

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 16. febrúar 2015

Tilv.: 201402-0034

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur sent ríkissaksóknara til umsagnar frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála ofl.), 430. mál.

Ríkissaksóknari átti sæti í vinnuhópi innanríkisráðuneytisins um framtíðarskipan ákærvalds sem vann það minnisblað til þáverandi dómsmálaráðherra sem er grundvöllur frumvarpsins. Í vinnuhópnum var einhugur um þessa skipan ákærvalds og rannsókna efnahagsbrota og telur ríkissaksóknari þetta fyrirkomulag til þess fallið að efla ákærvaldið og bæta réttaröryggi borgaranna, að því gefnu að nægilegt fjármagn fylgi breytingunum. Ekki verður t.d. séð hvernig unnt er að efla starfsemi ríkissaksóknara, eins og lagt er upp með í frumvarpinu, ef fjórðungur fjárframlaga embættisins á að færast til hins nýja embættis héraðssaksóknara. Verkefnaflokkum mun vissulega fækka við embætti ríkissaksóknara með þessari breytingu en á móti kemur að ríkissaksóknari hefur um langa hríð ekki verið í stakk búin að sinna sem skyldi mörgum stórum og brýnum verkefnum sökum mannfæðar/fjárskorts. Nægir hér að nefna eftirlit með rannsóknum og meðferð ákærvalds hjá lögreglustjórum og sérstökum saksóknara, eftirlit með hlustunum og sérstökum rannsóknaraðferðum lögreglustjóra og sérstaks saksóknara, vinnslu tölfraeðiupplýsinga ákærvaldsins, menntun og þjálfun ákærenda og alþjóðleg samskipti.

Þá er til þess að líta að til verður í raun nýr málaflokkur hjá ríkissaksóknara við fyrirhugaða breytingu, sem eru kærsmål vegna ákvarðana héraðssaksóknara um að fella mál niður að rannsókn lokinni í þeim brotaflokkum sem nú heyra undir ákærvald ríkissaksóknara. Eitt meginmarkmiðið með stofnun embættis héraðssaksóknara var að opna fyrir kæruleið í þeim brotaflokkum, en í dag er ekki unnt að fá endurskoðaða ákvörðun um niðurfellingu þessara mála. Með hinu nýja skipulagi getur t.a.m. brotaþoli í kynferðisbrotamáli kært þá ákvörðun héraðssaksóknara að fella mál niður. Eðli málsins samkvæmt má ætla að brotaþolar muni nýta þennan rétt sinn í ríkum mæli.

Einnig má ætla að réttarbeiðnum muni fjölga talsvert þegar evrópska handtökuskipunin hefur tekið gildi hér á landi, en ríkissaksóknari hefur meðferð allra réttarbeiðna frá erlendum yfirvöldum á sinni könnu.

Ekki er úr vegi að nefna það hér að skv. þeim tillögum um millidómstig sem ríkissaksóknara hafa verið kynntar er gert ráð fyrir að saksóknarar við embættið flytji

öll mál fyrir millidómstiginu, sem mun útheimta mun meiri vinnu en flutningur mála fyrir Hæstarétti, þar sem sönnunarfærslan verður endurtekin fyrir millidómstiginu.

Við embætti héraðssaksóknara verða að meginstefnu til tvö aðskilin svið. Annað sviðið, hér nefnt svið A, fer með rannsókn og saksókn alvarlegra fjármunabrota/efnahagsbrota og verkefni vegna endurheimtu ólögmæts ávinnings og peningabættis, auk rannsókna á kærnum á hendur lögreglu og brotum gegn valdstjórninni. Hitt sviðið, hér nefnt svið B, verður hreint ákærusvið og mun hafa með höndum ákærumeðferð vegna alvarlegra hegningarlaga brota, s.s. kynferðisbrota, stórfelldra fíkniefnabrota, stórfelldra líkamsmeiðinga og manndrápa, sem nú eru til meðferðar við embætti ríkissaksóknara. Einnig mun svið B fá til ákærumeðferðar, að aflokinni rannsókn á sviði A, brot gegn valdstjórninni og þau mál sem varða brot lögreglumanna í starfi. Ég tel rétt að héraðssaksóknari og varahéraðssaksóknari verði í faglegu forsvari fyrir sitt hvoru sviðinu. Ekki skiptir máli að mínu mati hvort sviðið fellur undir héraðssaksóknara eða varahéraðssaksóknara, en mjög mikilvægt er að í þessi tvö embætti verði skipaðir ákærendur sem hafa reynslu af þessum tveimur málsviðum.

