

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. maí 2015

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um dómstóla og frumvarpi til laga um breytinga á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur fengið framsent bréf innanríkisráðuneytisins frá 31. mars 2015 til félagsins þar sem ráðherra óskar umsagnar um „megintillögur“ þær sem felast í framangreindum drögum og athugasemdir réttarfarsnefndar um drögin.

Laganefnd lýsir yfir ánægju með vilja til stofnunar millidómstigs. Frumvarpsdrögin hljóti að skoðast sem mikilvægt skref í þeirri átt, þótt rétt sé að huga nánar að ýmsum atriðum. Sum þeirra eru reyndar þess eðlis að um þau ríkja ekki einhlítar skoðanir, þ.á m. innan laganefndar.

Í þessari umsögn verður fyrst umfjöllun almenns eðlis. Þannig verður rakin í grófum dráttum saga lagskiptingar íslensks dómskerfis frá upphafi (I. kafli) og gerð stutt grein fyrir fyrri tillögum um stofnun millidómstigs og umræðum þar um (II. kafli). Að þeirri umfjöllun lokinni verða raktir helstu kostir þess að reka dómskerfi á þremur dómstigum, fremur en tveimur (III. kafli). Verður þá fjallað sérstaklega um hvernig stofnun millidómstigs horfir við sjónarmiðum um réttaröryggi, málshraða og kostnað.

Með hliðsjón af þessari almennu umfjöllun verða sérstaklega rakin þau átta meginatriði tillagnanna sem þarfnast að mati laganefndar nánari skoðunar (IV. kafli). Þau eru í fyrsta lagi tillaga um skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa, í öðru lagi tillaga um tilvist svonefndrar „hjáveitu“ frá héraði til Hæstaréttar, í þriðja lagi tillaga um takmörkun á kærnum til Hæstaréttar, í fjórða lagi tillaga um endurskoðun Hæstaréttar á dómum í sakamálum, í fimmta lagi tillaga um breytingu á fyrirkomulagi skipunar dómara, í sjötta lagi tillaga um fjölda dómenda í Hæstarétti með tilliti til umfangs í störfum réttarins, í sjöunda lagi tillaga um breytingu á gerð forsendna dóma Hæstaréttar, og í áttunda lagi skortur á tillögu um skipan sérfróðra meðdómenda á millidómstigi.

Þótt ofangreind atriði séu tiltekin til nánari skoðunar felst engin afstaða í því til annarra atriða frumvarpsdraganna. Þar eru atriði sem mögulega þarf að skoða nánar. Laganefnd telur þau hins vegar ekki varða „megindrætti“ málsins sem óskað er umsagnar um. Mat á þessu eru þó ekki einhlítt og óski innanríkisráðherra frekari umsagnar um einhver tiltekin atriði önnur er sjálfsgagt að verða við slíku.

I. KAFLI: SAGA LAGSKIPTINGAR Í ÍSLENSKU DÓMSKERFI

Íslenskt dómsskerfi hefur frá öndverðu verið lagskipt. Lengst af voru dómstigin þrjú en á bilinu 1653 til 1800 voru þau fjögur. Þeim fækkaði síðan í tvö þegar landsyfirrétturinn í Reykjavík var lagður niður við stofnun Hæstaréttar Íslands árið 1920. Sá hefur verið fjöldi þeirra síðan.

Verður nú nánari grein gerð fyrir þessu:

a. Dómsskerfi Þjóðveldisins

Þrjú dómstig störfuðu hér á landi frá stofnun fimmtardóms um árið 1000. Þá voru mál borin undir svonefnd „vorþing“ í héraði, þeim svo skotið til umfjöllunar fjórðungsdóms á alþingi og loks fimmtardóms. Sum mál voru hins vegar borin beint upp við fjórðungsdóm og í undantekningartilvikum beint við fimmtardóm.¹

b. Réttarfar Jónsbókar

Eftir að Þjóðveldið leið undir lok við gerð Gamla Sáttmála 1262 urðu breytingar á dómsskörfum. Voru mál þá rekin samkvæmt réttarfari Jónsbókar frá 1281 fyrst fyrir héraðsdómi og svo fyrir lögréttu. Mál mátti síðan bera upp við konung og „vitrustu“ menn, eins og segir í 9. kafla þingfararbálks Jónsbókar.²

Dómstigin voru því áfram þrjú. Hins vegar giltu ákveðnar reglur um hvenær skyldi bera mál upp á hverju stigi og t.d. mátti skjóta stórmálum beint til konungs. Í orði kveðnu voru héraðsdómar og lögréttudómar kveðnir upp af mönnum nefndum til af sýslumönnum og lögmönnum. Má þó ætla að sýslumenn hafi ráðið mestu um niðurstöðu héraðsdóma og lögmenn um niðurstöðu lögréttu.³

c. Stofnun yfirréttar

Árið 1653 gaf konungur fyrirmæli um stofnun yfirréttar á Íslandi sem kom saman árlega á Þingvöllum. Samkvæmt þeim skyldi konungsumboðsmaður, höfuðsmaður, kalla saman 24 „yppustu og bestu“ menn landsins á ákveðnum tíma árlega og rannsaka með þeim „lögmansdóma“ og kveða upp að nýju. Þeim dómum mætti svo vísa til konungs og ríkisráðs.⁴

Við stofnun yfirréttarins urðu dómstigin því fjögur: héraðsdómur nefndur af sýslumanni, lögrétta nefnd af lögmanni, yfirréttur kallaður saman af höfuðsmanni og svo, loks, konungur ásamt ríkisráði. Málskot til konungs og ríkisráðs hefur þó á þessum tíma verið harla óraunhæft úrræði í flestum málum. Ekki síst hefur það átt við um þá „fátæku“ sem formegnuðu ekki að sækja rétt sinn til konungs í Danmörku. Í fyrirmælunum 1653 vísaði konungur „sérdeilis“ til þessa hóps.⁵

¹ Sjá Saga Íslands I, Jakob Benediktsson, „Landnám og upphaf allsherjarríkis,“ bls. 175-182.

² Sjá Saga Íslands III, Björn Þorsteinsson og Sigurður Línald, „Lögfesting konungsvalds,“ bls. 64-65..

³ Sjá Alþingistíðindi, 1976, þskj. 287, bls. 16.

⁴ Sjá Yfirrétturinn á Íslandi I, 1690-1710, bls. 98-99.

