

Umsögn um drög að frumvörpum til laga um dómstóla og breytingar á lögum um meðferð einkamála og sakamála

Með bréfi 2. mars sl. fór innanríkisráðuneytið þess á leit við réttarfarsnefnd að hún færi yfir framangreind drög að lagafrumvörpum og veitti ráðuneytinu umsögn um þau. Fer umsögn nefndarinnar hér á eftir.

Réttarfarsnefnd lýsir yfir stuðningi við meginefni frumvarpsdraganna um að settur verði á stofn nýr dómstóll á millidómstigi þar sem fjallað verði jöfnum höndum um einkamál og sakamál. Nefndin telur að tilkoma slíks dómstóls verði ótvírætt til bóta, að því gefnu að vandað verði til útfærslu þeirra breytinga á dómskerfinu og réttarfarslögum sem leiðir af því að dómstigum verði fjölgað úr tveimur í þrjú. Í því sambandi skiptir sköpum að veitt verði nægu fé til dómstólanna og staðið verði af myndarskap að því að undirbúa þessa breytingu á skipan dómsvaldsins.

Almennt um markmiðin með upptöku millidómstigs og hvort þeim verði náð samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpsdrögum

Eins og fram kemur í athugasemdum með drögum að frumvarpi til nýrra dómstólalaga er stefnt að tveimur markmiðum með upptöku millidómstigs. Í fyrsta lagi að unnt verði að koma við milliliðalausri sönnunarfærslu á áfrýjunarstigi og í öðru lagi að Hæstiréttur geti betur sinnt hlutverki sínu sem fordæmisgefandi dómstóll. Við fyrstu sýn virðast fyrirliggjandi drög tryggja að fyrra markmiðinu verði náð, en ekki því síðara, þar sem ekki virðist vera gert ráð fyrir að kærumálum verði skotið til Hæstaréttar, eins og tekið er fram í greinargerð með drögum að frumvarpi til breytinga á einka- og sakamálalögum.

Í greinargerð með drögum að frumvarpi til nýrra dómstólalaga er ekki fjallað um ótvíræða kosti núverandi tveggja stiga dómkerfis sem eru einfaldleiki og fljótvirgni og hvort og þá hvernig leitast sé við að halda í þá kosti í þeirri nýju skipan sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir. Það er þó alls ekki auðvelt að samrýma þessa kosti þeim markmiðum, sem að framan greinir, eins og sést á því að lögð er til sú einfalda leið að girða fyrir að Hæstiréttur fjalli um kærumál sem aftur leiðir til þess að fordæmisgefandi hlutverk dómstólsins yrði verulega skert frá því sem nú er. Má sem dæmi nefna að málin, þar sem skorið var úr stjórnskipulegu gildi svonefndra neyðarlaga, hefðu samkvæmt þessu ekki komið til kasta æðsta dómstóls landsins þar sem þau mál voru í formi kærumála, en ekki áfrýjunarmála. Þá tryggir sú ráðagerð að unnt eigi að vera að skjóta héraðsdómum beint til Hæstaréttar vissulega að mögulegt verður að leysa endanlega úr ýmsum mikilvægum málum með jafn skjótum hætti og nú er. Þetta gerir dómskerfið hins vegar flóknara og því þyrfti að útfæra þessa leið mun betur en gert er í drögunum að frumvarpi til breytinga á meðferð einka- og sakamála.

Það stingur strax í augu að lagt er til að með tilkomu millidómstigs verði dómendur á æðri dómstigum alls 21 (6+15) í stað 9, þ.e. að þeim verði fjölgað um meira en helming. Gerð er grein fyrir því hvers vegna lagt er til að hæstaréttardómarar verði 6, en ekki eru færð nein rök fyrir því að dómarar hins nýja Landsréttar skuli vera 15 talsins. Æskilegt hefði verið að

nefndin, sem falið var að móta tillögur um millidómstig, hefði teflt fram öðrum kostum og borið þá saman við skipanina sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að verði tekin upp. Þótt engin kostnaðaráætlun fylgi tillögu nefndarinnar, svo að réttarfarsnefnd sé kunnugt um, þá má ætla að stofnkostnaður við nýjan Landsrétt með þeim fjölda dómara, sem að framan greinir, og tilheyrandi skrifstofum, dómsölum og annarri aðstöðu muni nema háum fjárhæðum. Þá er líklegt að rekstrarkostnaður hins nýja millidómstóls verði verulegur þrátt fyrir sparnað vegna fækkunar hæstaréttardómara um 3. Kostnaður við rekstur dómskerfisins mun því fyrirsjáanlega aukast umtalsvert. Í ljósi þess að erfitt hefur reynst að fá aukin fjárframlög til dómstólanna á síðustu árum er hætt við að hinn aukni rekstrarkostnaður muni vaxa fjárveitingarvaldinu í augum og jafnvel koma í veg fyrir að breytingar verði gerðar á skipan dómstólanna á næstunni sem þó er óhjákvæmilegt að ráðast í nú þegar eða a.m.k. sem allra fyrst.

