



Sameining héraðsdómstóla

Skýrsla starfshóps dómsmálaráðherra

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Sameining héraðsdómstóla

Desember 2022

Umbrot og textavinnsla:

Dómsmálaráðuneytið/Starfshópur um sameiningu héraðsdómstóla ásamt starfsmönnum

©2022 Dómsmálaráðuneytið

ISBN [Færa inn ISBN-númer]

Efnisyfirlit

Útdráttur	6
1. Inngangur	9
2. Héraðsdómstólar í 30 ár	11
2.1 Fjöldi dómstóla og dómara fyrir aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði 1992	11
2.2 Aðskilnaðurinn 1992	11
2.3 Dómstólalög nr. 15/1998 og tilkoma dómstólaráðs árið 1998	11
2.4 Frumvarp dómsmálaráðherra árið 2009 um sameiningu héraðsdómstólanna	13
2.5 Ný lög um dómstóla nr. 50/2016 og stofnun dómstólasýslunnar 1. janúar 2018	15
2.6 Skýrsla Ríkisendurskoðunar í apríl 2020	15
2.7 Breytingar á stofnunum innan stjórnarsýslunnar	16
3. Norrænn samanburður	18
4. Mannauður og verkefni héraðsdómstóla	20
4.1 Verkefni við úrlausn dómsmála	21
4.2 Verkefni við stjórnun og rekstur	26
4.2.1 Hlutverk dómstólasýslunnar varðandi stjórnun og rekstur	27
4.2.2 Hlutverk dómstjóra sem forstöðumanna héraðsdómstólanna	28
5. Ávinningur og áskoranir	32
5.1 Ávinningur	32
5.1.1 Einfaldari og skilvirkari stjórnarsýsla	32
5.1.2 Betri samræmi í verklagi	33
5.1.3 Styrking starfsstöðva héraðsdóms á landsbyggðinni	34
5.1.4 Betri þjónusta við borgarana	34
5.1.5 Mannauður héraðsdómstólanna nýtist betur	34
5.1.6 Fjárveitingar til héraðsdómstigsins munu nýtast betur	35
5.1.7 Búið í haginn fyrir stafræna umbreytingu dómstólanna	37
5.2 Áskoranir	38
5.2.1 Talsverðar lagabreytingar á lögum um dómstóla, lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála svo og sérlögum á sviði réttarfars.	38
5.2.2 Möguleg andstaða á landsbyggðinni vegna ótta um skerta þjónustu og að loforð um flutning starfa út á land kunni að verða svikin	38

5.2.3 Mögulega erfiðara að fá dómara á starfsstöðvar á landsbyggðinni	39
5.2.4 Mögulegar breytingar á tekjum starfsmanna héraðsdómstólanna	40
5.2.5 Mögulegar breytingar á tekjum sveitarfélaga	40
5.2.6 Einskíptiskostnaður af breytingunum	41
6. Helstu breytingartillögur	43
6.1 Almennt um þörf á breytingum	43
6.2 Fjöldi héraðsdómstóla og starfsstöðva	44
6.2.1 Óbreytt fyrirkomulag – átta héraðsdómstólar með átta starfsstöðvar	44
6.2.2 Fækkun héraðsdómstóla og starfsstöðva	45
6.2.3 Einn héraðsdómstóll með eina starfsstöð	45
6.2.4 Einn héraðsdómstóll með átta lögbundnar starfsstöðvar og lögbundnum lágmarksfjölda starfsmanna á hverri starfsstöð	46
6.3 Breytingar á yfirstjórn og samsetningu mannauðs héraðsdómstólanna	47
6.3.1 Tillögur um breytingar á yfirstjórn	47
6.3.2 Tillögur um að embætti skrifstofustjóra Héraðsdóms verði lögbundið	48
6.3.3 Ákvörðunarvald um fjölda héraðsdómara á hverri starfsstöð, fardómara og flutning héraðsdómara á milli starfsstöðva	48
6.3.4 Breytingar á ákvörðunarvaldi um fjölda annarra starfsmanna en héraðsdómara á hverri starfsstöð	49
6.3.5 Breytingar á samsetningu mannauðs héraðsdómstólanna	49
6.3.6 Tillaga um breytingu á starfsheitum lögfræðinga sem starfa við héraðsdómstólana	50
6.3.7 Flutningur starfa vegna lagabreytinga	52
6.3.8 Breytingar á inntaki starfa	52
6.4 Breytingar sem auðvelda úthlutun mála hvaðan sem er af landinu til héraðsdómara og dómarafulltrúa	53
6.4.1 Unnt verði að úthluta máli til héraðsdómara án tillits til þess á hvaða starfsstöð hann starfar og á hvaða starfsstöð málið er rekið	53
6.4.2 Tillaga um að rýmka lagaákvæði um hvar unnt er að taka mál fyrir	54
6.5 Breytingar á hlutverki og stöðu dómstólasýslunnar gagnvart héraðsdómstiginu	55
6.5.1 Fjárlagatillögur og skipting fjárheimilda	56
6.5.2 Breytt hlutverk dómstólasýslunnar við skipun dómstjóra og varadómstjóra	56
6.5.3 Ákvörðunarvald um fjölda annarra starfsmanna á héraðsdómstigi en héraðsdómara færast frá dómstólasýslunni til Héraðsdóms	57
6.5.4 Úthlutun mála af hálfu dómstólasýslunnar og milliganga um skipun varadómara	57
6.5.5 Tillögur um breytingar á heimildum dómstólasýslunnar til að setja reglur	58

7. Gildistaka og bráðabirgðaákvæði	59
7.1 Gildistaka	59
7.2 Bráðabirgðaákvæði	59
8. Samráð	60
8.1 Samráðshópur	60
8.2 Athugasemdir dómstjóra	60
8.3 Viðbrögð starfshópsins við athugasemdum dómstjóra	63

Töfluskrá

Tafla 1. Samanburður á stærð lands, íbúafjölda og fjölda héraðsdómstóla á Norðurlöndum	19
Tafla 2. Fjöldi stöðugilda við héraðsdómstólana miðað við október 2022	20
Tafla 3. Stöðugildi við stjórnunar- og rekstrarverkefni hjá héraðsdómstólunum	21
Tafla 4. Fjöldi innkominna mála hjá héraðsdómstólum. Meðaltal 2019–2021.	22
Tafla 5. Niðurstöður mannaflalíkans um vinnuálag á héraðsdómstólunum miðað við vegin innkomin mál á árunum 2019–2021 og ígildi dómara við dómstörf.	25

Útdráttur

Frá árinu 1992 hafa verið starfræktir átta héraðsdómstólar hér á landi. Dómsmálaráðherra hefur nú ákveðið að ráðast skuli í sameiningu þessara héraðsdómstóla í einn héraðsdómstól. Forsenda slíkrar sameiningar er að mati ráðherra að héraðsdómstóllinn hafi starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir. Horft sé til þess að efla og styrkja þessar starfsstöðvar með nýjum verkefnum og byggja þar á verkefnum um réttarvörslugáttina og því að koma á fót stafrænni meðferð dómsmála. Með breyttu fyrirkomulagi héraðsdómstólanna megji ná fram einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu fyrir dómstólana og auknu eftirliti með henni. Þá muni fjárframlög og mannauður dómstólanna nýtast betur og aukið hagræði nást við meðferð dómsmála borgurunum til hagsbóta.

Af þessu tilefni skipaði dómsmálaráðherra starfshóp um sameiningu héraðsdómstólanna og fól honum að taka saman upplýsingar um þau atriði sem huga þarf að við sameiningu þeirra í einn og koma með tillögur að útfærslu að slíkum breytingum og meta hagkvæmni af sameiningunni og þörf á lagabreytingum.

Í 5. kafla skýrslunnar er fjallað um þann ávinning sem starfshópurinn telur að sameining héraðsdómstólanna muni hafa í för með sér og jafnframt helstu áskoranir. Skemmst er frá því að segja að starfshópurinn telur að margvíslegur ávinningur sé af sameiningu bæði fyrir dómstólana en ekki síður fyrir þá sem sækja þjónustu til þeirra.

Í 6. kafla er fjallað um helstu möguleika á sameiningu héraðsdómstólanna og bornir saman kostir þeirra og gallar. Starfshópurinn telur sameiningu héraðsdómstólanna í einn héraðsdómstól með átta starfsstöðvum besta kostinn. Helstu röksemdir starfshópsins eru eftirfarandi:

- a. Stjórnsýsla á fyrsta dómstigi verður einfaldari og öflugri.
- b. Tryggt verður að þjónusta héraðsdómstólanna utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.
- c. Með því að lögfesta að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi, ætti að skapast betra faglegt umhverfi á öllum starfsstöðvum Héraðsdóms.
- d. Efling starfsemi Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins er til þess fallin að betri sátt náist um nýja skipan héraðsdómstigsins.
- e. Með rýmri lagaákvæðum um heimildir til að flytja úrlausn dómsmála á milli starfsstöðva Héraðsdóms verði tryggt að næg verkefni verði fyrir alla starfsmenn og að unnt verði að nýta mannauðinn sem best.
- f. Með útfærslunni er búið í hagin fyrir stafræna umbreytingu í dómskerfinu þar sem hún gefur færi á að Héraðsdómur geti tekið við

öllum dómsmálum í gegnum sameiginlega gátt og í framhaldinu verði dómþinghár sameinaðar.

Samkvæmt framsögðu leggur starfshópurinn eftirfarandi til:

Héraðsdómstólarnir verði sameinaðir í einn héraðsdómstól undir nafninu Héraðsdómur og að yfirstjórn hans verði staðsett í Reykjavík. Héraðsdómur hafi átta lögbundnar starfsstöðvar á þeim stöðum sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir og lögbundinn lágmarksfjöldi starfsmanna á hverri starfsstöð. Þannig verði kveðið á um það í lögum að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi.

Dómstjóri Héraðsdóms verði áfram skipaður til fimm ára af stjórn dómstólasýslunnar en í stað þess að hann verði skipaður að undangenginni kosningu meðal héraðsdómara verði hann skipaður úr hópi starfandi héraðsdómara með þeim hætti að staðan sé auglýst og héraðsdómurum gefinn kostur á að sækja um. Lagt er til að dómstólasýslan setji reglur um hvernig staðið skuli að undirbúningi að skipun dómstjóra, þar á meðal um hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar við mat á hæfni umsækjenda og hvaða sérfræðiaðstoð dómstólasýslan geti sótt sér. Þá leggur starfshópurinn til að við Héraðsdóm skuli starfa varadómstjóri og skuli hann gegna störfum dómstjóra þegar hann forfallast, er fjarstaddur eða vanhæfisreglur eiga við. Varadómstjóri skuli skipaður til fimm ára í senn úr röðum héraðsdómara og um skipun hans fari með sama hætti og skipun dómstjóra.

Lögfest verði að við Héraðsdóm skuli starfa skrifstofustjóri sem skipaður skuli af dómstjóra með sama hætti og mælt er fyrir um í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla um skrifstofustjóra Hæstaréttar og í 1. mgr. 23. gr. laganna um skrifstofustjóra Landsréttar. Verkefni, hlutverk, staða og hæfniskröfur skrifstofustjóra Héraðsdóms verði sambærilegar því sem mælt er fyrir um í framangreindum lagaákvæðum.

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

Af tillögu starfshópsins um sameiningu allra héraðsdómstóla í einn leiðir að allir héraðsdómarar munu starfa við sama dómstól og úthlutun allra mála sem rekin eru í héraði verður á hendi eins dómstjóra. Starfshópurinn telur að af þessari kerfisbreytingu leiði að dómstjóri geti úthlutað málum til héraðsdómara og eftir atvikum dómarafulltrúa og falið þeim meðdómendastörf án tillits til þess hvar þeir hafi fasta starfsstöð og án tillits til þess við hvaða starfsstöð

málin séu rekin. Þannig skapast svigrúm til þess að útivistarmál af ýmsum toga verði afgreidd af dómurum og dómarafulltrúum á hvaða starfsstöð Héraðsdóms sem er og eftir atvikum önnur mál. Nái þessi tillaga fram að ganga ætti jafnframt að verða svigrúm til að nýta mannauð á héraðsdómstiginu betur en nú er og eftir atvikum skapa sérhæfingu í tilteknum málaflokkum ef það þykir heppilegt.

Þá leggur starfshópurinn til að ákvæði 2. mgr. 36. gr. laga nr. 50/2016 sem mælir fyrir um hvar taka megí dómsmál fyrir, verði rýmkuð í því skyni að héraðsdómari, sem úthlutað hefur verið máli sem reka á í umdæmi annarrar starfsstöðvar en hann á fast sæti í, geti tekið það fyrir á sinni starfsstöð eða annarri eftir því sem best hentar hverju sinni. Tillagan lýtur annars vegar að því að heimild héraðsdómara til að taka mál fyrir utan umdæmis síns verði ekki lengur takmörkuð við fyrirtökur eftir þingfestingu máls, þó þannig að það skuli vera tekið fyrir þar sem heppilegt þykir vegna reksturs þess. Tillagan lýtur hins vegar að því að héraðsdómari sem úthlutað hefur verið máli geti tekið mál fyrir á hvaða föstum þingstað sem er innan eða utan þess umdæmis sem hann starfar í og án tillits til þess hvar málið skal að öðru leyti rekið.

Af tillögum starfshópsins um einn héraðsdómstól með átta starfsstöðvar leiðir óhjákvæmilega að gera þarf nokkrar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/2016, er snúa að hlutverki og verkefni dómstólasýslunnar. Í stórum dráttum lúta þessar breytingar að því að staða dómstólasýslunnar gagnvart nýjum Héraðsdómi verði að mestu leyti sú sama og verið hefur gagnvart Landsrétti og Hæstarétti frá 1. janúar 2018. Starfshópurinn leggur auk þess til að dómstólasýslunni verði fengnar auknar heimildir til að setja reglur um starfsemi Héraðsdóms, þar á meðal um úthlutun dómsmála og um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra.

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

1. Inngangur

Dómsmálaráðherra skipaði 23. mars 2022 starfshóp um sameiningu héraðsdómstólanna. Starfshópin skipa þau Sigurður Tómas Magnússon, hæstaréttardómari og formaður stjórnar dómstólasýslunnar og er hann jafnframt formaður, Brynjar Níelsson, lögmaður og aðstoðarmaður dómsmálaráðherra, og Eva Bryndís Helgadóttir lögmaður. Starfshópnum til aðstoðar voru þau Hákon Þorsteinsson, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, og Snædís Ósk Sigurjónsdóttir, lögfræðingur hjá dómstólasýslunni.

Í erindisbréfi starfshópsins er vísað til þess að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um úttekt á stjórnsýslu dómstólanna, sem hún hafi sent dómsmálaráðuneytinu 29. apríl 2020, hafi verið farið yfir hlutverk og starfsemi dómstólasýslunnar og komið með tillögur til úrbóta. Í skýrslunni komi fram að dómstólasýslan telji að sameining héraðsdómstólanna sé skilvirkasta og árangursríkasta leiðin að aukinni samræmingu innan dómskerfisins. Þannig megi auka hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð.

Í erindisbréfinu kemur einnig fram að dómsmálaráðherra hafi tekið framangreindar ábendingar til skoðunar og ákveðið að ráðast skuli í sameiningu héraðsdómstólanna í einn héraðsdómstól. Forsenda slíkrar sameiningar væri að héraðsdómstóllinn hefði starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir væru nú staðsettir. Horft væri til þess að efla og styrkja þessar starfsstöðvar með nýjum verkefnum og byggja þar á verkefninu um réttarvörslugáttina og því að koma á fót stafrænni meðferð dómsmála. Með breyttu fyrirkomulagi héraðsdómstólanna mætti ná fram einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu fyrir dómstólana og auknu eftirliti með henni. Þá muni fjárframlög og mannauður dómstólanna nýtast betur og aukið hagræði nást við meðferð dómsmála borgurunum til hagsbóta.

Hlutverk starfshópsins væri að taka saman upplýsingar um þau atriði sem huga þyrfti að við sameiningu héraðsdómstólanna í einn og koma með tillögur að útfærslu að slíkum breytingum og meta hagkvæmni af sameiningunni og þörf á lagabreytingum.

Í erindisbréfi starfshópsins kom enn fremur fram að áhersla væri lögð á að haft væri samráð við og aflað upplýsinga hjá dómstjórum, dómurum, aðstoðarmönnum dómara, öðrum starfsmönnum dómstóla og hagaðilum, þ.m.t. ákærendum eftir því sem við ætti.

Dómsmálaráðherra skipaði samráðshóp sem starfshópnum var ætlað að upplýsa um framgang verkefnisins og leita upplýsinga hjá. Samráðshópin skipa þau Ingibjörg Þorsteinsdóttir, dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur, Halldór Halldórsson, dómstjóri Héraðsdóms Norðurlands vestra, Björn L. Bergsson, héraðsdómari og varadómstjóri við Héraðsdóm Reykjavíkur, Sigríður Dagmar Jóhannsdóttir, aðstoðarmaður dómara í Héraðsdómi Reykjavíkur, Ingibjörg E. L.

Stefánsdóttir, dómritari og verkefnastjóri í Héraðsdómi Suðurlands, og Dagmar Ösp Vesteinsdóttir, settur saksóknari hjá embætti héraðssaksóknara. Starfshópurinn hefur fundað tvívegis með samráðshópnum, borið undir hann hugmyndir og tillögur og sent honum drög að skýrslu til skoðunar og ábendinga.

2. Héraðsdómstólar í 30 ár

2.1 Fjöldi dómstóla og dómara fyrir aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði 1992

Ekki þykir ástæða til að rekja sögu dómstóla á Íslandi lengra aftur en til þeirrar dómstólaskipunar sem var við lýði þegar frumvarp til laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði var lagt fram á Alþingi 1988.¹ Fram að þeim tíma hafði dómsveld í héraði verið í höndum fjögurra embætta í Reykjavík, borgardómaraembættisins, borgarfégetaembættisins, sakadóms Reykjavíkur og sakadóms í ávana- og fíkniefnamálum, 25 sýslumanns- og bæjarfégetaembætta utan Reykjavíkur auk lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli, eða alls 30 embætta. Við dómstólana í Reykjavík störfuðu 27 dómarar, sýslumenn- og bæjarfégetar með dómsveld voru sem fyrr segir 25 en auk þeirra störfuðu við embættin á Akureyri, í Vestmannaeyjum, á Selfossi, í Keflavík, Hafnarfirði og Kópavogi alls 11 héraðsdómarar. Að meðtöldum lögreglustjóranum á Keflavíkurflugvelli voru héraðsdómarar því samtals 64. Bæjarfégetar, þ.m.t. í Reykjavík, sýslumenn og lögreglustjórinn í Reykjavík önnuðust auk eiginlegra dómstarfa, eins og þau eru nú skilgreind, ýmis önnur verkefni á sviði fullnustu og stjórnsýslu í héraði.²

2.2 Aðskilnaðurinn 1992

Með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði sem tóku gildi 1. júlí 1992 varð sú breyting á dómstólaskipaninni hér á landi að dómsveld var tekið úr höndum sýslumanna, bæjarfégeta og lögreglustjóra og fært nýjum héraðsdómstólum með staðbundna lögsögu. Breytingarnar höfðu það jafnframt í för með sér að dómstólarnir fjórir í Reykjavík voru sameinaðir í einn héraðsdómstól. Eftir breytingarnar voru verkefni átta nýrra héraðsdómstóla nær einskorðuð við úrlausn dómsmála. Samkvæmt lögnum var umdæmi héraðsdómstólanna afmarkað landfræðilega í 2. gr. og aðsetur þeirra tilgreint. Fjöldi dómara við hvern dómstól var tilgreindur í 1. mgr. 4. gr. og voru þeir samtals 38, sbr. þó bráðabirgðaákvæði sem leiddi til þess að þeir voru 40 í byrjun. Í 6. gr. sagði að dómsmálaráðherra gæti löggilt fulltrúa við héraðsdómstól til að framkvæma dómsathafnir sem dómstjóri eða héraðsdómari fæli honum.

