

Tillaga til þingsályktunar

um stofnun millidómstigs í einkamálum og sakamálum.

Flm.: Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að semja frumvarp til laga um stofnun millidómstigs í einkamálum og sakamálum. Við þá vinnu verði byggt á niðurstöðum starfshóps innanríkisráðherra sem skilaði skýrslu sinni í júní 2011 og skýrslu nefndar dómsmálaráðherra til að fjalla um hvernig tryggja mætti sem best milliliðalaus sönnunarfærslu í meðferð sakamála frá 1. október 2008.

Ráðherra leggi lagafrumvarp um millidómstig í einkamálum og sakamálum fyrir Alþingi ekki síðar en 10. september 2013.

Greinargerð.

Með tillögu þessari er lagt til að innanríkisráðherra verði falið að semja frumvarp til laga um stofnun millidómstigs í einkamálum og sakamálum og leggja frumvarp þess efnis fyrir Alþingi eigi síðar en við upphaf 143. löggjafarþings, hinn 10. september 2013. Skýrt er tekið fram að við vinnu að frumvarpinu skuli byggja á niðurstöðum starfshóps innanríkisráðherra sem skilaði skýrslu sinni í júní 2011¹ svo og skýrslu nefndar sem fjallaði um hvernig tryggja mætti sem best milliliðalaus sönnunarfærslu í meðferð sakamála og skilaði skýrslu sinni til dómsmálaráðherra 1. október 2008.²

Ísland er eitt Norðurlanda með svokallað tveggja dómstiga kerfi þar sem héraðsdómstólar dæma í málum á neðra stigi og Hæstiréttur á æðra stigi. Annars staðar á Norðurlöndum tíðkast þriggja þrepa kerfi þar sem millidómstig er á milli lægra dómstigs og þess hæsta. Fyrirkomulagið er þá almennt með þeim hætti að áfrýjunarstigið, þ.e. millidómstigið, getur endurmetið munnlega framburði sem gefnir eru á lægra dómstigi, sé þess óskað. Þar er hlutverk hæsta dómstigsins fyrst og fremst fordæmisgefandi og tekur sá dómstóll því almennt fyrir hin allra mikilvægustu mál. Hann endurmetur hins vegar ekki niðurstöðu lægri dómstiga um sönnunargildi munnlegra framburða. Í skýrslu nefndar dómsmálaráðherra frá árinu 2008 kemur fram að margt bendi til þess að fyrirkomulag sem tíðkast hér á landi, þar sem Hæstiréttur endurmetur ekki niðurstöðu héraðsdóm um sönnunargildi munnlegra framburða með því að taka skýrslur af ákærða eða vitnum fyrir dóminum, brjóti gegn 2. gr. 7. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu og þar með meginreglunni um milliliðalaus sönnunarfærslu. Benti nefndin á að í stað þess að taka skýrslur af ákærða eða vitnum hefði Hæstiréttur oftast gripið til þess ráðs að ómerkja dóma og vísa málum aftur heim í hérað. Þetta fyrirkomulag hefði „sætt mikilli gagnrýni og ekki þótt vænlegt, m.a. vegna þeirra tafa sem þetta veldur á meðferð mála, auk þess sem ekki er unnt að beita þessu úrræði nema einu sinni í hverju máli.“

¹ www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2011/Millidomstig-skyrsla-23.-6.-2011.rtf

² www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir/Skyrsla_17.10.08.pdf

Mikilvægt er að ráða bót á þessu og tryggja að meðferð mála fyrir dómi séu í samræmi við þá mannréttindasáttmála sem Ísland hefur fullgilt og að réttindi hinna ákærðu séu tryggð. Einn mikilvægasti grundvöllur meginreglunnar um milliliðalaus málsmeðferð er að henni er ætlað að stuðla að réttri niðurstöðu í dómsmáli. Reglan felur m.a. í sér að ef leggja á vitnaskýrslu til grundvallar sönnun í sakamáli verður vitnið að gefa skýrslu fyrir viðkomandi dómi undir meðferð málsins. Meginreglan hefur í meginatriðum verið talin gilda á öllum dómstigum, þannig að ef áfrýjunardómstóll á annað borð hefur heimild til að endurskoða mat á sönnunargildi munnlegs framburðar þá skal sönnunarfærsla fyrir þeim dómstóli vera milliliðalaus. Þessi meginregla hefur verið ein helsta ástæða þess að ýtt hefur verið á breytingar á gildandi fyrirkomulagi og stofnun millidómstigs.

