

---

Lögfræðisvið

**Skipan dómara við Landsrätt**  
**Greining á þeim athugasemdum sem settar hafa verið fram**

Ritgerð til BS-gráðu  
Nafn nemanda: Aníta Sif Hjartardóttir  
Leiðbeinandi: Unnar Steinn Bjarndal Björnsson  
Vor 2021



**HÁSKÓLINN Á BIFRÖST**  
BIFRÖST UNIVERSITY

---

---

**Staðfesting lokaverkefni**

Til B.S. – gráðu í viðskiptalögfræði

Titill verkefnis:

**Skipan dómara við Landsrétt. Greining á þeim athugasemdum  
sem settar hafa verið fram.**

Eftir

Anítu Sif Hjartardóttur kt. 070587-2629

Lokaverkefnið hefur verið metið samkvæmt  
kröfum og reglum Háskólans á Bifröst  
og hlotið lokaeinkunnina: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Deildarforseti félagsvísinda- og lagadeildar

\_\_\_\_\_

Leiðbeinandi

---

## Lögfræðisvið

### **Skipan dómara við Landsrétt**

**Greining á þeim athugasemdum sem settar hafa verið fram.**

Ritgerð til BS-gráðu

Nafn nemanda: Aníta Sif Hjartardóttir

Leiðbeinandi: Unnar Steinn Bjarndal Björnsson

Vor 2021

---

Stimpill skóla

---

## Úrdráttur

Markmið ritgerðarinnar er að skýra fyrir lesanda þær réttarreglur sem eiga við um skipun dómara á Íslandi með sérstöku tilliti til nýs millidómstigs, Landsréttar. Fjallað verður um það hvað það er sem felst í þrískiptingu ríkisvaldsins og þeim hugmyndum settar hafa verið fram um réttarríkið.

Farið verður yfir það hvernig skipun dómara á Íslandi hefur verið háttáð og hvað það var sem varð til þess að skipun við hið nýja millidómstig, Landsrétt, fór fyrir dómstóla á Íslandi ásamt Mannréttindadómstóls Evrópu. Í lokin verða greind þau álitamál sem upp komu í kjölfar niðurstöðu dómanna.

## Abstract

The aim of the dissertation is to explain to the reader the legal rules that apply to the appointment of judges in Iceland, with special regard to Icelandic Court of Appeals.

It will be explained what constitutes a threefold division of state power, together with ideas about the rule of law, and how both are to promote legal security and trust in a democratic society. The emergence of a new intermediate court, the National Court, which began work in 2018. It will be explained how the order was handled and what led to the order going to court in Iceland as well as going to the European Court of Human Rights. The issues that arose following the verdicts and how they are likely to affect the Icelandic legal system and the public's trust in that context are analyzed.

---

## Formáli

Ritgerð þessi er til 12 ECTS eininga B.S. gráðu í viðskiptalögfræði við lagadeild Háskólans á Bifröst. Titill ritgerðarinnar er:

*Skipan dómara við Landsrétt, greining á þeim athugasemdum sem settar hafa verið fram.*

Viðfangsefni ritgerðarinnar er unni á vorönn 2021 í samvinnu við leiðbeinanda, Unnar Stein Bjarndal Björnsson. Höfundur hefur fylgt reglum og kröfum Háskólans á Bifröst við vinnslu verkefnisins.

10. maí. 2021

Aníta Sif Hjartardóttir

---

## Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	5
1. Inngangur .....	7
2. Stjórnarskrárhyggja.....	7
3. Réttarríkið .....	8
4. Þrískipting ríkisvalds .....	10
5. Dómsvaldið .....	11
6. Sjálfstæði dómstóla.....	12
7. Dómstólar á Íslandi .....	14
7.1. Héraðsdómstólar .....	14
7.2. Landsréttur .....	15
7.3. Hæstiréttur.....	15
8. Skipan dómara .....	15
8.1. Skipan dómara við Landsrétt .....	17
8.2. Dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara .....	18
8.3. Alþingi .....	20
9. Dómsmálaráðherra.....	21
9.1. Ráðherraábyrgð.....	22
9.2. Rannsóknarreglan .....	22
10. Alþjóðlegar skuldbindingar .....	22
10.1. Mannréttindasáttmáli Evrópu.....	24
10.2. Mannréttindadómstóll Evrópu .....	25
10.3. Brot á þjóðréttarskuldbindingum og ráðherranefndin.....	26
10.4. Bindandi áhrif dóma og fullnusta þeirra .....	27
11. Tilurð Landsréttarmálsins .....	27
11.1. Dómur Hæstaréttar nr. 10/2018 .....	28

---

11.2.	Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 26374/18.....	29
12.	Samantekt.....	29
13.	Lokaorð.....	31
	Heimildaskrá.....	32

---

## 1. Inngangur

Dómstigin á Íslandi urðu þrjú árið 2017 þegar við bættist Landsréttur sem nú er millistig milli héraðsdóms og Hæstaréttar Íslands. Dómsmálaráðherra, þó með aðkomu annarra anga ríkisvalds, er ætlað það hlutverk að skipa dómara á Íslandi. Í kjölfar tilkomu Landsréttar skipaði dómsmálaráðherra 15 dómara við réttinn, sem hófu störf 2017.

Í ritgerðinni verður gerð grein fyrir þeim réttarreglum sem eiga við um skipun dómara við Landsrétt og hverjir það eru sem hafa áhrif á val um dómaraefni. Í því samhengi verður gerð ítarleg grein fyrir skipun dómara við hið nýja dómstig, Landsrétt. Þá verður aðkoma dómnefndar um hæfni umsækjenda um embætti dómara<sup>1</sup> og Alþingis að skipuninni rakin. Að lokum verður fjallað um sjónarmið sem uppi eru um embættisfærslur dómsmálaráðherra, vegna skipunnar dómara við Landsrétt m.t.t. dóma Hæstaréttar og að lokum dóms Mannréttindadómstóls Evrópu.

## 2. Stjórnarskrárhyggja

Forsenda stjórnarskrárhyggju (*e. constitutionalism*) er sú að ríkisvaldið haldi þannig á réttindum manna að þeir geti treyst því að ríkið standi vörð um þau. Þeir, sem hefur verið falið að fara með ríkisvaldið, eru bundnir af þeim grundvallarlögum sem ríkið hefur staðfest. Hér er átt við stjórnarskrá, sem hefur að geyma ákvæði um stjórnskipun og valdmörk einstakra greina ríkisvalds. Tilgangur stjórnarskrárhyggju er að koma í veg fyrir að handhafar ríkisvaldsins misbeiti valdi sínu ásamt því að tryggja þegnum ríkis þau grundvallarréttindi sem stjórnarskráin kveður á um. Því má því segja að ríkisvaldið sé réttlætjanlegt, þar sem því er ætlað að tryggja hagsmuni þegnanna sjálfra. Af því, sem að ofan hefur verið rakið, leiðir að stjórnarskrárhyggja er skyld kenningum um réttarríkið (*e. the rule of law*) og þrjúgreiningu ríkisvalds. Í stjórnarskrárhyggju er gert ráð fyrir því að ríkisvaldið sé sjálft bundið af lögum. Þá er stjórnarskránni er ætlað að kveða á um valdmörk ólíkra greina ríkisvaldsins í þeim tilgangi að sporna gegn misnotkun á því valdi sem valdhöfum er falið.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hér eftir hæfisnefnd eða dómnefnd

<sup>2</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2014). *Kaflar í réttarheimspeki*. Bls. 194



### 3. Réttarríkið

Hugtakið réttarríki er notað yfir þau ríki og réttarkerfi, þar sem ríkisvaldið beitir sér í samræmi við eigin réttarreglur.<sup>3</sup> Eitt af grundvallaratriðum réttarríkis er að þeim aðilum, sem falið er að setja lög og beita þeim, er gert að bera jafnframt ábyrgð á störfum sínum í samræmi við lög.

Fræðimaðurinn John Finnis setti fram svofellda skilgreiningu á þeim einkennum réttarríkisins:

1. Lögin eru ekki afturvirk.
2. Lögin eru ekki að öðru leyti þannig að ekki sé hægt að fylgja þeim.
3. Lögin eru birt.
4. Lögin eru skýr.
5. Lögin eru í samræmi við önnur lög
6. Lögin eru nægilega stöðug til þess að borgarar geti fylgt þeim.
7. Lögin eru almenn.
8. Þeir sem hafa umboð hins opinbera til þess að setja, framfylgja og beita lögum:
  - a) bera ábyrgð á eigin starfsemi í samræmi við lög og
  - b) fylgja lögum eftir formi og efni í raun.<sup>4</sup>

Af þessu leiðir að handhöfum ríkisvaldsins má vera ljóst til hvers er ætlast af þeim í störfum sínum. Þá er starfsemi ríkisvaldsins bundin við ramma laganna. Er það jafnframt grundvallaratriði í réttarríki að stjórnvöld séu sjálf bundin af lögum.<sup>5</sup> Samkvæmt réttarríkishugmyndinni er handhöfum framkvæmdavaldsins því ekki heimilt að setja reglur sem eru andstæðar lögum. Þá verður að byggja afskipti ríkisvaldsins af málefnum borgaranna og byggja ennfremur ákvarðanir sem íþyngja þeim á lagaheimild, sbr. lögmetis- og meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar. Sú síðari er varin í 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.<sup>6</sup> Þótt það sé viðurkennt að ríkisvaldið skuli fara að lögum, veitir það eitt og sér ekki nægilega vernd. Til þess að tryggja að valdhafar fari eftir þeim reglum, sem þeim ber í störfum sínum, þurfa að vera fyrir hendi sjálfstæðir og óvilhallir dómstólar sem skera úr um embættistakmörk þeirra. Þá eiga borgarar að geta leitað úrlausna sjálfstæðra dómstóla í þeim tilfellum sem þeir telja valdhafa hafi farið út fyrir lagaheimild sína.<sup>7</sup> Sett lög og dómstólar eru því mikilvægir hlekkir í keðju réttarríkisins.

Í 61. gr. stjkskr. segir að dómstólar skuli í embættisverkum sínum fara eingöngu eftir lögum. Því hafa lög áhrif á ákvarðanir og úrlausnir dómstóla. Dómurum er ætlað að vera hlutlausir í störfum sínum. Forsenda hlutleysis er sjálfstæði. Sjálfstæði dómsvalds þýðir að við úrlausn

---

<sup>3</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2014). *Kaflar í réttarheimspeki*. Bls. 202

<sup>4</sup> John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*. (2011). Bls. 270-271

<sup>5</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2014). *Kaflar í réttarheimspeki*. Bls. 203

<sup>6</sup> Hér eftir stjórnisýslulög

<sup>7</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 50

dómsmála hafi ekkert annað en lögin haft áhrif á þá niðurstöðu sem fékkst. Lagareglur um hlutleysi og sjálfstæði dómara eiga að tryggja að rekstur dómsmála fari fram í samræmi við kröfur réttarríkisins. Þeim er með öðrum orðum ætlað að koma í veg fyrir að dómstólar leggi einstaklingsbundið mat á úrlausnarefni hvers einstaks máls.<sup>8</sup> Um sjálfstæði dómsvaldsins verður fjallað nánar síðar.

