



**BA-ritgerð  
í lögfræði**

**Endurupptökunefnd**  
Tilgangur, álitamál og úrbætur

Kjartan Jón Bjarnason

Leiðbeinandi: Víðir Smári Petersen

Apríl 2016



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
**FÉLAGSVÍSINDASVIÐ**

---

LAGAÐEILD

**BA-ritgerð  
í lögfræði**

**Endurupptökunefnd**  
Tilgangur, álitamál og úrbætur

Kjartan Jón Bjarnason

Leiðbeinandi: Víðir Smári Petersen

Apríl 2016



## EFNISYFIRLIT

1 Inngangur .....	2
2 Lagagrundvöllur sjálfstæðis dómstóla .....	3
2.1 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.....	3
2.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu .....	5
2.3 Res judicata – bindandi réttaráhrif dóms .....	6
3 Sjálfstæði dómstóla og réttarríkið .....	7
4 Endurupptökunefnd .....	8
4.1 Lagagrundvöllur fyrir lagasetningu 2013 .....	8
4.2 Lagagrundvöllur endurupptökunefndar .....	9
4.3 Tilgangurinn að baki lagabreytingunni.....	10
4.4 Afstaða Hæstaréttar til endurupptökunefndar.....	12
4.5 Samanburður við Noreg og Danmörku .....	14
5 Tillögur að úrbótum .....	16
5.1 Nýr sérdómstóll .....	16
5.2 Aðgreining á milli einka- og sakamála.....	17
6 Ályktanir.....	18
HEIMILDASKRÁ .....	20
DÓMASKRÁ .....	21

## 1 Inngangur

Með lögum nr. 15/2013 um breytingu á lögum um dómstóla, lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála var komið á fót sjálfstæðri stjórnáskilunefnd, endurupptökunefnd, sem var falið það hlutverk að ákveða hvort heimila skyldi endurupptöku dómsmála sem dæmd höfðu verið í héraði eða Hæstarétti. Einnig var henni veitt heimild til þess að fresta réttaráhrifum dóma eða ákveða að réttaráhrif þeirra héldust. Með þessari breytingu var valdið til þess að ákveða hvort mál skyldu endurupptekin tekið frá dómstólum og fært yfir til framkvæmdarvaldsins. Þessi lagabreyting hefur verið gagnrýnd og vakið upp spurningar varðandi sjálfstæði dómstóla. Eftir að dómur gekk nýlega í Hæstarétti í *Hrd. 25. febrúar 2016 (628/2015)* (hér eftir vísast til hans sem *Hrd. 628/2015*) fengu gagnrýnisraddirnar hljómgrunn og hefur verið kallað eftir breytingum á núverandi skipan mála varðandi endurupptöku dómsmála.

Í sérhverju ríki sem kennir sig við lýðfrelsi og mannréttindi eru sjálfstæðir dómstólar taldir vera besta tryggingin fyrir réttvísi og réttaröryggi almennra borgara.<sup>1</sup> Hinn almenni borgari getur leitað til dómstóla ef honum finnst á sér vera brotið og fengið niðurstöðu í málinu. Grundvallaratriðið í því að tryggja réttaröryggi borgara með þessum hætti er að traust ríki á dómstólum en því verður ekki náð nema að sjálfstæði þeirra sé tryggt.<sup>2</sup> Uppi eru viðamikil álitæfni sem snúa að endurupptökunefnd og er markmið þessarar ritgerðar að taka þessi álitæfni til athugunar með hliðsjón af sjálfstæði dómstóla. Í þeirri umfjöllun verður leitast við að gera grein fyrir þeim tilgangi sem bjó að baki lagabreytingunni 2013 ásamt því að gera grein fyrir afstöðu dómstóla til þessara breytinga sem birtist í *Hrd. 628/2015*. Endurupptökunefnd er byggð á norrænni fyrirmynd og var sérstaklega horft til þess hvernig endurupptökumálum var háttáð í Noregi. Þrátt fyrir þetta er veigamikill munur á framkvæmdinni héraðs og í Noregi, þar er greint á milli einka- og sakamála<sup>3</sup> en sá greinarmunur er ekki til staðar á Íslandi. Ákveðinn grundvallarmunur er á þessum tveimur flokkum sem áhugavert er að taka til skoðunar í tengslum við framkvæmd endurupptöku hér á landi. Í tengslum við þessa umræðu verður gerð tilraun til þess að leggja til úrbætur á núverandi skipan mála hér á landi og þær skoðaðar.

---

<sup>1</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 287.

<sup>2</sup> Hjördís Björk Hákonardóttir: „Sjálfstætt dómssvald – hvað felst í því?“, bls. 411.

<sup>3</sup> Með lögum nr. 88/2008 var hugtakanotkun breytt, hætt var að nota hugtakið „opinber mál“ og byrjað að nota hugtakið „sakamál“. Í ritgerðinni verður framvegis einungis vísað til sakamála þrátt fyrir að verið sé að ræða eldri réttarframkvæmd.

Í öðrum kafla ritgerðarinnar verður farið yfir þann lagagrundvöll sem sjálfstæði dómstóla byggir á. Í þriðja kafla verður sjálfstæði dómstóla skoðað út frá kröfum réttarríkisins. Umfjöllunarefni fjórða kafla er endurupptökunefnd, í kafla 4.1 verður grein fyrir stöðu endurupptökumála hér á landi fyrir setningu laga nr. 15/2013 og í kafla 4.2 verður farið í núverandi stöðu mála og lagagrundvöll endurupptökunefndar. Í kafla 4.3 verður tilgangur þessara breytinga skoðaður og í kafla 4.4 verður litið á niðurstöðu Hæstaréttar í Hrd. 628/2015. Í kafla 4.5 verður framkvæmdin í Noregi og Danmörku borin saman við framkvæmdina hérlendis. Í fimmta kafla verða lagðar til mögulegar úrbætur á núverandi málsmeðferð endurupptökubeiðna, kafla 5.1 mun fjalla um þann möguleika að skipaður yrði nýr sérdómstóll sem tæki afstöðu til endurupptökubeiðna en kafla 5.2 mun skoða hvort æskilegt væri að greina milli einka- og sakamála við málsmeðferð beiðna til endurupptöku. Að lokum verða niðurstöður dregnar saman í sjötta kafla.

## 2 Lagagrundvöllur sjálfstæðis dómstóla

Þau álitæfni sem hafa risið varðandi endurupptökunefnd grundvallast á því hvort of langt sé gengið inn á valdsvið dómstóla sem takmarki sjálfstæði þeirra. Í næstu köflum verða þessi álitamál tekin til athugunar en fyrst er nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim grunni sem sjálfstæði dómstóla hvílir á.

### 2.1 Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir skammstafað stjskr.) er að finna meginatriði stjórnskipunar Íslands, þar á meðal ákvæði sem mæla fyrir um skipulag ríkisins og æðstu stjórn.<sup>4</sup> Hvað varðar dómsvaldið er stjórnarskráin fáorðari og ófullkomnari miðað við þau ákvæði sem lúta að öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Helstu ákvæði sem snúa að dómstólum er að finna í 2. gr., V. kafla og 70. gr. stjskr.<sup>5</sup>

Í 2. gr. stjskr. kemur fram hvernig ríkisvaldinu er skipt í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Þessi skipting byggir á kenningunni um þrískiptingu ríkisvaldsins en samkvæmt henni er nauðsynlegt að skipta valdi niður með þessum hætti til þess að tempra það. Ef allt vald situr á einni hendi þá er hætta á ofríki en með þessari þrískiptingu hafa hinir mismunandi valdhafar áhrif hver á annan með tilsjón og taumhaldi<sup>6</sup> og veita þannig hver öðrum aðhald.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 33.

<sup>5</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 287.

<sup>6</sup> Þýðing á enska orðinu checks and balances, birtist í kandidatsritgerð eftir Finn Þór Vilhjálmsson, *Reglan um þrígreiðingu ríkisvaldsins og áhrif hennar í íslenskri stjórnskipun* á bls. 7.