2.3 Dómstólalög nr. 15/1998 og tilkoma dómstólaráðs árið 1998

Með lögum nr. 15/1998 um dómstóla voru gerðar margvíslegar breytingar á stjórnsýslu héraðsdómstóla. Samkvæmt lögnum var þeirri skipan haldið óbreyttri að í landinu væru átta héraðsdómstólar en umdæmi þeirra afmörkuð í

¹ Þingskjal nr. 204, lagt fram á 111. löggjafarþingi 1988

² Sjá athugasemdir við frumvarp á þingskjal nr. 204, lagt fram á 111. löggjafarþingi 1988

2. gr. með upptalningu á þeim sveitarfélögum sem heyrðu undir hvern þeirra í stað landfræðilegrar afmörkunar eins og verið hafði samkvæmt lögum nr. 92/1989. Í 2. mgr. 2. gr. kom fram sú meginregla að umdæmi hvers héraðsdómstóls skyldi vera ein þinghá en frá því mætti dómsmálaráðherra þó víkja með reglugerð. Samkvæmt fyrstu reglugerð um dómþinghár og þingstaði nr. 395/1998 var umdæmi Héraðsdóms Reykjavíkur ein þinghá en tvær dómþinghár í umdæmi hvers héraðsdómstóls utan Reykjavíkur og þingstaður í hverri þinghá. Reglugerðinni var breytt með reglugerð nr. 1109/2010 þannig að umdæmi Héraðsdóms Suðurlands var áfram með tvær dómþinghár en umdæmi annarra héraðsdómstóla með eina þinghá. Sömu skipan var haldið með nýrri reglugerð um dómþinghár nr. 1122/2017. Héraðsdómstólar á landinu eru því átta með níu dómþinghár.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að fyrrnefndum lögum kom fram að með því væri í reynd verið að ljúka heildarendurskoðun íslenskra réttarfarslaga sem hefði hafist á árinu 1987. Megintilgangur frumvarpsins væri að styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdstoðar ríkisins og meðal annars auka þannig tiltrú almennings á starfsemi þeirra. Við samningu frumvarpsins hefði verið fylgt þeirri stefnu að tryggja yrði í sem ríkustum mæli að dómstólarnir yrðu óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins sem þeir hefðu eftirlit með. Ekki væri nægilegt að sjálfstæði dómstólanna væri tryggt í raun heldur yrði sjálfstæðið og trúverðugleikinn sem því fylgdi að vera öllum sýnilegur. Því hefði þeirri stefnu verið fylgt að búa þannig um hnútana að dómstólar væru einnig sjálfstæðir í ríkum mæli varðandi stjórn innri málefna sinna.³ Ein meginbreytingin sem stefnt væri að með frumvarpinu væri fólgin í því að innri stjórnsýsla héraðsdómstóla, að því leyti sem hún ætti ekki undir forstöðumenn þeirra sjálfra, yrði að verulegu leyti falin sérstakri stjórnsýslunefnd sem kallaðist dómstólaráð. Í frumvarpinu væri ráðgert að dómstólaráði yrðu falin ýmis málefni sem snertu innri stjórnsýslu dómstólanna en ákvörðunarvald um sambærileg atriði hefði að miklu leyti verið hjá dómsmálaráðuneytinu en í einstökum tilvikum hjá forstöðumönnum dómstólanna.

Í fyrrnefndum athugasemdum kom enn fremur fram að ákvæði frumvarpsins stefndu að vissu marki að því að gera héraðsdómstólana að einni einingu en slíkt hefði ýmsa kosti, þar á meðal að jafna álag á dómstólana, stuðla að samræmi í framkvæmd við þá og styrkja stöðu minni dómstóla. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins sagði orðrétt:

Samkvæmt upphafsorðum 1. mgr. 2. gr. miðar frumvarpið að því að héraðsdómstólar á landinu verði átta og er það óbreytt skipan frá því sem nú gildir, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 92/1989, um aðskilnað dómsvalds og

³ Sjá þingskjal nr. 176, lagt fram á 122. löggjafarþingi 1997-1998.

umboðsvalds í héraði. 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. Þá er ráðgert að dómstólaráð gegni ákveðnu hlutverki varðandi stjórnun og samræmingu sem tæki til allra héraðsdómstóla, sbr. einkum 14. gr. ...

Af þessum athugasemdum verður ráðið að hugmyndir um fækkun héraðsdómstóla eða sameiningu þeirra í einn dómstól með starfsstöðvum komu fram fyrir meira en tveimur áratugum í tengslum við endurskoðun á dómstólaskipaninni og stjórnsýslu dómstólanna. Jafnframt má af þeim ráða að stofnun dómstólaráðs á árinu 1998 hafði meðal annars þann tilgang að ná fram hluta af þeim ávinningi sem sameining héraðsdómstóla hefði haft í för með sér. Frumvarpshöfundum hefur væntanlega verið ljóst að flestir héraðsdómstólanna voru svo fáliðaðir og stjórnsýsla þeirra eðlilega svo veikburða að nauðsynlegt væri að koma á fót sérstakri stjórnsýslunefnd til að styðja við stjórnsýslu þeirra. Segja má því að stofnun dómstólaráðs hafi verið forsenda þess að unnt væri að starfrækja átta héraðsdómstóla í landinu, þar af sex með tveimur til sex starfsmönnum.

2.4 Frumvarp dómsmálaráðherra árið 2009 um sameiningu héraðsdómstólanna

Haustið 2009 lagði dómsmálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breyting á lögum um dómstóla nr. 15/1998.⁴ Markmið þess var að sameina héraðsdómstóla þannig að einn héraðsdómstóll yrði starfandi í stað átta. Dómstólaráð skyldi ákveða hvar héraðsdómur hefði fastar starfsstöðvar og hvernig landinu yrði skipt í þinghár. Ekki var gert ráð fyrir miklum breytingum á hlutverki dómstólaráðs. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu var tildrögum þess lýst þannig:

⁴ Sjá þingskjal nr. 104, lagt fram á 138. löggjafarþingi 2009–2010.
<https://www.althingi.is/altext/138/s/0104.html>

Frumvarpið á þann aðdraganda að dómstólaráð gerði vorið 2009 tillögur til ráðherra í tengslum við ráðagerðir um sparnað í rekstri héraðsdómstóla, þar sem því var meðal annars hreyft að draga mætti talsvert úr kostnaði af þeim með því að sameina þá, en halda þó starfsemi þeirra áfram eftir þörfum utan höfuðborgarsvæðisins á sérstökum starfsstöðvum. Með þessu mundi kostnaður minnka vegna yfirstjórnar og húsnæðis auk tækjabúnaðar og mannahalds, þótt dómurum yrði ekki fækkað. Um leið mætti stuðla að því að starfskraftar dómara nýttust betur með því að þeir yrðu ekki hver um sig bundnir við tiltekinn dómstól, heldur gætu þeir starfað við héraðsdóm hvar sem er á landinu og yrði þannig betur fært að mæta álagi á einstökum stöðum þegar þörf krefði. Á þennan hátt yrði einnig búið í haginn til að mæta auknu álagi á héraðsdómstóla, sem reiknað hefur verið með vegna aðstæðna í þjóðfélaginu, en vænta mætti að síður yrði þá þörf á að fjölga héraðsdómurum í bráð af þeim sökum. Á grundvelli þessara tillagna hefur frumvarpið verið samið og hefur í þeim efnum verið haft samráð við dómstólaráð.

Í umsögnum dómstólaráðs og Dómarafélags Íslands um frumvarpið var ekki lagst gegn sameiningu héraðsdómstólanna en varað við því að þarfagreining eða kostnaðarmat hefði ekki farið fram og lengri tíma þyrfti til undirbúnings og innleiðingar á breytingunum. Í umsögn BSRB endurspegluðust þær áhyggjur sem margir umsagnaraðilar höfðu af frumvarpinu. Þar sagði orðrétt:

Þrátt fyrir að ekki sé með beinum hætti tilgreint í frumvarpinu hvar eða hversu margar starfsstöðvar dómstóla munu verða eftir breytingu lýsir bandalagið yfir áhyggjum um jafnan aðgang að dómstólum gangi tillögurnar eftir. Verði raunin sú að hluti dómstóla á landsbyggðinni verði lagðir niður telur BSRB mikilvægt að öllum sé tryggður jafn aðgangur að dómstólum og sé ekki gert að leggja út fyrir auknum kostnaði vegna ferðalaga sökum þess o.þ.h. kostnaði vegna þess að ekki sé lengur starfandi dómstóll í grennd við heimabyggð viðkomandi.⁵

Í umsögn Héraðsdóms Norðurlands eystra kom fram að hætta væri á að afleiðingar af sameiningu héraðsdómstólanna yrðu þær að starfsfólki dómstólanna á landsbyggðinni myndi fækka, lögmönnum þar fækka og þjónusta skerðast. Jafnframt væri hætta á að staðarþekking dómara og lögmanna myndi að einhverju leyti minnka og jafnvel glatast. Yrði frumvarpið að lögum leiddi það til lakari þjónustu og líf skjara fyrir íbúa í byggðum utan suðvesturhorns landsins.⁶ Þá var í umsögnum um frumvarpið gagnrýnt að fjöldi starfsstöðva á landsbyggðinni þyrfti að vera skilgreindur í lögum. Undirbúningur

⁵ Sjá umsögn BSRB um frumvarpið. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=138&dbnr=416>

⁶ Sjá umsögn Héraðsdóms Norðurlands eystra um frumvarpið. <https://www.althingi.is/altext/erindi/138/138-507.pdf>

frumvarpsins var ekki talinn nægilega vandaður og dregið í efa að það myndi leiða til sparnaðar.

Frumvarpið var afgreitt til allsherjarnefndar að lokinni 1. umræðu á Alþingi en varð ekki að lögum. Það var ekki lagt fram aftur. Eins og að framan greinir virðist ekki hafa verið bein andstaða við hugmyndina um að sameina héraðsdómstóla en einkum gerðar athugasemdir við undirbúning þess og varað við því að sameiningin myndi takmarka aðgengi fólks á landsbyggðinni að dómstólum.

2.5 Ný lög um dómstóla nr. 50/2016 og stofnun dómstólasýslunnar 1. janúar 2018

Með nýjum lögum um dómstóla nr. 50/2016 sem komu til framkvæmda 1. janúar 2018, tók dómstólasýslan við því hlutverki að fara með sameiginlega stjórnsýslu dómstóla á öllum þremur dómstigunum. Hlutverk dómstólasýslunnar gagnvart héraðsdómstólunum var þó áfram það sama og dómstólaráð hafði haft. Með lögnum var ekki gerð breyting á fjölda eða skipulagi héraðsdómstóla.

2.6 Skýrsla Ríkisendurskoðunar í apríl 2020

Í apríl árið 2020 kom út skýrsla Ríkisendurskoðunar um stjórnsýslu dómstólanna sem unnin var að beiðni Alþingis og á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í skýrslunni var meðal annars fjallað um mögulega sameiningu héraðsdómstóla. Vísað var til þess mats dómstólasýslunnar að sameining héraðsdómstóla væri skilvirkasta og árangursríkasta leiðin að aukinni samræmingu innan dómskerfisins. Með henni mætti auka hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð en að óbreyttu væri ekki þörf á fjölgun starfsmanna héraðsdómstólanna.

Ríkisendurskoðun taldi að skoða þyrfti gaumgæfilega hvort fækka ætti héraðsdómstólum með sameiningum. Þá þyrfti að fara fram mat á því hver fjárhagsleg samlegð yrði og hvernig sameining gæti styrkt stjórnsýslu dómstólanna. Í þessu sambandi væri vert að hafa í huga að við fámennustu héraðsdómstóla landsins starfaði að jafnaði einn dómari sem jafnframt væri dómstjóri. Sá starfsmaður væri á vakt allt árið um kring en að jafnaði væru fá útköll. Dómstjórum væri falið ákveðið eftirlitsvald í lögum um dómstóla en í þessum tilfellum væri þeim gert að sinna eftirliti með eigin störfum.

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

Ríkisendurskoðun leitaði eftir afstöðu dómstjóra héraðsdómstólanna til kosta og galla þess að sameina héraðsdómstóla landsins í einn dómstól. Í skýrslunni kom fram að dómstjórnir hefðu verið sammála um að almennt hefði gengið vel hjá dómstólasýslunni og að breytingin hefði verið til góðs fyrir stjórnsýslu

dómstólanna. Skiptar skoðanir hefðu verið um hvort sameina ætti héraðsdómstólana í einn en meðal annars hefðu verið færð fram rök fyrir þeirri hugmynd að fækka þeim úr átta í fimm.

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

2.7 Breytingar á stofnunum innan stjórnsýslunnar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis í desember 2021 um stjórnsýsluúttekt á stofnunum ríkisins, fjölda, stærð og stærðarhagkvæmni, koma fram ýmsar upplýsingar um sameiningu ríkisstofnana á síðustu árum.⁷

Þar er meðal annars rakið að árið 2015 hafi lögreglustjóraembættum verið fækkað úr 15 í níu og sýslumannsembættum úr 24 í níu á grundvelli laga nr. 50/2014. Áður hefðu sýslumenn farið með lögreglustjórn þannig að í raun fækkaði embættum sýslumanna og lögreglustjóra með þessum breytingum öllum úr 26 í 18.

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

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

Fram kemur í skýrslunni að árið 1998 hafi ríkisstofnanir verið 250 en árið 2021 hafi fjöldi þeirra verið kominn niður í 156. Þeim hafi þannig fækkað um 37% vegna sameininga, hlutafélagavæðingar og flutnings verkefna til sveitarfélaga.

⁷ Sjá skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 2021: Stofnanir ríkisins – Fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni. https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021_stofnanir-rikisins_fjoldi-staerd-staerdarhagkvaemni.pdf

Ríflega helmingur ríkisstofnana sé með færri en 50 starfsmenn og fjórðungur með færri en 20. Gerð er grein fyrir fjölda starfsmanna við allar stofnanir ríkisins, flokkað eftir ráðuneytum. Í skýrslunni er vakin athygli á að minnstu ríkisstofnanirnar séu með tvo starfsmenn. Alls væri um þrjár ríkisstofnanir að ræða með tveimur starfsmönnum. Fyrir liggur að þrír héraðsdómstólanna, Héraðsdómur Vestfjarða, Héraðsdómur Norðurlands vestra og Héraðsdómur Austurlands, eru með tvo starfsmenn hver.

Ríkisendurskoðun telur tilefni til að horfa til frekari sameininga eða aukins samstarfs stofnana hins opinbera en áréttar að afar mikilvægt sé að undirbúa slíkar breytingar vel, meðal annars í fjárhagslegu tilliti. Stærsta úrlausnarefnið við sameiningar stofnana séu mannauðsmál en mikilvægt sé að hafa samráð við starfsfólk stofnana, upplýsa það og kalla til skrafs og ráðagerða um einstakar útfærslur við endurskipulagningu starfa. Í niðurstöðum skýrslunnar er auk þess áréttað að undirbúa þurfi sameiningar af kostgæfni eigi þær að skila tilætluðum árangri. Brýnt sé að gera frumathugun/fýsileikakönnun og skilgreina markmið með sameiningu. Efna þurfi til víðtæks samráðs og gera ítarlega samrunaáætlun. Loks bendir Ríkisendurskoðun á að líta beri til aukinna tækifæra við aukna stafræna þróun í samskiptum við viðskiptavinum stofnana.

3. Norrænn samanburður

Eftir að þriggja þrepa dómskerfi var tekið upp á Íslandi í ársbyrjun 2018 með stofnun Landsréttar og breyttu hlutverki Hæstaréttar hefur dómstólaskipanin hér á landi verið nokkuð áþekkt því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum að öðru leyti en því að í Svíþjóð og Finnlandi eru stjórnarsýsludómstólar við hlið almennra dómstóla. Gagnlegt er því að bera saman fjölda héraðsdómstóla á Norðurlöndum og hvernig fjöldi þeirra hefur þróast á síðustu árum og áratugum.

Héraðsdómstólar (byretter) í Danmörku eru 24 í jafnmörgum dómþinghám.⁸ Á árinu 1972 var umdæmum héraðsdómstóla í Danmörku fækkað úr 104 í 82 og hélst sú skipan til ársloka 2006. Umdæmunum var síðan fækkað í 24 frá 1. janúar 2007. Auk þess er ein dómþinghá og einn héraðsdómstóll í Færeyjum og fimm héraðsdómstólar í fjórum dómþinghám á Grænlandi.

Í Finnlandi eru 20 almennir héraðsdómstólar (tingsrätterna) í jafnmörgum dómþinghám en að auki eru sex stjórnarsýsludómstólar á fyrsta dómstigi.⁹ Héraðsdómstólum og dómþinghám var fækkað í ársbyrjun 2019 úr 26 í 20. Héraðsdómstólarnir eru með samtals 36 starfsstöðvar.

Í Noregi eru 23 héraðsdómstólar (tingretter) en þeim var fækkað úr 60 á árinu 2021 með lögum samþykktum í desember 2020. Einn héraðsdómstóll er í hverri dómþinghá. Með lögnum var starfsstöðvum og þingstöðum þó haldið nær óbreyttum og eru starfsstöðvarnar 59.¹⁰ Í ávarpi dómsmálaráðherra í tilefni af gildistöku laganna kom fram að tilgangurinn með breytingunum væri að styrkja þjónustu dómstólanna í landinu en jafnframt að tryggja að þeir yrðu með starfsstöðvar á sama stað og áður. Stærri dómstólar þýddu stærra faglegt umhverfi sem hefði í för með sér aukin tækifæri til sáttaumleitana og sérhæfingar á einstökum sviðum. Breytingin legði grunn að því að dómstólarnir veittu betri og skilvirkari þjónustu. Breytingin væri liður í að nútímavæða dómskerfið ásamt stafrænni umbreytingu dómstólanna sem hefði það að markmiði að gera meðferð dómsmála rafræna ásamt því að einfalda og bæta málsmeðferðina.

⁸ Sjá ársskýrslu dönsku dómstólanna 2021. Sótt 21. júní 2022 af <https://domstol.dk/media/qcnnslh/danmarks-domstoles-aarsrapport-2021.pdf>

⁹ Sjá heimasíðu finnsku dómstólanna (Domstolsväsendet). Sótt 21. júní 2022 af <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/sv/index/domstolsvasendet/domstolarna/almannadomstolarna/tingsraterna.html#>

¹⁰ Sjá ársskýrslu Domstoladministrasjonen fyrir norsku dómstólana árið 2021. Sótt 21. júní 2022 af https://www.domstol.no/contentassets/ec3597b125844ac4bfc66713d3c58895/arsmelding_2021_domstoladministrasjonen.pdf

Í Svíþjóð eru 48 almennir héraðsdómstólar (tingsrätter) í jafn mörgum dómpinghám en auk þess eru 12 stjórnsýsludómstólar á fyrsta dómstigi.¹¹ Á árinu 1995 voru 96 almennir héraðsdómstólar í Svíþjóð en frá árinu 1999 hefur þeim verið fækkað í áföngum og hafa verið 48 frá hausti 2010. Átlunin er að fækka héraðsdómstólum enn frekar eða niður í um 40.

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

Tafla 1. Samanburður á stærð lands, íbúafjölda og fjölda héraðsdómstóla á Norðurlöndum

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

Samkvæmt framansögðu hefur á síðustu árum og áratugum verið hröð þróun alls staðar á Norðurlöndunum í þá átt að fækka dómstólum á fyrsta dómstigi. Rökin fyrir fækkun hafa verið að bæta þjónustu dómstólanna og gera þá skilvirkari, styrkja þá og efla faglega og ná fram hagræðingu í rekstri.

¹¹ Sjá ársskýrslu Domstolsväsendet fyrir sænsku dómstólana fyrir árið 2021. Sótt 21. júní 2022 af https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2021_sverigesdomstolar.pdf

4. Mannauður og verkefni héraðsdómstóla

Við héraðsdómstólana starfaði í október 2022 starfsfólk í samtals 89,5 stöðugildum. Þar af voru 42 dómarar (47%), 11 löglærðir aðstoðarmenn með takmarkað dómsvald (12,3%), 26 sem sinntu dómritun (29%) og 10,5 aðrir starfsmenn (11,7%).

Tafla 2. Fjöldi stöðugilda við héraðsdómstólana miðað við október 2022

Dómstóll	Dómarar*	Aðstoðar- menn	Dómritarar/ Verkefna-stjórar	Aðrir starfsmenn**	Samtals
HDR	24	6	14	7,5	51,5
HDRN	10	2	4	3	19
HDS	2	1	2	0	5
HDA	1	0	1	0	2
HDV	1	1	1	0	3
HDVF	1	0	1	0	2
HDNE	2	1	2	0	6
HDNV	1	0	1	0	2
Samtals	42	11	26	10,5	89,5
* Hafa verður í huga að nú eru tveir fardómarar með aðsetur við HDR og einn við HDRN. Unnt er að fela þeim dómstörf við alla héraðsdómstólana					
** Aðrir starfsmenn eru skrifstofustjórar, skjalastjórar, móttökuritarar, dómverðir og prófarkalesarar					

Samkvæmt framansögðu má í grófum dráttum skipta starfsfólki héraðsdómstólanna í þrjá hópa eftir því hvar þeir starfa. Við Héraðsdóm Reykjavíkur eru 51,5 stöðugildi (57,5%), við Héraðsdóm Reykjaness 19 stöðugildi (21,2%) en við hina sex héraðsdómstólana eru samtals 19 stöðugildi (21,2%). Við þessa sex héraðsdómstóla eru stöðugildi á bilinu tvö til fimm.

Uppistaðan í verkefnum héraðsdómstóla er meðferð og úrlausn dómsmála sem dómarar og aðstoðarmenn annast. Aðrir starfsmenn veita ýmiss konar beina og óbeina stoðþjónustu við meðferð dómsmála, svo sem dómritarar, skjalastjórar, dómverðir, prófarkalesarar og móttökuritarar. Einungis lítill hluti af verkefnum héraðsdómstóla snýr að stjórnun og rekstri þeirra. Aðeins skrifstofustjórar héraðsdómstólanna annast eingöngu stjórnunarstörf en dómstjórnarnir sem

veita héraðsdómsstólunum forstöðu annast allir að meira eða minna leyti meðferð og úrlausn dómsmála.

