

Nefndarálit

um frv. til 1. um meðferð sakamála.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Helga Magnús Gunnarsson og Daða Kristjánsson frá Ákærendafélagi Íslands, Hrefnu Friðriksdóttur frá Barnaverndarstofu, Eggert Óskarsson frá Dómarafélagi Íslands, Gunnar Narfa Gunnarsson og Rögnu Árnadóttur frá dómsmálaráðuneyti, Helga I. Jónsson fyrir hönd dómstólaráðs og Héraðsdóms Reykjavíkur, Svein Magnússon og Steinar Adólfsson frá Landssambandi lögreglumanna, Jóhannes Rúnar Jóhannsson frá Lögmannafélagi Íslands, Stefán Eiríksson frá Lögreglustjórafélagi Íslands, Aðalstein Jónasson og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd, Benedikt Bogason, Eirík Tómasson og Markús Sigurbjörnsson frá réttarfarsnefnd, Boga Nilsson, fyrrverandi ríkissaksóknara, Harald Johannessen ríkislögreglustjóra og Sigríði B. Guðjónsdóttur frá embætti hans, Valtý Sigurðsson ríkissaksóknara og Sigríði J. Friðjónsdóttur frá embætti hans og Bryndísi Kristjánsdóttir skattrannsóknarstjóra.

Lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, öðluðust gildi 1. júlí 1992 samtímis lögum nr. 92/1989 en með hinum síðarnefndu var lagður grundvöllur að gjörbreyttri dómstólaskipan og réttarfsreglum með aðskilnaði dómsvalds og umboðsvalds hvarvetna á landinu. Í lögum um meðferð opinberra mála var skilið til fulls milli annars vegar ákærvalds og lögreglu og hins vegar dómsvalds. Lögunum hefur verið breytt 18 sinnum og hefur um nokkurt skeið staðið til að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum þeirra.

Árið 2003 hófst vinna við endurskoðun laganna sem var unnin af réttarfarsnefnd í samráði við dómsmálaráðuneyti. Drög að frumvarpinu voru kynnt á málþingi hjá Lögfræðingafélagi Íslands í september 2006. Í framhaldinu voru drögin gerð aðgengileg á vef dómsmálaráðuneytis þannig að þeim sem áhuga hefðu gæfist kostur á að kynna sér efni þeirra og koma að athugasemdum og var svo farið í gegnum þær athugasemdir sem bárust. Frumvarp það sem hér liggur fyrir hefur því hlotið afar vandaðan undirbúning en efni slíkra laga er þó ávallt umdeilanlegt þar sem tvö andstæð sjónarmið togast á, annars vegar mannréttindi þeirra sem eru bornir sökum um refsiverða háttsemi og hins vegar réttaröryggi almennings og hagsmunir brotþola.

Lagt er til nýtt heiti laganna í frumvarpinu þannig að þau heiti framvegis „lög um meðferð sakamála“ í stað heitisins „lög um meðferð opinberra mála“. Heitið „opinber mál“ vísar til þeirra mála þar sem skorið er úr því hvort menn hafi gerst sekir um refsiverða háttsemi. Einnig vísar það til annarra mála sem ríki og sveitarfélög eiga aðild að og sömuleiðis er hugtakið „hið opinbera“ einatt notað sem heildarheiti ríkis og sveitarfélaga og stofnana þessara aðila. Til stuðnings þessari breytingu á heiti frumvarpsins má jafnframt geta breytingar á gildissviði þess skv. 1., sbr. 2. gr. frumvarpsins. M.ö.o. er gert ráð fyrir því að þau dómsmál ein fari eftir lögunum sem handhafar ákærvalds höfða vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi. Þau mál sem höfðuð væru af hálfu hins opinbera af öðru tilefni skv. a–c-lið 2. gr. gildandi laga munu því framvegis sæta meðferð einkamála.

Með frumvarpinu er leitast við að laga reglur laga um meðferð opinberra mála að lögum um meðferð einkamála, þó vissulega gildi sumar þær reglur sem móta einkamálaréttarfar ekki um meðferð opinberra mála auk þess sem hlutverk dómara er frábrugðið. Í lögum um meðferð opinberra mála er á ýmsum stöðum vísað til laga um meðferð einkamála. Er með frumvarpinu leitast við að hér eftir verði mælt fyrir um meðferð sakamála á heildstæðan hátt í lögum um meðferð þeirra mála.

Af öðrum nýmælum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu má nefna eftirfarandi atriði.