<sup>7</sup> Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 26.

Þessi þrískipting felur einkum í sér þrjú atriði. Í fyrsta lagi má sami embættismaður ekki hafa tvo eða fleiri valdþætti á hendi sér, í öðru lagi má stofnun sem tilheyrir einni grein ríkisvaldsins ekki grípa inn í störf stofnunar sem tilheyrir annarri grein ríkisvaldsins, t.d. væri það litið hornauga ef framkvæmdarvaldið færi að grípa inn í störf dómvaldsins. Í þriðja lagi verður að gæta þess að einni stofnun ríkisvaldsins verði ekki falin verkefni sem í eðli sínu eru á verksviði annarrar greinar ríkisvaldsins.<sup>8</sup> Tvö seinni atriðin koma sérstaklega til álita þegar litið verður á þau álitaefni sem hafa risið vegna endurupptökunefndar.

Í V. kafla stjskr. er umfjöllun um dómstóla. Í 59. gr. segir að dómstólar skuli settir á fót með lögum, í þessu ákvæði kemur fram ein helsta forsendan fyrir stofnanalegu sjálfstæði dómstóla. Þessi lagagrein stefnir meðal annars að því að tryggja sjálfstæði dómstóla gagnvart framkvæmdarvaldinu en vegna þessa ákvæðis getur t.d. ráðherra ekki ákveðið upp á sitt einsdæmi að stofna eða leggja niður dómstól, fjölga eða fækka dómurum eða breyta skilyrðum fyrir skipun dómara. Þessir þættir dómstólaskipunarinnar eru lögfestir í lögum um dómstóla nr. 15/1998 (hér eftir skammstafað dsl.).<sup>9</sup> Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laga um dómstóla kom fram að meginmarkmið þeirra væri að styrkja stöðu og sjálfstæði dómstólanna sem einn hluta af ríkisvaldinu og þannig auka trú almennings á starfsemi þeirra.<sup>10</sup> Í 61. gr. stjskr. segir að dómendur skuli í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögum. Markmið þessa ákvæðis er að tryggja að það séu einungis lög sem ráði því hver niðurstaða dómsmála verði, en ekki hagsmunir hinna handahafa ríkisvaldsins, sérhagsmunir einstaklinga eða persónuleg sjónarmið dómara. Í 1. mgr. 24. gr. dsl. er þetta áréttað en þar segir að dómarar skuli vera sjálfstæðir í dómstörfum og leysa úr þeim á eigin ábyrgð. Jafnframt er tekið fram að við úrlausn máls fari dómstólar einungis eftir lögum og lúti þar aldrei boðvaldi annarra auk þess sem dómsathafnir þeirra verði ekki endurskoðaðar af öðrum nema með málskoti til æðri dómstóls.<sup>11</sup> Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um dómstóla kemur fram að þessi fyrirmæli séu reist á meginreglunni um að handhafar annarra þátta ríkisvaldsins geti ekki endurskoðað gerðir dómstóla, heldur sé það aðeins á færi æðri dómstóls, svo og dómarans sjálfs að því leyti sem slíkt er heimilað í réttarfarslögum.<sup>12</sup> Bæði 59. gr. og 61. gr. stjskr. miða að því að tryggja sjálfstæði dómstóla og þá sérstaklega frá framkvæmdarvaldinu.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 106-107.

<sup>9</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 600-601.

<sup>10</sup> Alþt. 1997-98, A-deild, þskj. 176, bls. 1136.

<sup>11</sup> Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 609.

<sup>12</sup> Alþt. 1997-98, A-deild, þskj. 176, bls. 1171.

<sup>13</sup> Ólafur Jóhannesson: *Lög og réttur*, bls. 35.

Samkvæmt 60. gr. stjkskr. eiga dómáramar að skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Upprunalega var þessu valdi settar nokkrar skorður.<sup>14</sup> Réttarþróunin hefur þó orðið sú að úrskurðarvald dómstóla hefur rýmkað hvað þetta varðar.<sup>15</sup> Í upphafi var álitid að dómstólar gætu ekki tekið afstöðu til þess sem hefur verið nefnt frjálst mat stjórnvalda og heldur ekki þeim ákvörðunum sem snúa að fullnaðarúrskurðarvaldi stjórnvalda. Réttarframkvæmd hefur þó sýnt að dómstólar hafa sífellt fært sig upp á skaftid hvað varðar efnislega endurskoðun á ákvörðunum stjórnvalda.<sup>16</sup>

Í 1. mgr. 70. gr. stjkskr. er mönnum tryggður réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstólum. Þetta ákvæði er að finna í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar sem undirstrikar mikilvægi þess sem grunnréttindi borgaranna. Ekki er frekar skilgreint í stjórnarskránni hvað felist í þessum hugtökum en í lögskýringargögnum má sjá að krafan um að dómstólar eigi að vera óháðir snýr að því að þeir eigi ekki að vera háðir öðrum þáttum ríkisvaldsins. Sérstaklega er tekið fram að tryggja verði sjálfstæði þeirra gagnvart framkvæmdarvaldinu. Skilyrðið um að dómstólar séu óhlutdrægir felur í sér að dómari í máli skuli vera hlutlaus þannig að aðilar njóti jafnræðis.<sup>17</sup> Fyrirmynd 70. gr. stjkskr. er 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu (hér eftir skammstafað MSE) og eru því nán tengsl milli þeirra sem hefur áhrif á túlkun 70. gr. stjkskr.<sup>18</sup> Nánar verður farið í 6. gr. MSE og þau áhrif sem hún hefur á túlkun 70. gr. stjkskr. í næsta kafla.

## 2.2 Mannréttinasáttmáli Evrópu

Mannréttinasáttmáli Evrópu var innleiddur í íslenskan rétt með lögum um mannréttinasáttmála Evrópu nr. 62/1994. Sú grein sem hefur haft mest áhrif varðandi sjálfstæði dómstóla er 6. gr. MSE en þar er gerð krafa um að dómstólar séu sjálfstæðir og óvilhallir. Áður en mannréttinasáttmálinn var innleiddur í íslenskan rétt hafði niðurstaða Mannréttindanefndar Evrópu í ákv. MNE, *Jón Kristinsson gegn Íslandi*, 8. mars 1989 (12170/87) haft víðtæk áhrif á íslenskt réttarkerfi en samkvæmt niðurstöðu hennar voru íslenskir dómstólar ekki taldir tryggja nægilega vel að dómstólar væru sjálfstæðir og óvilhallir í skilningi 1. mgr. 6. gr. MSE. Kæran snerist um þá aðstöðu sem var ríkjandi hér á Íslandi á þeim tíma að sýslumenn og bæjarfógetar utan Reykjavíkur fóru bæði með framkvæmdarvald og dómsvald, þ.e. tveir valdþættir voru í höndum sama manns. Þessi skipan þótti brjóta í bága

---

<sup>14</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 628.

<sup>15</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 630.

<sup>16</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 52.

<sup>17</sup> Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389, bls. 2098.