⁵ Sjá Yfirrétturinn á Íslandi I, 1690-1710, bls. 98-99.

d. Stofnun Hæstaréttar Danmerkur

Við stofnun Hæstaréttar Danmerkur 1660 varð hann æðsti dómstóll í íslenskum málum.⁶ Voru mál því dæmd í héraði, þeim skotið til lögréttu, svo til yfirrættarins og loks til Hæstaréttar Danmerkur. Sem fyrr hefur þó málskot til Danmerkur á þessum tíma verið harla óraunhæft úrræði.

e. Innleiðing réttarfarsákvæða norsku laga

Snemma á 18. öld voru reglur norsku laga Kristjáns V. frá 1688 um réttarfar lögtekna hér á landi. Margir kenna lögtökuna við konungsbréf frá 2. maí 1732 en einnig virðist koma til álita að miða við konungsbréf frá 19. feb. 1734.⁷ Í þessu fólst að nefndardómarnir í héraði og lögrétta voru lagðir niður. Sýslumenn urðu einir dómáram og lögmenn tóku við störfum lögrétta. Yfirrætturinn starfaði þó áfram sem fjölskipaður dómur.

f. Stofnun landsyfirrættar

Með tilskipun 11. júlí 1800 var yfirrætturinn og lögrétturinn lagðar niður. Í stað þeirra var stofnaður landsyfirrættur í Reykjavík sem starfaði sem áfrýjunardómstóll allt árið. Dómum hans mátti skjóta til Hæstaréttar í Danmörku. Þetta gerði konungur í því skyni að ná fram „forkortelse og lettelse“ í dómstörfum. Óþarft væri að áfrýjunarréttirnir störfuðu á tveimur dómstigum og óhentugt væri að þeir kæmu aðeins saman einu sinni á ári.⁸

Við þetta fækkaði dómstigunum úr fjórum í þrjú. Dómum sýslumanns varð nú skotið til yfirrættarins og þaðan til Hæstaréttar Danmerkur. Þótt vísast hafi málskot til Hæstaréttar Danmerkur á þessum tíma verið raunhæfara en áður fyrr var aðeins að tiltölu fáum málum skotið þangað. Þannig fylgdi slíkum málarekstri engu að síður mikill kostnaður og fyrirhöfn. Útbúa varð þýðingar, sem oft voru ófullkomnar, auk þess sem íslenska löggjöf þurfti að þýða svo unnt væri að leggja dóm á mál. Þetta allt gerði málareksturinn tafsaman og lítt árennilegan nema í veigamestu málum.⁹

g. Sambandslögin 1918

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögunum frá 30. nóv. 1918 var ákveðið í 10. gr. að Hæstirættur Danmerkur hefði áfram á hendi „æðsta dómssvald í íslenskum málum, þar til Ísland kynni að ákveða að stofna æðsta dómstól í landinu sjálfu.“ Yrði ekki af því skyldi „skipa Íslending í eitt dómarsæti“ í Hæstarétti Danmerkur.

⁶ Sjá athugasemdir við frumvarp sem varð að lögum nr. 22/1919 um Hæstarétt, Alþingistíðindi 1919, A-deild, bls. 320.

⁷ Sjá Alþingistíðindi, 1976, þskj. 287, bls. 16, samanborið við Pál Sigurðsson, „Nokkur orð um norsku og dönsku lög Kristjáns V. og innleiðingu þeirra á Íslandi,“ Úlfjótur 1967, bls. 183 og 191.

⁸ Sjá Landsyfirrætturinn I, 1690-1710, bls. 112.

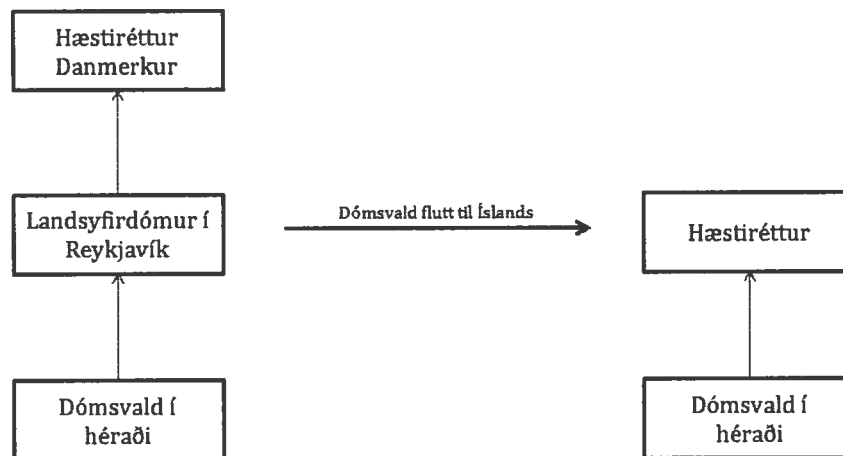
⁹ Sjá athugasemdir við frumvarp sem varð að lögum nr. 22/1919, Alþingistíðindi 1919, A-deild, bls. 320.

h. Stofnun Hæstaréttar Íslands

Setning sambandslaganna 1918 færði Íslandi fullveldi og markaði þáttaskil í sjálfstæðisbaráttu þjóðarinnar. Þótt með þeim hafi einum Íslendingi verið tryggt eitt dómarsæti í Hæstarétti Danmerkur var þegar hafinn undirbúningur að flutningi æðsta dómsvaldsins til landsins. Þungt vó þar á lóðarskálunum að það þótti „harla óviðkunnanlegt fyrir fullvalda ríki að hafa ekki dómsvald í sínum málum.“¹⁰

Ríkissjóður var hins vegar á þessum tíma lítt burðugur og leita þurfti lausna sem samrýmdust ýtrustu ráðdeild. Til að leysa málið var ákveðið að fækka dómstigum í íslenskum málum úr þremur í tvö. Þannig var með 1. gr. laga nr. 22/1919 um Hæstarétt stofnaður Hæstiréttur á Íslandi og dómsvald Hæstaréttar Danmerkur í íslenskum málum jafnframt afnumið. Þá var með 2. gr. sömu laga ákveðið að Landsyfirdóminn í Reykjavík skyldi leggja niður þegar Hæstiréttur tæki til starfa.

Lýsa má breytingunni sem var gerð myndrænt:



Lýsa má ákveðnum skilningi á þessari aðferð þótt hún hafi mögulega verið til þess fallin að skerða réttaröryggi. Þau tvö atriði sem helst skýra af hverju þessi leið var farin eru eftirtalin:

Í fyrsta lagi sjónarmið um kostnaðarauka af því að halda Landsyfirdóminum og bæta Hæstarétti við og

Í öðru lagi sjónarmið um að mál skyldu að meginreglu rekin á tveimur dómstigum.

¹⁰ Sjá ræðu forsætisráðherra, Alþingistíðindi 1919, B-deild, bls. 789.

Rétt er að víkja nánar að þessu:

i. Sjónarmið um kostnaðarauka

Tekjur ríkissjóðs voru takmarkaðar þegar Hæstiréttur Íslands var stofnaður og kostnaður við landsyfirdóm var tiltölulega stór hluti tekna ríkisins. Þannig má áætla að u.þ.b. 0,5% af heildartekjum ríkissjóðs hafi runnið til greiðslna launa dómenda við Landsyfirdóminn í Reykjavík. Kostnaður af stofnun Hæstaréttar, sem þriðja dómstigs, hefði að líkum numið hartnær tvöfaldri þeirri fjárhæð. Því hefði kostnaður við æðri tvö dómstigin, hefðu þau fengið að halda sér, getað orðið svo hár sem 1,4% af heildartekjum ríkissjóðs.

Þessi áætlun er að vísu háð óvissu, þar sem upplýsingar úr fjárlögum frá þessum tíma eru ófullkomnar. Vafalítið er þó að þetta hlutfall var hátt og hefði orðið til muna hærra. Einnig er vafalítið að þetta hlutfall, hvernig sem að stofnun Hæstaréttar hefði verið staðið, var til muna hærra hér á Íslandi en t.d. í Danmörku.

