

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um aðför, nr. 90/1989 (sektarinnheimta o.fl.).

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Árnadóttur, Ásgerði Ragnarsdóttur og Stefán Eiríksson frá dómsmálaráðuneyti, Benedikt Bogason frá réttarfarsnefnd, Sigurð Tómas Magnússon frá dómstólaráði, Þóreyju Aðalsteinsdóttur frá Vinnumálastofnun, Jóhannes Rúnar Jóhannsson frá Lögmannafélagi Íslands, Ólaf Þ. Hauksson og Þorleif Pálsson frá Sýslumannafélagi Íslands og Ingimund Einarsson frá embætti lögreglustjórans í Reykjavík. Umsagnir bárust um málið frá Lögmönnum Borgartúni 18, Vinnumálastofnun, lögreglustjóranum í Reykjavík, dómstólaráði, Sýslumannafélagi Íslands, Lögmannafélagi Íslands, réttarfarsnefnd, Fangelsismálastofnun og refsiréttarnefnd. Auk þess bárust viðbótargögn frá dómsmálaráðuneytinu og Vinnumálastofnun.

Helstu breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu lúta að sektarinnheimtu og birtingu sektardóma annars vegar og heimild til útivistarfjárnáma hins vegar. Sektarinnheimta getur haft í för með sér mikla vinnu lögreglu við margs konar birtingar og frumvarpið er lagt fram m.a. í því skyni að leysa lögreglulið landsins undan hluta þeirra verkefna sem í henni felast, bæði með því að einfalda sektarinnheimtuna og fela öðrum aðilum tiltekna birtingar. Með hliðsjón af réttaröryggi er þó gert ráð fyrir að fyrirkomulaginu verði einungis breytt í einföldustu málum, vegna lágra sekta og þegar sektarþoli gengst skýlaust við broti sínu. Eðli málsins samkvæmt munu þær breytingar sem frumvarpið hefur í för með sér í þessum efnum einkum eiga við um umferðarlagabrot. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir því að heimilt verði að ljúka fjárnámi án árangurs á skrifstofu sýslumanns án nærveru gerðarþola að vissum skilyrðum uppfylltum. Þar með verður óþarft að lögregla handtaki menn og færi til sýslumanns í tengslum við árangurslaust fjárnám.

Nefndin ræddi ítarlega ákvæði frumvarpsins. Þau atriði sem hvað mesta umræðu fengu lúta að heimild lögreglu til að ákveða viðurlög við broti þegar maður er staðinn að broti sem hann gengst skýlaust við og sekt fer ekki fram úr ákveðinni fjárhæð að uppfylltum öðrum nánar tilgreindum skilyrðum, fullnægjandi birtingu dóma og því hvort árangurslaust fjárnám geti verið grundvöllur gjaldþrotaskipta.

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram að lögregla geti ákveðið viðurlög við broti sem maður er staðinn að og gengst skýlaust við, skilyrði séu til að ljúka máli samkvæmt ákvæði 115. gr. laga um meðferð opinberra mála og hæfileg viðurlög fari að mati lögreglu ekki fram úr 50.000 kr. Í þessu sambandi bendir nefndin á að hér er eingöngu um heimildarákvæði í hagræðingarskyni til handa lögreglu að ræða, en ekki skyldu til að ljúka málum með þessum hætti. Þau embætti sem kjósa að ljúka málum með þeim hætti sem hingað til hefur tíðkast geta eftir sem áður gert það. Með þessu fyrirkomulagi er hins vegar gert ráð fyrir aukinni hagræðingu og skilvirkni í vinnu lögreglumanna þar sem ekki þarf að senda sérstaklega sekt eða sektarboð til hins brotlega. Varðandi punktakerfi lögreglunnar í tengslum við umferðarlaga-

brot bendir nefndin á að lögreglumenn geta og munu líklega ávallt hringja inn á lögreglustöð til að fá uppgefna punktastöðu viðkomandi ökumanns og geta þar með svipt menn ökuréttindum á staðnum sé punktafjöldi þeirra kominn yfir tilskilið hámark. Til að hnykkja á því að hér er eingöngu um heimildarákvæði að ræða telur nefndin rétt að orðalagi 2. másl. 1. efnismgr. 3. gr. verði breytt á þann veg að í stað þess að notað verði orðalagið „Ákveður þá lögregla viðurlög“ komi „Getur þá lögregla ákveðið viðurlög“. Þá þykir rétt að breyta viðmiðunar- fjárhæð 3. gr. frumvarpsins úr 50.000 kr. í 60.000 kr. Þetta er einkum gert til samræmingar við frumvarp til laga um fullnustu refsinga sem nefndin hefur nýverið afgreitt, en í 1. mgr. 72. gr. þess frumvarps er lagt til að sett verði í lögín ákvæði um að 60.000 kr. verði lágmarksfjárhæð fésektar sem fullnusta megi með samfélagsþjónustu. Vararefsing verði því ekki fullnustuð með samfélagsþjónustu undir þessari fjárhæð. Fjárhæðin tekur jafnframt mið af 1. mgr. 83. gr. a almennra hegningarlaga um fyrningarfrest, en í ákvæðinu segir m.a. að fésekt undir 60.000 kr. sem ákveðin sé með dómi, úrskurði eða sátt fyrnist þegar liðin séu þrjú ár frá því að unnt var að hefja fullnustu sektarinnar.

