

Umsögn
um frumvarp til laga
um heildarendurskoðun á uppreist æru

Nóvember 2018

I. Almennt

Afstaða sendi dómsmálaráðuneytinu í ágúst sl. athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms á hugtakinu „uppreist æra“ sem rakið er aftur til miðalda en þykir í dag orðið bæði óskýrt og úrelt. Almennur skilningur og framkvæmd á hugtakinu hefur þó fyrst og fremst snúið að endurheimtum, að fullu, á borgaralegum réttindum sem er óhjákvæmilegt eigi einstaklingur að geta orðið hluti af samfélagi manna – eins og óumdeilt er að verði raunin, í síðuðum samfélögum, þar sem refsigleði stjórnar ekki ferð heldur hugmyndafræði betrunar; þar sem stutt er við einstaklinga til góðra verka og jákvæðrar samfélagsþátttöku. Það er enda ekki ætlun löggjafans, skv. því frumvarpi sem hér er til umsagnar, að afnema endurheimt borgaralegra réttinda til handa þeim sem hlotið hafa dóm heldur að fella út hugtakið „uppreist æru“ úr fjölmörgum lögum.

Virðist sem ráðuneytið hafi tekið þá stefnu að almennt skilyrði laga skuli þess í stað hljóða upp á að einstaklingar skuli „ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað þar sem refsing var fjögurra mánaða óskilorðsbundið fangelsi hið minnsta eða öryggisgæsla ef þeir voru fullra 18 ára þegar brotið var framið nema fimm ár hafi liðið frá því að afplánun var að fullu lokið“ til að endurheimta réttindi sem sett eru í lög. Þó er gert ráð fyrir strangari skilyrðum fyrir ýmis störf, t.d. dómara, skiptastjóra, lögreglumenn o.fl. um að hafa ekki „hlotið fangelsisdóm fyrir refsiverðan verknað sem framinn var eftir að [einstaklingur] varð fullra 18 ára“. Svo er einnig undantekning frá þessum skilyrðum, þar sem þeir sem reglurnar setja – sjálfur löggjafinn – eru undanþegnir réttindamissi þeim sem almennt er lagt til að leiddur verði í lög.

II. Jafnræði

Mikilvægt er að hafa í huga að nú þegar er ákveðnu ójafnrétti beitt af hálfu framkvæmdarvaldsins þegar kemur að endurheimt borgaralegra réttinda, en þeir sem hlotið hafa dóm fyrir efnahagsbrot afplána að jafnaði einungis helming af þeim dómi sem þeir hafa hlotið. Missir borgaralegra réttinda er miðaður við þann tíma sem afplánun lýkur, en ekki lengd þess dóms sem kveðinn hefur verið upp af dómstólum. Afstaða telur nauðsynlegt að við endurskoðun ákvæða laga um endurheimt borgaralegra réttinda verði í hvívetna jafnræðis gætt, þannig enginn vafi leiki á að allir séu jafnir fyrir lögnum sbr. ákvæði 1.mgr. 65 gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Sé ætlun löggjafans að kveða svo á að enginn teljist „hafa óflekkað mannorð sem hlotið hefur dóm fyrir refsivert brot og refsing er óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi sem dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið“ í lögum um kosningar til Alþingis nr. 24/2000, telur Afstaða að slík breyting skuli jafnframt lögð til um aðrar greinar í lögum þar sem um er að ræða endurheimt borgaralegra réttinda. Afstaða beinir því til Alþingis að nú, sem

endranær, verði gætt jafnræðis að fullu – og samræmis gætt - þegar kveðið er á um réttindi og skyldur manna í lögum.

III. Atvinnufrelsi

Í 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands (hér eftir stjkskr.) er kveðið á um atvinnufrelsi, þ.e. að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í þessu felast tvö skilyrði: annars vegar að aðeins er heimilt að skerða frelsi þetta með lögum og hins vegar að almannahagsmunir krefjist þess. Orðalag ákvæðisins gefur skýrt til kynna að bæði skilyrðin þurfi að vera uppfyllt, og nægir því ekki lagaheimildin ein ef almannahagsmunina skortir.