Ein af grundvallarreglum og -kröfum réttarríkis er að allir njóti jafnræðis, bæði gagnvart lögum og dómstólum. Valdhafar eru ekki undanskildir lögum, þar sem þeir eiga að fylgja þeim lögum sem þeir sjálfir setja. Þannig verður til gagnkvæmni milli valdhafa og þegna ríkisins.<sup>9</sup> Jafnræðisreglan er til þess fallin að tryggja það að valdhafar gæti samræmis við meðferð og úrlausnir mála; þ.e. að *sambærileg mál fái sambærilega úrlausn*,<sup>10</sup> sbr. 65. gr. stjkskr. og 11. gr. stjórnarsýslulaga.

Hlutverk réttarríkis er fyrst og fremst að vernda borgarana og tryggja jafnræði milli þeirra og handhafa ríkisvaldsins. Markmiðið er þannig að tryggja almennt réttaröryggi, friðhelgi einstaklinga og sátt í samfélaginu. Því er meðal annars náð með því að byggja þjóðfélagsskipan á lögum og reglum. Hlutverk dómstóla í því samhengi er að skera úr um það hvort lögum og reglum sé framfylgt. Þeim ber að leysa úr réttarágreiningu af hlutleysi, á grundvelli réttarreglna. Við slíkar aðstæður ættu þegar að geta fundið til trausts og réttaröryggis gagnvart ríkisvaldinu. Hlutverk ríkisvaldsins er á sama hátt háð því að handhafi þess starfi samkvæmt lögum við allar aðstæður. Þannig er markmiðið að girða fyrir það handhafi ríkisvaldsins geti beitt aðra þegna ofríki í krafti embættis síns. Hvort tveggja veitir einstaklingum vörn gegn ofríki, þannig að þeir geti verið öruggir um að fá réttláta málsmeðferð fyrir dómstólum þegar þeir leita réttar síns.<sup>11</sup>

Sú þróun sem hefur átt sér innan ríkisvaldsins, m.t.t. þeirra hugmynda og aðferða sem hafa verið viðhafðar, hafa leitt okkur til þess réttarkerfis sem við þekkjum og förum eftir í dag. Því kerfi er ætlað að veita ríkinu í heild sinni ákveðinn ramma til stýringar í átt að réttaröryggi, vissu og frið í ríkinu. Réttarörygginu fylgir stöðugleiki eins og hugmyndir Finnis byggja á. Það

---

<sup>8</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómsvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkin*. Bls. 469

<sup>9</sup> Sigurður Línal. (2003). *Um lög og lögfræði, grundvöllur laga-réttarheimildir*. Bls. 53

<sup>10</sup> Skúli Magnússon. (2003). *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar, fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Bls. 125

<sup>11</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómsvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkin*. Bls. 471

---

þýðir að lögin séu þess eðlis að þegar geti gengið út frá því að þeim sé ekki breytt nema í samræmi við lög og reglur. Að sama skapi þurfa þegnarnir að geta treyst því að sambærileg mál fái sambærilega niðurstöðu í dómkerfinu, þannig að jafnrétti þegnanna sé tryggt.

#### 4. Þrískipting ríkisvalds

Einveldistíminn á Íslandi hófst í kringum 1662 og leiddi það í ljós þörfina á því að dreifa valdinu á fleiri hendur einvalda sem var falið að fara með stjórnun ríkisins. Að hafa allt vald á einni hendi var einfaldlega til spillingar fallið og valdhafar misfæru með það vald sem þeim var fengið, sbr. sögulegar staðreyndir. Á þessum tíma studdist einveldið við samfélagssáttmálann. Hann fólst í því að einveldinu var falið ótakmarkað vald, gegn því að þegnum ríkis væri veittur réttur til þess að halda eignum sínum.<sup>12</sup>

Ein leið til þess að koma í veg fyrir þá misbeitingu, sem handhafar ríkisvaldsins höfðu orðið uppvísir að, var að skipta því niður og takmarka þannig vald eins handhafa með valdi annars. Sú hugmynd kom til sögunnar með kenningum franska heimspekingsins Charles-Louis de Secondat de Montesquieu um þrískiptingu ríkisvalds. Í riti Montesquieus, *Andi laganna* (fr. *De l'Esprit des lois*), sem fyrst kom út árið 1748, lýsir hann einkennum góðra stjórnarháttanna. Hann taldi að ganga mætti út frá því að þeim sem falin væru völd misfæru iðulega með þau. Til þess að viðhalda góðum stjórnarháttum taldi hann því mikilvægt að koma böndum á valdið. Það taldi hann best gert með því að dreifa völdum á fleiri hendur. Hver valdhafi skyldi vera sjálfstæður gagnvart öðrum valdhöfum. Þá taldi hann einnig mikilvægt að valdhafar hefðu eftirlit hver með öðrum.<sup>13</sup>

Kenning Montesquieus gengur út frá því að ríkisvaldinu sé skipt í þrjá hluta. Þeir eru löggjafarvald, framkvæmdavald og dómvald. Þessi skipting liggur jafnframt til grundvallar stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjskr.), sbr. 2. gr. stjskr.<sup>14</sup> Það má því segja að inntak ákvæðisins endurspegli kenningu Montesquieus um þrískiptingu ríkisvaldsins. Þar er kveðið á um að Alþingi og forseti Íslands skuli fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá fari með framkvæmdavaldið og dómendur skuli fara með dómvaldið. Ákvæðinu er með þessum hætti ætlað að tryggja valddreifingu milli valdhafa. Þannig er ætlunin að þeir tempri valdi hvers annars. Tilgangurinn er ekki að tengja

---

<sup>12</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 32-33

<sup>13</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu*. Bls. 471

<sup>14</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2004). *Kaflar í réttarheimspeki*. Bls. 212

---

valdhafa saman, heldur veita hverjum og einum aðhald og jafnvægi.<sup>15</sup> Þannig er löggjafanum til að mynda gert að takmarka dómvaldið, þar sem skipan dómvalds er eigi ákveðin nema með lögum, skv. 59. gr. stjkskr. Þá skulu dómendur einungis dæma eftir lögum, skv. 61. gr. stjkskr. Dómvaldinu er falið að takmarka löggjafar- og framkvæmdavaldið og hafa með þeim eftirlit. Dómendum er einum falið að skera úr um embættistakmörk yfirvalda skv. 60. gr. stjkskr.<sup>16</sup>

Með þessum hætti er framkvæmdavaldinu og löggjafarvaldinu gert að tempra vald hvers annars en dómvaldinu er ætlað að vera sjálfstætt í störfum sínum. Auknar kröfur hafa verið gerðar til sjálfstæðis dómstóla í störfum sínum og að það sé greint frá öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Þar er sérstaklega litið til framkvæmdavaldsins. Sú krafa er einnig til þess fallin að tryggja réttláta málsmeðferð fyrir dómstólum, sbr. 70. gr. stjkskr. og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE).<sup>17</sup>

Að skipta ríkisvaldinu niður, sbr. kenningu Montesquieus og 2 gr. stjkskr., er leið til þess að þegnar ríkisins geti borið traust til valdhafa hvern af þessum þremur greinum ríkisvaldsins fyrir sig. Gert er ráð fyrir því að valdhafar vinni störf sín af heillindum og sjálfstæði ásamt því að þeir hafi hag borgara að leiðarljósi við þau störf sem unnin eru. Segja má að kenningin um þrískiptingu ríkisvalds hafi einmitt sprottið upp í kjölfar þess óréttlætis og óvissu sem borgarar bjuggu við á tímum einveldisins.

## 5. Dómvaldið

Skilgreining á dómvaldinu kemur ekki beinlínis fram í stjórnarskránni. Í einstökum ákvæðum hennar, réttarfarslögum og lögum um dómstóla kemur þó fram hvert hlutverk dómstóla sé og má af þeim réttarheimildum sjá hvaða valdheimildir falla undir dómvaldið.<sup>18</sup>

Dómvaldið er, sem fyrr segir, ein þriggja greina ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjkskr. Því er falið að kveða á um það sem er rétt og lögum samkvæmt. Þá er dómvaldinu ætlað að skera úr um tiltekin réttargreiningsefni.<sup>19</sup> Dómstólum veitt vald til þess að skera endanlega úr ágreiningi er kemur upp um réttindi og skyldur borgara eða þegar um refsiverða háttsemi er að ræða. Þá

---

<sup>15</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 107

<sup>16</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu*. Bls. 472

<sup>17</sup> Björg Thorarensen. (2004). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 107

<sup>18</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu*. Bls. 478

<sup>19</sup> Ólafur Jóhannesson. (1960). *Stjórnskipun Íslands*. Bls. 394

ákveða dómendur viðurlög við þeirri háttsemi sem var viðhöfð, þó ávallt innan ramma laganna.<sup>20</sup>

Dómsvaldinu er, eins og fjallað var um í kafla 4, ætlað að vera sjálfstætt gagnvart hinum tveim greinum ríkisvaldsins og hafa með þeim eftirlit. Um skipun dómsvalds er getið í 59. gr. stjórnarskrár. Þar kemur fram að dómsvaldið verður ekki skipað nema með lögum. Tilgangur greinarinnar er að tryggja sjálfstæði dómstóla gagnvart afskiptum annarra valdhafa, þá einkum framkvæmdavaldsins. Þá má einnig ráða af orðalagi greinarinnar að átt er við að skipun með lögum vísi til laga í þrengri merkingu en ekki stjórnvaldsfyrirmæla.<sup>21</sup> Af ofangreindu má ráða að það sé ekki í höndum ráðherra að taka ákvörðun um að stofna eða leggja af dómstóla, fjölga dómurum eða fækka eða standa fyrir breytingum á skilyrðum fyrir skipun dómara í dómaraembætti, sbr. lög um dómstóla nr. 50/2016 (hér eftir dsl.).<sup>22</sup>