<sup>18</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 219.



við 1. mgr. 6. gr. MSE og varð þetta til þess að ráðist var í breytingar á íslenski dómstólaskipan.<sup>19</sup>

Með lögum nr. 97/1995 var 70. gr. stjkskr. lögfest að fyrirmynd 1. mgr. 6. gr. MSE og hefur við túlkun 70. gr. verið litið til skýringa Mannréttindadómstóls Evrópu á 1. mgr. 6. gr. MSE. Mannréttindadómstóllinn hefur litið svo á að krafan um að dómstóll sé „óháður“ lúti að formlegu sjálfstæði dómstóla sem á að vera tryggt með lögum.<sup>20</sup> Í stjórnarskránni eru að finna ákvæði sem eiga að tryggja nákvæmlega þetta í 59. gr. og 61. gr. stjkskr. eins og áður hefur verið fjallað um. Krafan um að dómstóll sé „óvilhallur“ hefur að geyma tvær hliðar. Í fyrsta lagi er litið til huglægrar afstöðu dómara, hann má ekki láta persónulega afstöðu sína, fjölmiðla eða þrýsting almennings hafa áhrif á sig. Í öðru lagi er litið til hlutlægra þátta en dómstóll og dómarar sem þar gegna embætti verða að hafa þá ásýnd í augum hlutlausra borgara að þeir séu lausir við hlutdrægni.<sup>21</sup>

### 2.3 Res judicata – bindandi réttaráhrif dóms

Reglan um bindandi réttaráhrif dóma eða *res judicata* snýr að endanleika dómsúrlausnar. Er hún lögfest í 1. mgr. 116. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 (hér eftir skammstöfuð eml.) og 186. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (hér eftir skammstöfuð sml.) Samkvæmt reglunni verður nýtt mál ekki höfðað til þess að ná fram annarri niðurstöðu en þeirri sem fékkst í fyrra dómsmáli. Fyrir setningu laga nr. 15/2013 var reglan um bindandi réttaráhrif dómstóla jafnframt skilin á þann veg að stjórnvöld gætu ekki endurskoðað úrlausn eða ákvörðun dóma. Eftir setningu laganna er til staðar undantekning hvað þetta varðar.<sup>22</sup> Dómsúrlausn bindur þannig almennt enda á ágreining milli aðila með þröngum undantekningum.

Rökin að baki *res judicata* eru margvísleg. Mikilvægt er fyrir málsaðila að fá endanlega úrlausn í ágreiningnum, þeir geta þá treyst því að þarna sé um að ræða ákveðinn endapunkt á deilu sem þeir geta svo hagað lífi sínu eftir. Ef uppi væri sú staða að hætta væri á endurteknum málarekstri á grundvelli sama sakarefnis myndu aðilar málsins sífellt þurfa að búa við þá óvissu að mál yrði tekið upp aftur en það hefði í för með sér mikil óþægindi og kostnað. Einnig má vísa til sjónarmiða sem lúta að samfélaginu sem heild, ef dómar væru ekki bindandi væri hægt að ímynda sér að málafjöldi fyrir dómstólum myndi aukast mjög sem myndi leiða til hægari málsmeðferðar. Endurtekin dómsmál um sama sakarefni myndu þá fara

---

<sup>19</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 262-265.

<sup>20</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 261.

<sup>21</sup> Daniel Moeckli, Sangeeta Shah og Sandesh Sivakumaran: *International human rights law*, bls. 275.

<sup>22</sup> Kristín Benediktsdóttir, Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 29.

fyrir dómstóla í þeirri von að úrlausnum yrði breytt. Festa hvað varðar dómsúrlausnir hlýtur að skila af sér skilvirkara samfélagi þar sem menn geta hegðað sér í samræmi við dóminn og gert ráðstafanir tengdar honum án þess að eiga á hættu á því að dóminum sé snúið við sem myndi kollvarpa fyrirætlunum þeirra.<sup>23</sup>

Augljós ókostur við regluna, ef engar undantekningar eru leyfðar, er ef það fellur rangur dómur. Fullkomin fylgni við regluna gæti með þeim rökum sem voru rakin að ofan aukið skilvirkni í samfélaginu en hætt er við að það óréttlæti sem myndi skapast við það að röngum dómi væri viðhaldið myndi leiða af sér vantraust á dómstólum. Þótt ekki sé efast um að allir þeir dómara sem sitja í dómarasæti sinni sínu starfi eftir bestu getu þá eru þeir mannlegir og mistök geta orðið. Því hefur þótt nauðsynlegt að hafa heimild til endurupptöku að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

### 3 Sjálfstæði dómstóla og réttarríkið

Sjálfstæði dómstóla er eitt af skilyrðum réttarríkisins. Réttarríkið er ríki þar sem lög stjórna en ekki geðþótti einstakra manna.<sup>24</sup> Ef menn ætla að lifa í frjálsu þjóðfélagi verða þeir að byggja það upp með lögum, stjórna með þeim og láta þau stjórna sér enda eru lög sett í þágu þegnanna.<sup>25</sup> Með hugmyndinni um réttarríki eru sett fram ákveðin atriði sem uppfylla þarf til þess að lög nái þeim frumtilgangi sínum að hafa áhrif á háttsemi fólks.<sup>26</sup> Það er ekki svo að þessi atriði sem uppfylla þarf séu talin upp á gátlista og þegar tiltekið ríki hefur hakað við öll skilyrðin þá sé það réttarríki. Tvö mismunandi ríki geta uppfyllt kröfur réttarríkisins misvel. Markmiðum réttarríkisins verður jafnframt ekki best náð með því að fylgja kröfum þess út í ystu æsar, heldur þarf að ná ákveðnu jafnvægi til þess að lög nái þeim tilgangi sínum að hafa áhrif á líf borgara með skilvirkum hætti.<sup>27</sup>

Fullkomin fylgni við kröfur réttarríkisins sem lúta að sjálfstæði dómstóla yrði til þess að dómstólar væru algjörlega óháðir nokkrum öðrum utanaðkomandi valdabáttum í samfélaginu, dómstólar myndu sjálfir skipa dómara, ákveða fjárveitingar o.s.frv. Við fyrstu sýn kynni mörgum að þykja fullkomið sjálfstæði dómstóla ákjósanleg skipan en þegar betur er að gáð hefði það vafalaust sínar neikvæðu hliðar. Hætta væri á að skipanin myndi snúast í andhverfu sína og rýra dómstóla trausti almennings. Lítið sem ekkert aðhald yrði við stofnunina sem myndi leiða af sér tortryggni almennings.

---

<sup>23</sup> Magnús Thoroddsen: „Res judicata eður útkljáð mál“, bls. 342.

<sup>24</sup> Garðar Gíslason: „Réttarríkið og andstæðingar þess“, bls. 521.

<sup>25</sup> Garðar Gíslason: „Réttarríkið og andstæðingar þess“, bls. 522-523.

<sup>26</sup> Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar*, bls. 17.

<sup>27</sup> Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar úr réttarheimspeki*, bls. 237-238.

Þessar hugrenningar eru ef til vill lítt raunhæfar en hvorki á Íslandi né í öðrum ríkjum sem íslenskt samfélag ber sig saman við er algjört sjálfstæði dómstóla tryggt og má telja að það sé í raun óraunhæft að tryggja sjálfstæði þeirra algjörlega þótt vilji væri fyrir hendi.<sup>28</sup> Raunveruleikinn er sá að það er og verður alltaf einhver skörun milli hinna þriggja þátta ríkisvaldsins og ekki er hægt að líta á öll þau tilvik þar sem skörun verður á milli dómstóla og annarra handhafa ríkisvaldsins sem ógn við sjálfstæði dómstóla.<sup>29</sup> Í núverandi lagaumhverfi má sjá mörg dæmi um skörun milli þriggja þátta ríkisvaldsins. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. dsl. kemur framkvæmdarvaldið að skipun dómara. Ráðherra skipar fimm manna nefnd sem metur hæfi umsækjenda um embætti héraðsdómara og hæstaréttardómara. Kjararáð ákveður laun dómara, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 en kjararáð er skipað með íhlutun allra þriggja þátta ríkisvaldsins. Þrír ráðsmenn eru tilnefndir af Alþingi, einn af Hæstarétti og einn af ráðherra, sbr. 2. gr. laganna. Eins og dæmin sýna þá er skörun milli hinna þriggja valdþátta til staðar í íslensku lagaumhverfi. Það sem þetta sýnir er að þarna er einhver millivegur milli þess að tryggja sjálfstæði dómstóla og þess að hafa eðlilegt aðhald. Sú gagnrýni sem hefur beinst að endurupptökunefnd með hliðsjón af Hrd. 628/2015 gefur til kynna að gengið sé of nærri sjálfstæði dómstóla þannig að það brjóti gegn kröfu réttarríkisins um sjálfstæði dómstóla. Líkt og kemur fram í kafla 4.3 hér að aftan þá var vilji löggjafans sá að færa valdið til þess að ákveða hvort heimila ætti endurupptöku frá dómstólum. Þá situr eftir sú spurning hvort hægt sé að gera það með þeim hætti að sjálfstæði dómstóla líði ekki fyrir.