Að teknu tilliti til þess hve stofn- og rekstrarkostnaður nýs millidómstóls yrði hár telur réttarfarsnefnd rétt að kannaðir verði aðrir og ódýrari kostir til að ná þeim tveimur markmiðum sem stefnt er að með þeirri breytingu áður en ráðist verður í hana. Fyrsta skrefið að breytingu úr tveggja í þriggja dómstiga kerfi gæti verið fólgið í þeirri hugmynd sem reifuð er í sérstöku fylgiskjali með þessu bréfi, en einnig væri unnt að hrinda þeim breytingum, sem gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum, í framkvæmd í áföngum þannig að dregið yrði úr stofnkostnaði en einkum þó rekstrarkostnaði við nýjan millidómstól í upphafi. Með því að koma á millidómstigi í áföngum myndi einnig fást dýrmæt reynsla áður en fullmótað þriggja þrepa kerfi væri tekið upp.

Umfjöllun og athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um dómstóla

Nefndin sem falið var að gera tillögur að millidómstigi leggur til að samþykkt verði ný dómstólalög í stað þess að núgildandi lögum verði breytt. Þó að þær breytingar sem lagðar eru til séu umfangsmiklar er ekki fjallað um mikilvæga þætti dómskerfisins, svo sem stjórnslu dómstólanna og fjármögnun þeirra. Réttarfarsnefnd telur að ef setja á ný dómstólalög sé eðlilegt að endurskoða alla þætti laganna í samræmi við þá þróun sem orðið hefur frá árinu 1998.

Réttarfarsnefnd gerir sérstaklega athugasemdir við 6. gr. frvdr. Með greininni er ráðgerð sú breyting að í umsögn dómnefndar um hæfni umsækjenda um dómaraembætti skuli aðeins láta í té rökstudda umsögn um hæfi umsækjenda, þó þannig að ráðherra setji nánari reglur um störf nefndarinnar. Af þessu má ráða að gert sé ráð fyrir að ráðherra og Alþingi sé falið mun víðtækara vald en nú gildir við skipun dómenda, en samkvæmt gildandi lögum er ráðherra bundinn við álit dómnefndar um það hvaða umsækjandi eða umsækjendur séu taldir hæfastir og aðeins unnt að víkja frá því með samþykki Alþingis eftir tillögu ráðherra.

Vegna þessa er tilefni til að rifja upp ástæður þess að reglum um skipun dómara var breytt með lögum nr. 45/2010, en fyrir þann tíma fór ráðherra með vald til að skipa dómara á grundvelli sérfræðiumsagna. Hafa ber í huga að fyrir gildistöku laganna hafði oft staðið mikill styr um skipun einstakra dómara í embætti og af því tilefni hafði umboðsmaður Alþingis ítrekað haft afskipti af einstökum embættisveitingum svo og dómstólar. Núgildandi tilhögun var komið á eftir vandaðan undirbúning, þ. á m. lá henni til grundvallar ítarleg skýrsla sem unnin var af nefnd undir forystu Guðrúnar Erlendsdóttur, fyrrverandi forseta Hæstaréttar. Helsti tilgangur hinnar breyttu tilhögunar var að ráða bót á göllum eldra kerfis, styrkja sjálfstæði dómstólanna og auka traust til þeirra, jafnframt því sem reglur um skipun dómara voru færðar til samræmis við það sem tíðkaðist á alþjóðlegum vettvangi og í

