Enga almenna leiðsögn er að finna í lögum eða skipulagi framkvæmdarvaldsins um umdæmaskiptingu ríkisins. Ólíkt nágrannaríkjunum í Skandinavíu er ekkert almennt millistjórnsýslustig á Íslandi, en í reynd hefur verið fylgt ýmsum aðferðum við skipulag á opinberri starfsemi sem krefst stærri eininga en sveitarfélaga en kallar samt á umdæmaskiptingu. Heilbrigðisumdæmi eru til að mynda sjö (skv. reglug. 785/2007 um heilbrigðisumdæmi), þ.e. Höfuðborgar-svæðið, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland, Austurland, Suðurland og Suðurnes.

Landinu er skipt í 25 stjórnsýsluumdæmi sýslumanna og 15 lögregluumdæmi en tillögur hafa verið gerðar um fækkun lögregluumdæma í sex og jafnvel að gera landið allt að einu lögregluumdæmi. Samkvæmt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 skal starfa í landinu héraðssaksóknari, en gildistöku ákvæða sem að honum lýtur hefur verið frestað til ársins 2012.

Viss þróun hefur orðið til að fækka stjórnsýslueiningum og stækka umdæmi landfræðilega á undanförunum árum og áratugum. Auk hagkvæmnisjónarmiða má segja að þrjár meginástæður hafi legið þessari þróun til grundvallar.

Í fyrsta lagi hefur byggðapróun breytt nokkuð forsendum þeirrar umdæmaskiptingar héraðsdómstólanna sem sett var niður með lögunum 1998.

Sá hluti landsmanna sem býr í umdæmi Reykjavíkur og Reykjaness hefur vaxið úr 66,2% árið 1998 í 70,2% árið 2011. Hlutfallsleg fækkun hefur orðið í öllum landsbyggðarumdæmunum, en hrein fólksfækkun er þó einungis á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra og á Austurlandi. Þetta er í raun framhald á þróun sem hófst undir lok níttjándu aldar, með flutningi fólks úr sveitum í þéttbýli, og ekkert lát virðist á. Til fróðleiks er fjöldi og hlutfall dómara sýnt lengst til hægri í töflunni, en vert er að undirstrika að takmarkaðar ályktanir er hægt að draga um vinnuálag á dómara út frá henni. Síðar í þessari skýrslu er fjallað um tilraunir til að meta vinnuálag á dómara.

Í öðru lagi hafa breytingar í grunngerð, svo sem varðandi samgöngur og samskiptatækni, gert að verkum að landfræðileg fjarlægð skiptir ekki jafn miklu og áður. Ferðatími hefur víða styst vegna samgöngubóta og minni hættu er í ýmsum tilvikum á að samgöngur leggist af vegna veðurs. Rafræn tækni gerir einnig mögulegt að veita staðlaða þjónustu, óháð búsetu, auk þess sem ýmiss konar samskipta- og fundabúnaður gerir mögulegt að eiga persónuleg samskipti, augliti til auglitis, óháð stund og stað. Þessi þróun hefur meðal annars átt sinn þátt í sameiningu sveitarfélaga, sem hefur leitt til mikillar fækkunar þeirra á undanförunum árum og áratugum. Tæknin kemur ekki í stað landfræðilegrar nálægðar, en hún dregur samt úr ókostunum sem miklu dreifbýli fylgja.

Loks hafa fagleg sjónarmið átt sinn þátt í sameiningu stofnana og umdæma. Litlar einingar geta sinnt alhliða þjónustu með skilvirkum og hagkvæmum hætti ef viðfangsefni eru ekki mjög flókin eða faglega krefjandi og ekki er um mikla stærðarhagkvæmni að ræða. Eftir því sem viðfangsefni verða flóknari eða útheimta meiri faglegar kröfur þarf að huga betur að þeirri faglegu hæfni sem er til staðar. Í opinberri stjórnsýslu er þróunin almennt í þá átt að viðfangsefni verða flóknari og krefjast ákveðins lágmarksfjölda starfsfólks ef halda á úti viðunandi starfi. Stækkun eininga hefur hins vegar líka ókosti í för með sér, því stjórnun er að öðru jöfnu flóknari í stærri einingum en smáum og sá ávinningur sem stundum er stefnt að með sameiningu eininga – til dæmis varðandi kostnað við yfirstjórn – skilar sér því ekki alltaf vel. Þetta fer þó að nokkru leyti eftir því í hvaða mæli hægt er að staðla

vinnubrögð. Því auðveldara sem er að staðla vinnubrögð, því meiri er að öðru jöfnu hinn hagræni ávinningur af stórum einingum.

Í kjölfar efnahagshrunsins í október 2008 hefur orðið talsverð umræða um getu dómskerfisins til að anna því aukna álagi sem það verður fyrir samhliða ríkri kröfu um hagræðingu og sparnað í opinberum rekstri. Ýmsir aðilar, þeirra á meðal dómstólaráð, Hæstiréttur og Lögmannafélagið, hafa lýst áhyggjum yfir getu dómskerfisins til að mæta álagi sem fyrirjácánlegt er að það verði fyrir í kjölfar efnahagshrunsins. Í skýrslu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins frá því í nóvember 2010 um viðbrögð við álagi á dómstóla vegna efnahagshrunsins er að finna eftirfarandi greiningu:

1. Þrenns konar afleiðingar efnahagshrunsins leiða einkum til aukins álags á dómstóla:
  - a) Í fyrsta lagi aukning sakamála vegna efnahagsbrota í kjölfar stofnunar embættis sérstaks saksóknara.
  - b) Í öðru lagi fjölgun einkamála, meðal annars ágreiningsmála frá slitastjórnnum vegna krafna í þrotabú.
  - c) Auk þess hafa dómstólar fengið mikilvægt hlutverk við gerð nauðasamninga og greiðsluáðlögunar.
2. Mörg þessara mála eru flókin, varða mikla hagsmuni og kalla í sumum tilvikum á fjölskipaðan dóm, sem hefur áhrif á þann tíma sem tekur að afgreiða mál í dómskerfinu. Á sama tíma er mikil þörf fyrir að hraða afgreiðslu þessara mála.
3. Viðbótarálag á dómstóla mun lenda að langmestu leyti á Héraðsdómi Reykjavíkur og Hæstarétti. Í skýrslunni kemur fram að aukið álag á héraðsdómstiginu sé þegar (í nóv. 2010) að hluta komið fram en eðli máls samkvæmt lendir það síðar á Hæstarétti.<sup>26</sup> Samkvæmt bréfi frá starfandi formanni dómstólaráðs til dóms- og mannréttindaráðherra, dags. 30. júní 2010, þarf að fjölga dómurum í Héraðsdómi Reykjavíkur um að minnsta kosti 10 á næstu misserum, aðstoðarmönnum um þrjú, dómriturum um 4 og dómvörðum um tvo. Þá þarf að bæta við húsnæði dómstólsins tímabundið og koma fyrir viðeigandi skrifstofu- og tækjabúnaði.

Á móti hafa vissar aðgerðir skilað fækkun allra smæstu einkamála (hækkun dómsmálagjalda, heimildir lögreglustjóra til að ljúka umferðarmálum með sektum). Þá hefur héraðsdómurum verið tímabundið fjölgað í 48 og hæstaréttardómurum í tólf (sbr. lög nr. 12/2011). Loks ákvað kjararáð 4. feb. 2011 að greiða skyldi dómurum við Héraðsdóm Reykjavíkur og Hæstarétt sérstaklega vegna sérstaks tímabundins álags.

<sup>26</sup> Sjá *Tillögur að styrkingu dómstóla...* Reykjavík: Dóms- og mannréttindaráðuneytið, 2010.



Þörfin fyrir að mæta auknu álagi togast hins vegar á við mikla þörf fyrir sparnað í ríkisfjármálum eftir hrun til að mæta auknu álagi á ríkissjóð. Áætlanir stjórnvalda í ríkisfjármálum ganga út á róttækan niðurskurð ríkisútgjalda fram til ársins 2013.<sup>27</sup> Hins vegar er ljóst af samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 2009 að forgangsmál hennar er að „vernda mikilvæga þætti félagslegrar þjónustu“<sup>28</sup>. Í greinargerð með fjárlagafrumvarpi 2011 er að finna eftirfarandi yfirlit um þróun fjárveitinga til dómstóla 2009-2011.

**Tafla 5. Fjárveitingar til dómstóla 2009 – 2011 skv. fjárlagafrumvarpi 2011<sup>29</sup>**

Rekstrargrunnur	Reikningur	Fjárlög	Frumvarp	Breyting	Breyting
	2009	2010	2011	frá fjárl.	frá reikn.
	m.kr.	m.kr.	m.kr.	%	%
Hæstiréttur	112,1	115,8	110,6	-4,5	-1,3
Héraðsdómstólar	947,4	1.033,4	949,6	-8,1	0,2

Á sama tíma og stjórnvöld stefna þannig að niðurskurði í rekstri dómstólanna (8,1% í tilviki héraðsdómstólanna frá fjárlögum 2010 til fjárlagafrumvarps 2011) hefur ríkissjóður auknar tekjur af starfsemi þeirra. Þannig jukust tekjur ríkisins vegna innheimtu dómsmálagjalda úr 91 millj. árið 2008 í 391 millj. árið 2010.<sup>30</sup> Í töflu 5 kemur þó bara fram hluti þeirra krafna um sparnað sem dómstólarnir hafa þurft að mæta á undanförunum árum. Þannig kemur fram í gögnum frá dómstólaráði að kröfur til héraðsdómstólanna um almenna hagræðingu á þriggja ára tímabili, 2008-2011, nemi um 20% af fjárveitingu þeirra, eins og hún var árið 2008.<sup>31</sup>

## 5.1 Mátatölur

Flókið er að leggja tölulegt mat á það aukna álag sem lent hefur á dómstólum í kjölfar efnahagshrunsins. Þótt mikil tölfræði sé til um fjölda mála og afgreiðslutíma þeirra segir hún í rauninni ekki mikið um vinnuálagið við dómstólana vegna þess að mál eru mjög mismunandi viðamikil og flókin.

<sup>27</sup> Skýrsla fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013, [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Skyrsla\\_um\\_aetlun\\_um\\_jofnud.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Skyrsla_um_aetlun_um_jofnud.pdf)

<sup>28</sup> Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs, 10. maí 2009.

<sup>29</sup> Fjárlagafrumvarp 2011, Fjárlagavefurinn, <http://hamar.stjr.is/>

<sup>30</sup> Upplýsingar frá dómstólaráði.

<sup>31</sup> Fjárveitingin árið 2008 var 954 millj., en krafa var gerð um almenna hagræðingu sem nemur 44 millj. 2009, 50 millj. 2010 og 91 millj. 2011. Samtals nemur hagræðingarkrafan 184,5 millj. á þessu tímabili eða 19,4% af framlaginu 2008.