## 4 Endurupptökunefnd

### 4.1 Lagagrundvöllur fyrir lagasetningu 2013

Allt frá stofnun Hæstaréttar, með lögum um Hæstarétt Íslands nr. 22/1919, hefur verið heimild til endurupptöku á dómum Hæstaréttar. Upprunalega var framkvæmdin sú að dómsmálaráðherra hafði heimild til að ákveða hvort mál yrði endurupptekið að tillögu Hæstaréttar.<sup>30</sup> Í upphafi var jafnframt enginn munur gerður á einka- og sakamálum. Með lögum um meðferð opinberra mála nr. 27/1951 var gerð sú breyting að vald dómsmálaráðherra til þess að ákveða hvort óáfrýjaður héraðsdómur og hæstaréttardómur í sakamálum skyldu enduruppteknir var fært til Hæstaréttar. Með þessari lagabreytingu var valdinu til þess að taka afstöðu til endurupptöku sakamála fært frá framkvæmdarvaldinu til

---

<sup>28</sup> Peter H. Russell, David M. O'Brien: *Judicial independence in the age of democracy*, bls. 12 og 301.

<sup>29</sup> Peter H. Russell, David M. O'Brien: *Judicial independence in the age of democracy*, bls. 13.

<sup>30</sup> Sjá 30. gr. laga nr. 22/1919 um Hæstarétt Íslands.

dómsvaldsins.<sup>31</sup> Það var svo með nýjum lögum um Hæstarétt Íslands nr. 57/1962 sem valdið til þess að ákveða hvort hæstaréttardómar, hvort sem um var að ræða einka- eða sakamál skyldu enduruppteknir til Hæstaréttar. Með nýjum lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 var mælt fyrir um heimild til þess að taka upp óáfrýjaða héraðsdóma í einkamálum.<sup>32</sup>

Allt frá lagasetningunni 1951 hefur valdið til þess að taka afstöðu til þess hvort heimila eigi endurupptöku máls smám saman verið fært frá framkvæmdarvaldinu til dómsvaldsins en eftir 1991 var öll framkvæmdin komin til dómstóla. Staðan á Íslandi var því sú fyrir gildistöku laga nr. 15/2013 að Hæstiréttur tók ákvörðun um hvort heimila ætti endurupptöku á óáfrýjuðum héraðsdómum og dómum Hæstaréttar í bæði einka- og sakamálum. Frá þessari þróun var hins vegar horfið við gildistöku laga nr. 15/2013.

#### 4.2 Lagagrundvöllur endurupptökunefndar

Það er meginregla í íslenskri réttarframkvæmd að niðurstaða dómstóla sé endanleg eins og áður hefur komið fram, heimild til endurupptöku er því undantekning á þessari meginreglu og verður að hafa það í huga þegar litið er á lagagrundvöll hennar. Endurupptökunefnd tók til starfa á grundvelli laga nr. 15/2013 en með þeim lögum var valdið til þess að ákveða hvort mál skyldi endurupptekið fært frá dómstólum til framkvæmdarvaldsins. Með þessari lagabreytingu var ætlunin ekki að breyta þeim efnislegu skilyrðum endurupptöku sem höfðu verið lögð til grundvallar.<sup>33</sup> Í 1. mgr. 34. gr. dsl. er fjallað um tilvist nefndarinnar sem sjálfstæðrar og óháðrar stjórnisýslunefndar en auk þess kemur þar fram hvernig skipan hennar er hagað.

Um skilyrði til endurupptöku er fjallað í lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála. Í a-, b- og c-lið 1. mgr. 167. gr. eml. koma fram skilyrði fyrir endurupptöku óáfrýjaðs héraðsdóms. Skilyrðin eru þrjúþætt, í fyrsta lagi þurfa að vera sterkar líkur leiddar að því að málsatvik hafi ekki verið leidd réttilega í ljós þegar málið var til meðferðar og aðilanum verður ekki kennt um það, í öðru lagi þurfa að vera sterkar líkur leiddar að því að ný gögn muni leiða til breyttrar niðurstöðu í mikilvægum atriðum og í þriðja lagi er heimilt að verða við beiðni um að mál sé endurupptekið ef önnur atvik mæla með því að leyfið verði veitt, þar á meðal að stórfelldir hagsmunir aðilans séu í húfi. Í 1. mgr. 169. gr. eml. er vísað til sömu skilyrða varðandi endurupptöku máls sem hefur verið dæmt í Hæstarétti. Fjallað er um skilyrði til endurupptöku óáfrýjaðs héraðsdóms í sakamáli í liðum a-

---

<sup>31</sup> Kristín Benediktsdóttir: „Endurupptökunefnd“, bls. 532-533.

<sup>32</sup> Kristín Benediktsdóttir: „Endurupptökunefnd“, bls. 533.

<sup>33</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4 (enn óbirt í A-deild alþt.).

d í 1. mgr. 211. gr. sml. Í fyrsta lagi þurfa að vera komin fram ný gögn sem ætla má að hefðu skipt verulega miklu máli fyrir niðurstöðu málsins ef þau hefðu komið fram áður en dómur gekk. Í öðru lagi má heimila endurupptöku ef ætla má að lögregla, ákærandi, dómari eða aðrir hafi haft í frammi refsiverða háttsemi til þess að fá fram þau málalok sem urðu. Í þriðja lagi ef verulegar líkur eru leiddar að því að sönnunargögn sem færð voru fram í máli hafi verið rangt metin svo að áhrif hafi haft á niðurstöðu og loks ef verulegir gallar hafa verið á meðferð máls þannig að það hafi haft áhrif á niðurstöðu þess. Í 1. mgr. 215. gr. sml. er vísað til sömu skilyrða varðandi endurupptöku máls sem hefur verið dæmt í Hæstarétti.

Eins og áður sagði þá vöknudu upp spurningar varðandi sjálfstæði dómstóla með skipan endurupptökunefndar. Í 7. mgr. 34. gr. dsl. er ákvörðun um að synja beiðni um endurupptöku máls endanleg og verður ekki borin undir dómstóla. Með hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrárinnar svo sem 2. gr., 60. gr. og 70. gr. hennar þá má telja hæpið að þetta ákvæði standist lög. Það er almennt viðurkennt að dómstólar hafi endurskoðunarvald um stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 60. gr. stj.skr. og var því þá velt upp hvort ákvæðið stæðist lög. Afstaða dómstóla liggur nú fyrir varðandi þetta atriði en hún kom fram í Hrd. 628/2015 sem mun vera tekinn til athugunar í kafla 4.4. Heimild endurupptökunefndar til þess að fella niður réttaráhrif dóms í einkamálum, sbr. 3. mgr. 168. gr. eml., sbr. 10. gr. laga nr. 15/2013, og að ákveða að réttaráhrif dóms haldist í sakamálum skv. 1. mgr. 214. gr. sml., sbr. 7. gr. laga nr. 15/2013 hefur í fræðiskrifum verið talin vafasöm með hliðsjón af stjórnskipun landsins og áðurgreindum lagaákvæðum. Hlutverk dómstóla er að kveða upp endanlega dóma í réttarágreiningi manna og er það því verulega vafasamt að veita stjórnslunefnd vald til þess að fella dóma úr gildi.<sup>34</sup>

### 4.3 Tilgangurinn að baki lagabreytingunni

Til þess að átta sig á ástæðum þess að málsmeðferð endurupptökubeiðna var breytt er gagnlegt að skoða athugasemdir með frumvarpi laga nr. 15/2013. Þar kemur m.a. fram eftirfarandi afstaða þegar verið var að ræða þá breytingu að færa valdið til þess að taka afstöðu til endurupptökubeiðna frá Hæstarétti til endurupptökunefndar:

Samkvæmt þessu yrði það því ekki Hæstiréttur sjálfur, sem tæki ákvörðun um endurupptöku máls sem Hæstiréttur hefur áður dæmt í, enda má efast um að slíkt fyrirkomulag sé heppilegt.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Kristín Benediktsdóttir, Stefán Már Stefánsson: „Um heimildir endurupptökunefndar í ljósi stjórnarskrárákvæða um dómvald“, bls. 138.

