

Björn Bjarnason:

**Nýjar kröfur
til réttarkerfisins**

**Aðalfundur Dómarafélags Íslands,
16. nóvember, 2007.**

Nýlega var ég á ferð í Tékklandi og sat þar fundi með tveimur ráðherrum, innanríkisráðherra og dómsmálaráðherra.

Við innanríkisráðherrann ræddi ég Schengen-samninginn og væntanlega framkvæmd hans gagnvart Tékklandi. Er þess beðið með mikilli eftirvæntingu í landinu, að landamæraeftirlit verði afnumið.

Þegar kom að öðrum samstarfsmálum Tékklands og Íslands á verksviði okkar, vorum við sammála um, að fara yrði hægt á þeirri braut, sem mótuð hefur verið og miðar að því að samræma refsirétt og réttarvörslu Evrópusambandsríkjanna. Þar væri farið inn á svið, sem kynni að snerta djúpar rætur evrópskra samfélaga.

Minntist ég í því efni umræðna á þingi síðastliðinn vetur, þegar rætt var um breytingar á kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Í frumvarpi mínu um það efni, sem samið var af Ragnheiði Bragadóttur prófessor, var lögð áhersla á, að við lagabreytingar í refsirétti yrði að taka mið af þróun landsréttar, dómaframkvæmd og hefðum en ekki mætti gleypa lausnir annarra þjóða hráar.

Vissulega tókum við mið af alþjóðlegri þróun og nú í vikunni lagði ég til dæmis fram frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum, sem er samið af refsiréttarnefna nefnd, og tekur mið af þremur alþjóðasamningum, Palermó-samningnum, sem gerður var undir merkjum Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðssamningum gegn mansali annars vegar og gegn hryðjuverkum hins vegar.

Ef tekið er mið af umræðum hér á landi um kynferðisbrot, hefur athyglin ekki síst beinst að niðurstöðum dómstóla. Mikla athygli vakti ekki alls fyrir löngu, þegar *Morgunblaðið* birti andlitsmyndir hæstaréttardómara á forsíðu sinni til að áréttta andúð sína á því, að ekki hefði verið felldur nægilega þungur dómur í kynferðisbrotamáli.

Ég fann að þessum uppslætti blaðsins en hann endurspeglar viðhorf margra, sem telja almenningsálit og jafnvel álit dómsmálaráðherra jafngilda fyrirmælum til dómara um að fella þyngri dóma. Miðað við þau bréf, sem ég fæ um nauðsyn þess að þyngja dóma, undrast ég í senn refsigleði bréfitara og litla þekkingu á grundvallarþáttum stjórnskipunarinnar.

Ég hef áður vakið máls á því hér á þessum vettvangi, að dómstólaráð eigi að taka til gaumgæfilegrar athugunar, hvort ekki sé ástæða fyrir það að efla fjölmiðlakynningu í þágu dómstólanna. Fræða almenning um þau meginsjónarmið, sem dómarar eiga að hafa í heiðri og eftir hvaða leiðum þeir komast að niðurstöðu. Festi sú skoðun rætur meðal almennings, að dómstólar taki ekki nógu hart á þeirri tegund afbrota, sem vekur mestan ótta á líðandi stundu, getur það hæglega dregið úr alhliða trausti á dómstólum.

Í viðræðum mínum við tékkneska dómsmálaráðherrann lét hann í ljós áhuga á að fræðast um skipan dómsmála hér á landi. Tékkar væru að velta fyrir sér endurbótum á dómstólakerfinu hjá sér. Þætti ýmsum stjórnmalamönnum dómarar vera að fikra sig um of inn á verksvið löggjafarvaldsins og hefði Vaclav Klaus, forseti Tékklands, gagnrýnt dómstólavæðinguna.

Skildist mér, að af hálfu stjórnvalda hefði verið hafinn undirbúningur að því að dómarar yrðu skyldaðir til að fara í endurmenntun til að tryggja, að þeir væru með á nótunum, þegar að því kæmi að fjalla um nýja löggjöf. Væri þetta ekki síst brýnt vegna hinna miklu þjóðfélagsbreytinga í landinu.

Dómarar hefðu á hinn bóginn ekki sætt sig við þessa stjórnvaldsákvörðun og hefði hún verið kærð til tékkneska stjórnlagadómstólsins. Hann hefði síðan komist að þeirri niðurstöðu, að stjórnvöld hefðu enga heimild til að gera kröfur um endurmenntun á hendur dómurum – með slíkum kröfum væri einfaldlega vegið að sjálfstæði dómara.