Löggjafinn gerði ákveðnar ráðstafanir til að bregðast við þeirri skerðingu á réttaröryggi sem gat hlotist af þeirri sparnaðaraðgerð að fækka dómstigunum í tvö. Þannig miðuðu þingmenn við setningu laga nr. 22/1919 við að mála fjöldi í Hæstarétti yrði vart umfram 70-80 mál á ári. Til að tryggja að þau mál fengju fullnægjandi meðferð lögðu þeir til fjölgun dómenda úr þremur í fimm og stofnun sérstaks embættis hæstaréttarritara.

Það er síðan annað mál að vegna aðkallandi fjárhagserfiðleika tókst aldrei að fjölga dómendum við Hæstarétt eins og ráðgert var og með lögum nr. 37/1924 um breytingar á lögum nr. 22/1919 var þeim fækkað í þrjá. Þetta var gert gegn andmælum dómenda Hæstaréttar.¹¹ Sýnir þetta glögglega hversu þrengt var að ríkisrekstrinum þegar ákveðið var að íslensk mál skyldu dæmd á tveimur dómstigum en ekki þremur.

ii. Sjónarmið um rekstur mála á tveimur dómstigum

Í danskri lögfræði gildi við stofnun Hæstaréttar sú meginregla að mál skyldu rekin á tveimur dómstigum. Þar dæmdu héraðsdómar fyrst í hinum smærri málum en þeim dómum mátti skjóta til landsréttar. Í öllum stærri málum var landsréttur undirdómur en þeim málum mátti skjóta til Hæstaréttar Danmerkur.

Á þetta var horft við setningu laga nr. 22/1919 og bent á að menn hafi „hallast að því að tvö dómstig megi nægja“ t.d. í Danmörku.¹² Tilvísun í þetta fyrirkomulag hefur auðveldað ákvörðunina um fækkun dómstíganna í tvö.

¹¹ Sjá t.d. ræðu flutningsmanns, Alþingistíðindi 1924, B-deild, bls. 1962.

¹² Sjá umræður á Alþingi í Alþingstíðindum 1919, B-deild, bls. 807.

II. KAFLI: UMRÆÐA UM STOFNUN MILLIDÓMSTIGS

Í lýðræðisríkjum er almenna reglan sú að dómstólar starfa á þremur dómstigum. Um langt skeið hefur því verið horft til þess að breyta íslensku dómskerfi til samræmis.

a. Lögréttufrumvörp

Á árinu 1976 lagði dómsmálaráðherra fram frumvarp á Alþingi til lögréttulaga sem réttarfarsnefnd hafði útbúið. Samkvæmt 1. gr. þess skyldu starfa á millidómstigi tveir dómstólar sem nefna skyldi lögréttur. Skyldu þær taka við áfrýjunum héraðsdóma og dæma veigameiri mál á fyrsta dómstigi.

Af þessu hefði leitt að dómstig hefðu orðið þrjú hér á landi en hvert mál hefði þó að jafnaði aðeins getað farið fyrir tvö þeirra. Markmiðið með þessu var sagt einkum að stuðla að hraðari meðferð dómsmála, bæta réttarfar og auka réttaröryggi. Þá var einnig horft til þess að samþykkt frumvarpsins myndi auka aðskilnað umboðsvalds og dómssvalds.

Ekkert varð af lögtöku frumvarpsins þótt það væri ítrekað lagt fram á Alþingi. Dómsmálaráðherra lagði það fram hið síðasta skipti 1981 og þegar hann mælti fyrir frumvarpinu í neðri deild tók hann m.a. fram að hann ætti „raunar“ ekki von á að málið kæmi til „verulegrar efnismeðferðar“ á þinginu í það skiptið.

Formaður réttarfarsnefndar brást við þessu og hvatti til samþykktar þess árið 1982 en þá hafði það verið lagt fram fimm sinnum. Taldi hann samþykkt þess nauðsynlega svo Hæstiréttur gæti einbeitt sér að því „að dæma mikilvægustu mál og stuðla að réttareiningu“ og að hér yrði „sæmilega nútímaleg réttarfarslöggjöf.“¹³

Árið 1983 lagði svo þingmaður fram fyrirspurn á Alþingi og óskaði svara dómsmálaráðherra um hvort hann hygðist endurflytja á þinginu frumvarp um lögréttu. Dómsmálaráðherra svaraði því til að dómendum í Hæstarétti hefði verið fjölgað í áföngum frá fimm upp í átta. Þær breytingar hefðu „gert gott eitt“ og stytt hala mála.

Í orðum hans fólst að frumvarpið yrði ekki endurflutt. Fjaraði þetta mál út.

b. Aðskilnaður dómssvalds og umboðsvalds

Gríðarlegar breytingar voru svo gerðar á dómstólaskipan hér á landi í kjölfar sáttar íslenska ríkisins fyrir Mannréttindadómstól Evrópu sem fól í sér viðurkenningu á vanhæfi dómenda sem fóru einnig með ákærvald í málum í héraði. Í tilefni af því voru sett lög nr. 92/1989 um aðskilnað dómssvalds og umboðsvalds í héraði. Gildistöku þeirra var svo flýtt eftir að Hæstiréttur kaus að fylgja í dómsýslu sinni sáttinni fyrir Mannréttindadómstólnum, sbr. Hrd. 1990, bls. 2.

Við sama tilefni sætti réttarfar í einkamálum og sakamálum gagngerri endurskoðun með setningu laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og laga nr. 19/1991 um meðferð

¹³ Tímarit lögfræðinga, 1982, bls. 46.

opinberra mála. Jafnframt voru sett ný lög á sviði fullnusturéttarfars og skiptaréttar, sbr. lög nr. 90/1989 um aðför, lög nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl., lög nr. 20/1991 um skipti á dánarbúum o.fl., lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. og lög nr. 90/1991 um nauðungarsölu.

Við þessar breytingar var ákveðið að dómskerfið myndi áfram starfa á tveimur dómstigum. Þessi ákvörðun var ekki rökstudd sérstaklega í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 92/1989. Þar var þó bent á að frumvörp til laga um lögréttu hefðu fimm sinnum verið lögð fram á Alþingi en ekki orðið „útrædd.“ Væntanlega hefur því þótt skynsamlegra að láta umræðu um mögulega stofnun millidómstigs bíða, en aðskilnaður dómsvalds og umboðsvalds var einstaklega brýnn.

c. Nýlegar umræður um millidómstig

Umræða um stofnun millidómstigs hefur á síðustu árum orðið meira áberandi. Í því samhengi má geta álits nefndar um milliliðalausar sönnunarfærslu í sakamálum frá árinu 2008 um að upptaka millidómstigs væri „mikil og nauðsynleg bragarbót“ fyrir réttarfar í sakamálum.

Í okt. 2010 stóðu fjögur helstu fagfélög lögfræðinga, Ákærendafélag Íslands, Dómarafélag Íslands, Lögfræðingafélag Íslands og Lögmannafélag Íslands, fyrir málþingi um millidómstig. Þar ríkti mikill einhugur um málið og eftir málþingið skoruðu félögin á dómismálaráðherra að beita sér fyrir stofnun millidómstigs.¹⁴

Dómismálaráðherra skipaði í kjölfarið vinnuhóp sem skilaði skýrslu um millidómstig 2011. Þar kom m.a. fram að á úrræðum til að tryggja viðunandi réttaröryggi í óbreyttu dómskerfi væru „verulegir annmarkar.“¹⁵

Á fræðilegum vettvangi verið sett fram afdráttarlaus gagnrýni á núverandi fyrirkomulag dómskerfisins.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 22. maí 2013 segir að stefnt skuli að því að millidómstig verði tekið upp, bæði í einka- og sakamálum, og að Hæstiréttur starfi í einni deild.