## 6. Sjálfstæði dómstóla

Ein af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar og megineinkenni nútímaréttarríkis, er sú að dómsvaldið sé sjálfstætt gagnvart löggjafar- og framkvæmdavaldinu, sbr. 2. gr. stjkskr. Það sjálfstæði er mikilvægur eftirlitsþáttur með hinum tveimur greinum ríkisvaldsins. Árið 1995 voru gerðar breytingar á stjórnarskránni, í kjölfar innleiðingar ákvæða MSE með lögum nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu. Þær breytingar voru gerðar með það í huga að tryggja einstaklingum rétt til þess að fá úrlausn mála sinna fyrir óháðum og óvilhøllum dómstóli, sbr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. MSE.<sup>23</sup> Í réttarfarslöggjöfinni er að finna ítarlegar reglur um vanhæfi dómara. Þær fjalla um sýnilegar ástæður sem leitt gætu til vanhæfis dómara en einnig er þar að finna ákvæði sem snýr að vanhæfisástæðum sem ráðast ekki af fyrirframákveðnum atvikum þ.e. matskenndum hæfisreglum, sbr. g-lið 5. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 (hér eftir eml.) og g-lið 6. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (hér eftir sml.). Er dómari því talinn vanhæfur til úrlausnar máls ef fyrir hendi kunna að vera atvik eða aðstæður sem eru til þess fallin að draga óhlutdrægni hans í efa.<sup>24</sup>

Á Íslandi voru lengi töluverð tengsl milli dómsvalds og framkvæmdavalds. Til að mynda var gert ráð fyrir því í lögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála, að dómstörf í

---

<sup>20</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 597

<sup>21</sup> Max Sorensen, *Statsforfatningsret*. Bls. 152

<sup>22</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 601

<sup>23</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómsvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu*. Bls. 472

<sup>24</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 275

---

einkamálum væru falin sýslumönnum, lögmanni í Reykjavík eða bæjarfógetum kaupstaða. Bæjarfógetum og sýslumönnum voru því falin héraðsdómarastörf ásamt stjórnsýslustörfum innan síns umdæmis. Það sama átti við um lög nr. 27/1951 um meðferð opinberra mála. Í þeim var kveðið á um að sýslumenn utan kaupstaða, bæjarfógetar kaupstaða utan Reykjavíkur og sakadómari Reykjavíkur færu með rannsókn og málarekstur opinberra mála á fyrsta dómstigi og kvæðu jafnfram upp dóm í þeim málum. Má því segja að á þeim tíma hafi hvorki verið nægilega gætt að sjálfstæði dóms- né framkvæmdavalds, þar sem sama aðila var falið að fara með hvort tveggja.

Aðskilnaður milli dómsvalds og framkvæmdavalds varð ekki fyrr en 1. júlí 1992 með gildistöku laga um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds nr. 92/1989. Tilurð laganna var sú að árið 1987 var lögð fram kæra á hendur íslenska ríkinu<sup>25</sup> til Mannréttindadómstóls Evrópu (hér eftir MDE) vegna þágildandi laga. Þau kváðu á um að sami aðili, fulltrúi bæjarfógeta, hefði heimild til að taka fyrir og dæma í einu og sama málinu, þrátt fyrir að bæjarfógeti hefði jafnframt verið yfirmaður lögreglunnar. Niðurstaða MDE var sú að málið hefði ekki fengið réttláta meðferð fyrir sjálfstæðum og óvillhóllum dómstóli, þar sem sami aðili sinnti bæði rannsókn og dæmdu í einu og sama kærumálinu. Í kjölfar niðurstöðu MDE brugðist stjórnvöld við með umbótum á meðferð dómsmála. Markmiðið var að styrkja bæði stöðu og sjálfstæði dómsvaldsins sem eins anga ríkisvaldsins ásamt því að bregðast ekki því trausti sem almenningur hefur á dómstólum og starfsháttum þeirra.<sup>26</sup> Umbæturnar fólust meðal annars í því að mynda átta héraðsdómstóla, sem fara með sjálfstæð dómstörf bæði í opinberum málum og einkamálum, hver í sínu umdæmi.

Sjálfstæði dómstóla er gríðarlega mikilvægur þáttur í því að tryggja að borgarar líti á dómstól síns lands sem sjálfstæðan og traustan dómstól. MDE hefur til að mynda lagt upp úr því við niðurstöðu dóma sinna að tryggja sjálfstæði dómstóla. Sjálfstæði þeirra felst í einnig í því að ekki séu fyrir hendi ástæður til þess að draga sjálfstæðið í efa. Slíkar grunsemdir veikja það traust sem almenningur þarf að geta borið til dómstóla, sbr. niðurstöður MDE í máli Belilos gegn Sviss.<sup>27</sup> Þá ættu borgarar með réttu að geta verið vissir um að dómstólar séu alfarið sjálfstæðir og líti ekki boðvaldi annarra, sbr. 1. mgr. 24. gr. dsl. Þá er einkum lítið til fyrir mæla

---

<sup>25</sup> Ástæða þess að kært var til MDE var niðurstaða Hrd. nr. 120/1989, sem gengur undir nafninu *aðskilnaðardómurinn*.

<sup>26</sup> Frumvarp til laga um dómstóla, þskj. 1710, 2015, 615. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altxt/145/s/1017.html>

<sup>27</sup> MDE, *Belilos gegn Sviss*, 29. apríl 1988 (103288/83)

---

stjórnvalda sem kynnu að beita dómssvaldið þrýstingi við störf sín, sbr. MDE í máli Bryans gegn Bretlandi<sup>28</sup> og Kadudec gegn Slóvakíu<sup>29, 30</sup>

Eins og kom fram í kafla 3 um réttarríkið, ber dómstólum að vera sjálfstæðir í störfum sínum og gæta hlutleysis við úrlausn mála, sbr. 2. og 70. gr. stjkskr. Þá er þess einnig getið í 61. gr. stjkskr. að dómáramar skuli vera hlutlausir í störfum sínum. Það tengist beint því sjálfstæði sem ætlast er til af dómstólum í landinu. Það er jafnframt áréttað í 43. gr. dsl. að dómáramar skuli vera sjálfstæðir í störfum sínum og leysa þau mál sem koma til úrlausna hjá einstaka dómara á eigin ábyrgð. Í því samhengi ber einnig að nefna grundvallarskilyrði fyrir því að ríki teljist réttarríki, sem er að borgarar fái úrlausn mála sinna dæmda af sjálfstæðum og óháðum dómstólum. Þá er það einnig markmið MSE að standa vörð um hagsmuni borgaranna í samskiptum sínum við handhafa ríkisvalds. Þannig er ætlast til þess að þeir geti fengið skorið úr um það hvort brotið hafi verið á réttindum þeirra.

## 7. Dómstólar á Íslandi

Á Íslandi eru þrjú dómstig: héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur. Þegar mál koma fyrst til úrlausnar, fara þau fyrir héraðsdómstóla. Þeim málum, sem uppfylla ákveðin skilyrði, er hægt að skjóta til æðra dómstigs. Landsréttur er áfrýjunardómstóll sem tekur til landsins alls. Í undantekningartilvikum er svo hægt að skjóta málum til æðsta dómstigsins, Hæstaréttar. Hér á eftir verður gerð grein fyrir hlutverki hvers dómstigs fyrir sig.

### 7.1. Héraðsdómstólar

Öll mál koma fyrst til úrlausnar fyrir héraðsdómstólum. Þeir eru átta talsins og mynda saman lágsta dómstigið, sbr. 3. gr. dsl. Hægt er að skjóta úrlausnum héraðsdómstóla, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, til æðra dómstigs, Landsréttar. Í undantekningartilvikum er í framhaldinu hægt að skjóta úrlausnum til Hæstaréttar, sbr. 2. gr. dsl., XXXI. og XXXIII. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 og XXV. og XXVII. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

---

<sup>28</sup> MDE, *Bryan gegn Bretlandi*, 22. nóvember 1995 (19178/91)

<sup>29</sup> MDE, *Kadudec gegn Slóvakíu*, 2. september 1998 (27061/95)

<sup>30</sup> Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hafðís Björk Hákonardóttir. (2005). *Mannréttindasáttmáli Evrópu meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Bls. 232

## 7.2. Landsréttur

Landsréttur er nýtt millidómstig sem sett var á með lögum um dómstóla. Rétturinn tók til starfa 1. janúar 2018. Til Landsréttar er hægt að skjóta úrlausnum héraðsdómstóls, sbr. 2. gr. dsl. og eru úrlausnir Landsréttar endanlegar í flestum tilfellum.<sup>31</sup> Í sérstökum tilvikum er þó hægt að skjóta niðurstöðu Landsréttar til Hæstaréttar, að fengnu leyfi Hæstaréttar, sbr. XXVII. kafla eml. og XXXIII. kafla sml. Við Landsrétt eiga sæti fimmtán dómara, sbr. 21. gr. dsl. og taka að jafnaði þrjú þeirra þátt í meðferð hvers máls fyrir dómi, sbr. 1. mgr. 24. gr. dsl.

Í frumvarpi til laga um dómstóla<sup>32</sup> kemur fram að tilgangurinn með upptöku millidómstigsins hafi meðal annars verið að tryggja að íslensk réttarfarslöggjöf standist skilyrði 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. MSE um réttláta málsmeðferð. Með frumvarpinu er reynt að tryggja að íslensk löggjöf sé í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, sbr. 5. gr. frumvarpsins um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

## 7.3. Hæstiréttur

Hæstiréttur er æðsta dómsvald Íslands, sbr. 1. gr. dsl. Dómar réttarins eru fordæmisgefandi. Áður en Landsréttur kom til sögunnar var Hæstiréttur hinn almenni áfrýjunardómstóll.<sup>33</sup>

## 8. Skipan dómara

Við skipan dómara skiptir miklu máli að farið sé að lögum og reglum og að vandað sé til skipanarinnar. Þá hafa flest lýðræðisríki sett fram reglur um það hvernig skuli standa að skipan dómara, með það að leiðarljósi að val á dómaraefnum sé grundvallað á faglegri hæfni þeirra en ekki geðþótta. Þær reglur og þeir vönduðu starfshættir sem eiga við um skipanina, eiga að tryggja að dómsvaldið njóti traust almennings, sbr. áðurnefndar hugmyndir um réttarríkið og þrískiptingu ríkisvaldsins. Um skipan dómara er kveðið á um lögum um dómstóla. Í þeim lögum er að finna sérstök fyrirmæli um það hvernig skuli standa að skipuninni og hver almenn skilyrði fyrir skipun dómara í embætti séu.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 222

<sup>32</sup> Frumvarp til laga um dómstóla, þskj. 1710, 2015, 615. mál. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/145/s/1017.html>

<sup>33</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 222

<sup>34</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 611



Markmiðið með þeim aðferðum, sem notaðar eru við val á dómaraefni, er að hæfasti einstaklingurinn sem völ er á sé skipaður í stöðu dómara, sbr. almennar reglur stjórnslunnar. Hlutleysi skiptir einnig miklu máli. Byggja þarf ákvörðun um ráðningu í dómaraembætti á faglegum mælikvarða á hæfni þeirra sem sækja um dómaraastöðu. Þeir aðilar sem sækja um stöðu dómara ættu því ekki að hafa tengsl sem fallin eru til að tortryggni skapist um hlutleysi þeirra. Því þarf dómaraefni að vera sjálfstætt gagnvart pólitískum valdhöfum.

