

Alþingi
Erindi nr. P/30/2255
komudagur 30. 4. 2004

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Brynja Einarsdóttir, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2004.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 með síðari breytingum, 130. löggjafarþing 2003-2004, þskj. 1329 – 871. mál.

Laganefnd LMFÍ hefur haft ofangreint frumvarp til athugunar. Núgildandi lög um meðferð opinberra mála tóku gildi hinn 1. júlí 1992. Frá þeim tíma hafa verið gerðar nokkrar veigamiklar breytingar á lögnum, til að mynda varðandi skipan og heimildir ákærvalds, réttarstöðu sakbornings og verjanda hans, réttarstöðu brotþola og tilkomu réttargæslumanns og síðast en ekki síst varðandi málsmeðferð fyrir Hæstarétti Íslands. Það er mat laganefndar LMFÍ að þrátt fyrir það að lögum um meðferð opinberra mála og síðari breytingar á þeim hafi falið í sér mikilsverðar réttarbætur og skilað aukinni skilvirkni opinberra mála, þá sé engu að síður tímabært nú að taka lögum til heildarendurskoðunar. Það er jafnframt mat laganefndarinnar að þau atriði sem ofangreint frumvarp tekur til séu atriði sem eðlilegra væri að skoða við heildarendurskoðun laganna og ekki verður séð að brýna nauðsyn beri til þess að gera þessar breytingar nú.

Laganefnd LMFÍ telur það almennt séð ekki góða lagasetningarhætti að þrengja réttindi borgaranna frá því sem er á hverjum tíma, nema fyrir því liggi brýnar efnislegar ástæður og að þá sé jafnframt tryggt að ekki sé gengið lengra í því efni en nauðsyn beri til. Telur laganefnd LMFÍ að löggjafanum beri við þessar aðstæður að rökstyðja það með ítarlegum hætti í athugasemdum með lagafrumvörpum, hvers vegna lagðar eru til breytingar sem leiða til skerðingar á réttindum borgaranna, hvert sé markmið slikra breytinga og með hvaða hætti þeim markmiðum skuli náð. Löggjafanum beri jafnframt að færa rök fyrir því að þeim markmiðum sem að er stefnt megi ekki ná með öðrum og vægari hætti. Það er mat laganefndarinnar að þessu sé ekki nægilega vel sinnt í því frumvarpi sem hér er fjallað um.

Laganefnd LMFÍ gerir svohljóðandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

1. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 1. mgr. 43. gr. laganna varðandi aðgang verjanda og um leið sakbornings að gögnum máls. Með 12. gr. laga nr. 36/1999 var þessu ákvæði breytt í það horf sem nú er og fól þessi breyting í sér mikla réttarbót fyrir sakborning og verjanda hans, samanborið við það sem tíðkast hafði fram til þess tíma. Með þeirri breytingu sem nú er lögð til er réttur sakbornings og verjanda þrengdur á ný að þessu leyti.

Sú breyting sem lögð er til með þessu ákvæði felur ekki aðeins í sér þrengingu frá núverandi réttarástandi, heldur felur hún jafnframt í sér frávik frá hinni ólögfestu jafnræðisreglu opinbers réttarfars, sem á sér stoð í mörgum ákvæðum laga um meðferð opinberra mála. Laganefndin telur, með hliðsjón af framangreindu, að færa verði fyrir því

gild efnisleg rök ef breyta á núverandi fyrirkomulagi. Í athugasemdum með frumvarpinu eru engin rök færð fyrir því, hvers vegna þessi breyting er lögð til nú og því ekki forsendur fyrir laganeftindina til að meta það hvort þau séu gild eða ekki. Þegar af þeirri ástæðu getur laganeftind LMFÍ ekki mælt með samþykkt þessarar greinar að svo komnu máli.

Það er jafnframt skoðun laganeftindarinnar að verði talin ástæða til að þrengja heimildir verjanda og sakbornings frá því sem nú er, þá sé mjög brýnt að ekki sé gengið lengra í því efni en nauðsyn krefur. Vísast í því sambandi til sjónarmiða stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar um meðalhóf. Fær laganeftindin ekki séð að nauðsyn beri til að þrengja rétt sakbornings og verjanda jafn mikið og lagt er til, heldur megi ná sama árangri með aðgerðum sem ekki eru til þess fallnar að skerða réttindi þessara aðila með jafn afdrifariikum hætti og þær sem lagðar eru til í frumvarpinu. Þannig mætti til dæmis mæla fyrir um það í lögum að verjandi mætti kynna sakborningi gögn máls, en ekki afhenda honum eða öðrum eintök af þeim. Eins kæmi til álita að lengja tímafresti, sem nefndir eru í 1. mgr. 43. gr. og b-lið 1. mgr. 74. gr. a., þannig að í undantekningartilvikum mætti halda gögnum lengur frá verjanda en nú er, þótt ekki verði gengið jafn langt og lagt er til í frumvarpinu. Þá er brýnt að mati laganeftindarinnar að heimildum lögreglu til að takmarka aðgang verjanda og sakbornings verði beitt af varfærni og einungis í undantekningartilvikum.

