

SAKADÓMUR REYKJAVÍKUR
YFIRSAKADÓMARI

Reykjavík,

30. nóvember 1990.

GB/ss

Alþingi

Erindi nr. Þ 93 / 113

komudagur 30/11 1990

Allsherjarnefnd Efri deildar Alþingis hefur með bréfi, dagsettu 7. þ.m. sent mér til umsagnar frumvarp til laga um meðferð opinberra mála, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi. Ég hef kynnt mér frumvarpið ásamt sakadómurum og leyfi mér hér með af hálfu dómsins að koma að eftirfarandi athugasemdum við það:

1. Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um dómendur í héraði og í því efni í megin atriðum vísað til 37.A.gr. laga um meðferð einkamála í héraði. Þar sem hér er um frumvarp til veigamikils lagabálks að ræða á sviði réttarfars, tel ég ótvírætt að þar eigi að vera sérstök ákvæði um skipun dómara, en ekki að vísa til gildandi laga um meðferð einkamála í héraði um það efni.

Skv. 1. mgr. 5. gr. er það meginregla, að einn dómari skipar dóm í hverju máli. Ég tel að hér þurfi að bæta því við, að í öllum sakamálum, sem varðað geta 10 ára fangelsi eða meira, skuli vera þrjú sakadómarar. Meðferð margra þessara mála getur verið það erfið og vandasöm, að ekki sé unnt að leggja hana á einn mann og er ekki vitað til þess að það sé gert í nágrannalöndum. Í þessu sambandi skal bent á, að fyrir héraðsdómi er lagður grundvöllur að hverju máli m.a. með yfirheyrslum sökunauts og vitna. Hins vegar bregð-

ur svo við að þegar málin koma til Hæstaréttar sitja 5 dómara í þessháttar málum, þótt engin slík málsmeðferð fari þar fram.

Samkvæmt 2. mgr. 5. greinar frumvarpsins getur dómari kvatt tvo meðdómsmenn með sér til dómara starfa, ef hann telur þörf á sérþekkingu. Er það alveg á valdi dómara hvaða sérfróða menn hann velur og engar takmarkanir í því efni. Þyrfi að mínu áliti að setja nánari reglur um þetta, t.d. að þetta skuli gert með útdrætti úr ákveðnum hópi manna og mun svo vera gert í sumum nágrennalöndum.

Þá er með framangreindu ákvæði afnumin heimild í núgildandi lögum til að dómari geti skipað einn sérfróðan mann með sér til dómara starfa og tel ég það miður. Þetta fyrirkomulag hefur gefist vel og verið mikið notað. Hefur það auðveldað málsmeðferð, enda oft nægilegt að héraðsdómari hafi með sér 1 sérfróðan mann í dómi. Ágreiningur, sem upp kann að koma milli dómara, er leystur þannig skv. núgildandi lögum, að ákvæði héraðsdómara verður meirihluta ákvæði í málinu, en á þetta mun ekki hafa reynt fram að þessu að mér sé kunnugt.

Í framhaldi af þessu get ég ekki látið hjá líða að hreyfa þeirri hugmynd að tekin verði upp heimild í lögum til að kveðja borgara til dómara starfa, þótt sérþekkingar sé ekki þörf. Er mér nær að halda að við séum langt á eftir tímanum að þessu leyti, borið saman við aðrar þjóðir. Þetta ætti að auka traust almennings á dómstólunum og vekja áhuga á því, er þar fer fram.

2. Í 9. gr. frumvarpsins segir að dómari geti vísað manni úr dómsal trúfli hann þinghald eða komi ósæmilega eða hneykslanlega fram, enda hafi hann ekki látið skipast við aðvörun. Virðist skv. þessu ótvírætt að fyrst þurfi að koma aðvörun frá dómara áður en hann víkur manni úr dómsal. Ég tel að ákvæðið um aðvörun eigi að falla niður úr frumvarpinu. Það er afar fátítt að víkja þurfi manni úr dómsal af framangreindum ástæðum, en komi til þess ætti héraðsdómara að vera treystandi til að meta þetta hverju sinni. Framkoma manns eða ástand gæti verið slíkt að nauðsyn bæri til að víkja honum brott úr dómsal án aðvörunar.

