

**Nd.**

## **53. Frumvarp**

til laga um opinberan ákæranda.

Flm.: Gunnar Thoroddsen.

### **1. gr.**

Konungur skipar opinberan ákæranda samkv. tillögum hæstaréttar. Skal hann fullnægja þeim skilyrðum, sem sett eru til þess að vera málflutningsmaður fyrir hæstarétti, þó svo, að hann þarf ekki að hafa flutt fyrir hæstarétti nema tvö opinber mál, er hæstiréttur hefir valið honum til flutnings.

### **2. gr.**

Hinn opinberi ákærandi skal hafa sömu laun sem hæstaréttardómendur, enda má hann ekki hafa önnur launuð störf á hendi, hvorki fyrir opinberar stofnanir, félag né einstaka menn. Að öðru leyti fer um hann eftir lögum um embættismenn.

### **3. gr.**

Hinn opinberi ákærandi tekur fullnaðarákvörðun um rannsókn, málshöfðun og áfrýjun opinberra mála, með sama hætti sem dómsmálaráðuneytið hefir hingað til gert. Ekki má hinn opinberi ákærandi taka þessar ákvarðanir um mál, ef hann væri ekki hæfur til að dæma þau í hæstarétti, væri hann dómari þar. Skal hann þá gera forseta hæstaréttar viðvart, og skal forseti þá setja annan hæfan mann til að inna af hendi starf hins opinbera ákæranda í slíku máli.

### **4. gr.**

Hinn opinberi ákærandi skal án nokkurrar aukabóknunar sækja öll opinber mál fyrir hæstarétti, sem þangað er skotið, en þóknun sú, sem sakborningur er dæmdur til að greiða, rennur til rikissjóðs. Skal hann jafnskjótt sem áfrýjun þeirra hefir verið ákveðin, og áfrýjunarstefna hefir verið birt, senda dómsgerðir til forseta hæstaréttar, er þá skipar verjanda og endursendir dómsgerðir síðan hinum opinbera ákæranda. Um skyldur hans varðandi undirbúning og flutning máls fyrir hæstarétti fer eftir þeim reglum, sem gilt hafa um skipaða sækjendur fyrir hæstarétti.

### **5. gr.**

Hinn opinberi ákærandi skal hafa skrifstofu í Reykjavík. Skrifstofukostnaður hans greiðist úr rikissjóði eftir reikningi, er dómsmálaráðuneytið úrskurðar.

#### 6. gr.

Haldast skulu ákvæði laga um heimild og skyldu héraðsdómara til rannsóknar, höfðunar og áfrýjunar opinberra mála, og skulu þeir í þeim efnum snúa sér til hins opinbera ákæranda með sama hætti sem þeir hafa hingað til snúið sér til dómsmálaráðuneytisins.

#### 7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Ákærvaldið er réttur ríkisvaldsins til þess að kæra mann til refsingar fyrir ólöglegar athafnir hans. Það felur í sér heimild til þess að fyrirskipa opinbera rannsókn og málshöfðun gegn hverjum þeim manni, sem álitíð er, að hafi gerzt brotlegur við lög. Í meðferð ákærvaldsins er hvorttveggja jafnmikilvægt, að því sé beitt gegn þeim, sem afbrot hafa framið, og að því sé ekki beitt gegn saklausum mönnum. Það getur haft geigvænleg áhrif, ef maður er ákærður fyrir afbrot, sem hann er alsaklaus af, jafnvel þótt hann verði sýknaður að lokum. Ákæran ein, með allri þeirri rekistefnu, réttarhöldum og ef til vill varðhaldi, sem sakamálsrannsókn eru samfara, getur gert honum slíkt tjón, bæði í andlegu og efnalegu tilliti, að hann biði þess aldrei bætur. En jafnnauðsynlegt og það er, að enginn maður sé saklaus eltur með sakamálsrannsókn og málshöfðun, jafnnauðsynlegt er hitt, að refsivöndur laganna sé aldrei látinn hvíla, þegar glæpur er drýgður. Sé það látið hjá liða að höfða refsimál út af uppvisu afbroti og hinn seki látinn sleppa, hlýtur það að veikja stórlega réttaröryggið í landinu.

