

Nd.

217. Frumvarp til laga

[101. mál]

um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febr. 1940.

Frá allsherjarnefnd.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svofelld:

Viðurlögum samkvæmt VII. kafla laga þessara verður ekki beitt, nema um þau sé mælt í heimildum þeim, sem greinir í 1. málsgrein.

2. gr.

Á eftir 2. gr. laganna komi ný grein, 2. gr. a, svo hljóðandi:

Viðurlögum þeim við brotum, sem um getur í VII. kafla laga þessara, verður ekki beitt, nema um þau hafi verið mælt í heimildum þeim, er greinir í 1. gr., á þeim tíma, er brot var framið, og skal gæta meginreglna 2. gr. við ákvörðun þeirra.

3. gr.

1. málsg. 42. gr. laganna orðist svo:

Reynslutíma má ákveða allt að 2 árum, en þó ekki lengri en til loka refsitíma.

4. gr.

64. gr. laganna falli niður.

5. gr.

1. málsliður 65. gr. laganna orðist svo:

Þyki það ljóst af málavöxtum, eftir að umsagnar lækni hefur verið leitað, að sakborningur, sem framið hefur brot undir áhrifum áfengis, geti ekki haft hemil á drykkjufýsn sinni, má ákveða í dómi, að hann skuli lagður inn á viðeigandi hæli til lækningar.

6. gr.

68. gr. laganna orðist svo:

Nú fremur opinber starfsmaður refsiverðan verknað, og má þá í opinberu máli á hendur honum svipta hann heimild til að rækja starfann, ef hann telst ekki lengur verður eða hæfur til þess.

Nú er maður dæmdur sekur um brot, og má þá í dómi í opinberu máli á hendur honum svipta hann heimild, er hann hefur öðlzt, til að stunda starfsemi, sem opinbert leyfi, löggildingu, skipun eða próf þarf til að gegna, enda gefi brotið til kynna, að veruleg hættu sé á því, að sakborningur muni fremja brot í stöðu sinni eða starfsemi. Þegar brot er stórfellt, má einnig svipta mann ofangreindum rétti, ef hann telst ekki framar verður til að rækja starfann eða njóta réttindanna.

Svipta má mann réttindum þeim, er greinir í 2. málsg., um tiltekinn tíma, allt að 5 árum, eða ævilangt.

Sérákvæði í lögum um sviptingu réttinda, er greinir í 1. og 2. málsgrein, skulu halda gildi sínu.

Svipting réttinda telst frá þeim tíma, sem ákveðinn er í dómi, og í síðasta lagi frá birtingu fullnaðardóms.

Nú er islenskur ríkisborgari eða maður, sem búsettur er hér á landi, sviptur réttindum erlendis með dómi vegna refsiverðs verknaðar, og getur ákærvald þá höfðað opinbert mál á hendur honum til réttindasviptingar. Sama er, ef manni hefur verið dæmd refsing erlendis, þótt réttindasvipting hafi ekki verið dæmd. Ákvörðun um framangreinda réttindasviptingu hlítir islenskum lögum.

7. gr.

Á eftir 68. gr. laganna komi ný grein, 68. gr. a, svofelld:

Nú er manni synjað um opinbert starf eða opinbert leyfi til þess að stunda starf fyrir þá sök, að hann hafi framið refsiverðan verknað, og má þá bera synjun stjórnvalda undir dómstóla samkvæmt reglum um meðferð opinberra mála. Úrlausn héraðsdóms sætir kæru til Hæstaréttar.

Nú hefur maður verið sviptur réttindum ótímabundið með dómi í opinberu máli, og er þá heimilt, þegar 5 ár eru liðin frá uppsögu dóms, að bera undir dómstóla samkvæmt reglum um meðferð opinberra mála, hvort fella skuli niður réttindasviptingu. Úrlausn héraðsdóms sætir kæru til Hæstaréttar. Sérákvæði í lögum um brottfall réttindasviptingar skulu halda gildi sínu.

8. gr.

Lög þessi taka gildi þegar í stað.

Greinargerð.

Allsherjarnefnd flytur frumvarp þetta — ásamt frumvörpunum á þskj. 218—235 — eftir beiðni dómsmálaráðuneytisins. Nefndarmenn áskilja sér rétt til að flytja brtt. við frumvörpin. Frv. fylgdi svo hljóðandi greinargerð:

Hegningarlaganefndin hefur samið ofangreint frumvarp. Í nefndinni eiga sæti: Þórður Eyjólfsson hæstaréttardómari, formaður, Ármann Snævarr prófessor og Jónatan Hallvarðsson hæstaréttardómari.

Til grundvallar frumvarpi þessu liggur endurskoðun, sem hegningarlaganefnd hefur framkvæmt á ákvæðum VII. kafla almennra hegningarlaga, að frá skilinni 69. gr. Endurskoðun þessi hefur einnig tekið til ákvæða sérlaga, sem standa í tengslum við ákvæði þessa kafla hegningarlaganna. Eru lögð fram sérstök frumvörp á þskj. 218—235 til breytinga á þeim lögum. Efnislega ber að skoða öll þessi frv. eina heild, en þau eru hér sundur skilin af formsástæðum og samkvæmt ósk allsherjarnefndar Nd., er flytur frv.

Að því er varðar ákvæði VII. kafla alm. hegningarlaga, þá er lagt til, að 64. gr. sé felld niður (sbr. 4. gr. frv.), efni 65. gr. sæti nokkrum breytingum (sbr. 5. gr. frv.), en 68. gr., um sviptingu réttinda, verði breytt allgagnert (sbr. 6. og 7. gr. frv.). Í sambandi við breytingar á 68. gr. er síðan lagt til, að ákvæðum sérlaga um veitingu leyfa, starfa o. fl. verði breytt (sbr. frv. á þskj. 218—235). Þá er lagt til, að efni 1. og 2. gr. almennra hegningarlaga verði rýmkað svo, að það taki til víðurlaga samkv. VII. kafla hgl. (sbr. 1. og 2. gr. frv.). Loks er lagt til í 3. gr. frv., að 42. gr. 1. málgr. alm. hegningarlaga sæti breytingum, að nokkru með tilliti til ákvæða um réttindasviptingu.

Verður nú fyrst gerð almenn grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem frumvarpið er reist á, og verður þá aðallega rætt um réttindasviptingu. Síðan verður vikið nokkuð að einstökum ákvæðum frumvarpsins. Í greinargerðinni verða einnig reifuð þau sjónarmið, sem liggja til grundvallar frv. á þskj. 218—235, en sérstaklega er þó vikið að þeim í lok greinargerðar þessarar svo og í sérgreinargerðum, er fylgja hverju einstöku frumvarpi.

I.

Samkvæmt gildandi lögum hér á landi horfir refsíðómur á hendur manni oft til réttindaspjalla fyrir hann. Stundum er beinlínis boðið í lögum, að svipta skuli mann tilteknum réttindum í refsíðomi, en hitt er þó tíðara, að heimilt sé að svipta réttindum vegna refsiverðs brots. Við ber og, að skylt sé eða gerlegt að svipta mann heimild til að öðlast síðar tiltekin réttindi, ef brot þykir bera þess vott, að maður sé annað tveggja óhæfur eða óverður til þess að njóta þess konar réttinda, sbr. t. d. ákvæði bifreiðalaga, nr. 23/1941, 39. gr. 1. málgr., og ákvæði 68. gr. 1. málgr. 2. málsl. almennra hegningarlaga, að því er varðar opinber réttindi ýmiss konar. Enn er þess að geta, að refsíðómur hefur oft áhrif til réttindaspjalla langt út fyrir bein ákvæði hans um sviptingu réttinda. Refsíðómur, sem sviptir mann kosningarétti og kjörgengi til almennra kosninga, sbr. 68. gr. 3. málgr. alm. hegningarlaga, felur það í sér, að mannorð sakbornings sé flekkað. Dómfelldi nýtur því ekki, meðan réttaráhrif þessa dóms vara, þeirra mörgu réttinda, sem þeim einum eru áskilin í lögum, er hafa óflekkað mannorð. Þau réttindi eru geysimörg samkvæmt gildandi lögum. Þá má benda á, að refsíðómur kann að verða skýrður svo í lagaframkvæmd, að dómfellda verði ekki treyst fyrir réttindum, þótt dómur kveði út af fyrir sig ekki á um sviptingu borgararéttinda. Þegar svo er t. d. tekið til orða í ýmsum skólalögum, að það sé inntökuskilyrði í skóla, að umsækjandi sé óspilltur að siðferði, þá mun refsíðómur alloft verða talinn því til fyrirstöðu, að dómfelldi hljóti skólavist.