Á lagadeginum 30. apríl 2014 lýsti innanríkisráðherra svo þeirri skoðun að stofnun millidómstigs væri „eitt allra mikilvægasta verkefni sitt.“

¹⁴ Sjá pistil formanns, Lögmannablaðið, 2. tbl. 2013, bls. 18.

¹⁵ Sjá skýrslu vinnuhóps um millidómstig 2011, bls. 41.

III. KAFLI: KOSTIR MILLIDÓMSTIGS

Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur veigamikla kosti tengjast dómskerfi á þremur dómstigum, fremur en tveimur. Þeir varða einkum réttaröryggi og skilvirkni málsmeðferðar.

Áður en vikið verður sérstaklega að kostunum er rétt að gera almennan samanburð við önnur lýðræðisríki og viðhorfi samstarfsþjóða

a. Önnur lýðræðisríki og viðhorf samstarfsþjóða

Reglan er, eftir því sem laganefnd kemst næst, að lýðræðisríki reka dómskerfi á þremur dómstigum, frekar en tveimur. Það eitt og sér er umhugsunarefni og í því samhengi má nefna þau vandamál sem komu hér upp undir lok síðustu aldar þar sem dómendur í héraði fóru bæði með ákærvald og dómvald.

Vafalítið er að rekstur dómskerfis á tveimur dómstigum þolir ekki fyllilega skoðun gagnvart alþjóðlegum samanburði. Þessu er lýst í skýrslu vinnuhóps um millidómstig frá júní 2011. Þar kemur fram að kröfur Mannréttindadómstóls Evrópu um réttláta málsmeðferð fyrir dómi taki mið af tilvist þriggja dómstiga. Þá segir að „ýmsar heimasíðaðar lausnir“ til að reyna að veita samsvarandi tryggingu fyrir réttlátri málsmeðferð og unnt er á þremur dómstigum hafi gefist „misvel og ekki reynst fullnægjandi.“¹⁶

i. Krafan um milliliðalaus málsmeðferð

Rök gegn núverandi fyrirkomulagi endurspeglast einna skýrast í þeirri kröfu í sakamálum að málsmeðferð sé milliliðalaus, sbr. 70. gr. stjórnarskrár og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Af reglunni leiðir m.a. að Hæstarétti er óheimilt í sakamálum að endurskoða mat héraðsdóms á sönnunargildi framburðar vitna sem hafa ekki gefið skýrslu fyrir réttinum. Hæstiréttur verður því að láta við sitja að ómerkja héraðsdóma telji hann mati héraðsdóms á sönnunargildi framburðar áfátt.

Þetta fyrirkomulag samrýmist og illa kröfum um afdráttarlaus málsmeðferð. Skýrt dæmi um þetta er Hrd. 30. maí 2013, mál nr. 476/2012. Þar þurfti til þrjú réttarhöld í héraði, þrjá héraðsdóma og þrjá dóma Hæstaréttar, til að leysa endanlega úr stöku sakamáli.¹⁷ Þetta er óviðunandi, ekki aðeins fyrir sakborninga og brotaþola, heldur einnig fyrir vitni, verjendur, ákærhendur og dómendur.

ii. Álitamál vegna sérfræðilegs mats

Annað álitamál af þessum toga er þátttaka sérfróðra meðdómsmanna í dómstörfum í héraði. Þannig heimilar 2. mgr. 2. gr. laga nr. 91/1991 héraðsdómara að kveða til setu í

¹⁶ Sjá skýrslu vinnuhóps um millidómstig frá 2011, bls. 33.

¹⁷ Ómerkingardóma í málinu kvað Hæstiréttur upp 24. feb. 2011, mál nr. 325/2010, og 27. jan. 2012, mál nr. 447/2011.

dóminum tvo meðdómsmenn sem hafa sérkunnáttu sem þarf til að leysa úr máli. Samsvarandi heimild er í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 88/2008.

Ýmis álitamál tengjast setu slíkra meðdómsmanna í héraðsdómi. Stundum koma fram í héraðsdómi ályktanir þessara sérfróðu meðdómsmanna um þau sérfræðilegu málefni sem deilt er um. Alla jafnan er við áfrýjun erfitt að hnekkja slíkum niðurstöðum.

Þótt þetta sé erfitt má þetta ekki vera útilokað því ella væri enginn kostur til endurskoðunar dóms, en slík endurskoðun er forsenda viðunandi réttaröryggis. Við áfrýjun hefur m.a. verið unnt að hnekkja ályktunum sérfróðra meðdómenda með öflun matsgerðar dómkvaddra matsmanna eða með öflun skýrslu af þeim sérfræðingum sem fullnægja skilyrðum þess að teljast vitni í máli, sbr. Hrd. 30. ágúst 2000, mál nr. 291/2000, Hrd. 15. mars 2001, mál nr. 243/2000, Hrd. 27. mars 2001, mál nr. 98/2001, Hrd. 28. feb. 2002, mál nr. 38/2001, Hrd. 6. maí 2004, mál nr. 443/2003 og Hrd. 26. jan. 2006, mál nr. 252/2005.

Dómkvaddir matsmenn eða önnur sérfræðileg vitni þurfa hins vegar ekki að fullnægja sömu kröfum um hæfi og sérfróðir meðdómendur. Þeir þurfa ekki heldur að fullnægja kröfum stjórnisýslulaga um hæfi. Sjá t.d. Hrd. 24. mars 2009, mál nr. 83/2009. Matsgerð dómkvaddra matsmanna eða vætti sérfræðings ætti því að jafnaði að vega léttar á vogarskálunum en héraðsdómur skipaður sérfróðum meðdómendum.

Endurskoðun dóms reist á slíkri sönnun getur því höggvið nærri reglu 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. Sjá hér t.d. til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstólsins frá 5. júlí 2007 í máli Söru Lindar Eggertsdóttur gegn Íslandi.¹⁸

Breytingar á fyrirkomulagi endurskoðunar dóma sérfróðra meðdómenda eru æskilegar.

b. Réttaröryggi

Starfi dómstóla á þremur dómstigum fylgir aukið réttaröryggi. Í starfi dómstóla á þremur dómstigum felst að jafnaði eftirfarandi:

Mál bera fyrir dóm á fyrsta dómstigi og fá þar meðferð sem er einfaldari og í höndum eins embættisdómara. Dómum fyrsta dómstigs má áfrýja til svonefndra áfrýjunardómstóla á öðru dómstigi. Þar fer fram vandaðri málsmeðferð í höndum fleiri dómara. Þannig eiga dómara á öðru dómstigi stuðnings að vænta í umræðum um mál við aðra dómara, bæði til að allt það komi fram, sem einhverju skiptir, og til að skoðanir geti mótast eftir sem rækilegasta athugun.¹⁹ Dómum á öðru dómstigi má svo skjóta til

¹⁸ Þar taldi Mannréttindadómstóll Evrópu dóm Hæstaréttar 11. mars 2004, mál nr. 344/2004, sem fól í sér endurskoðun á niðurstöðu sérfróðra meðdómenda með stoð í álit læknaáðs, brjóta gegn reglu 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, af ýmsum ástæðum þó. Sú niðurstaða leiddi til setningar laga nr. 42/2008 um brottfall laga um nr. 14/1942 um læknaáð. Möguleikar til að hnekkja læknisfræðilegu áliti meðdómenda í héraði sérfróðra á því sviði urðu því til muna takmarkaðri.

