

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, með síðari breytingum.

Flm.: Lúðvík Bergvinsson, Guðmundur Árni Stefánsson,
Jóhanna Sigurðardóttir, Össur Skarphéðinsson,
Bryndís Hlökkversdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir.

1. gr.

Á eftir 6. mgr. 27. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ríkissaksóknari skal árlega gera skýrslu um starfsemi ákærvaldsins og þau mál sem ákærvaldinu bárust á liðnu ári. Í skýrslunni skulu meint afbrot flokkuð eftir tegundum brota og greint frá því hvaða meðferð einstök mál hafa fengið. Í þeim tilvikum þar sem mál hefur verið fellt niður eða fallið hefur verið frá saksókn, sbr. 112. og 113. gr., skulu málsatvik reifuð og sjónarmið og röksemdir ákærvaldsins fyrir afgreiðslu málsins tiltekin. Í skýrslunni skal með sama hætti gera grein fyrir þeim tilvikum þar sem ákæru er frestað skilorðsbundið skv. 56. gr. almennra hegningarlaga. Þess skal vandlega gætt við gerð skýrslunnar að hún innihaldi ekki persónuupplýsingar. Skýrsla liðins árs skal gerð almenningi aðgengileg eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Ríkissaksóknara er heimilt að undanskilja einstök mál frá birtingu telji hann það nauðsynlegt vegna sérstakra hagsmuna aðila máls eða almannahagsmuna.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpinu er lagt til að ríkissaksóknara skuli árlega falið að birta skýrslu um þau mál sem ákærvaldið (ríkissaksóknari, lögreglustjórar) í landinu hefur haft til meðferðar á liðnu ári. Með skýrslugjöf sem þessari er yfirvöldum, almenningi og öðrum gert betur kleift en áður að fylgjast með framkvæmd þess mikla valds sem í ákærvaldinu felst. Þá má ætla að skýrsla sem þessi verði ágætt tæki fyrir stjórnvöld og aðra til að fylgjast með þróun afbrotamála í landinu. Það er að mati flutningsmanna mikilvægt, einkanlega réttaröryggisins vegna, að slíkar skýrslur séu gefnar út. Sérstaklega verður að telja þetta mikilvægt vegna þeirra mála þar sem fallið er frá saksókn.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í skýrslunni skuli gera grein fyrir þeim málum sem ákærvaldinu berast. Hér er átt við þau mál sem lögreglustjórum eða ríkissaksóknara berast frá þeim sem rannsaka mál (lögreglumönnum) eða öðrum til frekari meðferðar og ákvörðunartöku. Einungis er gert ráð fyrir að fjallað verði sérstaklega um þau tilvik þar sem mál hefur verið fellt niður eða fallið hefur verið frá saksókn, sbr. 112. og 113. gr. laganna, og eins ef ákæru hefur verið frestað tímabundið skv. 56. gr. almennra hegningarlaga. Í öðrum tilvikum, svo sem þegar ákært er í máli, máli er lokið með því að sakborningur gengst undir viðurlög, sbr. 115. gr., eða sakborningur sinnir sektarboði, sbr. 115. gr. a, gerir frumvarpið

råd fyrir að nægjanlegt sé að tilgreina hverrar tegundar brotið var og hvaða afgreiðslu það fékk. Að öðru leyti er það falið ríkissaksóknara að ákveða hvernig hann fjallar um slík mál.

Í íslenskum rétti er svokölluð *svigrúmsregla* (opportunitetsprincip) talin gilda sem felur í sér að ákærvaldinu er heimilt að fella niður saksókn fyrir afbrot innan ákveðinna takmarka, sbr. einkum 2. mgr. 113. gr. laganna. Af þessari reglu leiðir að ríkissaksóknari hefur allvíd-tæka heimild til mats og frjálstrar ákvörðunar um saksókn eða niðurfellingu máls, jafnvel þótt refsiskilyrði séu uppfyllt og sönnun um sekt liggja fyrir. Svigrúmsreglan sem hér hefur verið nefnd er andstæða svonefndrar *skyldusaksóknarreglu* (legalitetsprincip). Samkvæmt skyldusaksóknarreglunni er skylt að ákæra þegar nægjanleg sönnunargögn eru fyrir hendi. Skyldusaksóknarreglan er til dæmis lögð til grundvallar í Svíþjóð og Finnlandi.

Skyldusaksóknarreglan hefur þann ókost að hún er ósveigjanleg þannig að ekki er hægt að taka tillit til sérstakra aðstæðna sem uppi kunna að vera í máli auk þess sem hún gerir dómskerfið þyngra í vöfum vegna aukins málafjölda. Kostur reglunnar er hins vegar sá að hún er einföld og skýr og takmarkar hættu á misbeitingu valds.

