

Alþingi  
Erindi nr. P/13 1264  
komudagur 19/12 1990

Stjórn L.M.F.Í. hefur falið laganefnd félagsins að fara yfir og veita umsögn um frumvarp til laga um meðferð opinberra mála sem liggur fyrir Alþingi 113. löggjafarþingi.

Frumvarp þetta sem er liður í heildarendurskoðun á dómstólakerfi landsins og réttarfarsreglum sem koma eiga til framkvæmda 1. júlí 1992 hefur að geyma ýmsar verulegar breytingar frá gildandi rétti. Almennt hefur frumvarpið að geyma miklar réttarbætur. Meginbreytingar sem það gerir ráð fyrir á meðferð opinberra mála eru, að algerlega verður skilið á milli ákærvalds og lögreglu annars vegar og dómsvalds hins vegar, dómsrannsóknir verða alfarið aflagðar, ákærandi verður að jafnaði skyldur að vera viðstaddur málsmeðferð, lögreglustjórum verður falið takmarkað ákærvald og rýmkað vald til að ljúka málum sakborninga, reglur um málsmeðferð verða færðar nær reglum um meðferð einkamála, þar sem ákærandi skal annast sönnunarfærslu. Þá eru í frumvarpinu breyttar og skýrari reglur um réttarstöðu sakbornings og málsvara hans.

Ljóst er, að í heild sinni er frumvarpið sem samið er af réttarfarsnefnd stórt skref í framfaraátt. Framsetning þess er mjög aðgengileg. Það gerir ráð fyrir lögfestingu ýmissa ákvæða í samræmi við reglur sem gilt hafa í framkvæmd og kveður skýrar á um margt sem óljóst hefur þótt í núgildandi lagatexta. Laganefnd leggur til að frumvarpið, eftir atvikum með breytingum, verði afgreitt sem lög á yfirstandandi þingi.

Við meðferð frumvarpsins á Alþingi telur laganefnd rétt að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

## II. kafli. Vanhæfi dómara.

Í 6. gr. frumvarpsins eru reglur um vanhæfi dómara. Laganefnd telur, að efni séu til að dómari, sem úrskurðað hefur mann sem síðar er ákærður í gæsluvarðhald, víki ætíð sæti í máli. Það auki traust á óhlutdrægni dómara málsins, að hann hafi ekki haft með þeim hætti afskipti af því fyrir útgáfu ákæru. Sama geti og komið til álita um dómara sem kveðið hefur á um aðrar þvingunarráðstafanir.

## V. og XV. kafli. Ákærvald. Skylda ákærvalds til að sækja þing.

Með því að skilið verður að fullu milli dómvalds og ákærvalds og lögreglu er mikilsverðu takmarki náð. Tillögur frumvarpsins um ákærvaldið og meðferð þess eru almennt nausynlegar og æskilegar. Ákærvald lögreglustjóra er einkar þýðingarmikið m.a. af þeirri ástæðu, að þeim málum sem ákærvald hans nær til er þá unnt að fylgja tafarlaust og markvisst eftir sættist sakborningur ekki á þau málalok sem honum er gefinn kostur á.

Efast má þó um, að heppilegt sé að lögreglustjóri geti lokið máli vegna kæru um ölvun við akstur að hætti 2. mgr. 115. gr. frumvarpsins. Slík mál hafa með réttu verið flokkuð með alvarlegri málum m.a. með tilliti til viðurlaga og sjálfsagt að formleg saksókn með útgáfu ákæru og eftirfarandi dómmeðferð fari fram. Tími sem sparaðist með frumvarpstillögunni væri á kostnað léttvægari hugmynda sakbornings og almennings um alvarleika brotsins. Varnaðaráhrif myndu skerðast. Ekki sé því rétt að velja þessi mál til að létta álagi af dómstólunum, enda myndi meðferð þeirra fyrir dómi ekki verða tímafrek. Nær væri að skapa dómstólunum aðbúnað og mannafla til að fara áfram með þessi mál og ljúka þeim með þeim hraða sem ætlast er til. Að öðru leyti er laganefnd almennt meðmælt rýmkun heimilda lögreglu og lögreglustjóra til að ljúka málum.

Það hefur verið mikill þyrnir í augum dómara og lögmanna í hve fáum jafnvel alvarlegum málum ákærvaldið hefur séð ástæðu til eða haft tök á að sækja dómþing í. Í 1. mgr. 123. gr. frumvarpsins er lagt til, að ákærvaldinu sé skylt að sækja þing. Formlega hefur ákvæði þetta mikla þýðingu. Þessi framkvæmd málsmeðferðar hefur einnig mikla þýðingu fyrir allt yfirbragð þinghaldsins, þ.m.t. alvarleika þess og virðingu. Þar er það ákærvaldsins að gera kröfur og dómans að ljúka málinu eftir atvikum með dómi eða ákvörðun. Ákærði er viðstaddur og e.t.v. verjandi hans. Ekki fer á milli mála hjá sakborningi, að dómarrinn er sjálfstæður og óháður. Best fer á því, að ætíð sé sótt þing af hálfu ákærvalds og felld verði út undanþáguheimild 2. mgr. 123. gr. Undanþága veldur bresti í þeirri festu sem skylduákvæðið skapar. Hætta er á, að los kæmist á þá framkvæmd sem stefnt er að. Ákærvaldið fylgir málinu þá ekki eftir til loka. Auðvelt ætti að vera að færa ákærða fyrir dóminn í síðara þinghaldi, enda verður að gera ráð fyrir að í framkvæmd verði háð regluleg dómþing, þar sem málum sem hér undir falla yrði lokið með ákvörðun dómara eða tekin til dóms. Varla er ástæða til að láta undanþáguákvæðið réttlætast af því, að ákærði gefi sig e.t.v. sjálfviljugur fram við dómara síðar og þá yrði gert út um málið milli dómara og ákærða. Kostir þessarar heimildar myndu ekki vega móti göllunum.

