

Frúmvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru
(framlenging bráðabirgðaheimilda).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 208. gr. laganna:

1. Í stað dagsetningarinnar „1. október 2020“ á tveimur stöðum kemur: 31. desember 2021.
2. Í stað orðanna „aðalmeðferð og önnur þinghöld en þingfesting almennra einkamála“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: þingfesting, aðalmeðferð og önnur þinghöld.

II. KAFLI

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

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða ákvæði til bráðabirgða X í lögunum:

1. Í stað dagsetningarinnar „1. október 2020“ á þremur stöðum kemur: 31. desember 2021.
2. Á undan orðinu „aðalmeðferð“ í 1. máls. 2. mgr. kemur: þingfesting.

III. KAFLI

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

3. gr.

Í stað dagsetningarinnar „1. október 2020“ á tveimur stöðum í 158. gr. kemur: 31. desember 2021.

IV. KAFLI

Breyting á erfðalögum, nr. 8/1962.

4. gr.

Í stað dagsetningarinnar „1. október 2020“ í ákvæði til bráðabirgða í lögunum kemur: 31. desember 2021.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Hinn 28. apríl 2020 samþykkti Alþingi frumvarp dómsmálaráðherra um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (meðferð mála hjá sýslumönnum og dómstólum o.fl.), þskj. 1250 – 722. mál, sbr. lög nr. 32/2020. Með frumvarpinu var meðal annars samþykkt að bæta ákvæðum til bráðabirgða við lög um meðferð einkamála, nr. 91/1991, lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, lög um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991, og erfðalög, nr. 8/1962, sem heimiluðu lögreglu, sýslumannsembættum og dómstólum fram til 1. október 2020 að beita rafrænum lausnum og fjarfundabúnaði í ákveðnum tilvikum við rekstur mála í því skyni að koma í veg fyrir réttarspjöll af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru. Með frumvarpinu er lagt til að framangreindar bráðabirgðaheimildir verði framlengdar til ársloka 2021.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni setningar laga nr. 32/2020 var útbreiðsla kórónuveiru (SARS-CoV-2) sem veldur COVID-19 sjúkdómnum. Ráðstafanir stjórnvalda, þar á meðal samkomubann og fyrirmæli um fjarlægðatakmarkanir, höfðu óhjákvæmilega áhrif á meðferð mála hjá lögreglu, sýslumannsembættum og dómstólum líkt og á aðra starfsemi hins opinbera. Ákvæði frumvarpsins miðuðu þannig að því að varna réttarspjöllum með því að heimila aukna notkun rafrænna lausna og fjarfundabúnaðar við framkvæmd lögbundinna verkefna. Þar sem enn ríkir óvissa vegna útbreiðslu kórónuveiru hér á landi þykir nauðsynlegt að leggja til að bráðabirgðaheimildir laga um meðferð einkamála, laga um meðferð sakamála, laga um skipti á dánarbúum o.fl. og erfðalögum verði framlengdar. Umræddar heimildir hafa þjónað tilgangi sínum vel.

