149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal 70 — 70. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um dómstóla, lögum um meðferð einkamála

og lögum um meðferð sakamála (Endurupptökudómur).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um dómstóla, nr. 50/2016, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 4. gr. laganna bætist nýr málsliður, sem verður 1. málsl., svohljóðandi: Endur­upp­töku­­dómur starfar skv. IX. kafla.

2. gr.

54. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Skipun og hlutverk Endurupptökudóms.

Endurupptökudómur er sérdómstóll sem sker úr um hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem dæmd hafa verið í héraði, Landsrétti eða Hæstarétti.

Um endurupptöku máls fer eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála eða laga um með­ferð sakamála.

Ráðherra skipar fimm dómendur í Endurupptökudóm. Þrír af þeim skulu vera embættis­dómarar, þar af einn tilnefndur af Hæstarétti úr hópi dómara við réttinn, annar af Landsrétti úr hópi dómara við réttinn og sá þriðji sameiginlega af dómstjórum héraðsdómstólanna úr hópi héraðsdómara. Framangreindir tilnefningaraðilar skulu tilnefna bæði karl og konu til setu í dóminum en heimilt er að víkja frá því þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að það er ekki mögulegt og skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess. Stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um málsmeðferð við val á þeim embættisdómurum sem tilnefndir eru til setu í dóm­inum. Skipa skal jafnmarga varamenn fyrir þá dómendur sem koma úr hópi embættisdómara og ákveður ráðherra hvor þeirra sem tilnefndir eru af hverjum tilnefningar­aðila verði aðalmaður og hvor verði varamaður.

Tveir dómendur skulu skipaðir samkvæmt tillögu dómnefndar sem starfar skv. III. kafla. Skulu þeir fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara og ekki vera fyrrverandi eða starfandi dómarar eða starfsmenn dómstóls. Þau embætti skulu auglýst og fer um málsmeðferð eftir 12. gr. laganna og reglum um störf nefndarinnar.

Skipunartími í dóminn er fimm ár en þó þannig að skipunartími eins manns rennur út hvert ár. Sami maður verður ekki skipaður sem aðalmaður í dóminn oftar en einu sinni.

Sá hæstaréttardómari sem skipaður er í dóminn skal vera forseti hans og ákveður hann hvaða dómendur skipa dóm í hverju máli. Í máli þar sem óskað er eftir endurupptöku á dómi Hæstaréttar skal sá lands­réttardómari sem sæti á í Endurupptökudómi þó vera dómsformaður og ákveða skipan dómsins.

Þrír dómendur taka þátt í meðferð hvers máls og skal dómandi sem tilnefndur er af því dómstigi sem dæmdi það mál sem óskað er endurupptöku á ekki vera einn þeirra. Um hæfi dómenda til meðferðar einstaks máls fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um meðferð einka­mála eða laga um meðferð sakamála.

Endurupptökudómur hefur aðsetur hjá dómstólasýslunni. Dómendur Endurupptökudóms fá greitt fyrir hvert mál sem þeir taka sæti í samkvæmt tímagjaldi sem ákveðið er af stjórn dómstólasýslunnar. Um réttindi þeirra og skyldur fer að öðru leyti eftir VIII. kafla eftir því sem við getur átt.

3. gr.

Fyrirsögn IX. kafla laganna verður: **Endurupptökudómur.**

4. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Endurupptökudómur tekur frá og með 1. mars 2019 við meðferð beiðna um endurupptöku dóms­mála sem ekki hafa verið afgreiddar af endurupptökunefnd fyrir þann tíma. Ákvæði þessara laga og laga um meðferð einkamála eða laga um meðferð sakamála gilda um meðferð þeirra mála upp frá því.

Þegar skipað er í fyrsta sinn í Endurupptökudóm skv. 54. gr. skal einn dómandi ásamt varadómanda, ef við á, skipaður til eins árs, annar dómandi ásamt varadómanda, ef við á, til tveggja ára og svo kolli af kolli svo að fimmti dómandi ásamt varadómanda, ef við á, sé skipaður til fimm ára. Skal skipunartími hvers þeirra ákveðinn af tilviljun þegar ráðið hefur verið hverjir veljast þar til starfa. Ef aðalmaður er skipaður til þriggja ára eða skemmri tíma er heimilt að skipa hann í Endurupptökudóm einu sinni að nýju.

II. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, með síðari breytingum.

5. gr.

Í stað orðanna „eftir ákvörðun endurupptökunefndar samkvæmt lögum um dómstóla, sbr. 1. mgr. 167. gr.“ í 5. mgr. 137. gr. laganna kemur: með úrskurði Endurupptökudóms samkvæmt lögum um dómstóla, sbr. XXVIII. kafla.

6. gr.

191. gr. laganna orðast svo:

1. Nú hefur héraðsdómur gengið í máli, sem hefur ekki verið áfrýjað, og áfrýjunarfrestur er liðinn, og getur þá Endurupptökudómur orðið við beiðni um að málið verði endurupptekið í héraði ef skilyrði a- eða b-liðar er fullnægt, enda mæli atvik með því að leyfið verði veitt, þar á meðal að stórfelldir hagsmunir aðilans séu í húfi:

1. Sterkar líkur eru leiddar að því með nýjum gögnum eða upplýsingum að málsatvik hafi ekki verið leidd réttilega í ljós þegar málið var til meðferðar og aðilanum verður ekki um það kennt og að gögnin eða upplýsingarnar muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikil­vægum atriðum.
2. Sterkar líkur eru leiddar að því að ný gögn eða upplýsingar um annað en málsatvik muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum.

2. Aðili getur að jafnaði ekki sótt um endurupptöku máls skv. 1. mgr. oftar en einu sinni nema ný gögn eða upplýsingar hafi komið fram eftir að leyst var úr fyrri beiðni hans og sterkar líkur séu leiddar að því að gögnin eða upplýsingarnar muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 192. gr. laganna:

1. Í stað orðsins „endurupptökunefndar“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Endurupptökudóms.
2. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
3. Við 2. mgr. bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Málsmeðferð fyrir Endur­upp­tökudómi skal að jafnaði vera skrifleg. Þó getur dómurinn ákveðið munnlega máls­með­ferð, þar á meðal munnlegar skýrslutökur. Þegar málsmeðferðin er skrifleg skal Endur­upptöku­dómur, að fenginni greinargerð gagnaðila endurupptökubeiðanda, gefa endur­upp­tökubeiðanda, og eftir atvikum gagnaðila að nýju, kost á að skila skriflegum athuga­semdum og frekari gögnum eftir þörfum.
4. Í stað 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi, og breytast númer málsgreina samkvæmt því:

3. Endurupptökudómur kveður upp úrskurð um hvort mál verði endurupptekið. Úr­lausnir Endurupptökudóms eru endanlegar og verður ekki skotið til annars dómstóls. Úrskurðir dómsins um hvort mál verði endurupptekið skulu vera skriflegir og birtir opinberlega, þar á meðal sérálit minni hluta dómenda ef um það er að ræða, eftir reglum þess dómstóls sem veitti þá úrlausn sem óskað er endurupptöku á. Í úrskurði ber að greina nafn og heimili þess sem beðið hefur um endurupptöku og þann dóm sem beiðst er upptöku á, svo og í stuttu máli á hverju beiðnin er reist. Þá á að koma þar fram stutt yfirlit yfir atvik máls og rökstuðningur fyrir niðurstöðu dómsins sem dregin skal að lokum saman í úrskurðarorð. Ef beiðni er bersýnilega ekki á rökum reist er ekki þörf á að greina málsatvik í úrskurði. Að öðru leyti tekur dómurinn afstöðu til atriða, svo sem varðandi meðferð máls, með skriflegri ákvörðun.