3. Lagt er til að við 1. mgr. 15. gr. i. f. bætist, "eða tekin upp á myndband".

4. Í 20. gr. er fjallað um birtingar á ákærum, fyrirköllum, dómum o.fl. og með hverjum hætti þær skuli fara fram. Um áratugaskeið hefur það verið svo til föst regla, að dómari hefur sjálfur birt ákærum og einnig oftast dóma og hefur fyrirkomulag þetta gefist vel. Hafi ekki verið unnt að hafa þennan hátt á, hefur birting farið fram utan réttarins fyrir sökunaut sjálfum eða verjanda hans samkvæmt sérstöku skriflegu umboði.

Nú virðist eiga að verða breyting á þessu, þar sem birta má ákæru eða dóm fyrir öðrum á heimili hans eða dvalarstað, ef ekki er unnt að koma við birtingu fyrir ákærða sjálfum. Samkvæmt þessu virðist birting mega fara fram fyrir hverjum sem er í fjölbýlishúsi, þar sem ákærði

eða dómsþoli býr og eins á vinnustað hans. Ég tel að hér sé farið inn á varhugaverða braut, þar sem oft er um viðkvæm mál að ræða. Að mínu áliti geta ekki gilt um birtingu á framangreindum gögnum sömu reglur og um birtingu á stefnum í einkamálum, af framangreindri ástæðu, svo sem virðist vera gert ráð fyrir í greininni.

Heimild til birtingar á ákærum og dómum í Lögbirtingarblaði er tekin upp í frumvarpið úr núgildandi lögum, en hefur svo til aldrei verið beitt og ekkert undanfarin ár, að mér sé kunnugt.

Ekki er vikið að því í frumvarpinu, hvaða gildi birting hafi, sem ekki fer fram fyrir sökunaut sjálfum. Þyrfti að kveða skýrt á um þetta í frumvarpinu til að eyða um þetta óvissu og koma í veg fyrir, að menn verði fyrir réttarspjöllum af þessum sökum.

5. Í V. kafla frumvarpsins er gerð veruleg breyting á skipan ákæruvalds, sem ég tel, að þurfi endurskoðunar við.

Samkvæmt 28. gr. höfða lögreglustjórar opinber mál fyrir brot gegn umferðarlögum, áfengislögum o.s.frv. Lögreglustjórar munu vera, að mér telst til, 28 að tölu, að rannsóknarlögreglustjóra ríkisins meðtöldum, og verður því um mikla fjölgun á handhöfum ákæruvalds að ræða. Er hætt við, að þegar ákæruvald er komið í hendur jafnmargra lögreglustjóra og gert er ráð fyrir í frumvarpinu verði eigi nægilegt samræmi í meðferð þess og suma lögreglustjóra skorti reynslu í meðferð opinberra mála vegna þess hve fá mál þeir fá til meðferðar.

Ég tel, að ríkissaksóknari eigi að gefa út allar ákærur, en þær eru nú um 1200 á ári að mér hefur verið tjáð. Verði sú leið hins vegar ekki valin, þá verði 4-5 lögreglustjórum í stærstu umdæmunum falið að hafa á hendi útgáfu á ákærum í málum þeim, sem að framan greinir. Fela má hins vegar eftir aðstæðum hverju sinni öðrum lögreglustjórum að annast saksókn fyrir dómi að einhverju eða öllu leyti.

6. Lagt er til að niður falli í 2. mgr. 26. gr. i.f. um sérstakan saksóknara "og gefur honum fyrirmæli um framkvæmdir á því efni". Ákvæði þessu er ofaukið og er auk þess varhugavert. Í V. kafla frumvarpsins eru skýr ákvæði um ríkissaksóknara og störf hans, sem ættu einnig að ná til sérstaks saksóknara eftir því, sem við á hverju sinni.

7. Í 34. gr. 1. mgr. segir, að skylt sé að verða við ósk sakbornings um skipun verjanda, ef opinbert mál hefur verið höfðað gegn honum og skv. 44. gr. greiðist þóknun verjanda úr ríkissjóði, en telst til sakarkostnaðar.