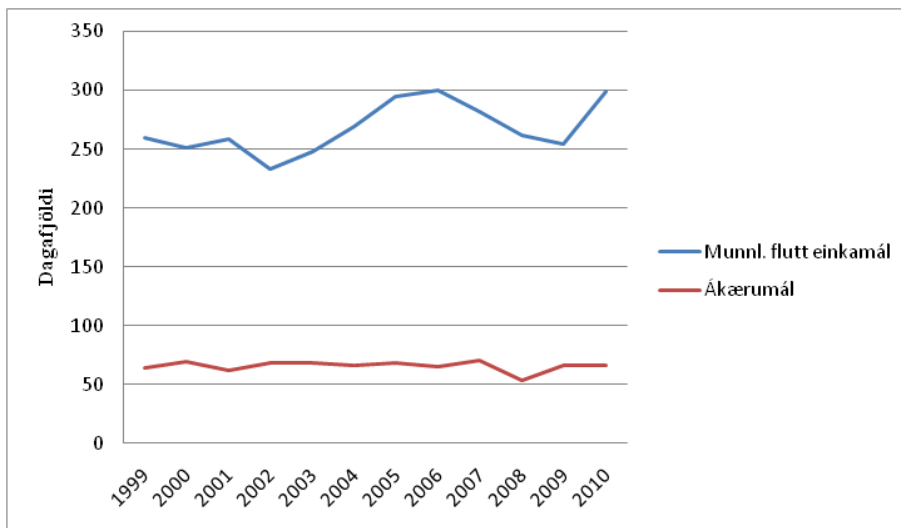
**Tafla 6. Allir héraðsdómstólar: Innkomin mál árána 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Munnlega flutt einkamál	1.172	1.260	1.385	1.371	1.296	1.151	1.154	1.103	1.355	1.652	1.397
Skriflega flutt einkamál - áritunarmál	13.201	18.244	24.781	20.507	15.366	11.574	11.677	12.883	17.833	21.389	11.025
Sakamál	6.925	7.761	9.754	9.196	8.563	6.169	6.424	5.561	5.864	4.219	4.003
Ákærumál	2.241	2.309	2.650	2.812	2.902	2.755	2.846	3.043	3.660	2.423	2.149
Gjaldþrota-skiptabeiðnir	1.831	1.988	2.673	2.680	2.384	1.881	1.708	1.864	2.240	2.508	2.790
Rannsóknar-úrskurðir	718	769	842	761	940	943	1.175	1.157	1.499	1.523	1.418
Ágreiningsmál v. gjaldþrota-úrskurða	14	35	44	52	44	13	19	25	29	125	620

*Heimild: Upplýsingar frá dómstólaráði*

Ef tölur frá og með 2008 eru bornar saman við fyrri ár má merkja mikla fjölgun gjaldþrotaskiptabeiðna, rannsóknarúrskurða og ágreiningsmála vegna gjaldþrotaráskurða. Vissa fjölgun munnlegra fluttra einkamála má einnig merkja, en hvað önnur mál varðar er ekki hægt að merkja skýra þróun að öðru leyti en því að sakamálum hefur fækkað. Vegna þess að þyngd mála er mjög ólík segja þessar tölur, einar sér, ekki mjög skýra sögu um álagið á dómstólana í kjölfar hrunsins.

Hugsanlegt er að skoða álagið út frá gögnum um þann tíma sem það tekur dómstólana að afgreiða mál. Samkvæmt viðmiðunarreglum dómstólaráðs um málsmeðferðartíma hjá héraðsdómstólum<sup>32</sup> er að því stefnt að málsmeðferðartími í einkamálum verði innan við 6 mánuðir frá þingfestingu máls til dómsuppsögu í einkamálum og innan við 3 mánuðir í sakamálum. Á mynd 5 má sjá meðalafgreiðslutíma mála, talinn í dögum, annars vegar fyrir munnlega flutt einkamál og hins vegar fyrir ákærumál, á tímabilinu 1999-2010.



Heimild: Upplýsingar frá dómstólaráði.

#### Mynd 5. Meðalafgreiðslutími mála, talinn í dögum, 1999-2010

Málsmeðferðartími í ákærumálum hefur, samkvæmt þessum gögnum, ekki lengst í kjölfar efnahagshrunsins og í munnlega fluttum einkamálum hefur tíminni ekki lengst umfram það sem telja mætti eðlilegar sveiflur miðað við fyrri sögu.

Hugsanlegt er að meira álag á dómstóla hafi bitnað á gæðum úrskurða, þótt málsmeðferðartími hafi ekki lengst að ráði. Líta má á afdrif afnýjana í Hæstarétti sem vísbendingu um gæði úrskurða á lægra dómstiginu.

<sup>32</sup> Tilkynning dómstólaráðs nr. 4/2009.

Tafla 7. Afdrif mála í Hæstarétti 2000-2009

Ár	Opinber mál			Einkamál			Öll mál		
	Mála- fjöldi	Héraðs-dómur staðfestur	% staðfestur	Mála- fjöldi	Héraðs-dómur staðfestur	% staðfestur	Mála- fjöldi	Héraðs-dómur staðfestur	% staðfestur
<b>2000</b>	135	84	62	284	175	62	419	259	62
<b>2001</b>	116	75	65	268	152	57	384	227	59
<b>2002</b>	171	106	62	231	202	63	492	308	63
<b>2003</b>	122	77	63	418	189	45	540	266	49
<b>2004</b>	141	113	80	344	203	59	485	316	65
<b>2005</b>	165	88	53	322	203	63	487	291	60
<b>2006</b>	232	142	61	326	155	48	558	297	53
<b>2007</b>	271	160	59	319	178	56	590	338	57
<b>2008</b>	277	173	62	206	120	58	483	293	61
<b>2009</b>	304	224	74	350	199	57	654	423	65

Heimild: Upplýsingar frá dómstólaráði'

Engar vísbendingar er að finna í þessum gögnum um að álagi á dómstólana hafi verið mætt með lakari vinnubrögðum á héraðsdómstiginu. Jafnvel þótt greina megi, yfir tíma, vissa aukningu áfrýjana staðfestir Hæstiréttur úrskurði héraðsdómstóla í tæplega 60% tilvika og engin almenn breyting hefur orðið þar á það tímabil sem skoða má í töflu 7.

Í gögnum frá dómstólaráði er að finna tilraun til að bera saman álag á dómstóla sem byggir á mati á fjölda ígilda munnlega fluttra mála í héraðsdómi á hvert dómaraígildi. Slík mæling virðist að mörgu leyti afar ónákvæm, enda hlýtur mælikvarði ígildi munnlega fluttra mála að ná til mjög ólíkra mála. Engu að síður eru, í töflu 8, birt meðaltölin eftir dómstólum árin 2007-2008 og 2009-2010.

**Tafla 8. Veginn málafjöldi við héraðsdómstóla á dómaraígildi 2007-2008 og 2009-2010**

Héraðsdómstóll	2007-2008	2009-2010
Reykjavík	63,3	80,2
Reykjanes	82,8	92,5
Vesturland	118,5	98,3
Vestfirðir	51,3	40,7
Norðurland vestra	89,2	66,1
Norðurland eystra	64,1	66,3
Austurland	89,2	73,2
Suðurland	118,6	92,3
<b>Samtals</b>	<b>74,9</b>	<b>81,6</b>

Samkvæmt þessu hefur álag á dómara aukist eftir hrun þegar landið allt er skoðað. Hins vegar vekur athygli að álagið virðist mjög mismunandi eftir dómstólum og ekkert í töflunni rennir stoðum undir þá forsendu fyrir úrskurði kjararáðs í febrúar 2010 að álag á dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur sé verulega meira en annars staðar. Samkvæmt þessum gögnum var það minna en annars staðar fyrir efnahagshrun en er mjög nálægt meðaltalinu fyrir landið allt eftir hrun. Mælitækið virðist hins vegar ófullkomið, ef miðað er við það ósamræmi milli þess sem fram kemur í töflu 8 og þess mats sem fram kemur í ummælum á opinberum vettvangi og í viðtölum sem tekin voru í tengslum við skýrslu þessa. Um reikningsaðferðina segir í bréfi dómstólaráðs til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 19. nóv. 2009:

Dómstólaráð hefur stuðst við þessa reikningsaðferð frá árinu 1998 til að skoða álag á dómstólana. Dómstólaráð telur einsýnt að þörf sé á að endurskoða þessa aðferðafræði og telur afar mikilvægt að reiknilíkan dómstólanna endurspegli vægi mála. Dómstólaráð hefur ákveðið að ráðast í vinnu við gerð

nýs reiknilíkans sem taki mið af mannaflapörf og mun í því sambandi leita fyrirmynda á Norðurlöndunum.<sup>33</sup>

Þeirri vinnu sem nefnd er hefur hins vegar ekki miðað nægilega áfram vegna fjárskorts. Almennt virðist miklum vandkvæðum háð að lýsa með glöggum hætti því álagi sem er á einstaka dómara, dómstóla eða dómskerfið í heild á grundvelli þeirra gagna sem tiltæk eru. Með því er ekki verið að draga í efa að staðhæfingar um aukið álag, sem hafa verið forsenda fjölgunar dómara og aukinna greiðslna til þeirra, séu réttar. Vandinn liggur frekar í því að heildstætt og gegnsætt matskerfi sem byggir á þáttum eins og álagi, afköstum og gæðum virðist ekki hafa verið þróað. Töluverð vinna hefur verið lögð í að leggja drög að slíku kerfi<sup>34</sup> og í upphafi þessa árs ákvað dómstólaráð að setja vinnu í gang við að endurskoða talningu mála. Kjarni endurskoðunarinnar, samkvæmt minnisblaði frá formanni og framkvæmdastjóra ráðsins, er eftirfarandi:

Endurskoðun dómstólaráðs nú tekur mið af þeirri aðferð stærri dómstólanna að flokka mál eftir þyngd og leggur til grundvallar mælistiku þá sem notuð hefur verið í Noregi frá árinu 2008. Fram til ársins 2008 studdust norsku dómstólarnir við álíka aðferðafræði og íslensku dómstólarnir, þ.e. mál voru talin óháð þyngd og eðli hvers máls. Reynsla þeirra af nýju reglunum er góð og almenn sátt gildir um aðferðafræðina.<sup>35</sup>

Kerfisbundin söfnun gagna af þessu tagi er mikilvæg forsenda þess að upplýst vinna geti farið fram um endurskoðun á stjórnslu dómstólanna.

---

<sup>33</sup> Bréf dómstólaráðs til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 19. nóv. 2009, tilv. DMR09110127/0.13.1

<sup>34</sup> Sjá m.a. „Málaskrárkerfi Héraðsdómstóla. Þarfagreining fyrir nýtt málaskrárkerfi“ skýrsla til dómstólaráðs, Capacent 2008.

<sup>35</sup> Minnispunktar vegna fundar formanns og framkvæmdastjóra dómstólaráðs með kjararáði 29.03.2011.