Í fyrsta lagi er leitast við að bæta úr skorti á lagareglum um aðgang almennings, þar á meðal fjölmiðla, að gögnum í vörslum stjórnvalda á því sviði sem hér um ræðir. Ekki er lagt til að leidd verði í lög ákvæði um almennan aðgang að gögnum hjá lögreglu og ákærvaldi meðan mál er til meðferðar hjá þeim stjórnvöldum. Erfitt er að setja almennar reglur þess efnis á því stigi máls, m.a. svo rannsókn þess verði ekki stefnt í hættu eða gengið verði gegn viðurkenndum sjónarmiðum um persónuvernd. Í frumvarpinu er þó gert ráð fyrir því að hver sem er geti fengið aðgang að ákæru þremur sólarhringum eftir að hún hefur verið birt ákærða, nema sérstakir almanna- eða einkahagsmunir standi því í vegi. Ríkissaksóknara er í 3. mgr. 56. gr. frumvarpsins veitt heimild til að setja almennar reglur um skyldu lögreglu til að veita upplýsingar um rannsókn máls við þessar aðstæður. Þá er mælt fyrir um skyldu dómara til að láta hverjum sem er í té afrit af ákæru og greinargerð ákærða, nema sérstakir almanna- eða einkahagsmunir aftri því.

Í öðru lagi er í III. kafla frumvarpsins lagt til að sú grundvallarbreyting verði gerð á skipan ákærvaldsins að því verði framvegis skipt í þrjú stjórnsýslustig í stað tveggja. Sett verði á stofn embætti héraðssaksóknara sem taki ákvörðun um saksókn á fyrsta stjórnsýslustigi í nánast öllum meiri háttar sakamálum. Hlutverk ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvaldsins verði hér eftir að setja almennar reglur og hafa eftirlit með öðrum ákærendum, auk þess að taka áfram ákvarðanir um áfrýjun héraðsdóma í sakamálum. Samkvæmt þessu er gerð til laga um að ákærvald í veigameiri sakamálum verði flutt frá lögreglustjórum til héraðssaksóknara. Á hinn bóginn verði rannsókn og ákærvald í minni háttar málum eftir sem áður í höndum lögreglustjóra.

Í þriðja lagi er í VIII. kafla kveðið á um skýrslutöku við rannsókn máls á heildstæðan hátt en gildandi lög hafa að geyma fremur fá og dreifð ákvæði um hvernig beri að haga henni.

Í fjórða lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á reglum um svonefndar þvingunarráðstafanir og aðrar aðgerðir í þágu rannsóknar sakamáls sbr. IX.–XIV. kafla. Gert er ráð fyrir því að fyrirmælum um símahlerun og aðrar aðgerðir, sem hafa í för með sér hliðstæða skerðingu á friðhelgi einkalífs, verði skipað í sérkafla auk þess sem lögð er til breyting í verulegum atriðum á þessum reglum. Jafnframt hefur ákvæðum um ýmsar rannsóknaraðgerðir, sem ekki verða með góðu móti felldar undir hald á munum, leit, handtöku eða gæsluvarðhald og aðrar sambærilegar ráðstafanir, verið safnað saman í einn kafla, þ.e. XII. kafla frumvarpsins. Auk þess hefur fyrirmælum um fyrrgreindar þvingunarráðstafanir verið breytt verulega, ekki síst með það fyrir augum, að fyrirmynd danskra og norskra réttarfarslaga, að gera það skýrara en nú er hvaða skilyrði verði að vera fyrir hendi til þess að til þeirra verði gripið. Sem dæmi má nefna að lagt er til að maður verði ekki látinn sæta einangrun í gæsluvarðhaldi gegn vilja sínum nema samkvæmt dómsúrskurði.

Í fimmta lagi eru lagðar til breytingar á reglum um sönnun og sönnunargögn, ekki síst til að laga þær að hliðstæðum reglum í lögum um meðferð einkamála eftir því sem við getur átt. Má sem dæmi benda á ákvæði um matsgerðir, skjöl og önnur sýnileg sönnunargögn.

Í sjötta lagi er með 144. gr. frumvarpsins lögð til sú formbreyting að ákvæði IV. kafla almennra hegningarlaga, sem snúa einkum að því hvernig skuli fara að þegar höfðun sakamáls er háð kröfu brotþola, verði felld inn í lög um meðferð sakamála.

Í sjöunda lagi er lagt til að ákærða gefist kostur á að skila skriflegri greinargerð af sinni hálfu, á sama hátt og stefnda í einkamáli, sbr. 1. mgr. 165. gr. frumvarpsins. Markmiðið með þessu nýmæli er m.a. að jafna aðstöðu aðila að sakamáli, auk þess sem búast má við því að greinargerð ákærða verði til þess að skýra máltilbúnað hans og auðvelda þar með úrlausn máls. Er þetta helsta breytingin sem lögð er til á ákvæðum um almenna meðferð sakamáls fyrir dómi, sbr. XXV. kafla frumvarpsins þar sem annars er gert ráð fyrir því að málsmeðferð verði í meginatriðum lík því sem nú gerist.

