



Stjórnarsýsla dómstólanna

Ríkisendurskoðun



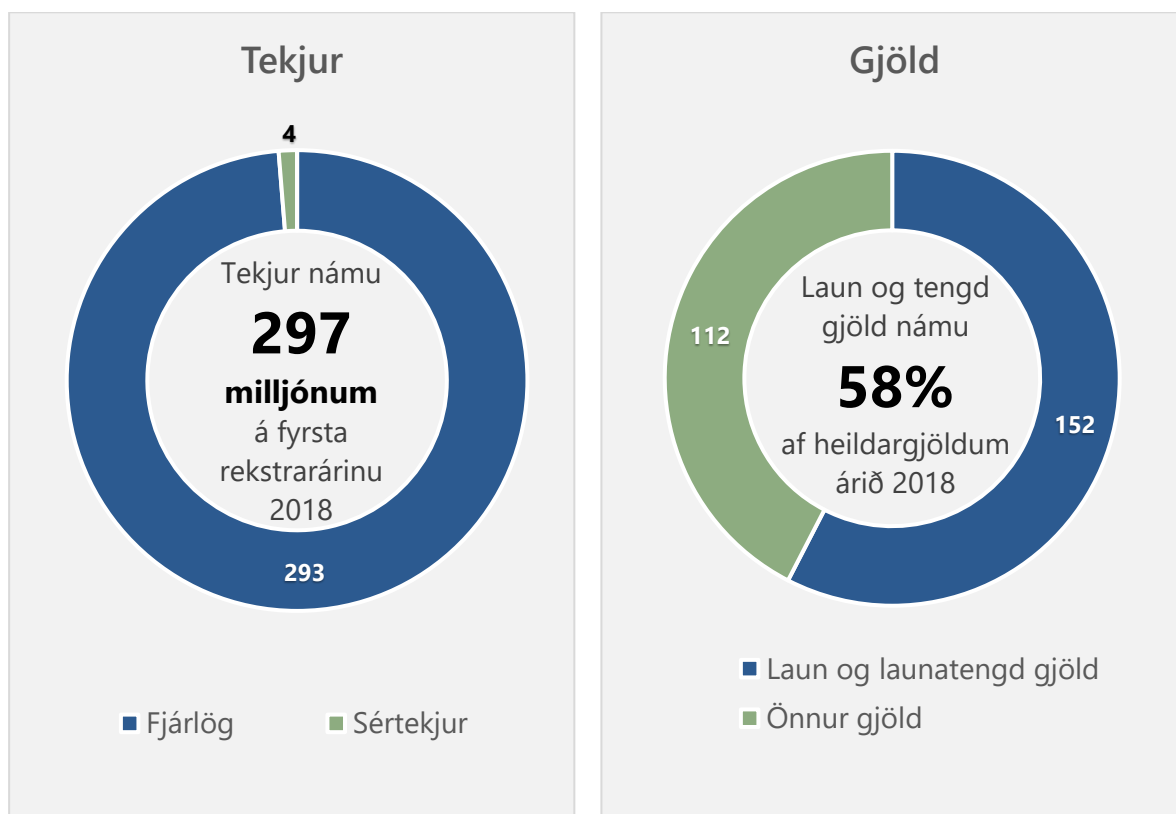
Aðfararorð

Þessi skýrsla er unnin að beiðni Alþingis og á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um rekstur dómstólanna og þau lykilatriði sem úttekt ríkisendurskoðanda leiddi í ljós og veita ber sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

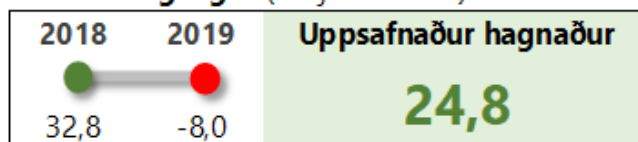
Efnisyfirlit

Lykiltölur úr starfsemi dómstólasýslunnar.....	4
Lykiltölur úr rekstri dómstólanna.....	5
Niðurstöður.....	6
Tillögur til úrbóta.....	10
Umsagnir og viðbrögð.....	11
Viðbrögð dómstólasýslunnar.....	11
Inngangur.....	12
1 Afmörkun, lagarammi og sögulegur bakgrunnur.....	13
1.1 Nánar um afmörkun úttektarinnar.....	13
1.2 Söguleg þróun.....	15
2 Dómstólasýslan.....	18
2.1 Stjórn dómstólasýslunnar.....	18
2.1.1 Framkvæmdastjóri.....	20
2.2 Hlutverk stofnunarinnar.....	20
2.3 Framlög og mannauður.....	22
3 Stefnumótun og aðgerðir.....	26
3.1 Þjónusta dómstólasýslunnar.....	27
3.1.1 Traust til dómstóla.....	28
3.2 Verklag.....	31
3.2.1 Skilvirkni og gæði.....	32
3.2.2 Hagkvæmni.....	35
3.3 Markmið um mannauð.....	37
3.3.1 Eftirsóknarvert starfsumhverfi.....	39
3.3.2 Markviss símenntun.....	41
3.3.3 Traust og virðing.....	43
3.4 Markmið um fjármál.....	44
3.4.1 Rekstur í samræmi við fjárheimildir.....	45
3.4.2 Kostnaðarvitund.....	45
4 Reglur dómstólasýslunnar.....	46
4.1 Birting dómsúrlausna.....	47
4.1.1 Birting dómsúrlausna æðri réttar og nafnleynd.....	49
4.2 Málsmeðferðartími.....	51
4.3 Aðgangur að upplýsingum og gögnum.....	55
5 Rekstur og mannauður dómstólanna.....	57
5.1 Héraðsdómstólarnir.....	57
5.1.1 Mannauður.....	59
5.2 Samræmd framkvæmd og sameining dómstóla.....	60
5.2.1 Sameining héraðsdómstóla.....	60
5.3 Landsréttur.....	61
5.3.1 Framlög ríkissjóðs og mannauður.....	63
5.3.2 Málaskrá og önnur mál.....	64
5.4 Hæstiréttur.....	65

Lykiltölur úr starfsemi dómstólasýslunnar

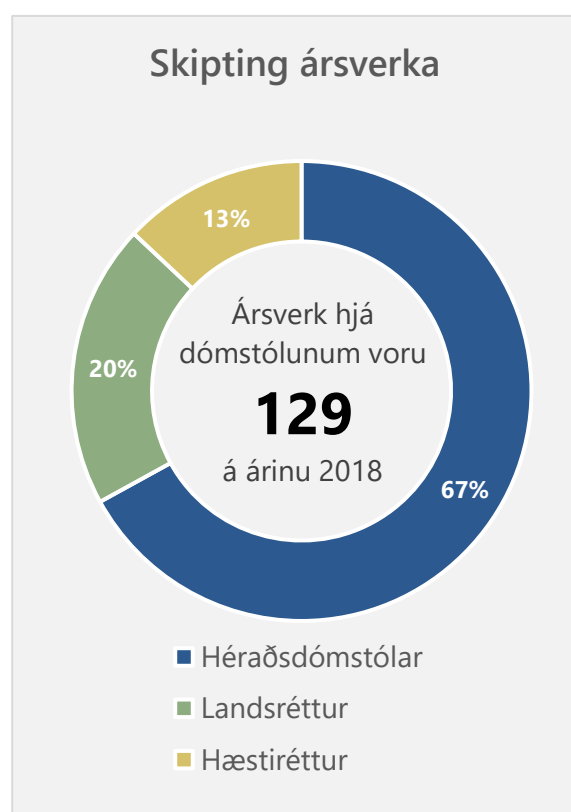
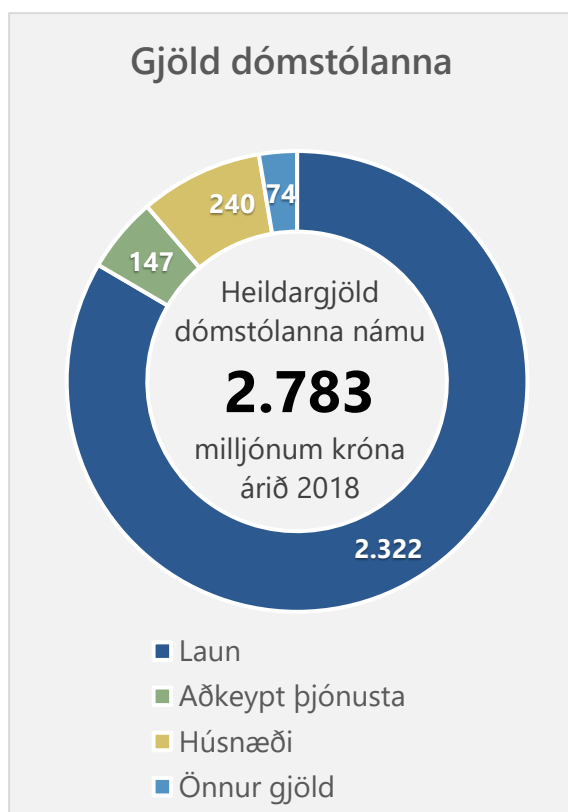
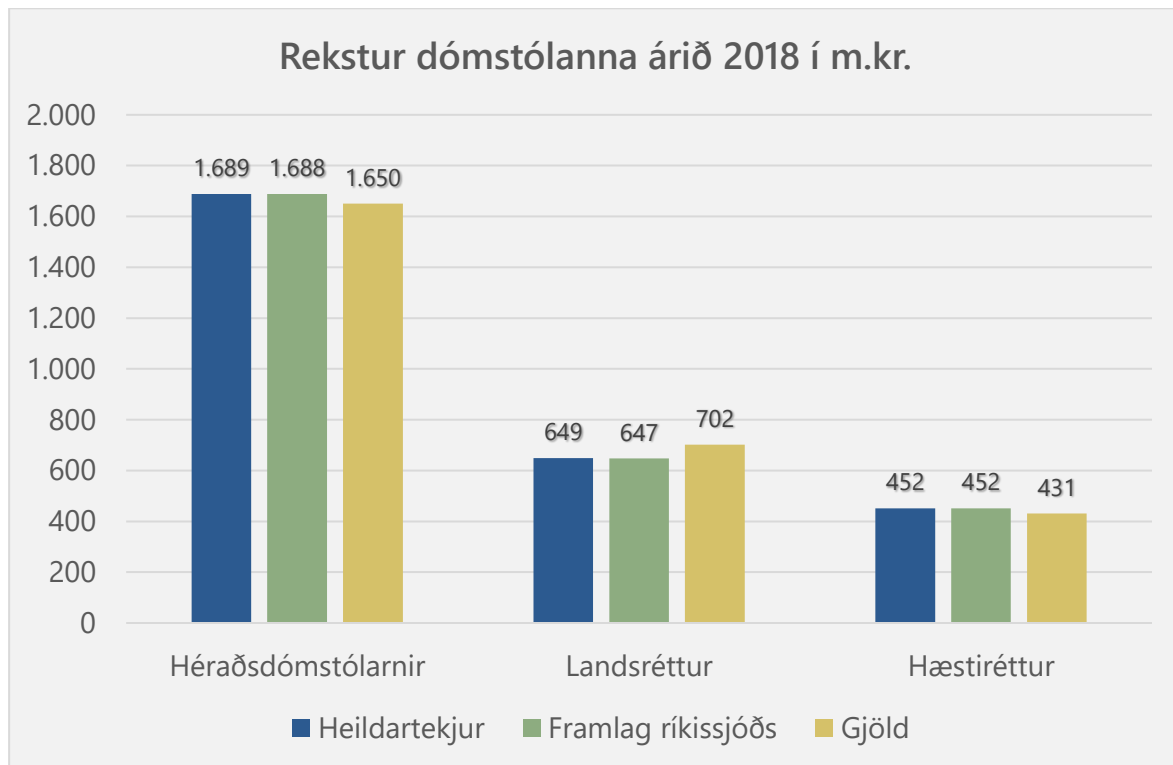


Rekstrarafgangur (milljónir króna)



Árið 2018 störfuðu fimm starfsmenn hjá dómstólasýslunni, allt konur, og ársverk voru 3,8. Ári síðar voru ársverkin 5,3 og störfuðu þá fimm konur og einn karl hjá stofnuninni.

Lykiltölur úr rekstri dómstólanna



Niðurstöður

Sjálfstætt dómsvald er einn af hornsteinum réttaröryggis í þjóðfélaginu. Stofnanalegt sjálfstæði dómstólanna birtist annars vegar í stjórnarskránni og hins vegar í því að með lögum um dómstóla nr. 50/2016 er þeim fengið umtalsvert sjálffræði um hvernig þeir haga innri málefnum sínum. Það hefur verið talið ótvírætt að þær reglur styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdastoðar ríkisins.

Við gildistöku laga nr. 50/2016 var komið á fót millidómstigi og dómstigum fjölgað úr tveimur í þrjú. Jafnframt voru gerðar verulegar breytingar á stjórnarsýslu dómstólanna. Sameiginleg stjórnarsýsla allra þriggja dómstiganna var færð undir nýja og sjálfstæða stjórnarsýslustofnun á vegum dómstólanna, dómstólasýsluna.

Dómstólasýslan á að efla og styrkja hina sameiginlegu stjórnarsýslu dómstólanna og stuðla að samræmingu í meðferð mála sem varða innri starfsemi þeirra. Stjórnarsýsla dómstólanna er viðkvæmt verkefni vegna þess sjálfstæðis sem tryggja verður að dómarmar njóti við úrlausn dómsmála. Hún lýtur að flestu leyti sömu lögmálum og stjórnarsýsla annarra ríkisstofnana en þar sem stjórnarsýslan er nátengd dómsathöfnum og dómsvaldinu verður að halda tiltekin sjónarmið í heiðri. Að því leyti hafa dómstólasýslan og stjórnendur dómstóla minna svigrúm til hagræðingar og aukinnar skilvirkni í rekstri en flestar stjórnarsýslustofnanir.

Dómstólasýslan hefur á sínum stutta starfstíma markað sér trúverðuga stefnu og framtíðarsýn um þróun stjórnarsýslu dómstólanna. Stofnuninni hefur tekist að ljúka flestum markmiðum stefnunnar og tilheyrandi aðgerðum. Ríkisendurskoðun telur að dómstólasýslan hafi staðið undir þeirri ábyrgð sem henni var falið við gildistöku laga nr. 50/2016 um dómstóla og gerir ekki athugasemdir við hvernig stofnunin hefur almennt sinnt sameiginlegri stjórnarsýslu dómstólanna.

Skýr verkaskipting og framtíðarsýn

Stjórn dómstólasýslunnar hefur skorið úr um hvaða stjórnarsýsluverkefni heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstólanna, að því leyti sem þessi atriði eru ekki ákveðin í lögum. Stjórnin hefur jafnframt sett reglur varðandi stjórnarsýslu á verksviði dómstólanna og tekur mikilvægustu ákvarðanir á valdsviði stofnunarinnar en felur framkvæmdastjóra að annast daglegan rekstur. Ríkisendurskoðun telur að umrædd verkaskipting sé nokkuð skýr og að ljóst sé hvar ábyrgð á rekstri dómstólanna, fjárreiðum og þeirri starfsemi sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi liggur. Þó er tilefni til að skýra betur ákvæði 6. gr. reglna dómstólasýslunnar nr. 1/2019 um meðferð mála og verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra, og hvaða stjórnarsýsluverkefni heyra undir stofnunina og hver undir forstöðumenn dómstóla, með ítarlegri umfjöllun um verkefni forstöðumanna dómstólanna.

Heildstæð stefna dómstólasýslunnar var samþykkt á stjórnarfundum í mars 2018 sem *Stefna dómstólasýslunnar 2018–2022*. Hlutverk og forgangsröðun stofnunarinnar eru þar skilgreind út frá fjórum meginþáttum; þjónustu, verklagi, mannauði og fjármálum. Stefnunni fylgdi ítarleg aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir að settum markmiðum eru skilgreindar og tilgreint er hver innan stofnunarinnar ber ábyrgð á framkvæmd þeirra. Ásamt því eru þar settir ýmsir mæli-

kvarðar svo meta megi árangur. Stefnunni er ætlað að efla sameiginlega stjórnýslu dómstólanna og stuðla að samræmdri framkvæmd mála sem varða innri starfsemi dómstíganna þriggja. Mikilvægt er að áfram verði unnið að þeim verkefnum sem út af standa og að þeim verði lokið innan tilsetts tíma.

Eftirlitshlutverk dómstólasýslunnar

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að aukið samræmi í framkvæmd stjórnýslu dómstólanna verði tryggt. Ráðast þarf í ítarlegt mat á því hvort mæla þarf nánar fyrir í lögum um eftirlit dómstólasýslunnar með stjórnýslu dómstólanna og hvort lögfesta á heimild til að vísa ákvörðunum dómstóla sem að stjórnýslunni lúta til dómstólasýslunnar. Ef niðurstaðan verður sú að dómstólasýslunni verði falið þetta eftirlitshlutverk er mikilvægt að stofnunin hafi eftirlit með því að stjórnýslan sé bæði skilvirk og hagkvæm og að fjármunum sem og öðrum verðmætum sé ráðstafað af ráðdeildarsemi. Mikilvægt er að stofnunin standi undir því trausti sem henni hefur verið sýnt af hálfu fjárveitingarvaldsins sem hefur ekki vikið frá tillögum hennar um fjárveitingar.

Dómstólasýslan hefur unnið að aukinni samræmingu og eftirfylgni með birtingu dóma svo samræmis verði gætt á öllum dómstígum. Alþingi samþykkti frumvarp dómsmálaráðherra 25. júní 2019 sem lög nr. 76/2019 um breytingu á lögum um dómstóla. Í samræmi við ákvæði þeirra laga hefur stjórn dómstólasýslunnar sett reglur um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðum héraðsdómstóla, Landsréttar og Hæstaréttar. Þær felldu úr gildi eldri reglur dómstólasýslunnar um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðum héraðsdómstólanna.

Í stefnumiðaðri áætlun dómstólasýslunnar til a.m.k. næstu tveggja ára (2020-2022) segir að stofnunin fylgi eftir nýjum reglum hennar um birtingu dóma svo samræmi verði í birtingu á öllum dómstígum. Stofnunin aðstoði við innleiðingu á verklagi um samræmda birtingu með upplýsingum, fræðslu og samráði við dómstjóra og forseta. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að með skilvirku eftirliti sé komið í veg fyrir ósamræmi við birtingu dóma og úrskurða á milli dómstiga sem hefur sætt gagnrýni úr ýmsum áttum. Mikilvægt er að sátt náist um reglur um birtingu dóma og úrskurða og að dómur séu ávallt birtir í samræmi við gildandi lög og reglur dómstólasýslunnar. Tryggja þarf að innleiddir séu traustir verkferlar sem koma í veg fyrir að „mannleg mistök“ sem og önnur mistök leiði til birtinga á viðkvæmum persónuupplýsingum.

Málsmeðferðartími

Dómstólasýslan sinnir eftirliti með málsmeðferðartíma á hverju dómstigi fyrir sig og því hvort dómur og úrskurðir í héraði eru kveðnir upp innan lögmæltis frests. Í stefnu stofnunarinnar fyrir árin 2018–2022 er lagður fram sá mælikvarði á árangur að 80% dóma eða úrskurða verði uppkveðin innan lögmæltis frests á árinu 2018. Hlutfallið hækki í 90% árið 2019. Stofnunin gat við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar ekki svarað því hvort markmið fyrir árið 2018 hafi náðst. Ástæðan er sú að eldra málaskrárkerfi dómstólanna bauð ekki upp á mælingu á hlutfalli dóma eða úrskurða sem voru uppkveðin innan lögmæltis frests. Ný málaskrá þeirra var hönnuð með tilliti til þess að tími frá dómtökudegi til dómsuppsögudags verði mælanlegur. Innleiðingu nýs verklags hjá héraðsdómstólunum sem bæta átti skráningu á þeim upplýsingum var ekki lokið í apríl 2020.

Leiðbeinandi reglur stjórnar dómstólasýslunnar um málsmeðferðartíma hjá héraðsdómstólum tóku gildi 1. janúar 2018. Upplýsingar úr málaskrárkerfi héraðsdómstólanna um málsmeðferð-

artíma munnlegra fluttra einkamála og málsmeðferðartíma ákærumála, frá þingfestingu til dómsuppsögudags, hjá hverjum héraðsdómstól fyrir sig eru keyrðar út hjá dómstólasýslunni og þær lagðar fram á fundi stjórnar. Það er hlutverk dómstjóra að fylgjast með afköstum héraðsdómstólanna og að gætt sé að reglum um málsmeðferðartíma. Vinna við reglur um m.a. málaskrá var í vinnslu hjá dómstólasýslunni þegar þessi úttekt stóð yfir samhliða innleiðingu og þróun á nýju málaskrárkerfi. Dómstólasýslan telur að þegar þeirri vinnu lýkur verði auðveldara bæði fyrir dómstjóra og stofnunina að sinna eftirliti með málshraða.

Samkvæmt 1. gr. reglna dómstólasýslunnar um málsmeðferðartíma einkamála skal hann að jafnaði vera innan við sex mánuðir frá þingfestingu máls til dómsuppsögu. Ljóst er að enginn héraðsdómstóll státaði af málsmeðferðartíma sem að meðaltali uppfyllti það viðmið á árinu 2018. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni var brugðist við með samtölum við dómstjóra og m.a. ráðist í sérstaka úttekt á nýtingu dómssala. Þá lagði dómstólasýslan jafnframt til fækkun millipinghalda.

Málshraði hjá Landsrétti árið 2018 í áfrýjuðum einkamálum var að meðaltali 225 dagar. Í áfrýjuðum sakamálum var hann 193 dagar. Um fyrsta starfsár Landsréttar var að ræða og því erfitt að draga ályktanir um hver sé eðlilegur og ásættanlegur málshraði. Landsréttur átti aðild að þeirri markmiðasetningu sem finna má í *Stefnu dómstólasýslunnar 2018–2022*. Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu 12. mars 2019 hefur haft áhrif á starfsemi Landsréttar.

Setja þarf reglur um málaskrár o.fl.

Dómstólasýslan vinnur að setningu reglna fyrir Landsrétt og héraðsdómstólana um málaskrár dómstóla, þingbækur, búnað til hljóð- og myndupptöku í þinghöldum og varðveislu málsskjala og upptaka, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Áætlað er að þeirri vinnu ljúki á árinu 2020 en í aðgerðaáætlun dómstólasýslunnar var settur fram sá mælikvarði á árangur að henni yrði lokið í nóvember 2018. Þá er í skoðun að dómstólasýslan setji leiðbeinandi reglur um dómabækur sem einnig kveðið er á um í sama lagaákvæði.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að sú endurskoðun sem dómstólasýslan telur nauðsynlega varðandi ákvæði laga um meðferð einkamála og laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, ljúki sem fyrst. Ríkisendurskoðun bendir á að það er eitt af lögbundnum hlutverkum dómstólasýslunnar að stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd umræddra reglna, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla.

Ríkisendurskoðun er sammála þeirri niðurstöðu dómstólasýslunnar að ágætlega hafi tekist að samræma framkvæmd stjórnarsýsluverkefna við héraðsdómstólana, sbr. 6. tölul. 8. gr. laga um dómstóla. Útlit er fyrir að nýtt málaskrárkerfi Landsréttar og héraðsdómstólanna muni auka enn frekar samræmda framkvæmd við vinnslu dómsmála.

Skortur á tækniþekkingu

Fyrsta starfsár Landsréttar einkenndist af mótun á nýrri starfsemi frá grunni. Sú vinna stóð enn yfir í ársbyrjun 2020 þegar úttekt Ríkisendurskoðunar stóð yfir. Allt verklag og starfsemi dómstólsins þurfti að byggja upp frá grunni á sama tíma og Landsréttur sinnti lögbundnu hlutverki sínu, að dæma í áfrýjuðum og kærðum dómsmálum. Málaskrá dómstólsins var tekin í notkun í upphafi árs 2018. Samhliða þróun hennar var gengið til samninga um vinnu við nýja málaskrá héraðsdómstólanna. Nýtt málaskrárkerfi dómstíganna tveggja, Auður, var tekið í notkun hjá

héraðsdómstólunum í júní 2019. Þessi tilhögun eykur hagræði og skilvirkni við rekstur dómsmála, m.a. með því að gera notendum kleift að senda kærumál rafrænt milli dómstiga.

Nýting tæknilausna við framlagningu og vinnslu gagna mun auka skilvirkni og um leið öryggi málgagna. Innleiðing og þróun slíkra tæknilausna krefst sérhæfðrar tækniþekkingar sem er ekki til staðar innan dómstólasýslunnar, dómstólanna eða miðlægt hjá dómsmálaráðuneyti.

Eitt lögbundinna hlutverka stofnunarinnar er að fara með yfirstjórn upplýsingamála og tækni- mála dómstólanna, annast þróun þeirra og gera eftir þörfum ábendingar af því tilefni. Við núverandi aðstæður uppfyllir stofnunin ekki þetta hlutverk með fullnægjandi hætti. Dæmi eru um að dómstólasýslan hafi þurft að leiða tækniþróun sína án þess að búa yfir eða haft aðgang að mikilvægri sérfræðiþekkingu í innan réttarvörslukerfisins. Þó eru dæmi um að stofnunin hafi fengið sjálfstætt starfandi ráðgjafa til aðstoðar. Ríkisendurskoðun tekur undir með dómstólasýslunni um mikilvægi þess að stofnunin hafi aðgang að sérfræðiþekkingu í upplýsingatækni og öðrum tæknimálum.

Rekstur og möguleg samlegðaráhrif

Starfsemi dómstólasýslunnar var nánast alfarið fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði árin 2018-19. Rekstrarframlög á fyrsta rekstrarári stofnunarinnar námu 292,7 m.kr. á grundvelli ákvæða fjárlaga. Rekstrarútgjöld voru 264,1 m.kr. Launakostnaður var 152 m.kr, eða um 58% af rekstrarútgjöldum. Stofnunin var rekin með 32,8 m.kr. afgangi. Ástæður rekstrarafgangs mátti m.a. rekja til þess að launakostnaður vegna fimm stöðugilda starfsmanna var áætlaður frá gildistöku laga um dómstóla 1. janúar 2018. Stofnunin var þó ekki fullmönnuð fyrr en 1. september sama ár.

