

Nd.

356. Frumvarp til laga

[172. mál]

um rannsóknarlögreglu ríkisins.

(Lagt fyrir Alþingi á 97. löggjafarþingi 1975—76.)

1. gr.

Rannsóknarlögregla ríkisins hefur aðsetur í Reykjavík og lýtur yfirstjórn dómsmálaráðherra.

Hún skal hafa á að skipa starfsfólki, er sé sérhæft til að rannsaka ýmsar tegundir brota.

2. gr.

Forseti Íslands skipar yfirmann rannsóknarlögreglu ríkisins og nefnist hann rannsóknarlögreglustjóri ríkisins.

Hann skal fullnægja lögmæltum skilyrðum til skipunar í héraðsdómaraembætti og hafa aflað sér þekkingar í þeim efnum, er varða eftirgrennslan brota.

Dómsmálaráðherra getur skipað honum fulltrúa með lögfræðiprófi.

3. gr.

Rannsóknarlögregla ríkisins hefur með höndum lögreglurannsóknir brotamála í Reykjavík, að því leyti sem þær eru ekki í höndum lögreglustjóra þar, samkvæmt ákvæðum þessara laga eða annarra réttarreglna.

4. gr.

Rannsóknarlögregla ríkisins skal veita lögreglustjórum og sakadómurum, hvar sem er á landinu, aðstoð við rannsókn brotamála, þegar þeir óska. Ríkissaksóknari getur og falið rannsóknarlögreglu ríkisins rannsóknir einstakra mála hvar sem er á landinu, þegar hann telur þess þörf. Loks getur rannsóknarlögreglustjóri að eigin frumkvæði tekið í sínar hendur rannsókn máls utan Reykjavíkur, en tilkynna skal hann viðkomandi lögreglustjóra um málið svo fljótt sem verða má, enda ber honum að veita rannsóknarlögreglu ríkisins alla nauðsynlega aðstoð. Ríkissaksóknari sker úr ágreiningi, sem rísa kann milli rannsóknarlögreglustjóra ríkisins og viðkomandi lögreglustjóra í sambandi við lögreglurannsókn.

5. gr.

Rannsóknarlögregla ríkisins heldur skrá um myndir og fingraför, sem tekin eru samkvæmt heimild í 57. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 74/1974, og geymir gögn samkvæmt reglum, er dómsmálaráðherra setur.

Lögreglustjórar skulu senda rannsóknarlögreglu ríkisins eintök mynda og fingrafara, sem tekin eru samkvæmt fyrrnefndu lagaákvæði.

6. gr.

Við embætti lögreglustjóra í Reykjavík skal starfa sérstök rannsóknarlögregludeild undir stjórn lögreglustjóra.

Deild þessi skal annast rannsókn eftirgreindra málaflokka:

1. Umferðarslys og brot á umferðarlögum.
2. Brot á lögreglusamþykktum.
3. Brot á áfengislögum, önnur en þau, er varða ólögmætan innflutning áfengis.
4. Brot á lögum um tilkynningar aðsetursskipta.
5. Aðra málaflokka, sem ákveðið kann að verða í reglugerð að fela embætti lögreglustjóra, sbr. 9. gr. laga þessara.

7. gr.

Við lögreglustjóraembætti utan Reykjavíkur skulu starfa sérstakar rannsóknar-lögregludeildir samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra og eftir því sem fé er veitt til í fjárlögum.

Deildir þessar skulu annast lögreglurannsóknir, aðrar en þær, sem falla undir rannsóknarlögreglu ríkisins samkvæmt ákvæðum laga þessara.

8. gr.

Þegar rannsóknarlögreglustjóri er svo riðinn við mál eða aðila, að hann mætti eigi gegna dómarastörfum í því, skal hann tilkynna það dómsmálaráðherra. Þegar ráðherra berst slík tilkynning eða hann fær vitneskju um þetta með öðrum hætti, skipar hann annan löghæfan mann til meðferðar þess máls, sbr. 2. gr. Sama gildir, er rannsóknarlögreglustjóri hefur lögmæt forföll.

Þegar dómsmálaráðherra skipar mann til að fara með einstakt mál samkvæmt framansögðu, ákveður hann honum þóknun.

9. gr.

Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um framkvæmd laga þessara.

