

# Frumvarp til laga

## um breyting á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19 26. mars 1991, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

### 1. gr.

1. mgr. 43. gr. laganna orðast svo:

Verjandi skal jafnskjótt og unnt er fá endurrit af öllum skjölum sem málið varða, svo og aðstöðu til að kynna sér þau gögn sem ekki verða endurrituð. Lögregla getur þó neitað að veita verjanda aðgang að einstökum skjölum eða öðrum gögnum ef hún telur að það geti torveldað eða skaðað rannsókn málsins að gögn eða upplýsingar komist til vitundar sakbornings. Bera má synjun lögreglu um aðgang að gögnum undir dómara.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 59. gr. laganna:

- Við 6. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Það sama á við ef ætla má að öryggi vitnis geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur komist með nærveru sinni í þinghaldi að raun um persónuauðkenni þess, enda sé þá um leið gætt leyndar um nafn þess, sbr. 8. mgr.
- Við greinina bætist ný málsgrein er orðast svo:

Dómari getur samkvæmt kröfu ákveðið að vitni sem kemur fyrir dóm geri ekki í heyranda hljóði grein fyrir nafni sínu eða öðru sem varðar persónu þess og ekki eru efni til að telja nafnleynd geta spillt fyrir vörn sakbornings svo að máli skipti. Skal þá dómara greint bréflaga og í trúnaði frá nafni vitnis og öðrum atriðum sem leynd verður um, en gögn með þeim upplýsingum skulu síðan varðveitt þannig að tryggt sé að aðrir fái ekki aðgang að þeim. Sé máli skotið til æðra dóms skulu þessar upplýsingar á sama hátt fylgja því.

### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 72. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:

Rannsóknari semur skriflegar skýrslur um rannsóknaraðgerðir sínar og skulu skráðar þar skýrslur þeirra sem yfirheyrðir eru, athuganir rannsóknara sjálfs og annað það sem máli skiptir. Rannsóknari getur tekið yfirheyrslur af sakborningum og vitnum upp á hljóðband eða myndband eða mynddisk. Dómsmálaráðherra setur reglur um framkvæmd hljóðritana og upptöku.

b. Við greinina bætist ný málsgrein er orðast svo:

Ef ætla má vegna sakarefnis að öryggi þess sem gerir skýrslu eða sinnir annars rannsóknaraðgerð geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur eða aðrir komist að raun um nafn hans eða önnur persónuauðkenni er heimilt með samþykki þess sem rannsókn stýrir að gefa hlutaðeiganda þar tilbúið heiti eða auðkenni. Skal þá um leið skjalfest hvaða maður hafi átt í hlut, en aðrir skulu ekki hafa aðgang að gögnum um það en sá sem rannsókn stýrir, svo og ákærandi og dómari ef mál kemur til kasta þeirra.

4. gr.

2. másl. b-liðar 1. mgr. 74. gr. a laganna fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 86. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „yfirvöld“ í a-lið kemur: síma- eða fjarskiptafyrirtæki.
- b. Í stað orðsins „yfirvöldum“ í b-lið kemur: síma- eða fjarskiptafyrirtækjum.

6. gr.

Á eftir 2. mgr. 87. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum getur handhafi ákærvalds ákveðið að aðgerðir skv. 86. gr. hefjist án dómsúrskurðar. Hann skal bera ákvörðunina eins fljótt og auðið er undir úrskurð dómara og ekki síðar en innan sólarhrings frá því að ákvörðunin var tekin og gildir þá einu þótt aðgerðinni hafi verið hætt. Nú kemst dómari að þeirri niðurstöðu að ekki hafi átt að hefja aðgerð skv. 86. gr. og skal hann þá senda tilkynningu um það til dómsmálaráðherra.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og eru í því lagðar til nokkrar breytingar á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19 26. mars 1991, að því er varðar aðgang verjanda að rannsóknargögnum máls, heimild til að taka yfirheyrslur yfir sakborningi upp á hljóð- eða myndband, vitnavernd lögreglumanna og loks heimild fyrir handhafa ákærvalds til að taka ákvörðun um símhlerun.

