

Tillaga til þingsályktunar

um aðstoðarmenn dómara.

Flm.: Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir, Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir,
Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að undirbúa frumvarp til laga þar sem kveðið verði skýrt á um hlutverk aðstoðarmanna dómara. Markmið lagasetningarinnar verði m.a. að:

- samræma skylduþjálfun,
- kveða á um hagsmunaskráningu,
- samræma hlutverk aðstoðarmanna milli héraðsdóma.

Frumvarp þessa efnis verði lagt fyrir Alþingi eigi síðar en á vorþingi 2023.

Jafnframt ályktar Alþingi að fela innanríkisráðherra að tryggja skráningu og utanumhald dóma sem aðstoðarmenn dómara kveða upp og hafa kveðið upp í sakamálum þar sem refsing er þyngri en eins árs óskilorðsbundið fangelsi.

Þá ályktar Alþingi að fela innanríkisráðherra að tryggja að fyrirkomulag um aðstoðarmenn dómara sé í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins, sérstaklega mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var áður flutt á 151. löggjafarþingi (721. mál) en náði ekki fram að ganga. Tillagan er því lögð fram að nýju óbreytt. Tilefni tillögu þessarar er svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn á 151. löggjafarþingi (450. mál). Svar ráðherra gefur óljósa mynd af því hvaða reglur gilda um störf aðstoðarmanna dómara, hvernig þjálfun þeirra er háttað og hvort hagsmunaskráning er tiltæk ásamt því hvort haldið er utan um tölfraedi mála sem aðstoðarmenn dómara koma að. Með tillögu þessari er lagt til að innanríkisráðherra verði falið að undirbúa lagafrumvarp þar sem kveðið er á um skýrara regluverk um aðstoðarmenn dómara, samræmda skylduþjálfun og hlutverk þeirra í héraðsdómum landsins og að komið verði á hagsmunaskráningu.

Niðurstöður rannsóknar, sem varð að lokaritgerð í meistaranámi í lögfræði við Háskólann á Bifröst og hafði það meginmarkmið að skoða réttarstöðu aðstoðarmanna héraðsdómara og vald þeirra við úrlausn og meðferð dómsmála, leiddu í ljós að breytinga væri þörf og skýrari reglur þyrfti um störf aðstoðarmanna dómara. Eftirfarandi eru niðurstöður fyrrgreindrar rannsóknar, með leyfi höfundar.

Einn mikilvægasti þáttur réttarríkisins er það valdajafnvægi sem á að ríkja á milli mismunandi þátta ríkisvaldsins. Á Íslandi byggist þrískipting ríkisvaldsins á því að löggjafar-, framkvæmdar- og dómsvald séu þrjár greinar ríkisvaldsins og óháðar hver annarri. Eins og með þingmenn, sem fulltrúa löggjafarvaldsins, og ráðherra, sem fulltrúa framkvæmdarvaldsins, eru gerðar miklar kröfur til þeirra sem fara með dómsvald og skal meðferð þess ákveðin með lögum samkvæmt stjórnarskránni.

Þrátt fyrir að túlka megi stjórnarskrána svo að eingöngu embættisdómarar megi annast dómsýslu, þá er það ekki svo þegar nánar er skoðað. Fræðimenn hafa verið nokkuð sammála um það að aðrir en embættisdómarar geti farið með dómsvald í vissum tilfellum. Að þessu leyti stendur það ekki í vegi fyrir því að aðstoðarmenn dómara fari með dómsvald í takmörkuðum mæli, en þó verður að túlka það þröngt, enda undantekning frá meginreglu.

Lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrárbreytingarnar 1995 hafa þó haft mikil áhrif á stöðu aðstoðarmanna dómara í íslenskum rétti. Sérstaklega hefur verið litið til 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu varðandi sjálfstæði og óhlutdrægni dómstóla og reglunnar um málshraða, sbr. einnig 70. gr. stjórnarskrárinnar. Þessi grundvallarregla mannréttindasáttmála Evrópu telst til grundvallarmannréttinda. Helsta þrætuefnið varðandi aðstoðarmenn dómara hefur verið hvort þeir uppfylli skilyrðin um sjálfstæði og óhlutdrægni. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að það er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að aðstæður séu þannig huglægt séð, heldur þarf einnig að horfa á þetta frá hlutlægu sjónarhorni, en í því felst m.a. að ásýnd réttarkerfisins þarf að vera þannig að enginn vafi leiki á sjálfstæði eða óhlutdrægni þess, óháð huglægri afstöðu einstakra dómara. Helsti tilgangurinn með aðstoðarmönnum dómara er að tryggja skilvirkari meðferð mála og auka málshraða í samræmi við áskilnað 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu geta haft mikil áhrif á niðurstöðu íslenskra dómstóla í málum. Þó er ekki ljóst hver staða þeirra er í íslenskum rétti, en að minnsta kosti hafa dómar Mannréttindadómstóls Evrópu áhrif sem lögskýringargögn og jafnvel sem réttarheimildir, að mati fræðimanna.