4. Fallist dómurinn á beiðni skal hann um leið taka afstöðu til þess hvort áhrif fyrri dóms falli niður meðan málið er rekið. Endurupptaka hindrar ekki aðför eftir dómi nema áhrif hans séu felld niður með þessum hætti.

1. 5. mgr., sem verður 6. mgr., orðast svo:

6. Um málsmeðferð fyrir Endurupptökudómi fer að öðru leyti eftir ákvæðum þessara laga. Gjafsókn verður þó ekki veitt vegna endurupptökumála og málskostnaður ekki dæmdur. Endurupptökudómur setur sér reglur þar sem nánar skal kveðið á um starfsemi hans og meðferð mála fyrir honum að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um það í lögum þessum.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 193. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „Endurupptökunefnd samkvæmt lögum um dómstóla“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
2. 1. málsl. 2. mgr. orðast svo: Aðili getur að jafnaði ekki sótt um endurupptöku máls skv. 1. mgr. oftar en einu sinni nema ný gögn eða upplýsingar hafi komið fram eftir að leyst var úr fyrri beiðni hans og sterkar líkur séu leiddar að því að gögnin eða upp­lýsingarnar muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum.
3. Í stað orðanna ,,1.–3. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 1.–4. og 6. mgr.

III. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.

9. gr.

Í stað orðanna „ákvörðun endurupptökunefndar“ í 3. mgr. 187. gr. laganna kemur: úrskurði Endurupptökudóms.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 228. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „endurupptökunefnd samkvæmt lögum um dómstóla“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
2. Á eftir orðinu „gögn“ í a-lið 1. mgr. kemur: eða upplýsingar; og í stað orðsins „þau“ í sama staflið kemur: gögnin eða upplýsingarnar.
3. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
4. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 5. mgr. kemur: Endurupptökudómur; og í stað orð­anna „hjá nefndinni“ í sömu málsgrein kemur: fyrir dóminum.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 229. gr. laganna:

1. Í stað orðsins „endurupptökunefndar“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudóms.
2. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 230. gr. laganna:

1. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
2. Í stað orðsins „lögmann“ í 2. og 3. málsl. 1. mgr. kemur: verjanda.
3. Í stað orðsins „nefndinni“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: dóminum.
4. 4. málsl. 1. mgr. orðast svo: Dómurinn ákveður þóknun verjanda vegna starfa hans.
5. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 2. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
6. 1. málsl. 3. mgr. orðast svo: Við meðferð beiðni um endurupptöku getur Endur­upptöku­dómur beint því til ríkissaksóknara að hann hlutist til um rannsókn á nánar tilgreindum atriðum skv. 2. þætti laga þessara eða að aflað verði sönnunargagna fyrir dóminum.
7. Í stað orðsins „dómi“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: honum.
8. Í stað orðanna „XXI. kafla“ í 3. málsl. 3. mgr. kemur: XVI.–XX. kafla.
9. 4. mgr. orðast svo:

Málsmeðferð fyrir Endurupptökudómi skal að jafnaði vera skrifleg. Þó getur dómurinn ákveðið munnlega málsmeðferð, þar á meðal munnlegar skýrslutökur. Þegar máls­með­ferðin er skrifleg skal Endurupptökudómur, að fenginni greinargerð gagnaðila endurupp­töku­beiðanda, gefa endurupptökubeiðanda, og eftir atvikum gagnaðila að nýju, kost á að skila skriflegum athugasemdum og frekari gögnum eftir þörfum.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 231. gr. laganna:

1. 1. mgr. orðast svo:

Endurupptökudómur kveður upp úrskurð um hvort mál verði endurupptekið. Sé beiðni tekin til greina skal fyrri dómur í málinu falla úr gildi, annaðhvort að öllu leyti eða hluta, nema dómurinn ákveði að réttaráhrif hans haldist þar til nýr dómur hefur verið kveðinn upp.

1. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Úrlausnir Endurupptökudóms eru endanlegar og verður ekki skotið til annars dómstóls. Úrskurðir dómsins um hvort mál verði endurupptekið skulu vera skriflegir og birtir opin­berlega, þar á meðal sérálit minni hluta dómenda ef um það er að ræða, eftir reglum þess dómstóls sem veitti þá úrlausn sem óskað er endurupptöku á. Í úrskurði ber að greina nafn og heimili þess sem beðið hefur um endurupptöku og þann dóm sem beiðst er upptöku á, svo og í stuttu máli á hverju beiðnin er reist. Þá á að koma þar fram stutt yfirlit yfir atvik máls og rökstuðningur fyrir niðurstöðu dómsins sem dregin skal að lokum saman í úrskurðarorð. Ef beiðni er bersýnilega ekki á rökum reist er ekki þörf á að greina málsatvik í úrskurði. Að öðru leyti tekur dómurinn afstöðu til atriða, svo sem varðandi meðferð máls, með skriflegri ákvörðun.

1. Í stað orðanna „ákvörðun endurupptökunefndar“ í 2. mgr. kemur: úrskurð Endur­upptöku­dóms.
2. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um málsmeðferð fyrir Endurupptökudómi fer að öðru leyti eftir ákvæðum þessara laga. Endurupptökudómur setur sér reglur þar sem nánar skal kveðið á um starfsemi hans og meðferð mála fyrir honum að svo miklu leyti sem ekki er mælt fyrir um það í lögum þessum.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 232. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „Endurupptökunefnd samkvæmt lögum um dómstóla“ í 1. mgr. kemur: Endur­­upptökudómur.
2. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þó getur dómurinn ákveðið að sömu skilyrðum uppfylltum að máli sem dæmt hefur verið í Hæstarétti verði vísað til meðferðar og dómsuppsögu að nýju í Landsrétti.
3. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
4. Við 4. mgr. bætist: og XXXIII. kafla eftir því sem á við.
5. Á eftir orðinu „Landsrétti“ í 5. mgr. kemur: eða Hæstarétti.
6. Í stað orðanna „3. og 4. mgr.“ í 6. mgr. kemur: 4. og 5. mgr.

15. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. mars 2019.