Lagt er til að heimildum lögreglu til að neita verjanda um aðgang að málgögnum verði breytt. Ef lögregla telur að það geti torvelað eða skaðað rannsókn málsins að málgögn komist til vitundar sakbornings geti lögregla neitað að veita verjanda aðgang að gögnunum. Einnig er lagt til að lögreglu verði heimilað að taka yfirheyrslu af sakborningi og vitni upp á hljóð eða mynd, og er það að fengnum tillögum nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðuneytinu til að fara yfir skipan reglna um hljóðritun lögregluyfirheyrslna.

Þá er lögð til heimild þess efnis að sé brýn hætta á að bið eftir úrskurði um símhlustun geti valdið sakarspjöllum geti ákærvaldshafi ákveðið að símhlustun skuli fara fram án úrskurðar, en ávallt verði leitað úrskurðar dómstóls innan sólarhrings frá því að heimild ákærvaldshafa er veitt. Sams konar ákvæði er að finna í dönsku og norsku réttarfarslögum. Gert er ráð fyrir að dómari sendi um það tilkynningu til dómsmálaráðherra komist hann að þeirri niðurstöðu að símhlerunin hafi ekki verið heimil.

Enn fremur eru lagðar til breytingar sem snúa að vitnavernd lögreglumanna. Lagt er til að lögreglumenn geti notið verndar gegn ógn sem þeim og fjölskyldum þeirra getur stafað af sakborningum og öðrum þannig að nafn viðkomandi lögreglumanns komi ekki fram í lög-  
regluskýrslu ef sakarefnið er með þeim hætti að öryggis þess sem gerir skýrslu eða sinnir  
annars rannsóknaraðgerð geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur og aðrir þekki nafn  
hans. Einnig er gert ráð fyrir að vitni sem koma fyrir dóm geti notið nafnleyndar, sbr. breyt-  
ingar á 59. gr. laganna.

Loks eru lagðar til orðalagsbreytingar á 86. gr. laganna í kjölfar þeirra breytinga sem  
orðið hafa í síma- og fjarskiptamálum.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér er lögð til breyting á aðgangi verjanda að gögnum máls þannig að lögreglu sé heimilt,  
að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að neita sakborningi um slíkan aðgang. Lögregla metur  
þetta með tilliti til rannsóknarhagsmuna hverju sinni og hefur hún til þess nokkurt svigrúm.

Um 2. gr.

Í 6. mgr. 59. gr. laga um meðferð opinberra mála er kveðið á um að dómari geti eftir kröfu  
ákveðið að sakborningi verði vikið úr þinghaldi meðan skýrsla vitnis er tekin telji dómari að  
nærvera sakbornings geti orðið vitninu sérstaklega til þyngingar eða geti haft áhrif á fram-  
burð þess. Lagt er til að nýr málsliður bætist við þannig að sama eigi við ef ætla má að öryggi  
vitnis geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur komist með nærveru sinni í þinghaldi  
að raun um persónuauðkenni þess, enda sé þá um leið gætt leyndar um nafn þess. Síðan bæt-  
ist við 59. gr. nýtt ákvæði um að dómari geti samkvæmt kröfu ákveðið að vitni sem kemur  
fyrir dóm geri ekki í heyranda hljóði grein fyrir nafni sínu eða öðru sem varði persónu hans  
ef brýnir öryggishagsmunir vitnisins eða manna nátengdra því krefjast og ekki verði talið að  
slík nafnleynd geti spillt fyrir vörn sakbornings svo að máli skipti.