Réttindi þau, sem unnt er að svipta sakborna menn með dómi, eru margs konar samkvæmt gildandi lögum. Má greina þar annars vegar milli almennra réttinda, svo sem kosningaréttar og kjörgengis og réttar til opinbers starfs almennt eða opinberra leyfa almennt o. fl., og hins vegar sérgreindra réttinda, svo sem atvinnuréttinda ýmissa, réttinda til þess að stjórna samgöngutækjum, tiltekinna réttinda, sem hvíla á löggildingu, skipun, leyfi eða prófum o. fl.

Réttindasvipting styðst við ýmiss konar rök. Sumar réttarheimildir um réttindasviptingu eru reistar á öryggis- og varúðarsjónarmiðum. Brot, sem maður hefur

framið, kann að gefa til kynna, að maður sé ekki hæfur til að gegna starfa eða fara með réttindi. Tillit til öryggis almenningshagsmuna og einstaklingshagsmuna ræður því þá, að brún þörf er á, að unnt sé að svipta réttthafa réttindum. Þótt verkn-
aður gefi ekki til kynna algert vanhæfi til að fara með réttindi, getur hann samt bent til nánari eða firnari hættu á því, að maður misfari með réttindi. Ef bifreiðar-
stjóri ekur bifreið og missir gersamlega stjórn á henni sakir taugatruflunar, er í mörgum tilvikum nærlæg hættu á því, að honum muni fatast að nýju, ef hann stundar
bifreiðaakstur til frambúðar. Svipað má segja um mann, sem gerzt hefur sekur um akstur
bifreiðar undir áhrifum áfengis eða gerzt hefur sekur um vítaverðan akstur
bifreiðar, þótt slíkt fari að vísu meir eftir atvikum. Í öðrum réttarsamböndum
hvilir réttindasvipting á því sjónarmiði, að réttthafi sé ekki framar verður til að
rækja starf eða njóta réttinda. Verðleikamatið í þessu sambandi er að verulegu leyti
reist á siðferðisviðhorfi almennings, beinlínis að því er tekur til óflekkaðs mann-
orðs og óbeint í ýmsum öðrum samböndum, t. d. að því er varðar opinbera starfs-
menn eða menn, sem hlotið hafa opinbera löggildingu eða leyfi til starfa. Byggjast
réttarreglur þessar, sbr. einkum 1. málsg. 68. gr. alm. hegningarlaga, á þeirri hugsun,
að miklu skipti, að almenningur beri fullt traust til manna, sem gegna opinberu
starfi eða hlotið hafa opinbera löggildingu til starfs. Hins vegar er ljóst, að refs-
dómur, sem slíkir menn hljóta, getur gengið nærri siðferðislegum orðstír þeirra.
Ákvæðunum um þetta efni er einnig ætlað að treysta siðgæði þessara stétta og losa
þær við menn, sem eru siðferðislegir eftirbátar.

Réttindasviptingu eða ákvæðum um hana er ætlað að hafa varnaðaráhrif, skapa
mönnum aðhald um að forðast háttsemi þá, sem getur orðið tilefni til réttinda-
sviptingar. Stundum styðst réttindasvipting nær eingöngu við varnaðarrökin. Glöggt
dæmi þess er svipting kosningarréttar. Þar er raunverulega til að dreifa refsiviður-
lögum, þótt tæknilega sé í islenzkum lögum greint milli þeirra viðurlaga og refs-
ingar.

II.

Helztu kostirnir við réttindasviptingu sem brotaviðurlög eru þau, að réttinda-
svipting hefur oft mikil áhrif til varnaðar. Atvinnubifreiðarstjóra stendur ugglaut
oft og einatt meiri stuggur af því að sæta sviptingu ökuleyfis en að hljóta refsingu,
og til eru þeir menn, sem óttast meir að sæta sviptingu kosningarréttar og kjör-
gengis með þeirri mannorðsflekkun, sem því er samfara, en að hljóta refsingu.
Þá má einnig telja það kost á réttindasviptingu, að þau viðurlög fela ekki í sér
frjálsræðissviptingu, og að sjálfögðu er réttindasviptingin út af fyrir sig útgjalda-
lítil viðurlög fyrir þjóðfélagið. Ökostirnir við réttindasviptingu eru hins vegar
margir og þó nokkuð mismunandi eftir réttarsamböndum. Sameiginlegur ágalli á
réttindasviptingu er sá, að sakborningur verður oft að þola hana ekki eingöngu
meðan hann sætir refsingu, heldur og eftir að afplánun hennar er lokið. Ef sak-
borningur hefur verið sviptur atvinnuréttindum eða dómur felur það í sér, að manni
eru fyrrmunuð tiltekin atvinnuréttindi, þegar litið er til almennra ákvæða laga,
svo sem er, þegar beitt er 3. mgr. 68. gr. hgl., er sýnilegt, að réttindasviptingin
skapar honum mikla raunhæfa örðugleika um afkomu og þá jafnframt erfiðleika
um að laga sig að háttum og kröfum þjóðfélagsins. Svipting borgararéttinda varðar
í reyndinni mjög atvinnuréttindi, en svipting borgararéttinda ein sér áréttar það í
huga almennings, að sakborningur hafi framið verk, sem er svivirðilegt að laga-
mati, og stuðlar að því að halda þessu broti í minnum. Vitund sakbornings um
það, að hann er ekki að fullu hlutgengur í þjóðfélaginu, þótt hann hafi afplánað
refsingu sína, svo sem er um þann, sem sætt hefur sviptingu borgararéttinda, er
fallin til að kynda undir minnimáttarkennd hans og skapa honum beiskju í garð
þjóðfélagsins. Er slíkt sízt vænlegt til árangurs, er laða skal mann til þess að gerast
löghlýðinn og nýtur þegn.

Hér má enn benda á, að svipting atvinnuréttinda getur bitnað mjög á vanda-
mönnum sakbornings og raunar þjóðfélaginu öllu. Atvinnubifreiðarstjóri er t. d.

sviptur ökuleyfi. Með því er honum fyrirbunað um langan tíma eða skamman að stunda atvinnu, sem hann hefur náð leikni í. Slikt bitnar mjög á vandamönnum hans, því að oft geta verið miklir örðugleikar á því fyrir dómfellda að laga sig að öðrum störfum, ekki sízt þegar svo stendur á, að dómfelldi er heilsuveill og getur ekki gengið að erfiðisvinnu. Því er heldur ekki að leyna, að frá þjóðfélagslegu sjónarmiði er það skaði, að færir menn séu sviptir atvinnuréttindum. Starfskraftar þeirra nýtast tíðum illa á öðrum starfsvangi, og örðugleikar geta oft verið því samfara, að menn afli sér nýrrar atvinnu og lagi sig að nýjum aðstæðum. Enn má benda á það í þessu sambandi, að sá hængur er á réttindasviptingu, að hún er oft mismunandi þungbær fyrir menn. Ef atvinnubifreiðarstjóri er sviptur ökuleyfi, kann allur grundvöllur undir afkomu hans að riða. Ökuleyfissvipting er hins vegar ekki líkt því eins bagaleg fyrir ýmsa aðra menn. Þessi agnúi er raunar oft einnig á refsingu að sinu leyti.

Á síðustu árum hefur gagnrýni sú, sem fram hefur komið á réttindasviptingu sem viðurlögum við broti, leitt til þess, að hafizt hefur verið handa í ýmsum löndum um endurskoðun á ákvæðum, er að henni lúta. Upphaf þeirrar endurskoðunar má rekja til Svíþjóðar hér á Norðurlöndum. Nefnd, sem dómsmálaráðuneytið skipaði, lagði fram tillögur 1936. Tillögur þessar, sem Ríkisþingið samþykkti skömmu síðar, fólu m. a. í sér, að óflekkað mannorð skyldi ekki vera framar skilyrði kosningarréttar og kjörgengis við almennar kosningar, og auk þess var dregið til mikilla muna úr þeim áhrifum refsídóms, að hann fyrirbunaði mönnum ýmis atvinnuréttindi o. fl. Dönsk nefnd, sem skipuð var 1938, lagði til, að horfið væri frá þeirri reglu dönsku hegningarlögunna frá 1930 að svipta menn almennt borgararéttindum í refsídómi, og auk þess lagði nefndin til, að ýmsar breytingar yrðu gerðar á sérkögum um atvinnuréttindi, og stefndu þær breytingar í þá átt að draga úr áhrifum refsídóms til réttindaspjalla fyrir hinn dómfellda. Hugtakið óflekkað mannorð samkvæmt stjórnarskrá og kosningalögum var skýrgreint að nýju, og skyldi skilorðsdómur nú ekki valda mannorðsflekkun, meðan skilorð væru haldin, og aldrei gat refsídómur haft flekkun mannorðs í för með sér, nema refsing væri 4 mánaða fangelsi hið minnsta. Urðu tillögur þessarar nefndar að lögum 1939.