Til að bæta aðferðir við mat á hæfni umsækjenda um dómaraastöður voru sett lög sem hafa þó síðan verið felld niður. Þetta eru lög um framkvæmdavald ríkisins í héraði nr. 92/1989. Í þeim var dómsmálaráðherra falið að skipa dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti héraðsdómara, sbr. 7. tl. 5. gr. laganna. Nefndin hafði það hlutverk að tilnefna hæfasta umsækjandann í dómaraembættið. Ágallar voru þó á ákvæðinu þrátt fyrir að tilgangurinn með því hafi verið skýr, þ.e. að tryggja sjálfstæði dómstóla. Ástæðan er sú að ekki var kveðið á um það sérstaklega hvernig ráðherra bæri að fylgja tillögu hæfisnefndar um hæfasta einstaklinginn í dómaraembættið. Var úr þessu bætt með lögum nr. 45/2010, um breytingu á lögum um dómstóla, nr. 15/1998. Með breytingunni var vald ráðherra til að skipa dómara takmarkað, með þeim hætti að hann væri bundinn við mat sérstakrar dómnefndar um hæfi umsækjenda skv. a-lið 4. gr. þáverandi dsl. Í undantekningartilvikum var ráðherra þó heimilt að leggja fyrir Alþingi tillögu um annan en þann sem dómnefnd hafði talið hæfastan. Tilgangurinn með upprunalega lagaákvæðinu var að styrkja sjálfstæði dómstóla og stuðla að trausti almennings á því að dómaraar væru óháðir framkvæmdavaldinu. Það er enn megintilgangur ákvæðisins. Í dag er að finna sambærileg en ítarlegri lagaákvæði í 11. gr. dsl. Þar er fjallað um dómnefnd sem metur hæfni umsækjenda um embætti dómara á öllum dómstigum. Í 12. gr. dsl. er kveðið á um að dómnefnd skuli láta ráðherra fá rökstudda umsögn um dómaraefni að hæfismati loknu. Í umsögninni eru umsækjendur flokkaðir niður og tekin er afstaða til þess hvaða umsækjandi teljist hæfastur til þess að hljóta embættið. Þá er einnig kveðið á um að óheimilt sé að skipa í dómaraembætti annan mann en þann sem dómnefndin telur hæfastan í embættið. Frá því er þó heimilt að víkja ef ráðherra telur annan aðila hæfari til að gegna embættinu, með því skilyrði að Alþingi samþykki þá tillögu ráðherra.

Ráðherranefnd Evrópuráðsins (e. *council of europe*)<sup>35</sup> gaf út tilmæli nr. R(94) þann 13. október 1994 um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómstóla. Í þeim kemur fram að ákvarðanir um skipun og starfsframa dómara skuli byggja á hlutlausum sjónarmiðum og eiginleikum dómaraefnis, með tilliti til hæfni, hæfi og skilvirkni í starfi. Það stjórnvald, sem tekur endanlega

---

<sup>35</sup> Hér eftir ráðherranefndin

ákvörðun um skipan dómara, skal vera óháð ríkistjórninni. Málsmeðferðin skal vera opin og gegnsæ við undirbúning skipanarinnar.<sup>36</sup> Af framansögðu má álykta að það skipti gríðarlega miklu máli að við mat á hæfi umsækjenda um dómarastöðu og við setningu dómara í embætti sé farið að lögum og þeir sem koma að skipanarferlinu beiti hlutlausu og faglegu mati við ákvörðun sína. Ferlið á að vera þess eðlis að almenningur megi treysta því að skipan dómara sé framkvæmd eftir lögum og af heillindum. Þá á almenningur að geta treyst því að ef almennir borgarar þurfa að reka mál fyrir dómstólum, fái þeir réttláta málsmeðferð fyrir óháðum og óvilhöllum dómstóli, sbr. áðurgreindar hugmyndir um réttarríkið.

### 8.1. Skipan dómara við Landsrétt

Skipan dómstóla hefur verið rakin hér að ofan, Tilgangur skipanar dómara við Landsrétt er ekki frábrugðin því sem á við um skipanir dómara við önnur dómstig. Markmiðið er að tryggja sjálfstæði dómstólsins við skipanina og að hæfasti umsækjandinn hljóti embættið. Með tilurð Landsréttar 2017 kallaði skipanarferlið þó á lagabreytingu. Ferlið varð töluvert umfangsmeira en áður, þar sem til stóð að skipa í fyrsta skipti 15 dómara samtímis. Var því gerð breyting á lögum um dómstóla, þar sem sérstaklega var kveðið á um það hvernig skipanarferli dómaraembætta við Landsrétt skyldi háttað, sbr. bráðabirgðaákvæðis IV. dsl.<sup>37</sup> og 21. gr. dsl. Í 21. gr. dsl. er þeim hæfisskilyrðum lýst, sem umsækjendur við Landsrétt þurfa að uppfylla. Þá segir í upphafi greinarinnar að 15 dómara skuli eiga sæti við Landsrétt sem skipaðir séu af forseta Íslands, samkvæmt tillögu ráðherra.

Í IV.gr. dsl. var kveðið á um það hvenær ljúka átti við skipan dómara við hið nýja dómstig, Landsrétt, þ.e. eigi síðar en 1. júlí 2017. Skipa átti dómara í embætti frá og með 1. janúar 2018. Ákvæðið var, eins og áður segir, sett á í kjölfar tilkomu nýs dómstigs og tók það gildi 14. júní. 2016.<sup>38</sup> Í ákvæðinu var kveðið á um að hæfisnefnd, skv. 4. gr. eldri dómstólalaga nr. 15/1998, yrði fengin til þess að meta hæfni umsækjenda um embættið. Nefndinni var falið að tilnefna þá einstaklinga sem taldir voru hæfastir og afhenda ráðherra umsögn sína um umsækjendurna, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Þá er einnig skýrt kveðið á um að ráðherra sé óheimilt að skipa í dómaraembættið mann, sem dómnefndin hafi ekki talið hæfastan meðal umsækjenda. Eina undantekningin frá því er ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um að skipa í embættið annan einstakling en hæfisnefnd hafi úrskurðað hæfastan. Þó þarf sá aðili að

<sup>36</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 612

<sup>37</sup> Hér eftir IV. gr.

<sup>38</sup> Sótt úr dómi MDE, *Guðmundur Andri Ástráðsson gegn Íslandi*, 1. desember 2020 (26374/18)

uppfylla skilyrði 2. og 3. mgr. 21. gr. dsl. að mati hæfisnefndar. Í IV. gr. dsl. er einnig kveðið á um það að þegar ráðherra hefur komist að niðurstöðu um dómaraefni við Landsrétt í fyrsta sinn, beri honum að leggja tillögu sína um hvern aðila fyrir Alþingi til samþykktar, sbr. 2. mgr. IV. gr. dsl. Það fyrirkomulag, að ráðherra beri að leggja tillögu sína um hvern aðila fyrir Alþingi, var sett á fót til að tryggja aðkomu fleiri en eins handhafa ríkisvalds við skipan hvers dómara við Landsrétt í ljósi þess að skipaðir voru fimmtán dómarar samtímis.<sup>39</sup> Fari það svo, að Alþingi samþykki tillögur ráðherra um dómaraefnin, ber ráðherra að senda þær forseta Íslands, sem skipar í embættin, sbr. 21. gr. dsl. Samþykki Alþingi ekki tillögu ráðherra um tiltekna skipan, ber ráðherra að leggja fram nýja tillögu fyrir Alþingi til samþykktar.

## 8.2. Dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara

Dómnefnd til að meta hæfni umsækjenda um dómaraembætti, var sett á fót með lögum um framkvæmdavald ríkisins í héraði nr. 92/1989. Megintilgangurinn var að styrkja sjálfstæði dómstóla og auka traust almennings á því að dómarar væru óháðir framkvæmdavaldinu. Hlutverk nefndarinnar var að meta hæfni þeirra umsækjenda sem sóttu um dómaraembætti og afhenda dómsmálaráðherra í kjölfar þess skriflega og rökstudda niðurstöðu um þá einstaklinga sem nefndin hafði talið hæfasta til að gegna embættinu. Sú niðurstaða var bindandi fyrir ráðherra. Reglur um skipan dómara og dómnefnd til að meta hæfni þeirra voru endurskoðaðar í kjölfar umdeilda skipana í dómaraembætti á árunum 2003-2007. Fjallaði umboðsmaður Alþingis um kvartanir þriggja umsækjenda í kjölfar skipanar í embætti Hæstaréttardómara árið 2003. Umsækjandinn taldi annmarka hafa verið á meðferð og undirbúningi málsins. Þá taldi hann að dómsmálaráðherra hefði ekki lagt fram fullnægjandi gögn vegna skipanar í dómaraembætti, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 3. maí 2004, nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003<sup>40</sup>. Upp kom annað mál, sem umboðsmaður Alþingis fjallaði um í áliti sínu. Það mál snéri að því að dómsmálaráðherra hefði gengið framhjá þremur umsækjendum, sem dómnefnd um hæfi umsækjenda hefði talið hæfasta til að gegna dómaraembætti. Þess í stað hefði ráðherra valið aðra umsækjendur sem nefndin hefði sett neðar á hæfislistann. Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var sú að ef ráðherra teldi galla vera á umsögn dómnefndar bæri honum, skv. rannsóknarreglu stjórnsýslulaga, að óska eftir því að nefndin fjallaði um málið að nýju og að

<sup>39</sup> Frumvarp til laga um dómstóla, þskj. 1710, 2015, 615. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/alttext/145/s/1017.html>

<sup>40</sup> UA 3. maí 2004 (3882/2003, 3909/2003 og 2989/2003)

hún fengi því nýja umsögn áður en hún tæki ákvörðun um skipunina, sbr. álit umboðsmanns frá 30. desember 2008 í málum nr. 5220/2008 og 5230/2008<sup>41</sup>.