¹⁹ Formaður réttarfarsnefndar í Tímariti lögfræðinga, 1976, bls. 169.

þriðja dómstigsins sem hefur að aðalhlutverki að dæma mikilvægustu mál og stuðla að réttareiningu.²⁰

Þetta fyrirkomulag er betur til þess fallið að varðveita réttaröryggi en núgildandi kerfi. Þannig er t.d. unnt í þriggja dómstiga kerfi að leysa þau vandkvæði sem tengjast kröfunni um milliliðalaus málsmeðferð og sérfræðilegum álitamálum, sem vikið er að hér að framan. Þannig gæti sönnunarfærsla farið fram á millidómstigi auk þess sem unnt væri að kveða þar til sérfróða meðdómendur. Eins er unnt í þriggja dómstiga kerfi að létta álagi af þriðja dómstiginu svo dómendur þar geti einblínt á mikilvægustu mál og stuðlað að réttareiningu með uppkvaðningu fordæmisgefandi dóma, eftir því sem frekast er kostur.

Reyndar má færa rök fyrir því að þetta hlutverk hafi orðið sífellt mikilvægara með tímanum. Sett lög eru til muna umfangsmeiri en á árum áður. Þá eru þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem skýring laga verður að taka mið af orðnar veigamiklar að umfangi. Dómar alþjóðlegra dómstóla og ráðgefandi álit skipta þar orðið miklu. Tækni hefur undið fram og gögn um atvik mála eru margslungnari og vandmeðfarnari en nokkru sinni. Samfélagið er fjölbreyttara og réttarsviðin eru margþættari og síbreytilegri. Eðlilegt er í þessu umhverfi að búa dómendum á þriðja dómstigi tíma og aðstöðu til samningar dóma.

c. Málshraði

Stofnun millidómstigs, ein og sér, ræður engum úrslitum um þann hraða sem þarf til að reka flest mál til endanlegs dóms. Er þá horft til þess að flest mál fengju engu að síður aðeins meðferð á tveimur dómstigum.

Þau mál sem myndu ganga til Hæstaréttar tækju síðan öllu lengri tíma. Á hitt er þó að líta að óhagræðið sem felst í þessu fyrir mikilvægustu deilumálin er óverulegt í samanburði við þá kosti sem tengjast þriggja þrepa dómskerfi.

Drögin gera og ráð fyrir að fjöldi héraðsdómara verði óbreyttur og fjöldi dómenda á millidómstigi verði 15. Þá gera þau ráð fyrir að öll mál á millidómstigi verði dæmd á þremur dómurum. Afkastageta millidómstigs verður því meiri en afkastageta Hæstaréttar er í dag. Málshraði í þeim fjölda mála sem ganga til endanlegs dóms á millidómstigi ætti því ekki að lengjast.

d. Kostnaður

Í ávarpi innanríkisráðherra á lagadeginum 30. apríl 2014 lýsti hún því yfir að sjónarmið um „skilvirkni og hagkvæmni“ megi ekki veða þyngra en sjónarmið um „gæði og réttaröryggi.“ Laganefnd lýsir sig sammála þessu. Kostnaður við stofnun millidómstigs getur því ekki ráðið úrslitum um hvort ráðist verði í verkefnið.

Stofnun millidómstigs þarf þess utan ekki að leiða til svo verulega aukins kostnaðar sé horft til langs tíma. Þannig kemur á móti stofn- og rekstrarkostnaði millidómstigs

²⁰ Formaður réttarfarsnefndar í Tímariti lögfræðinga, 1982, bls. 45.

hagræðing í Hæstarétti eftir því sem dómendum fækkar þar, þótt álitamál kunni að vera hvort rétt sé að hæstaréttaradómarar verði svo fáir sem fimm eða mögulega fleiri. Þá myndi verða hagræðing þar sem komist yrði hjá ómerkingu dóma í sakamálum með endurtekinni meðferð á fyrsta dómstigi.

Laganefnd telur að auki unnt að horfa til þess að kostnaður við dómstóla hér á landi er að tiltölu hóflegur samanborið við Norðurlöndin. Fyrir liggur að kostnaður við dómstóla á Íslandi á hvern íbúa er til muna lægri en í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Þar var kostnaðurinn á árinu 2009 á hverja 100.000 íbúa u.þ.b. 800-900 þúsund krónur, meðan hann var aðeins um 380 þúsund krónur hér.²¹

Í þessu samhengi má minnast þess að kostnaður við Hæstarétt við stofnun 1920 var hlutfallslega hár. Í dag er hann hins vegar orðinn hlutfallslega lágur. Þær sögulegu ástæður sem leiddu til þess að dómstigunum var 1920 fækkað í tvö eiga sér því enga skírskotun í dag. Hefðu kostnaðarhlutföllin verið jafnhagstæð 1920 og í dag má efast um að fækkun dómstiganna hefði fengið hljómgrunn.

Laganefnd telur því umtalsvert svigrúm til staðar að auka fjárveitingar til dómstóla. Má heita ljóst að kostnaður af stofnun millidómstigs rúmast þægilega innan þess svigrúms.

IV. KAFLI: ATRIÐI SEM ÞARFNAST NÁNARI SKOÐUNAR

Í bréfi innanríkisráðherra er óskað eftir umsögnum um „megindrætti“ þeirra draga að frumvörpum sem liggja fyrir. Að mati laganefndar eru það einkum átta atriði, sem geta fallið undir þetta, sem þarfnast nánari skoðunar en þau voru talin upp í inngangi umsagnarinnar.

Verður nú gerð nánari grein fyrir hverju og einu þeirra:

a. Um skilyrði fyrir veitingu áfrýjunarleyfa

Í drögunum er ákvæði um áfrýjun til Hæstaréttar. Þar segir að heimilt sé að óska eftir leyfi til að áfrýja dómi Landsréttar til Hæstaréttar. Hæstiréttur ákveður hvort orðið verði við umsókn um áfrýjunarleyfi og skal við mat á því líta til þess hvort úrslit málsins hafi verulegt almennt gildi eða varði mikilvæga hagsmuni þess sem leitar áfrýjunarleyfis. Samkvæmt ákvæðinu þarf annað skilyrðið að vera fyrir hendi, þ.e. að málið hafi verulegt almennt gildi eða varði mikilvæga hagsmuni þess sem leitar áfrýjunarleyfis.

Laganefnd bendir á að í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er gert ráð fyrir því að einungis þau mál sem annað hvort varða mikilvæga almenna hagsmuni eða mál sem kunna að hafa fordæmisgildi geti komið fyrir Hæstarétt. Laganefnd telur þörf á að afmarka frekar hvaða málum verði áfrýjað til Hæstaréttar svo tilgangi laganna verði náð um að létta álagi af Hæstarétti og styrkja fordæmisgefandi hlutverk réttarins. Í því sambandi er vert að minnast að vandfundin eru dómsmál sem varða ekki „mikilvæga hagsmuni“ a.m.k. eins málsaðilans.

