

145. löggjafarþing 2015–2016.  
Þingskjal 1315 — 615. og 616. mál.  
2. umræða.

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um dómstóla og frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála (millidómstig).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málin og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur, Kristínu Haraldsdóttur og Þorvald Heiðar Þorsteinsson frá innanríkisráðuneytinu, Sigurð Tómas Magnússon, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Hervöru Þorvaldsdóttur, dómara við Héraðsdóm Reykjavíkur, Hafstein Þór Hauksson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, Daða Kristjánsson frá Ákærendafélagi Íslands, Jón Steinar Gunnlaugsson hrl., Úlfar Lúðvíksson frá Lögreglustjórafélagi Íslands, Ólaf Þór Hauksson frá embætti héraðssaksóknara, Símon Sigvaldason og Ólöfu Finnsdóttur frá dómstólaráði, Skúla Magnússon frá Dómarafélagi Íslands, Hildi Ýri Viðarsdóttur og Stefán A. Svensson frá Lögmannafélagi Íslands, Kjartan Þorkelsson frá embætti lögreglustjórans á Suðurlandi, Ólaf Þór Hauksson frá Lögfræðingafélagi Íslands, Helga Jensson frá lögreglunni á Austurlandi, Björn Inga Jónsson frá Sveitarfélaginu Hornafirði, Önnu Birnu Þráinsdóttur frá sýslumanninum á Suðurlandi, Áslaugu Björgvinsdóttur, fyrrverandi héraðsdómara, Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, Margræti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Eirík Tómasson og Stefán Mú Stefánsson frá réttarfarsnefnd.

Umsagnir bárust frá Birni Ó. Vernharðssyni sálfræðingi, Jóni Steinari Gunnlaugssyni hrl., Ákærendafélagi Íslands, Áslaugu Björgvinsdóttur, fyrrverandi héraðsdómara, dómstólaráði, Dómarafélagi Íslands, Kristleifi Indriðasyni, Lögmannafélagi Íslands, lögreglustjóranum á Suðurlandi, Persónuvernd, Svavari Kjarrval Lútherssyni, Sveitarfélaginu Hornafirði, sýslumanninum á Suðurlandi og Sókn, lögmannsstofu.

Nefndin hefur fjallað um málin samhliða og skilar því einu álitu um bæði málin, sbr. 1. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, og 5. mgr. 18. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis.

Aðalefni frumvarpanna er annars vegar stofnun nýs dómstóls, Landsréttar, sem felur í sér upptöku millidómstigs í íslenskan rétt þannig að dómstigin verði þrjú, þ.e. héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur, og hins vegar eru lagðar til verulegar breytingar á stjórnslu dómstólanna á þann veg að sameiginleg stjórnslu allra þriggja dómstiga verði færð undir nýja stofnun á vegum dómstólanna, dómstólasýsluna, og stjórnslu dómstólanna þar með eflað og sjálfstæði þeirra styrkt.

### **Frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála (millidómstig).**

Með frumvarpinu eru lagðar til nýjar málsmeðferðarreglur sem taka mið af stofnun millidómstigs og breyttu hlutverki Hæstaréttar. Markmið frumvarpsins er að bæta dómskerfið, tryggja betur en nú vandaða og réttláta málsmeðferð fyrir dómstólum og að æðsti dómstóll landsins, Hæstiréttur, geti sinnt hlutverki sínu sem fordæmisgefandi dómstóll.

Frumvarpið felur í sér þá grundvallarbreytingu að meginreglunni um milliliðalaus sönnunarfærslu verði fylgt á tveimur dómstigum, bæði í einkamálum og sakamálum. Meginreglan um milliliðalaus sönnunarfærslu er hluti af meginreglunni um milliliðalaus málsmeðferð og felur í sér að öll sönnunargögn skuli færa fram meðan á málsmeðferðinni stendur fyrir þeim dómurum sem dæma málið. Meginreglan á að stuðla að því að mat á trúverðugleika vitna og sönnunargildi munnlegra framburða verði nákvæmara og réttara. Nefndin áréttar að með þessari breytingu væri komið til móts við alþjóðlegar kröfur, en Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að milliliðalaus sönnunarfærsla á áfrýjunarstigi sé liður í réttlátri málsmeðferð samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Landsréttur geti endurskoðað alla þætti sönnunarmats, sbr. 20 gr. frumvarpsins. Annars vegar er lagt til að unnt verði að leiða ný vitni fyrir Landsrétt og taka viðbótarskýrslur af vitnum sem gáfu skýrslu fyrir héraðsdómi og hins vegar er lagt til að allar skýrslutökur í héraði verði teknar upp í hljóði eða mynd og unnt verði að spila upptökur af einstökum skýrslum í heild sinni eða að hluta við aðalmeðferð fyrir Landsrétti.