Einn þeirra umsækjenda, sem dómsmálaráðherra gekk framhjá, höfðaði mál í kjölfar þessa gegn ríkinu og þáverandi dómsmálaráðherra. Hann krafðist skaðabóta vegna málsins, sbr. Hrd. nr. 412/2010. Í niðurstöðum dómsins kom fram að ráðherra hefði ekki fylgt 10. gr. stjórnslulaga, þ.e. rannsóknarreglu, er hún vék frá álitum dómnefndarinnar. Skilyrðum b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga var þar með fullnægt og ríkið og dómsmálaráðherra voru dæmd til greiðslu miskabóta. Sagði m.a. í dómnum:

*„...í þeim efnum bar einnig sérstaklega að gæta að því að við veitingu embættis héraðsdómara tók ráðherra ekki ákvörðun um starf, sem átti undir boðvald hans, heldur stöðu, sem heyrir til annarrar greinar ríkisvaldsins og sérstakar reglur um sjálfstæði gilda um samkvæmt 1. málslíð 61. gr. stjkr., sbr. 1. mgr. 24. gr. dómstólalaga nr. 15/1998.“<sup>42</sup>*

Það er mikilvægur þáttur í réttarríkinu að dómstólar njóti trausts almennings. Val á dómaraefni á að byggjast á fagmennsku og hlutleysi. Um dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara, er fjallað í III. kafla í núgildandi dómstólalögum. Segja má að upprunalegur tilgangur lagasetningarinnar hafi haldið sér frá upphafi, þ.e. að styrkja sjálfstæði dómstóla og styrkja traust almennings á því að þeir séu óháðir í störfum sínum.<sup>43</sup>

Ferlið við skipun dómnefndarinnar í dag er þannig að ráðherra er falið að skipa fimm manns í dómnefnd til að fjalla um hæfni umsækjenda um dómaraembætti. Nefndarmennirnir eru tilnefndir af Hæstarétti, Landsrétti, dómstólasýslunni, Lögmannafélagi Íslands og Alþingi. Ráðherra sér um að skipa í nefndina nefndarmenn til fimm ára í senn. Við skipanina skal ráðherra gæta að kröfum laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sbr. 11. gr. dsl. Þá er dómnefndinni falið að láta ráðherra í té rökstudda umsögn um alla umsækjendur um dómaraembætti. Þar skal nefndin taka afstöðu til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta embættið, sbr. 1. mgr. 12. gr. dsl. Þá er ráðherra óheimilt að skipa í embættið einstakling,

---

<sup>41</sup> UA 28. janúar 2008 (5220/2008 og 5230/2008). Í álitinu var niðurstaða umboðsmanns sú „að fyrst ráðherra hefði talið að þeir gallar væru á umsögn hinnar lögbundnu dómnefndar að hún væri gagnsæ, lítt rökstudd og að innra ósamræmis gætti við mat á reynslu sem hin ýmsu störf veita, hefði hann í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga átt að óska eftir að dómnefndin fjallaði að nýju um málið og léti honum í té nýja umsögn þar sem bætt væri úr þessum annmörkum áður en hann tæki ákvörðun í málinu. Þá hefði einnig verið rétt“.

<sup>42</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 613

<sup>43</sup> Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). *Um dómsvaldið, faglegt mat á hæfi dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu*. Bls. 486

sem dómnefndin hafi ekki talið hæfastan meðal umsækjenda. Ráðherra er bundinn af umsögn dómnefndarinnar en getur þó lagt fyrir Alþingi tillögu um skipan annars aðila en hæfisnefndin hafði lagt til og getur Alþingi samþykkt tillögu ráðherra, sbr. 2. mgr. 12. gr. dsl.

### 8.3. Alþingi

Alþingi er einn af æðstu valdhöfum ríkisins og fer með löggjafarvaldið ásamt forseta Íslands, sbr. 2. gr. stjkskr. Alþingi er aðalhandhafi löggjafarvaldsins, þar sem vald forseta er formlegs eðlis. Alþingi er falið að hafa eftirlit með framkvæmdavaldinu, ráðherrum og ríkisstjórninni, sbr. 39. gr stjkskr. Því ber skylda til að veita þeim aðhald og hafa eftirlit með störfum þeirra og stjórnarframkvæmdinni.<sup>44</sup>

Þegar dómara voru skipaðir við Landsrétt hafði Alþingi því eftirlitshlutverki að gegna við að samþykkja tillögu ráðherra um veitingu dómaraembættis, þar sem ráðherra gerði breytingar á tillögu hæfisnefndarinnar um þá einstaklinga sem töldust hæfastir til að gegna dómaraembætti við Landsrétt. Þá bar Alþingi að meta hvern og einn einstakling sjálfstætt og samþykkja hverja skipun fyrir sig, ekki allar í einu. Í framhaldinu var það í verkahring forseta Íslands að skipa í embættin, sbr. 21. gr. dsl., sbr. IV. ákvæði til bráðabirgða í dsl.

Fyrir tilkomu Landsréttar og þeirra laga sem í kjölfarið voru sett um skipan dómara, var Alþingi einungis falið að samþykkja tillögu ráðherra í þeim tilvikum sem hann breytti út af þeim lista er hæfisnefndin afhenti honum um þann hæfasta til að gegna dómaraembætti. Þar eð tilkoma Landsréttar skapaði einstakar aðstæður, sem aldrei höfðu komið upp áður, þ.e. að skipa þurfti 15 dómara samtímis, var sett nýtt lagaákvæði til að tryggja sjálfstæða og óhlutdræga skipan dómara. Umrætt ákvæði var 21. gr. IV. gr. dsl.. Vald dómsmálaráðherra var því sérstaklega temprað með því að gera honum skylt skv. lögum að samþykkja tillögu hæfisnefndar eða leggja að öðrum kosti fyrir Alþingi eigin tillögu um þá hæfustu til að gegna dómaraembættinu sem eingöngu tæki gildi ef Alþingi legði blessun sína yfir hana. Þá var Alþingi skylt að leggja sjálfstætt mat á hvert og eitt dómaraefni en ekki listann frá dómsmálaráðherra í heild sinni, sbr. IV. gr. dsl.

---

<sup>44</sup> Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bls. 241

## 9. Dómsmálaráðherra

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um ráðherra. Þar kemur fram að forseti Íslands og Alþingi fari saman með löggjafarvaldið og að forseti og önnur stjórnvöld, skv. stjórnarskránni og öðrum landslögum, fari með framkvæmdavaldið en að dómendum einum sé falið að fara með dómsvaldið. Af ákvæðinu má leiða að ráðherra er falið gríðarlegt vald til ákvarðanatöku í landinu, enda eru ráðherrar æðstu handhafar framkvæmdavalds, hver á sínu sviði. Þeim er falið að bera ábyrgð á þeim málefnum og þeirri stjórnsýslu sem undir þá heyrir.<sup>45</sup>

Skipan og lausn ráðherra frá störfum er í höndum forseta Íslands, skv. 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er það í höndum forsetans að að ákveða hversu margir ráðherrar skuli skipaðir og hvernig embættum þeirra skuli háttáð. Þrátt fyrir ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar er þetta vald í reynd í höndum forsætisráðherra, sbr. 3. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Forsetinn fer eingöngu með formlegt vald og skipar í embætti eftir tillögu forsætisráðherra.

Af því leiðir að ákvarðanir handhafa ríkisvaldsins skulu ekki teknar af geðþótta heldur byggðar á birtum og fyrirfram settum lagareglum sem beitt er þannig að almennir borgarar geti séð það fyrir.<sup>46</sup>

Eins og áður hefur verið fjallað um, er það í verkahring dómsmálaráðherra að skipa dómara. Ráðherra er þó ekki einráður, sem fyrr er nefnt, þar sem honum er skylt að samþykkja tillögu hæfisnefndar um hæfasta dómaraefnið eða fá samþykki Alþingis ef hann bregður frá tillögu nefndarinnar. Ljóst er að með þessu er þrengt að valdi ráðherra, í samræmi við þá temprun sem gert er ráð fyrir með þrískiptingu ríkisvaldsins. Hæfisnefndinni er ætlað að vinna sjálfstætt, óháð atbeina ráðherra. Það er Alþingis að meta, ef ráðherra fellst ekki á tillögu hæfisnefndar, hvort ráðherra hafi lagt á tillögu nefndarinnar sjálfstætt og óháð mat um hæfi dómaraefnisins.

Í gegnum tíðina hafa lögin tekið breytingum með það að markmiði að efla sjálfstæði dómstóla og gæta að þrískiptingu ríkisvaldsins. Þessar umbætur haldast í hendur við hugmyndina um að íslenska ríkið falli að hugmyndum manna um réttarríkið. Aðkoma ráðherra að skipan dómara er þar engin undantekning, eins og rakið hefur verið hér að framan.

<sup>45</sup> Stjórnlagaráð. (e.d). Ráðherrar og ríkisstjórn. <http://www.stjornlagarad.is/starfid/afangaskjal/kafli/item34397/>

<sup>46</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 50

## 9.1. Ráðherraábyrgð

Ráðherra ber lagalega ábyrgð gagnvart Alþingi í störfum sínum og er sú ábyrgð kölluð ráðherraábyrgð. Í því felst að ráðherra ber refs- og skaðabótaábyrgð vegna starfa sinna í embættinu. Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ráðherra beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum en að nánari skilyrði og inntak þeirrar ábyrgðar séu ákvörðuð af löggjafarvaldinu. Ef til þess kemur að ráðherra gerist brotlegur í embættisstörfum sínum, hefur Alþingi vald til þess að kæra ráðherra vegna þeirra brota. Landsdómur dæmir í slíkum málum.<sup>47</sup> Aðeins einu sinni hefur ráðherra verið gefið að sök að hafa vanrækt embættisskyldur sínar. Það mál var höfðað gegn Geir H. Haarde. Í málinu var honum gefið að sök að hafa af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, brotið gegn lögum um ráðherraábyrgð. Dómur í málinu féll á þann veg að Geir H. Haarde var dæmdur sekur um að hafa vanrækt skyldur sínar sem forsætisráðherra til að halda ríkisstjórnarfundi, þegar mikilvæg málefni væri í húfi. Málinu var vísað til MDE sem í raun staðfesti dóm Landsréttar.<sup>48</sup>

Ráðherraábyrgð stuðlar að góðum starfsháttum ráðherra, þ.e. að hann starfi í samræmi við lög og reglur. Þá mega þegar í lýðræðisríki einnig gera ráð fyrir því að ráðherra vinni störf sín af heillindum og í þágu borgaranna.

## 9.2. Rannsóknarreglan

Rannsóknarreglan er lögfest í 10. gr. stjórnsýslulaga og gengur út á að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun í því er tekin. Af því leiðir að áður en heimild liggur fyrir, um hvort taka megja ákvörðun í einstaka máli, er stjórnvaldi skylt að undirbúa málið og rannsaka það, svo nauðsynlegar upplýsingar um málsatvik liggi fyrir.

## 10. Alþjóðlegar skuldbindingar

Alþjóðlegir mannréttindasamningar, þá einkum MSE og úrlausnir eftirlitsstofnana hans, hafa verið mikilvægur þáttur í þróun íslensks réttar síðastliðna tvo áratugi. Í þeim tilvikum sem úrskurðarvald leysir úr ágreiningi um það hvort mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar hefur verið brotið eða þegar túlka skal ákvæði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, er mikilvægt að gera það í samræmi við helstu alþjóðaskuldbindingar sem Íslendingar hafa gengist undir.