Afstaða vill áréttta við löggjafann að skerðing atvinnuréttinda er skerðing stjórnarskrárvarinna mannréttinda. Sú mikla og góða þróun sem hefur verið í fangelsismálum hér á landi hefur verið í þá átt að vernda mannréttindi dómþola, jafnt sem annarra borgara. Til þess hefur þjóðin skuldbundið sig með alþjóðlegum sáttmálum. Mikil skerðing atvinnuréttinda einstaklinga, sem þegar hafa tekið út sína refsingu, væri þannig mikið afturfararskref og ber löggjafanum að gæta meðalhófs við slíkar skerðingar á grundvelli almannahagsmuna.

a. Breytingar á lögum um lögmenn nr. 77/1998

Vert þykir að fjalla sérstaklega um fyrirhugaðar breytingar á lögum um lögmenn, en ljóst er að þar er um að ræða íþyngjandi breytingar fyrir dómþola. Með frumvarpi því sem hér um ræðir er sannarlega stefnt að því að skerða atvinnufrelsi með lögum, þó svo að nokkuð óljóst sé hvaða almannahagsmunir standa því að baki. Þá getur skerðing á atvinnufrelsi ekki farið fram nema gætt sé meðalhófs við beitingu skilyrðisins um almannahagsmuni. Leitað skal eftir því að fara vægustu leið sem möguleg er til að ná fram settu markmiði. Í dæmaskyni má nefna að ef talið er að fullnægjandi sjónarmið um almannahagsmuni sé að koma í veg fyrir að dæmdir menn (allir eða einstaka tilteknir brotaflokkar) gæti réttinda annarra sakaðra manna, eða taki að sér réttargæslu brotaþola í sakamálum, ber að takmarka möguleika til þess en ekki að loka á öll lögmennstengd störf.

Í fyrsta lagi eru lögmennstörf margvísleg. Verður ekki séð að maður, sem dæmdur hefur verið fyrir innherjasvik, sé ófær um að sinna starfi verjanda í kynferðisbrotamáli, eða að maður, sem dæmdur hefur verið fyrir líkamsárás, sé ófær um að sinna málflutningi í máli er varðar galla í fasteign. Í öðru lagi er í breytingarfrumvarpinu fjallað um „það traust sem lögmenn verða að njóta“. Dómþolar fá almennt ekki vinnu hjá hinu opinbera og er því óhjákvæmilegt að lögmennstörf dómþola séu á hinum frjálssa markaði. Almennigur hefur því val um hvort keypt sé lögmennþjónusta af dómþolum eður ei.

Fyrirverandi fangar fá almennt ekki vinnu hjá ríkinu og ólíklega hjá einkafyrirtækjum, en geta stofnað eigin rekstur. Lögfræðimenntaðir dómþolar eru í reynd sviptir hæfi til að afla sér og fjölskyldu sinni lífsviðurværis með menntun sinni með því að takmarka möguleika þeirra til að afla lögmennsréttinda,

Um talsmenn fanga skv. 58.gr. laga nr. 15/2016:

„Fangar geta kosið sér talsmenn úr röðum samfanga sinna til að vinna að málefnum fanga og koma fram fyrir þeirra hönd.“

enda liggur þar helst möguleiki þeirra til að nýta menntun sína í þágu sjálfs síns, sem og samfélagsins. Réttarvörslukerfið byggir á því að ef einstaklingur fremur afbrot er hann dæmdur til refsingar sem þykir sanngjörn að mati dómstóla. Þegar afplánun þess dóms er lokið er skuld dómþolans við samfélagið greidd. Það má því færa rök fyrir því að takmörkun atvinnufrelsis á þennan hátt feli raunar í sér áframhaldandi refsingu. Þróunin sem hefur orðið í fangelsismálum sl. ár hefur verið til hins betra og hefur almennt verið talið að betrunarkerfið sé umtalsvert áhrifaríkara og mannúðlegra heldur en refsikerfið. Það er veigamikill þáttur í betrunarkerfinu að dómþolar geti snúið aftur á ný út í samfélagið og starfað við það sem þeir hafa menntað sig til. Það væri því mikið afturfararskref að ætla að takmarka atvinnufrelsi manna eftir að skuld þeirra við samfélagið hefur verið að fullu greidd.

Að lokum þykir rétt að gera athugasemd við þá tillögu að leggja í hendur Lögmannafélags Íslands (hér eftir LMFÍ) svo veigamikið vald sem um ræðir í 19. gr. breytingarfrumvarpsins. Líkt og áður er komið inn á er lögmannsstéttin að mestu leyti inni á hinum frjálsa markaði. Ekki er hægt að tryggja hlutleysi LMFÍ, enda geta samkeppnissjónarmið orðið til þess að umsagnir af hálfu félagsins verði ítrekað neikvæðar. Þá er einnig um að ræða afar rúm og matskennd atriði sem LMFÍ ber að taka tillit til við ákvörðun sína.