Ríkissaksóknari telur að ákærendur eigi almennt ekki að fara með lögregluvald. Í þessu efni er einkum litið til þess mikilvæga hlutverks ákæranda að fara yfir lögmæti lögreglurannsókna og lögregluaðgerða og fylgjast með því hvernig lögregla virðir mannréttindareglur, sbr. t.a.m. tilmæli/ábendingar Evrópuráðsins REC (2000)19 til aðildarríkjanna um hlutverk ákæruvaldsins í réttarvörslukerfinu. Þrátt fyrir að lögreglan sé hluti af ákæruvaldinu hér á landi, líkt og í Noregi og Danmörku, er afar brýnt að sporna við samruna lögreglu og ákæruvalds eftir því sem unnt er til að auka trúverðugleika bæði lögreglu og ákæruvalds. Rétt er að hafa í huga að áþekka skipan er ekki að finna í öðrum löndum Evrópu. Augljóslega þurfa lögreglustjórar, sem jafnframt eru ákærendur, og héraðssaksóknari að fara með lögregluvald vegna stjórnunarstöðu sinnar gagnvart lögreglumönnum. Ekki er hins vegar nauðsynlegt, né æskilegt, að ákærendur/löglærðir starfsmenn héraðssaksóknara og lögreglustjóra hafi lögregluvald og taki t.d. þátt í lögregluaðgerðum eins og húslleit eða handtöku. Hins vegar er rétt að gera ráð fyrir að þær aðstæður geti komið upp að staðgenglar lögreglustjóra (ákærendur/löglærðir starfsmenn) þurfi að hafa lögregluvald.

Með hliðsjón af framangreindu legg ég því til eftirfarandi breytingu á ákvæði 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins.

„Ríkislögreglustjóri, aðstoðarríkislögreglustjóri, héraðssaksóknari, varahéraðs saksóknari, lögreglustjórar, aðstoðarlögreglustjórar á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum, staðgenglar lögreglustjóra þegar þeir sinna því hlutverki, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins og lögreglumenn fara með lögregluvald.“

Þá legg ég áherslu á að sú skipan mála að embætti héraðssaksóknara rannsaki kærur á hendur lögreglu, sbr. 28. gr. frumvarpsins, verði tímabundin enda tel ég heppilegra að sjálfstæð eining, utan við og án tengsla við lögregluna, sjái um meðferð þeirra mála til að auka tiltrú borgaranna á að kærur þeirra og kvartanir vegna aðgerða og aðferða

lögreglu fái hlutlausa og réttláta málsmeðferð. Í þessu sambandi bendi ég á bréf mitt til innanríkisráðherra dags. 6. júní 2014 sem fylgir umsögninni. Nú er að störfum nefnd á vegum innanríkisráðherra sem gera á tillögur um skipan þessara mála.

Ég tel rétt að orða 2. mgr. 2. gr. svona:

„Héraðssaksóknari höfðar enn fremur sakamál vegna **annarra** brota sem hann rannsakar samkvæmt lögreglulögum.“

Ritvilla er í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins þar sem ákvæði **210. gr. a., en ekki 110. gr. a.**, fjallar um framleiðslu, dreifingu og vörslur á barnaniðsefni. Þar að auki er eftirfarandi framsetning í athugasemdum við 2. gr. villandi:

„Þó er lögreglustjórum falið að höfða sakamál vegna nokkurra brota til viðbótar þeim heimildum, svo sem brota gegn 148. gr. ef brot tengist broti þar sem lögreglustjóri höfðar mál, þ.e. brota gegn 206. gr. (vændiskaup o.fl.), 110. gr. a (birting, framleiðsla, sala og dreifing á klámefni), 219. gr. (líkamsmeiðing af gáleysi) og öllum brotum í XXV. kafla (ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs) almennra hegningarlaga.“ Skammstöfuninni þ.e. er ofaukið.



Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari



Nefndasvið Alþingis (nefnasvid@althingi.is)

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 6. júní 2014

Ríkissaksóknari telur mjög brýnt að taka til skoðunar hvernig komið verði á virku eftirliti með störfum lögreglu og fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgararnir telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum. Ekki er kveðið sérstaklega á um þetta í lögum nema í þeim tilvikum þegar starfsmenn lögreglu eru kærðir/grunaðir um refsivert brot við framkvæmd starfa sinna, sbr. 35. gr. lögreglulaga, en ákvæði hljóðar svo í dag:

1. Kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans skal beina til ríkissaksóknara og fer hann með rannsókn málsins.
2. Við meðferð slíkra mála getur ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær.
3. Lögreglu ber að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er.