nágrannaríkjunum. Í því sambandi er þess fyrst að geta að allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti árið 1985 grundvallarreglur um sjálfstæði dómstóla þar sem segir m.a. að sjálfstæði dómstóla skuli tryggt af ríkisvaldinu og varið af stjórnarskrá eða lögum ríkis og að öllum stofnunum ríkisvaldsins og öðrum stofnunum sé skylt að virða sjálfstæði þeirra. Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R(94)12 um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómenda frá 13. október 1994, sem voru endurskoðuð 17. nóvember 2010 CM/Rec(2010)12, kemur einnig fram að allar ákvarðanir um skipun og starfsframa dómara eigi að vera byggðar á lögbundnum hlutlægum sjónarmiðum og byggjast á verðleikum, með hliðsjón af hæfi, ráðvendni, hæfni og skilvirkni í starfi. Yfirvald það sem taki ákvörðun um þetta skuli vera óháð ríkisstjórninni og löggjafarvaldinu. Í þeim löndum, þar sem engu að síður sé gert ráð fyrir því að dómarar séu skipaðir af ríkisstjórninni eða einstökum ráðherrum, skuli sjálfstætt stjórnvald, að stærstum hluta tilnefnt af dómsvaldinu, gefa umsögn sem skipunarvaldinu beri að fylgja í framkvæmd til þess að tryggja að tilhögun á skipun sé gegnsæ og óháð og að engin önnur sjónarmið hafi áhrif á ákvörðunina en hlutlæg sjónarmið. Í sáttmála dómenda í Evrópu nr. DAJ/DOC(98)23 frá júlí 1998 er og mælt með því að sérstöku stjórnvaldi, sem sé óháð handhöfum framkvæmdar- og löggjafarvalds, verði falið að taka ákvarðanir um skipun dómara og önnur atriði sem varða stöðu þeirra. Minnst helmingur þeirra sem þar eigi sæti séu dómarar, kjörnir til þeirra starfa af dómurum.

Í dönskum lögum er ekki kveðið á um að dómsmálaráðherra sé bundinn af umsögn dómnefndar (dommerudnævnelsesrådet), þar sem dómendur eru í meirihluta, þegar hann skipar í dómaraembætti. Hins vegar hefur verið gengið út frá því að ráðherra geti ekki nema í algjörum undantekningartilvikum vikið frá slíkri tillögu og að honum yrði þá rétt að hafa áður samráð við þá fastanefnd þjóðþingsins sem fjallar um málefni á sviði réttarfars. Vegna þess að einungis einn umsækjandi er tilnefndur hverju sinni af dómnefndinni eru hendur ráðherra í raun bundnar, en engin dæmi eru um annað en að ráðherra hafi farið eftir tillögum nefndarinnar frá því að hún tók til starfa. Samkvæmt norsku dómstólalögunum skipar konungur dómara í embætti, að tillögu ríkisstjórnarinnar, í raun dómsmálaráðherra. Með breytingu á lögunum á árinu 2001 var komið á fót sérstakri dómnefnd (innstillingsrådet) sem leggur mat á umsækjendur áður en skipað er í dómaraembætti, þar á meðal hæstaréttardómara. Nefndina skipa sjö menn, þrjú dómarar, einn lögmaður, einn lögfræðingur í opinberri þjónustu og tveir fulltrúar almennings sem ekki eru lögfræðingar. Nefndin mælir með þremur umsækjendum, skipar þeim í röð eftir hæfni og rökstyður þá niðurstöðu, en ríkisstjórnin er ekki bundin af henni. Vilji hún hins vegar skipa einhvern, sem ekki er mælt með af nefndinni, verður áður en það er gert að óska eftir umsögn hennar um þann umsækjanda.

Af framansögðu er ljóst að frumvarpsdrögin fela í sér stefnubreytingu og óæskilegt afturhvarf til fyrri tíma. Sú ráðagerð fer bæði í bága við þau meginsjónarmið um skipun dómara sem fram hafa komið hjá alþjóðlegum stofnunum og þær reglur nágrannaríkjanna um það efni sem raktar hafa verið hér að framan. Réttarfarsnefnd bendir auk þessa á að tillaga sú sem hér um ræðir er að mestu órökstudd og ekki á neinn hátt forsenda þess að komið verði á millidómstigi hér á landi. Af þeim sökum og í þeim tilgangi að skapa sem víðtækasta samstöðu um aðkallandi breytingar á dómskerfinu lýsir réttarfarsnefnd sig andvíga tillögunni, enda eru aðeins fimm ár liðin frá því að núverandi tilhögun á skipun dómara var tekin upp. Þá er engin ástæða til að aðrar reglur gildi um skipun hæstaréttardómara en landsréttar- og héraðsdómara og því eðlilegt að fjallað sé um það efni í einni grein laganna eins og nú er í stað þess að gera það á fleiri en einum stað, sbr. 6. gr., 4. mgr. 14. gr. og 3. mgr. 22. gr., sbr. og 48. og 49. gr. frvdr.

