

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008
(málsmeðferð hjá Endurupptökudómi).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur, Þorvald Heiðar Þorsteinsson og Hákon Þorsteinsson frá dómsmálaráðuneytinu, Sindra M. Stephensen, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík og Víði Smára Petersen, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Jón Gunnar Ásbjörnsson frá laganefnd Lögmannafélags Íslands, Gest Jónsson og Ragnar Halldór Hall lögmenn, Sigríði J. Friðjónsdóttur ríkissaksóknara, Kristínu Haraldsdóttur frá dómstólasýslunni og Arnald Hjartarson frá Dómarafélagi Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir frá Dómarafélagi Íslands, dómstólasýslunni, Lögmannafélagi Íslands, ríkissaksóknara, Ragnari Halldóri Hall og Gesti Jónssyni lögmönnum og Svavari Kjarrval Lútherssyni sem og álit frá Sindra M. Stephensen og Víði Smára Petersen. Þá bárust nefndinni upplýsingar frá dómsmálaráðuneytinu.

Meginefni frumvarpsins er að kveða á um með óyggjandi hætti að Endurupptökudómi sé heimilt að vísa máli sem dæmt hefur verið í Hæstarétti fyrir tilkomu Landsréttar til nýrrar meðferðar og dómsuppsögu í Landsrétti en Endurupptökudómur hefur það hlutverk skv. 1. mgr. 54. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, að skera úr um hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem dæmd hafa verið í héraði, Landsrétti eða Hæstarétti.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nauðsyn lagabreytinga.

Nefndin hefur fjallað um nauðsyn þess að bregðast við þeirri niðurstöðu Endurupptökudóms að dómurinn hafi ekki heimild til að vísa málum sem dæmd hafa verið í Hæstarétti fyrir 1. janúar 2018 til endurtekinnar málsmeðferðar í Landsrétti þrátt fyrir að Hæstiréttur telji þá heimild vera fyrir hendi. Fram hefur komið við umfjöllun nefndarinnar að ekki verði hjá því komist að gera breytingar á lögum um meðferð sakamála þannig að skýrt verði kveðið á um þá heimild Endurupptökudóms.

Í 1. mgr. 232. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, kemur fram að Endurupptökudómur getur leyft samkvæmt beiðni að mál sem dæmt hefur verið í Landsrétti eða Hæstarétti verði tekið þar til meðferðar og dómsuppsögu að nýju ef fullnægt er þeim skilyrðum sem greinir í 228. gr. Þó getur dómurinn ákveðið að sömu skilyrðum uppfylltum að máli sem dæmt hefur verið í Hæstarétti verði vísað til meðferðar og dómsuppsögu að nýju í Landsrétti. Síðari málsliður 1. mgr. kom inn í sakamálalög með lögum nr. 47/2020 en með þeim lögum var Endurupptökudómur stofnaður í stað endurupptökunefndar. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 47/2020 kemur m.a. fram að með gildistöku laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála, nr. 49/2016, sem fólu í sér reglur um millidómstig, varð sú breyting á lögum um meðferð sakamála að Hæstiréttur hefur ekki lengur heimild til að taka skýrslu af ákærða eða vitnum í sakamálum. Fram kemur að

þótt gert sé ráð fyrir að meginreglan verði áfram sú skv. 1. mgr. 232. gr. laganna að sakamál, sem dæmt hefur verið í Hæstarétti, verði tekið þar til meðferðar og dómsuppsögu að nýju, sé fallist á beiðni um endurupptöku, er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við málsgreinina þar sem Endurupptökudómi verði veitt heimild til að ákveða að málið verði tekið til meðferðar og dómsálagningar á ný í Landsrétti í stað þess að vísa því til Hæstaréttar. Þetta ætti einkum við þegar ljóst væri, t.d. vegna þess að fram hefðu komið ný sönnunargögn, sbr. a-lið 1. mgr. 228. gr. laganna, að efna þyrfti til munnlegrar sönnunarfærslu fyrir dómi svo að unnt yrði að fella dóm á málið að nýju, en með þessu móti yrði það tekið fyrir af áfrýjunardómstól sem hefði það umfram Hæstarétt að geta tekið sjálfur skýrslur af ákærða og vitnum og þar með leyst úr málinu á nýjan leik á grundvelli milliliðalausrar sönnunarfærslu. Dómur Landsréttar yrði þó ekki endanlegur því að skjóta mætti honum til Hæstaréttar að fengnu áfrýjunarleyfi. Auk þess er sjálfgefið að um meðferð mála, sem dæmd hafa verið fyrir réttinum og tekin verða þar upp að nýju, skuli fara eftir XXXIII. kafla laganna.

