



DÓMSTÓLARÁÐ

Innanríkisráðuneytið
b.t. Bryndísar Helgadóttur
Sölvholsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 13. maí 2015

2015/05-0.9

Dómstólaráði hefur borist til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breyting á lögum um dómstóla, lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála. Með frumvarpsdrögum þessum er stefnt að því að settur verði á stofn nýr dómstóll á millidómstigi þar sem fjallað verði jöfnum höndum um einkamál og sakamál.

Dómstólaráð lýsir yfir eindregnum stuðningi við þau áform að komið verði á fót millidómstigi hér á landi. Rétt þykir að minna á minnisblað sem dómstólaráð sendi þáverandi dómsmálaráðherra 13. desember 2006 þar sem lagt var til að stofnað yrði millidómstig hér á landi. Í því minnisblaði var reyndar lagt til að millidómstigið næði einungis til sakamála. Var því lýst að með því yrði tryggt að Ísland fullnægi 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu þar sem áskilið væri að unnt væri að áfrýja dómum í sakamálum. Dómstólaráð telur hins vegar til bóta ef millidómstigið nær bæði til einkamála og sakamála.

Af hálfu dómstólaráðs er lögð sérstök áhersla á stjórnsýslu dómstólanna í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum. Nefnd er samdi drög að frumvarpinu var ætlað að taka til skoðunar stjórnsýslu dómstólanna en varð ekki við því. Dómstólaráð er þeirrar skoðunar að sérstök ástæða sé til að huga að stjórnsýslu dómstólanna við þessar breytingar. Í febrúar 2011 létt dómstólaráð vinna sérfræðiskýrslu um stjórnsýslu dómstólanna. Helstu niðurstöður skýrslunnar voru þær að lítil grein væri gerð fyrir því í frumvarpi til nýrra dómstólalaga 1998 af hvaða ástæðu dómstólaráð var ekki látið ná til beggja dómstiganna, eins og gert hafði verið í nálægum löndum um svipað leyti þegar stjórnsýsla þeirra dómstóla var endurskoðuð með það að markmiði að auka sjálfstæði



DÓMSTÓLARÁÐ

dómstólanna. Meginrökkin virtust vera hefðarrök samkvæmt athugasemdunum í frumvarpinu. Stjórnsýsla dómstólanna var í skýslunni í meginatriðum talin veikburða og sundurlaus. Þannig skiptist sú stjórnsýsla sem þjónar dómskerfinu á innanríkisráðuneytið, Hæstarétt, dómstólaráð og átta héraðsdómstóla, sem flestir væru litlir vinnustaðir að Héraðsdómi Reykjavíkur undanskildum. Svo dreifð stjórnsýsla gerði bæði samhæfingu og þróun sérþekkingar erfitt fyrir og bitnaði á nýsköpun og þróun innan dómskerfisins. Þá einkenndist stjórnsýslan af svokallaðri „nábýli kollegastjórnsýslu“, þar sem dómarar væru í forystuhlutverki. Gæti það bitnað á forystu og eftirlitshlutverkin þar sem stjórnendur gætu átt erfitt með að beita sér gagnvart kollegum sínum. Að lokum veikti skortur á upplýsingagjöf út á við dómstólana og drægi að öllum líkindum úr því trausti sem þeir nytu í samfélaginu. Veikar forsendur stefnumótunar birtust m.a. í umræðu um fjármál þeirra. Skortur á innri stefnumótun sem leiðbeindi um þróun fjárveitinga gæti haft í för með sér að ráðuneytið yrði í reynd mjög ráðandi um áherslur í innri stefnumótun, að minnsta kosti á niðurskurðartímum.

Þá er rétt að vekja athygli á athugasemdum réttarfarsnefndar með frumvörpum um millidómstig, þar sem tekið er fram að tímabært sé að endurskoða stjórnsýslu dómstólanna í heild, ekki síst með tilliti til aukins umfangs hennar með tilkomu millidómstigs. Pyrfti að huga að sameiginlegu dómstólaráði í samræmi við tilmæli alþjóðlegra samþykkta dómara og það markmið að efla sjálfstæði dómstólanna og traust almennings á þeim. Að fleiru er vikið í umsögninni tengt stjórnsýslu dómstóla sem máli skiptir fyrir sjálfstætt dómsvald.