Reykjavík, 14/11/2018

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Afstöðu, félags fanga,

Guðmundur Ingi Þóroddsson, formaður



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 12.11 2018
Tilvísun: 201810-0025

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms um uppreist æru, 222. mál.

Með frumvarpinu er tekist á við þau vandamál sem risið hafa vegna ógagnsærrar og tilviljanakenndrar framkvæmdar um uppreist æru og er það vel.

Alþýðusamband Íslands vill taka eftirfarandi fram um einstakar lagabreytingar þar sem réttaráhrif dóma falla sjálfkrafa niður að fimm árum liðnum frá afplánun.

Lög nr. 53/1989 um samningsbundna gerðardóma. Gerðardómar geta falið í sér endanlega niðurstöðu um ágreining. Sem slíkir geta þeir haft afgerandi þýðingu um hagsmuni þeirra sem þá nota. ASÍ telur að sömu reglur eða svipaðar eigi að gilda um hæfisskilyrði gerðardómara eins og annarra sem fá í hendur mikilvægt hlutverk innan réttarvörslunnar eins og t.d. dómara og lögmanna.

Lög nr. 20/1991 um skipti á dánarbúum. Svipuð sjónarmið og að ofan greinir eiga við hvað varðar reglur um matsmenn og jafnframt bent á að reglur einkamálalaga eru ófullkomnar um hæfi matsmanna og mest lagt þar upp úr þekkingu en ekki siðferði og svigrúm dómara til þess að meta hæfi þeirra skv. 66.gr. EML afskaplega takmarkað.

Lög nr. 79/2008 um endurskoðendur. Telja verður að ekki sé ástæða til þess að gera aðrar og minni kröfur til endurskoðenda en gerðar eru til lögmanna, sbr. breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 77/1998, þar sem starfsleyfi er háð einföldu skilyrði en sem víkja má frá að fenginni umsögn LMFÍ.

Lög nr. 95/2008, innheimtulög. Vísað er í þessum efni til þess sem kemur fram hvað varðar breytingar á lögum nr. 79/2008.

Lög nr. 87/1998 um eftirlit með fjármálastarfsemi. Með þessari tillögu er dregið verulega úr hæfisskilyrðum. Fyrir er skýrt ákvæði um að stjórnarmenn Fjármálaeftirlitsins skuli „*hafa óflekkað mannorð og mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða þeim sérlögum sem gilda um eftirlitsskylda aðila.*“ Samhliða því að afnema kröfu um óflekkað mannorð er þeim sem gerst hafa sekir um um alvarleg brot á hegningarlögum, lögum á sviði fjármálamarkaðar eða féлага eða þolað íþyngjandi stjórnvaldsáskvarðanir sem einstaklingar eða forsvarsmenn fyrirtækja, veitt sjálfkrafa

Alþýðusamband Íslands

Sættini 1 • Reykjavík

Sími: 535 5600 • Fax: 535 5601

asi@asi.is • www.asi.is



hæfi að liðum 10 árum eftir hafa verið dæmdir. Þessi lagabreyting er í engu samræmi við aðrar lagabreytingar sem lagðar eru til í sama frumvarpi sbr. t.d. tillögu um breytingar á 3.mgr. 22.gr. laga nr. 52/2016 um almennar íbúðir og lögum nr. 110/2007 um kauphallir þar sem óflekkað mannorð er fjarlægt en tiltekin brot útiloka áfram frá hæfi. Skýring á því hvers vegna dregið er úr hæfi manna til þess að stýra Fjármálaeftirlitinu er ekki rökstudd í greinargerð.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Magnús M. Norðdahl'.

Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.



FANGELSISMÁLASTOFNUN RÍKISINS

Austurströnd 5 170 Seltjarnarnesi
sími: 520 5000 bréfasími: 520 5019
fms@fangelsi.is www.fangelsi.is

2. nóvember 2018

Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms um uppreist æru, 222. mál.