Hann setur og reglur um samvinnu og starfsskiptingu milli lögreglustjóra-embættisins í Reykjavík og rannsóknarlögreglu ríkisins.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1977.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku laga þessara er núverandi rannsóknarlögregla í Reykjavík lögð niður.

Dómsmálaráðherra ákveður hverjir starfsmenn hennar flytjast til rannsóknar-lögreglu ríkisins, hverjir til lögreglustjórans í Reykjavík og hverjir starfi áfram við sakadómaraembættið í Reykjavík.

Hann ákveður einnig um skiptingu tækjabúnaðar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 6. október 1972 skipaði Ólafur Jóhannesson, dómsmálaráðherra, nefnd til að endurskoða dómstólakerfi landsins á héraðsdómsstiginu og gera tillögur um hvernig breyta mætti reglum um málsmeðferð í héraði, til að afgreiðsla mála yrði hraðari. Í nefnd þessa voru skipaðir Björn Fr. Björnsson, sýslumaður, Sigurgeir Jónsson, bæjarfógeti, Þór Vilhjálmsson, prófessor, og Björn Sveinbjörnsson, hæstaréttarlögmaður, formaður nefndarinnar. Hefur nefndin samið frumvarp það, sem hér liggur fyrir, ásamt tveim fylgifrumvörpum með því. Er annað þeirra um breytingar á lögum um meðferð opinberra mála nr. 74/1974, en hitt um breytingu á lögum um skipan dómssvalds í héraði, lögreglustjórn, tollstjórn o. fl. nr. 74/1972.

Árið 1948 var lagt fyrir Alþingi frumvarp um meðferð opinberra mála, sem þeir Einar Arnórsson, dr. juris og hæstaréttardómararnir Gizur Bergsteinsson og Jónatan Hallvarðsson höfðu samið. Frumvarpið gerði ráð fyrir, að opinber ákær-andi, saksóknari ríkisins, færi með ákærvaldið, sem á þeim tíma var í höndum dómsmálaráðherra. Í frumvarpinu var einnig ákvæði um, að sérstakur embættis- maður, er lyti saksóknara ríkisins, og nefndur var rannsóknarstjóri, skyldi taka við yfirstjórn rannsóknarlögreglunnar í Reykjavík í stað sakadómara. Hann skyldi og stjórna rannsóknum hvarvetna annars staðar á landinu, þegar saksóknari teldi þess þörf. Þá átti rannsóknarstjóri að vera sækjandi í héraðsdómi í þeim opinberu málum, sem þar sættu sókn og vörn eftir málshöfðun.

Helstu ákvæði frumvarpsins um fyrirhugað embætti rannsóknarstjóra og starfa hans voru í 2. og 3. mgr. 35. gr. og 1. mgr. 82. gr. þess og hljóðuðu svo:

35. gr., 2. og 3. mgr.:

„Forseti skipar rannsóknarstjóra. Skal hann hafa leyst af hendi lögfræðiþróf og aflað sér samkvæmt vottorðum hæfrar stofnunar rækilegrar sérmenntunar í þeim efnum, er eftirgrennslan brota varða. Hann skal lúta saksóknara, hafa skrifstofu í Reykjavík, stýra rannsóknnum þar og fara með stjórn þeirra lögreglumanna, sem ætlað er að rannsaka brot, að því er þau störf varðar. Þá skal hann og stjórn rannsóknnum hvarvetna annars staðar á landinu, þegar saksóknari telur þess þörf, enda getur hann sent fulltrúa sinn eða rannsóknarlögreglumenn héraðsdómurum til aðstoðar bæði utan réttar og fyrir dómi. Dómsmálaráðherra setur lögreglumönnum fyrir mæli um rannsókn brota, að fengnum tillögum rannsóknarstjóra og lögreglustjóra í Reykjavík.

Rannsóknarstjóri nýtur sömu launakjara sem lögreglustjórinn í Reykjavík. Skipa má rannsóknarstjóra fulltrúa með lögfræðiþrófi.“

82. gr., 1. mgr.:

„Þau mál, sem sæta sókn og vörn fyrir dómi eftir málshöfðun, sækir rannsóknarstjóri, er mál skal dæma í umdæmi hans, og annars staðar eftir ákvörðun saksóknara, eða fulltrúi rannsóknarstjóra“

Um ákvæði 35. gr. frumvarpsins sagði svo í greinargerð:

„Í 35. gr. eru fyrir mæli um lögreglustjórn. Sakadómari í Reykjavík fer nú með stjórn rannsóknarlögreglu þar. En eigi þykir það hentug skipan, enda á sakadómari að meta verk rannsóknarlögreglumanna. Nú á tímum er það og eitt af grundvallaratriðum réttarfars í opinberum málum að skilja glögg á milli dómsvalds annars vegar og lögreglustjórnar hins vegar. Er því hér það nýmæli sett, að rannsóknarstjóri skuli hafa stjórn þeirra lögreglumanna í Reykjavík, sem ætlað er að rannsaka brot, að því er þau störf varðar, svo og er þörf þykir og við verður komið, stýra rannsókn annars staðar á landinu. Þykir miklu skipta, að maður, er hafi fullkomna menntun og æfingu í lögreglurannsókn, hafi yfirstjórn hennar, leiðbeini lögreglumönnum og hafi umsjón með kennslu þeirra og þjálfun. Ætlast er til, að lögreglustjóri í Reykjavík fari með lögreglustjórn þar að öðru leyti, svo sem verið hefur, enda hvorum tveggja ætlað ærið verkefni, með því að bærinn vex og brot færast sífellt mjög í vöxt“.

Frumvarp þetta náði ekki fram að ganga, þar sem ákvæðin um opinberan ákæranda og rannsóknarstjóra mættu andspyrnu. Var þá lagt nýtt stjórnarfrumvarp fyrir Alþingi 1950, þar sem þessi ákvæði voru felld niður. Það frumvarp var síðan samþykkt sem lög nr. 27/1951 um meðferð opinberra mála. Á Alþingi 1950 var og borið fram sérstakt stjórnarfrumvarp um saksóknara ríkisins og rannsóknarstjóra. Ákvæði þess um rannsóknarstjóra voru í aðalatriðum samhljóða framangreindum ákvæðum frumvarpsins frá 1948. Frumvarp þetta náði eigi fram að ganga. Ákvæðin um opinberan ákæranda voru lögfest 1961, sbr. lög nr. 57/1961, en þau lög höfðu ekki að geyma nein ákvæði um rannsóknarstjóra.

Hinn 17. apríl 1968 samþykkti Alþingi „að fela ríkisstjórninni að undirbúa breytta skipan á yfirstjórn lögreglunnar í Reykjavík, þannig að bæði hin almenna lögregla og rannsóknarlögregla heyri framvegis undir lögreglustjóra.“ Samkvæmt þessari ályktun var á Alþingi 1969—1970 lagt fram stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 98, 23. desember 1961 um dómsmálastörf, lögreglustjórn, gjaldheimtu o. fl. í Reykjavík. 2. gr. þess frumvarps var svo hljóðandi:

„5. gr. laganna orðist svo:

Lögreglustjóri fer með lögreglustjórn, strandmál, útlendingaefartilít, útgáfu vegabréfa, framkvæmd refsídóma og umsjón fangelsa.

Rannsóknarstjóri, sem lýtur lögreglustjóra, stýrir lögreglurannsókn brotamála og fer með stjórn þeirra lögreglumanna, sem ætlað er að rannsaka brotamál, að því er þau störf varðar.

Forseti skipar rannsóknarstjóra, sem skal hafa leyst af hendi lögfræðipróf og öðlast sérþekkingu á þeim efnum, er eftirgrennslan brota varða. Áður en embættið er veitt, skal leita umsagnar lögreglustjóra um umsækjendur.

Dómsmálaráðherra getur falið lögreglustjóra og rannsóknarstjóra yfirstjórn og framkvæmd sérstakra þátta löggæslu eða lögreglurannsóknna utan Reykjavíkur ótíma- bundið eða um stundarsakir, ef um einstök tiltekin lögreglumálefni eða aðgerðir er að tefla.“

Frumvarp þetta náði eigi fram að ganga.

Með frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, er lagt til, að komið verði á fót sérstakri stofnun, rannsóknarlögreglu ríkisins. Yfirmaður þessarar stofnunar nefnist rannsóknarlögreglustjóri, sem þykir heppilegra orð en rannsóknarstjóri. Ljóst er, að embætti rannsóknarlögreglustjóra ríkisins verður mjög þýðingarmikið. Er eðlilegt, að það heyri beint undir dómsmálaráðherra, enda þarf rannsóknarlögreglustjóri að hafa jafna aðstöðu gagnvart öllum lögreglustjórum á landinu stöðu sinnar vegna. Hann verður að sjálfsögðu að hlíta fyrir mælum ríkissaksóknara lögum samkvæmt eins og aðrir lögreglustjórar.

