

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 13/1984, um framsal sakamanna og aðra réttaraðstoð í sakamálum.

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

2. mli. 2. mgr. 15. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

2. mgr. 18. gr. laganna orðast svo:

Úrskurður um þvingunaraðgerðir skal þó ekki gilda lengur en í 30 daga eftir að ákvörðun um framsal hefur verið endanlega staðfest með dómi. Samkvæmt beiðni ráðuneytisins getur héraðsdómur þó ákveðið, þegar sérstaklega stendur á, að þvingunarráðstöfunum skuli beitt um tiltekinn lengri tíma.

3. gr.

3. mgr. 22. gr. laganna orðast svo:

Sé beiðni um aðstoð lögð fram á grundvelli samnings Evrópusambandsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 29. maí 2000 og bókunar við hann frá 16. október 2001 og 2. viðbótarbókunar við samning Evrópuráðsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum skal beiðnin send ríkissaksóknara. Sé samningur ekki til staðar skal beiðnin send ráðuneytinu. Í beiðni skulu vera upplýsingar um tegund afbrots og hvar og hvenær það var framið.

4. gr.

5. mgr. 22. gr. laganna orðast svo:

Beiðni skal strax hafnað ef skilyrði 3. mgr. eru ekki til staðar eða ef ljóst er að ekki er hægt að verða við henni, s.s. ef brot er smávægilegt og ef rannsóknin muni hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Sé beiðni ekki hafnað samkvæmt þessari málsgrein skal ríkissaksóknari hlutast til um að nauðsynleg rannsókn fari þegar fram. Í þeim tilvikum þar sem ráðuneytið hafnar ekki beiðni skal málið sent ríkissaksóknara til frekari fyrirgreiðslu og skal hann hlutast til um að nauðsynleg rannsókn fari þegar fram.

5. gr.

6. mgr. 22. gr. laganna orðast svo:

Að rannsókn lokinni sendir ríkissaksóknari ríkinu sem lagði fram beiðni öll gögn málsins ásamt álitserð um það. Hafi beiðni borist ráðuneytinu sendir ríkissaksóknari ráðuneytinu öll gögn málsins ásamt álitserð um það.

6. gr.

Á eftir 1. mgr. 26. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Lög þessi eiga við um framsal þegar lög nr. 51/2016 um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar taka ekki til framsalsins.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum nr. 13/1984.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er meðal annars nauðsyn á að uppfæra ákvæði laganna í samræmi við sambærileg ákvæði laga um meðferð sakamála og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að er varða málaflökkinn. Í tilefni af úrskurðum Landsréttar frá því í mars 2020 var talin brýn þörf á breytingu laganna er varðar feril réttarbeiðna og afgreiðslu þeirra. Ferill réttarbeiðna á grundvelli laganna hafði verið sá sami um langt skeið en í úrskurðum Landsréttar var kröfu ákærvaldsins um öflun gagna á grundvelli réttarbeiðna hafnað, þar sem skilyrði laganna voru ekki uppfyllt varðandi feril þeirra. Sá ferill sem löggin kveða á um er þó ekki í samræmi við nútíma skipan ákærvalds þar sem dómsmálaráðuneytið hefur ákvörðunarvald um hvort rannsókn verði framkvæmd af lögreglu í samræmi við réttarbeiðni og er það í ósamræmi við að ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds í landinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum er varða framsal sakamanna og beiðni um réttaraðstoð í sakamálum.