²¹ Skýrsla vinnuhóps um millidómstig 2011, bls. 8-9.

Skilyrðin í drögunum eru því lítt afmarkandi. Þetta er óheppilegt þar sem slíkt kann að kalla á óhóflegan fjölda umsókna um áfrýjunarleyfi og ómarkvissan rökstuðning umsækjanda fyrir þeim. Þetta myndi svo leiða af sér miklar annir dómenda Hæstaréttar við yfirferð slíkra umsókna.

Eins telur laganefnd ástæðu til velta upp þeim möguleika að Hæstarétti verði veitt heimild til að veita áfrýjunarleyfi með því skilyrði að aðeins tiltekin atriði áfrýjaðs dóms komi til endurskoðunar. Þannig gæti Hæstiréttur aukið hagkvæmni í störfum sínum og einblínt á þau álitamál sem skipta máli fyrir hlutverk réttarins. Verði Hæstarétti veitt heimild til að veita skilyrt áfrýjunarleyfi kynni þó Hæstiréttur stundum að ómerkja áfrýjaða dóma, í því skyni að önnur atriði en þau sem áfrýjunarleyfi laut að, fái aftur meðferð í samræmi við niðurstöðu Hæstaréttar um hin fordæmisgefandi atriði. Hagkvæmnin sem hlýst í störfum Hæstaréttar með veitingu skilyrtra áfrýjunarleyfa kynni því að valda óhagkvæmni á lægra dómstigi.

b. Um áfrýjun til Hæstaréttar, svonefnd „hjáveita“

Í drögunum er ráðgert að í stað áfrýjunar til Landsréttar verði aðila heimilt að óska eftir leyfi til að áfrýja dómi héraðsdóms beint til Hæstaréttar. Við mat þess hvort veita skuli slíkt leyfi eigi Hæstiréttur að líta til almennra sjónarmiða um veitingu áfrýjunarleyfa og þess hvort þörf sé á sönnunarfærslu fyrir Landsrétti.

Laganefnd bendir á að þetta myndi leiða til þess að heimilt yrði að áfrýja fjölda mála beint til Hæstaréttar án þess að Landsréttur tæki mál til meðferðar. Eina viðbótarskilyrðið fyrir áfrýjun héraðsdóms, samanborið við áfrýjun dóms Landsréttar, er að sönnunarfærsla fyrir Landsrétti sé óþörf.

Laganefnd telur þetta í ósamræmi við tilgang frumvarpsins. Hæstiréttur þyrfti við þetta fyrirkomulag að fjalla um að tiltölu miklu fleiri umsóknir um áfrýjunarleyfi en ella. Þá myndi slík umsókn, strax að loknum héraðsdómi, fela í sér aukinn kostnað málsaðila sem yrðu samfara umsókninni einnig að undirbúa áfrýjun til landsréttar hafni Hæstiréttur umsókninni.

Laganefnd bendir á að í Danmörku gildir sú regla að dómum Sjó- og verslunarréttarins í Kaupmannahöfn verður áfrýjað beint til Hæstaréttar í vissum tilvikum. Í því felst „hjáveita“ sem byggir á svipuðum sjónarmiðum og sú sem drögin gera ráð fyrir. Í Danmörku gildir einnig sú regla að bæjarþingi er heimilt að vísa mikilvægum málum, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, beint til landsréttanna. Þegar svo hefur verið gert öðlast málsaðilar sjálfkrafa rétt til áfrýjunar dóms til Hæstaréttar. Þessi „hjáveita“ úr héraði til landsréttar er önnur en sú sem drögin ráðgera en byggir þó á svipuðum sjónarmiðum.

Þessar leiðir hafa hins vegar báðar tvær sætt gagnrýni og skipulega hefur verið reynt að takmarka rétt til áfrýjunar til Hæstaréttar eftir umfjöllun máls á aðeins einu dómstigi. Því gildir nú sú regla að dómum Sjó- og verslunarréttarins er nú einkum skotið til Eystri landsréttar og heimild til beins málsskots til Hæstaréttar hefur verið takmörkuð

verulega. Þá hefur skilgreining þeirra mála sem sæta fyrstu meðferð hjá landsrétti verið þrengd verulega.²²

Í norskum lögum um sáttameðferð og réttarfar í einkamálum er heimild í 2. gr. 30. kafla að áfrýja héraðsdómum, að fengnu leyfi Hæstaréttar, beint til réttarins. Þar kemur fram að þetta sé einungis heimilt í málum a) sem eru sérstaklega mikilvæg fordæmi, b) sem mikilvægt er að fá skjóta úrlausn í og c) sem hafa fengið forsvaranlega meðhöndlun í héraði. Þá er Hæstarétti heimilt að falla frá veittu áfrýjunarleyfi samkvæmt þessu komi síðar í ljós að útkljá verði sönnunatriði á millidómstigi.

Þessari leið eru því reistar svo veigamiklar skorður að umsóknir um áfrýjunarleyfi á grundvelli hennar eru fáar. Hæstiréttur Noregs afgreiddi þannig í einkamálum 481 umsókn um áfrýjanir í einkamálum árið 2014. Umsóknir um „hjáveitu“ voru ekki fleiri en fimm og öllum þeirra var hafnað. Í sakamálum voru á sama tíma afgreiddar 437 umsóknir. Engin umsókn var um „hjáveitu“ á árinu. Hér er því um afar sjaldgæft úrræði að ræða, þótt vissulega séu dæmi um að því sé beitt.

Í Svíþjóð er ekki að finna hjáveitur sem þessar.

Laganefnd leggur því til að héraðsdómum verði aðeins áfrýjað til Hæstaréttar að gættum þröngum skilyrðum. Má horfa til ákvæða sem reisa skorður við þessari leið í Noregi sem og framkvæmd þessara ákvæða þar.

c. Kærumál og Hæstiréttur

i. Kæra úrskurða héraðsdóms

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála er ekki gert ráð fyrir kæruheimild til Hæstaréttar. Ekki er því ráðgert að Hæstiréttur fjalli um kærumál vegna úrskurða í héraði.

Laganefnd bendir á að mörg af stærstu málum sem hafa verið til umfjöllunar í Hæstarétti undanfarin ár eða frá bankahruni hafa verið kærumál sem varða slitabú gömlu bankanna. Laganefnd telur það óheppilegt að æðsti dómstóll þjóðarinnar sé fyrirfram útilokaður frá því að taka slík mál til meðferðar.

Þá geta kærumál oft verið fordæmisgefandi á sviði réttarfars, sem mælir mjög með því að slík mál geti sætt málskoti til æðsta dómstigsins. Þannig væri óheppilegt ef Hæstiréttur gæti ekki markað stefnu um skýringu og beitingu t.d. ákvæða um þvingunarúrræði við meðferð sakamála, jafn veigamikil og slík stefna getur reynst í lýðræðissamfélagi. Eins væri óheppilegt ef Hæstiréttur gæti ekki markað stefnu um atriði á borð við mat á lögvörðum hagsmunum, s.s. í umhverfismálum.

