

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um dómstóla, lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála (endurupptaka dæmdra mála)

(Lagt fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016–2017.)

I. KAFLI

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

1. gr.

Á undan 1. málsl. 4. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Endurupptökudómur starfar skv. 54. gr. laga þessara.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

a. Fyrirsögn 54. gr. orðast svo: Skipun og hlutverk Endurupptökudóms.

b. 1. mgr. orðast svo: Endurupptökudómur er sérdómstóll sem sker úr um hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem dæmd hafa verið í héraði, Landsrétti eða Hæstarétti.

c. Í stað orðanna „sakamála og laga um meðferð einkamála“ í 2. mgr. kemur: laga um meðferð einkamála og sakamála.

d. 3. mgr. orðast svo: Endurupptökudóm skipa fimm dómendur og fimm til vara. 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. Fjórdi dómandinn skal vera lögmaður samkvæmt tilnefningu Lögmannafélags Íslands og sá fimmti fastráðinn háskólakennari með sérþekkingu á réttarfari samkvæmt tilnefningu lagadeilda við íslenska háskóla. Varadómendur skulu tilnefndir á sama hátt.

e. 4. mgr. orðast svo: Dómendur Endurupptökudóms eru skipaðir af ráðherra. Skipunartími dómenda er sex ár en þó þannig að annað hvert ár renni út skipunartími eins þeirra þriggja sem koma úr röðum embættisdómara og þriðja hvert ár annars af hinum tveimur. Sami maður verður ekki skipaður sem aðalmaður í dóminn oftari en einu sinni. Sá hæstaréttardómari sem skipaður er í dóminn skal vera forseti hans.

f. Fremst í 5. mgr. koma tveir nýir málslíðir sem orðast svo: Þeir dómendur Endurupptökudóms sem koma úr röðum embættisdómara skera einir úr um hvort synja skuli um beiðni af þeirri ástæðu að hún sé bersýnilega ekki á rökum reist. Séu þeir ekki sammála um þá niðurstöðu tekur fullskipaður dómur afstöðu til beiðninnar og ræður afl atkvæða þá úrslitum. Í stað orðsins „nefndarmanna“ í 3. málsl. sömu málsgreinar kemur: dómenda; og í stað „réttarfarslaga“ í málslíðnum kemur: laga um meðferð einkamála eða sakamála.

g. 6. mgr. orðast svo: Úrlausnir Endurupptökudóms eru endanlegar. Úrskurðir dómsins um hvort mál verði endurupptekið skulu vera skriflegir og birtir opinberlega, þar á meðal sérálit minnihluta dómenda ef um það er að ræða. 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.

h. 7. mgr. orðast svo: 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 um meðferð einkamála eða sakamála.

i. 8. mgr. orðast svo: Endurupptökudómur hefur aðsetur hjá dómstólasýslunni. Kjaraáð ákveður þóknun dómenda hans.

3. gr.

Fyrirsögn IX. kafla laganna verður: Endurupptökudómur

4. gr.

Orðið „endurupptökunefnd“ fellur brott úr ákvæði til bráðabirgða III í lögnum.

5. gr.

Nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lögin og orðast svo: Endurupptökudómur tekur 1. janúar 2018 við meðferð beiðna um endurupptöku dómsmála sem ekki hafa verið afgreiddar af endurupptökunefnd fyrir þann tíma. Ákvæði þessara laga og laga um meðferð einkamála og sakamála gilda um þá meðferð upp frá því.

Þegar skipað er í fyrsta sinn í Endurupptökudóm skv. 54. gr. skal einn dómandi úr röðum embættisdómara vera ásamt varadómanda skipaður til tveggja ára, annar dómandi úr röðum embættisdómara ásamt varadómanda til fjögurra ára og þriðji dómandinn úr röðum embættisdómara ásamt varadómanda til sex ára. Þá skal annar af hinum dómendum tveimur vera ásamt varadómanda skipaður til þriggja ára, en hinn ásamt varadómanda til sex ára. Skal skipunartími hvers ákveðinn af tilviljun þegar ráðið hefur verið hverjir veljast þar til starfa. Ef dómandi er skipaður til tveggja, þriggja eða fjögurra ára skv. 2. másl. er heimilt að skipa hann í dóminn einu sinni að nýju.