Þar sem ætla má að hagræði af sameiningu héraðsdómsstóla felist einna helst í því að stjórnun og rekstur verði á höndum færri starfsmanna er nauðsynlegt að leggja mat á hversu mörg ársverk voru í stjórnun og rekstri í núverandi kerfi.

Tafla 3. Stöðugildi við stjórnunar- og rekstrarverkefni hjá héraðsdómsstólunum

Dómsstóll	Dómsstjórar. Starfshlutfall við stjórnun og rekstur	Skrifstofustjórar. Starfshlutfall við stjórnun og rekstur
HDR	80%	100%
HDRN	40%	100%
HDS	15%	0%
HAD	10%	0%
HDV	10%	0%
HDVF	10%	0%
HDNE	15%	0%
HDNV	10%	0%
Samtals	1,9 stöðugildi	2 stöðugildi

Auk dómsstjóra og skrifstofustjóra sinna mögulega aðrir, t.d. dómrítarar, ýmsum rekstrar- og fjármálatengdum verkefnum eftir því sem dómsstjórar ákveða. Til einföldunar eru þessi rekstrarverkefni tekin með við útreikning stjórnunarhlutfalls dómsstjóra.

Samkvæmt framansögðu samsvara stjórnunar- og rekstrarverkefni um fjórum ársverkum á héraðsdómsstólunum, sem er innan við 5% af verkefnum þeirra. Þar af sinna dómsstjórar um helmingi þessara verkefna en skrifstofustjórar við Héraðsdóm Reykjavíkur og Héraðsdóm Reykjaness hinum helmingnum. Bent er á að ýmiss konar stoðþjónusta við meðferð dómsmála, svo sem ritun, dómvarsla og störf við sínavörslu og móttöku, er hér ekki talin meðal stjórnsýsluverkefna.

4.1 Verkefni við úrlausn dómsmála

Kjarnaviðfangsefni starfsfólks héraðsdómsstóla er að annast meðferð dómsmála og leiða þau til lykta svo og ýmiss konar stoðþjónusta sem þeim tengjast, svo sem dómvarsla, dómrítun og prófarkalestur. Eins og sjá má af töflu 4 eru dómsmál flokkuð í fjölmargar tegundir eða málaflokka sem mismunandi málsmæðferðarreglur gilda um. Mjög mismunandi er eftir málaflokkum hversu miklum tíma dómsstólar þurfa að verja við úrlausn mála og jafnframt eru mál

innan sama málaflokks misflókin og ólík að umfangi. Að jafnaði eru munnlega flutt einkamál og ákærumál vandasöm og krefjast mestrar vinnu þótt ýmis önnur mál, svo sem ágreiningsmál vegna gjaldþrotaskipta, aðfarar og nauðungarsölu, geti verið álíka vandasöm.

Fjöldi innkominna dómsmála og samsetning þeirra er því helsti mælikvarðinn á vinnuálag á einstökum héraðsdómstólum.

Tafla 4. Fjöldi innkominna mála hjá héraðsdómstólum. Meðaltal 2019–2021.

Málategund*	HDR	HDRN	HDVL	HDVF	HDNV	HDNE	HDA	HDS	Samtals
A - Aðfarabæðir	569	325	27	32	14	72	18	72	1129
D - Opinber skipti	63	37	8	2	3	11	6	14	143
E - Einkamál	4050	960	108	54	34	155	66	202	5628
- Munnlega flutt	546	175	23	9	8	32	11	31	835
- Útivistarmál	3.504	785	85	45	26	123	54	171	4793
F - Beiðni um flýtimeðferð	27	6	0	0	0	1	0	0	34
G - Gjaldþrotaskipti	907	596	46	28	26	106	46	149	1904
I - Beiðni um endurupptöku	11	8	0	0	0	0	0	2	22
J - Greiðslustöðvunar- beiðnir	1	2	0	0	0	0	0	0	3
K - Ágreiningsmál v/ kyrrsetningar og lögbanns	6	5	0	0	0	0	0	0	11
L - Lögræðismál	196	65	8	1	2	11	3	13	299
M - Matsmál	127	31	9	2	2	6	1	11	188
N - Nauðasamningar	1	1	0	1	0	0	0	1	4
N - Nauðasamnings- umleitanir	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Q - Ágreiningsmál v/ opinberra skipta	20	17	1	0	0	2	2	4	46
R-Rannsóknarmál	884	485	23	21	6	51	15	75	1560
S - Sektorboð	277	195	4	2	25	23	8	42	576
S-Ákærumál	711	486	103	35	114	197	31	179	1856
- Frá lögreglustjórum	604	419	99	31	114	184	27	167	1644
- Frá héraðssaksóknara	106	67	5	4	1	13	3	12	211
T - Ágreiningsmál v/þinglýsingar	1	1	0	0	0	1	0	2	5
U - Barnaverndarmál	20	12	1	2	1	4	1	3	44
V - Vitnamál	13	5	0	0	0	0	0	1	19
X - Ágreiningsmál v/gjaldþrotaskipta	27	11	0	1	1	1	0	4	44
Y - Ágreiningsmál v/aðfarargerða	9	2	0	1	0	1	0	1	13
Z - Ágreiningsmál v/nauðungarsölu	4	1	1	0	0	0	0	2	10
Æ - Aðfinnslur við skiptastjóra	12	0	0	0	0	1	1	1	15
Ö - Annað	12	8	1	2	0	1	0	2	27
Samtals innkomin mál	7.956	3.257	341	184	228	644	198	783	13.591

Á síðasta áratug hefur innkomnum dómsmálum fækkað í heild. Mestu munar að einföldum einkamálum, sem lokið er sem útvistarmálum, hefur fækkað verulega. Munnlega fluttum sakamálum og einkamálum hefur fækkað mun minna en þau krefjast mestrar vinnu af hálfu dómara. Það er samdóma álit þeirra sem starfa að dómsmálum að dómsmál séu að jafnaði orðin mun fjölbreyttari, flóknari og umfangsmeiri en þau voru á síðustu öld. Þá þurfa dómarar í mun meira mæli en áður að leysa úr réttarfarságreiningi áður en kemur að hinni efnislegu úrlausn og málin af þeim sökum þyngrí í vöfum. Fækkun dómsmála hefur því ekki minnkað vinnuálag á héraðsdómstólunum að sama skapi.

Hlutverk dómstólasýslunnar er meðal annars að ákveða fjölda héraðsdómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla. Dómstólasýslan tók á árinu 2021 í notkun svokallað mannaflalíkan. Megintilgangur þess er að treysta grundvöll ákvarðana dómstólasýslunnar um fjölda dómara og annarra starfsmanna á hverjum héraðsdómstól á komandi rekstrarári þannig að vinnuálag á þeim verði sem jafnast og jafnframt að skapa traustari grundvöll að sanngjarnri skiptingu sameiginlegra fjárveitinga milli þeirra. Mannaflalíkanið er lifandi skjal sem verður áfram í mótun.

Dómstólasýslan hefur ýmis úrræði til að stuðla að því að vinnuálag á héraðsdómstólunum átta sé sem jafnast þannig að mannauður þeirra í heild nýtist sem best og afgreiðsla mála sem þar eru til meðferðar verði sem greiðust og afgreiðslutími sem jafnastur. Þannig getur dómstólasýslan meðal annars ákveðið á grundvelli 30. gr. laga nr. 50/2016 hvar lausar stöður dómara verða auglýstar og að allt að þrír dómarar hafi ekki fast sæti við tiltekinn dómstól heldur sinni störfum við fleiri en einn dómstól. Þá er einnig unnt að stýra vinnuálagi og jafna það með fjölgun eða fækkun löglærðra aðstoðarmanna á einstökum héraðsdómstólum.

Þegar vinna hefst í upphafi hvers árs við gerð fjármálaáætlunar fyrir næsta ár þarf að leggja fyrir ákvörðun dómstólasýslunnar um fjölda dómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól. Á þeim tíma liggur fyrir hver fjöldi innkominna dómsmála hefur verið á hverjum héraðsdómstól á liðnu ári. Í maí ár hvert er jafnframt ljóst hvaða dómarar muni fara í námsleyfi á komandi ári. Þegar þessar upplýsingar liggja fyrir er hægt að nota mannaflalíkanið til þess að reikna út veginn málafjölda á hvern dómara og löglærðan aðstoðarmann miðað við það sem best verður vitað um væntanleg ársverk á hverjum dómstól á því ári. Ef í ljós kemur að verulegt misvægi er orðið í verkefnum milli héraðsdómstólanna er mögulegt að jafna vinnuálagið með þeim úrræðum sem dómstólasýslan hefur samkvæmt framangreindu til að flytja stöður dómara og aðstoðarmanna milli dómstóla. Unnt er að nota líkanið til að prófa áhrif mögulegra breytinga á fjölda dómara og/eða aðstoðarmanna á einstökum dómstólum á dreifingu vinnuálags og horfa meðal annars til þess við ákvarðanir um fjölda starfsmanna og skiptingu fjárveitinga.

Í mannaflalíkaninu er veginn saman fjöldi innkominna dómsmála (vegin fjöldi) á hverjum héraðsdómstól á síðustu þremur árum og ætlaður fjöldi dómara og aðstoðarmanna við hvern héraðsdómstól á yfirstandandi ári eftir því sem næst verður komist. Í líkaninu felst því spá um málafjölda næsta árs á hverjum héraðsdómstólanna, sem byggist á málatölum fyrri ára. Þeim málafjölda er deilt niður á veginn fjölda dómara og aðstoðarmanna eins og hann verður á yfirstandandi ári. Sem fyrr segir er unnt að nota líkanið til að prófa áhrif mögulegra breytinga á fjölda dómara og/eða aðstoðarmanna á einstökum dómstólum á dreifingu vinnuálags.

Til þess að líkanið endurspegli sem best þá vinnu og mannafla sem þarf til að sinna verkefnum á hverjum dómstól fyrir sig eru innkomin dómsmál hvert ár vegin með þeim hætti að sakamálum sem stafa frá embætti héraðssaksóknara og munnlega fluttum einkamálum er gefinn stuðullinn 1 en öðrum tegundum dómsmála hlutfall af þeim stuðli í samræmi við þá vinnu sem ætlað er að þurfi að jafnaði til að afgreiða mál í hverjum málaflokki. Þannig er t.d. gert ráð fyrir að úrlausn eins skriflega flutts einkamáls taki 1/70 hluta af þeim tíma sem tekur að afgreiða munnlega flutt einkamál. Þegar fjöldi innkominna mála í einstökum málaflokkum við hvern dómstól, að teknu tilliti til framangreindra stuðla, er lagður saman fæst tala sem ætti að endurspegla hversu mörg ígildi munnlegra einkamála komu til afgreiðslu á viðkomandi ári og þar með vinnuálag sem þessi málafjöldi veldur.

Til þess að líkanið sé ekki eins næmt fyrir tímabundnum og jafnvel staðbundnum sveiflum í fjölda mála tekur það mið af vegnum fjölda innkominna mála síðustu þriggja ára með þeim hætti að vegnum fjölda mála á liðnu ári er gefið 50% vægi í útreikningum en vegnum málafjölda tveggja ára þar á undan hvoru um sig gefið 25% vægi. Með þessu móti er málafjölda síðasta árs gefið mest vægi þegar veginn er saman málafjöldi innkominna mála á hvern héraðsdómstól og hann lagður til grundvallar spár um málafjölda komandi árs.

Í mannaflalíkaninu er tekið mið af því hvernig ætla má að starfskraftar dómara og aðstoðarmanna nýtist við úrlausn dómsmála. Að ýmsu er þar að gæta:

- a. Dómstjóri er forstöðumaður ríkisstofnunar og hefur þannig ýmsum öðrum störfum að gegna en að afgreiða dómsmál. Ætla má að því stærri sem héraðsdómstólar eru þeim mun stærri sé hluti stjórnunarverkefna í störfum þeirra. Í samræmi við það er gert ráð fyrir í líkaninu að hlutfall dómstarfa hjá dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur sé 20%, í Héraðsdómi Reykjaness 60%, í Héraðsdómi Suðurlands og Norðurlands eystra 85% en 90% á öðrum héraðsdómstólum.
- b. Í líkaninu er gert ráð fyrir að eðlilegt megi teljast að afköst héraðsdómara á landsbyggðinni séu nokkru minni en á höfuðborgarsvæðinu. Þekkt er að torveldara getur verið að koma á aðalmeðferðum úti á landi þar sem aðkomulögmenn flytja mál vegna erfiðra samgangna, einkum yfir vetrartímann. Þá þurfa

dómarar á landsbyggðinni að afgreiða allar tegundir dómsmála og hafa því engin tók á sérhæfingu og þar með aukinni skilvirkni gagnstætt því sem er á stærri dómstólum. Í samræmi við það er svokallaður dreifbýlisstuðull notaður í líkaninu en hann er 0,9 fyrir dómstóla utan höfuðborgarsvæðisins.

- c. Aðstoðarmönnum dómara er heimilt að afgreiða mál þar sem ekki er uppi ágreiningur og fara þeir því með takmarkað dómsvald. Gert er ráð fyrir því í líkaninu að vinnuframlag þeirra við úrlausn dómsmála sé 65% af vinnuframlagi dómara.
- d. Allir framangreindir stuðlar eru vegnir saman. Þannig er vinnuframlag dómstjóra, dómara og aðstoðarmanns við Héraðsdómstól Suðurlands reiknað: $(0,85+1+0,65) \times 0,9 = 2,25$.

Rétt er að taka fram að mannaflalíkanið felur í sér tiltölulega ónákvæma nálgun auk þess sem það byggist á spá um væntanlegan málafjölda á komandi ári miðað við reynslu af málafjölda fyrri ára. Þannig liggur fyrir að munnlega flutt einkamál og munnlega flutt sakamál eru afar mismunandi að umfangi.

Helstu niðurstöður mannaflalíkansins voru eftirfarandi þegar innkomin mál við héraðsdómstólana árin 2019–2021 voru vegin eftir erfiðleikastigi í samræmi við framangreindar forsendur og þeim deilt niður á ígildi dómara og aðstoðarmenn við hvern héraðsdómstól.

Tafla 5. Niðurstöður mannaflalíkans um vinnuálag á héraðsdómstólunum miðað við vegin innkomin mál á árunum 2019–2021 og ígildi dómara við dómstörf.

Héraðsdómstóll	Ígildi dómara við dómstörf	Vegin mál 2019–2021	Veginn fjöldi mála á ígildi dómara
Héraðsdómur Reykjavíkur	25,0	1.033	41
Héraðsdómur Reykjaness	10,6	455	43
Héraðsdómur Vesturlands	1,4	56	40
Héraðsdómur Vestfjarða	0,7	25	39
Héraðsdómur Norðurlands vestra	0,8	37	46
Héraðsdómur Norðurlands eystra	2,7	107	39
Héraðsdómur Austurlands	0,8	28	35
Héraðsdómur Suðurlands	2,3	112	50
Samtals	44,1	1.853	42

Framangreindar niðurstöður úr mannaflalíkaninu gefa þær vísbendingar að vinnuálag á dómara og aðra löglærða starfsmenn dreifist nokkuð vel milli héraðsdómstólanna. Þannig er veginn málafjöldi miðað við ígildi einkamála mjög svipaður á stærstu dómstólunum tveimur. Ef litið er til hinna sex héraðsdómstólanna, þar sem einn eða tveir dómarar starfa, vekur athygli að veginn fjöldi innkominna mála er undir landsmeðaltali á fimm þeirra og talsvert undir meðaltali á tveimur. Helst virðist ástæða til að ætla að tilefni sé til að fela Héraðsdómi Vestfjarða, Norðurlands eystra og Austurlands meiri verkefni miðað við óbreyttan fjölda dómara og aðstoðarmanna. Málafjöldi á þessum sex héraðsdómstólum er hins vegar svo nálægt meðaltali að ekki virðist tilefni til að færa dómara á milli héraðsdómstólanna miðað við óbreyttar forsendur málafjölda.

Rétt er hins vegar að hafa í huga að í mannaflalíkaninu er gert ráð fyrir að stjórnunarpáttur vegi 10% í störfum dómara á einmenningsdómstólunum, 15% þar sem eru tveir dómarar og þrír aðrir starfsmenn starfa, 40% við Héraðsdóm Reykjaness og 80% við Héraðsdóm Reykjavíkur. Með sameiningu héraðsdómstóla hyrfu stjórnunar- og rekstrarverkefni að mestu til eins forstöðumanns, skrifstofustjóra og mögulega annarra undirmanna þeirra. Í því fælist meðal annars það hagræði að svigrúm skapaðist til að fela héraðsdómurum á landsbyggðinni aukin verkefni við úrlausn dómsmála.

Þá er í mannaflalíkaninu gert ráð fyrir að rekstur dómsmála á landsbyggðinni sé þyngri en á höfuðborgarsvæðinu vegna fjarlægða innan umdæmis og erfiðleika við að koma á þinghöldum með lögmönnum frá höfuðborgarsvæðinu vegna samgöngutruflana. Í mannaflalíkaninu er því miðað við að dómari úti á landi afkasti 90% af afköstum dómara á höfuðborgarsvæðinu. Þegar veginn innkomin mál á hvern dómstól í töflu 5 eru skoðuð þarf því að taka með í reikninginn að þar hefur verið tekið tillit til þessa dreifbýlisstuðuls. Hafa verður í huga að sameining héraðsdómstólanna mun ekki breyta því í grundvallaratriðum að rekstur, a.m.k. sumra tegunda dómsmála á landsbyggðinni, verður áfram nokkru þyngri en á höfuðborgarsvæðinu. Aftur á móti má ná fram meiri sérhæfingu og skilvirkni með því að sameina stjórnslu héraðsdómstólanna og styrkja héraðsdómstóla á landsbyggðinni með því að flytja til þeirra verkefni sem eru óháð staðsetningu.

4.2 Verkefni við stjórnun og rekstur

Verkefnum varðandi stjórnun og rekstur héraðsdómstólanna er samkvæmt lögum nr. 50/2016 skipt milli dómstólasýslunnar og dómstjóra héraðsdómstólanna með tilteknum hætti. Þannig er hlutverk dómstjóranna sem forstöðumanna nokkuð þrengra en almennt gildir um forstöðumenn annarra stofnana ríkisins. Nánari grein verður gerð fyrir þessari skiptingu stjórnsluverkefna milli dómstjóra og dómstólasýslunnar hér á eftir.

4.2.1 Hlutverk dómstólasýslunnar varðandi stjórnun og rekstur

Um stjórn dómstólasýslunnar, hlutverk stjórnarinnar og hlutverk stofnunarinnar er mælt fyrir um í 6.–8. gr. laga nr. 50/2016.

Í fyrsta lagi er þess að geta að skv. 1. mgr. 7. gr. laganna leggur stjórn dómstólasýslunnar mat á og gerir tillögu til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til héraðsdómstólanna að fengnum tillögum forstöðumanna þeirra. Fjárframlög til héraðsdómstólanna sameiginlega eru ákveðin í fjárlögum á grunni tillagna dómstólasýslunnar og skiptir stofnunin á milli þeirra fé sem veitt er til þeirra í einu lagi. Sé vikið frá tillögum dómstólasýslunnar skal ráðherra greina fjárlaganefnd frá ástæðum þess auk þess sem gera skal grein fyrir frávikum í frumvarpi til fjárlaga. Dómstólasýslan hefur jafnframt eftirlit með útgjöldum og efnahag héraðsdómstólanna.

Í öðru lagi ákveður stjórn dómstólasýslunnar skv. 3. mgr. 7. gr. laganna fjölda héraðsdómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól og setur almennar reglur um flutning dómara á milli þeirra. Ákvörðunarvald stjórnar dómstólasýslunnar um fjölda starfsmanna héraðsdómstólanna tengist því hlutverki hennar að skipta sameiginlegri fjárveitingu á milli þeirra.

Í þriðja lagi setur stjórn dómstólasýslunnar skv. 4. mgr. 7. gr. laganna reglur um leyfi dómara frá störfum og veitir dómurum leyfi.

Í fjórða lagi setur stjórn dómstólasýslunnar skv. 6. mgr. 7. gr. laganna reglur um um birtingu dóma og úrskurða héraðsdómstóla, Endurupptökudóms, Landsréttar og Hæstaréttar. Hlutverk dómstólasýslunnar varðandi útgáfu dómsúrlausna í héraði er nokkuð víðtækara, sbr. 1. mgr. 38. gr. laganna.

Auk framangreinds er í 8. gr. laganna gerð eftirfarandi grein fyrir hlutverki dómstólasýslunnar hvað varðar sameiginlegum stjórnsýsluverkefni dómstólanna:

1. Að vera í fyrirsvári fyrir sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna og koma fram gagnvart stjórnvöldum, fjölmiðlum og öðrum í þágu dómstólanna sameiginlega.
2. Að skipuleggja símenntun dómara og annarra starfsmanna í þjónustu dómstóla.
3. Að fara með yfirstjórn upplýsingamála og tæknimála dómstólanna, annast þróun þeirra mála og gera eftir þörfum ábendingar af því tilefni.
4. Að safna saman og birta upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstóla og gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og dómstólanna.
5. Að stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd reglna um málaskrár dómstóla, þingbækur, atkvæðabækur, búnað til upptöku á hljóði og mynd í þinghöldum, dómabækur og varðveislu málsskjala og upptaka í þinghöldum hjá dómstólum, samkvæmt þessum lögum, lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála.
6. Að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla en stjórn dómstólasýslunnar getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi

ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni.