Framlög úr ríkissjóði til héraðsdómstólanna átta árið 2018 námu 1.687,9 m.kr. og rekstrarútgjöld 1.650,1 m.kr. Launakostnaður nam 1.433,7 m.kr. eða um 86,8% af rekstrarútgjöldum. Ríkisendurskoðun telur að skoða þurfi gaumgæfilega hvort fækka eigi héraðsdómstólunum með sameiningum. Við slíka vinnu þyrfti að meta hver fjárhagsleg samlegð yrði og hvernig störf þeirra og þar með talið stjórnarsýsla gætu orðið skilvirkari. Sé sameining ekki fýsileg væri hægt að skoða aðrar leiðir til hagræðingar, t.d. með sameiginlegu starfsmannahaldi, fjármálastjórn og betri nýtingu húsnæðis. Við fámennustu héraðsdómstóla landsins starfar að jafnaði einn dómari sem jafnframt er dómstjóri. Sá starfsmaður er því á vakt allt árið um kring en að sama skapi eru fá útköll en háar bakvaktagreiddslur í heildina. Dómstjórum er falið ákveðið eftirlitsvald í lögum um dómstóla, þ.m.t. í verkefnum tengdum stjórnarsýslu dómstólanna, og í þeim tilfellum er þeim gert að sinna eftirliti með eigin störfum.

Framlög ríkissjóðs til Landsréttar árið 2018 námu 647,1 m.kr. og rekstrarútgjöld 701,7 m.kr. Launakostnaður réttarins nam 531,7 m.kr. eða um 75,8% af rekstrarútgjöldum. Framlög ríkissjóðs til Hæstaréttar (fjárlagaliðs 06-201) á árinu 2018 námu 183,5 m.kr. og rekstrarútgjöld 199,9 m.kr. Launakostnaður annarra starfsmanna en dómara nam 123,8 m.kr. eða 62% af rekstrarútgjöldum. Laun hæstaréttardómara greiðast af fjárlagalið forsætisráðuneytis 00-401. Launakostnaður dómara nam 230,7 m.kr. árið 2018. Framlag ríkissjóðs til fjárlagaliðarins var þá 268,1 m.kr.

Tillögur til úrbóta

1

Eftirlit og samræmd framkvæmd

Kanna þarf hvort mæla á nánar fyrir í lögum um eftirlit dómstólasýslunnar með stjórnslu dómstólanna. Meta þarf hvort lögfesta á heimild til að vísa ákvörðunum sem að stjórnslunni lúta til dómstólasýslunnar. Slíkar breytingar þyrftu að leiða til aukins samræmis í framkvæmd milli dómstólanna og efla réttaröryggi í stjórnslu þeirra bæði fyrir borgarana og starfsmenn dómstólanna.

2

Tryggja þarf aðgang að tækniþekkingu

Dómstólasýslan uppfyllir ekki við núverandi aðstæður með fullnægjandi hætti lögbundið hlutverk sitt varðandi yfirstjórn upplýsinga- og tæknimála dómstólanna og að hún annist þróun þeirra mála. Brýnt er að stofnunin hafi aðgang að sérfræðiþekkingu í upplýsingatækni og öðrum tæknimálum, m.a. svo tryggja megi öryggi málgagna, og að stjórnvöld móti stefnu þess efnis.

3

Ljúka þarf setningu reglna

Dómstólasýslan þarf að setja nánari reglur fyrir Landsrétt og héraðsdómstóla um málaskrár dómstóla, þingbækur, búnað til hljóð- og myndupptöku í þinghöldum, dómabækur, varðveislu málskjala og upptaka, aðgang almennings að endurritum af dómum og úr þingbók, svo og að framlögðum skjölum, og form og frágang dómskjala.

4

Meta þarf hagræði af sameiningu héraðsdómstóla

Ríkisendurskoðun bendir á að meta þarf hver yrðu fjárhagsleg samlegðaráhrif af sameiningu héraðsdómstóla og hvernig hún gæti styrkt stjórnslu dómstólanna. Þá er jafnframt bent á að meta þarf faglegan ávinning af sameiningu héraðsdómstóla en við fámennustu héraðsdómstólana starfar að jafnaði einn dómari. Í ljósi eftirlitsvalds dómstjóra er það ekki ákjósanleg staða.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð dómstólasýslunnar

Eftirlit og samræmd framkvæmd

Í tillögum Ríkisendurskoðunar til úrbóta er lagt til að kannað verði hvort nánar þurfi að mæla fyrir í lögum um eftirlit dómstólasýslunnar með stjórnslu dómstólanna. Dómstólasýslan vill leggja sérstaka áherslu á þetta atriði sem rakið er í skýrslunni og ítrekar tillögur sínar í þeim efnum. Telur dómstólasýslan að með þessu móti væri bæði hægt að tryggja samræmda framkvæmd og auka réttaröryggi.

Tryggja þarf aðgang að tækniþekkingu

Í viðræðum dómstólasýslunnar við Ríkisendurskoðun var vakin athygli á mikilvægi þess að dómstólasýslan fengi auknar fjárheimildir til þess að ráða tæknilegan kerfisstjóra til að geta með fullnægjandi hætti rækt hlutverk sitt skv. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016 en þar segir að dómstólasýslan fari með yfirstjórn upplýsingamála og tæknimála dómstólanna. Er þá haft í huga að dómstólasýslunni stendur ekki til boða af hálfu ríkisins stoðþjónusta í þessu tilliti. Dómstólasýslan tekur því undir og fagnar ábendingu Ríkisendurskoðunar um að tryggja aðgang dómstólasýslunnar að tækniþekkingu og að stjórnvöld móti heildræna stefnu í upplýsingatæknimálum.

Meta þarf hagræði af sameiningu héraðsdómstóla

Jafnframt tekur dómstólasýslan undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að metið verði fjárhagslegt hagræði og faglegur ávinningur af því að sameina héraðsdómstóla. Er það álit dómstólasýslunnar að í þessu felist mikið tækifæri til þess að sækja fram og ná frekari árangri í starfsemi dómstólanna.

Inngangur

Með vísan til 17. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016 samþykkti Alþingi í júní 2018 beiðni ellefu þingmanna um skýrslu ríkisendurskoðanda um stjórnarsýslu dómstólanna, sbr. [bskj. 1228 á 148. löggjafarþingi](#). Samkvæmt beiðninni og greinargerð hennar skyldi dregið fram hvernig stjórnarsýslunni hafi verið sinnt samkvæmt lögum um dómstóla og óskráðum meginreglum stjórnarsýsluréttarins af dómstólasýslunni, þáverandi dómstólaráði og innan dómstólanna. Þá skyldi ríkisendurskoðandi benda á tækifæri til umbóta. Beiðnin tók til allrar stjórnarsýslu dómstólanna samkvæmt lögum á hverjum tíma en tekið var fram að frekari afmörkun félli ríkisendurskoðanda í skaut.

Ríkisendurskoðandi tók beiðnina til athugunar og hóf gagnaöflun haustið 2018. Skera varð úr um hvort úttekt á stjórnarsýslu dómstólanna gengi á svig við ákvæði 2. gr stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, ákvæði 70. gr. hennar um óhæði og óhlutdrægni dómstóla og ákvæði 61. gr. um að dómara skuli í embættisverkum sínum eingöngu fara eftir lögum. Úttektinni eru sett efnistakmörk þar sem ríkisendurskoðandi hefur ekki heimild, sem trúnaðarmaður löggjafarvaldsins, til að endurskoða og gera tillögur um úrbætur um efni sem fellur undir dómsvaldið. Dómstólum er þó einnig falið að framkvæma ýmsar athafnir sem ekki falla undir dómsvaldið. Þótt ríkisendurskoðanda þverri vald til að skoða verkefni sem falla undir dómsvaldið hefur embættið heimild, á grundvelli laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016, til að gera úttekt á stjórnarsýslu dómstólanna.

Með bréfi dagsettu 20. mars 2019 tilkynnti ríkisendurskoðandi Alþingi að úttekt á stjórnarsýslu dómstólanna væri hafin og gerði nánari grein fyrir afmörkun hennar. Í ljósi nýrra laga um dómstóla sem tóku gildi 1. janúar 2018 var ákveðið að afmarka úttektina við gildistöku þeirra laga og þeirrar nýbreytni sem þar er kveðið á um, þ.e. að ný stjórnarsýslustofnun, dómstólasýslan, skuli fara með sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna.

Markmið úttektarinnar var að svara því hvernig dómstólasýslunni hefur tekist að annast sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna og móta og framfylgja framtíðarsýn stofnunarinnar um þróun stjórnarsýslunnar. Úttektin felur í sér athugun á því hvort stofnunin hafi uppfyllt lögbundið hlutverk sitt samkvæmt lögum um dómstóla, athugun á þeirri stjórnarsýslu sem dómstólarnir fara sjálfir með og fjárheimildum dómstólasýslunnar og dómstólanna.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá dómstólasýslunni, héraðsdómstólunum, Landsrétti og Hæstarétti Íslands og fundaði með stjórnendum allra að undanskildum dómstjórum héraðsdómstólanna. Við úttektina var m.a. höfð hliðsjón af lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál, lögum nr. 50/2016 um dómstóla, lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, o.fl. Dómstólasýslan, Landsréttur og Hæstiréttur fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Umsagnir bárust frá öllum aðilum. Viðbrögð við tillögum Ríkisendurskoðunar um úrbætur eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

1 Afmörkun, lagarammi og sögulegur bakgrunnur

Vald- mörk

Handhöfum
ríkisvalds ber
að halda sig
innan
valdmarka

Greining ríkisvaldsins í þrjá þætti, þ.e. löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald, er eitt höfuðeinkenni íslenskrar stjórnskipunar. Alþingi og forseti Íslands fara samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld fara saman með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómvaldið. Stjórnarskráin er æðsta réttarheimild landsins og öllum handhöfum hins þrískipta ríkisvalds ber að fylgja henni. Í því felst að handhöfum ríkisvalds ber að halda sig innan valdmarka sinna og virða þau mörk sem stjórnarskráin setur. Í V. kafla stjórnarskrárinnar er fjallað sérstaklega um dómvaldið. Í ákvæðum kaflans er þó hvorki fjallað um verkefni eða skipulag dómstóla né er dómvaldið sem slíkt skilgreint. Í 59. gr. er kveðið á um að skipun dómvaldsins verði ákveðin með lögum.

Lög um skipan dómvalds fjalla m.a. um hvernig skipan dómstóla skuli háttáð, skipan og hæfiskilyrði dómenda og um stjórnábyrgð dómstólanna. Löggjafinn verður að gæta ákvæða stjórnarskrárinnar þegar sett eru lög um skipan dómvalds. Því verða reglur um skipan þess ávallt að fullnægja þeirri mannréttindareglu að um óháðan og óhlutdrægan dómstól sé að ræða auk þess sem gæta verður þeirrar meginreglu að dómþing skuli háð í heyranda hljóði, s.br. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Þær leiðir sem farnar eru í stjórnarskrá og almennum lögum til að tryggja að dómstólar séu sjálfstæðir, óháðir og óhlutdrægir lúta að stofnanalegu sjálfstæði þeirra og efnislegu sjálfstæði dómara í dómarastörfum. Þær beinast jafnframt að almennum starfskjörum dómaranna, einkum skipun þeirra og lausn og miða að því að tryggja að dómari sé í senn óháður og óhlutdrægur í hverju einstöku máli.

Þrátt fyrir stjórnarskrárbundið sjálfstæði dómstólanna telst starfræksla þeirra til stjórnarmálefna sem falla undir dómsmálaráðuneyti, sbr. 3. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar [nr. 119/2018](#), um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Á hinn bóginn skal sjálfstæði dómstólanna tryggt með því sjálfræði sem þeir hafa um dómvaldið, innri málefni sín og stjórn og er almennt talið að ráðherra hafi takmarkað svigrúm til afskipta af innri málefnum þeirra.

1.1 Nánar um afmörkun úttektarinnar

Hugtakið dómvald er hvorki skilgreint í stjórnarskránni né almennum lögum en felur m.a. í sér vald til að leysa úr réttarágreiðingum, viðurkenna og skilgreina réttindi, framfylgja réttindum og kveða á um refsingar fyrir ólögmetna háttsemi. Beiting dómvalds felur ekki eingöngu í sér úrlausn um réttarágreiðingum. Undir hugtakið falla einnig ýmsar ákvarðanir dómara við meðferð máls sem teljast nauðsynlegar til reksturs þess, s.s. ákvarðanir um frest og ákvarðanir um vitnaspurningar. Þá má nefna dómkvaðningu matsmanns, skipun skiptastjóra, útgáfu réttarstefnu og bann dómara við því að skýra opinberlega frá því sem fram fer við þinghald.

Dómstólum er einnig falið að framkvæma ýmsar athafnir með lögum sem ekki falla undir dómsvald en eru allt að einu í nánnum tengslum við það. Nánari skilgreining kemur einkum fram í lögum um dómstóla nr. 50/2016. Slíkar athafnir eru í heild nefndar *frjáls dómssýsla* (dómssýsla). Hún stendur í nánnum tengslum við dómstólana og starfsemi þeirra og er hluti þess sjálfstæðis sem dómstólar eru taldir verða að hafa til að geta sinnt ákjósanlega því hlutverki sínu að fara með dómsvaldið, óháð hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins.

Dómssýslan eða stjórnssýsla dómstólanna felur því í sér önnur verkefni en hin eiginlegu dómstörf sem eru í mismunandi sterkum tengslum við sjálft dómsvaldið. Þau verkefni geta t.d. snúið að því að tryggja að fjöldi dómara sé nægjanlegur miðað við málafjölda, skráningu á málsmeðferðartíma og viðmið þar um á hverju dómstigi, hvort samræmi sé hjá dómstólum um mála-skrár, hvernig staðið er að upptöku á hljóði og mynd, innkaup á rekstraraðföngum, þjálfun starfsfólks, o.fl.

Stofnanalegt sjálfstæði dómstólanna birtist m.a. í því að með lögum um dómstóla nr. 50/2016 er þeim fengið umtalsvert sjálfstæði um hvernig þeir haga innri málefnum sínum, þ.e. málefnum sem varða dómssýslu. Ótvírætt er að þær reglur styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdastoðar ríkisins.

Með vísan til framangreinds má segja að stjórnssýsla dómstólanna lúti að flestu leyti sömu lög-málum og stjórnssýsla annarra ríkisstofnana. Að mörgu leyti er hún þó býsna sérstök. Þar starfa sjálfstæðir dómara alfarið að lögbundnum verkefnum en dómstólarnir sjálfir ráða ekki umfangi þeirra. Fjöldi mála hjá dómstóli getur verið mismunandi frá einum tíma til annars og jafnframt

Minna svigrúm
Stjórnendur dómstóla hafa minna svigrúm til hagræðingar og aukinnar skilvirkni

býsna sveiflukenndur. Þá er meirihluti starfsmanna skipaður ævilangt og fjöldi dómara við dómstóla lögbundinn, sbr. 13., 21. og 29. gr. laga um dómstóla. Stjórnendur dómstóla hafa því minna svigrúm en aðrar stofnanir til hagræðingar og aukinnar skilvirkni. Mikilvægt er því að forstöðumenn dómstólasýslunnar og dómstólanna sjálfra tileinki sér nútímalega stjórnunarhætti svo þau geti sem best uppfyllt þær kröfur sem samfélagið gerir til þeirra.

Meginreglur um réttláta og opinbera málsmeðferð fyrir óháðum dómi koma ekki að fullu gagni ef þeir sem til dómstólanna leita fá ekki mál sín tekin fyrir dómi eða málsmeðferð tekur óhæfilega langan tíma. Ríkisvaldinu ber að sjá til þess að dómstólar séu nægilega margir og eðlilega mannaðir til að fyrirbyggja slíkt. Alþingi sem fer með fjárstjórnarvaldið ber þannig að tryggja að nægjanlegu fé sé veitt til þessara starfa og að sama skapi bera dómsmálayfirvöld ábyrgð á því að kostnaði sem af rekstri dómstólanna leiðir sé haldið innan skynsamlegra marka.

Hlutverk og valdsvið ríkisendurskoðanda er mjög víðtækt skv. lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Hlutverk hans er samkvæmt 3. gr. laganna að hafa, í umboði Alþingis, eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Þá kemur fram að ríkisendurskoðandi skuli hafa eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Starfssvið ríkisendurskoðanda tekur samkvæmt lögnum til fjárhagsendurskoðunar á starfsemi dómstólanna, sbr. 4. gr. laga nr. 46/2016 og stjórnsluendurskoðunar sbr. 6. gr. laganna. Stjórnsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með. Markmið hennar er að stuðla að úrbótum þar sem einkum er horft til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt.

Ríkisendurskoðun eru settar ákveðnar skorður við úttekt þessa sem rekja má til þrískiptingar ríkisvaldsins. Í ljósi þessara takmarkana og nýrra heildarlaga um dómstóla er úttektin afmörkuð við hvernig stjórnslu dómstóla landsins, öðrum verkefnum dómstólanna en hinum eiginlegu dómstörfum, hefur verið háttað frá ársbyrjun 2018, þegar dómstólasýslan tók til starfa, og hvort og þá hvaða tækifæri séu til úrbóta. Í úttektinni er því fjallað um stjórnsluverkefni dómstólasýslunnar og dómstólanna, um markmiðasetningu sem lögð er fram í stefnumótun stofnunarinnar fyrir árin 2018–2022 og reglur hennar sem móta þessi verkefni.

1.2 Söguleg þróun

Fyrstu heildstæðu löggin um dómstóla voru lög nr. 15/1998 sem tóku gildi 1. júlí sama ár. Löggin komu í stað laga nr. 75/1973 um Hæstarétt Íslands, sem voru síðustu sérlögin sem giltu um Hæstarétt. Auk þess voru verulegar breytingar gerðar á lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, sem hétu eftir það lög um framkvæmdarvald ríkisins í héraði. Með lögum nr. 15/1998 voru að hluta til settar sambærilegar reglur og voru í gildi í gildistíð laga nr. 75/1973 og laga nr. 92/1989. Með því að færa þessi dreifðu lagaákvæði í einn lagabálk var heildarlöggjöf um dómstóla orðin gleggri yfirlits.

Lögum nr. 15/1998 var ætlað að tryggja í sem ríkustum mæli að dómstólarnir yrðu óháðir hinum tveimur þáttum ríkisvaldsins. Ekki var þó gengið svo langt að þeir yrðu sjálfstæðir í öllu tilliti þannig að þeir féllu hvorki undir ákvörðunarvald löggjafans né framkvæmdarvaldsins í fjárhagslegu eða stjórnunarlegu tilliti.

Dómstólaráð fór með miðlæga stjórnslu héraðsdómstólanna frá gildistöku laga nr. 15/1998, bar ábyrgð á fjárreiðum þeirra og hafði ákvörðunarvald um fleiri atriði. Það var sameiginlegur málsvari héraðsdómstólanna út á við, ákvað fjölda dómara og annarra starfsmanna við hvern dómstól og var ætlað að vera aflvaki að ýmsum breytingum og nýjungum í starfsháttum héraðsdómstóla. Verkefni ráðsins voru áður á forræði þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneytis og þótti betur fara á því að dómstólarnir sjálfir önnuðust þau til að leggja áherslu á sjálfstæði þeirra. Ráðinu var því m.a. falið að fara með fjárreiður héraðsdómstólanna og gera tillögur til dóms- og kirkjumálaráðherra (síðar dómsmálaráðherra) um fjárveitingar til þeirra sameiginlega. Dómstólaráð fór með yfirstjórn starfsmannamála, setti reglur um samræmd vinnubrögð við héraðsdómstólanna, hafði eftirlit með starfsemi þeirra með því að safna upplýsingum um afgreiðslu mála, gaf út ársskýrslur um starfsemi þeirra, o.fl.

Mynd 1.1 Próun löggjafar um dómstóla

Lög nr. 92/1989	Lög nr. 15/1998	Lög nr. 50/2016
<ul style="list-style-type: none">•Lög um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði tóku gildi 1. júlí 1992.•Afrakstur heildarendurskoðunar á dómsvaldinu. Markmiðið að tryggja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem þriðju valdastöðar ríkisins.•Átta héraðsdómstólar settir á fót víðs vegar um landið til að fara með dómstörf á fyrsta dómstigi.•Héraðsdómur Reykjavíkur tók til starfa.	<ul style="list-style-type: none">•Fyrstu heildstæðu dómstólaögin tóku gildi 1. júlí 1998.•Sjálfstæði dómstólanna varð mun sýnilegra en áður. Nær öll stjórnsluverkefni þeirra voru flutt frá þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneyti til dómstólanna sjálfra.•Dómstólaráði falið að fara með miðlæga stjórnslu héraðsdómstólanna.•Hæstiréttur annaðist eigin stjórnslu að öllu leyti.	<ul style="list-style-type: none">•Núgildandi lög um dómstóla tóku gildi 1. janúar 2018.•Lögin komu á fót millidómstigi og nýjum dómstóli, Landsrétti. Stærstu breytingar á íslensku réttarhari og dómstólaskipan síðan lög nr. 92/1989 tóku gildi.•Sameiginleg stjórnslu allra dómstiganna var færð undir nýja stjórnslustofnun, dómstólasýsluna.•Dómstólarnir ráða áfram málum er varða þá sérstaklega.

Dómstólaráð var skipað fimm mönnum eða tveimur dómstjórum sem kosnir voru úr þeirra röðum, tveimur héraðsdómurum sem kosnir voru úr þeirra röðum og einum fulltrúa tilnefndum af ráðherra dómsmála. Ráðið kaus formann til eins árs í senn. Það var því óumdeilanlega hluti af dómsvaldinu, sbr. grein Sigurðar Tómasar Magnússonar *Stjórnslu íslenskra dómstóla* (2000). Þar segir að í tíð eldri dómstóla laga fékkst ekki viðurkennt að dómstólaráð hefði sambærilega stöðu og ríkisstofnun. Nokkur óvissa hafi því verið uppi varðandi stjórnslulegar heimildir dómstólaráðs sem hafi torvelað störf þess á ýmsan hátt. Yfirstjórn stjórnslu dómstólanna hafi í raun verið tvískipt eftir gildistöku laga nr. 15/1998 þar sem Hæstiréttur fór með sína eigin stjórnslu en dómstólaráð með yfirstjórn stjórnslu héraðsdómstólanna. Því hafi fylgt nokkuð óhagræði þar sem enginn einn aðili, stofnun eða stjórnvald, sem tilheyrði dómsvaldinu, fór með yfirstjórn stjórnslu beggja dómstiganna.

Í ljósi vaxandi gagnrýni á skipan dómstóla réðst löggjafinn í setningu nýrra laga um dómstóla. Samtímis var ráðist í að breyta lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála til samræmis svo grunnur yrði lagður að nýrri dómstólaskipan með þriggja þrepa dómskerfi og nýjum málsmeðferðarreglum sem tækju mið af dómstólaskipaninni.

Lög um dómstóla nr. 50/2016 tóku gildi 1. janúar 2018. Þau byggja að stórum hluta á lögum nr. 15/1998. Með nýju lögunum var komið á fót millidómstigi og dómstigum fjölgað úr tveimur í þrjú, þ.e. héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur Íslands. Um var að ræða stærstu breytingar á íslensku réttarhari og dómstólaskipan síðan aðskilnaður dómsvalds og umboðsvalds í héraði kom til framkvæmdar 1. júlí 1992. Með lögfestingu laga nr. 50/2016 var leitast við að bregðast við þeim ágöllum sem taldir voru vera á eldra dómstólakerfi.

Við gildistöku laga nr. 50/2016 voru einnig gerðar verulegar breytingar á stjórnsýslu dómstólanna. Sameiginleg stjórnsýsla allra þriggja dómstiganna var þá færð undir dómstólasýsluna og dómstólaráð lagt niður. Samkvæmt greinargerð lagafrumvarpsins sem síðar varð að nógildandi lögum um dómstóla átti hin nýja stofnun að efla stjórnsýsluna og styrkja sjálfstæði dómstólanna.

Með tilkomu Landsréttar var talið nauðsynlegt að afstaða yrði tekin til þess hvort áfram ætti að viðhalda svipuðu fyrirkomulagi um að hvert dómstig annaðist að öllu leyti eigin stjórnsýslu, eða hvort setja ætti á fót miðlæga stofnun sem hefði með höndum þá stjórnsýslu sem telja mætti sameiginlega með þeim öllum. Í greinargerð frumvarps til nógildandi laga um dómstóla var bent á að slíkt fyrirkomulag er við lýði annars staðar á Norðurlöndum, en í mismunandi útfærslum. Því væri rökrétt að innleiða slíkt fyrirkomulag hér á landi. Það væri til þess fallið að styrkja sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna og stuðla að samræmdri framkvæmd mála er varða innri starfsemi allra dómstiganna þriggja. Við gildistöku laga nr. 50/2016 var þó eftir sem áður gert ráð fyrir að Hæstiréttur, Landsréttur og einstakir héraðsdómstólar ráði málum sem varða þá sérstaklega.

2 Dómstólasýslan

Dómstólasýslan tók til starfa 1. janúar 2018 sem sjálfstæð stjórnarsýslustofnun sem annast sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna. Ákvæði um dómstólasýsluna er að finna í II. kafla laga nr. 50/2016 um dómstóla. Stofnunin er óháð löggjafar- og framkvæmdarvaldinu, lýtur ekki boðvaldi annarra innan dómskerfisins og er óumdeilanlega hluti af dómsvaldinu. Henni er m.a. ætlað að efla og styrkja hina sameiginlegu stjórnarsýslu og stuðla að samræmingu í meðferð mála sem varða innri starfsemi dómstólanna.

2.1 Stjórn dómstólasýslunnar

Dómismálaráðherra skipar samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla fimm menn sem mynda stjórn dómstólasýslunnar og jafnmarga varamenn. Skipunartími er fimm ár en hvert ár rennur út skipunartími eins stjórnarmanns. Einn stjórnarmaður skal kjörinn af hæstaréttar-dómurum úr þeirra röðum og skal hann vera formaður, annar kjörinn af landsréttardómurum úr þeirra röðum og sá þriðji af héraðsdómurum úr þeirra röðum. Sá fjórði skal kjörinn af starfsmönnum dómstóla öðrum en dómurum. Ráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar og skal hann ekki vera starfsmaður dómstólanna.