II. KAFLI

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

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 191. gr., áður 167. gr.:

a. Í stað orðanna „endurupptökunefnd samkvæmt lögum um dómstóla“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur; á undan orðunum „eftirfarandi skilyrðum“ í sömu málsgrein kemur: öðru af; á eftir orðinu „fullnægt“ í málsgreininni kemur: enda mæli atvik með því að leyfið verði veitt, þar á meðal að stórfelldir hagsmunir aðila séu í húfi; stafliður c í 1. mgr. fellur brott.

b. 1. másl. 2. mgr. orðast svo: Aðili getur að jafnaði ekki sótt um endurupptöku máls skv. 1. mgr. oftast en einu sinni nema ný gögn hafi komið fram eftir að leyst var úr fyrri beiðni hans og sterkar líkur séu leiddar að því að þau muni verða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 192. gr., áður 168. gr.:

a. Í stað orðanna „endurupptökunefndar“ og „endurupptökunefnd“ í 1. og 2. mgr. kemur: Endurupptökudóms og Endurupptökudómur.

b. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 1. másl. 4. mgr., áður 3. mgr., kemur: Endurupptökudómur; 2. og 3. másl. sömu málsgreinar orðast svo: 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.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 193. gr., áður 169. gr.:

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

III. KAFLI

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

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 228. gr., áður 211. gr.:

- a. Í stað orðanna „endurupptökunefnd samkvæmt lögum um dómstóla“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
- b. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
- c. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 5. mgr. kemur: Endurupptökudómur; og í stað „hjá nefndinni“ í sömu málsgrein kemur: fyrir dóminum.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 229. gr., áður 212. gr.:

- a. Í stað orðsins „endurupptökunefndar“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudóms.
- b. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 230. gr., áður 213. gr.:

- a. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur; í stað „lögmann“ á tveimur stöðum í sömu málsgrein kemur: verjanda; í stað „nefndinni“ í málsgreininni kemur: dóminum; og 4. másl. málsgreinarinnar orðast svo: Dómurinn ákveður þóknun verjanda vegna starfa hans.
- b. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 2. mgr. kemur: Endurupptökudómur.
- c. Í stað orðsins „endurupptökunefnd“ í 3. mgr. kemur: Endurupptökudómur; á eftir orðunum „rannsókn á nánar tilgreindum atriðum“ í sömu málsgrein kemur: skv. 2. þætti laga þessara; í stað „héraðsdómi“ í málsgreininni kemur: dóminum; í stað „dómi“ í málsgreininni kemur: honum; og í stað „XXI. kafla“ í málsgreininni kemur: XVI.–XX. kafla laganna.
- d. Í stað orðsins „Endurupptökunefnd“ í 4. mgr. kemur: Endurupptökudómur.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 231. gr., áður 214. gr.:

- a. Í stað orðanna „Endurupptökunefnd tekur ákvörðun“ í 1. mgr. kemur: Endurupptökudómur kveður upp úrskurð; 2. másl. málsgreinarinnar orðast svo: 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.
- b. Í stað orðanna „ákvörðun endurupptökunefndar“ í 2. mgr. kemur: úrskurð Endurupptökudóms; í stað orðanna „XXXI. kafla“ í sömu málsgrein kemur: XXXI. og XXXIII. kafla; á eftir

2. másl. málsgreinarinnar kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Sé dómfelldi látinn skal Endurupptökudómur þó ráða málinu til lykta án frekari dómsmeðferðar.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 232. gr., áður 215. gr.:

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

IV. KAFLI Gildistaka

14. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018. Við gildistöku laganna fellur niður skipun í endurupptökunefnd.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið af réttarfarsnefnd að beiðni dómismálaráðherra.