Til viðbótar framangreindu má nefna að ekki er augljóst að breyta eigi núverandi fyrirkomulagi á því hverjir taka sæti sem varadómendur í Hæstarétti, sbr. 1. mgr. 10. gr. frvdr. Hins vegar er ákvæði 2. mgr. 10. gr. um það, hvornig standa skuli að skipun Hæstaréttar þegar allir dómáramar réttarins eru vanhæfir, ótvírætt til bóta. Hvorugt þessara atriða tengist þó upptöku millidómstigs.

Loks er vakin athygli á því að tímabært er að endurskoða stjórnslu dómstólanna í heild, ekki síst með tilliti til aukins umfangs hennar með tilkomu millidómstigs, en ekki er tekið á þessu atriði í frumvarpsdrögunum. Í þessu sambandi þarf að huga að sameiginlegu dómstólaráði í samræmi við tilmæli alþjóðlegra samþykka dómara og það markmið að efla sjálfstæði dómstólanna og traust almennings á þeim. Skilgreina þarf verkefni nýs dómstólaráðs og endurskipuleggja yfirstjórn héraðsdómstólanna, en það hefur m.a. verið gagnrýnt að dómáramar hafi ekki möguleika á að bera ágreining við dómstjóra undir óháðan aðila. Endurskoða þarf fyrirkomulag fjárheimilda til dómstólanna og stöðu umboðsmanns Alþingis gagnvart dómskerfinu. Í því skyni að efla sjálfstæði þess væri eðlilegt að það félli ekki að neinu leyti undir starfssvið umboðsmanns, en jafnframt þyrfti að taka til skoðunar hvornig sambærilegu eftirliti innan dómkerfisins skuli háttáð. Þá hefur nefnd um dómáramastörf, sem starfar á grundvelli 23. gr. dómstólalaga, samið tillögur til breytinga á þeim ákvæðum laganna, sem hana varðar, og eru þær til athugunar hjá réttarfarsnefnd.

Athugasemdir við tvö meginatriði í tillögu að nýrri dómstólaskipan

Eins og áður segir er ekki gert ráð fyrir að kærúmal geti komið til kasta Hæstaréttar samkvæmt drögum að frumvarpi til breytinga á lögum um meðferð einkamála og sakamála, en í greinargerð með þeim er tekið fram að Landsréttur muni að öllu leyti taka við hlutverki Hæstaréttar við meðferð þeirra mála. Samkvæmt 1. mgr. 150. gr. núgildandi laga um meðferð einkamála kveður Hæstiréttur upp dóma í kærúmalum og er ekki lagt til að það breytist, sbr. 6. gr. frvdr. Í 23. gr. a. (167. gr.) segir síðan að heimilt sé að óska eftir leyfi til að áfrýja dómi Landsréttar til Hæstaréttar og tekur það ákvæði samkvæmt orðalagi sínu jafnt til dóma í áfrýjunarmálum og kærúmalum. Á hinn bóginn stangast það á við áðurgreind ummæli í greinargerð og virðist áfrýjunarfresturinn, þrjú mánuðir, í 23. gr. b. (168. gr.) taka mið af því að áfrýjunarmálum einum verði skotið til Hæstaréttar.

Réttarfarsnefnd telur æskilegt að Hæstiréttur geti, með sömu skilyrðum og endranær, leyft að tiltekin kærúmal verði kærð til réttarins, svo sem þau sem eiga rætur að rekja til úrskurða samkvæmt lögum um gjaldprotaskipti o.fl. Einnig ætti að taka til skoðunar hvort kærúmal, sem lúta að sviptingu frelsis og annars konar skerðingu á mannréttindum, svo sem gæsluvarðhaldsúrskurðir, ættu að geta komið til kasta Hæstaréttar á grundvelli áfrýjunarleyfis. Frestur til að leita slíks leyfis yrði þá að vera skammur, t.d. þrjú sólarhringar eins og kærufrestur. Ekki er ástæða til að kærúmal, sem snúa að meðferð máls í héraði, geti gengið til Hæstaréttar nema þá í undantekningartilvikum. Hins vegar er ekki sjálfgefið að sama regla eigi að gilda um úrlausnir Landsréttar um meðferð máls fyrir réttinum, t.d. ef um er að ræða ágreining um hæfi landsréttardómara eða máli hefur verið vísað frá réttinum. Þetta þyrfti að skoða betur og þá hvaða reglur ættu að gilda um meðferð slíkra mála fyrir Hæstarétti.

