

Umsögn stjórnar Dómarafélags Íslands um tillögur nefndar innanríkisráðherra 25. febrúar 2015 um millidómstig

Vísað er til bréfs innanríkisráðuneytisins 31. mars sl. þar sem óskað er eftir umsögn um þær megingtillögur sem felast í drögum að frumvörpum til laga um dómstóla, frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála auk athugasemda réttarfarsnefndar við drögin.

Umræða um millidómstig á sér áratugasögu hér á landi. Að því er snertir síðustu ár ber einkum að vísa til skýrslu nefndar dómsmálaráðherra 1. október 2008 um hvernig tryggja megi milliliðalausá sönnunarfærslu. Þá ályktuðu fjögur stærstu fagfélög lögfræðinga á Íslandi, þ.á m. Dómarafélag Íslands, um stofnun sérstaks millidómstigs á málþingi 8. október 2010. Á grundvelli þessarar áskorunar var skipaður vinnuhópur á vegum innanríkisráðuneytisins sem skilaði skýrslu í júní 2011. Telur stjórnin að skoða beri þær tillögur nefndar innanríkisráðherra frá 25. febrúar sl. um millidómstig, sem nú liggja fyrir, sem beint framhald fyrrgreindrar skýrslu vinnuhópsins.

Stjórnin fagnar því að brugðist hafi verið við áskorun félagsins 8. október 2010 með því að samið hafi verið frumvarp um millidómstig. Samtímis leggur stjórnin áherslu á að í hvítvetna verði vandað til fyrirhugaðra breytinga á dómskerfinu og haft verði samráð við dómara við nánari framkvæmd þeirra, þ.á m. um dómhús og aðbúnað í þeim.

Með hliðsjón af þeirri neikvæðu þróun sem orðið hefur á undanförunum árum í fjármögnun dómskerfisins og leitt hefur til þess að ýmsum innviðum kerfisins hefur hnignað, vonast stjórnin til þess að millidómstig geti brotið blað að þessu leyti og vísað veginn til styrkara og trúverðugara dómskerfis.¹ Til þess að svo megi verða er hins vegar nauðsynlegt að kostnað verði nægu fé til fyrirhugaðra breytinga og þá jafnframt lögð á það áhersla að það komi ekki niður á öðrum þáttum kerfisins, svo sem starfsemi héraðsdómstólanna. Dómarafélagið leggur af þessum sökum áherslu á nauðsyn þess að fyrir liggji raunverulegt mat á kostnaði við fyrirhugaðar breytingar á dómskerfinu, bæði beinan kostnað og einnig kostnað af brýnum og óhjákvæmilegum úrbótum á rekstrarumhverfi dómskerfisins í heild sem hljóta að teljast forsenda þess að millidómstigi verði komið á fót með viðunandi hætti, sbr. einkum þjálfun- og endurmenntun dómara, aðbúnað í dómhúsum og tölvumál.

Að öðru leyti gerir stjórnin eftirfarandi athugasemdir við efni frumvarpsins:

1. Stjórnin gerir athugasemd við þá ráðagerð frumvarpsins að Hæstiréttur geti heimilað áfrýjun dóms héraðsdóms beint til Hæstaréttar. Í ákvörðun um leyfi til áfrýjunar við þessar aðstæður kann að felast að tekin sé ákveðin afstaða til gildis munnlegs framburðar. Fyrirkomulagið er því ekki vel samrýmanlegt reglunni um milliliðalausá sönnunarfærslu. Þá fellur það augljóslega illa að því meginmarkmiði frumvarpsins að koma á þriggja dómstiga kerfi með þeirri réttarvernd sem felst í möguleika á endurskoðun á þriðja dómstigi. Í öllu falli er nauðsynlegt að í lögum verði kveðið með skýrum hætti á um það hvaða sjónarmið eða viðmið

¹ Í skýrslu vinnuhóps á vegum innanríkisráðuneytisins frá júní 2011 segir eftirfarandi: „Samkvæmt framangreindum upplýsingum er kostnaður við dómskerfið á Íslandi á hverja 100.000 íbúa um 47% af sambærilegum kostnaði í Danmörku og Noregi en um 42% af sambærilegum kostnaði í Svíþjóð.“ Fyrir liggur að fjárveitingar hafa ekki verið auknar til íslenskra dómstóla frá því að skýrslan kom út. Má öllu heldur halda því fram að um hafi verið að ræða niðurskurð í reynd.