---

<sup>47</sup> Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Eyvindur G. Gunnarsson, Hrefna Friðriksdóttir, Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó og Viðar Már Matthíasson. (2009). *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Bls. 48

<sup>48</sup> *Lrd. nr. 3/2012 og dóm MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 7. nóvember 2017 (66847/12)*

---

Íslendingar hafa gerst aðilar að helstu mannréttindasamningum sem gerðir voru á og eftir 20. öld og einkum að þeim er gerðir voru á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Fyrstu áratuginu voru áhrif samninganna á íslenskan rétt lítil. Um 1990 urðu þó breytingar í þeim efnum sem leiddu til þess að MSE var lögfestur, sbr. lög um Mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994, og var mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar breytt í kjölfarið 1995.<sup>49</sup> Mannréttindasáttmálinn skyldar aðildarríki til að tryggja einstaklingum ríkisins þau réttindi og það frelsi sem kveðið er á um í sáttmálanum. Þar með talinn rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Þá ber að nefna að fullgilding MSE er skilyrði fyrir aðild að Evrópuráðinu.

Þjóðréttarsamningar um mannréttindi leggja þjóðréttarlegar skyldur á aðildarríki. Þær skyldur snúa fyrst og fremst að háttsemi ríkis gagnvart einstaklingum. Því verða samningsskyldur ríkis ekki uppfylltar nema það uppfylli einnig skyldur sínar sbr. ákvæði þjóðréttarsamningsins. Ef ríki brýtur aftur á móti á réttindum einstaklinga, hefur ríkið einnig brotið gegn þjóðréttarlegum skyldum sínum. Eðli þjóðréttarsamninga er að því sögðu réttarskapandi ásamt því að þeir eru almennt taldir hafa bein réttaráhrif. Með beinum réttaráhrifum er átt við að innihald ákvæða samningsins er nægilega skýrt, til þess að dómstólar innanlands og alþjóðlegir úrskurðaraðilar geti byggt á þeim rétt.

Þjóðréttarsamningar skapa þar af leiðandi visst öryggi fyrir almenna borgara, þar sem þeir mega gera ráð fyrir því að aðildarríki brjóti ekki gegn þeim mannréttindum sem það hefur gengist undir að virða, sbr. þann samning sem það hefur samþykkt. Í tilfellum, þar sem einstaklingur telur ríkið hafa brotið gegn réttindum sínum, hefur hann val um að leggja fram kæru til alþjóðlegra nefnda eða stofnana. Slík kæra er talin vera ein besta leiðin til þess að hafa eftirlit með því hvort aðildarríki uppfylli skuldbindingar sínar. Þess má þó geta að aðildarríki telja yfirleitt niðurstöður slíkra mála ekki bindandi.<sup>50</sup>

Eftirfylgni með því, hvort þau aðildarríki, sem hafa gengist undir alþjóðlega samninga, fari að þeim þjóðarréttarsamningum sem þau hafa gerst aðilar að, er í höndum alþjóðlegra stofnana. Stofnanirnar fara með eftirlits- og úrskurðarvald. Jafnvel er lagasetningar- og dómsvald framselt til þeirra. Dæmi um slíkt eru stofnanir Evrópusambandsins. Þegar aðildarríki eru talin hafa brotið gegn ákvæðum mannréttindasamninga, er það í höndum Mannréttindadómstóls

---

<sup>49</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 67

<sup>50</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 257-258



Evrópu og alþjóðanefnda að skera úr um það hvort aðildarríki hafi gerst brotleg gegn réttindum sem tryggð eru í mannréttindasamningum.<sup>51</sup>

### 10.1. Mannréttindasáttmáli Evrópu

Mannréttindasáttmáli Evrópu var lögfestur við undirritun ráðherrafundar Evrópuráðsins í Róm árið 1950. Sáttmálinn skyldar þau ríki, sem hafa innleitt hann, til þess að tryggja borgurum sínum þau réttindi og það frelsi sem skilgreind eru í sáttmálanum og viðaukum hans. Þar á meðal rétt til lífs og frelsis, til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, bann við pyndingum, friðhelgi einkalífs og tjáningar, rétt til trú- og félagafrelsis o.s.frv. Eitt af skilyrðum fyrir aðild að Evrópuráðinu er fullgilding MSE. Mörg aðildarríki hafa í kjölfarið innleitt sáttmálann í landsrétt sinn. Þeirra á meðal er Ísland. Sáttmálinn var undirritaður hérlendis árið 1950 og fullgiltur þrem árum seinna, árið 1953. Sáttmálinn var svo lögfestur í heild sinni árið 1994 með lögum nr. 62/1994 um MSE.<sup>52</sup> Fullgilding sáttmálans varð ekki til þess að ákvæði hans teldust hluti landslaga. Breytingin fólst í því að nú var íslenska ríkið bundið að þjóðarétti. Það þýðir að ef ósamræmi er á milli íslenskra laga og ákvæða sáttmálans, ganga íslensk lög framur ákvæðum sáttmálans.<sup>53</sup> Þá varð fullgilding sáttmálans einnig til þess að ekki lék vafi á því lengur hvort einstaklingar og lögpersónur gætu borið fyrir sig réttindi samkvæmt honum fyrir dómstólum og yfirvöldum á Íslandi. Fyrir lögfestingu var um þetta deilt. Þær ástæður, sem lágu að baki lögfestingu sáttmálans, má sjá í greinargerð<sup>54</sup> sem fylgdi frumvarpinu sem varð að lögum um MSE. Þar segir að lögfestingin sé til þess fallin að styrkja vernd mannréttinda á Íslandi, einkum vegna þess að sum ákvæða hans séu mun ítarlegri en ákvæði stjórnarskrárinnar um vernd mannréttinda, sem voru í gildi á þeim tíma. Einnig var litið á innleiðinguna sem mikinn kost fyrir einstaklinga og lögaðila þar sem þeim yrði kleift að bera ákvæði sáttmálans fyrir sig og krefjast réttar síns á grundvelli ákvæða hans fyrir íslenskum dómstólum. Með þessum hætti væri einstaklingum gert að kleift að tæma úrræði sín innanlands áður en málum þeirra yrði vísað til MDE. Í frumvarpinu var einnig vísað til þess að lögfesting stuðlaði að og styrkti virðingu og vitund fyrir mannréttindum meðal dómara, löggjafans, lögmanna, yfirvalda og almennings.<sup>55</sup> Þá var enn fremur áréttað í greinargerðinni að meginreglan um tvíeðli

<sup>51</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 67

<sup>52</sup> Stjórnarráðið. (e.d). Mannréttindadómstóll Evrópu. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/manntretti-og-jafnretti/manntretti/manntettindadomstoll-evropu/>

<sup>53</sup> Sigurður Líndal. (2003). *Um lög og lögfræði, grundvöllur laga-réttarheimildir*. Bls. 83

<sup>54</sup> *Alþingistíðindi*, 1992-1993 A, þskj. nr. 1160, bls. 5847-5939

<sup>55</sup> Davíð Þór Björgvinsson. (2014). *Staða dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum landsrétti*. Bls. 25

þjóðréttarsamninga gildi í íslenskum rétti. Af þeim sökum hefði verið nauðsynlegt að lögfesta sáttmálann sérstaklega, svo hann fengi fullt gildi að landsrétti og hefði þar af leiðandi bein réttaráhrif.<sup>56</sup>

Þau ríki er gangast undir MSE, skuldbinda sig því til þess að tryggja öllum þeim sem dvelja innan sinna landamæra þau réttindi og frelsi sem skilgreind eru í samningnum. Flest eru þessi réttindi borgaralegs og stjórn málalegs eðlis. Í sáttmálanum er ekki kveðið skýrt á um þær aðferðir sem ríki eigi að beita ef þau bregðast samningsskyldum sínum. Því er það í höndum hvers ríkis að ákveða hvernig það kemur til með að uppfylla skuldbindingar sínar.<sup>57</sup>

## 10.2. Mannréttindadómstóll Evrópu

Mannréttindadómstóll Evrópu var stofnaður á grundvelli Mannréttinasáttmála Evrópu árið 1959. Honum er ætlað að tryggja að aðildarríki Evrópuráðsins virði þau réttindi sem sáttmálinn kveður á um. Telji borgarar aðildarríkja Evrópuráðsins að stjórnvöld hafi brotið á þeim réttindum sínum, sem vernduð eru í MSE, geta þeir leitað til dómstólsins.<sup>58</sup>

Einstaklingar geta því kært og átt beina aðild að máli fyrir MDE og eru dómsúrlausnir fyrir dómstólnum bindandi að þjóðarétti.<sup>59</sup>

Ef almennir borgarar aðildarlanda Evrópuráðsins telja eigið ríki hafi brotið á réttindum sínum, geta þeir kært meint brot þess til dómstólsins. Það gera þeir með því að fylla út þar til gert kæruform, sem þeir skila til dómstólsins innan 6 mánaða frá því síðasta ákvörðun var tekin í máli þeirra. Hérlandis er oftast miðað við þann tíma sem liðinn er frá því að dómur Hæstaréttar hefur verið kveðinn upp. Ef ekki er gætt að þessu, verður kæran ekki tekin til skoðunar hjá dómstólnum.<sup>60</sup> Mannréttindadómstóllinn tekur mál ekki til meðferðar nema kærandi hafi fengið niðurstöðu innlendra dómstóla. Því er gerð krafa um að kærandi hafi tæmt innlend réttaráhræði áður en hann óskar eftir málsmeðferð dómstólsins.<sup>61</sup>

Dómar MDE eru bindandi að þjóðarétti. Niðurstöður dómstólsins í kærumálum hafa verið ákvarðaðar með þeim hætti að greiða kæranda skaðabætur. Þess má þó geta að dómar

---

<sup>56</sup> Davíð Þór Björgvinsson. (2014). *Staða dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum landsrétti*. Bls. 25

<sup>57</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 271

<sup>58</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 86

<sup>59</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 75

<sup>60</sup> Stjórnarráðið. (e.d). Upplýsingar fyrir kærendur. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/mannrettindadomstoll-evropu/upplýsingar-fyrir-kaerendur/>

<sup>61</sup> Stjórnarráðið. (e.d). Mannréttindadómstóll Evrópu. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/mannrettindadomstoll-evropu/>

MDE eru ekki formlega bindandi fyrir íslenska dómstóla við úrlausn síðari mála.<sup>62</sup> Skilyrði fyrir því að þjóðréttarábyrgð stofnist á hendur ríki er að brot sé hægt að rekja til athafna ríkisins eða aðila á vegum þess, sbr. 4-11. gr. MSE sem fjalla um ábyrgð ríkja.<sup>63</sup>

Ísland er því í raun ekki bundið af niðurstöðum MDE þrátt fyrir að hafa leitt ákvæði MSE inn í lög og þrátt fyrir að Alþingi hafi sniðið mannréttindakafla stjórnarskrárinnar að MSE. Þess í stað ber Íslandi skylda til þess að bregðast við niðurstöðu dóma MDE með því að bæta reglur og lagaumhverfi svo sambærilegt mál geti ekki endurtekið sig.