Skilyrði þeirrar nafnleyndar vitnis sem lögð er til samkvæmt framangreindu er annars  
vegar að öryggi vitnis geti stafað alvarleg ógn af því að nærvera sakbornings geti orðið til  
þess að hann komist að raun um persónuauðkenni vitnis og hins vegar að brýnir öryggishags-  
munir vitnis eða manna nátengdra því krefjist nafnleyndar. Dómari ákveður samkvæmt kröfu  
þar um hvort skilyrðin um alvarlega ógn og brýna öryggishagsmuni teljist vera fyrir hendi.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 59. gr. geta í raun eingöngu átt við um þau vitni sem  
ekki hafa komið fram undir nafni við rannsókn málsins, enda getur sakborningur séð öll gögn  
málsins, sbr. 2. mgr. 43. gr. laganna. Þetta á þannig við um þá lögreglumenn sem geta notið  
nafnleyndar við rannsókn máls, sbr. þær breytingar sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Ríkissaksóknari lagði til í bréfi til dómismálaráðuneytisins í nóvember 2003 að hafinn yrði  
undirbúningur að setningu reglna um hljóðritun yfirheyrslna hjá lögreglu og að skipuð yrði  
nefnd á vegum ráðuneytisins til að fara yfir allt sem það varðaði og gera tillögur í því efni.  
Í framhaldi af því var skipuð nefnd í þessu skyni. Nefndina skipuðu Guðmundur Guðjónsson  
yfirlögregluþjónn, sem var formaður nefndarinnar, Sigríður Friðjónsdóttir saksóknari og  
Hörður Jóhannesson yfirlögregluþjónn. Nefndin skilaði tillögum í febrúar 2004 og lagði til  
að 72. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, yrði breytt þannig að skýrt yrði  
kveðið á um heimild rannsóknara til hljóðritunar og myndbandsupptöku yfirheyrslna af sak-

borningum og vitnum. Þá gerði nefndin tillögur um þau atriði sem hafa þyrfti í huga við samningu reglna um framkvæmd hljóðritana.

Í samræmi við tillögur framangreindar nefndar er lagt til að 72. gr. verði breytt þannig að kveðið verði á um að rannsóknara sé almennt heimilt að taka efni yfirheyrslna yfir sakborningi og vitni upp á hljóðband eða myndband eða mynddisk. Þá er lagt til að sú sérstaka heimild sem nú er í 72. gr., um að ef sérstaklega standi á, svo sem við yfirheyrslu barns, sé rannsóknara heimilt að hljóðrita skýrslu vitnis eða taka skýrslugjöf upp á myndband, verði felld niður, enda verður að telja að slík heimild felist í þeirri almennu heimild til upptöku á yfirheyrslum sakborninga og vitna á hljóð- og myndband sem hér er lögð til.

Ekki hefur verið kveðið á um í lögum um meðferð opinberra mála að heimilt sé að taka yfirheyrslur sakborninga upp á hljóð- eða myndband. Eins og fyrr segir er þó heimilt skv. 72. gr. laganna, ef sérstaklega stendur á, svo sem við yfirheyrslu barns, að hljóðrita skýrslu vitnis eða taka skýrslugjöf upp á myndband. Í athugasemdum með ákvæði þessu í frumvarpi sem varð að lögum nr. 19/1991 (þskj. 101, 98. máli 113. löggjafarþings) segir þó eftirfarandi: „Skýrslu sakbornings eða vitnis má þó, ef sérstaklega stendur á, hljóðrita eða taka upp á myndband.“ Sú sérstaka staða er þá fyrir hendi að ekki er sérstök lagaheimild fyrir lögreglu til að taka skýrslutöku af sakborningi upp á hljóð- eða myndband þótt það hafi verið ætlun löggjafans. Þá ber að nefna að í reglugerð nr. 395/1997, um réttarstöðu handtekinnna manna og yfirheyrslur hjá lögreglu, er heimild til að taka yfirheyrslu sakbornings eða vitnis upp á hljóðband. Reglugerðin er sett með stoð í lögum um meðferð opinberra mála, en samkvæmt framansögðu verður að telja að sú lagastoð sé hæpin varðandi hljóð- og myndritun á skýrslutökum af sakborningi. Þess ber að geta að í 2. mgr. 74. gr. a í lögum um meðferð opinberra mála er að finna sérstaka heimild til að taka skýrslur sakbornings, brotaþola og vitna upp á myndband, sé þess kostur, en hún er bundin við mál er varða kynferðisbrot gegn börnum.

Verði lögfest sú almenna heimild, sem hér er lögð til, getur það haft mjög mikil áhrif á sönnunarstöðu mála fyrir dómi. Það kemur oft fyrir að sakborningar og vitni hverfi frá framburði sínum hjá lögreglu þegar kemur að meðferð málsins fyrir dómi og hafa þeir oftast gefið þær skýringar á hinum breytta framburði sínum að lögregla hafi haft rangt eftir þeim í skýrslum eða breytt skýrslum eftir á. Almenn heimild til að taka yfirheyrslur sakborninga og vitna upp með hljóði eða mynd getur bætt úr slíkum sönnunarvandkvæðum. Upptaka á yfirheyrslum sýnir með óbyggjandi hætti hvernig skýrslutaka hjá lögreglu hefur farið fram og verndar þannig í senn stöðu lögreglunnar og hagsmuni sakbornings eða vitnis.