Staða aðstoðarmanns dómara, áður dómarafulltrúa, hefur verið hluti af íslensku réttarfari í langan tíma. Á þessu tímabili hefur margt breyst og má í raun segja að með breytingu á hlutverki aðstoðarmanna árið 2012 hafi staða þeirra styrkst og nálgast mjög stöðu dómarafulltrúa fyrir árið 1998. Til þess að átta sig á stöðu aðstoðarmanna dómara nú er mjög mikilvægt að horfa á hana í sögulegu samhengi. Það má í raun segja að hún skiptist í þrjú tímabil. Fyrsta tímabilið er frá upphafi 20. aldar til 1990–1992, þ.e. fram að Hrd. 1990, bls. 2, og lögum nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði. Á því tímabili var lagaumhverfið töluvert frábrugðið og mörk á milli framkvæmdarvalds og dómsvalds frekar óljós. Það var í raun ekki fyrr en undir lok níunda áratugarins að það fór að breytast. Þar spiluðu inn í mörg atriði, m.a. breytingar á réttarfari, aukin áhrif mannréttinda í íslenskum rétti, breyttar þjóðfélagsaðstæður o.fl.

Á öðru tímabilinu, frá 1990–1992 til 1998, má segja að mikill ólgusjór hafi verið í kringum starf þáverandi dómarafulltrúa. Í kjölfar gildistöku aðskilnaðarlaganna var ætlun löggjafans að breyta stöðu dómarafulltrúa í eins konar lærlingsstöðu, þ.e. þjálfun fyrir dómstörf. Sú ætlun löggjafans fór ekki eins og ætlast var til og fljótlega kom í ljós að í raun var engin breyting gerð á störfum dómarafulltrúa með gildistöku aðskilnaðarlaganna. Með Hrd. 1995, bls. 1444, urðu tímamót hvað varðar stöðu dómarafulltrúa í íslenskri löggjöf. Talið var að þáverandi fyrirkomulag um stöðu dómarafulltrúa uppfyllti ekki skilyrði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Í kjölfarið má segja að staða dómarafulltrúa hafi verið óljós, enda brást löggjafinn fljótt við og setti lög til að bregðast við dómnum og höfðu þau tekið gildi nokkrum dögum eftir dóminn. Lagabreytingin virkaði ekki sem skyldi og fljótlega tóku að koma ýmis mál, tengd dómarafulltrúum, til kasta Hæstaréttar. Eins og sjá má af dómum Hæstaréttar í þessum málum var þetta síður en svo óumdeilt innan réttarins og oft og tíðum var rétturinn klofinn í afstöðu sinni. Með gildistöku dómstólalaganna árið 1998 urðu síðan önnur þáttaskil.

Einn af lykilþáttum dómstólalaganna árið 1998 var stofnun dómstólaráðs, sem annast stjórnarsýslu dómstólanna. Með þessari breytingu var stigið stórt skref í að minnka áhrif framkvæmdarvaldsins gagnvart dómsvaldinu, enda hafði eldra fyrirkomulag sætt töluverðri gagnrýni. Annað atriði dómstólalaganna var að búa til starfsheitið aðstoðarmaður dómara og á sama tíma að fella burt starfsheitið dómarafulltrúi. Jafnframt var gerð sú breyting að aðstoðarmenn dómara máttu ekki annast dómsýslu, en áttu fyrst og fremst að vera dómurum til aðstoðar við undirbúning, skipulag og rannsóknarvinnu. Þetta fór þó ekki alveg svo, enda fóru aðstoðarmenn fljótlega að sinna reglulegum þinghöldum og kom þetta m.a. til kasta Hæstaréttar þar sem málum var vísað aftur í hérað vegna mistaka og heimildabrests aðstoðarmanna dómara.

Á Alþingi varð umræða um þetta fyrirkomulag og nokkrum sinnum lagðar til breytingar, en það var síðan árið 2012 sem breytingar voru gerðar á hlutverki aðstoðarmanna dómara. Með breytingunni 2012 fengu þeir víðtækara hlutverk og máttu m.a. annast þinghöld í einkamálum og sakamálum að vissum skilyrðum uppfylltum. Ekki skapaðist mikil umræða um þetta og í raun fór breytingin hljóðlega í gegnum Alþingi. Síðan þá hafa aðstoðarmenn dómara unnið á þessum grundvelli. Í þessu sambandi má þó nefna að með gildistöku laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, eru gerðar þær breytingar frá fyrri lögum að nú má fara með mál sem játningarmál óháð refsiramma, sbr. 164. gr. laganna. Í 125. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, var heimildin til að fara með mál sem játningarmál afmörkuð við mál sem vörðuðu ekki meira en átta ára fangelsisrefsingu. Því var ekkert því til fyrirstöðu að aðstoðarmenn dómara myndu jafnvel dæma um refsingu í alvarlegum líkamsmeiðingarmálum, svo framarlega að farið væri með málið skv. 164. gr. laga nr. 88/2008. Þrátt fyrir að núverandi fyrirkomulag sé í samræmi við lágmarkskröfur stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu er vert að skoða nokkur atriði nánar.