Öll dómsmál hæfust samkvæmt frumvarpinu á fyrsta dómstigi og þaðan yrði hægt að áfrýja málum til Landsréttar. Í undantekningartilfellum yrði hægt að áfrýja dómum héraðsdóms beint til Hæstaréttar. Sjónarmið komu fram í umsögnum um annars vegar að heimildin sé of rúm og mundi leiða til þess að flestir aðilar reyndu að komast framhjá Landsréttarstiginu. Hins vegar komu fram þau sjónarmið að heimildin sé of þröng og réttara væri að mun fleiri mál ættu greiðan aðgang beint að Hæstarétti. Nefndin áréttar að þessi heimild er bundin tiltölulega þröngum skilyrðum, m.a. um að þörf sé á skjótri niðurstöðu í málum og ekki sé ágreiningur um mat á sönnunargildi munnlegs framburðar, og telur ekki ástæðu til að breyta ákvæðum frumvarpsins hvað þetta varðar.

Þá er í frumvarpinu að finna heildstæð lagaákvæði um sérfróða meðdómsmenn, þar á meðal skipun þeirra, hæfi og kvaðningu, en það er nýmæli í íslenskri löggjöf. Nefndin bendir á að með þessum ákvæðum er m.a. komið til móts við athugasemdir GRECO, ríkjahóps Evrópuráðsins um aðgerðir gegn spillingu, við fyrirkomulag á vali sérfróðra meðdómsmanna á Íslandi. Hvað varðar aðrar athugasemdir GRECO bendir nefndin á að siðareglur hafa verið settar fyrir starfsmenn dómstóla og af hálfu Dómarafélagsins er unnið að siðareglum fyrir dómara. Einnig fékk nefndin þær upplýsingar að dómstólaráð ynni að því að setja upp skipulagða fræðslu fyrir dómara. Jafnframt er í frumvarpinu að finna ákvæði um að dómurum beri að leitast við að viðhalda þekkingu sinni í lögum og að þeim skuli vera gefinn kostur á leyfi og stuðningi til símenntunar. Að auki bendir nefndin á úrskurð kjararáðs frá árinu 2015 þar sem er áréttað að dómurum ber skv. 3. mgr. 24. gr. laga um dómstóla að leitast við að halda við lagaþekkingu sinni. Nefndin fékk þær upplýsingar að með þessum breytingum hafi verið komið til móts við þær ábendingar sem GRECO setti fram í skýrslu sinni er lúta að dómurum. Nefndin leggur áherslu á að áfram verði unnið að því að mæta athugasemdum GRECO um dómstólanna við vinnslu málsins.

### **Frumvarp til laga um dómstóla.**

Með frumvarpinu er annars vegar lagður grundvöllur að stofnun millidómstigs hér á landi þannig að dómstigin verði þrjú, þ.e. héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur, og hins vegar gerðar verulegar breytingar á stjórnsýslu dómstólanna. Frumvarpið felur í sér mikilsverð nýmæli og úrbætur á gildandi lögum.

Tilkoma millidómstigs er óhjákvæmilega til þess fallin að auka nokkuð fjárútlát ríkisins til dómskerfisins. Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs aukist um 109,7 millj. kr. á ársgrundvelli árin 2018–2021 frá fjárlögum fyrir árið 2016. Frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingu

á íslenski réttarskipan og er það mat nefndarinnar að mikilvægt sé að þessum breytingum verði tryggðir fullnægjandi fjármunir.

#### *Eftirlit með dómstólum.*

Með 5.–8. gr. frumvarpsins eru lagðar til grundvallarbreytingar á stjórnslu dómstólanna. Lagt er til að dómstólaráð verði lagt niður en í stað þess verði sett á fót sérstök stjórnslustofnun innan dómskerfisins sem beri heitið dómstólasýslan. Hlutverk hennar yrði að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnslu dómstólanna allra. Markmið þessarar breytingar er að efla og styrkja stjórnslu dómstólanna og stuðla um leið að samræmi í framkvæmd mála sem varða innri starfsemi allra dómstiganna þriggja. Samkvæmt frumvarpinu er um sjálfstæða stofnun innan dómskerfisins að ræða en í því felst að hún lýtur ekki boðvaldi annarra aðila innan dómskerfisins og er þar með óháð löggjafar- og framkvæmdarvaldi. Nefndin telur að þessar breytingar yrðu mikið framfaraskref og áréttar að málsmeðferð hjá dómstólasýslunni mun byggjast á grundvallarreglum stjórnslunnar, þar á meðal reglum um hæfi.