Ríkissaksóknari setur fram eftirfarandi tillögu að nýrri 35. gr. lögreglulaga:

1. Kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans skal beina til kærunefndar um aðgerðir og aðferðir lögreglu (kærunefndin) og fer kærunefndin með rannsókn slíks máls og sendir héraðsaksóknara rannsóknargögnin að lokinni rannsókn.
2. Kærunefndin rannsakar einnig að sjálfsdáðum þau tilvik þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu, eða á meðan viðkomandi var í umsjón lögreglu, óháð því hvort uppi er grunur um refsivert brot.
3. Kærunefndin fjallar einnig um kvartanir vegna starfsaðferða lögreglu og gerir lögreglustjóra og ríkissaksóknara grein fyrir niðurstöðu slíks máls.
4. Kærunefndina skipa þrír fulltrúar og þrír til vara og skulu þeir hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Einn aðalmaður, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, skal tilnefndur af ráðherra, annar af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Alþingi kýs þann þriðja. Varamenn eru tilnefndir af sömu aðilum.
5. Við meðferð mála sem varða ætlað refsivert brot getur kærunefndin beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Um rannsókn sakamála sem heyra undir kærunefndina fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Formaður kærunefndar ræður starfslið nefndarinnar, þar með talið lögreglumenn sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins og fara þeir með rannsóknir mála í umboði nefndarinnar.
6. Lögreglustjórum og öðrum stjórnvöldum er skylt að veita kærunefndinni aðstoð við rannsóknir mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er. Lögreglustjórum og öðrum stjórnvöldum er skylt að veita kærunefndinni allar þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar til að sinna framangreindum verkefnum.

7. Ákvörðun kæruneftndar um að hætta rannsókn máls samkvæmt 1. og 2. mgr. er kæránleg til héraðssaksóknara. Ákvörðun kæruneftndar um að hætta meðferð máls samkvæmt 3. mgr. er kæránleg til ráðherra.

Um ákvæði 35. gr. segir í frumvarpi því er varð að lögreglulögum nr. 90/1996, að „[mikilvægt sé] að gagnkvæmt traust og trúnaður ríki milli almennings og lögreglunnar í landinu þannig að borgararnir beri nauðsynlega virðingu fyrir lögreglunni og störfum hennar [...]“ (Alþt. 120. löggj.þ., þskj. 783.)

Ríkissaksóknari telur að gera þurfi betur til að ná þeim markmiðum sem þarna er lýst. Lögreglan hefur, ólíkt flestum öðrum starfsstéttum, heimild til valdbeitingar gagnvart borgurunum. Afar mikilvægt er að kærur sem berast vegna þess að kærandinn telur að lögreglan hafi misbeitt valdbeitingarheimildum eða brotið með öðrum hætti gegn sér, fái réttláta og hlutlæga meðferð, líkt og raunin er í dag. En málsmeðferðin verður einnig að líta út fyrir að vera réttlát og hlutlæg gagnvart þeim sem telur að réttur hafi verið á sér brotinn. Ber hér að hafa í huga þá meginreglu réttarríkisins sem breski dómariinn Gordon Hewart orðaði svo vel: "**Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.**"

Líkt og greinir í 3. mgr. núgildandi 35. gr. lögreglulaga ber lögreglu að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er. Til skamms tíma naut ríkissaksóknari aðstoðar starfsmanna Lögregluskóla ríkisins við rannsókn málanna en yfirmenn skólans buðu fram aðstoð sína að fyrra bragði. Sökum mannekle var skólanum ekki unnt að sinna þessu áfram. Við rannsókn ríkissaksóknara er í dag einkum leitað eftir rannsóknaraðstoð við embætti sérstaks saksóknara og eru það lögreglumenn við það embætti sem rannsaka málin undir stjórn saksóknara við embætti ríkissaksóknara. Hafa starfsmenn þessara tveggja stofnana unnið afar vel og faglega að þeim kærumálum sem ríkissaksóknari hefur falið þeim að vinna að.