Þá er lagt til í 2. gr. frumvarpsins að við 72. gr. laganna bætist ný málsgrein, 3. mgr., þar sem kveðið verði á um nafnleynd þeirra lögreglumanna sem gera skýrslur eða vinna með öðrum hætti að rannsókn máls. Skilyrði þessa er að ætla megi vegna sakarefnis að öryggi viðkomandi lögreglumanns geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur eða aðrir komist að raun um nafn hans eða önnur persónuauðkenni. Er þannig gert ráð fyrir að í stað þess að lögreglumaður skrifi eigið nafn undir skýrsluna skrifi hann annað tilbúið nafn. Ástæða þessa er sú að lögreglumenn hafa stöðu sinnar vegna oft orðið fyrir hótunum um líflát og annan ófarnað sem einnig beinast að maka þeirra og börnum. Hafa sakborningar og aðrir sem tengjast sakborningi eða viðkomandi máli einnig hótað lögreglumönnum því að sitja fyrir börnum þeirra á leið barnanna í og úr skóla. Þá hafa lögreglumenn og þeirra nánustu orðið fyrir eignaspjöllum og jafnvel árásum. Er því edlilegt að lögreglumenn geti átt þess kost að nafn þeirra komi ekki fram í lögregluskýrslum þegar nefnd skilyrði eru fyrir hendi, þ.e. að sakarefnið sé með þeim hætti að öryggi viðkomandi lögreglumanns geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur og aðrir þekki nafn hans. Í ákvæðinu eru ekki nefndir ákveðnir brotaflokkar

sem þetta gæti átt við um, heldur er það lagt í hendur þess sem rannsókn stýrir að meta það hverju sinni.

Varðandi nafnleynd má einnig benda á breytingar þær sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að við 59. gr. laganna bætist ný málsgrein um nafnleynd vitna fyrir dómi. Með þessum breytingum má segja að fyrsta skrefið varðandi vitnavernd sé stigið.

Um 4. gr.

Breytinguna leiðir af breytingu þeirri sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að í stað orðsins yfirvöld komi síma- og fjarskiptafyrirtæki. Orðið „yfirvöld“ í lagaákvæðinu er frá þeim tíma að ríkið átti einkarétt á því að reka almenna talsímaþjónustu og eiga og reka almennt fjarskiptanet. Sá einkaréttur var afnuminn 1. janúar 1998 með þágildandi fjarskiptalögum, nr. 143/1996. Hefur því margt breyst frá því að lög um meðferð opinberra mála voru sett og sinna nú hlutafélög og fyrirtæki síma- og fjarskiptaþjónustu. Sérstaklega hefur reynt á þessi samskipti í tengslum við b-lið 86. gr. laganna þar sem fjarskiptafyrirtæki hafa ekki talið sér skylt að veita lögreglu upplýsingar án dómsúrskurðar, með samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda síma eða fjarskiptatækis, skv. 1. mgr. 87. gr. laganna þar sem þau telja ákvæðið ekki eiga við starfsemi sína, enda ekki yfirvöld. Hefur þetta í mörgum tilvikum tafið rannsóknir mála.

Álitaefni þetta hefur komið til kasta dómstóla og má þar nefna dóm Hæstaréttar í málinu nr. 448/1998. Segir m.a. svo í dómi Hæstaréttar: „Skylda til að veita upplýsingar hvílir að vísu eingöngu á yfirvöldum samkvæmt hljóðan b-liðar 86. gr. laga nr. 19, 1991. Um þetta verður hins vegar að hafa í huga að við setningu laganna mun ekki hafa verið á færi annarra en yfirvalda að veita upplýsingar af umræddum toga, en á því hafa orðið breytingar, svo sem meðal annars má ráða af sakarefni þessa máls. Verður því að telja unnt að beita síðastnefndu lagaákvæði með lögjöfnun, þannig að til álita geti komið að leggja á varnaraðila skyldu til að veita upplýsingarnar, sem krafa sóknaraðila tekur til.“ Í dómum Hæstaréttar í málum nr. 89/2001 og 38/2002 eru sömu álitamál uppi og vísar Hæstiréttur þar til dómsins í máli 448/1998 sem fordæmis. Fleiri dómur hafa gengið um upplýsingaskyldu síma- og fjarskiptafyrirtækja án þess að sérstaklega sé vitnað til þessa dóms, enda verður að telja að viðkomandi síma- og fjarskiptafyrirtæki hafi talið fordæmið gilda þótt ávallt hafi það farið fram á dómsúrskurð.