Af skrifum fræðimanna og dómum Hæstaréttar má ráða að kenningin um breytilega skýringu stjórnarskrár sé að ryðja sér til rúms. Það getur leitt til þess að núverandi fyrirkomulag gæti hugsanlega ekki uppfyllt nútímakröfur og ljóst er að áhrif úrlausna Mannréttindadómstóls Evrópu hafa vaxandi áhrif hér á landi. Víða erlendis hefur farið fram endurskoðun á skipulagi dómstóla og er rétt að víkja nánar að því. Í Noregi og Danmörku má segja að stjórnarskrárbundin vernd sé í grunnatriðum sambærileg við Ísland hvað varðar sjálfstæði dómara og aðstoðarmanna dómara, þó að hugsanlega sé gengið lengra í þeirri vernd, t.d. í Danmörku. Þá er sameiginlegt með þessum tveimur löndum að sérstök menntun og þjálfun er grundvöllur þess að starfa sem aðstoðarmaður dómara í þeim, umfram fullnaðarpróf í lögfræði.

Í Noregi er þessu skipt upp í mismunandi heimildir til dómsýslu eftir reynslu og í Danmörku þurfa aðstoðarmenn dómara að standast próf á grundvelli undanfarandi þriggja ára náms. Í Noregi er stjórnarsýsla þessara mála einnig gagnsæ og auðvelt að fá innsýn í störf og hlutverk dómarafulltrúa. Flest önnur lönd Evrópu virðast hafa aðstoðarmenn dómara í sínum réttarkerfum og í raun hefur verið rætt um að útbúa stöðu evrópsks aðstoðarmanns dómara sem byggðist á samræmdum skilyrðum.

Það er einnig mikilvægt að horfa á umgjörð um stöðu dómarafulltrúa í víðara samhengi, t.d. með því að líta til skýrslna sem unnar eru á alþjóðlegum vettvangi og skrifa erlendra fræðimanna. Með auknu álagi á dómstóla þarf að bregðast við með því að dreifa álagi á dómara og auðvelda meðferð mála til að tryggja viðunandi málshraða. Stór þáttur í því er að deila verkefnum dómara til annarra, sér í lagi aðstoðarmanna dómara. Þetta má þó ekki vera á kostnað sjálfstæðis dómsvaldsins. Hagkvæmnisnálgun á rekstur dómstóla getur sett þetta sjálfstæði í hættu ef það er ekki skoðað í stærra samhengi. Á vettvangi European Union of

Rechtspfleger (E.U.R.) og Consultative Council of European Judges hefur verið unnin mikil vinna við að skilgreina stöðu og hlutverk aðstoðarmanna dómara í alþjóðlegu samhengi. Þessi vinna hefur m.a. falist í samanburðarrannsóknnum á milli landa og með því að setja fram álit og tillögur að gagnsæju fyrirkomulagi aðstoðarmanna dómara sem uppfylla skilyrði MSE og annarra alþjóðlegra skuldbindinga.

Helstu niðurstöður European Union of Rechtspfleger (E.U.R.) og Consultative Council of European Judges eru eftirfarandi:

- Að tryggja sjálfstæði aðstoðarmanna dómara rækilega í lögum og jafnvel í stjórnarskrá. Þannig sé stuðlað að auknu trausti á vinnu þeirra, enda njóti þeir þá sömu verndar og dómara.
- Að líta ekki á aðstoðarmenn dómara sem staðgengla dómara, né ódýrari valkost en dómara, heldur séu þeir sjálfstæð viðbót við dómskerfið til að auka skilvirkni þess.
- Að skilgreina verkefni þeirra skýrt í lögum til að tryggja gagnsæi og öryggi.
- Að fylgjast með því að fyrirkomulag aðstoðarmanna dómara sé skilvirkt, t.d. með því að greina framlag þeirra til skilvirkni dómskerfisins og gera úrbætur ef þörf er á.
- Að tryggja að aðstoðarmenn dómara hafi fengið grunnþjálfun sem miðar að því hlutverki sem þeim er úthlutað í lögum, áður en þeir hefja störf.
- Að afmarka skýrt og opinberlega ráðningarsamband, ráðningarkjör, siðareglur o.fl. til að tryggja gagnsæi og sjálfstæði dómstóla.¹

Það er mikilvægt að innanríkisráðherra setji skýrari ramma utan um störf aðstoðarmanna dómara með tilliti til alls þess sem að framan greinir, að öðru leyti er vísað til svars ráðherra við fyrirspurn í 450. máli á 151. löggjafarþingi. Hér er um að ræða mál sem varðar réttaröryggi borgaranna og því er mikilvægt að hlutverk og regluverk um aðstoðarmenn dómara sé skýrt í íslenskum lögum. Er því lagt til að ráðherra leggi fram frumvarp til breytinga á viðeigandi lögum til að tryggja framangreint á vorþingi 2023.

¹ Árdís Rut Hlífardóttir, Réttarstaða aðstoðarmanna héraðsdómara og vald við úrlausn og meðferð dómsmála 2020.