Danska hegningarlöganefndin, sem skipuð var skömmu eftir styrjaldarlok, skiladi einnig álitserð og tillögum um þessi efni á árinu 1950, og var gerð breyting á dönsku hegningarlögunum og fleiri lögum árið 1951, að mestu leyti í samræmi við tillögur nefndarinnar. Höfuðregla hinna nýju laga er sú, að refsídómur hafi ekki í för með sér missi borgararéttinda og varði ekki máli í sambandi við atvinnuréttindi. Er atvinnulöggjöfinni breytt í samræmi við þessa meginreglu á þá lund, að krafa um óflekkað mannorð eða svipaðar kröfur eru yfirleitt numdar úr lögum. Um starfsemi, sem opinbert leyfi eða löggildingu þarf til að rækja o. fl., er sú regla lögmælt, að svipta megi menn þeim réttindum, ef hinn refsiverði verknaður gefi til kynna, að nærlæg hætta sé á því, að rétthafi muni misfara með réttindi sín. Stjórnvöld meta það fyrir sitt leyti, hvort synja skuli þeim mönnum, sem hlotið hafa refsídóma, leyfis eða löggildingar, en slikt má ekki gera, nema refsiverðum verknaði sé svo háttáð sem að framan segir.

Norska refsilagaráðið skiladi einnig tillögum um þessi efni á árinu 1950, og hafa þær tillögur nú verið lögfestar, shr. lög frá 22. maí 1953. Eru norsku lögin svipuð að efni til og hin dönsku, en þó er meira svigrúm fyrir dómstóla til að taka tillit til verðleikasjónarmiðs við ákvörðun réttindasviptingar eftir norsku lögunum heldur en eftir þeim dönsku. Á það einkum við um opinbera starfsmenn.

Þess má einnig geta, að bandarískir sakfræðingar hafa lengi gagnrýnt mjög harðlega ákvæði bandarískra laga um réttindasviptingu. Nægir í því efni að nefna þá Sutherland og Tappan.

III.

Hegningarlöganefndin telur, að réttindasvipting, sem sakborningur sætir, eftir að hann hefur fullnægt refsingu eða eftir að refsing fellur niður með öðrum hætti,

sé oft og einatt fallin til að draga úr líkum fyrir því, að maður, sem brot hefur framið, muni laga sig að kröfum þjóðfélagsins sem nýtur og löghlýðinn þegn. Hins vegar ber á það að líta, að ýmis sjónarmið, einkum öryggis- og löggæzslusjónarmið, geta mælt eindregið með því, að heimild til réttindasviptingar sé í lögum. Réttindasvipting er með svo margvíslegu móti, að nauðsynlegt er að kanna hverja einstaka réttarheimild í þessu sambandi og athuga, hvort næg sakfræðileg rök séu fyrir hendi til að halda réttarheimildinni óbreyttri. Er einsætt, að ekki dugir að einskorða þá endurskoðun við ákvæði almennra hegningarlaga einna saman, heldur verður og að hyggja að sérlögum, því að í þeim eru ákvæði, sem mjög oft er beitt til réttindasviptingar.

Verður nú greint milli nokkurra höfuðtilvika eftir því, hvaða réttindi það eru, sem til greina kemur að svipta menn.

a. Starf opinbers starfsmanns.

Í 68. gr. 1. málsg. alm. hegningarlaga er veitt heimild til að svipta mann, er gegnir opinberu starfi og framið hefur brot, rétti til að rækja starfann, ef hann telst ekki hæfur eða verður til að hafa starf á hendi. Hér kæmi til álita að þrengja heimild til réttindasviptingar á þá lund, að maður yrði ekki sviptur réttindum, nema brot hans gæfi til kynna nærlæga hættu á því, að hann misfæri með starf sitt. Telja verður, að opinber starfsmaður, sem fremur refsiverðan verknað, kunni að hafa firrt sig trausti almennings, og sé því varhugavert, að hann gegni starfi til frambúðar. Heimild til að svipta opinberan starfsmann rétti til starfs samkvæmt 68. gr. 1. málsg. hgl. hefur verið notuð hófsamlega, og hefur ekki gefið tilefni til gagnrýni. Þykir því rétt að halda þessu ákvæði óbreyttu, sbr. 6. gr. 1. málsg. frv.

Ekki er lagt til í frv. þessu, að nein sérstök ákvæði séu tekin upp í íslensk lög, er heimili dómstólum að víkja starfsmanni frá í bili. Ljóst er, að stjórnvöld geta neytt þessa úrræðis, sbr. einkum lög 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, III. kafla. Þykir mega við það sitja.

b. Réttindi, sem hvíla á opinberu leyfi, löggildingu o. fl.

Í fjölmörgum lögum er það áskilið, að menn þurfi leyfis stjórnvalda til að hafa um hönd ákveðna starfrækslu eða stunda tiltekið starf. Má í því sambandi minna á starfshópa eins og málflytningsmenn, sbr. l. 61/1942, lækna, sbr. l. 47/1932, tannlækna, sbr. l. 7/1929, lyfsala, sbr. tilsk. 4/12 1672, niðurjöfnunarmenn sjóttjóns, sbr. l. 74/1938, fasteignasala, sbr. l. 47/1938, endurskoðendur, sbr. l. 89/1953, starfsmenn ýmsa á skipum, sbr. l. 66/1946, leiðsögumenn skipa, sbr. l. 48/1933, menn, er sýsla um ýmiss konar samgöngutæki eða vélar, t. d. bifreiðarstjóra, sbr. l. 23/1941, flugmenn og ýmsa aðra starfsmenn á flugvélum, sbr. l. 32/1929. Þá má nefna hér verzlunarleyfi, sbr. l. nr. 52/1925, veitingaleyfi, sbr. l. nr. 21/1926, iðjuleyfi og iðnaðar, sbr. l. nr. 18/1927. Af öðrum leyfisbundnum atvinnurekstri má nefna löggildingu til einkaskólahalds, sbr. l. 34/1946, 53. gr., og leyfi til að reka barnahæli eða uppeldisstöð, sbr. l. 29/1947, 35. gr. Hér kemur einnig til álita starfsemi, sem við þarf leyfi sveitarstjórna, svo sem rekstur kvikmyndahúsa, sbr. t. d. 81. gr. lögreglusþ. 2/1930, veitingastarfsemi og forstaða húsbýgginga og ýmis önnur störf í þarfir húsbýgginga. Þá má einnig minna hér á l. 24/1937 um leyfi til, að menn megi nefna sig verkfræðinga, húsameistara eða iðnfræðinga.

Í framangreindum lögum flestum er þess ýmist krafizt, að umsækjandi um leyfi eða löggildingu hafi óflekkað mannorð eða sé áreiðanlegur, ráðvandur, valinkunnur og vandaður eða kunnur að grandvarleik. Einnig er þess að geta, að samkv. l. 77/1921, um hlutafélög, er þess krafizt, að stofnendur, stjórnendur og endurskoðendur í hlutafélagi hafi óflekkað mannorð. Sá, sem sætt hefur sviptingu borgararéttinda samkv. 68. gr. 3. málsg. hgl., fullnægir sýnilega ekki þessum skilyrðum. Þótt refsidómur, er beittur 68. gr. 3. málsg., víki eingöngu að kosningarrétti og

kjörgengi samkvæmt beinu efni sínu, hefur hann því geysimikil réttaráhrif til réttindaspjalla út fyrir hin brýnu ákvæði sín vegna framangreindra lagatengsla. Verður að ætla, að áskilnaður í lögum um óflekkað mannorð sem skilyrði til að öðlast réttindi muni ekki jafnan hvíla á efnislegri rannsókn, heldur helgist fremur af venju. Telur nefndin, að í mörgum lagaákvæðum sé þessa lagaatriðis krafizt ófyrirsynju, og er lagt til í frv. á þskj. 218—235, að krafa um óflekkað mannorð sé felld niður úr ýmsum lagaákvæðum. Þá er þess einnig að geta, að í mörgum þeim lögum, sem áskilja leyfi eða löggildingu til starfs, er þess getið berlega, að maður teljist hafa glatað réttindum sínum, ef mannorð hans flekkist, sbr. t. d. l. nr. 52/1925, 7. gr., l. nr. 21/1926, 6., sbr. 10. gr., l. nr. 18/1927, 21. gr., l. nr. 7/1929, 9. gr., l. nr. 47/1938, 10. gr., l. nr. 66/1946, 52. gr., og l. nr. 89/1953, 11. gr., sbr. einnig l. 33/1957, 17. gr. 3. málsg., og l. 34/1957, 15. gr. að sínu leyti. Vætanlega geta stjórnvöld þau, sem fjalla um leyfi, einnig tekið aftur leyfi, ef mannorð leyfishafa flekkast, þótt þessa sé ekki sérstaklega getið í sérlögum.

