

Breytingartillögur C-nefndar við texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til afgreiðslu á 15. fundi Stjórnlagaráðs 1. júlí 2011

KAFLI UM DÓMSVALDIÐ

(Kafli samþykktur í áfangaskjal á 7. ráðsfundi þann 5. maí 2011, og breytt á 9. ráðsfundi þann 19. maí 2011)

1. gr. Skipan dómstóla

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
	Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.	Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.

Skýring:

Greinin er efnislega samhljóða 59. gr. stjórnarskrárinnar, þó þannig að tekin eru af tvímæli um að lög skuli greina dómstig og fjölda dómara. (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 151)

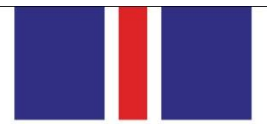
2. gr. Sjálfstæði dómstóla

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Út fer: Dómstólar mega hvorki sinna störfum sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins né má fela þeim slíkt með lögum. Inn kemur: Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.	Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.	Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólar mega hvorki sinna störfum sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins né má fela þeim slíkt með lögum.

Skýring:

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

² Grænt letur gefur til kynna breytingu eða viðbót frá fyrri tillögu.



Greinin er ný og tekin orðrétt upp úr tillögum stjórnlaganefndar. Fyrri málsliður kveður með almennum hætti á um sjálfstæði dómstóla en felur löggjafanum verulegt mat um þetta atriði. Í markmiðinu um sjálfstæði felst einnig krafa um ákveðið sjálfstæði dómstóla með tilliti til stjórnslu og fjárstjórnar þeirra. Hins vegar er ekki tekin afstaða til þess hvort þessi atriði eru falin sérstöku stjórnvaldi á vegum dómstóla eða komið fyrir með öðrum hætti.

Síðari málsliður er nánari útfærsla á hinu almenna ákvæði fyrra málsliðar og á að tryggja að dómstólar fái ekki við verkefni sem illa samrýmast dómstörfum, þ.e. verkefni sem heyra undir framkvæmdarvald. Hér er um að ræða þá reglu sem liggur til grundvallar gildandi réttarfarslöggjöf. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólar annast stjórnslu sem tengist eigin starfsemi. Ákvæðið kemur ekki heldur í veg fyrir að dómstólar sinni verkefnum sem samkvæmt venju eða eðli sínu geta hvort heldur talist til dóms- eða framkvæmdarvaldsathafna (frjáls dómsýsla), t.d. þinglýsingar og fullnustugerðir. (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 151)

3. gr. Lögsaga dómstóla

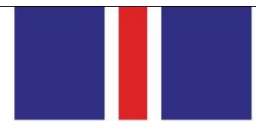
Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>samrýmist í stað standist</p> <p>Fer út: Dómstólar skera úr um lögmæti almennra kosninga.</p>	<p>Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort lög samrýmist stjórnarskrá.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmæti hennar undir dóm.</p>	<p>Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort lög standist stjórnarskrá.</p> <p>Dómstólar skera úr um lögmæti almennra kosninga.</p> <p>Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmæti hennar undir dóm.</p>

Skýring:

Greinin er byggð á tillögum stjórnlaganefndar og ákvæði í 1. og 2. mgr. eru ný. Ákvæði 1. mgr. lýsir valdheimildum dómstóla í grundvallaratriðum og veitir tryggingu fyrir því að öðrum stofnunum en dómstólum sé ekki falið að leysa úr réttarstöðu manna samkvæmt lögum, skera úr um sekt og ákveða viðurlög. Greinina ber einnig að skoða í ljósi 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til að bera mál undir dómstóla. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólum séu falin önnur verkefni en mælt er fyrir um í því, svo framarlega sem ekki er vegið að sjálfstæði þeirra, sbr. fyrrgreinda tillögu um sjálfstæði dómstóla og skýringar við hana. (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 152)