Nú er það svo, að mikið af sakarkostnaði er erfitt að innheimta og lendir hann að lokum á ríkissjóði. Tel ég því að taka ætti það til athugunar, hvort ekki þurfi að breyta þessu ákvæði á þennan veg, að skipa einungis verjanda þeim sakborningum, sem eru svo illa stæðir fjárhagslega að þeir hafa ekki efni á að ráða sér verjanda og þá alfarið á kostnað ríkissjóðs. Hinum ætti að jafnaði ekki að þurfa að skipa verjanda, heldur gætu þeir ráðið sér verjanda á eigin kostnað. Vitaskuld fer þetta eftir vægi mála og sé sak-

borningur í gæsluvarðhaldi ætti alltaf að skipa honum verjanda. Ég hefi með framangreindu sérstaklega í huga minni háttar brot, er varðað geta sektarrefsingu, en sakborningur það vel efnum búinn, að hann ætti að geta ráðið sér verjanda á eigin kostnað.

8. Samkvæmt 52. gr. frumvarpsins er embættis- og sýslunarmönnum óskilyt að koma fyrir dóm í opinberu máli til að vitna um atvik, sem gerst hafa í embætti þeirra eða sýslan o.s.frv. Dæmin sanna, að nauðsynlegt getur verið að kveðja embættis- og sýslumenn fyrir dóm. Legg ég því til, að ákvæðinu verði breytt á þá leið, að þeim sé að jafnaði óskilyt að koma fyrir dóm þegar þannig stendur á, sem í greininni segir, en þó geti dómari úrskurðað um þetta eftir því, sem efni standa til.

9. Lagt er til að 2. mgr. 80. gr. frumvarpsins falli niður. Haldlagning á prentuðu máli með þeim hætti, sem gert er ráð fyrir í ákvæði þessu, verður í reynd vart framkvæmanleg, ef ekki óframkvæmanleg, sérstaklega þegar um dreifingu rits viðs vegar um land er að ræða.

10. Lagt er til að 102. gr. orðist svo: "Mann, sem handtekinn er vegna rannsóknar máls, skal án undandrátta leiða fyrir dómara, enda sé hann ekki látinn laus." Það sem á eftir kemur í greininni virðist ekki þörf á að setja í lög um meðferð opinberra mála.

11. 114. gr. Lagt er til að niður falli "ef því er að skipta". Telja verður að tilkynna beri þeim, sem misgert er við, ef unnt er, engu síður en sökunaut, niðurfellingu saksóknar og þurfi ekki að hafa á því neinn fyrirvara.

12. Með ákvæðum í XIV. kafla frumvarpsins, sem fjallar um saksókn og undirbúning málsmeðferðar, eru dómsáttir í núverandi mynd afnumdar. Telja verður þetta mjög misráðið. Hér er um þróaðar réttarfarsreglur að ræða sem lögfestar voru fyrir mörgum áratugum. Þær eru einfaldar í notkun og stuðla að hraðari og auðveldari málsmeðferð. Dómsáttir við sakadóm Reykjavíkur eru á bilinu 2000-2500 ár hvert. Verður að telja það spor aftur á bak að fela lögreglunni eða kæranda málsins að fara með sáttir þessar í jafn ríki mæli og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þetta mun og leiða til þess að verkefni ákærvalds aukast þar sem ákærum fjölgar verulega og málin verða þyngri í vöfum. Ætti því að draga úr heimild lögreglunnar til sáttagerða frá því sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu og hafa dómsáttafyrirkomulagið áfram með sama hætti og nú er.

Þá vil ég vekja athygli á ákvæðinu í 2. mgr. 115. gr. frumvarpsins, að gangist sakborningur hjá lögreglustjóra undir ákvörðun viðurlaga svo sem í greininni segir hafi þau málalok sama gildi um ítrekunaráhrif og dómur ef því er að skipta. Hér er farið inn á nýja braut og án efa koma upp vandamál í þessu sambandi, sérstaklega að því er ökuleyfis-sviptingar varðar. Þyrfi að mínu áliti að taka þetta til nánari athugunar til að auka réttaröryggi. Slíka sátt ætti

t.d. einungis lögreglustjóri eða löglærður fulltrúi hans að gera og sökunautur að undirrita hana í viðurvist annars hvors þeirra. Eins tel ég að frestur skv. 6. mgr. sem ríkissaksóknari hefur til að fella sáttagerðina úr gildi sé of skammur. Í stað "innan 2 mánaða" tel ég að ætti að koma "innan 1 árs".