Hlutverk stjórnarinnar er skilgreint í 7. gr. laga um dómstóla. Í 1. og 2. mgr. 7. gr. eru ákvæði um fjárveitingar til dómstólanna en ákvæði af því tagi var ekki að finna í eldri lögum um dómstóla.

Sterkari staða

Stjórnin gerir tillögu til ráðherra um fjárveitingar

Stjórnin leggur mat á og gerir tillögu til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólasýslunnar, Landsréttar og Hæstaréttar og sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna. Fyrir gildistöku laganna var þetta hlutverk í höndum dómstólaráðs annars vegar og Hæstaréttar hins vegar. Ef vikið er frá tillögum dómstólasýslunnar skal ráðherra greina fjárlaganefnd frá ástæðu þess og gera skal grein fyrir frávikum í frumvarpi til fjárlaga. Að mati dómstólasýslunnar hefur stofnuninni með þessu verið falin aukin ábyrgð við að efla sjálfstæði dómstólanna. Gagnsæi sé þannig tryggt við fjárveitingar til dómstólanna auk þess sem þeim sé veittur

greiðari aðgangur að fjárveitingarvaldinu. Í skýringum við þetta ákvæði í greinargerð frumvarps til laga um dómstóla var tekið fram að þótt dómismálaráðherra sé ekki skylt að taka upp óbreyttar tillögur stofnunarinnar um fjárveitingar sé lagt til grundvallar að ekki sé vikið frá þeim nema í alveg sérstökum tilvikum. Þannig sé leitast við að styrkja stöðu dómstólanna gagnvart framkvæmdarvaldinu og tryggja að Alþingi séu fyllilega ljós sjónarmið dómsvaldsins við ákvarðanir um fjárveitingar. Frá gildistöku laganna hefur alltaf verið fallist á tillögur dómstólasýslunnar um fjárveitingar. Það er til marks um viðhorfsbreytingu hjá framkvæmdarvaldinu og bentu stjórnendur dómstólasýslunnar á það við úttekt þessa.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna skulu dómstólar skilgreindir sem sérstakt málefna svið í frumvarpi til fjárlaga og í fjárlögum. Í fjárlögum skal kveðið sundurliða á um fjárveitingar til Hæstaréttar, Landsréttar, héraðsdómstólanna sameiginlega og dómstólasýslunnar. Stjórn dómstólasýslunnar skiptir því ekki fjárveitingum á milli dómstíganna þriggja. Hún skiptir einungis á milli héraðsdómstólanna því fé sem þeim er veitt í einu lagi með fjárlögum og tók við því hlutverki þegar dómstólaráð var lagt niður.

Stjórn dómstólasýslunnar ákveður samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna fjölda héraðsdómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól og setur almennar reglur um flutning dómara á milli héraðsdómstólanna. Þá setur stjórnin reglur um leyfi dómara frá störfum og veitir þeim leyfi og setur reglur um birtingu dóma og úrskurða héraðsdómstóla, Landsréttar og Hæstaréttar. Að lokum ber henni að setja reglur um meðferð mála hjá dómstólasýslunni og ákveða verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra auk þess að ákveða hvaða stjórnsýsluverkefni skuli heyra undir stofnunina og hver undir forstöðumenn dómstólanna, að því leyti sem þessi skipting er ekki ákveðin í lögum. Ákvæðið veitir stjórninni nokkurt svigrúm til að móta verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra.

Reglur stjórnar dómstólasýslunnar um meðferð mála og verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra, og hvaða stjórnsýsluverkefni heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstóla, nr. 1/2019, voru samþykktar á fundi stjórnarinnar 24. júní 2019. Markmið þeirra er að útfæra nánar hlutverk og verkefni stjórnarinnar og skýra frekar verkaskiptingu milli hennar og framkvæmdastjóra ásamt því að greina hvaða stjórnsýsluverkefni heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstóla.

Ríkisendurskoðun telur að umrædd verkaskipting sé nokkuð skýr og að ljóst sé hvar ábyrgð á rekstri dómstólanna, fjárreiðum og þeirri starfsemi sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi liggur. Þó er tilefni til að skýra ákvæði 6. gr. reglnanna betur með ítarlegri umfjöllun um hvaða stjórnsýsluverkefnum forstöðumönnum dómstólanna ber að sinna.

Samkvæmt 2. gr. reglna dómstólasýslunnar nr. 1/2019 skal á hverju ári leggja fram eftirfarandi mál á fundi stjórnar:

- ✓ Yfirlit yfir fjölda mála liðins árs og afgreiðslu þeirra á hverju dómstigi um sig skulu lögð fram á fundi í janúar
- ✓ Drög að fjármálaáætlun skulu lögð fram í febrúar
- ✓ Endanleg fjármálaáætlun skal lögð fram og afgreidd í mars
- ✓ Umsóknir um námsleyfi dómara skulu lagðar fram og afgreiddar í maí
- ✓ Yfirlit yfir fjölda mála og afgreiðslu þeirra fyrstu sex mánuði ársins skulu lagðar fram í september
- ✓ Starfs- og rekstraráætlun dómstólanna og dómstólasýslunnar fyrir næsta ár skal lögð fram og afgreidd eigi síðar en í byrjun október

Önnur mál skulu tekin til umfjöllunar eða meðferðar á stjórnarfundum eftir því sem ástæða þykir til. Fundargerðir og fundargögn eru varðveitt í málaskrá og í skjalasafni dómstólasýslunnar. Frá janúar 2019 hafa fundargerðir verið birtar á vef stofnunarinnar. Samkvæmt reglum dómstólasýslunnar eru fastir fundir stjórnar og dómstjóra héraðsdómstólanna að jafnaði haldnir í janúar, maí og september ár hvert til þess að ræða m.a. fjármálaáætlun, málafjölda og starfs- og rekstraráætlanir.

Fyrsta stjórn dómstólasýslunnar var skipuð 1. ágúst 2017. Stjórnin fundar að jafnaði mánaðarlega eða oftár þegar ástæða er til. Hún semur starfsáætlun vegna reglulegra funda á starfsári stjórnarinnar, þar sem tilgreindar eru dag- og tímasetningar reglulegra funda. Í starfsáætlun stjórnar skal helstu verkefnum hennar raðað á dagskrá hvers fundar fyrir sig eftir því sem við á. Frávik frá samþykktri starfsáætlun skulu útskýrð verði því við komið þegar dagskrá er send á stjórnarmenn.

2.1.1 Framkvæmdastjóri

Stjórn dómstólasýslunnar tekur mikilvægustu ákvarðanir á valdsviði stofnunarinnar en felur framkvæmdastjóra að annast daglegan rekstur í umboði stjórnar. Samkvæmt lögum um dómstóla er framkvæmdastjóri skipaður af stjórninni til fimm ára í senn og ræður hann aðra starfsmenn og starfar samkvæmt starfslýsingu sem formaður stjórnar setur og skal endurskoðuð reglulega. Framkvæmdastjóri skal, sbr. 5. gr. reglna dómstólasýslunnar nr. 1/2019 um meðferð mála og verkaskiptingu, kynna stjórninni drög að ársskýrslu stofnunarinnar og dómstólanna áður en hún er birt. Hann annast samskipti við dómsmálaráðuneyti vegna fjárveitinga til dómstólanna og á eftir atvikum, með liðsinni formanns stjórnar, samráð við forseta Landsréttar og Hæstaréttar og samskipti við dómstjóra héraðsdómstólanna í aðdraganda framlagningar fjármálaáætlunar.

Framkvæmdastjóri situr fundi stjórnar og hefur þar tillögurétt. Hann hefur yfirumsjón með gerð rekstraráætlana héraðsdómstólanna, Landsréttar og Hæstaréttar. Rekstraráætlanir þeirra byggja á fjárlagaheimildum hverju sinni og samþykktum áherslum í starfi dómstólanna samkvæmt fjármálaáætlun og samþykktri stefnu stjórnar dómstólasýslunnar.

2.2 Hlutverk stofnunarinnar

Hlutverk dómstólasýslunnar er skilgreint í 8. gr. laga um dómstóla í sjö liðum. Stofnunin er í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna á öllum dómstigum, er málsvari þeirra gagnvart stjórnvöldum, fjölmiðlum og almenningi. Hún fer með yfirstjórn upplýsingamála og tæknimála dómstólanna og annast þróun þeirra. Stofnuninni ber að safna saman og birta upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstóla, gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og dómstólanna, setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla og skipuleggja símenntun dómara og annarra starfsmanna í þjónustu dómstóla. Þá ber henni að hafa eftirlit með og stuðla að samræmingu 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. Stofnunin skal samkvæmt 7. og síðasta tölul. 8. gr. laganna gera tillögur um hvað eina sem getur orðið til úrbóta í störfum dómstóla og löggjöf sem um þá gilda. Þessum tillögum getur dómstólasýslan m.a. beint til ráðherra, Alþingis eða nefnda sem fjalla um lagasetningu á ákveðnum sviðum, ef stofnunin telur efni til að breyta löggjöf eða öðrum reglum sem snerta störf dómstóla. Tilgangur ákvæðisins er því að tryggja óbeint að stofnunin og dómstólarnir geti haft frumkvæði að setningu og mótun reglna sem um þá gilda. Upptalning þessi er ekki tæmandi en stofnunin hefur jafnframt með höndum önnur verkefni sem getið er um í öðrum ákvæðum laganna.

Dómstólasýslan safnar saman og birtir upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstólana í samræmi við 4. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla. Gagna-söfnun þessi er nauðsynleg svo unnt sé að fylgjast með álagi á einstaka dómstóla sem og á dómskerfið í heild. Jafnframt getur hún orðið almenningi, fjölmiðlum, fræðimönnum og öðrum að gagni við greiningu á starfsemi dómstólanna. Aðgengi að þessum upplýsingum er tryggt í ákvæðinu þar sem dómstóla-sýslunni er gert að birta ársskýrslu um starfsemi sína og dómstólanna.

Dómstólasýslan hefur agavald að ákveðnu marki gagnvart forstöðumönnum dómstóla samkvæmt 46. gr. laga um dómstóla. Í 1. mgr. 46. gr. segir að dómstólasýslan geti að eigin frumkvæði tekið upp mál sem varða stjórnunarstörf forstöðumanns telji hún ástæðu til. Með hliðsjón af þessum lagaákvæðum, og öðrum sem þegar hefur verið fjallað um í þessari skýrslu, telur dómstólasýslan að hún hafi ákveðnar eftirlitsskyldur varðandi stjórnarsýslu dómstólanna. Í svörum stofnunarinnar til Ríkisendurskoðunar var áréttað að þetta eigi einungis við um stjórn-sýsluna, enda séu dómstólarnir sjálfstæðir hvað dómstörf varðar eins og áður hefur verið rakið. Dómstólasýslan telur að efla megi eftirlitshlutverk þetta með því að mæla sérstaklega fyrir um það í 5. gr. laga um dómstóla með nýrri málsgrein sem myndi hljóða á þessa leið:

Dómstólasýslan hefur eftirlit með stjórnarsýslu dómstólanna og má vísa til hennar ákvörðunum þeirra sem að því lúta. Um slíkt málskot fer eftir reglum VII. kafla stjórnarsýslulaga eftir því sem við á.

Stofnunin telur að mæla þurfi afdráttarlaust fyrir um eftirlitshlutverk hennar með stjórnarsýslu dómstólanna í lögum í stað þess að leiða það óbeint af agavaldi stofnunarinnar. Þannig væri vafalaus sú ábyrgð sem hvílir á henni vegna þessarar starfsemi. Dómstólasýslan gat þess að eiginleg stjórnarsýsla í starfsemi dómstólanna sé í raun fábrotin. Varðandi innri málefni fari þeir þó með höndum meðferð fjármuna sem þeim eru lagðir til og starfsmannamál. Gagnvart borgurum fari dómstólar með fá verkefni sem flokkist undir stjórnarsýslu þeirra en þó megi nefna birtingu dóma og aðgang annarra en málsaðila að gögnum dómstóla:

Með því að lögfesta heimild til að vísa ákvörðunum dómstóla af þessu tagi til dómstólasýslunnar er slík endurskoðun tryggð og búið svo um hnútana að um hana gildi fastmótaðar reglur í samræmi við það sem almennt á við í opinberri stjórnarsýslu. Þetta mun efla réttaröryggið bæði fyrir borgarana, þegar stjórnarsýsla dómstóla lýtur að þeim, og jafnframt fyrir starfsmenn dómstóla annarra en dómara, en úrræði þeirra til að fá ákvarðanir forstöðumanna sem snerta starfssambandið endurskoðaðar eru takmarkaðar.

Dómstólasýslan telur jafnframt að ef mælt yrði nánar í lögum fyrir um eftirlit hennar yrði stigið mikilvægt skref í þá átt að tryggja samræmi í framkvæmdinni milli dómstólanna, sem eru 10 talsins, samhliða því að efla réttaröryggi í stjórnarsýslu þeirra með málskoti af því tagi sem hún leggur til. Í þeim efnum verði að gera sömu kröfur til dómstólanna og þeirra ríkisstofnana sem heyri undir framkvæmdarvaldið, en í starfsemi þess sé venjulega unnt að fá ákvarðanir endurskoðaðar.

Ríkisendurskoðun tekur undir með dómstólasýslunni um mikilvægi þess að aukið samræmi í framkvæmd stjórnarsýslu dómstólanna verði tryggt. Skoða verður gaumgæfilega hvort mæla eigi nánar fyrir í lögum um eftirlit stofnunarinnar með stjórnarsýslunni og hvort lögfesta eigi heimild til að vísa ákvörðunum dómstóla sem að stjórnarsýslunni lúta til dómstólasýslunnar. Ef niðurstaðan verður sú að dómstólasýslunni verði falið þetta eftirlitshlutverk er mikilvægt að stofnunin hafi eftirlit með því að stjórnarsýslan sé bæði skilvirk og hagkvæm og að fjármunum sem og öðrum verðmætum sé ráðstafað af ráðdeildarsemi. Mikilvægt er að stofnunin standi undir því trausti sem henni hefur verið sýnt af hálfu fjárveitingarvaldsins sem hefur ekki vikið frá tillögum hennar um fjárveitingar.

Nefnd um dómarastörf, sem starfar á grundvelli 9. gr. laga um dómstóla, hefur aðstöðu hjá dómstólasýslunni. Stofnunin sér um birtingu álita og ákvarðana nefndarinnar á vef sínum ásamt því að birta upplýsingar um [aukastörf dómara](#) og sjá um skráningu gagna nefndarinnar.

Dómnefnd um hæfi umsækjenda um embætti dómara starfar á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga um dómstóla. Lögfræðingur dómstólasýslunnar er ritari nefndarinnar sem vann að umsögn um umsækjendur um embætti dómara annars vegar við Landsrétt sem skipað var í frá 1. september 2019 og embætti héraðsdómara sem skipað var í frá og með 14. nóvember sama ár.

2.3 Framlög og mannauður

Hvert dómstig og dómstólasýslan hafa hvert um sig sérstakt fjárlaganúmer. Að mati dómstólasýslunnar felur það í sér óhjákvæmilegt óhagræði þar sem ekki er hægt að færa á milli fjárlagaliða ef þörf krefur. Ríkisendurskoðun bendir á að ef óvæntar eða ófyrirséðar aðstæður koma upp er hægt að leita í varasjóð málaflokksins eða önnur úrræði samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Sú krafa er gerð til allra ríkisstofnana að vandað sé til áætlanagerðar.

Starfsemi dómstólasýslunnar var nánast alfarið fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði árin 2018 og 2019. Rekstrarframlög á fyrsta rekstrarári stofnunarinnar námu 292,7 m.kr. Þar af voru 2,9 m.kr. fluttar frá fyrra ári. Framlag til afskrifta nam þar að auki 0,5 m.kr. Sértekjur stofnunarinnar námu 3,8 m.kr. Um var að ræða framlag sem færðist af fjárlagalið dómsmálaráðuneytis vegna endurupptökunefndar sem hefur aðsetur hjá dómstólasýslunni. Heildartekjur stofnunarinnar voru því 296,9 m.kr (sjá töflu 2.1). Fjallað er um framlög ríkissjóðs til dómstólanna sjálfra í 5. kafla.

Tafla 2.1 Rekstur dómstólasýslunnar 2018–19

Í m.kr.	2018	2019
Tekjur	296,9	289,6
Rekstrarframlög	292,7	270,3
Framlag til afskrifta	0,5	11,1
Sértekjur	3,8	7,2
Gjöld	264,1	297,6
Laun	152,0	154,8
Aðkeypt þjónusta	93,9	102,6
Húsnæði	8,2	11,1
Önnur gjöld	10,0	29,1
Rekstrarafkoma	32,8	-8,0

Heimild: Askur, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Rekstrarútgjöld dómstólasýslunnar voru 264,1 m.kr. á árinu 2018. Launakostnaður var 152 m.kr. um 58% af útgjöldum. Þar af nam launakostnaður sérfróðra meðdómsmanna 87,5 m.kr. Stofnunin var rekin með 32,8 m.kr. afgangi á þessu fyrsta rekstrarári. Ástæður rekstrarafgangs mátti m.a. rekja til þess að launakostnaður vegna fimm stöðugilda hjá stofnuninni var áætlaður frá gildistöku laga um dómstóla 1. janúar 2018. Hún var þó ekki fullmönnuð fyrr en 1. september sama ár. Þá var launakostnaður sérfróðra meðdómsmanna lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Ástæðu þess má m.a. rekja til þess að Landsréttur hóf starfsemi sína 1. janúar 2018 en náði ekki fullum afköstum fyrr en um haustið það ár.

Framlög ríkissjóðs til dómstólasýslunnar árið 2019 námu 319 m.kr. samkvæmt ákvæðum fjárlaganna 2019 (sjá töflu 2.2). Um 9% hækkun var að ræða frá árinu 2018. Rekstrarframlag nam þar af 270,3 m.kr. en fjárfestingarframlag 48,7 m.kr. Stofnunin var rekin með 8,0 m.kr. halla á árinu.

Tafla 2.2 Framlög ríkissjóðs árið 2019

Í m.kr.	Rekstrarframlag	Fjárfestingarframlag	Framlag úr ríkissjóði
06-220 Dómstólasýslan	270,3	48,7	319,0
101 Dómstólasýslan	270,3	0	270,3
601 Tæki og búnaður	0	48,7	48,7

Heimild: Fylgirit með fjárlögum 2019 og fylgirit með fjárlagum 2019

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2019 var heildarfjárheimild til málaflokksins 2.4 Dómstólasýslan alls 336,9 m.kr. Fjárheimild hans var aukin um 46 m.kr. frá fyrra ári til áframhaldandi endurnýjunar á málaskrákerfum og tölvubúnaði dómstólanna. Heimildin lækkaði aftur á móti um 35 m.kr. vegna niðurfellingar tímabundins framlags sem veitt var í eitt ár í fjárlögum 2018 til endurnýjunar málaskrár héraðsdómstólanna. Að lokum hækkaði hún um 21,4 m.kr. vegna

tilfærslu framlags frá málaflokki 10.40 Stjórnsýslu dómsmálaráðuneytisins. Framlaginu var annars vegar ætlað að standa undir rekstri endurupptökunefndar og til þess varið 19 m.kr. og hins vegar rekstri nefndar um dómarastörf og til hennar varið 2,4 m.kr. Um er að ræða útfærslu á þeirri stefnumörkun sem birtist fyrir málaflokkinn og málefnasviðið *Dómstólar* í fjármála-áætlun sem Alþingi samþykkti vorið 2018 fyrir árin 2019–2023.

Í fjárlagafrumvarpi 2019 voru skilgreindar fimm aðgerðir sem áttu að stuðla að markmiðum málaflokksins 2.4 *Dómstólasýslan* um að aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð skilvirk og réttlát og mannréttindi virt, og öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt. Ein aðgerð er á ábyrgð dómsmálaráðuneytis og stofnana réttarvörslukerfisins en hinar fjórar alfarið á ábyrgð dómstólasýslunnar. Samkvæmt þeirri fyrstu verður áfram unnið að tengingu upplýsingakerfis allra stofnana réttarvörslukerfisins í gegnum nýtt samskiptalag. Það eigi að bæta yfirsýn og samfellu málsmeðhöndlunar, auka hagkvæmni, skilvirkni og upplýsingagjöf, auðvelda tölfræðivinnslu og stórauka gagnaöryggi. Dómstólasýslan skuli í öðru lagi leiða áframhaldandi þróun og innleiðingu nýs upplýsingakerfis (málaskrákerfis) héraðsdómstólanna og Landsréttar, tryggja skilvirkni með nýtingu samræmdra sniðmáta og öryggi gagna með rafrænu flæði og rafrænni vistun í upplýsingakerfi. Stofnunin skuli vinna þarfagreiningu fyrir tækjabúnað dómstóla samhliða breyttu verklagi í kjölfar innleiðingar á nýju upplýsingakerfi og breyttum lögum vegna upptöku skýrsla í hljóði og mynd. Þá skuli stofnunin vinna að innleiðingu heildstæðrar skjalastefnu og rafrænna skila stjórnsýslumála til Þjóðskjalasafns. Að lokum skuli stofnunin vinna fræðsluáætlun fyrir alla starfsmenn dómstólanna á grundvelli þarfagreiningar, þar á meðal fyrir sérfróða meðdómsmenn. Vinna að umræddum aðgerðum var hafin þegar dómstólasýslan svaraði Ríkisendurskoðun um mitt ár 2019. Fjallað er um stöðu þessara verkefna í 3. kafla.

Tafla 2.3 Sundurliðun fjárveitinga dómstólasýslunnar fyrir árin 2018–21

Í m.kr.	2018	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
06-220 Dómstólasýslan	292,7	319,0	355,4	362,4
101 Dómstólasýslan	292,7	270,3	299,3	307,3
601 Tæki og búnaður	0	48,7	56,1	55,1

Heimild: Ríkisreikningur 2018, fylgirit með fjárlögum 2019 og fylgirit með fjárlögum 2020

3,8
 ársverk voru
 unnin hjá
 dómstóla-
 sýslunni árið
 2018

Við gildistöku laga um dómstóla 1. janúar 2018 hafði dómstólasýslunni þegar verið skipaður framkvæmdastjóri. Lögfræðingur var ráðinn við undirbúning þess að stofnunin tæki til starfa og gert ráð fyrir allt að fimm stöðugildum hjá stofnuninni á árinu 2018. Þriðji starfsmaður hennar var þó ekki ráðinn fyrr en í mars 2018. Verkefnastjóri, sem fer m.a. með það hlutverk að sinna innleiðingu og þróun á upplýsingakerfi dómstólanna, hóf þá störf og skjalastjóri stofnunarinnar var ráðinn í fullt starf um mánuði síðar. Í september 2018 var ráðið í starf fulltrúa sem sinnir fræðslu- og kynningarmálum. Frá sama tíma fór lögfræðingur dómstólasýslunnar í

veikindaleyfi og var frá störfum fram til áramóta. Ársverk hjá dómstólasýslunni árið 2018 voru 3,8 (sjá töflu 2.4).

Tafla 2.4 Fjöldi starfsmanna dómstólasýslunnar og ársverk 2018–19

	2018	2019
Starfsmenn	5	6
Ársverk	3,8	5,3

Heimild: Dómstólasýslan

Í árslok 2018 störfuðu fimm konur hjá dómstólasýslunni en engir karlar. Framkvæmdastjóri dómstólasýslunnar starfaði hjá dómstólaráði í sex ár og var þar áður skrifstofustjóri Héraðsdóms Reykjavíkur. Fimm konur og einn karl störfuðu hjá stofnuninni árið 2019. Ársverk voru þá 5,3.

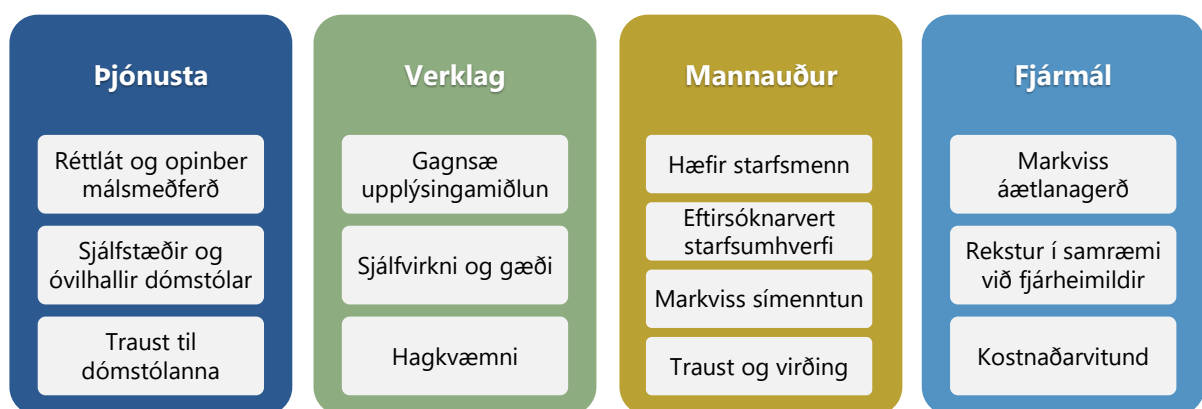
3 Stefnumótun og aðgerðir

Samkvæmt reglum stjórnar dómstólasýslunnar nr. 1/2019 um meðferð mála og verkaskiptingu milli stjórnar og framkvæmdastjóra, og hvaða stjórnarsýsluverkefni heyra undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstóla, ber stjórninni að setja stofnuninni stefnu og markmið. Stjórnin skal einnig semja aðgerðaáætlun sem byggir á hlutverki hennar og dómstólasýslunnar með hliðsjón af meginhlutverki dómstólanna. Núgildandi stefna dómstólasýslunnar er afrakstur stefnumótunarvinnu sem hófst í nóvember 2017 og tekur til starfa stjórnarinnar og starfsemi stofnunarinnar. Sú vinna fól m.a. í sér samráð við starfsmenn dómstóla á öllum dómstigum auk funda með fulltrúum frá dómsmálaráðuneyti, ríkissaksóknara, Lögmannafélagi Íslands og Blaðamannafélagi Íslands. Stefnan var samþykkt á stjórnarfundi í mars 2018 sem [Stefna dómstólasýslunnar 2018–2022](#) og byggir m.a. á hlutverki stofnunarinnar og stjórnarinnar á grundvelli ákvæða laga um dómstóla. Stefna dómstólaráðs og héraðsdómstólanna fyrir árin 2012–2015 var einnig höfð til hliðsjónar.