Réttarfarsnefnd lýsir sig samþykka þeirri tillögu að héraðsdómáramar, sem varða mikilvæg mál, geti gengið beint til Hæstaréttar án viðkomu í Landsrétti. Slíkt leiðir til þess að endanlega fæst skorið úr slíkum málum á tiltölulega skömmum tíma, auk þess sem með því móti yrði dregið úr álagi á Landsrétt og fjármunir sem renna til dómskerfisins þar með betur nýttir. Þetta gerir kerfið hins vegar flóknara en ella væri og því er nauðsynlegt að sett verði í lög tiltölulega skýr

sjónarmið um hvaða mál geti sætt slíkri flýtimeðferð og úrlausn um hvort slíkt skuli leyft verði í senn einföld og fljótverk.

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir þeirri sjálfsgöðu skipan að Hæstiréttur skuli taka ákvörðun um það, á grundvelli beiðni málsaðila um áfrýjunarleyfi, hvort leyft skuli að áfrýja héraðsdómi beint til réttarins. Skilyrðin sem sett eru fyrir því, annars vegar í 2. mgr. 23. gr. a. (167. gr.) og hins vegar í 2. mgr. 54. gr. a. (211. gr.) frvdr., eru almennt orðuð og full rúm. Þannig kæmi til álita að hafi Hæstiréttur synjað beiðni um áfrýjun á öðrum forsendum en að munnleg sönnunarfærsla þurfi að fara fram fyrir Landsrétti verði ekki unnt að leita eftir leyfi til að áfrýja dómi Landsréttar til Hæstaréttar. Þá verður ekki séð að skorður séu reistar við því í frumvarpsdrögum að unnt væri að fara fram á að mál, sem ekki verður áfrýjað til Landsréttar nema að fengnu áfrýjunarleyfi, yrði skotið beint til Hæstaréttar. Þó ætti að taka til skoðunar, eins og að framan greinir, hvort tilteknum úrskurðum héraðsdóms, svo sem samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., yrði skotið beint til Hæstaréttar, að uppfylltum ströngum skilyrðum.

Einnig verður að telja það galla á frumvarpsdrögum að lagt er til að nægilegt sé að leita eftir leyfi Hæstaréttar til áfrýjunar innan þriggja mánaða frá uppkvaðningu héraðsdóms í einkamáli, sbr. 1. mgr. 23. gr. b. (168. gr.), jafnvel innan sex mánaða frá uppkvaðningu dómsins, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Þegar aðili óskar eftir leyfi til að áfrýja héraðsdómi til Hæstiréttar er kveðið á um í 10. gr. b. (2. mgr. 153. gr.) frvdr. að við það skuli rofna frestur til áfrýjunar til Landsréttar, sem lagt er til að verði eins og nú þrjú mánuðir frá uppkvaðningu dómsins, sbr. 1. mgr. 153. gr. gildandi laga og 10. gr. a. frvdr. Hafni Hæstiréttur beiðninni heldur frestur til áfrýjunar áfram að líða og skal aldrei vera skemmri en tvær vikur frá því að synjunin var tilkynnt aðila. Þetta þýðir að gagnaðilinn, sem vill una héraðsdómi, getur þurft að bíða í óvissu mun lengur en þrjú mánuði frá uppkvaðningu dómsins hvort honum verði áfrýjað. Ef áfrýjunarfrestur yrði t.d. rofinn á síðasta degi hins almenna áfrýjunarfrests með beiðni um áfrýjunarleyfi gæti fresturinn hæglega lengst úr þremur í fjóra, jafnvel fimm mánuði, allt eftir því hve lengi það tæki Hæstarétt að taka afstöðu til beiðninnar. Í stað þessa væri mun einfaldara að aðili yrði að taka ákvörðun um áfrýjun innan áfrýjunarfrests með því að Landsréttur gæfi út áfrýjunarstefnu sem gerði ráð fyrir að málið yrði rekið þar fyrir dómi. Ef áfrýjandi óskaði eftir áfrýjun beint til Hæstaréttar bæri honum innan hins almenna áfrýjunarfrests að sækja um leyfi til áfrýjunar og væri Hæstarétti skylt að afgreiða beiðnina innan tiltekins tíma, t.d. fjögurra vikna. Ef synjað yrði um áfrýjun héldi málið áfram fyrir Landsrétti nema áfrýjandi óskaði eftir að það yrði fellt niður. Annars tæki Hæstiréttur málið til meðferðar á grundvelli áfrýjunarstefnu, t.d. með því að gefa út fyrirskall til stefnda að mæta fyrir réttinum í stað Landsréttar.