Fyrir utan það sem hér hefur verið rakið, sem að mati dómstólaráðs lýsir vel þeirri stöðu sem uppi er, telur dómstólaráð reynslu áranna frá því dómstólaráð var sett á laggirnar ótvíraett sýna að þörf er á því að styrkja dómstólaráð og skerpa línum varðandi vald- og verksvið ráðsins gagnvart forstöðumanna einstakra dómstóla. Á mörgum sviðum skarast vald- og ábyrgðarsvið með þeim hætti að til óvissu hefur leitt um heimildir. Hefur það á köflum leitt til óskilvirkrar stjórnsýslu dómstólanna. Það er enginn meginmunur á dómstólum og öðrum ríkisstofnunum þegar kemur að rekstri og stjórnun. Miklu skiptir að skipurit dómstólanna sé skýrt um ábyrgðir og hlutverk forstöðumanna einstakra stofnana. Dómstólaráð leggur áherslu á að stjórnsýsla allra



DÓMSTÓLARÁÐ

dómstólanna verði sameiginleg og heyri undir dómstólaráð. Er dómstólaráð reiðubúið að leggja lið vinnu við að undirbúa sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna.

Lengi hafa verið uppi skiptar skoðanir um hvernig staðið skuli að skipun dómara. Frumvarpsdrög um millidómstig gera ráð fyrir því að á ný verði hugað að breytingum á þessu sviði og ráðherra og Alþingi falið víðtækara vald en nú gildir um skipun dómenda. Dómstólaráð leggur áherslu á að ekki verði á þessu stigi gerðar breytingar á þeim reglum sem nú gilda um skipun dómara, en að hugað verði að þessu efni síðar. Allar líkur eru á því að skiptar skoðanir á reglum um skipan dómara muni seinka því að millidómstól verði komið á laggirnar og er það með öllu ótækt. Er rétt að minna á að um þessar mundir eru riflega 8 ár liðin frá því að sú umræða sem nú á sér stað um stofnun millidómstigs fór af stað.

Samkvæmt frumvarpsdrögum um millidómstig er lagt til að héraðsdómar, sem varða mikilvæg mál, geti gengið beint til Hæstaréttar án viðkonu í Landsrétti. Er þetta rökstutt með þeim hætti að með slíku fáist endanlega skorið úr slíkum málum á tiltölulega skömmum tíma, auk þess sem með því móti verði dregið úr álagi á Landsrétt og fjármunir sem renni til dómskerfisins þar með betur nýttir. Dómstólaráð vill vekja athygli á því að skýrslutökur fara ávallt fram í sakamálum á héraðsdómsstigi. Með því að skjóta málum beint til Hæstaréttar, án viðkomu í Landsrétti, kann að vera farið gegn 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eins og ákvæðið hefur verið skýrt af mannréttindadómstól Evrópu, þar sem Hæstiréttur, sem áfrýjunardómstóll, getur í því tilviki ekki endurskoðað alla þætti í úrlausn héraðsdóms. Verður því að telja vafa undirorpið að þessi málsmeðferð samrýmist nefndri 6. gr., þegar um sakamál er að ræða. Áhöld kunna einnig að vera um að slík málsmeðferð standist 6. gr. sáttmálans þegar um einkamál er að ræða. Í það minnsta yrði í slíkum tilvikum að liggja fyrir yfirlýsing aðila máls um að aðila- og vitnaskýrslur komi ekki til endurskoðunar fyrir réttinum.

Dómstólaráð telur að flest önnur atriði í frumvarpsdrögum um nýtt millidómstig séu mjög til bóta. Um annað er fram kemur í frumvarpsdrögum er þess að geta að gera verður ráð fyrir því að í frekari vinnslu frumvarpsins verði hugað að ýmsum atriðum sem máli skipta, svo sem um fjölda dómenda í Hæstarétti og á millidómstigi, meðferð kærumála, áfrýjun mála beint frá héraðsdómi til Hæstaréttar o.s.frv. Ekki þykir ástæða



DÓMSTÓLARÁÐ

til að fjalla sérstaklega um þessi atriði hér en reikna verður með því að fundin verði hagkvæm lausn á þessum atriðum og fleirum er fram koma í frumvarpinu.

Að lokum ítrekar dómstólaráð eindreginn stuðning við frumvörpsdrögin og hvetur til þess að málinu verði fundinn farvegur með það að markmiði að upptaka millidómstigs geti orðið að veruleika hið fyrsta.

F.h. dómstólaráðs,

Símon Sigvaldason,

formaður