Í 9. gr. frumvarpsins eru fyrirmæli um nefnd um dómarastörf. Með hliðsjón af sjálfstæði dómstólanna þykir eðlilegt að innra eftirlit með störfum dómara sé komið fyrir hjá aðilum innan dómskerfisins. Nefndin bendir á að í frumvarpinu er ráðgert að stjórnslulög gildi um þessa nefnd, sem fjallar m.a. um kvartanir vegna starfa dómara svo og þau aukastörf sem dómurum er heimilt að gegna.

Á fundi nefndarinnar með umboðsmanni Alþingis kom fram það álit umboðsmanns að réttaróvissa ríkti um opinbert eftirlit með stjórnslu dómstóla, þ.e. um það atriði hvort eftirlitsheimildir hans samkvæmt lögum nr. 85/1997 tækju til dómstólaráðs. Á þetta hefði hann áður bent í álitum, sbr. UA 3796/2003 og UA 5590/2009, og í ársskýrslum umboðsmanns. Nefndinni er kunnugt um að réttarbóta sé þörf um þetta atriði og hefur verið upplýst um að unnið sé að endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis í nefnd sem skipuð var af forsætisnefnd Alþingis. Telur nefndin rétt að breyta lögum um umboðsmann Alþingis á þann veg að eftirlit með nefnd um dómarastörf og stjórnslu dómstólanna verði á hendi umboðsmanns Alþingis og vonast nefndin til að slík tillaga verði niðurstaða endurskoðunar laganna um umboðsmann Alþingis.

Nefndin leggur til breytingar á ákvæði til bráðabirgða II sem fela í sér að framkvæmdastjóri dómstólasýslunnar skuli skipaður frá 1. október 2017. Nefndin fékk ábendingar um að rétt væri að leggja til þessar breytingar svo að dómstólasýslan gæti hafið undirbúningsvinnu og tekið til starfa strax við gildistöku laganna, þ.e. 1. janúar 2018.

#### *Skipun dómara.*

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um dómnefnd sem ráðherra skipar til að fjalla um hæfni umsækjanda um embætti hæstaréttardómara, landsréttardómara og héraðsdómara. Slíkri dómnefnd var komið á fót með lögum nr. 45/2010, um dómstóla, en tilnefningaraðilar hafa ekki talið sig bundna af ákvæðum laga um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna, nr. 10/2008, þegar þeir hafa tilnefnt umsækjendur. Fram kemur í 6. málsl. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins að tilnefningaraðilar skuli tilnefna bæði karl og konu, jafnt í sæti aðalmanns sem varamanns, en heimilt er að víkja frá því þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að ekki er mögulegt að tilnefna bæði karl og konu. Þessu ákvæði frumvarpsins er ætlað að tryggja að kynjahlutfall nefndarmanna verði sem jafnast og skuli ráðherra gæta þess við skipun í nefndina að kröfum laga um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna við skipun í ráð og nefndir sé fullnægt. Nefndin fagnar þessu ákvæði en áréttar jafnframt í því sambandi gildistöku-

ákvæði frumvarpsins sem er 1. janúar 2018. Það er mat nefndarinnar að mikilvægt sé að lögfasta ákvæðið þegar í stað þannig að ljóst sé að vilji löggjafans sé skýr, jafnréttislög gildi líka um dómstóla. Æskilegt væri að mati nefndarinnar að Hæstiréttur endurspeglaði samfélagið betur hvað varðar hlutföll kynjanna en hann gerir núna. Leggur nefndin til að við frumvarpið bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða.

Nefndin fjallaði um þá gagnrýni sem fram hefur komið á skipan í embætti dómara. Bendir nefndin á að frekari breytinga er að vænta á lögum um dómstóla en drög að frumvarpi þess efnis eru til umsagnar á vef innanríkisráðuneytisins. Efni þess frumvarps lýtur að breytingum á reglum um skipun dómara og fjölgun þeirra. Þar er sérstaklega litið til þeirra sjónarmiða að brýnt sé að vanda vel alla málsmeðferð við skipun dómara, sem og mikilvægi þess að staðinn sé vörður um sjálfstæði dómstólanna og tryggt að þeir verði ekki fyrir óeðlilegum afskiptum annarra handhafa ríkisvaldsins. Nefndin leggur áherslu á að frumvarpið komist sem fyrst í þinglega meðferð. Vegna þess leggur nefndin ekki til breytingar á ákvæðum um skipun dómara við meðferð þessa frumvarps til laga um dómstóla.