En til að auka tiltrú borgaranna á að kærur þeirra og kvartanir vegna aðgerða og aðferða lögreglu fái hlutlausa og réttláta málsmeðferð telur ríkissaksóknari heppilegra að sjálfstæð eining, utan við og án tengsla við lögregluna, sjái um meðferð þeirra mála. Í þessu sambandi er á það bent að náið samstarf er með lögreglu og ríkissaksóknara í sakamálum sem lögregla rannsakar og ríkissaksóknari hefur ákærvald í og eru lögreglumenn oftast en ekki vitni ákærvaldsins í alvarlegum sakamálum. Ekki verður heldur fram hjá því lítið að ríkissaksóknari fer með ákærvald í málum sem varða brot gegn valdstjórninni, skv. 1. mgr. 106. gr. almennra hegningarlaga, og er þar einkum um að ræða brot gegn lögreglumönnum. Sú staða kemur oft upp að til verða sakamál á báða bóga vegna afskipta lögreglu af borgurunum þar sem t.d. átök á milli lögreglu og borgara leiða til meiðsla hjá báðum aðilum.

Nýlegt atvik sem átti sér stað í Hraunbæ í Reykjavík, þar sem lögregla banaði manni með skotvopni, er dæmi um tilvik sem fjallað er um í 2. mgr. tillögunnar. Greinargerð

rikissaksóknara um það mál fylgir bréfi þessu. Einnig má hér nefna tilvik þegar handteknir menn hafa látist í fangaklefa, en þau mál hafa verið til rannsóknar hjá rikissaksóknara án þess að uppi sé í raun grunur um refsiverð brot lögreglu. Hins vegar er nauðsynlegt að fara mjög nákvæmlega yfir allar aðgerðir lögreglu með gagnrýnum hætti í þeim tilvikum þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða lögreglu, eða á meðan viðkomandi var í vörslu lögreglu, þrátt fyrir að ekki sé uppi grunur um refsiverða háttsemi af hálfu lögreglumanna.

Ekki er síður mikilvægt að fjallað sé með vönduðum hætti, hjá óháðum eftirlitsaðila, um þær kvartanir sem borgarnir hafa uppi vegna starfsaðferða lögreglu. Ekki er fjallað sérstaklega um það í lögum hvernig bregðast eigi við kvörtunum þessum. Ríkissaksóknari hefur hvorki upplýsingar um verklag hjá lögreglu vegna kvartana né fjölda tilvika, enda ekki á hans sviði að hafa umsjón eða yfirsýn yfir þau mál.

Ef sú breyting á ákvæði 35. gr. lögreglulaga sem hér er sett fram tæki gildi yrði ákærvald vegna ætlaðra refsiverðra brota lögreglumanna við framkvæmd lögreglustarfa eftir sem áður á hendi rikissaksóknara, en ávallt er um að ræða brot í opinberu starfi, sbr. XIV. kafli almennra hegningarlaga, og eftir atvikum önnur hegningarlaga- og sérrefsilagabrot. Þau mál sem kærnefndin myndi rannsaka sem sakamál kæmu því til ákærumeðferðar við embætti rikissaksóknara, auk þess sem ákvarðanir nefndarinnar um að hætta rannsókn yrðu kæránleg til rikissaksóknara.

Ríkissaksóknari er reiðubúinn til að koma að vinnu við frekari útfærslu þessa ákvæðis og lagabreytingar sem það hefur í för með sér. Ekki er úr vegi að vekja athygli á meðferð ofangreindra mála í Danmörku, en rikissaksóknari hefur að nokkru haft í huga hvernig að málum er staðið þar í landi við ritun framangreinds. Er hér slóð á netsíðu þeirrar stofnunar sem fer með mál sem varða kærur og kvartanir á hendur lögreglu: <http://politiklagemyndigheden.dk/>. Einnig er vakin athygli á því, að þann 30. desember 2013 sendi umboðsmaður Alþingis, innanríkisráðherra, sem ædsta yfirmanni lögreglu í landinu, bréf þar sem ábendingum er lúta að eftirliti með störfum lögreglu er komið á framfæri. Í bréfi umboðsmanns er m.a. vikið að því að hann hafi í þessu sambandi horft til þeirrar þróunar sem hann hafi orðið var við í nágrannalöndum okkar undanfarin ár hvað varðar eftirlit með störfum lögreglu, og þeirrar sérstöku áherslu sem stofnanir Evrópuráðsins hafa lagt á að staða borgaranna verði treyst í þessum málum. Umboðsmaður hefur óskað þess að innanríkisráðuneytið upplýsi hann fyrir 1. mars nk. hvort ábending hans hefur orðið tilefni til einhverra viðbragða af hálfu ráðuneytisins. Ríkissaksóknari vill, með framangreindri tillögu að breytingu á 35. gr. lögreglulaga, skapa frekari umræðugrundvöll fyrir þetta mikilvæga málefni.

Sigríður J. Friðjónsdóttir
rikissaksóknari

Innanríkisráðherra