Nefnd dómismálaráðherra lagði til árið 2008 að stofnað yrði millidómstig í sakamálum og þar færi fram sönnunarfærsla á nýjan leik. Til dómstólsins yrði unnt að áfrýja þeim sakamálum sem nú sæta áfrýjun til Hæstaréttar. Lagði nefndin til að málum yrði skotið frá þessu millidómstigi til Hæstaréttar á grundvelli áfrýjunarleyfis og að það yrði einungis unnt að veita til endurskoðunar á lagaatriðum og ákvörðun viðurlaga. Hins vegar yrði ekki unnt að endurskoða niðurstöðu millidómstigs um mat á sönnun og sönnunargildi munnlegra framburða og ætti þeim þætti þar með að ljúka að öllu leyti á millidómstiginu. Þá yrði öllum ágreiningsmálum varðandi réttarfar og rannsóknaraðgerðir í héraðsdómi sem samkvæmt gildandi lögum er skotið til Hæstaréttar skotið til millidómstigsins með kæru.

Starfshópur innanríkisráðherra sem skilaði niðurstöðu sinni í júní 2011 vann áfram með tillögur nefndar dómismálaráðherra. Kannaði hópurinn m.a. fyrirkomulag dómismála á Norðurlöndum, fjölda dómara og hlutverk þeirra svo og réttarfarslöggjöf, reglur um málskotsrétt og nýlegar réttarfarsumbætur sem átt höfðu sér stað. Hópurinn skoðaði aðrar leiðir en þær að koma á millidómstigi bæði í einkamálum og sakamálum, m.a. lagfæringar á gildandi tveggja dómstiga kerfi og millidómstig eingöngu í sakamálum. Hópurinn komst þó að því að ákjósanlegast væri að stofna millidómstig. Helmingur hans taldi brýnast að stofna slíkt dómstig í sakamálum en hinn að millidómstig ætti að vera bæði í einkamálum og sakamálum og benti hann á að þeir veikleikar sem væru á endurskoðun sönnunarfærslu fyrir Hæstarétti samkvæmt gildandi réttarfarslögum ættu við bæði í einkamálum og í sakamálum.

Starfshópurinn taldi brýnt að þegar horft er til framtíðar væri „ekki einungis litið til þess að fullnægja þeim lágmarkskröfum sem við höfum undirgengist samkvæmt alþjóðasamningum, og þá einkum Mannréttindasáttmála Evrópu, heldur verði að líta til þess hvernig unnt sé að tryggja sem mest gæði og þar með réttaröryggi í dómskerfinu. Liður í því er að tryggja að endurskoðun á öðru dómstigi nái til allra þátta málsins og taki upphaflegu málsmeðferðinni fram að gæðum.“ Tekur flutningsmaður undir þessi orð og telur brýnt að færa íslenskt dómkerfi til framtíðar, tryggja þar réttaröryggi og gæði við meðferð mála. Nauðsynlegt er að koma á millidómstigi til að ná þessu fram.

Tillögur starfshóps innanríkisráðherra eru um margt álíkar þeim sem nefnd dómismálaráðherra setti fram þó svo að þar sé lagt til að millidómstig verði stofnað í bæði sakamálum og einkamálum. Lagt er til að öll dómismál hefjist á fyrsta dómstigi og að einn dómstóll á millidómstigi verði starfræktur fyrir allt landið. Hópurinn telur að takmarkanir á málskotsheimildum af fyrsta dómstigi yfir á millidómstig eigi að vera með sambærilegum hætti og nú er varðandi málskot til Hæstaréttar og að málsmeðferð verði með svipuðum hætti þar og nú er fyrir Hæstarétti. Þó leggur hópurinn til að meginreglan verði sú að munnleg sönnunarfærsla fari fram á millidómstigi eftir því sem þurfa þykir en reynt verði að takmarka hana, t.d. með því að sýna myndbandsupptökur af skýrslutökum í héraði við aðalmeðferð á millidómstigi.