Í áttunda lagi eru í XXIX. kafla frumvarpsins reglur um heimild til að endurupptaka mál fyrir héraðsdómi í tilvikum þar sem ákærði hefur ekki sótt þing og máli hefur verið lokið af þeim sökum en gildandi ákvæði eru fremur fábrotin. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að greint verði á milli endurupptöku óáfrýjaðs máls fyrir héraðsdómi og endurupptöku máls fyrir Hæstarétti, sbr. XXXII. og XXXIII. kafla, en kveðið er jöfnum höndum á um endurupptöku dæmdra mála í XXII. kafla gildandi laga.

Í níunda lagi er lagt er til að í einum kafla verði kveðið heildstætt á um réttarfarssektir, sbr. XXXV. kafla frumvarpsins, og eru ákvæðin mun ítarlegri en samsvarandi reglur gildandi laga.

Að lokum má geta þess að ákvæði gildandi laga um nálgunarbann, sem tekin voru upp í þau með lögum nr. 94/2000, hafa ekki verið tekin upp í frumvarpið. Lagt er til að þau verði færð í sérstök lög um nálgunarbann, en frumvarp til þeirra laga var lagt fram samhliða þessu frumvarpi (þskj. 334, 294. mál). Skýringin á þessu er sú að nálgunarbann er ekki ráðstöfun sem gripið er til í þágu rannsóknar eða meðferðar á sakamáli, heldur er bannið fyrirbyggjandi aðgerð sem er ekki síst ætlað að koma í veg fyrir að afbrot verði framið. Þykir því rétt að um þetta úrræði gildi sérlög. Eins og síðar verður greint frá í álitinu þessu leggur nefndin m.a. til þá breytingu á frumvarpinu að lög um meðferð sakamála öðlist gildi 1. janúar 2009. Lög um meðferð opinberra mála halda því gildi sínu fram að þeim tíma, þ.m.t. XIII. kafla A sem fjallar um nálgunarbann. Nefndin hefur því svigrúm til að fara betur yfir efni frumvarps til laga um nálgunarbann m.a. með tilliti til þess hvort efni séu til efnislegra breytinga á því.

Nefndin leggur til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu:

Nefndin leggur til að 16. gr. verði breytt þannig að séu dómur eða aðrar úrlausnir í sakamáli birtar opinberlega, svo sem á vefsíðum, verði afmáð þau atriði sem eðlilegt er að leynt fari með tilliti til almanna- og einkahagsmuna eða hefðu í för með sér hættu á sakarspjöllum, ef þau kæmu til vitundar almennings. Er breytingin lögð til svo skýrt sé að þær takmarkanir sem gilda um afhendingu endurrita dóma gildi einnig um opinbera birtingu, t.d. á vefsíðum, en nú eru jafnt dómur héraðsdóms sem Hæstaréttar aðgengilegir á vefnum. Enn fremur verði 17. gr. breytt í þá veru að dómstólaráð setji nánari reglur um birtingu dóma og annarra dómsúrlausna, t.d. á vefsíðum.

Lagt er til að gerðar verði nokkrar breytingar á III. kafla, þar sem fjallað er um ákærvaldið, nánar tiltekið 18., 21., 22., 23. og 25. gr. Helsta breytingin er í því fólgin að héraðs-saksóknari, sem gert er ráð fyrir að verði aðalhandhafi ákærvalds í héraði, skuli aðeins vera einn, en honum til aðstoðar verði varahéraðs-saksóknari, saksóknarar og aðrir starfsmenn, sbr. nánar breytingartillögu við 1. mgr. 22. gr. Þá verði kveðið skýrt á um það í 2. mgr. 22. gr. að héraðs-saksóknari beri ábyrgð á ákvörðunum þeirra sem við embætti hans starfa. Þessi skipan, sem lögð er til, er í samræmi við núverandi starfsskipulag ákærvaldsins og það skipulag sem

yfirleitt tíðkast innan stjórnáskrár. Aðrar breytingar, sem lagðar eru til á þessum kafla, eru minni háttar og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Gerð er tillaga um að skotið verði inn orðunum „eftir því sem þörf krefur“ í 1. másl. 2. mgr. 27. gr. til þess að taka af öll tvímæli um það að eftir að sakborningur er orðinn sakhæfur, þ.e. við 15 ára aldur, komi lögráðamaður aðeins fram fyrir hans hönd í undantekningar-tilvikum við meðferð sakamáls, t.d. ef sakborningur er ófær um að taka ákvörðun, sem málið varðar, eða ber ekki skynbragð á þýðingu hennar vegna andlegrar vanheilsu sinnar.

