

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru (meðferð mála hjá sýslumönnum og dómstólum o.fl.).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og rætt við Þorvald Heiðar Þorsteinsson og Guðmund Bjarna Ragnarsson frá dómsmálaráðuneytinu, Ásthildi Lóu Þórsdóttur, Guðmund Ásgeirsson og Vilhjálm Bjarnason frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Ólöfu Finnsdóttur frá dómstóla-sýslunni, Ásdísi Ármannsdóttur frá Sýslumannafélagi Íslands, Þorstein Gunnarsson frá Útlendingastofnun, Vigdísi Evu Líndal frá Persónuvernd, Breka Karlsson frá Neytendasamtökunum, Huldu Elsu Björgvinsdóttur frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Ólaf Hauksson héraðssaksóknara, Sigríði J. Friðjónsdóttur ríkissaksóknara, Berglindi Svavarsdóttur og Geir Gestsson frá Lögmannafélagi Íslands og Brynjar Kvaran frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Arion banka hf., Hagsmunasamtökum heimilanna, Persónuvernd og sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum sem miða að því að heimila stjórnvöldum að beita í auknum mæli rafrænum lausnum við meðferð mála og notkun síma og fjarfundabúnaðar í samskiptum við málsaðila, auk þess að tryggja að réttarspjöll hljótist ekki af ef stjórnvöld og dómstólar geta ekki framkvæmt lögbundin verkefni vegna tímabundinna áhrifa COVID-19-faraldursins.

Dánarvottorð (1. gr.).

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að miðla upplýsingum sem fram koma á dánarvottorði rafrænt frá heilbrigðisstofnun til sýslumanns, Þjóðskrár Íslands og landlæknis.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að óljóst væri hvernig framkvæmd rafrænnar miðlunar á slíkum upplýsingum til viðeigandi stofnana skuli háttað, hvaða gagnagrunnur verði notaður og hvernig skuli haga meðferð erlendra dánarvottorða. Mikilvægt væri að móta skýrar reglur um slíka framkvæmd. Þá var einnig bent á að ekki væri þörf á að gera breytingar þess efnis til skamms tíma þar sem móttaka dánarvottorða hafi gengið eðlilega fyrir sig að teknu tilliti til reglna um takmarkanir á samkomum.

Meiri hlutinn tekur undir nauðsyn þess að skýrar reglur gildi um framkvæmdina og að fyrir liggja hvaða öryggiskröfur séu gerðar í þeim efnum. Auk þess leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að framkvæmdin sé í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þá bendir meiri hlutinn á að samkvæmt frumvarpinu er lagt til að ákvæði 1. gr. þess verði varanleg ráðstöfun. Í þessu samhengi bendir meiri hlutinn á að í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til nefndarinnar kemur fram að vinna við tengingu kerfa innan stjórnsýslunnar, m.a. starfskerfis sýslumanna, við aðrar vefþjónustur sé þegar hafin. Þá muni það nýja verklag sem byggist á rafrænum ferlum verða greint nánar og lýst

í reglugerð og mun fyrri framkvæmd, skv. 10. gr. laga um dánarvottorð, krufningar o.fl., nr. 61/1998, því ekki leggjast af fyrr en komin er tenging milli kerfa og hægt verður að miðla gögnum með öruggum hætti.

Með hliðsjón af framangreindu, og að viðhöfðu samráði við heilbrigðisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og Persónuvernd, leggur meiri hlutinn til breytingu á 1. gr. frumvarpsins þess efnis að heimilt verði að miðla upplýsingum sem fram koma á dánarvottorði með rafrænum hætti í samræmi við verklag sem skal nánar kveðið á um í reglugerð. Í reglugerð verði fjallað um almenn skilyrði varðandi vinnslu, tegund gagna og upplýsinga, til hvaða stofnana verði heimilt að miðla upplýsingunum og í hvaða tilgangi, auk öryggis og verklags við vinnslu.

Breytingar á lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála (5. og 6. gr.).

Persónuvernd og vinnsla persónuupplýsinga við notkun fjarfundabúnaðar.

Við meðferð málsins fjallaði nefndin nokkuð um 5. og 6. gr. frumvarpsins. Lagðar eru til sambærilegar breytingar á lögum um meðferð sakamála og lögum um meðferð einkamála um tímabundna heimild til að nota fjarfundabúnað og heimild til rafrænnar miðlunar skjala og annarra sýnilegra sönnunargagna til dómstóla.

