

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Eirík Tómasson fyrir hönd réttarsnefndar. Umsagnir bárust frá Ákærendafélagi Íslands, Birni Erlendssyni, dómstólaráði, Eiríki Tómassyni prófessor, Helga Laxdal, Kristjáni S. Guðmundssyni, Kristleifi Indriðasyni og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Nefndin kynnti sér einnig þær umsagnir sem bárust um frumvarpið á 140. löggjafarþingi (þskj. 8).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á þremur lagabálkum, lögum um dómstóla, lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála. Markmið frumvarpsins er að innleiða nýtt fyrirkomulag við mat á beiðnum um endurupptöku mála, hvort sem um ræðir héraðsdóma sem ekki hefur verið áfrýjað eða mál sem dæmd hafa verið í Hæstarétti. Ekki eru lagðar til breytingar á efnislegum skilyrðum endurupptöku heldur er með frumvarpinu lagt til að ákvörðun um endurupptöku verði tekin af sérstakri endurupptökunefnd sem ákveði um endurupptöku dómsmála, bæði sakamála og einkamála.

Við umfjöllun um málið í nefndinni kom fram að óskýrt væri hvort endurupptökunefnd væri ætlað að vera sjálfstæð stjórnarsýslunefnd í skilningi stjórnarsýsluréttar og hvort starfsemi hennar ætti að heyra undir starfssvið umboðsmanns Alþingis, sbr. 1. og 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Nefndin tekur að nokkru leyti undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu á 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins þess efnis að kveðið verði skýrt á um að endurupptökunefnd sé sjálfstæð í sínum störfum. Með þessari breytingu vill nefndin leggja áherslu á að endurupptökunefnd taki ekki við fyrirmælum frá neinum um afgreiðslu þeirra beiðna um endurupptöku dómsmála sem fyrir hana eru lagðar.

Fram kemur í 3. mgr. 2. gr. að í endurupptökunefnd skuli vera þrír fulltrúar og þrír til vara sem allir skulu vera löglærðir. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að vafi kynni að rísa um hvað átt væri við með því að gera einungis þá kröfu að fulltrúar í nefndinni væru löglærðir. Til frekari skýringar á þessu leggur nefndin til að tekið verði upp sama orðalag og í 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 77/1998, um lögmennt, sbr. 4. gr. laga nr. 93/2004, þ.e. að fulltrúar nefndarinnar skulu hafa lokið fullnaðarnámi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi. Nefndin leggur einnig til þá breytingu að við 3. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður sem kveður á um að óheimilt sé að tilnefna alþingismenn, starfsmenn Stjórnarráðs Íslands, dómara eða aðra starfsmenn dómstóla í nefndina. Með þessari breytingu vill nefndin, í samræmi við 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins, koma í veg fyrir að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds komi að ákvörðunum um að taka úrlausnir handhafa dómsvaldsins til endurskoðunar.

Nefndin leggur einnig til breytingar á skipunartíma endurupptökunefndar. Lagt er til að allir nefndarmenn verði skipaðir til sex ára í senn, þó þannig að einn þeirra hverfi úr nefndinni á tveggja ára fresti. Samkvæmt þessu verður formaður nefndarinnar skipaður til tveggja

ára í senn. Það er mat nefndarinnar að þetta fyrirkomulag sé eðlilegra en það sem frumvarpið leggur til þar sem ráðherra hefur í hendi sér að skipunartími eins af þeim þremur fulltrúum, sem tilnefndir eru skv. 3. mgr., verði meira en tvöfalt lengri en skipunartími hinna tveggja. Það er álit nefndarinnar að stöðugleiki í störfum nefndarinnar verði betur tryggður með því að einn af þremur nefndarmönnum hverfi úr henni á tveggja ára fresti heldur en að tveir af þremur geri það á þriggja ára fresti eins og lagt er til í frumvarpinu. Við gerð þessarar breytingartillögu sem og tillögu nefndarinnar um að bæta tveimur málsliðum við bráðabirgða-ákvæði í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins tók nefndin mið af 4. gr. a og 3. mgr. 38. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, sbr. 2. og 6. gr. laga nr. 45/2010.