Mér þótti, að í þessari frásögn endurspegladist kunn togstreita milli hinna þriggja þátta ríkisvaldsins. Dómarar væru gagnrýndir fyrir að seilast of langt inn á svið löggjafans en ákvörðun framkvæmdavaldsins um nýjar menntunarkröfur til dómara, væri talin brjóta í bága við stjórnarskrána.

Ég rifja samtöl mín í Tékklandi upp hér til að minna á alþjóðavæðingu á þessum sviðum eins og öðrum og hve mikilvægt er fyrir alla að fylgjast með og halda í við hinar öru breytingar í samtímanum, hvort sem er á heimavelli eða alþjóðlegum.

Við, sem sitjum á þingi, erum minnt á það á fjögurra ára fresti, að nauðsynlegt sé fyrir okkur að tryggja hljómgrunn fyrir skoðanir okkar og stefnu meðal þjóðarinnar. Takist það ekki náum við ekki kjöri.

Í upphafi nýs þings bætast nýir þingmenn í hópinn. Þetta gerðist nú í vor og leyfi ég mér að fullyrða, að mörgum þeirra bregður nokkuð, þegar þeir kynnast vinnubrögðum á alþingi. Þeim finnst jafnvel eins og þeir fari áratugi aftur í tímann eða starfshættirnir séu síst til þess fallnir að ná markvissum árangri.

Það er gagnlegt fyrir okkur, sem setið höfum lengi á þingi, að fá nýtt fólk í hópinn og í vor komu óvenju margir nýir á þing. Verður forvitnilegt að sjá, hvernig þessu nýja fólk tekst að breyta vinnubrögðum og laga þau að nýjum kröfum. Ég tel, að svipuð þáttaskil og nú urðu með endurnýjun þingmanna hafi orðið eftir kosningarnar 1991 en síðan höfum við lifað mesta breytingaskeið Íslandssögunnar.

Hraði breytinganna hefur verið svo mikill, að allar þrjár greinar ríkisvaldsins eiga fullt í fangi með að fylgja þeim eftir. Á það ekki síst við þá aðila, sem halda uppi eftirliti með þróun hins frjálsa viðskiptalífs og hvers kyns fjármálaumsvifa. Við það eftirlit duga aðferðir gærdagsins alls ekki lengur.

Alþjóðavæðing viðskiptalífsins krefst þess, að ríkt tillit sé tekið til alþjóðasamninga á sviði einkamálaréttar. Unnið er að endurnýjun slíkra samninga eins og til dæmis Lúganó-samningsins en ritað var undir hann í nýjum búningi fyrir skömmu.

Í mars á þessu ári skilaði Evrópunefnd álit og hvatti til virkari þátttöku stjórnarráðs og alþingis við gæslu íslenskra hagsmunum í Evrópusamstarfinu. Forseti EFTA-dómstólsins hefur lýst yfir því í *Tímariti lögfræðinga*, að EES-samningurinn sé yfirþjóðlegur, þvert á niðurstöðu íslenskra sérfræðinga.

Alþingi, ríkisstjórn og dómstólum er nauðsynlegt að líta í eigin barm og endurmeta stöðu sína í ljósi þessara miklu breytinga.

Nýlega var birt á netinu handbók um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Var handbókin samvinnuverkefni forsætisráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og skrifstofu alþingis.

Handbókinni er ætlað að stuðla að því, að vel verði vandað til lagasetningar. Ábendingar um nauðsyn betri vinnubrögða á því sviði hafa komið frá umboðsmanni alþingis og í skýrslu forsætisráðuneytisins frá árinu 1999 um

starfsskilyrði stjórnvalda var nauðsyn þessa áréttuð og bent á, að huga þyrfti betur að undirbúningi lagasetningar í stjórnarráðinu.

Niðurstaðan nú er að gefa út handbók í samvinnu stjórnarráðsins og skrifstofu alþingis sem veitir leiðbeiningar um smíði laga og frágang frumvarpstexta. Framkvæmdavald og löggjafarvald hafa á þennan hátt lagst á eitt til að stuðla að vandaðri löggjöf.