Samkvæmt upplýsingum sem dómsmálaráðuneytið hefur aflað frá dómstólasýslunni hafa héraðsdómstólar notast við rafrænar lausnir frá gildistöku laga nr. 32/2020, meðal annars við fyrirtökur mála og framlengingu gæsluvarðhaldsúrskurða þannig að ekki hefur þurft að færa fanga til dóms. Þá hefur aðalmeðferð farið fram í héraði þar sem aðilar og vitni mættu fyrir dóm með aðstoð fjarfundabúnaðar. Enn fremur hefur Landsréttur nýtt bráðabirgðaheimildina þannig að sérfróður meðdómsmaður og dómkvaddur matsmaður tóku þátt í aðalmeðferð í gegnum fjarfundabúnað. Báðir þessir aðilar eru læknaðir sem starfa erlendis og því ljóst að ekki hefði verið hægt að flytja það mál ef bráðabirgðaheimilda laga nr. 32/2020 hefði ekki notið við. Álit dómstólasýslunnar er að án laga nr. 32/2020 hefði orðið að fresta málum í ennþá ríkari mæli af völdu útbreiðslu kórónuveiru en raunin varð. Loks er rétt að benda á nýuppkveðinn úrskurð Landsréttar frá 1. október 2020, í máli nr. 551/2020. Með úrskurðinum var staðfest niðurstaða héraðsdóms um að lykilverni í sakamáli mætti, þrátt fyrir andmæli ákærða, gefa skýrslu í hljóði og mynd í gegnum fjarfundabúnað. Var þar litið til þess að umrætt vitni væri búsett í Bandaríkjunum og hefði sótt þar um varanlegt landvistarleyfi og virtist óheimilt að fara úr landi fyrr en sú umsókn hefði hlotið varanlega afgreiðslu. Þá var einnig horft til þess að flugsamgöngur á milli Íslands og Bandaríkjanna eru verulega skertar af völdum kórónuveirufaraldursins og alls óvíst hvort vitnið fengi að snúa heim næstu mánuði þótt hún kæmist til Íslands. Í úrskurðarorðum setti héraðsdómur þau skilyrði fyrir þessari tilhögun, sem staðfest voru í Landsrétti, að vitnið myndi mæta á skrifstofu ræðismanns í Bandaríkjunum, sanna á sér deili með vegabréfi, setjast ein í herbergi og gefa skýrslu í hljóði og mynd í gegnum fjarfundabúnaðinn Teams, sem tekin yrði upp í hljóði og mynd í Héraðsdómi Reykjaness og varðveitt af héraðsdómi ásamt öðrum málgögnum.

Vegna útbreiðslu kórónuveiru liggur fyrir að sýslumannsembættin munu í auknum mæli þurfa að beita rafrænum lausnum við meðferð dánarbúa, með það að markmiði að fækka

óþarfa komum á sýsluskrifstofur, og því er talið mikilvægt að framlengja heimildir til þess. Samkvæmt upplýsingum frá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu hefur þetta fyrirkomulag enn fremur reynst vel við meðferð mála hjá lögreglu og engir meinbugir komið í ljós.

Í ljósi þess að enn ríkir óvissa vegna útbreiðslu kórónuveiru hér á landi er lögð áhersla á að þessar heimildir laga nr. 32/2020 verði framlengdar þannig að dómstólar, lögregla og sýslumannsembættin geti áfram sinnt lögbundnu hlutverki sínu og málsaðilar verði ekki fyrir réttarspjöllum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Svo sem segir í köflum 1 og 2 að framan er með frumvarpinu lagt til að bráðabirgðaheimildir lögreglu, sýslumannsembættis og dómstóla til að beita í auknum mæli 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.

Rétt er að taka fram að ein breyting er lögð til á bráðabirgðaheimildum laga um meðferð einkamála og laga um meðferð sakamála í því skyni að taka af allan vafa um að þingfesta megi mál á fjarfundi. Um ástæður þessarar breytingar og efni frumvarpsins að öðru leyti vísast til athugasemda við 1. og 2. gr. þess.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér breytingar á fjórum lagabálkum vegna ráðstafana til að mæta áhrifum af útbreiðslu kórónuveiru á framkvæmd lögbundinna verkefna hjá lögreglu, sýslumannsembættum og dómstólum. Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Þó er rétt að áréttu að um heimildarákvæði er að ræða. Ef fyrirséð verður í einstökum málum að ekki verði unnt með þeim að tryggja að fullu réttindi sakborninga og annarra málsaðila verður að telja að forsendur fyrir beitingu þeirra séu ekki fyrir hendi.

5. Samráð.

Haft var samráð við dómstólasýsluna, formann réttarfarsnefndar, dómstjóra Héraðsdóms Reykjavíkur, og formann sýslumannaráðs við undirbúning frumvarpsins. Þær bráðabirgðaheimildir sem frumvarpið fjallar um runnu út þann 1. október 2020. Í ljósi mikilvægis þess að þær verði framlengdar hið fyrsta hefur ekki gefist svigrúm til hefðbundins samráðs fyrir framlagningu þess á Alþingi.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að lágmarka áhrif útbreiðslu kórónuveiru með því að tryggja að lögregla, sýslumannsembætti og dómstólar geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og sporna þannig við réttarspjöllum. Ekki er að sjá að frumvarpið hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs eða sveitarfélaga.

