Reykjavík 25. febrúar 2015.

Innanríkisráðuneytið

Ólöf Nordal innanríkisráðherra

**SKILABRÉF**

Haustið 2013 skipaði þáverandi innanríkisráðherra nefnd sem ætlað var að semja reglur um skipan og starfsemi dómstóla með tilliti til upptöku millidómstigs og taka einnig til skoðunar stjórnsýslu dómstólanna og fyrirkomulag við skipan dómara. Nefndin var skipuð þeim Kristínu Edwald hrl., sem fór fyrir nefndinni, Hafsteini Þór Haukssyni lektor og Hervöru Þorvaldsdóttur héraðsdómara.

Upptaka millidómstigs er afar umfangsmikið verkefni sem krefst víðtækra breytinga á lögum. Koma hér einkum til breytingar á lögum nr. 15/1998, um dómstóla, lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, og lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Nefndin leggur til að farin verði sú leið að samþykkt verði ný dómstólalög en að breytingar verði gerðar á gildandi lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála. Fylgja tillögur að frumvörpum þar að lútandi bréfi þessu.

Við samningu frumvarpanna leitaði nefndin ráða hjá ýmsum aðilum sem búa yfir sérþekkingu á dómskerfinu. Þannig átti nefndin til dæmis fundi með réttarfarsnefnd, fulltrúum dómstólaráðs, formanni Dómarafélags Íslands, forseta Hæstaréttar Íslands, nefnd um störf dómara, framkvæmdastjóra og formanni Lögmannafélags Íslands, ríkissaksóknara og vararíkis­saksóknara.

Eins og getið var um hér að framan var það upphaflega á meðal verkefna nefndarinnar að taka stjórnsýslu dómstólanna til skoðunar, þ. á m. starfsemi dómstólaráðs. Eftir því sem starfi nefndarinnar fleygði fram komst hún að raun um að afar skiptar skoðanir eru á því meðal þeirra sem hlut eiga að máli hvort og þá hvaða breytingar rétt sé að ráðast í varðandi stjórnsýslu dómstólanna. Á fundi nefndarinnar með ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins og starfsfólki ráðuneytisins þann 17. september 2014 var sú ákvörðun tekin — með það að markmiði að greiða fyrir málinu og auka líkurnar á sátt um upptöku millidómstigs — að gera ekki tillögur að breytingum á stjórnsýslu dómstólanna að svo stöddu. Meðfylgjandi frumvörp lúta því fyrst og fremst að upptöku millidómstigs en breið sátt ríkir um að koma því á fót, sbr. m.a. áskorun Ákærendafélags Íslands, Dómarafélags Íslands, Lögfræðingafélags Íslands og Lögmannafélags Íslands til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins í kjölfar sameiginlegs málþings félaganna 8. október 2010.

Við samningu frumvarpstillagnanna þurfti að taka afstöðu til margvíslegra álitaefna og útfærsluatriða. Mikil samstaða var með nefndarmönnum um þær breytingar sem lagðar eru til. Í þeim örfáu tilvikum þar sem nefndarmenn höfðu ólíkar skoðanir á einstökum atriðum var meirihluti látinn ráða.

Í vinnu nefndarinnar og á fundum hennar með framangreindum aðilum komu fram ýmis atriði sem huga þarf að í tengslum við réttarfarslöggjöfina en falla utan starfssviðs nefndarinnar eins og það var skilgreint við skipun hennar. Nefndin telur hins vegar rétt að koma eftirfarandi á framfæri við innanríkisráðuneytið til ábendingar.

*Bandormur*

Ný dómstólalög, breytingar á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála kalla á breytingar á fjölda annarra laga þar sem um millitilvísanir er að ræða. Nefndin hefur tekið saman yfirlit yfir lög þar sem vísað er til Hæstaréttar og vera kann að tilefni sé til breytinga í samræmi við upptöku millidómstigs. Fylgir yfirlitið bréfi þessu.

*Breytingar á lögum um lögmenn*

Ljóst er að gera þarf breytingar á lögum um lögmenn hvað málflutningsréttindi og öflun þeirra varðar. Nefndin telur að skynsamlegast sé að um tvenns konar réttindi verði áfram að ræða, þ.e. réttindi til málflutnings fyrir héraðsdómstólum annars vegar og réttindi til málflutnings fyrir Landsrétti og Hæstarétti hins vegar.

