

## Réttarfarsnefnd

Alþingi

Erindi nr. P 118 / 218

komudagur 23/11 1994

Reykjavík, 14. nóvember 1994.

Réttarfarsnefnd hefur borist bréf allsherjarnefndar Alþingis frá 20. október 1994, þar sem er óskað eftir álit á frumvarpi til laga um héraðsdómstól í skatta- og bókhaldsmálum. Réttarfarsnefnd hefur fjallað um þetta erindi og fer umsögn hennar um frumvarpið hér á eftir.

Í frumvarpinu er lagt til að settur verði á fót sérstakur héraðsdómur í skatta- og bókhaldsmálum. Réttarfarsnefnd verður að benda á, að á undanförunum árutug hefur það verið stefna löggjafans að fækka sérdómstólum. Þannig var til dæmis sjó- og verslunardómur lagður niður með lögum nr. 28/1981, sakadómur í ávana- og fikniefnamálum með lögum nr. 92/1989, kirkjudómur með lögum nr. 19/1991 og siglingadómur með lögum nr. 35/1993. Sérdómstólar eru nú orðnir sárafaír, en enn eru þó til Félagsdómur og Landsdómur, auk þess að stjórn Lögmannafélags Íslands fer með dómsvald á afmörkuðu sviði.

Helstu rökin, sem hafa þótt mæla gegn sérdómstólum, eru þessi:

- 1) Sérdómstólar leiða til þess, að valdsvið einstaka dómstóla getur orðið óljóst, þannig að óvíst sé fyrir hvern þeirra eigi að leggja mál.
- 2) Með sérdómstólum er yfirleitt verið að leita sérþekkingar, sem dómáramar við almennu dómstólana hafa ekki. Meðal annars af þessum sökum eru sérdómstólar oft fjölskipaðir og það jafnvel í smámálum, þar sem annars væri ekki þörf á nema einum dómara. Veldur þetta töfum og auknum kostnaði.
- 3) Því er stundum borið við, að markmið sérdómstóla sé að flýta meðferð mála á sviðum þeirra. Ef það markmið næðist hefði þetta í för með sér, að sumir málaflokkar fengju hraðari meðferð en aðrir. Slíkt væri brot á jafnræðisreglum. Reyndin hér á landi hefur á hinn bóginn að öðru jöfnu verið sú gagnstæða og málatími fyrir sérdómstólum jafnvel orðið verulega lengri en fyrir þeim almennu.
- 4) Með sérdómstólum er verið að dreifa á marga staði búnaði og sérhæfðum starfsmönnum í stað þess, að safna þeim saman á einn stað við einn dómstól til að sem best nýting fái.

Með þessu frumvarpi er gengið gegn þeirri stefnu, sem hefur verið fylgt nú um árabíl með markvissri fækkun sérdómstóla. Verður því að ætlast til að veigamikil rök verði færð fyrir tillögu, sem miðar í aðra átt. Af greinargerð með frumvarpinu verður ráðið, að helstu röksemdirnar fyrir því séu annars vegar að sérdómstóll í skatta- og bókhaldsmálum mundi flýta meðferð mála á því sviði og gera skilvirkari og hins vegar mundi hann tryggja nauðsynlega sérþekkingu við meðferð slíkra mála.

Um fyrrnefndu röksemdina vill réttarfarsnefnd benda á að tölfræðilegar upplýsingar um málahraða, sem er vitnað til í greinargerð með frumvarpinu, eru frá tíð eldri dómstólaskipunar og eru þær því úreltar. Vekja má athygli á að í dómsmálaskýrslum, sem teknar hafa

verið saman í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu fyrir síðari helming ársins 1992 og árið 1993, er málatími opinberra mála fyrir dómstólum orðinn mjög skammur. Eru jafnvel dæmi um að mál hafi verið dæmd í Hæstarétti innan fárra mánaða eftir að brot var framið. Fer þannig orðið fjarri, að opinber mál tefjist fyrir dómstólum. Í sambandi við þetta er rétt að vekja athygli á að opinber mál virðast stundum tefjast á rannsóknarstigi, eða með öðrum orðum þegar þau eru í höndum lögreglu áður en komið er að meðferð þeirra fyrir dómi. Með frumvarpinu yrði þó ekki bætt úr þessu varðandi skatta- og bókhaldsbrot, enda snúa ákvæði þess aðeins að meðferð slíkra mála fyrir dómi.