Lagt er til að 3. mgr. 37. gr. verði breytt þannig að lögregla geti synjað verjanda um aðgang að einstökum skjölum og öðrum gögnum sakamáls meðan á rannsókn þess stendur ef samskipti við yfirvöld í öðrum löndum standa því í vegi. Samkvæmt gildandi lögum er aðgangur sakbornings að skjölum og öðrum gögnum á rannsóknarstigi almennt greiðari hér á landi en í mörgum nágrannalöndum okkar. Í þeim tilvikum hefur borið við að erlend yfirvöld hafi verið treg til að láta lögreglu og öðrum rannsóknaraðilum í té slík gögn af ótta við að greiðari aðgangur sakborninga hér á landi að þeim kunni að skaða þarlenda rannsóknarhagsmuni. Með þessari breytingu er leitast við að koma til móts við þetta sjónarmið, en ætlast er til að þetta ákvæði verði skýrt þröngt eins og önnur undantekningarákvæði þessarar málsgreinar.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 41. gr. um skyldu til að tilnefna brotþola réttargæslumann samkvæmt ósk hans. Miðar breytingin að því að styrkja enn frekar réttarstöðu þolenda heimilisofbeldis. Er lagt til að við upptalningu á þeim tilfellum sem skylt er að tilnefna réttargæslumann verði bætt þeim tilvikum er brot hefur verið framið af einhverjum sem er nákominn brotþola. Rétt er að árétta skilyrði fyrir skyldu til að tilnefna réttargæslumann samkvæmt þessari grein, þ.e. að lögregla meti það svo að brotþoli hafi þörf fyrir sérstaka aðstoð réttargæslumanns til að gæta hagsmuna sinna í málinu.

Gerðar eru tillögur um breytingar á 50. og 51. gr. sem fjalla um varnarþing í sakamálum. Markmiðið með breytingunum er að gera reglur um varnarþing enn sveigjanlegri en gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þarfnast þær ekki frekari skýringa.

Það hefur sætt gagnrýni að skv. a-lið 30. tölul. 234. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ákvæði stjórnáskrár taki ekki til meðferðar ákærvalds í sakamálum. Fallist er á að þetta geti verið varhugavert með tilliti til réttaröryggis borgaranna, enda er lagt til að þessi tölulíður verði felldur brott. Með tilkomu þeirrar grundvallarbreytingar á skipan ákærvaldsins, sem boðuð er í frumvarpinu, þar sem ríkissaksóknara er m.a. ætlað það hlutverk að hafa á þriðja stjórnáskrárustigi eftirlit með öðrum handhöfum ákærvalds, er á hinn bóginn eðlilegt að takmarka rétt þeirra sem aðild eiga að málum á þessu sviði stjórnáskrár, annarra en sakborninga, til andmæla og til að krefjast rökstuðnings ákvarðana er lúta að rannsókn og saksókn, einkum ef um er að ræða minni háttar sakamál. Miða þær breytingar, sem lagðar eru til á 52. og 147. gr., að þessu og þarfnast þær að öðru leyti ekki skýringa.

Gerð er tillaga um að lágmarkshlé, sem skylt sé að gera á skýrslutöku hjá lögreglu eftir að hún hefur staðið yfir í fjórar klukkustundir, verði stýtt úr tveimur klukkustundum í eina, sbr. breytingartillögu við 2. mgr. 62. gr. Telja verður að hagsmunum skýrslugjafa sé nægilega gætt með svo löngu hléi, enda má skýrslutaka ekki standa yfir lengur en tólf klukkustundir á hverjum 24 stundum, eins og kveðið er á um í upphafi málsgreinarinnar.

Lagt er til að 3. másl. 3. mgr. 63. gr. frumvarpsins verði færður í 3. mgr. 64. gr. þess, þar sem það getur, eðli máls samkvæmt, einungis átt við sakborning en ekki aðra þá sem skýrslu gefa hjá lögreglu.

Rétt þykir að skýra nánar ákvæði 89. gr. frumvarpsins um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu sem ekki er að öðru leyti kveðið sérstaklega á um í frumvarpinu. Lagt er til að taldar

verði upp í dæmaskyni þær aðferðir og aðgerðir sem um ræðir. Telja verður að með þessu móti verði grundvöllur ákvæðisins traustari og þar sem ekki sé um tæmandi talningu að ræða sé ekki útilokað að ef upp komi ný tækni eða aðferðir þá kunni að vera unnt að notast við þær. Nefndin leggur jafnframt til að dómsmálaráðherra setji slíkar reglur að tillögu ríkissaksóknara. Rétt er að geta þess einnig að nefndin leggur jafnframt til breytingu á 228. gr. frumvarpsins í þá veru að maður eigi rétt til bóta vegna þeirra aðgerða sem XII. kafli frumvarpsins um ýmsar rannsóknaraðgerðir tekur til, svo sem rannsóknaraðgerða eftir reglum ríkissaksóknara skv. 89. gr. frumvarpsins, að því tilskildu að fyrir hendi séu þau skilyrði sem þeim rétti eru sett í 228. gr.