Fangelsismálastofnun ríkisins vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum vegna framangreinds frumvarps:

1. Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skal enginn teljast hafa óflekkað mannorð sem hlotið hefur dóm fyrir refsivert brot og refsing er óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi sem dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið. Í greinargerð segir að afplánun teljist lokið að fullu í skilningi þessa ákvæðis þegar einstaklingur hefur lokið reynslulausn, sbr. VII. kafla laga um fullnustu refsinga. Í þessu sambandi vekur Fangelsismálastofnun athygli á því að afplánun lýkur ekki alltaf með veitingu reynslulausnar. Þannig er t.d. óheimilt að veita föngum reynslulausn þegar hluti fangelsisrefsingarinnar er skilorðsbundinn, skv. 8. mgr. 80. gr. laga um fullnustu refsinga. Í slíkum tilvikum þurfa fangar að afplána óskilorðsbundna hluta refsingarinnar að fullu. Þá eru mörg önnur dæmi þess að fangar ljúki ekki afplánun með reynslulausn heldur afplána refsinguna í heild sinni enda ýmis skilyrði sem þarf að uppfylla svo að unnt sé að veita reynslulausn, skv. 80. gr. laganna. Einnig geta þeir sem hafa verið dæmdir í 12 mánaða óskilorðsbundið fangelsi eða minna afplánað refsingu sína með samfélagsþjónustu og kemur þá ekki til veitingar reynslulausnar.
2. Á nokkrum stöðum frumvarpsins er kveðið á um að maður megi ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað þar sem refsing var fjögurra mánaða óskilorðsbundið fangelsi hið minnsta eða öryggisgæsla ef hann var fullra 18 ára þegar brotið var framið nema fimm ár hafi liðið frá því að afplánun var að fullu lokið. Í greinargerð segir að fimm ár frá því að afplánun sé að fullu lokið í skilningi þessara ákvæða byrji að líða þegar

viðkomandi var látinn laus úr fangelsi til reynslu ef skilorð var haldið. Í þessu sambandi vekur Fangelsismálastofnun athygli á því að menn eru ekki alltaf látnir lausir úr fangelsi þegar afplánun lýkur. Eins og að framan greinir er stór hluti manna sem getur afplánað refsingu sína með samfélagsþjónustu. Þá er jafnframt algengt að menn sem hafa þurft að afplána refsingu sína í fangelsi afpláni síðasta hluta hennar utan fangelsis, s.s. á áfangaheimili eða heima hjá sér með ökklaband. Einnig eru dæmi þess að menn afpláni refsingu sína á meðferðastofnun eða sjúkrahúsi.

e.u.



A large, stylized handwritten signature in blue ink is written across the page, overlapping the seal of the Icelandic Prison Service.

Alþingi
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 15. nóvember 2018
Tilvísun: 2018100064

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru, 222. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs nefndarsviðs Alþingis, dags. 25. október 2018, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru, 222. mál.

Í ákvæðum 23., 26., 30., 31., 33., 34., 35. og 39. í framangreindu frumvarpi eru lagðar til breytingar á hæfisskilyrðum framkvæmdastjóra og stjórnarmanna ýmissa aðila sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins, aðalumboðsmanns útibús váttryggingafélaga frá þriðja ríki og stjórnarmanna Fjármálaeftirlitsins. Nánar tiltekið eru lagðar til breytingar á hæfisskilyrðum sem tilgreind eru í 1. mgr. 8. gr. a laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, b lið 1. mgr. 4. gr. innheimtulaga nr. 95/2008, 3. mgr. 4. gr. laga nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, 2. mgr. 11. gr. laga nr. 110/2007 um kauphallir, 2. másl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 131/1997 um rafræna eignaskráningu verðbréfa, 1. mgr. 31. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, 135. gr. laga nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið leggur til að í stað þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru á hæfisskilyrðum umræddra laga verði breytingin á þá leið að hæfisskilyrðið „gott orðspor“ komi í stað hæfisskilyrðisins „óflekkaðs mannorðs“. Slík breyting væri í samræmi við nýlegar breytingar á hæfisskilyrðum framkvæmdastjóra og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum, sbr. 52. gr. laga nr. 161/2002 og hæfisskilyrðum framkvæmdastjóra og stjórnarmanna í váttryggingafélögum, sbr. ákvæði 41. gr. laga nr. 100/2016. Þá væri slík breyting í samræmi við þau hæfisskilyrði sem kveðið er á um í tilskipunum Evrópusambandsins. Í því sambandi má geta þess að Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA) og Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA) hafa nýlega gefið út að nýju viðmiðunarreglur um hæfi en þar er að finna ítarleg viðmið um gott orðspor sem Fjármálaeftirlitið styðst við. Sjá nánar: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body>