Við gildistöku laga þessara fellur niður skipun í endur­upptökunefnd.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af réttarfarsnefnd og í dómsmálaráðuneytinu. Með frum­varpinu er lagt til að settur verði á stofn nýr dómstóll, Endurupptökudómur, sem komi í stað endur­upptökunefndar. Með slíkri skipan yrðu tekin af öll tvímæli um að dómsvaldið væri ein­vörð­ungu á hendi dómenda í samræmi við fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt að úrlausnir slíks sérdómstóls um hvort hróflað skuli við endanlegum dómum Hæstaréttar, Lands­réttar eða hér­aðs­­dóms með endurupptöku málanna væru endanlegar og kæmu ekki til endur­skoðunar dóm­stóla á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 148. löggjafarþingi 2017–2018 en hlaut ekki brautargengi. Það er nú lagt fram að nýju með breytingum en gerð er nánari grein fyrir þeim í 5. kafla greinargerðarinnar um samráð.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ákvæði um endurupptöku dómsmála, hvort sem er mála sem dæmd hafa verið í héraði en ekki verið áfrýjað eða mála sem dæmd hafa verið í Hæstarétti, hefur verið að finna í réttar­farslögum. Samkvæmt lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og áður lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, tók Hæstiréttur ákvörðun um endurupptöku á grundvelli beiðni þess efnis og voru skilyrði fyrir því að mál yrðu tekin upp að nýju tiltölulega þröng.

Með lögum nr. 15/2013 var gerð sú breyting á þessari skipan að ákvörðunarvald um endur­upptöku dómsmála var fengið sérstakri stjórnsýslunefnd, endurupptökunefnd, sbr. 34. gr. þá­gildandi laga nr. 15/1998, um dómstóla. Hins vegar var ekki hróflað við skilyrðum endur­upp­töku frá því sem verið hafði, en þau er að finna í XXVIII. og XXIX. kafla laga nr. 91/1991 og XXXIV. og XXXV. kafla laga nr. 88/2008. Skv. 3. mgr. 54. gr. núgildandi laga um dóm­stóla, nr. 50/2016, skipa endurupptökunefnd þrír fulltrúar sem allir skulu hafa lokið embættis- eða meistaraprófi í lögfræði. Einn aðalmaður skal tilnefndur af Hæstarétti, annar af dóm­stóla­sýslunni og Alþingi kýs þann þriðja. Eftir 4. mgr. eru nefndarmenn skipaðir af ráðherra og skipar hann formann hennar til tveggja ára í senn. Er skipunartími í nefndina sex ár, þó þannig að skipunartími eins nefndarmanna rennur út annað hvert ár. Sami maður verður ekki skipaður aðalmaður í nefndina oftar en einu sinni. Í 7. mgr. er kveðið á um að ákvörðun nefndarinnar um að synja beiðni um endurupptöku máls sé endanleg og verði ekki skotið til dómstóla.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 15/2013 kom fram að sú breytta skipan að fela sérstakri stjórnsýslunefnd að taka ákvörðun um endur­upptöku­ dómsmála ætti sér fyrirmynd í norskum dómstólalögum. Hið nýja fyrirkomulag var að öðru leyti ekki sér­staklega rökstutt í greinar­gerðinni, en af henni má þó ráða að tvennt hafi einkum ráðið því að ákvörðunarvaldið var tekið úr höndum Hæstaréttar og fengið sjálfstæðri og óháðri stjórn­sýslu­nefnd eins og kveðið var á um í 1. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998, nú 1. mgr. 54. gr. laga nr. 50/2016. Í fyrsta lagi að afgreiðsla Hæstaréttar á beiðnum um endurupptöku hafi ekki verið gagnsæ þar sem ákvarðanir um endurupptöku voru ekki birtar opinberlega eins og dómar réttarins, en í 6. mgr. umræddra lagagreina er svo fyrir mælt að ákvarðanir endur­upptökunefndar skuli vera rökstuddar og birtar opinberlega. Í annan stað má draga þá ályktun af ummælum í greinar­gerðinni að óæskilegt hafi þótt að fá dómurum einum vald til að ákveða hvort dómsmál skyldu tekin upp að nýju, ekki síst dómurum við sama dómstól og lagt hefur endanlegan dóm á mál.

Á þeirri skipan, sem tekin var upp með lögum nr. 15/2013, er sá ágalli að stjórnsýslu­nefnd, sem telst stjórnvald í skilningi íslenskra laga og tilheyrir þar með framkvæmdar­valdinu, er fengið vald til að leysa úr því hvort skilyrði séu til þess að endurupptaka mál sem dómstólar hafa leyst endanlega úr og hrófla þannig við úrlausn handhafa dómsvaldsins. Þótt endur­upp­tökunefnd sé aðeins fengið það vald að heimila nýja málsmeðferð fyrir dómi í máli sem endanlegur dómur liggur fyrir í má færa fyrir því rök að fyrirkomulagið sem nú er við lýði brjóti í bága við þrígreiningu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnar­skrárinnar, en þar segir að forseti Íslands og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdarvaldið og dómendur með dóms­valdið. Skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um lögmæti stjórn­valds­ákvarðana og á grundvelli þess stjórnarskrárákvæðis hefur Hæsti­réttur vísað frá máli, sem endur­­­upptöku­nefnd hafði ákveðið að endurupptaka, vegna þess að ekki hafi verið að lögum skilyrði til þess að verða við beiðni þess efnis, sbr. dóm réttarins 25. febrúar 2016 í máli nr. 628/2015.

Fyrrgreint ákvæði 7. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998, sbr. 7. mgr. 54. gr. núgildandi laga um dómstóla, nr. 50/2016, þar sem segir að synjun endurupptökunefndar um endurupptöku máls sé endanleg og verði ekki skotið til dómstóla er eflaust á því reist að ákvörðun stjórnvalds um að dómsúrlausn, sem krafist hefur verið að tekin verði upp að nýju, skuli standa óbreytt sé þess eðlis að unnt sé að undanþiggja hana úrskurðarvaldi dómstóla sam­kvæmt umræddu stjórnar­skrárákvæði. Árið 2016 var höfðað mál fyrir héraðsdómi þar sem þess var m.a. krafist að sú ákvörðun endurupptökunefndar að synja beiðni um endur­upptöku dómsmáls yrði felld úr gildi. Með úrskurði 25. janúar 2017 komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að þeirri kröfu yrði ekki vísað frá dómi, heldur skyldi hún tekin til efnislegrar meðferðar. Þessari úrlausn varð ekki sérstaklega skotið til Hæstaréttar. Með dómi sínum 28. desember 2017 hafnaði héraðsdómur í sama máli kröfu um að fella ákvörðun endurupptökunefndar úr gildi. Verði það endanleg niðurstaða dómstóla að þeir séu bærir til þess að taka kröfu sem þessa til efnismeðferðar þrátt fyrir fyrr­greint lagaákvæði má segja að forsendur séu brostnar fyrir þeirri skipan sem upp var tekin árið 2013, þar sem þá yrði unnt að leggja fyrir dómstóla til endanlegrar úrlausnar hvort mál skuli tekið upp að nýju án tillits til afstöðu endurupptökunefndar til beiðni þess efnis. Gefur auga leið að málsmeðferð hjá nefndinni með tilheyrandi kostnaði hefði þá takmarkaða þýðingu. Að þessu frátöldu má svo sem fyrr segir færa gild rök fyrir því að það samrýmist tæplega þrígreiningu ríkisvaldsins og sjálfstæði dómstóla gagnvart öðrum handhöfum ríkis­valdsins að fela stjórn­valdi að leysa úr því hvort endanlegar úrlausnir þeirra í ágreiningsmálum sem undir þá heyra samkvæmt fyrirmælum stjórnar­skrárinnar skuli teknar upp að nýju.