13. Lagt er til að við 3. mgr. 120. gr. bætist "Ákærði getur þó frestað að taka ákvörðun um verjanda, þar til málið er þingfest". Tel ég sjálfsagt að ákærða sé veittur þessi frestur eða einhver annar þótt styttri væri, enda er reyndin oft sú, að hann á erfitt með að taka ákvörðun um þetta strax við birtingu ákæru.

14. Þá er lagt til að bætist við 1. mgr. 123. gr. "Mæti ákærandi ekki í því þinghaldi, án þess að hafa tilkynnt lög-mæt forföll getur dómari vísað málinu frá dómi".

15. Í 1. mgr. 124. gr. er ekki kveðið skýrt á um það, hvort það er saksóknari eða dómari sem eigi að gefa ákærða kost á að ljúka máli með sektargreiðslu o.s.frv. Hið sama er að segja um sektarfjárhæð, þ.e. hvort það er saksóknari sem á að gera kröfu um ákveðna sektarfjárhæð sem ákærða er gefinn kostur að fallast á til að ljúka máli og dómari að samþykkja hana, eða hvort það er dómari sem ákveði sektarfjárhæðina og saksóknari fallist á þá ákvörðun hans. Vegna hugsanlegs vanhæfis dómara við slíkar ákvarðanir er afar brýnt að hafa skýr ákvæði um þetta.

16. Lagt er til að á 1. mgr. 128. gr. verði gerð sú breyting, að í stað "dómur verði lagður á málið að efni til" komi "málið verði tekið til efnismeðferðar", sbr. það sem á eftir kemur í málsgreininni.

17. Grein 132. gr. 1. mgr. c. í 2. mgr. 28. gr. almennra hegningarlaga nr. 19, 1940 segir, að eigi ákærvaldið því aðeins að fylgja máli fram, að sá krefjist þess, sem misgert er við, falli refsíabyrgð niður, ef hann hverfi frá þessum rétti sínum eða gefi refsingu á annan hátt upp, áður en hann ber fram kröfuna. Afturkalli hann kröfuna áður en héraðsdómur gengur í málinu, falli málssókn niður, nema ákærvaldið telji rétt vegna almannahags að halda málinu áfram. Sá, sem eitt sinn hafi afturkallað kröfu um málsókn, geti ekki síðar komið fram með hana, nema ákærvaldið samþykki.

Eigi verður séð, að nema eigi þetta ákvæði almennra hegningarlaga úr gildi eða breyta því. Er því lagt til að við framangreinda grein í frumvarpinu bætist "nema ákærvaldið telji rétt vegna almannahags að halda málinu áfram."

18. Í 154. gr. frumvarpsins vantar ákvæði um frest sem ríkissaksóknari hafi til að áfrýja máli til þyngingar ef ákærði hefur óskað áfrýjunar og áfrýjunarfrestur ríkissaksóknara er liðinn.

19. Í 1. mgr. 160. gr. frumvarpsins er ákvæði, sem rétt

er að staldra við. Samkvæmt því getur Hæstiréttur dæmt héraðsdómara í sekt í dómi í opinberu máli fyrir drátt á máli og önnur glöp í meðferð þess, enda þótt dómara hafi ekki verið stefnt í því skyni, ef sök hans er ljós. Efasemdir hljóta að vakna, hvort ákvæði þetta geti samrýmst 6. gr. auglýsingar um fullgildingu Evrópusamnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis nr. 11, 1954. Vert er í því sambandi að vekja sérstaka athygli á niðurlagi ákvæðisins, "ef sök hans er ljós". Vart getur nokkur dómstóll sagt fyrirfram að sök sé ljós, án þess að sakarefni hafi verið kynnt fyrir sökunaut og honum gefið tækifæri til að taka afstöðu til þess. Það hlýtur að vera lágmarkskrafa í hvert sinn sem manni er gerð refsing, hver sem staða hans er, að honum sé gefinn áður kostur á að tjá sig um sakarefni, annað væri mannréttindabrot að mínu áliti.