#### *Hæfisskilyrði.*

Í 21. gr. frumvarpsins er fjallað um almenn hæfisskilyrði dómara sem sitja í Landsrétti. Þar segir að þann einn megi skipa í embætti landsréttardómara sem fullnægir skilyrðum 2. og 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Þetta felur í sér að sömu hæfisskilyrði giltu um dómara sem sitja í Landsrétti og þá sem sitja í Hæstarétti Íslands. Á fundi nefndarinnar voru þau sjónarmið reifuð að það hæfisskilyrði að dómari sem tæki sæti í Landsrétti yrði að hafa starfað í minnst þrjú ár sem prófessor í lögum væri of þýngjandi. Nægilegt væri að miða hæfisskilyrði við stöðu dósents. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingar þar að lútandi.

#### *Aukastörf dómara.*

Í 45. gr. frumvarpsins er fjallað um aukastörf dómara. Þar er lögð til sú breyting frá gildandi lögum að meginreglan verði sú að dómara sé óheimilt að taka að sér önnur störf en embættisstörf sín eða eiga hlut í félagi eða atvinnufyrirtæki, en frá því geti nefnd um dómara-störf veitt undanþágu eftir reglum sem hún setji ef ljóst verði að slíkt sé ekki ósamrýmanlegt stöðu dómara eða leiði af sér hættu á að hann geti ekki sinnt embættisstarfi sínu sem skyldi. Fram kemur í athugasemdum með ákvæðinu að þessi breyting feli í sér að heimild dómara til að gegna aukastörfum sé þrengd frá núverandi fyrirkomulagi og ekki er ráðgert að reglur nefndarinnar heimili dómurum að taka að sér stjórnarsýslustörf í þágu framkvæmdar- eða löggjafarvalds, svo sem setu í úrskurðarnefndum, stjórnnum opinberra stofnana eða fastanefndum sem annast undirbúning lagabreytinga. Í umsögn Dómarafélags Íslands kom fram nokkur gagnrýni á ákvæðið og er það mat félagsins að ákvæðið feli m.a. í sér að dómurum verði gert óheimilt að sitja í þeim nefndum á vegum ríkisins sem fjalla um málefni dómstóla og þá löggjöf sem um þá gildir. Áréttar félagið einnig að seta dómara í rannsóknar- og úrskurðarnefndum styrki nefndirnar og stuðli að því að þær nái betur því markmiði að mál séu leyst með ódýrum og skilvirkum hætti án aðkomu dómstóla. Það er afstaða Dómarafélags Íslands að reglur um aukastörf dómara eigi að vera óbreyttar. Nefndin ræddi þetta nokkuð og áréttar hún að með þessum breytingum er leitast við að skerpa enn frekar á skilum milli dómvalds annars vegar og framkvæmdar- og löggjafarvalds hins vegar og draga þannig úr líkum á að dómara sinni störfum eða inni af hendi verk sem síðar geti, beint eða óbeint, komið til kasta dómstóla. Nefndin telur mikilvægt að meginreglan sé sú sem sett er fram í frumvarpinu að dómara séu ekki í öðrum störfum samhliða dómara-störfum nema í undan-

tekningartilfellum og að nefnd um dómarastörf geti heimilað undantekningar. Nefndin bendir þó á að mat á umsókn dómara um að gegna aukastarfi á vegum framkvæmdar- og löggjafarvalds verði að ráðast af heildarmati á aðstæðum dómars og eðli þeirra starfa sem um ræðir í hvert og eitt skipti. Mat nefndarinnar er að ákvæðið girði ekki fyrir að framkvæmdarvaldið geti notið reynslu og þekkingar dómara við undirbúning löggjafar. Þá gæti seta dómara í úrskurðarnefndum komið til greina í einhverjum tilvikum. Það er jafnframt mat nefndarinnar að mikilvægt sé að reglur nefndar um dómarastörf sem nú eru í gildi verði endurskoðaðar og farið verði yfir hvaða störf samrýmist ekki störfum dómara.

Nefndin áréttar að með frumvörpunum eru lagðar til verulegar umbætur í íslensku réttarkerfi sem ætlað er að styrkja stöðir þess og réttaröryggi í landinu.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar lagatæknilegs eðlis.

Nefndin leggur til að frumvörpin verði **samþykkt** með framangreindum breytingum á frumvarpi til laga um dómstóla sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Fyrirvari Ólínu Kjerúlf Þorvarðardóttur, Helga Hrafn Gunnarssonar, Guðmundar Steingrímssonar og Bjarkeyjar Olsen Gunnarsdóttur lýtur að III. kafla frumvarpsins er fjallar um skipun dómara.

Alþingi, 19. maí 2016.

Unnur Brá Konráðsdóttir,  
form., frsm.

Guðmundur Steingrímsson,  
með fyrirvara.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Haraldur Einarsson.

Helgi Hrafn Gunnarsson,  
með fyrirvara.

Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir,  
með fyrirvara.

Jóhanna María Sigmundsdóttir. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,  
með fyrirvara.

Vilhjálmur Árnason.