Hlutverk og forgangsröðun stofnunarinnar eru skilgreind í stefnunni út frá fjórum meginþáttum; þjónustu, verklagi, mannauði og fjármálum. Að auki eru 13 markmið skilgreind í stefnunni. (sjá mynd 3.1). Þar er byggt á gildum um sjálfstæði, traust, skilvirkni og gæði. Stefnunni fylgdi ítarleg aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir að settum markmiðum eru skilgreindar, tilgreint er hver innan stofnunarinnar ber ábyrgð á framkvæmdinni, ásamt því að þegar við á eru settir mælikvarðar í þeim tilgangi að meta árangur. Aðgerðirnar voru kostnaðargreindar af dómstólasýslunni og haldið er utan um kostnað þeirra hjá stofnuninni.

Ljóst er að stefnunni er ætlað að efla sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna og stuðla að samræmdri framkvæmd mála sem varða innri starfsemi dómstíganna þriggja. Að mati Ríkisendurskoðunar er stofnuninni þar mörkuð skýr stefna og framtíðarsýn í ýmsum verkefnum sem varða stjórnarsýslu dómstólanna.

Mynd 3.1. Fjórir meginþættir í stefnu dómstólasýslunnar



Heimild: *Stefna dómstólasýslunnar 2018–2022*

Dómstólasýslan hefur reglulega metið stöðuna á framkvæmd stefnunnar, m.a. með fundum með dómstjórum héraðsdómstólanna og öðrum stjórnendum. Í greinargerð frumvarps til núgildandi laga um dómstóla var lögð áhersla á mikilvægi þess að kostnaður við dómskerfið yxi ekki úr hófi samanborið við þann ávinning sem af millidómstigi leiðir þannig að tryggð sé hagkvæm nýting á opinberu fé og að ekki dragi úr skilvirkni. Í stefnu dómstólasýslunnar segir að eitt meginmarkmiða hennar sé að stuðla að því að framangreindum markmiðum laganna verði náð. Við frágang þessarar úttektar í apríl 2020 er ljóst að á meðan áhrifa dóms Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) 12. mars 2019, í máli Guðmundar A. Ástráðssonar gegn Íslandi, um að skipan dómara við réttinn hafi verið ólögleg, gætir er ekki hægt að meta með fullnægjandi hætti ávinning af millidómsstiginu eða hvort skilvirkni innan dómskerfisins hafi aukist eða dregið úr henni. Eftir að dómurinn féll hafa fjórir dómarar ekki gegnt störfum við réttinn. Óafgreiddum málum þar hefur fjölgað og málsmeðferðartími lengst en málinu var vísað til yfirdeildar MDE í september 2019.

Ríkisendurskoðun óskaði í ágúst 2019 eftir samantekt dómstólasýslunnar á vinnu stofnunarinnar að þeim markmiðum og aðgerðum sem finna má í stefnunni. Um þau verkefni sem snúa að stjórnsýslu dómstólanna er fjallað í næstu köflum.

3.1 Þjónusta dómstólasýslunnar

Réttlát og opinber málsmeðferð er eitt af þremur markmiðum þeirrar forgangsörðunar sem lögð er upp í *Stefnu dómstólasýslunnar 2018–2022* og varðar þjónustu stofnunarinnar. Þar er bent á að réttlát og opinber málsmeðferð er grundvallarregla í hverju réttarríki. Stofnunin leggi áherslu á að virða þá grundvallarreglu og um leið styðja dómstólana til þess. Hún hafi sett sér markmið um að þinghöld verði yfirleitt opin og úrlausnir dómstóla aðgengilegar svo allir geti fylgst með störfum þeirra.

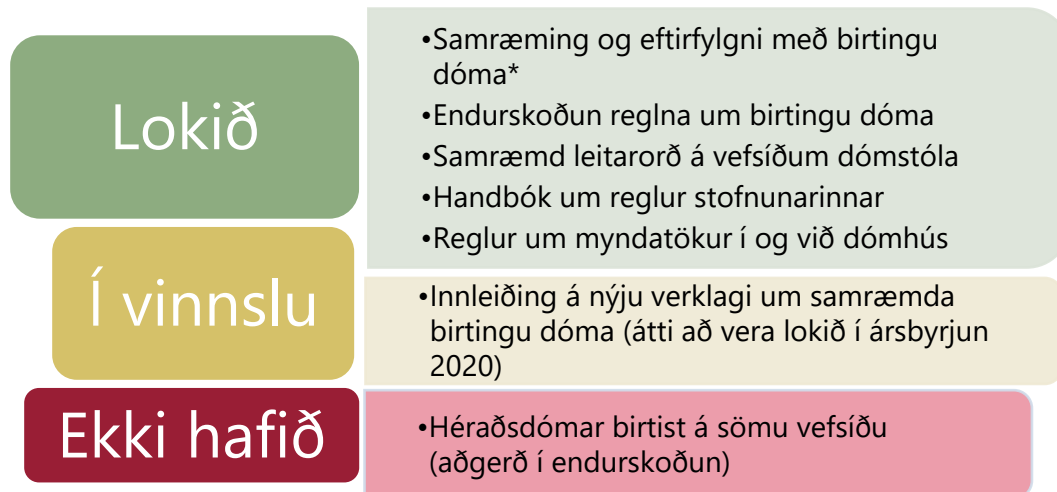
Birting dóma

Innleiðing á
nýju verklagi
um samræmda
birtingu á að
ljúka í
ársbyrjun 2020

Dómstólasýslan hefur unnið að aukinni samræmingu og eftirfylgni með birtingu dóma svo að samræmis verði gætt á öllum dómstigum. Um viðvarandi aðgerð er að ræða en stofnunin telur að innleiðing á nýju verklagi um samræmda birtingu dóma verði lokið í ársbyrjun 2020. Stofnunin samdi haustið 2018 drög að lagafrumvarpi um birtingu dóma og kom þeim á framfæri við dómsmálaráðuneyti. Þar var lagt til að sjónarmið um persónuvernd fengju aukið vægi við birtingu dóma og að stofnuninni yrði falið að semja samræmdar reglur fyrir öll dómstigin um birtingu þeirra í stað þess að ólíkar reglur giltu í þeim efnum á hverju dómstigi fyrir sig. Ritstjóri með birtingu dóma yrði ráðinn til starfa á vefsíðum stofnunarinnar og dómstólanna svo tryggja mætti samræmda birtingu á grundvelli reglna sem dómstólasýslan myndi setja fyrir allt dómskerfið.

Við áður nefnt samráð í stefnumótunarvinnu dómstólasýslunnar komu fram þau eindregnu tilmæli að reglur um birtingu dóma yrðu samræmdar á öllum dómstigum. Í greinargerð frumvarpsdraganna var bent á að mikil umræða hefur verið í samfélaginu um birtingu dóma á netinu og að ekki hafi verið gætt nógu vel að persónuvernd einstaklinga. Persónuvernd hafi í nokkrum tilvikum kveðið upp úrskurði um að birting upplýsinga í dómum hafi ekki samrýmst lögum og reglum um persónuvernd.

Mynd 3.2 Aðgerðir vegna markmiðs um réttláta og opinbera málsmeðferð



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

Dómismálaráðherra taldi ekki ástæðu til að mæla fyrir umræddu frumvarpi. Alþingi samþykkti annað frumvarp ráðherrans 25. júní 2019 sem lög nr. 76/2019 um breytingu á lögum um dómstóla. Það innihélt ákvæði um að stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um birtingu dóma og úrskurða héraðsdómstóla, Landsréttar og Hæstaréttar. Fjallað er um nýjar reglur stofnunarinnar um birtingu dóma í kafla 4.1.

Dómstólasýslan sendi ráðuneytinu einnig tillögur stofnunarinnar til lagabreytinga varðandi reglur um myndatökur í og við dómhús. Þær voru ekki samþykktar. Fallið hefur verið frá aðgerð úr stefnu dómstólasýslunnar sem fól í sér að prentuð yrði handbók um reglur stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun fagnar þessu og bendir á að nútímalegir stjórnarhættir fela m.a. í sér rafrænar gæðahandbækur líkt og fjölmargar stofnanir hafa tekið upp. Þær tryggja að uppfærðar reglur eru aðgengilegar öllum starfsmönnum þegar þeirra er þörf.

3.1.1 Traust til dómstóla

Dómstólasýslan setti sér markmið um að traust sé borið til dómstólanna. Starfsmenn stofnunarinnar og dómstólanna vinni störf sín af heilindum og lögum samkvæmt. Þeir sýni þeim sem þangað leita virðingu og skilning og gæti jafnræðis og jafnréttis í hvívetna. Dómstólarnir og dómstólasýslan vinni að því að gera hlutverk dómstólanna sýnilegra í samfélaginu.

Fyrsta aðgerð stofnunarinnar að þessu markmiði fól í sér tilnefningu hæfilegs fjölda sérfróðra meðdómsmanna, sbr. 39. gr. laga um dómstóla. Þeirri vinnu var lokið í ágúst 2019. Þá voru hafin námskeið fyrir sérfróða meðdómsmenn en þar hyggst stofnunin stuðla að því að þeir búi yfir lágmarksþekkingu á réttarfari og meðferð dómsmála. Dómstólasýslan hefur að auki gefið út reglur fyrir þennan hóp, sbr. reglur um sérfróða meðdómsmenn [nr. 14/2018](#). Samkvæmt reglunum ber að tilnefna sérfróðan meðdómsmann úr röðum umsækjenda að undangenginni opinberri auglýsingu. Þá hefur stofnunin birt [lista](#) yfir þá sem hljóta tilnefningu sem sérfróðir meðdómsmenn á vefsíðu sinni og uppfært hann reglulega.

Dómstólasýslan hefur einnig gefið út leiðbeiningar fyrir dómkvadda matsmenn og haldið sérstök námskeið til þjálfunar þeirra. Í ágúst 2019 hafði stofnunin ekki boðið upp á „netspjall“ á vefsíðu dómstólanna sem lið í kynningu á starfsemi þeirra. Sú aðgerð er í endurskoðun en stofnunin hefur birt kynningarefnið [Spurningar og svör](#) um réttarkerfið fyrir almenning á vef sínum [www.domstolar.is](#). Vefurinn opnaði í ársbyrjun 2018 en honum tengjast vefir Hæstaréttar, Landsréttar og héraðsdómstólanna. Þar eru m.a. birtar upplýsingar um starfsemi dómstólanna, dómstólasýslunnar, nefndar um dómastörf og dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara.

Opnaði 2018

Á vefnum
domstolar.is
eru birtar
upplýsingar
um starfsemi
dómstólanna

Mynd 3.3 Aðgerðir vegna markmiðs um traust til dómstóla

Lokið

- Tilnefning sérfróðra meðdómsmanna
- Námskeið fyrir sérfróða meðdómsmenn*
- Leiðbeiningar fyrir matsmenn auk miðlægs lista um sérhæfingu þeirra
- Viðhorfskönnun á meðal lögmannna og saksóknara og aðgerðaáætlun í kjölfarið
- Aðsetur hæfnisnefndar
- Tilnefning nefndarmanns hæfnisnefndar
- Reglur um birtingu aukastarfa
- Nefnd um dómastörf og aðsetur
- Endurupptökunefnd og aðsetur
- Kynning á starfsemi dómstólanna*

Ekki hafið

- Mat á netspjalli á vefsíðu dómstóla (aðgerð í endurskoðun)

Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

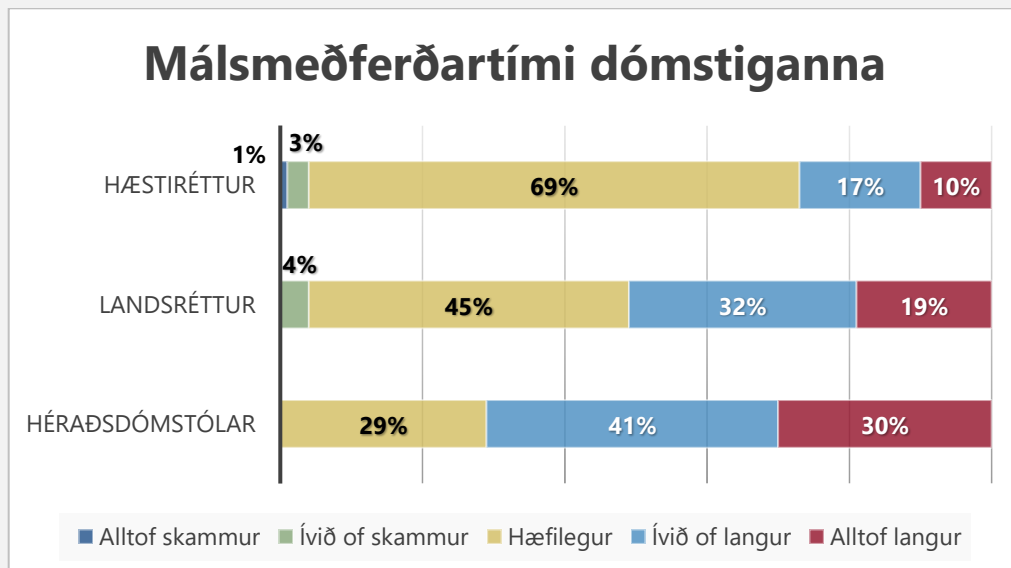
Önnur aðgerð felur í sér að dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara hefur aðstöðu hjá dómstólasýslunni og þar aðgang að tækjum og starfsfólki. Stofnunin tilnefnir nefndarmann hæfnisnefndar og ákveður þóknun hans. Nefnd um dómastörf hefur einnig aðsetur hjá stofnuninni. Nefndin setti í samráði við dómstólasýsluna [reglur nr. 1165/2017](#) um hvaða upplýsingar um [aukastörf dómara](#) og eignarhlut þeirra í félögum og atvinnufyrirtækjum

og skráningu þeirra skuli birtar og með hvaða hætti. Reglurnar tóku gildi 1. janúar 2018. Jafnframt setti nefndin í samráði við stofnunina [reglur](#) um birtingu [álita nefndarinnar](#) á vefsíðu dómstólasýslunnar sem tóku gildi 18. janúar 2018.

Kynning á starfsemi dómstólanna er viðvarandi verkefni á ábyrgð fræðslu- og upplýsingastjóra dómstólasýslunnar. Í stefnu dómstólasýslunnar var einnig tiltekin sú aðgerð að framkvæmdar yrðu reglubundnar viðhorfskannanir um þjónustu dómstólanna og verklag á meðal lögmanna og saksóknara. Jafnframt yrðu kannaðir möguleikar á gerð sambærilegra kannana meðal vitna og aðila máls. Ólíklegt er að slík könnun verði framkvæmd fyrr en í fyrsta lagi árið 2021. Ástæðan er sú að könnun meðal vitna og aðila máls felur að mati dómstólasýslunnar í sér mun meiri og flóknari undirbúning og vinnu.

Fyrsta viðhorfskönnun dómstólasýslunnar meðal lögmanna og saksóknara var kynnt á stjórnarfundum stofnunarinnar 28. ágúst 2019. Um netkönnun var að ræða sem framkvæmd var af Gallup dagana 25. júní til 10. júlí 2019. 1.104 lögmenn og ákærendur voru í úrtaki dómstólasýslunnar en þátttökuhlutfall var 32,9%. Dómstólasýslan telur að tímasetning netkönnunarinnar, þegar margir landsmenn voru í sumarleyfum, hafi átt mikinn þátt í að svarhlutfall var lágt.

Könnunin innihélt m.a. spurningar um lengd málsmeðferðartíma dómstólanna. 30% svarenda voru sammála að hann sé alltof langur hjá héraðsdómstólum. 41% taldi hann vera ívið of langan en 29% töldu hann hæfilegan. 45% svarenda töldu málsmeðferðartíma hjá Landsrétti vera hæfilegan en 32% að tíminn væri ívið of langur. 19% svarenda töldu að hann væri alltof langur. Að lokum töldu 69% að málsmeðferðartími hjá Hæstarétti væri hæfilegur en 17% að hann væri ívið of langur. Málsmeðferðartími Hæstaréttar var alltof langur að mati 10% svarenda.



Í svari dómstólasýslunnar til Ríkisendurskoðunar kom fram að stofnunin hyggist vinna aðgerðaáætlun um viðbrögð við niðurstöðum könnunarinnar. Einkum varðandi þær niðurstöður á „opnum svörum“ sem bárust varðandi einstaka þjónustuþætti, t.d. virkni vefsíðu stofnunarinnar, sem ekki er fjallað um í þessari úttekt.

3.2 Verklag

Gagnsæ upplýsingamiðlun er eitt af markmiðum dómstólasýslunnar sem tryggja á gott verklag. Samkvæmt stefnu dómstólasýslunnar 2018–2022 eiga dómstólarnir og stofnunin að miðla upplýsingum um starfsemi dómstólanna og leitast við að tryggja að þeir sem þá nýta, starfsmenn þeirra, fjölmiðlar og almenningur, séu vel upplýstir um starfsemina.

Í stefnunni segir að stofnunin muni vinna að og hafa eftirlit með samræmdri skráningu mála og annarra erinda hjá dómstólunum, svo m.a. að ferill mála sé rekjanlegur frá þingfestingu í héraði til dóms í Hæstarétti. Dómstólasýslan hafi samráð við stjórnendur hjá hverjum dómstóli fyrir sig um að hvetja starfsmenn og efla ábyrgð og vitund á mikilvægi þess að skráð sé rétt og samræmt í öll upplýsingakerfi. Þetta verkefni hófst í september 2019 en innleiðingu nýs málaskrárkerfis dómstólanna lauk í júní sama ár. Dómstólasýslan hafði þá kynnt fyrir stjórnendum dómstólanna nýja handbók um málaskrárkerfi héraðsdómstólanna og Landsréttar sem á að tryggja samræmda skráningu mála. Þá var til skoðunar að stofnunin myndi leggja til að upplýsingafræðingar yrðu ráðnir til dómstólanna svo tryggja mætti að gögn væru rétt skráð og rafrænt vistuð. Dómstólasýslan hóf þá vinnu sem á að standa yfir til ársins 2025 um að öryggi gagna verði tryggt með samtengingu málaskráa héraðsdómstólanna og Landsréttar.

Mynd 3.4 Aðgerðir vegna markmiðs um gagnsæja upplýsingamiðlun



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

**Átti að vera lokið í ársbyrjun 2020

Dómstólasýslan hóf vinnu við gerð samræmdar skjalastefnu dómstólanna á árinu 2019 og ferli út frá lögum um skil til Þjóðskjalasafns. Skjalastefnan tekur til allra skjala sem tengjast starfsemi og rekstri dómstólasýslunnar, héraðsdómstólanna, Landsréttar og Hæstaréttar Íslands, óháð formi skjalanna. Þá nær hún til allra starfsmanna framangreinda embætta. Markmið skjalastefnunnar er að uppfylla kröfur laga og reglugerða sem dómstólasýslunni og dómstólunum ber að starfa eftir. Starfsmenn stofnunarinnar höfðu jafnframt sótt sér ráðgjöf í skjalastjórnun.

Fyrsta skýrslan

Stofnunin og dómstólarnir birtu fyrstu ársskýrslu sína í júní 2019

Verkefni um eftirlit dómstólasýslunnar með samræmingu í gagnavörslu dómstólanna hófst á árinu 2019. Þá vann stofnunin að verklagi um framkvæmd reglna hennar um aðgang að gögnum og upplýsingum. Þessi aðgerð var m.a. til umræðu á Dómstóladeginum, starfsdegi dómstólasýslunnar 6. september 2019, sem var í senn fræðsludagur fyrir starfsmenn og stjórnendur dómstólanna en einnig uppskeruhátíð þeirra. Umfjöllunarefni voru ákveðin á grundvelli þarfagreiningar og dómstólum lokað á meðan á námskeiðum stóð svo öllum væri gefinn kostur á að taka þátt. Vinna við setningu reglna fyrir héraðsdómstólana og Landsrétt um málaskrár dómstóla, þingbækur, búnað til hljóð- og myndupptöku í þinghöldum og varðveislu málsskjala og upptaka, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga um meðferð einkamála, var þá einnig hafin hjá stofnuninni. Áætlað er að þeirri vinnu ljúki á árinu 2020 en í stefnu dómstólasýslunnar var stefnt að verklokum í nóvember 2018. Þá var í skoðun að dómstólasýslan setti leiðbeinandi reglur um dómabækur sem kveðið er á um í sömu grein laganna og atkvæðabækur, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla. Nánar er fjallað um setningu umræddra reglna í 4. kafla.

3.2.1 Skilvirkni og gæði

Dómstólasýslan setti sér markmið um að dómar yrðu kveðnir upp innan lögmæltra tímamarka á grundvelli réttlátrar og óvilhallrar málsmeðferðar. Dómstólarnir leitist við að fylgja alþjóðlegri þróun og mælikvörðum um skilvirkni og gæði. Dómstólasýslan leggi í störfum sínum áherslu á að styðja dómstólana þannig að þeir geti á sem bestan hátt mætt þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar um skilvirkni og gæði.

Mynd 3.5 Aðgerðir vegna markmiðs um skilvirkni og gæði

Lokið

- Eftirlit með málsmeðferðartíma*
- Eftirlit með uppkvaðningu innan lögmæltis frests*
- Dómsuppsögudegi bætt við skráningu í málaskrá
- Samráðsvettvangur dómstjóra*
- Áætlun fyrir komandi ár um reglubundna fundi með dómstjórum og forsetum*
- Eftirlit og hugsanleg tillögugerð að breyttri löggjöf um starfsemi dómstólanna*
- Nýtni á formskjölum*
- Þarfagreining unnin fyrir innri vef
- Mat á aukinni þörf á tækjabúnaði
- Aukin þáttaka dómara í verkefni um rafrænan dómara
- Varanleg leið til að senda gögn milli dómstiga
- Fundir stjórnar við hagsmunaaðila*

Í vinnslu

- Rafræn gátt á milli stofnana

Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum hjá dómstólasýslunni um þá alþjóðlegu þróun og mælikvarða á skilvirkni og gæði sem stofnunin leitast við að fylgja. Í svari hennar kom m.a. fram að framkvæmdastjóri dómstólasýslunnar er fulltrúi Íslands á vegum Evrópuráðsins CEPEJ (e. Council of European Commission for the Efficiency of Justice). Nefndir á vegum ráðsins vinna að margvíslegum mælikvörðum og viðmiðum fyrir dómstóla og gefa reglubundið út leiðbeiningar og skýrslur þar að lútandi. Því til viðbótar er stofnunin í nánu samstarfi við systurstofnanir á Norðurlöndunum varðandi gæðamælikvarða hjá dómstólum (málsmeðferðartíma, traust til dómstóla, o.fl.)

Í aðgerðaáætlun dómstólasýslunnar var lagt upp með að stofnunin skoði reglubundið málsmeðferðartíma á hverju dómstigi fyrir sig og hvort dómara og úrskurðir í héraði eru kveðnir upp innan lögmæltis frests. Viðmið Hæstaréttar verði um 12 mánuðir frá áfrýjun til dómsuppkvaðningar í einkamálum. Markmið Landsréttar verði að mál verði komið á dagskrá um þremur mánuðum frá áfrýjun í héraði og að dómsuppkvaðning verði um 8 til 12 mánuðum frá því að mál berst dómstólum. Viðmið héraðsdómstóla verði 12 mánuðir frá úthlutun máls til dómsuppkvaðningar í munnlega fluttum einkamálum. Í áætluninni er lagður fram sá mælikvarði á árangur að 80% dóma eða úrskurða verði kveðinn upp innan lögmæltis frests á árinu 2018. Hlutfallið hækki í 90% árið 2019. Þá hefur dómsuppsögudegi verið bætt við skráningu í málaskrá þannig að tímabil frá dómtöku til dómsuppsögu er mælanlegt. Dómstólasýslan gat við

athugun Ríkisendurskoðunar ekki svarað því hvort umrætt markmið fyrir árið 2018 hafi náðst. Ástæðan er sú að eldra málaskrárkerfi dómstólanna, sem var tekið úr notkun í júní 2019, bauð ekki upp á mælingu á hlutfalli dóma eða úrskurða sem voru uppkveðnir innan lögmæltis frests. Eldra kerfið bauð þannig ekki upp á skráningu um dómtökudag og dómsuppsögudag svo það tímabil væri mælanlegt. Ný málaskrá héraðsdómstólanna var hönnuð með tilliti til þess að ofangreint markmið verði mælanleg. Í apríl 2020 var enn unnið að innleiðingu nýs verklags hjá dómstólunum sem bæta átti skráningu málsmeðferðartímans inn í kerfið og hvernig keyra á upplýsingarnar út úr nýja kerfinu miðað við þær kröfur sem gerðar voru í útboði dómsmálaráðuneytis Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að stefna dómstólasýslunnar innihaldi markmið sem stofnunin mátti vita að hún gæti ekki mælt. Nánar er fjallað um málsmeðferðartíma dómstólanna í kafla 4.2 en þar er byggt á tölum frá dómstólasýslunni um meðaltalstíma frá þingfestingu til dómsuppsögudags.

Aðgerð dómstólasýslunnar um að stofnunin beiti sér fyrir því að dómstjórar hafi með sér samráðsvettvang um það sem upp kemur í daglegum störfum er viðvarandi verkefni hjá stofnuninni. Í stefnu hennar var einnig nefnt að í lok hvers árs yrði sett fram áætlun fyrir komandi ár um reglubundna fundi með dómstjórum og forsetum, m.a. til umræðu um samræmda framkvæmd, fjölda mála, skilvirkni og hraða við meðferð mála og annarra ákvarðana við dómstólana, og hvað eina sem gæti orðið í störfum þeirra. Fundir stjórnar stofnunarinnar með dómstjórum héraðsdómstólanna voru haldnir ársfjórðungslega á árinu 2019. Auk formlegra funda voru haldnir sérstakir fundir með einstaka dómstjórum og forsetum og skrifstofustjórum Landsréttar og Hæstaréttar.