Í 4. gr. frumvarpsins segir í 2. másl. efnismálsgreinar að sæki ákærði eða verjandi hans eða talsmaður samkvæmt umboði þing teljist dómur þá birtur fyrir ákærða. Nefndin telur að með þessari heimild gæti verið gengið töluvert nærri réttaröryggi sakborninga, en birting dóms hefur þær lögfylgjur að marka upphaf fjögurra vikna áfrýjunarfrests. Í dómum Hæstaréttar hefur áfrýjunarfrestur verið túlkaður mjög þröngt og því hæpið að nokkurt svigrúm gæfist til að taka tillit til þess ef illa gengi að ná til dómfellts manns. Með þeirri breytingu sem felst í ákvæði 4. gr. frumvarpsins yrði í raun lagt á lögmann að taka ákvörðun um áfrýjun dóms án samráðs við dómfellda náist ekki til hans. Nefndin telur óráðlegt að samsama lögmann skjólstaðingi sínum með þessum hætti og leggur því til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að ef dómur verður ekki birtur fyrir ákærða á dómþingi og honum gerð þar önnur viðurlög en sekt eða upptaka eigna sem svarar til hærri fjárhæðar en áfrýjunarfjárhæð í einkamálum ásamt greiðslu sakarkostnaðar skuli ákærandi láta birta dóm skv. 20. gr. laga um meðferð opinberra mála. Ella þurfi ekki að birta dóm þótt ekki sé sótt þing af hálfu ákærða við uppkvaðningu hans. Viðurlög sem felast í sektum og upptöku eigna sæta ekki áfrýjun til Hæstaréttar og með þessari breytingu er því komið í veg fyrir að lögmaður verði ábyrgur fyrir ákvörðun um áfrýjun dóms. Þá leggur nefndin til breytingu á 3. efnismgr. 1. gr. frumvarpsins sem leiðir af framangreindri breytingu.

Nefndin ræddi ítarlega II. kafla frumvarpsins sem fjallar um breytingu á lögum um aðför, nr. 90/1989. Við athugun málsins í nefndinni kom í ljós að mikið álag er á sýslumanns-embættum landsins vegna fjárnáma, en á árinu 2004 fóru fram 28.000 fjárnám á landinu öllu og þar af um 13.000 hjá embætti sýslumannsins í Reykjavík. Töluverðum hluta þessara fjárnáma lýkur sem árangurslausum, þ.e. ekki finnast eignir hjá gerðarþola til tryggingar skuldum hans. Við meðferð málsins í nefndinni komu jafnframt fram fjölmörg misvisandi sjónarmið um hvernig ætti að taka á þeim breytingum sem lagðar eru til í kaflanum. Þær hugmyndir voru nefndar að fara ætti aðrar leiðir til að ná fram því hagræði sem breytingin gengur út á, þ.e. leysa málið með breytingum á framkvæmd en ekki með lagabreytingu. Réttarfarsnefnd lagði til að tekið yrði upp svokallað fjárnám án tryggingar til að leysa málið, a.m.k. að hluta til. Þannig yrðu ekki til tvær tegundir af árangurslausum fjárnámum, þ.e. annars vegar þar sem ekki væri mætt af hálfu skuldara, en sú gerð gæti ekki orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta, og hins vegar árangurslaust fjárnám samkvæmt gildandi lögum. Með því að ljúka fjárnámi án tryggingar væri máli lokið með ákveðnum hætti og unnt yrði að færa slík fjárnám inn á vanskilaskrá. Einnig hlaut sú skoðun nokkurn hljómgrunn meðal nefndarmanna að reglum

um fjárnám samkvæmt frumvarpinu og önnur árangurslaus fjárnám yrði breytt þannig að öll fjárnám gætu verið undanfari gjaldþrotaskipta, hvort sem skuldari mætti við fyrirtöku máls síns eða ekki. Í störfum sínum reyndist nefndinni erfitt að fá nauðsynlegar upplýsingar til að vinna málið til enda. Til þess að hindra ekki framgang annarra atriða frumvarpsins sem snúa að hagræði við sektarinnheimtu á vettvangi telur nefndin engu síður nauðsynlegt að afgreiða það, en með þeirri breytingu að ákvæði II. kafla um breytingu á aðfararlögum verði felld brott. Nefndin vísar því til dómsmálaráðuneytis að vinna málið frekar og leggja það að nýju fyrir þingið á komandi haustþingi þar sem hér er um brýnt úrlausnarefni að ræða sem niðurstaða þarf að fást í sem fyrst.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ágúst Ólafur Ágústsson, Bryndís Hlöðversdóttir og Guðrún Ögmundsdóttir skrifa undir álitid með fyrirvara sem þau munu gera grein fyrir við 2. umræðu málsins.

Alþingi, 6. maí 2005.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Jónína Bjartmarz.

Kjartan Ólafsson.

Guðrún Ögmundsdóttir,
með fyrirvara.

Birgir Ármannsson.

Bryndís Hlöðversdóttir,
með fyrirvara.

Sigurjón Þórðarson.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Ágúst Ólafur Ágústsson,
með fyrirvara.