Við umfjöllun málsins var áréttað að hvorki lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, né lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019, gilda um dómstóla þegar þeir fara með dómssvald sitt. Notkun fjarfundabúnaðar við meðferð dómsmála sé á mörkum þess að teljast til framkvæmdar dómssvalds eða falla undir stjórnýsly þess og því sé tilefni til að taka af allan vafa í þeim efnum. Meiri hlutinn áréttar að um bráðabirgðaheimild er að ræða og mikilvægt í ljósi aðstæðna að dómstólum verði ekki gert of erfitt um vik að nýta heimildina eigi hún að ná markmiði sínu, enda sé enginn vafi á að notkunin sé í málefnalegum og lögmætum tilgangi. Þá bendir meiri hlutinn á að í 4. mgr. 116. gr. laga um meðferð sakamála og 4. mgr. 51. gr. laga um meðferð einkamála er nú þegar til staðar heimild fyrir dómara til að ákveða að skýrsla verði tekin af vitni í gegnum síma eða annað fjarskiptatæki. Ekki er vitað að nein vandkvæði hafi verið á beitingu þessara ákvæða í framkvæmd. Bráðabirgðaákvæði 5. og 6. gr. frumvarpsins eru sama eðlis en felast í því að dómari geti nýtt fjarfundabúnað í fleiri tilvikum. Meiri hlutinn telur því ekki þörf á að bæta við tilvísunum til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi og telur enga ástæðu til að ætla annað en að heimildinni verði beitt með þeim hætti að gætt sé framangreindra atriða.

Við meðferð málsins komu einnig fram sjónarmið um að við notkun fjarfundabúnaðar í sakamálum hjá dómstólum væri annars vegar óljóst með hvaða hætti viðkomandi eigi að sanna á sér deili og hins vegar með hvaða hætti verði hægt að tryggja að skýrsla verði gefin í einrúmi. Meiri hlutinn áréttar að um er að ræða heimildarákvæði og ef fyrirséð er að ekki verði hægt að tryggja framangreint með fullnægjandi hætti verði að telja að forsendur til að beita heimildinni séu ekki fyrir hendi.

Framkvæmd skýrslugjafar hjá lögreglu.

Nefndin ræddi nokkuð í hvaða tilvikum sé heimilt að skýrslugjöf sakbornings og vitna hjá lögreglu fari fram á fjarfundi í ljósi þess að nauðsynlegt er að tryggja að réttur sakbornings verði óskertur auk þess sem bent var á að í ákveðnum málaflokkum væru skýrslur af sakborningi og vitnum helstu sönnunargögn og því gæti verið óheppilegt að skýrslur væru teknar með þessum hætti.

Meiri hlutinn bendir á að um er að ræða heimildarákvæði sem aðeins verður beitt í ákveðnum tilvikum. Þannig verði heimildinni alla jafna beitt í málum þegar um minni háttar brot er að ræða en ekki þegar um er að ræða alvarleg brot, svo sem kynferðisbrot, ofbeldisbrot, brot gegn börnum og alvarleg auðgunarbrot. Meiri hlutinn áréttar að þrátt fyrir framan- greinda heimild verði lögregla eftir sem áður að tryggja réttindi sakbornings, svo sem með því að verjandi geti verið viðstaddur skýrslutöku á lögreglustöð. Meiri hlutinn bendir á í þeim efnum að aðrir aðilar geti verið viðstaddir skýrslutöku eftir því sem þörf krefur, svo sem tulkar og starfsmenn barnaverndar.

Fyrirtökur hjá sýslumanni (10., 11. og 12. gr.).

Við meðferð málsins fjallaði nefndin töluvert um 1. mgr. 10. gr. og 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins þar sem til er lagt til bráðabirgða að heimilt verði að taka fyrir mál með gerðarbeiðanda í síma eða á fjarfundi, annars vegar á grundvelli laga um aðför, nr. 90/1989, og hins vegar á grundvelli laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991. Ákvæðin sættu nokkuð mikilli gagnrýni og komu fram ýmis sjónarmið þeirri gagnrýni til stuðnings, m.a. varðandi stöðu gerðarþola. Ákvæðunum er ætlað að tryggja að bæði sýslumenn og dómstólar geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Hins vegar bárust nefndinni þær upplýsingar að frá því að frumvarpið var samið hafi aðstæður sýslumannsembættanna breyst. Þannig hafi embættin brugðist við auglýsingu heilbrigðisráðherra um takmarkanir á samkomum og gerðar hafi verið ráðstafanir til að virða fjarlægðartakmarkanir til að kleift sé að halda óbreyttum framgangi í málaflokknunum. Það er því mat meiri hlutans að ekki sé lengur þörf á framangreindri heimild í ljósi þess að aðstæður hafa ekki áhrif á meðferð þessara mála. Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til að ætla að annað gildi um dómstóla í þessum málaflokkum. Meiri hlutinn leggur því til að 1. mgr. 10. gr. og 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði felldar brott.

Þá var í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins jafnframt lagt til að heimilt yrði að taka fyrir mál á grundvelli laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, í síma eða á fjarfundi og er af sömu ástæðum og greinir að framan lagt til að sú málsgrein verði felld brott.

Við meðferð málsins var enn fremur lagt til að heimilt verði að gera aðför til fullnustu kröfum samkvæmt veðskuldabréfum, skuldabréfum og viðaukum þeirra þar sem undirskrift skuldara og votta er fengin með fullgildri rafrænni undirskrift. Að mati meiri hlutans er ekki þörf á þeirri breytingu í ljósi þess að ekki verður séð að reyna muni mikið á fullnustu þeirra bréfa fram til 1. október nk.