Stjórn dómstólasýslunnar hefur fylgst með því hvort ástæða sé til að gera tillögu til breytinga á löggjöf um starfsemi dómstólanna. Stofnun lauk aðgerð sinni um að unnin yrði þarfagreining fyrir innri upplýsingavef hennar en notkun hans var síðar hætt með tilkomu nýs málaskrárkerfis. Í svari dómstólasýslunnar til Ríkisendurskoðunar í ágúst 2019 kom fram að stofnunin hafði í samráði við dómstjóra og forseta lokið athugun á þörf fyrir aukinn tækjabúnað, þar með fjarfundarbúnað, og aðstöðu í dómsölum og hafði til hliðsjónar ábendingar úr [þjónustukönnun](#) meðal Lögmannafélags Íslands og ákæranda í desember 2016 og janúar 2017.

Verkefni um aukna þátttöku dómara í tilraunaverkefni um „rafrænan dómara“ var einnig lokið í ágúst 2019. Það hófst haustið 2017 þegar héraðssaksóknari afhenti mál á tölvutæku formi til Héraðsdóms Reykjavíkur á minnislyklum ásamt frumriti málgagna. Í kjölfarið afhenti rétturinn verjendum minnislykla með málgögnum en mikið pappírsmagn sparaðist með þessu. Á árinu 2018 hófst verkefni á vegum dómsmálaráðuneytis sem hlaut vinnuheitið Réttarvörslugátt. Ráðuneytið skipaði þá stýrihóp með fulltrúum stofnana í réttarvörslukerfinu með það markmið að gögn innan þess yrðu aðgengileg rafrænt þvert á stofnanir með öruggum hætti og aðgengi að gögnum yrði fyrir ytri aðila, t.d. lögmenn og aðila máls. Í júlí 2019 var komið á tímabundinni lausn varðandi hvernig skila má gögnum rafrænt og prufukeyrð sending gagna í sakamáli frá héraðssaksóknara til Héraðsdóms Reykjavíkur. Dómstólasýslan stefndi þá að því að allir héraðsdómstólarnir yrðu komnir í rafræn samskipti við héraðssaksóknara, lögreglu og verjendur innan fárra mánaða. Í frétt á vef dómstólasýslunnar í júlí 2019 sagði:

Með þessu skrefi hefur skipast farvegur fyrir rafræn samskipti á milli héraðsdóms, ákærvalds og verjenda. Um leið skipast tækifæri til að feta næstu skref, sem verður m.a. að lögmenn í einkamálum og ágreiningsmálum munu senda dómnum gögn með sama hætti og að tekið verði við áfrýjun mála.

Þessi lausn er að sögn dómstólasýslunnar einungis fyrsta skrefið og í raun tímabundin lausn í rafrænum samskiptum við dómstóla. Réttarvörslugátt miðar að heildstæðri lausn fyrir réttarvörslukerfið í heild sinni. Stofnunin hafði í september 2019 innleitt varanlega leið til að senda gögn á milli dómstiga, s.s. hljóð- og myndskrár og önnur gögn. Þá var enn unnið að því að tryggja samræmi milli dómstólanna um gæði gagna og að öll upprunaleg pappírsgögn skiluðu sér inn í rafræna gátt. Á fundi Ríkisendurskoðunar með skrifstofustjóra Landsréttar í ágúst 2019 lýsti hann þeirri skoðun starfsmanna dómstólsins að áður nefnt verkefni um rafræna yfirfærslu gagna milli dómstiga hefði gengið hægar en vonir stóðu til.

Mynd 3.6 Þróun í rafrænum samskiptum dómstóla



Dómstólasýslan hefur unnið að rafrænni undirritun dómsskjala svo ekki þurfi að prenta gögn út til undirritunar og skönnunar. Stjórn dómstólasýslunnar hefur ásamt framkvæmdastjóra - haldið reglubundna fundi með skrifstofustjóra lagaskrifstofu og ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytis. Jafnframt hefur stofnunin haldið reglulega fundi með ríkissaksóknara, þar sem rætt hefur verið um það sem betur má fara við rekstur sakamála og frágang mála hjá dómstólunum, og Lögmannafélagi Íslands.

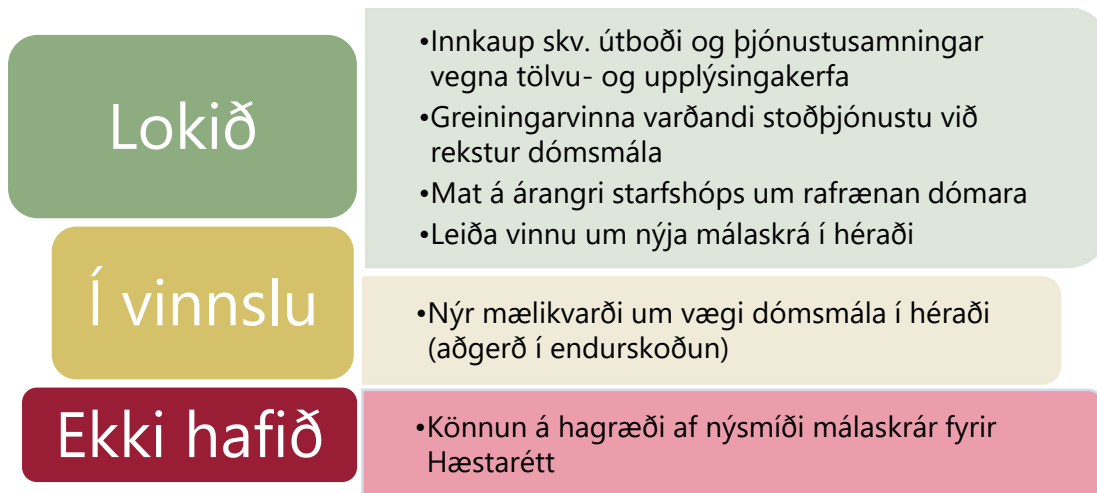
Nýting tæknilausna við framlagningu og vinnslu gagna mun að mati dómstólasýslunnar auka skilvirkni og um leið öryggi málgagna. Innleiðing og þróun slíkra tæknilausna krefst sérhæfðrar tækniþekkingar sem er ekki til staðar innan dómstólasýslunnar eða dómstólanna.

3.2.2 Hagkvæmni

Hagkvæmni er þriðja og síðasta markmið dómstólasýslunnar sem varðar verklag. Samkvæmt því eiga dómstólarnir og stofnunin að tryggja að samræmdir verkferlar, formskjöl og upp-

lýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að starfsmenn geti sinnt skyldum sínum séu aðgengi-
legar öllum starfsmönnum og gagnvart þeim sem nýta þjónustu dómstólanna.

Mynd 3.7 Aðgerðir vegna markmiðs um hagkvæmni



Heimild: Dómstólasýslan

Sem aðgerð að þessu markmiði hefur dómstólasýslan séð um innkaup samkvæmt útboði og gert þjónustusamninga um rekstur tölvu- og upplýsingakerfa héraðsdómstólanna og Landsréttar. Stefnir er að því að Hæstiréttur falli undir sömu samninga þegar fram í sækir. Árið 2018 sagði Þjóðskrá upp samningum um tölvu- og rekstrarþjónustu fyrir dómstólasýsluna, Landsrétt og héraðsdómstólana. Þá var ráðist í örútboð á þjónustunni og í kjölfar þess samið við íslenskt upplýsingatæknifyrirtæki. Á fundi Ríkisendurskoðunar með skrifstofustjóra Hæstaréttar í ágúst 2019 kom fram að mikil ánægja er með tölvurekstrarþjónustu sem dómstóllinn samdi um við annað upplýsingatæknifyrirtæki fyrir stofnun dómstólasýslunnar. Stofnunin hefur jafnframt lokið örútboði á nýjum tölvum og tækjabúnaði fyrir héraðsdómstólana.

Málaskrá Landsréttar var tekin í notkun í upphafi árs 2018 og samhliða þróun hennar var gengið til samninga um vinnu við nýja málaskrá héraðsdómstólanna. Eldra kerfi héraðsdómstólanna var að grunni til frá árinu 1992. Héraðsdómstólarnir og Landsréttur eru nú með sama málaskrárkerfið sem var nefnt Auður eftir nafnasamkeppni sem haldin var á meðal starfsmanna dómstólanna. Að mati dómstólasýslunnar eykur kerfið hagræði og skilvirkni við rekstur dómsmála, m.a. með því að gera notendum kleift að senda kærsmål rafrænt milli dómstiga. Málaskrárnar nýju koma til með að auðvelda þróun og vinnu við rafræna málsmeðferð dómstóla og nútímalegri vinnubrögð í dómskerfinu. Málaskráin var tekin í notkun á skrifstofu dómstólasýslunnar í lok apríl 2018.

Dómstólasýslan hefur lokið greiningarvinnu varðandi stoðþjónustu við rekstur dómsmála í samvinnu við dómstjóra og forseta Landsréttar. Stofnunin hefur jafnframt metið árangur starfshóps um áður nefnt verkefni um „rafrænan dómara“. Könnun á hagræði af nýsmíði málaskrár fyrir Hæstarétt er ekki hafin. Í stefnu dómstólasýslunnar er miðað við að ný málaskrá dóm-

stólsins verði tekin í notkun árið 2022. Á fyrrnefndum fundi með skrifstofustjóra Hæstaréttar lýsti hann ánægju starfsmanna með núverandi málaskrárkerfi dómstólsins sem var tekið í notkun árið 2014.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að starfsmenn dómstólasýslunnar búa hvorki yfir né hafa aðgang að nauðsynlegri þekkingu á sviði upplýsingatækni innan réttarvörslukerfisins. Stofnunin hefur leitt þróun tölvu- og tæknimála innan hennar og fyrir dómstólana án þess að búa yfir sérstakri sérfræðiþekkingu í málaflokknum. Sem dæmi réðst stofnunin í útboð á tölvuþjónustu án þess að geta leitað leiðsagnar eða ráðgjafar sérfræðinga í sínu fagráðuneyti. Tölvumiðstöð dómsmálaráðuneytis veitti áður undirstofnunum ráðuneytisins og dómstólum aðstoð í tölvu- og tæknimálum áður en verkefninu var úthýst til Þjóðskrár.

Stjórn dómstólasýslunnar samþykkti á fundi sínum 21. janúar 2020 að kalla eftir auknum fjárheimildum til ráðningar tæknilegs kerfisstjóra stofnunarinnar. Bréf þess efnis var sent skrifstofustjóra fjármálaskrifstofu dómsmálaráðuneytis samdægurs. Þar er bent á að eitt lögbundinna hlutverka dómstólasýslunnar er að fara með yfirstjórn upplýsingamála og tæknimála dómstólanna, annast þróun þeirra og gera eftir þörfum ábendingar af því tilefni, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla. Dómstólasýslan fari þar að auki með skipulagningu og hafi umsjón með málaskrár- og skjalakerfum dómstólanna, hljóð- og myndupptökukerfum, rekstri vefsíðna og sameiginlegu net-símkerfi og hafi gert samning við utanaðkomandi aðila um tölvu- rekstrarþjónustu dómstólanna.

Í bréfinu fer stjórn dómstólasýslunnar fram á að rekstrarframlög til stofnunarinnar verði hækkuð um 20 m.kr. til þess að standa straum af launakostnaði kerfisstjóra sem hefði það hlutverk að annast samskipti við rekstraraðila tölvukerfa ásamt því að vinna að þróun kerfanna til samræmis við stefnu dómstólasýslunnar þar um. Kerfisstjórinn muni jafnframt veita stofnuninni og dómstólunum aðstoð varðandi tæknimál og þau vandkvæði sem upp kunna að koma við rekstur framangreindra kerfa.

Dómstólasýslan hefur bent á að aukin nýting rafrænna lausna við rekstur dómsmála á öllum dómstigum mun auka skilvirkni við rekstur dómsmála og jafnframt gæði og hagræði. Upplýsingatækni kallar á breytta hæfni starfsmanna og telur stofnunin mikilvægt að hún ráði til starfa sérfræðinga á sviði upplýsingamála og tæknimála.

Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að dómstólasýslan hafi aðgang að sérfræðiþekkingu í tölvu- og tæknimálum. Mikilvægt er að mótuð verði stefna um hvernig tryggja á stofnuninni aðgang að sérfræðiþekkingu í þessum málum. Dómstólasýslan uppfyllir við núverandi aðstæður ekki lögbundið hlutverk sitt um yfirstjórn með upplýsingamálum og tæknimálum dómstólanna, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla.

3.3 Markmið um mannauð

Dómstólasýslan setti í stefnunni fyrir 2018–2022 markmið um að laða til sín og halda í hæfa, jákvæða og metnaðarfulla starfsmenn og stjórnendur sem stuðla að því að dómstólarnir og stofnunin nái sem best markmiðum sínum hverju sinni í síbreytilegu starfsumhverfi. Við ráðningar yrði horft til hæfni, menntunar, starfsreynslu og annarra þátta sem máli kunna að skipta.

Breyttir tímar

Mikilvægt er að stofnunin hafi aðgang að þekkingu í tölvu- og tæknimálum

Mynd 3.8 Aðgerðir vegna markmiðs um hæfa starfsmenn



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

Stefnan tilgreinir að niðurstöður kannana Sameykis um Stofnun ársins séu nýttar sem mælikvarði um árangur í mannauðsmálum. Dómstjórar vinni aðgerðaáætlun þegar niðurstöður liggi fyrir í samvinnu við stofnunina. Þrír héraðsdómstólar tóku þátt í könnun um Stofnun ársins 2019 (sjá töflu 3.1). Aðrir héraðsdómstólar uppfylla ekki kröfur Sameykis um lágmarksfjölda starfsmanna. Héraðsdómur Suðurlands var þar í 2. sæti og ein af þremur fyrirmyndarstofnunum í flokki minnstu stofnana (færri en 20 starfsmenn) en lenti í 6. sæti árið 2018. Héraðsdómur Reykjaness lenti í 9. sæti í sama flokki en tók ekki þátt í könnuninni árið 2018. Héraðsdómur Reykjavíkur lenti í 52. sæti í flokki stofnana með 50 starfsmenn eða fleiri. Árið 2018 var dómstóllinn í 71. sæti í sama flokki. Niðurstöður ítarlegrar starfsánægjukönnunar dómstólasýslunnar sem lögð var fyrir starfsfólk á öllum dómstigum verða kynntar í stjórn stofnunarinnar vorið 2020.

Tafla 3.1 Ánægja starfsmanna þriggja héraðsdómstóla skv. Stofnun ársins 2019

	Heildareinkunn*	Stjórnun	Svarhlutfall	Einkunn 2018
Héraðsdómur Reykjavíkur	3,854	3,86	70–79%	3,581
Héraðsdómur Reykjaness	4,295	4,27	60–69%	-
Héraðsdómur Suðurlands	4,578	4,87	80–100%	4,446

Heimild: Könnun Sameykis um Stofnun ársins 2019

*5 er hæsta mögulega heildareinkunn

Aðgerð dómstólasýslunnar um að stofnunin vinni að og fylgi eftir samræmdum starfs- og hæfnislýsingum fyrir aðra starfsmenn en dómara í samvinnu við stjórnendur dómstólanna var enn í vinnslu í árslok 2019. Þá stóð til að verkefninu lyki á árinu 2020, m.a. með samræmdum stofnanasamningum.

Öll störf hjá dómstólasýslunni og dómstólunum eru auglýst á Starfatorgi, upplýsingavef fjármála- og efnahagsráðuneytis um laus störf hjá ríkinu. Þær starfs- og hæfnislýsingar stofnunarinnar sem nú liggja fyrir hjá dómstólunum eru hafðar að leiðarljósi við auglýsingu starfa. Ráðningarviðtöl eru tekin á grundvelli hæfniskrafa og reynslutími almennt fjórir mánuðir hjá öðrum en dómurum. Á reynslutíma er tekið viðtal á grundvelli gátlista dómstólasýslunnar þar að lútandi og leggur stofnunin áherslu á að stjórnendur eigi samtal við starfsmenn að reynslutíma liðnum. Þá hefur dómstólasýslan veitt stjórnendum dómstólanna stuðning og ráðgjöf við ráðningar.

Dómstólasýslan leggur áherslu á að gátlisti stofnunarinnar við ráðningu og upphaf starfs sé hafður til hliðsjónar við ráðningar. Allir nýir starfsmenn fá í starfsbyrjun markvissa þjálfun og sérstakan leiðbeinanda sem hefur setið námskeið dómstólasýslunnar fyrir leiðbeinendur. Sú þjálfun byggir á þjálfunaráætlun sem dómstólasýslan hefur útbúið en í samantekt stofnunarinnar kom fram að þessi aðgerð er þar í áframhaldandi þróun.

Verklag um að framkvæmdastjóri og/eða formaður stjórnar dómstólasýslunnar eigi viðtal við dómstjóra og faranddómara við starfsbyrjun þeirra, með hliðsjón af gátlista þar um, hefur verið tekið upp. Stofnunin hefur jafnframt lagt áherslu á að starfslýsingar verði endurskoðaðar í kjölfar starfsmannasamtala. Að lokum má nefna að dómstólasýslan setti í október 2018 reglur um [námsleyfi dómara nr. 16/2018](#).

3.3.1 Eftirsóknarvert starfsumhverfi

Stefna dómstólasýslunnar inniheldur markmið um eftirsóknarvert og gott starfsumhverfi og aðstæður þar sem samræma má þær skyldur sem starf og fjölskylda leggur starfsmönnum á herðar. Starfsumhverfi eigi að vera öruggt og heilsusamlegt og fullnægja reglum laga um aðbúnað, öryggi og hollustu á vinnustað.

Dómstólasýslan hefur skipulagt og fylgt eftir stjórnendabjálfun fyrir alla stjórnendur dómstólanna. Um viðvarandi verkefni er að ræða en stofnunin leggur áherslu á að dómstjórar, dómsforsetar og aðrir stjórnendur taki þátt í árlegri stjórnendabjálfun svo efla megi dómstólana sem vinnustað. Lögð er áhersla á að allir starfsmenn eigi formlegt samtal við sinn næsta stjórnanda einu sinni á ári. Jafnframt að stjórnendur ræði reglulega við sitt fólk og veiti því endurgjöf í starfi. Stofnunin hefur eftirlit með framgangi starfsmanna- og dómarasamtala og gerir tillögur til úrbóta ef þörf krefur. Til þess hafði þó ekki komið þegar Ríkisendurskoðun vann úttekt þessa.

Mynd 3.9 Aðgerðir vegna markmiðs um eftirsóknarvert starfsumhverfi



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

**Átti að ljúka í ársbyrjun 2020

Dómstjórar héraðsdómstólanna fylgja eftir áhættumati dómstólasýslunnar vegna dómsmála og viðbrögð vegna hótana. Stofnunin hefur jafnframt hafið viðvarandi verkefni um að stjórnendur dómstólanna kanni reglulega launaröðun og hlunnindi starfsmanna. Þá var jafnlaunavottun, á grundvelli laga nr. 56/2017 um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008 (jafnlaunavottun), enn í vinnslu fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur og Landsrétt í apríl 2020.

3.3.2 Markviss símenntun

Stefna dómstólasýslunnar inniheldur markmið um markvissa símenntun. Stofnunin og dómstólarnir leggja áherslu á að starfsmenn byggi upp og auki hæfni sína með markvissri símenntun og þroskandi verkefnum. Jafnframt að tryggt verði að starfsmenn fái nauðsynlega þjálfun og leiðsögn samkvæmt þörfum dómstólanna og starfsmanna þeirra hverju sinni og að svigrúm sé veitt til þess að sinna þessum þáttum. Samkvæmt 2. tölul. 8. gr. laga um dómstóla annast stofnunin skipulagningu símenntunar dómara og annarra starfsmanna í þjónustu dómstóla. Í 3. mgr. 43. gr. laganna er lögð sú skylda á dómara að leitast við að halda þekkingu sinni í lögum.

Dómstólasýslan réð fræðslu- og upplýsingastjóra í september 2018 sem hefur umsjón með og heldur utan um alla fræðslu og símenntun dómstólanna. Hlutverk hans er m.a. að greina þarfir, skipuleggja námsaðgerðir, fylgja framkvæmd þeirra eftir, mæla árangur og taka við ábendingum. Ákveðnu hlutfalli launa dómara er varið til símenntunar sem rennur til starfsmenntunarsjóðs dómara. Þá hefur stofnunin gefið út fræðsluáætlun sem er á ábyrgð fræðslu- og upplýsingastjóra.

Dómstólasýslan á í samstarfi um símenntun við aðila innanlands og utan, s.s. háskóla og norrænu dómstólana. Stofnunin skipuleggur eigin fræðslu, s.s. fræðslu og þjálfun allra nýrra starfsmanna, sérfróðra meðdómsmanna og þjálfun dómstjóra og forseta í stjórnendahlutverkinu. Aðgerð þess efnis að hún kæmi sér upp námsumsjónarkerfi til að halda utan um allt fræðslustarf dómstólanna er hins vegar í endurskoðun.

Stjórnendur dómstólanna hafa ekki lokið við áætlun um hvernig staðið verður að hvatningu til starfsmanna um símenntun eins og lagt var upp með í stefnu dómstólasýslunnar. Þar segir að þeir eigi að tryggja svigrúm til símenntunar í daglegum störfum og að dómstólasýslan kalli eftir upplýsingum um hvernig stjórnendurnir sinntu þessu verkefni. Dómarar skuli gera stofnuninni árlega grein fyrir því hvernig þeir sinni símenntunarskyldu.

Mynd 3.10 Aðgerðir vegna markmiðs um markvissa símenntun



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

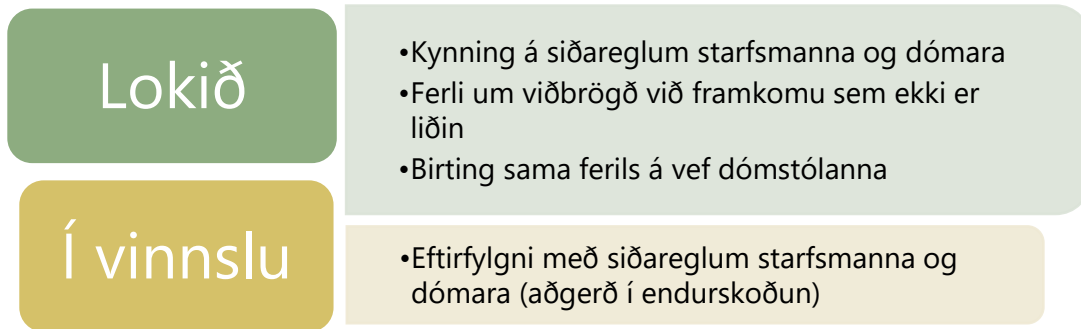
Vísdomur, sérstök námsleið fyrir starfsmenn dómstólanna, stendur þeim einnig til boða. Dómstólasýslan skipuleggur fræðsluna í samvinnu við starfsmenn út frá þörfum dómstólanna. Þá skulu starfsmenn sem hljóta námsleyfi samkvæmt áður nefndum reglum um námsleyfi dómara skila greinargerð til stofnunarinnar og hefur dómstólasýslan fylgt því eftir ef þeirri skyldu er ekki sinnt.

Framkvæmdastjóri dómstólasýslunnar og fulltrúi dómara sitja í stýriningd SEND (Samarbetsorganet för Efterutbildning av Nordens Domare) sem er samstarfs-vettvangur til símenntunar norrænna dómara. Stofnunin auglýsir námskeið SEND og býður dómurum aðstoð við skipulagningu og undirbúning fyrir þátttöku. Þá hefur stofnunin átt fulltrúa á árlegri ráðstefnu á vegum Evrópu-ráðsins, HELP (Human Rights Education for Legal Professionals).

3.3.3 Traust og virðing

Lögð er áhersla á góðan starfsanda í fjórða og síðasta markmiði dómstólasýslunnar um mannauð þar sem gagnkvæmt traust, jafnrétti og virðing ríki milli allra starfsmanna. Í stefnu dómstólasýslunnar segir að framkoma sem veldur öðrum vanlíðan eða óöryggi verði ekki liðin. Rík áhersla sé lögð á að starfsmenn dómstólanna hafi ekki tengsl við málsaðila sem áhrif geti haft á störf þeirra.

Mynd 3.11 Aðgerðir vegna markmiðs um traust og virðingu



Heimild: Dómstólasýslan

Samkvæmt stefnu dómstólasýslunnar eiga dómstjórar að bera ábyrgð á að allir starfsmenn gæti að því, hver fyrir sitt leyti, að farið sé eftir siðareglum stofnunarinnar. Þessi aðgerð var í endurskoðun hjá stofnunni þegar Ríkisendurskoðun spurðist fyrir um stöðu mála í ágúst 2019. Dómstjórar og dómsforsetar eiga að sjá til þess að starfsfólki sé kunnugt um reglurnar og að þær séu eðlilegur þáttur í starfi dómstólanna. Stofnunin hefur aftur á móti haldið námskeið og kynningar á siðareglum starfsmanna og siðareglum dómara í samráði við formann Dómarafélags Íslands.

Dómstólasýslan útbjó í samráði við stjórnendur dómstólanna ferli þar sem kemur fram hvernig tekið skal á framkomu sem ekki er liðin, sbr. reglugerð 1009/2015 um aðgerðir gegn einelti á vinnustað og um kynferðislega áreitni. Það var samþykkt af stjórn dómstólasýslunnar í ágúst 2018 sem [stefna og viðbragðsáætlun](#) um einelti, kynferðislega eða kynbundna áreitni og ofbeldi á vinnustað og í kjölfarið birt á vef dómstólanna. Stefnan og viðbragðsáætlunin voru unnin af starfshópi skipuðum af stjórn dómstólasýslunnar. Starfrækt er sérstakt óháð fagrað á vegum stofnunarinnar sem fer með þau mál sem upp kunna að koma. Þá hefur verið boðið upp á fræðslu um einelti og ofbeldi. Þá var stefnt að sérstöku áhættumati á meðal starfsmanna dómstólanna sem varðar ofbeldi og einelti á vinnustað. Í árslok 2019 var unnið að spurningalistum þess efnis sem senda átti til starfsmanna dómstólasýslunnar. Reglulegur fundir stjórnar stofnunarinnar með dómstjórum og helstu stjórnendum héraðsdómstóla miða jafnframt að því að efla góða starfshætti innan dómstólanna.