Af úrskurði Endurupptökudóms í máli nr. 15/2022 frá 31. október 2022 má ráða að dómstóllinn telur sér ekki heimilt að vísa enduruppteknu máli, sem dæmt hefur verið í Hæstarétti, til meðferðar og dómsuppsögu í Landsrétti, nema umrætt mál hafi áður fengið meðferð í Landsrétti. Byggist sú afstaða á túlkun á orðunum „að nýju“ í 1. mgr. 232. gr. sakamálalaga. Er sá úrskurður í ósamræmi við dóm Hæstaréttar í máli nr. 7/2022 frá 5. sama mánaðar þar sem Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að við þær aðstæður þegar brotið hefði verið gegn reglunni um milliliðalaus sönnunarfærslu bæri Endurupptökudómi að vísa málinu til endurtekinnar meðferðar og dómsuppsögu í Landsrétti samkvæmt heimild í 2. másl. 1. mgr. 232. gr. sakamálalaga þrátt fyrir að það mál sem um ræðir hafi verið dæmt fyrir stofnun Landsréttar.

Ljóst er að Endurupptökudómur telur sér heimilt á grundvelli 1. mgr. 232. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, að vísa máli sem dæmt hefur verið í Hæstarétti eftir 1. janúar 2018 til meðferðar og dómsuppsögu hjá Landsrétti. Enda hafa öll sakamál sem áfrýjað hefur verið frá héraðsdómi komið til meðferðar Landréttar eftir það tímamark og væri þeim málum því vísað „að nýju“ til Landsréttar teldi Endurupptökudómur mál uppfylla skilyrði til endurupptöku og t.d. ef munnleg sönnunarfærsla þyrfti að fara fram. Nefndin telur jafnframt ljóst, og tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í frumvarpinu, að nauðsynlegt sé að löggjafinn bregðist við með skýrum hætti til að eyða réttaróvissu hvað varðar mál sem dæmd voru fyrir stofnun Landsréttar.

Aukin réttarvernd og afturvirkni.

Nefndin fjallaði sérstaklega um hvort frumvarpið geti verið íþyngjandi fyrir endurupptökubeiðendur eða falið í sér afturvirka réttindaskerðingu. Eins og fram hefur komið af hálfu dómsmálaráðuneytisins er markmið frumvarpsins að stuðla að auknu réttaröryggi og leiðir frumvarpið til þess að unnt verður að bæta úr ágöllum á meðferð máls fyrir dómi þar sem brotið var gegn milliliðalausri sönnunarfærslu. Endurtekin málsmeðferð eftir réttum reglum leiðir jafnframt til efnislegrar endurskoðunar þeirra héraðsdóma sem það tekur til, um sýknu eða sakfellingu, á áfrýjunarstigi. Það er afstaða ráðuneytisins sem nefndin tekur undir að ekki verður séð að heimild til að bæta úr ágalla á málsmeðferð með þessum hætti geti falið í sér íþyngjandi eða afturvirka beitingu laga. Verður í því tilliti að hafa hugfast að ástæða þess að fallist er á endurupptöku sakamáls, þar sem brotið hefur verið gegn fyrrgreindri meginreglu um milliliðalaus sönnunarfærslu, er sú að ákærðu fóru á mis við það að geta fært sönnur á ætlað sakleysi sitt milliliðalaust fyrir dómurum Hæstaréttar. Því er nauðsynlegt að í lögum sé fyrir hendi heimild sem tryggir að unnt sé að bæta úr þeim ágalla við nýja málsmeðferð