Ákvæði um endurupptöku dómismála, 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, 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 dómismála var fengið sérstakri stjórnisýslunefnd, endurupptökunefnd, sbr. 34. gr. núgildandi 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 XVI. og XVII. köflum laga nr. 91/1991 og XXXIII. og XXXIV. köflum laga nr. 88/2008. Samkvæmt 3. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998, sbr. og 3. mgr. 54. gr. laga nr. 50/2016, skipa endurupptökunefnd þrjú fulltrúar sem allir skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Einn aðalmaður skal tilnefndur af Hæstarétti, annar af dómstólaráði og Alþingi kys 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 oftari 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 nýjum lögum um dómstóla, nr. 50/2016, sem gildi taka 1. janúar 2018, eru þessi ákvæði óbreytt, sbr. 54. gr. þeirra.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 15/2013 kom fram að sú breytta skipan að fela sérstakri stjórnisýslunefnd að taka ákvörðun um endurupptöku dómismála ætti sér fyrirmynd í norsku 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 stjórnslu- nefnd eins og kveðið er á um í 1. mgr. 34. gr. laga nr. 15/1998. 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 dómur réttarins, en í 6. mgr. umræddrar lagagreinar 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 sé að fá dómurum einum vald til að ákveða hvort dómsmál skuli tekin upp að nýju, ekki síst sama dómstóli og lagt hefur endanlegan dóm á mál.

Á þeirri skipan, sem tekin var upp með lögum nr. 15/2013, er sá ágalli að stjórnslu- nefnd, 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 taka á ný upp mál sem dómstólar hafa leyst endanlega úr og hrófla þannig við úrlausn handhafa dómssvaldsins. Af þessari ástæðu má færa fyrir því rök að fyrirkomulagið sem nú er við lýði brjóti í bága við þriggreiningu 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 dómssvaldið. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um lögmæti stjórnvaldsákvarðana og á grundvelli þess stjórnarskrárákvæðis hefur Hæstiréttur nýverið vísað frá máli, sem endurupptökunefnd hafði ákveðið að tekið skyldi upp, 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 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 dómssúrlausn, 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. Á síðasta ári var höfðað mál fyrir héraðsdómi þar sem þess er m.a. krafist að sú ákvörðun endurupptökunefndar að synja beiðni um endurupptöku dómsmáls verði felld úr gildi. Með úrskurði 25. janúar sl. komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að þeirri kröfu yrði ekki vísað frá dómi, heldur skyldi hún tekin til efnislegrar meðferðar. Þessi úrlausn verður ekki sérstaklega kærð til Hæstaréttar, en 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 vegna þess að þá blasir við að unnt verði framvegis 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 fyrir segja færa gild rök fyrir því að það samrýmist tæplega þriggreiningu ríkisvaldsins og sjálfstæði dómstóla gagnvart öðrum handhöfum ríkis- valdsins 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 kjörið tækifæri til að færa þetta ákvörðunarvald á ný undir handhafa dómssvaldsins þótt sjálfsagt sé að taka 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 dómur tækju einir ákvörðun um hvort dómsmál skyldu tekin upp að nýju og hins vegar að tryggja að endurupptökufærið væri eins gagnsætt og kostur er. Í samræmi við þetta er gerð sú tillaga með frumvarpi þessu að settur verði á stofn nýr dómstóll, Endurupptökudómur, sem komi í stað endurupptökunefndar. Með slíkri skipan yrðu tekin af öll tvímæli um það að dómssvaldið 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.