3.4 Markmið um fjármál

Markviss áætlanagerð, rekstur í samræmi við fjárheimildir og kostnaðarvitund eru þau markmið sem nefnd eru í stefnu dómstólasýslunnar sem snúa að fjármálum stofnunarinnar. Varðandi markvissa áætlanagerð er þar lögð fram stefna um að hlutverk og þarfir dómstólanna séu lagðar til grundvallar öllum áætlunum.

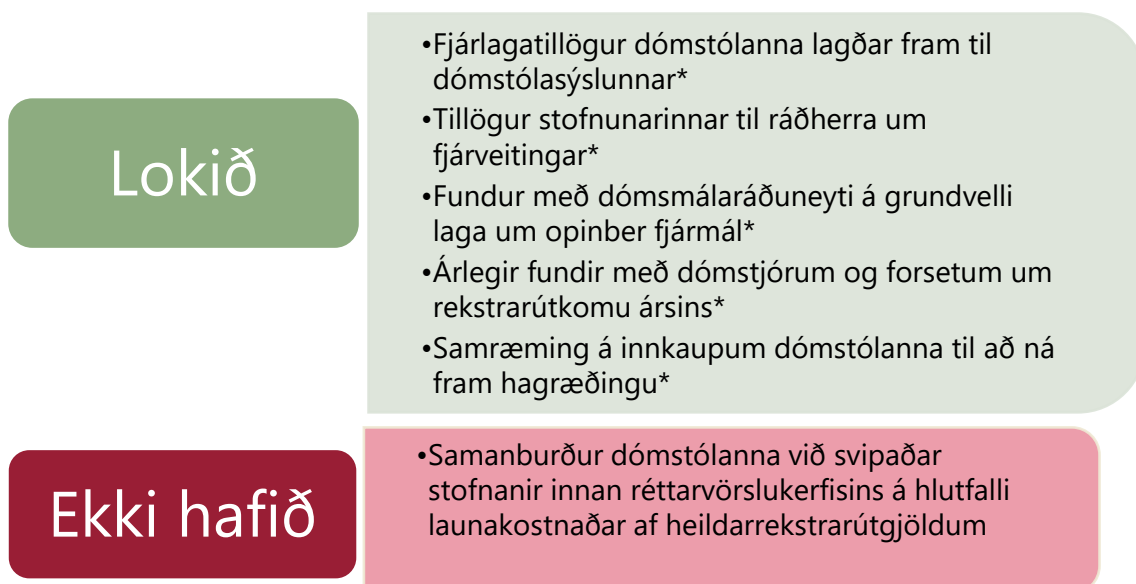
Dómstólarnir leggja árlega fram eigin fjárlagatillögur til dómstólasýslunnar. Annars vegar er um að ræða tillögur til eins árs og hins vegar til fimm ára, til samræmis við fjármálaáætlun. Stjórn dómstólasýslunnar fundar í kjölfar framlagningar þeirra með forsetum og dómstjórum þar sem þeir gera grein fyrir og rökstyðja tillögur sínar. Að því loknu hefur stofnunin lagt mat á og gert tillögur til dómsmálaráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar.

Samráð

tryggt

Stofnunin
fundaði með
ráðuneyti
dómsmála á
grundvelli laga
um opinber
fjármál

Mynd 3.12 Aðgerðir vegna markmiðs um fjármál



Heimild: Dómstólasýslan

*Viðvarandi verkefni

Dómstólasýslan fundaði að auki með dómsmálaráðuneyti í janúarmánuði 2018 og 2019 á grundvelli 20. gr. laga nr. 123/2018 um opinber fjármál. Þar segir að við mótun stefnu um mál dómstóla skuli hlutaðeigandi ráðherra tryggja formlegt samráð við stofnunina. Um er að ræða fundi sem ráðgert er að verði haldnir í byrjun hvers árs. Samanburður á hlutfalli launakostnaðar af heildarrekstrarútgjöldum dómstólanna annars vegar og hjá stofnunum innan réttarvörslukerfisins hins vegar, og öðrum stofnunum sem dómstólarnir vilja bera sig saman við, átti samkvæmt stefnunni að vera viðvarandi verkefni hjá dómstólasýslunni. Slík samantekt hefur ekki farið fram frá stofnun dómstólasýslunnar.

3.4.1 Rekstur í samræmi við fjárheimildir

Markmið dómstólasýslunnar um að rekstur stofnunarinnar sé í samræmi við fjárheimildir felur í sér að dómstólarnir og dómstólasýslan viðhafi góða fjármálastjórn og starfi innan fjárheimilda. Í stefnu dómstólasýslunnar er einungis nefnd sú aðgerð að því markmiði að stofnunin haldi árlega fundi með dómstjórum og forsetum þar sem þeir gera grein fyrir rekstrarútkomu ársins og veiti skýringar á frávikum. Þetta hefur stofnunin gert síðan í ársbyrjun 2018 og fengið umræddar upplýsingar frá dómstólunum.

3.4.2 Kostnaðarvitund

Dómstólasýslan setti sér einnig markmið um að rekstur stofnunarinnar sé hagkvæmur, verkefni séu unnin innan áætlana og hagsýni gætt í innkaupum. Sem aðgerð að því markmiði hefur stofnunin leitast við að innkaup dómstólanna verði samræmd eins og kostur er svo ná megi fram hagræðingu. Dæmi um samræmd innkaup eru fyrrnefnd kaup á fartölvum og tækjabúnaði, þ. á m. nýju símkerfi, fyrir dómstólana. Þar var leitast við að haga innkaupum samkvæmt fyrir fram hönnuðum verkferlum, að hagkvæmum innkaupaaðferðum væri beitt með útboðum og gerð verðkannana. Ríkisendurskoðun leggur til að innkaup dómstólanna verði samræmd eins og kostur er.

4 Reglur dómstólasýslunnar

Dómstólasýslunni ber samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla. Stjórn stofnunarinnar getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni. Í frumvarpi því sem var svo lögfest sem núgildandi lög um dómstóla er með þessu ákvæði gengið út frá því að slíkar reglur geti verið af tvennum toga. Í fyrsta lagi geta þær tekið til atriða sem til úrlausnar koma í einstökum dómsmálum og dómarar í þeim bera ábyrgð á, svo sem ákvörðun á fjárhæð málskostnaðar í einkamálum og málsvarnarlauna í sakamálum. Í öðru lagi geta reglurnar varðað atriði sem dómari ber ekki einn ábyrgð á, t.d. er varða þinghöld, meðferð dómsskjala og afgreiðslu dómsendurrita. Mikilvægt er að benda á að dómstólasýslan hefur ekki úrræði til að bregðast við þegar ekki er farið eftir reglum hennar ef efni regnanna fellur undir dómssvaldið eins og það hefur verið skilgreint.

Þegar vinna við frumvarp til laga um dómstóla stóð yfir lagði dómstólaráð til að starfsreglur dómstólasýslunnar næðu jafnframt til Landsréttar og Hæstaréttar. Í frumvarpi þáverandi innanríkisráðherra (nú dómsmálaráðherra) kom fram að innanríkisráðuneyti (nú dómsmálaráðuneyti) taldi ekki rétt að gera breytingar á 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. Þegar dómstólasýslan hóf starfsemi gaf hún út allar eldri reglur dómstólaráðs endurskoðaðar og breyttar í sínu nafni. Þá hefur hún sett nýjar reglur eftir að stjórn hennar var skipuð. Stofnunin telur að ágætlega hafi tekist að samræma framkvæmdina. Vafalaust megi ná betri árangri í þeim efnum og þá helst ef ráðist yrði í sameiningu héraðsdómstólanna.

Ríkisendurskoðun tekur undir með dómstólasýslunni um að stjórnfyrirkomulag sem byggir á einni yfirstjórn stuðlar almennt að meiri samræmingu og einfaldar eftirlit með framkvæmd gildandi reglna. Um hugmyndir dómstólasýslunnar og tillögur Ríkisendurskoðunar varðandi sameiningu héraðsdómstólanna er fjallað í kafla 5.2.

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig dómstólasýslan sinnir eftirliti með framkvæmd þeirra reglna sem hún hefur sett. Reglubundnir fundir eru haldnir með dómstjórum héraðsdómstólanna, ríkissaksóknara og formanni og framkvæmdastjóra Lögmannafélags Íslands þar sem ýmis mál eru til umræðu, m.a. varðandi það sem betur má fara við rekstur dómsmála og frágang mála hjá dómstólunum. Sérstakri athygli er þar beint að málsmeðferðartíma. Dómstólasýslan tók fram að hún hefur fengið ábendingar frá ríkissaksóknara, Lögmannafélaginu, lögreglu, o.fl. um atriði sem betur megi fara í starfsemi dómstólanna. Ævinlega hafi verið brugðist við með úrbótum eða ábendingum eftir því sem efni voru til.

Í kafla 2.2 var fjallað um hvernig dómstólasýslunni ber skv. 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla að stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd reglna um málaskrár dómstóla, þingbækur, atkvæðabækur, búnað til upptöku á hljóði og mynd í þinghöldum, dóma- bækur og varðveislu málskjala og upptaka í þinghöldum hjá dómstólum. Þar er einnig vísað til laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Í 2. mgr. 15. gr. laga um meðferð einkamála, og 2. mgr. 17. gr. laga um meðferð sakamála, segir að dómstólasýslan skuli setja umræddar reglur fyrir héraðsdómstóla og Landsrétt, að undanskildum reglum um atkvæðabækur. Jafnframt setji hún reglur um aðgang almennings að endurritum af dómum og úr þingbók, svo og að framlögðum skjölum, þ.m.t. um brottám upplýsinga úr þeim, eftir að máli hefur verið endanlega lokið. Að lokum skuli setja reglur um form og frágang dómskjala, þar á meðal hámarks lengd stefnu eða ákæru og greinargerðar stefnda eða ákærða.

Dómstólasýslan hefur ekki sett þær reglur sem kveðið er á um í ákvæðum laga um meðferð einkamála og laga um meðferð sakamála en vinnur að undirbúningi setningu þeirra. Stofnunin telur nauðsynlegt að ljúka fyrst hönnun og innleiðingu málaskrárkerfis dómstólanna sem reglurnar taka mið af. Stofnunin tók fram að hún setti haustið 2019 [reglur nr. 15/2018](#) um afhendingu og færslu hljóð- og myndskráa frá héraðsdómstólunum og [reglur nr. 9/2018](#) um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólunum. Ástæða væri til að endurskoða umrædd ákvæði laganna í ljósi þeirra breytinga sem orðið hefðu á upplýsingamálum hjá dómstólunum og að hún myndi koma því á framfæri samhliða undirbúningi að setningu umræddra reglna. Ríkisendurskoðandi telur brýnt að leyst verði úr þeim álitaefnum sem komið hafa í veg fyrir setningu reglnanna. Setja þarf þær sem fyrst svo tryggja megi aukna samræmingu um þessi atriði hjá dómstólunum.

4.1 Birting dómsúrlausna

Stjórn dómstólasýslunnar samþykkti 4. desember 2017 [reglur nr. 3/2018](#) um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðum héraðsdómstólanna. Reglurnar voru settar samkvæmt heimild í 1. mgr. 38. gr. laga um dómstóla og tóku gildi 1. janúar 2018. Markmið þeirra var að samræmis væri gætt milli héraðsdómstólanna við birtingu dóma. Reglurnar voru bindandi ólíkt mörgum öðrum reglum stofnunarinnar sem eru til leiðbeiningar. Birting dóma á æðri dómstigum fór þá eftir reglum sem Landsréttur og Hæstiréttur höfðu sett sér.

Dómstólasýslan telur að með reglum nr. 3/2018 hafi markmiði um samræmda framkvæmd við birtingu dóma milli héraðsdómstólanna verið náð. Stofnunin hafi ítrekað komið á framfæri við dómstjóra að þeir gættu þess að birting dóma og úrskurða væri hagað í samræmi við ákvæði reglnanna. Stöðugri vöktun með því hvort dómsúrlausnir birtust ekki fyrr en að klukkustund liðinni frá uppkvaðningu dóms eða úrskurðar og innan þriggja virkra daga, líkt og reglurnar kváðu á um, var ekki sinnt. Stofnunin telur sig þó geta staðhæft að almennt hafi dómur og úrskurðir birst innan þessara tímamarka. Hafi einhver misbrestur verið á því megi fullyrða að hann hafi verið óverulegur og kvartanir af slíku tilefni verið fátíðar. Nánari upplýsingar þar að lútandi liggja hins vegar ekki fyrir, eins og kom fram í svari dómstólasýslunnar til Ríkisendurskoðunar:

Starfsmenn dómstólasýslunnar þekkja vel þá verkferla sem starfað er eftir þegar dómur hefur verið birtur og þeir eiga að tryggja að birting dóma sé í samræmi við þetta. Þá hafa ekki komið kvartanir til dómstólasýslunnar frá lögmönnum eða öðrum sem benda til hins gagnstæða. Hér skal þess þó getið að áform um að ráða til starfa hjá dómstólasýslunni dómariþjóra [og fjallað var um í kafla 3.1] voru meðal annars til að tryggja birtingu í samræmi við þetta.

Dómstólasýslan þekkir engin dæmi um að birtar hafi verið dómsúrlausnir sem féllu undir 3. gr. reglna nr. 3/2018 sem kvað á um hvenær dómsúrlausn skyldi ekki birta. Slíkt hafi ekki verið mögulegt í ljósi þess að ákvæðið tiltók ákveðna málaflokka sem ekki átti að birta, en þessir málaflokkar eru flestir tilgreindir í málaskrá dómstólanna með ákveðnum bókstaf. Að öðru leyti hafi ekki verið um matskennda reglu að ræða sem skapaði hættu á að birt væru mál sem ættu að vera óbirt:

Eins og áður er rakið á stjórn dómstólasýslunnar reglulega fundi með dómstjórum, formaður stjórnar og framkvæmdastjóri funda þess utan sérstaklega með einstökum dómstjórum eftir þörfum. Á þessu fundum hefur verið fjallað um birtingu dóma eftir því sem ástæða hefur verið til. Einnig fylgist dómstólasýslan með því hvort kvartanir berist vegna dómabirtingar, bæði beint til hennar og dómstólanna og í umræðu á opinberum vettvangi. Þetta er einnig eitt af þeim atriðum sem vikið er að þegar formaður og framkvæmdastjóri eiga samráðsfundi með Lögmannafélagi Íslands. Aftur skal áréttað að virkara eftirliti yrði komið við ef ráðinn yrði dómariþstjóri eins og dómstólasýslan stefnir að.

Dómstólasýslan lýsti áhyggjum af því að samræmis hafi ekki ávallt verið gætt við birtingu á héraðsdómsstiginu að því er varðar nafnleynd, sbr. 4. gr. reglna nr. 3/2018, og atriði sem leynt áttu að fara, sbr. 5. gr. reglnanna. Þessar reglur voru matskenndar og því taldi stofnunin hættara við að fullt samræmi hefði ekki náðst. Þótt kvartanir af slíku tilefni hafi að sögn dómstólasýslunnar verið sárafáar er ekki víst að það gefi til kynna hve mikil brögð voru af þessu. Áform um ráðningu dómariþstjóra miðuðu að því að efla eftirlit með því hvort samræmis væri gætt varðandi 4. og 5. gr. reglnanna.

Dómismálaráðherra svaraði fyrirspurn Jóns Þórs Ólafssonar, þingmanns Pírata, á 149. löggjafarþingi (þskj. [1904](#)), um birtingu dóma og úrskurða héraðsdómstóla. Þar var spurt hversu oft dómstjórar hefðu nýtt ákvæði 2. mgr. 3. gr. þágildandi reglna um birtingu dóma og úrskurða þess efnis að þegar sérstaklega stóð á gætu þeir ákveðið að víkja frá ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglnanna um takmarkanir á birtingu. Í 6. gr. núgildandi reglna dómstólasýslunnar um birtingu dóma á öllum dómstigum, sem fjallað er um síðar í þessum kafla, er dómstjórum veitt heimild til að ákveða þegar sérstaklega stendur á að vikið skuli frá ákvæði 5. gr. reglnanna, sem fjallar um hvenær dómsúrlausn í héraði skal ekki birt. Samkvæmt 6. gr. geta dómstjórar að auki ákveðið að úrlausn verði ekki birt þótt hún falli ekki undir það sem segir í 5. gr.

Í svari dómismálaráðherra segir að það miði við fjölda tilvika frá því að reglur nr. 3/2018 tóku gildi 4. desember 2017, og fram til aprílloka 2019. Reglurnar tóku hins vegar gildi 1. janúar 2018. Ekki voru tilgreind þau mál sem um ræddi. Þá tók svarið mið af því að eldra málaskrárkerfi héraðsdómstóla bauð ekki upp á samantekt tölfræðiupplýsinga af því tagi sem óskað var eftir í fyrirspurninni. Engu að síður hafi mátt ráða að téðu ákvæði væri sjaldan beitt.

Hjá Héraðsdómi Reykjavíkur var eitt skráð tilvik líkt og hjá Héraðsdómi Norðurlands eystra og Héraðsdómi Reykjaness. Ekki var haldin skráning eða yfirlit yfir fjölda tilvika hjá Héraðsdómi Vesturlands, Héraðsdómi Vestfjarða og Héraðsdómi Austurlands. Hjá öðrum héraðsdómstólum voru engin skráð tilvik.

Jafnframt var spurt um hver sinnir eftirliti með réttmæti slíkrar ákvörðunar dómstjóra. Í svári ráðherra kom fram að dómstjórar tóku ákvörðun um og báru ábyrgð á beitingu undantekningarákvæðisins. Að öðru leyti var ekki gert ráð fyrir sérstöku eftirliti með beitingu þess í reglum dómstólasýslunnar. Hjá fámennustu dómstólum landsins, þar sem dómarar gegna einnig starfi dómstjóra, var eftirlit með réttmæti ákvörðunar um beitingu ákvæðisins því í höndum dómara sjálfra sem tóku ákvörðun um að beita því. Í 6. gr. núgildandi reglna dómstólasýslunnar segir að dómstjóri skuli skrá rökstuðning fyrir ákvörðun sinni í málaskrá og í bréfabók héraðsdóms.

Í svári dómismálaráðherra var bent á að lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda um vinnslu persónuupplýsinga hjá dómstólum nema þegar þeir fara með dómsvald sitt, sbr. 4. gr. laganna. Persónuvernd hafi komist að þeirri niðurstöðu að birting dóma á internetinu feli ekki í sér dómsathöfn, enda lúti slíkar ákvarðanir ekki að efni dóma heldur afmarkist við hvaða upplýsingar skuli birtar á internetinu. Birting dóma og úrskurða feli þar af leiðandi í sér meðferð persónuupplýsinga sem falli undir valdsvið Persónuverndar að hafa eftirlit með.

Í júní 2019 var til meðferðar á Alþingi tillaga um breytingu á 6. mgr. 7. gr. laga um dómstóla þess efnis að stofnuninni yrði falið að setja samræmdar reglur um birtingu dóma á öllum dómstigum. Umrætt frumvarp var samþykkt á Alþingi 13. júní 2019 sem lög nr. 76/2019. Drög að reglum um samræmda birtingu á öllum dómstigum voru lögð fram í stjórn dómstólasýslunnar 26. ágúst 2019. Reglur dómstólasýslunnar um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðu dómstólanna [nr. 3/2019](#) voru samþykktar í stjórn stofnunarinnar 14. október 2019 að loknum samráðsfundum með Landsrétti og Hæstarétti. Þær öðluðust þegar gildi og felldu úr gildi áður nefndar reglur nr. 3/2018 um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðum héraðsdómstólanna.

Í stefnu dómstólasýslunnar til a.m.k. næstu tveggja ára (2020–2022), sbr. 31. gr. laga um opinber fjármál, segir að stofnunin fylgi eftir nýjum reglum hennar um birtingu dóma þannig að samræmi verði í birtingu þeirra á öllum dómstigum. Stofnunin aðstoði við innleiðingu á verklagi um samræmda birtingu með upplýsingum, fræðslu og samráði við dómstjóra og forseta.

4.1.1 Birting dómsúrlausna æðri réttar og nafnleynd

Ákvæði laga um dómstóla gera ráð fyrir að allir dómar Landsréttar og Hæstaréttar séu birtir. Þá gera löggin ráð fyrir því að þeir setji formlegar reglur sem birtar eru þannig að ljóst sé eftir hverju er farið þegar viðkvæmar upplýsingar eru fjarlægðar líkt og upplýsingar um einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuni einstaklinga ellegar lögaðila, svo og upplýsingar um mikilvægustu almannahagsmuni á borð við öryggi ríkisins og varnarmál.

Landsréttur setti reglur um nafnleynd í útgáfu dóma og úrskurða réttarins í janúar 2018. Fyrirmynd reglnanna var sótt til Hæstaréttar þar sem samskonar reglur höfðu gilt. Þær féllu úr gildi þegar reglur dómstólasýslunnar nr. 3/2019 um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðu dómstólanna tóku gildi. Í reglum stofnunarinnar segir að birting dómsúrlausna skuli miða að því að varpa ljósi á starfsemi dómstólanna og tryggja aðgang að upplýsingum um réttarframkvæmdina. Hver dómstóll fyrir sig ber ábyrgð á því að birting úrlausna sé í samræmi við reglurnar. Í 3. kafla reglnanna er fjallað sérstaklega um birtingu á dómsúrlausnum æðri réttar.

Þar segir að við birtingu dómsúrlausna Landsréttar eða Hæstaréttar skuli fylgja viðeigandi dómsúrlausnir lægri réttar. Skal þá gætt að því að birting á úrlausn lægri réttar sé í samræmi við 2. kafla reglna dómstólasýslunnar þar sem fjallað er um birtingu í héraði. Í svari Landsréttar til Ríkisendurskoðunar segir jafnframt:

Að öðru leyti um birtingu dóma var og er stuðst við mótað verklag Hæstaréttar sem hefur falist í því að í kærðum saka- og einkamálum er málsaðilum kynnt dómstólasýslunni samdægurs en það ræðst svo af eðli máls hvort viðkomandi kærð sakamál hafa verið birt strax eða síðar, eftir rannsóknarhagsmunum og óskum lögreglu.

Í svarinu segir að kappkostað sé að útgáfa dóma réttarins sé í samræmi við 2. mgr. 28. gr. laga um dómstóla og reglur Landsréttar um nafnleynd í útgáfu dóma og úrskurða. Þess þekktist þó dæmi um að mannleg mistök hafi átt sér stað eftir að dómstóllinn tók til starfa í ársbyrjun 2018 þegar starfsmenn voru að öðlast reynslu og starfsemin var enn í mótun. Kappkostað sé í allri starfsemi Landsréttar að freista þess að sem fæst mistök eigi sér stað, ekki síst hvað varðar birtingu dóma er lúta að viðkvæmum persónulegum málefnum. Landsréttur og dómstólasýslan þurfa að tryggja að innleiddir séu traustir verkferlar sem koma í veg fyrir að „mannleg mistök“ sem og önnur mistök leiði til birtinga á viðkvæmum persónuupplýsingum.

Dómar Hæstaréttar hafa verið birtir á heimasíðu réttarins frá 1. janúar 1999. Í svari skrifstofustjóra Hæstaréttar til Ríkisendurskoðunar í september 2019 segir að útgáfa dóma Hæstaréttar hafi alltaf verið í samræmi við 2. mgr. 20. gr. laga um dómstóla. Ávallt hafi verið gætt að því að fella brott úr þeim upplýsingar um einkafjárhags- og viðskiptahagsmuni einstaklinga ellegar lögaðila og upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál. Það sé að sjálfsögðu matskennt hvaða upplýsingar eigi að fella brott í hverju tilviki en rétturinn hafi ávallt brugðist við réttmætum ábendingum og aðfinnslum í þeim efnum.

Reglur Hæstaréttar um útgáfu hæstaréttardóma voru samþykktar 17. desember 2002. Þær voru í gildi fram að gildistöku fyrrnefndra reglna dómstólasýslunnar nr. 3/2019 um birtingu dóma og úrskurða á vefsíðu dómstólanna. Í eldri reglunum mátti m.a. finna ákvæði um tilhögun útgáfu, nafnleynd og frestun á útgáfu dóms. Hæstiréttur setti sér einnig reglur um nafnleynd í útgáfu hæstaréttardóma sem voru samþykktar 12. mars 2014.

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að með skilvirku eftirliti sé komið í veg fyrir ósamræmi við birtingu dóma og úrskurða á milli dómstiga sem hefur sætt gagnrýni úr ýmsum áttum, þ. á m. frá lögmönnum. Á fundi Ríkisendurskoðunar með skrifstofustjóra Hæstaréttar í ágúst 2019 kom fram að dómstóllinn telur að annmarkar séu á hugmyndum dómstólasýslunnar um dómarritstjóra og breytingar á fyrirkomulagi birtingar dóma sem voru síðar samþykktar í stjórn dómstólasýslunnar í október 2019. Mikilvægt er að sátt sé um birtingu dóma og úrskurða.

4.2 Málsmeðferðartími

Leiðbeinandi reglur dómstólasýslunnar [nr. 7/2018](#) um málsmeðferðartíma hjá héraðsdómstólum tóku gildi 1. janúar 2018. Þær eru settar samkvæmt heimild í 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla. Hjá dómstólasýslunni eru í upphafi hvers árs unnar upplýsingar úr málaskrárkerfi héraðsdómstólanna um málsmeðferðartíma munnlegra fluttra einkamála og ákærumála hjá hverjum héraðsdómstól fyrir sig og þær lagðar fram á fundi stjórnar. Stofnunin hefur brugðist við ef athugasemdir hafa borist um drátt á afgreiðslu mála, m.a. vegna aukins málafjölda við héraðsdómstóla, með tilflutningi dómara milli embætta á grundvelli heimildar í 5. mgr. 30. gr. laga um dómstóla. Þá hefur málum verið úthlutað til „faranddómara“ til þess að létta álag þegar þurfa þykir í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að afgreiðsla mála dragist á langinn.