Aðalatriðið, sem í frumvarpinu felst er, að yfirsakadómariinn í Reykjavík verður eigi lengur yfirmaður rannsóknarlögreglunnar í Reykjavík, svo sem nú er. Er þar með stigið spor í þá átt að aðskilja dómsvald í opinberum málum og lögreglustjórn, þó að eigi þyki fært að stíga það skref til fulls. Tæplega verður um það deilt, að rétt sé að fylgja fordæmi annarra þjóða um slíkan aðskilnað. Vísast um þetta til þess, sem tekið er upp hér að framan úr greinargerð með frumvarpinu frá 1948.

Frumvarpið gerir ráð fyrir, að starfandi verði sérstök rannsóknarlögregludeild við lögreglustjóraembættið í Reykjavík, er rannsaki til fullnustu vissa flokka brotamála, þar á meðal brot á umferðarlögum, sem er einn umfangsmesti mála flokkurinn a. m. k. að því er mála fjöldi varðar. Þegar er starfandi sérstök umferðadeild hjá lögreglustjóraembættinu í Reykjavík. Má ljóst vera, að það verður kostnaðarminna fyrir ríkissjóð og verulegt hagræði fyrir almenning, að slíkt brot séu rannsökuð til fullnustu á sama stað í stað þess sem nú er, að frumrannsókn fer fram hjá lögreglustjóraembættinu, sem síðan sendir málin til rannsóknarlögreglu til áframhaldandi rannsóknar.

Rannsóknarlögreglu ríkisins er aftur á móti ætlað að rannsaka meiri háttar afbrot, svo sem brot á hegningarlögum. Ætlast er til, að hún hafi á að skipa hinum hæfustu mönnum, sem völ er á, sérfróðum á ýmsum sviðum rannsókna. Ekki er síst nauðsynlegt, að þar séu menn sérfróðir um bókhaldsrannsókn, en rannsókn mála dregst oft úr hófi fram, þegar bókhaldsrannsókn þarf að framkvæma. Rannsóknarlögreglustjóri á að geta sent sérfræðinga sína til aðstoðar lögreglustjórum hvar sem er á landinu, þegar þörf krefur. Einnig er eðlilegt, að rannsóknarlögregla ríkisins hafi með höndum rannsóknir í þeim málum, sem spanna yfir mörg lögsagnarumdæmi, svo sem oft er t. d. í smyglmálum.

Þá væri eðlilegt, að hún hefði með höndum rannsóknir í ávana- og fíkniefnamálum. Gæti sérstök deild innan rannsóknarlögreglu ríkisins haft þau mál með höndum. Skapaðist þá möguleiki til þess, að unnt yrði að leggja niður stofnun þá, sem nú annast rannsókn þeirra mála.

Vera má, að hin breytta skipan hefði í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð. Þess verður þó að gæta, að með því mætti spara ýmsan annan kostnað. Í fyrsta lagi væri rétt að leggja niður dómstól og rannsóknardeild í ávana- og fíkniefnamálum skv. lögum nr. 52/1973. Í öðru lagi mætti, þegar hagkvæmt þætti, sameina sakadómaraembættið og borgardómaraembættið. Í þriðja lagi mundi það, að rannsókn brota yrði í auknum mæli framkvæmd af rannsóknarlögreglu, draga úr störfum dómara, þannig að dómarafulltrúum mætti fækka eða flytja til rannsóknarlögreglu ríkisins. A. m. k. ætti ekki að þurfa að fjölga þeim eða sakadómurum um sinn. Í fjórða lagi mundi sú einföldun rannsóknar, að lögreglustjóri í Reykjavík lyki rannsókn í málum, sem nú er send frá honum til rannsóknarlögreglu, svo sem

umferðaslysamálum, spara útgjöld og fyrirhöfn, eins og áður segir. Loks er þess að geta, að hafi rannsóknarlögregla ríkisins á að skipa bókhaldsfróðum mönnum, má spara mjög verulegar fjárhæðir, sem nú þarf að greiða endurskoðendum vegna bókhaldsrannsókna. Auk þess væri það til mikils hagræðis og flýttis, að þurfa ekki að leita út fyrir embættið í slíkum tilfellum. Margt fleira mætti nefna, en þegar á heildina er litið, er ekki víst, að stofnun rannsóknarlögreglu ríkisins í þeirri mynd, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir, hefði í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð.