Ýmsir ágallar eru á þeirri tilhögun að tengja skilyrði fyrir framangreindum réttindum og missi þeirri við óflekkað mannorð. Í fyrsta lagi er hugtakið sjálf talsvert teygjanlegt og skortir föst ummerki. Verður vikið nánar að því í þættinum um kosningarrétt og kjörgengi hér á eftir. Í öðru lagi er ljóst, að oft og einatt eru lítil tengsl milli brots þess, er maður hefur framið, og hins leyfisbundna starfs manns. Þótt t. d. maður, sem fengið hefur iðjuleyfi, gerist sekur um auðgunarbrott, má vera, að átyllulaust sé að vænta þess, að hann muni misfara með iðjuleyfi sitt eða fremja brott í skjóli þess. Þótt vélstjóri hljóti refsíðóm fyrir að falska tékka, þarf sá dómur eða verknaður ekki að veita neina bendingu um, að maðurinn sé líklegur til að misfara með vélstjóraréttindi sín. Forsenda fyrir því, að ráða megi af brotti, að maður muni misfara með réttindi, er að jafnaði sú, að nokkur efnis- tengsl séu milli brots og réttinda þeirra, sem til álita kemur að svipta mann. Heimildir til sviptingar á opinberu leyfi eru af þessum sökum of rúmar í gildandi lögum að álitu nefndarinnar, og er lagt til, að þær séu þrengdar með svipuðum hætti og í dönsku og norsku lögumum. Í almenna ákvæðinu um þetta efni, 6. gr. frv., er lagt til, að forsenda þess, að unnt sé að svipta mann þeim réttindum, sem hér um ræðir, sé sú, að brott veiti efni til að ætla, að veruleg hættu sé á því, að maður muni misfara með réttindi sín. Sérlögin hafa einnig verið endurskoðuð, og er lagt til, að þar sé lögfest sams konar regla um réttindasviptingu að sínu leyti svo og um skilyrði þess að fá réttindi í upphafi, sbr. frv. á þskj. 218—235.

Þeirri gagnrýni má hreyfa á t. d. dönsku reglunum, að þær taki ekki nægilega tillit til þess, að maður, sem gegnir starfa í skjóli opinbers leyfis eða löggildingar, þurfi stundum ekki einungis að vera hæfur til að rækja starfann, heldur sé einnig nauðsynlegt, að almenningur beri traust til hans. Með refsiverðum verknaði geti maður hins vegar firrt sig trausti almennings og því eigi að vera heimilt að lögum að svipta slíkan mann leyfi eða löggildingu, þegar hann hefur sýnt, að hann sé ekki lengur verður þess að njóta leyfis eða löggildingar. Segja má t. d., að jafn- nauðsynlegt sé, að almenningur megi treysta því, að lækni, sem stundar einkavinnu, sé siðferðislega óspilltur, eins og héraðslæknir, sem er opinber starfsmaður. Nefndin telur, að þessi gagnrýni eigi nokkurn rétt á sér og því sé heppilegt að hafa þá viðbótarreglu um réttindasviptingu í þessu sambandi, að svipta megi mann opinberu leyfi o. s. frv., ef hann hefur unnið stórfellt brott og telst ekki framur verður að njóta starfsheimildar sinnar. Þessi regla er að visu ekki hnitmiðuð, og er lagt á vald dómstóla að meta þetta atriði. Þar sem hér er rætt um stórfellt brott, er sýnt, að ekki er unnt að beita réttindasviptingu, nema mjög vitaverðu atferli sé til að dreifa, og á þá ekki einungis að líta á brotategundina, heldur einnig öll atvik að brotti og sérhagi sakbornings.

Í sérlögum um einstaka leyfisbundna starfa er gert ráð fyrir sviptingu starfa, ef rétthafi sýnir hirðuleysi í starfi eða fremur einhverja óhæfu. Ýmislegt af þessum

ákvæðum mun halda gildi sínu, þótt frv. þetta verði lögfest (sbr. t. d. l. 85/1936, 35. gr., l. 47/1932, 18. gr., 4. málsgr., l. 27/1933, 3. gr. o. fl.).

c. Heimild til að öðlast síðar rétt á opinberu starfi eða opinberu leyfi o. fl.

Í 68. gr. 1. málsgr. 2. málslíð alm. hgl. er dómstólum veitt heimild til að fyrir-muna manni, sem framið hefur brot, að öðlast síðar rétt til opinbers starfs eða fá opinbert leyfi o. fl. Samkvæmt sérlögum er og stundum unnt að beita þvílíkri rétt-indasviptingu, sbr. einkum 39. gr. 1. málsgr. bifreiðarlaga, nr. 23/1941. Telja verður, að ekki sé veruleg þörf á slíkum ákvæðum, a. m. k. utan vébanda sérlaga. Við hvert einstakt starf eða opinbert leyfi er það áskilið í sérlögum, að maður þurfi að full-nægja tilteknum skilyrðum til þess að öðlast starf eða leyfi. Stjórnvöldum er ætlað að meta það, hvort skilyrðum þessum sé fullnægt. Að vísu er það hagræði fyrir þau, að kveðið sé á um það í refsidómi sjálfum, hvort dómur sé því til fyrirstöðu, að dómfelldi geti hlotið starf eða leyfi. Að jafnaði mundi stjórnvöldum ekki vera skotaskuld að meta þetta. Á hinn bóginn er þess að gæta, að ákvæði í dómi um sviptingu fyrir fram á réttindum geta verið þungbær fyrir sakborning, og a. m. k. eru þau fallin til að áréttá út í æsar þau spjöll, sem orðið hafa á réttarstöðu sak-bornings. Mjög oft mundu slík ákvæði í dómi vera tilefnislítill fyrir þá sök, að ekki kemur til mála, að sakborningur leiti eftir opinberu starfi eða opinberu leyfi. Sam-kvæmt þessum rökum er lagt til í frumvarpi þessu, að ákvæði 68. gr. 1. málsgr. 2. málsl. alm. hgl. verði fellt niður, án þess að nýtt efnisákvæði komi í stað þess. Gert er ráð fyrir því, að ákvæði sérlaga haldi gildi sínu.

Ef stjórnvald synjar manni starfs eða leyfis með tilvísun til refsidóms, sem gengið hefur á hendur honum, má vera, að hann sé óánægður með þá úrlausn. Þykir nauðsynlegt að heimila honum að skjóta slíku máli til dómstóla, sem kannað geta lögmaði þeirrar synjunar samkvæmt almennum reglum um mat dómstóla á lögmaði stjórnvaldsgerða. Er a. m. k. öruggara að hafa slíka heimild í settum lögum. Er ákvæði 7. gr. 1. málsgr. frv. reist á þessum sjónarmiðum.

d. Kosningarréttur og kjörgengi o. fl.

Samkv. 68. gr. 3. málsgr. alm. hgl. skal svipta mann „kosningarrétti og kjör-gengi til opinberra starfa og til annarra almennra kosninga“, ef verknæði þykir þannig háttað, að mannorð dómfellda sé ekki lengur óflekkað. Fyrir gildistöku hgl. 1940 var annar háttur á þessu atriði. Í refsidómi skyldi þá ekki taka beina afstöðu til þess, hvort mannorð sakbornings væri flekkað, heldur var þeim, sem semja skyldu kjörskrá, falið að leysa úr því, hvort dómfelldur maður nyti kos-ningarréttar eða ekki, en skjóta mátti úrlausn kjörstjórnar til dómstóla. Skipulag hegningarlaganna frá 1940 stuðlar að samkvæmni í úrlausnum um kosningarrétt og kjörgengi og er að ýmsu leyti brotaminna en eldri tilhögunin. Hins vegar eru þessir hættir særandi fyrir sakborning, þar sem það kemst í hámaði þegar við dóminn, að hann verði af mikilvægum þjóðfélagsréttindum. Tilkynningar þær til kjörstjórna um refsidóm, sem þörf er á, stuðla einnig að því, að margir menn kynnast dómnum.

Samkvæmt 33. og 34. gr. stjórnarskrár er óflekkað mannorð skilyrði kos-ningarréttar og kjörgengis við alþingiskosningar. Sama er um forsetakosningar, samkv. 4. og 5. gr. stjórnarskrár, og við sérstakar atkvæðagreiðslur samkv. 26. og 79. gr. 2. málsgr. stjórnarskrár. Verður því atriði ekki haggð nema með breytingu á stjórnarskrá. Óflekkað mannorð er einnig skilyrði kosningarréttar og kjörgengis við sveitarstjórnarkosningar og skilyrði kosningarréttar við prestskosningar, en unnt er að sjálfsögðu að breyta því með almennum lögum.