Frestir (12. gr.).

Til að koma í veg fyrir réttarspjöll vegna hindrana sem ekki byggjast á atvikum er varða málsaðila sjálfan er lagt til í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins að ljúki tilteknum frestum vegna slíkrar hindrunar og ekki reynist unnt að halda áfram aðgerðum í tengslum við nauðungarsölu af þeim sökum framlengist frestirnir um 60 daga þar til hindruninni hefur verið rutt úr vegi.

Við meðferð málsins var gagnrýnt að þeir frestir væru allir í þágu gerðarbeiðanda og að ekki væri gætt að hagsmunum gerðarþola í þeim efnum. Fram komu sjónarmið um að frekar ætti að stöðva aðfarargerðir og nauðungarsölur um tiltekinn tíma.

Meiri hlutinn áréttar að þeir frestir sem um ræðir varða fresti sýslumanns. Þó er ljóst að einhver sýslumannsembætti hafa gripið til annarra ráðstafana til að tryggja að ekki verði réttarspjöll í þeim málum sem nú liggja fyrir hjá þeim. Þannig hefur fyrstu fyrirtöku mála verið frestað, byrjun uppboðs frestað í þeim málum sem eru enn innan frests og framhaldsölum frestað á grundvelli óviðráðanlegra atvika. Meiri hlutinn telur mikilvægt að sýslumannsembætti geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og telur meiri hlutinn að umrætt ákvæði

tryggi þá framkvæmd. Ákvörðun um tímabundna stöðvun aðfarargerða eða nauðungarsala varða hins vegar ekki efni þessa frumvarps en meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að sú umræða eigi sér stað.

Rafrænar lausnir og öryggi.

Við meðferð málsins var töluvert fjallað um þær kröfur sem gera verður til tæknibúnaðar og rafrænnar miðlunar upplýsinga með hliðsjón af persónuverndarsjónarmiðum. Til þess að ákvæði frumvarpsins komi til framkvæmda verður eðli máls samkvæmt að styðjast við mikið af tæknilegum búnaði. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á að lengi hafi verið kallað eftir aukinni rafrænni stjórnsýslu sem sé þegar hafin að hluta og því hafi í flestum tilvikum farið fram mat á þörfinni fyrir notkun rafrænna lausna og framkvæmd verið mótuð við beitingu þeirra. Þá er sömuleiðis hafin vinna að hluta við að innleiða rafræna málsmeðferð í réttarvörslukerfið. Því er mikilvægt að í þeirri vinnu liggi fyrir hvaða lágmarkskröfur sé nauðsynlegt að gera um hugbúnað, sem og miðlun persónuupplýsinga á milli stofnana, með innbyggða og sjálfgefna persónuvernd að leiðarljósi þannig að ekki sé notast við hugbúnað sem uppfylli ekki ýtrustu öryggiskröfur, m.a. varðandi dulkóðun samskipta og aðgangsstýringar. Þá skiptir máli hvort um er að ræða miðlun almennra eða viðkvæmra persónuupplýsinga á milli stofnana.

Með hliðsjón af framansögðu telur meiri hlutinn þó nauðsynlegt að áréttta nokkur atriði. Í fyrsta lagi er brýnt að stjórnvöld og dómstólar sem fá heimild til notkunar rafrænna lausna með frumvarpinu gæti fyllsta öryggis, beiti heimildinni með varfænum hætti og gæti að því að notkun þeirra fari eftir ákvæðum viðeigandi laga, til að mynda reglum um miðlun og vistun persónuupplýsinga, auk þess sem þess verði gætt að notkunin takmarki ekki þau réttindi sem einstaklingum eru tryggð með lögum. Í öðru lagi er árétttað að stofnanir framkvæmi mat á áhrifum persónuverndar og að rafræn vöktun í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga sé ekki heimiluð nema hún fari fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum þeirra laga.

Meiri hlutinn áréttar að lokum að öll ákvæði frumvarpsins eru heimildarákvæði þar sem stofnunum er falið að meta hvort unnt sé að beita ákvæðunum. Það er mat meiri hlutans að ákvæði frumvarpsins séu til þess fallin að tryggja að stjórnvöld og dómstólar geti sinnt lögbundnum hlutverkum og um leið gefi þau færi á að einfalda samskipti almennings við stjórnvöld án þess þó að réttur til persónuverndar verði takmarkaður.

Meiri hlutinn leggur auk framangreindra breytinga til minni háttar orðalagsbreytingar til lagfæringar og leiðréttingar. Að því sögðu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 24. apríl 2020.

Páll Magnússon,
form., frsm.

Birgir Ármannsson.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Guðmundur Andri Thorsson. Steinunn Þóra Árnadóttir. Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Þórarinn Ingi Pétursson.