Aðalatriði málsins er að sjálfsögðu það, hvað sem kostnaðarhlið þess liður, að samræma aðgerðir við rannsókn brotamála um allt land, að styrkja rannsóknir slíkra mála utan Reykjavíkur, þar sem tæki og sérþekkingu kann að skorta, og að stuðla að fljótvirkari rannsóknum og meðferð brotamála.

Í frumvarpinu er ekki sérstakt ákvæði um launakjör rannsóknarlögreglustjóra, svo sem var í fyrri frumvörpum um rannsóknarstjóra. Þykir ekki rétt að setja ákvæði um það í lög, þar sem laun opinberra starfsmanna eru nú ákveðin með öðrum hætti en áður var. Verður að gera ráð fyrir, að fjármálaráðherra ákveði embættismanni þessum laun til bráðabirgða í samræmi við mikilvægi starfsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Darfnast ekki frekari skýringa.

Um 2. gr.

Rétt þykir, að rannsóknarlögreglustjóri fullnægi skilyrðum þeim, sem sett eru í 32. gr. einkamálalaga nr. 85/1936 auk þess, sem hann þarf að sjálfsögðu að hafa aflað sér sérþekkingar í þeim efnum, er varða eftirgrennslan brota.

Um 3. gr.

Breyting sú, sem lög, gera ráð fyrir, verður einföldust og kostnaðarminnst, ef fyrirhuguð rannsóknarlögregla ríkisins tæki í aðalatriðum við störfum rannsóknarlögreglunnar í Reykjavík, að undanskildum ákveðnum málaflokkum. Má og gera ráð fyrir, að lögregluþjónar, sem starfa hjá rannsóknarlögreglunni í Reykjavík gangi í þjónustu rannsóknarlögreglu ríkisins.

Um 4. gr.

Eins og segir í 7. gr. er ætlast til, að rannsóknarlögregludeildir séu starfandi við lögreglustjóraembætti utan Reykjavíkur samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra. Slíkar deildir verða tæpast nema við stærstu embættin. Það er því mjög mikilvægt, að lögreglustjórar geti átt kost aðstoðar við rannsókn meiri háttar brota. Auk þess getur verið nauðsynlegt, að ríkissaksóknari geti falið rannsóknarlögreglustjóra ríkisins rannsóknir í einstökum málum, hvar sem er á landinu eða að rannsóknarlögreglustjóri geti sjálfur átt frumkvæði að rannsókn utan Reykjavíkur. Getur þetta einkum verið nauðsynlegt, ef rannsókn máls er sérstaklega vandasöm eða mál umfangsmikið, svo og ef sökunautar í sama máli eiga heima í fleiri en einu lögsagnarumdæmi. Ef ágreiningur kvæni að rísa milli viðkomandi lögreglustjóra og rannsóknarlögreglustjóra er eðlilegt, að ríkissaksóknari skeri úr.

Um 5. gr.

Ekki er til nein slík heildarskrá fyrir allt landið, sem greinin gerir ráð fyrir. Það er hins vegar eðlilegt, að rannsóknarlögregla ríkisins haldi slíka skrá.

Um 6. gr.

Upptalning greinarinnar er ekki tæmandi. Ætlast er til, að dómsmálaráðherra ákveði með reglugerð hvaða málaflokka rannsóknarlögregludeild lögreglustjóra-

embættisins hafi með höndum. Reynslan kann að leiða í ljós, að rétt sé að henni verði falin rannsókn fleiri málaflokka en hér er talið, þannig að rannsóknarlögregla ríkisins gegni í framtíðinni sama hlutverki í Reykjavík og annars staðar.

Um 7. gr.

Við nokkur hinna stærri bæjarfógetaembætta og lögreglustjóraembættið á Keflavíkurflugvelli starfa sérstakar rannsóknarlögregludeildir. Sjálfsagt er, að þær starfi áfram og að fleiri verði settar á stofn, þegar fé er veitt til í fjárlögum.

Um 8. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Vísast til athugasemda við 6. gr. en að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 10. gr.

Hér er um svo viðamikla breytingu að ræða, að sjálfsagt er, að umþóttunartími verði um það bil 1 ár frá samþykkt frumvarpsins til upphafs gildistíma laganna.