Hvað framsal varðar er lagt til að ákvæði um tímalengd gæsluvarðhalds við meðferð framsalsmáls verði breytt í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála sem og ákvæði um tímalengd úrskurðar um þvingunaraðgerðir eftir að ákvörðun um framsal hefur verið tekin. Breytingar á ákvæðum laganna um réttaraðstoð í sakamálum fela í sér einföldun á ferli réttarbeiðna. Fela breytingarnar m.a. í sér að í vissum tilvikum getur hið beiðandi ríki sent beiðni beint til embættis ríkissaksóknara án milligöngu dómsmálaráðuneytisins. Flýttir það fyrir meðferð beiðna og stuðlar að meginreglu sakamálaréttarfars um hraða málsmeðferð. Þá er lagt til að hægt verði að hafna beiðni um réttaraðstoð ef ljóst er að ekki sé hægt að verða við henni, s.s. ef um smávægilegt brot er að ræða eða ef rannsóknin mun hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað, en sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um meðferð sakamála. Þá fela löggin í sér breytingu þess efnis að felld eru brott úr lögum ákvæði um að dómsmálaráðherra taki lokaákvörðun um hvort orðið skuli við beiðni um réttaraðstoð, eftir að ríkissaksóknari gefur sitt álit á beiðninni. Er breytingin í samræmi við nútíma skipan ákærvalds þar sem ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Breytingar á ákveðnum ákvæðum laganna eru liður í fullgildinguna á 2. viðbótarbókun við Evrópuráðssamninginn um gagnkvæma réttaraðstoð.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var samráð haft við ríkissaksóknara þar sem embætti hans er það stjórnvald sem falin er afgreiðsla mála er varða framsal sakamanna og réttaraðstoð í sakamálum.

6. Mat á áhrifum.

Helstu áhrifin sem breytingarnar munu hafa eru að meðferð beiðna um réttaraðstoð verður hraðari en ein af meginreglum sakamálaréttarfars er reglan um að hraða beri meðferð máls eins og kostur er. Gert er ráð fyrir að í ákveðnum tilfellum geti erlend ríki sent réttarbeiðnir beint til ríkissaksóknara í stað þess að dómsmálaráðuneytið verði milliliður. Er þessi breyting til hagsbóta fyrir alla aðila viðkomandi máls sem og þau stjórnvöld sem koma að afgreiðslu málsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 15. gr. laganna er fjallað um þær þvingunarráðstafanir sem beita megi við meðferð framsalsmáls. Ákvæði 2. ml. 2. mgr. 15. gr. heimilar að maður sé að hámarki úrskurðaður í gæsluvarðhald í 3 vikur og aðeins sé hægt að framlengja því gæsluvarðhaldi um 2 vikur í senn. Gengur ákvæðið skemur en sambærileg ákvæði laga um meðferð sakamála. Miðað við tímalengd framsalsmála í réttarvörslukerfinu og að önnur ákvæði laga nr. 13/1984 vísa í lög um meðferð sakamála nr. 88/2008, er 2. ml. 2. mgr. 15. gr. felldur brott úr ákvæðinu og sömu reglur gilda því um lengd gæsluvarðhalds í framsalsmálum og í öðrum málum.

Um 2. gr.

Samkvæmt gildandi ákvæði 2. mgr. 18. gr. skal úrskurður um þvingunaraðgerðir ekki gilda lengur en í 30 daga eftir að endanleg ákvörðun um framsal hefur verið tekin. Sú ákvörðun er tekin af ráðuneytinu. Eftir það getur sá sem óskast framseldur krafist úrskurðar héraðsdóms um hvort skilyrði laga fyrir ákvörðuninni séu fyrir hendi. Þar sem sá ferill getur verið lengri en 30 dagar er talið æskilegt að breyta ákvæðinu á þá leið að úrskurður um þvingunaraðgerðir gildi ekki lengur en í 30 daga eftir að ákvörðun um framsal hefur verið endanlega staðfest með dómi.

Um 3. gr.

Samkvæmt gildandi lögum er ferill réttarbeiðna sá að réttarbeiðni berst ráðuneytinu í upphafi og gildir það um beiðnir frá öllum ríkjum. Ísland er aðili að samningi Evrópusambandsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá 29. maí 2000 og bókunum við hann. Í 4. gr. 2. viðbótarbókunar við samninginn er heimild fyrir því að í ákveðnum tilvikum megi réttarbeiðnir vera sendar beint á milli viðeigandi stofnana í réttarkerfinu og þurfa því ekki að fara í gegnum ráðuneytið. Er breyting ákvæðisins á þennan hátt því einn liður í fullgildingu Íslands á 2. viðbótarbókun við framangreindan samning. Þá felur breytingin í sér skilvirkari afgreiðslu réttarbeiðna og leiðir af sér aukinn málshraða í samræmi við meginreglu sakamálaréttarfars um að hraða beri meðferð mála eins og kostur er.