Þau sjónarmið komu fram við meðferð málsins að æskilegra væri að þær breytingar sem frumvarpið fæli í sér yrðu gerðar í tengslum við heildstæða endurskoðun á dómsskerfinu. Var vísað til umræðna og ályktana sem fram hafa komið á opinberum vettvangi um nauðsyn þess að komið verði á fót millidómstigi í einka- og sakamálum. Það er mat nefndarinnar að það sé ekkert því til fyrirstöðu að setja á laggirnar sérstaka endurupptökunefnd hvort sem dómstólaskipan breytist eða ekki. Nefndin vill jafnframt árétta að þeirri vinnu sem nú þegar er hafin við að koma á fót millidómstigi verði hraðað svo að þriggja þrepa dómsskerfi verði komið á hér á landi.

Hjá umsagnaraðila komu fram ábendingar um að ekki væri að finna í frumvarpinu ákvæði sem heimilar að beiðnum um endurupptöku mála sem hefur verið hafnað af Hæstarétti sé vísað til endurákvörðunar endurupptökunefndar. Nefndin ræddi þetta nokkuð. Það er mat nefndarinnar að mikilvægt sé að skýr skil verði gerð milli nýrra lagareglna um aðkomu endurupptökunefndar að málum sem dæmt hefur verið í og eldri reglna um það efni. Nefndin bendir á að ef kveðið yrði á um slíkt ákvæði í frumvarpinu mundi skapast réttaróvissa fyrir þá aðila sem hlut ættu að málum. Visar nefndin til þeirrar meginreglu að endanlegur dómur á að vera endir allrar þrætu, sbr. fyrirmæli stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins, að fyrirliggjandi úrlausnir handhafa dómssvaldsins verði að meginstefnu látnar standa óbreyttar. Nefndin vill þó árétta að endurupptökunefnd gæti tekið slíkt mál til umfjöllunar að nýju ef ný gögn kæmu fram sem kynnu að leiða til þess að málið yrði endurupptekið, sbr. a-lið 1. mgr. 211. gr., sbr. og 1. mgr. 215. gr., laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og b-lið 1. mgr. 167. gr., sbr. 1. mgr. 169. gr., laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Nefndin telur nauðsynlegt að tryggja hlutleysi við ákvörðun um endurupptöku mála. Einnig telur nefndin rétt að bregðast við vaxandi kröfu um gagnsæi í stjórnslu landsins með því að láta birta ákvörðun um mál þar sem óskað er eftir endurupptöku. Með frumvarpinu er stigið mikilvægt skref til að auka trúverðugleika dómssvaldsins með því að skapa armslengdarfjarlægð milli dómara og ákvörðunar um endurupptöku mála fyrir æðsta dómstól landsins. Nefndin telur að frumvarpið feli í sér mikilvæga réttarbót.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 2. gr.
 - a. Á eftir orðinu „Endurupptökunefnd“ í 1. efnismgr. komi: er sjálfstæð stjórnslustofnun sem.
 - b. Í stað orðanna „vera löglærðir“ í 1. másl. 3. efnismgr. komi: hafa lokið fullnaðarnámi í lögfræði með embættis- eða meistaraþrófi.

- c. Við 3. efnismgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Óheimilt er að tilnefna alþingismenn, starfsmenn Stjórnarráðs Íslands, dómara eða aðra starfsmenn dómstóla í nefndina.
- d. 4. efnismgr. orðist svo:
 Nefndarmenn eru skipaðir af ráðherra. Skipunartími í nefndina er sex ár en þó þannig að skipunartími eins manns rennur út annað hvert ár. Sami maður verður ekki skipaður í sæti aðalmanns í nefndinni oftar en einu sinni. Formaður nefndarinnar er skipaður af ráðherra til tveggja ára í senn og skal hann fullnægja skilyrðum til að vera skipaður í embætti hæstaréttardómara.
2. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 Á eftir 45. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:
 Þegar skipað er í fyrsta sinn í endurupptökunefnd skv. 34. gr. skal einn aðalmaður ásamt varamanni vera skipaður til tveggja ára, annar aðalmaður ásamt varamanni til fjögurra ára og þriðji aðalmaðurinn ásamt varamanni til sex ára. Skal skipunartími hvers ákveðinn af tilviljun þegar ráðið hefur verið hverjir veljast þar til starfa. Ef aðalmaður er skipaður til tveggja eða fjögurra ára skv. 2. málsl. er heimilt að skipa hann í nefndina einu sinni að nýju.

Tryggvi Þór Herbertsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 24. janúar 2013.

Björgvin G. Sigurðsson,
form.

Þráinn Bertelsson,
frsm.

Skúli Helgason.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Margrét Pétursdóttir.

Pétur H. Blöndal.

Siv Friðleifsdóttir.

Birgitta Jónsdóttir.