Eins og drepið er á hér að framan, styðst svipting kosningarréttar í tilefni af broti fyrst og fremst við varnaðarrök, þótt þar gæti þess einnig, að sá maður, sem sekur hefur verið dæmdur um brot, er ekki framar talinn verður þess að njóta

Þjóðfélagslegra réttinda. Verðleikasjónarmiðinu er þó ekki haldið til streitu, þar sem réttindasvipting þessi getur stundum fallið niður sjálfkrafa eftir 5 ár frá fullnustu dóms, sbr. 84. gr. alm. hegningarlaga, eða fyrir uppreist æru, sbr. 85. gr. sömu laga. Refsimörk eru mjög rúm í islenskum refsilögum, og ættu þau að skapa næg varnaðaráhrif út af fyrir sig. Hér kemur það einnig til, að svipting borgararéttinda er fallin til að skapa dómfellda beizkju í garð þjóðfélagsins, og dregur hún með þeim hætti úr líkunum fyrir því, að sakborningur samlagist þjóðfélaginu að nýju. Ljóst er, að refsisdómur þarf ekki að gefa til kynna, að sakborningur sé óhæfari en aðrir til að neyta kosningarréttar síns. Þá virðist og vera lítil hættá á því, að dómfelldir menn mundu hafa úrslitaáhrif á almennar kosningar hér á landi, enda eru þeir tiltölulega fáir. Loks er þess að geta, að hugtakið óflekkað mannorð skortir að ýmsu leyti föst ummerki, en öðrum þræði gætir um of venjubundinna sjónarmiða við ákvörðun á því, hvort refsiverður verknaður feli í sér flekkun mannorðs eða ekki. Óflekkaðs mannorðs er getið sem kosningarréttarskilyrðis og kjörgengis þegar í stjórnarskrá 5. jan. 1874, en hugtak þetta er hvorki skýrgreint þar né í síðari stjórnarskipunarlögum. Í lögum um kosningar til Alþingis frá 14. sept. 1877 er þetta hugtak skýrgreint efnislega á sömu lund og nú í 2. gr. kosningalaga, nr. 80/1942. Samkvæmt því telst enginn hafa óflekkað mannorð, sem sekur er eftir dómi um verk, sem er svivirðilegt að almenningsáliti, nema hann hafi fengið uppreist æru. Eftir þessu verður þorri manna, án tillits til stétta, efnahags, búsetu eða annarra þjóðfélagshaga, að telja verk svivirðilegt, svo að unnt sé að svipta réttindum. Dómendum er ætlað með þessu að leysa verkefni, sem í raun rétri er óleysandi, því að almenn loftvog almenningsálitsins er ekki til. Í framkvæmdinni verður það skoðun dómenda sjálfra um viðbrögð almenningsálitsins, sem hér ræður úrslitum, eða e. t. v. fremur álit þeirra sjálfra á verknaðinum. Vill þá oft fara svo, að venjubundin sjónarmið ráði við mat þetta, þannig t. d. að í lagaframkvæmd eru það eingöngu brot á almennum hegningarlögum, sem dómar telja baka mannorðsflekkun. Auk þess hefur t. d. verið talið, að brot, sem framið er af gáleysi, geti ekki valdið flekkun mannorðs, þótt dómfelldi hljóti þunga refsingu, svo sem vegna brots á 215. gr. alm. hgl. Refsihæðin sker alls ekki úr í þessu efni. Maður, sem sætt hefur 30 daga fangelsi fyrir þjófnað, hefur verið sviptur kosningarrétti, en maður, sem dæmt var 18 mánaða fangelsi fyrir brot á 215. gr. hgl. og á ýmsum ákvæðum bifreiða-, umferða- og áfengislaga, hlaut ekki slíka réttindasviptingu. Er hætt við, að almenningi sé þetta torskilið, þar sem fólk lítur fyrst og fremst á refsihæðina, þegar metið er, hversu vítaverður verknaður sá sé, sem maður er dæmdur sekur um.

Þess er fyrr getið, að óflekkað mannorð sem kosningarréttarskilyrði og kjörgengis var numið úr lögum í Svíþjóð á árinu 1936. Er ekki sýnilegt, að það hafi sætt sérstakri gagnrýni né gefizt illa. Í álitserð og tillögum dönsku og norsku hegningarlaganefndanna frá 1950 var og lagt til, að hliðstæð ákvæði væru afnumin í Danmörku og Noregi, og hefur það nú verið gert. Í Danmörku þurfti til þess stjórnarskrárbreytingu, að því er varðar kosningar til Ríkisþingsins, og átti sú breyting sér stað 1953.

Hegningarlaganefndin leggur til, að ákvæðum laga um kosningar til sveitastjórna verði breytt svo, að óflekkað mannorð sé fellt niður sem kosningarréttarskilyrði og kjörgengis, sbr. frv. á þskj. 229. Að því er kjörgengi varðar sérstaklega, þá virðist ekki vera varhugavert að láta kjósendum það eftir að virða fyrir sitt leyti, hvort þeir treysti dómfelldum manni fyrir umboði sínu eða ekki. Nefndin leggur einnig til, að það skilyrði sé afnumið úr lögum um prestskosningar, að kjósandi þurfi að hafa óflekkað mannorð, sbr. frv. á þskj. 219. Er það reist á rökum þeim, sem greind eru hér að framan.

Um skilyrði kosningarréttar og kjörgengis til alþingiskosninga og annarra stjórnarskrárbundinna kosninga hagar svo til sem fyrr greinir, að þeim ákvæðum

verður ekki þokað nema með stjórnarskrárbreytingu. Nefndin er þeirrar skoðunar, að frá sakfræðilegu sjónarmiði sé óæskilegt að beita sviptingu almennra þjóffélagsréttinda sem viðurlögum við brotum, og með vísan til þeirri raka, sem reifuð eru hér að framan, telur nefndin rétt að nema úr lögum óflekkað mannorð sem skilyrði kosningarréttar og kjörgengis við alþingiskosningar og aðrar þær kosningar, sem mælt er um í stjórnarskrá. Beinir nefndin þessu til þeirra, sem sýsla um endurskoðun á stjórnarskránni. Þar sem agnúar eru á hugtakinu óflekkuðu mannorði, eins og greint er hér að framan, telur nefndin rétt að veita aðra skýrgreiningu á því hugtaki en þá, sem mælt er í 2. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 80/1942, og er tillaga um þetta efni sett fram í frv. á þskj. 232.

Úr því að stjórnarskráin skýrgreindir ekki hugtakið óflekkað mannorð fyrir sitt leyti, er sýnilegt, að til þess er ætlað, að slíkt sé gert í almennum lögum. Skýrgreiningu þeirri, sem greind er í 2. gr. 1. nr. 80/1942, hefur verið breytt efnislega með ákvæði 7. gr. laga nr. 22/1955, þar sem svo er mælt, að í skilorðsdómi skuli ekki beita ákvæðum 68. gr. 3. málsg. alm. hgl. Með dönskum lögum frá 1939 var það ákvæði m. a. lögfest, eins og fyrr greinir, að refsiverður verknaður teldist ekki hafa mannorðsflekkun í för með sér, ef sökunautur var undir 18 ára aldri, er hann framdi brot sitt, og auk þess fólst ekki mannorðsflekkun í refsidómi, ef ídæmd refsing var undir 4 mánuðum. Samkvæmt þessu ákvæði telst refsidómur ekki flekka mannorð sökunauts, nema hann hafi framið verknað, sem svívirðilegur er að almenningsáliti, og auk þess verður refsing að vera 4 mánaða fangelsi hið lægsta. Telja verður, að þessi regla sé æskilegri en regla sú, sem fólgin er í gildandi lögum, og leggur nefndin því til, að 2. gr. 1. nr. 80/1942 verði breytt og ákvæði, sem hliðstætt sé þessum dönsku lögum, verði lögfest. Kemur þessi breyting fram í frv. á þskj. 232.

Loks er lagt til í frv., að ákvæði 68. gr. 3. málsg. verði numið úr lögum í heild sinni. Meðan óflekkað mannorð er ekki fellt úr tölu kosningarréttarskilyrða, verður að meta það við samningu kjörskrár, hvort dómfellður maður hafi óflekkað mannorð. Er þá óneitanlega til hagræðis fyrir semjendur kjörskrár að hafa beinlínis dómsákvæði um það. Hins vegar þykir það óþarflega særandi fyrir sakborning að sæta slíku dómsákvæði. Er því gert ráð fyrir, að eldri tilhögun sé tekin upp, og þeir, sem semja kjörskrár, eiga þá að meta þetta atriði fyrir sitt leyti, en unnt er að skjóta úrlausn þeirra til dómstóla. Ef þær breytingar, sem felast í frumvarpi þessu, verða lögfestar, verður það fátíðara en áður, að menn verði af kosningarrétti og kjörgengi sakir refsiverðs brots. Er því minni þörf á því, að tekin sé afstaða gagnert í refsidómi til þessa máls heldur en er eftir gildandi lögum, og raunar sérstaklega áður en þeim var breytt með 1. nr. 22/1955, 7. gr.

Í lokamálsgrein 6. gr. frv. (þ. e. í væntanlegri 68. gr. hgl.) er það nýmæli, að heimilt er að höfða mál hér á landi til réttindasviptingar á hendur manni, sem sætt hefur refsidómi erlendis, enda sé hann annað tveggja íslenskur ríkisborgari eða búsettur hér á landi, ef hann er erlendur ríkisborgari. Slíkt ákvæði hefur ekki verið í alm. hegningarlögum, en hins vegar er slíkt heimild veitt í 39. gr. bifrl., að því er tekur til sviptingar ökuleyfis.