Gerð er tillaga um að hinn nýi dómstóll verði að meirihluta skipaður embættisdómurum sem komi frá hverju hinna þriggja dómstiga. Með því ynnist tvennt. Í fyrsta lagi væri tryggt að meirihluti 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 komi úr röðum annarra en dómara og er það í samræmi við annað aðalmarkmiðið með breytingunni sem gerð var með lögum nr. 15/2013 að aðrir en dómara komi að ákvörðun um endurupptöku dómsmála, m.a. til að draga úr tortryggni í garð þeirra sem með það vald fara. Sú skipan sem hér er lögð til tekur 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 þrjú embættisdómarar, einn frá hverju hinna þriggja dómstiga, auk lögmanns og háskólakennara í lögfræði eða annars lögfræðings með sérþekkingu. Í 2. gr. frv. er gert ráð fyrir að annar af umræddum dómendum Endurupptökudóms, verði lögmaður, tilnefndur af Lögmannafélagi Íslands, og hinn fastráðinn háskólakennari með sérþekkingu á réttarfari samkvæmt tilnefningu lagadeilda við íslenska háskóla að fyrirmynd 1. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 50/2016 þar sem sama tilhögun er á tilnefningu eins manns í stjórn dómstólasýslunnar annars vegar og nefndar um dómaraströf hins vegar.

Við samningu þessa frumvarps hefur verið gengið út frá því að fjöldi beiðna um endurupptöku dómsmála sem Endurupptökudómi muni berast á næstu árum verði áþekkur og borist hefur endurupptökunefnd undanfarin ár. Frá því að nefndin tók til starfa hafa henni borist alls 73 beiðnir, þar af 26 árið 2013, 14 árið 2014, 17 árið 2015, 11 árið 2016 og fimm það sem af er árinu 2017. Nefndin hefur afgreitt 56 þessara beiðna, hafnað endurupptöku í 47 skipti, samþykkt hana í fimm tilvikum og fjórum sinnum vísað beiðni frá sér, en fjórar beiðnanna voru afturkallaðar áður en afstaða var tekin til þeirra. Í lok febrúar 2017 eru 13 beiðnir enn til meðferðar hjá nefndinni sem ekki hefur verið tekin afstaða til. Samkvæmt þessum fjölda, sem er að meðaltali um 15 beiðnir á ári ef frá er talið fyrsta starfsár nefndarinnar, er gert ráð fyrir að ströf dómenda við hinn nýja sérdómstól verði aukastörf sem þeir gegni samhliða aðalstarfi eða öðrum störfum. Í þeim tilgangi að draga úr starfsálagi á dómendur og halda þar með kostnaði við dómstólinn í skefjum er lagt til að hann hafi aðsetur hjá dómstólasýslunni og njóti aðstoðar einhvers af löglærðum starfsmönnum hennar á hliðstæðan hátt og endurupptökunefnd sem hefur haft lögfræðing sér til aðstoðar í störfum sínum. Vegna þess að búast má við að verulegum hluta beiðna um endurupptöku verði hafnað þegar af þeirri ástæðu að þær séu bersýnilega ekki á rökum reistar, sbr. 2. mgr. 192. gr. laga nr. 91/1991 og 3. mgr. 229. gr. laga nr. 88/2008, verði jafnframt búið svo um hnútana að einungis þeir dómendur, sem koma úr röðum embættisdómara, taki í upphafi málsmeðferðar fyrir dóminum afstöðu til þess hvort beiðni verði synjað af þessum sökum. Séu þeir allir á einu máli um að það skuli gert yrði sú niðurstaðan, en að öðrum kosti yrði meðferðinni fram haldið fyrir fullskipuðum dómstól þar sem endanleg afstaða til beiðninnar réðist af afli atkvæða og yrði þar með ráðið til lykta af meirihluta dómenda. Með þessu móti ætti umfang dómstólsins og kostnaður af honum að verða nokkru minni en ella væri án þess að réttaröryggi þeirra, sem sæktust eftir endurupptöku áður dæmdra mála, yrði skert.

