

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008 (hámarkstími rannsóknar).

Flm.: Hildur Sverrisdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson, Berglind Ósk Guðmundsdóttir,  
Jón Gunnarsson, Vilhjálmur Árnason, Ásmundur Friðriksson, Óli Björn Kárason,  
Teitur Björn Einarsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,  
Jakob Frímagn Magnússon, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir,  
Þórarinn Ingi Pétursson.

#### 1. gr.

Í stað 2. málsl. 4. mgr. 52. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Sé rannsókn hafin er lögreglu skylt að hætta henni ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram, svo sem ef í ljós kemur að kæra hefur ekki verið á rökum reist. Jafnframt getur lögregla hætt rannsókn máls ef brot er smávægilegt og fyrirsjáanlegt er að rannsóknin muni hafa í för með sér óeðlilega mikla fyrirhöfn og kostnað.

#### 2. gr.

Við 53. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Rannsókn má eigi standa lengur en eitt ár. Hafi ákæra ekki verið gefin út að þeim tíma liðnum ber lögreglu að fella niður rannsókn málsins.

Þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. getur lögregla leitað til dómstóla og óskað eftir framlengingu á rannsókn málsins. Dómara er þá heimilt að úrskurða um framlengingu rannsóknarinnar um allt að eitt ár í senn, að eftirfarandi skilyrðum uppfylltum:

- að rannsókn lögreglu hafi verið virk og nauðsynlegt sé að halda henni áfram,
- að rannsókn vari samanlagt ekki lengur en fimm ár.

Þrátt fyrir að skilyrði a- og b-liðar 5. mgr. séu ekki uppfyllt er dómara heimilt að framlengja rannsókn máls um allt að eitt ár í senn, eins oft og þurfa þykir, ef fyrir liggur að tafir á rannsókn máls eru tilkomnar vegna ólögmatrar háttsemi hins grunaða eða fyrirsvarsmanns hans.

#### 3. gr.

Á eftir 246. gr. laganna kemur ný grein, 246. gr. a, svohljóðandi:

Dæma skal sakborningi bætur hafi hann sætt rannsókn lengur en heimilt er skv. 4. mgr. 53. gr. án þess að skilyrði undanþáguákvæða 5. eða 6. mgr. 53. gr. séu uppfyllt. Einnig skal dæma bætur ef mál sakbornings, sem hefur verið lengur til rannsóknar en heimilt er skv. 4. mgr. 53 gr., er fellt niður eða hann hefur verið sýknaður með endanlegum dómi og þá ekki vegna þess að hann var talinn ósakhæfur.

#### 4. gr.

Á eftir „246. gr.“ í 247. gr. laganna kemur: og 246. gr. a.

5. gr.

Á eftir „246. gr.“ í 1. og 3. mgr. 248. gr. laganna kemur: og 246. gr. a.

6. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Borið hefur á því undanfarin ár að einstaklingar hafi haft réttarstöðu grunaðs manns, þ.e. sakbornings, mun lengur en eðlilegt getur talist án þess að þurfa að sæta ákæru. Í sumum tilvikum hefur sakborningur ekki sætt virkri rannsókn yfir lengri tíma, jafnvel árum saman, áður en rannsókn málsins er felld niður. Þá hafa menn einnig þurft að sæta langri sakamálarannsókn og ákæru í kjölfarið en engu að síður verið sýknaðir fyrir dómi. Þrátt fyrir að slík tilvik séu ekki algeng eru engar takmarkanir í lögum á því hversu lengi maður getur haft réttarstöðu sakbornings áður en lögregla tekur ákvörðun um hvort ákæra skuli sakborning eður ei. Að mati frumvarpshöfunda er nauðsynlegt að festa í lög hámarkstíma sem maður getur haft réttarstöðu grunaðs manns og setja skýrar reglur um hvernig skuli staðið að ákvörðun um veitingu réttarstöðu sakbornings og um auknar kröfur til lögreglu þess efnis. Að auki er mikilvægt að löggjöf endurspegli þau alvarlegu og íþyngjandi áhrif sem rannsókn lögreglu hefur á borgarana og að mælt verði fyrir um bótaskyldu hins opinbera í þeim tilvikum þar sem tímalengd rannsóknar fer fram úr hófi.

#### 2. Heimildir lögreglu við rannsókn máls.

Samkvæmt VII. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, er lögreglu, þegar þess er þörf, skylt hefja rannsókn máls vegna vitneskju eða gruns um refsiverða háttsemi, hvort sem henni hefur borist kæra eða ekki. Aftur á móti hvílir ekki sambærileg skylda á herðum lögreglu að hætta rannsókn máls ef í ljós kemur að ekki sé grundvöllur til þess að halda áfram rannsókn. Hvorki rannsókn né sá tími sem maður getur haft réttarstöðu sakbornings er ekki bundinn sérstökum tímafresti í íslenskum lögum, að öðru leyti en mælt er fyrir um í 2. og 3. mgr. 53. gr. laganna, þar sem segir að lögreglu beri að hraða meðferð mála eftir því sem kostur er og skuli gæta þess að mönnum verði ekki gert meira tjón, óhagræði eða miski en óhjákvæmilegt er eftir því sem á stendur. Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er jafnframt kveðið á um rétt manna til réttlátrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Þá hefur Ísland ekki gengist undir þjóðréttarlegar skuldbindingar sem mæla fyrir um hámarkstíma sem einstaklingar geti haft réttarstöðu grunaðs manns. Þó koma fram sjónarmið sambærileg þeim sem er að finna í 70. gr. stjórnarskrárinnar í bæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) og alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi sem Ísland hefur undirgengist. Í 6. gr. MSE er kveðið á um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli, sem hefur verið túlkað á þann hátt að greinin taki einnig til mála á rannsóknarstigi. Þá segir í c-lið 3. mgr. 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi að mál skuli rannsökuð án óhæfilegrar tafar.

Í gildandi lögum er lögreglu gefið mikið svigrúm til þess að meta hve lengi rannsókn skuli standa og hversu lengi sakborningur skuli hafa réttarstöðu grunaðs manns. Telji sakborningur ekki tilefni til að haldið sé áfram rannsókn á hendur sér getur hann leitað til dómstóla og kraf-

ist þess að henni verði hætt, sbr. 2. mgr. 102. gr. laganna. Dómstólar hafa hins vegar veitt lögreglu mikið svigrúm við rannsókn mála og fátítt er að fallist sé á slíka kröfu.

### 3. Íþyngjandi ákvörðun.

Þrátt fyrir að réttarstaða sakbornings veiti honum tiltekin réttindi og vernd við rannsókn máls samkvæmt ákvæðum sakamálalaga er ákvörðun um að veita manni réttarstöðu sakbornings ávallt íþyngjandi á marga vegu.

Í fyrsta lagi hefur það í för með sér augljós íþyngjandi áhrif að vera sakaður um refsiverða háttsemi og eiga mögulega yfir höfði sér ákæru af þeim sökum en slík staða felur eðli máls samkvæmt í sér mikið andlegt álag fyrir þann sem er borinn sökum í refsímáli. Í öðru lagi getur réttarstaða sakbornings haft mjög neikvæð áhrif á starfsframa manna og til að mynda gera verklagsreglur ýmissa fyrirtækja ráð fyrir því að manni geti verið sagt upp starfi fyrir þær sakir einar að hafa réttarstöðu sakbornings. Í þriðja lagi geta réttindi manns verið takmörkuð með lögum sökum þess að hann hafi réttarstöðu sakbornings. Má þar t.d. nefna skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar skv. 9. gr. laga um ríkisborgarétt, nr. 100/1952, um að umsækjandi eigi ekki ólokin mál í réttarvörslukerfinu, og 3. mgr. 26. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996, þar sem fram kemur að heimilt sé að veita embættismanni lausn um stundarsakir ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Ákvörðun lögreglu um að veita manni réttarstöðu sakbornings verður að vera tekin að vel ígrunduðu máli og mikilvægt er að meðalhófs sé gætt. Til þess að svo geti orðið er þörf á skýru regluverki sem hefur réttindi borgaranna að leiðarljósi og tekur mið af hinum íþyngjandi afleiðingum sem óhjákvæmilega fylgja því að vera til rannsóknar hjá lögreglu.

### 4. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og að framan er rakið hefur lögreglan í framkvæmd nær frjálsar hendur til þess að ákveða hve lengi sakborningur skuli sæta rannsókn. Þá stendur rannsókn yfir þar til henni er formlega hætt af lögreglu og tilkynning þess efnis send sakborningi. Láti lögregla ekki af rannsókn þrátt fyrir að ekki sé tilefni til að halda henni áfram er sakborningi nauðugur einn kostur, að leita til dómstóla í von um að fá ákvörðun lögreglu hnekkt. Ábyrgðin á því að tilhæfulausri rannsókn verði hætt er því lögð á herðar sakborningi í gildandi löggjöf. Að mati frumvarpshöfunda er rétt að lögregla beri þá ábyrgð í stað sakbornings og þá með þeim hætti að hún verði að rökstyðja sérstaklega fyrir dómi nauðsyn áframhaldandi rannsóknar telji hún mikilvægt að mál sé rannsakað lengur en eitt ár. Lögreglu yrði þannig veitt nauðsynlegt aðhald sem tryggir að ákvörðun um rannsókn máls svo að árum skipti sé byggð á málefnalegum grundvelli.

Frumvarp þetta hefur þrjú meginmarkmið. Í fyrsta lagi að binda í lög hámarkstíma sakamálarannsóknar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að einstaklingar hafi réttarstöðu sakbornings í lengri tíma án þess að tilefni sé til. Í öðru lagi er stefnt að því að færa ábyrgðina á því að tilhæfulausum rannsóknnum verði hætt frá sakborningi til lögreglunnar, sem yrði gert með því að leita til dómstóla til að fá heimild til framlengingar sakamálarannsóknar. Í þriðja lagi er í frumvarpinu annars vegar mælt fyrir um bótarétt þeirra sem hafa sætt sakamálarannsókn lengur en lög heimila og hins vegar þeirra sem sætt hafa stöðu sakbornings lengur en eitt ár þegar rannsókn leiðir ekki til sakfellingar. Bæði innlendir dómstólar og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að óhóflegur dráttur á rannsókn máls geti brotið í bága við 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 10/2022 og dóm Mannréttindadómstóls Evr-

öpu í máli McFarlane gegn Írlandi, nr. 31333/06. Í 3. gr. frumvarpsins er því lagt til að nýju ákvæði verði bætt við XXXIX. kafla laganna um bæt看 vegna sakamáls, sem mæli fyrir um bótarétt einstaklinga sem sætt hafa sakamálarannsókn en ekki verið ákærðir eða sýknaðir hafa verið með endanlegum dómi. Í ljósi þeirra íþyngjandi áhrifa sem réttarstaða sakborninga hefur á einstaklinga og að framan eru reifuð er rétt að tryggja sakborningi rétt til bóta verði hann sýknaður eða mál hans fellt niður í kjölfar rannsóknar eða ef rannsókn stendur lengur yfir en lög heimila. Þó eigi sakborningur ekki rétt á bótum vegna sakamálarannsóknar hafi hann verið sýknaður vegna ósakhæfis. Framangreindar breytingar eru til þess fallnar að veita lögreglu aðhald og tryggja að ákvörðun um framlengingu rannsóknar sé tekin að vel ígrunduðu máli.

Bótaréttur sakborninga samkvæmt 246. gr. sakamálalaga nær bæði til fjártjóns og miska og því eðlilegt að það sama gildi í þeim tilvikum sem 3. gr. frumvarpsins tekur til. Hafa ber í huga að það eitt að hafa réttarstöðu sakborninga er íþyngjandi í eðli sínu og veldur óhjákvæmilega miska.

Þá er í 1. gr. frumvarpsins jafnframt kveðið á um skyldu lögreglu til að fella niður rannsókn á hendur sakborningi ef ljóst er að ekki sé grundvöllur til að halda rannsókn máls áfram en í gildandi lögum er einungis um að ræða heimild lögreglu til þess að fella niður mál af þeim sökum. Lögreglu er samkvæmt gildandi lögum því heimilt að halda áfram rannsókn á hendur sakborningi með tilheyrandi óhagræði fyrir hann þrátt fyrir að það liggja fyrir að grundvöllur áframhaldandi rannsóknar sé ekki til staðar. Vandséð er að slík heimild sé í samræmi við ákvæði sakamálalaga, stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra mannréttindasáttmála um rétt manna til skjótrar málsmeðferðar og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar. Af framangreindum ákvæðum leiðir að lögreglu hlýtur í reynd að vera skylt að fella niður rannsókn máls ef í ljós kemur að grundvöllur hennar er ekki lengur til staðar og því rétt að ákvæði sakamálalaga endurspegli það.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Kveðið er á um skyldu lögreglu til þess að hætta rannsókn máls ef ekki þykir grundvöllur til þess að halda henni áfram. Því er ekki einungis um heimild að ræða eins og í gildandi lögum. Hins vegar er sá hluti 4. mgr. 52. gr. er snýr að rannsóknnum á smávægilegum brotum óbreyttur, enda er þar um að ræða undantekningu frá meginreglunni um að lögreglu beri að rannsaka saknæma háttsemi.

##### Um 2. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að rannsókn sakamáls megi almennt ekki standa yfir lengur en í eitt ár og að lögreglu sé skylt að fella mál niður að þeim tíma loknum ef ekki er gefin út ákæra á hendur sakborningi. Í ákvæðinu felst ekki að mál falli sjálfkrafa niður að einu ári liðnu, heldur sé lögreglu skylt að tilkynna sakborningi með formlegum hætti að rannsókn hafi verið hætt. Hafi rannsókn verið hætt á grundvelli þessa ákvæðis verður hún ekki tekin aftur upp nema ný sakargögn séu fram komin eða líklegt sé að þau komi fram.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um heimild lögreglu til að óska eftir undanþágu frá 1. mgr. í allt að eitt ár í senn að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í a-lið er gerð sú krafa að lögregla hafi viðhaft virka og samfellda rannsókn eigi dómara að vera heimilt að framlengja hana. Ákvæðið verður því ekki notað til þess að framlengja rannsókn sem ekki hefur verið unnið að, heldur eingöngu þegar rannsóknin hefur verið þess eðlis að sá tími sem markaður er í lögunum hefur ekki verið nægilegur. Þá geta tafir á rannsókn, svo sem vegna manneklu innan lögreglunnar, ekki réttlætt framlengingu rannsóknar. Í b-lið er kveðið á um að rannsókn megi ekki standa

lengur en í fimm ár. Ákvæðið mælir fyrir um undanþágu frá meginreglunni sem mælt er fyrir um í 1. mgr. og ber því að túlka þröngt.

Í 3. mgr. er að finna undantekningu frá skilyrðum 2. mgr. en þar er kveðið á um heimild dómara til að framlengja rannsókn máls um allt að eitt ár í senn að beiðni lögreglu ef fyrir liggur að rannsókn hefur tafist vegna ólögmætrar háttsemi hins grunaða eða fyrirsvarsmanns hans. Ekkert hámark er á því hversu oft framlenging á grundvelli 3. mgr. er veitt og getur rannsókn máls því varað lengur en í fimm ár ef skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt.

Undantekningarreglu 3. mgr. ber að túlka þröngt og verður einungis beitt í sérstökum tilvikum, svo sem ef sakborningur er á flótta undan lögreglu, beitir vitni hótunum eða sýnir af sér aðra sambærilega háttsemi. Ákvæðið nær einnig yfir fyrirsvarsmann sakbornings. Lögregla ber sönnunarbyrðina fyrir því að tafir megi rekja til ólögmætrar háttsemi sakbornings eða fyrirsvarsmanns hans.

#### Um 3. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um hlutlæga skaðabótaábyrgð yfirvalda gagnvart sakborningi ef rannsókn máls varir lengur en heimilt er skv. 53. gr. Bótaréttur sakbornings nær bæði til miska og fjártjóns og skiptir þar ekki máli hvort sakborningur hafi sætt ákæru og síðar verið sakfelldur í refsímáli í kjölfar rannsóknarinnar eða rannsókn málsins hafi verið hætt. Jafnframt er kveðið á um bótarétt sakbornings sem sætt hefur rannsókn lengur en í eitt ár ef rannsóknin leiðir ekki til sakfellingar. Í því felst að sakborningur sem sætt hefur rannsókn lengur en í eitt ár, í kjölfar framlengingar á rannsókn samkvæmt dómsúrskurði, á engu að síður rétt á bótum vegna þess tíma sem hann sætti rannsókn umfram eitt ár leiði rannsóknin ekki til sakfellingar. Útgáfa ákæru breytir engu um bótarétt sakbornings ef hann er sýknaður að öllu leyti fyrir dómi.

#### Um 4.–6. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.