Enn má geta ákvæðis 2. málsg. 7. gr. frv., sem fjallar um það, að heimilt sé að taka upp mál að nýju, þar sem ótímabundin réttindasvipting hefur verið dæmd, þegar 5 ár eru liðin frá uppsögu dóms til úrlausnar um það, hvort fella skuli réttindasviptingu niður. Sérákvæði um þetta efni halda gildi sínu. Þetta ákvæði er einnig nýmæli, að því er almenn hegningarlög varðar.

e. Réttarfarslöggiöf, skólaölggiöf o. fl.

Í almennu réttarfarslöggiöfinni í einkamálum og sakamálum svo og sérlögum um réttarfarsmálefni eru ýmis ákvæði, er áskilja óflekkað mannorð sem starfsskilyrði hjá þeim, er hafa á hendi starf í þágu dómsýslu. Hér má og minna á ákvæði

laga 61/1942, um málflytjendur, er setja það að skilyrði fyrir löggildingu til málflutnings, að umsækjandi hafi óflekkað mannorð. Hegningarlaganefndin er þeirrar skoðunar, að óflekkað mannorð eigi yfirleitt að hverfa úr þessum lögum sem starfs-skilyrði eða löggildingar. Svo hagar til um þessa löggjöf, að frumvarp til laga um meðferð einkamála í héraði hefur verið samið nýlega, og var það flutt á síðasta Alþingi 1955. Aðrir þættir réttarfarslaga, að fráskildum lögum um meðferð opinberra mála, biða endurskoðunar. Hefur nefndin því talið, að rétt væri að biða með þessar endurbætur á lögum þeim, er hér ræðir um, unz heildarendurskoðun þeirra fer fram.

Um skólalöggjöfina gegnir svipuðu máli. Í allmörgum lögum um einstaka skóla er óflekkað mannorð í tölu skilyrða til inntöku í skóla, sbr. t. d. l. 60/1957, 25. gr., 2. málsgr., um Háskóla Íslands („gerzt sekur um óhæfu“), l. 24/1948, 6. gr. c, um bændaskóla, l. 5/1955, 11. gr., 5. tölulið, um stýrimannaskólann í Reykjavík, l. 71/1936, 5. gr. d, sbr. 12. gr., 14. gr. 1 c og 2 d, um kennslu í vélfræði, og l. 82/1947, 2. gr., 3. tölulið, um matsveina- og veitingaþjónaskóla. Við ber og, að óflekkað mannorð sé lýst inntökuskilyrði í skóla með reglugerðarákvæði, þótt þess sé ekki getið í lögum um skóla, sbr. reglugerð nr. 77/1953, um garðyrkjuskóla ríkisins, 4. gr. b, sbr. við l. 91/1936. Í einum lögum, l. 60/1957, um Háskóla Íslands, segir beinlínis, að maður sé rækur úr skóla, ef mannorð hans flekkist, og mun sú einnig verða raunin í öðrum skólum, sem búa við hliðstæð lög að þessu leyti, þótt ekki sé sérstaklega vikið að því í skólalögum. Í sumum skólalögum er ekki rætt um óflekkað mannorð, heldur er það inntökuskilyrði, að umsækjandi sé „óspilltur að siðferði“, sbr. l. 16/1947, 3. gr., 3. tölul., 27. gr., 3. tölul., 33. gr., 3. tölul., og 42. gr., 3. tölul., um menntun kennara, og l. 49/1946, 15. gr. c. Í enn öðrum lögum er þess getið við inntökuskilyrðin, að synja megi þeim manni um skólavist, sem líklegur sé til að leiða aðra nemendur á glapstigu með fordæmi sínu, sbr. t. d. l. 48/1946, 15. gr. d, um gagnfræðanám, og l. 34/1946, 5. gr. d, um fræðslu barna. Loks er áskilið „gott siðferði“ til inntöku í skóla í reglugerð 42/1949, 6. gr. (hjúkrunarkvennskóli) og 83/1932, 5. gr. (ljósmæðraskóli).

Hegningarlaganefndin er þeirrar skoðunar, að útrýma beri hugtakinu óflekkuðu mannorði úr skólalöggjöfinni, en telur hins vegar, að rétt sé að biða með tillögur í þeim efnum eftir heildarendurskoðun á skólalöggjöfinni.

Að öðru leyti er þess að geta, að nefndin hefur ekki gert tillögur um útrýmingu ofangreinds hugtaks í einstökum lagaákvæðum, þar sem ekki þótti sérstök ástæða til breytinga, sbr. t. d. l. 75/1919, 1. gr. a, varðandi barnakennara, enda hefur það ákvæði naumast sjálfstætt gildi við hlið l. 38/1954, 3. gr., 5. tölul., svo og t. d. l. 11/1905, 5. gr. c (um setu í landsdómi), l. 3/1876, 2. gr. (um útflutningsstjóra) og l. 33/1957, 17. gr., og l. 34/1957, 15. gr. (um bankaráðsmenn). Sama er um l. 19/1953, 8. gr., 3. málsgr., um ættleiðingu. Í frumvarpi þessu eru ekki heldur gerðar tillögur um breytingar á bifreiðalögum, þar sem frv. um þau biður úrlausnar þessa þings.

Að lokum skal þess getið, að tvenn atriði, er varða reglur um réttindasviptingu almennt, hafa verið látnin hvíla að sinni, þ. e. reglur um fyrningu í sambandi við réttindasviptingu og önnur viðurlög samkvæmt VII. kafla hgl. og reglurnar um uppreist æru í 84. og 85. gr. laganna. Þykir heppilegra að taka þessar reglur til meðferðar, þegar heildarendurskoðun á IX. kafla hegningarlaganna fer fram.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Í 1. og 2. gr. almennra hegningarlaga er það áskilið, að sett lög eða fullkomin löggjöfnun frá settum lögum standi til þess að fella á menn refsingu. Í þessum ákvæðum er eingöngu vikið að refsingu, en ekki er þar fjallað um önnur viðurlög við brotum, þ. á m. viðurlög VII. kafla alm. hegningarlaga. Samkvæmt 1. gr. dónsku hegningarlaganna frá 1930 verða önnur viðurlög en refsing einnig að hafa stoð í

settum lögum eða fullkominni lögjöfnun frá þeim. Í íslenskum dómum felst það, að réttindasvipting, sem sé áþekk sviptingu samkvæmt 68. gr. 3. málsg. alm. hgl., verði að styðjast við sett lög, sbr. t. d. hrd. XII, 12, 244, XIII, 5, 84. Sama máli gegnir um eignarupptöku, sbr. t. d. hrd. XXV/508 og XXVIII/207. Í almennri refsifræði er þetta einnig ríkjandi skilningur. Þykir rétt af þessum sökum að lögfesta þessar reglur, og er lagt til, að svo verði gert, í 1. og 2. gr. frv.

Um 3. gr.

Þegar dómfelldur maður hefur afplánað nokkurn hluta refsingar, er heimilt samkvæmt 1. málsg. 40. gr. alm. hgl. að veita fanga lausn til reynslu („parole“). Eftir 1. málsg. 42. gr. helzt reynslutími til loka refsítímans, en reynslutími getur þó aldrei orðið skemmri en tvö ár. Ákvæði þetta um reynslutíma er bersýnilega reist á sömu hugsun og reglur um skilorðstíma við skilorðsdóm, en þá getur reynslutími orðið lengri en hinum dæmda refsítíma nemur. Þegar reynslulausn er veitt, telst refsingu fullnægt í lok reynslutíma, og frá þeim tíma ber að telja ýmsa fresti og miða ýmsar reglur, sem tengdar eru við það, að refsingu sé fullnægt eða lún sé fallin niður með öðrum hætti, sbr. t. d. 71. gr. 3. málsg. og 84. gr. og 85. gr. 2. málsg. Ákvæði þessi geta verið óhæfilega þungbær fyrir dómfellda, bæði að því er tekur til refsingar og annarra viðurlaga við broti, ekki sízt réttindasviptingar. Þykir eðlilegra að miða hámark reynslutímans við hinn dæmda refsítíma, þannig að reynslutími geti aldrei orðið lengri en refsítíma nemur, enda ber að gæta þess hér, að dómfelldi hefur þegar afplánað mestan hluta refsítímans, þegar honum er veitt reynslulausn.

Um 4. gr.

Í 64. gr. almennra hegningarlaga er ákvæði um þá menn, sem fremja brot með áhrifum áfengis. Er heimilt að leggja fyrir þá í dómi að kaupa ekki áfengi né neyta þess um tiltekinn tíma, allt að 5 árum, frá því að refsingu hefur verið fullnægt. Brot á þessum fyrirmælum dóms varðar refsíabyrgð samkvæmt 123. gr. 2. málsg. alm. hgl.