Óþarft er að herða frekar á því skilyrði nógildandi laga um meðferð opinberra mála fyrir gæsluvarðhaldi vegna almenningshagsmuna að sterkur grunur leiki á að sakborningur hafi framið afbrot. Þar af leiðandi er lagt til að orðið „sérstaklega“, sem skotið hefur verið á undan orðunum „sterkur grunur“ í 2. mgr. 95. gr. frumvarpsins, falli brott.

Samkvæmt 1. mgr. 97. gr. frumvarpsins má ekki úrskurða sakborning í lengra gæsluvarðhald en fjórar vikur í senn nema til komi nýr dómsúrskurður. Þetta er merkt nýmæli sem full ástæða er til að leiða í lög. Hins vegar hefur verið bent á að það eigi ekki alls kostar við í þeim tilvikum þegar héraðsdómur hefur verið kveðinn upp í sakamáli og mál bíður áfrýjunar til Hæstaréttar eða er þar til meðferðar, sbr. 3. mgr. 97. gr. Því er lagt til að gerð verði undantekning frá þessari reglu þegar svo stendur á, enda hefur sekt ákærða þá oftast nær verið talin sönnuð fyrir héraðsdómi.

Lagt er til að sakborningur þurfi ekki að sæta lengri einangrun í gæsluvarðhaldi en fjórar vikur í stað átta, svo sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 98. gr. frumvarpsins, nema hann sé sakaður um brot sem varðað getur að lögum 10 ára fangelsi.

Farbanni hefur iðulega verið beitt hér á landi í stað þess að grípa til jafnþungbærs úrræðis og gæsluvarðhalds, enda var til skamms tíma tiltölulega auðvelt að koma í veg fyrir að þeir sem sættu farbanni kæmust undan réttvísinni með því að flýja land. Með breyttum aðstæðum hefur hins vegar reynst erfiðara að framfylgja farbanni hin síðari ár. Því er lagt til að í 1. mgr. 100. gr. frumvarpsins verði tekin upp heimild til handa dómara til að gera það að skilyrði, að kröfu lögreglu eða ákærvalds, að sakborningur sem sætir farbanni hafi á sér sérstakan búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans og aftra því þannig að hann komist úr landi. Ákvæðið ætti einnig við ef lagt væri fyrir sakborning að halda sig á ákveðnum stað eða innan ákveðins svæðis hér innan lands.

Gerð er tillaga um að dómari geti, eins og nú er, gert vitni sekt með úrskurði ef það hefur ekki fullnægt vitnaskyldu, en í 2. mgr. 121. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að dómari geti einungis beitt dagsektum í þessu skyni. Er fallist á að vitneskja um fésekt geti frekar orðið til þess að vitni fullnægi skyldu sinni, t.d. með því að svara spurningum sem til þess er beint, en ef slíkt varðaði aðeins dagsektum.

Það ákvæði 2. másl. 131. gr. frumvarpsins, að dómari skuli verða við kröfu aðila um yfirmat telji hann ástæðu til, er óþarft í ljósi þeirrar reglu 3. mgr. 110. gr. að telji dómari að atriði, sem aðili vill sanna, skipti ekki máli eða gagn sé tilgangslaust til sönnunar geti hann meinað aðila um sönnunarfærslu. Er því lagt til að ákvæðið verði fellt brott.

Samkvæmt b-lið 3. mgr. 146. gr. frumvarpsins er bryddað upp á því nýmæli að falla megi frá saksókn gegn sakborningi ef hann hefur komist að samkomulagi við brotþola og efnt samkomulagið fyrir sitt leyti. Það er þó gert að skilyrði að slíkt samkomulag hafi komist á að undangenginni sáttamiðlun. Þótt sú aðferð við að ná sáttum milli hins brotlega og þess, sem hann hefur brotið gegn, hafi margt til síns ágætis verður ekki séð að þessi heimild til

niðurfellingar saksóknar skuli einskorðuð við hana. Því er lagt til að orðin „að undangenginni sáttamiðlun“ falli brott.

Samkvæmt 1. mgr. 149. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að heimild lögreglustjóra til að gera manni sekt og ákveða honum viðurlög fyrir minni háttar brot, með samþykki hans, nái aðeins til þess að svipta mann ökurétti allt að einu ári. Ekki standa nein rök til þess að binda sviptingu ökuréttar við tímamörk sem þessi og er þar af leiðandi lagt til að þau falli brott.