Það er hlutverk dómstjóra að fylgjast með afköstum héraðsdómstólanna og að gætt sé að reglum um málsmeðferðartíma. Árið 2019 var eins og áður segir unnið að gerð reglna um m.a. málaskrá hjá dómstólasýslunni, samhliða innleiðingu og þróun á nýju málaskrárkerfi. Stofnunin telur að þegar þeirri vinnu lýkur verði auðveldara að sinna eftirliti með málshraða bæði fyrir dómstjóra og dómstólasýsluna. Stofnunin geti þá kannað betur hvort framkvæmdin sé fullnægjandi að þessu leyti. Dómstólasýslan telur sig hafa haft ágæta yfirsýn yfir málsmeðferðartíma hjá héraðsdómstólum í eldra málaskrárkerfinu og að brugðist hafi verið við ef tilefni var til.

Samkvæmt 1. gr. reglna dómstólasýslunnar um málsmeðferðartíma einkamála skal hann að jafnaði vera innan við sex mánuðir frá þingfestingu máls til dómsuppsögu eða um 180 dagar. Ljóst er að enginn héraðsdómstólanna uppfyllti það viðmið að meðaltali á árinu 2018. Samkvæmt upplýsingum frá dómstólasýslunni var brugðist við með samtölum við dómstjóra og m.a. ráðist í sérstaka úttekt á nýtingu dómssala. Sú úttekt leiddi til betrumbóta á bókunarkerfi dómssala þannig að betri yfirsýn fékkst yfir það hvenær dómssalir væru bókaðir og þá lagði dómstólasýslan til fækkun millipinghalda.

Árið 2018 afgreiddu héraðsdómstólarnir samtals 956 munnlega flutt einkamál (sjá töflu 4.1). Málsmeðferðartími þeirra var að meðaltali 351 dagur frá þingfestingu til dómsuppsögudags. Héraðsdómur Reykjavíkur afgreiddi stærstan hluta málanna eða 622. Lengstur var málsmeðferðartíminn hjá Héraðsdómi Vesturlands, að meðaltali 549 dagar, en stystur hjá Héraðsdómi Norðurlands vestra, 204 dagar. Í árslok voru alls 692 óafgreidd einkamál hjá dómstólunum og málsmeðferðartími þeirra að meðaltali 346 dagar.

Tafla 4.1 Málsmeðferðartími munnlegra fluttra einkamála árið 2018

	HDR	HDRN	HDVL	HDVF	HDNV	HDNE	HDAL	HDSL	Samtals	Meðal afgreiðslu- dagar
<i>Fjöldi afgreiddra mála</i>	622	212	21	6	7	35	6	47	956	-
<i>Meðal afgreiðsludagar máls</i>	368	273	549	528	204	367	435	372	-	351
<i>Fjöldi óafgreiddra mála</i>	471	120	21	6	8	29	9	28	692	-
<i>Meðal afgreiðsludagar ógreiddra mála</i>	355	257	378	528	862	326	509	322	-	346

Heimild: Héraðsdómstólarnir

Árið 2018 afgreiddu héraðsdómstólarnir 1.712 ákærumál. Flest mál voru afgreidd fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur, 584 mál, og 443 hjá Héraðsdómi Reykjaness. Málshraði var að meðaltali 103 dagar og státaði Héraðsdómur Norðurlands vestra af stystum meðaltíma, 52 dögum. Óafgreidd ákærumál voru 579 í árslok 2018 (sjá töflu 4.2). Málshraði óafgreiddra mála var 121 dagar að meðaltali.

Samkvæmt 2. gr. reglna dómstólasýslunnar um málsmeðferðartíma skal málsmeðferðartími sakamála að jafnaði vera innan við þrjú mánuðir frá þingfestingu máls til dómsuppsögu. Þrjú héraðsdómstólar uppfylltu viðmið reglnanna og voru undir 90 dögum að meðaltali þegar kom að afgreiddum málum.

Ríkisendurskoðun kallaði eftir upplýsingum frá dómstólasýslunni um fjölda einstakra dómsmála sem uppfylltu viðmið reglnanna á árunum 2018–19. Dómstólasýslan gat ekki svarað því en umrædd gögn eru hluti af gagnasafni sem dómstólasýslan hefur ekki aðgang að. Stofnunin hefur einungis aðgang að meðaltalstölum. Að auki hefur ekki verið innleidd leitarvirkni í nýtt málaskrárkerfi héraðsdómstólanna/dómstólasýslunnar svo kalla megí fram umræddar upplýsingar. Dómstólasýslan lagði áherslu á í þessu sambandi að margvíslegar skýringar geta legið að baki lengd málsmeðferðartíma. Er þar á að líta að dómari hefur forræði á málinu í samráði við málsaðila og lögmennt þeirra, mál eru misumfangsmikil, gagnöflun tekur langan tíma sem og sáttaumleitanir. Viðmið um málsmeðferðartíma séu því ávallt til viðmiðunar en ekki einhlít.

Tafla 4.2 Málsmeðferðartími ákærumála 2018

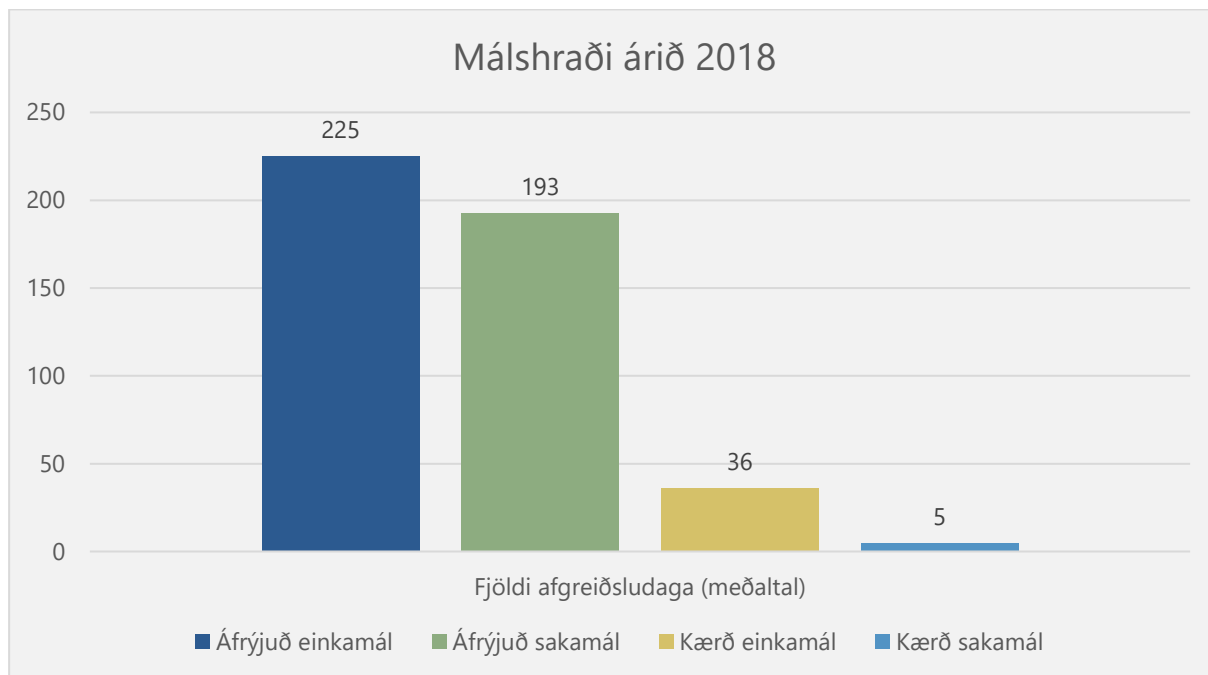
	HDR	HDRN	HDVL	HDVF	HDNV	HDNE	HDAL	HDSL	Samtals	Meðal afgreiðslu- dagar
<i>Fjöldi afgreiddra mála</i>	584	443	67	59	129	151	37	242	1.712	-
<i>Meðal afgreiðsludagar máls</i>	106	121	104	77	52	80	104	108	-	103
<i>Fjöldi óafgreiddra mála</i>	148	198	27	4	44	64	10	83	579	-
<i>Meðal afgreiðsludagar ógreiddra mála</i>	138	131	124	160	50	161	72	76	-	121

Heimild: Héraðsdómstólarnir

Ábyrgð á málsmeðferðartíma Landsréttar og Hæstaréttar hvílir hjá forsetum dómstólanna tveggja. Landsréttur fylgist með störfum dómara í samræmi við 22. gr. laga um dómstóla. Þegar dómsmálum hefur verið úthlutað í samræmi við 24. gr. laganna er því fylgt eftir að gætt sé að málshraða við úrlausn mála. Málaskrárkerfi Landsréttar er hagnýtt í þessu skyni en þar er hægt að taka út skýrslur um framvindu einstakra dómsmála í rauntíma og hvort farið er út fyrir viðmið um málshraða einstakra mála sem dómstóllinn hefur skilgreint inni í málaskrárkerfinu. Jafnframt er hægt að greina málshraða hjá einstökum dómurum og eins í einstökum málaflokkum. Þar sem dómara vinna alltaf þrír saman í það minnsta er samtímaeftirlit einnig til staðar.

Málsmeðferðartími Landsréttar árið 2018, fyrsta starfsár dómstólsins, í áfrýjuðum einkamálum var að meðaltali 225 dagar (7 mánuðir og 15 dagar). Í áfrýjuðum sakamálum var hann 193 dagar, 6 mánuðir og 13 dagar (sjá mynd 4.1). Líkt og áður segir var um fyrsta starfsár Landsréttar að ræða og því erfitt að draga ályktanir um hver sé eðlilegur og ásættanlegur málshraði.

Mynd 4.1 Málsmeðferðartími Landsréttar



Heimild: Landsréttur

Samhliða innleiðingu á nýju málaskrárkerfi Landsréttar var á árinu 2018 unnið að þjálfun nýrra starfsmanna, mótun vinnuferla og starfsreglna dómstólsins sem hafði áhrif á vinnsluhraða dómsmálanna. Dómstólasýslan telur þennan málsmeðferðartíma viðunandi einkum þegar haft er í huga að um nýjan dómstól er að ræða. Stofnunin tók jafnframt fram að þær aðstæður sem sköpuðust í réttinum 12. mars 2019 með dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Guðmundar A. Ástráðssonar gegn Íslandi, um að skipan dómara við réttinn hafi verið ólögleg, sem leiddi til þess að 4 af 15 dómurum réttarins voru ekki að störfum frá þeim tíma, höfðu áhrif í þessum efnum á árinu 2019 hið minnsta.

Landsréttur átti aðild að þeirri markmiðasetningu sem finna má í *Stefnu dómstólasýslunnar 2018–2022* sem fjallað var um í 4. kafla. Rétturinn hefur gert viðmið dómstólasýslunnar varðandi málshraða að sínum. Markmið hans um málshraða eru þó nokkuð á hvörfum eftir dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, eins og kom fram í svari Landsréttar til Ríkisendurskoðunar í september 2019:

Á þessum tímapunkti hefur ekki enn verið útkljáð hver áhrifin á rekstur dómsmála fyrir Landsrétti verða af nefndum sökum og því ekki fyrirbyggjandi forsendur til að slá því föstu að tiltekna aðgerðir eða markmið í framtíðarsýn dómstólasýslunnar séu óraunhæf.

Við meðferð áfrýjaðra mála er sá helsti munur á málsmeðferðinni í Landsrétti og Hæstarétti að munnleg sönnunarfærsla fer fram fyrir Landsrétti. Málsmeðferðin þar er af þeim sökum tímafrekari. Þrátt fyrir að dómara við Landsrétt hafi á árinu 2019 verið fleiri en voru við Hæstarétt lengst af er ólíklegt að málsmeðferðartími verði í sama horfi þar sem meðferð nokkurs fjölda áfrýjaðra mála fyrir Landsrétti er flóknari en var fyrir Hæstarétti vegna viðbótarsönnunar-

færslu með vitnaleiðslum. Auk þess koma dómaraar við Landsrétt oft beint að undirbúningi aðalmeðferða með því að halda undirbúningsþinghöld.

Hlutfall dómsmála þar sem fram fer undirbúningsþinghald er um 45% í sakamálum og 15% í einkamálum. Samkvæmt dómstólasýslunni stefnir Landsréttur að því að standast viðmið hennar um málsmeðferðartíma sem tekur mið af því að yfirleitt sé leyst úr áfrýjuðum málum innan átta mánaða frá áfrýjun. Stofnunin gat þess þó að Landsréttur hefur ekki fullt vald á málshraða í áfrýjuðum sakamálum þar sem undirbúningur þingfestingar sakamála er á hendi ríkissaksóknara án þess að skilgreind séu viðmið um tímalengd hans.

Upplýsingar um málsmeðferðartíma Hæstaréttar frá ársbyrjun 2018 liggja ekki fyrir hjá dómstólasýslunni eða dómstólunum. Að mati dómstólsins krafðist söfnun þessara upplýsinga í sér of mikla vinnu þar sem málaskrárkerfi réttarins hefur ekki þann möguleika að birta þessar upplýsingar. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar hefur dómstóllinn ekki sett reglur um málsmeðferðartíma. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að upplýsingar um málsmeðferðartíma séu til reiðu hjá Hæstarétti.

4.3 Aðgangur að upplýsingum og gögnum

Reglur dómstólasýslunnar [nr. 9/2018](#) um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólum tóku gildi 1. janúar 2018. Þær voru settar samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla og eiga við um þá sem ekki eru aðilar að því dómsmáli sem beiðni tekur til. Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá dómstólasýslunni um hvernig afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum og gögnum er háttað, hvort fylgst sé með framkvæmd reglnanna og hvort samræmis sé ávallt gætt á milli héraðsdómstólanna. Í svari dómstólasýslunnar kom fram að gert sé ráð fyrir að beiðni um afhendingu sé skráð í málaskrá embætta héraðsdómstólanna. Ef álitæfni koma upp af því tilefni hafa dómstólar haft samráð sín í milli um afgreiðslu erinda.

Samkvæmt reglunum skulu héraðsdómstólarnir ekki veita upplýsingar um einstök mál umfram það sem mælt er fyrir um í reglunum. Það gildir um hvers kyns upplýsingar úr málaskrá viðkomandi dómstóls, þar á meðal um það hvort tilteknir einstaklingar eða lögaðilar eigi að hafa átt aðild að dómsmáli.

Stjórn dómstólasýslunnar samþykkti í maí 2018 bindandi reglur [nr. 15/2018](#) um afhendingu og færslu hljóð- og myndskráa frá héraðsdómstólunum. Þær voru settar samkvæmt áðurnefndri heimild í 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um dómstóla. Reglurnar gilda um afhendingu og aðgang ákærvaldsins, verjenda, lögmannna málsaðila í einkamálum og aðila sjálfra að hljóð- og myndskráum á grundvelli 4. mgr. 16. gr. og 2. mgr. 202. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, og 3. mgr. 14. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þá gilda verklagsreglurnar einnig um tilfærslu hljóð- og myndskráa á milli dómstiga. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hafa starfsmenn héraðsdómstólanna og Landsréttar leitað aðstoðar starfsmanna dómstólasýslunnar varðandi álitæfni sem risið hafa við framkvæmd reglnanna. Þá hefur framkvæmd þeirra verið rædd á reglubundnum fundum stjórnar stofnunarinnar með dómstjórum og öðrum stjórnendum héraðsdómstólanna.

Hljóð- og myndupptökukerfi voru sett upp í öllum dómsölum á árinu 2018 í kjölfar breytinga á ákvæðum laga um meðferð sakamála og laga um meðferð einkamála. Lögin kveða á um að það sem fram kemur í munnlegum sönnunarfærslum skuli tekið upp í hljóði og mynd. Við áfrýjun máls til Landsréttar eru hljóð- og myndupptökur afhentar sem hluti málgagna fyrir réttinum.

Í svari dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Jóni Þór Ólafssyni, alþingismanni á 149. löggjafarþingi, um vernd persónuupplýsinga hjá dómstólum, kom fram að þegar um er að ræða persónuupplýsingar sem kunna að falla undir gildissvið laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, er öryggi gagna í pappíriformi m.a. tryggt með aðgangsstýringum á vinnurými starfsmanna. Eftir að vinnslu máls er lokið er gengið frá því í samræmi við leiðbeiningar Þjóðskjalasafns Íslands og gögnin færð í aðgangsstýrðar skjalageymslur. Verkferlar eru fyrir hendi sem taka mið af reglum Þjóðskjalasafns og skjalastefnu dómstólaráðs frá árinu 2012. Þá stóð yfir endurskoðun og samræming verkferla á milli héraðstómstólanna til þess að tryggja öryggi gagna á pappíriformi, þ.m.t. þegar um er að ræða upplýsingar sem kunna að falla undir gildissvið persónuverndarlaga.

5 Rekstur og mannauður dómstólanna

Yfirstjórn Landsréttar og Hæstaréttar er í höndum forseta dómstólanna og bera þeir ábyrgð á rekstri og fjárreiðum. Forsetar stýra þeirri starfsemi sem ekki er hluti af meðferð máls fyrir dómi, sbr. 2. mgr. 14. gr. og 2. mgr. 22. gr. laga um dómstóla. Skrifstofustjórar Hæstaréttar og Landsréttar stýra daglegum rekstri eftir nánari ákvörðun forseta og í umboði þeirra. Dómstjórar héraðsdómstólanna fara með stjórn síns dómstóls, bera ábyrgð á starfsemi og fara með á eigin ábyrgð fé sem dómstólasýslan leggur dómstólunum til. Forstöðumenn dómstólanna, forsetar Hæstaréttar og Landsréttar og dómstjórar, koma fram út á við í þágu þeirra og eru í fyrirsvari fyrir sérstök málefni dómstólanna. Dómstjórar fara að öðru leyti með höndum þau verkefni sem dómstólasýslan kann að fela þeim sérstaklega hverju sinni, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um dómstóla.

5.1 Héraðsdómstólarnir

Dómstólar í héraði eru átta og eru heiti þeirra og umdæmi lögbundin, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um dómstóla. Sama gildir um fjölda héraðsdómara. Þeir eru 42 að tölu og skipaðir ótímabundið í embætti af dómsmálaráðherra. Launakostnaður dómara og húsnæðiskostnaður er því fastákveðinn rekstrarliður hvers embættis fyrir sig. Annar rekstrarkostnaður er að stærstum hluta launakostnaður annarra starfsmanna.

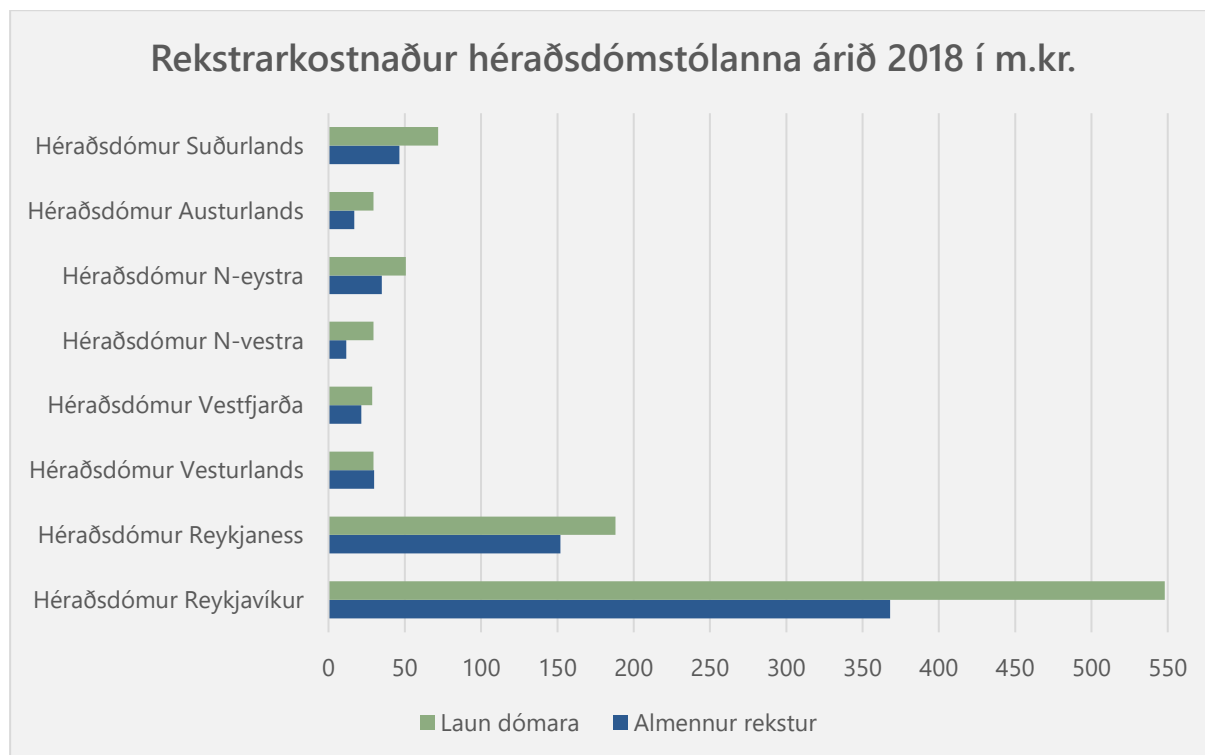
Dómstólasýslan fundar í upphafi árs með dómstjórum héraðsdómstólanna þar sem rekstrarstaða hvers dómstóls er til umræðu ásamt fjármálaáætlun komandi ára. Dómstjórar gera þá grein fyrir fjárfestingarþörf og sýn þeirra á rekstur embættanna á komandi árum með tilliti til mannafla og annarra rekstrarútgjalda. Á grundvelli þeirra upplýsinga og rekstrarstöðu dómstólanna eru unnin drög að fjármálaáætlun. Sú áætlun er, ásamt fjármálaáætlunum Landsréttar og Hæstaréttar, kynnt dómsmálaráðuneyti í síðasta lagi í marsmánuði ár hvert. Rekstraráætlun komandi árs er svo unnin með dómstjórum í kjölfar framlagningar fjárlagafrumvarps. Dómstólasýslan getur jafnframt að eigin frumkvæði tekið upp mál sem varða stjórnunarstörf forstöðumanns, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga um dómstóla. Frá ársbyrjun 2018 hefur stofnunin tekið upp eitt mál sem varðar ófullnægjandi stjórnun við einn héraðsdómstól og gripið til viðeigandi úrræða.

Tafla 5.1 Rekstur 06-210 Héraðsdómstólar 2018-19

Í m.kr.	2018	2019
Tekjur	1.688,6	1.765,0
Rekstrarframlög	1.681,9	1.758,7
Framlag til afskrifta	6,0	6,3
Sértekjur	0,8	0
Gjöld	1.650,1	1.793,2
Laun	1.433,7	1.530,7
Aðkeypt þjónusta	43,7	35,1
Húsnæði	139,1	190,1
Önnur gjöld	33,6	37,3
Rekstrarafkoma	38,5	-28,2

Heimild: Askur, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Rekstrarframlög til héraðsdómstólanna átta á árinu 2018 námu 1.681,9 m.kr. og heildartekjur þeirra 1.688,6 (sjá töflu 5.1). Rekstrarútgjöld námu 1.650,1 m.kr. Launakostnaður nam 1.433,7 m.kr. eða um 86,9% af rekstrarútgjöldum. Rekstrarafgangur nam 38,5 m.kr. Framlög lækkuðu úr 1.815,0 m.kr. árið 2017 þegar heildargjöld dómstólanna námu 1.815,8 m.kr. Launakostnaður var þá 1.591,1 m.kr. eða 87,6% af útgjöldum. Árið 2019 voru dómstólarnir reknir með 28,2 m.kr. halla.

Mynd 5.1 Laun dómara og almennur rekstur héraðsdómstólanna

Heimild: Dómstólasýslan

5.1.1 Mannauður

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga um dómstóla skipar dómstólasýslan dómstjóra við hvern héraðsdómstól en dómstjórar ráða aðra starfsmenn en héraðsdómara, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um dómstóla. Samkvæmt 1. mgr. 32. gr. má ráða lögfræðinga til aðstoðar dómurum.

Hjá Héraðsdómi Reykjavíkur störfuðu 25 héraðsdómarar á árinu 2018, þar af einn sem gegndi embætti dómstjóra og einn faranddómari, samtals 26 ársverk (sjá töflu 5.2). Auk þess störfuðu sjö aðstoðarmenn í sex og hálfu ársverki, 12 dómritarar í jafnmörgum ársverkum, tveir dómverðir í tveimur ársverkum, tveir rekstrar- og mannauðsstjórar, samtals 1,3 ársverk. Einn verkefnastjóri var að störfum í einu ársverki, einn móttökuritari í einu ársverki og tveir prófarkalesarar í samtals einu ársverki. Árið 2019 fækkaði starfsmönnum dómstólsins, að dómurum meðtöldum, í 51 og skráð ársverk voru 49.

Tafla 5.2 Fjöldi starfsmanna héraðsdómstólanna árið 2018

	Dómarar	Aðstoðarmenn	Aðrir starfsmenn
Héraðsdómur Reykjavíkur	25	7	20
Héraðsdómur Reykjaness	8	3	7
Héraðsdómur Vesturlands	1	1	1
Héraðsdómur Vestfjarða	1	0	1
Héraðsdómur N-vestra	1	0	1
Héraðsdómur N-eystra	2	1	3
Héraðsdómur Austurlands	1	0	1
Héraðsdómur Suðurlands	3	1	2
Samtals	42	13	36
Ársverk	42,5	12	31,8

Heimild: Dómstólasýslan

Dómarar við Héraðsdóm Reykjaness voru átta á árinu 2018 og sinntu jafnmörgum ársverkum. Í þeim hópi gegndi einn dómari embætti dómstjóra og einn var faranddómari. Auk þeirra störfuðu við dómstólinn þrjú aðstoðarmenn dómara, einn skrifstofustjóri, þrjú dómritarar, einn bókarari, einn móttökuritari og prófarkalesari í hálfu stöðugildi sem sinnti jafnframt störfum fyrir aðra héraðsdómstóla. Þessir starfsmenn unnu 8,5 ársverk. Sami fjöldi almennra starfsmanna starfaði hjá dómstólum árið 2019 en ársverkum fækkaði um 0,5.