## 6 Umbótahugmyndir: tímabundnar aðgerðir eða skipulagsbreytingar?

Margvíslegar tillögur hafa komið fram um breytingar á dómsskerfinu eftir efnahagshrunið í október 2008. Í meginatriðum virðist mega skipta þessum tillögum í tvo flokka: annars vegar tillögur sem miða að því að mæta tímabundið auknu álagi á dómstólana innan ramma núverandi skipulags þeirra og hins vegar tillögur um skipulagsbreytingar. Í fyrri hópinn falla tillögur um tímabundna fjölgun dómara fram til ársins 2013 sem gera ráð fyrir að sú fjölgun geti gengið til baka með því að ekki verði ráðið í störf sem losna eftir það. Í síðari hópinn falla einkum tillögur um sameiningu héraðsdómstóla og millidómstig. Varanlegar skipulagsbreytingar hljótast einnig af breyttum reglum um ráðningar dómara og auknum heimildum aðstoðarmanna til að afgreiða mál. Aukin gjaldtaka, sem miðar að því að draga úr álagi á dómstóla, gæti hins vegar fallið í hvorn flokkinn sem er.

Í töflu 9 eru teknir saman nokkrir megináfangar í stefnumótun stjórnvalda í málefnum dómstólanna frá því í október 2008 eftir tímaröð.

Leiðirnar tvær, tímabundnar aðgerðir og skipulagsbreytingar, eru ekki endilega andstæðar. Þær byggja hins vegar á ólíkum rökstuðningi að hluta til og geta haft í för með sér ólíka forgangsröðun verkefna. Tillögur um tímabundnar aðgerðir ganga fyrst og fremst út á að mæta auknu álagi sem efnahagshrunið hefur skapað innan ramma núverandi skipulags. Tillögur um skipulagsbreytingar byggja hins vegar á faglegum og stjórnunarlegum sjónarmiðum sem gætu átt við óháð efnahagshruninu og gera má ráð fyrir að hefðu áhrif á störf dómsskerfisins eftir að auknu álagi vegna þess hefur verið mætt. Þær eiga sér líka eldri sögu. Þannig var nefnd til að huga að millidómstigi skipuð talsvert fyrir hrun og í greinargerð með frumvarpi að sameiningu héraðsdómstólanna er það nefnt að hugmyndin um einn héraðsdómstól eigi sér nokkra forsögu:

Þessar hugmyndir eru ekki nýjar, enda var við undirbúning frumvarps sem varð að lögum um dómstóla [1998 – innsk.] hugað rækilega að þeim kosti að hafa aðeins einn héraðsdómstól fyrir allt landið og skipta verkum milli dómstjóra og dómstólaráðs í meginatriðum á þann hátt sem hér er lagt til. Á þeim tíma fékkst á hinn bóginn ekki nægur hljómgrunnur fyrir slíkum breytingum. Undanfarinn áratug hefur fengist góð reynsla af þeirri skipan sem lögin leiddu af sér, meðal annars með starfsemi dómstólaráðs og þeirri tilhögun að héraðsdómarar eru ekki skipaðir til starfa við tiltekinn dómstól, heldur ákveður dómstólaráð við hvaða dómstól hver dómari hefur fast sæti. Á vissan hátt má líta svo á að gildandi reglur hafi orðið áfangi í þróun sem nú er lagt til að lokið verði



með sameiningu héraðsdómstóla í eina stofnun. Ljóst er að með því að stíga þetta skref til fulls fengist talsverður sparnaður í rekstri og hagræðing, auk þess sem meiri festa yrði í faglegum þætti starfseminnar.<sup>36</sup>

## 6.1 Tillögur um millidómstig

Í október 2008 kom út skýrsla á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins um millidómstig í sakamálum.<sup>37</sup> Þar kemur fram að þótt Hæstiréttur sé áfrýjunardómstóll tíðkist ekki, vegna mikils álags hjá dómstólnum, að ákærði eða vitni komi fyrir réttinn. Hæstiréttur getur því ekki lagt mat á niðurstöður héraðsdómara um gildi munnlegs framburðar. Telji dómáramat héraðsdómara á framburði vafa undirorpið grípa þeir oftast til þess að ómerkja héraðsdóm og vísa máli aftur í hérað. Slíkt verður þó ekki gert nema einu sinni í hverju máli. Niðurstaða skýrsluhöfunda er að margt bendi til að „núverandi fyrirkomulag um sönnunarfærslu fyrir Hæstarétti Íslands brjóti gegn meginreglunni um milliliðalausa sönnunarfærslu og gangi í berhög við 2. gr. 7 samningsviðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, þar sem ekki hefur tíðkast í framkvæmd að Hæstiréttur endurmeti niðurstöðu héraðsdóms um sönnunargildi munnlegra framburða með því að taka skýrslur af ákærða eða vitnum fyrir dómnum“ (bls. 29). Nefndin mælir með því að komið verði á fót millidómstigi í sakamálum sem gefi færi á skýrslutökum á áfrýjunarstigi, auk þess sem þar fari fram heildarendurmat á afgreiðslu héraðsdóms, þar á meðal um ákvörðun viðurlaga. Afgreiðslu millidómstigs verði eingöngu hægt að áfrýja til Hæstaréttar til endurskoðunar á lagaatriðum og ákvörðun viðurlaga, en ekki mats á sönnun eða framburði. Lagt er til að hið nýja dómstig nefnist Landsyferréttur.

Viðbrögð við hugmyndum um millidómstig hafa verið jákvæð. Stjórnir Dómarafélags Íslands, Lögmannafélags Íslands, Lögfræðingafélags Íslands og Ákærendafélags Íslands hafa lýst stuðningi við stofnun millidómstigs.<sup>38</sup> Gert er ráð fyrir að millidómstig myndi bæta málsmeðferð íslenskra dómstóla og létta álagi af Hæstarétti. Í álit nefndar um milliliðalausa sönnunarfærslu í sakamálum (2008) er gert ráð fyrir kostnaði af Landsyferrétti vegna launa a.m.k. sex dómara, sjö annarra starfsmanna við dómstólinn, húsnæðis og annars rekstrarkostnaðar. Þar af væri launakostnaður um 75%.

Ekki er í skýrslunni fjallað sérstaklega um fyrirkomulag stjórnsýslu við hið nýja dómstig.

<sup>36</sup> Athugasemdir með frumvarpi til laga um breyting á lögum um dómstóla, nr. 15/1998 með síðari breytingum, Þskj. 104, 138. lgb.

<sup>37</sup> Álit nefndar um milliliðalausa sönnunarfærslu í sakamálum, 2008.

<sup>38</sup> Sbr. „Tillögur að styrkingu dómstóla ...“ (2010) bls. 11; sjá einnig t.d. Fréttablaðið 5. maí 2010; Lögmannablaðið 4. tbl. 16. árg. 2010.

**Tafla 9. Stefnumótun í málefnum dómstóla eftir hrun: tímaröð**

Birtingarform	Tími	Meginefni	Afdrif
„Álit nefndar um milliliðalausar sönnunarfærslu í sakamálum“	Október 2008 (nefndarskipun ákveðin nóv. 2007)	Stofnun millidómstigs í sakamálum	Óviss
Stjórnarfrumvarp um sameiningu héraðsdómstóla	Útbýtt 19/8 2009	Sameining héraðsdómstóla	Ekki útrætt
„Skýrsla nefndar dómsmálaráðherra um endurskoðun reglna um skipan dómara“	Október 2009 (nefnd skipuð í mars 2009)	Breyting á reglum um skipun dómara	Grunnur að frumvarpi um sama efni, sjá einnig l. nr. 45/2010
Stjórnarfrumvarp um sameiningu héraðsdómstóla	Útbýtt á Alþingi 23/10 2009	Sameining héraðsdómstóla	Ekki útrætt
Stjórnarfrumvarp um tímabundna fjölgun dómara	Útbýtt á Alþingi 4/12 2009	Fjölgun héraðsdómara í 43 fram til 2013	L. nr. 147 30. des. 2009
Stjórnarfrumvarp um skipan dómara	Útbýtt á Alþingi 18/2 2010	Breyting á reglum um skipan dómara	L. nr. 45 26. maí 2010
„Tillögur að styrkingu dómstóla til þess að mæta auknu álagi vegna efnahagshrunsins“ (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið)	Nóvember 2010	Fjölgun dómara, sameining héraðsdómstóla, auknar heimildir löglærðra aðstoðarmanna dómara, millidómstig, hækkun dómsgjalda	Hluti: Frumvarp um fjölgun dómara, sjá einnig l. nr. 12/2011
Stjórnarfrumvarp um fjölgun dómara	Útbýtt á Alþingi 18/11 2010	Tímabundin fjölgun héraðsdómara í 48 og hæstaréttardómara í 12 fram til 2013	L. nr. 12/2011 (samþ. á Alþingi 3/2 2011)

Tillögur um millidómstig gefa tilefni til skoðunar á því með hvaða hætti stjórn-sýslu dómstólanna verði best fyrir komið. Mögulegt er að Landsyfirréttinum verði þjónað af sérstakri stjórn-sýslueiningu, sem yrði aðskilin bæði frá stjórn-sýslu héraðs-dómstólanna, dómstólaráðs og æstaréttar. Hins vegar virðist einnig koma til greina að stjórn-sýsla verði í einhverjum mæli samnýtt með öðrum hlutum dómskerfisins.

## 6.2 Sameining héraðsdómstóla

Haustið 2009 var lagt fyrir Alþingi stjórnarfrumvarp sem bar heitið „Frumvarp til laga um breyting á lögum um dómstóla, nr. 15/1998 með síðari breytingum“.<sup>39</sup> Frumvarpið varð ekki útrætt en gera má ráð fyrir að efni þess sé að einhverju eða öllu leyti enn á dagskrá stjórnvalda. Þannig er í skýrslu frá dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu frá því í nóvember 2010 lagt til að „farið verði yfir frumvarpið m.t.t. þeirra athugasemda sem fram komu við umræðu um það, einkum um stjórn-sýslu dómstólanna og stöðu dómstólaráðs“.<sup>40</sup> Frumvarpið gekk út á sameiningu héraðsdómstólanna átta í einn héraðsdómstól fyrir landið allt. Samkvæmt því yrði aðeins einn dómstjóri á héraðsdómstiginu sem tæki við verkefnum dómstjóranna átta ásamt dómstólaráði.

Frumvarpið kom fram í tengslum við áform um sparnað í rekstri héraðsdómstóla með sameiningu þeirra, þótt áfram yrði haldið úti starfsstöðvum utan höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu var gert ráð fyrir að kostnaður vegna yfirstjórnar, húsnæðis, tækjabúnaðar og mannahalds myndi minnka. Dómurum yrði ekki fækkað en starfskraftar þeirra myndu nýtast betur vegna þess að þeir gætu starfað við sameiginlegan héraðsdóm hvar sem er á landinu en yrðu ekki bundnir við tiltekinn staðbundinn dómstól. Auk þess er gert ráð fyrir að heimilt yrði að fela löglærðum aðstoðarmönnum dómara aukin hlutverk.

Stjórnun hins sameinaða héraðsdómstóls er samkvæmt frumvarpinu annars vegar hjá dómstjóra og hins vegar dómstólaráði. Milli dómstólaráðs og dómstjórnans er gert ráð fyrir verkaskiptingu sem byggir á að dómstólaráð hafi umsjón með stjórn-sýslu, fjármálum og málefnum annarra starfsmanna en dómara, en dómstjóri verði hinn faglegi stjórnandi dómsins.