Nú er þetta ákærvald samkvæmt islenzkum lögum að mestu í höndum dómsmálaráðherra, sem valdir eru af stjórnmalaflokkum og standa sjálfir í eldi stjórnmalabaráttunnar. Þess vegna getur hæglega svo farið, eins og reynslan sýnir ótvírætt, að í meðferð þess sé gengið á svig við það, sem rétt er og löglegt, og það notað til ofsóknar eða yfirhilmingar. Hjá okkur Íslendingum er sérstaklega hætt við slíkri misbeiting, þar sem hér er oftast barizt í návígi og öldur flokkabaráttunnar. Risa hærra en víða annarsstaðar.

Á seinni árum hafa risið upp sterkar raddir um, að hér væri umbótar þörf. Tilgangur þessa frumvarps er því sá, að taka ákærvaldið úr höndum dómsmálaráðuneytisins og fá það sérstökum embættismaþni, opinberum ákæranda, enda virðist það eina leiðin, sem tiltækileg er til að bæta úr ágöllum þess ástands, sem nú er. Það fyrirkomulag er einnig viðhaft í flestum menningarrikjum, að opinberir ákærendur hafi þetta vald með höndum.

Aukinn kostnaður við stofnun þessa starfs verður ekki mikill. Laun hins opinbera ákæranda eiga að vera jöfn launum hæstaréttardómara, en þau eru á þessu ári 8690 kr., og kostnaður við skrifstofuhald yrði nokkur. Hinsvegar mundi af þessu leiða tvennskona sparnað, sem kæmi á móti kostnaðinum. Í fyrsta lagi vinnst með þessum hætti sú þóknun, er málflutningsmenn í hæstarétti fá nú fyrir sókn opinberra mála, en sem rynni í rikissjóð samkv. þessu frv. Sá kostnaður var árið 1932 kr. 3580.00, á síðastliðnu ári, 1933, 4400 krónur, og fer vitanlega

vaxandi ár frá ári, vegna aukins málafjölda í hæstarétti. Í öðru lagi kemur sparnaður í dómsmálaráðuneytinu; að visu er tæplega hægt að gera ráð fyrir, að breytingin geti sparað einn starfsmann þar, en hinsvegar má nota þá starfskrafta, er nú ganga til þessara verka, til þess að vinna önnur störf, sem nú þarf að greiða aukapóknun fyrir. Hversu miklu þetta mundi nema, er erfitt að fullyrða um.

Nú mun standa fyrir dyrum gagngerð endurskoðun á réttarfarslöggjöf þjóðarinnar, og þá jafnframt á réttarfari í opinberum málum. Þess vegna gætu þau andmæli komið fram, að rétt væri að fresta þessu frumvarpi, þar til er hin nýja réttarfarslöggjöf kæmist á í heild. En þess er þó að gæta, að slík heildarlöggjöf þarf langan og ítarlegan undirbúning, ef hún á að vera vel úr garði gerð, og þess er ekki að vænta, að því verki verði lokið á skammri stund. Það er því með öllu ástæðulaust að fresta þessu frumvarpi, enda má að sjálfsögðu fella lögin um opinberan ákæranda inn í heildarlöggjöfina, þegar hún gengur fram.

Hér skal ekki farið fleiri orðum um tilgang og efni frumvarpsins í heild. Nánari skýringar verða veittar í athugasemdum við einstakar greinar frv. og við framsögu málsins.

#### Um 1. gr.

Eins og áður er getið, er ein aðalástæðan fyrir stofnun þessa starfs sú, að ákærvaldinu er ekki vel borgið í höndum pólitískra ráðherra. Þess vegna verður einnig að hindra, að sá ráðherra, er kynni að veita embættið, gæti valið í það mann eftir eigin geðþótta, því að þá gæti svo farið, að lög þessi næðu ekki tilgangi sínum. Verður því að leggja einhverjar hömlur á veitingarvald ráðherrans, og þykir eftir atvikum rétt að binda hann við tillögur æðsta dómstólsins í landinu.

Skilyrðin fyrir því, að maður geti orðið opinber ákærandi, verða fyrst og fremst að vera þau, að hann uppfylli almenn skilyrði til að verða embættismaður, og að hann sé lögfræðingur. En auk þess er þörf á að gera til hans rikari kröfur um þekkingu og reynslu í lögfræðistörfum. Þar sem hann á meðal annars að hafa það hlutverk að sækja öll opinber mál fyrir hæstarétti, sýnist rétt, að hinar sömu kröfur séu gerðar um hann og um málflutningsmenn fyrir hæstarétti, sjá lög nr. 22 6. okt. 1919, 13. gr., þó þannig, að nægilegt sé, að hann hafi flutt tvö opinber mál, í stað þess, að almennt er heimtaður flutningur fjögurra mála til málflutningsleyfis fyrir þessum dómstóli.

