



## DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Allsherjarnefnd Alþingis  
Áslaug Árnadóttir, nefndarritari  
Alþingihúsinu v/Austurvöll  
150 Reykjavík

Dagsetning  
13. nóvember 1998

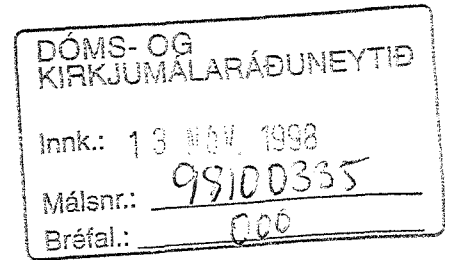
Tilvisun  
98100335  
000

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 123/159*  
*komudagur 16.11.198*

Ráðuneytið vísar til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dags. 23. október 1998, þar sem þess er farið á leit að tekin verði saman umsögn um frumvarp til laga um réttarfarsdómstól. Ráðuneytið fól réttarfarsnefnd að fjalla um frumvarpið og sendist hjálagt umsögn nefndarinnar.

F. h. r.

## Réttarfarsnefnd



Reykjavík, 12. nóvember 1998.

Dómsmálaráðuneytið,  
Amarhvoli,  
150 Reykjavík.

### **Efni: Umsögn réttarfarsnefndar um frumvarp til laga um réttarfarsdómstól.**

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis til dómsmálaráðuneytis dags. 23. október 1998 var óskað eftir umsögn um ofangreint frumvarp. Dómsmálaráðuneytið sendi réttarfarsnefnd frumvarpið með ósk um umsögn nefndarinnar. Umsögn réttarfarsnefndar kemur fram í bréfi þessu.

Þess skal getið að þeir Gunnlaugur Claessen og Markús Sigurbjörnsson, sem sæti eiga í nefndinni, tóku ekki þátt í meðferð og afgreiðslu máls þessa. Að öðru leyti standa nefndarmenn að umsögninni.

Efni frumvarps til laga um réttarfarsdómstól má skipta í tvo hluta, þ.e. annars vegar ákvæði, sem lúta að stofnun og skipan þessa dómstóls (1. og 2. gr.) og hins vegar ákvæði, sem lúta að efnislegum skilyrðum fyrir endurupptöku dæmdra mála, málsmeðferð og hvernig með mál skal fara verði endurupptaka heimiluð (3. til 7. gr.), auk gildistökuákvæðis í 8. gr. Umsögn um frumvarpið mun skiptast samkvæmt þessu í tvo meginþætti.

#### 1. Stofnun réttarfarsdómstóls, skipan hans og hlutverk.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að stofnaður verði sérstakur dómstóll, réttarfarsdómstóll, sem hafa skal það hlutverk að fjalla um kröfur um endurupptöku opinberra mála. Í skýringum í greinargerð segir um þessa tillögu, að með stofnun sérstaks dómstóls til umfjöllunar um endurupptöku opinberra mála, verði Hæstiréttur losaður við þetta verkefni, sem frumvarpshöfundur kveður í raun vera stjórnarsýsluverkefni. Er lagt til, að hinn nýi dómstóll verði skipaður þremur mönnum til fimm ára í senn, þ.e. einum hæstaréttardómara, sem vera skal forseti dómsins, og tveimur héraðsdómurum.

Svo sem kunnugt er, hefur verið unnið markvisst að því allt frá 1981 að fækka sérdómstólum á Íslandi. Með lögum 28/1981 um breyting á lögum 85/1936 um meðferð einkamála í héraði, var t.d. sjó- og verzlunardómur lagður niður. Þetta skref var stigið til fulls með þeim víðtæku réttarfarsbreytingum, sem gerðar voru á Íslandi

og tóku gildi 1. júlí 1992. Þá voru fúgetaréttur, uppboðsréttur, skiptaréttur, kirkjudómur, sakadómur í ávana- og fíkniefnamálum og sakadómur lagðir niður, svo og siglingadómur en hann var lagður niður með lögum frá árinu 1993. Öll mál sem heyrðu undir þessa sérstöku dómstóla voru færð til héraðsdómstóla. Fullyrða má, að af þessu hefur hlotizt mikið hagræði samtímis því sem héraðsdómstólar voru styrktir. Þetta, ásamt breytingum á málsmeðferðarreglum, eru helztu ástæður þess að meðferðartími mála hjá dómstólum hér á landi er að líkindum sá stytzi á Norðurlöndum. Á þetta einnig við um þau mál, sem áfrýjað er til Hæstaréttar, enda hefur meðferðartími mála þar stytzt verulega og er nú mjög viðunandi og að líkindum hvergi í Evrópu styttri, en hér á landi. Eftir hinar víðtæku réttarfarsbreytingar var Félagsdómur eini sérdómstóllinn, auk Landsdóms, sem ekki hefur verið kallaður til starfa frá stofnun hans 1905. Ástæða hefur þótt til að halda í Félagsdóm vegna hinnar sérstöku skipunar hans og málsmeðferðarreglna, sem um margt eru sérstakar. Fleiri úrlausnaraðiljar eru til, sem hafa með höndum sérstök verkefni. Þessir úrlausnaraðiljar eru ekki taldir til dómstóla í lögum um þá nr. 15/1998.