Laganefnd telur því að sama eigi að gilda um kærumál eins og áfrýjunarmál, þ.e. að heimilt verði að kæra úrskurði í þeim til Hæstaréttar að fengnu leyfi réttarins. Í því

²² Sjá Børge Dahl, forseta Hæstaréttar Danmerkur, Danske Advokater, 2. tbl. 2015, „Styr på sagstilgangen til Højesteret.“

sambandi má nefna að Hæstiréttur Danmerkur hefur t.d. oft veitt kæruleyfi í þeim tilvikum þegar úrskurðir í kærumálum fela í sér lyktir máls.

Eðlilegt er því að Hæstiréttur eigi sama mat um hvaða kærumál komi til kasta réttarins og um áfrýjunarmál almennt.

ii. Kæra úrskurða landsréttar

Frumvarpsdrögin eru hljóð um kærumöguleika til Hæstaréttar vegna úrskurða sem eru kveðnir upp á millidómstigi og varða meðferð mála þar fyrir dómi. Með hliðsjón af hlutverki millidómstigs verður að ætla að þar sé óhjákvæmilegt að kveða upp úrskurði er varða réttarfarsleg atriði, svo sem um sönnunarfærslu. Drögin eru reyndar hljóð þar um en þetta þarfnast þó nákvæmrar skoðunar.

Verði ekki unnt að kæra úrskurði kveðna upp á millidómstigi yrði eina úrræði Hæstaréttar, vegna ágalla í málsmeðferð á því dómstigi, að ómerkja dóma kveðna þar upp með tilheyrandi óhagræði. Þetta er ástæða þess að a.m.k. víðast hvar eru opnar leiðir til þess að fjalla á æðsta dómstigi um málsmeðferð á millidómstigi. Í Noregi gildir þannig sú regla í sakamálum að úrskurðir eða ákvarðanir á millidómstigi um meðferð máls, skýringu laga eða vitnaskyldu sæta kærui til Hæstaréttar. Hæstiréttur getur þó vísað frá sér slíkum kærui er áfrýjunarnefnd réttarins áltur kærui ái þýðingar fyrir önnur mál og engin önnur rök mæla með meðferð hennar. Sjá 388. gr. norskra laga um meðferð sakamála. Reglan í einkamálum er sambærileg. Sjá 6. gr. 30. kafla norskra laga um sáttameðferð og réttarfar í einkamálum.

Laganefnd telur að þetta verði að taka til nánari skoðunar. Má hugsa sér að um kærui úrskurða á millidómstigi til Hæstaréttar gildi allar sömu reglur og gilda um kærui mála í héraði, en þó þannig að afla verði kæruleyfis frá Hæstarétti að gættum almennum skilyrðum.

d. Endurskoðun á sönnunargildi munnlegs framburðar í sakamálum

Líkt og grein er gerð fyrir að framan er helsta markmiðið með stofnun millidómstigs að takmarka það óhagræði sem hefur leitt af ómerkingu Hæstaréttar á dómum þar sem hann telur mati héraðsdóms á sönnunargildi munnlegs framburðar áfátt. Í frumvarpsdrögunum eru ekki reistar ótvíræðar skorður við því að dómum á millidómstigi verði skotið til Hæstaréttar í því skyni að krefjast ómerkingar þeirra á þessari forsendu.

Frumvarpsdrögin gera reyndar ráð fyrir að 2. og 3. mgr. 208. gr. laga nr. 88/2008 falli brott. Hins vegar má væntanlega fella annmarka á mati sönnunargildis framburðar undir ágalla á meðferð máls sem heimilar ómerkingu hingað sem fyrr. Í því samhengi skal nefnt að fyrir lögtöku þeirrar reglu sem nú birtist í 2. og 3. mgr. 208. gr. laga nr. 88/2008 taldi Hæstiréttur engar takmarkanir reistar við endurskoðun á mati sönnunargildis munnlegs framburðar.

Að mati laganefndar skýtur þetta skökku við. Nærtækt hefði verið að takmarka með berum orðum heimild til áfrýjunar í þessu skyni. Í Noregi gildir t.d. sú regla að dómum í sakamálum verði ekki áfrýjað til Hæstaréttar vegna ágalla á mati sönnunar um sekt

ákærða. Sjá 2. mgr. 306. gr. norskra laga um meðferð sakamála. Sama regla gildir í Danmörku, sbr. 2. mgr. 933. gr. og 1-3. tl. 1. mgr. 912. gr. danskra réttarfarslaga.

Með sönnunarfærslu á millidómstigi er réttaröryggi aukið mjög verulega gagnvart mati dómenda á sönnunargildi munnlegs framburðar. Takmörkuð ástæða virðist því til að há réttarhöld í Hæstarétti um endurskoðun sönnunarmats eða ómerkingu dóma vegna ágalla á því. Ef slík áfrýjun ætti að vera heimil ætti hún helst að koma til álita á þeirri forsendu að mat dómenda millidómstigs á sönnunargildi munnlegs framburðar hafi verið bersýnilega áfátt í þýðingarmiklum atriðum.

e. Skipan dómara

Nefndarmenn í laganefnd hafa rætt ítarlega um hvernig skynsamlegast sé að standa að skipun dómara. Ýmsir valkostir koma til greina a.m.k. svo lengi sem dómendur fullnægja þeim skilyrðum sem felast í 70. gr. stjórnarskrár og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, að teljast „sjálfstæðir og óvilhallir.“ Þá er einnig ljóst að innan ramma tilmæla ráðherraráðs Evrópuráðsins nr. R(94)12 og R(2010)12 koma margir kostir til greina. Enginn algildur mælikvarði er til í þeim efnunum.

Ekki eru rökbundin tengsl milli umræðu um skipun dómara og stofnun millidómstigs. Laganefnd telur, að sé á annað borð talin ástæða til að gera breytingar á skipun dómara, krefjist slíkt ítarlegri rökstuðnings en í drögunum er hvergi að finna rökstuðning fyrir þeirri leið sem þar er valin né mat á afleiðingum hennar.

Hvað sem verður í þeim efnunum vill laganefnd þó árétta ákveðin atriði sem varða nógildandi kerfi:

Mat á hæfni til að hljóta dómaraembætti samkvæmt núverandi reglum tekur að mati laganefndar ekki nægilegt mið af lögmannsstörfum og eðli þeirra. Í þeim segir m.a. að æskilegt sé að umsækjandi hafi fjölbreytta starfsreynslu á sviði lögfræðinnar, s.s. reynslu af dómstörfum, málflytningi eða öðrum lögmannsstörfum, störfum innan stjórnarsýslunnar eða fræðistörfum. Miðað skuli við að umsækjandi hafi til að bera almenna og víðtæka lögfræðilega þekkingu og menntun.