Rétt er og í þessu sambandi að vekja athygli á 3. mgr. 34. gr. laga um meðferð einkamála í héraði, þar sem segir, að með dómi æðra dómstóls í aðalmáli eða sjálfstætt megi dæma héraðsdómara til sektar (200-4000 krónur) fyrir hverskonar misferli um meðferð þess, enda hafi honum verið stefnt til ábyrgðar eða æðri dómur telji aðgerðir hans svo löglausar og aðfinnsluverðar, að þær skuli varða sektum. Það virðist vera skv. þessu aðalregla að einkamáladómara verði stefnt til ábyrgðar, þannig að hann geti tekið til varna, en um það er ekki að ræða að því er varðar dómara opinbers máls og er því hér um mismunun að ræða. Ég verð að segja að ég undrast framangreint ákvæði í 1. mgr., enda er réttur héraðsdómara í slíkum tilvikum enginn og samrýmist ekki

nútíma réttarfari. Samkvæmt frumvarpinu ætti það að vera lágmarkskrafa að héraðsdómara sé stefnt og honum gefið tækifæri til að skýra mál sitt með greinargerð áður en honum er ákvörðuð refsing, enda getur verið um mál að ræða sem kynni að valda því að héraðsdómari sæi sig tilneyddan að biðjast lausnar úr embætti. Sama má segja um vitor Hæstaréttar á hendur héraðsdómara skv. 162. gr. sem gefnar eru út á prenti, að skylt ætti að vera að gefa héraðsdómara tækifæri til að skýra mál sitt, áður en þær eru ákvarðaðar til að koma í veg fyrir að mistök geti átt sér stað.

Loks vil ég vekja athygli á 3. mgr. 160. gr. þar sem segir, að nú hafi dómara verið stefnt til ábyrgðar, þ.e. að kröfu ákærða eða saksóknara, fyrir Hæstarétti og er sýkn dæmdur, og geti rétturinn þá dæmt ákærða, ef hann hefur gert kröfuna eða ríkissjóð, ef ríkissaksóknari hefur gert hana, til að greiða dómaranum málskostnað. Ekki er í ákvæði þessu minnst á nein viðurlög út af þessu eða batur til handa dómara fyrir ranga eða tilefnislausu kæru og á verjanda málsins er hvergi minnst í þessu sambandi.

20. Í 171. gr. segir, að bótakröfu eigi ótvírætt að tilgreina í ákæru, en dómari geti þó leyft að bótakrafa verði gerð, þótt hennar hafi ekki verið getið þar. Ég tel, að vegna réttaröryggis eigi ekki að heimila að hafðar séu aðrar kröfur uppi í opinberu máli en gerðar eru í ákæru, svo að engin óvissa skapist í þessu efni og ákærði geti tekið til varna um sakarefni eins og þar greinir. Réttur kröfuhafa er ekki með því fyrir borð borinn, enda hefur hann

tækifæri til að höfða einkamál vegna kröfunnar.

Fleiri og ítarlegri athugasemdum hefði ég viljað koma að við frumvarpið, svo sem um ákærivaldið í V. kafla, sakborning og verjanda í VI. kafla og kæru til æðra dóms í XVII. kafla, en tel að það yrði of langt mál.

Ég tel að þegar frumvarpið er skoðað í heild sé ekki nægilega tekið tillit til aðstæðna hérlendis og lögfesting þess hafi í för með sér verulega fjölgun á starfsliði í dómsskerfinu, sérstaklega hjá ákærivaldi. Í frumvarpinu eru ýmis ný ákvæði, sem gætu orðið til trafala og valdið réttaróvissu. Þegar á heildina er litið er það skoðun mín að slíkir annmarkar séu á frumvarpinu, að hætt sé við að það verði ekki sem skyldi til framdráttar réttarfari í opinberum málum, eigi að lögfesta það óbreytt.

Umsögn þessi er samin í samráði við sakadómara hér við embættið, en þeir eru aðaldómarar í opinberum málum hérlendis og eru þeir í megin atriðum sammála henni. Sakadómarar hafa átt fundi með mönnum úr nefnd þeirri, sem samdi frumvarpið, en ekki er vitað til að ein einasta tillaga þeirra hafi verið tekin til greina og ættu þeir þó að hafa hagnýta reynslu í meðferð opinberra mála.

Virðingarfyllst,

Gunnlaugur Friem