Réttarfarsnefnd telur mjög æskilegt að halda í það einfalda dómstólakerfi, sem er hér á landi. Nefndin hefur almennt talið óheppilegt að einstakir málaflókkar séu færðir frá dómstólum til sérdómstóla, sem hugmyndir hafa verið uppi um að stofna, nema fyrir því væru mjög veigamikil rök.

Þegar litið er til framangreinds frumvarps vill réttarfarsnefnd benda á, að það gerir ráð fyrir því að stofna sérstakan dómstól til þess eins að fjalla um endurupptöku opinberra mála. Er því lýst í skýringum í greinargerð að fyrirmyndin sé dönsk, þ.e. Den Særlige Klageret, sem stofnaður var 1939 og fjallar um slík mál að dönskum rétti.

Réttarfarsnefnd vill vekja athygli á því, að þegar sótt er í danskar fyrirmyndir á þessu sviði, verður að taka tillit til þess að sumar reglur dansks réttar um opinbert réttarfar eru í þýðingarmiklum atriðum með öðrum hætti, en reglur íslenzks réttar. Auk þess verður að taka tillit til þess að í Danmörku er löng hefð fyrir miklum fjölda sérsdómstóla á hinum ýmsu sviðum réttarins. Den Særlige Klageret og verkefni hans, á sér t.d. vart hliðstæðu í öðrum nálægum löndum. Það sem einkum hefur þó þýðingu hér er, að í meiriháttar sakamálum í Danmörku og reyndar í Noregi líka, taka kviðdómendur þátt í meðferð máls og er þeim ætlað að taka a.m.k. afstöðu til þess, hvort sakborningur sé saklaus eða sekur um þá háttsemi sem ákæra lýtur að. Í þessu felst, að kviðdómendur eiga að meta sönnunatriði, þ.e. taka afstöðu til þess hvort sekt sökunauts sé nægilega sönnuð eða ekki. Augljóst er, að þegar tólf leikmenn, sem ekki hafa neina reynslu í meðferð sakamála og sjaldnast lögfræðimenntun, eiga að meta flókin sönnunar- og lagaatriði, að margt getur farið úrskeiðis. Þetta getur e.t.v. mælt með því, að sérstökum dómstól sé falið að fara með mál, þar sem krafizt er endurupptöku dæmdra opinberra mála. Hér á landi eru á hinn bóginn engar reglur um kviðdómendur og álitaeftum, sem að framan greinir, er almennt ráðið til lykta af embættisdómurum jafnt í sakamálum sem í einkamálum. Hérlandis er því ekki að finna sambærileg skil milli málsmeðferðar í einkamálum og opinberum málum sem í Danmörku. Það skortir því hin sérstöku rök, sem þarf til þess að mæla í lögum fyrir um sérstaka málsmeðferð við umfjöllun á beiðnum um endurupptöku dæmdra opinberra mála. Af þessu leiðir að það eru, að mati réttarfarsnefndar, ekki sérstök rök til stofnunar réttarfarsdómstóls með þeim hætti, sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Það er a.m.k. óhjákvæmilegt að taka til sérstakrar umræðu hvort endurupptaka dæmdra einkamála á þá ekki allt eins að vera til umfjöllunar hjá þessum sérdómstól. Í þessu

sambandi vill réttarfarsnefnd benda á, að í Noregi eru mál til endurupptöku opinberra mála til meðferðar hjá almennum dómstólum. Þótti ekki ástæða til að breyta því, þegar það kom til umræðu þar í landi á árinu 1993.

Réttarfarsnefnd vill að auki benda á, að Hæstiréttur hefur lýst þeirri afstöðu sinni, að mál til endurupptöku dæmdra mála sé dómsmál og þeim verði lokið með dómsathöfn. Hefur rétturinn þannig tekið af skarið um að þessi mál eru ekki stjórnsýsluverkefni.