Samkvæmt frumvarpsdrögum er sami gallinn á fyrirkomulagi áfrýjunar á héraðsdómi í sakamáli beint til Hæstaréttar skv. 43. gr. b. (3. mgr. 199. gr.) og 54. gr. a. og b. (211. og 212. gr.) frvdr. Af þeim sökum getur áfrýjunarfrestur lengst úr fjórum vikum í tvo, jafnvel þrjú mánuði, og á meðan þyrfti ákærði, sem sýknaður hefði verið í héraði, að bíða í óvissu um hvort málinu yrði áfrýjað af hálfu ákærvaldsins. Þá eru þeir tæknilegu agnúar á framsetningu ákvæðanna í drögum að erfitt er að átta sig á hvort með tilvísun til áfrýjunarfrests í 1. og 2. mgr. 54. gr. b. (211. og 212. gr.) er verið að vísa til hins almenna fjögurra vikna áfrýjunarfrests í 2. og 3. mgr. 199. gr. gildandi laga eða hvort átt er við framlengdan áfrýjunarfrest sem getur orðið allt að fjórir mánuðir skv. 5. mgr. sömu greinar. Þessu þyrfti að breyta til samræmis við það sem áður segir um áfrýjun héraðsdóma í einkamálum.

Athugasemdir við önnur atriði í drögum að frumvarpi

til breytinga á lögum um meðferð einkamála og sakamála

Með frumvarpsdrögunum er lögð til sú nýbreytni að munnleg skýrslugjöf fyrir dómi verði tekin upp í hljóði og mynd, sbr. 2. og 26. gr. frvdr. Þetta auðveldar endurskoðun á sönnunarmati við málsmeðferð fyrir Landsrétti og telur réttarfarsnefnd þessa tillögu ótvírætt til bóta. Í 3. og 33. gr. frvdr. er síðan lagt til að heimild vitnis til að gefa skýrslu gegnum síma sé þrengd. Samkvæmd gildandi lögum er heimilt að taka skýrslu með þessu móti ef vitni er fjarri þingstað eða það hefur annars sérstakt óhagræði af því að koma fyrir dóm. Í drögunum er gert ráð fyrir að vitni geti aðeins gefið skýrslu á þennan hátt ef það væri verulegum erfiðleikum háð að vitnið kæmi fyrir dóm. Í athugasemdum við þessi ákvæði er breytingin sögð til samræmis við að skýrslur verði teknar upp í hljóði og mynd. Frá því heimild til að taka skýrslu símleiðis var lögfest með gildandi lögum um meðferð einkamála hefur sú framkvæmd gengið greiðlega fyrir sig. Verður ekki talið að ástæða sé til að gera breytingu að þessu leyti þótt tekið verði upp það fyrirkomulag að taka skýrslugjöf upp á mynd. Er þá rétt að hafa í huga að leiða mætti vitni fyrir Landsrétt sem gefið hefur skýrslu símleiðis fyrir héraðsdómi ef efni eru til. Í stað þess að þrengja þessa heimild sem gefist hefur vel væri nær að taka upp í lög um meðferð einkamála þá takmörkun sem er að finna í 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála þess efnis að skýrsla verði ekki tekin af vitni gegnum síma ef ætla má að úrslit máls gætu ráðist af framburði þess.

Í 2. mgr. 23. gr. m. (179. gr.) og 54. gr. i. (219. gr.) frvdr. er gert ráð fyrir að Hæstiréttur geti ómerkt áfrýjaðan dóm og vísað máli heim eða vísað því frá dómi. Einnig kemur fram í 54. gr. f. (216. gr.) frvdr. að Hæstiréttur geti ómerkt hinn áfrýjaða dóm ef verulegir gallar hafa verið á meðferð málsins á fyrri stigum þess og vísað því frá dómi ef undirbúningur undir málshöfðun hefur verið áfátt í meginatriðum. Í gildandi lögum er að finna samhljóða ákvæði. Verði millidómstigi komið á fót felur það í sér þá breytingu að dómur hefur gengið á tveimur dómstigum þegar mál kemur til kasta Hæstaréttar, þó að því frátöldu að héraðsdómi kann í undantekningartilvikum að verða skotið beint þangað. Í frumvarpsdrögunum skortir á að tekin sé afstaða til fjölda álitaeftna sem snerta ómerkingu dóma og leiða af fjölgun dómstiga. Hér má t.d. nefna þá aðstöðu að annmarki hafi verið á málsmeðferð í héraði án þess að við því hafi verið brugðist af Landsrétti en þar hafi málsmeðferð ekki verið áfátt að öðru leyti. Hér kæmi annað hvort til álita að ómerkja bæði héraðsdóm og dóm Landsréttar eða láta við það sitja að ómerkja síðarnefnda dóminn í því skyni að úr göllum á meðferðinni verði bætt þar fyrir dómi. Að þessu er ekkert vikið í drögunum og ekki heldur að ýmsum öðrum álitaeftnum sem leiða beint af því að dómstigum fjölgar úr tveimur í þrjú.