Með gildistöku nýrra laga um dómstóla 1. janúar 2018 og fjölgun dómstiga hér á landi úr tveimur í þrjú skapast ákjósanlegt tækifæri til að færa þetta ákvörðunarvald á ný til handhafa dómsvaldsins, þó með þeim hætti að tekið er mið af þeirri stefnu sem mörkuð var með lögum nr. 15/2013, en hún laut eins og áður segir að því annars vegar að koma í veg fyrir að dómarar tækju einir ákvörðun um hvort dómsmál skyldu tekin upp að nýju og hins vegar að því að tryggja að endurupptökuferlið væri eins gagnsætt og kostur er.

3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og lýst er í inngangi er með frumvarpi þessu lagt til að settur verði á stofn nýr dómstóll, Endurupptökudómur, sem komi í stað endurupptökunefndar. Gerð er tillaga um að hinn nýi dómstóll verði að meiri hluta skipaður embættisdómurum sem komi frá hverju hinna þriggja dómstiga. Með því ynnist tvennt. Í fyrsta lagi væri tryggt að meiri hluti dómenda kæmi úr röðum handhafa dómsvaldsins og nytu þar með verndar 61. gr. stjórnar­skrárinnar þannig að þeim yrði almennt ekki vikið úr embætti nema með dómi. Í annan stað yrði slegið föstu með þessari skipan að um væri að ræða dómstól í skilningi stjórnar­skrárinnar á sama hátt og Félags­dóm og Landsdóm. Samhliða er lagt til að tveir af fimm dómendum hins nýja dómstóls verði skipaðir að undangenginni auglýsingu og komi úr röðum annarra en dómara, fyrrverandi dómara eða starfsfólks dómstóla og er það í samræmi við annað aðalmarkmiðið með breyting­unni sem gerð var með lögum nr. 15/2013, að aðrir en dómarar komi að ákvörðun um endur­upptöku dómsmála.

Sú skipan sem hér er lögð til tekur að hluta til mið af því hvernig þessum málum er fyrir komið í Danmörku. Þar í landi er starfandi sérdómstóll, *Den Særlige Klageret*, og er annað meginhlutverk hans að taka afstöðu til beiðna um endurupptöku sakamála sem dæmd hafa verið af dómstólum þar í landi. Dómendur þessa sérdómstóls eru fimm talsins, þar af þrír emb­ættisdómarar, einn frá hverju hinna þriggja dómstiga, auk lögmanns og háskólakennara í lög­fræði eða annars lögfræðings með sérþekkingu. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að tveir af dómendum Endurupptökudóms verði skipaðir að undangenginni auglýsingu og hæfnis­mati dómnefndar sem starfar skv. III. kafla laga um dómstóla og hefur í þeim efnum m.a. verið litið til athuga­semda ríkjahóps Evrópuráðsins um spillingu (GRECO) frá 28. mars 2013, við það fyrirkomulag sem viðhaft er hér á landi við skipun dómara í Félagsdóm. Áskilið er að þeir dómendur fullnægi skilyrðum til að hljóta skipun í embætti hæstaréttardómara og komi úr röðum annarra en fyrrverandi og starfandi dómara eða annarra núverandi starfsmanna dóm­stóla. Með því er fylgt því markmiði að fleiri en dómarar taki ákvörðun um hvort dómsmál skuli tekin upp að nýju. Áréttað er að framangreind takmörkun nær ekki til fyrrum starfs­manna dómstóla, svo sem fyrrverandi aðstoðarmanna dómara.

Við samningu frumvarpsins hefur verið gengið út frá því að málafjöldi fyrir Endurupptökudómi verði áþekkur málafjölda endurupptökunefndar undan­farin ár. Frá því að nefndin tók til starfa og til ársloka 2017 bárust henni alls 95 beiðnir, þar af 26 árið 2013, 14 árið 2014, 17 árið 2015, 11 árið 2016 og 27 árið 2017. Nefndin hafði við sama tímamark afgreitt 83 þessara beiðna, hafnað endurupptöku í 62 skipti, samþykkt hana í 14 tilvikum og sjö sinnum vísað beiðni frá sér. Fimm beiðnir voru afturkallaðar áður en afstaða var tekin til þeirra. Samkvæmt þessum fjölda er gert ráð fyrir að störf dómenda við hinn nýja sérdómstól verði aukastörf sem þeir gegni samhliða aðalstarfi eða öðrum störfum.

Þá er lagt til að þrír dómendur taki þátt í meðferð hvers máls og að sá dómandi sem tilnefndur er af því dómstigi sem dæmdi það mál sem óskað er endurupptöku á verði ekki einn þeirra. Lagt er til að ekki verði að öðru leyti bundið í lög hvernig samsetningu dómsins verði háttað hverju sinni heldur komi það í hlut dómsformanns að ákveða það.

Í frumvarpinu er fylgt þeirri stefnu sem mörkuð var með lagabreytingunni 2013 að meðferð endurupptökubeiðna og afgreiðsla þeirra verði gagnsærri en áður tíðkaðist. Þannig er gert ráð fyrir að úrlausnir Endurupptökudóms um hvort beiðni skuli tekin til greina eða henni hafnað skuli ávallt vera í formi úrskurðar sem sé rökstuddur og birtur opinberlega eftir reglum þess dómstóls sem veitti þá úrlausn sem óskað er endurupptöku á, þar á meðal sérálit minni hluta dómenda ef skiptar skoðanir eru meðal þeirra um afstöðu til beiðninnar.

Sú meginregla er einn af hornsteinum réttarríkisins að endanlegur dómur sjálfstæðs og óvilhalls dómstóls í máli bindi enda á þá þrætu sem þar er leyst úr. Af þessu leiðir að þess á einungis að vera kostur í algjörum undantekningartilvikum, þegar mjög brýnir hagsmunir aðila máls eða samfélagsins krefjast þess, að mál sem hafa verið til lykta leidd fyrir dóm­stólum verði tekin til meðferðar að nýju þar sem hróflað kann að vera við fyrri dóms­niðurstöðu. Núgildandi ákvæði réttarfarslaga um endurupptöku dómsmála taka mið af fyrrgreindri meginreglu þótt heimild til þess að taka sakamál upp að nýju sé eðli máls samkvæmt verulega rýmri en sam­svarandi heimild til endurupptöku einkamáls.