<sup>35</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4 (enn óbirt í A deild alþt.).

Hér kemur fram að óheppilegt þyki að það sé í verkahring dómstóla að taka afstöðu til þess hvort heimila eigi endurupptöku mála sem þeir hafa sjálfir dæmt í áður. Athyglisvert er að skoða mismunandi afstöðu sem birtist þegar skoðaðar eru athugasemdir með frumvarpi nr. 57/1962 en þar kom fram eftirfarandi afstaða þegar verið var að ræða þá breytingu að færa ákvörðunarvald varðandi endurupptöku í einkamálum til Hæstaréttar:

Þessi skipan er í beztu samræmi við stöðu dómsvaldsins í Þjóðfélaginu og hefur verið gerð, að því er tekur til opinberra mála.<sup>36</sup>

Af þessum athugasemdum má álykta sem svo að sú breyting að færa endurskoðunarvaldið til dómstóla hafi verið gerð þar sem það þótti í sem bestu samræmi við stöðu dómsvaldsins. Var vafalaust verið að vísa þarna í stöðu dómstóla á grundvelli þrískiptingu ríkisvaldsins og að það falli undir hluverk sjálfstæðra dómstóla að taka afstöðu til þessara atriða. Varast ber að draga of víðtækar ályktanir af þessari mismunandi afstöðu sem þarna birtist en 51 ár líða þarna á milli og margt getur breyst í ríkjandi viðhorfum á þeim tíma. Þrátt fyrir það er áhugavert að sjá þá mismunandi afstöðu sem þarna birtist.

Í tíð eldri laga var framkvæmdin sú að niðurstöður Hæstaréttar í ákvörðunum um endurupptöku mála voru ekki birtar opinberlega. Í athugasemdum með frumvarpinu nr. 15/2013 kom fram að þessi skipan mála veitti ekki nægilegt gagnsæi.<sup>37</sup> Nú er að finna í 6. mgr. 34. gr. dsl. ákvæði sem mælir fyrir um að birta skuli ákvarðanir nefndarinnar opinberlega. Þetta aukna gagnsæi gerir öllum kleift að skoða og gagnrýna ákvarðanir nefndarinnar sem leiðir til meira aðhalds. Hægt er að fallast á að opinber birting sé réttarbót með tilliti til réttaröryggis almennra borgara. Það verður þó að halda því til haga að umsækjendum um endurupptöku og gagnaðilum var sent endurrit af niðurstöðum Hæstaréttar varðandi endurupptökubeiðnir.<sup>38</sup>

Í frumvarpi nr. 15/2013 kemur fram að í sextán tilvikum hafi einn dómari sem tók þátt í ákvörðun um afgreiðslu á beiðni um endurupptöku tekið þátt í að dæma málið og í fimm tilvikum hafi tveir dómarar tekið þátt í dómi. Í einu tilviki hefur það gerst að þrír dómarar sem dæmdu málið tóku þátt í að afgreiða beiðni um endurupptöku máls. Þetta þótti ekki eðlileg málsmeðferð á endurupptöku mála og var ein af ástæðum þess að gripið var til breytinga á meðferð þessara mála.<sup>39</sup> Þegar litið er til umfjöllunar í kafla 2.2 um 70 gr. stj.skr. sem mælir fyrir um rétt einstaklinga til að fá úrlausn mála sinna fyrir óháðum og óhlutdrægum

---

<sup>36</sup> Alpt. 1961, A-deild, bls. 420-421.

<sup>37</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4 (enn óbirt í A deild alpt.).

<sup>38</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4 (enn óbirt í A deild alpt.).

<sup>39</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4 (enn óbirt í A deild alpt.).

dómstólum og áhrif 1. mgr. 6. gr. MSE á túlkun hennar þá má færa rök fyrir því að sú skipan sem lýst var hér að ofan sé ekki heppileg. Hægt er að draga í efa hlutdrægni dómara sem fer yfir sínar eigin niðurstöður og þótt hægt væri að fullyrða að dómari liti ekki hlutdrægum augum á endurupptökubeiðnina þá er vel hægt að ímynda sér að ásýnd dómstólsins í augum almennings sé ekki tryggð. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að í kröfu hans um að dómstóll sé óvilhallur felist að hlutlægt séð megi hann ekki hafa þá ásýnd í augum almennings að óhlutdrægni hans sé dregin í efa. Auðvelt er að ímynda sér þá aðstöðu að einstaklingur sem fer fram á endurupptöku á máli og sjái svo að sami dómari og dæmði í því upphaflega komi að afgreiðslu beiðnarinnar beri hlutlægt séð ekki traust til þeirrar málsmeðferðar.

Af framangreindum röksemdum má sjá að vissulega voru til staðar atriði sem voru ekki til þess fallin að auka tiltrú almennings á dómstólum. Í ljósi nýlegs Hæstaréttadóms sem verður umfjöllunarefni næsta kafla þá er ljóst að afstaða dómstóla er sú að of langt hafi verið gengið. Eftir situr hvort ekki sé hægt að finna einhvern milliveg milli þessara tveggja viðhorfa. Hefði svo dæmi sé tekið ekki verið hægt að ganga skemur með því að gera Hæstarétti skylt að birta úrskurði sína um hvort heimila eigi endurupptöku? Það hefði vafalaust aukið gagnsæi málsmeðferðarinnar og þannig náð að hluta því markmiði sem lagabreytingin stefndi að.

#### **4.4 Afstaða Hæstaréttar til endurupptökunefndar**

Nýlega gekk dómur Hæstaréttar í máli nr. 628/2015 þar sem Hæstiréttur tók afstöðu til tiltekinnna atriða varðandi skipan og starf endurupptökunefndar. Forsaga málsins var sú að einstaklingur hafði hlotið dóm í *Hrd. 30. apríl 2015 (356/2014)*. Málsatvik voru þau að einstaklingurinn H var sakfelldur fyrir brot gegn 2. mgr. 218. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 fyrir að hafa slegið með hafnaboltakylfu í hliðarrúðu á bifreið sem A sat í með þeim afleiðingum að rúðan brotnaði og glerbrot fóru í andlit A. Við það hlaut A alvarlega áverka á augum. Einnig var H talinn hafa brotið gegn sama ákvæði með því að slá til A með kylfunni eftir að sá síðarnefndi hafði stigið úr bifreiðinni. H fór fram á endurupptöku á málinu á grundvelli þess að verulegir gallar hefðu verið á meðferð málsins fyrir dómstólum, nánar tiltekið gallar við áfrýjun, sem hefðu haft áhrif á niðurstöðu málsins. Málið var tekið fyrir og úrskurðað í því með *Úrskurði endurupptökunefndar 31. ágúst 2015 (11/2015)*. Nefndin taldi nægilega vel sýnt fram á að verulegir gallar hefðu verið á meðferð málsins þannig að varðaði við d-lið 1. mgr. 211. gr. sml. og féllst á að málið yrði endurupptekið. Eins og kom fram í kafla 4.2 þá var endurupptökunefnd veitt heimild til þess að ákveða hvort réttaráhrif fyrri dóms héldust í sakamáli, sbr. 1. mgr. 214. gr. sml. Í úrskurði endurupptökunefndar kom

ekki fram að fyrri dómurinn skyldi halda gildi sínu og því felldi nefndin úr gildi réttaráhrif fyrri dómsins. Málið var því aftur dómtekið af Hæstarétti í Hrd. 628/2015 en í dóminum komst Hæstiréttur að því að ákveðnir annmarkar væru á setningu og valdbeitingu nefndarinnar.