7. *Að gera tillögur um hvað eina sem getur orðið til úrbóta í störfum dómstóla og löggjöf sem um þá gilda.*

Dómstólasýslan hefur ýmsum öðrum verkefnum að sinna samkvæmt lögunum, svo sem varðandi sérfróða meðdómsmenn skv. 39.–41. gr. laganna og veitir aðstöðu og aðstoð dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara skv. 2. mgr. 11. gr. laganna, nefnd um dómastörf skv. 10. gr. laganna og Endurupptökudómstól skv. 54. gr. laganna.

4.2.2 Hlutverk dómstjóra sem forstöðumanna héraðsdómstólanna

Í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 50/2016 er mælt fyrir um kosningu og skipan dómstjóra hvers héraðsdóms.

Samkvæmt 4. mgr. sama lagaákvæðis gegnir dómstjóri dómstörfum og hefur með höndum stjórn héraðsdómstóls og ber ábyrgð á starfsemi hans. 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 samkvæmt ákvæðum VIII. kafla sömu laga. Hann fer á eigin ábyrgð með fé sem dómstólasýslan leggur dómstólnum í hendur, hann annast samskipti við dómstólasýsluna um þau málefni sem undir hana heyra og hefur annars með höndum verkefni sem dómstólasýslan kann að fela honum sérstaklega. Þá kemur dómstjóri að öðru leyti fram út á við í þágu dómstólsins og er í fyrirsvari um sérstök málefni hans.

Að meginreglu fara forstöðumenn ríkisstofnana með þau verkefni sem leiða af lögum um þá starfsemi ríkisins sem þeir eru í forsvari fyrir. Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög) setur ráðherra sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma litið. Í 2. mgr. sama ákvæðis er svo mælt fyrir um að forstöðumaður beri ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. Þar segir einnig að forstöðumaður beri og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. starfsmannalaganna eða veitt honum lausn frá embætti samkvæmt VI. kafla sömu laga ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er lýst. Samkvæmt 1. mgr. 50. gr. starfsmannalaganna geta forstöðumenn framselt vald sem þeim er veitt í lögunum til annarra stjórnenda í stofnun, enda sé það gert skriflega og tilkynnt starfsmönnum stofnunar.

Í skýringum við 2. mgr. 38. gr. með frumvarpi til starfsmannalaganna segir að með 2. mgr. sé forstöðumanni ekki aðeins gert að sjá til þess að stofnun sem hann stýri starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. heldur beri hann og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Með þessu orðalagi er einkum átt við þrjá þætti í starfsemi stofnunar, þ.e. þjónustu hennar við almenning, úrlausn verkefna að öðru leyti og fjárhagslegan rekstur. Í skýringum við ákvæðið segir enn fremur að í niðurlagi 2. mgr. sé svo mælt fyrir að fari útgjöld fram úr fjárlagaheimildum, sé verkefnum stofnunarinnar ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar teljist óviðunandi geti ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. frumvarpsins eða, ef um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu er að ræða, veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla.

Þá gildir 38. gr. starfsmannalaganna um ábyrgð nánar skilgreindra forstöðumanna ríkisstofnana (þeirra sem veita forstöðu ríkisaðila á A1-hluta) um ábyrgð þeirra við framkvæmd fjárlaga, sbr. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. laga nr. 123/2015 nær ábyrgð þeirra og stjórna ríkisaðila meðal annars til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir skv. 31. og 32. gr. sömu laga um stefnumótun ríkisaðila til þriggja ára og ársáætlanir ríkisaðila. Þá skal bókhald ríkisaðila gefa sem réttasta mynd af fjárhagsstöðu og ársreikningur gerður í samræmi við lög og skilað til hlutaðeigandi ráðherra. Enn fremur skulu mánaðarleg uppgjör og ársfjórðungsuppgjör gefa sem gleggsta mynd af fjárhagsstöðu og skuldbindingum ríkisaðila á hverjum tíma. Í 3. mgr. 36. gr. er vísað til þess að fari sérstök stjórn fyrir ríkisaðila fari um ábyrgð hennar eftir þeim lögum sem um stofnunina gilda. Þá er þess að geta að með stoð í lögum nr. 123/2015 er í gildi reglugerð um skyldur og ábyrgð forstöðumanna við framkvæmd fjárlaga.

Rétt þykir að gera sérstaka grein fyrir stjórnsýsluverkefnum dómstjóra sem lúta að meðferð dómsmála samkvæmt lögum nr. 50/2016, lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og ýmsum reglum dómstólasýslunnar.

Í 4. mgr. 31. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla er mælt fyrir um hlutverk dómstjóra en í því felst meðal annars:

- *Dómstjóri hefur með höndum stjórn héraðsdómstóls og ber ábyrgð á starfsemi hans.*
- *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.*

- *Dómstjóra ber að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna og gæta aga gagnvart þeim að því leyti sem ekki kemur í hlut annarra samkvæmt VIII. kafla laganna.*
- *Dómstjóri fer á eigin ábyrgð með fé sem dómstólasýslan leggur dómstólnum í hendur, hann annast samskipti við dómstólasýsluna um þau málefni sem undir hana heyra og hefur annars með höndum verkefni sem dómstólasýslan kann að fela honum sérstaklega. Þá kemur dómstjóri að öðru leyti fram út á við í þágu dómstólsins og er í fyrirsvari um sérstök málefni hans.*

Í 6. gr. reglna dómstólasýslunnar nr. 1/2019 um meðferð mála og verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra og hvaða stjórnsýsluverkefni heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstóla, eru eftirfarandi ákvæði um hlutverk dómstjóra:

- *Dómstjórar héraðsdómstólanna fara með stjórn síns dómstóls og bera ábyrgð á starfsemi hans og fara með á eigin ábyrgð fé sem dómstólasýslan leggur dómstólnum í hendur.*
- *Forstöðumenn dómstólanna koma fram út á við í þágu dómstólanna og eru í fyrirsvari fyrir sérstök málefni þeirra.*
- *Forstöðumenn dómstólanna hafa að öðru leyti með höndum þau verkefni sem dómstólasýslan kann að fela þeim sérstaklega hverju sinni.*

Þá er fjallað um hlutverk dómstjóra í 2. mgr. 32. gr., 33. gr. og 1. mgr. 34. gr., laga nr. 50/2016, 6. mgr. 14. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð einkamála og 7. mgr. 16. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Í 1. mgr. 6. gr. reglna nr. 9/2018 um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólum er kveðið á um hlutverk dómstjóra sem og í 6. og 7. gr. reglna nr. 3/2022 um útgáfu dóma og úrskurða á vefsíðu dómstólanna.

Ýmsar aðrar lagaskyldur en að framan hafa verið nefndar hvíla á stofnunum ríkisins og bera forstöðumenn að jafnaði ábyrgð á að þessum lagafyrirmælum sé fylgt. Hér á eftir verða nefnd nokkur dæmi um slíkar skyldur:

1. Samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum gilda þau um alla starfsemi þar sem einn eða fleiri menn vinna, hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn. Lögin gilda um stofnanir ríkisins eins og aðra starfsemi. Dómstjóri ber sem forstöðumaður stofnunar meginábyrgð á að framfylgja lögnum á vinnustað sínum. Lögin leggja fjölmargar skyldur á stofnanir eins og aðra þá sem reka starfsemi, svo sem um vinnuaðstæður, hollustu og öryggismál en einnig um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum.
2. Lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna gilda um stofnanir ríkisins eins og aðra starfsemi og bera forstöðumenn ábyrgð á

- að þeim lögum sé fylgt, þar á meðal að gerð sé jafnréttisáætlun ef starfsmenn eru 25 eða fleiri.
3. Samkvæmt 5. gr. c laga nr. 70/2012 um loftslagsmál ber Stjórnarráði Íslands, ríkisstofnunum og fyrirtækjum í meirihluta eigu ríkisins að setja sér loftslagsstefnu. Stefnan skal innihalda skilgreind markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) og kolefnisjöfnun starfseminnar ásamt aðgerðum svo að þeim markmiðum verði náð. Tilgangur loftslagsstefnu er að auðvelda ríkisaðilum að draga markvisst úr áhrifum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda af starfsemi sinni og vera til fyrirmyndar með því að hafa bein og óbein áhrif á loftslagsskuldbindingar Íslands.
 4. Stjórnvöld eru samkvæmt lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga ábyrgðaraðilar vegna vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer hjá þeim. Hver dómstóll er því ábyrgðaraðili vegna útgáfu dóma og ber dómstjóri sem forstöðumaður endanlega ábyrgð á slíkri vinnslu.
 5. Í samræmi við 2. mgr. 22. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn ber dómstjóri sem forstöðumaður afhendingarskylds aðila ábyrgð á skjalastjórn og skjalavörslu viðkomandi dómstóls, þ.m.t. að unnið sé í samræmi við fyrirmæli laga og reglna þar að lútandi.

Af framangreindri upptalningu má hiklaust draga þá ályktun að lagaákvæði sem leggja skyldur á dómstjóra sem forstöðumann ríkisstofnunar og yfirstjórnanda vinnustaðar séu svo mörg, margvísleg og yfirgripsmikil að útilokað sé fyrir dómstjóra sem starfar á tveggja manna vinnustað og hefur dómstörf að aðalstarfi en stjórnun í 10% starfshlutfalli að hafa yfirsýn yfir og sinna öllum þeim stjórnunarskyldum sem þau leggja honum á herðar. Þó ber að hafa í huga að hlutverk dómstjóra sem forstöðumanna er takmarkaðra en almennt á við um forstöðumenn vegna skiptingar stjórnarsýsluverkefna á milli dómstjóra og dómstólasýslunnar og ýmiss konar stuðnings sem þeir fá frá dómstólasýslunni.

5. Ávinningur og áskoranir

Í þessum kafla verður fjallað um helsta ávinning sem starfshópurinn telur að sameining héraðsdómstóla muni hafa í för með sér en jafnframt um þær áskoranir sem við blasa og hvernig megi mæta þeim. Er þá einkum tekið mið af sameiningu héraðsdómstóla í einn dómstól með átta starfsstöðvum í samræmi við þá tillögu sem starfshópnum hefur verið falið að fjalla um og leggja mat á.

5.1 Ávinningur

5.1.1 Einfaldari og skilvirkari stjórnsýsla

Dómsvaldið er einn af þremur þáttum ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Þar er kveðið á um að dómendur fari með dómsvaldið og í 60. gr.

stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um sjálfstæði þeirra. Dómstólum er einnig falið með lögum að framkvæma ýmsar athafnir sem ekki falla undir dómsvald. Þar á meðal er stjórnsýsla dómstólanna sem felur í sér önnur verkefni en hin eiginlegu dómstörf og eru í mismunandi sterkum tengslum við sjálft dómsvaldið.

Dómstólasýslan er sjálfstæð stjórnsýslustofnun sem fer með og er í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna allra og stuðlar að því að dómstólarnir geti sem best rækt hlutverk sitt. Í júní 2019 samþykkti stjórn dómstólasýslunnar reglur nr. 1/2019 um meðferð mála og verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra og hvaða stjórnsýsluverkefni skyldu heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstóla, að því leyti sem þessi atriði eru ekki ákveðin í lögum.

Nú fer dómstólasýslan með stjórnsýslu héraðsdómstólanna að talsverðu leyti en ákveðin stjórnsýsluverkefni eru á ábyrgð dómstjóra. Með sameiningu héraðsdómstólanna færast þessi stjórnsýsluverkefni dómstjóra á herðar einum dómstjóra en með því að hafa alla þá stjórnsýslu á einum stað er hægt að gera hana bæði einfaldari og skilvirkari. Auk þess skapar þessi breyting möguleika á að færa tiltekin verkefni frá dómstólasýslunni til héraðsdómstólsins. Má þar helst nefna hlutverk dómstólasýslunnar við úthlutun mála á grundvelli 1. og 6. mgr. 33. gr. laga nr. 50/2016 þegar þörf er á því að fá héraðsdómara frá öðrum héraðsdómstól til að skipa dóm í máli. Þetta hlutverk gæti dómstjóri yfir sameinuðum héraðsdómstól tekið að sér. Enn fremur mun sameiginleg stjórnsýsla koma að góðum notum þegar öll mál munu berast dómstólnum rafrænt í kjölfarið af stafrænni umbreytingu dómstólanna. Þá verður öllum málum úthlutað frá einum og sama stað.

Við þetta má bæta að eins og áður hefur verið rakið hafa dómstjórar með höndum stjórn héraðsdómstóla og bera ábyrgð á starfsemi þeirra. Jafnframt fara þeir sem forstöðumenn ríkisstofnunar með ýmis verkefni sem leiða má af lögum. Í einmenningsdómstólunum fer dómstjóri því ekki aðeins með dómsvaldið á grundvelli laga nr. 50/2016 heldur ber honum einnig að sinna

þeim skyldum sem á honum hvíla sem forstöðumanni ríkisstofnunar. Það felst því mikið hagræði í því að færa þau verkefni til eins dómstjóra. Þekking og reynsla starfsmanna nýtist betur með þessu móti auk þess sem dómarar sem hingað til hafa gegnt stöðu dómstjóra losna við ýmis verkefni sem leiðir til þess að þeir hafa meiri tíma til þess að dæma í málum.

5.1.2 Betra samræmi í verklagi

Samkvæmt 5. tölul. 8. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla er eitt af hlutverkum dómstólasýslunnar að stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd reglna um málaskrár dómstóla, þingbækur, atkvæðabækur, búnað til upptöku á hljóði og mynd í þinghöldum, dómabækur og varðveislu málsskjala og upptaka í þinghöldum hjá dómstólum. Auk þess er það hlutverk dómstólasýslunnar að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla, sbr. 8. tölul. sömu greinar. Stjórn dómstólasýslunnar getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögunum er vísað til þess að gengið sé út frá því að slíkar reglur geti verið af tvennum toga. Í fyrsta lagi gætu þær tekið til atriða sem til úrlausnar koma í einstökum dómsmálum og dómarar sem annast meðferð þeirra bera ábyrgð á, svo sem ákvörðun fjárhæðar málskostnaðar í einkamálum og málsvarnarlauna í sakamálum. Í öðru lagi gætu reglurnar varðað atriði sem dómari bærir ekki einn ábyrgð á, t.d. ýmislegt varðandi þinghöld, meðferð dómskjala og afgreiðslu dómsendurrita. Samkvæmt ákvæðinu getur dómstólasýslan ákveðið að reglur, sem varða síðarnefndu atriðin, séu bindandi, en að öðrum kosti séu starfsreglurnar, sem hér um ræðir, til leiðbeiningar.¹² Á grundvelli þessara heimilda hefur dómstólasýslan sett ýmsar reglur sem meðal annars stuðla að því að samræma verklag héraðsdómstólanna. Dómstólasýslan hefur aftur á móti takmörkuð úrræði til að bregðast við þegar reglur hennar eru túlkaðar og útfærðar með ólíkum hætti ef efni þeirra fellur undir dómsvaldið eins og það hefur verið skilgreint. Í reynd er það því þannig að bæði túlkun reglna dómstólasýslunnar og framkvæmd þeirra hefur verið mismunandi milli einstakra héraðsdómstóla. Við sameiningu héraðsdómstólanna myndast svigrúm til að samræma betur verklag á mismunandi starfsstöðvum dómstólsins enda bærir einn dómstjóri ábyrgð á starfsemi hans og bærir honum jafnframt að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna og gæta aga gagnvart þeim að því leyti sem ekki kæmi í hlut annarra samkvæmt ákvæðum VIII. kafla laga um dómstóla. Dæmi um verklag sem auðveldara væri að samræma með sameinuðum héraðsdómstól er útgáfa dóma á grundvelli reglna dómstólasýslunnar nr. 3/2022.

¹² Sjá þingskjal nr. 1348, lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015–2016.
<https://www.althingi.is/altext/145/s/1017.html>

5.1.3 Styrking starfsstöðva héraðsdóms á landsbyggðinni

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

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

5.1.4 Betri þjónusta við borgarana

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

5.1.5 Mannauður héraðsdómstólanna nýtist betur

Eins og fram hefur komið störfuðu 42 héraðsdómarar, 11 löglærðir aðstoðarmenn dómara, 16 dómritarar og 10,5 aðrir starfsmenn við héraðsdómstólana í apríl 2022. Mannauður er ein mikilvægasta auðlind stofnana og fyrirtækja og mikilvægt er að nýta þann auð eins vel og unnt er.

Sameining héraðsdómstólanna hefur það í för með sér að auðveldra verður að flytja bæði mannauð og verkefni milli starfsstöðva og stuðla þannig að jöfnun vinnuálags og betri nýtingu mannauðs. Í dag eru aðeins tveir héraðsdómstólar nægilega stórar einingar til þess að þar sé hægt að skipta dómurum í deildir sem bjóða upp á sérhæfingu að einhverju leyti. Dómarar á landsbyggðinni þurfa aftur á móti að afgreiða allar tegundir dómsmála en tiltölulega fá mál hverrar

tegundar. Ætla má að það dragi úr afköstum þeirra. Með því að flytja verkefni, svo sem skriflega flutt mál og munnlega flutt mál þar sem ekki er þörf á munnlegri sönnunarfærslu, til starfsstöðva á landsbyggðinni er hægt að ná fram meiri sérhæfingu og skilvirkni um land allt sem og að auka gæði við meðferð mála. Á hinn bóginn þarf að tryggja að sérhæfingin verði ekki svo mikil að heilu réttarsviðin séu sett í hendurnar á fáum einstaklingum og að störf verði ekki svo einhæf að starfsfólk fái ekki nauðsynleg tækifæri til að öðlast fjölbreytta reynslu og færni á hinum ýmsu sviðum dómsmála.

Verði sameining héraðsdómsstólanna að veruleika mun stjórnun og rekstur héraðsdómsstólsins verða á höndum færri starfsmanna en jafnframt verður hægt að samnýta ýmsa stoðþjónustu í meira mæli. Þannig gæti allur prófarkalestur farið fram á sama stað sem og útgáfa dóma svo dæmi séu nefnd. Samhliða hinni stafrænu þróun dómskerfisins munu dómstólarnir auk þess þurfa fleira tæknimenntað fólk og gætu slíkir starfsmenn þjónustað allar starfsstöðvar héraðsdóms óháð því við hvaða starfsstöð þeir starfa.

5.1.6 Fjárveitingar til héraðsdómstigsins munu nýtast betur

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

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

Tillögur starfshópsins miða fyrst og fremst að breytingu á stjórnsýslu héraðsdómstólanna. Yfirstjórn þeirra færast að mestu á einn stað og verður eflð. Þannig munu stjórnunar- og rekstrarverkefni færast að mestu frá átta héraðsdómstólum til eins embættis með þeim afleiðingum að kraftar viðkomandi dómstjóra og annarra starfsmanna sem farið hafa með slík stjórnsýsluverkefni munu nýtast betur við dómstörf. Í stað skrifstofustjóra sem nú eru starfandi við tvo héraðsdómstóla mun koma embætti eins skrifstofustjóra og því myndast eftir atvikum svigrúm til að ráða starfsmenn til að sinna fjármálum og mannauðsmálum með skrifstofustjóra. Ekki er gert ráð fyrir að þessi breyting á uppbyggingu stjórnsýslu héraðsdómstigsins og tilfærsla verkefna sem af henni hlýst muni hafa í för með sér varanlegan kostnaðarauka. Á hinn bóginn er ekki unnt að reikna með því að breyting á stjórnsýslu á héraðsdómstiginu muni hafa í för með sér beinan sparnað. Á hinn bóginn verður að reikna með að nokkur einskiptiskostnaður hljóti af sameiningunni eins og fjallað verður um í kafla 5.2.6.

Kostnaði af ráðningu þriggja dómarafulltrúa á starfsstöðvar Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins verður mætt með sambærilegri fækkun dómarafulltrúa á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem sú fækkun verður þegar starfsmannavelta gerir það mögulegt má reikna með því að umrædd tillaga hafi í för með sér tímabundna kostnaðarhækkun sem gæti numið tveimur árslaunum aðstoðarmanns.

Ljóst er að samsetning mannauðs á héraðsdómstiginu mun taka talsverðum breytingum á næstu árum þegar stafræn umbreyting kemur til framkvæmda en hún mun meðal annars fela í sér að gögn munu að meginstefnu berast rafrænt til dómstólanna, fyrsti hluti málsmeðferðarinnar mun að líkindum fara fram með rafrænum samskiptum og notkun fjarfundabúnaðar á síðari stigum málsmeðferðar mun aukast. Þessar breytingar munu kalla á aukna tækniþekkingu starfsfólks. Þar sem starfshópurinn lítur á sameiningu héraðsdómstólanna sem undanfara stafrænna breytinga en ekki sem hluta af þeim er ekki tilefni til að fjalla um kostnaðarleg áhrif þeirra í þessari skýrslu.