## VI. kafli. Réttarstaða sakbornings og verjanda.

Í 42. og 43. gr. frumvarpsins eru reglur um réttarstöðu verjanda. Þar er mikilvægasta breytingin, að verjanda skal heimilt að ræða einslega við sakborning um hvað eina sem málið varðar. Aftur á móti segir í 1. mgr. 43. gr., að ekki megi láta sakborningi í té eintak af endurríti eða kynna honum efni þess nema með samþykki dómara eða rannsóknara. Þessi ákvæði geta leitt til vafa um heimildir verjanda og hvaða takmarkanir leiða af síðarnefnda ákvæðinu. Hvað er verjanda í raun heimilt að tala um við sakborning skv. heimildinni í 1. mgr. 42. gr? Að hvaða marki er verið að taka til baka með ákvæði 1. mgr. 43. gr. það sem gefið er með ákvæði 1. mgr. 42. gr? Veruleg hættu er á ágreiningi milli verjanda og dómara eða rannsóknara um efni þessarar heimildar. Spyrja má hvort verjanda sé heimilt að ræða við sakborning um allt sem hann hefur fengið vitneskju um svo lengi sem hann hefur ekki þá vitneskju úr endurrítum? Við hvaða tímamörk er miðað, þegar segir í 1. mgr. 43. gr., að verjandi skuli jafnskjótt og "unnt" er, fá til afnota skjöl og önnur gögn? Við hvað er átt með orðinu sem auðkennt er?

## X. kafli. Hlustun síma.

Í 86. gr. og 87. gr. eru skýrari reglur um hlustun síma og aðrar skyldar ráðstafanir. Beitingu þess úrræðis eru settar þröngar skorður og gert ráð fyrir sem grundvallarreglu, að til aðgerða skv. 86. gr. þurfi undanfarandi dómsúrskurð, nema umráðamaður samþykki. Vara ber við þessari heimild og mæla með því, að í öllum tilvikum þurfi undanfarandi dómsúrskurð hvort sem viðkomandi samþykki eður ei. Rétt sé og þyðingarmikið, að ætíð liggi fyrir mat dómara á nauðsyn hlerunar og upptöku svo og að öll skilyrði til þess séu uppfyllt. Hlerun með samþykki bjóði heim hættu á of- eða misnotkun heimildarinnar. Eina sem tryggt geti, að komið verði í veg fyrir slíkt sé skilorðslaus skylda til dómsúrskurðar m.a. vegna friðhelgi heimilis og vernd einkamálefna, svo og vegna þess að menn séu almennt ekki bærir til þess að meta hvort þeim sé rétt eða skylt að samþykkja hlustun. Með þessu væri engum íþyngt að þarflausu hvorki rannsóknara, ákæranda né heldur dómara, þar sem ákvæðið gerir ráð fyrir að beitingu þessa úrræðis séu settar þröngar skorður eða eins og segir í niðurlagi athugasemda við þennan kafla frumvarpsins, að ekki verði gripið til þessara ráðstafana nema í "algerum undantekningartilvikum". Gera verði að skilyrði, að svo þröngri heimild verði ekki beitt án undanfarandi dómsúrskurðar.

## XIII. kafli. Gæsluvarhald. Vistun skv. 110. gr. i.f..

Gert er ráð fyrir breytingum á 67. gr. núgildandi laga, m.a. að 4. tl. þeirrar greinar falli niður. Í athugasemdum með frumvarpinu segir, að

í stað þess séu ákvæði 2. mgr. 103. gr. um gæsluvarðhald í mjög stórfelldum málum þótt skilyrði a-d liða 1. mgr. séu ekki uppfyllt. Bent er á, að því hefur oft verið haldið fram að frelsissvipting á grundvelli 4. tl. 67. gr. nógildandi laga væri brot á Evrópuráðssamningi um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Því væri rétt, að ítarleg rannsókn fari fram á því álitaefni hvort 2. mgr. 103. gr. frumvarpsins standist nefnd ákvæði Evrópuráðssamningsins, einkum 5. gr. Í þessu sambandi verði sérstaklega höfð í huga sú þróun sem orðið hefur undanfarin misseri í þessum efnum í Evrópu og lagt til að ekki verði teflt á tæpasta vað hvað varðar lögmæti þessa ákvæðis.