Samkvæmt 228. gr. laga nr. 88/2008 nægir að eitthvert eitt þeirra skilyrða sem þar eru sett fyrir því að sakamál verði tekið upp sé uppfyllt til þess að svo verði gert. Á hinn bóginn verða öll þrjú skilyrðin fyrir endurupptöku einkamáls í 191. gr. laga nr. 91/1991 að vera til staðar svo að taka megi málið upp að nýju. Einnig er svo fyrir mælt í 2. mgr. 191. gr. sem og 2. mgr. 193. gr. laganna að aðili geti ekki óskað endurupptöku einkamáls nema einu sinni. Regla þessi styðst við hæpin rök, ef fram hafa komið ný gögn frá því að endurupptöku var beiðst í fyrsta sinn sem munu að líkindum leiða til breyttrar niðurstöðu fyrirliggjandi dóms í mikilvægum atriðum. Með það fyrir augum að ráða bót á þessu er lagt til að skilyrði endurupptöku einkamála verði færð nær þeim skilyrðum sem nú gilda um endurupptöku sakamála, svo sem vikið verður nánar að í skýringum við 5. gr. frumvarpsins. Engin ástæða er hins vegar til að breyta skilyrðunum fyrir endur­upptöku sakamála sem virðast ekki hafa valdið vandkvæðum í framkvæmd, enda eru þar ekki settar skorður við að farið sé fram á endurupptöku oftar en einu sinni ef ríkt tilefni gefst til.

Þá er lagt til að Endurupptökudómur hafi aðsetur hjá dómstólasýslunni og njóti aðstoðar einhvers af löglærðum starfsmönnum hennar. Með þessu móti, sem og því að aðeins þrír dómendur taki þátt í meðferð hvers máls, er tryggt að umfang dómsins og kostnaður við rekstur hans verði svipaður og hjá endurupptökunefnd nú.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Svo sem rakið er í 2. kafla að framan má færa fyrir því veigamikil rök að það fyrir­komulag sem nú gildir um endurupptöku dæmdra mála fari í bága við þrígreiningu ríkis­valdsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að forseti Íslands og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómsvaldið. Skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um lögmæti stjórnvaldsákvarðana og eru sterkar vísbendingar um að dómstólar telji sig bæra um að taka kröfu um ógildingu á úrskurði endurupptökunefndar til efnismeðferðar þrátt fyrir fyrirmæli 7. mgr. 54. gr. laga nr. 50/2016, áður 7. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998, um að úrskurðir nefndarinnar séu endanlegir og verði ekki skotið til dóm­stóla. Í áðurnefndum úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur frá 25. janúar 2017 var raunar komist að afdráttarlausri niðurstöðu um að ákvæði 7. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998 bryti í bága við 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Með því að ákvörðunarvald um endurupptöku dæmdra mála verði fært til sérdómstóls, sem ótvírætt tilheyri dómsvaldinu, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, eins og lagt er til með frumvarpi þessu, er tryggt að meðferð endurupptökubeiðna verði í samræmi við framan­greind ákvæði stjórnar­skrárinnar. Að öðru leyti vekur frumvarpið ekki upp spurningar er varða stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarp þetta var til umsagnar á vefsíðu dómsmálaráðuneytisins frá 25. apríl til 26. maí 2017. Jafnframt óskaði ráðuneytið sérstaklega eftir umsögnum frá Dómarafélagi Íslands, dómstólaráði, endurupp­tökunefnd og Lögmannafélagi Íslands. Umsagnir bárust frá öllum þessum aðilum og voru þær almennt já­kvæðar um efni frumvarpsins. Þó bárust nokkrar athuga­semdir og lutu þær veigamestu að samsetningu Endurupptökudóms. Í frumvarps­drögunum var þannig ráðgert að í dóminum sætu fimm dómendur, þ.e. þrír dómendur tilnefnd­ir af hverju dómstigi fyrir sig, einn dómandi tilnefndur af Lögmannafélagi Íslands og einn dómandi tilnefndur af laga­deildum við íslenska háskóla. Þá var ráðgert að þeir þrír embættis­dómarar sem sætu við dóminn tækju í upphafi ákvörðun um hvort beiðni yrði synjað þar sem hún væri bersýnilega ekki á rökum reist eða hvort málið yrði tekið til frekari meðferðar. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við þessa tilhögun, bæði er varðaði fjölda dómenda sem og meðferð endur­upp­tökubeiðna í upphafi. Að teknu tilliti til þessara athugasemda var í fyrri útgáfu þessa frumvarps lagt til að fjórir dómendur en ekki fimm yrðu skipaðir við Endurupptökudóm. Einnig var lagt til að þrír dómendur tækju þátt í meðferð hvers máls og að sá dómandi sem tilnefndur væri af því dómstigi sem dæmdi það mál sem óskað er endur­upptöku á skyldi ekki vera einn þeirra.

Frumvarp þetta var sem fyrr segir áður lagt fram á 148. löggjafarþingi 2017–2018 en hlaut ekki afgreiðslu úr allsherjar- og menntamálanefnd. Nefndinni bárust nokkrar umsagnir um frumvarpið og þykir rétt að gera hér grein fyrir efni þeirra helstu og hvaða afstaða tekin hefur verið til þeirra.

Af hálfu Dómarafélags Íslands var bent á að markmið þess að hafa Endurupptökudóm að hluta til skipaðan dómurum, sem hvorki væru núverandi eða fyrrverandi embættisdómarar, væri að auka trúverðugleika dómsins þar sem viðfangsefni hans væri öðrum þræði að leggja mat á dómsstörf. Telur félagið að meira jafnvægi væri á skipan dómsins ef þar sætu tveir dómarar sem stæðu utan réttarkerfisins auk þriggja embættisdómara. Þá telur Dómarafélag Íslands að e.t.v. sé nauðsynlegt að fleiri en fjórir dómendur skipi Endurupptökudóm í ljósi þess að um aukastarf verði að ræða og að fimmti dómandi stæði utan réttarkerfisins. Bendir félagið jafnframt á í því sambandi að sú staða kunni að koma upp í einstökum málum að æskilegt sé að dómurinn sé skipaður fleiri en einum dómanda sem ekki er jafnframt embættis­dómari. Að lokum benti Dómarafélag Íslands einnig á að fyrirhuguð málsmeðferð dómnefndar skv. III kafla laga um dómstóla við mat á umsækjendum gæti vart staðist meginreglu stjórn­sýsluréttar um að ráða skuli hæfasta umsækjanda í starf.

Af hálfu Lögmannafélags Íslands var bent á að betur gæti farið á því að dómendur við Endurupptökudóm væru aðrir en embættisdómarar. Telur félagið að þessu sjónarmiði sé ekki gefinn nægur gaumur með því að einungis einn dómandi af fjórum komi úr röðum annarra en dómara.