Dómstólasýslan hefur gert lauslega úttekt á því hvort fjölgun dómarafulltrúa á þremur starfsstöðvum utan höfuðborgarsvæðisins, þ.e. á Ísafirði, Sauðárkróki og Egilsstöðum, kalli á stækkun húsnæðis og aukinn húsnæðiskostnað. Niðurstaða þeirrar úttektar er sú að núverandi húsnæði Héraðsdóms Vestfjarða og Héraðsdóms Austurlands rúmi þrjá starfsmenn þannig að ekki þurfi að koma til stækkunar á húsnæði þessara starfsstöðva. Hins vegar sýnist húsnæði Héraðsdóms Norðurlands vestra svo þröngt að taka þurfi á leigu eitt herbergi til viðbótar til að starfsstöðin rúmi þrjá starfsmenn. Starfshópurinn telur að gera þurfi ráð fyrir að nokkur kostnaður hljóti af þessum áhrifum.

Talsverð óvissa er hins vegar um húsnæði fjögurra héraðsdómstóla.

Leigusamningur um húsnæði sem hýsir Héraðsdóm Reykjaness rennur út á árinu 2026 og hefur enn ekki verið tekin ákvörðun um framtíðarhúsnæði þess dómstóls. Brýnt er orðið að eyða þeirri óvissu sem ríkir um húsnæðismál

dómstólsins. Sömu sögu er að segja um húsnæði Héraðsdóms Vestfjarða en leigusamningur um það húsnæði er senn á enda runninn.

Fyrir liggur að ástand dómhúss Héraðsdóms Reykjavíkur við Lækjartorg er með þeim hætti að ekki er reiknað með að það geti í núverandi ástandi hýst dómstólinn nema um tiltölulega skamma hríð. Mikilvægt er því að hratt verði unnið að því að útvega héraðsdómstólunum á höfuðborgarsvæðinu framtíðarhúsnæði sem hæfir þörfum þeirra.

Húsnæði Héraðsdóms Norðurlands eystra fullnægir engan veginn þeim kröfum sem gera verður. Hafin er greining á húsnæðisþörf dómstólsins og óvíst hvort hún muni leiða til þess að unnt verði að endurskipuleggja núverandi húsnæði þannig að það uppfylli þarfir dómstólsins eða finna þurfi nýtt húsnæði við hæfi.

Öryggismál í dómhúsum á Íslandi eru að mörgu leyti ófullnægjandi og stendur fyrir dyrum að skilgreina betur viðmið í öryggismálum í dómhúsum og gera í kjölfarið úttekt á þeim í samvinnu við embætti ríkislögreglustjóra. Unnið er að greiningu á þeim þáttum sem þarfnast úrbóta og í kjölfarið þarf að forgangsraða þeim verkefnum og framkvæma nauðsynlegar úrbætur sem allra fyrst.

Sú óvissa sem er um húsnæðismál héraðsdómstólanna tengist í raun ekki og hefur ekki áhrif á tillögur starfshópsins um sameiningu héraðsdómstólanna í einn, enda gert ráð fyrir að þeir verði á sama stað. Þá hafa tillögurnar ekki bein áhrif á húsnæðiskostnað héraðsdómstigsins.

Að öllu samanlögðu er því hvorki gert ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til hafi í för með sér kostnaðarauka né sparnað fyrir héraðsdómstigið. Hins vegar hafa breytingarnar í för með sér að mannauður héraðsdómstólanna ætti að nýtast mun betur og skilvirkni í stjórnsýslu dómstólanna og meðferð dómsmála að aukast. Breytingarnar ættu þannig að gera héraðsdómstiginu auðveldara fyrir að bregðast við mögulegri fjölgun dómsmála og breytingum á samsetningu þeirra. Jafnframt ættu breytingarnar að gera dómstólasýslunni kleift að efla starfsemi sína til að sinna þeim viðbótarverkefnum sem felast í tillögunum án þess að til fjölgunar starfsmanna þurfi að koma.

5.1.7 Búið í haginn fyrir stafræna umbreytingu dómstólanna

Þótt réttarkerfið sé í eðli sínu íhaldssamt hafa norrænir dómstólar smám saman á undanförunum áratug verið að nútímavæðast og taka í auknum mæli í notkun stafræna tækni. Danmörk stendur öðrum Norðurlandþjóðum sumpart framar í stafrænni umbreytingu dómstólanna. Hér á landi hafa nú þegar verið tekin stór skref í þá átt þótt enn sé langt í land. Fyrir liggur að fram undan er vegferð í stafrænni þróun dómskerfisins það sem mun leiða til þess að það verði mun einfaldara, notendavænna og skilvirkara en áður, án þess að gæðum sé fórnað. Veigamikilið atriði í þeirri stafrænu umbreytingu er að öll dómsmál komi til héraðsdómstólanna um sameiginlega gátt og er gert ráð fyrir því að málaflæðinu verði stýrt frá einum stað. Verði héraðsdómstólarnir sameinaðir í

einn hefur það í för með sér að einn dómstjóri mun bera ábyrgð á úthlutun mála fyrir allt landið. Sameiningin býr þannig í hagin fyrir hina stafrænu umbreytingu.

5.2 Áskoranir

5.2.1 Talsverðar lagabreytingar á lögum um dómstóla, lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála svo og sérlögum á sviði réttarfars.

Ljóst er að sameining héraðsdómstólanna kallar á breytingar á fjölmörgum lagabálkum. Í lögum nr. 50/2016 um dómstóla er mælt fyrir um skipan dómstóla í landinu og verða umfangsmestu breytingarnar því á þeim lögum. Nokkrar breytingar verður að gera á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála en auk þess eru ýmis ákvæði í öðrum lögum sem í minna eða meira mæli lúta að réttarkerfinu og laga verður að breytingum á héraðsdómstiginu. Ekki þarf aðeins að gera nauðsynlegar orðalagsbreytingar í kjölfar þess að héraðsdómstólunum fækkar úr átta í einn heldur eru ýmis atriði sem munu koma til með að breytast samhliða breytttri dómstólaskipan. Í 6. kafla hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu breytingartillögum starfshópsins þar sem meðal annars er mælt fyrir um breytingar á yfirstjórn og samsetningu mannauðs héraðsdómstólanna, reglum um úthlutun mála og á hlutverki og stöðu dómstólasýslunnar gagnvart héraðsdómstiginu. Allar þessar breytingar kalla á lagabreytingar en til þess að bregðast við því hefur starfshópurinn útbúið tillögur að lagabreytingum.

5.2.2 Möguleg andstaða á landsbyggðinni vegna ótta um skerta þjónustu og að loforð um flutning starfa út á land kunni að verða svikin

Mögulegt er að áform um sameiningu héraðsdómstólanna mæti andstöðu, einkum á landsbyggðinni. Sameining fyrirtækja og stofnana hefur oft í för með sér að samhliða er reynt að hagræða í rekstri, t.d. með fækkun starfsstöðva. Fækkun starfsstöðva héraðsdóms hefði í för með sér skerðingu á þjónustu við íbúa á landsbyggðinni og lengri ferðalög til þingstaða með tilheyrandi auknum ferðakostnaði, þ.m.t. eldsneytiskostnaði og vinnutengdu tekjutapi. Þá geta samgöngur milli landssvæða verið erfiðar yfir vetrartímann. Frumvarp um sameiningu héraðsdómstólanna, sem lagt var fyrir Alþingi á árinu 2009, sætti einkum gagnrýni af framangreindum ástæðum.

Til þess meðal annars að bregðast við slíkri tortryggni og gagnrýni leggur starfshópurinn til þær mótvægisáðgerðir við sameiningu héraðsdómstólanna að lögbundið verði að hinn sameinaði héraðsdómstóll hafi átta starfsstöðvar sem verði staðsettar þar sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir. Með því að binda slíkt í lög er, líkt og nú er, tryggt að þjónusta héraðsdómstólanna um land allt skerðist ekki. Þá leggur starfshópurinn jafnframt til að lögfest verði að þeir starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Þetta leiðir til þess að starfsfólki á landsbyggðinni fjölgar við að minnsta kosti þrjár

starfsstöðvar, þ.e. þær starfsstöðvar þar sem í dag starfar aðeins einn héraðsdómari og einn starfsmaður. Verði tillögur starfshópsins að veruleika verður tryggt með lögum að starfsstöðvum mun ekki fækka og að þær verði þannig mannaðar að þar geti þrífist faglegra starfsumhverfi.

5.2.3 Mögulega erfiðara að fá dómara á starfsstöðvar á landsbyggðinni

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga nr. 50/2016 ákveður dómstólasýslan við hvaða héraðsdómstól dómari skuli eiga fast sæti. Heimilt er þó að ákveða að allt að þrír héraðsdómarar eigi ekki fast sæti við tiltekinn dómstól heldur sinni þeir störfum við alla héraðsdómstóla eftir málum sem þeim kann að vera úthlutað við hvern þeirra í skjóli almennrar heimildar dómstólasýslunnar.

Dómstólasýslan ákveður hvar slíkir dómarar hafi starfsstöð. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal ákvörðun um starfsvettvang hvort heldur gilda um óákveðinn tíma eða tiltekið tímabil. Þegar embætti héraðsdómara er laust skal að jafnaði taka ákvörðun um fyrsta starfsvettvang væntanlegs dómara áður en það er auglýst laust til umsóknar. Dómsmálaráðuneytið auglýsir því næst embætti dómara laus til umsóknar að beiðni dómstólasýslunnar.

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

Eins og fram hefur komið leggur dómsmálaráðherra áherslu á að hinn sameinaði héraðsdómstóll hafi starfsstöðvar á landsbyggðinni þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir og að þær starfsstöðvar verði efldar. Fyrir liggur því að fjölga þarf starfsfólki á fámennustu starfsstöðvunum. Starfshópurinn leggur til að lögfest verði að við hverja starfsstöð skuli að lágmarki starfa einn héraðsdómari og tveir aðrir starfsmenn. Ef einungis einn héraðsdómari á fast sæti við starfsstöð, skuli að lágmarki annar þeirra starfsmanna sem með honum starfa vera dómarafulltrúi. Með því að styrkja starfsstöðvarnar með fjölgun starfsmanna og auknum verkefnum er verið að tryggja að þar geti þrífist faglegt starfsumhverfi. Þannig verða til meira spennandi vinnustaðir sem vonandi laða að sér fleiri og hæfari umsækjendur, bæði um embætti dómara og dómarafulltrúa.

5.2.4 Mögulegar breytingar á tekjum starfsmanna héraðsdómstólanna

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

Í 5. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016 segir að gangi dómari gæsluvaktir skuli dómstólasýslan ákveða laun fyrir það. Ekki er lögð til breyting á því fyrirkomulagi. Sameiningin og hin stafræna umbýlting hefur það hins vegar í för með sér að mögulegt verður að dreifa álaginu af því að vera á bakvakt á fleiri hendur. Þannig væri auðveldara að fela öðrum dómurum en þeim sem eiga fast sæti við tiltekna starfsstöð á landsbyggðinni að vera á bakvakt í þeim landshluta. Þá er hugsanlegt að stafræna umbreytingin leiði til þess að gæsluvarðhaldsþinghöld og önnur þinghöld sem þurfa að fara fram án tafar muni að miklu leyti fara fram í gegnum fjarfundabúnað. Þannig yrði ekki þörf á því að hafa átta héraðsdómara á bakvakt um land allt heldur gætu færri dómarar og dómritarar verið á vakt og afgreitt þau mál sem upp koma óháð staðsetningu. Slíkt myndi hafa í för með sér lækkun á tekjum þeirra dómara sem núna eru á bakvakt allt árið en jafnframt veita þeim meira frelsi og sveigjanleika í starfi þar sem ekki væri gerð krafa um að þeir væru tiltækir hvenær sem er. Starf héraðsdómara á landsbyggðinni yrði að því leyti bæði fjölskylduvænna og eftirsóknarverðara.

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

5.2.5 Mögulegar breytingar á tekjum sveitarfélaga

Sveitarfélög, sérstaklega á landsbyggðinni, gætu haft áhyggjur af því hvaða áhrif sameiningin hefur á tekjur þeirra. Þegar áform um sameiningu

héraðsdómstólanna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í ágúst 2022 komu umsagnir frá byggðarráði Skagafjarðar annars vegar og Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra hins vegar. Umsagnirnar eiga það sammerkt að þar er lögð áhersla á að starfsstöðvum verði ekki fækkað. Eins og fram hefur komið leggur starfshópurinn það til að starfsstöðvar Héraðsdóms verði þar sem héraðsdómstólar eru nú stafræktir. Til þess að tryggja að sameiningin hafi ekki í för með sér skerta þjónustu utan höfuðborgarsvæðisins er lagt til að staðsetning starfsstöðvanna verði bundin í lög. Jafnframt hefur lögfesting starfsstöðva Héraðsdóms á landsbyggðinni í för með sér tryggara starfsumhverfi fyrir þá lögmennt sem sest hafa að í sveitarfélögum þar sem héraðsdómstólar eru starfræktir.

Starfshópurinn leggur jafnframt til að lögfest verði að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Þannig vill starfshópurinn tryggja að sameiningin leiði ekki til fækkunar verðmætra og eftirsóknarverðra starfa utan höfuðborgarsvæðisins heldur verði starfsfólki þvert á móti fjölgað við að minnsta kosti þrjár starfsstöðvar. Með fjölgun starfsfólks utan höfuðborgarsvæðisins aukast útsvarstekjur sveitarfélaganna. Með því að fjölga þessum störfum á landsbyggðinni aukast líkur á því að ungt fólk sem hefur þurft að flytja á milli landshluta til þess að sækja sér háskólamenntun geti snúið aftur heim og fengið þar starf við hæfi eftir útskrift. Þá hafa aðstoðarmenn dómara yfirleitt verið ungt fólk sem jafnvel myndi flytja í sveitarfélagið ásamt maka og börnum. Þannig eru töluverðar líkur á því að sameiningin hefði í för með sér tekjuaukningu þeirra sveitarfélaga þar sem héraðsdómstólarnir eru nú staðsettir.

5.2.6 Einskiptiskostnaður af breytingunum

Gera má ráð fyrir að af sameiningu héraðsdómstólanna í einn Héraðsdóm muni hljóta tímabundinn kostnaður. Starfshópurinn telur að þessi kostnaður muni einkum felast í eftirfarandi:

- Launakostnaði nýs dómstjóra í allt að fimm mánuði en gert er ráð fyrir að dómstjóri sameinaðs héraðsdómstóls verði skipaður nokkru áður en dómstóllinn tekur til starfa til þess að undirbúa breytingarnar.
- Launakostnaði nýs skrifstofustjóra í allt að þrjá mánuði.
- Tvennum árslaunum löglærðra aðstoðarmanna (dómarafulltrúa) vegna tilfærslu á stöðugildum frá dómstólunum á höfuðborgarsvæðinu til Ísafjarðar, Sauðárkróks og Egilsstaða en gert er ráð fyrir að þessi störf verði lögð niður með eðlilegri starfsmannaveltu en ekki uppsögnum.
- Breytingu á upplýsingakerfum héraðsdómstólanna. Ljóst er að talsverðar breytingar þarf að gera á upplýsingakerfum héraðsdómstólanna beinlínis vegna sameiningar þeirra í einn dómstól. Breyta þarf uppbyggingu kerfisins og ýmsum stöðluðum textum í upplýsingakerfunum.

- Prentun nýrra bréfsefna og umslaga.
- Innleiðingu breytinganna og kynningu á þeim.

Starfshópurinn telur ekki að svo stöddu tilefni til þess að leggja mat á þennan tímabundna kostnað en telur mikilvægt að tekið sé tillit til hans í fjárlögum ef ráðist verður í að sameina héraðsdómstólana.

6. Helstu breytingartillögur

Starfshópurinn hefur lagt upp með að ekki verði gengið lengra í breytingum á lagaákvæðum um uppbyggingu og starfsemi héraðsdómstigsins en þörf er á til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að um skilvirkari stjórnsýslu.

6.1 Almennt um þörf á breytingum

Fyrir liggur að stærsta og mikilvægasta verkefni dómstólasýslunnar og héraðsdómstólanna á næstu fimm árum er að koma á stafrænni umbreytingu í dómskerfinu. Þetta markmið fer saman við verkefni dómsmálaráðuneytisins sem nefnt er Réttarvörslugátt og miðar að því að koma á stafrænum samskiptum milli stofnana réttarvörslukerfisins. Í því felst að sem flest sakamál og einkamál berist til dómstólanna á stafrænu formi. Fyrsti hluti meðferðar einkamála verði að líkindum með gagnvirkum stafrænum hætti í stað þess að mál verði þingfest og rekin á reglulegu dómþingi. Í öllum dómsmálum verði auk þess notast við fjarfundabúnað í þinghöldum í mun ríkara mæli en nú er. Ljóst er að stafræn umbylting réttarkerfisins kallar á talsverðar breytingar á réttarfarslöggjöf. Breytingarnar munu spara aðilum dómsmála, vitnum og lögmönnum akstur, eldsneyti og tíma og bæta verulega aðgengi borgaranna að dómstólum. Þessi stafræna umbylting í dómskerfinu kallar á endurskoðun núgildandi lagaákvæða um varnarþing og dómþinghár.

Þótt reynt verði að hrinda hinni stafrænu umbreytingu í framkvæmd í áföngum er ljóst að hún mun taka talsverðan tíma eða allt að fimm ár. Þær breytingar á dómstólaskipaninni sem starfshópnum er ætlað að skoða falla vel að stafrænu umbreytingunni og eru í raun fyrsta skrefið. Starfshópurinn telur því að engin ástæða sé til þess að biðja með sameiningu héraðsdómstóla þar til séð verður fyrir endann á stafrænni umbreytingu dómskerfisins heldur búa í haginn fyrir hana með sameiningu. Hins vegar telur starfshópurinn rétt, í ljósi þeirrar umbreytingar sem fram undan er, að ganga ekki lengra í lagabreytingum en nauðsynlegt er til þess að ná því markmiði að efla stjórnsýslu dómstólanna og auka skilvirkni.

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

Samkvæmt gildandi lögum hafa héraðsdómarar í stórum dráttum haft staðbundna lögsögu til að fara með dómsmál sem rekin eru lögum samkvæmt í þeirri dómþinghá sem þeir starfa í. Ýmsar undantekningar hafa þó verið frá

þessu og miða þær allar að því að auka skilvirkni héraðsdómstóla og gera auðveldara að jafna álag á milli þeirra.

Starfshópurinn telur að samfara sameiningu héraðsdómstólanna þurfi að rýmka verulega heimildir til að fela héraðsdómara að fara með mál sem ekki eru rekin í því umdæmi þar sem starfsstöð þeirra er og jafnframt til að taka megí mál fyrir á hvaða þingstað sem er, óháð því hvar dómari starfar og hvar mál er að öðru leyti rekið, í því skyni að auka sveigjanleika og stuðla að því að mun einfaldara verði að jafna vinnuálag og færa verkefni milli starfsstöðva. Nánar verður vikið að þessu atriði í kafla 6.4.

6.2 Fjöldi héraðsdómstóla og starfsstöðva

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

Í erindisbréfi dómsmálaráðherra til starfshópsins kemur fram að hann hafi ákveðið að ráðast skuli í sameiningu héraðsdómstólanna í einn héraðsdómstól. Þar kemur jafnframt fram að hlutverk starfshópsins sé að taka saman upplýsingar um þau atriði sem huga þurfi að við sameiningu héraðsdómstólanna, koma fram með tillögur að útfærslu að slíkum breytingum og meta hagkvæmni af sameiningunni og þörf á lagabreytingum.

Starfshópurinn telur að nauðsynlegur þáttur í mótun tillagna um framtíðarskipan héraðsdómstóla sé að skoða aðrar mögulegar leiðir til að ná þeim markmiðum sem stefnt virðist að með sameiningu héraðsdómstólanna, þ.e. að auka skilvirkni í stjórnsýslu og kjarnastarfsemi héraðsdómstólanna. Þessar leiðir eru einkum skoðaðar með hliðsjón af þeim kostum og áskorunum sem fjallað er um í 5. kafla. Í því sambandi verður að meta fýsileika þeirra kosta sem til greina koma með hliðsjón af því hvernig þjónustu við borgarana og aðgengi þeirra að dómstólum verði best og hagkvæmast fyrir komið. Mikilvægt er að sú leið sem valin verður taki sem best mið af hvoru tveggja auk annarra samfélagslegra markmiða, svo sem á sviði umhverfis- og loftslagsmála.

6.2.1 Óbreytt fyrirkomulag – átta héraðsdómstólar með átta starfsstöðvar

Segja má að óbreytt fyrirkomulag á dómstólaskipan í héraði þjóni nokkuð vel hagsmunum íbúa í hinum dreifðu byggðum á landsbyggðinni að því leyti að

fyrirkomulagið tryggir óbreytt aðgengi að dómstólum að því leyti að ferðalög til þingstaðar munu ekki lengjast. Á móti kemur að smæð dómstólanna á landsbyggðinni kemur niður á faglegu umhverfi starfsmanna og gerir það að verkum að enginn kostur er á sérhæfingu í störfum þeirra. Óbreytt kerfi hamlar einnig styrkingu stjórnsýslu héraðsdómstigsins og fellur þar að auki ekki vel að þeirri umbyltingu sem er fram undan í stafrænni þróun dómstólanna.