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, þ. á m. sérálit minnihluta 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. (áður 211. gr.) laga nr. 88/2008 nægir að eitthvert eitt þeirra skilyrða, sem þar eru sett fyrir því að sakamál verði tekið upp, sé fyrir hendi til þess að svo verði gert. Á hinn bóginn verða öll þrjú skilyrðin fyrir endurupptöku einkamáls í 191. gr. (áður 167. gr.) laga nr. 91/1991 að vera til staðar svo að taka megí málið upp að nýju. Einnig er svo fyrir mælt í 2. mgr. sömu lagagreinar og 2. mgr. 193. gr. (áður 169. gr.) laganna að aðili geti ekki óskað endurupptöku einkamáls nema einu sinni. Úr því að heimilt er að endurupptaka slík mál á annað borð má segja að regla sem þessi styðjist við hæpin rök, svo sem í því tilviki að fram hafi komið ný gögn frá því að endurupptöku var beiðst í fyrsta sinn sem muni að líkindum leiða til breyttrar niðurstöðu fyrirbyggjandi dóms í mikilvægum atriðum. Með það fyrir augum að ráða bót á þessu og gera skilyrði til endurupptöku einkamála raunhæfari frá því sem verið hefur er lagt til að þau verði færð nær þeim skilyrðum sem nú gilda um endurupptöku sakamála, svo sem vikið verður nánar að í athugasemdum með 6. gr. frv. Engin ástæða er hins vegar til að breyta síðargreindu skilyrðunum 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.

Athugasemdir við 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 skipun og hlutverk Endurupptökudóms sem gert er ráð fyrir að muni taka ákvörðun í stað endurupptökunefndar um hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem leyst hefur verið endanlega úr af hinum almennu dómstólum. Áður hefur verið gerð grein fyrir því hvornig dómurinn skuli skipaður, en gengið út frá að ráðherra skipi dómendur hans eftir tilnefningu þeirra sem greindir eru í 3. mgr., jafnt dómendur sem varadómendur er taki sæti í forföllum þeirra fyrrnefndu. Skipunartími hvers dómanda verði sex ár, en hann renni út á mismunandi tíma þannig að skipan dómsins endurnýist smátt og smátt. eru þetta sambærilegar reglur og nú gilda um skipun endurupptökunefndar. 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.

Að framan var fjallað um ákvæðin í 5. mgr. um að þrjú dómendur af fimm taki afstöðu til þess hvort synja skuli um beiðni af þeirri ástæðu að hún sé bersýnilega ekki á rökum reist. Séu þeir allir sammála um að hafna beiðninni lýkur málinu með þeim hætti, en þó er skylt að

gera það með rökstuddum úrskurði þótt ekki þurfi að greina þar málsatvik, svo sem fram kemur í 6. mgr. Ef dómurinn tekur málið hins vegar til frekari meðferðar og úrlausnar verður ákvörðun um það hvort fallist sé á beiðni eða henni hafnað að vera í formi úrskurðar þar sem m.a. á að greina stutt yfirlit yfir atvik máls og rökstyðja síðan niðurstöðuna. Ef taka þarf afstöðu til annarra atriða í tengslum við meðferð máls, t.d. til hæfis dómanda eða hvort leyfa skuli framlagningu gagna, er hins vegar heimilt að gera það með skriflegri ákvörðun án þess að henni fylgdi rökstuðningur.

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 í 6. mgr. að kveðið skuli 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 þess efnis synjað, eða ákvarðanir um önnur atriði. Þetta þýddi t.d. að samhljóða úrskurði þriggja dómenda um að synja beiðni um endurupptöku af þeirri ástæðu að hún væri bersýnilega ekki á rökum reist yrði ekki skotið til annars dómstóls. Sama ætti við um úrlausn dómsins um hvort réttaráfrif fyrri dóms í einkamáli félli niður meðan málið væri rekið að nýju, sbr. b-lið 7. gr. frv., eða áhrif fyrri dóms í sakamáli skyldu haldast þar til nýr dómur hefði verið kveðinn upp, sbr. a-lið 12. gr. frv.

Í 7. mgr. er gert ráð fyrir að Endurupptökudómur setji sér frekari starfsreglur og skv. 8. mgr. skal hann hafa aðsetur hjá dómstólasýslunni sem starfar eftir II. kafla laganna. Í samræmi við 1. gr. laga nr. 130/2016 og til að tryggja sjálfstæði dómsins segir jafnframt að kjararáð skuli ákveða þóknun dómenda á sama hátt og laun embættisdómara.