Að því er varðar þá breytingu sem lögð er til í 33. gr. frumvarpsins um breytingu á 2. og 3. másl. 3. mgr. 6. gr. laga nr. 87/1998, vill Fjármálaeftirlitið vekja athygli á því að þar er um að ræða tillögu að nokkurri breytingu á hæfisskilyrðum stjórnarmanna

Fjármálaeftirlitsins. Í stað gildandi ákvæðis, sem gerir ráð fyrir að sá sem hefur verið dæmdur fyrir ýmis tilgreind brot geti aldrei sest í stjórn stofnunarinnar, eru sett ákvæði um að líða þurfi ýmist 5 eða 10 ár frá dómi þar til dómfelldi geti tekið þar sæti.

Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur m.a. það hlutverk að taka mjög íþyngjandi ákvarðanir, sem jafnvel ganga nærri stjórnarskrárvörðum réttindum manna. Þá tekur stjórnin ákvarðanir um refsikennd viðurlög, einkum með álagningu stjórnvaldssekta og má í þeim tilvikum líkja stjórninni við dómara í refsimálum. Fjármálaeftirlitið vill því velta því upp hvort það gæti rýrt traust á slíkum ákvörðunum stjórnar ef þar sætu menn sem hafa hlotið refsidóm. Hér má hafa til hliðsjónar orðalag í 5. tölul. 2. mgr. 29. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016, þ.e. að menn hafi ekki sýnt af sér háttsemi sem geti rýrt það traust sem þeir sem taka slíkar ákvarðanir verði almennt að njóta.

Þá má velta því fyrir sér hvort tilefni er til svo mikilla breytinga á ákvæðinu með hliðsjón af því að gert er ráð fyrir að samþykkt verði ný heildarlög um það eftirlit sem Fjármálaeftirlitið fer með, í tengslum við sameiningu þess og Seðlabanka Íslands, á næstu misserum. Tilgangi frumvarpsins væri þannig náð með því að skipta út *óflekkad mannorð* fyrir *gott orðspor*, með svipuðum hætti og fjallað er um varðandi önnur ákvæði frumvarpsins fyrr í þessu erindi.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Unnur Gunnarsdóttir



Anna Mjöll Karlsdóttir

Alþingi

Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)

Austurstræti 8-10

Reykjavík

Reykjavík, 11. desember 2018

Efni: Athugasemdir laganefndar Lögmannafélags Íslands (LMFÍ) vegna draga að frumvarpi til breytingar á lögmannalögum nr. 77/1998, vegna breytinga á lögum vegna afnáms á uppreist æru. 149. löggjafarþing 2018–2019, þingskjal 234 — 222. mál.

I. Um þingmálið.

Dómsmálaráðuneytið birti nýlega drög að ofangreindu frumvarpi til breytinga á lögmannalögum nr. 77/1998, vegna afnáms ákvæða um uppreist æru. Laganefnd Lögmannafélags Íslands gerði athugasemdir við fyrri drög að frumvarpinu, þann 30. júlí 2018. Í fyrri umsögn var m.a. lagt til að áskilin yrðu *meðmæli* LMFÍ fyrir endurveitingu lögmannsréttinda skv. 16. gr. laganna. Þetta væri til þess fallið að tryggja *samræmi* við ákvæði 2. mgr. 6. gr. laganna, þar sem meðmæli LMFÍ væru áskilin við veitingu lögmannsréttinda í öndverðu. Þá væri breytingin til þess fallin að tryggja *sjálfstæði lögmannastéttar*. Þá voru einnig gerðar athugasemdir við að skilyrði til veitingar lögmannsréttinda til umsækjenda sem hlotið hefðu refsídóma væru óþarflega þröng, m.t.t. stjórnarskrárvarins atvinnufrelsis manna skv. 75. gr. stjórnarskrár og að rýmka þyrfti heimildir LMFÍ til mats á umsækjendum.