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

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Auk þess að framlengja heimild til fjarfunda við þinghald er lögð til ein breyting á ákvæðinu eins og það var samþykkt með lögum nr. 32/2020 í því skyni að heimila þingfestingu

einkamáls á fjarfundi, sbr. XIV. kafla laga um meðferð einkamála. Eins og fram kemur í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þessa hefur reynsla af þingfestingu sakamála á fjarfundi verið góð og því þykir til hagræðis að lögfesta einnig heimild til þess að því er varðar einkamál.

Þó er rétt að áréttta að varfærni verður að gæta við beitingu heimildarinnar þannig að ekki leiki vafi á um að réttindi málsaðila séu að fullu tryggð. Þingfesting einkamála á fjarfundi kemur þannig fyrst og fremst til álita ef dómari og allir málsaðilar er ásáttir um að fara þá leið, hún er til þeim hagræðis og fær með tilliti til tækjabúnaðar og öryggis. Heimildinni er því ekki ætlað að takmarka eða afnema rétt málsaðila til að koma fyrir dómara og gera þar grein fyrir sínum sjónarmiðum og halda uppi vörnum. Það hvort dómari og málsaðilar telji skynsamlegt að þingfesting fari fram á fjarfundi verður að ráðast í kjölfar birtingar stefnu en hvort sú leið sé fær ræðst af atvikum hvers máls. Þá er ekki heldur gert ráð fyrir því að í stefnu verði stefndi boðaður til þingfestingar sem fari fram í gegnum fjarfund heldur verði stefna með hefðbundnum hætti. Jafnframt skal tekið fram að það eitt að stefndi, eða eftir atvikum stefnandi, mæti ekki til skipulagðs fjarfundar getur ekki leitt til þess að málatilbúnaður ónýtist eða dæmt verði í samræmi við málatilbúnað stefnanda, sbr. 94. gr. og 96. gr. laga um meðferð einkamála. Margvíslegar ástæður geta enda legið að baki því að mæting á fjarfund tekst ekki, þar á meðal tæknilegs eðlis, og verða málsaðilar að njóta vafans í slíkum tilvikum. Ákvæðið svarar að öðru leyti til 208. gr. laga um meðferð einkamála, sbr. 6. gr. laga nr. 32/2020. Um skýringu ákvæðisins vísast nánar til athugasemda við það ákvæði í greinargerð með frumvarpi því sem varð að þeim lögum.

Í ljósi meginreglunnar um opinbera málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. einnig, 1. mgr. 8. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, er þó árétttað að fjarfundir skv. 1. gr. frumvarpsins skulu almennt haldnir í dómsal þannig þeim sem áhuga hafa á gefist kostur á að fylgjast með því sem fram fer. Ekki er þannig ráðgert að þinghald fari fram á lokuðum fjarfundi sem einungis dómari og málsaðilar hafi aðgang að nema lögmæltar takmarkanir um lokað þinghald eigi við. Tilefni er til að áréttta þetta atriði en ekki er um neina efnisbreytingu á ákvæðinu að ræða.

Um 2. gr.

Auk þess að framlengja heimild til fjarfunda við þinghald er lögð til ein breyting á ákvæðinu eins og það var samþykkt með lögum nr. 32/2020 í því skyni að taka af allan vafa um að þingfesta megi sakamál á fjarfundi, sbr. XXV. kafla laga um meðferð sakamála. Þingfesting sakamála á fjarfundi hefur reynst vel þar sem sú leið hefur verið farin og er ljóst að af því getur hlotist mikið hagræði, svo sem ef sakborningur sætir afplánun í fangelsi eða er í gæsluvarðhaldi þegar mál er þingfest.

