

**Nd.**

**43. 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, 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.

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.

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 rikissjóði 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 fyrst flutt á þingi 1934. Allsherjarnefnd fékk málið til meðferðar og minni hluti hennar sendi það lagadeild háskólans til umsagnar. Lagði lagadeildin einróma með því, og segir svo m. a. í álitni hennar. sem prentað er í Alþt. 1934 A. þskj. 418:

„Lagadeildin telur, að það muni yfirleitt 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 slíkum embættismönnum er fengið sumstaðar annarsstaðar, en eftir því sem til háttar hér á landi, mundi embættið ekki koma að erulegu gagni, nema því sé fengið slíkt vald sem í frv. er ákveðið.

Þar sem starf opinbers ákæranda samkv. frv. getur matavel fallið inn í núgildandi 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 allangur tími að liða þangað til slíkar endurbætur komast í framkvæmd, ef þær eiga að vera svo viðtækar sem nauðsyn er á.“

En meiri hluti allshn. og neðri deildar virti að vettugi öll þau hin skýru rök, er færð voru fyrir nauðsyn og réttmæti málsins. Var það því furðulegra, þar sem báðir stjórnarflokkarnir eða forystumenn þeirra höfðu fyrir síðustu kosningar lýst sig fylgjandi því, að skipaður yrði opinber ópólitískur ákærandi. En nú blés vindurinn úr annari átt, því að nú höfðu þessir flokkar fengið stjórn landsins óskorað í sínar hendur. Nú mátti þetta mál biða, sem áður var hið brýnasta nauðsynjamál, því að nú vildu stjórnarflokkarnir ekki sleppa úr greipum sér hinu kærkomna valdi, sem þeim hafði hlotnast, ákæruvaldinu.

Málinu var því vísað frá með svokallaðri „rökstuddri“ dagskrá. Til stuðnings þessari afgreiðslu og sem yfirvarp voru notaðar tvær átyllur. Önnur var sú, að fyrir dyrum stæði allsherjarendurskoðun réttarfarslöggjafarinnar, og mætti þar ekki taka einstaka þætti út úr. Var þó strax sýnt fram á haldleysi þeirrar mótháru með því, að skipun opinbers ákæranda og starf hans gæti mjög vel fallið inn í gildandi réttarfar. og hlyti starfssvið hans að verða mjög svipað, þótt gagngerð endurskoðun yrði lögleidd. Hin átyllan var sú, að heildarendurskoðunin tæki mjög skamman tíma, og var gefið um það fyrirheit, að ný réttarfarslöggjöf, er einnig tæki til meðferðar opinberra mála, yrði afgreidd á þingi 1935.

Málið var aftur borið fram 1935, en var þá svæft í nefnd. Síðan frv. var fyrst flutt er nú liðið nokkuð á þriðja ár. Á þeim tíma hafa Alþingi og frestunarmennirnir sjálfir gersamlega afsannað sínar eigin mótháru. Þeir hafa sjálfir tekið einstaka þætti réttarfarslöggjafarinnar út úr, svo sem breytingar á hæstarétti, breytingar á meðferð einkamála í héraði o. fl., borið þessi mál fram og fengið þau afgreidd frá Alþingi. Hafa því andmælendur frv. og þingmeirihlutinn sjálfir slegið vopnin úr hendi sér. Fyrirheit sitt um fullnaðarafgreiðslu á allri réttarfarslöggjöfinni á árinu 1935 hafa þeir svikið, því að nú, í febrúarlök 1937, bólar ekki ennþá á frv. um meðferð opinberra mála.

Öll framkoma stjórnarflokkanna í þessu máli sýnir berlega hug þeirra og heilindi. Þeir þykjast fyrir kosningar 1934 vera eindregið fylgjandi skipun opinbers ákæranda, því að þeir vita, að þetta er vinsælt mál með þjóðinni og réttlátt mál. En þegar málið er borið fram á þingi, þvælast þeir fyrir, fresta því og svæfa. Hvers vegna? Vegna þess, að nú hafa þeir ákæruvaldið í sinum höndum og möguleikann til að misbeita því eftir geðþótta. Það er líka óspart gert, eins og síðar mun sýnt ræki-  
legar; en hér nægir að nefna það alræmda hneyksli, þegar alvarlegri ákæru á hendur meiri hluta bæjarstjórnar á Ísafirði er stungið undir stól, en síðan er einn hinna ákærðu Ísfirðinga skipaður rannsóknardómari yfir bæjarstjórn Vestmannaeyja.

Nú er þetta mál borið fram að nýju, því að það er nú meira nauðsynjamál en nokkru sinni fyrr. Allur almenningur í landinu krefst þess, að ákæruvaldið verði tekið úr höndum pólitískra ráðherra og fengið manni, er stendur utan stjórn mála-  
baráttunnar. Sú krafa mun ganga fram fyrr eða síðar, eins og önnur réttlætismál, hversu lengi sem vilhallir valdhafar stimpast þar í móti.

Hér fer á eftir til frekari skýringar málinu í heild og einstökum atriðum meginhluti greinargerðar þeirrar, er áður fylgdi frv.:

Ákæruvaldið 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 álitid er, að hafi gerzt brotlegur við lög. Í meðferð ákæruvaldsins er hvorttveggja jafnmikilvægt, að því sé heitt gegn þeim, sem afbrot hafa framið, og að því sé ekki heitt 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 jafn nauðsynlegt 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 líða 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 ótvírætti, 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 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 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 menningarríkjum, 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 tvennskonar 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 ríkissjóð 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 aukþóknun 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 ríkari 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. 112 18. maí 1935, 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 dómanna í hæstarétti, og lígour 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.

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 sjálfsgæður þáttur í starfi ákærandans, því að annars mundi verksvið hans tæplega vera nægilegt starf fyrir einn mann. Hinsvegar er málaflöldin 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 nákamið hinum opinbera ákærandanda, 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 vikja sæti. Þegar svo er ástætt, 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 komið, að hinn opinberi ákærandi hafi embættisskrifstofu í Reykjavík, og einhverja aðstoð á skrifstofunni. Þennan kostnað verður að greiða úr ríkissjóði.

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 gjaldþrotaskipti, 8. gr. 3. málgr., 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.