Í frumvarpinu er komið til móts við framangreindar athugasemdir og lagt til að dómendur við Endurupptökudóm verði fimm talsins, þrír embættisdómarar og tveir dómendur sem komi úr röðum annarra en dómara. Eftir sem áður taki einungis þrír dómendur sæti í hverju máli og ákveði dómsformaður skipan dómsins hverju sinni. Með því að áfram er gert ráð fyrir að þrír dómendur myndi dóm hverju sinni hefur þessi breyting ekki aukinn kostnað með í för sér enda fái dómendur greitt fyrir hvert mál sem þeir taka sæti í. Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að stjórn dómstólasýslunnar setji reglur um málsmeðferð við val á þeim embættisdómurum sem tilnefndir eru til setu í dóminum.

Þá barst allsherjar- og menntamálanefnd umsögn frá Persónuvernd þar sem bent var á að betur færi á því að um birtingu úrskurða Endurupptökudóms færi eftir reglum þess dómstóls, sem veitti þá úrlausn sem óskað væri endurupptöku á. Sú athugasemd er réttmæt og hafa verið gerðar viðeigandi breytingar á texta frumvarpsins að þessu leyti.

Að lokum hefur verið gerð sú breyting á frumvarpinu að ráðgert er nú að stjórn dómstóla­sýslunnar ákveði þóknun dómenda Endurupptökudóms, í stað kjararáðs áður. Ástæða þess er sú að kjararáð var lagt niður með lögum nr. 60/2018 sem samþykkt voru á Alþingi hinn 11. júní 2018.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er svo sem áður er lýst lagt til að settur verði á stofn nýr dómstóll, Endurupptökudómur, sem komi í stað endurupptökunefndar sem verði lögð niður. Með slíkri skipan yrðu tekin af öll tvímæli um að dómsvaldið væri einvörðungu á hendi dómenda í sam­ræmi við fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar og jafnframt að úrlausnir slíks sérdómstóls um hvort hróflað skuli við endanlegum dómum Hæstaréttar, Landsréttar eða héraðsdóms með endur­upptöku málanna væru endanlegar og kæmu ekki til endurskoðunar dómstóla á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Við undirbúning frumvarpsins hefur verið gengið út frá því að umfang nýs Endur­upp­tökudóms verði í öllum aðalatriðum hið sama og endurupptökunefndar nú enda verði fjöldi endurupptökubeiðna svipaður og undanfarin ár. Í því ljósi er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið feli í sér kostnað umfram það sem þegar hefur verið áætlað til meðferðar beiðna um endur­upptöku dómsmála. Í því sambandi er sérstaklega bent á að áfram er gert ráð fyrir að þrír aðilar taki þátt í meðferð hvers máls fyrir sig og fái dómendur einungis greitt fyrir þau mál sem þeir taka sæti í, og þá samkvæmt tímagjaldi sem ákveðið er af stjórn dómstólasýslunnar. Því veldur það ekki auknum kostnaði að dómendur verði fimm, í stað þriggja nefndarmanna í endurupp­tökunefnd nú, enda verði þóknun ákveðin eftir fjölda mála sem hver dómandi situr í. Frá því að endurupptökunefnd tók til starfa hefur hún notið aðstoðar lögfræðings í hálfu starfi og er gert ráð fyrir að Endur­upptökudómur njóti aðstoðar löglærðs starfsmanns á hliðstæðan hátt og endurupptökunefnd. Í þeim tilgangi að draga úr álagi á dómendur og kostnað við dómstólinn er lagt til að Endurupptökudómur hafi aðsetur hjá dómstólasýslunni. Eins og rakið hefur verið hér að framan er gert ráð fyrir að fjöldi dómenda og starfshlutfall löglærðs starfsmanns Endurupptökudóms verði það sama og hjá endurupptökunefnd. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð umfram það sem þegar hefur verið ákveðið varðandi málaflokkinn.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í samræmi við þá tillögu að settur skuli á stofn nýr sérdómstóll, Endurupptökudómur, er honum bætt við upptalningu 4. gr. um aðra dómstóla en hina almennu dómstóla. Þeir sér­dómstólar sem eru fyrir eru Félagsdómur sem starfar skv. IV. kafla laga nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, og Landsdómur, sbr. lög nr. 3/1963.

Um 2. gr.

Hér er kveðið á um skipan og hlutverk Endurupptökudóms sem gert er ráð fyrir að ákveði í stað endurupptökunefndar hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem leyst hefur verið endanlega úr af hinum almennu dómstólum. Áður hefur verið gerð grein fyrir því hvernig dómurinn skuli skipaður, en gengið út frá því að ráðherra skipi dómendur hans eftir tilnefningu þeirra sem greindir eru í 3. og 4. mgr., jafnt dómendur sem varadómendur er taki sæti í forföll­um þeirra fyrrnefndu. Til að taka af öll tvímæli er rétt að taka fram að einungis er gert ráð fyrir að skipaðir séu varamenn fyrir þá dómendur sem koma úr röðum embættisdómara. Ekki þykir þörf á að skipa varamenn fyrir hina dómendurna enda geti hvor þeirra sem er gengið inn í mál eftir ákvörðun dómsformanns hverju sinni. Þá er lagt er til að dómstólar tilnefni bæði karl og konu til setu í dóminum. Aftur á móti er ekki gert ráð fyrir að þeir tilgreini sérstaklega hvort þeirra sem tilnefnt er skuli vera aðalmaður og hvort varamaður, heldur komi í hlut ráðherra að ákveða það við skipun. Að öðru leyti muni dómstólasýslan setja sérstakar reglur um hvernig tilnefningarferlið fari fram innan dómstólanna sjálfra en gengið er út frá því að við undirbúning tilnefningar verði dómurum innan hvers dómstigs fyrir sig boðið að gefa á kost á sér til setu í Endurupptökudómi.

Þá er er ráðgert að tveir dómendur verði skipaðir að undan­genginni auglýsingu og sama um­sóknarferli og gildir við skipun dómara almennt.

Lagt er til að skipunartími hvers dómanda verði fimm ár, en þó þannig að skipunartími eins þeirra renni út ár hvert. Skipan dómsins mun þannig endurnýjast smátt og smátt án þess að stöðugleika sé raskað. Í samræmi við það sem gildir um *Den Særlige Klageret* í Danmörku er lagt til að sá hæstaréttardómari sem skipaður er í dóminn skuli vera forseti hans sem þýðir að varamaður hans úr röðum hæsta­réttar­dómara setjist í forsæti dómsins í forföllum hans. Ef endurupptökubeiðni lýtur að dómi Hæstaréttar taki landsréttardómari sæti dómsformanns í því máli.

Með 6. og 7. mgr. er lagt til að þrír dómendur taki þátt í meðferð hvers máls og að sá dómandi sem tilnefndur er af því dómstigi sem dæmdi það mál sem óskað er endurupptöku á verði ekki einn þeirra. Þá er lagt til að dómsforseti, eða eftir atvikum dómsformaður úr röðum landréttardómara, ákveði hvernig dómur er skipaður hverju sinni. Eins og vikið er að í 3. kafla greinargerðarinnar er með því tryggt annars vegar að aðrir en einungis embættisdómarar taki þátt í meðferð hvers máls og hins vegar að dómandi taki ekki þátt í afgreiðslu á beiðni um endurupptöku á dómi uppkveðnum af samdómara eða sam­dómurum hans. Að öðru leyti þykir ekki ástæða til að binda í lög hvaða dómendur taki sæti í hverju máli fyrir sig, en áréttað er í lokamálslið 7. mgr. að um hæfi dómanda til meðferðar einstaks máls fari að öðru leyti eftir lögum um meðferð einkamála eða sakamála.