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

Ákvæði 3. mgr. svarar til ákvæðis 60. gr. stjórnarskrárinnar án efnislegra breytinga. Nefndin tók til sérstakrar skoðunar síðari málslið ákvæðisins um gildistöku stjórnvaldsákvæðana. Rætt var um hvort ákvæðið gæfi



stjórnvöldum of víðtækar heimildir í tengslum við töku stjórnvaldsákvæðana sem væru íþyngjandi fyrir borgara. Var þá einkum til skoðunar hvort sérstaklega ætti að taka fram að gildistöku íþyngjandi ákvæðana skyldi frestað kæmi til þess að borgari höfðaði mál til endurskoðunar eða ógildingar hennar. Að vel athuguðu máli var ákveðið að halda óbreyttu orðalagi einkum með hliðsjón af þeirri meginreglu sem talin er gildandi innan stjórnvöldum hvað varðar frestun gildistöku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana samanber álit Umboðsmanns Alþingis (m.a. nr. 3299/2001). (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 152)

Skýring við breytingartillögu:

Til umræðu innan nefndar var einnig að hafa inni orðalagið „dómstólar skera úr um lögmæti almennra kosninga“. Því orðalagi var ætlað að breyta því fyrirkomulagi sem lýst er í 46. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi ákveði sjálft hvort þingmenn þess séu löglega kosnir. Bent var á að úrlausn um lögmæti kosninga falli þegar undir verksvið dómstóla sbr. 3. mgr. tillögunnar um að dómstólar skeri úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Því var í staðinn ákveðið að fella brott texta 46. greinar, um það yrði þá fjallað í almennum lögum hvernig kærur vegna almennra kosninga skuli háttað. Sú leið þótti eðlilegust innan nefndar að t.d. Landskjörstjórn yrði falið að úrskurða um gildi kosninga og þeim úrskurðum mætti skjóta til dómstóla. Ekki var þó ákveðið að útfæra þá leið í stjórnarskrá.

4. gr. Hæstiréttur Íslands

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
	<p>Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.</p> <p>Þó má ákveða með lögum að sérstakur dómstóll leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvanna, þó þannig að ákvörðunum hans um refsingu verði skotið til annarra dómstóla.</p>	<p>Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.</p> <p>Þó má ákveða með lögum að sérstakur dómstóll leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvanna, þó þannig að ákvörðunum hans um refsingu verði skotið til annarra dómstóla.</p>

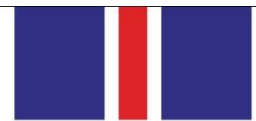
Skýring:

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

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

5. gr. Skipun dómara

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
	<p>Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti</p>	<p>Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti</p>



<p>Út fer hornklofi [].</p> <p>Út fer: án tillögu ráðherra.</p> <p>Út fer: Lögskipuð nefnd skal meta hæfi umsækjenda. Velji forseti ekki í embætti dómara einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis.</p>	<p>dómara eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.</p> <p>Forseti Íslands skipar dómara eða setur þá í embætti og veitir þeim lausn. Tryggt skal með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta dómara.</p> <p>Dómara verður ekki vikið endanlega úr embætti nema með dómi, og þá aðeins ef hann hefur glatað skilyrði til að gegna embættinu eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast.</p>	<p>dómara eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.</p> <p>[Forseti Íslands] skipar dómara eða setur þá í embætti og veitir þeim lausn [án tillögu ráðherra]. Tryggt skal með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta dómara. Lögskipuð nefnd skal meta hæfi umsækjenda. Velji forseti ekki í embætti dómara einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis.</p> <p>Dómara verður ekki vikið endanlega úr embætti nema með dómi, og þá aðeins ef hann hefur glatað skilyrði til að gegna embættinu eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast.</p>
---	---	---

Skýring:

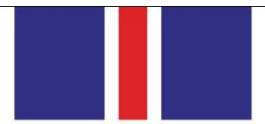
Í greininni er að finna efnisreglu um skipun dómara og byggist hún að grunni til á 61. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. mgr. er færð inn sú réttarfarsregla að dómara séu að meginstefnu skipaðir ótímabundið í embætti, en þó að víkja megi frá því með því að setja dómara í embætti um tiltekinn tíma. Ótímabundin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

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli. Gert er ráð fyrir að forseti hafi það hlutverk að skipa dómara. Í orðalaginu „málefnaleg sjónarmið“ geta til dæmis falist sjónarmið og kröfur um kynjahlutföll, fjölbreytilegan bakgrunn dómara, tiltekna sérþekkingu eða annað sem löggjafinn telur málefnalegt.

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

Skýring við breytingartillögur:

Til skoðunar var að kveða nánar um hvernig skipan dómara skyldi háttað, og tilgreina til að mynda að hæfnisnefnd skyldi meta umsóknir og forseti þyrfti samþykki þingsins til að víkja frá álitum hennar. Slíkt fyrirkomulag yrði í samræmi við nýlega breytingar á lögum um dómstóla. (Lög um breyting á lögum um dómstóla, nr. 15/1998, með síðari breytingum (skipun dómara), 2010) Hins vegar var ákveðið að stjórnarskrárfesta ekki það fyrirkomulag heldur leyfa löggjafanum hverju sinni að útfæra hvernig markmiðum um hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli best náð.



6. gr. Sjálfstæði dómara

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
	Dómarar skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.	Dómarar skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

Skýring:

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

7. gr. [...]

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Út fer fyrri 7. gr. Inn fer: 7. gr. Stjórnarskrársamræmi Þingnefnd, þriðjungur þingmanna, eða forseti Íslands, geta vísað til Hæstaréttar að dæma hvort lög, stjórnarathafnir eða athafnaleysi stjórnvalda samrýmist stjórnarskrá.	7. gr. Stjórnarskrársamræmi Þingnefnd, þriðjungur þingmanna, eða forseti Íslands, geta vísað til Hæstaréttar að dæma hvort lög, stjórnarathafnir eða athafnaleysi stjórnvalda samrýmist stjórnarskrá.	7. gr. [...] Þegar Hæstiréttur dæmir um ráðherraábyrgð eða hvort lög eða hvort athafnir eða athafnaleysi stjórnvalda samrýmast stjórnarskrá, skal hann skipaður þannig að auk sjö dómara Hæstaréttar sitji þar átta menn valdir af Alþingi. [Nánar skal kveðið á um málsmeðferð og val dómara í lögum.]

Skýring:

Þessi grein er ný og kemur inn í stað kafla um stjórnlagaráð eða Lögréttu eins og nefndin hafði áður unnið með. Greinin fjallar um að vísa megi til Hæstaréttar lögspurningum. Þeir aðilar sem tilgreindir eru í greininni, þingnefnd, þriðjungur þings eða forseti, geta farið fram á við Hæstarétt að meta stjórnskipulegt gildi laga og stjórnarathafna. Alþingi er eftirlátið að setja lög sem tækju á fyrirkomulagi slíkrar málsmeðferðar.

Skýringar við breytingartillögu:

Hér er gert ráð fyrir að falla frá sérstakri skipan Hæstaréttar í þeim tilfellum sem rétturinn dæmir um stjórnskipunarlegt gildi laga og stjórnarathafna eftir beiðni þingmanna, þingnefndar eða forseta.

Þá er gert ráð fyrir að falla frá þeirri hugmynd að Hæstiréttur verði sérskipaður í málum sem varða ráðherraábyrgð. Gert er ráð fyrir að slík mál fari fyrir almenna dómstóla eða eftir öðrum leiðum sem löggjafinn ákveður, þó þannig að endanlegt úrskurðarvald verði í höndum Hæstaréttar.

B-nefnd er falið að skoða hvort og hvernig ákærum á hendur ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra skuli fyrirkomið í stjórnarskránni.