Nefnd dómsmálaráðherra lagði til að við dómstól á millidómstigi störfuðu að lágmarki sex dómara auk annars starfsfólks og að dómstóllinn starfaði í tveimur þriggja manna deildum. Þá verði almennt fallið frá fjölskipuðum dómi í héraði. Mál fyrir dóminum flytji ríkissaksóknari og saksóknarar við embætti hans, og hæstaréttarlögmenn. Starfshópur innanríkisráðherra lagði til að dómara yrðu 15 og störfuðu í fimm deildum. Hann taldi þó mat nefndar dómsmálaráðherra á dómaraþörf hæfilega ef eingöngu yrði stofnað millidómstig í sakamálum. Hópurinn lagði jafnframt til fækkun hæstaréttardómara enda mundi málum sem áfrýjað yrði til hans fækka í kjölfar hins nýja dómstigs. Þá væri eingöngu hægt að fá mál til meðferðar fyrir Hæstarétti á grundvelli áfrýjunarleyfis hans og engin bein málskotsheimild yrði til staðar í lögum eins og nú er. Slíkar málskotsheimildir í lögum yrðu þess í stað til millidómstóls. Hæstarétti yrði því afmarkað það hlutverk að taka eingöngu til meðferðar sakarefni sem talin væru mikilvæg frá almennu sjónarmiði eða snerust um mikla hagsmuni málsaðila. Þá mundi Hæstiréttur einungis fjalla um lagaatriði en ekki um sönnun. Með þessu taldi hópurinn að réttarskapandi hlutverk Hæstaréttar yrði styrkt.

Starfshópur innanríkisráðherra taldi raunhæft að millidómstigi yrði komið á um síðustu áramót. Innanríkisráðherra lýsti því yfir að hann væri fylgjandi stofnun millidómstigs á málþingi sem dómstólaráð stóð fyrir í október á síðasta ári.³ Í svari innanríkisráðherra við fyrirspurn Höskuldar Þórhallssonar á síðasta þingi (296. mál, 42. þingfundur, 140. þing) ítrekaði ráðherrann þess afstöðu sína og benti á að um stofnun millidómstigs væri almenn samstaða nánast allra þeirra sem koma að réttarkerfinu. Þá benti ráðherra á mikilvægi þess að ef ráðist yrði í grundvallarbreytingar á réttarkerfinu byggðist það á viðtækri sátt og samstöðu. Verður ekki annað séð af þeirri vinnu sem unnin hefur verið á þessu sviði, afstöðu dómara, lögfræðinga og annarra sem að réttarkerfinu koma, svo og af orðum ráðherrans, en að viðtæk sátt sé um stofnun millidómstigs hér á landi. Brýnt er því að tryggja stofnun þess sem fyrst.

Íslenskt dómskerfi er mun kostnaðarminna en dómskerfi nágrannalanda okkar. Í skýrslu starfshóps innanríkisráðherra er farið ítarlega yfir þessi mál. Samanburðarrannsóknir sýna fram á að kostnaður við íslenska kerfið sé um 40–47% miðað við dómskerfi annarra Norðurlanda. Í skýrslunni er miðað við tölur og íbúafjölda árið 2009 og þar kemur fram að kostnaður við dómskerfið á Íslandi á hverja 100.000 íbúa er um 47% af sambærilegum kostnaði í Danmörku og Noregi en um 42% af sambærilegum kostnaði í Svíþjóð. Svigrúm ætti því að vera til staðar til að breyta núverandi dómskerfi og tryggja þá mikilvægu réttarbót sem felst í stofnun millidómstigs.

Mikil og fagleg vinna hefur nú þegar farið fram við greiningu á dómskerfinu og þeim breytingum sem gera þarf á því og er mikilvægt að byggja á þeirri vinnu. Er því í tillögu þessari lagt til að ráðherra láti vinna lagafrumvarp um stofnun millidómstigs hér á landi í einkamálum og sakamálum. Við þá vinnu verði byggt á niðurstöðum nefndar dómsmálaráðherra og starfshóps innanríkisráðherra. Ekki má draga lengur að koma á nauðsynlegum réttarbótum og er því lagt til að ráðherra leggi frumvarp sitt fram eigi síðar en við upphaf 143. löggjafarþings, 10. september 2013.

³ www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27307