2. gr.

Með þessu ákvæði er lögð til breyting á 59. gr. laganna á þann hátt að opnað er fyrir það að vitni, sem kemur fyrir dóm í opinberu máli, verði ekki gert skylt að greina frá nafni sínu og öðru er varðar persónu þess í heyranda hljóði, að því gefnu að það spilli ekki fyrir vörn sakbornings svo að máli skipti. Jafnframt er heimilað að víkja sakborningi úr réttarhaldi á meðan vitni, sem ekki þarf að gefa upplýsingar um nafn og önnur persónuauðkenni, gefur skýrslu fyrir dómi ef ætla má að öryggi vitnis geti stafað alvarleg ógn af því að sakborningur komist með nærveru sinni að raun um persónuauðkenni þess. Af athugasemdum með frumvarpinu má ráða að þessu ákvæði er einkum ætlað að ná til þeirra lögreglumanna sem njóta nafnleyndar við rannsókn máls. Orðalag ákvæðisins felur það þó ekki í sér að ákvæðið sé einskorðað við lögreglumenn, heldur kann það eftir atvikum að taka til annarra vitna.

Af þessu ákvæði leiðir, verði það að lögum, að upp kunna að koma upp þær aðstæður í opinberu máli, að ákærvaldið og dómari búi yfir tilteknum upplýsingum um ákveðið vitni, sem verjandi og sakborningur eiga ekki aðgang að. Ákvæðið leiðir til þess að á milli ákærvaldsins og dómars myndast tiltekið trúnaðarsamband að þessu leyti, sbr. orðalag greinarinnar *“Skal þá dómara greint bréflaga og í trúnaði frá nafni vitnis...”*. Laganeftind LMFÍ telur það trúnaðarsamband samrýmast illa ákærureglu opinbers réttarfars, meginreglunni um jafnræði málsaðila og ákvæðum 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995, um réttláta málsmeðferð.

Lögin um meðferð opinberra mála hafa til þessa byggt á þeirri grunnhugsun að fullkomið jafnræði eigi að ríkja á milli verjanda og eftir atvikum sakbornings annars vegar og ákærvaldsins hins vegar við meðferð mála fyrir dómi eftir að ákæra hefur verið gefin út. Er það í samræmi við áður nefnd ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrárinnar, sem byggja á þeirri hugsun að mál skuli rekið fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómara á jafnræðisgrunni. Heimilað hefur verið að skerða jafnræði aðila á rannsóknarstigi máls, með sérstökum og skýrt afmörkuðum ákvæðum í lögum, en eftir útgáfu

ákæru hefur sem fyrr segir ríkt fullt jafnræði með aðilum. Sú breyting sem hér er lögð til felur í sér frávik frá þessu, sem er grundvallarbreyting að mati laganefndar LMFÍ, frá því sem nú er.

Það er grundvallarréttur sakbornings í opinberu máli, að hann fái að vera viðstaddur þinghöld í því máli sem hið opinbera hefur höfðað gegn honum. Þessi réttur hans er meðal annars varinn af áður nefndum ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrárinnar, svo og af ákvæði d-liðar 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmálans, sbr. lög nr. 62/1994. Þessi réttur sakbornings hefur sætt takmörkunum, einkum með tilliti til hagsmuna brotþola, sbr. núgildandi 6. og 7. mgr. 59. gr. laganna. Hæstiréttur Íslands hefur talið heimilt að takmarka þessi grundvallarréttindi sakbornings við tiltekna og skýrt afmarkaðar undantekningaráðstæður, sbr. til að mynda dóm Hæstaréttar frá 12. nóvember 1997, í málinu nr. 451/1997 (hrd. 1997:3231). Með þeirri breytingu sem nú er lögð til eru þessar takmarkanir rýmkaðar enn frekar, einkum með tilliti til hagsmuna lögreglumanna.