Ákvæði þessu hefur ekki verið mikið beitt, og síðustu árin mun því alls ekki hafa verið beitt. Í reyndinni munu slík dómsákvæði sem þessi orka lítt á dómfellda menn, a. m. k. ekki nema til komi jákvæð úrræði þessum mönnum til styrktar. Menn þeir, sem ákvæðið á einkum við um, eru drykkjusjúkir, og er miklu vænlegra að láta þá sæta sérstakri meðferð á vistheimili fyrir slíka menn en að dæma þeim þess konar fyrirmæli, sem 64. gr. mælir um. Í öðru lagi er örðugt að fylgjast með því að nokkru gagni, hvort dómfelldi rjúfi fyrirmæli þessi, og vill þá verða næsta handahófskennt, hverjir séu staðnir að brotum á fyrirmælum. Í þriðja lagi er svo kveðið á í 123. gr. 2. málsg., að viðbrögð við rofum á fyrirmælum samkvæmt 64. gr. séu þau, að sökunautur vinni sér til refsingar fyrir rofin sem slík. Er það vafasöm regla, og væri þá æskilegra, að rof vörðuðu því einu, að sökunautur skyldi koma fyrir dómara, sem gæti valið milli ýmiss konar úrræða með svipuðum hætti og við rof á skilorði samkvæmt skilorðsdómi. Af þessum sökum er lagt til, að 64. gr. verði felld úr gildi.

Í 45. og 47. gr. laga 29/1947, um vernd barna og ungmenna, er veitt heimild til að beita úrræði 64. gr. hgl. Ekki hefur þótt ástæða til að fella tilvísun til 64. gr. brott úr ákvæðum þessum að formi til.

Þótt 64. gr. alm. hegningarlaga verði niður felld, er ekki gert ráð fyrir því, að greinatalan í lögnum breytist, enda er mjög óheppilegt að raska greinatölu í slíkum lagabálki sem alm. hegningarlögum, m. a. vegna tilvitnana í fræðiritum, dómum og einstökum lögum.

Um 5. gr.

Í þessari grein felst í fyrsta lagi sú efnisbreyting á 65. gr. hgl., að greint er serstaklega, að viðurlögum verði ekki beitt við annan sakborning en þann, er

framið hefur brot það, sem hann er ákærður um, undir áhrifum áfengis. Stendur þessi breyting raunar í sambandi við það, að lagt er til í 4. gr. frv., að 64. gr. hgl. sé numin úr lögum. Oft er brotaminna að beita gagnert viðurlögum 65. gr. en að svipta mann sjálfræði og ráðstafa honum síðan á drykkjumannahæli samkv. 1. 55/1949.

Í öðru lagi er lagt til, að niður sé fellt það ákvæði 65. gr., er horfir að því, að unnt sé að dæma sökunaut til hælsvistar samfara því, að refsing sé dæmd skilorðsbundin. Í gildandi lögum um skilorðsdóma, 1. 22/1955, er jafnan gert ráð fyrir því, að hælsvist geti verið meðal skilyrða samkv. skilorðsdómi, en hins vegar er ekki unnt samkv. þeim lögum að dæma menn beinlínis til hælsvistar, meðan skilorðsdómur er við lýði. Þykir rétt að lagfæra 65. gr. til samræmis við 1. 22/1955. Ljóst er hins vegar, að unnt er að beita úrræði 65. gr., þegar sýnt er, að sá maður, sem sætt hefur skilorðsdómi, fullnægir ekki því skilorði dóms að gangast undir vist á drykkjuhæli eða sæta annars konar lækni meðferð vegna drykkjusýki sinnar.

Að lokum má benda á, að orðunum „að refsingu afstaðinni“ í 65. gr. hgl. er sleppt í 5. gr. frv., þar sem varhugavert þykir að girða fyrir það úrræði að beita hælsvist þegar í stað eftir dómsuppsögu, eftir atvikum sem hluta refsitímans.

Um 6. gr.

a. 1. málsgrein.

Ákvæði 1. málsgr. heimilar að svipta opinbera starfsmenn starfi þeirra, og eru forsendur réttindasviptingar hinar sömu og samkv. 1. málsgr. 1. másl. 68. gr. gildandi hegningarlaga. Ekki er það skýrgreint hér, hverjir séu opinberir starfsmenn, og verður það verkefni almennu refsiréttarfræðinnar að skýrgreina það. Í lögum er víða kveðið svo á, að tilteknir flokkar manna séu opinberir sýslunarmenn, og mun þá yfirleitt mega beita ákvæði 1. málsgr. um sýslu slíkra manna. Ákvæðið nær jafnt til þeirra opinberra starfsmanna, sem kjörnir eru til starfs, sem annarra.

Ljóst er af orðalagi 1. málsgr., að unnt er að svipta sökunaut rétti á starfi sínu, þótt refsiverður verknaður sé ekki framinn í hinu opinbera starfi. Opinber starfsmaður, sem fremur t. d. þjófnað, getur unnið til réttindasviptingar samkvæmt þessu ákvæði, þótt brot hans standi ekki í neinum tengslum við starfa hans.

Réttindasvipting samkv. þessu ákvæði getur ýmist verið rýmri eða þrengri. Vera má, að opinber starfsmaður sé aðeins sviptur hluta af starfi sínu, en haldi starfi að öðru leyti. Kennari kennir t. d. bæði unglingum og smábörnum. Brot, sem hann hefur framið, þykir ótvírætt benda til þess, að varhugavert sé, að hann kenni í barnaskóla, en hins vegar sé ekki ástæða til að meina honum að kenna unglingum.

Skólastjóri, sem hefur fjárreiður á hendi, þykir hafa framið refsiverðan verknað, er bendir til, að varhugavert sé að ætla honum að hafa skólastjórn á hendi. Vera má hins vegar, að átyllulaust sé að svipta hann kennararéttindum sínum. Brot, sem yfir-læknir á sjúkrahúsi fremur, þykir vera þess konar, að svipta eigi hann rétti á þessu starfi. Hins vegar kann að vera rakalaust að svipta hann lækningaleyfi.

Þótt hinum opinbera starfsmanni verði ekki refsað fyrir brot sitt vegna sak-hæfisshorts, er allt um það unnt að svipta hann réttindum samkvæmt þessari málsgrein. Hins vegar verður hlutlægum refsiskilyrðum að vera til að dreifa, enda er áskilið, að brot sé framið. Í ýmsum lögum er gert ráð fyrir sviptingu starfa í tilefni af annars konar afbrigðum starfsmanns en refsiverðu ráðlagi. Haldast slík ákvæði yfirleitt, þótt frv. þetta verði lögfest.

Réttindasvipting sú, sem greind er í 1. málsgr., er ævilöng, sbr. gagnályktun frá 3. málsgr.

Ákvæði 1. málsgr. verður að þoka fyrir sérákvæðum í lögum. Hins vegar verður því beitt, ef sérlög mæla ekki því í gegn.

Eins og fyrr greinir, á 1. málsgr. aðeins við það tilvik, er opinber starfsmaður

gegnir starfi, þegar brot var framið. Ekki er veitt heimild til þess að svipta mann, sem ekki gegnir opinberu starfi, rétti til að öðlast síðar opinberan starfa.

Í 1. málsg. er dómstólum ekki veitt heimild til að víkja opinberum starfsmanni frá í bili. Slíkt er hins vegar heimilt samkv. lögum 38/1954, um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

b. 2. málsgrein.

Hér er veitt heimild til að svipta mann rétti, sem hann hefur hlotið til að stunda starfsemi, sem opinbert leyfi, löggildingu, skipun eða próf þarf til að gegna. Að því er tekur til réttinda, sem unnt er að svipta mann, þá er hér átt við sömu réttindi og þau, sem rætt er um í 68. gr. 1. málsg. gildandi hegningarlaga. Ekki er unnt að svipta menn fyrir fram rétti til að öðlast starfsheimild samkvæmt þessu ákvæði, svo sem nú er eftir 68. gr. 1. málsg. 2. málslíð. Þó er vert að veita því athygli, að gerlegt er samkv. 2. málsg. 6. gr. frv. að svipta mann heimild til starfs, sem hann hefur öðlast á grundvelli prófs, þ. e. án þess að opinbert leyfi þurfi til að koma. Oftast er próf nauðsynleg forsenda fyrir því, að starfsheimild fái með opinberu leyfi. Próf sem slíkt getur þó veitt starfsheimild, án þess að við þurfi opinbers leyfis. Við kennara- próf eru t. d. tengd kennsluréttindi, og loftskreytaþróf veitir starfsréttindi, án þess að þörf sé á opinberu starfsleyfi. Samkv. ákvæðinu má svipta menn rétti, sem að lögum er tengdur við slík próf.