II. Ætlað samráð við LMFÍ.

Samkvæmt greinargerð með hinu nýja frumvarpi þá var það unnið í samráði við LMFÍ. Einnig er í greinargerðinni vísað til þess að umsagnir um frumvarpið hafi borist í kjölfar birtingar þess í samráðsgátt Stjórnarráðsins, m.a. frá LMFÍ og jafnframt fullyrt að við vinnslu þess hafi verið tekið tillit til þeirra umsagna sem bárust. Af framangreindum fullyrðingum má draga þá ályktun að sjónarmið LMFÍ hafi verið tekin upp við smíði frumvarpsins eða í það minnsta varðandi þann hluta þess sem snýr að breytingum á lögum nr. 77/1998 um lögmennt.

Þess skal getið að stjórn LMFÍ gerði athugasemdir við dómsmálaráðuneytið vegna þessarar framsetningar málsins í frumvarpinu, þann 15. nóvember 2018. Það væri fjarri öllu lagi að samráð hafi verið haft við félagið við vinnslu frumvarpsins eða að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða þess. Þvert á móti væri gengið gegn tillögum félagsins í frumvarpinu og vegið að sjálfstæði lögmannastéttarinnar, ekki aðeins í tengslum við ákvörðun um veitingu málflutningsréttinda til aðila sem hlotið hefur refsídóm, heldur einnig í tilvikum þegar um veitingu réttinda er að ræða til aðila sem orðið hafa gjaldþrota.

Frumvarpið stangast einnig með beinum hætti á við fyrri umsögn laganefndar félagsins, dags. 30. júlí 2018. Þannig eru lagðar til breytingar á 6. gr. lögmannalaga nr. 77/1998 um veitingu lögmannsréttinda til umsækjenda sem hlotið hafa refsídóma og miðað við að framvegis verði einungis leitað *umsagnar* LMFÍ um það hvort umsækjandi njóti nægilegs trausts fyrir veitingu réttindanna, áður en sýslumaður tekur ákvörðun um veitingu réttinda, en ekki *meðmæla*.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum segir að í ljósi þess að um atvinnuréttindi einstaklinga sé að ræða þyki of víðtækt valdframsal að „félagasamtökum“ sé falið „bindandi ákvörðunarvald“ um atvinnuréttindi, enda sé framkvæmdavaldið veitingarvaldshafinn. Þannig virðist gengið út frá því í frumvarpsdrögunum að núgildandi fyrirkomulag, þar sem meðmæli LMFÍ eru áskilin fyrir veitingu lögmannsréttinda, kunni að vera ósamþýðanlegt ákvæðum 75. gr. stjórnarskrár um atvinnufrelsi. Í 20. gr. frumvarpsdraganna virðist svo miðað við efnislega óbreytt skilyrði fyrir veitingu lögmannsréttinda til umsækjenda sem hlotið hafa refsidóma. Laganefnd LMFÍ gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

III. Um hlutverk LMFÍ.

Lögmannafélag Íslands gegnir lögum samkvæmt viðamiklu eftirlitshlutverki gagnvart félagsmönnum sínum. Félaginu er skv. lögum nr. 77/1998 gert að setja félagsmönnum sínum sérstakar siðareglur sem eru bindandi fyrir alla lögmennt og geta brot gegn þessum reglum m.a. orðið grundvöllur réttindasviptingar. Þannig er lögbundið hlutverk og valdheimildir Lögmannafélags Íslands mun umfangsmeiri en almennt gerist um félagasamtök. Lögjafinn hefur með þessu sérstaklega undirstrikað mikilvægi sjálfstæðrar lögmannsstéttar fyrir réttarríkið.

Í greinargerð með síðustu frumvarpsdrögum til breytingar á lögmannalögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru var sérstaklega áréttað mikilvægi þess að lögmannastétt nyti *sjálfstæðis* gagnvart ríkisvaldinu. Vísað var til 1) ályktunar þings Sameinuðu þjóðanna, 2) meðmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins, 3) ályktunar þings Evrópubandalagsins og 4) dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu. Þjóðfélagsleg nauðsyn væri á því að félög lögmannna „*stýrðu sér sjálf óháð yfirvöldum og almennungi*“ og að lögð væri áhersla á sjálfstæði lögmannafélaga við „*töku ákvarðana um sviptingu og endurveitingu lögmannsréttinda*“.

Það frumvarp sem nú er til meðferðar Alþingis dregur úr sjálfstæði lögmannastéttarinnar, með því að einungis er gert ráð fyrir *umsögn* en ekki *meðmælum* LMFÍ með umsækjendum.

