151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 225 — 223. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 13/1984, um framsal sakamanna

og aðra aðstoð í sakamálum (skilvirk og samræmd málsmeðferð).

Frá dómsmálaráðherra.

1.gr.

2. og 4. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 18. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „endanlega ákvörðun um framsal hefur verið tekin“ í 1. málsl. kemur: að ákvörðun um framsal hefur verið endanlega staðfest með dómi.
2. Í stað orðsins „sakadómur“ í 2. málsl. kemur: héraðsdómur.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna:

1. 3. mgr. orðast svo:

Sé beiðni um aðstoð lögð fram á grundvelli samnings Evrópusambandsins um gagn­kvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 29. maí 2000 og bókunar við hann frá 16. október 2001 og 2. viðbótarbókunar við samning Evrópuráðsins frá 20. apríl 1959 um gagnkvæma réttar­aðstoð í saka­málum frá 8. nóvember 2001 skal beiðnin send ríkissaksóknara. Sé samningur ekki til stað­ar skal beiðnin send ráðuneytinu. Í beiðni skulu vera upplýsingar um tegund afbrots og hvar og hvenær það var framið.

1. 5. mgr. orðast svo:

Beiðni skal strax hafnað ef skilyrði 3. mgr. eru ekki til staðar eða ef ljóst er að ekki er hægt að verða við henni, svo sem ef brot er smávægilegt og ef rannsóknin mun hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Sé beiðni ekki hafnað samkvæmt þessari málsgrein skal ríkissaksóknari hlutast til um að nauðsynleg rannsókn fari þegar fram. Í þeim tilvikum þar sem ráðuneytið hafnar ekki beiðni skal málið sent ríkissaksóknara til frekari fyrirgreiðslu og skal hann hlutast til um að nauðsynleg rannsókn fari þegar fram.

1. Eftirfarandi breytingar verða á 6. mgr.:
2. Í stað orðsins „ráðuneytinu“ í 1. málsl. kemur: ríkinu sem lagði fram beiðni.
3. 2. málsl. orðast svo: Hafi beiðni borist ráðuneytinu sendir ríkissaksóknari því öll gögn málsins ásamt álitsgerð um það.

4. gr.

Við 26. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Lög þessi eiga við um framsal þegar lög um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar taka ekki til framsalsins.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984 er miða að því að uppfæra ákvæði laganna um framsal sakamanna í samræmi við sambærileg ákvæði laga um meðferð saka­mála, nr. 88/2008, og gera feril réttarbeiðna til og frá erlendum ríkjum skilvirkari.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er meðal annars nauðsyn á að uppfæra ákvæði laganna um framsal sakamanna í samræmi við sambærileg ákvæði laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, og samning Evrópusambandsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 29. maí 2000 og bókun við hann frá 16. október 2001 og 2. viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum er varða réttarbeiðnir til og frá erlendum ríkjum. Í tilefni af úrskurðum Landsréttar frá 26. mars 2020 í málum nr. 158 og 159/2020 var talin brýn þörf að breyta lögunum hvað varðar feril réttarbeiðna og afgreiðslu þeirra.

 Ferill réttarbeiðna á grundvelli laganna hafði verið sá sami um langt skeið en í úrskurðum Landsréttar var kröfu ákæruvaldsins um öflun gagna á grundvelli réttarbeiðna hafnað, þar sem skilyrði laganna voru ekki uppfyllt varðandi feril beiðnanna Sá ferill sem lögin kveða á um er þó ekki í samræmi við nútímaskipan ákæruvalds þar sem skv. 6. mgr. 22. gr. laganna hefur dómsmálaráðuneytið ákvörðunarvald um hvort rannsókn verði framkvæmd af lögreglu í samræmi við réttar­beiðni og er það í ósamræmi við að ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákæru­­­valds í landinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum er varða framsal sakamanna og réttarbeiðnir í sakamálum.

Hvað framsal varðar er lagt til að ákvæði um tímalengd gæsluvarðhalds við meðferð fram­sals­máls verði breytt í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála sem og ákvæði um tímalengd úrskurðar um þvingunaraðgerðir eftir að ákvörðun um framsal hefur verið tekin.