Samkvæmt 8. mgr. skal Endurupptökudómur hafa aðsetur hjá dómstólasýslunni. Í því skyni að tryggja sjálf­stæði dómsins er jafnframt lagt til að launakjör dómenda verði ákveðin af stjórn dómstólasýslunnar. Ráðgert er, í ljósi þess að einungis er um hlutastarf að ræða, að dómendur fái greitt fyrir hvert mál sem þeir taka sæti í samkvæmt föstu tímagjaldi. Sambæri­legt fyrirkomulag er nú við lýði hvað varðar greiðslur til nefndarmanna endurupptökunefndar.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Lagt er til að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem í fyrsta lagi verði kveðið á um lagaskil milli eldri og yngri reglna. Gert er ráð fyrir að Endurupptökudómur leysi endur­upptökunefnd af hólmi við gildistöku laganna, 1. mars 2019, og taki þar með við meðferð þeirra beiðna sem nefndinni hafa borist fyrir þann tíma. Þær ákvarðanir sem nefndin kynni áður að hafa tekið um meðferð einstakra beiðna mundu halda gildi sínu, en eftir það færi um hana eftir ákvörðunum dómsins. Þá bæri að líta til hinna rýmri skilyrða fyrir endurupptöku einkamáls þegar tekin væri afstaða til beiðni þess efnis enda þótt skil­yrðin hefðu ekki verið til staðar sam­kvæmt eldri reglum.

Í öðru lagi segir fyrir um hvernig staðið skuli að skipun dómenda Endurupptökudóms í fyrsta sinn til að tryggja þá sífelldu endurnýjun á skipan dómsins sem kveðið er á um í 2. gr. frum­varpsins.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 6. gr.

Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir er lagt til að skilyrði til endurupptöku dæmdra einkamála verði rýmkuð frá því sem nú er. Skv. 1. mgr. 191. gr. laga nr. 91/1991, sbr. 1. mgr. 193. gr. þeirra, þurfa þau þrjú skilyrði sem talin eru upp í fyrrnefndu málsgreininni öll að vera uppfyllt til þess að mál fáist endurupptekið. Tvö þessara skilyrða eru sérstaks eðlis þar sem leiða verður sterkar líkur að því annars vegar að málsatvik hafi ekki verið leidd réttilega í ljós þegar málið var til meðferðar og aðilanum, sem fer fram á endurupptöku, verði ekki um það kennt, sbr. a-lið, og hins vegar að ný gögn muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum, sbr. b-lið. Þriðja skilyrðið, sem einnig verður að vera til staðar, er almennara þar sem þar er vísað til þess að önnur atvik mæli með því að leyfi verði veitt, þar á meðal að stórfelldir hags­munir aðilans séu í húfi, sbr. c-lið.

Lagt er til að nægilegt sé að öðru hvoru sérstöku skilyrðanna sem fram koma í a- og b-lið 1. mgr. sé fullnægt til að mál fáist endurupptekið, enda séu hin almennu skilyrði í 1. málsl. 1. mgr. jafnframt fyrir hendi, þ.e. að atvik mæli með því að leyfi til endurupptöku verði veitt og að stórfelldir hagsmunir aðilans séu í húfi. Jafnframt eru lagðar til breytingar á skilyrðum a- og b-liðar með skýrleika að leiðarljósi.

Þannig muni skilyrði a-liðar taka til þeirra tilvika þegar sterkar líkur eru að því leiddar með nýjum gögnum eða upplýsingum að málsatvik hafi ekki verið réttilega leidd í ljós þegar málið var til meðferðar og aðilanum verði ekki um það kennt. Þarf þá jafnframt að leiða að því sterkar líkur að gögnin og upplýsingarnar muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikil­vægum atriðum.

Skilyrði b-liðar muni aftur á móti taka til annarra tilvika en þeirra sem varða málsatvik. Samkvæmt því nægir að fram hafi komið ný gögn eða upplýsingar, um annað en málsatvik, og sterkar líkur hafi verið leiddar að því að þau muni breyta fyrri niðurstöðu dómsmálsins í mikil­vægum atriðum. Með nýjum gögnum eða upplýsingum í þessum skilningi er átt við öll þau gögn eða upplýsingar sem leitt gætu til breyttrar niðurstöðu málsins í mikilvægum atriðum, þar á meðal úrlausnir alþjóðlegra dómstóla á borð við Mannréttindadómstól Evrópu og EFTA-dómstólinn.

Í 2. mgr. er orðuð sú meginregla að aðili geti ekki sótt um endurupptöku óáfrýjaðs einkamáls oftar en einu sinni. Þó má víkja frá þeirri reglu í því tilviki að fram hafi komið ný gögn eða upplýsingar eftir að leyst var úr fyrri beiðni hans og sterkar líkur eru leiddar að því að þau gætu leitt til breyttrar niðurstöðu dómsmálsins í mikilvægum atriðum. Hið almenna skilyrði um að atvik mæli með því að leyfi verði veitt og stórfelldir hagsmunir séu í húfi þarf þá að sjálfsögðu einnig að vera til staðar svo fallist verði á endurupptöku, enda er hér aðeins verið að veita aðila heimild til þess að sækja um endurupptöku oftar en einu sinni ef svo stendur á sem að framan greinir.

Um 7. gr.

Með breytingum á þessu ákvæði er lögð til sú meginregla að málsmeðferð við nýjan Endurupptökudóm verði skrifleg en dómurinn geti þó ákveðið munnlega málsmeðferð ef þörf krefur, en þeirri heimild yrði til dæmis beitt ef munnlegar skýrslutökur væru taldar hafa þýðingu við úrlausn máls. Að öðru leyti er kveðið á um að gefa skuli gagnaðila færi á að skila greinar­gerð og endurupptökubeiðanda skriflegum athugasemdum að henni fenginni. Eftir atvikum skal að því loknu gefa gagnaðila færi á að skila inn skriflegum athugasemdum að nýju.

Í samræmi við stöðu Endurupptökudóms sem sérdómstóls, sem ætlað er að fara með dóms­vald á sama hátt og almennir dómstólar þótt á afmörkuðu sviði sé, er lagt til að kveðið verði á um að allar úrlausnir hans verði endanlegar. Það ætti jafnt við um úrskurði, hvort sem niður­staðan yrði sú að mál skyldi endurupptekið eða beiðni synjað svo og ákvarðanir um önnur atriði. Sama ætti við um úrlausn dómsins um hvort réttaráhrif fyrri dóms í einkamáli féllu niður meðan málið væri rekið að nýju, sbr. d-lið 7. gr. frumvarpsins.