Í fyrsta lagi tók Hæstiréttur til athugunar 1. mgr. 34. gr. dsl. en þar kemur fram að endurupptökunefnd sé sjálfstæð og óháð stjórnarsýslunefnd. Hæstiréttur tók fram að þrátt fyrir að nefndin, sem heyrði undir framkvæmdarvald ríkisins væri fengið með 215. gr. sml. viðfangsefni sem varða úrlausn dómsmála, þá fengi það því ekki breytt að dómstólar gætu eftir meginreglu þeirri sem kemur fram í 60. gr. stjkskr. endurskoðað ákvarðanir nefndarinnar. Tengt þessu þá er vert að minnast á að í 7. mgr. 34. gr. dsl. kemur fram að synjun endurupptökunefndar við beiðni um endurupptöku séu endanlegir og verði ekki skotið til dómstóla. Í ljósi Hrd. 628/2015 er álitamál hvort þetta lagaákvæði standist eða hvort dómstólar hafi í raun heimild til þess að endurskoða þá ákvörðun í ljósi 60. gr. stjkskr. Ekki er hægt að fullyrða um það á þessum grundvelli en til þess að fá úr þessu skorið yrði að vera unnt að njóta atbeina dómstóla í nýju dómsmáli þar sem tekin yrði afstaða til þessa álitaefnis.

Í öðru lagi tók Hæstiréttur afstöðu til 211. gr. sml. en þar er kveðið á um heimild endurupptöku sakamáls sem hefur verið dæmt í héraði án þess að dómi hafi verið áfrýjað til Hæstaréttar. Endurupptökunefnd er veitt heimild til þess að ákveða hvort endurupptaka sé heimil í þessum tilvikum, sbr. 1. mgr. 214. gr. sml. og ef nefndin fellst á beiðni um endurupptöku þá fellur fyrri dómur í málinu úr gildi, í heild eða að hluta, nema nefndin ákveði að réttaráhrif fyrri dóms haldist þangað til nýr dómur er kveðinn upp. Hið sama á við um endurupptöku sakamáls sem dæmt hefur verið í Hæstarétti en skv. 1. mgr. 215. gr. sml. gilda sömu reglur um þau tilvik og kemur fram í 211. gr. laganna og í 2. mgr. 215. gr. er vísað í áður nefnda 1. mgr. 214. gr. um ákvörðun endurupptökunefndar. Um þetta sagði Hæstiréttur:

Með þessum reglum hefur löggjafinn falið nefnd, sem heyrir eins og áður segir undir framkvæmdarvald ríkisins, hlutverk sem getur náð til þess að fella úr gildi úrlausnir dómstóla. Sú skipan er andstæð meginreglu 2. gr. stjórnarskrárinnar og er því lagaákvæðið, sem leiðir til hennar, ekki gild réttarheimild og verður þess vegna ekki beitt. Samkvæmt því gat úrskurður endurupptökunefndar 31. ágúst 2015 ekki orðið til þess að fyrri dómur Hæstaréttar hafi fallið úr gildi. Af þeim sökum ber að vísa máli þessu frá Hæstarétti, en af því leiðir að dómur réttarins 30. apríl 2015 í máli nr. 356/2014 stendur í öllum atriðum óhaggaður.

Hæstiréttur telur að heimild endurupptökunefndar til þess að fella úr gildi réttaráhrif dóms brjóti í bága við 2. gr. stjkskr. og hafi því ekki lagalegt gildi, þ.e. endurupptökunefnd getur ekki tekið ákvörðun um það hvort dómur haldi réttaráhrifum sínum eða ekki. Með þessari tilhögun



virðist sem stjórnáslunefnd sé gefið vald sem er hluti af dómsvaldinu en það gengur í berhögg við sett lög.

Til þess að draga þessa niðurstöðu Hæstaréttar saman þá telur rétturinn að sér sé heimilt að endurskoða ákvarðanir endurupptökunefndar og jafnframt komst hann að því að nefndinni hefði verið gefið vald sem brýtur í bága við 2. gr. stjkskr. með því að ákveða hvort óáfrýjaðir héraðsdómar eða dómar Hæstaréttar haldi réttaráhrifum sínum, sú lagaheimild sem vald þetta hvílir á er því ekki gild réttarheimild.

#### 4.5 Samanburður við Noreg og Danmörku

Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/2013 má sjá að tekið var mið af framkvæmd endurupptöku á Norðurlöndunum og þá sérstaklega Noregi en í athugasemdum kemur fram að: „Með frumvarpi þessu er lögð til stofnun endurupptökunefndar að norski fyrirmynd.“<sup>40</sup> Verður í framhaldinu gerð grein fyrir stöðu endurupptökumála í Noregi og Danmörku.

Í Noregi starfar sérstök endurupptökunefnd sem fjallar einungis um beiðnir um endurupptöku sem snúa að sakamálum, sbr. 394. gr. norsku sakamálalaganna. Nefndin er sjálfstætt stjórnvald sem tekur stjórnvaldsákvarðanir. Ef nefndin fellst á endurupptöku fer málið ekki aftur til sama dómstóls og dæmdi í því upphaflega heldur fer það til annars hliðsetts dómstóls. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða endurupptöku á dómum Hæstaréttar Noregs en þá fjallar Hæstiréttur aftur um málið. Ef ákvörðun nefndarinnar felur í sér synjun þá sætir sú niðurstaða endurskoðun dómstóla hvað varðar lögmati hennar. Þegar um er að ræða einkamál fer um endurupptökubeiðnir dæmdra mála skv. norsku einkamálalögunum og fer beiðni í slíkum málum um endurupptöku til dómstóla. Beiðnum sem snúa að endurupptöku á héraðsdómum og dómum millidómstigsins er ekki beint að þeim dómstól sem hefur dæmt í málinu áður heldur til annars hliðsetts dómstóls sem tekur afstöðu til beiðnarinnar. Beiðni um endurupptöku á dómum Hæstaréttar ber hins vegar að beina til Hæstaréttar.<sup>41</sup>

Í Danmörku, líkt og í Noregi, er greint á milli einka- og sakamála. Meðferð beiðna til endurupptöku sakamála fer fyrir sérstakan dómstól, *Den Særlige Klageret*. Þar eru teknir fyrir dómar undirréttar, millidómstigs og Hæstaréttar Danmerkur. Dómstóllinn tekur einnig fyrir mál sem varða embættisfærslur dómara auk þess sem mál sæta kæru til réttarins í tveimur tilvikum, þ.e. synjun á skipun eða tilnefningu verjanda og synjun um endurupptöku í

---

<sup>40</sup> Þskj. 12, 141. lögþ. 2012-2013, bls. 4-5 (enn óbirt í A-deild alþt.).

<sup>41</sup> Kristín Benediktsdóttir: „Endurupptökunefnd“, bls. 537-539.

útivistarmálum. Í dóminum sitja þrjú dómarmenn, einn úr Hæstarétti, einn úr millidómstiginu og einn úr undirrétti, þegar dómstóllinn fjallar um endurupptöku sakamála þá er hann einnig skipaður einum lögmanni og prófessor í lögfræði.<sup>42</sup> Þess sérstaka samsetning dómsins við meðferð sakamála undirstrikar mikilvægi þess.<sup>43</sup> Hæstiréttur Danmerkur tekur hins vegar afstöðu til þess hvort heimila eigi endurupptöku í einkamálum. Endurupptaka á dómsmálum heyrir þannig alfarið undir dómssvaldið í Danmörku.<sup>44</sup>

Eins og áður segir þá var ætlunin að byggja íslenska framkvæmd á norrænni fyrirmynd og var litið til Danmerkur og sérstaklega Noregs í því tilliti. Þó má sjá að veigamikill munur er á framkvæmdinni í Danmörku og Noregi annars vegar og hins vegar Íslandi. Í fyrsta lagi hefur norska endurupptökunefndin ekki heimildir til að fresta réttaráhrif fyrri dóms líkt og sú íslenska. Í Danmörku skal sérdómstóllinn, *Den Særlige Klageret*, fresta réttaráhrifum dóms ef fallist er á endurupptökubeiðni í sakamáli og sá dómfelldi fer fram á það. Þrátt fyrir að sú stofnun sem tekur fyrir endurupptökubeiðni í Danmörku geti frestað réttaráhrifum dóms þá er grundvallarmunur á því tilviki og því þegar hinni íslensku endurupptökunefnd er veitt slík heimild. Í Danmörku er um að ræða dómstól sem fer með dómssvald en ekki stjórnáhrifunefnd sem fer ekki með dómssvald líkt og staðan er á Íslandi. Af þessu leiðir að valdsvið hinnar íslensku endurupptökunefndar er mun rýmra en þegar litið er til þeirra fyrirmynda sem nefndin á að vera byggð á. Ekkert kemur fram í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 15/2013 hver ástæðan fyrir þessum mun er. Í öðru lagi er sá munur á framkvæmdinni að bæði í Noregi og Danmörku er greint á milli einka- og sakamála á meðan að á Íslandi er það ekki gert. Ástæðan fyrir þessum mun er ekki skýrður í frumvarpi til laga.