Við Héraðsdóm Vesturlands starfaði einn héraðsdómari á árunum 2018-19. Auk hans voru fastráðnir einn aðstoðarmaður dómara og einn dómritari í tveimur ársverkum. Einn héraðsdómari starfaði við Héraðsdóm Vestfjarða sem jafnframt var faranddómari. Þar starfaði jafnframt einn dómritari í einu ársverki.

Einn héraðsdómari starfaði við Héraðsdóm Norðurlands vestra og einn dómritari í einu ársverki. Tveir héraðsdómarar voru við störf hjá Héraðsdómi Norðurlands eystra. Auk þess kom lögfræður aðstoðarmaður til starfa 1. júní 2018. Þrjú sinntu störfum dómritara sem nam tveimur ársverkum. Við Héraðsdóm Austurlands starfaði einn héraðsdómari og einn dómritari. Um tvö

ársverk var að ræða. Árið 2019 voru starfsmenn orðnir þrír en skráð ársverk enn einungis tvö. Þrír héraðsdómarar voru við störf hjá Héraðsdómi Suðurlands árin 2018 og 2019 í 2,5 ársverkum. Jafnframt var þar einn aðstoðarmaður dómara og tveir dómritarar, samtals þrjú ársverk, auk ræstingarstarfsmanns í hlutastarfi. Ársverk voru 6,3.

Hjá héraðsdómstólunum voru 26 karlar og 16 konur dómarar árið 2018. Ári síðar voru 24 karlar og 17 konur dómarar. Fjórir karlar og 9 konur voru aðstoðarmenn dómara árin 2018-19. Þá voru konur um 9 af hverjum 10 almennum starfsmönnum héraðsdómstólanna.

5.2 Samræmd framkvæmd og sameining dómstóla

Ríkisendurskoðun er sammála þeirri niðurstöðu dómstólasýslunnar að ágætlega hafi tekist að samræma framkvæmd stjórnarsýsluverkefna við héraðsdómstólana, sbr. 6. tölul. 8. gr. laga um dómstóla. Útlit er fyrir að málaskrárkerfi Landsréttar og héraðsdómstólanna muni auka enn frekar samræmda framkvæmd við vinnslu dómsmála. Þó er ljóst að stofnunin getur náð betri árangri í þessum efnum eins og fjallað var um í köflum 3 og 4. Að mati dómstólasýslunnar er sameining héraðsdómstóla skilvirkasta og árangursríkasta leiðin að aukinni samræmingu innan dómskerfisins. Þannig megi auka hagkvæmni með meiri samvinnu og samlegð en að óbreyttu er ekki talin þörf á fjölgun starfsmanna héraðsdómstólanna.

5.2.1 Sameining héraðsdómstóla

Í svari dómstólasýslunnar til Ríkisendurskoðunar var rakið hvernig sameining héraðsdómstóla hefur verið rædd reglulega annars vegar á fundum dómstólaráðs og síðar hjá stjórn dómstólasýslunnar. Frumvarp þáverandi dómsmála- og mannréttindamálaráðherra (nú dómsmálaráðherra) um breytingu á dómstólalögum (þskj. [104](#)) var lagt fram á haustþingi 2009. Það fól í sér sameiningu héraðsdómstólanna þannig að einn héraðsdómstóll yrði starfandi í stað átta. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en í athugasemdum dómstólaráðs sama ár kom m.a. fram að hagræði af sameiningu fælist aðallega í lækkun stjórnunarkostnaðar. Dómstólasýslan tekur undir þau sjónarmið sem fram komu í umsögn dómstólaráðs við frumvarpið:

Dómstólasýslan vill auk þess benda á það stjórnunarlega hagræði sem næðist ef um eina stofnun væri að ræða í stað átta eins og kveðið er á um í lögum um dómstóla. Ef um einn dómstól væri að ræða væri einfaldara að jafna álag á dómara héraðsdómstólanna og liðka fyrir um afleysingar í leyfum dómara og annarra starfsmanna.

Dómstólasýslan nefndi að stofnunin beitti sér fyrir því að starfsstöð eins dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur yrði flutt til Héraðsdóms Reykjaness til að létta álag á dómstólnum. Ekki hefði þurft að grípa til slíkra ráðstafana ef um einn dómstól hefði verið að ræða og málum væri einfaldlega úthlutað jafnt milli héraðsdómara. Af átta héraðsdómstólaembættum eru fjögur einmennings embætti, þ.e. við Héraðsdóm Vestfjarða, Héraðsdóm Norðurlands vestra og Héraðsdóm Austurlands, auk Héraðsdóms Vesturlands þar sem auk héraðsdómara og ritara er starfandi einn aðstoðarmaður. Dómstólasýslan telur að auknar líkur séu á hagsmunaárekstrum og vanhæfi dómara í smærri byggðalögum þar sem einmenningar hafa starfað árum saman. Þá séu störf þeirra þess eðlis að starf við einmenningsdómstól til lengri tíma sé ekki æskilegt. Við þær aðstæður verði ekki komið við með sama móti gagnkvæmri faglegri ráðgjöf sem aðrir dómarar njóti:

Sameining héraðsdómstóla gæti þannig verið liður í að efla dómstólana og auka traust til þeirra þar sem ásýnd starfseminnar væri önnur. Aukin rafræn vinnsla mála og nýting fjárfundarbúnaðar við skýrslutökur mun enn frekar liðka fyrir varðandi möguleikann um sameiningu eða fækkun embætta. Dómstólasýslan tekur fram að hún telur mikið sóknarfæri felast í því að sameina héraðsdómstólana og helst að þeir myndi eina stofnun.

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

Í drögum að stefnumiðaðri áætlun dómstólasýslunnar 2020–2022, sbr. 31. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, má lesa markmið stofnunarinnar um að Héraðsdómur Reykjavíkur og Héraðsdómur Reykjaness verði sameinaðir í Héraðsdóm höfuðborgarsvæðisins. Þar segir að fá rök standi til þess að halda rekstri þessara tveggja dómstóla óbreyttum til lengri tíma litið. Langtíma leigusamningur Héraðsdóms Reykjaness rennur út 1. janúar 2026 og fyrir liggja áform um hönnun framtíðarhúsnæðis fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur. Sameining þessara tveggja dómstóla muni því fela í sér hagræðingu í rekstri.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir sjónarmiðum dómstjóra héraðsdómstólana til þeirra breytinga sem gerðar voru þegar stjórnslu dómstólana var færð til dómstólasýslunnar og um kosti og galla þess að sameina héraðsdómstóla landsins í einn dómstól. Dómstjórnarnir voru sammála um að almennt hafi gengið vel hjá hinni nýju stofnun og að breytingin hafi verið til góða fyrir stjórnslu dómstólana. Skiptar skoðanir voru á því hvort sameina eigi héraðsdómstólana í einn. Í svari eins dómstjórans voru tiltekin ýmis rök fyrir fækkun dómstólana úr átta í fimm. Af þeim má nefna þróun búsetu innan umdæma minnstu héraðsdómstólana, málafjölda, breytingar sem þegar hafa orðið á umdæmis-mörkum einstakra dómstóla og hvar íbúar einstakra landshluta sækja helst þjónustu sína. Ekki verður hér fjallað nánar um þessa tillögu að nýrri skipan dómstólana eða þau rök sem þar eru lögð fram.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að leitað verði allra leiða til að auka vægi sameiginlegrar stjórnslu dómstólana. Skoða þarf hvort lækka megi rekstrarkostnað dómstólana með því að starfrækja fleiri héraðsdómstóla í sameiginlegu húsnæði og sameina stoðþjónustu, s.s. prófarkalestur.

5.3 Landsréttur

Landsréttur er áfrýjunardómstóll og hefur aðsetur í Reykjavík. Í V. kafla laga um dómstóla segir að þar eigi sæti 15 dómáramar sem forseti Íslands skipar ótímabundið samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra. Þar er jafnframt fjallað um hæfisskilyrði dómara við Landsrétt. Landsréttar-dómáramar kjósa sér forseta til fimm ára í senn og varaforseta til sama tíma. Samkvæmt 2. mgr.

22. gr. laganna fer forseti með yfirstjórn dómstólsins og ber ábyrgð á rekstri hans og fjárreiðum með þeim takmörkunum sem leiðir af öðrum ákvæðum laga. Forseti stýrir m.a. þeirri starfsemi Landsréttar sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi og skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna. Þá ber honum að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna.

Forseti Landsréttar skipar dómstólnum skrifstofustjóra til fimm ára í senn samkvæmt ákvörðun Landsréttardómara, sbr. 23. gr. laganna. Skrifstofustjóri stýrir daglegum rekstri dómstólsins eftir nánari ákvörðun forseta og í umboði hans, auk þess að gegna öðrum störfum sem forseti kann að mæla fyrir um.

Fyrsta starfsár Landsréttar einkenndist af mótun á nýrri starfsemi frá grunni. Sú vinna stóð enn yfir á árinu 2019 þegar úttekt Ríkisendurskoðunar stóð yfir. Forseti hóf störf í ágúst 2017 og skrifstofustjóri í október sama ár. Enginn annar starfsmaður hóf störf fyrr en í ársbyrjun 2018. Byggja þurfti allt verklag og starfsemi dómstólsins upp frá grunni á sama tíma og Landsréttur sinnti lög- bundnu hlutverki sínu, að dæma í áfrýjuðum og kærðum dómsmálum.

Forstöðumenn Landsréttar sinna starfsmannamálum og þ. á m. greiningu á mannaflapörf dómstólsins hvað aðra en dómara snertir og þá kostnaðargreiningu sem sú greining leiðir til. Þeir skipuleggja verkferla með það fyrir augum að hámarka hagkvæmni í hagnýtingu á mannafla, t.d. að löglærðir starfsmenn sinni sem minnst verkefnum sem almennir starfsmenn geta leyst af hendi. Jafnframt má nefna gerð starfs- og hæfnislýsinga fyrir hvert starf og röðun starfsmanna sem taka laun samkvæmt kjarasamningi í launaflokka.

Ýmis stjórnsýsluverkefni Landsréttar heyra bæði undir forstöðumenn dómstólsins og dómstólasýsluna. Í svari Landsréttar til Ríkisendurskoðunar var bent á að starfsmenn stofnunarinnar eru fáir og eiga í nánú samstarfi við starfsmenn dómstólsins um sameiginleg málefni. Af þeim sökum hefðu trúlega verið myndaðir starfshópar þvert á dómstóla í samráðs- og hagkvæmni- skyni. Skrifstofustjóri Landsréttar á sæti í stýrihópi með framkvæmdastjóra og verkefnastjóra dómstólasýslunnar hvað varðar tæknileg málefni; málaskrárkerfi, rekstur hugbúnaðarkerfis og vefsíður dómstólanna. Þá hafa dómamarar tekið þátt í vinnu við að móta áður nefndar reglur dómstólasýslunnar, t.d. er viðkemur nafnleynd við birtingu dóma. Landsréttur nefndi einnig að oft eru haldnir vinnufundir starfsmanna Landsréttar með starfsmönnum dómstólasýslunnar. Á þessum fundum hafi sem dæmi verið rætt um þróun og innleiðingu úrbóta á málaskrárkerfi dómstólanna. Forseti Landsréttar á jafnframt sæti í stjórn dómstólasýslunnar, eins og kom fram í kafla 3.1, og stefnumótunarvinna og greining á framtíðarsýn dómstólanna er því unnin með aðild Landsréttar. Í svari Landsréttar segir;

Sökum þessa viðtæka samráðs og samstarfs er svolítið erfitt að slá því nákvæmlega föstu hvaða stjórnsýsluverkefni heyra formlega bæði undir forstöðumenn Landsréttar og dómstólasýsluna. Í raun sýnist samráðið hafa leitt til þess að frekar fleiri en færri verkefni hafi verið unnin sameiginlega.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir afstöðu Landsréttar til þess hvort einhver tækifæri séu til umbóta í stjórnsýslu dómstólsins. Í svari Landsréttar var bent á að dómstóllinn hafði þá verið starfandi í rétt rúmlega eitt og hálf ár. Allir verkferlar væru í stöðugri rýni svo sníða mætti þá sem best

að starfsemi réttarins. Stjórnsýsla Landsréttar væri þannig enn í mótun. Vegna þess stutta tíma sem liðinn var væru litlar forsendur til að tala um umbótataækifæri.

5.3.1 Framlög ríkissjóðs og mannauður

Þegar Landsréttur hóf starfsemi 1. janúar 2018 lá fyrir fjárveiting úr ríkissjóði vegna rekstrarársins 2018 sem dómsmálaráðuneyti hafði byggt á spá um hvernig rekstri dómstólsins myndi reiða af á fyrsta starfsári. Í mars 2018 var þessi fjárveiting rýnd af hálfu Landsréttar í tilefni af gerð fjármálaáætlunar dómstólsins. Haustið 2018 voru reynslutölur fyrstu sex mánaða í starfsemi dómstólsins rýndar og spáð fyrir um þróun síðari helmingis ársins með hliðsjón af þeim og þekkingu á því sem fram undan var í rekstrinum. Eðli máls samkvæmt var ekki til að dreifa samanburði milli ára. Landsréttur naut þar aðstoðar greiningarsérfræðinga á vegum ráðgjafarfyrtækisins Expectus sem fengnir voru til starfans fyrir milligöngu dómstólasýslunnar.

Rekstrarframlög til Landsréttar á árinu 2018 námu 636,0 m.kr. og rekstrarútgjöld 701,7 m.kr. Launakostnaður réttarins nam 531,7 m.kr. eða um 76% af heildargjöldum. Rekstrarafkoma Landsréttar var neikvæð um 53,2 m.kr. Framlög hækkðu úr 125,8 m.kr. árið 2017 þegar starfsemi dómstólsins var líkt og áður segir ekki hafin. Heildargjöld Landsréttar námu þá 88,3 m.kr.

Tafla 5.3 Rekstur 06-205 Landsréttur 2018-19

Í m.kr.	2018	2019
Tekjur	648,5	740,6
Rekstrarframlög	636,0	725,8
Framlag til afskrifta	11,1	12,5
Sértekjur	1,4	2,3
Gjöld	701,7	726,9
Laun	531,7	632,4
Aðkeypt þjónusta	77,4	11,6
Húsnæði	63,8	57,0
Önnur gjöld	28,8	25,9
Rekstrarafkoma	-53,2	13,7

Heimild: Askur, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Við gildistöku laga um dómstóla 1. janúar 2018 hafði þegar verið skipað í embætti 15 dómara við réttinn. Á árinu 2018 störfuðu 16 aðrir starfsmenn hjá Landsrétti (sjá töflu 5.4). Dómstóllinn réð aðstoðarmenn dómara og skrifstofumenn í áföngum á árinu 2018 eftir því sem mál bárust honum.

Tafla 5.4 Fjöldi starfsmanna Landsréttar 2018-19

	2018	2019
Dómarar	15	15
Aðstoðarmenn	8	8
Aðrir starfsmenn	8	7
Samtals	31	30
Ársverk	25,4	31,4

Heimild: Landsréttur og dómstólasýslan

Árin 2018-19 voru átta dómarar karlar en sjö konur. Fimm konur voru aðstoðarmenn dómara og þrír karlar 2018 en árið á eftir voru kynjahlutföll jöfn. Í hópi annarra starfsmanna voru fjórir karlar og jafnmargar konur.

Dómarar eru á lögakveðnum föstum kjörum og eru launakjör þeirra ekki háð viðveru á vinnustað eða vinnustundafjölda. Laun og starfskjör skrifstofustjóra Landsréttar eru ákveðin af stjórn dómstólasýslunnar. Laun skrifstofustjóra eru fastákveðin og því ekki háð viðveru á vinnustað eða vinnustundafjölda. Kjör löglærðra aðstoðarmanna dómara eru ákveðin af forseta Landsréttar og eru eins og laun dómara fastákveðin. Eftirlit með viðveru og frammistöðu þeirra er með sambærilegum hætti og hjá dómurum enda málum úthlutað á aðstoðarmenn á sama tíma og þeim er úthlutað á dómara. Einn aðstoðarmaður ber þannig ábyrgð með Landsréttardómurum á málshraða í hverju máli fyrir sig.

Laun almennra starfsmanna eru ákveðin í samræmi við viðeigandi kjarasamninga. Verkefni prófarkalesara eru beintengd úrvinnslu dómsmála og alfarið háð dómsúrlausnum og því felst óbeint eftirlit með störfum prófarkalesara í framvindu dómsmála. Engin skráning er á vinnustundum starfsmanna dómstólsins með stimpilklukku eða öðru. Í svari Landsréttar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar varðandi þetta fyrirkomulag segir:

Almennir starfsmenn og dómverðir eru allir bundnir viðveru á opnunartíma dómstólsins og því blasir við ef einhvern vantar á svona fámennan vinnustað. Allir almennir starfsmenn og aðstoðarmenn dómara eru háðir eftirliti skrifstofustjóra og ber að tilkynna forföll, frí og aðrar frátafir beint til skrifstofustjóra.

5.3.2 Málaskrá og önnur mál

Í aðdraganda þess að Landsréttur tók til starfa efndi dómsmálaráðuneyti til útboðs og óskaði eftir tilboðum í nýtt málaskrárkerfi dómstólsins. Í kjölfar útboðsins var samið við upplýsingatæknifyrirtæki um gerð kerfisins. Unnið var að útfærslu þess af vinnuhópi á vegum Landsréttar en undir stjórn dómstólasýslunnar í október og nóvember 2017. Kerfið var afhent til notkunar í byrjun desember sama ár. Þar sem starfsemi Landsréttar var þá ekki hafin var unnið áfram að þróun kerfisins og eftir að starfsemin hófst í ársbyrjun 2018. Þessi vinna fór fram allt fram á mitt ár 2018. Á haustmánuðum 2019 var unnið að samþættingu kerfisins við nýtt málaskrárkerfi héraðsdómstólanna sem eins og áður segir var tekið í notkun í september 2019.

Landsréttur telur málaskrárkerfi dómstólsins hafa reynst vel til að halda utan um dómsmál réttarins, bæði grundvallarskráningu og svo vinnslu mála eftir því sem þeim vindur fram. Tæknilega bjóði kerfið upp á að þau séu unnin rafrænt frá upphafi til enda þótt ekki séu enn forsendur til staðar til slíks vinnulags. Þá var samstarf Landsréttar og verkefnastjóra dómstólasýslunnar, um tæknileg málefni, og aðra starfsmenn stofnunarinnar varðandi upplýsinga- og tæknimál dómstólsins að sögn Landsréttar með ágætum. Landsréttur mótaði jafnframt í janúar 2018 verklagsreglur um þingbækur, dómabækur, atkvæðabækur og málaskrár, sbr. 1. mgr. 28. gr. laga um dómstóla. Þær taka annars vegar mið af þeim tæknilausnum sem málaskrárkerfi dómstólanna býður upp á og hins vegar þeirri fyrirmynd sem sækja má til verklags Hæstaréttar.

5.4 Hæstiréttur

Hæstiréttur, æðsti dómstóll landsins, var stofnaður með lögum nr. 22/1919 og tók formlega til starfa í ársbyrjun 1920. Frá stofnun hans og til ársloka 2017 gegndi dómstóllinn tvíþættu hlutverki; annars vegar sem áfrýjunardómstóll og hins vegar sem fordæmisgefandi dómstóll. Samkvæmt 13. gr. laga um dómstóla eiga sjö dómáramar sæti í Hæstarétti sem forseti Íslands skipar ótímabundið samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra. Í árslok 2018 voru þeir átta talsins en þá stóð til að þeim myndi fækka í sjö þegar næsti dómari léti af embætti í samræmi við áður nefnt ákvæði sem tók gildi 1. janúar 2018. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði með lögum um dómstóla varð stöðu þeirra sem þegar voru skipaðir í embætti dómara við gildistöku laganna ekki raskað. Á árinu 2018 voru tveir hæstaréttardómáramar í námsleyfi í samtals 10 mánuði.

Í 14. gr. laga um dómstóla segir að hæstaréttardómáramar kjósi sér forseta til fimm ára í senn og varaforseta til sama tíma. Forseti fer með yfirstjórn Hæstaréttar og ber ábyrgð á rekstri og fjárreiðum með þeim takmörkunum sem leiða af öðrum ákvæðum laga. Forseti stýrir meðal annars þeirri starfsemi dómstólsins sem er ekki hluti af meðferð máls fyrir dómi og skiptir verkum milli dómara og annarra starfsmanna. Honum ber að fylgjast með störfum dómara og annarra starfsmanna og annast samskipti við dómstólasýsluna um þau málefni sem undir stofnunina heyra.

Samkvæmt 15. gr. laganna skipar forseti Hæstarétti skrifstofustjóra til fimm ára í senn samkvæmt ákvörðun dómenda. Skrifstofustjóri stýrir daglegum rekstri dómstólsins eftir nánari ákvörðun forseta og í umboði hans, auk þess að gegna öðrum störfum sem forseti kann að mæla fyrir um. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. ræður forseti til Hæstaréttar lögfræðimenntaða aðstoðarmenn og aðra starfsmenn og ákveður verk svið þeirra og stöðu.

Tafla 5.5 Fjöldi starfsmanna Hæstaréttar árin 2018-19

	2018	2019
Dómarar	8	8
Aðstoðarmenn	6	5
Aðrir starfsmenn	7	6
Samtals	21	19
Ársverk	17,5	15,2

Heimild: Hæstiréttur og dómstólasýslan

Alls var 21 starfsmaður á launaskrá Hæstaréttar árið 2018 að dómurum meðtöldum (sjá töflu 5.5). Í hópi dómara voru sjö karlar og ein kona. Fjórar konur og tveir karlmenn gegndu störfum aðstoðarmanna dómara (4,6 ársverk). Þrír ritarar, allt konur, unnu hjá dómstólnum en einungis einn í fullu starfi allt árið (alls 1,5 ársverk). Einn dómvörður var í fullu starfi og annar í hálfu starfi til byrjun nóvembermánaðar. Þeir unnu 1,4 ársverk en báðir dómverðir voru karlar. Að lokum var einn upplýsinga- og bókasafnsfræðingur, kona í fullu starfi, og skrifstofustjóri Hæstaréttar, karlmaður, á launaskrá dómstólsins. Viðvera og afköst annarra starfsmanna en dómara heyrir undir skrifstofustjórnann.

Árið 2019 voru 19 manns á launaskrá dómstólsins samanborett við 21 árið áður. Þá voru sjö karlar dómara en ein kona. Aðstoðarmenn dómara voru fimm, tveir karlmenn og þrjár konur. Aðrir starfsmenn voru sex og jöfn kynjaskipting var í þeim hópi.

Tafla 5.6 Rekstur 06-201 Hæstiréttur 2018-19

Í m.kr.	2018	2019
Tekjur	183,5	242,0
Rekstrarframlög	181,9	241,4
Framlag til afskrifta	1,6	0,6
Sértekjur	0	0
Gjöld	199,9	221,6
Laun	125,7	102,4
Aðkeypt þjónusta	25,9	26,7
Húsnæði	36,6	84,7
Önnur gjöld	11,7	7,8
Rekstrarafkoma	-16,4	20,4

Heimild: Askur, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

Rekstrarframlög til Hæstaréttar (06-201) á árinu 2018 námu 181,9 m.kr. (sjá töflu 5.6) og rekstrarútgjöld 199,9 m.kr. Launakostnaður annarra starfsmanna réttarins en hæstaréttardómara nam 125,7 m.kr. eða 63% af rekstrarútgjöldum. Hæstiréttur var rekinn með 16,4 m.kr. rekstrar-tapi á árinu 2018. Laun hæstaréttardómara greiddast af fjárlagalið forsætisráðuneytis 00-401. Launakostnaður dómara nam 230,8 m.kr. árið 2018. Framlag ríkissjóðs til fjárlagaliðarins var þá 268,1 m.kr.

Tafla 5.7 Sundurliðun fjárheimilda ríkissjóðs 2016-19 í m.kr.

Í m.kr.	2016	2017	2018	2019
02.10 Hæstiréttur	415,8	445,4	451,6	487,0
06-201 Hæstiréttur	170,5	186,6	183,5	242,0
00-401 Hæstiréttur	245,3	258,8	268,1	245,0

Heimild: Askur, fjárhags og mannauðskerfi ríkisins

Að mati Hæstaréttar hefur dómstólasýslan sinnt hlutverki sínu með ágætum eins og það er skilgreint í 8. gr. laga um dómstóla. Hæstiréttur nefndi sem dæmi fræðafundi sem stofnunin hefur staðið fyrir, aðkomu hennar að endurmenntunarmálum dómara og miðlun upplýsinga milli dómstiga meðal annars með útgáfu rafræns dómstólablaðs sem fjallað var um í 4. kafla.

Hæstiréttur hefur ekki þurft að ráðast í sérstakar breytingar á upplýsinga- og tæknimálum sínum síðan dómstólasýslan tók til starfa. Aðkoma stofnunarinnar að upplýsinga- og tæknimálum dómstólsins hefur það sem af er falist í því að Hæstiréttur gekk sl. vetur inn í tilboð sem dómstólasýslan aflaði í tölvur og tölvuskjá og stóran skjá til uppsetningar í fundarherbergi. Um önnur tæknimál dómstólsins var fjallað í kafla 4.3.4.

Hæstiréttur telur að aðgerðir og markmið í *Stefnu dómstólasýslunnar 2018–2022* sem varða dómstólinn séu raunhæf og að unnt verði að ná þeim fyrir árslok 2022. Dómstóllinn hefur ekki sett formlegar reglur um þingbækur, dómabækur, atkvæðabækur og málaskrár, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um dómstóla. Í svari Hæstaréttar til Ríkisendurskoðunar í ágúst 2019 kom fram að reglur þessar byggji á fastmótuðum venjum sem myndast hafa á undanförunum áratugum. Þær hafi ekki verið færðar í letur en hafinn er undirbúningur að því.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 569-7100