Fjölmarginir alþjóðasamningar hafa að geyma sérstök ákvæði um eftirlit með framkvæmd samninganna. Á þetta við um mannréttindasamninga og eins sérhæfðari samninga til dæmis samninga til að sporna við spillingu. Eftirlitið felst í því að sérstakar nefndir skoða löggjöf aðildarríkis og meta, hvort hún fullnægi skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningnum. Oftar en ekki er niðurstaða þessara eftirlitsnefnda sú, að bæta þurfi í íslenska löggjöf sérákvæði um refsiverða háttsemi, eða að löggjöf þurfi að vera ítarlegri um einhver atriði.

Frumvarp mitt um breytingu á almennum hegningarlögum, sem nú er komið til allsherjarnefndar alþingis, tekur meðal annars mið af ábendingum nefndar Evrópuráðsins gegn spillingu og alþjóðlegrar nefndar gegn peningaþvætti. Þar er til dæmis gert ráð fyrir því, að ákærvaldið geti lagt fyrir dómara að kveða upp úr um, hvort aðila máls eða honum nákomnum skuli gert skylt að sanna, að eigna hafi verið aflað á lögmætan hátt. Byggist þessi krafa um öfuga sönnunarbyrði á alþjóðlegri réttarþróun, en hún hefur þegar fest rætur í Danmörku og Noregi.

Norræn lagahefð er um margt sérstök, og byggist á því, að réttarheimildir séu ekki einungis bundnar við hinn ritaða lagatexta heldur sé einnig hægt að styðjast við greinargerðir eða önnur lögskýringargögn. Löggjafinn lætur sem sagt öðrum handhöfum ríkisvaldsins eftir að túlka það rúm, sem skilið er eftir í almennt orðuðum lagatexta.

Þegar dómstólar ákveða að fylla í skörðin, kemur hin framsækna lagatúlkun gjarnan til sögunnar. Ég hef varað eindregið við því, að dómstólar taki sér löggjafarvald, eða að alþingi láti þeim það í hendur.

Öllum er tamt að tala um spennu í samskiptum framkvæmdavalds og löggjafarvalds. Framkvæmdavaldið hafi fært sig of mikið upp á skaptið gagnvart löggjafarvaldinu. Það er ekki síður ástæða til að velta því fyrir sér, hvort dómstólar séu að þokast um of inn á verksvið löggjafans.

Alþingi getur brugðist við þessari þróun með því að binda hendur dómara með nákvæmari lögum. Aukin sérhæfing getur einnig kallað á ítarlegri lagatexta. Af löggjafanum er krafist, að hann setji reglur um sífellt flóknari viðfangsefni. Samkeppnislöggjöfin er til dæmis réttarsvið í örri þróun, einkum vegna áhrifa frá Evrópuréttinum.

Í Evrópurétti hefur einkum verið fjallað um álitaeefni tengd einkamálarétti. Evrópuvæðing refsiréttarins er hafin og frá Brussel munu á næstu misserum berast meiri kröfur í þeim efnum en áður. Schengen-rétturinn er orðin sérstök grein innan lögfræðinnar, sem lítið hefur verið sinnt fræðilega, en mun segja til sín af æ meiri þunga.

Allt krefst þetta aukinnar sérhæfingar innan lögfræðinnar. Gildi hinna stóru starfsstöðva lögmanna felst í því, að þar njóta menn á einum stað styrks af sérhæfingu hvers og eins. Stórum lögmansstofum fjölgar hér á landi og alþjóðatengsl þeirra verða æ viðameiri.

Ástæða er til að velta því fyrir sér, hvernig bregðast eigi við þessari þróun á vettvangi dómstólanna. Spyrja má, hvort brotthvarfið frá sérdómstólum yfir í almenna dómstóla, hafi verið heillavænlegt í ljósi þessara breytinga. Án þess að ég ætli að taka upp þráðinn frá Tékklandi og krefjast endurmenntunar dómara, er ég viss, um að sérhæfing og sérmenntun dómara myndi frekar auka traust almennings í garð dómstóla en rýra það. Hvet ég Dómarafélag Íslands að taka til umræðu, hvort sérdómstólar eigi að nýju rétt á sér hér á landi.

Frumvarp til nýrra laga um meðferð sakamála verður lagt fram á alþingi næstu daga. Frumvarpið var samið af réttarfarsnefnd og kynnt opinberlega í september á síðasta ári auk þess að vera aðgengilegt á vefsíðu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Þetta er mikill bálkur og er þingskjalið rúmar 200 blaðsíður að lengd.

