



DÓMSTÓLARÁÐ

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur

Reykjavík 5. apríl 2016

2016-04/0.8

Dómstólaráði hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um dómstóla (heildarlög, millidómstig, Landsréttur), 615. mál og frumvarp til laga um meðferð einkamála og meðferð sakamála (millidómstig, Landsréttur), 616. mál.

Dómstólaráð veitti innanríkisráðuneytinu umsögn um frumvarp til nýrra laga um dómstóla og frumvarp til breytinga á lögum um meðferð einkamála og meðferð sakamála með meðfylgjandi bréfi dags. 29. janúar 2016.

Dómstólaráð vill vísa til fyrri umsagnar sinnar og bendir á að í fyrirliggjandi frumvarpi hafi verið tekið tillit til þeirra þátta sem komi fram í fyrri umsögn ráðsins.

F.h. dómstólaráðs

Ólöf Finnsdóttir
framkvæmdastjóri

Hjálagt:

1. Bréf dómstólaráðs dags. 29. janúar 2016 til innanríkisráðuneytisins, umsögn um frumvarp til laga um dómstóla (millidómstig).



DÓMSTÓLARÁÐ

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. janúar 2016

2016-01/0.8

Dómstólaráði hefur borist til umsagnar frumvarp til nýrra laga um á dómstóla og frumvarp til breytinga á lögum um meðferð einkamála og meðferð sakamála. Frumvörp þessi eru mikil að vöxtum og mörg efni sem þarfnast nákvæmrar skoðunar. Er sá tími sem gefst til umsagnar ekki nægur til slíkrar nákvæmnisvinnu. Verður látið við sitja í þessari umsögn að nefna hér nokkur atriði sem vert er að benda á.

Dómstólaráð vill ítreka eindreginn stuðning við þau áform að komið verð á fót millidómstigi hér á landi. Hefur dómstólaráð áður lýst áhyggjum sínum af því fyrirkomulagi sem er á dómstólaskipaninni hér á landi. Hefur verið á það bent að ríkjandi fyrirkomulag standist vart kröfu um réttláta málsmeðferð fyrir dómstólum þar sem Hæstiréttur hefur ekki getað endurskoðað niðurstöður héraðsdómstóla sem byggja á mati á munnlegum framburðum. Átti dómstólaráð fulltrúa í tveim ráðherraskipuðum nefndum til að kanna hvort efni standi til að koma á fót millidómstigi hér á landi. Hafa nefndir þessar skilað þeirri einróma niðurstöðu að mjög mikilvægt sé að koma á fót millidómstigi. Virðist þetta mikilvæga mál nú loksins komið verulega áleiðis.

Þá lýsir ráðið ánægju sinni með að í frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á stjórnarsýslu dómstólanna í þeim tilgangi að efla hana og styrkja. Er lýst sérstakri ánægju með að stjórnarsýsla allra dómstiga sé sameiginleg, svo sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum.



DÓMSTÓLARÁÐ

Þá telur dómstólaráð ástæðu til að nefna hér að vinnu við gerð þessara frumvarpa hefur verið vel hagað af hálfu innanríkisráðherra og embættismanna og sérfræðinga ráðuneytisins. Innanríkisráðherra hefur á opinberum vettvangi lýst skoðunum sínum og áherslum varðandi fyrirkomulag millidómstigs. Hefur það auðveldað alla vinnu við gerð lagafrumvarpa varðandi millidómstigið. Af hálfu ráðuneytisins var kallaður saman hópur sérfræðinga, sem komið hefur að vinnu við gerð frumvarpa. Allir helstu hagsmunaaðilar áttu sæti í nefndum vinnuhópi. Hefur dómstólaráð átt þar fulltrúa og hafa margar ábendingar sem fram hafa komið skilað sér inn í frumvarpssmiðina. Af því leiðir að dómstólaráð hefur á fyrri stigum fengið tækifæri á að koma athugasemdum sínum á framfæri. Eru athugasemdir eðli málsins samkvæmt því mun færri þegar hingað er komið. Verður að telja að fyrirkomulag þetta hafi skilað góðum árangri við frumvarpssmiðina.

Frumvarp til laga um dómstóla mælir fyrir um miklar breytingar á dómstólalögum frá því sem nú er. Mælir frumvarpið nú fyrir um alla starfsmenn dómstóla, en þar er nú að finna sérstök ákvæði um sérfróða meðdómendur. Er það mjög til glöggvunar að hafa á einum stað ákvæði um alla þá sem að dómstörfum koma.