Þá er lagt til að vegna stöðu sinnar sem handhafi dómsvalds hafi Endurupptökudómur ótví­rætt vald til að fella réttaráhrif fyrri dóms úr gildi meðan málið er rekið að nýju fyrir almennum dómstólum og jafnframt tekið fram að endurupptaka hindri ekki aðför eftir dómi nema áhrif hans séu felld niður með þessum hætti.

Að lokum er lagt til að gjafsókn verði ekki veitt vegna endurupptökumála og máls­kostnaður ekki dæmdur. Að öðru leyti muni Endurupptökudómur setja sér nánari reglur um starfsemi sína og meðferð endurupptökumála fyrir honum.

Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að 2. mgr. verði breytt til samræmis við breytingar á 2. mgr. 191. gr. laganna, sbr. 6. gr. frumvarpsins, en ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Eins og segir hér framar í greinargerðinni er ekki gert ráð fyrir efnislegum breytingum á þeim skilyrðum sem sett eru í 1. mgr. 228. gr. laga nr. 88/2008 fyrir endur­upptöku sakamála. Þó hefur texti a-liðar 1. mgr. verið samræmdur þeim breytingum sem gerðar eru á skilyrðum til endurupptöku samkvæmt lögum um meðferð einkamála með því að nýjar upplýsingar geti verið tilefni endurupptöku. Áréttað er að skýra ber orðalagið „ný gögn eða upplýsingar“ þeirrar málsgreinar svo rúmt að það taki ekki eingöngu til sönnunar­gagna heldur geti það eftir atvikum átt við úrlausnir dómstóla, sbr. skýringar við 6. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Vegna þess að sérdómstóll kemur í stað stjórnsýslunefndar er eðlilegt að dómfellda eða ákærða verði skipaður verjandi sem hefði eftir atvikum sömu réttarstöðu og verjandi samkvæmt lögum um meðferð sakamála, þar á meðal IV. kafla þeirra, sbr. 1. mgr. Þá er í 3. mgr. kveðið á um það svo ekki fari á milli mála að rannsókn ríkissaksóknara í kjölfar beiðni um endurupptöku sakamáls skuli fara fram skv. 2. þætti laganna. Í þeim þætti er mælt fyrir um rannsókn lögreglu og eftir atvikum annarra stjórnvalda á sakamálum, þar á meðal hvenær atbeina dómstóla þurfi til svo að gripið verði til einstakra rannsóknaraðgerða. Þá er ráðgert að sönnunarfærsla fari fram fyrir Endurupptökudómi eftir því sem ástæða þykir til, hvort sem gögn eru lögð fram af ríkissaksóknara ellegar dómfellda eða ákærða. Með því að leiða vitni fyrir dóminn er tryggt að sönnunarfærslan verður milliliðalaus eins og mælt er fyrir um í 1. mgr. 111. gr. og 1. mgr. 112. gr. laganna, en þær lagagreinar eru báðar í XVI. kafla þeirra. Þessi tilhögun gerir ríkissak­sóknara t.d. kleift að færa vitni til skýrslugjafar hjá lögreglu til að kanna hvort það geti varpað með vitnisburði nýju ljósi á málið áður en það gæfi skýrslu fyrir dóminum, en slíkt gæti sparað tíma og fyrirhöfn við athugun á því hvort efni séu til að endurupptaka það.

Þá er lögð til sú meginregla að málsmeðferð við nýjan Endurupptökudóm verði skrifleg en dómurinn geti þó ákveðið munnlega málsmeðferð ef þörf krefur, t.d. ef mál er um­fangsmikið eða munnlegar skýrslutökur eru taldar hafa þýðingu við úrlausn máls. Að öðru leyti er kveðið á um það að gefa skuli gagnaðila færi á að skila greinargerð og endur­upp­tökubeiðanda skriflegum athugasemdum að henni fenginni. Eftir atvikum skal að því loknu gefa gagnaðila færi á að skila inn skriflegum athugasemdum að nýju.

Um 13. gr.

Með skírskotun til skýringa við 7. gr. frumvarpsins er eðlilegt, í ljósi þess að úrskurður Endurupptökudóms er dómsúrlausn, öfugt við ákvörðun endurupptökunefndar, að dómurinn geti ákveðið hvort dómur falli úr gildi eða réttaráhrif hans haldist á meðan málið er rekið að nýju fyrir dómstólum.

Í samræmi við stöðu Endurupptökudóms sem sérdómstóls, sem ætlað er að fara með dómsvald á sama hátt og almennir dómstólar þótt á takmörkuðu sviði sé, er lagt til að kveðið skuli á um að allar úrlausnir hans verði endanlegar. Það ætti jafnt við um úrskurði, hvort sem niðurstaðan verður sú að mál skuli endurupptekið eða beiðni þess efnis synjað, eða ákvarð­anir um önnur atriði. Sama ætti við um úrlausn dómsins um hvort dómur í sakamáli héldi réttar­áhrifum sínum meðan málið væri rekið að nýju.

Að öðru leyti muni Endurupptökudómur setja sér nánari reglur um starfsemi sína og meðferð endurupptökumála fyrir honum.

Um 14. gr.

Með gildistöku nýrra laga 1. janúar 2018 vegna stofnunar millidómstigs varð sú breyting á lögum um meðferð sakamála að Hæstiréttur hefur ekki lengur heimild til að taka skýrslu af ákærða eða vitnum í sakamálum. Þótt gert sé ráð fyrir að meginreglan verði áfram sú skv. 1. mgr. 232. gr. laganna að sakamál, sem dæmt hefur verið í Hæstarétti, verði tekið þar til með­ferðar og dómsuppsögu að nýju, sé fallist á beiðni um endurupptöku, er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við málsgreinina þar sem Endurupptökudómi verði veitt heimild til að ákveða að málið verði tekið til meðferðar og dómsálagningar á ný í Landsrétti í stað þess að vísa því til Hæstaréttar. Þetta ætti einkum við þegar ljóst væri, t.d. vegna þess að fram hefðu komið ný sönnunar­gögn, sbr. a-lið 1. mgr. 228. gr. laganna, að efna þyrfti til munnlegrar sönnunar­færslu fyrir dómi svo að unnt yrði að fella dóm á málið að nýju, en með þessu móti yrði það tekið fyrir af áfrýjunardómstóli sem hefði það umfram Hæstarétt að geta tekið sjálfur skýrslur af ákærða og vitnum og þar með leyst úr málinu á nýjan leik á grundvelli milliliðalausrar sönnunarfærslu. Dómur Landsréttar yrði þó ekki endanlegur því að skjóta mætti honum til Hæstaréttar að fengnu áfrýjunarleyfi. Auk þess er sjálfgefið að um meðferð mála, sem dæmd hafa verið fyrir réttinum og tekin verða þar upp að nýju, skuli fara eftir XXXIII. kafla laganna.

Um 15. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.