### 10.3. Brot á þjóðréttarskuldbindingum og ráðherranefndin

Eftirlit aðildarríkja með þjóðréttarsamningum eins og MSE er í höndum MDE og Evrópuráðsins, þ.e. ráðherranefndarinnar. Ráðherranefndinni er falið það hlutverk að hafa eftirlit með því að aðildarríki fullnusti dóma MDE. Eftirlitið, sem bæði MDE og ráðherranefndin hafa með höndum, veitir einstaklingum og aðildarríkjum færi á því að leggja fram kæru ef þeir/þau telja að aðildarríki hafi brotið gegn ákvæðum MSE. Með því að gerast aðili að þjóðréttarskuldbindingum, gangast aðildarríki undir bindandi lögsögu alþjóðastofnunar sem er bær til þess að fjalla um kærur á hendur ríki og kveða upp þjóðréttarlega bindandi dóma ef ríkið er talið hafa brotið gegn ákvæðum sáttmálans. MDE er svo aftur á móti bær til þess að dæma aðildarríki til þess að greiða einstaklingi, sem hefur lagt fram kæru á hendur ríki, bætur, sbr. 41. gr. MSE. Eftirlit með því hvort aðildarríki fullnusti dóma MDE, er í höndum ráðherranefndarinnar. Fullnusta dóma MDE er gríðarlega mikilvægur þáttur í því að tryggja réttaröryggi. Ríkin hafa almennt virt niðurstöður dómstólsins og myndað með sér pólitíska samstöðu um það hvernig beri að fylgja dómum MDE eftir.<sup>64</sup>

Þegar MDE hefur komist að þeirri niðurstöðu að ákveðið aðildarríki hafi brotið gegn þjóðréttarskuldbindingum sínum, þ.e. framið þjóðréttarbrot, er ríkinu þar með gert skylt að láta af athöfnum þeim er fela í sér viðkomandi brot og ganga úr skugga um að slíkt brot verði ekki endurtekið. Þá er því ríki, sem ábyrgt er fyrir þjóðréttarbroti, einnig skylt að bregðast við með því að gera ákveðnar úrbætur í kjölfar þess tjóns sem verður vegna þjóðréttarbrotisins.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 86

<sup>63</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 174

<sup>64</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 271-272

<sup>65</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Bls. 185

#### 10.4. Bindandi áhrif dóma og fullnusta þeirra

Aðildarríki skuldbinda sig til þess að fullnusta dóma MDE. Ráðherranefndin sér um að fylgjast með því hvort og hvernig ríki fullnustar niðurstöðu dómsins, sbr. 16. gr. 14. viðauka 46. gr. MSE. Eftirlit ráðherranefndarinnar snýr aðallega að því hvernig aðildarríki hefur unnið að fullnustu dóms, hvort kæranda hafi verið greiddar bætur í samræmi við niðurstöður dóms MDE og hvort gerðar hafi verið breytingar á lögum eða framkvæmd þeirra sem eru til þess fallnar að koma í veg fyrir að sambærilegt brot geti endurtekið sig. Í þeim tilvikum, sem aðildarríki gengst ekki við niðurstöðu dóms MDE eða neitar að fullnusta niðurstöðu dómsins, getur nefndin leitað til MDE um það hvort viðkomandi aðildarríki hafi brotið samningsskyldu sína, skv. 1. mgr. 46. gr. MSE. Ef niðurstaða dómstólsins er á þann veg, að ríkið hafi brotið gegn samningsskyldu sinni, er málinu vísað til ráðherranefndarinnar. Nefndin fer þá yfir málið og fjallar um þær ráðstafanir sem gripið verður til vegna meints brots aðildarríkis, skv. 5. mgr. 46. gr. sáttmálans.<sup>66</sup>

### 11. Tilurð Landsréttarmálsins

Snemma ársins 2017 voru auglýst til umsóknar 15 embætti dómara við nýtt dómstig, Landsrétt. Ætlunin var að nýskipaðir dómara kæmu til með að hefja störf 1. janúar 2018. Dómnefnd um hæfi umsækjenda var falið að meta hæfi þeirra einstaklinga sem sóttust eftir embættinu í samræmi við lög. Nefndin setti í kjölfarið fram lista með þeim 15 hæfustu úr þeim hópi sem sóttust eftir embættinu og afhenti þáverandi dómismálaráðherra. Í kjölfarið bar ráðherra að afhenda Alþingi listann til samþykktar. Þess í stað vék ráðherra frá lista hæfisnefndarinnar. Hún fjarlægði nöfn fjögurra umsækjenda af listanum og bætti öðrum fjórum einstaklingum við. Listi ráðherra var í kjölfarið samþykktur á Alþingi og voru því þeir 11, sem hæfisnefndin hafði talið hæfasta, ásamt þeim fjórum sem ráðherra hafði sjálfur valið, skipaðir í dómaraembættin.

Tveir umsækjendur, sem teknir höfðu verið af upphaflegum lista hæfisnefndar, höfðuðu í kjölfarið mál á hendur íslenska ríkinu. Málið fór fyrir Hæstarétt í desember 2017. Rétturinn staðfesti að ráðherra hefði með ákvörðun sinni gerst brotlegur við 10. gr. stjórnsýslulaga. Brotið fólst í því að ráðherra vék frá lista hæfisnefndar við val á dómaraefnum, án þess að hafa rannsakað hæfi dómaraefnanna á viðunandi hátt. Þá þótti Alþingi einnig hafa brugðist skyldu sinni, þar sem tillaga ráðherra hefði ekki verið skoðuð til hlítar og þar af leiðandi ekki bætt úr

---

<sup>66</sup> Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hafdís Björk Hákonardóttir. (2005). *Mannréttindasáttmáli Evrópu meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Bls. 577.

þeim annmörkum sem voru á málsmeðferð ráðherra. Ljóst var af máli Hæstaréttar að ráðherra var ekki óheimilt að bregða út af þeim lista sem hæfisnefndin hafði upprunalega lagt til. Brotið fólst í því að ráðherra rannsakaði málið ekki nægilega vel áður en hún breytti listanum.<sup>67</sup>

Þess má þó geta að dómaraefnin 15 höfðu hafið störf, þegar Hæstiréttur kvað upp úrskurð sinn og dæmt í málum við Landsrétt. Ekki leið á löngu þar til niðurstaða í máli, sem Landsréttur hafði til meðferðar, var talin stangast á við stjórnarskrá og ákvæði MSE þar sem efast var um lögmæti skipunar eins dómara sem kom að málinu. Sá dómari var einn þeirra fjögurra sem ráðherra hafði sett inn, í stað annars aðila sem hæfisnefnd um hæfi dómara hefði talið hækari. Niðurstöðu dómsins var í kjölfarið áfrýjað til Hæstaréttar, sbr. Hrd. nr. 10/2018.

### 11.1. Dómur Hæstaréttar nr. 10/2018

Málið snéri að G, sem hafði gerst sekur um umferðarlagabrot, þar sem hann ók bifreið án ökuréttinda og undir áhrifum ávana- og fíkniefna. G var sakfelldur fyrir brot sín, bæði í héraðsdómi og Landsrétti. G skaut málinu til Hæstaréttar, þar sem krafist var ómerkingar hins áfrýjaða dóms og sýknu til vara. Hann bar fyrir sig að skipan A, sem dómara við Landsdóm, hefði ekki staðist lög, skv. 59. gr. stjkskr. og 2. másl. 1. mgr. 6. gr. MSE. Hann taldi sig af þeim sökum ekki hafa notið réttlátrar málsmeðferðar fyrir óháðum og óhlutlægum dómstóli eins og hann ætti rétt á, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjkskr., sbr. 1. másl. 1 mgr. 6. gr. MSE.

Í niðurstöðum Hæstaréttar var tekið fram að skipan dómara við Landsrétt hefði staðist formreglur laga um dómstóla, að undanskildri atkvæðagreiðslu Alþingis um skipan hvers dómara fyrir sig, eins og kveðið er á um í lögum. Þó var ekki talið að sá annmarki hefði vægi í þessu máli. Einnig kom brot ráðherra á rannsóknarskyldu sinni skv. stjórnsýslulögum til skoðunar. Í því samhengi var litið til skipunarbréfa nýju dómarafranna frá 8. júní 2017. Talið var að þau hefðu öll uppfyllt skilyrði laga um skipan í embættið, m.a. vegna starfsferils og lögfræðilegrar þekkingar. Þeim yrði þess vegna og þar að auki ekki vikið úr starfi nema með dómi, sbr. 61. gr. stjkskr. Þá benti Hæstiréttur á það í niðurstöðum sínum að frá því A hefði verið skipaður dómari, hefði honum borið skylda til þess að fara að lögum í embættisverkum sínum, þá einkum hvað óhlutdrægni og sjálfstæði varðar. Á grundvelli ofangreinds taldi Hæstiréttur að þrátt fyrir annmarka á málsmeðferð dómsmálaráðherra, við skipan dómara við Landsrétt, hefði G hlotið réttláta málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Davíð Þór Björgvinsson. (1. Júlí 2018). Um hvað snýst Landsréttarmálið?. *Háskóli Íslands*. <https://uni.hi.is/davidth/2018/07/01/um-hvad-snyst-landsrettarmalid/>

<sup>68</sup> Davíð Þór Björgvinsson. (1. Júlí 2018). Um hvað snýst Landsréttarmálið?. *Háskóli Íslands*. <https://uni.hi.is/davidth/2018/07/01/um-hvad-snyst-landsrettarmalid/>

---

Í kjölfar niðurstöðu Hæstaréttar var lögð fram kæra til MDE á grundvelli þess að sú málsmeðferð sem áfrýjandi hlaut, hefði ekki verið kveðin upp af sjálfstæðum og óvillhóllum dómstóli, sbr. 1. mgr. 6. gr. MSE.