Í núverandi fyrirkomulagi getur héraðsdómslögmaður sem flutt hefur 30 mál í héraði og haft málflutningsréttindi í fimm ár öðlast réttindi til málflutnings fyrir Hæstarétti með flutningi fjögurra mála fyrir réttinum sem flutt eru fyrir 5 eða 7 dómurum. Hvað öflun réttinda fyrir æðri dómi í nýju dómskerfi varðar er á það bent að ef núverandi fyrirkomulagi yrði viðhaldið að breyttu breytanda myndu öll mál sem flutt væru fyrir Hæstarétti uppfylla skilyrði þess að vera prófmál. Skiptar skoðanir eru um hvort slíkt fyrirkomulag sé ákjósanlegt.

Nefndinni bárust tillögur frá Lögmannafélagi Íslands varðandi breytt fyrirkomulag málflutningsréttinda og eru þær meðfylgjandi.

*Starfssvið umboðsmanns Alþingis*

Eins og áður segir tekur nefndin ekki afstöðu til hugsanlegra breytinga á stjórnsýslu dómstólanna. Rétt er hins vegar að vekja sérstaka athygli ráðherra á því að um all langt skeið hefur ríkt réttaróvissa um eftirlitshlutverk umboðsmanns Alþingis gagnvart stjórnsýslu dómstólanna.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, tekur starfssvið umboðsmanns ekki til „starfa dómstóla“. Umboðsmaður getur því ekki fjallað um kvartanir sem lúta að málsmeðferð eða niðurstöðu dómsmála. Lögin og lögskýringargögn eru hins vegar ekki afdráttarlaus um það hvort umboðsmaður geti fjallað um þau störf dómstóla sem fela ekki í sér meðferð dómsvalds heldur teljast til stjórnsýslu dómstólanna. Sem dæmi um slíkar athafnir mætti nefna það þegar dómstólarnir ráða til sín starfsfólk til skrifstofustarfa. Umboðsmaður hefur ítrekað vakið athygli Alþingis á þessari réttaróvissu, sbr. t.d. ársskýrslu hans árið 2003, og talið nauðsynlegt að leitað yrði leiða til að aflétta henni. Það hefur enn ekki verið gert.

Nefndin telur að hvað sem breytingum á stjórnsýslu dómstólanna líður sé mikilvægt að bregðast við umræddum ábendingum umboðsmanns og taka með skýrum hætti afstöðu til þess í lögum hvort starfssvið hans taki til stjórnsýsluathafna dómstóla.

*Áhrif upptöku millidómstigs á starfsemi héraðsdómstólanna*

Upptaka millidómstigs hefur víðtæk áhrif í réttarkerfinu. Þannig leiðir upptaka þess óhjákvæmilega til breytinga á starfsemi og hlutverki Hæstaréttar, störfum lögmanna o.s.frv. Við fyrstu sýn kann að virðast sem svo að áhrifin á starfsemi héraðsdómstólanna séu lítil. Þannig eru t.d. takmarkaðar breytingar gerðar á þeim lagareglum sem gilda um héraðsdómstólana í frumvarpstillögum nefndarinnar.

Við nánari aðgæslu kemur hins vegar í ljós að áhrifin af upptöku millidómstigs á héraðsdómana í landinu kunna að vera þýðingarmikil. Þannig má t.d. gera ráð fyrir því að einhverjir í hópi reynslumestu héraðsdómaranna sækist eftir dómaraembættum við hinn nýja áfrýjunardómstól. Héraðsdómstólarnir gætu því misst dýrmæta starfskrafta við upptöku millidómstigsins. Þetta ásamt fleiru leiðir til þess að nefndin telur mikilvægt að huga vel að stöðu héraðsdómstólanna þegar millidómstiginu verður komið á fót og gæta þess að fyrsta dómstigið veikist ekki.

Meðfylgjandi eru drög að frumvarpi til nýrra dómstólalaga og drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 91/1991 um mefðerð einkamála og lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Nefndin er að sjálfsögðu reiðubúin að veita ráðuneytinu nánari skýringar á efni þeirra sé eftir því óskað.

Kristín Edwald

Hervör Þorvaldsdóttir Hafsteinn Þór Hauksson