allra mála sem ekki hafa nú þegar verið endurupptekin með úrskurðum Endurupptökudóms, svo sem frumvarpinu er ætlað að gera. Með heimild til að vísa málum til meðferðar og dómsuppsögu í Landsrétti, sem tekur til allra mála sem óafgreidd eru af Endurupptökudómi, eiga ákærðu möguleika á þeirri réttlátu málsmeðferð sem þeir hafa farið á mis við og er því um ívilnandi en ekki íþyngjandi breytingu að ræða fyrir þá. Verði frumvarpið að lögum mun þannig verða hægt að bæta úr ágöllum er varða milliliðalaus sönunarfærslu fyrir áfrýjunardómstól, Landsrétti, sem heimild hefur til að taka skýrslu af ákærða og vitnum. Nefndin telur rétt að árétta að heimilt verður að sækja um leyfi til að áfrýja slíkum dómi Landsréttar til Hæstaréttar eftir almennum reglum.

Nefndin tekur undir að frumvarpið felur í sér mun betra samræmi við ákvæði 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu heldur en sú staða sem nú er uppi og er til þess fallin að bæta úr ágöllum á málsmeðferð sem bent hefur verið á af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu í tilteknum málum. Ísland er bundið af mannréttinasáttmála Evrópu og telur nefndin einsýnt að löggjafanum ber að bregðast við með lagasetningu ef áhöld eru uppi um hvort réttindi sáttmálans séu nægilega tryggð eins og rakið er að framan. Nefndin beinir því þó jafnframt til dómsmálaráðherra að það verði tekið til ítarlegrar skoðunar hvort þörf sé á frekari lagabreytingum sem kynnu að styrkja framfylgd meginreglna sakamálaréttarfars, þar á meðal um milliliðalaus sönunarfærslu og sannleiksregluna, sem njóta verndar stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu, með vísan til umfjöllunar í álitum sem barst að beiðni nefndarinnar frá Sindra M. Stephensen, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík, og Víði Smára Petersen, dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Breytingartillaga.

Gildissvið.

Þau sjónarmið hafa komið fram fyrir nefndinni, m.a. af hálfu laganefndar Lögmannafélags Íslands, að lagaskil í frumvarpinu séu óljós. Óljóst sé hvort þau mál sem þegar hafa óskast endurupptekin og eru til meðferðar hjá Endurupptökudómi þegar ákvæðið tekur gildi falli undir 1. gr. frumvarpsins.

Af hálfu dómstólasýslunnar hefur komið fram að hún líti svo á að frumvarpið nái til allra mála sem ekki hafa nú þegar verið endurupptekin með úrskurðum Endurupptökudóms, þ.m.t. þeirra mála sem nú eru til meðferðar hjá Endurupptökudómi. Sú túlkun sé í samræmi við tilefni og markmið frumvarpsins. Dómstólasýslan telur engu að síður rétt að eyða þeim vafa sem kann að vera um þá túlkun með því að bæta við lagaskilagrein frumvarpsins ákvæði um að lagabreytingarákvæðið taki til mála sem ekki hafa verið dæmd af Endurupptökudómi, þ.m.t. mála sem eru þar til meðferðar.

Með vísan til þessa, auk framangreindrar umfjöllunar nefndarinnar um aukna réttarvernd og afturvirkni, telur nefndin rétt að taka af öll tvímæli og leggur því til að við ákvæði 1. gr. frumvarpsins bætist nýr málslíður þess efnis að ákvæðið taki til mála sem Endurupptökudómur hefur ekki úrskurðað um, þ.m.t. mála sem eru þar til meðferðar. Utan gildissviðs 1. gr. frumvarpsins falla því þau mál sem Endurupptökudómur hefur þegar skorið úr um.

Með vísan til framangreinds leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 1. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvæði þetta tekur til mála sem Endurupptökudómur hefur ekki úrskurðað um, þ.m.t. mála sem eru þar til meðferðar.

Bergþór Ólason og Sigurjón Þórðarson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álitinu.

Alþingi, 23. mars 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form., frsm.

Arndís Anna Kristínardóttir
Gunnarsdóttir.

Birgir Þórarinsson.

Helga Vala Helgadóttir.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Lilja Rannveig
Sigurgeirsdóttir.