#### Um 2. gr.

Til þess er ætlað, að ákærandinn hafi ekki önnur launuð störf á hendi og standi ekki í stjórnmalabaráttunni. Staða hans verður að þessu leyti svipuð stöðu dómaranna í hæstarétti, og liggur því nærri að ákveða launakjör hans hin sömu og þeirra.

#### Um 3. gr.

Hér er rætt um það hlutverk hins opinbera ákæranda að taka ákvörðun um rannsókn, málshöfðun og áfrýjun opinberra mála, bæði sakamála og almennra lögreglumála. Kemur hann hér að öllu leyti í stað dómsmálaráðuneytisins. Ákvarðanir hans eiga að vera fullnaðarákvarðanir, sem dómsmálaráðuneytið getur

ekki haggað, því að ella gæti ráðherra hvenær sem er gripið fram fyrir hendur ákærandans og breytt ályktunum hans, en slíkt mundi draga stórlega úr þýðingu þessara laga. Hér er þó þess að gæta, að samkvæmt 24. gr. stjórnarskrárinnar getur konungur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til, og ennfremur veitir hann almenna uppgjöf saka. Þessi réttur verður ekki af konungi og ráðherra tekinn nema með stjórnarskrárbreytingu, og verða því ákvæði 3. gr. þessa frumvarps að takmarkast af honum.

Það getur oft komið fyrir, að opinbert mál sé svo nákomið hinum opinbera ákæranda, sakir venzla eða annarar afstöðu hans til málsins, að rangt sé að láta hann taka ákvarðanir um það, og er rétt, að sömu reglur gildi um þetta efni og um það, hvenær dómari í hæstarétti skuli víkja sæti. Þegar svo er ástatt, verður að fela öðrum manni meðferð þess máls, og gerir frumvarpið ráð fyrir að fela forseta hæstaréttar að nefna mann til þess.

#### Um 4. gr.

Þegar opinber mál koma nú fyrir hæstarétt, er skipaður þar sækjandi og verjandi úr hópi hæstaréttarmálflutningsmanna, og þeim gert að skyldu að flytja slík mál. Skv. þessu frv. verður sú breyting á gerð, að hinn opinberi ákærandi verður sjálfkjörinn sækjandi opinberra mála. Þetta tíðkast yfirleitt þar, sem sérstakir opinberir ákærendur eru, og hér á Íslandi er það sjálfsagður þáttur í starfi ákærandans, því að annars mundi verkvið hans tæplega vera nægilegt starf fyrir einn mann. Um fjölda þeirra opinberu mála, sem áfrýjað er til hæstaréttar og dæmd þar, skal þess getið, að 1932 voru þau 36, 1933 35 og á þessu ári munu þau verða nokkru fleiri. Er þetta ekki meiri málafjöldi en svo, að hinn opinberi ákærandi ætti að geta risið undir því að sækja þau öll.

#### Um 5. gr.

Hjá því verður ekki komið, að hinn opinberi ákærandi hafi embættis-skrifstofu í Reykjavík, og einhverja aðstoð á skrifstofunni. Þennan kostnað verður að greiða úr ríkissjóði.

#### Um 6. gr.

Í tilskipun frá 24. janúar 1838, viðvikjandi misgerningamálum á Íslandi, 15. gr., er sýslumönnum heimilað að höfða mál án þess að til þurfi neinnar skipunar frá æðra yfirvaldi. Í lögum nr. 25 14. júní 1929, um gjaldþrotaskipti, 8. gr. 3. málsg., er dómara gert að skyldu að höfða mál, ef sakir eru til, án þess hann þurfi að leita til dómsmálaráðuneytisins. Ennfremur er héraðsdómari oft skyldur til að annast áfrýjun opinberra mála. Þykir rétt að láta þessi ákvæði vera óbreytt, þótt opinber ákærandi verði skipaður.

Eldri lagaákvæði mun ekki þurfa að fella úr gildi, en hinsvegar breytast nokkrar greinar hæstaréttarlaganna í samræmi við þessi lög.