DÓMARAFÉLAG ÍSLANDS

eigi að liggja að baki slíkri heimild. Til greina kæmi að slík heimild kæmi einungis til greina þegar aðilar eru sammála um að leita eftir henni og lýsa því jafnframt yfir að ekki sé uppi ágreiningur um atvik málsins.

2. Að því er varðar tillögur um nýtt fyrirkomulag við skipun dómara vísar stjórnin til þess að hér er um að ræða þýðingarmikið og viðkvæmt mál fyrir dómskerfið og stjórnskipun landsins í heild. Á alþjóðlegum vettvangi hefur ítrekað verið fjallað um mikilvægi þess að vandað sé til ákvarðana um skipun dómara í því augnamiði að tryggja sjálfstæði dómstóla og að fagleg sjónarmið ráði ávallt vali á dómurum, sbr. einkum Grunnreglur Sameinuðu þjóðanna um sjálfstæði dómssvaldsins frá 1985, tilmæli Ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R(94)12 um sjálfstæði, skilvirkni og hlutverk dómara og Evrópuskrá um stöðu dómara (European Charter on the Statute for Judges) frá 1998.² Með hliðsjón af þeim viðmiðum sem þarna koma fram telur stjórn Dómarafélagsins að fyrirliggjandi tillaga um breytingar á skipun dómara þarfnist nánari skoðunar. Slík skoðun, sem meðal annars myndi fela í sér rannsókn á reynslunni af núverandi fyrirkomulagi og samanburði við nágrannaríki okkar, er að mati stjórnarinnar forsenda fyrir breytingum á núverandi reglum. Stjórnin bendir á að ekkert samráð hefur verið haft við Dómarafélag Íslands um þetta atriði sérstaklega.
3. Stjórnin telur rétt að Landsréttur hafi heimildir til þess að kalla til sérfróða meðdómsmenn svo sem gert var ráð fyrir í skýrslu vinnuhóps innanríkisráðuneytisins frá júní 2011. Einungis með slíku fyrirkomulagi er tryggt að úrlausn héraðsdóms, sem skipaður hefur verið sérfróðum meðdómsmönnum, geti komið að fullu til endurskoðunar Landsréttar.
4. Stjórnin tekur undir áhyggjur réttarfarsnefndar af því að reglur um fresti og rof á frestum kunni að leiða til óhóflegra tafa á málsmeðferð.
5. Stjórnin telur rétt að í frumvörpum sé fjallað um úthlutun mála í Landsrétti og þá með það fyrir augum að tilviljun ráði úthlutun mála til deilda Landsréttar.
6. Stjórnin tekur undir athugasemdir réttarfarsnefndar á þá leið að Hæstiréttur eigi einnig að geta fjallað um dóma Landsréttar í svonefndum ágreiningsmálum sem sæta kærui en ekki áfrýjun. Þá telur nefndin einnig að huga þurfi að kæruiheimild til Hæstaréttar vegna ákveðinna ákvarðana Landsréttar um réttarfarsmálefni, t.d. hæfi forseta Landsréttar.
7. Ástæða er til að skoða með nákvæmni hætti valdheimildir og hlutverk Hæstaréttar við efnislega úrlausn mála og þá hvort endurskoðun Hæstaréttar sé eingöngu bundin við lagaatriði. Hér kemur meðal annars til skoðunar að hvaða marki Hæstiréttur getur ómerkt dóm Landsréttar og vísað máli til nýrrar meðferðar þegar talið er að Landsréttur hafi metið munnlegan framburð ranglega. Um þetta gætu t.d. verið nánari leiðbeiningar í greinargerð.