Í dómstólaráði skulu, samkvæmt frumvarpinu, sitja fimm fulltrúar. Þar skal dómstjóri héraðsdóms eiga sæti en auk hans skulu þar sitja tveir fulltrúar héraðsdómara, kjörnir úr þeirra eigin röðum, einn fulltrúi kosinn af Lögmannafélagi Íslands úr hópi starfandi hæstaréttarlögmanna og einn skipaður af ráðherra, án tilnefningar, sem ekki skal vera starfandi dómari. Dómstólaráð hefur þau hlutverk sem

<sup>39</sup> Þskj. 104, 138 lp.

<sup>40</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið 2010. Tillögur að styrkingu dómstóla til þess að mæta auknu álagi vegna efnahagshrunsins, bls. 9.

Því voru falin með dómstólalögnum frá 1998 en fær auk þess vald til að ákveða hvar starfsstöðvar héraðsdóms eru á landinu. Auk þess flyst ráðningarvald annars starfsfólks en dómara frá dómstjórum til dómstólaráðs.

Dómstjóri héraðsdóms skal kosinn af héraðsdómurum til fimm ára, en í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir aðkomu ráðherra að skipun hans. Fagleg forysta hans felst meðal annars í því að hann skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna héraðsdóms, skiptir dómurum í deildir og úthlutar þeim málum og getur auk þess falið dómara á tiltekinni starfsstöð að vinna þessi verk í sínu umboði.

Þótt megingiltangur frumvarpsins sé rekstrarlegur sparnaður sem einkum á að koma fram í stjórnýsly (minni kostnaður vegna „yfirstjórnar og húsnæðis auk tækjabúnaðar og mannahalds“) er þar ekki gerð grein fyrir því í einstökum atriðum með hvaða hætti sparnaðurinn komi fram. Ráða má af athugasemdum með frumvarpinu að lítil tími hafi verið til stefnu frá því að dómstólaráð gerði tillögur um sparnað í rekstri héraðsdómstólanna fyrri hluta árs 2009 þar til frumvarpið var samið á vegum réttarfarsnefndar og lagt fyrir Alþingi um haustið sama ár.<sup>41</sup> Í skýrslu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins „Tillögur að styrkingu dómstóla til þess að mæta auknu álagi vegna efnahagshrunsins“ (nóv. 2010) er hins vegar fjallað stuttlega um þann ávinning sem fælist í sameiningu héraðsdómstólanna. Markmiðið samkvæmt skýrslunni er annars vegar betri nýting á mannafla dómstólanna og hins vegar fjárhagsleg hagræðing.

Betri nýting á mannafla dómstólanna byggir á því að við núverandi skipan búa héraðsdómstólarnir við mjög mismunandi mikið álag. Þótt erfitt geti verið að meta álag vegna mismunandi þyngdar mála er samkvæmt skýrslunni fjöldi mála á dómara mun meiri við þá fjóra dómstóla sem staðsettir eru á Suðurlandi, suðvesturhorninu og Vesturlandi en við hina sem staðsettir eru frá Vestfjörðum norður yfir til Austurlands. Hugsanlegt væri þannig að jafna álag á dómara með sameiningu dómstólanna og „fela reyndum héraðsdómurum á þeim stöðum þar sem álagið er minnst, fleiri mál“ (bls. 9). Einnig er bent á að héraðsdómarar á einmenningsdómstólum þurfi að sinna öllum tegundum mála þar sem reyni sjaldan á suma málaflokka, sem hafi „mikið óhagræði í starfi“ í för með sér.

Í skýrslunni kemur fram að fyrir liggir „gróft mat“ ráðuneytisins á rekstrarlegum ávinningi við sameiningu dómstólanna en nákvæmari kostnaðargreining verði lögð fram þegar málið verði lagt fram á nýjan leik. Þó er nefnt að með fækkun dómstjóra sparist 6 millj. kr. á ári og bakvaktir á tveimur stöðum á landinu í einum sameinuðum héraðsdómi spari 20 millj. kr. á ári.

---

<sup>41</sup> Í umsögn dómstólaráðs um frumvarpið dags. 1. des. 2009 kemur fram að dómsmálaráðherra hafi í lok júní falið réttarfarsnefnd að semja frumvarp til breytinga á lögnum og hafi því verki lokið fyrri hluta júlímánaðar. Sjá <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=100&dbnr=370&nefnd=a>

Í umsögn fjármálaráðuneytisins, sem fylgir frumvarpinu, kemur fram að ekki sé líklegt að lögfesting frumvarpsins leiði til beins sparnaðar „heldur gerir það auðveldara að hagræða í starfseminni og draga þar með úr kostnaði“. Þessi skoðun ráðuneytisins er þó ekki rökstudd sérstaklega. Sextán aðrir aðilar veittu umsögn um frumvarpið og voru skoðanir þeirra á efni þess misjafnar. Þótt stuðningur kæmi fram við ýmis markmið þess, svo sem um hagræðingu og jafnvel sameiningu dómstóla, voru önnur atriði gagnrýnd. Einkum var sjálfur undirbúningur frumvarpsins gagnrýndur, meðal annars fyrir skort á rannsókn og samráði. Þá komu fram talsverðar efasemdir um að sparnaðarmarkmið frumvarpsins næðust, enda eru þau lítt útfærð í tillögunni. Loks lýstu ýmsir áhyggjum af fækkun dómstóla og áhrifum hennar á aðgengi að þjónustu þeirra og byggðapróun í landinu.<sup>42</sup>

Meðal þess sem flækir allt mat á áhrifum tillögunnar um sameiningu héraðsdómstólanna er að ekki er að finna í opinberum gögnum neina útfærslu á henni varðandi stjórnslu dómstólaráðs og héraðsdóms. Án slíkrar útfærslu er hæpið að leggja mat á þann sparnað sem hugsanlega mætti ná fram í stjórnslu, húsnæði, tækjabúnaði og mannahaldi. Ólíklegt virðist að öflug stjórnslu á héraðsdómstiginu verði til með þeim hætti að hluti almennrar stjórnslu fari fram á vegum sameinaðs héraðsdómstóls og hluti á vegum dómstólaráðs. Hugmyndin um sameiningu héraðsdómstólanna kallar þannig, eins og hugmyndin um millidómstig, á vinnu við endurskoðun á stjórnslu dómskerfisins. Slík vinna er reyndar boðuð í tillögum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, sem vísað er í að framan.<sup>43</sup>

### 6.3 Fjölgun dómara

Á meðan hvorki millidómstig né sameining héraðsdómstóla hafa hlotið afgreiðslu hefur megináherslan í stefnumótun varðandi dómstólana í framkvæmd verið á fjölgun dómara. Þannig hefur héraðsdómurum, eftir efnahagshrun, verið fjölgað tímabundið úr 38 í 48 og hæstaréttardómurum úr 9 í 12. Reyndar hefur kjararáð einnig brugðist við auknu álagi á dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur og Hæstarétt með því að greiða þeim sérstakt tímabundið álag á laun.<sup>44</sup>

Þótt fjölgun dómara sé að mörgu leyti eðlilegt viðbragð við auknu álagi á dómstólana kann það að flækja viðleitni til víðtækari skipulagsbreytinga í dómskerfinu. Fjölgunin bindur fjármagn til ákveðins tíma og fjölgar í reynd þeim álitaeftum sem við er að glíma, til dæmis við ákvörðun um millidómstig.

<sup>42</sup> Umsagnirnar er að finna á slóðinni <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=138&mnr=100>

<sup>43</sup> Sbr. Tillögur að styrkingu dómstóla ... bls. 9.

<sup>44</sup> Sbr. úrskurður kjararáðs frá 4. feb. 2011, heimasíða kjararáðs <http://www.kjararad.is/media/urskurdir/2011.3.001.Dommarar.pdf>

## 7 Einstök stjórnsluverkefni

Í þessum hluta skýrslunnar er birt greining á stjórnsluverkefnum sem tengjast dómstólunum eins og starfsfólk þeirra eða skyldra stofnana upplifir þau. Heimildagrunnurinn byggir á fimm viðtölum við einstaklinga sem þekkja vel til starfa og stjórnslu dómstólanna, frá mismunandi sjónarhóli. Viðtölin tóku öll 50–60 mínútur. Þau voru hljóðrituð og skrifuð upp og eru um 120 bls. af texta í afriti. Viðmælendum var heitið trúnaði og því er ekki hægt að greina frá frekari upplýsingum um þá. Texti kann að bera þess merki að reynt er að gæta þess að ekki sé hægt að rekja ummæli til einstakra viðmælenda.

Stjórnslu dómstólanna er tvískipt, annars vegar almenn stjórnsluverkefni sem eru um margt hliðstæð því sem gerist hjá stofnunum framkvæmdarvaldsins, og hins vegar dómsverkefnið, sem er sérstaks eðlis. Í reynd tvinnast verkefnið saman á marga vegu, meðal annars vegna þess hve fagfólk (þ.e. dómáram) gegnir stóru hlutverki við almenna stjórnslu dómskerfisins. Framsetningin hér á eftir skiptist í undirkafla um stefnumótun, stjórnun, fjármál, hagræðingu, starfsmannamál og aðhald.

### 7.1 Stefnumótun

Þótt löggjafarvaldið gegni mikilvægu stefnumótunarhlutverki í lýðræðisríkjum er það engu að síður svo að undirbúningur stefnumótunar fer að mestu fram innan stjórnslunnar og byggir á þekkingu þess starfsfólks sem þar er til staðar. Stórt hlutverk dómara í stjórnslu sem tengist dómstólunum vekur spurningar um hvar frumkvæði og útfærsla á stefnumótun eigi að fara fram. Margir viðmælendanna bentu á að dómáram væru mjög uppteknir af dómshlutverkinu sjálfu, í þröngum skilningi, og áhugi á stjórnslu oft ekki mikill.

Þeir stjórnsluaðilar sem einkum koma að stefnumótun fyrir dómskerfið eru ráðuneytið og aðilar á þess vegum, annars vegar, og dómstólarnir, hins vegar, ekki síst dómstólaráð. Með dómstólalögunum 1998 voru veigamiklir þættir tengdir stjórnslu dómstólanna færðir úr ráðuneytinu. Eftir sem áður þarf ráðuneytið að koma að stefnumótun fyrir dómstólana, meðal annars hvað það varðar að á þess vegum fer fram undirbúningur stjórnarfrumvarpa sem snerta málaflökkinn.

