

RÉTTARFARSNEFND

Reykjavík, 25. apríl 2023

Dómsmálaráðuneytið
v.t. Bryndís Helgadóttir, skrifstofustjóri
Borgartún 26
105 Reykjavík

Réttur til áfrýjunar samkvæmt 198. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála

Með bréfi dómsmálaráðuneytis 26. janúar 2023 var óskað álits réttarfarsnefndar á hvort fýsilegt væri að leggja til breytingar á 198. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála á þann veg að engin takmörk væru gerð á áfrýjun sakamála til Landsréttar. Nánar segir í erindi ráðuneytisins:

Í lokaathugasemdom mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna [...], frá árinu 2012, vegna 5. skýrslu Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi, lagði nefndin til að gerðar yrðu breytingar á 198. gr. laga um meðferð sakamála, þannig að undantekningarlaust væri heimilt að áfrýja áfellisdomi í sakamáli óháð tildæmdum viðurlögum og án áfrýjunarleyfis. Þetta álitaefni kom upp að nýju þegar unnið var að 6. skýrslu Íslands um framkvæmd samningsins í árslok 2022.

Inngangur

Réttarfarsnefnd hefur haft erindið til meðferðar og hefur meðal annars aflað upplýsinga frá Landsrétti um meðferð beiðna um áfrýjunarleyfi sakamála frá stofnun réttarins. Þrír dómarrar Landsréttar taka hverju sinni þátt í meðferð beiðni um leyfi til áfrýjunar sakamáls. Af svari réttarins sem birt er í neðangreindri töflu má ráða að á árunum 2018-2022 var óskað eftir leyfi til áfrýjunar 55 sakamála. Þar af voru 11 beiðnir um áfrýjun samþykktar en 43 hafnað. Ein beiðni var afturkölluð. Hlutfall samþykkis miðað við 54 beiðnir er því rúm 20% á fyrrgreindu fimm ára tímabili.

Áfrýjuð sakamál	2018	2019	2020	2021	2022
Samþykkt	1	5	1	2	2
Hafnað	7	12	5	8	11
Afturkallað	0	0	0	1	0
Samtals:	8	17	6	11	13

Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er að finna reglur sem takmarka áfrýjun sakamála til æðri dóms þótt með mismunandi hætti sé og er umgjörð áfrýjunar sakamála þar með ýmsum hætti. Til að mynda getur áfrýjunarstigið sjálft veitt slíkt leyfi eða sérstök nefnd sem hefur það hlutverk. Fyrirkomulaginu hér á landi að því leyti svipar til þess sem er í Noregi þar sem ákvörðunin er hjá áfrýjunarstiginu.

Í *Danmörku* er þessar reglur að finna í 902. og 903. gr. þarlendra réttarfar斯拉¹ og eru svohljóðandi:

§ 902 Anklagemyndigheden kan kun anke, når der efter loven kan idømmes andre offentligretlige følger end bøde eller konfiskation for lovovertrædelsen, medmindre anken er til fordel for tiltalte. Stk. 2. Tiltalte kan kun anke, når tiltalte har givet møde i byretten og er idømt

- 1) mere end 20 dagbøder,
- 2) en bøde på over 6.000 kr.,
- 3) konfiskation af genstande af tilsvarende værdi eller
- 4) andre offentligretlige følger.

[...]

§ 903 Procesbevillingsnævnet kan tillade anke af domme, der ikke kan ankes efter § 902, stk. 1-3, hvis sagen er af principiell karakter eller særlige grunde i øvrigt taler for det.

[...]

Í *Noregi* er fjallað um skilyrði fyrir áfrýjun sakamála í 321. gr. laga um meðferð sakamála.² Þar er reyndar að finna tvenns konar takmarkanir á áfrýjun sakamála, annars vegar smærri mála í 1. mgr. og hins vegar svonefnd „siling“ í 2. mgr. sem á við um þegar fyrir liggur að áfrýjun muni ekki verða árangursrík. Í seinna tilvikinu er ákvörðun um synjun ávallt rökstudd en þess gerist eingöngu þörf í sérstökum tilvikum þegar um fyrri tilvikin ræðir. Sjá nánar:

§ 321. Anke til lagmannsretten om forhold hvor påtalemyndigheden ikke har påstått og det ikke er idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv., kan ikke fremmes uten rettens samtykke. Samtykke skal bare gis når særlige grunner taler for det. Samtykke er likevel ikke nødvendig når siktede er et foretak, jf. straffeloven kapittel 4.

Anke til lagmannsretten kan for øvrig nektes fremmet når retten finner det klart at anken ikke vil føre frem. Anke fra påtalemyndigheten som ikke er til gunst for siktede, kan også nektes fremmet når retten finner at anken gjelder spørsmål av mindre betydning, eller at det ellers ikke er grunn til at anken blir prøvd.

Avgjørelse om å nekte samtykke eller om å nekte anken fremmet krever enstemmighet. En nektelse kan omgjøres til gunst for siktede når særlige grunner foreligger.

Avgjørelser etter paragrafen her tas ved beslutning og kan begrenses til en del av saken. Beslutning etter første ledd skal være begrunnet når særlige grunner tilsier det. Beslutning etter annet ledd skal være begrunnet. Beslutning etter tredje ledd annet punktum skal være begrunnet når anken omfattes av annet ledd første punktum og det er fremsatt nye anførsler i begjæringen om omgjøring.

[...]

¹ Lov om rettens pleje – retsplejeloven, LBK nr. 1655 frá 25. desember 2022.

² Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven), LOV-1981-05-22-25.

Í *Sviþjóð* er þessar reglur að finna 49. kafla sænsku réttarfarslaganna.³ Í 13. og 14. gr. kaflans er fjallað um áfrýjun sakamála, en samkvæmt þeim þarf meðal annars leyfi til að áfrýja sakamáli þar sem eingöngu eru dæmdar sektir. Sjá nánar:

13 § För att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd i andra fall än då den tilltalade genom domen

1. som enda påföljd dömts till böter, eller
2. frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

[...]

Kravet på prövningstillstånd enligt första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller en justitieombudsman.

[...]

14 § Prövningstillstånd skall meddelas om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Samkvæmt framansögðu hafa lög fyrrgreindra ríkja öll að geyma einhvers konar takmarkanir á rétti sakaðra manna til að áfrýja sakamáli þegar mikilvægi máls er talið takmarkað. Sem fyrr segir eru skilyrði áfrýjunar sakamáls hér á landi nú að finna í 198. gr. laga nr. 88/2008. Ákvæðið er svohljóðandi:

Áfellingdómi verður aðeins áfrýjað ef ákærði hefur verið dæmdur í fangelsi ellegar til að greiða sekt eða sæta upptöku eigna sem nær áfrýjunarfjárhæð í einkamáli. Ríkissaksóknara er ávallt heimilt að áfrýja dómi um sýknu ákærða.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má áfrýja héraðsdómi með leyfi Landsréttar sem veita má ef úrslit málsins hafa verulegt almennt gildi eða varða mikilvæga hagsmuni ellegar ekki er útilokað samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum að dómi kunni að verða breytt svo að einhverju nemi.

Eldri lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála höfðu upphaflega ekki að geyma takmörkun á að sakamáli væri skotið frá héraðsdómi til Hæstaréttar en því var breytt með lögum nr. 37/1994. Eftir þá breytingu sagði í 2. mgr. 150. gr. laganna að áfellingdómi yrði aðeins áfrýjað með leyfi Hæstaréttar ef ákærða væri þar hvorki ákveðin frelsissvipting né sekt eða eignaupptaka væri hærri en áfrýjunarfjárhæð í einkamálum. Í 3. mgr. ákvæðisins kom fram að áfrýjunarleyfi yrði ekki veitt nema sérstakar ástæður mæltu með því. Þá gat ríkissaksóknari ætíð áfrýjað dómi ákærða til hagsbóta.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 37/1994 þar sem lögð var til takmörkun á áfrýjun sakamála sagði að breytingin væri liður í heildarendurskoðun réttarfarsreglna um áfrýjun héraðsdóma til Hæstaréttar og meðferð áfrýjunarmála þar fyrir dómi. Meðan hin nýja réttarfarslöggjöf hefði verið í mótun hefði verið beðið um sinn með endanlegar tillögur um reglur um áfrýjun til Hæstaréttar og meðferð áfrýjunarmála, meðal annars til að reynsla fengist af því hvort nýjar reglur um meðferð mála fyrir héraðsdómi myndu leiða til breytinga á álagi á

³ Rättegångsbalk (1942:740).

æðra dómstiginu. Með frumvarpinu væru gerðar tillögur um nýjar reglur um meðferð áfrýjaðra opinberra mála. Með þeim væri leitast við að einfalda málsmeðferð og flýta henni, auk þess að reynt væri eftir föngum að samræma meðferðina á þessu sviði og meðferð áfrýjaðra einkamála. Þá hefðu reglur verið settar til að greiða fyrir meðferð mála í héraði meðal annars til að veða á móti fjölgun dómsmála sem hefði aukið álag á dómstólunum og leitt af sér hættu á seinagangi við rekstur mála.

Þá sagði jafnframt að með frumvarpinu væri leitast við að draga úr fjölda áfrýjana í tilvikum þar sem tilgangur með málskoti væri lítill sem enginn og mikilvægi máls væri takmarkað. Þótt viðleitni til að draga úr áfrýjunum væri ekki jafnknýjandi á sviði opinberra mála og í einkamálum, skipti fjöldi opinberra mála sem kynni að vera áfrýjað að ófyrirsynju allt að einu máli í heildarmyndinni enda yllu þau töfum á afgreiðslu annarra mála. Því væri meðal annars mætt með 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins um að áfrýjun í smærri málum yrði háð leyfi Hæstaréttar. Um það sagði nánar:

Í ákvæðinu eru þessi smærri mál nánar tiltekið skilgreind á þann hátt að það séu mál þar sem ákærði hefur verið sakfelldur í héraðsdómi og viðurlög á hendur honum eru hvorki frelsissvipting né sekt eða eignaupptaka sem fer fram úr svokallaðri áfrýjunarfjárhæð í einkamálum en í frumvarpi til laga um breyting á lögum um meðferð einkamála er lagt til að sú fjárhæð verði 500.000 kr. Af tölulegu upplýsingunum hér að framan má ráða að fjöldi málanna, sem fellur undir þessa skilgreiningu, er ekki teljandi hátt hlutfall af heildinni því af þeim 328 mönnum, sem voru saksóttir í opinberum málum sem fyrrgreind könnun tók til, virðast 48, eða 14,63% þeirra, eingöngu hafa sætt viðurlögum sem falla innan þessara marka. Eins og áður sagði miða reglur frumvarpsins um þetta ekki að því að útiloka endurskoðun dóma í þessum tilvikum heldur að breytingum á hvernig hún fer fram. Þegar mat yrði lagt á umsókn um leyfi til áfrýjunar í málum af þessum toga yrði Hæstiréttur m.a. að líta til þess hvort mál varði mikilvæga hagsmuni [] sakfellda, hvort mál hafi víðtækara gildi sem fordæmi og hvort líkindi séu fyrir að héraðsdómi yrði breytt svo einhverju nemi við áfrýjun. Ef talið yrði að ekkert af þessu þrennu væri fyrir hendi í máli yrði að öðru jöfnu synjað um áfrýjunarleyfi en í þeirri afstöðu fælist um leið mat á því að héraðsdómur yrði staðfestur, a.m.k. í öllu verulegu, þótt mál hlyti ítarlegri athugun. Þessi leið til að endurskoða dóma í opinberum málum getur sem áður segir samrýmst reglum 2. gr. viðauka nr. 7 við samninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis. Hún mundi ekki leiða af sér neina teljandi fækkun á heildarmálafjöldanum fyrir Hæstarétti en um fækkunina á þessum óþarfa málskotum mundi þó muna til að flýta afgreiðslu mikilvægari mála.⁴

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 16. desember 1966 og fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979. Hann hefur ekki verið lögfestur hér á landi. Samkvæmt 40. gr. samningsins eru aðildarríki skuldbundin til þess að leggja fram skýrslur um ráðstafanir sem þau hafa gert til að koma í framkvæmd þeim mannréttindum sem viðurkennd eru í samningnum. Sérstök nefnd sem starfar samkvæmt samningnum fer yfir hverja skýrslu frá aðildarríki og kallar á sinn fund fulltrúa þess til viðræðna um efni hennar. Að því loknu birtir hún athugasemdir sínar um hvernig til hefur tekist hjá viðkomandi aðildarríki að standa við samningsskuldbindingar sínar.

⁴ Þskj. 907, 197. mál 1993-1994.

Í 5. mgr. 14. gr. samningsins segir að hver sá sem sakfelldur hefur verið fyrir glæp skuli eiga rétt á að sakfelling hans og dómur séu endurskoðuð af æðra dómi samkvæmt lögum. Sem fyrr segir var reglum þágildandi laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála um áfrýjun sakamála breytt með lögum nr. nr. 37/1994. Grein var gerð fyrir þeim breytingum sem orðið höfðu á rétti sakfellds manns til að áfrýja dómi í þriðju skýrslu Íslands frá 1995 með eftirfarandi hætti:

Samkvæmt eldri löggjöf voru engar takmarkanir gerðar á heimild sakfellds manns til að áfrýja dómi í opinberu máli nema að því leyti að ekki var unnt án leyfis Hæstaréttar að áfrýja dómi í máli þar sem ákærði hafði ekki sótt þing í héraði. Var rétturinn til áfrýjunar þannig ekki takmarkaður af tilliti til brotsins sem mál varðaði eða þyngdar viðurlaga samkvæmt héraðsdómi. Með lögum nr. [37/1994] voru gerðar breytingar á lögum um meðferð opinberra mála sem takmarka áfrýjunarréttinn nokkuð. Eftir sem áður er gengið út frá þeirri grundvallarreglu að sakfelldur maður eigi að öðru jöfnu rétt á að leita endurskoðunar á sakfellingu og viðurlögum á hendur sér. Hins vegar fela breytingarlögin í sér að mál um minniháttar brot geti ekki sætt áfrýjun til Hæstaréttar nema með leyfi dómsins. Þetta eru nánar tiltekið mál þar sem ákærða hefur hvorki verið gert að sæta frelsissviptingu né sekt eða eignaupptöku sem fer fram úr tiltekinni fjárhæð (500.000 ISK). Þótt þessi regla miði að því að takmarka rétt til áfrýjunar á dómi í minniháttar málum, er endurskoðun æðra dóms engan veginn útilokuð því sakfelldur maður getur leitað leyfis Hæstaréttar til áfrýjunar þótt viðurlög á hendur honum séu innan þeirra marka sem áður var getið. Þannig getur endurskoðun á héraðsdómi einnig átt sér stað í minni háttar málum og þá í sambandi við ákvörðun Hæstaréttar um hvort leyfi verður veitt til áfrýjunar. Eftir atvikum verður slíkt leyfi til áfrýjunar veitt ef breyting á niðurstöðu þykir ekki ósennileg eða málið varðar mikilsverða hagsmuni. Eitt helsta markmið með þessum breytingum er að draga úr fjölda áfrýjana þar sem tilgangur með málskoti er lítill sem enginn og mikilvægi máls er takmarkað.⁵

Ekki komu fram athugasemdir um þetta atriði í lokaskýrslu nefndarinnar 8. nóvember 1998. Þá var ekki vikið að þessum breytingum í fjórðu skýrslu Íslands í apríl 2005 en hins vegar sagði í lokaskýrslu nefndarinnar við það tilefni að viðurkenna ætti rétt allra til að fá sakfellingu og dóm endurskoðaðan af æðra dómi lögum samkvæmt. Virðist sem það hafi leitt til nánari umfjöllunar um efnið í fimmtu skýrslu Íslands í apríl 2010, þar sem þau sjónarmið sem fram komu við þriðju skýrslu Íslands voru áréttuð sem og þær breytingar sem orðið höfðu með setningu nýrra laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.⁶ Þar segir :

55. No changes have been made to the structure whereby, under Icelandic law, there are restrictions to the scope that convicted persons have to have their cases reviewed by an appeal court if only minor offences were involved. Under Article 198 of the Code of Criminal Procedure, No. 88/2008, a verdict of 'guilty' may be appealed in cases where the guilty party has been sentenced to prison or to pay a fine, or suffer confiscation of property, amounting to the sum which is the criterion for being able to lodge an appeal in a civil action. This sum, in 2010, is about ISK 600,000 (about USD 5,000). Notwithstanding this provision, an appeal may be made against a district court judgement when a lower sum is involved by permission of the Supreme Court if the outcome of the case has substantial general significance or if it concerns important interests, or if, in the light of available evidence, it is not out of the question that the sentence may be substantially revised. From this, it is clear both that the monetary criterion for permitting appeals is very low and also that liberal provisions are made for granting exemptions, and it is common for permission to appeal to be granted in response to an application. Furthermore, it is clear that in criminal procedure at first-instance level, all the conditions for a free and fair trial

⁵ Borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi á Íslandi. Önnur og þriðja skýrsla Íslands um framkvæmd alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1995, bls. 106.

⁶ <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/CCPR-5th-periodic-report-Iceland.pdf>

according to Article 14 of the ICCPR are scrupulously observed, since the hearing is public, with oral testimony taken from witnesses in court.

56. It may also be pointed out that in its decision in *S. Kristjánsson and Bóas K. Bóasson v. Iceland of 10 April 2007, No. 24945/04*, the European Court of Human Rights ruled that the fact that the applicants were not able to bring an appeal before the Supreme Court of Iceland against a mild punishment for a violation of the Fisheries Management Act because the offence involved was minor did not constitute a violation of their rights under Article 2 of the Seventh Protocol to the ICCPR. The applicants had been convicted of unlawful hunting and sentenced to pay a fine of ISK 50,000 (approximately USD 400) each; in addition, their hunting licences were suspended for a year, their rifles were confiscated for a year and their bag, consisting of 15 mountain grouse, was confiscated.

57. It is clear that the provision of the fifth paragraph of Article 14 of the ICCPR does not contain any exemption for “offences of a minor character” as are mentioned in Article 2 of Protocol 7 to the European Convention on Human Rights. Nevertheless, it is worth referring to the reasoning cited by the European Court of Human Rights in the aforementioned case brought against Iceland. This stated, amongst other things: “However, any restrictions contained in domestic legislation on the right to a review mentioned in that provision must, by analogy with the right of access to a court embodied in Article 6 § 1 of the Convention, pursue a legitimate aim and not infringe the very essence of that right.” In the view of the Government of Iceland, the essence of the right of appeal against convictions and sentences in criminal cases is completely ensured in the procedure provided for in Icelandic law.

[...]

146. Reference is made to the general discussion in paragraphs 55-57 above regarding appeals against sentences. No changes have been made since Iceland’s Fourth Report was compiled to the arrangement under Article 198 of the Code of Criminal Procedure, No. 88/2008, by which an appeal may only be lodged against a sentence when the accused person has been sentenced to prison or to the payment of a fine, or confiscation of property, of the value regarded as the criterion for an appeal in a civil case. Now, in 2010, this sum stands at about ISK 600,000 ISK (c. USD 5,000 USD). Notwithstanding this provision, an appeal may be made against a district court judgement when a lower sum is involved by permission of the Supreme Court if the outcome of the case has substantial general significance or if it concerns important interests, or if, in the light of available evidence, it is not out of the question that the sentence may be substantially revised. From this, it is clear both that the monetary criterion for permitting appeals is very low and also that liberal provisions are made for granting exemptions, and it is common for permission to appeal to be granted in response to an application. Furthermore, it is clear that in criminal procedure at first-instance level, all the conditions for a free and fair trial according to Article 14 of the ICCPR are scrupulously observed, since the hearing is public, with oral testimony taken from witnesses in court.

Ekki er vikið að þessum sjónarmiðum íslenska ríkisins í lokaskýrslu nefndarinnar 31. ágúst 2012, heldur segir þar að huga ætti að endurskoðun 198. gr. laganna og veita heimild til áfrýjunar sakamála án leyfis.

Mannréttindasáttmáli Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994

Ísland hefur lögfest mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í 2. gr. samningsviðauka 7 við sáttmálann er fjallað um rétt sakaðra manna til að áfrýja dómi með eftirfarandi hætti:

Sérhver sá sem dómstóll finnur sekan um afbrot, skal hafa rétt til að láta æðri dóm fjalla á ný um sakfellinguna eða refsinguna. Um beitingu þessa réttar skal gilda löggjöf, þar á meðal um tilefni þess að beita megi.

Réttur þessi getur verið háður undantekningum þegar um er að ræða minni háttar brot, eftir því sem fyrir er mælt í lögum, eða þegar fjallað var um mál viðkomandi manns á frumstigi af æðsta dómi, eða hann var sakfelldur eftir áfrýjun á sýknudómi.

Í athugasemdum með áðurnefndu frumvarpi til laga nr. 37/1994 var vikið að viðaukanum. Þar sagði að þótt lítið hefði reynt á hann á þeim tíma í úrlausnum stofnana Evrópuráðsins sem fjölluðu um kærur vegna brota á mannréttindasáttmála Evrópu breytti það ekki því að óhætt væri að draga vissar ályktanir um inntak ákvæðisins og hvernig haga yrði íslenskri löggjöf ef samræmi ætti að vera milli hennar og þessarar skuldbindingar ríkisins að þjóðarétti. Nánar sagði þar:

Þannig má í fyrsta lagi benda á að aðalreglan eftir 1. mgr. þessa ákvæðis er sú að tryggður skuli réttur sakfellds manns til að leita endurskoðunar á áfellis dómi á hendur sér. Gildir það jafnt um endurskoðun á sakfellingunni sem slíkri og viðurlögum þótt orðalagið í ákvæðinu kunni fljótt á lítið að gefa til kynna að nægilegt sé að réttur sé tryggður til endurskoðunar á öðru hvoru atriðinu en ekki hvoru tveggja. Þessi aðalregla er þó háð mikilsverðri undantekningu því í 2. mgr. greinarinnar er aðildarríkjum að mannréttindasáttmálanum áskilið svigrúm til að útiloka að mál um minni háttar brot komi til endurskoðunar en þetta verður að ákveða með lögum. Í öðru lagi verður að vekja athygli á að í aðalreglunni í 1. mgr. greinarinnar segir það eitt að sakfelldur maður eigi að njóta réttar til að æðri dómur fjalli á ný um sakfellingu og viðurlög en ekki er áskilið að þessi umfjöllun þurfi að eiga sér stað með einhverjum nánar tilteknum hætti. Þvert á móti kemur fram í ákvæðinu að löggjöf skuli gilda um beitingu þessa réttar eða með öðrum orðum að aðferðin til endurskoðunar fyrir æðra dómi fari eftir lögum hvers aðildarríkis að sáttmálanum. Hefur m.a. verið gengið út frá að þessum áskilnaði um endurskoðun geti verið fullnægt með því að sakfelldum manni sé gefinn kostur á að leita eftir leyfi til að skjóta máli til æðra dóms og að við umsókn um slíkt leyfi verði tekið til athugunar hvort breyting kynni að vera gerð á dómi af lægra dómstigi.⁷

Í frumvarpinu gætti áhrifa reglna mannréttindasáttmálans með þeim hætti að gengið var út frá þeirri aðalreglu að sakfelldur maður ætti að öðru jöfnu rétt á að leita endurskoðunar á sakfellingu og viðurlögum á hendur sér. Á hinn bóginn væru gerðar tillögur um nýmæli sem beindust að því að mál um minni háttar brot gæti ekki sætt áfrýjun til Hæstaréttar nema með leyfi dómsins. Þótt takmarkanir væru þannig gerðar á rétti til áfrýjunar á dómi í minni háttar málum yrði endurskoðun æðra dóms engan veginn útilokuð því sakfelldur maður gæti leitað leyfis Hæstaréttar til áfrýjunar þótt viðurlög á hendur honum væru innan fyrrgreindra marka. Á þann hátt gæti endurskoðun á héraðsdómi einnig átt sér stað í minni háttar málum og þá í sambandi við ákvörðun Hæstaréttar um hvort leyfi yrði veitt til áfrýjunar en eftir atvikum yrði leyfið veitt ef breyting á niðurstöðu þætti ekki ósennileg eða málið varðaði mikilsverða hagsmuni.

Á þessar reglur þágildandi laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála reyndi fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu, með ákvörðun dómstólsins 10. apríl 2007 í máli nr. 24945/02, Jóhannes Sigurður Kristjánsson og Bóas Kristinn Bóasson gegn Íslandi. Þar höfðu tveir menn verið sakfelldir af héraðsdómi 30. október 2003 fyrir ólöglegar veiðar og dæmdir til greiðslu 50.000 króna sektar, sviptir veiðileyfi í eitt ár og rifflar þeirra og veiðifang, 15 rjúpur, gerðar upptækar. Hæstiréttur hafnaði umsókn þeirra um áfrýjunarleyfi 18. desember 2003. Töldu þeir

⁷ Þskj. 907, 197. mál 1993-1994.

sig með því hafa orðið fyrir broti á 2. gr. samningsviðauka 7 við mannréttindasáttmálann. Mannréttindadómstóllinn vísaði kærinni hins vegar frá með eftirfarandi rökstuðningi:

Dómstóllinn endurtekur, að samningsríkin hafa í aðalatriðum mikið svigrúm til að ákvarða með hvaða hætti þess réttar skuli neytt, sem tryggður er með 2. gr. samningsviðauka nr. 7. Þannig getur endurskoðun æðri dómstóls á sakfellingu eða refsingu lotið að bæði málsatvikum og lagaatriðum, eða verið takmörkuð við lagaatriði eingöngu. Í sumum löndum kann ákærður maður, sem áfrýja vill dómi, enn fremur að þurfa að sækja um leyfi til þess (*Pesti og Frodl gegn Austurríki* (ákv.), nr. 27618/95 og 27619/95, ECHR 2000-I (útdrættir)). Á sama hátt og gildir um aðgang að dómstólum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. verða takmarkanir í landslögum á rétti þeim til endurskoðunar, sem í ákvæðinu greinir, hins vegar að beinast að réttmætum tilgangi og mega ekki fara í bága við sjálfan kjarna þess réttar (sjá *Krombach gegn Frakklandi*, nr. 29731/96, 96. lið, ECHR 2001-II).

Svo að vikið sé að atvikum þessa máls sérstaklega, er rétt að taka fram í fyrstu að ekki er vefengt af hálfu kærenda að mælt var fyrir um þær takmarkanir, sem undan var kvartað, í löggjöf. Enn fremur lítur dómstóllinn svo á að afbrot þau, sem þeir voru sakfelldir fyrir, hafi verið „minni háttar“. Kemur þetta fram af því að hin álagða sekt var hófleg, þar sem hún samsvaraði um 600 evrum, og af fremur mildilegum viðurlögum að öðru leyti (sviptingu skotveiðileyfis í eitt ár og haldlagningu á rifflum þeirra um sama tímaskeið, og upptöku á veiðifangi). Í ljósi þessa telur dómstóllinn að 2. mgr. 2. gr. samningsviðauka 7 eigi hér við, og þá einnig undantekningin sem þar er kveðið á um frá rétti til endurskoðunar máls á æðra dómstigi.

Jafnvel þótt svo yrði litið á, að undantekningarákvæðið í 2. mgr. 2. gr. samningsviðauka 7 ætti hér ekki við, vekur krafa um að sótt sé um áfrýjunarleyfi ekki upp álitaefni varðandi brot á 1. mgr. 2. gr. Í því sambandi má benda á að í 19. lið skýringargreinargerðar um samningsviðauka 7 segir:

„Í sumum ríkjum kemur fyrir að gerð er sú krafa, að maður, sem áfrýja vill máli til æðra dóms, sækji um áfrýjunarleyfi. Líta ber á sjálfan réttinn [samkvæmt 1. mgr. 2. gr.] til að leggja fyrir dómstól umsókn um áfrýjunarleyfi sem nýja umfjöllun í merkingu þeirrar greinar.“

Hvað sem öðru líður hafa kærendur ekki fært fram neinar málsástæður eða rök sem benda til þess að synjun Hæstaréttar um áfrýjunarleyfi hafi ekki beinst að réttmætum tilgangi og hafi farið í bága við sjálfan kjarna réttarins til aðgangs að dómstólum (sjá *Peterson Sarpsborg AS og fl. gegn Noregi* (ákv.), nr. 25944/94, 27. nóvember 1996).

Lokaorð

Meginreglan er sú að dómfelldir menn í sakamáli eiga að jafnaði kost á endurskoðun dómsúrlausnar. Eins og áður greinir getur sakaður maður áfrýjað áfellsdómi samkvæmt 1. mgr. 198. gr. laga nr. 88/2008 hafi hann verið dæmdur í fangelsi eða til að greiða sekt eða sæta upptöku eigna sem nær áfrýjunarfjárhæð. Þessi réttur telst til grundvallarmannréttinda samkvæmt 2. gr. 7. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu. Hins vegar getur þessi réttur þó verið háður undantekningum samkvæmt 2. mgr. 2. gr. viðaukans. Slíka undantekningu er ekki að finna í 14. gr. sáttmálans um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Í réttarframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hefur sem fyrr segir verið viðurkennt að setja megi takmarkanir á áfrýjun sakamála. Í fyrrgreindri ákvörðun dómstólsins 10. apríl 2007 í máli nr. 24945/02, Jóhannes Sigurður Kristjánsson og Bóas Kristinn Bóasson gegn Íslandi hafði áfrýjun verið hafnað á grundvelli skilyrðis 3. mgr. 150. gr. þágildandi laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála um að áfrýjunarleyfi yrði ekki veitt nema sérstakar ástæður mæltu með því. Þessu skilyrði var breytt við setningu laga nr. 88/2008. Verður áfrýjunarleyfi samkvæmt 2.

mgr. 198. gr. laga nr. 88/2008 sem fyrr segir veitt ef úrslit málsins hafa verulegt almennt gildi eða varða mikilvæga hagsmuni, ellegar ef ekki er útilokað samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum að dómi kunni að verða breytt svo að einhverju nemi.

Framangreind takmörkun hefur öðrum þæði verið studd rökum um skynsamlega nýtingu fjármuna og mikilvægi þess að ríki geti skipulagt dómsskerfið þannig að það sé skjótvirkt en um leið hagkvæmt. Með því sé komið í veg fyrir óþarfa málskot sem tafið gætu meðferð mikilvægari mála. Í því samhengi er brýnt að málsmeðferðartími dómsmála verði ekki of langur enda getur langur málsmeðferðartími talist sjálfstætt brot á réttindum sakaðra manna. Um leið felur hann í sér hættu á að dregið sé úr almennum og sérstökum varnaðaráhrifum refsinga. Sambærileg takmörkun á rétti sakaðra manna til áfrýjunar eru jafnframt til staðar í nágrannaríkjum í ýmsum myndum eins og hér hefur verið rakið.

Á hinn bóginn mega slík sjónarmið þó ekki leiða til að ómögulegt verði að leita endurskoðunar á úrlausn fyrsta dómstigs enda er um að ræða mikilvæg réttindi sakaðra manna. Hefur þessu verið mætt hér á landi með heimildum 198. gr. laga nr. 88/2008 til að sækja um leyfi til áfrýjunar auk þess sem ríkissaksóknara er ætíð heimilt að áfrýja til hagsbóta fyrir dómfellda. Þá er til viðbótar sá möguleiki fyrir hendi að sækja um endurupptöku sakamáls að uppfylltum skilyrðum XXXIV. kafla laga nr. 88/2008, en heimildir til endurupptöku voru rýmkaðar með lögum nr. 47/2020.

Við beitingu ákvæðis 2. mgr. 198. gr. laga nr. 88/2008 verður að ætla að þegar vafi er uppi um hvort skilyrðum þess er mætt verði fallist á leyfi til áfrýjunar. Í því samhengi er einnig rétt að áréttta að framangreind skipan hefur nán tengsl við rétt manna til að fá úrlausn um ákæru á hendur sér fyrir dómstóli sem nýtur verndar 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Til samanburðar hefur Mannréttindadómstóll Evrópu skýrt 2. gr. 7. samningsviðauka með þeim hætti að allar takmarkanir sem settar eru rétti til áfrýjunar sakamáls skuli, líkt og gildir um rétt manna til aðgangs að dómstólum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, stefna að lögumætu markmiði og megi ekki skerða kjarna réttarins. Má um það meðal annars vísa til dóms hans 25. júlí 2017 í máli nr. 2728/16, Rostovtsev gegn Úkraínu. Þessu til samræmis hafa meðal annars verið gerðar strangar kröfur til þess hvort sakaður maður hafi afsalað sér rétti til áfrýjunar innan áfrýjunarfrests eins og fjallað var um í dómi Hæstaréttar 4. maí 2022 í máli nr. 23/2022.

Loks verður um framangreint að líta til þess hvað felst í reynd í mati æðra dómstigs á því hvort leyfa eigi áfrýjun eftir 2. mgr. 198. gr. laga nr. 88/2008. Eðli máls samkvæmt felst í slíku mati afstaða dómsins til þess hvort hin matskenndu skilyrði laga um áfrýjun sakamáls séu uppfyllt eftir þeirri aðferð sem lýst er í ákvæðinu. Er kröfum um endurskoðun dóms á lægra dómstigi þannig mætt með því að við umsókn um áfrýjunarleyfi sé meðal annars tekið til athugunar hvort breyting kunni að vera gerð á dómi lægra dómstigs. Sem fyrr segir var það mat löggjafans árið 1994 að þessi leið til endurskoðunar dóma í sakamálum samrýmdist reglum 2. gr. viðauka nr. 7 við mannréttindasáttmála Evrópu. Auk þess má ráða af þeim upplýsingum sem fyrir liggja um fyrstu fimm starfsár Landsréttar að úrræðið hefur reynst raunhæft, en rétturinn hefur samþykkt um fimmtung umsókna um áfrýjunarleyfi í sakamálum á fyrrgreindu árabili.

Að öllu framangreindu virtu leggur réttarfarsnefnd ekki til að fyrrgreindum reglum verði breytt. Líta verður svo á að í ákvörðun Landsréttar um veitingu áfrýjunarleyfis felist í reynd efnisleg skoðun á því hvort þeim skilyrðum ákvæðisins sé mætt að úrslit málsins hafi verulegt almennt gildi eða varði mikilvæga hagsmuni eða að ekki sé útilokað samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum að dómi kynni að verða breytt svo að einhverju nemi. Fellur það saman við þá túlkun Mannréttindadómsóls Evrópu að í slíkri skoðun fari í reynd fram efnisleg endurskoðun í skilningi sáttmálans, sbr. og það sem fyrr greinir um undanþáguákvæði 2. mgr. 2. gr. 7. gr. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Með því ætti að vera mætt þeim skilyrðum 5. mgr. 14. gr. samningsins um alþjóðleg og borgaraleg réttindi að sakfelling sakaðs manns og dómur séu endurskoðuð af æðra dómi samkvæmt lögum.

Fyrir hönd réttarfarsnefndar



Ása Ólafsdóttir