IV. Stjórnskipulegt gildi ákvæða lögmannalaga um „meðmæli“ LMFÍ.

Í nýlegum dómi Landsréttar í máli nr. 438/2018 reyndi á stjórnskipulegt gildi ákvæðis 2. mgr. 6. gr. núgildandi lögmannalaga nr. 77/1998. Í því ákvæði er kveðið á um að meðmæli LMFÍ þurfi til að umsækjandi sem hefur orðið gjaldþrota geti fengið lögmannsréttindi.

Lögmannafélag Íslands veitti umsækjandanum ekki meðmæli fyrir veitingu lögmannsréttinda. Umsækjandinn hefði m.a. ekki gætt að reglum um „*fjárörslu lögmannna á fyrri tíð, veitt ónógar upplýsingar um fjárhag sinn, og [...] leitast við að komast hjá réttindasviptingu með liðsinni annarra lögmannna í andstöðu við lög og siðareglur. Þá hafi hann veitt ófullnægjandi upplýsingar um kaup á tilteknum fasteignum auk þess sem losarabragur hafi verið á skattskilum hans*“. Umsækjandinn hélt því fram í málinu að ákvæði 2. mgr. 6. gr. lögmannalaga væru andstæð 75. gr. stjórnarskrár um atvinnufrelsi. Landsréttur hafnaði þeim röksemdum umsækjandans og taldi skerðinguna á atvinnufrelsi byggjast á „*nauðsyn þess að almennungur beri fullt traust til þeirra sem því starfi [lögmenntsku] gegna*“. Þá sagði: „*Í ljósi hlutverks lögmannna á sama við um þá skerðingu atvinnufrelsis sem felst í þeirri kröfu að bú lögmanns megi aldrei hafa verið tekið til gjaldþrotaskipta [...] skerðingin sem í þessu felst fullnægir áskilnaði 75. gr. stjórnarskrárinnar [...] Þau sjónarmið sem varnaraðili teflir fram, og reist eru á framangreindu stjórnarskrárákvæði, leiða ekki til þess að víkja beri til hliðar þeim lagakröfum sem gerðar eru í því efni*“.

Með dómi Landsréttar var þannig staðfest að ákvæði 2. mgr. 6. gr. lögmannalaga, um áskilnað um meðmæli LMFÍ fyrir veitingu lögmannsréttinda, stæðist ákvæði 75. gr. stjórnarskrár. Í nýju

frumvarpi til breytingar á lögmannalögum virðist þannig ranglega gengið út frá því að núgildandi fyrirkomulag við veitingu lögmannsréttinda brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár.

V. „*Bindandi ákvörðunarvald*“ LMFÍ.

Laganefnd telur einnig ofsagt að félagið hafi „*bindandi ákvörðunarvald*“ um það hverjir fái lögmannsréttindi ef áskilnaður er gerður um meðmæli félagsins. Ekki er um að ræða eiginlegt valdframsal til Lögmannafélagsins, heldur *bindandi álitsumleitan* félagsins, skv. lögum. Munurinn er sá að ef málsmeðferð umsagnaraðila er stórkostlega ábótavant eða sjónarmið bersýnilega ólögmet ber sýslumanni að hafa forgöngu um að bætt sé úr, eftir atvikum með því að leita eftir nýrri umsögn. Fáist ekki úr þeim bætt með nýrri umsögn getur komið til þess að réttindi verði gefin út í andstöðu við álit lögmannafélagsins, þótt slíkt gæti aðeins gerst við algjörar undantekningaraðstæður (sjá Pál Hreinsson, „*Stjórnsýsluréttur-málsmeðferð*“, bls. 566-7, og Hrd. 1984, bls. 1326, og, til hliðsjónar, Hrd. 1988, bls. 820). Formlegt leyfisveitingavalld er sýslumanns.

Þó má horfa til þess að Hæstiréttur Íslands hefur litið svo á að hreint valdframsal stjórnvalda geti átt sér stað til einkaaðila ef til staðar er heimild í lögum, sbr. Hrd. 15. mars 2001 í máli nr. 257/2000. Með lagaáskilnaði um *meðmæli* er Lögmannafélaginu m.ö.o. ekki gefin opin heimild til ómálefnalegra umsagna. Um er að ræða undirstrikun löggjafans á því að félag lögmannna eigi að njóta sjálfstæðis frá afskiptum ríkisvaldsins.