Eitt af merkjum nýmælum frumvarpsins er heimild til handa ákærða til að leggja fram skriflega greinargerð af sinni hálfu við meðferð máls í héraði. Í 1. mgr. 165. gr. er tekið svo til orða að gefa *megi* ákærða kost á að leggja fram slíka greinargerð, enda sé málið flókið eða umfangsmikið. Lagt er til að orðalagi ákvæðisins verði breytt á þann veg að gefa *skuli* ákærða kost á að leggja fram skriflega greinargerð. Með því móti fer ekki á milli mála að ákærði á ótvíræðan rétt á að leggja fram slíkt varnarskjal kjósi hann það. Jafnframt er lagt til að afnumin verði sú takmörkun sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu um að réttur til að leggja fram greinargerð takmarkist við flókin eða umfangsmikil mál.

Lögð er til sú breyting á 2. mgr. 166. gr. frumvarpsins að ákærða skuli gefinn kostur á að gera stuttar athugasemdir við reifun ákæranda á ákæru og þeim gögnum, sem hún er studd, við upphaf aðalmeðferðar máls. Þessi breyting er byggð á því sjónarmiði að aðilar sakamáls skuli njóta jafnræðis við meðferð máls fyrir dómi eftir því sem kostur er.

Gerðar eru tillögur um nokkrar breytingar á XXVI. kafla frumvarpsins sem fjallar einkum um einkaréttarkröfur sem hafa má uppi í sakamáli. Í fyrsta lagi er lagt til að 5. mgr. 173. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að ákærandi geti ekki hafnað því að hafa uppi slíka kröfu í sakamáli, telji hann að skilyrði skorti til þess, heldur geti hann einungis veitt kröfuhafa skamman frest til að bæta úr ágöllum á kröfugerð hans. Verði kröfuhafinn ekki við ábendingum ákæranda sé engu síður skylt að setja kröfuna fram í ákæru eða eftir atvikum framhaldsákæru, en með því tæki kröfuhafinn áhættuna af því að kröfunni yrði vísað frá dómi, t.d. vegna vanreifunar, sem er eðlilegt, þar sem hann fer með forræði á kröfugerð í þessum þætti málsins eins og um einkamál væri að ræða. Í öðru lagi er lögð til sú breyting á 175. gr. að ákvörðun dómara um að víkja einkaréttarkröfu eða kröfu allsherjarréttar eðlis til meðferðar í sérstöku einkamáli, ef ekki eru skilyrði til þess að leysa úr henni í sakamáli, skuli tekin með einfaldri ákvörðun dómara, en ekki með formlegum úrskurði. Í samræmi við það verði slík ákvörðun ekki kærnanleg til Hæstaréttar, sbr. breytingartillögu við u-lið 1. mgr. 192. gr. frumvarpsins. Loks er í þriðja lagi gerð tillaga um nýja málsgrein í 175. gr. þar sem kveðið verði á um það að sé skaðabótakrafa höfð uppi í sakamáli megi dómari láta við það sitja að dæma einvörðungu um bótaskyldu í því máli, en víkja kröfu um bótafjárhæð eftir atvikum til meðferðar í einkamáli.

Í 3. mgr. 185. gr. frumvarpsins segir að ákærandi skuli, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, birta ákærða héraðsdóm hafi hann ekki verið viðstaddur uppkvaðningu hans. Þar kemur hins vegar ekki fram hvernig það skuli gert. Er lagt til að úr þessu verði bætt þannig að kveðið verði á um að dómur skuli birtur með sama hætti og ákæra, sbr. 156. gr. frumvarpsins.

Eins og að framan greinir er gerð tillaga um að 2. mgr. 228. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að maður eigi rétt til bóta vegna þeirra aðgerða sem XII. kafla frumvarpsins tekur til, svo sem rannsóknaraðgerða eftir reglum skv. 89. gr. frumvarpsins, að því tilskildu að fyrir hendi séu þau skilyrði sem þeim rétti eru sett í 228. gr.

Lagt er til að gildistöku laganna verði frestað til næstu áramóta svo að nægur tími gefist til að kynna efni þeirra og vinna að undirbúningi þeirra breytinga á skipan ákærvalds sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Í því skyni er jafnframt gerð tillaga um sérstakt bráðabirgðaákvæði, er taki þegar gildi, þar sem gert er ráð fyrir að dómsmálaráðherra skipi í embætti

héraðssaksóknara og annarra helstu samstarfsmanna hans áður en lögin koma til framkvæmda.