Samkvæmt 23. gr. n. (180. gr.) og 54. gr. k. (221. gr.) frvdr. er lagt til að við samningu dóms skuli dómari Hæstaréttar taka í eigin nafni afstöðu til atkvæðis frummælanda. Af þessu leiðir að hver dómari tekur sjálfstæða afstöðu til málsins í stað þess að þeir komist að samhljóða niðurstöðu, eftir atvikum þannig að þeir sem fella sig ekki við niðurstöðu meirihlutans greiði sératkvæði. Með þessu er lögð til breyting á rótgrónu fyrirkomulagi sem lengi hefur ríkt einhugur um. Í athugasemdum við þessi ákvæði segir það eitt að með breytingunni sé stefnt að því að afstaða hvers og eins dómara við Hæstarétt birtist skýrar í niðurstöðum réttarins. Í ljósi þess að Hæstiréttur er ætíð fjölskipaður og þar ræðst niðurstæða máls af sameiginlegri niðurstöðu fleiri en eins dómara vaknar sú spurning hvaða þörf sé á að afstaða hvers þeirra komi fram sérstaklega. Þvert á móti má benda á að fyrir því er löng hefð að réttinum sjálfum skuli skipað í öndvegi þannig að dregið sé úr vægi þeirra einstaklinga sem fara með

dómsvaldið. Með því móti koma dómendur fram út á við sem heild eftir því sem kostur er. Þá gæti þetta breytta fyrirkomulag dregið úr fordæmisgildi hæstaréttardóma ef þeir dómendur sem greiða atkvæði með niðurstöðu frummælanda gera fyrirvara um einhver atriði sem þar koma fram. Að þessum atriðum er ekkert vikið í greinargerð með frumvarpsdrögum. Þá verður ekki séð að neitt samhengi sé milli þessarar tillögu og því að millidómstigi verði komið á fót.

Samantekt

Hér að framan hefur verið fjallað um meginefni frumvarpsdraganna og gerðar athugasemdir við ýmis ákvæði þeirra. Þar er hins vegar bryddað upp á ýmsum nýjungum og gerðar tillögur um lagabreytingar sem nýtast munu við samningu heildstæðra lagafrumvarpa um nýtt millidómstig. Þó hefði verið æskilegt að í greinargerð með tillögum nefndarinnar, sem samdi drögin, hefði verið gerð grein fyrir millidómstigi í öðrum nálægum ríkjum, einkum í Danmörku og Noregi, og hvernig háttað sé reglum um málskot til dómstóla á öðru og þriðja dómstigi, svo að hafa mætti þær til hliðsjónar við áframhaldandi frumvarpsmíð.

Mikil vinna er framundan við að ljúka samningu lagafrumvarpa svo að hrinda megi í framkvæmd þeim fyrirætlunum um millidómstig sem að framan greinir. Að undangengnu samráði við þá aðila, sem hagsmuna hafa að gæta, þyrfti í fyrsta lagi að taka endanlega afstöðu til þeirra tillagna sem fyrir liggja og marka þá stefnu sem fylgja ber við útfærslu þeirra, m.a. með tilliti til þess hve miklir fjármunir verða til ráðstöfunar á næstu árum til að bæta og endurnýja íslenskt dómskerfi. Í öðru lagi þyrfti síðan að útfæra stefnuna með því að semja heildstæð frumvörp um efnið ásamt ítarlegri greinargerð. Þótt fyrsti áfanginn í þessari vinnu sé nú að baki bíður mikil vinna við að endurskoða fyrirbyggjandi frumvarpsdrög, m.a. með hliðsjón af þeim athugasemdum sem að framan greinir. Því til viðbótar þarf að taka til skoðunar og gera tillögur til breytinga á öðrum lögum en þeim þremur, sem drögin taka til, en þau eru um 100 talsins. Lýsir réttarfarsnefnd sig reiðubúna til að koma að þessari vinnu ef eftir því verður leitað.