Af því sem er rakið hérna á undan er ljóst að grundvallarmunur er á hinni íslensku endurupptökunefnd og þeirri framkvæmd sem tíðkast í Noregi. Ástæður fyrir þessum mun eru ekki skýrðar í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 15/2013. Ef um meðvitaða afstöðu löggjafans var að ræða til þessara atriða þá hefði hann átt að greina frá þeim ástæðum sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun. Þessi munur er misvísandi með hliðsjón af því að sérstaklega er vitnað til þess að byggt hafi verið á norskri framkvæmd.

---

<sup>42</sup> Eva Smith o.fl.: *Straffeprocessen*, bls. 54-55.

<sup>43</sup> Eva Smith: *Straffeprocessen*, bls. 217.

<sup>44</sup> Krisín Benediktsdóttir: „Endurupptökunefnd“, bls. 540-541.

## 5 Tillögur að úrbótum

### 5.1 Nýr sérdómstóll

Í 1. mgr. 34. gr. dsl. kemur fram að endurupptökunefnd er sjálfstætt stjórnvald og eru ákvarðanir hennar stjórnvaldsákvarðanir. Þrátt fyrir þetta þá líkist stofnunin að miklu leyti dómstóli, hún tekur til skoðunar dóma og tekur afstöðu til þess hvort heimila eigi endurupptöku. Minnir þessi framkvæmd á áfrýjunardómstól en velta má því upp hvort hætta hefði verið á því að aðilar mála fyrir dómstólum hefðu farið að líta á endurupptökunefnd sem nýjan „áfrýjunardómstól“ í ljósi valdheimilda nefndarinnar. Málsmeðferð nefndarinnar fer eftir reglum einkamála- og sakamála laga og einnig er við skipan nefndarinnar tryggð tiltekin sérfræðikunnátta. Þessi framkvæmd ýtir undir það að verkefni nefndarinnar feli í sér dómstörf. Þrátt fyrir þetta er enginn vafi um að nefndin er stjórnvald.<sup>45</sup>

Staða endurupptökunefndar í ljósi Hrd. 628/2015 er ekki sterk en hún er í raun einungis umsagnaraðili sem þjónar í raun litlum tilgangi öðrum en þeim að lengja málsmeðferð þar sem Hæstiréttur telur sér vera heimilt að endurskoða niðurstöður nefndarinnar. Ein leið til að breyta þessari aðstöðu væri að gera endurupptökunefnd að sérdómstóli líkt og þekkist í íslenskum lögum, sbr. 3. gr. dsl. en þar kemur fram að aðrir dómstólar séu Félagsdómur og Landsdómur. Félagsdómur var settur á laggirnar með lögum nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur en hann fer með úrskurðarvald í réttarágreiningu í deilum milli aðila vinnumarkaðarins.<sup>46</sup> Landsdómur starfar á grundvelli laga nr. 3/1963 en hann dæmir í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum útaf embættisrekstri þeirra, sbr. 1. gr. laganna.

Ef þessi leið væri farin yrði að gæta þess að rétt væri staðið að málum, dómendur yrðu að uppfylla tiltekin skilyrði og fastar reglur yrðu að gilda um skipan þeirra og starfsemi dómsins. Fordæmi eru fyrir því að sérdómstólar séu á Íslandi og til þess að endurupptökunefnd gæti haldið valdi sínu til þess að fella réttaráhrif eldri dóma úr gildi þá væri ein leið að búa til sérstakan dómstól með lögum sem tekur afstöðu til endurupptökubeiðna. Þyrfti í raun ekki að breyta miklu varðandi störf nefndarinnar, það yrði þó að styrkja lagagrundvöllinn þannig að ekki færi á milli mála að um væri að ræða dómstól sem væri með dómsvald. Hvort sú leið væri aftur á móti fýsileg yrði að koma í ljós.

---

<sup>45</sup> Kristín Benediktsdóttir, Stefán Már Stefánsson: „Um heimildir endurupptökunefndar í ljósi stjórnarskrárákvæða um dómsvald“, bls. 131-139.

<sup>46</sup> Hákon Guðmundsson: „Félagsdómur“, bls. 102.

## 5.2 Aðgreining á milli einka- og sakamála

Líkt og fram hefur komið þá var ekki farin sú leið að aðgreina á milli einka- og sakamála hér á Íslandi þegar tekin er afstaða til endurupptökubeiðna líkt og gert er í Noregi þrátt fyrir að byggt sé á norskri fyrirmynd. Ekki liggur fyrir hver ástæðan fyrir þessum mun er en vert er að taka þetta til frekari skoðunar.

Í bæði Noregi og Danmörku er dómstólum treyst fyrir endurupptökubeiðnum í einkamálum en hvað varðar sakamál er annars vegar sérstök nefnd sem fer yfir það hvort skilyrði séu uppfyllt fyrir endurupptöku og hins vegar sérstakur dómstóll. Þessi munur á meðferð endurupptökubeiðna einka- og sakamála skýrist efaust af eðlismun sem er milli þessara tveggja málaflokka.

Einkamál eru þau mál þar sem leyst er úr ágreiningi milli manna um réttindi þeirra og skyldur. Í raun eru einkamál öll önnur dómsmál en þau sem ákærvaldið höfðar á hendur mönnum eða lögpersónu.<sup>47</sup> Í einkamálum standa aðilar jafnir og þeir berjast einhliða fyrir sínum hagsmunum. Má nefna sem dæmi tvo nágretta sem deila um eignarhald á tilteknu landsvæði. Þegar annar aðilinn vinnur í einkamálum þá tapar hinn.<sup>48</sup>

Sakamál kallast þau dómsmál sem handhafar ákærvalds höfða gegn mönnum eða lögpersónum til refsingar.<sup>49</sup> Í sakamálum ríkir ekki sama jafnræði milli aðila og í einkamálum en ákærvaldið höfðar mál gegn einstaklingi sem á oft lítið undir sér.<sup>50</sup> Í sakamálum er staðan ekki sú, líkt og í einkamálum, að tveir aðilar séu að berjast gegn hvor öðrum þar sem annar aðilinn „vinnur“. Meginmarkmið ákærvaldsins er ekki að hámarka refsingar og sakfella alla þá sem það rannsaka heldur að komast að hinu sanna í málinu. Sakborningur mun vafalaust gera allt til að tryggja hagsmuni sína, hvort sem það er að sanna sakleysi sitt eða sleppa sem best frá málinu. Ákærvaldið á hins vegar að standa vörð um hagsmuni almennings og tryggja að hið sanna komi fram. Þannig geta hagsmunir beggja aðila farið saman í málinu þegar sakborningur er raunverulega saklaus.<sup>51</sup>

Samfélagslegir hagsmunir af niðurstöðum einka- og sakamála eru einnig mismunandi. Ef aftur er lítið á dæmið sem sneri að deilum nágretta um landsvæði þá er ljóst að hagsmunir samfélagsins eru engir af þeirra deilum. Ágreiningurinn skiptir einungis máli fyrir þessa tilteknu einstaklinga. Í sakamálum eru það hagsmunir samfélagsins í heild sem eru undir. Samfélagið ber meiri hag af því að rétt niðurstaða komi fram í hverju sakamáli þar sem það

---

<sup>47</sup> Eiríkur Tómasson: „Réttarfar“, bls. 159.