Um 3. og 4. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Hér er í fyrsta lagi kveðið á um lagaskil milli eldri og yngri reglna þar sem gert er ráð fyrir að Endurupptökudómur leysi endurupptökunefnd af hólmi við gildistöku laganna, 1. janúar 2018, 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 myndu 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 Endurupptökudóms í fyrsta sinn til að tryggja þá sífelldu endurnýjun á skipan dómsins sem kveðið er á um í 2. gr. frv.

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. Samkvæmt 1. mgr. 167. gr. (nú 191. gr.) laga nr. 91/1991, sbr. 1. mgr. 169. gr. (nú 193. gr.) þeirra, þurfa þau þrjú skilyrði, sem talin eru upp í fyrnefndu málsgreininni, öll að vera uppfyllt til þess að mál fái 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, verður 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, þ. á m. að stórfelldir hagsmunir aðilans séu í húfi, sbr. c-lið. Lagt er til að nægilegt sé að öðru hvoru sérstaka skilyrðinu sé fullnægt til að mál fái endurupptekið, enda sé hið almenna skilyrði jafnframt fyrir hendi. Samkvæmt því nægir að fram hafi komið ný gögn og sterkar líkur hafi verið leiddar að því að þau muni breyta fyrri niðurstöðu dómsmálsins í

mikilvægum atriðum, enda mæli atvik með því að leyfi til endurupptöku verði veitt, þ. á m. að stórfelldir hagsmunir aðilans séu í húfi. Með nýjum gögnum er ekki aðeins átt við sönnunargögn sem lúta að atvikum málsins á borð við skjöl eða framburð vitna, heldur önnur gögn sem leitt gætu til breyttrar niðurstöðu þess, svo sem úrlausna alþjóðlegra dómstóla eins og Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 2. mgr. er orðuð sú meginregla að aðili geti ekki sótt um endurupptöku óáfrýjaðs einkamáls oftár en einu sinni. Þó má víkja frá þeirri reglu í því tilviki að fram hafi komið ný gögn 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, sbr. b-lið 1. mgr. Hið almenna skilyrði um að atvik mæli með því að leyfi verði veitt þarf þá að sjálfsgöðu einnig að vera til staðar, enda er hér aðeins verið að veita aðila heimild til þess að sækja um endurupptöku oftár en einu sinni ef svo stendur á sem að framan greinir. Það þýðir að skilyrðið í a-lið 1. mgr. myndi ekki eitt út af fyrir sig réttlæta fleiri umsóknir en eina.

Um 7. gr.

Þar sem sérdómstóli er ætlað að taka ákvörðun um endurupptöku dómsmála í stað stjórnarsýslunefndar er eðlilegt að færa ákvæði 3. mgr. 230. gr. (áður 213. gr.) laga nr. 88/2008 í það horf sem áður var því að vegna stöðu sinnar sem handhafi dómssvalds hefur dómurinn ótvírætt vald til að fella réttaráhrif fyrri dóms úr gildi meðan málið er rekið að nýju fyrir almennum dómstólum. Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að 2. mgr. verði breytt til samræmis við breytinguna skv. b-lið 6. gr. frv., en ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Eins og fram kemur í almennu athugasemdunum hér að framan er ekki er gert ráð fyrir breytingum á þeim skilyrðum sem sett eru í 1. mgr. 228. gr. (áður 211. gr.) laga nr. 88/2008 fyrir endurupptöku sakamála. Þó skal áréttað að skýra ber orðalagið „ný gögn“ í a-lið þeirrar málsgreinar svo rúmt að það taki ekki eingöngu til sönnunargagna, heldur geti það eftir atvikum átt við úrlausnir dómstóla, sbr. athugasemdir við 6. gr. frv.