Sameining héraðsdómstólanna mun hins vegar styðja við þá umbyltingu en hún mun stuðla að því að landfræðileg staðsetning dómstóla kemur til með að skipta minna máli en áður þar sem málsmeðferð í dómsmálum fram að aðalmeðferð verður rafræn í mun meira mæli en nú er og fjarfundabúnaður notaður í auknum mæli þannig að sjaldnar þörf verður á að aðilar máls og lögmenn þeirra sækji dómþing.

6.2.2 Fækkun héraðsdómstóla og starfsstöðva

Til greina kemur að fækka héraðsdómstólum og þá jafnvel einnig starfsstöðvum þeirra. Þannig kæmi til greina að hafa tvo héraðsdómstóla, einn á Akureyri og annan á höfuðborgarsvæðinu. Þessir héraðsdómstólar gætu haft fleiri þinghár og starfsstöðvar, jafnvel þannig að starfsstöðvar yrðu áfram á þeim stöðum sem þær eru nú. Þessir tveir héraðsdómstólar yrðu stærri stjórnsýslueiningar en núverandi héraðsdómstólar og betra faglegt umhverfi myndi skapast. Á móti þessu mælir að samgöngukerfið í landinu er að stærstum hluta sniðið að því að ferðast sé frá landsbyggðinni á höfuðborgarsvæðið. Þannig eru samgöngur til Akureyrar frá Vestfjörðum, Austurlandi og jafnvel vesturhluta Norðurlands í mörgum tilvikum ekki jafn greiðar og til höfuðborgarsvæðisins. Þá virðist á margan hátt einfaldara og hagkvæmara að stíga skrefið til fulls og sameina héraðsdómstólana í einn í stað tveggja, sérstaklega með tilliti til þeirrar umbyltingar sem er fram undan í stafrænni þróun dómstólanna. Mikilvægt atriði í væntanlegum stafrænum breytingum er að öll dómsmál berist til dómstólanna um sameiginlega gátt og að málaflæðinu verði stýrt frá einum stað. Ótvíráður kostur við tvo héraðsdómstóla er þó að þar með gæfist kostur á samanburði þeirra í milli. En samræmi yrði á hinn bóginn minna. Það mælir jafnframt á móti þessari tveggja dómstóla leið að með tilliti til dreifingar íbúafjölda landsins og málafjölda yrði mikill munur á stærð umræddra dómstóla og því lítið jafnræði með þeim.

6.2.3 Einn héraðsdómstóll með eina starfsstöð

Einn héraðsdómstóll með einni starfsstöð virðist fljótt á litið vera sá kostur sem væri fjárhagslega hagstæðastur fyrir íslenska ríkið. Þó verður að hafa í huga að þessi leið myndi kalla á nýtt og mun stærra dómhús sem hýsa þyrfti alla starfsemi héraðsdómstóla og af því hlytist talsverður einskiptiskostnaður. Þess ber þó að geta að húsnæði stærsta dómstólsins, þ.e. Héraðsdóms Reykjavíkur, er ekki byggt sem dómhús og má segja að það sé löngu tímabært að dómstóllinn sé í húsnæði sem henti starfseminni betur. Á móti þessum kostnaði kæmi að unnt væri að selja eða eftir atvikum segja upp leigusamningum um húsnæði héraðsdómstóla sem yrðu lagðir niður. Þessi leið hefði aftur á móti í

för með sér talsvert meiri ferðalög dómara í vettvangsgöngur og það sem mestu máli skiptir mun meiri kostnað, ferðalög og vinnutekjutap fyrir fjölmarga íbúa landsins og lögmenn þeirra. Með hliðsjón af framangreindu og þá sérstaklega þeim miklu takmörkunum á aðgengi borgaranna að dómstólum og skerðingu á þjónustu við þá sem þessi leið hefði í för með sér er hún ekki fýsileg. Einn héraðsdómstóll með starfsstöðvar á færri stöðum en nú er kæmi vissulega til greina en hefði samt sem áður í för með sér að um mjög langan veg væri að fara í þinghöld fyrir íbúa hinna dreifðu byggða í landinu. Starfshópurinn treystir sér ekki til að mæla með slíkri útfærslu á einum héraðsdómstól.

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

Í ljósi alls framangreinds telur starfshópurinn að sá kostur sem dómsmálaráðherra hefur ákveðið að ráðast í, þ.e. að sameina átta héraðsdómstóla í einn, sé álitlegasti sameiningarkosturinn að því tilskildu að þessi sameinaði héraðsdómstóll hafi áfram starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólar eru nú starfræktir. Þessi dómstóll verði nefndur Héraðsdómur og að yfirstjórn hans verði staðsett í Reykjavík. Með því verði tryggt að sameiginleg stjórnýsla héraðsdóms verði á einum stað en meðferð dómsmála verði eftir sem áður á sömu starfsstöðvum og héraðsdómstólar starfa nú á. Starfshópurinn telur að til þess að sátt náist og fullt traust ríki um þessa nýju skipan sé nauðsynlegt að lögfesta annars vegar skýr fyrirmæli um hvar hinar átta starfsstöðvar Héraðsdóms skuli staðsettar og hins vegar ákvæði um lágmarksfjölda dómara og annarra sem starfa skuli á hverri starfsstöð þannig að þjónusta á héraðsdómstiginu utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki. Samhliða verði rýmkaðar heimildir til að úthluta dómsmálum til hvaða dómara sem er, óháð því hvar hann starfar og hvar mál er að öðru leyti rekið, í því skyni að unnt verði að nýta mannauð Héraðsdóms sem best. Þessi útfærsla sameinar ýmsa kosti, sbr. eftirfarandi samantekt:

- g. Stjórnýsla á fyrsta dómstigi verður einfaldari og öflugri.
- h. Tryggt verður að þjónusta héraðsdómstólanna utan höfuðborgarsvæðisins skerðist ekki.
- i. Með því að lögfesta að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi, ætti að skapast betra faglegt umhverfi á öllum starfsstöðvum Héraðsdóms.
- j. Efling starfsemi Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins er til þess fallin að betri sátt náist um nýja skipan héraðsdómstigsins.
- k. Með rýmri lagaákvæðum um heimildir til að flytja úrlausn dómsmála á milli starfsstöðva Héraðsdóms verði tryggt að næg verkefni verði fyrir alla starfsmenn og að unnt verði að nýta mannauðinn sem best.
- l. Með útfærslunni er búið í hagin fyrir stafræna umbreytingu í dómskerfinu þar sem hún gefur færi á að Héraðsdómur geti tekið við

öllum dómsmálum í gegnum sameiginlega gátt og í framhaldinu verði dómþinghár sameinaðar.

Starfshópurinn telur að með þeirri útfærslu sem hún leggur til á fyrirætlunum um sameiningu héraðsdómstóla sé komið til móts við þá tortryggni og andstöðu sem fram kom þegar frumvarp var lagt fram á Alþingi um sameiningu héraðsdómstólanna árið 2009.

6.3 Breytingar á yfirstjórn og samsetningu mannauðs héraðsdómstólanna

Tillaga starfshópsins um einn héraðsdómstól í stað átta með átta starfsstöðvar hefur óhjákvæmilega í för með sér að endurskoða þarf ýmis ákvæði laga nr. 50/2016 um dómstóla um yfirstjórn og stjórnsýslu á héraðsdómstiginu. Starfshópurinn leggur jafnframt til fleiri breytingar á samsetningu mannauðs Héraðsdóms.

6.3.1 Tillögur um breytingar á yfirstjórn

Starfshópurinn leggur til að forstöðumaður Héraðsdóms verði nefndur dómstjóri. Starfshópurinn telur að þótt forstöðumenn Landsréttar og Hæstaréttar séu nefndir forsetar sé heppilegra að halda í sama heiti og forstöðumenn héraðsdómstólanna bera nú. Þá telur starfshópurinn heppilegast að stjórn dómstólasýslunnar skipi dómstjóra héraðsdóms til fimm ára í senn úr röðum héraðsdómara en það er sama fyrirkomulag og gilt hefur um skipun dómstjóra héraðsdómstólanna átta. Hins vegar leggur starfshópurinn til þá veigamiklu breytingu á aðferð við skipan dómstjóra að í stað þess að hann verði skipaður að undangenginni kosningu meðal héraðsdómara skuli hann skipaður með þeim hætti að staðan sé auglýst og héraðsdómurum gefinn kostur á að sækja um. Lagt er til að dómstólasýslan setji reglur um hvernig staðið skuli að undirbúningi að skipun dómstjóra, þar á meðal um hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar við mat á hæfni umsækjenda og hvaða sérfræðiaðstoð dómstólasýslan geti sótt sér.

Þá leggur starfshópurinn til að við héraðsdóm skuli starfa varadómstjóri og skuli hann gegna störfum dómstjóra þegar hann forfallast, er fjarstaddur eða vanhæfisreglur eigi við. Varadómstjóri skuli skipaður til fimm ára í senn úr röðum héraðsdómara og um skipun hans fari með sama hætti og skipun dómstjóra.

Rök fyrir því að stjórn dómstólasýslunnar en ekki ráðherra skipi dómstjóra og varadómstjóra úr röðum héraðsdómara eru fyrst og fremst þau að með því er leitast við að tryggja að áhrif framkvæmdarvaldsins á stjórnsýslu dómstólanna verði ekki meiri en nú er. Í því sambandi má hafa í huga að dómstjóri ber ábyrgð á úthlutun mála til dómara og því óheppilegt að hann sé skipaður í það embætti af pólitískum ráðherra. Rök fyrir því að hverfa frá því fyrirkomulagi að héraðsdómarar kjósi dómstjóra eru fyrst og fremst þau að héraðsdómur verður mun stærri ríkisstofnun en einstakir héraðsdómstólar hafa verið og mun meira

reyni því á kunnáttu og hæfni dómstjóra á sviði stjórnunar en áður. Hingað til hafa þeir sem sóst hafa eftir embætti dómstjóra ekki þurft að leggja fram formlegar umsóknir sem hafa verið vegnar og metnar eftir faglegum mælikvarða heldur hafa héraðsdómarar einfaldlega kosið. Engin formleg könnun og mat á stjórnunarhæfni eða öðrum eiginleikum umsækjenda hefur því farið fram í því ferli sem leitt hefur til skipunar dómstjóra. Einnig er til þess að líta að héraðsdómarar munu eftir sem áður starfa við átta misjafnlega stórar starfsstöðvar. Ætla má að héraðsdómari sem starfar einn eða með fáum héraðsdómurum á starfsstöð myndi eiga mun minni möguleika í kosningu héraðsdómara um dómstjóra og varadómstjóra en þeir sem starfa á stærstu starfsstöðvunum. Sú tilhögun sem starfshópurinn leggur til er til þess fallin að staðið verði að skipun yfirmanna þessa stærsta dómstóls landsins með faglegri og vandaðri hætti en áður hefur verið og jafnframt að tryggja jafnræði héraðsdómara sem sækjast munu eftir að gegna þessum embættum. Þess má auk þess geta að lagaákvæði um skipan og skipunartíma varadómstjóra héraðsdómstólanna hafa verið mjög ófullkomin og því rík ástæða til að kveða skýrar á um skipun í þetta embætti.

6.3.2 Tillögur um að embætti skrifstofustjóra Héraðsdóms verði lögbundið

Starfshópurinn leggur til að lögfest verði að við Héraðsdóm skuli starfa skrifstofustjóri sem skipaður skuli af dómstjóra með sama hætti og mælt er fyrir um 1. mgr. 15. gr. laga nr. 50/2016 um skrifstofustjóra Hæstaréttar og í 1. mgr. 23. gr. laganna um skrifstofustjóra Landsréttar. Verkefni, hlutverk, staða og hæfniskröfur skrifstofustjóra Héraðsdóms verði sambærilegar því sem mælt er fyrir um í framangreindum lagaákvæðum.

6.3.3 Ákvörðunarvald um fjölda héraðsdómara á hverri starfsstöð, fardómara og flutning héraðsdómara á milli starfsstöðva

Lagt er til að dómstólasýslan ákveði eins og verið hefur, innan þess ramma sem lög nr. 50/2016 setja, hversu margir héraðsdómarar starfi á hverri starfsstöð á hverjum tíma. Þegar dómaraembætti losnar verði eins og verið hefur auglýst hvar nýr héraðsdómari muni hafa starfsstöð. Dómstólasýslan hafi auk þess óbreyttar heimildir til að ákveða að allt að þrír héraðsdómarar hafi ekki fasta starfsstöð heldur starfi við fleiri en eina starfsstöð. Þá er lagt til að lagaákvæði um heimild héraðsdómara til að óska eftir flutningi á milli starfsstöðva verði sama efnis og verið hafa um flutning héraðsdómara á milli héraðsdómstóla. Rök fyrir þessari tilhögun eru fyrst og fremst að tryggja að þeir sem sækja um dómaraembætti geti gengið að því vísu við hvaða starfsstöð Héraðsdóms þeir muni hafa fasta starfsstöð og að fardómarar geti treyst því að fá fasta starfsstöð fljótlega eftir að þeir hafi starfað sem dómarar í þrjú ár. Jafnframt telur starfshópurinn að rétt sé með tilliti til armslengdarsjónarmiða og sjónarmiða um sjálfstæði dómara að dómstólasýslan fari með þessar heimildir fremur en dómstjóri.

6.3.4 Breytingar á ákvörðunarvaldi um fjölda annarra starfsmanna en héraðsdómara á hverri starfsstöð

Starfshópurinn leggur til að dómstjóri Héraðsdóms ráði aðra starfsmenn dómstólsins en héraðsdómara. Þá er lagt til að dómstjóri ákveði fjölda starfsmanna við hverja starfsstöð héraðsdóms innan þess ramma sem lögin og fjárveitingar setja. Er þá haft í huga að starfshópurinn leggur til að kveðið verði á um það í lögum að þrír starfsmenn verði að lágmarki starfandi á hverri starfsstöð, þar af að minnsta kosti tveir héraðsdómarar eða einn héraðsdómari og einn dómarafulltrúi. Samkvæmt gildandi lögum um dómstóla er það hlutverk dómstólasýslunnar að ákveða fjölda dómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól. Samræmdist það því hlutverki dómstólasýslunnar að skipta sameiginlegri fjárveitingu milli héraðsdómstólanna. Þar sem langstærsti hluti útgjalda héraðsdómstólanna eru laun og launatengd gjöld þótti eðlilegur hluti af því að framfylgja því fjárstjórnarvaldi að dómstólasýslan gæti haft stjórn á fjölda starfsmanna við hvern héraðsdómstól. Dómstjórar hafa þó haft það hlutverk að annast ráðningu annarra starfsmanna en dómara innan þess svigrúms sem dómstólasýslan hefur gefið. Þar sem það hlutverk dómstólasýslunnar að skipta sameiginlegri fjárveitingu milli héraðsdómstólanna hverfur, nái tillaga starfshópsins fram að ganga, er eðlilegt að auknu fjárstjórnarvaldi dómstjóra fylgi að hann geti innan ramma laganna og fjárveitinga ákveðið fjölda starfsmanna á hverri starfsstöð. Með þessari tillögu verða heimildir dómstjóra til að ákveða fjölda starfsmanna, annarra en dómara, við starfsstöð svipaðar og heimildir forseta Landsréttar og Hæstaréttar en munu þó sæta þeim lögbundnu takmörkunum sem starfshópurinn leggur til um lágmarksfjölda á hverri starfsstöð. Þá verður dómstjóri að haga fjölda starfsmanna við Héraðsdóm með þeim hætti að launakostnaður rúmist innan þeirra marka sem fjárveitingar setja.

6.3.5 Breytingar á samsetningu mannauðs héraðsdómstólanna

Starfshópurinn telur ljóst að þær breytingar sem væntanlegar eru á starfsemi héraðsdómstólanna vegna þeirrar stafrænu umbreytingar sem fram undan er munu hafa í för með sér að verkefni og verkferlar Héraðsdóms breytist verulega frá því sem nú er. Þessar breytingar munu væntanlega hafa í för með sér aukna notkun tæknilausna, hugbúnaðar og vélbúnaðar sem krefst meiri þekkingar og færni á því sviði. Unnt verður að bregðast við þessum breytingum með frekari menntun og þjálfun þeirra starfsmanna sem þegar starfa þar svo og með því að haga nýráðningum með þeim hætti að fjölga starfsfólki með trausta menntun og færni á sviði tækni- og hugbúnaðarlausna. Ætla má að hefðbundnum ritarastörfum muni að sama skapi fækka.

Í dómstólalögum er ekki að finna sérstök ákvæði um inntak annarra starfa við héraðsdómstóla en dómstjóra, dómara og löglærðra aðstoðarmanna. Starfshópurinn telur að lögin veiti nægilegt svigrúm til þess að unnt verði að laga mannauð Héraðsdóms að þeirri stafrænu umbreytingu sem fram undan er

og ekki sé að svo stöddu tilefni til að gera aðrar breytingar á lögnum en varðandi dómstjóra, varadómstjóra, skrifstofustjóra og löglærða aðstoðarmenn.

6.3.6 Tillaga um breytingu á starfsheitum lögfræðinga sem starfa við héraðsdómstólana

Fram til setningar laga nr. 80/1995 um breytingu á lögum nr. 92/1989 voru starfandi við héraðsdómstóla dómarafulltrúar sem fóru með takmarkað dómsvald. Löng venja var fyrir því að löglærðir dómarafulltrúar færu með og dæmdu hvers kyns dómsmál, bæði einkamál og sakamál. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/1998 um dómstóla varð á þessu breyting eftir dóm Hæstaréttar 18. maí 1995 þar sem talið var að meðferð dómarafulltrúa á mikilvægum dómsmálum væri brot á ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu. Í kjölfar þessa dóms var 6. gr. laga nr. 92/1989 breytt með lögum nr. 80/1995 á þann veg að dómarafulltrúar mættu ekki fara með og leysa úr deiluefni í einkamálum þar sem vörnum væri haldið uppi. Einnig var girt þar fyrir að dómarafulltrúi mætti fara með sakamál frá því að það kæmi til aðalmeðferðar. Með sömu lögum var 8. gr. laga nr. 92/1989 hins vegar breytt þannig að réttarstaða dómarafulltrúa var bætt að nokkru leyti.

Með lögum nr. 15/1998 voru störf löglærðra aðstoðarmanna héraðsdómara tekin upp í stað dómarafulltrúa við héraðsdómstólana. Var sú skipan studd eftirfarandi rökum í almennum athugasemdum með frumvarpi sem varð að þeim lögum:

Við mótnun nýrrar löggjafar um þetta efni þykir rétt að rifja upp að bæði hér á landi og á alþjóðlegum vettvangi er það skilyrðislaus krafa að dómstólar sem stofnanir og dómendur sem persónur skuli njóta sjálfstæðis. Dómarar eiga þannig að vera sjálfstæðir í starfi sínu og njóta enn fremur öryggis í starfi. Þessu til viðbótar verða dómstólar að vera þannig að skipan að ekki sé unnt að draga í efa sjálfstæði þeirra út frá fyrrgreindum sjónarmiðum. Sjálfsagt er unnt að styrkja réttarstöðu dómarafulltrúa enn frekar en nú er og notast þannig við nógildandi kerfi áfram. Þetta þykir hins vegar ekki heppileg leið vegna fyrrgreindra röksemda og þróun hugmynda um aukið réttaröryggi. Í frumvarpinu er því ráðgert að staða dómarafulltrúa verði alveg lögð niður í núverandi mynd, en um réttarstöðu þeirra sem gegna slíku starfi við gildistöku laganna ef frumvarpið nær fram að ganga eru lagðar til sérstakar reglur í 41. gr. Í stað dómarafulltrúa er lagt til að tekin verði upp störf löglærðra aðstoðarmanna héraðsdómara. Um starfssvið slíkra aðstoðarmanna eru ekki nánari ákvæði í frumvarpinu, en svo sem starfsheitið bendir til er ætlunin að þeir verði héraðsdómurum til aðstoðar og geti þannig innt af hendi ýmis verk við undirbúning og framkvæmd þinghalda og meðferð einstakra mála. Dómstólaráð og héraðsdómstólarnir hefðu þannig svigrúm til að móta stefnuna í þessum efnum.

Hélt þessi skipan þar til sett voru lög nr. 51/2012 um breytingu á lögum um dómstóla nr. 15/1998 en með þeirri breytingu varð 17. gr. laganna svohljóðandi:

Til aðstoðar dómurum má ráða lögfræðinga sem fullnægja skilyrðum 2.–6. tölul. 2. mgr. 12. gr. Aðstoðarmaður skal ráðinn til fimm ára og er heimilt að endurnýja þá ráðningu einu sinni. Að öðru leyti gilda um hann almennar reglur um starfsmenn ríkisins.