<sup>48</sup> Johs. Andenæs: *Norsk straffeprosess*, bls. 7.

<sup>49</sup> Eiríkur Tómasson: „Réttarfar“, bls. 201.

<sup>50</sup> Eiríkur Tómasson: *Meginreglur opinbers réttar*, bls. 8.

<sup>51</sup> Johs. Andenæs: *Norsk straffeprosess*, bls. 7.

hlýtur að skipta miklu máli fyrir réttaröryggi borgara að reynt sé eftir fremsta megni að leiða hið sanna og rétta í ljós. Ef sú staða kemur upp að saklaus einstaklingur er dæmdur til refsingar þá er það einn mesti áfellingisdómur sem getur komið yfir ríki sem leitast við að tryggja mannréttindi og réttaröryggi.<sup>52</sup>

Með því að að greina milli einka- og sakamála með þeim hætti að meðferð endurupptökubeiðna einkamála færi fram fyrir dómstólum líkt og var gert með hinni eldri framkvæmd og endurupptökubeiðnir sakamála færi fyrir endurupptökunefnd væri ef til vill kominn millivegur á milli hinnar eldri framkvæmdar og hinnar nýju. Vald endurupptökunefndar væri þá takmarkaðra að því leyti að það myndi einungis ná til sakamála. Ef sú leið að aðgreina meðferð einka- og sakamála yrði farin yrði þó að taka til umræðu heimild endurupptökunefndar til þess að fresta réttaráhrifum dómstóla. Ein lausn á þessu væri að hafa aðgreiningu milli einka- og sakamála en einnig taka mið af því sem fram kemur í kafla 5.1 og gera endurupptökunefnd að sérdómstóli sem tæki fyrir beiðnir til endurupptöku sakamála. Slíkt fyrirkomulag er til staðar í Danmörku og væri ef til vill hægt að líta þangað hvað nánari framkvæmd snertir.

## 6 Ályktanir

Einhvern tímann verður að vera endir allrar þrætu, á þessari hugsjón byggir reglan um res judicata sem fjallað var um í kafla 2.3.<sup>53</sup> Endurupptaka er undantekning á þessari reglu og hefur verið talin æskileg með hliðsjón af réttaröryggi borgaranna en hætt væri við að réttlætiskennd borgara yrði misboðið ef rangur dómur myndi falla og engin leið væri að fá honum hnekkt. Með tilkomu endurupptökunefndar árið 2013 varð mikil breyting á málsmeðferð endurupptökubeiðna. Þessar breytingar hafa verið gagnrýndar og eftir að dómur Hæstaréttar í máli nr. 628/2015 féll þá ríkir mikil óvissa um framtíð nefndarinnar.

Sú óvissa sem hér vísast til grundvallast á álitaeftum sem snúa að sjálfstæði dómstóla og þá hvort endurupptökunefnd takmarki sjálfstæði þeirra um of. Mikilvægt er að tryggja sjálfstæði dómstóla en þó má ekki ganga of langt í þeim efnum eins og fjallað var um í þriðja kafla. Staðreyndin er sú að það er og mun alltaf vera einhver skörun milli handhafa ríkisvaldsins en það sem skiptir mestu máli er að ná jafnvægi þarna á milli. Þegar mið er tekið af gagnrýni sem uppi hefur verið og Hrd. 628/2015 þá verður að telja líklegt að einhverjar breytingar verði gerðar á málsmeðferð beiðna til endurupptöku. Ef það verður gert þá er vert

---

<sup>52</sup> Jónatan Þórmundsson: *Opinbert réttarfar I*, bls. 15-16.

<sup>53</sup> Magnús Thoroddsen: „Res judicata eður útkljáð mál“, bls. 342.

að hafa í huga að það var ekki sá tilgangur sem bjó að baki breytingunum frá 2013 sem var vandamálið heldur var það sú leið sem var valin sem hefur valdið vafa um sjálfstæði dómstóla.

Að lokum voru lagðar til úrbætur á núverandi fyrirkomulagi endurupptökunefndar. Í fyrsta lagi væri hægt að færa málsmeðferð endurupptökubeiðna til sérdómstóls sem myndi þá taka afstöðu til þeirra og í öðru lagi gæti verið til bóta að aðgreina meðferð einka- og sakamála í ljósi eðlismunar á þessum tveimur málaflokkum. Ef breyta á lögunum um endurupptöku mála þá yrði að vanda til verka. Síendurteknar breytingar á málsmeðferð fyrir dómstólum eru til þess fallnar að draga úr sjálfstæði dómstóla, trausti almennings á þeim og réttarframkvæmdinni í heild.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistiðindi.*

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds.* Reykjavík 2015.

Daniel Moeckli, Sandesh Sivakumaran og Sangeeta Shah: *International human rights law.* 2. útgáfa. Oxford 2014.

David M. O'Brien, Peter H. Russell: *Judicial independence in the age of democracy. Critical perspectives from around the world.* Virginía 2001.

Einar Arnórsson, Theodór B. Líndal: *Endurskoðun dóma.* Reykjavík 1966-1967.

Eiríkur Tómasson: *Meginreglur opinbers réttarfars.* Reykjavík 2002.

Eiríkur Tómasson: „Réttarfara“. *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2009, bls. 149-217.

Eva Smith: *Straffepoces. Grundleggende regler og principper.* 5. útgáfa. Kaupmannahöfn 2003.

Eva Smith o.fl.: *Straffepocessen.* 1. útgáfa. Kaupmannahöfn 2005.

Finnur Þór Vilhjálmsson: *Reglan um þriggreiningu ríkisvaldsins og áhrif hennar í íslenskri stjórnskipun.* Kandidatsritgerð til embættispróf í lögfræði. Reykjavík 2007.

Garðar Gíslason: „Réttarríkið og andstæðingar þess“. *Úlfljótur*, 3. tbl. 2007, bls. 517-534.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur.* 2. útgáfa. Reykjavík 1999.

Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon: *Kaflar í réttarheimspeki.* 2. útgáfa. Reykjavík 2012.

Hákon Guðmundsson: „Félagsdómur“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 1976, bls. 100-113.

Hjördís Björk Hákonardóttir: „Sjálfstætt dómsvald – hvað felst í því?“. *Afmælisrit. Guðmundur Ingi Sigurðarson áttæður.* Seltjarnarnes 2002, bls. 407- 417.

Johs. Andenæs: *Norsk straffepocess. Bind I.* 3. Útgáfa. Osló 2000.

Jónatan Þórmundsson: *Opinbert réttarfara I.* Reykjavík 1972.

Kristín Benediktsdóttir: „Endurupptökunefnd“. *Afmælisrit. Tryggvi Gunnarsson sextugur.* Reykjavík 2015, bls. 523-566.

Kristín Benediktsdóttir, Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar. 3. útgáfa*. Reykjavík 2013.

Kristín Benediktsdóttir, Stefán Már Stefánsson: „Um heimildir endurupptökunefndar í ljósi stjórnarskrárákvæða um dómsvald“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 2015, bls. 131-139.

Magnús Thoroddsen: „Res judicata eður útkljáð mál“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 1972, bls. 342-357.

Ólafur Jóhannesson: *Lög og réttur. Ættir um íslenska réttarskipan*. 4. útgáfa. Reykjavík 1985.

Skúli Magnússon: *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar. Fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki*. Reykjavík 2003.

## DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

*Hrd. 30. apríl 2015 (356/2014)*

*Hrd. 25. febrúar 2016 (628/2015)*

Ákvarðanir Mannréttindanefndar Evrópu:

*Ákv. MNE, Jón Kristinsson gegn Íslandi, 8. mars 1989 (12170/87)*

Úrskurðir endurupptökunefndar:

*Úrskurður endurupptökunefndar 31. ágúst 2015 (11/2015)*