Þó skal árétttað að ýrtruðu varfærni verður að gæta við beitingu heimildarinnar þannig að ekki leiki vafi á um að réttindi ákærða séu að fullu tryggð. Þingfesting sakamála á fjarfundi kemur þannig fyrst og fremst til álita ef dómari og allir málsaðilar, þ.m.t. ákærði, eru ásáttir um að fara þá leið, hún er til þeim hagræðis og fær með tilliti til tækjabúnaðar og öryggis. Heimildinni er því ekki ætlað að takmarka eða afnema rétt ákærða til að koma fyrir dómara augliti til auglitis og taka þar afstöðu til sakarefnis kjósi hann það frekar. Þá er ekki heldur gert ráð fyrir því að í fyrirkalli verði ákærði boðaður til þingfestingar sem fari fram í gegnum fjarfund heldur verði fyrirkall með hefðbundnum hætti. Það hvort dómari, ákærvald og málsaðilar telji skynsamlegt að þingfesting fari fram á fjarfundi verður að ráðast í kjölfar birtingar fyrirkalls og ákæru en hvort sú leið sé fær ræðst af atvikum hvers máls. Í þessu

sambandi skal jafnframt áréttað að það eitt að ákærði mæti ekki til skipulagðs fjarfundar getur ekki leitt til þess að mál verði dæmt að honum fjarstöddum, sbr. 1. mgr. 161. gr. laga um meðferð sakamála. Né heldur getur það orðið til þess ákærði verði færður fyrir dóm af lögreglu, eftir atvikum með valdi, með stoð í 162. gr., enda geta margvíslegar ástæður legið að baki því að mæting á fjarfund takist ekki, þar á meðal tæknilegs eðlis, og verður ákærði að njóta vafans í slíkum tilvikum, að ógleymdum rétti hans til að mæta fyrir dómara í eigin persónu. Ákvæðið svarar að öðru leyti til ákvæðis til bráðabirgða X í lögum um meðferð sakamála, sbr. 5. gr. laga nr. 32/2020. Um skýringu ákvæðisins vísast nánar til greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 32/2020.

Í ljósi meginreglunnar um opinbera málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. einnig, 1. mgr. 10. gr. laga um meðferð sakamála, er þó áréttað að fjarfundir skv. 2. gr. frumvarpsins skulu almennt haldnir í dómsal þannig að þeim sem áhuga hafa á gefist kostur á að fylgjast með því sem fram fer. Ekki er þannig ráðgert að þinghald verði haldið á lokuðum fjarfundi sem einungis dómari og málsaðilar hafi aðgang að, nema lögmæltar takmarkanir um lokað þinghald eigi við. Tilfni er til að áréttu þetta atriði en ekki er um neina efnisbreytingu á ákvæðinu að ræða.

Um 3. gr.

Ákvæðið svarar til 158. gr. laga um um skipti á dánarbúum o.fl., sbr. 7. gr. laga nr. 32/2020. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til athugasemda við það ákvæði greinargerð við frumvarp það sem varð að framangreindum lögum.

Rétt er að áréttu að miðað er við að heimildarákvæðunum verði beitt með varfærnnum hætti og í samræmi við ákvæði viðeigandi laga og reglna, þar á meðal um miðlun og vistun persónuupplýsinga. Þá þurfa hlutaðeigandi stofnanir jafnframt að framkvæma mat á áhrifum persónuverndar og rafræna vöktun í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga að fara fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum þeirra laga.

Um 4. gr.

Ákvæðið svarar til ákvæðis til bráðabirgða I í erfðalögum, sbr. 8. gr. laga nr. 32/2020. Nánar um skýringu ákvæðisins vísast til athugasemda við það ákvæði í greinargerð við frumvarp það sem varð að framangreindum lögum. Þar sem umsóknir um leyfi til setu í óskiptu búi hefur að geyma persónuupplýsingar um hinn látna og erfingja er þó mikilvægt að áréttu að sýslumannsembættin þurfa að gæta varfærni við miðlun og vistun gagna og að vinnslan fari fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.