² Í c. lið 2. gr. tilmæla Evrópuráðsins segir um val og starfsferil dómara: *Allar ákvarðanir sem varða embættisferil dómara ber að byggja á hlutlægum sjónarmiðum og skulu verðleikar ráða um val þeirra og starfsferil, þar sem miða skal við hæfi, heiðarleika, færni og dugnað. Ákvörðunarvald um val á dómurum og starfsferil þeirra skal vera óháð ríkisstjórn og stjórnvöldum. Til að vernda sjálfstæði ákvörðunarvaldshafans ber að hafa reglur sem tryggja, til dæmis, að þeir sem með ákvörðunarvaldið fara séu valdir af handhöfum dómssvalds og að þeir setji sér sjálfir starfsreglur sínar. [/] Heimili hins vegar stjórnskipunarreglur eða lagaákvæði og hefðir að ríkisstjórn skipi dómara ber að tryggja að skipun þeirra fari fram með hætti sem liggur ljós fyrir og er óháður í raun, og að engar ástæður liggi ákvörðun að baki aðrar en þær sem varða þau hlutlægu sjónarmið sem nefnd voru. Eitt eða fleiri eftirtalinna atriða eru talin geta falið í sér slíka tryggingu: i. að sérstök óháð og löghæf stofnun veiti ríkisstjórn ráð sem hún fylgir í raun eða ii. að einstaklingur eigi rétt á að áfrýja ákvörðun til óháðs ákvörðunarvalds, iii. að ákvörðunarvaldhafinn geri ráðstafanir gegn óréttmætum eða óeðlilegum áhrifum.*

DÓMARAFÉLAG ÍSLANDS

8. Með hliðsjón af fordæmisgefandi hlutverki Hæstaréttar sýnist fjögurra vikna frestur á dómsuppsögu óþarflega knappur. Til skoðunar kæmi að hér væri yfirhöfuð ekki um neinn frest að ræða heldur væri þetta lagt í vald réttarins.
9. Fullt tilefni hefði verið til að endurskoða ýmis atriði sem lúta að málsmeðferð Landsréttar, t.d. hvernig gagnaöflun (þ.á m. öflun sérfræðilegra matsgerða) og málflutningi skal háttað, í stað þess að halda óbreytt í það fyrirkomulag sem nú tíðkast fyrir Hæstarétti. Helgast þetta að því að hlutverk Landsréttar sem áfrýjunardómstóls er með ákveðnum hætti eðlislíkara héraðsdómi en Hæstarétti.
10. Í frumvarpsdrögum er ekki gert ráð fyrir endurskoðun stjórnsýslu dómstólanna eða fyrirkomulagi fjárveitinga en hvoru tveggja þarfnast endurskoðunar nú þegar. Er þá bæði horft til þess að dómstólaráð hefur aðeins umsjón með héraðsdómstólum landsins og að mjög skortir á að dómstólaráð hafi fjárhagslegar og faglegar forsendur til að sinna hlutverki sínu við núverandi aðstæður. Með lögfestingu frumvarpsins yrði vandi dómstólaráðs ekki aðeins skilinn eftir óleystur heldur myndi hann ágerast með því að hlutverk ráðsins næði aðeins til eins af þremur dómstigum landsins. Hér má til hliðsjónar minna á þau alþjóðlegu viðmið sem fjalla um hvernig standa beri að tryggja sjálfstæði dómsvaldsins með tilliti til stjórnsýslu þeirra.

Framangreindar athugasemdir við efni tillagnanna eru settar fram með það fyrir augum að benda á atriði sem kunna að þarfnast úrbóta eða nánari skoðunar. Stjórnin áréttar hins vegar stuðning sinn við meginefni frumvarpsdraganna sem og þá ráðagerð ráðherra, sem fram kom í ávarpi hans á Lagadaginn 30. apríl sl., að leggja endanleg frumvörp um þetta efni fram þegar á næsta þingi.

Það athugast að Ólafur Þorkur Þorvaldsson hæstaréttardómari og meðstjórnandi í Dómarafélagi Íslands mun að eigin ósk skila ráðuneytinu sérstakri umsögn.

Reykjavík, 19. Maí 2015

Fyrir hönd stjórnar Dómarafélags Íslands



Skúli Magnússon formaður

Til innanríkisráðuneytisins