

Nd. 175. Frumvarp til laga

um opinberan ákæranda.

Flm.: Gunnar Thoroddsen.

1. gr.

Konungur skipar opinberan ákæranda. Skal hann fullnægja þeim skilyrðum, sem sett eru til þess að vera málflutningsmaður fyrir hæstarétti.

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, félög 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.

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 ríkissjóðs. 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.

Ekki má hinn opinberi ákærandi ákveða rannsókn, málshöfðun né áfrýjun opinbers máls, né flytja slíkt mál fyrir hæstarétti, ef hann væri ekki hæfur til að dæma það í hæstarétti, væri hann dómari þar. Skal hann þá gera forseta hæstaréttar viðvart, og setur forseti þá annan hæfan mann til að inna af hendi starf hins opinbera ákæranda í slíku máli.

6. gr.

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

7. 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.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frv. um opinberan ákæranda var flutt á síðasta þingi og fékk yfirlétt þær undirtektir, að það væri gott mál og gagnlegt. En sú ástæða var færð fram gegn afgreiðslu þess á því þingi, að nú stæði fyrir dyrum allsherjarendurskoðun réttarfaralöggjafarinnar, og væri ekki rétt að taka eitt atriði, eins og t. d. skipun opinbers ákæranda, út úr. Meiri hl. allshn., sem málið fékk til meðferðar, bar fram, með tilvitnun til þessarar mótbáru, rökstudda dagskrá um að vísa málinu frá, og á þetta var meiri hl. þm. í Nd. látinn fallast.

Nú vill svo til, að fyrir þetta þing hefir verið lagt frv. um breyt. á l. um hæstarétt, og flm. þess frv. eru einmitt tveir þm. úr meiri hl. allshn., sem í haust vildu fresta frv. um opinberan ákæranda, þeir Bergur Jónsson og Stefán Jóh. Stefánsson. Er þó óneitanlega brýnni þörf á opinberum ákæranda heldur en þeim breytingum á hæstarétti, sem farið er fram á. Þessir tveir þm. eru báðir í lögfræðinganefnd þeirri, sem á að endurskoða réttarfarið, og þeir hafa með flutningi frv. síns viðurkennt, að eigi sé nauðsynlegt að biða með sérhverja umbót og breytingu í réttarfarsmálunum, þangað til heildarlöggjöf kann að koma. Þess er því að vænta, að þetta þarflega mál, skipun opinbers ákæranda, geti fengið framgang á þessu þingi.

Minni hl. allshn., þeir Thor Thors og Garðar Þorsteinsson, lagði til á síðasta þingi, að frv. yrði samþykkt þá þegar. Leitaði hann umsagnar lagadeildar háskólans um frv., og mælti hún einróma með því. Fer hér á eftir nokkur kafli úr svari deildarinnar, sem prentað er í heild með nál. minni hl. á þskj. 418.

„Lagadeildin telur, að það muni yfirlétt verða til bóta og einkum til aukningar réttaröryggis í landinu, ef skipaður verður opinber ákærandi með því starfssviði, sem ákveðið er í frv. Vald hins opinbera ákæranda er að visu nokkru

meira samkv. frv. en slikum embættismönnum er fengið sumstaðar annarsstaðar, en eftir því sem til háttar hér á landi, mundi embættið ekki koma að verulegu gagni, nema því sé fengið slíkt vald sem í frv. er ákveðið.

Þar sem starf opinbers ákæranda samkv. frv. getur mæta vel fallið inn í nógildandi réttarfar og hlýtur að verða mjög svipað, þótt róttækar endurbætur réttarfarsins verði lögleiddar, þá telur lagadeildin enga ástæðu til að fresta stofnun embættisins vegna þess, að slíkar allsherjar endurbætur séu bráðlega væntanlegar. Enda hlýtur alllangur tími að liða þangað til slíkar endurbætur komast í framkvæmd, ef þær eiga að vera svo viðtækar sem nauðsyn er á.“

Lagadeildin og minni hl. allshn. gerðu nokkrar tillögur til breytinga á frv., og eru þær að mestu leyti teknar upp í frv. eins og það er nú flutt.

Um ástæður fyrir skipun opinbers ákæranda og skýringar á einstökum atviki frv. vísast til greinargerðar þeirrar, sem frv. fylgdi í haust og prentuð er hér á eftir með viðeigandi breytingum:

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 bíði þess aldrei hætur. 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 drýggður. Sé það látið hjá liða að höfða refsímál út af uppvisu afbroti og hinn seki látinn sleppa, hlýtur það að veikja stórlega réttaröryggið í landinu.

Nú er þetta ákærvald samkvæmt íslenskum 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 návigi og öldur flokkabaráttunnar rísa 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 embættismanni, 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 8000 kr., og kostnaður við skrifstofuhald yrði nokkur. Hinsvegar mundi af þessu leiða tvöenskona 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, 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 aukabóknun fyrir. Hversu miklu þetta mundi nema, er erfitt að fullyrða um.

Um einstakar greinar frv. skal þetta tekið fram:

Um 1. gr.

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 lögfræðisstörfum. 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.

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 dómara 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, hæði 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 emfremur 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.

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. Samkv. 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 verksvið hans tæplega vera

nægilegt starf fyrir einn mann. Hinsvegar er málafjöldinn ekki meiri en svo, að hinn opinberi ákærandi ætti að geta risið undir því að sækja þau öll.

Um 5. gr.

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 eða flytja 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 6. gr.

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

Um 7. 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 gjaldprotaskipti, 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 lokkrar greinar hæstaréttarlaganna í samræmi við þessi lög.