Breytingar á ákvæðum laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984, fela í sér einföldun á ferli réttarbeiðna. Fela breytingarnar m.a. í sér að í vissum til­vik­um getur hið beiðandi ríki sent beiðni beint til embættis ríkissaksóknara án milligöngu dómsmálaráðuneytisins. Flýtir það fyrir meðferð beiðna og stuðlar að meginreglu sakamála­réttar­fars um hraða málsmeðferð. Þá er lagt til að hægt verði að hafna beiðni um réttaraðstoð ef ljóst er að ekki sé hægt að verða við henni, svo sem ef um smávægilegt brot er að ræða eða ef rannsóknin mun hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað, en sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um meðferð sakamála. Þá fela tillögurnar í sér breytingu þess efnis að felld verði brott úr lögunum ákvæði um að ráðherra taki lokaákvörðun um hvort orðið skuli við beiðni um réttaraðstoð, eftir að ríkissaksóknari gefur sitt álit á beiðninni. Er breytingin í sam­­­­ræmi við nútímaskipan ákæruvalds þar sem ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákæruvalds.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Breytingar á ákvæðum laganna um framlagningu réttarbeiðna eru liður í fullgildingu á 2. viðbótarbókun frá 8. nóvember 2001 við Evrópuráðssamninginn um gagnkvæma réttaraðstoð frá 20. apríl 1959 en í bókuninni er m.a. kveðið á um að stofnanir innan refsivörslukerfisins geti sent réttarbeiðnir sín á milli, án aðkomu ráðuneyta dómsmála, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Er það í samræmi við grundvallarreglu réttarfars um málshraða, sem tryggð er í 70. gr. stjórnar­skrár­innar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var samráð haft við ríkissaksóknara þar sem embætti hans er það stjórn­vald sem falin er afgreiðsla mála er varða framsal sakamanna og réttaraðstoð í sakamál­um. Þá var frumvarpið birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 9.─23. september 2020 (mál nr. S-182/2020) og kostur gefinn á umsögnum en engar umsagnir bárust.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að gera afgreiðslu framsalsmála og réttarbeiðna skilvirkari og þar með auka málshraða. Er þessi breyting til hagsbóta fyrir alla aðila viðkomandi máls sem og þau stjórnvöld sem koma að afgreiðslu málsins. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að lögfesting frumvarps hafi útgjaldaáhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið muni hafa mismunandi áhrif á einstaklinga eftir kyni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 15. gr. laganna er fjallað um þær þvingunarráðstafanir sem beita megi við meðferð framsalsmáls. Ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 15. gr. heimilar að maður sé að hámarki úrskurðaður í gæsluvarðhald í 3 vikur og í 4. málsl. segir að aðeins sé hægt að framlengja gæsluvarðhald um 2 vikur í senn. Gengur ákvæðið skemur en sambærileg ákvæði laga um meðferð sakamála. Með vísan til þess tíma sem tekur að afgreiða framsalsmál í réttarvörslukerfinu í dag og að önn­ur ákvæði laga nr. 13/1984 vísa í lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, er 2. og 4. málsl. 2. mgr. 15. gr. felldur brott úr ákvæðinu og sömu reglur gilda því um lengd gæsluvarðhalds í fram­sals­málum og í öðrum málum.

Um 2. gr.

Samkvæmt gildandi ákvæði 2. mgr. 18. gr. skal úrskurður um þvingunaraðgerðir ekki gilda lengur en í 30 daga eftir að endanleg ákvörðun um framsal hefur verið tekin. Sú ákvörðun er tekin af ráðuneytinu. Eftir það getur sá sem óskast framseldur krafist úrskurðar héraðsdóms um hvort skilyrði laga fyrir ákvörðuninni séu fyrir hendi. Þar sem sá ferill getur verið lengri en 30 dagar er talið æskilegt að breyta ákvæðinu á þá leið að úrskurður um þvingunaraðgerðir gildi ekki lengur en í 30 daga eftir að ákvörðun um framsal hefur verið endanlega staðfest með dómi. Þá er lagt til að orðið „héraðsdómur“ komi í stað orðsins „sakadómur“ í 2. málsl. 2. mgr. 18. gr., en með lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989 var saka­dómur Reykjavíkur sameinaður öðrum dómstólum undir nafni Héraðsdóms Reykjavíkur.

Um 3. gr.