VI. Veiting lögmannsréttinda til umsækjenda sem hlotið hafa refsíðoma.

Í 20. gr. frumvarpsdraganna er jafnframt gert ráð fyrir því að veita megi umsækjanda lögmannsréttindi, þrátt fyrir að hann hafi hlotið refsíðóm, skv. 3. tl. 1. mgr. 6. gr. laganna, þegar 5 ár eru liðin frá því að afplánun lauk að fullu en „*þó ekki efeðli brotsins og háttsemi umsækjanda er til þess fallin að rýra það traust sem lögmennt þurfa að njóta. Við matið skal líta til eðlis brotsins, m.a. þeirra hagsmuna sem brotið var gegn, ásetnings umsækjanda, hvort brotið hafi verið framið í atvinnustarfsemi og þess tjóns sem brotið olli. Þá skal einnig meta háttsemi umsækjanda frá því að afplánun lauk, þá einkum hvort umsækjandi hafi ólokín mál í refsivörslukerfinu*“.

Eins og fram kom í fyrri umsögn laganefndar, dags. 30. júlí sl., má ætla að langflestum umsóknum manna sem hlotið hafa refsíðoma yrði í framkvæmd hafnað, m.v. ofangreint orðalag. Mat á þeim „*hagsmunum*“ sem brotið er gegn og því „*tjóni*“ sem leiðir af broti, er að líkindum efnislega sambærilegt, að mati laganefndar. Ef sakamáli hefur á annað borð lokið með sakfellingardómi, má ætla að brotið teljist í flestum tilfellum alvarlegt og tjónið umtalsvert. Þá er meginregla íslensks réttar að ásetningur er skilyrði refsíábyrgðar. Því má ætla að í flestum tilfellum væri um dóma fyrir ásetningsbrot að ræða. Skilyrði greinarinnar fyrir veitingu réttindanna virðast skv. þessu vera óþarflega þröng og þá sérstaklega m.t.t. til stjórnarskrárvarinna réttinda manna til atvinnufrelsis, skv. 75. gr. stjórnarskrár. Lagt er til að orðalag ákvæðisins verði rýmkað og svigrúm til mats LMFÍ þannig aukið. Betur færi á því ef orðalagið væri t.d. „*þó ekki efeðli brots eða háttsemi umsækjenda frá því að afplánun lauk, er með þeim hætti að ekki getur talist samrýmanlegt handhöfn lögmannsréttinda*“. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna mætti síðan fjalla nánar um hvaða þættir gætu einkum skipt máli við handhöfn lögmannsréttinda.

Æskilegt væri að mati laganefndar að horft yrði m.a. til eðlis og alvarleika verknaðarins, hversu langur tími væri liðinn frá honum, aldurs viðkomandi þegar verknaðurinn var framinn, hvort viðkomandi hafi bætt fyrir brotið, svo sem með greiðslu miska- og/eða fjártjónsbóta ef dæmdar hafa verið, hvað honum gekk til verksins og hvernig framferði hans hefur verið frá verknaði og

LAGANEFND LMFÍ

dómi, einkum út frá því hvort viðkomandi sé með einhver ólokin mál í refsivörslukerfinu. Sérstök máli kunni að skipta hvort í verknaðinum fólst einhvers konar misnotkun á trúnaðarstöðu, eða -trausti, sviksemi eða þvíumlík atriði, sem rýra kynni traust almennings til viðkomandi sem lögmanns. Hvað varðar háttsemi frá því að afplánun lauk, þá skiptir mestu að að viðkomandi hafi ekki sýnt af sér háttsemi sem gefur réttmætt tilefni til að ætla að fyrri refsing hafi ekki haft tilætluð varnaðaráhrif.

VII. Lokaorð.

Laganefnd LMFÍ leggur til að málið verði skoðað betur. Fulltrúar laganefndar eru reiðubúnir að útskýra athugasemdirnar nánar ef þess er óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. laganefndar LMFÍ



Geir Gestsson, formaður.

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 25. október 2018 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 (þskj. 234, 222. mál á 149. löggjafarþingi).

Frumvarpið varðar ekki reglur um vinnslu persónuupplýsinga. Persónuvernd gerir því ekki athugasemdir við efni þess.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson

Skrifstofustjóri lögfræðisviðs | Head of Legal

Persónuvernd | Data Protection Authority

Rauðarárstígur 10, 105 Reykjavík, IS, (+354) 510-9600

www.personuvernd.is

[Fyrirvari | Disclaimer](#)