Þá er einnig rétt að fram komi, að við meðferð slíkra mála gilda reglur um almennt og sérstakt hæfi dómara. Í því felst, að ef fyrir hendi eru aðstæður eða atvik, sem eru til þess fallin að draga óhlutdrægni dómara með réttu í efa, verður hann að víkja sæti. Það tryggir að dómarar Hæstaréttar, sem áður hafa komið að máli eiga að víkja sæti við umfjöllun um endurupptöku á því. Slíkt felst því í reglum um hæfi dómara og ætti ekki að leiða til sérstakra vandamála við meðferð þessa málaflokks. Ekki er því unnt að segja, svo sem gert er í frumvarpinu, að með umfjöllun um endurupptöku opinberra mála, sé Hæstiréttur að fjalla um eigin mál, það á a.m.k. ekki frekar við um opinber mál en um einkamál, sem frumvarpið tekur þó ekki til. Því má svo bæta við, að ekki er verið að fjalla um mál á sömu forsendum og áður, heldur í ljósi nýrra gagna (upplýsinga), sem ekki lágu fyrir við hina upphaflegu málsmeðferð.

## 2. Efnisleg skilyrði endurupptöku og málsmeðferð.

Í skýringum við 3. gr. frumvarpsins segir að 3., 4. og 5. gr. þess séu nær óbreyttar að efni til frá ákvæðum sem eru í 183., 184. og 185. gr. laga um meðferð opinberra mála. Í þessu felst, að í frumvarpinu eru ekki lagðar til neinar breytingar á efnislegum skilyrðum fyrir endurupptöku opinberra mála. Kemur það á óvart í ljósi þess, að í athugasemdum í greinargerð segir að höfnun Hæstaréttar á beiðni um endurupptöku tiltekins máls hafi verið tilefni til þess að frumvarpið er samið og lagt fram, en ekki sé þó verið að gagnrýna niðurstöðu Hæstaréttar í málinu. Hefði því mátt ætla að ástæða hefði verið talin til að kanna, hvort ekki þyrfti að breyta efnislegum skilyrðum til endurupptöku opinberra mála, ef niðurstaða Hæstaréttar í hinu tiltekna máli er ekki gagnrýnd, en gefur samt tilefni til lagafrumvarps um málið. Frumvarpið snýst því um það eitt að setja á stofn nýjan dómstól, þó ekki sé í því talin ástæða til að gagnrýna niðurstöðu Hæstaréttar í því máli, sem varð tilefni frumvarpsins.

Í ljósi framanritaðs telur réttarfarsnefnd ekki tilefni til umfjöllunar um efni 3. – 8. gr. frumvarpsins, enda eru í þeim ákvæðum ekki gerðar neinar breytingatillögur frá gildandi lögum, að frátöldum þeim sem beinlínis leiða af stofnun hins nýja dómstóls. Þó er óhjákvæmilegt að koma með þá ábendingu, að þar sem efnisreglum um skilyrði endurupptöku á ekki að breyta og heldur ekki málsmeðferðarreglum, nema að því leyti sem óhjákvæmilegt er, og þar sem vísað er að öðru leyti í reglur laga um meðferð opinberra mála, þá væri eðlilegast að ekki yrðu sett um málefnið sérstök lög, heldur lagatextinn felldur inn í frumvarp til laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991. Slíkt samræmist best þeirri viðleitni, sem jafnan hefur verið framfylgt að hafa allar reglur um málsmeðferð opinberra mála og einkamála í heildarlögum um hvorn málaflokkinn.

Réttarfarsnefnd vill taka fram, að við endurskoðun laga um meðferð einkamála voru reglur einkamálaréttarfars um endurupptöku mála teknar til skoðunar og þeim breytt nokkuð. Á hinn bóginn voru ekki gerðar breytingar á reglum laga um meðferð opinberra mála við heildarendurskoðun þeirra laga, sem leiddi til setningar laga

19/1991. Það kann því að vera ástæða til að huga að endurskoðun þeirra reglna, bæði að því leyti sem varðar efnisleg skilyrði fyrir endurupptöku og einnig málsmeðferðarreglur, sem mættu a.m.k. um sumt vera skýrari. Er í því sambandi rétt að haft sé í huga, að við meðferð endurupptökubeiðni í svonefndu Guðmundar- og Geirfinnsmáli gekk Hæstiréttur lengra í að tryggja vandaða málsmeðferð, en reglur gildandi laga kveða á um, auk þess sem Hæstiréttur túlkaði efnisleg skilyrði fyrir endurupptöku rýmra, en leiðir af orðanna hljóðan í téðum lögum. Kann því að vera ástæða til að huga að því, hvort ekki er rétt að færa efni lagaákvæðanna a.m.k. til samræmis við þá afstöðu, sem fram kemur í úrlausn réttarins í því máli.

Virðingarfyllst,

f.h. réttarfarsnefndar,