Í viðtölunum má greina það viðhorf að þekking ráðuneytisins og áhugi hafi dvínað eftir setningu dómstólalaganna 1998. „Það er ... mín skoðun ... að ábyrgð ráðuneytisins á þessum málaflökki – það er að segja þverrandi ábyrgð ráðuneytisins á málaflöknum – hafi kannski haft í för með sér minni áhuga á málaflöknum. ... Dómstólar, eins og allir aðrir, þurfa öflugan málsvara gagnvart

fjárveitingavaldinu og gagnvart löggjafarvaldinu, og það er enginn annar málsvari á þeim vettvangi en dómssvaldið.“ Annar viðmælandi segir um hlutverk ráðuneytisins: „Það er stefnumótandi ef þú kýst að kalla það stefnumótun, en mér finnst þetta meira tilviljunarkennd vinnubrögð, viðbrögð við ástandi ...“

Á vegum ráðuneytisins starfar þó réttarfarsnefnd, sem hefur að ýmsu leyti óvenjulega stöðu í stjórnkerfinu. Hún hefur engin formleg völd og engar formlega reglur eru um tilnefningar í hana en „staðreyndin er sú að ráðherrar hafa nánast undantekningalaust lagt fyrir þessa nefnd nánast öll lagafrumvörp á sviði réttarfars og fáir ráðherrar hafa treyst sér til að ganga gegn þessari nefnd.“ Nefndin virðist gegna sérfræðilegu þjónustuhlutverki fyrir ráðuneytið og hafa mikil áhrif í krafti sérþekkingar sinnar.

Dómstólaráð gegnir einnig vissu stefnumótunarhlutverki. Staða þess er þó veikari en hliðstæðra skipulagsheilda annars staðar á Norðurlöndunum hvað það varðar að verkefni þess ná ekki til Hæstaréttar og það hefur á að skipa mjög fámennu starfslíði. „Þarna komum við svolítið að hæstaréttardómurinum sjálfum. Þeir sitja í réttarfarsnefnd og kæra sig ekkert um að einhverjir héraðsdómarar séu að vasast í málefnum Hæstaréttar. Þetta eru afleiðingar af þessu skrýtna fyrirkomulagi okkar, þessa ægivalds réttarfarsnefndar, að Dómstólaráð hefur ekkert með Hæstarétt að gera.“ Þetta dregur úr slagkrafti dómstólaráðs sem áhrifavalds við stefnumótun og mótvægis við ráðuneytið. „Upphaflega,“ er líka bent á, „var hugsunin að hafa einn héraðsdómstól árið 1998. Dómstólaráð eiginlega kom til sem svona hliðarsepi vegna þess að það tókst ekki að framfylgja þeirri hugmynd. Dómstólaráð varð til á síðustu stundu til að lappa upp á það þegar héraðsdómstólar urðu áfram átta.“

Dæmigerðu stefnumótunarferli í málefnum dómskerfisins er lýst svo: „Það kemur upp einhver vandi, það er einhver dómur í Hæstarétti eða dómur í mannréttindadómstólnum. Þá fer af stað einhvers konar ferli, ekki algerlega óskilgreint. Það getur byrjað með því að dómstólaráð, lögfræðingafélagið, lögmannafélagið sendir erindi til ráðuneytisins. Það eru haldnir fundir, eða eitthvað, eða þá að dómstjórinn í Reykjavík eða einhver ... tekur upp hjá sér að skrifa bréf til ráðuneytisins og þá er þetta erindi sent til réttarfarsnefndar og hugsanlega þeir beðnir um að gera tillögu að breytingum eða eitthvað slíkt, þannig að þetta fer á einhverju stigi í gegnum réttarfarsnefnd. ... Stundum gengur þetta nokkuð vel, en stundum er ekki pólitískur vilji fyrir þessu, þannig að þetta er svona undir hælinn lagt.“

Eitt helsta vandamál dómstólanna, samkvæmt einum viðmælanda, er að þá skortir stefnumótun og skýra sýn varðandi dómstólana í landinu. Það myndi styrkja þá mjög að hafa eina stjórnsýslu fyrir þá alla sem gæti komið með heildstæðum hætti að þessu verkefni.

## 7.2 Stjórnun

Viðmælendur virðast almennt þeirrar skoðunar að eitt dómstólaráð sem næði til beggja (eða allra) dómstiga myndi leysa margvíslegan vanda. „Ég sæi þetta fyrir mér þannig, ef þetta gengi allt eftir með einn sameinaðan héraðsdómstól, millidómstig og síðan Hæstarétt, að það væri ein stjórnslósla fyrir alla dómstóla hjá dómstólaráði, þannig að það væru bara forstöðumenn þessara stofnana (forstöðumaður héraðsdómstigsins, forstöðumaður millidómstigs og forstöðumaður Hæstaréttar) sem væru í raun að reka þessar stofnanir frá degi til dags, en stjórnslóslustigið væri í raun og veru hjá dómstólaráði. Það þyrfti þá að búa þannig um dómstólaráð að það gæti í raun sinnt þessu hlutverki sínu þannig að það gæti haft virkt eftirlit með stofnunum, forstöðumönnum og þá um leið stofnunum, og síðan markað einhverja stefnu til framtíðar.“

Sameiginlegt dómstólaráð myndi leysa ýmis hagnýt stjórnunarverkefni, svo sem varðandi samræmingu og sameiginlegar viðmiðunarreglur. „Það er slæmt þegar við erum að setja samræmingarreglur sem ná ekki yfir allt dómsskerfið.“ Önnur vandamál sem sameiginlegt dómstólaráð myndi taka á snerta starfsmanna-stefnu, þar á meðal endurmenntun fyrir dómara og aðra starfsmenn dómstólanna, sem Hæstiréttur myndi einnig geta notið góðs af. Slíkt dómstólaráð myndi einnig koma að úthlutun fjármuna á stofnanir, en að því marki sem slíkar ákvarðanir takmarkast af lögum um fjölda dómara og ákvörðunum kjararáðs þyrfti það ekki að vera sérstakt „áhyggjuefni fyrir Hæstarétt að vera eitthvað undir dómstólaráð kominn hvað varðar fjárúthlutun“. Hins vegar er bent á að huga þyrfti að samsetningu dómstólaráðs þannig að það gæti ekki bara sinnt stjórnunarlegu heldur einnig lýðræðislegu hlutverki sínu.<sup>45</sup>

Þróunarverkefni í stjórnslóslu virðast í vissum mæli hafa verið vanrækt í stjórnslóslu dómstólanna. Slíkum verkefnum hefur þó í nokkrum mæli verið sinnt við stærstu dómstólana, en hinir minni hafa engar forsendur til að taka þátt í slíku. Mikilvægt þróunarverkefni til að styrkja stjórnun við dómstólana tengist nýrri málaskrá. Hún yrði notuð til að halda utan um mál hjá einstökum dómurum og jafnframt stjórnslóslu sem dómstjórnin og yfirmenn geta notað til að stjórna álaginu, starfsemi dómstólanna og sinna eftirlitshlutverki sínu. „Við erum búin að vera í fjölda mörg ár á teikniborðinu með nýtt málaskrárkerfi fyrir alla dómstólana sem myndi vera bylting hjá okkur. Við búum við kerfi sem var í raun og veru hannað 1992 og hefur lítið verið uppdaterað síðan. Það er mjög öruggt, að því marki sem maður notar þetta, en það er hins vegar algerlega orðið gamli tíminn. ... Við teljum okkur nú vera á þeim stað að vera búin og það

---

<sup>45</sup> Samsetning ráðsins getur einnig skapað trúverðugleikavanda vegna þess verkefnis að skipta fjármunum milli dómstólanna.



skortir í raun og veru ekkert nema fjármunina. En á þessum tíma hafa fjármunir ekki verið til og við ekki getað fengið þetta.“ Annar viðmælandi bætir við: „Ég held að þetta sé gríðarlegt hagsmunamál okkar allra sem vinnum í þessu ... heildarkerfi, sem sagt ákærvalds, dómsvalds og svo eins lögmanna og fleiri. Þetta myndi létta málsmeðferðina gríðarlega.“

Rafrænar lausnir krefjast almennt vissrar lágmarksstærðar í stjórnýslu vegna kostnaðar við að þróa þær og halda þeim við. Vart er hægt að hugsa sér að rafræn stjórnýsla verði til nema á vegum eins miðlægs aðila í stjórnýslu dómstólanna.

### 7.3 Fjármál

Almennt er svigrúm stjórnýslunnar til áhrifa á fjármál dómstólanna takmarkað af lögum um fjölda dómara og fjölda héraðsdómstóla og ákvörðunum kjararáðs um launakjör þeirra. Vegna þess hve laun og húsnæði vega þungt í rekstri dómstólanna er svigrúm til breytinga lítið, nema lögum sé breytt. Hins vegar lúta fjármál dómstólanna svipuðum lögmálum og hjá hefðbundnum ríkisstofnunum, að öðru leyti en því að dómstólaráð í heild kemur fram fyrir hönd héraðsdómstólanna og skiptir fjármunum á milli þeirra. Fyrir þessu eru viss rök, eins og einn viðmælandinn bendir á: „Það er mikilvægt að dómstólarnir fái svolítið að vera í þessu sjálfir vegna þess að ráðherrar geta auðvitað í sjálfu sér, með fjárstýringu, haft óbein áhrif á það hvernig dómstólar haga sér. Þetta er mjög fjarlægt, en þegar dómsvaldið er annars vegar þarf þetta að vera alveg hafið yfir vafa. Að löggjafarvaldið, fjárveitingavaldið og ráðherrar geti ekki verið að stýra í gegnum peningaúthlutun. Óþekkur dómari úti á landi fær bara lægri fjárveitingar ef þar er eitthvað vesen.“

Engu að síður eru í fjárveitingaferlinu teknar mikilvægar ákvarðanir sem snerta hluti eins og fjölda aðstoðarmanna, húsnæði, tækjabúnað og fleira. Dómstólarnir gera tillögur til dómstólaráðs sem aftur fer til ráðuneytisins, en það ákveður síðan hvernig tekið er á tillögum í fjárlagafrumvarpi. Skiptar skoðanir eru á hversu vel samskiptin ganga í þessu kerfi. Sumir telja að þau gangi bærilega, þrátt fyrir erfitt árferði, en aðrir eru gagnrýnni:

„Við erum með úrelt tölvukerfi, sem sagt úreltar vélar sem eru í dag sjö ára og það liggur fyrir álit tölvusérfræðinga að þessar tölvur þoli ekki nýja málaskrá. ... Við fáum sundurliðun frá innanríkisráðuneytinu þar sem segir, þið verðið að hætta við þetta, þetta og þetta. Sem sagt, rekstrargrundvöllurinn hrynur. ... Framkvæmdarvaldið er komið með puttana í innanhússrekstur dómstólanna, segir „þetta er nú alger óþarfi“ án þess að þekkja innviðina og á hvaða rekstrargrundvelli dómstóllinn er í dag. ... Ef við hefðum verið með styrkari stöðir undir það hvernig reksturinn er hefðum við að mínu viti getað sýnt miklu skýrar fram á það hvernig við höfum undirbyggt þetta.“

## 7.4 Hagræðingarhugmyndir

Ýmsar hugmyndir hafa komið fram um hvernig nýta megi betur þá fjármuni sem lagðir eru í dómstólana. Sumar þeirra eru að vísu til komnar fyrir efnahagshrunið og byggja á fjölþættari rökstuðningi en einungis hagræðingu, eins og áður hefur komið fram. Það dregur hins vegar í sjálfu sér ekki úr gildi þeirra. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir fjórum slíkum hugmyndum, þ.e. tillögum sem lúta að sameiningu héraðsdómstólanna, millidómstigi, auknu hlutverki aðstoðarmanna og gjaldtöku.