Til að taka af öll tvímæli um að fyrirtækjum á sviði talsímaþjónustu og fjarskipta sé skylt að veita lögreglu upplýsingar skv. 1. mgr. 87. gr. laga nr. 19/1991 án dómsúrskurðar, að skilyrðum ákvæðisins uppfylltum, er gerð tillaga um þessa breytingu.

Um 6. gr.

Ef brýn hætta er á að bið eftir dómsúrskurði valdi sakarspjöllum við rannsókn máls er lagt til að handhafi ákærvalds geti ákveðið að símhlustun og aðrar aðgerðir skv. 86. gr. laganna hefjist án úrskurðar. Gert er að skilyrði að sá sem ákvörðun tekur leggi málið fyrir dómara innan sólarhrings frá ákvörðuninni. Dómari úrskurðar hvort ákvörðunin hafi verið réttmæt og um framkvæmd aðgerðarinnar að öðru leyti.

Ástæður tillögunnar eru fyrst og fremst þær að reynsla undanfarinna ára og ný tækni í fjarskiptum með sínum án beintenginga hefur leitt til fleiri símhlustana en áður. Þá hafa tíð skipti á sínum og númerum hjá þeim sem sæta hlustun orðið til þess að réttarspjöll hafa

orðið. Rétt er að benda á að úrskurður um símhlustun kveður á um hlustun á samtali við tiltekið símanúmer eða tiltekið fjarskiptatæki en ekki símtöl ákveðins aðila í ótilteknum símum. Sams konar heimild og hér er lögð til er bæði í dönskum og norskum lögum, þ.e. 216. gr. d í norsku lögunum um opinbert réttarfar og í 3. mgr. 783. gr. dönsku réttarfarslaganna. Í norsku lögunum er það handhafi ákærvalds sem tekur slíka ákvörðun, en í dönsku lögunum er það lögreglan. Hér er lagt til að handhafi ákærvalds skv. 25. gr laganna, þ.e. ríkissaksóknari, lögreglustjóri eða ríkislögreglustjóri, taki slíka ákvörðun um símhlustun og aðrar aðgerðir skv. 86. gr. án dómsúrskurðar. Gert er ráð fyrir að dómari sendi um það tilkynningu til dómsmálaráðherra komist hann að þeirri niðurstöðu að símhlerunin hafi ekki verið heimil. Tilgangur ákvæðisins er að upplýsingar um þetta safnist á einn stað þannig að unnt sé að hafa eftirlit með því að þessi undantekningarheimild sé ekki misnotuð. Er og ákvæðið í fullu samræmi við ákvæði 26. gr. laga um meðferð opinberra mála þar sem segir að dómsmálaráðherra fari með eftirlit með framkvæmd ákærvalds.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991.**

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um meðferð opinberra mála sem snúa að rannsókn lögreglu. Í fyrsta lagi er lagt til að lögregla geti undir ákveðnum kringumstæðum neitað verjanda um aðgang að einstökum skjölum eða öðrum gögnum ef það telst nauðsynlegt vegna rannsóknar máls. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að lögreglu verði heimilt að taka yfirheyrslur sakbornings og vitna upp á hljóð- eða myndband eða mynddisk. Í þriðja lagi geti handhafi ákærvalds ákveðið að símhlustun hefjist án dómsúrskurðar en beri ákvörðunina innan sólarhrings undir dómara. Þá eru í frumvarpinu tillögur um ákvæði sem lúta að vitnavernd lögreglumanna. Ekki er ástæða til að ætla að frumvarpið hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð verði það óbreytt að lögum.