Forsenda réttindasviptingar er hér sú að höfuðstefnu til, að ráða megi af broti, að veruleg hættu sé á því, að sakborningur muni fremja brot í stöðu sinni eða starfi. Er það lagt á vald dómstóla að meta þetta. Hugsunin er hér sú, svo sem greint er að framan, að tengsl milli brots og starfsemi þeirrar, sem svipting lýtur að. Ekki þarf brot að vera unnið í þessari starfsemi. Flugmaður ekur bifreið ofurólvi og hlýtur dóm fyrir það. Er ekki útilokað að líta svo á þetta framferði hans, að það gefi til kynna, að veruleg hættu sé á, að manningur verði hið sama á við stjórn flugvélar sem raun hefur orðið á um við stjórn bifreiðar. Er þá hugsanlegt, að unnt sé að svipta hann heimild til að stjórna flugvél.

Almenna reglan verður sú, að ekki sé heimilt að svipta mann rétti samkv. 2. málsg. vegna þess eins, að sökunautur teljist ekki framar verður að njóta réttinda. Þetta er því aðeins unnt, að brot sé stórfellt, og má því vænta þess, að tiltölulega sjaldan komi til réttindasviptingar á þessum grundvelli einum saman.

Réttindasvipting samkv. 2. málsg. getur verið tímabundin, allt að 5 árum, eða ævilöng, sbr. 3. málsg.

Almennu athugasemdirnar við 1. málsg. hér að framan eiga einnig við um ákvæði 2. málsgreinar.

c. 5. málsgrein.

Hér er sú breyting frá 68. gr. gildandi hegningarlaga, að réttindasvipting telst í síðasta lagi frá birtingu fullnaðardóms í máli sakbornings. Er það í samræmi við dómvenju. Ljóst er, að stundum er sakborningur raunverulega sviptur rétti til bráðabirgða, áður en dómur gengur. Er þá heimilt að miða upphaf réttindasviptingar við það tímamark, og er alltiðkanlegt í dómum að telja réttindasviptingu frá þeim tíma.

d. 6. málsgrein.

Í 39. gr. bifreiðarlaga 23/1941 er veitt heimild til þess að svipta menn ökuleyfi eða rétti til að öðlast það hér á landi, ef þeir hafa sætt refsidómi erlendis, sem varðað hefði missi ökuleyfis samkvæmt greindum lögum. Þykir rétt að lögfestu hliðstæða almenna heimild til réttindasviptingar í almennum hegningarlögum, og felst tillaga um það í 6. málsgrein. Erlendi dómurinn yrði lagður hér til grundvallar um sönnunarmat og mat á refsinemi verknaðar, en hins vegar bæri þó að taka tillit til reglna íslensks réttar varðandi „ordre public“. Hafa ber hliðsjón af refsingu þeirri, sem sökunautur er dæmdur í og hefur e. t. v. afplánað, þegar réttindasvipting er ákvörðuð.

Benda má á það, að í 71. gr. 2. málgr. alm. hgl. er heimilað að leggja erlenda refsidóma til grundvallar við ákvörðun refsinga hér á landi.

Um 7. gr.

Ákvæði 1. málgr. horfir til aukins réttaröryggis, en reynt er að búa svo um hnúta, að úrlausnir um þessi efni verði greiðar.

Í sambandi við ákvæði 2. málgr. er þess að geta, að ákvæði laga um endurveiting réttinda, sem maður hefur verið sviptur, eru allsundurleit. Má minna í því sambandi á ákvæði siglingalaga 56/1914, 264. gr., sjómannalaga 41/1931, 75. og 85. gr., laga um eftirlit með skipum 68/1947, 73. gr., bifreiðalaga 23/1941, 39. gr., 2. málgr., og laga um löggilta endurskoðendur 89/1953, 11. gr. Ákvæði þessi skilur bæði um það, hvaða aðili endurveiti réttindi, svo og um það, hversu langur tími verður að liða frá uppsögu dóms, er sviptir réttindum, og fram til þess, að unnt er að endurveita réttindi. Samkv. 264. gr. laga 56/1914 og 75. gr. 2. málgr. l. 41/1930, endurveitir forseti Íslands skipstjóraréttindi eftir tillögum atvinnu- og samgöngumálaráðuneytisins, þegar tvö ár hið minnsta eru liðin frá uppsögu dóms. Samkv. 85. gr. 3. málgr. l. 41/1930 getur atvinnu- og samgöngumálaráðuneytið endurveitt stýrimanns- og vélstjóraréttindi, þegar 1 ár er liðið frá uppsögu dóms. Samkv. 73. gr. l. 68/1947 getur dómsmálaráðherra endurveitt skipstjóraréttindi o. fl., sem aðili hefur verið sviptur samkv. lögum þessum, þegar 5 ár hið minnsta eru liðin frá uppsögu dóms. Áskilið er, að skipaskoðunarstjóri og siglingadómur mæli með endurveitingu réttinda samkv. 73. gr. Loks getur ráðherra, þ. e. atvinnumálaráðherra, endurveitt löggiltum endurskoðanda réttindin samkv. 11. gr. l. 89/1953, að fengnum tillögum prófnefndar endurskoðanda, og er hér ekki greindur neinn sérstakur frestur.

Lagaákvæði þau, sem reifuð eru hér að framan, hafa ekki verið endurskoðuð þessu sinni. Hins vegar þykir nauðsynlegt að lögfesta almennt ákvæði í hegningarlögum um endurveitingu réttinda, þar sem ákvæði um þetta efni skortir um fjölmörg réttindi. Er lagt til, að það sé dómstóll, sem fjallar um endurveiting réttinda, og á að bera þetta mál undir dómstól á heimavarnarþingi manns eða öðru nothæfu varnarþingi samkv. ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, enda fer um málatilbúnað og málsmeðferð eftir þeim lögum. Að sumu leyti væri æskilegt, að dómstóll sá, sem dæmt hefur manni réttindasviptingu, fjallaði einnig um endurveiting réttinda. Af auðsæjum ástæðum verður því þó illa komið við.

Almennar athugasemdir um endurskoðun á sérlögum, sbr. þskj. 218—235.

Í ofangreindum frumvörpum er fjallað um breytingar, sem lagt er til, að gerðar verði á einstökum sérlögum til samræmis við hið breytta efni 68. gr. hgl. Ákvæði þau, sem hér er hreyft við, varða fremur skilyrði þess að fá réttindi í upphafi en sviptingu réttinda sem slíka. Breytingum þeim, sem felast í frumvörpum þessum, má skipta í tvo flokka. Annars vegar eru breytingar, sem stefna að því að afnema með öllu óflekkað mannorð sem skilyrði þess að fá réttindi, án þess að nýtt ákvæði um þau efni sé sett í staðinn. Hins vegar er stundum lagt til, að ákvæði um óflekkað mannorð sé að visu numið úr lögum, en í stað þess sé lögfest regla um það, að heimilt sé að synja um leyfi, löggildingu o. s. frv., ef ákvæði 2. málgr. 68. gr. hgl., svo sem það er orðað í frv. þessu, á við um hagi umsækjanda. Til fyrra flokksins teljast breytingar samkv. frv. á þskj. 218, 219, 221, 225 og 229 og að flestu leyti samkv. þskj. 232. Til síðara flokksins teljast frv. á þskj. 220, 226, 228, 230, 231, 234 og 235 og frv. á þskj. 233 að nokkru leyti.

Í almennu athugasemdunum hér að framan er gerð grein fyrir ástæðum til þessara breytinga, og þykir mega vísa þangað. Ákvæði þessi eru reist á því höfuðsjónarmiði, að óæskilegt sé að stemma mjög stigu við því, að dómfelldir menn geti hlotið ýmis atvinnuréttindi og notið ýmissa almennra þjóðfélagsréttinda. Mikil höft í þessum efnum eru líkleg til að draga úr viðleitni refsilaga og refsiframkvæmdar um að orka á dómfelldan mann til þess að samlagast þjóðfélaginu á ný sem löghlýðinn borg-

ari (resocialisering). Það er að sjálfsgöðu nokkurt álitamál, í hvaða samböndum sé rétt að fella algerlega niður skilyrði, sem lýtur að refsidómi, og hvenær halda skuli í slíkt skilyrði í nokkurri mynd. Eins og greinin ber með sér, hefur verið reynt að skilja í þessu efni milli starfa og réttinda almenns efnis annars vegar og hins vegar sérhæfðra starfa og sérfræðilegra. Innan sama meginhóps réttinda er greint milli þess í frv. á þskj. 233, hversu mikilvægur starfinn sé frá almennu sjónarmiði og hvert traust almenningur verði að bera til starfsmanns. Er raunar mikið álitamál, hvernig draga eigi mörkin innan þeirra atvinnuréttinda, sem þetta frv. fjallar um.

Hér að framan er gerð grein fyrir því, að nokkur ákvæði í lögum, er byggja á óflekkuðu mannorði, hafa ekki sætt endurskoðun þessu sinni, og visast þangað.