### 7.4.1 a. Sameining héraðsdómstóla

Tillagan um sameiningu héraðsdómstólanna er ekki með öllu óumdeild, þótt flestir viðurkenni vissa annmarka núverandi kerfis. Eins eru skiptar skoðanir á því hvort einungis ætti að fækka dómstólunum eða sameina þá alla í einn. Ýmsir viðmælendur telja að ná mætti verulegri hagræðingu með sameiningu á héraðsdómstiginu og að „núverandi skipan með átta dómstóla sé alveg fráleit“. Hver dómstjóri sé í raun og veru „sjálfstæður og eiginlega ígildi ríkisstofnunar og við getum ekki gert neitt við þessu, þetta er lögbundið. Á meðan við búum við það – héraðsdómstjóra og einmenningsdómstóla úti á landi sem að í málafjölda eru að sinna miklu minna verki en dómarar á höfuðborgarsvæðinu og hafa kvartað undan því að þeir hafi lítið að gera - getum við illa hagrætt af því að kerfið er svo rígbundið og fast.“ Sameining dómstólanna myndi auðvelda jöfnun vinnuálags milli dómara.

Sumir hafa einnig áhyggjur af faglegrri stöðu dómara við einmenningsdómstólana, sem hafi litla möguleika á að sérhæfa sig og ekki eins góðan aðgang að ráðgjöf kollega eins og dómarar við stærri dómstóla. Á móti er bent á að oft starfi dómarar ekki nema í stuttan tíma í senn við einmenningsdómstólana og geti fengið sig flutta að vissum tíma liðnum til fjölmennari dómstóla. Slíkt vinni gegn einangrun þeirra og hugsanlegri stöðnun.

Þá telja sumir að kostnaðurinn við einmenningsdómstólana sé óeðlilega hár vegna bakvaktakerfis sem á að tryggja að dómarar við hvern dómstól séu aðgengilegir öðrum yfirvöldum. Aðrir telja hins vegar að breyta mætti bakvaktakerfinu án þess að ráðast í þá róttæku breytingu að leggja niður dómstóla.

Á móti hugmyndinni um sameiningu allra dómstólanna er nefnt að slíkt gæti skapað óheppilega miðstýringu dómstólanna og að fækkun þeirra gæti dregið úr aðgengi að dómstólunum. Gott aðgengi að dómstólum er mikilvægt jafnræðismál og getur haft mikilvæg áhrif á traustið sem þeir njóta. Hins vegar kunna að vera til lausnir þar sem starfsstöðvar, aukið hlutverk aðstoðarmanna og rafræn tækni kemur við sögu. Oftast eru einmenningsdómstólarnir nefndir sem dómstólar sem ekki þyrftu að vera sérstakar stofnanir, en einnig er bent á að

samgöngur á höfuðborgarsvæðinu og jafnvel út fyrir það réttlæti varla skiptingu svæðisins í mismunandi dómstóla.

## 7.4.2 b. Millidómstig

Hugmyndin um millidómstig gengur, eins og áður hefur komið fram, út á að taka upp beina sönnunarfærslu á áfrýjunarstigi og létta um leið álagi af Hæstarétti. Sú leið að fjölga hæstaréttardómurum hefur dregið úr áhuga sumra á millidómstigi, því þeir telja að þar sé um „trade-off“ að ræða. Aðrir telja að um þrjá valkosti sé að ræða hvað millidómstigið varðar.

Í fyrsta lagi óbreytt ástand, með tvö dómstig, en hæstaréttardómarar yrðu þó 12 til frambúðar og myndu taka skýrslur í sakamálum. „Þannig væru stærstu vandamálin leyst í þessu tveggja dómstiga kerfi hjá okkur – ekki öll, en þau stærstu.“

Í öðru lagi megi hugsa sér millidómstig eingöngu í sakamálum, „það leysir svona 80% af vandanum“. Þá þyrftu að vera að minnsta kosti níu hæstaréttardómarar og að lágmarki sex dómarar á millidómstigi, en héraðsdómarar gætu kannski aftur farið niður í 38-43. Þetta myndi fækka málum í Hæstarétti og draga úr vinnuálagi, en þýðir að vísu að við værum með tvenns konar dómskerfi.

Þriðja leiðin er síðan millidómstig bæði í sakamálum og einkamálum. „Þá erum við að tala um 15 dómara á millidómstigi (með bjartsýni eru þeir 12) - þá eru menn að tala um að Hæstiréttur sé bara færður niður á millidómstigið ... með sama málafjölda og núna plús að það yrði skýrslutaka á millidómstigi. Mun vandaðra dómskerfi, sem sagt alvöru endurskoðun á málum, en þá er spurning hvað við gerum við Hæstarétt. Þá þyrftum við að fækka dómurum þar niður í 5. Við myndum náttúrulega líka fækka héraðsdómrum aftur niður í 43 eða 38 eftir atvikum... Þá erum við komin með alvöru dómskerfi til frambúðar.“

Hugsanlegt er að einhverri hagræðingu mætti ná fram með leiðum tvö og þrjú, en spurningin er hversu langan tíma tæki að koma skipulagsbreytingu af þessu tagi í framkvæmd og hvort hún nægði til að mæta því tímabundna aukna álagi sem gert er ráð fyrir í störfum dómstólanna á allra næstu misserum. Líklegast er að hugmyndina um millidómstig þurfi að meta fyrst og fremst út frá faglegum kostum hennar frekar en gildi hennar við skammtíma hagræðingu í kjölfar efnahagshrunsins. Fari svo að komið verði á millidómstigi virðist hins vegar ljóst – eins og viðmælendur töldu almennt – að sameiginleg stjórnarsýsla myndi þjóna öllum stigum dómskerfisins.

## 7.4.3 c. Aðstoðarmenn

Almennt virðist vilji meðal dómara til að nýta starfskrafta aðstoðarmanna betur. Þeir gætu styrkt dómara í fræðilegri gagnaöflun, „rýnt í það sem lagt er fram,

skýrt fókusinn og dómariinn hefði einhvern til að hafa samræður við, e.t.v. tiltölulega nýútskrifaðan einstakling sem væri með fókusinn á allt það nýjasta og góður í gagnaöflun“. Hins vegar eru líka uppi hugmyndir um að auka heimildir aðstoðarmanna til að ljúka afgreiðslu einfaldari málefna. „Þetta hefur alltaf verið spyrnt saman við einhverjar aðrar tillögur og málin hafa stoppað út af einhverjum öðrum atriðum. Þetta er alveg sjálfsagt og er alls staðar á Norðurlöndunum. ... Mörg af þessum málum eru svo einföld að það getur hvaða lögfræðingur sem er dæmt.“ Í vissum tilvikum gætu aðstoðarmenn, sem störfuðu á ábyrgð dómstjóra, einnig gegnt hlutverki við rekstur starfstöðva á landsbyggðinni.

Forsenda fyrir því að aðstoðarmenn gegni síðarnefnda hlutverkinu er skýrari lagaleg skilgreining á hlutverki þeirra. Almenn gæti einnig reynst nauðsynlegt að styrkja aðstoðarmannahlutverkið hvað laun og starfsferil varðar. Með því að gera starfið veigameira yrði það eftirsóknarverðara fyrir lögfræðinga en sumir telja að nú sé starfið „ekki hátt skrifað“ og skili þeim sem því gegna ekki mikið áleiðis á sínum starfsferli. Ekki virðist hins vegar hafa farið fram kerfisbundin stefnumótun um þetta efni né þarfagreining. Einn viðmælandi nefnir að gagnlegt geti verið að fólk fái reynslu utan dómskerfisins áður en það tekur við dómastarfi. „Það er mjög mikið um að fólk komi til baka. Það gengur í gegnum fimm ára ferli, fer svo í eitthvað ráðuneyti, eitthvað í aðrar stofnanir, en mjög mikið af þessu fólki kemur síðan til baka í dómskerfið, þannig að þetta er svona ákveðinn þroskaferill líka. Það eru í sjálfu sér kostir að fólk vinni ekki bara í dómskerfinu – það var á tíma ... mikil einsleitni í þessu kerfi.“

#### **7.4.4 d. Gjaldtaka**

Gjaldtaka gæti verið ein aðferð við hagræðingu í dómskerfinu. Meginrökin fyrir gjaldtöku eru ekki þær sértekjur sem hún getur skapað, því almennt er heppilegra að fjármagna opinbera starfsemi með sköttum, heldur þau áhrif sem hún hefur á eftirspurn eftir þjónustu dómstólanna. Gjaldtaka getur dregið úr eftirspurn og þannig létt álagi af dómstólunum. Reyndar var lítið komið inn á þessa leið í viðtölunum, en einn viðmælandi hafði töluverðar efasemdir:

Hærrí dómsmálagjöld eru stórhættuleg vegna mikilvægis þess að almenningur hafi sæmilega greiða leið að réttlætinu. ... Ef við tökum svona blatant dæmi, ef dómsmálagjöld verða hækkuð svona í 30 þúsund kall eða 50 þúsund kall þá klippist neðan af þeim kröfum sem ... borgar sig að fara með í dóm. Hverjir græða á því? Jú, handrukkarar, þú ert að skapa tekjugrunn fyrir einhverja handrukpara. Um leið og þú færir eitthvað út úr kerfinu, þá kemur hliðarkerfi sem tekur við, eða það er svolítill hætta á því. Þetta er kannski svolítill svartsýnisspa, en þú mátt allavega ekki fara yfir einhver ósýnileg mörk.

Hvar, nákvæmlega, þessi mörk liggja er hins vegar óljóst og verður varla svarað nema að undangenginni frekari rannsókn.

## 7.5 Starfsmannamál

Starfsmannamál dómstólanna lúta meðal annars að ráðningum, kjaramálum og starfsþróun. Ráðningar dómara fara fram samkvæmt ákvæðum dómstólalaga sem breytt var 2010 í þá veru að gefa fimm manna hæfnisnefnd, þar sem tveir eru fulltrúar Hæstaréttar og einn dómstólaráðs, lykilhlutverk við skipun dómara. Skipanir dómara höfðu í sumum tilvikum verið umdeildar, en margir binda vonir við að ný skipan sem takmarkar heimildir ráðherra til að ganga gegn álitum hæfnisnefndar leiði til breytinga þar á. Það breytir ekki því að sumir viðmælenda höfðu áhyggjur af einsleitni dómarahópsins og að persónuleg tengsl innan hans gætu haft áhrif á ímynd hans og jafnvel starfshætti. Einn bendir á að ekkert kerfi sé fullkomið í þessu efni „og hættunar við núverandi kerfi eru t.d. þær að þetta verði enn einsleitari hópur og þeir séu bara valdir inn í hann sem þessari elítu geðjast að. Þótt fólk vilji hverfa frá þessari ráðherraspillingu, sko þá eru til fleiri tegundir af spillingu og það er þessi sérfræðingaspilling sem þekktist ... að bak við svona þennan sérfræðingshjúp sem menn bregða um sig þá er náttúrulega mjög þægilegt að misbeita valdi sínu.“ Annar bendir á að dómstólana skorti sýn á mannaflapörfina og samsetningu starfsmanna: „Hvernig viljum við að dómstólarnir séu mannaðir? Hvaða sýn höfum við á, hvernig menn við viljum fá til dómstóla, bæði þá ófaglærða og faglærða, hvernig köllum við þetta fólk að okkur, hvernig náum við í það, hvernig verðum við eftirsóttur vinnustaður? Við höfum engan vettvang til að vinna að þessu nema kannski ... sýn fárra einstaklinga.“

Starfsþróun er annað efni sem viðmælendum verður tíðrætt um. Þótt sumir dómara gangi inn í tengslanet sem er þeim stuðningur í starfi gildir það ekki um alla. Sumir rekast ekki vel í slíkum netum og hjá einmenningsdómstólunum er litlu slíku til að dreifa. Hugmyndir eru til staðar við stærri dómstóla um að fólk geti sótt sér handleiðslu og jafnvel utanaðkomandi aðstoð. Það er í vissum mæli hlutverk dómstjórnanna að fylgjast með dómurum og koma þeim til aðstoðar ef vart verður við kulnun í starfi, en eftirlitshlutverk þeirra virðist í reynd takmarkað (og á varla við hjá einmenningsdómstólunum).