Líkt og fram kemur í upphafi álits þessa fékk allsherjarnefnd fjölda gesta á sinn fund og bárust nefndinni auk þess umsagnir um frumvarpið. Þau atriði sem mest voru rædd í nefndinni eru eftirfarandi:

Nokkuð var rætt um það sem í athugasemdum með frumvarpinu er talið hafa verið einn helsti vandinn í íslensku sakamálaréttarfarir undanfarin ár og tengist meginreglunni um milliliðalausa sönnunarfærslu, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í reglunni felst m.a. að æðri dómstóll getur ekki sakfelld mann, sem sýknaður hefur verið í undirrétti, á grundvelli framburðar hans sjálfs eða vitna, nema dómendur hafi sjálfir hlýtt á framburðinn og sönnunarfærslan þannig verið milliliðalaus fyrir hinum æðra dómi. Hæstiréttur getur ákveðið að slík sönnunarfærsla fari fram fyrir réttinum en erfiðleikum er bundið að koma því við vegna hins mikla álags sem er á réttinum. Hæstiréttur hefur því ómerkt héraðsdóm og vísað máli aftur heim í hérað telji dómáramat að mat héraðsdóms á sönnunargildi framburðar ákærða og vitna orki tvímælis. Talið er að ein leið til að ráða varanlega bót á þessum vanda geti verið sú að fjölga dómstigum í sakamálum þannig að þau verði þrjú. Þetta mundi auka kostnað við dómskerfið, gera það flóknara og hugsanlega hægvirkara. Að því leyti má segja að eftirsjá yrði að tveggja dómstiga kerfinu. Ekki er lagt til í frumvarpinu að þetta skref verði stigið að þessu sinni. Þó er sú breyting gerð með 3. mgr. 208. gr. frumvarpsins að bætt verði við fyrirmælum sem komi í veg fyrir að sömu dómáramat, einn eða fleiri, fari með mál öðru sinni í héraði ef Hæstiréttur hefur ómerkt upphaflegan dóm sökum þess að líkur þyki fyrir að mat á sönnunargildi munnlegs framburðar kunni að vera rangt, svo að einhverju skipti um úrslit máls. Er jafnframt lagt til að sú regla gildi að héraðsdómur verði ávallt skipaður þremur dómurum við nýja meðferð máls ef því hefur lokið á þennan hátt fyrir Hæstarétti, en með þessu er hins vegar ekki útilokað að einn þeirra eða tveir séu sérfróðir meðdómsmenn. Nú er að störfum nefnd á vegum dómsmálaráðherra sem hefur það verkefni að fjalla um milliliðalausa sönnunarfærslu og hvort þörf sé á millidómstigi í sakamálum. Gert er ráð fyrir að nefndin skili álit til ráðherra í júlímánuði. Nefndin telur millidómstigið áhugaverðan kost og vonast til að niðurstaða í því máli liggi fyrir sem fyrst.

Einnig var við umfjöllun málsins í nefndinni rætt um þann kafla frumvarpsins sem fjallar um ákærvaldið en í frumvarpinu er líkt og áður greinir mælt fyrir um þá grundvallarbreytingu að ákærvaldinu verði skipt í þrjú stjórnisýslustig í stað tveggja. Eins og að framan greinir leggur nefndin til breytingar á kaflanum sem ganga m.a. út á það að héraðssaksóknari verði einn. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu og með breytingartillögum nefndarinnar er stefnt að því að ákærvaldið verði sjálfstætt og öflugt. Á fundum nefndarinnar kom fram í máli nokkurra gesta að nægilegt fjármagn yrði að fylgja við stofnun hins nýja embættis héraðssaksóknara og aðrar breytingar sem verða gerðar á skipan ákærvaldsins. Nefndin tekur undir þetta og leggur mikla áherslu á að ákærvaldið almennt verði styrkt, einnig embætti ríkissaksóknara og lögreglustjóra.

Talsvert var rætt um a-lið 1. mgr. 59. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að á rannsóknarstigi skuli taka skýrslu af brotapolu fyrir dómi hafi hann ekki náð 15 ára aldri og rannsókn beinist að broti sem varðar XXII. kafla almennra hegningarlaga. Ekki er um efnisbreytingu frá gildandi lögum að ræða að aldursmarkinu undanskildu en í gildandi lögum er miðað við 18 ára aldur. Fram kom það sjónarmið frá ýmsum umsagnaraðilum að réttast væri að afnema það fyrirkomulag að skylt sé að taka skýrslu fyrir dómi í framangreindum tilvikum. Var m.a. nefnt að þetta fyrirkomulag væri of viðurhlutamikil og þungt í vöfum, einkum þar sem

marga aðila þurfi að boða til skýrslutöku, svo og að um skort á milliliðalausri sönnunarfærslu sé að ræða enda dæmi oft annar dómari í málinu en stýrt hefur skýrslutöku.