Svigrúmsreglan sem gildir hér á landi bætir upp galla skyldusaksóknarreglunnar. Gallar hennar liggja hins vegar í því að svigrúm það sem ákæranda er veitt til frjálstrar ákvörðunar eykur hættu á að sambærileg mál séu ekki alltaf meðhöndluð á sambærilegan hátt og hættara við að í einhverjum tilvikum geti annarleg sjónarmið ráðið för. Með þessu er þó ekki verið að segja að misfarið hafi verið með þetta vald hér á landi, en hins vegar telja flutningsmenn að sú skýrslugjöf sem hér er lögð til sé til þess fallin að draga úr hættu á misbeitingu valds með þeim hætti sem hér hefur verið tæpt á.

Heimildir ríkissaksóknara til að falla frá saksókn er einkum að finna í 2. mgr. 113. gr. laganna. Samkvæmt greininni er þetta í fyrsta lagi heimilt ef brot er mjög smávægilegt. Í öðru lagi má falla frá saksókn ef sakborningur virðist vera ósakhæfur. Í þriðja lagi má falla frá saksókn ef brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulegum þjáningum og málsókn þykir ekki brýn af almennum refsivörsluástandum. Í fjórða lagi má falla frá saksókn ef maður er jafnframt ákærður fyrir önnur brot og ætla má að brotið muni ekki hafa áhrif á ákvörðun viðurlaga. Í fimmta lagi er heimilt að falla frá saksókn ef nauðung eða fjárkúgun hefur verið framin með hótun um kæru fyrir refsivert athæfi. Í sjötta lagi er síðan heimilt að falla frá saksókn ef sérstaklega stendur á og telja verður að almannahagsmunir krefjist ekki máls-höfðunar.

Í öllum þessum tilvikum er það að stórum hluta undir frjálssu mati ríkissaksóknara komið hvort þessar heimildir eru taldar eiga við. Til dæmis metur ríkissaksóknari hvenær brot telst smávægilegt og hvenær ekki, hvenær sökunautur virðist vera ósakhæfur o.s.frv. Dómsmálaráðherra hefur reyndar eftirlits- og endurskoðunarheimild skv. 26. gr. laganna, en henni hefur lítið verið beitt enda óheppilegt að ráðherra sé að grípa inn í störf ríkissaksóknara nema augljóslega sé misfarið með ákærvaldið.

Af framangreindum heimildarákvæðum má sjá að svigrúm ríkissaksóknara er mjög mikið og hættan á misbeitingu að sama skapi mikil. Sú skýrslugjöf sem hér er lögð til leiddi að mati flutningsmanna til samræmdari málsmeðferðar innan embættisins sjálfs og eins gæti hún orðið öðrum handhöfum ákærvaldsins til leiðbeiningar við meðferð valdsins.

Það er ljóst að hvert mál er einstakt og ekki verður unnt að fullyrða um lyktir eins máls með hliðsjón af öðru. Það horfir hins vegar til samræmingar á meðferð ákærvaldsins ef það liggur fyrir hvaða aðstæður, sjónarmið og rök hafa vægi við umrætt mat og í þeim tilgangi er frumvarp þetta meðal annars lagt fram.

Frumvarpsgreininin tekur jafnframt til þeirra atvika þegar ákæru er frestað skilorðsbundið skv. 56. gr. almennra hegningarlaga, enda er ákvörðun um slíka frestun einnig að miklu leyti byggð á mati ákæranda.

Í frumvarpsgreininni er tekið fram að þess skuli vandlega gætt að persónuupplýsingar komi ekki fram í skýrslum embættisins. Ef til vill hefði verið þarflaust að taka þetta fram enda leiðir þetta af öðrum reglum. Þetta er hins vegar haft með til að undirstrika mikilvægi þessa við gerð skýrslunnar. Það þarf því að gæta vandlega að persónuverndarsjónarmiðum áður en endanlega er gengið frá henni. Í því samhengi væri ekki óeðlilegt að sú stofnun (persónuvernd) sem fer með slík mál hverju sinni setti embættinu reglur um frágang skýrslunnar með þetta að leiðarljósi eða kæmi að frágangi hennar áður en hún er birt. Til að skerpa enn frekar á persónuverndinni er ríkissaksóknara heimilt að undanskilja mál telji hann það nauðsynlegt vegna sérstakra hagsmuna aðila máls. Ríkissaksóknara er þetta enn fremur heimilt þegar almannahagsmunir krefjast þess að hans mati. Gert er ráð fyrir að framangreind heimild ríkissaksóknara verði skýrð þröngt og henni einungis beitt í undantekningartilvikum.

Gert er ráð fyrir að skýrslan verði öllum aðgengileg. Það er nauðsynlegt eigi hún að þjóna hlutverki sínu annars vegar með því að veita ákærvaldinu eðlilegt aðhald í störfum sínum og hins vegar með því að vera vettvangur ríkissaksóknara til að tjá sig almennt um starfsemi ákærvaldsins og nýta skýrsluna til samræmingar á ákærvaldinu í landinu. Opinber birting skýrslunnar ætti einnig að styrkja trú almennings á löggæslu og ákærvaldið í landinu.