Engum dylst að lögmannsstörf geta verið mjög tímafrek, enda ber lögmanni að rækja hlutverk sitt sem best verður á kosið og í samræmi við þær skyldur sem hann ber gagnvart umþjóðanda sínum. Eðli máls samkvæmt gefst þá lítil tími til annarra starfa, hvað þá yfirgripsmikilla fræðastarfa. Eins er ljóst að störf innan stjórnarsýslunnar samrýmast oft ekki lögmannsstarfinu. Þótt einstakir lögmennt hafi t.d. setið í úrskurðarnefndum innan stjórnarsýslunnar, geta verið meinbugir á slíku fyrirkomulagi. Á þetta ekki hvað síst við þegar lögmennt á stærri lögmannsstofum eiga í hlut, þar sem augljós hættu getur verið á hagsmunaárekstrum ýmiss konar tengdum slíkum störfum, beinum sem óbeinum. Þá leiðir af sjálfu að lögmennt eru ekki að jafnaði í aðstöðu til að afla sér reynslu af dómstörfum samhliða lögmannsstarfinu, þótt þess séu fáein dæmi.

Á sama tíma er ljóst að þeir sem starfa t.d. við háskóla geta, og eiga, að verja drjúgum hluta starfa sinna í rannsóknir, kennslu og fræðaskrif. Þá er löng hefð fyrir því að þeir veljist til starfa í stjórnarsýslunefndir ýmiss konar. Er óhætt að fullyrða að langflestir þeir sem starfa við háskóla hafa til muna meiri stjórnarsýslureynslu heldur en lögmennt. Eins

virðist bera æ meira á því að háskólamenn sækist eftir tímabundinni setningu í dómaraembætti, en sem fyrr segir eiga lögmenn augljóslega ekki hægt um vik með slíkt.

Þegar kemur að skipan dómaraembættis er því ljóst að lögmenn geta staðið höllum fæti þótt þeir hafi e.t.v. flutt fjölda mála fyrir Hæstarétti Íslands, og það á þeim réttarsviðum sem helst reynir á fyrir dómi. Gildir þá jafnvel einu þótt lögmaðurinn sé afburðafær og hafi getið sér mjög gott orð í störfum sínum, þ.á m. fyrir Hæstarétti.

Laganefnd telur, til samræmis við framangreint, æskilegt að fjölgað verði í dómnefndinni og bætt þar við fulltrúum með breiðari bakgrunn en nú er. Þannig gæti verið hæfilegt að í nefndinni sitji átta manns og einungis fjórir þeirra séu tilnefndir af aðilum úr dómskerfinu. Þá sé æskilegt að nefndinni verði gert að ljá lögmannsstörfum aukið vægi. Ekki eigi að útiloka að lögmaður, sem hafi fyrst og síðast sinnt hefðbundnum málflutningsstörfum, geti af þeim ástæðum einum talist jafn hæfur og annar umsækjandi (eða hæfari) sem hefur þó eftir atvikum fjölbreyttari reynslu í framangreindum skilningi.

Laganefnd telur nauðsynlegt að huga að framangreindum atriðum varðandi skipan í dómaraembætti, þótt slíkt þurfi ekki að tengjast með beinum hætti ráðgerðu millidómstigi.

f. Fjöldi dómenda og umfang starfa réttarins

Í frumvarpsdrögunum er miðað við að fjöldi dómenda í Hæstarétti verði fimm. Að mati laganefndar má draga í efa að þessi fjöldi sé nægjanlegur. Kemur þar tvennt til: Annars vegar álag sem leiðir af meðhöndlun umsókna um áfrýjunarleyfi og hins vegar kröfur sem til greina kemur að gera um að dómaraar við réttinn hafi sérfræðipækkingu á mismunandi réttarsviðum.

Gera má ráð fyrir talsverðu álagi á dómendum Hæstaréttar við úrlausn umsókna um áfrýjunarleyfi. Varlegt er að áætla að fjöldi þeirra verði talsverður og hugsanlega, fyrst um sinn, jafn mikill og fjöldi málskota til réttarins í dag. Álagið samfara þessu getur því verið talsvert bæði til skamms og langs tíma litið.

Þá hefur verið bent á að fimm dómendum séu afar fáir miðað við æðstu dómstóla í nágrannalöndunum. Fimm hafi e.t.v. verið heppilegur fjöldi árið 1919 en löggjöf, atvinnulíf og mannlíf er orðið til muna flóknara en þá var. Með auknum fjölda dómenda aukast líkurnar á því að mismunandi þekking dómara á einstökum réttarsviðum dýpki umræður meðal dómenda.

Laganefnd getur tekið undir þessi sjónarmið. Hún telur því ástæðu til að kanna nánar hvort fjöldi dómenda við réttinn eigi að vera fleiri en fimm.

g. Greiðsla atkvæða í Hæstarétti

Fyrir liggur að ýmsar leiðir koma til álita þegar ákveðið er hvernig atkvæðagreiðsla og rökstuðningi dóma skuli háttað á æðsta dómstigi. Enginn algildur mælikvarði er til um hvaða fyrirkomulag henti þar best og innan laganefndar eru skiptar skoðanir um þetta atriði.

Engin rökbundin tengsl eru á milli ákvörðunar um þetta og stofnun millidómstigs. Þar sem drögin gera ráð fyrir breytingum á þessu þykir rétt að reifa hér nokkur sjónarmið:

Drögin gera ráð fyrir því að gagnsæi verði aukið við birtingu dóma Hæstaréttar. Frumvarpið gerir ráð fyrir samskonar fyrirkomulagi við greiðslu atkvæða fyrir Hæstarétti eins og fyrir Hæstarétti Noregs. Hefur þetta fyrirkomulag verið viðhaft í Noregi frá 1863 þegar því var komið á fót í andstöðu við vilja framkvæmdavalds og dómenda við Hæstarétt. Að einhverju marki getur fyrirkomulag eins og í Noregi aukið gagnsæi og veitt betri innsýn í afstöðu einstakra dómara til lögfræðilegra álitamála.

Þetta er þó ekki endilega tilfellið. Í framkvæmd virðist líklegra að vinnubrögð einstakra dómara hafi meiri þýðingu. Í Noregi er t.d. algengt að frummælandi semji atkvæðið og aðrir dómara fallist á niðurstöðuna með þessum orðum: „Jeg er í det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.“ Í slíkum tilvikum varpar atkvæði dómara litlu sem engu ljósi á nánari afstöðu þeirra til atkvæði frummælandans. Þannig væri unnt að halda því fram að fyrirvarinn „i det vesentlige“ dragi, ef eitthvað er, úr fordæmisgildinu.

Laganefnd telur því mikilvægast, til að auka fordæmisgildi hæstaréttardóma, að dómendum réttarins verði búin viðunandi starfsaðstaða og tími til að rökstyðja afstöðu sína í einstökum málum.

h. Skipan sérfróðra meðdómenda

Laganefnd finnur því ekki stað í drögunum að ráðgert sé að kveða til setu í landsrétti sérfróða meðdómendur. Þetta telur laganefnda bagalegt.

Eins og lýst var að framan er nú vandi til staðar við endurskoðun héraðsdóma sem í sitja sérfróðir meðdómendur. Þennan vanda er unnt að leysa með því að heimila að tveir sérfróðir meðdómendur verði kvaddir til setu í dómi með þremur embættisdómurum á millidómstigi við endurskoðun dóma sem þessara. Eðlilegt væri að lagfæra þetta.

Að lokum þakkar nefndin fyrir það tækifæri sem henni hefur verið veitt til að reifa sjónarmið sín um málið.

Virðingarfyllst,
F.h. laganefndar LMFÍ,



Reimar Pétursson hrl., formaður