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

Í almennum athugasemdum með frumvarpi sem varð að síðastnefndum breytingarlögum sagði að þar væri lögð til sú breyting að dómstjóri gæti falið aðstoðarmönnum dómara ákveðin störf í eigin nafni. Væri því lagt til að starfsheimildir aðstoðarmanna yrðu færðar til þess horfs sem áður gildi um dómarafulltrúa. Var það stutt eftirfarandi rökum:

Eins og málum er nú háttað geta aðstoðarmenn ekki í eigin nafni gegnt dómstörfum, en í reynd hafa þeir leyst af hendi margvísleg verk af þeim meiði í nafni og undir umsjón dómstjóra eða einstakra héraðsdómara. Á sínum tíma komu stöður aðstoðarmanna í stað dómarafulltrúa, sem gátu sinnt tilteknum dómstörfum í eigin nafni. Með setningu laga um dómstóla var stefnt að því að breyta eðli starfa þessara lögfræðinga við héraðs-dómstólana þannig að þeir yrðu dómurum fremur til hjálpar en að þeir fengjust sjálfstætt við verk. Þessar breyttu reglur hafa í reynd ekki komið að fullu til framkvæmda eins og ætlast var til. [...] Í frumvarpi þessu er lagt til að dómstjóri geti falið aðstoðarmönnum önnur dómstörf en þau að fara með og leysa efnislega úr einkamálum þar sem vörnum er haldið uppi og sakamálum frá því að þau koma til aðalmeðferðar.

Í raun var þannig verið að færa dómsvald aðstoðarmanna til þess horfs sem gildi um dómarafulltrúa á árunum frá 1995 til 1998. Með lögum nr. 50/2016 var ekki hróflað við þeirri tilhögun um lagalega umgjörð um störf aðstoðarmanna sem komst á með lögum nr. 51/2012.

Starfsheiti löglærðra starfsmanna héraðsdómstóla hefur ekki verið breytt í nágrannalöndunum með sama hætti og gert var á sínum tíma hér á landi þegar dómarafulltrúaheitið var lagt af. Þannig hafa þeir í Danmörku um langt skeið borið starfsheitið „dommerfuldmægtig“ og í Noregi „dommerfullmæktig“. Dómarafulltrúar í Noregi eru ráðnir til tiltekins tíma og geta með tilteknum takmörkunum kveðið upp dóma í öllum málaflokkum með svipuðum hætti og dómarar.

Starfshópurinn leggur til að lögfræðingar sem ráðnir verði til héraðsdómstólanna verði ýmist ráðnir sem dómarafulltrúar eða í starf lögfræðinga. Dómarafulltrúar muni hafa sömu réttarstöðu og löglærðir aðstoðarmenn hafa haft og sömu heimildir til að annast dómstörf. Starfsheiti þeirra lögfræðinga sem starfa nú sem löglærðir aðstoðarmenn við

héraðsdómstólana verði þannig breytt í dómarafulltrúa þannig að ekki komi til uppsagna eða biðlauna enda gert ráð fyrir að inntak starfsins og réttarstaða verði nákvæmlega sú sama og verið hefur.

Starfshópurinn telur hins vegar að ástæða sé til að við Héraðsdóm verði einnig ráðnir aðrir lögfræðingar með því starfsheiti til að aðstoða dómara, annast önnur lögfræðileg verkefni sem tengjast stafrænni málsmeðferð og eftir atvikum önnur tilfallandi verkefni. Lögfræðingar hafa starfað við héraðsdómstóla sem ritarar eða verkefnastjórar en til greina kæmi að ráða þá undir starfsheitinu lögfræðingur. Þessum lögfræðingum verði hins vegar ekki fengið dómsvald að neinu leyti.

Starfshópurinn telur mikilvægt að lögfræðingar sem ráðnir eru til dómstólanna geti unnið sig upp í starfi innan dómskerfisins og leggur áhersla á að vinna við úrlausn dómsmála hljóti að vera góður grunnur fyrir dómarastarf. Mikilvægt sé því að starfsheiti lögfræðinga endurspegli ábyrgð þeirra og verkefni.

6.3.7 Flutningur starfa vegna lagabreytinga

Tillögur starfshópsins um að samtals tveir dómarar eða dómari og dómarafulltrúi skuli að lágmarki starfa á hverri starfsstöð héraðsdóms og að samanlagður fjöldi starfsmanna verði ekki undir þremur munu hafa það í för með sér að flytja þarf þrjú störf löglærðra aðstoðarmanna dómara (dómarafulltrúa) frá héraðsdómstólunum á höfuðborgarsvæðinu til starfsstöðva Héraðsdóms utan höfuðborgarsvæðisins, nánar tiltekið til Ísafjarðar, Sauðárkróks og Egilsstaða. Þegar áform um stafræna umbreytingu dómskerfisins koma til framkvæmda gæti myndast svigrúm til að færa fleiri verkefni til starfsstöðva utan höfuðborgarsvæðisins og eftir atvikum fjölga starfsfólki þar enn frekar þegar meira svigrúm myndast til að vinna að dómsmálum óháð staðsetningu.

6.3.8 Breytingar á inntaki starfa

Ef tillögur starfshópsins ná fram að ganga færast stjórnsýsluverkefni í talsverðum mæli frá dómstjórum núverandi héraðsdómstóla til nýs sameinaðs Héraðsdóms. Starfshópurinn telur þó ljóst að einhver verkstjórn þurfi að vera á starfsstöðvunum og því verði nauðsynlegt að fela dómara sem þar starfar að vera í fyrirsvari fyrir starfsstöðina og annast verkstjórn að einhverju leyti. Þrátt fyrir það og þar sem ekki er ætlunin að fækka héraðsdómurum utan höfuðborgarsvæðisins skapa breytingarnar augljóslega svigrúm til þess að þeir dómarar sem áður gegndu starfi dómstjóra geti sinnt fleiri dómsmálum en áður. Með breytingum sem starfshópurinn leggur til á lögum um dómstóla er ætlunin að meira svigrúm verði til að úthluta héraðsdómara dómsmáli án tillits til þess í hvaða dómþinghá það er rekið, að því gefnu að unnt sé að taka málið fyrir og vinna að úrlausn þess að miklu leyti á þeirri starfsstöð sem dómariinn starfar. Með sama hætti verði unnt að fela héraðsdómara eða dómarafulltrúa að annast afgreiðslu útivistarmála sem þingfest hafa verið í annarri dómþinghá og

starfsstöð en viðkomandi héraðsdómari eða dómarafulltrúi starfar. Nánar verður fjallað um þetta í næsta kafla.

6.4 Breytingar sem auðvelda úthlutun mála hvaðan sem er af landinu til héraðsdómara og dómarafulltrúa

Sem fyrr segir leggur starfshópurinn til að ekki verði fyrst um sinn hróflað við gildandi tilhögun lagaákvæða um þinghár og varnarþing. Þannig er lagt til að umdæmi hverrar starfsstöðvar Héraðsdóms verði ein dómþinghá nema umdæmi starfsstöðvarinnar á Selfossi verði tvær þar sem Vestmannaeyjar verði áfram sérstök dómþinghá. Jafnframt munu embætti héraðsdómara ýmist verða auglýst með þeim hætti að héraðsdómari muni eiga fast sæti við tiltekna starfsstöð eða sem fardómaraembætti fyrst um sinn. Til þess að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að með sameiningu héraðsdómstóla, meðal annars markmiðinu um aukna skilvirkni, er að mati starfshópsins nauðsynlegt annars vegar að einfalda lagafyrirmæli um úthlutun mála til héraðsdómara eða dómarafulltrúa óháð því við hvaða starfsstöð þeir starfa og hins vegar að rýmka lagaákvæði um hvar þinghöld í dómsmáli geta farið fram.

6.4.1 Unnt verði að úthluta máli til héraðsdómara án tillits til þess á hvaða starfsstöð hann starfar og á hvaða starfsstöð málið er rekið

Í gildandi lögum er meginheimild dómstólasýslunnar til að jafna starfsálag á milli héraðsdómstóla skv. 1. mgr. 30. gr. laga nr. 50/2016 fólgin í því að heimilt er að ákveða að allt að þrír héraðsdómarar eigi ekki fast sæti við tiltekinn dómstól heldur sinni þeir störfum við alla héraðsdómstóla eftir þeim málum sem þeim kann að vera úthlutað við hvern þeirra í skjóli almennrar heimildar dómstólasýslunnar. Þessir þrír héraðsdómarar eiga þó rétt á því skv. 4. mgr. greinarinnar að skipta um starfsvettvang svo fljótt sem verða má eftir að hafa starfað í þrjú ár án fasts sætis við tiltekinn dómstól. Sem fyrr segir er ekki ætlunin að gera breytingu á þessari skipan.

Heimildir dómstólasýslunnar til að úthluta máli sem rekið er við tiltekinn héraðsdómstól til dómara með fast sæti við annan héraðsdómstól eru mjög þröngar. Samkvæmt 6. mgr. 33 gr. og 2. mgr. 34. gr. laga nr. 50/2016 getur dómstólasýslan, ef dómari sem starfar einn við héraðsdómstól viku sæti í máli, úthlutað því til héraðsdómara við annan héraðsdómstól. Sama gildir ef allir héraðsdómarar við stærri dómstóla vikja sæti eða dómstjóri fyrir hönd þeirra allra. Þá leiðir af 4. mgr. 33. gr. laganna að ef dómari sem starfar einn við héraðsdómstól eða allir dómarar við stærri héraðsdómstól biðjast með rökstuðningi undan úthlutun vegna tengsla við efni þess, aðila eða lögmann þótt þeir verði ekki taldir vanhæfir til að fara með það svo og ef þeir biðjast undan úthlutun vegna sérstakra anna þá getur dómstólasýslan ef haldbær rök eru færð fyrir framangreindum ástæðum úthlutað máli til fardómara eða eftir atvikum til héraðsdómara sem á fast sæti við annan héraðsdómstól. Á slíka úthlutun reyndi í úrskurði Landsréttar 28. september 2022 í máli nr. 563/2022

þar sem talið var að ekki hefðu verið skilyrði til að dómstólasýslan fæli héraðsdómara að fara með mál sem rekið var fyrir öðrum héraðsdómstóli. Þessi úrskurður sýnir að heimildum dómstólasýslunnar til að fela héraðsdómurum meðferð máls sem rekið er við annan héraðsdómstól eru settar talsvert þrengri skorður en æskilegt væri.

Þegar þörf er á að tveir héraðsdómarar sitji saman í fjölskipuðum dómi í máli sem rekið er við héraðsdómstól þar sem aðeins einn héraðsdómari á fast sæti þarf dómstólasýslan að fela héraðsdómara sem sæti á við annan héraðsdómstól eða dómara án fasts sætis að taka sæti í dóminum. Hið sama á við þegar þörf er á að þrír héraðsdómarar sitji saman í fjölskipuðum dómi í máli sem rekið er við héraðsdómstól þar sem aðeins tveir héraðsdómarar eiga fast sæti.

Af tillögu starfshópsins um sameiningu allra héraðsdómstóla í einn leiðir að allir héraðsdómarar munu starfa við sama dómstól. Úthlutun allra mála sem rekin eru í héraði verður þá á hendi eins dómstjóra og gerir því aðkomu dómstólasýslunnar að úthlutun mála óþarfa. Starfshópurinn telur að af þessari kerfisbreytingu leiði að eðlilegt sé að dómstjóri geti úthlutað málum til héraðsdómara og eftir atvikum dómarafulltrúa og falið þeim meðdómendastörf án tillits til þess hvar þeir hafi fasta starfsstöð og án tillits til þess við hvaða starfsstöð málin eru rekin. Náð þessi tillaga fram að ganga myndast mun meira svigrúm til að jafna vinnuálag með úthlutun mála til héraðsdómara og dómarafulltrúa við starfsstöðvar þar sem vinnuálag er minna. Þetta á við um munnlega flutt mál en þó enn frekar um afgreiðslu útivistarmála. Þá mun jafnframt myndast svigrúm til þess að útivistarmál af ýmsum toga, og eftir atvikum önnur mál, verði afgreidd af dómurum og dómarafulltrúum á hvaða starfsstöð Héraðsdóms sem er og um leið að nýta mannauð á héraðsdómstiginu betur en nú er og eftir atvikum ná meiri sérhæfingu í tilteknum málaflokkum ef það þykir heppilegt.

Í 5. mgr. 30. gr. laga nr. 50/2016 er kveðið á um að héraðsdómari verði ekki færður á nýjan starfsvettvang gegn vilja sínum í lengri tíma en sex mánuði á hverju tíu ára tímabili ef hann getur ekki með góðu móti sótt vinnu þar án búferlaflutninga. Vegna þessa ákvæðis þykir rétt að setja þann fyrirvara við nýtt ákvæði um að úthlutun mála verði án tillits til þess hvar héraðsdómari á fast sæti að honum verði þó aðeins úthlutað málum í þeim mæli að hann þurfi ekki að flytja búferlum til að annast rekstur þeirra.

6.4.2 Tillaga um að rýmka lagaákvæði um hvar unnt er að taka mál fyrir

Starfshópurinn leggur til að ákvæði 2. mgr. 36. gr. laga nr. 50/2016, sem mælir fyrir um hvar taka megí dómsmál fyrir, verði rýmkuð í því skyni að héraðsdómari, sem úthlutað hefur verið máli sem reka á í umdæmi annarrar starfsstöðvar en hann á fast sæti í, geti tekið það fyrir á sinni starfsstöð eða þeirri starfsstöð sem hentar betur með tilliti til til staðsetningar aðila og lögmanna.

Tillagan lýtur í fyrsta lagi að því að heimild héraðsdómara til að taka mál fyrir utan umdæmis síns verði ekki lengur takmörkuð við fyrirtökur eftir þingfestingu máls, þó þannig að mál skuli vera tekið fyrir þar sem heppilegt þykir vegna reksturs þess. Þó verður að hafa í huga að í almennum einkamálum og sakamálum er stefndu og ákærðu stefnt til að mæta á dómþing á þingstað innan þeirrar dómþinghár sem málið á að reka í. Val á dómþinghá ræðst hins vegar af varnarpingsreglum. Í slíkum málum er héraðsdómara ekki annarra kosta völ en að þingfesta málið á þessum tiltekna þingstað. Öðru máli gegnir um mál í öðrum málaflokkum, svo sem ágreiningsmálum af ýmsu tagi, lögræðismálum og málum þar sem úrskurðar er krafist undir rannsókn sakamáls. Í slíkum tilvikum getur verið bagalegt eða að minnsta kosti óhentugt að ekki sé unnt að þingfesta eða taka mál fyrir í fyrsta sinn á þingstað í umdæmi þeirrar starfsstöðvar þar sem héraðsdómari á fasta starfsstöð. Sérstaklega á þetta við ef aðilum máls, lögmönnum, sækjendum og verjendum hentar betur að mál sé tekið fyrir utan þeirrar dómþinghár sem málið heyrir undir. Starfshópurinn telur að þessar breytingar geti haft talsvert hagræði í för með sér og auðveldi dómstjóra að jafna vinnuálag á milli dómara og starfsstöðva, minnka kostnað í málum og mögulega stytta málsmeðferðartíma.

Tillagan lýtur jafnframt að því að héraðsdómari sem úthlutað hefur verið máli geti tekið málið fyrir á hvaða föstum þingstað sem er innan eða utan þess umdæmis sem hann starfar í og án tillits til þess hvar málið skal að öðru leyti rekið. Þessi tillaga lýtur að því að gera héraðsdómara, sem úthlutað hefur verið máli sem rekið er á starfsstöð þar sem hann á ekki fast sæti, kleift að taka málið fyrir á þingstað í því umdæmi sem hann starfar í ef það telst heppilegt vegna þess t.d. að lögmenn málsaðila eru starfandi í sama umdæmi og dómari, vitni sem koma þurfa fyrir dóm eru búsett í sama umdæmi eða þá að unnt er að taka málið fyrir á fjarfundum. Þessari heimild yrði fremur beitt í undirbúningsþinghöldum en aðalmeðferðum. Heimildinni yrði tæpast beitt um aðalmeðferðir þegar vitni eru búsett í umdæminu þar sem málið er rekið og ef til vill ekki ef þörf er á vettvangsgöngu í því umdæmi. Heimildin ætti jafnframt almennt að draga úr kostnaði við ferðalög jafnt hjá héraðsdómurum, sakflytjendum, lögmönnum og málsaðilum.

6.5 Breytingar á hlutverki og stöðu dómstólasýslunnar gagnvart héraðsdómstiginu

Af tillögum starfshópsins um einn héraðsdómstól með átta starfsstöðvar leiðir óhjákvæmilega að gera þarf nokkrar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/2016 um hlutverk og verkefni dómstólasýslunnar. Í stórum dráttum lúta þessar breytingar að því að staða dómstólasýslunnar gagnvart nýjum Héraðsdómi verði í stórum dráttum sú sama og verið hefur gagnvart Landsrétti og Hæstarétti frá 1. janúar 2018. Starfshópurinn leggur auk þess til að dómstólasýslunni verði fengnar auknar heimildir til að setja reglur um starfsemi Héraðsdóms, þar á meðal um úthlutun dómsmála og um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu breytingartillögum.

6.5.1 Fjárlagatillögur og skipting fjárheimilda

Af þeirri tillögu starfshópsins að héraðsdómstólarnir verði sameinaðir í einn héraðsdóm leiðir óhjákvæmilega að ekki er lengur þörf á því ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 50/2016 að dómstólasýslan leggi mat á og geri tillögur til ráðherra um sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna. Jafnframt verður þá ekki lengur grundvöllur til að kveða á um í 2. mgr. greinarinnar að í fjárlögum skuli kveðið sundurliðað á um fjárveitingar, meðal annars til héraðsdómstólanna sameiginlega, og að stjórn dómstólasýslunnar skipti á milli héraðsdómstólanna fé sem þeim skuli veitt í einu lagi með fjárlögum. Starfshópurinn leggur til að þessum ákvæðum verði breytt á þann hátt að staða Héraðsdóms hvað varðar fjárlagatillögur og fjárveitingar verði að öllu leyti sambærileg stöðu Landsréttar og Hæstaréttar Íslands. Hlutverk dómstólasýslunnar varðandi fjárveitingar til Héraðsdóms verði þá fyrst og fremst að leggja mat á og gera tillögur um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólsins. Í fjárlögum verði síðan kveðið á um sundurliðaða fjárveitingu til dómstólasýslu, Hæstaréttar Íslands, Landsréttar og Héraðsdóms.

6.5.2 Breytt hlutverk dómstólasýslunnar við skipun dómstjóra og varadómstjóra

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 50/2016 skipar dómstólasýslan dómstjóra við hvern héraðsdómstól til fimm ára í senn. Þar er jafnframt mælt fyrir um að þar sem þrír eða fleiri dómarar eigi fast sæti við héraðsdómstól kjósi þeir einn úr sínum röðum til að gegna starfinu en séu dómararnir tveir tilnefni dómstólasýslan annan þeirra til starfans ef þeir koma sér ekki saman um valið. Kosning eða tilnefning bindi ekki dómstólasýsluna um skipun dómstjóra. Sé dómari einn við héraðsdómstól skuli hann skipaður þar dómstjóri. Skipun dómstjóra raskast ekki þótt dómurum við dómstól fjölgi eða fækki á skipunartímanum. Þá er í 2. mgr. greinarinnar mælt fyrir um að við héraðsdómstól þar sem þrír eða fleiri héraðsdómarar eigi fast sæti sé þeim heimilt að kjósa varadómstjóra en að öðrum kosti teljist staðgengill dómstjóra vera sá dómari við dómstólinn sem lengst hefur verið skipaður í embætti héraðsdómara.

Eins og fyrr greinir leggur starfshópurinn til að ekki verði vikið frá því fyrirkomulagi að dómstjóri verði skipaður af dómstólasýslunni úr röðum héraðsdómara en hins vegar verði staðið að undirbúningi skipunarinnar með öðrum hætti en nú er mælt fyrir um í lögum. Þannig verði kosning héraðsdómara ekki undanfari skipunar heldur er gert ráð fyrir að héraðsdómarar sækji formlega um starfið og dómstólasýslan leggi faglegt mat á hæfni umsækjenda í samræmi við reglur sem hún setji um slíkt mat og undirbúning þess. Gerð er frekari grein fyrir röksemdum að baki þessarar tillögu í kafla 6.3.1 hér að framan.

6.5.3 Ákvörðunarvald um fjölda annarra starfsmanna á héraðsdómstigi en héraðsdómara færist frá dómstólasýslunni til Héraðsdóms

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 50/2016 er það hlutverk stjórnar dómstólasýslunnar að ákveða fjölda héraðsdómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól. Þetta fyrirkomulag er bein afleiðing af því hlutverki dómstólasýslunnar að skipta sameiginlegri fjárveitingu á milli héraðsdómstólanna og er þannig liður í að dómstólasýslan geti fylgt eftir því fjárstjórnarvaldi sem henni er fengið. Nái sú tillaga starfshópsins fram að ganga að héraðsdómstólarnir verði sameinaðir í einn héraðsdómstól sem fái úthlutað afmarkaðri fjárveitingu samkvæmt fjárlögum er eðlilegt að það verði hluti af fjárstjórnarvaldi dómstjóra sem forstöðumanns Héraðsdóms að ákveða fjölda starfsmanna embættisins í heild og hvernig þeim er skipt niður á starfsstöðvar. Þessari heimild dómstjóra verði þó settar skorður í lögunum. Þannig er í tillögum starfshópsins gert ráð fyrir að dómstólasýslan muni áfram ákveða fjölda héraðsdómara sem hafi fast sæti á hverri starfsstöð og hvar fardómarar starfi. Jafnframt leggur starfshópurinn til að lágmarksfjöldi starfsmanna á hverri starfsstöð verði ákveðinn í lögunum og jafnframt hver samanlagður fjöldi dómara og aðstoðarmanna á hverri starfsstöð verði að lágmarki. Loks muni fjárveitingar til Héraðsdóms að sjálfsögðu setja heimildum dómstjóra til ráðninga skorður. Dómstjóri Héraðsdóms mun samkvæmt framansögðu skipa skrifstofustjóra dómstólsins og ráða dómarafulltrúa, lögfræðinga og aðra starfsmenn Héraðsdóms.