Reynt hefur á reglur um nafnlaus vitni fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu. Má þar til að mynda nefna mál Kostovski gegn Hollandi (1989) og Van Mechelen og fleiri gegn Hollandi (1997). Í báðum þessum málum varð það niðurstaða Mannréttindadómstólsins að brotið hefði verið gegn 1. mgr. og d-lið 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Af þessum dómum má draga þá ályktun að ef meta þarf framkomu og trúverðugleika vitnis fyrir dómi, þá geti viðkomandi vitni ekki haldið nafni sínu og öðrum persónuauðkennum leyndum, því ella væri um brot á framangreindum lagareglum að ræða. Þá taldi Mannréttindadómstóllinn að síður væri ástæða til að veita lögreglumönnum sérstaka vernd en almennum borgurum og benti á að lögreglumenn eru ekki óháð vitni, heldur eru þeir hluti af framkvæmdavaldinu og nátengdir ákærvaldinu.

Af framangreindum dómum verður jafnframt ráðið að gera verður ríkar kröfur til sönnunar um þá ógn sem að vitninu stafar greini það frá nafni sínu og öðrum persónuauðkennum. Ekki er nægilegt í því sambandi að vitna til eðlis þess brots sem viðkomandi sakborningur er grunaður um að hafa framið, eins og gert er í athugasemdum með því frumvarpi sem hér er fjallað um, heldur verður að vera um raunverulega ógn að ræða, ógn sem viðkomandi sakborningur er fær um að hrinda í framkvæmd, beint eða óbeint.

Það er mat laganefndar LMFÍ, með hliðsjón af framangreindu, að brýn efnisleg rök verði að liggja til grundvallar því að víkja frá þeirri fortakslausu meginreglu, sem hingað til hefur ríkt hér á landi, um að fullt jafnræði skuli vera á milli aðila við meðferð sakamáls fyrir dómi, þ.e. eftir útgáfu ákæru. Hið sama á við um frekari takmarkanir á rétti sakbornings til að vera viðstaddur þinghöld í máli. Laganefndin fær ekki séð að þau rök hafi verið færð fram sem réttlætt geti þá breytingu sem lögð er til og getur þar af leiðandi ekki fallist á hana, í það minnsta ekki að svo komnu máli. Hefur laganefndin þá ekki hvað síst í huga, að samfélagið á Íslandi er svo lítið að ákvæði um vitnavernd lögreglumanna munu hvort sem er varla ná tilgangi sínum og þýðing slíkra ákvæða er af þeim sökum afar lítil í reynd, ef mið er tekið af hagsmunum lögreglumanna sjálfra.

3. gr.

Ákvæði a-liðar felur það í sér að opnað er fyrir það í lögum með almennum hætti, að rannsóknari geti tekið yfirheyrslur af sakborningum og vitnum upp á hljóðband eða myndband eða mynddisk samkvæmt nánari reglum sem dómsmálaráðherra setur. Laganefnd LMFÍ fagnar því að unnt verði almennt séð að taka yfirheyrslur upp með þeim hætti sem lýst er í greininni og telur slíkt til mikilla bóta fyrir rannsókn og meðferð opin-

berra mála, ekki aðeins út frá hagsmunum ákærvaldsins heldur ekki síður út frá hagsmunum sakbornings. Hefur það sýnt sig erlendis að upptökur af yfirheyrslum á rannsóknarstigi máls hafa oft á tíðum reynst þýðingarmikil gögn síðar meir, til að mynda í tilvikum þar sem leiddar hafa verið líkur að því að sakborningur hafi játað á sig brot sem hann hefur ekki framið.

Laganefnd LMFÍ telur rétt að reglur laga um meðferð opinberra mála um upptöku yfirheyrslna verði hafðar itarlegri en hér er lagt til, frekar en að fela ráðherra að setja frekari reglur í reglugerð. Telur laganefndin það almennt séð betri lagasetningarhætti. Má í þessu sambandi nefna ákvæði um framkvæmd upptöku, framlagningu og geymslu hljóðbanda, myndbanda og mynddiska, aðgang verjanda, sakbornings og réttargæslumanns brotþola að slíkum gögnum og eftir atvikum annarra mögulega eyðingu upptöku o.s.frv.

Ákvæði b-liðar tengist efni 2. gr. frumvarpsins og vísast til athugasemda laganefndarinnar um þá grein.

4. gr.

Greinin tengist 1. gr. frumvarpsins og vísast til athugasemda laganefndarinnar um þá grein.

5. gr.

Laganefnd LMFÍ gerir ekki athugasemd við þessa grein frumvarpsins, enda er með henni verið að breyta gildandi lögum til samræmis við fordæmi Hæstaréttar Íslands, sem sum hver eru nefnd í athugasemdum með frumvarpinu.