Um síðarnefndu röksemdina má benda á að samkvæmt frumvarpinu ættu þrjú dómara að vera við dómstólinn og þyrftu þeir að fullnægja almennum hæfisskilyrðum dómara, auk þess að hafa sérþekkingu á skattskilum og reikningshaldi. Gæti reyndar orðið erfitt að finna þrjú menn, sem fullnægja þessum skilyrðum. Hér skiptir þó öllu meira máli að í gildandi réttarfarslögum eru veitt önnur og einfaldari úrræði til að notið sé sérþekkingar við úrlausn mála fyrir dómstólum í héraði, því samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála getur héraðsdómari kvatt til tvo sérfróða meðdómendur til að fara með mál og leysa úr því með sér. Í þessu skjóli eru yfirleitt kvaddir til löggiltir endurskoðendur til að taka þátt í úrlausn mála, sem varða skatta- eða bókhaldsbrot, og hefur sú skipan gefist vel. Verður því ekki séð að nauðsyn sé á stofna sérdomstól til að tryggja nægilega sérþekkingu við úrlausn mála á þessu sviði. Samkvæmt frumvarpinu ættu þrjú dómara að vera í föstu starfi við dómstólinn. Er erfitt að sjá fyrir sér að til séu nægilega mörg mál á þessu sviði til að sjá þeim fjölda dómara fyrir nægilegum verkefnum, en hafa verður í huga að kostnaðurinn af dómurunum og öðrum starfsmönnum yrði mjög mikill.

Samkvæmt þessu telur réttarfarsnefnd að ekki hafi verið færð nægileg rök fyrir að stofna sérstakan dómstól með þeim hætti, sem er gert ráð fyrir í frumvarpinu, og mælir nefndin þannig gegn því að það verði gert.

Að öðru leyti telur réttarfarsnefnd rétt að benda á eftirfarandi efnisatriði í frumvarpinu, sem ástæða gæti verið til að gæta nánar að:

1) Samkvæmt greinargerð með 5. gr. frumvarpsins virðist vera ráðgert að ákærvald sýslumanna (lögreglustjóra) verði fært út. Ef sú er ætlunin verður að gera breytingar á 28. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, sbr. lög nr. 38/1993.

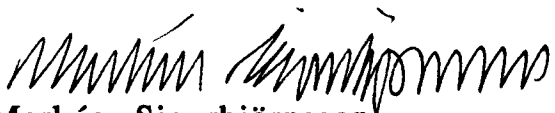
2) Af 7. gr. frumvarpsins virðist mega ráða að höfundar frumvarpsins hafi gengið út frá að hér á landi sé enn búið við svokallað rannsóknarréttarfar í opinberum málum. Síðustu leifar þess hurfu úr lögum við gildistöku laga nr. 19/1991. Þá virðist eins og ráðgert sé í 7. gr. að málum á þessu sviði yrði ekki markaður rammi með ákæru, eins og á við um önnur opinber mál.

3) Í 7. gr. frumvarpsins endurspeglast vandkvæði, sem skapast af sérdomstólum með óvissu um valdsvið dómstóla, því þar sést að sama

mál geti verið rekið fyrir tveimur dómstólum á fyrsta dómstigi. Með þeirri skipan, sem er lögð til í frumvarpinu, gæti komið til að dómari við almennan dómstól tæki við máli frá sérdómstólum og yrði þá setja sig inn í málið frá grunni. Þetta hefði augljóst óhagræði í för með sér.

4) Í 4. gr. frumvarpsins er vísað til II.-XXIII. kafla laga um meðferð opinberra mála. Hér hefur sýnilega orðið villa og hlýtur að eiga vera vitnað til II.-XXII. kafla laganna.

Virðingarfyllst,  
fyrir hönd réttarfarsnefndar

  
Markús Sigurbjörnsson.

Til allsherjarnefndar Alþingis.