Til er endurmenntunarsjóður dómara, sem þeir geta sótt í, en umgjörð hans virðist að ýmsu leyti óljós og engar skýrar kröfur eru samkvæmt einum viðmælenda gerðar um afrakstur: „Það er enginn afrakstur. Auðvitað eru einhverjir sem eru að skrifa og fara í rannsóknir, en það er enginn sem kallar eftir því og mér finnst skorta verulega á að það sé utanumhald og þá viðurkenning á þessari endurmenntun.“ Annar viðmælandi segir um þetta:

„Sumir hafa bara orðið dómáramur upp úr fermingu, eins og við segjum héra, og svo bara sitja menn í sínum turni og dæma þangað til þeir fara á eftirlaun.“

Engin sérstök hvatakerfi virðast til staðar í dómstólunum til að bæta frammi-stöðu starfsfólks og dómara og framakerfi þeirra eru ekki með þeim hætti að þau stuðli að slíku með markvissum hætti. Þótt mjög afmarkaðar framabrautir geti að vísu stuðlað að einangrun og stöðnun væri ástæða fyrir dómstólana til að huga að því hvort og í hvaða mæli þyrfti að örva starfsmenn þeirra til að skara fram úr í sínu starfi.

Forystuhlutverk í stjórnun dómstóla og dómstólaráðs eru í höndum dómara sem kosnir hafa verið til starfans af kollegum sínum. Oft eru valdir til slíkra starfa þeir sem taldir eru faglega sterkir, en kunningjatengsl og vinátta geta einnig komið við sögu. Valið er í forystuhlutverkin til takmarkaðs tíma í senn sem getur komið niður á hæfni stjórnenda, vegna þess að það tekur tíma að ná tökum á stjórnunarstörfum. Ekki er valið í stjórnunarstörfin á grundvelli sókna eða mats á hæfni og engin krafa er gerð um þekkingu á stjórnun. Þótt við þessu sé e.t.v. lítið að gera innan ramma núverandi kerfis gæti verið ástæða til að huga að því – ef skipulag dómstólanna er endurskoðað – að greina meira á milli hlutverka þar sem einkum reynir á faglega hæfni dómara og hlutverka þar sem reynir á stjórnunarhæfni.

## 7.6 Aðhald

Dómstólarnir búa bæði við innra aðhald og ytra aðhald. Innra aðhaldið er það sem þeir búa við af hálfu dómstjóra og dómstólaráðs (eða forseta Hæstaréttar). Sjálfstæði dómara um meðferð dómsverkefnisins setur aðhaldi að sjálfstöðu skorður. Hlutverk dómstjóra og dómstólaráðs er hins vegar að því leyti líkt hlutverki forstöðumanns eða stjórnar stofnunar að þeim ber að sjá svo um að starfsemin gangi eðlilega fyrir sig, t.d. varðandi ástundun og afköst. „Dómáramur eru ofsalega mikið eyland, hver og einn. Þeir eiga að vera sjálfstæðir og eru það. Það er allt í góðu lagi þangað til þeir hætta að klára málin sín. ... Það eru dæmi um að dómáramur raunverulega dragi allt of lengi að dæma mál og þurfi að endurupptaka þau, og svo heyrast kannski ekki frá þeim í marga mánuði. Þarna eiga dómstjórnarnir að koma inn og hjálpa dómurinum. ... Þessu er samt þröngur stakkur skorinn. Dómstjórinn má t.d. ekki taka af dómara mál sem honum hefur verið úthlutað, því það gæti vakið tortryggni – dómstjórinn hafi myndað sér skoðun og tekur af honum málið. Þetta er viðkvæmt. Hins vegar ef hann hefur ekki dæmt í málinu í 2-3 ár þá verður hann að gera það.“

Dómstólaráð gegnir síðan eftirlitshlutverki með dómstjórum. Einn vandi þessa kerfis, sem hugsanlega bitnar á eftirlitshlutverkinu, er að dómstjórar og meðlimir dómstólaráðs eru að mestu leyti valdir af kollegum sínum. Þeir hafa

það hlutverk að hafa eftirlit með sjálfum sér og kollegum sínum. „Ég kaus þig nú í þetta“ kann að vera sagt, eins og einn viðmælandinn bendir á og „rotering“, eins og í Hæstarétti, getur þýtt að „þú ert núna forseti réttarins en þú verður orðinn undirmaður forsetans bara eftir ár, og það er eins gott að stíga létt til jarðar.“ Hættan er sú að óþægilegar ákvarðanir séu ekki teknar. Dómstólarnir eru ekki einsdæmi í þessu efni – hliðstæð vandamál koma upp annars staðar þar sem fagræði tíðkast í opinberri stjórnsýslu.

Ytra aðhald með dómstólunum felst meðal annars í því að niðurstöðum héraðsdómstólanna má áfrýja til Hæstaréttar og „Mannréttinda-dómstóllinn er auðvitað Hæstarétti svolítið aðhald og mikilvægt að það er mjög vont ef einhver fer að fá á tilfinninguna að hann sé ósnertanlegur“. Ráðuneytið gegnir einnig vissu aðhaldshlutverki með stjórnsýslu dómstólanna, þótt það hafi að vísu minnkað mikið, eins og fram hefur komið. Á vegum ráðuneytisins starfar nefnd um dómaraströf, skipuð einum fulltrúa samkvæmt tilnefningu Dómarafélags Íslands, einum tilnefndum af Lagadeild Háskóla Íslands og einum skipuðum af ráðherra án tilnefningar. Nefndin tekur við kvörtunum yfir störfum dómara „sem ekki eiga heima inni í málunum sjálfum eða varða ekki niðurstöðurnar. Það getur verið alls konar, fólk telur að dómari hafi gert á hlut þeirra með einhverjum hætti - reyndar stundum svolítið furðuleg mál.“ Þótt ekki komi mörg mál fyrir nefndina á ári hverju telur einn viðmælandinn annmarka á þessu ferli að „dómstjórnarnir hafa enga sýn á það hvað verður um þau mál eða hvaða athugasemdir koma. Það er einhver utanaðkomandi aðili á vegum ráðherra sem hefur eftirlit með störfum dómara, en dómstjórnin sem er í rauninni æðsti stjórnandi dómstólsins, hefur enga innsýn í hverjir hafa fengið athugasemd og á hvaða forsendum.“

Hluti af aðhaldinu með dómsvaldinu er almenningsálitið, sem getur haft áhrif á lýðræðislega kjörin stjórnvöld í málefnum dómstólanna. Ýmsir viðmælendur hafa af því áhyggjur að dómstólar njóti ekki meira trausts meðal almennings en raun ber vitni. Í því efni hafa verið rædd ýmis viðbrögð, þar á meðal ráðning upplýsingafulltrúa og gerð heimilæfnis um dómstólana. Sumir telja jafnvel að dómaraströf ættu að vera virkari í opinberri umræðu um dómstólana, en ekki bara „tala í gegnum dóma sína“ eins og viðtekin skoðun er. Talsvert átak hefur verið gert í að gera efni um dómstólana aðgengilegra í gegnum heimasíður þeirra, en hugsanlega mætti ganga lengra í að gera störf þeirra og starfshætti sýnilegri fyrir almennig. Þátttaka dómara í deilum um störf þeirra getur hins vegar verið tvíþent. Dómaraströf hafa ekki endilega þjálfun í opinberri umræðu af því tagi sem til dæmis stjórn mála- eða fjölmiðlamenn hafa og gætu orðið illa úti í orrahríð fjölmiðlaumræðunnar. En hvað það varðar, eins og einn viðmælandinn bendir á, eru þeir reyndar ekkert öðruvísi en starfsmenn annarra stofnana og ráðuneyta.

## 8 Umræða

Í þessum lokakafla skýrslunnar eru dregnar ályktanir af efni hennar. Það er gert með fyrirvara um að flest þau atriði sem tekin eru til skoðunar þyrftu mun fyllri rannsóknar við. Því má allt eins líta á niðurstöðurnar sem atriði er gefa tilefni til frekari skoðunar en endanlega eða fastmótaða niðurstöðu. Þeirri aðferð er fylgt við framsetningu á umræðupunktunum að flokka þá sem styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri.

### 8.1 Styrkleikar

Helsti styrkur íslensku dómstólanna er að öllum líkindum sá mannaúður sem þeir búa yfir. Hjá dómstólunum starfar mikið af vel menntuðu og faglega hæfu fólki sem ber velfarnað dómstólanna fyrir brjósti og er vel meðvitað um mikilvægi þeirra í samfélaginu. Ekkert bendir til annars en að dómara séu heiðarlegir og leggi málefnalegar forsendur til grundvallar störfum sínum. Dómstólarnir virðast í flestum tilvikum sinna hlutverkum sínum á skilvirkan hátt, þótt þar kunní í stöku tilvikum að verða misbrestur á, og aðgengileiki þeirra virðist einnig viðunandi hvað varðar þætti eins og kostnað fyrir viðskiptavinum þeirra og fjarlægðir.

Sjálfstæði stjórnýslu dómstólanna hefur verið aukið hvað ýmsa hluti varðar, meðal annars varðandi ráðningar dómara. Ekkert bendir til að þeir verði fyrir óeðlilegum þrýstingi um hvernig þeir vinna dómsniðurstöður. Margir starfsmenn dómstólanna hafa hins vegar áhyggjur af að þeir njóti ekki nægilegs trausts í samfélaginu. Í alþjóðlegu sambengi er ekkert sem bendir til annars en að Ísland tilheyri þeim hópi ríkja þar sem dómstólarnir njóta hvað mests trausts, þótt þeir virðist að vísu eftirbátar norrænna dómstóla á því sviði. Áhyggjuefni er hins vegar að traustið virðist hafa minnkað.

Við stefnumótun í málefnum dómstólanna eru aukið sjálfstæði, faglegur styrkur og traust mikilvægar stoðir til að byggja á.