Um 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Vegna þess að sérdómstóll kemur í stað stjórnarsýslunefndar er eðlilegt að dómfellda eða ákærða verði skipaður verjandi sem hefði eftir atvikum sömu réttarstöðu og verjandi skv. lögnum, þ. á m. 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 þar sem mælt er fyrir um rannsókn lögreglu og eftir atvikum annarra stjórnvalda á sakamálum, þ. á m. hvenær atbeina dómstóla þurfi til að gripið verði til einstakra rannsóknaðgerða. 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 lagreinar 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 dómnum, en slíkt gæti sparað tíma og fyrirhöfn við athugun á því hvort efni séu til að endurupptaka það.

Um 12. gr.

Með skírskotun til athugasemda við 7. gr. frv. er eðlilegt að færa síðari málslið 1. mgr. 231. gr. (áður 214. gr.) laganna til fyrra horfs vegna þess að úrskurður Endurupptökudóms er dómsúrlausn, öfugt við ákvörðun endurupptökunefndar, og getur því fellt úr gildi fyrri dóm meðan málið er rekið að nýju fyrir almennum dómstólum.

Í lögum nr. 91/1991 er ekki kveðið sérstaklega á um hvort nýjum héraðsdómi, sem gengur í kjölfar þess að mál er endurupptekið, verði áfrýjað til Landsréttar og eftir atvikum til Hæstaréttar, en ganga verður út frá því að það verði gert eftir almennum reglum þeirra laga. Í 2. mgr. 231. gr. (áður 214. gr.) laganna sem hér um ræðir segir að um áfrýjun á nýjum héraðsdómi gildi ákvæði XXXI. kafla þeirra sem fjallar um áfrýjun til Landsréttar. Í því skyni að taka af öll tvímæli um það að landsréttardómi yrði, að fullnægðum skilyrðum laganna, þ. á m. að fengnu áfrýjunarleyfi skv. 215.–217. gr., áfrýjað til Hæstaréttar er lagt til að jafnframt verði vísað til XXXIII. kafla laganna sem fjallar um áfrýjun þangað. Þá er að fyrirmynd ákvæðis í dönskum réttarfarslögum um Den særlige klageret gerð tillaga um að kveðið verði á um það að ákveði Endurupptökudómur að endurupptaka mál þar sem dómfelldi er fallinn frá skuli dómstóllinn ráða málinu sjálfur til lykta, t.d. með þeirri niðurstöðu að dómfelldi skuli álitinn sýkn saka, í stað þess að málið verði tekið til meðferðar fyrir hinum almennu dómstólum að nýju.

Um 13. gr.

Eftir 2. mgr. 208. gr. laga nr. 88/2208, eins og hún hljóðar nú, getur Hæstiréttur ekki endurmetið niðurstöðu héraðsdóms um sönnunargild munnlegs framburðar nema hlutaðeigandi vitni eða ákærði hafi gefið skýrslu þar fyrir dómi. Jafnframt hefur rétturinn skv. 3. mgr. sömu lagagreinar heimild til að ómerkja héraðsdóm ef hann telur líkur á að niðurstaða hans um sönnunargildi slíks framburðar kunni að vera röng. Á þessu verður sú breyting með gildistöku nýrra laga 1. janúar 2018 að Hæstiréttur mun ekki lengur hafa heimild til að taka skýrslu af ákærða eða vitnum í sakamálum, heldur er girt fyrir það með 2. mgr. 225. gr. laganna að rétturinn geti endurmetið niðurstöðu áfrýjaðs dóms um sönnunargildi munnlegs framburðar. Þótt gert sé ráð fyrir að meginreglan verði áfram sú skv. 1. mgr. 232. gr. (nú 1. mgr. 215. 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. (nú 1. mgr. 211. 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, en í samræmi við athugasemdir með 12. gr. frv. er tekinn af allur vafi í 4. mgr. að nýjum dómi Landsréttar, sem upp er kveðinn í framhaldi af endurupptöku máls, verði áfrýjað til Hæstaréttar. 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 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.