Hugmyndir að breytingum á núverandi dómskerfi

Ef stofnun nýs millidómstóls, Landsréttar, og aðrar breytingar, sem ráðgerðar eru í fyrirleggjandi frumvarpsdrögum, yrðu taldar of kostnaðarsamar mætti að sjálfsögðu ráðast í þær breytingar í áföngum, t.d. með því að 6 dómáramar tækju til starfa við Landsrétt í upphafi og mál sem kæmu til kasta dómstólsins yrðu að sama skapi færri. Það þýddi aftur að málum sem Hæstiréttur leysti úr yrðu tiltölulega fleiri þannig að ástæðulaust væri að fækka hæstaréttardómurum frá því sem nú er í þessum fyrsta áfanga. Stofnkostnaður hins nýja Landsréttar yrði eftir sem áður verulegur, en rekstrarkostnaður hins vegar miklum mun minni en ef rétturinn yrði fullskipaður þegar í upphafi.

Önnur leið, sem væri enn einfaldari í sniðum og þar með mun ódýrari, væri að mæta þörfinni fyrir sönnunarfærslu á áfrýjunarstigi með því að koma á fót vísi að millidómstól. Í sinni einföldustu mynd gæti slíkur dómstóll verið skipaður dómshorseta, sem sérstaklega yrði skipaður til þess starfa, auk tveggja héraðsdómara sem tækju sæti í hverju máli auk forseta og yrði a.m.k. annar þeirra að koma frá öðrum héraðsdómstóli en dæmt hefði málið á fyrsta dómstigi. Þá er gert ráð fyrir að aðeins einn héraðsdómari skipaði dóm í máli á því stigi nema um væri að ræða sérfróða meðdómshenn. Þessi skipan yrði miðuð við að Hæstiréttur gæti vísað málum sem áfrýjað hefur verið til meðferðar millidómstólsins, eftir atvikum án þess að munnlegur málflutningur færi fyrst fram fyrir Hæstarétti, ef þörf væri á munnlegri sönnunarfærslu fyrir dómi á áfrýjunarstigi, hvort sem um væri að ræða sakamál eða einkamál, svo sem skaðabótamál. Fjöldi mála sem gæti komið þannig til kasta millidómstólsins gæti verið um 50 á ári. Stofnkostnaður samfara þessari leið yrði í lágmarki og rekstrarkostnaður óverulegur.

Í því skyni að auka vægi Hæstaréttar sem fordæmisgefandi dómstóls mætti hugsa sér að gera breytingar á skipan og starfsemi réttarins til samræmis við þá breytingu sem gerð var á starfsháttum Mannréttindadómstóls Evrópu fyrir nokkrum árum þar sem heimilt er að skjóta málum, sem dæmd hafa verið af 7 dómurum, til endanlegrar úrlausnar yfirdeildar sem skipuð er 17 dómurum. Við þessa breytingu myndu öll mál, sem skotið yrði til Hæstaréttar, vera dæmd af þremur dómurum á öðru dómstigi. Ef dómarnir þrír kæmu sér saman um að málið væri svo mikilvægt, t.d. vegna fordæmisgildis dóms í því, að leysa bæri úr því af fleiri dómurum yrði það flutt fyrir sjö dómurum án þess að dómur yrði lagður á það áður en til þess kæmi. Með því móti gætu fyrrgreindir þrír dómáramar tekið sæti í dómnum. Ef dómur yrði hins vegar felldur á málið og dómarnir þrír væru ekki á einu máli um niðurstöðuna gengi það sjálfkrafa til dóms á þriðja dómstigi þar sem sjö aðrir dómáramar en þeir sem áður hafa dæmt legðu dóm á málið. Einnig gæti aðili máls gert kröfu um að samhljóða dómur þriggja dómara á öðru dómstigi gengi til dóms á þriðja dómstigi þar sem sjö nýir dómáramar felldu dóm á það. Loks ætti slíkt að vera unnt samkvæmt ákvörðun réttarins í sérstökum tilvikum, t.d. ef tveir dómáramar þriggja dómara gengju hvor gegn öðrum. Við þær aðstæður tæki einn dómari úr hvoru máli sæti í dómi á þriðja dómstigi ásamt fimm öðrum dómurum. Með þessu fyrirkomulagi ættu 12 hæstaréttardómáramar að geta afgreitt svipaðan fjölda mála og nú kemur til kasta Hæstaréttar og yrði álag á dómara svipað eða nokkru minna en hvílir á núverandi dómurum, einkum þó ef sá vísir að millidómstól, sem fjallað er um hér að framan, yrði að veruleika. Stofnkostnaður við þessa breyttu skipan yrði enginn og aukinn rekstrarkostnaður miklum mun minni en ef settur yrði á stofn nýr dómstóll með 15 dómurum.