### 11.2. Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 26374/18

Í niðurstöðum bæði undir- og yfirdeildar MDE var fallist á að ríkið hefði brotið gegn 6. gr. MSE. Þar sem íslenska ríkið er ekki bundið af niðurstöðunum, féll málið í sama farveg og það gerði upphaflega, er niðurstaða fékkst í málinu fyrir Hæstarétti. Þ.e. skipun dóma við Landsrétt var talin lögmæt. Hér er um ósamræmi að ræða, sem veldur því að óvissa er meðal borgara um heilindi ríkisstjórnarinnar og sjálfstæði dómsvalds. Þá skal bent á að ef niðurstöður MDE hafa ekki meira vægi í að vernda öryggi einstaklinga en raun ber vitni, missir dómstóllinn traust einstaklinga sem til hans leita. Af hverju ættu almennir borgarar að fara alla þá erfiðu, flóknu og dýru leið sem kæra til MDE er, ef niðurstaðan hefur ekki meiri áhrif en raun ber vitni?

## 12. Samantekt

Vilji löggjafans um skipunarferli í dómaraembætti við Landsrétt var skýr, sbr. IV. gr. dsl. Löggjafinn breytti í raun ferlinu um skipan dómara, frá því sem áður hafði tíðkast, með því að skylda Alþingi til þess að koma að skipaninni með því að samþykkja eða hafna tillögu ráðherra um þá einstaklinga sem hann taldi hæfasta í dómaraembættin. Þáverandi dómsmálaráðherra sagðist hafa verið í góðu samstarfi við Alþingi vegna þessa lagabreytinga. Hæfisnefnd skilaði ráðherra niðurstöðum um þá 15 einstaklinga sem hún taldi hæfasta í dómaraembættin. Ráðherra var ósammála þeirri niðurstöðu og taldi ósanngjarnt að einungis 15 aðilar skyldu vera taldir hæfastir og aðrir kæmu ekki til greina. Hún benti á að þeir 15 umsækjendur, sem ekki töldust hæfastir, hefðu langan og farsælan feril að baki sem dómara. Ráðherra lagði því tillögu nefndarinnar ekki fyrir Alþingi. Hún breytti tillögunni á þann veg að dómaraareynsla fengi meira vægi og tók mið af jafnri stöðu karla og kvenna. Færði ráðherra Alþingi í framhaldinu nýja tillögu um þá einstaklinga, sem teldust hæfastir til að gegna dómaraembætti við Landsrétt. Sá listi var samþykktur af þinginu.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Höfundur ótilgreindur. (1. janúar 2018). “Í ágjöf skiptir máli að menn andi með nefinu”-Viðtal við Sigríði Andersen, *Þjóðmál*, 4. tbl.

---

Ráðherra er heimilt að bera tillögu dómnefndar um hæfi ekki undir Alþingi. Við þær aðstæður þarf að rannsaka málið. Ráðherra taldi sig hafa gert það. Að lokinni rannsókn og niðurstöðu um þá 15 hæfustu til að gegna embættinu, bar ráðherra að leggja listann fyrir Alþingi til samþykkingar. Að framkominni tillögu ráðherra bar Alþingi að fara gaumgæfilega yfir tillögu ráðherra og skoða hverja og eina tillögu fyrir sig, sbr. IV. gr. dsl., sbr. frumvarp til laga dsl. Þess í stað samþykkti Alþingi tillögu ráðherra í heild sinni, án þess að greiða atkvæði um hvern og einn umsækjanda sem tilnefndur var í embættið. Því er ljóst að um brot á 10. gr. ssl. var að ræða, sbr. niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 10/2018. Alþingi vanrækti lagalega skyldu sína er það samþykki tillögu ráðherra í heild, gagnstætt lögum sem kveða á um að þingið skuli greiða atkvæði um skipan hvers og eins umsækjanda, sbr. niðurstöðu MDE.

Dómstólar í Landsréttarmálinu gáfu skýru lagaákvæði, um að Alþingi skyldi meta hvern og einn aðila sjálfstætt, engan byr. Þeir dæmdu þess í stað í málinu á grundvelli venju og fordæmis. Í því samhengi var vísað til laga um skipan dómara við héraðsdóm og Hæstarétt þar sem skipanir voru eingöngu í höndum ráðherra. Í þeim lögum er annað hvort ekki gert ráð fyrir aðkomu Alþingis eða ekki er tekið fram að Alþingi skuli greiða atkvæði um hvern og einn umsækjanda sérstaklega. Enda ekki þörf á, þar sem skipanir í dómaraembætti snúast venjulega um einn aðila en ekki 15 á einu bretti, eins og þegar skipað var í dómaraembætti við Landsrétt. Því er ljóst að ákvæði laganna var ætlað að tryggja sjálfstæði og hlutleysi hvern og einnar skipanar, en Alþingi virti það sjálfstæði að vettugi.

Af málinu í heild sinni vakna spurningar um það hvort og þá hvernig Alþingi ætti að bregðast við þeim dómum sem fylgdu í kjölfar Landsréttarmálsins, þar sem dómstólar ýttu settum lögum til hliðar. Þrískipting ríkisvalds gengur einmitt út á það að hver grein ríkisvaldsins tempri hinar tvær. Segja má að sú regla hafi fallið þegar dómstólar virtu að vettugi sett lög, vegna þeirrar ákvörðunar Alþingis að samþykkja tillögu ráðherra án þess að greiða hverju og einu dómaraefni atkvæði, eins og lög kveða á um, sbr. IV. gr. dsl.

Athugavert er að skipan ráðherra standi enn, miðað við alla þá öryggisventla sem hún fór í gegnum og þá dóma sem hún hefur hlotið, þ.e. hæfisnefnd, Alþingi, forseta Íslands, héraðsdóm, Hæstarétt og MDE. Það, að málið hafi farið fyrir MDE, var í raun lokaáfanginn í þeirri vegferð að gæta að réttarörygginu, sjá til þess að Ísland fari að lögum, gæti að þrískiptingu ríkisvalds og starfi sem réttarríki.

---

### 13. Lokaorð

Höfundur ákvað að rannsaka viðfangsefnið vegna á því hvert ferlið við skipan dómara væri og hverjir það væru sem kæmu að þeirri skipun. Fróðlegt var því að uppgötva að skipan í dómaraembætti hvíldi ekki einungis á herðum ráðherra, heldur færi skipanin í gegnum nokkra öryggisventla áður en til hennar kæmi. Þá þótti höfundi áhugavert hvernig þeir öryggisventlar gátu allir brugðist við skipunina. Niðurstaða dóms MDE þótti einnig áhugaverð, samanborin við niðurstöður íslenskra dómstóla sem höfðu þegar fellt dóma vegna málsins. Íslenskir dómstólar gáfu því einfaldlega engan gaum hvernig Alþingi brást skyldu sinni er dómaraefni voru samþykkt. Á hinn bóginn var fjallað á skýran hátt um það í niðurstöðu MDE hvernig samþykki Alþingis hefði ekki verið í samræmi við lög, þar sem þingið hafði þá skyldu sína að engu að leggja sjálfstætt mat á hvern og einn aðila sem sótti um dómarastöðu og kjósa um hvert dómaraefni fyrir sig.

Þar sem dómur í málinu er tiltölulega nýfallinn, var heimildavinnsla þess hluta ritgerðarinnar byggð á þeim dómum sem féllu í tengslum við málið ásamt greinum og fréttum tengdum málinu. Óvíst er, að svo stöddu, hvort og hvernig úrbætur vegna málsins, sbr. niðurstöðu MDE, koma til með að verða. Þó er ljóst að íslenska ríkinu ber að bregðast við dómi MDE þannig að sambærileg mál komi ekki til með að endurtaka sig í framtíðinni. Ráðherranefndinni er ætlað að ganga úr skugga um að svo verði gert, með því að fylgja eftir fullnustu niðurstöðu dóms MDE. Þá telur höfundur mikilvægt að ríkisvaldið bregðist við dómi MDE, svo það missi ekki traust almennings. Án trausts almennra borgara á ríkisvaldinu getur Ísland vart talist réttarríki.



---

## Heimildaskrá

### *Alþingistíðindi*

Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Hauksdóttir og Hafdís Björk Hákonardóttir. (2005). *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík: Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og lagadeild Háskólans í Reykjavík

Björg Thorarensen. (2019). *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2. útgáfa). Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX

Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX

Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Eyvindur G. Gunnarsson, Hrefna Friðriksdóttir, Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó og Viðar Már Matthíasson. (2009). *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (2. útgáfa). Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX

Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðaréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX

Davíð Þór Björgvinsson. (2014). Staða dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í íslenskum landsrétti. *Tímarit Lögréttur*, 10(1)

Davíð Þór Björgvinsson. (1. júlí 2018). Um hvað snýst Landsréttarmálið? *Háskóli Íslands*. <https://uni.hi.is/davidth/2018/07/01/um-hvad-snyst-landsrettarmalid/>

Dómstólasýslan. (e.d). Um dómstólana. <https://www.domstolar.is/domstolasyslan/um-domstolana/>

Finnis, J. (2011). *Natural Law and Natural Rights* (2. Edition). Oxford: Oxford University Press

Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2014). *Kaflar í réttarheimspeki*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX

Max Sorensen, (1977). *Statsforfatningsret* (2. útgáfa). Kaupmannahöfn

Sigríður Ingvarsdóttir. (2004). Um dómsvaldið, faglegt mat á hæfni dómara og hlutverk dómstóla í réttarríkinu. *Tímarit lögfræðinga*, 54(4), 465-299

Sigurður Líndal. (2003). *Um lög og lögfræði, grundvöllur laga-réttarheimildir*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag

Skúli Magnússon. (2003). *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar. Fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Reykjavík: Háskólaútgáfan

---

Stjórnarráð Íslands. (e.d). Mannréttindadómstóll Evrópu.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/mannrettindadomstoll-evropu/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d). Upplýsingar fyrir kærendur.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/mannrettindadomstoll-evropu/upplýsingar-fyrir-kaerendur/>

Stjórnlagaráð. (2011). Um starfið.  
<http://www.stjornlagarad.is/starfid/afangaskjal/kafli/item34397/>

---

## Dómar

Dómar Hæstaréttar:

*Hrd. nr. 412/2010*

Dómar Landsréttar:

*Lrd. nr. 3/2012*

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

*MDE, Belilos gegn Sviss, 29. apríl 1988 (10328/83)*

*MDE, Bryan gegn Bretlandi, 22. nóvember 1995 (19178/91)*

*MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 7. nóvember 2017 (66847/12)*

*MDE, Guðmundur Andri Ástráðsson gegn Íslandi, 1. desember 2020 (26374/18)*

*MDE, Kadudec gegn Slóvakíu, 2. september 1998 (27061/95)*

Álit umboðsmanns Alþingis:

*UA 28. janúar 2008 (5220/2008 og 5230/2008)*

*UA 3. maí 2004 (3882/2003, 3909/2003 og 2989/2003)*

## Lög

Lög nr. 33/1944 um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála

Lög nr. 37/1993 um stjórnarsýslulög

Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu

Lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála

Lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands

Lög nr. 50/2016 um dómstóla og eldri dómstólalög nr. 15/1998