6. gr.

Með greininni er lagt til að handhafi ákærvalds geti í undantekningartilvikum tekið ákvörðun um símhlerun og skyldar aðgerðir, en bera skal hann ákvörðunina eins fljótt og auðið er undir úrskurð dómara og ekki síðar en innan sólahrings frá því að ákvörðunin var tekin. Komist dómari að þeirri niðurstöðu að ekki hafi átt að hefja aðgerð ber honum að tilkynna dómsmálaráðherra um það.

Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er varin af 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, og 1. mgr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Samkvæmt 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar er lagt bann við tilteknum skerðingum á friðhelgi einkalífs, nema að gengnum dómsúrskurði eða samkvæmt sérstakri lagaheimild, þar með talið rannsókn á símtölum og öðrum fjarskiptum. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins má, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Heimildir laga um meðferð opinberra mála til símhlerunar og skyldra aðgerða fela í sér takmörkun á þeim grundvallarrétti manns sem að framan var nefndur, þ.e. rétti hans til friðhelgis einkalífs. Jafnframt verður að hafa í huga, að sá sem símhlerun beinist að telst saklaus uns sekt hans er sönnuð, sbr. 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, og 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Af þeim sökum ber að beita þessum heimildum með mikilli varfærni.

Til að tryggja það að heimildir til símhlerana og skyldra aðgerða séu ekki ofnotaðar er sú krafa gerð í 1. mgr. 87. gr. laganna, sbr. 25. gr. laga nr. 36/1999, að til slíkra aðgerða þurfi dómsúrskurð, nema því aðeins að samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda

síma eða fjarskiptatækis liggi fyrir. Það er mat laganefndar LMFÍ að til þess að víkja frá þeim skilyrðum, þá þurfi til að koma brýn efnisleg rök og jafnframt verði að vera víst að ekki megi ná sama árangri með öðrum og vægari úrræðum.

Í athugasemdum með þessari grein frumvarpsins eru þau rök færð fyrir þeirri breytingu sem lögð er til, annars vegar að reynsla undanfarinna ára og ný tækni í fjarskiptum með sínum án beintenginga hafi leitt til fleiri símhlustana en áður og hins vegar þá hafi tíð skipti á sínum og númerum hjá þeim sem sæta hlustun orðið til þess að réttarspjöll hafi orðið.

Laganefnd LMFÍ getur ekki séð að reynsla undanfarinna ára og ný tækni í fjarskiptum réttlæti þá breytingu, sem hér er lögð til, enda er ekki rökstutt frekar í athugasemdunum, hvers vegna ekki megi biða dómsúrskurðar í þessum tilvikum. Fjölgun símhlerana getur heldur ekki réttlætt símhlerun án dómsúrskurðar að mati nefndarinnar. Eftir því sem best er vitað er með tiltölulega skömmum fyrirvara hægt að fá dómsúrskurð fyrir símhlerun eða skyldri aðgerð, ef efnisleg skilyrði eru á annað borð fyrir hendi. Laganefnd LMFÍ fær því ekki séð að brýn þörf sé til þess að víkja frá þeirri grundvallarreglu, sem að framan var lýst, eins og lagt er til með þessu ákvæði frumvarpsins. Laganefndin telur sömu-leiðis mjög varhugavert að fela ákærvaldinu mat á því, hvort bið eftir dómsúrskurði geti valdið sakarspjöllum eða ekki hverju sinni.

Laganefnd LMFÍ telur jafnframt að bregðast megi við þeim vandkvæðum, sem hlotist hafa af tíðum skiptum á sínum og símanúmerum hjá þeim sem sæta hlustun, með öðrum og vægari hætti heldur en lagt er til í frumvarpinu, svo sem með því að binda hlustunarheimild samkvæmt dómsúrskurði við persónuauðkenni þeirra, sem hlustun beinist að, þ.e. eigenda og/eða eiginlegra notenda síma eða annarra fjarskiptatækja, auk tiltekins númers eða númera. Með þeim hætti er áfram tryggt að dómari taki afstöðu til þess hverju sinni og þá fyrirfram, hvort ástæða sé til þess að skerða friðhelgi einkalífs tiltekins einstaklings, með því að fallast á kröfu um símhlerun eða skylda aðgerð, sbr. áður nefndar lagareglur. Með því er jafnframt gætt meðalhófs.

Með vísan til framanritaðs getur laganefnd LMFÍ ekki mælt með samþykkt þessarar greinar.

Virðingarfyllt,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður.