

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum til að framlengja gildistíma bráðabirgðaákvæða um rafræna meðferð mála.

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991.

1. gr.

Í stað ártalsins „2023“ í 1. og 2. mgr. í 158. gr. laganna kemur: 2025.

II. KAFLI

Breyting á erfðalögum, nr. 8/1962.

2. gr.

Í stað ártalsins „2023“ í ákvæði til bráðabirgða í lögnum kemur: 2025.

III. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

3. gr.

Í stað dagsetningarinnar „31. desember 2023“ í 1. mgr., 1. másl. 2. mgr. og 1. másl. 3. mgr. í ákvæði til bráðabirgða X í lögnum kemur: 30. júní 2024.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991.

4. gr.

Í stað dagsetningarinnar „31. desember 2023“ í 1. másl. 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. 208. gr. laganna kemur: 30. júní 2024.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Hinn 9. maí 2020 tóku gildi breytingalög nr. 32/2020 sem heimiluðu framlengingu fresta og rafræna meðferð mála hjá sýslumönnum, dómstólum o.fl. í því skyni að koma í veg fyrir réttarspjöll af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru og draga úr neikvæðum áhrifum faraldursins. Með lögnum var m.a. samþykkt að bæta ákvæðum til bráðabirgða við lög um meðferð einkamála, nr. 91/1991, lög um meðferð saka-

mála, nr. 88/2008, lög um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991 og erfðalög, nr. 8/1962. Heimildirnar reyndust vel í framkvæmd og ákveðið var að framlengja gildistíma þeirra með frumvarpi því er varð að lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (framlenging bráðabirgðaheimilda), nr. 121/2020. Með lögnum voru heimildir sýslumannsembætta, lögreglu og dómstóla til þess að beita rafrænum lausnum og fjarfundabúnaði í ákveðnum tilvikum framlengdar til ársloka 2021. Gildistími heimildanna var svo framlengdur á nýjan leik með frumvarpi sem varð að lögum um breytingu á ýmsum lögum til að framlengja gildistíma bráðabirgðaákvæða um rafræna meðferð mála o.fl., nr. 136/2021.

Með frumvarpi þessu er lagt til að framangreindar bráðabirgðaheimildir verði framlengdar, annars vegar til 31. desember 2025 í lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og erfðalögum og hins vegar til 30. júní 2024 í lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Undanfarin misseri hefur verið unnið að því að koma þeim heimildum sem mælt er fyrir um í téðum bráðabirgðaheimildum í varanlegt horf. Varðandi lög um meðferð einkamála, lög um meðferð sakamála og lög um gjaldþrotaskipti o.fl. hefur einnig verið unnið að frekari breytingum sem heimila myndu að nýta í auknum mæli þá tækni sem til staðar er við meðferð mála hjá lögreglu, fyrir dómstólum og þegar kröfu í þrotabú er lýst við gjaldþrotaskipti. Frumvarp þess efnis var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 1. nóvember 2023 til 20. sama mánaðar 2023 og bárust sjö umsagnir við frumvarpið. Nú er unnið úr þeim ábendingum sem þar bárust, og að lokafrágangi frumvarpsins, áður en að það verður lagt fyrir Alþingi. Aftur á móti er fyrir séð að ekki er raunhæft að ljúka þinglegri meðferð þess áður en þær bráðabirgðaheimildir sem um ræðir renna sitt skeið á enda um komandi áramót.

Þá hefur jafnframt verið unnið að því að koma þeim bráðabirgðaheimildum sem varða erfðalög, nr. 8/1962, og lög um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991, í varanlegt horf en sú vinna er skemur á veg komin en sú er varðar lög um meðferð sakamála og lög um meðferð einkamála. Ráðgert er að frumvarp sem m.a. myndi koma bráðabirgðaheimildum samkvæmt erfðalögum og lögum um skipti á dánarbúum o.fl. í varanlegt horf verði lagt fyrir Alþingi á 155. löggjafarþingi 2024–2025.

Þær bráðabirgðaheimildir í lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála sem frumvarp þetta varðar hafa í framkvæmd nýst afar vel við meðferð mála samkvæmt lögnum. Notagildi þeirra var mikið þegar heimsfaraldur kórónuveiru hafði hvað mest áhrif í þjóðfélaginu, en jafnframt hefur verið góð reynsla af notkun fjarfundabúnaðar og annarra tæknilausna sem þykja eftirsóknarverðar og eru þær m.a. til þess fallnar að auka skilvirkni við meðferð mála, draga úr sóun, svo sem með minni notkun pappírs o.fl. Einkum af þeim ástæðum var ákveðið að ráðast í að undirbyggja málsmeðferð á grunni laga um meðferð sakamála og laga um meðferð einkamála betur með tilliti til tæknilausna í fyrrgreindu frumvarpi. Að óbreyttu myndu heimildir til skýrslugjafar hjá lögreglu og dómstólum í gegnum fjarfundabúnað, mætingar málsaðila með aðstoð slíks búnaðar við meðferð mála fyrir dómi og framlagning gagna á öðru formi en á pappír falla úr gildi nú um áramót.

Á meðan heimsfaraldur kórónuveiru stóð sem hæst fjallaði Landsréttur um heimild til skýrslugjafar í gegnum fjarfundabúnað á grunni bráðabirgðaákvæðis laga um meðferð sakamála í að minnsta kosti tveimur úrskurðum. Annars vegar í úrskurði frá 1. október 2020 í máli nr. 551/2020 og hins vegar frá 8. desember 2020 í máli nr. 702/2020. Í báðum tilvikum voru staðfestir úrskurðir héraðsdóms um að heimilt væri að taka skýrslu af lykilvernum sem búsett voru erlendis í gegnum fjarfundabúnað, í öðru tilvikinu brotáþola. Nánar tiltekið komst Lands-

réttur að þeirri niðurstöðu með vísan til þeirra aðstæðna sem þá voru fyrir hendi vegna kórónuveirufaraldursins, að sú tilhögun setti ekki skorður við rétti ákærða til að fá að spyrja eða láta spyrja vitni, sbr. d-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eða græfi að öðru leyti undan rétti ákærða til réttlátrar málsmeðferðar, sbr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Í úrskurði Landsréttar frá 20. júní 2023 í máli nr. 455/2023 var á hinn bóginn komist að annarri niðurstöðu, en í því máli hafði brotaþoli óskað eftir því að gefa skýrslu í gegnum fjarfundabúnað þar sem hún væri búsett erlendis og væri með tvö börn sem hún gæti ekki skilið ein eftir. Í úrskurðinum var tilurð og tilgangur bráðabirgðaheimildanna rakinn með vísan til lögskýringargagna og vísað til þess að með þeim hafi dómara verið veitt víðtækari heimild til að ákveða að skýrsla væri tekin af vitni á dómþingi í gegnum fjarskiptatæki en leiddi af 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála. Í því ákvæði er m.a. að finna bann við því að vitni gefi skýrslu í gegnum síma eða annað fjarskiptatæki ef ætla má að úrslit máls geti ráðist af framburði þess. Taldi rétturinn að þar sem skýrslutaka í gegnum fjarfundabúnað fæli í sér undantekningu frá meginreglu sakamálaréttarfars um milliliðalausa málsmeðferð fyrir dómi og að ætla mætti að úrslit máls gætu ráðist af framburði brotaþola, yrði ekki fallist á að næg efni væru til að heimila að brotaþoli gæfi skýrslu í gegnum fjarfundabúnað. Því var úrskurður héraðsdóms sem heimilað hafði að skýrsla brotaþola yrði gefin í gegnum fjarfundabúnað felldur úr gildi. Af forsendum úrskurðarins verður ráðið að þar sem samkomu- og ferðatakmarkanir, sem í gildi voru vegna kórónuveirufaraldursins þegar fyrri úrskurðir réttarins voru kveðnir upp, höfðu verið afnumdar væru ekki nægileg efni, á grundvelli faraldursins, til að heimila brotaþola, í þessu tilviki, að gefa skýrslu í gegnum fjarfundabúnað og víkja þannig til hliðar fyrrgreindri bannreglu 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála. Engu að síður er ekki loku fyrir það skotið að heimildinni verði beitt við aðrar aðstæður við skýrslugjafir fyrir dómi en þær sem þessi síðast greindi úrskurður Landsréttar varðaði, svo sem skýrslugjöf annarra vitna en til er vitnað í lokamálslið 4. mgr. 116. gr. laganna, og eru engar heimildir að finna í XVII. kafla laganna (skýrslugjöf ákærða fyrir dómi) til að taka skýrslu af ákærða í gegnum síma eða fjarfundabúnað. Í VIII. kafla laga um meðferð sakamála (skýrslutaka við rannsókn máls) er auk þess ekki sérstaklega gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka skýrslu í gegnum fjarfundabúnað, hvorki af sakborningi né vitni. Við meðferð einkamála horfir þetta öðruvísi við enda er þar heimilt undir tilteknum kringumstæðum að taka skýrslu fyrir dómi af málsaðila eða vitni í gegnum síma eða annað fjarskiptatæki, sbr. 2. mgr. 49. gr. og 4. mgr. 51. gr. laga um meðferð einkamála, og þar er ekki að finna bannreglu að því er varðar lykilvitni sambærilega reglu 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála.

Þá hafa heimildir 2. og 3. mgr. bráðabirgðaákvæðis X í lögum um meðferð sakamála og 1. og 2. mgr. 208. gr. laga um meðferð einkamála mikið hagnýtt gildi fyrir málsaðila og málflytjendur vegna mætingar til þinghalda um fjarfundabúnað, og heimild til leggja fram skjöl og sýnileg sönnunargögn fyrir dómi. Ef þessar heimildir féllu úr gildi um komandi áramót, án þess að sams konar heimildir kæmu í þeirra stað, svo sem ætlunin er að mæla fyrir um í því frumvarpi sem ráðgert er að leggja fram á Alþingi í desember 2023, yrði farið á mis við það hagræði við málsmeðferð fyrir dómi sem í heimildunum felast, að lágmarki að sinni.

Bráðabirgðaheimildir í lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og erfðalögum hafa sömuleiðis nýst vel við meðferð mála hjá sýslumönnum og þar sem fjármögnun verkefnanna er tryggð með fjárlögum, er innleiðing tæknilausna fyrir skipti á dánarbúum komin vel á veg hjá embættunum. Með fjárlögum fyrir árið 2023 var málaflokkur *10.3 Sýslumenn* tryggð 120 millj. kr. viðbótarfjárheimild til að mæta stafrænum umbreytingum hjá sýslumannsembættunum. Áætlaður heildarkostnaður vegna verkefnisins er 180 millj. kr. og því er gert ráð fyrir að 60 millj. kr. falli til árið 2024. Framangreint fjármagn hefur nýst sýslumannsembættunum til þess

að umbreyta m.a. ferli dánarbúsmála og er hluti þess nú þegar kominn yfir í stafrænt form á grundvelli bráðabirgðaheimilda laganna. Umbætur á málsmeðferð dánarbúa eru í samræmi við úttektir dómsmálaráðuneytisins, Ríkisendurskoðunar og fleiri aðila á rekstri og stjórnsýslufrákvæmd sýslumannsembættanna. Niðurstöður þeirra eru að meginstefnu samhljóða um að tækifæri séu fyrir embættin til að bæta þjónustu og stjórnsýslu þeirra ásamt því að hagræða í rekstri, svo sem með betri nýtingu stafrænna lausna fyrir framkvæmd verkefna. Stefna málaflokksins, sem gefin var út í mars 2021 og ber heitið „Sýslumenn – framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri“, sbr. þingskjal 1043, 609. mál á 151. löggjafarþingi 2020–2021, styður jafnframt við áherslur um að bjóða aukalega upp á stafrænar lausnir fyrir málsmeðferðina. Eitt af þremur meginmarkmiðum í stefnunni er að bæta þjónustu við almenning og meðal aðgerða til stuðnings markmiðinu er að efla stafræna þjónustu og endurskoða löggjöf sem hefur að geyma hindranir fyrir stafrænum lausnum fyrir málsmeðferðina. Í lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og erfðalögum er víðsvegar að finna hindranir fyrir notkun stafrænna lausna þar sem löggin áskilja sem dæmi skrifleg og undirrituð gögn við málsmeðferðina. Þar sem skipti á dánarbúum eru undanskilin gildissviði stjórnsýslulaga skv. 1. mgr. 2. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, geta sýslumenn ekki byggt á IX. kafla laganna og heimilað rafræna málsmeðferð ef bráðabirgðaheimildirnar myndu renna út áður en þeim yrði komið í varanlegt horf. Í ljósi þess að mikil eftirspurn er hjá almenningi eftir stafrænum lausnum, þar á meðal við skipti á dánarbúum og stafrænar lausnir þykja ótvírætt leiða til hagræðingar og bættrar þjónustu sýslumannsembættanna, þykir mikilvægt að framlengja bráðabirgðaheimildir laganna um tvö ár meðan unnið er að því að koma þeim í varanlegt horf.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að bráðabirgðaheimildir stjórnvalda og dómstóla til að beita áfram rafrænum lausnum við meðferð mála og notkun fjarfundabúnaðar verði framlengdar. Verði frumvarpið að lögum er reiknað með að það nái því markmiði sem stefnt er að strax við gildistöku laganna enda krefjast tillögurnar almennt ekki sérstaks undirbúnings.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar, en í framkvæmd þarf þó sem fyrr að gæta að því að beiting þeirra heimilda sem frumvarpið varðar gangi ekki á réttindi sakaðra manna og annarra málsaðila í einstökum tilvikum, sbr. einkum 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Það gildir bæði um meðferð einkamála og meðferð sakamála, en hefur sýnu meiri þýðingu varðandi síðarnefndu málin enda grundvallaratriði að réttindi ákærða séu tryggð við rannsókn og meðferð máls fyrir dómi jafnvel þótt notast sé við fjarfundabúnað. Ef fyrirséð verður í einstökum málum að ekki verði unnt að tryggja að fullu réttindi málsaðila verður að telja að forsendur fyrir beitingu þeirra séu ekki fyrir hendi.

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarpsins voru dómstólasýslan og Sýslumannaráð upplýst um að til stæði að framlengja þær bráðabirgðaheimildir sem frumvarpið fjallar um, en heimildirnar renna út hinn 31. desember 2023. Í ljósi þess hve mikilvægt er að þær verði framlengdar hið fyrsta hefur ekki gefist svigrúm til hefðbundins samráðs fyrir framlagningu þess á Alþingi.

6. Mat á áhrifum.

Tilgangur frumvarpsins er aðallega að brúa það bil sem fyrirséð er að skapast muni frá og með 1. janúar 2024 þar til löggjafinn hefur tekið afstöðu til þess hvernig sams konar heimildir og frumvarpið mælir fyrir um verði útfærðar varanlega í löggjöf, til að tryggja að stjórnvöld og dómstólar geti áfram sinnt lögbundnum verkefnum og bætt þjónustu við almenning með auknu framboði tæknilausna. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi fjárhagsleg áhrif fyrir ríkissjóð.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagður til nýr gildistími á 158. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl., en gildistími þess var áður framlengdur með 7. gr. laga nr. 32/2020, 3. gr. laga nr. 121/2020 og 1. gr. laga nr. 136/2021. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til skýringa við þau ákvæði í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að framangreindum lögum.

Þar sem um er að ræða heimildarákvæði þykir rétt að áréttu að þeim verði beitt varfærnislega og í samræmi við ákvæði viðeigandi laga og reglna, þar á meðal um miðlun og vistun persónuupplýsinga. Ákvæðið leysir hlutaðeigandi stofnanir ekki undan þeirri skyldu að meta áhrif á persónuvernd og rafræna vöktun í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga þannig að vinnslan fari fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum þeirra laga.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagður til nýr gildistími á ákvæði til bráðabirgða í erfðalögum, sbr. 8. gr. laga nr. 32/2020, 4. gr. laga nr. 121/2020 og 2. gr. laga nr. 136/2021. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til skýringa við þau ákvæði í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að framangreindum lögum. Þar sem umsóknir um leyfi til setu í óskiptu búi hafa að geyma persónuupplýsingar um hinn látna og erfingja er mikilvægt að áréttu að sýslumanns-embættin þurfi að gæta varfærni við miðlun og vistun gagna auk þess að vinnslan fari fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagður til nýr gildistími á ákvæði til bráðabirgða X eins og því var breytt með 5. gr. laga nr. 32/2020, 2. gr. laga nr. 121/2020 og 4. gr. laga nr. 136/2021. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til skýringa við þau ákvæði í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að framangreindum lögum.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagður til nýr gildistími á gildandi 208. gr. eins og henni var breytt með 6. gr. laga nr. 32/2020, 1. gr. laga nr. 121/2020 og 3. gr. laga nr. 136/2021. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til skýringa við þau ákvæði í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að framangreindum lögum.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.