Nefndin telur rétt að minnast ástæðna þeirra breytinga sem gerðar voru með lögum nr. 36/1999, um breytingu á lögum um meðferð opinberra mála, sbr. 74. gr. a gildandi laga. Markmiðið var að koma í veg fyrir að barn þyrfti fyrst að gefa skýrslu hjá lögreglu en síðar fyrir dómi. Rétt er að áréttta þann mun sem er á annars vegar lögregluskýrslu og hins vegar skýrslu sem tekin er fyrir dómi. Þegar skýrsla er tekin fyrir dómi hafa sakborningur og verjandi betra tækifæri til að fylgjast með skýrslutöku og spyrja eða láta spyrja þá sem gefa skýrslu. Auk þess má geta þess að dómari er sjálfstæður í störfum sínum en lögregla heyrir undir ákærvaldið, annan aðila málsins. Þar sem réttaröryggis sakbornings er betur gætt þegar skýrslur eru teknar fyrir dómi hafa þær almennt ríkara sönnunargildi en lögregluskýrslur.

Ef horfið yrði frá því fyrirkomulagi sem nú er við lýði, og jafnframt er gert ráð fyrir í frumvarpinu, þá yrði hætt við að barn yrði að gefa fyrst skýrslu hjá lögreglu og síðar fyrir dómi. Nefndin telur ekki hyggilegt að breyta gildandi fyrirkomulagi í einu vefangi til þess sem var áður en lög nr. 36/1999 tóku gildi. Nefndin vill hins vegar geta tveggja breytinga sem mælt er fyrir um í frumvarpinu og má líta á sem eins konar millileið. Annars vegar er í a-lið 1. mgr. 59. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir, eins og að framan er getið, að aldursmarkið verði lækkað úr 18 árum í 15 ár. Því má gera ráð fyrir því að það verði í talsvert færri málum en ella að um skyldu til að gefa skýrslu fyrir dómi á rannsóknarstigi verði að ræða. Hins vegar má geta 60. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um óformlega skýrslutöku lögreglu af sjónarvottum og öðrum vitnum. Á grundvelli þessa ákvæðis, sbr. 2. mgr. þess, getur lögregla t.d. í samvinnu við barnaverndaryfirvöld rætt við barn og undirbúið það fyrir skýrslutöku fyrir dómi.

Með þessum tveimur framangreindum breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu má segja að farin sé millileið sem rétt er að skoða hvernig gengur í framkvæmd. Nefndin telur að til greina komi að skoða aðrar leiðir reynist þessar breytingar ekki skila þeim árangri sem að er stefnt. Kæmi þá t.d. til greina að kanna hvort unnt væri að auka vægi lögregluskýrslu með einhverju móti en verði slíkt raunin þarfnast sú útfærsla yfirlegu.

Þá var í nefndinni rætt um töku lífsýna úr öðrum en sakborningi en í síðari málslið 1. mgr. 77. gr. frumvarpsins er slíka heimild að finna samkvæmt þeim skilyrðum sem þar eru sett í því skyni að upplýsa sakamál. Ákvæði þetta er hugsað sem undantekningarákvæði sem unnt væri að grípa til í þeim tilvikum þegar til greina kæmi að einhver úr hópi manna hefði framið alvarlegt brot. Þá gætu þeir, sem um er að ræða, ekki endilega talist sakborningar í skilningi 1. mgr. 27. gr. frumvarpsins vegna þess að hver og einn þeirra væri þá ekki beinlínis grunaður um brotið. Engu síður gæti það orðið til þess að upplýsa brotið ef tekin væru lífsýni úr þessum mönnum og þau síðan borin saman við sýni sem fundist hefðu á brotþola eða vettvangi brots. Sem dæmi um mál sem upplýstist með þessum hætti má nefna H 1991, 264, þar sem tekin voru lífsýni úr 61 manni við rannsókn á kynferðisbroti. Yfirleitt yrði þetta gert með samþykki þeirra sem hlut ættu að máli, en jafnframt er æskilegt að fyrir hendi sé heimild til að fara fram á dómsúrskurð þessa efnis, sbr. 2. mgr. 78. gr. frumvarpsins, ef ekki fengist samþykki fyrir töku lífsýna í tilvikum sem þessum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Atli Gíslason skrifar undir álit þetta með fyrirvara.
Karl V. Matthíasson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 26. maí 2008.

Birgir Ármannsson,
form., frsm.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Atli Gíslason,
með fyrirvara.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Ellert B. Schram.

Siv Friðleifsdóttir.

Ólöf Nordal.

Jón Magnússon.