### 8.2 Veikleikar

Með dómstólalögnum frá 1998 urðu mikilvægar breytingar á stjórnýsluumhverfi dómstólanna sem þeir hafa ekki brugðist nægilega vel við. Stjórnýsla dómskerfisins var í meira mæli tekin úr ráðuneytinu og falin dómstólunum sjálfum. Með þessu minnkaði að öllum líkindum ábyrgð og stjórnýslugeta ráðuneytisins í málefnum dómstólanna og hugsanlega áhugi þess



einnig. Innan stjórnarráðsins hefur í nýlegum úttektum verið lögð aukin áhersla á getu ráðuneytanna til upplýsingavinnslu, stefnumótunar og samhæfðrar stjórn-sýslu.<sup>46</sup> Slík þróun þyrfti einnig að ná til dómstólanna. Vegna sérstöðu þeirra í stjórnkerfinu kalla þessi sjónarmið á öflugri stjórn-sýslu dómstólanna sjálfra og aukið hlutverk við stefnumótun og stjórnun.

Stjórn-sýsla dómstólanna er í meginatriðum veikburða og sundurlaus. Þannig skiptist sú stjórn-sýsla sem þjónar dómskerfinu á innanríkisráðuneytið, Hæstarétt, dómstólaráð og átta héraðsdómstóla, sem allir eru litlir vinnustaðir að dóm-stólnum í Reykjavík undanskildum. Svo dreifð stjórn-sýsla gerir bæði samhæf-ingu og þróun sérþekkingar erfitt fyrir og bitnar á nýsköpun og þróun innan dómskerfisins.

Veik stjórn-sýsla dómstólanna birtist meðal annars í eftirfarandi:

- Margir aðilar koma að stjórn-sýslu og samhæfing er af þeim sökum erfið. Stjórn-sýslueiningar dómskerfisins eru almennt of veikar faglega og fjárhagslega.
- Sú stjórn-sýsla sem byggir á kjarnastarfsfólki dómstólanna, þ.e. dómurum sjálfum, er mjög fyrirferðarmikil og viss tilhneiging til að vanmeta hlutverk almennrar stjórn-sýslu. Það getur leitt til þess að mikilvæg stjórn-sýsluverkefni séu vanrækt.
- Upplýsingavinnslu er ekki sinnt með nægilega kerfisbundnum hætti og grundvallarverkefni eins og þróun nýrrar málaskrár hefur verið vanrækt árum saman. Veikleikar upplýsingavinnslu innan dómstólanna gera þeim einnig erfitt fyrir að beita sér út á við fyrir framfaramálum sem snerta starfsemi þeirra og varðandi fjárhagstillögur.
- Veikleikar í upplýsingavinnslu dómstólanna bitna einnig á eftirlitshlutverkinu í stjórn-sýslu þeirra, þar á meðal að hægt sé að veita einstökum starfsmönnum þeirra eðlilegt aðhald um afköst og árangur.
- Nábyli kollegastjórn-sýslu, þar sem dómarar eru í forystuhlutverki, við almenna forystu og eftirlit í stjórn-sýslu er mikið. Það getur bitnað á forystu og eftirlitshlutverkinu, þar sem stjórnendur geta átt erfitt með að beita sér gagnvart kollegum sínum.
- Skortur á upplýsingagjöf út á við veikir dómstólana og dregur að öllum líkindum úr því trausti sem þeir njóta í samfélaginu.

---

<sup>46</sup> Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands 2010: Samhent stjórn-sýsla (Reykjavík: Forsætisráðuneytið) sem byggir m.a. á niðurstöðum Rannsóknarnefndar Alþingis og starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórn-sýslunnar við henni.

Veikar forsendur til stefnumótunar innan dómsskerfisins birtast meðal annars í eftirfarandi:

- Stefnumótunarvinna varðandi skipulag dómstólanna virðist ekki hafa verið unnin nægilega markvisst og þær tillögur sem komið hafa til umfjöllunar ekki verið skoðaðar í samhengi hver við aðra. Ákvarðanir, svo sem um fjölgun dómara, hafa verið teknar án þess að viðhlítandi skoðun hafi farið fram á samhengi þeirra við aðra valkosti um skipulag dómstólanna, svo sem um millidómstig, fækkun héraðsdómstóla eða auknið hlutverk aðstoðarmanna.
- Engin almenn starfsmannastefna virðist hafa verið unnin fyrir dómstólana, hvorki varðandi dómara sjálfa né annað starfsfólk. Brynt virðist að dómstólarnir bæti úr þessu, með mati á mannaflapörf, skoðun á því hvers konar starfsfólk þeir vilja laða til sín og viðeigandi aðgerðum til að ná markmiðum sem þeir vilja stefna að. Lítið virðist hugað að almennum hvötum til að fá fólk til að leggja sig fram í starfi eða þeim starfsbrautum sem því standa til boða. Þá virðist ekki unnið mikið kerfisbundið starf varðandi endurmenntun og endurnýjun í starfi, þótt vissum fjármunum sé í það varið.
- Einn angi af veikri innri stefnumótun dómstólanna birtist í umræðu um fjármál þeirra. Skortur á innri stefnumótun sem leiðbeinir um þróun fjárveitinga getur haft í för með sér að ráðuneytið verði í reynd mjög ráðandi um áherslur í innri stefnumótun, að minnsta kosti á niðurskurðartímum.

### 8.3 Ógnanir

Helsta ógnunin sem dómstólar standa frammi fyrir á Íslandi árið 2011 er krafan um sparnað í opinberum rekstri samhliða auknu álagi í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Krafan um sparnað ógnar ekki bara stjórnunarlegu sjálfstæði þeirra, með því að gefa fjárveitingavaldinu aukin tækifæri til inngripa, heldur einnig afköstum þeirra. Mikið álag á dómstólana getur stofnað faglegum gæðum þess starfs sem við þá er unnið í voða – þótt enn sem komið er séu að vísu engin merki um slíkt – og skaðað þá mikilvægu þjónustu sem þeir veita samfélaginu. Umræðan um millidómstig bendir til ákveðinna veikleika í meðferð mála fyrir íslenskum dómstólum, sem ástæða virðist til að taka alvarlega.

Krafan um sparnað getur einnig ógnað því sem í víðum skilningi má kalla „aðgengi“ að dómstólunum, ef það leiðir til lengri afgreiðslutíma, færri starfsstöðva, aukinnar gjaldtöku og verri upplýsingagjafir um starfsemi þeirra. Verra aðgengi að dómstólunum mun að öllum líkindum draga úr trausti almennings á þeim og þar með veikja það mikilvæga samfélagslega hlutverk sem þeir gegna.

## 8.4 Tækifæri

Gerjun er í málefnum dómskerfisins og meiri tækifæri til að huga að almennum sjónarmiðum um stefnumótun til framtíðar en oft áður. Hluti af þeim málefnum sem hljóta að koma til skoðunar er arfleifð eldri stefnumótunar, sem ekki tókst að ganga frá við setningu dómstólalaganna 1998 en önnur tengjast samfélagsþróuninni almennt og einkum hruninu 2008. Hugsanlegt er að taka á þeim málefnum sem upp hafa komið hverju fyrir sig, eins og gert hefur verið í vissum mæli með fjölgun dómara, en heppilegra væri að mörgu leyti að skoða hugmyndir um betri nýtingu fjármuna í samhengi við almennari málefni, svo sem fækkun héraðsdómstóla, millidómstig, aukið hlutverk aðstoðarmanna og öflugri stjórnýslu dómstólanna. Ástæða er til að vekja á því athygli að efling á stjórnýslu dómstólanna er mikilvægt málefni sem snertir getu þeirra til að sinna hlutverki sínu í samfélaginu ekki síður en önnur viðfangsefni sem hér eru nefnd.

Heildstæð lausn á ýmsum þeirra vandamála og ógnana sem dómstólarnir standa frammi fyrir gæti falist í þróun sjálfstæðrar dómstólastjórnýslu sem tæki yfir verkefni dómstólaráðs og þjónaði Hæstarétti, héraðsdómstól(um) og millidómstigi ef (eða þegar) það kemur til. Með því mætti greina betur á milli þeirrar almennu stjórnýslu sem að dómstólunum snýr og komið væri fyrir hjá dómstólastjórnýslunni og þeirrar faglegu stjórnýslu sem einkum lýtur að dómsverkefningu í þröngum skilningi og yrði áfram aðallega í höndum dómara.

Með slíkri lausn yrði að nokkru leyti komið til móts við kröfur um betri nýtingu fjármuna í dómskerfinu, því gera mætti ráð fyrir að því fjármagni sem varið er til stjórnýslu yrði betur varið. Hins vegar er rétt að hafa í huga að ekki er ástæða til hjartsýni um að mikla fjármuni megi spara í rekstri dómskerfisins, enda er þorri útgjaldanna launa- og húsnæðiskostnaður.

Í sameinaðri dómstólastjórnýslu væri hægt að sinna stórum hluta þeirra almennu stjórnýsluverkefna sem þörf er á fyrir mismunandi dómstig, hvort sem þau eru tvö eða þrjú, og slíkt myndi stuðla að hagkvæmni og faglegri stjórnýslu. Jafnframt myndi sameinuð stjórnýsla einfalda stjórnýslu héraðsdómstólanna, hvort sem þeir væru allir sameinaðir eða ekki, með því að taka yfir núverandi verkefni dómstólaráðs og að öllum líkindum töluverðan hluta þeirra verkefna sem nú er sinnt, eftir því sem tæk eru á, af stjórnýslu héraðsdómstólanna. Þá má gera ráð fyrir betri samnýtingu á starfskröftum dómstólanna, jafnt dómara sem aðstoðarmanna og annarra. Sameinuð dómstólastjórnýsla hefði betri forsendur til að undirbúa stefnumótun og áætlanagerð en sú brotakernda stjórnýsla sem nú er til staðar og gæti meðal annars stuðlað að framförum á sviði starfsmannamála og rafrænnar stjórnýslu.

Hvernig yfirstjórn sameiginlegrar dómstólastjórnýslu yrði best háttáð er ekki hægt að útkljá í þessari skýrslu, en eðlilegt væri að líta til hinna

Norðurlandanna í því efni, sem reynslu hafa af slíku fyrirkomulagi. Eins er óvíst hvernig best yrði tekið á einstökum úrlausnarefnum, svo sem húsnæðismálum og rekstri starfstöðva á landsbyggðinni. Hvað síðarnefnda vandamálið varðar gæti hins vegar verið að rafrænar lausnir og aukin hlutverk aðstoðarmanna gætu auðveldað það verkefni að tryggja gott aðgengi landsbyggðarfólks að þjónustu dómstólanna innan ramma heildstæðari stjórnslu þeirra.

Það er niðurstaða skýrsluhöfundar að brýnt sé að skoða á heildstæðan hátt þróun dómskerfisins á næstu árum með tilliti til þess hvernig best megi styrkja stjórnslu þess. Þar þarf að huga sérstaklega að hinu mikilvæga hlutverki dómstólaráðs við frumkvæði og útfærslu á stefnumótun, samhæfingu í stjórnslu og eftirlit. Eðlilegt væri að dómstólaráð fengi ráðuneytið til liðs við sig í þeirri vinnu og aðra þá aðila sem málið varðar sérstaklega.