Um 4. gr.

Breytingin gerir ráð fyrir því að hægt sé að hafna réttarbeiðnum á þeim grundvelli að sú rannsóknaraðgerð sem framkvæma á sé ekki í samræmi við þá hagsmuni er málið varðar, t.d. er andvirði þess andlags, sem hið meinta brot beinist að, það lítið að framkvæmdin við umbeðna aðgerð myndi hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Um er að ræða sambærilegt ákvæði og í 4. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, þar sem segir að lögregla vísar frá kærnu um brot ef ekki þykja efni til að hefja rannsókn út af henni. Þá segir

að sé rannsókn hafin geti lögregla einnig hætt henni ef [...] brot er smávægilegt og fyrirsjáanlegt er að rannsóknin muni hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað. Slík heimild til að hafna beiðni er einnig til staðar í alþjóðlegum samningum er varða gagnkvæma réttarástoð og er tilgangurinn að koma í veg fyrir að minniháttar mál (*l. de minimis*) tefji afgreiðslu veigameiri mála sem varða meiri hagsmuni.

Um 5. gr.

Breyting ákvæðisins er í samræmi við 3. gr. frumvarpsins um að ríkissaksóknari geti sent viðeigandi stjórnvöldum í ríkjum sem eru aðilar að þeim samningum sem þar eru nefndir öll gögn málsins ásamt álitserð um það að rannsókn lokinni og þarf ráðuneytið því ekki að vera til milligöngu, líkt og gildandi lög gera ráð fyrir, nema hið beiðandi ríki sé ekki aðili að samningunum. Samkvæmt gildandi ákvæði ber ríkissaksóknara að gera rannsókn á því hvort beiðnin uppfylli skilyrði laganna og senda ráðuneytinu álitserð þar um og er það ráðuneytisins að taka ákvörðun um hvort orðið skuli við beiðni og þar með taka ákvörðun um hvort rannsaka eigi tiltekið mál. Þessi ferill stangast á við það grundvallarsjónarmið íslensks sakamálaréttarfars að meðferð sakamála eigi ekki að lúta pólitískum afskiptum valdhafa á hverjum tíma. Þróun síðustu áratuga hefur verið sú að efla enn frekar sjálfstæði ákærvalds og rannsóknarvalds en ríkissaksóknari, sem nýtur sjálfstæðis í embætti sínu, er jafnframt æðsti yfirmaður sakamálarannsókna og tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum. Því á dómsmálaráðuneyti og dómsmálaráðherra ekki að hafa afskipti af sakamálarannsóknum á Íslandi, heldur aðeins að gegna miðlægu hlutverki þegar kemur að aðstoð við erlend ríki við rannsóknir sakamála.

Um 6. gr.

Í nóvember 2019 tóku gildi lög nr. 51/2016, um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar. Með lögnum voru sameinuð í eina löggjöf ákvæði laga nr. 12/2010, um norræna handtöku og afhendingu manna milli Norðurlandanna vegna refsiverðra verknaða og lagaákvæði er leiddu af skuldbindingum Íslands vegna hinnar svokölluðu evrópsku handtökuskipunar. Gilda lög nr. 51/2016 um afhendingu á manni milli Íslands og aðildarríkja Evrópusambandsins og milli Íslands og annarra norræna ríkja fyrir refsiverðan verknað á grundvelli handtökuskipunar. 6. gr. frumvarps þessa kveður því á um að lög nr. 13/1984 gildi aðeins um afhendingu á manni milli Íslands og annarra ríkja en aðildarríkja Evrópusambandsins og annarra norræna ríkja.

7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.