

Tillögur C-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til afgreiðslu á 7. fundi Stjórnlagaráðs 5. maí 2011

DÓMSTÓLAR

1 Skipan dómstóla

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.	Dæmi A: Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum. Dæmi B: Skipun dómsvaldsins, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.	59. gr. Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

Skýring:

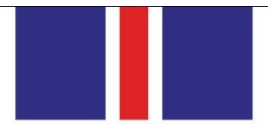
Greinin er efnislega samhljóða 59. gr. stjórnarskrárinnar, þó þannig að tekin eru af tvímæli um að lög skuli greina dómstig og fjölda dómara.

2 Sjálfstæði dómstóla

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólar mega hvorki sinna störfum sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins né má fela þeim slíkt með lögum.	Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.	

¹ Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrir en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

² Grænt/undirstrikað letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.



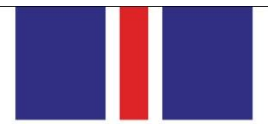
Skýring:

Tillagan er ný og efnislega fengin frá stjórnlaganefnd. Fyrri málsliður kveður með almennum hætti á um sjálfstæði dómstóla en felur löggjafanum verulegt mat um þetta atriði. Í markmiðinu um sjálfstæði felst einnig krafa um ákveðið sjálfstæði dómstóla með tilliti til stjórnslu og fjárfjórnar þeirra. Hins vegar er ekki tekin afstaða til þess hvort þessi atriði eru falin sérstöku stjórnvaldi á vegum dómstóla eða komið fyrir með öðrum hætti.

Síðari málsliður er nánari útfærsla á hinu almenna ákvæði fyrri málsliðar og á að tryggja að dómstólar taki hvorki að sér né verði falin verkefni sem illa samrýmast dómstörfum, þ.e. verkefni sem heyra undir framkvæmdarvald eða löggjafarvald. Einnig vildi nefndin leggja meiri áherslu á að dómstólar gætu sjálfir ekki tekið sér vald. Hér er um að ræða þá reglu sem liggur til grundvallar gildandi réttarfarslögjöf. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólar annist stjórnslu sem tengist eigin starfsemi. Ákvæðið kemur ekki heldur í veg fyrir að dómstólar sinni verkefnum sem samkvæmt venju eða eðli sínu geta hvort heldur talist til dóms- eða framkvæmdarvaldsathafna (frjáls dómsýsla), t.d. þinglýsingar og fullnustugerðir.

3 Lögsaga dómstóla

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.</p> <p><u>Dómstólar skera úr um hvort lög standist stjórnarskrá</u> að því marki sem á það reynir í dómsmáli.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmati hennar undir dóm.</p>	<p>Dæmi A: Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög fyrir hana.</p> <p>Dómstólar leysa úr um stjórnskipulegt gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmati hennar undir dóm.</p> <p>Dæmi B: Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.</p> <p>Dómstólar leysa úr um stjórnskipulegu gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmati hennar undir dóm.</p>	<p>60. gr. Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.</p>



Skýring:

Ákvæði í 1. og 2. mgr. eru ný. Ákvæði 1. mgr. lýsir valdheimildum dómstóla í grundvallaratriðum og veitir tryggingu fyrir því að öðrum stofnunum en dómstólum sé ekki falið að leysa úr réttarstöðu manna samkvæmt lögum, skera úr um sekt og ákveða viðurlög. Greinina ber einnig að skoða í ljósi 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til að bera mál undir dómstóla. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólum séu falin önnur verkefni en mælt er fyrir um í því, svo framarlega sem ekki er vegið að sjálfstæði þeirra, sbr. fyrrgreinda tillögu um sjálfstæði dómstóla og skýringar við hana.

Ákvæði 2. mgr. er ætlað að lögfesta gildandi stjórnskipunarvenju um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga án efnislegra breytinga. Í stað þess að nota orðalagið „stjórnskipulegt gildi laga“ ákvað nefndin, til einföldunar, að nota orðalagið „hvort lög standist stjórnarskrá“, enda falli það betur að almennum málskilningi. Ætlar nefndin að hugtakið „stjórnarskrá“ verði túlkað rúmt þannig að undir það falli allar gildandi réttarheimildir stjórnskipunarréttar.

Ákvæði 3. mgr. svarar til ákvæðis 60. gr. stjórnarskrárinnar án efnislegra breytinga. Nefndin tók til sérstakrar skoðunar síðari málslið ákvæðisins um gildistöku stjórnvaldsákvæðana. Rætt var um hvort ákvæðið gæfi stjórnvöldum of víðtækar heimildir í tengslum við töku stjórnvaldsákvæðana sem væru íþyngjandi fyrir borgara. Var þá einkum til skoðunar hvort sérstaklega ætti að taka fram að gildistöku íþyngjandi ákvæðana skyldi frestað kæmi til þess að borgari höfðaði mál til endurskoðunar eða ógildingar hennar. Að vel athuguðu máli var ákveðið að halda óbreyttu orðalagi einkum með hliðsjón af þeirri meginreglu sem talin er gildandi innan stjórnáskilnaðar hvað varðar frestun gildistöku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana samanber álit Umboðsmanns Alþingis (m.a. nr. 3299/2001).