6.5.4 Úthlutun mála af hálfu dómstólasýslunnar og milliganga um skipun varadómara

Starfshópurinn leggur samkvæmt framansögðu til þá grundvallarbreytingu að Héraðsdómur taki við hlutverki átta sjálfstæðra dómstóla á héraðsdómstiginu og auk þess rýmkun heimilda til úthlutunar mála til héraðsdómara og dómarafulltrúa án tillits til þess í hvaða dómþinghá mál er rekið. Nái þessar tillögur fram að ganga verður ekki sama þörf og nú er að dómstólasýslan hafi það hlutverk að úthluta málum vegna vanhæfis eða embættisanna héraðsdómara við fámennari héraðsdómstóla eða útvega meðdómendur. Af því leiðir jafnframt að ekki verður lengur þörf á að dómstólasýslan hafi milligöngu um að ráðherra setji varadómara þegar allir héraðsdómarar á landinu eru vanhæfir eða geta ekki af öðrum sökum annast meðferð máls.

Starfshópurinn leggur því til að ef enginn héraðsdómari fullnægir sérstökum hæfisskilyrðum til að fara með mál kveði dómstjóri í einu lagi upp úrskurð um að þeir víki allir sæti í málinu. Standi svo á eða þá að enginn héraðsdómari geti vegna vanhæfis eða af öðrum ástæðum, svo sem vegna leyfis eða annarra forfalla til skamms tíma, farið með mál skuli dómstjóri tilkynna ráðherra um þá stöðu sem uppi er og setji hann þá dómara til að fara með málið, að tillögu nefndar sem starfar skv. III. kafla laga nr. 50/2016.

6.5.5 Tillögur um breytingar á heimildum dómstólasýslunnar til að setja reglur

Starfshópurinn leggur til að núverandi heimild dómstólasýslunnar skv. 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 50/2016 til þess að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla verði breytt og hún látin ná til allra dómstiganna. Mikilvægt er að hafa í huga að þessi heimild takmarkast við þá starfsemi dómstóla sem ekki er háð ákvörðunarvaldi hvers dómstóls um sig samkvæmt lögum og eðli máls um sjálfsákvörðunarrétt hvers dómstóls.

Starfshópurinn leggur jafnframt til að dómstólasýslan fái heimild til að setja reglur um undirbúning að skipun dómstjóra og varadómstjóra Héraðsdóms, svo sem um umsóknarferli, hæfniskröfur og mat á hæfni.

Loks leggur starfshópurinn til að dómstólasýslunni verði veitt heimild til þess að setja verklagsreglur um úthlutun mála við héraðsdómstóla í því skyni að gera verklag við úthlutun mála gagnsærra en nú er. Reglurnar byggjast á þeirri meginreglu að tilviljun ráði úthlutun mála til dómara en jafnframt verði tilgreint hvaða undantekningar megi gera frá þeirri meginreglu meðal annars á grundvelli sjónarmiða um skilvirkni og sérhæfingu.

7. Gildistaka og bráðabirgðaákvæði

7.1 Gildistaka

Starfshópurinn telur að þegar ráðist er í jafn miklar breytingar á uppbyggingu stofnana réttarkerfisins og hér er lagt til sé mikilvægt að gefinn sé rúmur aðlögunartími frá lögfestingu til gildistöku laganna eða allt að tvö ár. Með því gefst kostur á að ganga frá skipun nýs dómstjóra, varadómstjóra og skrifstofustjóra og undirbúa nauðsynlegar breytingar sem fylgja sameiningunni, jafnt skipulagslegar, tæknilegar og bókhaldslegar. Fyrri breytingar á dómskerfinu hafa verið gerðar með góðum fyrirvara. Þannig voru lög sem leiddu til aðskilnaðar umboðsvalds og dómsvalds í héraði samþykkt af Alþingi á árinu 1989 en komu til framkvæmda 1. júlí 1992. Breytingar á dómskerfinu sem leiddu til stofnunar Landsréttar og breytinga á starfsemi Hæstaréttar voru samþykktar á Alþingi vorið 2016 en komu til framkvæmda 1. janúar 2018. Með hliðsjón af því að kjarnastarfsemi héraðsdómstólanna er að leiða dómsmál til lykta og að sú starfsemi liggur að miklu leyti niðri á sumarleyfistíma í júlí og ágúst er heppilegast að sameining héraðsdómstólanna taki gildi 1. ágúst þótt áramót kunni að vera heppilegri með tilliti til fjárhagslegs uppgjörs. Starfshópurinn leggur því til að sameining héraðsdómstólanna taki gildi 1. ágúst 2024 en dómstjóri verði skipaður frá 1. mars 2024 til þess meðal annars að annast undirbúning að stofnun Héraðsdóms og sameiningunni, þar á meðal að skipa skrifstofustjóra í samræmi við ákvæði laganna.

7.2 Bráðabirgðaákvæði

Ef af sameiningu héraðsdómstólanna átta í einn dómstól verður mun felast í því að átta ríkisstofnanir verða lagðar niður og ein koma í staðinn. Héraðsdómarar munu allir halda skipun sinni sem dómarar. Dómstjórar héraðsdómstólanna eru skipaðir af dómstólasýslunni til fimm ára í senn. Nauðsynlegt er að lögfesta bráðabirgðaákvæði um réttarstöðu þeirra í kjölfar sameiningarinnar. Stöðum löglærðra aðstoðarmanna verður breytt í stöður dómarafulltrúa við hinn sameinaða dómstól. Ráðið verður í þrjú ný dómarafulltrúastörf utan höfuðborgarsvæðisins en starfsmannavelta nýtt til að fækka sambærilegum störfum á starfsstöðvum á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er gert ráð fyrir að neinum starfsmönnum héraðsdómstólanna verði sagt upp störfum. Starfshópurinn leggur til að sett verði nauðsynleg bráðabirgðaákvæði til að tryggja að réttindi starfsfólks verði ekki fyrir borð borin við sameininguna og að ekki verði að sama skapi ónauðsynlegur kostnaður af sameiningunni.

8. Samráð

8.1 Samráðshópur

Eins og fram kemur í inngangskafla skipaði dómsmálaráðherra samráðshóp sem starfshópnum var ætlað að upplýsa um framgang verkefnisins og leita upplýsinga hjá. Starfshópurinn hefur fundað tvívegis með samráðshópnum. Á fyrra fundinum voru hugmyndir starfshópsins kynntar og og óskað eftir athugasemdum við þær. Samráðshópnum voru síðar send drög að skýrslu starfshópsins til kynningar og í kjölfarið haldinn annar fundur þar sem helstu tillögur voru kynntar og grein gerð fyrir þeim. Samráðshópnum var síðan gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum við skýrsluna. Ýmsar gagnlegar ábendingar bárust og hefur verið tekið tillit til flestra þeirra.

8.2 Athugasemdir dómstjóra

Drög að skýrslu starfshópsins voru send til allra dómstjóra héraðsdómstólanna með tölvubréfi 15. nóvember 2022 jafnframt samanburðarskjal þar sem mögulegar breytingar á lögum um dómstóla, sem leiða af hugmyndum starfshópsins, eru bornar saman við núgildandi lagatexta. Var dómstjórunum gefinn viku frestur til þess að koma að athugasemdum sínum og öðrum viðbrögðum við vinnu starfshópsins.

Athugasemdir bárust frá dómstjórum Héraðsdóms Reykjavíkur, en hún átti jafnframt sæti í samráðshópnum, Héraðsdóms Vesturlands, Héraðsdóms Austurlands, Héraðsdóms Suðurlands og varadómstjóra Héraðsdóms Reykjaness.

Hér verður gerð grein fyrir helstu athugasemdum sem fram komu frá dómstjórunum og kölluðu á viðbrögð starfshópsins. Ekki verður sérstaklega gerð grein fyrir því sem dómstjórnir fallast á í skýrslu starfshópsins.

Dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur gerir athugasemdir við mannaflalíkanið sem fjallað er um í skýrslunni. Hún telur að meiri munur sé á vinnuálagi en fram kemur í mannaflalíkaninu. Þegar horft sé á vinnufrekustu málaflokkana í töflu 4 gefi það vissa vísbendingu í þá átt að vinnuálag sé frekar mismunandi. Þá vísar hún til þess að í skýrslunni sé lagt til að úthlutunarreglum verði breytt til þess að hægt verði að jafna álag milli dómara á ólíkum starfsstöðvum. Hún telur að skýra þurfi þetta betur með hliðsjón af því að niðurstöður mannaflalíkansins séu þær að álagið sé nokkuð jafnt núna.

Dómstjóri Héraðsdóms Vesturlands efast um að sameiningin leiði til einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu. Telur hann að færsla dómstjóra á miðlægan stað muni leiða af sér bæði meiri kostnað og aukið flækjustig. Engin þörf sé á þessari grundvallarbreytingu á dómstólaskipan landsins og nefnir meðal annars að hægt væri að fela dómstólasýslunni auknar heimildir til að efla samræmingu á verklagi.

Hann telur tillögur starfshópsins hafa það í för með sér að öllum innkomnum dómsmálum yrði úthlutað miðlægt frá einum stað, væntanlega af höfuðborgarsvæðinu, og að markmiðið væri einnig einhvers konar sérhæfing á einstökum starfsstöðvum. Dómari á viðkomandi starfsstöð hefði þannig ekkert um dómstólinn sem slíkan að segja og bæri afar takmarkaða ábyrgð á því sem þar færi fram og líklega enga á störfum dómsins eða annarra við dómstólinn. Þá gæti hann vænst þess að dæma aðeins á sérhæfðu sviði og allt þetta myndi draga úr áhuga dómara á því að starfa úti á landi.

Þá sýnist honum að hugmyndir um að efla núverandi starfsstöðvar einkum með sérhæfingu og einstaka fjölgun starfsmanna á tveimur eða fleirum dómstólum, og þá reyndar sýnilega fækkun annars staðar, geri afar lítið fyrir þau landssvæði sem nú hafa sérstakan dómstól. Raunverulegur dómstóll í héraði, þangað sem einstaklingar og lögaðilar gætu leitað með sín mál líkt og þeir hafa gert hingað til, væri ekki lengur til staðar. Öll stjórnun á viðkomandi dómstól væri farin úr héraði og starfsmenn á viðkomandi starfsstöð tæku við öllum fyrirmælum frá miðstjórn.

Hann telur að breytingarnar hefðu í för með sér verri þjónustu við borgarana. Mikið hagræði felist í því að reka mál heima í héraði og engin ástæða sé til að búa til miðlæga millilendingu áður en málið færi heim í hérað eða í eitthvað allt annað hérað þar sem myndast hefði einhvers konar sérhæfing á viðkomandi sviði. Ótvírætt hagræði og í raun einnig sjálfsögð réttindi væru að eiga aðgang að dómstól í héraði sem tæki við og lyki þar málum líkt og nú er.

Hann tekur undir sjónarmið í skýrslunni sem mæla gegn sérhæfingu dómara á landsbyggðinni. Hann telur að skipaðir héraðsdómarar, hvort sem þeir starfi úti á landi eða á höfuðborgarsvæðinu, eigi að vera færir um að dæma þau mál sem á þeirra borð rata óháð því hvert úrlausnarefnið er. Hugnast honum illa að einn eða fleiri dómarar taki skattamál, annar gallamál og þriðji landamerksamál. Telur hann að dómstólasýslan gæti gegnt frekara hlutverki en hún gerir við að nýta mannauð dómstólanna betur.

Hann kallar eftir rökum fyrir því „hvers vegna réttaröryggi og önnur réttindi borgaranna kalli á þá grundvallarbreytingu á dómstólaskipan í héraði eins og þá sem hér er lagt upp með“.

Dómstjóri Héraðsdóms Austurlands vekur athygli á gífurlegri andstöðu sem komið hafi fram við frumvarp þáverandi dómsmálaráðherra um sameiningu héraðsdómstólanna árið 2009. Þá telur hann að ýmsum hugmyndum starfshópsins megi koma til framkvæmda án þess að breyta núverandi skipan héraðsdómstólanna. Þá vekur hann athygli á því að þrátt fyrir að sumar Norðurlandþjóðir hafi fækkað héraðsdómstólum sínum hafi engum dottið í hug að fækka þeim niður í einn. Það sé umhugsunarvert. Þá leggur hann til að héraðsdómstólunum verði fækkað í fjóra, þ.e. Héraðsdóm höfuðborgarsvæðisins, Héraðsdóm Suðurlands og Suðurnesja, Héraðsdóm

Austurlands og Norðurlands og Héraðsdóm Vesturlands og Vestfjarða, ásamt Vestur-Húnavatnssýslu.

Dómstjóri Héraðsdóms Suðurlands telur ekki æskilegt að dómurum verði úthlutað málum sem ekki eru í þeirra umdæmi eða þinghá. Ekki sé heldur æskilegt að dómarar þurfi að ferðast mikið og fara um langan veg til að halda þinghöld. Mögulega megi leysa það að einhverju leyti með fjarfundatækni en langt sé í rafræna dómsýslu og því sé ekki skynsamlegt að byrja strax að vinna á forsendum hennar. Hann kallar eftir frekari takmörkunum á þessu en koma fram í lokamálslið 30. gr. Hann telur dómritara vera nauðsynlega og vill ekki missa þá þótt hægt verði að ráða lögfræðinga sem ekki verði dómarafulltrúar. Þá kallar hann eftir skýringum á breytingum á bakvöktum, bæði hvað varðar framkvæmdina og greiðslur til dómara.

Varadómstjóri Héraðsdóms Reykjaness telur að of mikið álag sé á dómriturum og aðstoðarmönnum dómara við dómstólinn. Í skýrslunni segi að skrifstofustjóri annist eingöngu stjórnunarstörf en hún hafi hins vegar þurft að hlaupa í ýmis önnur störf. Auk þess vanti prófarkalesara í fjölda stöðugilda við dómstólinn en hann starfi í tímavinnu utan starfsstöðvar.

Bent er á að fjölgun starfsmanna á landsbyggðinni feli í sér aukinn kostnað sem gera verði ráð fyrir með hærri fjárveitingu. Ekki verði hægt að fækka aðstoðarmönnum í Héraðsdómi Reykjaness jafnvel þótt einhver verkefni yrðu flutt til. Þá sé nauðsynlegt að skilgreina hvaða verkefni sé hægt að flytja á milli starfsstöðva.

Bent er á að dómarastöður á landsbyggðinni verði ekki eftirsóttar ef dómarar gegna ekki lengur stöðu dómstjóra og verði þar af leiðandi á lægri launum, einnig vegna færri bakvakta.

Varadómstjórinn telur að fleiri en einn skrifstofustjóri þurfi að vera starfandi við héraðsdómstólana og bendir á að í ráðuneytum séu margir skrifstofustjórar starfandi. Á stórrí starfsstöð eins og Héraðsdómi Reykjaness þurfi að vera starfandi skrifstofustjóri auk þess sem einn dómari verði í fyrirsvari starfsstöðvar. Hún telur að fjarlægð milli yfirstjórnar og starfsstöðva sé áhyggjuefni. Skilgreina þurfi betur hvert starfsheiti og hlutverk fyrirsvarsmanns starfsstöðvar eigi að verða, bæði innan starfsstöðvar og gagnvart yfirstjórn sameinaðs héraðsdóms. Þá er bent á að ekki liggi fyrir hver laun dómstjóra og þess sem er í fyrirsvari starfsstöðva verði.

Dómstjórar Héraðsdóms Norðurlands eystra og Héraðsdóms Suðurlands lýstu því auk þess yfir að þau tækju undir þau sjónarmið sem fram komu í athugasemdum dómstjóra Héraðsdóms Vesturlands og Héraðsdóms Austurlands.

8.3 Viðbrögð starfshópsins við athugasemdum dómstjóra

Vegna athugasemda um úthlutun mála tekur starfshópurinn fram að í skýrslunni er fyrst og fremst fjallað um möguleika á að flytja mál á milli umdæma til að jafna vinnuálag. Verði sameining héraðsdómstólanna að veruleika verður að reikna með að farið verði með þau dómsmál sem uppruna eiga í hverju umdæmi á starfsstöð þar. Eftir atvikum megi hins vegar úthluta til dómara og dómarafulltrúa þar málum úr öðrum umdæmum. Bent er á í skýrslunni að um geti verið að ræða mál sem ekki þurfi munnlega sönnunarfærslu í eins og t.d. mál sem höfðuð eru gegn íslenska ríkinu. Starfshópurinn telur hins vegar að það hljóti að koma verulega niður á afköstum við fámenna dómstóla að þar koma til afgreiðslu allar tegundir mála en fá mál hverrar tegundar. Starfshópurinn telur að þær breytingar sem lagðar eru til geri auðveldara en nú er að úthluta málum með þeim hætti að unnt sé að nýta sérþekkingu sem skapast við úrlausn einstakra málategunda. Ekki er hins vegar verið að leggja til að öll gjaldþrotaskiptamál verði t.d. afgreidd hjá einum dómstól og ágreiningsmál vegna aðfarar hjá öðrum. Starfshópurinn er því aðeins að benda á möguleika á meiri sérhæfingu dómara og starfsstöðva en alls ekki að leggja til þá verkaskiptingu og sérhæfingu sem dómstjóri Héraðsdóms Vesturlands les út úr skýrslunni.

Varðandi mannaflalíkanið og notkun þess þá liggur fyrir að það er ekki fullkominn mælikvarði á vinnuálag á einstökum dómstólum. Mannaflalíkanið var hins vegar tekið upp eftir ítarlegt samráð við dómstjóra og teknar til greina ýmsar athugasemdir þeirra við það. Þetta líkan hefur verið í þróun og mun verða það áfram. Réttilega er bent á að niðurstöður þess gefa ekki tilefni til þess að álykta að vinnuálag sé nú með mjög mismunandi hætti á héraðsdómstólum. Þá er réttilega bent á að dómstólasýslan hefur ýmis úrræði til að jafna vinnuálag og gæti beitt þeim úrræðum í ríkari mæli og oftar en hún hefur gert. Það er hins vegar eðlilegra í ljósi sjálfstæðis dómstólsins að hann sjái sem mest um úthlutun mála og hún sé ekki á vegum dómstólasýslunnar þótt hún setji almennar reglur sem úthlutun taki mið af.

Starfshópurinn bendir á að í skýrslunni er ekki tekið á öllum þeim álitaefnum sem upp kunna að koma við sameiningu héraðsdómstólanna heldur aðeins þeim helstu. Þannig var ekki talin ástæða til að fjalla ítarlega um fyrirkomulag bakvakta og greiðslur fyrir þær enda heyrði það undir hinn sameinaða dómstól og dómstólasýsluna að ná sátt um mögulegar breytingar á bakvaktafyrirkomulagi. Þá taldi starfshópurinn ekki rétt að gera tillögur um launakjör nýrra dómstjóra og varadómstjóra sameinaðs héraðsdómstóls.

Fyrir liggur að tiltölulega fáir umsækjendur hafa verið um störf dómara utan höfuðborgarsvæðisins á síðustu árum og á það einnig við um störf þeirra dómara sem sjálfkrafa verða dómstjórar. Starfshópurinn telur ólíklegt að launakjör dómara á landsbyggðinni muni breytast verulega komi tillögurnar til framkvæmda. Starfshópurinn telur að margt í þeim breytingum sem lagðar eru

til, svo sem efling starfsstöðva utan höfuðborgarsvæðisins og það að dómaraþar verði að mestu lausir við stjórnsýslustörf, geti gert störf þar meira aðlaðandi en nú er. Með hliðsjón af því og þar sem starfsskyldur dómastjóra utan höfuðborgarsvæðisins felast fyrst og fremst í því að annast meðferð dómsmála telur starfshópurinn ólíklegt að störf dómara utan höfuðborgarsvæðisins muni verða minna eftirsóknarverð en verið hefur.

Starfshópurinn fellst á þær athugasemdir varadómstjóra Héraðsdóms Reykjaness að þörf kunni að verða á að stjórnsýsla sameinaðs héraðsdóms verði að hluta staðsett við þá starfsstöð vegna fjölda dómara og annarra starfsmanna þar og umfangs verkefna.

Starfshópurinn bendir á að fram undan eru miklar breytingar á starfsemi héraðsdómstólanna vegna hinnar stafrænu umbreytingar sem unnið er að. Ef þær áætlanir ganga eftir mun væntanlega skammur tími líða frá sameiningu héraðsdómstólanna og þar til stafræn umbreyting verður að veruleika.

Starfshópurinn stendur við þær fullyrðingar sem fram koma í skýrslunni um að sameining héraðsdómstólanna og síðar stafrænt réttarfar muni fremur verða til þess að auka þjónustu dómstólanna á landsbyggðinni og bæta aðgengi alls almennings á Íslandi að dómskerfinu.