Til þess að ákvæði 110. gr. um vistun á sjúkrahúsi eða víðeigandi stofnun reynist ekki orðin tóm verður að tryggja framkvæmd slíkrar ráðstöfunar.

#### **XIV og XV. kafli. Málsmeðferð. Frávísun eða sýkna.**

Í 3. tl. 119. gr. í XIV. kafla frumvarpsins um saksókn og undirbúning málsmeðferðar er ákvæði um skyldu dómara til að athuga ákæru þegar hún berst honum. Skal hann endursenda málið með rökstuðningi ef hann telur þá galla á málinu að því verði vísað frá dómi. Í XV. kafla um málsmeðferð er í 3. tl. 122. gr. ákvæði um frávísun þótt engin krafa hafi komið fram ef dómari telur bersýnilega annmarka á máli.

Eins og getið er í greinargerð með frumvarpinu og tekið er fram í inngangi umsagnar þessarar er verið að skilja milli ákæruvalds og rannsóknarvalds annars vegar og dómsvalds hinsvegar. Ekki verður betur séð en með 3. tl. 119. gr. sé dómari enn að taka óbeinan þátt í rannsókn máls og gefa ákæruvaldi ábendingu um atriði sem skipta máli, áður en málið er þingfest, ákæra birt og verjandi skipaður. Málið stendur þá á milli dómara og ákæranda eingöngu. Er það andstætt almennt meðferð einkamála, en frumvarpið stefnir að því að meðferð opinberra mála verði færð í líkan farveg.

Laganefndin mælir með því, m.a. til að efla sjálfstæði dómstóla, að skoðað verði hvort ekki eigi að fella niður 3. tl. 122. gr. sem leiðir þá til þess að ákærði er sýknaður ef mál er ekki þannig úr garði gert að hægt sé að kveða upp áfellisdom. Ábyrgð ákæruvalds vex vissulega frá því sem verið hefur, enda er það í sjálfu sér hluti af aðskilnaði rannsóknar og dómsvalds.

#### **XIX. kafli. Sakarkostnaður.**

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um opinbera réttaraðstoð sem nú liggur Alþingi segir m.a.:

"Í frumvarpi því, sem hér liggur fyrir er reynt að sameina ákvæði um lögfræðilega aðstoð við almenning, aðstoð við bortapola og ákvæði um gjafsókn og gjafvörn í einum lagabálki. Upphaflega hugðist nefndin einnig fella ákvæði um réttargæslumenn grunaðra manna og sökunauta í frumvarpið, en frá því var horfið að ábendingu réttarfarsnefndar, en endurskoðuð ákvæði um það efni er að finna í nýju frumvarpi til laga um meðferð opinberra mála."

Meðan frumvarp til laga um opinbera réttaraðstoð var í undirbúningi og ákvæði um réttargæslu einnig inni í því var eðlilega ráðgert, að kostnað við réttargæslu handtekinna manna og sökunauta, svo og annan útlagðan sakarkostnað skyldi endurkrefja fyrir dómi, ef málið leiddi til ákæru eða yrði lokið með dómsátt.

Þó var ráðgert, að þrátt fyrir það væri "ráðherra heimilt að lækka eða fella niður sakarkostnað, sem ákveðinn er með dómi eða dómsátt, ef dómfelldi er efnalaus og leitt er í ljós að ekki séu líkur á, að hann geti greitt kostnaðinn. Setja skal í reglugerð nánari ákvæði um slíka lækkun eða niðurfellingu sakarkostnaðar."

Ákvæði samsvarandi þessu er ekki í frumvarpi því sem hér er til umsagnar. Tryggja þarf, að slíkt ákvæði verði felld inn í frumvarpið. Taka þarf af tvímæli um, að heimild ráðherra til lækkunar eða niðurfellingar nái til alls sakarkostnaðar eins og hann er skilgreindur í 164. gr. frumvarpsins til laga um meðferð opinberra mála. Laganefnd telur rétt, að þessi heimild sé bundin í lögum og reglugerð einkum til þess að samræmis sé gætt í ákvörðunum um lækkun eða niðurfellingu og einnig til hagsbóta fyrir dómfellda með því að heimildin sé lögbundin.

### Niðurlag.

Þann 1. júlí 1992 taka gildi umfangsmiklar grundvallarbreytingar á dómstólaskipun landsins og réttarfarsreglum. Mikinn og vandaðann undirbúning þarf til þess, að það takmark sem að er stefnt náist. Til undirbúningsins þarf bæði mannafla og fjármagn. Dómstólum landsins, ákærvaldi og lögreglu verður að búa vel að. Afbrot færast stöðugt í vöxt og því miður er hætt við að alvarlegum glæpum fjölgi. Tryggja verður markvissa og skjóta meðferð rannsókna og málsmeðferðar. Skapa verður nefndum yfirvöldum góða aðstöðu til að vinna vel að öllum málum ekkert síður þeim smærri heldur en hinum stærri og auka þannig hin almennu og sérstöku varnaðaráhrif sem skjót málsmeðferð sem og viðurlög við afbrotum hafa í för með sér.

Reykjavík, 13. desember 1990.