Samkvæmt gildandi lögum er ferill réttarbeiðna sá að réttarbeiðni berst ráðuneytinu í upphafi og gildir það um beiðnir frá öllum ríkjum. Ísland er aðili að samningi Evrópuráðsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 20. apríl 1959 og bókunum við hann. Í 4. gr. 2. viðbótarbókunar við samninginn er heimild fyrir því að í ákveðnum tilvikum megi senda réttarbeiðnir beint á milli viðeigandi stofnana í réttarkerfinu og þurfa þær því ekki að fara í gegnum ráðuneytið. Er breyting ákvæðisins á þennan hátt því einn liður í fullgildingu Íslands á 2. viðbótarbókun við framangreindan samning. Þá felur breytingin í sér skilvirkari afgreiðslu réttarbeiðna og leiðir af sér aukinn málshraða í samræmi við meginreglu sakamálaréttarfars um að hraða beri meðferð mála eins og kostur er.

Í b-lið erlögð til sú breyting að hægt verði að hafna réttarbeiðnum á þeim grundvelli að sú rannsóknaraðgerð sem framkvæma á sé ekki í samræmi við þá hagsmuni er málið varðar, t.d. ef andvirði þess andlags, sem hið meinta brot beinist að, er það lítið að framkvæmdin við um­beðna aðgerð hefði í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Um er að ræða sam­bæri­legt ákvæði og í 4. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þar sem segir að lögregla vísi frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að hefja rannsókn út af henni. Þá segir að sé rannsókn hafin geti lögregla einnig hætt henni ef […] brot er smávægilegt og fyrir­sjáanlegt er að rannsóknin muni hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Slík heimild til að hafna beiðni er einnig til staðar í alþjóðlegum samningum er varða gagnkvæma réttaraðstoð og er tilgangurinn að koma í veg fyrir að minniháttar mál (l. de minimis) tefji af­greiðslu veigameiri mála sem varða meiri hagsmuni.

Breyting sem lögð er til í c-lið er í samræmi við a-lið 3. gr. um að ríkissaksóknari geti sent viðeigandi stjórnvöldum í ríkjum sem eru aðilar að þeim samningum sem þar eru nefndir öll gögn málsins ásamt álitsgerð um það að rannsókn lokinni og þarf ráðuneytið því ekki að vera til milligöngu, líkt og gildandi lög gera ráð fyrir, nema hið beiðandi ríki sé ekki aðili að samningunum. Samkvæmt gildandi ákvæði ber ríkissaksóknara að gera rannsókn á því hvort beiðnin uppfylli skilyrði laganna og senda ráðuneytinu álitsgerð þar um og er það ráðuneytisins að taka ákvörðun um hvort orðið skuli við beiðni og þar með taka ákvörðun um hvort rannsaka eigi til­tekið mál. Þessi ferill er ekki í fullu samræmi við það grundvallarsjónarmið íslensks saka­mála­réttarfars að meðferð sakamála eigi alfarið að vera aðskilin frá ráðuneyti og ráðherra á hverjum tíma Þróun síðustu áratuga hefur verið sú að efla enn frekar sjálfstæði ákæruvalds og rannsóknarvalds en ríkissaksóknari, sem nýtur sjálfstæðis í embætti sínu, er jafnframt æðsti yfirmaður sakamálarannsókna og tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum. Því á dómsmálaráðuneyti og dómsmálaráðherra ekki að hafa afskipti af sakamálarannsóknum á Íslandi, heldur aðeins að gegna miðlægu hlutverki þegar kemur að aðstoð við erlend ríki við rann­­­sóknir sakamála.

Um 4. gr.

[Lög](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016051.html)  um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar, nr. 51/2016, voru samþykkt á Alþingi árið 2016, en með þeim lögum var samningur Íslands, Noregs og Evrópusambandsins um málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands og Noregs (hin svokallað evrópska handtöku­skipun) fullgiltur, en hinn 1. nóvember 2019 tók samningurinn gildi.

Með framangreindum lögum voru sameinuð í eina löggjöf ákvæði laga um norræna handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða, nr. 12/2010, og lagaákvæði er leiddu af skuldbindingum Íslands vegna hinnar svokölluðu evrópsku handtökuskipunar. Gilda lög nr. 51/2016 um afhendingu á manni milli Íslands og aðildar­ríkja Evrópusambandsins og milli Íslands og annarra norrænna ríkja fyrir refsiverðan verknað á grundvelli handtökuskipunar. Ákvæði 6. gr. frumvarpsins kveður því á um að lög nr. 13/1984 gildi aðeins um afhendingu á mönnum milli Íslands og annarra ríkja en aðildarríkja Evrópusambandsins og annarra norrænna ríkja.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.