Að því er lýtur að II. kafla frumvarpsins um sameiginlega stjórnslu dómstólanna vill dómstólaráð koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að dómstólasýslan ráði framkvæmdastjóra til starfa. Er hann embættismaður. Dómstólaráð telur mikilvægt að þann einan megi skipa í embættið sem lokið hefur embættisprófi eða grunnnámi ásamt meistaraþrófi í lögum. Frá stofnun dómstólaráðs hefur framkvæmdastjóri verið með embættispróf í lögum. Hefur reynsla undanfarinnar ára sýnt fram á mikilvægi þess að framkvæmdastjóri sé lögfræðingur. Bæði er til þess að líta að mörg þeirra erinda er berast stjórnslunni eru þess eðlis að lagaþekkingu þarf til að leysa úr. Þá snúa starfsmenn dómstóla sér í ríkum mæli til framkvæmdastjóra með úrlausnarefni sem lagaþekkingu þarf til að leysa úr. Síðast en ekki síst hefur framkvæmdastjóri haft það hlutverk út á við að vera málsvari



DÓMSTÓLARÁÐ

dómstóla í opinberri umræðu. Kallar það á þekkingu á lögum. Þó svo framkvæmdastjóra sé ætlað viðtækt hlutverk í störfum og reyna kunni á þætti eins og stjórnun og stefnumótun er það engu að síður svo að margir útskrifaðir lögfræðingar hafa nú á tímum sérstaka menntun eða reynslu á sviði stefnumótunar og stjórnunar. Ættu slíkir sameinaðir kostir að nýtast best í starfi framkvæmdastjóra dómstólasýslunnar.

Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að dómstólasýslan leggi mat á og geri tillögur til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólasýslunnar, Hæstaréttar og Landsréttar og um sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna. Í 2. mgr. er lagt til að dómstólasýslan skipti fé á milli héraðsdómstólanna en að í fjárlögum skuli kveðið aðskilið á um fjárveitingar til Hæstiréttar, Landsréttar, héraðsdómstólanna og dómstólasýslunnar. Í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins er loks lagt til að dómstólasýslan ákveði fjölda héraðsdómara og annarra starfsmanna við hvern dómstól og setji almennar reglur um flutning dómara á milli þeirra. Dómstólasýslunni virðist þannig ekki ætlað það hlutverk að ákveða fjölda starfsmanna, við Hæstarétt eða Landsrétt. Veruleg takmörk eru því fyrir mati dómstólasýslunnar á fjárþörfinni ef það tekur ekki til mikilvægs þáttar eins og mannaflaparfar Hæstaréttar og Landsréttar.

Í 2. tl. 8. gr. frumvarpsins er dómstólasýslunni ætlað það hlutverk að skipuleggja símenntun dómara og annarra lögfræðing í þjónustu dómstólanna. Símenntun og starfsþróun annarra en löglærðra starfsmanna héraðsdómstólanna hefur verið sinnt um árabíl af hálfu dómstólaráðs og telur dómstólaráð mikilvægt að svo verði áfram. Það að halda símenntun og starfsþróun annarra starfsmanna dómstólanna utan ákvæða laganna getur að vissu leyti veikt þá mannauðsstefnu sem rekin hefur verið á liðnum árum. Því vill dómstólaráð leggja til að skeytt verði við ákvæðið að dómstólasýslan skipuleggi jafnframt símenntun annarra starfsmanna dómstólanna.

Í 6. tl. 8. gr. frumvarpsins er dómstólasýslunni ætlað að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla en Landsréttur og Hæstiréttur eru þar undanskildir. Í athugasemdum með frumvarpinu er að finna nánari skýringar á því hvað slíkar reglur gætu falið í sér. Telja verður mikilvægt að heirnildir dómstólasýslunnar taki jafnframt til



D Ó M S T Ó L A R Á Þ

Þess að setja samræmdar reglur sem gilda fyrir öll dómstig. Dómstólaráð hefur t.d. sett starfsmönnum héraðsdómstólanna siðareglur á grundvelli 4. mgr. 14. gr. laga nr 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Siðareglurnar gætu jafnt átt við um starfsmenn Landsréttar og Hæstaréttar sem og starfsmenn héraðsdómstólanna. Ákvæði með viðtækari heimildum dómstólasýslunnar að þessu leytinu ættu ekki að þurfa að koma í veg fyrir að forstöðumenn dómstólanna settu sérstakar reglur um starfsemina enda er kveðið á um það í 5. mgr. 7. gr. frumvarpsins að stjórn dómstólasýslunnar ákveði hvaða stjórnarsýsluverkefni heyri undir dómstólasýsluna og hver undir forstöðumenn dómstólanna.

Það því er lýtur að VI. kafla laganna um héraðsdómstólana vill dómstólaráð gera eftirfarandi athugasemdir.