Við framsögu um frumvarpið mun ég leggja áherslu á, að allsherjarnefnd alþingis gefi sér rúman tíma til að fara yfir þetta viðamikla mál og kalli sem flesta á fund til sín til að kynnst viðhorfum þeirra, sem hafa reynslu og þekkingu á þessu mikilvæga réttarsviði.

Ráðuneyti og réttarfarsnefnd eru sammála um frumvarpið og í meðferð málsins frá því að það var kynnt hefur meðal annars verið fallið frá upphaflegum ákvæðum, þar sem gert var ráð fyrir fjölgun meðdómara í sakamálum. Dómstólaráð taldi, að

þær tillögur yrðu erfiðar í framkvæmd og á liðnu vori kynnti ráðið mér hugmyndir um millidómstig.

Ég taldi hins vegar of viðamikið að ætla bæði að breyta skipulagi ákærvaldsins og dómskerfisins í tengslum við þetta frumvarp. Niðurstaðan varð því sú að fella niður kröfuna um fjölgun meðdómara en setja á laggirnar nefnd, sem fjalli um það, hvernig tryggja megi best milliliðalaus sönnunarfærslu við meðferð sakamála. Einkum veiti nefndin álit sitt á því, hvort setja eigi á fót millidómstig, þar sem eingöngu verði leyst úr sakamálum.

Ekki hefur verið tímabært að leita tilnefninga í nefndina fyrr en nú, þegar sér fyrir endann á meðferð ríkisstjórnar og þingflokka hennar á frumvarpinu um meðferð sakamála. Verður leitað eftir því við dómstólaráð, ríkissaksóknara og lögmannafélagið að tilnefna menn í nefndina undir formennsku fulltrúa ráðuneytisins og hún ljúki störfum fyrir 1. maí 2008.

Umræður um nauðsyn milliliðalausrar sönnunarfærslu spretta af ábendingum frá Mannréttindadómstóli Evrópu og eru enn til marks um alþjóðavæðinguna á þessu sviði.

Annað nýmæli, sem vel er þekkt erlendis, er að ryðja sér rúms hér á landi og er það svonefnd sáttamiðlun en innan dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefur verið unnin stefnumótunarvinna á því sviði.

Ég fagna því frumkvæði dómstólaráðs að vekja áhuga dómara á sáttamiðlun en eins og dómara vita hefur ráðið fengið norska dómara til að efna til námskeiða um þessa aðferð til að leiða ágreining til lykta. Gaf ráðið út sérstaka tilkynningu um sáttamiðlun fyrir dómi í einkamálum í apríl síðastliðnum.

Ráðuneytið veit um áhuga Lögmannafélags Íslands á málinu og einnig Sýslumannafélags Íslands og í viðræðum við sýslumenn hefur meðal annars verið hugað að því að virkja 107. gr. einkamálalaganna en samkvæmt henni getur dómari orðið við ósk aðila um að vísa sáttaumleitunum í máli til sýslumanns.

Lögreglustjórn sýslumanna er víða úr sögunni og á líklega enn eftir að minnka en engu að síður gegna þeir allir mikilvægu hlutverki hver á sínum stað, sem enn gæti vaxið með auknum verkefnum í tengslum við sáttamiðlun.

Félagið Sátt hefur unnið að framgangi sáttamiðlunar á sviði einkamálaréttar en á sviði refsiréttar hefur ráðuneytið beitt sér fyrir framgangi sáttamiðlunar, fyrst hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu en einnig víðar um landið.

Ég vænti þess, að setja þurfi sérstök lagaákvæði um þessa nýbreytni, þegar reynsla hefur fengist af henni, en að sjálfsögðu er þess gætt, að ekkert skref sé stigið án lögheimilda. Meðal álitaefna er, hvort veita eigi sáttamiðlurum einhvers konar löggildingu.

Góðir áheyrendur!

Ég hef hér farið yfir þau mál, sem mér eru efst í huga, þegar ég fæ enn á ný tækifæri til að ávarpa aðalfund Dómarafélags Íslands.

Ég þakka félaginu gott samstarf á liðnu ári og óska því og dómurum velfarnaðar. Öll stefnum við að sama marki, að festa íslenskt réttarríki enn betur í sessi og að tryggja að réttarkerfið standist þær kröfur, sem til þess eru gerðar.