4 Hæstiréttur Íslands

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla. Ákveða má með lögum að sérstakur dómstóll skuli leysa endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmati vinnustöðvana, þó þannig að ákvörðunum hans um refsingu verði skotið til dómstóla.	Dæmi A: Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla. Með lögum má undanskilja lögsögu hans mál sem sæta úrlausn sérdómstóla á einu dómstigi. Dæmi B: Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.	

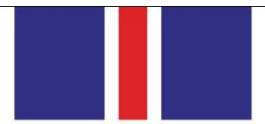
Skýring:

1. mgr. er nýtt ákvæði sem lýsir því að Hæstiréttur Íslands sé æðsti dómstóll ríkisins. Með ákvæðinu er tryggt að ekki sé hægt að stofna til nýrra sérdómstóla, annarra en þeirra sem stjórnarskráin heimilar sérstaklega.

Ákvæðið í 2. mgr. gerir ráð fyrir því að heimilt sé að viðhalda Félagsdómi í óbreyttri mynd og að ekki verði unnt að auka verksvið hans frá því sem nú gildir.

5 Skipun dómara

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti dómara eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.</p> <p><u>[Forseti Íslands] skipar dómara eða setur þá í embætti og veitir þeim lausn [án tillögu ráðherra]. Tryggt skal með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta dómara. Lögskipuð nefnd skal meta hæfi umsækjenda. Velji forseti ekki í embætti dómara einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis.</u></p> <p><u>Dómara verður ekki vikið endanlega úr embætti nema með dómi, og þá aðeins ef hann hefur glatað skilyrði til að gegna embættinu eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast.</u></p>	<p>Dæmi A: Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.</p> <p>Forseti Íslands skipar dómara eða setur í embætti og veitir þeim lausn. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis. Þar má einnig ákveða að skipun dómara kunní að vera háð samþykki Alþingis.</p> <p>Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skilyrði til að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast þannig að varðað geti embættismissi að lögum.</p> <p>Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.</p> <p>Dæmi B: Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.</p> <p>Forseti Ísland skipar dómara eða setur í embætti og veitir þeim lausn án tillögu ráðherra. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis. Þar má einnig ákveða að skipun dómara kunní að vera háð samþykki Alþingis.</p> <p>Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skilyrði til að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast þannig að varðað geti embættismissi að lögum.</p> <p>Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.</p>	<p>61. gr. Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. [Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.]¹⁾ 1)L. 56/1991, 26. gr.</p>



Skýring:

Í greininni er að finna efnisreglu um skipun dómara og byggir hún að grunni til á 61. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. mgr. er færð inn sú réttarfarsregla að dómarar séu að meginstefnu skipaðir ótímabundið í embætti, en þó að víkja megi frá því með því að setja dómara í embætti um tiltekinn tíma. Ótímabundin skipun felur í sér ákveðna vernd í starfi. Nauðsynlegt er að gera fyrirvara um dómstörf annarra en dómara, t.d. sérfróðra meðdómsmanna eða fulltrúa og/eða aðstoðarmanna dómara. Þessir aðilar geta hins vegar eingöngu farið með dómstörf eftir kvaðningu eða ráðningu dómstólanna sjálfra.

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli. Gert er ráð fyrir að forseti hafi það hlutverk að skipa dómara. Ákvæðið tryggir að komi beri á fót nefnd, sambærilegri þeirri sem nú starfar sbr. dómstólalög. Í orðalaginu „málefnaleg sjónarmið“ geta til dæmis falist sjónarmið og kröfur um kynjahlutföll, fjölbreytilegan bakgrunn dómara, tiltekna sérþekkingu eða annað sem löggjafinn telur málefnalegt. Í lokamálslið er forseta falin heimild til að velja dómara. Ef hæfnisnefnd telur að nokkrir umsækjendur séu hæfastir getur hann valið einn þeirra. Fari hann fram hjá hæfnismati nefndar, er skipunin háð samþykki Alþingis.

Ákvæði 3. mgr. felur í sér að dómara verður ekki vikið varanlega úr starfi nema með dómi, og tilgreind þau skilyrði sem þurfa að liggja fyrir. Í þessu felst bæði ákveðin vernd dómara, en einnig er kveðið á um ákveðnar skyldur þeirra og embættisskilyrði, sem nánar eru útfært í lögum. Heimild til að veita hæstaréttardómurum lausn 65 ára, þannig að „eigi missi þeir neins í af launum sínum“ er afnumin. Skoðað var hvort setja ætti ákvæði um lausn dómara um stundarsakir en horfið var frá því og löggjafanum eftirlátið nánari útfærsla á því.

6 Sjálfstæði dómara

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<u>Dómarar</u> skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.	Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.	61. gr. Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

Skýring:

Orðalaginu var breytt í takt við það að ekki er lengur notast við orðið dómendur annars staðar í stjórnarskránni. Hugtakið dómarar túlkast rúmt og nær til allra þeirra sem lögum samkvæmt hefur verið falið dómsvald. Í greininni birtist ein helsta undirstaða réttarríkisins sem vísar til þess að dómarar eiga eingöngu að lúta lögum þegar þeir leysa úr málum, en ekki öðrum sjónarmiðum svo sem tilfinningum eða utanaðkomandi þrýstingi eða hagsmunum.