Í 29. gr. frumvarpsins er lagt til að ársverk dómara í héraði verði að hámarki 39. Í ljósi úrskurðar kjararáðs frá 17. desember 2015 sem kveður á um rétt dómara til námsleyfis á fjögurra ára fresti og þeirrar tillögu sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu um að ekki verði ekki sett í embætti dómara til skemmri tíma og að jafnaði ekki við Landsrétt og Hæstarétt, telur dómstólaráð nauðsynlegt að fjöldi ársverka dómara við héraðsdómstólana svo og fjölda dómara við Landsrétt og Hæstarétt Íslands verði endurskoðað. Dómstólaráð telur að mögulega að í kjölfar úrskurðar kjararáðs verði allt að fimm héraðsdómarar í námsleyfi á hverjum tíma. Því er mikilvægt að mati dómstólaráðs að fjöldi dómara verði endurskoðaður þannig að hann verði nægjanlegur til þess að takast á við aukið álag vegna leyfa dómara.

Að því er varðar nauðsynlegar breytingar á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála vill dómstólaráð að láta nægja að benda á afmarkað atriði. Eins og frumvarp þetta lítur út er unnt í undantekningartilvikum að skjóta niðurstöðu héraðdóms fram hjá Landsrétti og beint til Hæstaréttar. Dómstólaráð lýsir sig ekki beinlínis mótfallið því að svo sé en áréttar mikilvægi þess að slíkri leið séu miklar takmarkanir settar. Ákvæði er að þessu snúa eru í 175. gr. frumvarpsins. Ákvæði þessi eru matskennd og er það að sumu leyti óheppilegt. Ekki er alls kostar fyrirsjáanlegt hvaða mál það væru sem unnt væri að



DÓMSTÓLARÁÐ

áfrýja beint til Hæstaréttar og kann það að skapa óvissu. Áfrýjun er bundin leyfi Hæstaréttar til áfrýjunar og kemur það í hlut réttarins að móta framkvæmdina. Þó svo þetta sé nefnt hér sem ókostur er dómstólaráð þess meðvitað að örðugt kann að vera að móta fyrirsjáanlegar og fastmótaðar reglur í þessu efni.

Dómstólaráð vill lýsa yfir ánægju með hvernig til hefur tekist varðandi endurtekna sönnunarfærslu á millidómstigi. Við það er miðað að skýrslutökur fyrir héraðsdómi séu teknar upp bæði í hljóði og mynd. Reynsla í nágrannalöndum okkar hefur leitt í ljós misjafna framkvæmd þegar kemur að endurtekinni sönnunarfærslu á millidómstigi. Er framkvæmdin allt frá því að endurtekin sönnunarfærsla felst í því að dómendur horfa alla daga á myndbönd úr héraði til þess að nánast ekkert er spilað af því sem upp hefur verið tekið heldur eru nauðsynlegar skýrslur af ákærðu og vitnum endurteknar á millidómstigi að því marki sem þörf er á. Frumvarp þetta mælir fyrir um nokkurs konar millileið. Gert er ráð fyrir því að skýrslutökur úr héraði séu endurritaðar. Með því gefst aðilum máls færi á því á millidómstigi að fara yfir og meta skýrslur út frá endurritum. Ef þörf þykir er unnt að spila valda kafla úr upptökum, auk þess sem þá er unnt að leggja mat á hvaða skýrslur þarf að endurtaka. Með þessu móti er skoðað af nokkurri nákvæmni hverju sinni hvernig hin endurtekna sönnunarfærsla fer fram í máli. Með þessu verður ekki óþarfa tíma eytt í áhorf á myndbönd, sem í mörgum tilvikum væru tilgangslaus. Fyrirkomulag þetta á við bæði um einkamál og sakamál.

Þá lýsir dómstólaráð yfir ánægju með að áfrýjun sakamáls frá héraðsdómi beint til Hæstaréttar verður ekki við komið. Er í öllum tilvikum miðað við að sakamál þurfi að koma fyrir Landsrétt áður en málið fer fyrir Hæstarétt. Er þetta vel ráðið og mikilvægt út frá sjónarmiðum um réttláta málsmeðferð.

Að endingu vill dómstólaráð leggja áherslu á að vandað sé bæði til ákvæða réttarfarslaga sem kveða á um millidómstig, sem og þeirrar umgjarðar sem hinu nýja millidómstigi er skapað. Miklu varðar að hugað sé að mannaflapörf í hinu nýja kerfi og að fjárförf séu mætt. Verið er að mæla fyrir um grundvallarbreytingu á íslenskri



DÓMSTÓLARÁÐ

réttarskipan og mikilvægt að henni fylgi þeir fjármunir sem til þarf. Að setja af stað vanbúið millidómstig er óráðlegt.

F.h. dómstólaráðs,

Símon Sigvaldason,

formaður