



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð einkamála, lögum um meðferð sakamála og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. (stafræn miðlun gagna og stafrænar birtingar). DMR23060216.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	28. júní 2023.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Undanfarin misseri hefur dómsmálaráðuneytið í samstarfi við stofnanir á málefnasviði ráðuneytisins unnið að því að gera réttarvörslukerfið stafrænt og er réttarvörslugátt samheiti yfir verkefni sem unnið er að í því skyni. Á meðal þeirra atriða sem áhersla er lögð á er að gögn verði aðgengileg rafrænt, þvert á stofnanir og að aðgangur verði með öruggum hætti fyrir ytri aðila, til dæmis lögmenn og málsaðila. Þá hefur dómsmálaráðuneytið í sama skyni haft til athugunar hvort koma megi birtingum í sakamálum, þar á meðal birtingu ákæru, í stafrænt form.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að breyta gildandi réttarfarslöggjöf þannig að hún standi því ekki í vegi að unnt sé að miðla gögnum stafrænt á milli stofnana réttarvörslukerfisins og skýrt sé kveðið á um með hvaða hætti birta megi gögn sem áskilja strangan birtingarhátt að gildandi lögum fyrir borgurunum á stafrænan hátt.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Víða í réttarfarslöggjöf er enn gert ráð fyrir því að gögn séu send eða afhent á pappírformi eða í tilteknum fjölda eintaka, að þau séu undirrituð eða árituð með eigin hendi o.s.frv. Þá er í lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, meðal annars áskilið að ákæra sé birt af lögreglumanni, fangaverði eða öðrum starfsmanni ellegar af stefnuvotti nema hún sé birt á dómþingi af dómara. Gildandi lög gera ráð fyrir að ákæra sé birt á pappírformi og hún í kjölfarið afhent dómara á pappírformi ásamt birtingarvottorði. Um kvaðningu vitna og birtingu dóma fer eftir sömu reglum ef ekki tekst að birta með öðrum hætti. Þá gera lög um gjaldþrotaskipti ráð fyrir því að kröfulýsingar á hendur þrotabúi séu afhentar skiptastjóra skriflega. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur sá áskilnaður verið túlkaður sem svo að átt sé við pappírform.

Ljóst er samkvæmt framangreindu að sú stafræna málsmeðferð sem stefnt er að getur ekki raungerst að fullu án lagabreytinga.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Efni frumvarpsins fellur undir lið 02 – *Dómstólar* í fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028. Þar er helstu áherslu lýst sem *Stafrænt dómkerfi*, þar á meðal *stafrænn flutningur gagna þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins* með áherslu á skilvirka og örugga ferla, *stafræn meðferð mála* með áherslu á stafrænar birtingar og þinghöld og *stafræn gögn og stafræn gagnaskil* með áherslu á öryggi og bættu upplýsingagjöf.

Í umfjöllun í kafla 02 – *Dómstólar* segir enn fremur helstu tækifæri til umbóta á málefnasviðinu liggja í stafrænum samskiptum og stafrænni málsmeðferð fyrir dómstólum og bættri upplýsingagjöf frá dómskerfinu. Rakið er að markmið stafrænna umbóta sé að dómskerfið verði einfaldara, notendavænna og málsmeðferð greiðari, án þess að gæðum og réttaröryggi verði fórnad. Þær feli í sér tækifæri til að bæta aðgengi að dómstólunum, auki skilvirkni og hagkvæmni í starfsemi þeirra og hafi jákvæð umhverfisáhrif. Áhrif stafrænnar málsmeðferðar og þróun stafrænna lausna styðji þannig við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar hvað varði bætt samskipti við almenning, nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með áformuðum lagabreytingum er ætlunin að ryðja úr vegi hindrunum í gildandi réttarfarslöggjöf fyrir því að framangreind markmið náist og eru hluti af þeim áherslum sem í fjármálaáætlun eru lagðar á stafrænt dómskerfi. Áformað er að það verði gert með því að gera réttarfarslöggjöfina hlutlausu um afhendingarmáta gagna, heimila m.a. notkun rafrænna undirskrifta, auk þess að heimila stafræna birtingu ákæra og annarra skjala sem nú krefjast tiltekins birtingarmáta.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Það er ekki talið nauðsynlegt að ráðast í heildarendurskoðun á réttarfarslöggjöf til þess að ná markmiðum breytinganna heldur þykir nægilegt að gera breytingar á viðeigandi lagaákvæðum. Markmiðum þeim sem að framan er lýst í kafla B nást hins vegar ekki nema með breytingum á lögum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Svo sem fram kemur í kafla A hefur dómismálaráðuneytið í samstarfi við fleiri stofnanir unnið að því að gera réttarvörslukerfið stafrænt og er réttarvörslugátt samheiti yfir verkefni sem unnið er að í því skyni. Nú þegar er mikill meirihluti mála sem varða rannsókn lögreglu afgreiddur af lögreglu og dómstólum í gegnum gáttina og unnið er að innleiðingu fleiri málaflokka í gáttina. Lagalegar hindranir standa þeirri vegferð þó enn í vegi sem nauðsynlegt er að fjarlægja svo þróun stafræns réttarkerfis geti haldið áfram.

Hvað varðar birtingar þá eru í gildi lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021 og í 4. gr. þeirra er fjallað birtingu gagna sem stafa frá stjórnvöldum í stafrænu pósthólfi. Til að undirbyggja enn frekar réttaröryggi á þeim sviðum sem hér um ræðir telur ráðuneytið rétt að birtingar á ákærum og dómum byggji ekki á þeim lögum einum saman.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Hvað varðar stafræna miðlun gagna og breytingar á réttarfarslöggjöf í því skyni að greiða fyrir henni þá hafa tvær aðferðir við lagabreytingar sérstaklega verið teknar til athugunar. Annars vegar að festa nokkurs konar almennt jafngildisákvæði í lög um meðferð einkamála, nr. 19/1991 og lög um meðferð sakamála. Þar mætti meðal annars taka fram að þegar lög áskilja að gögn séu lögð fram í pappírformi, á öðru tilteknu formi eða í tilteknum fjölda eintaka teldust gögn á rafrænu formi fullnægja þeim áskilnaði, sem og að rafræn undirritun/vottun teldist fullgild þegar lög áskilja undirritun eða áritun. Hins vegar að gera breytingar á öllum viðeigandi ákvæðum laga um meðferð einkamála og laga um meðferð sakamála og gera þau tæknilega hlutlaus um hvernig og á hvaða formi gögn eru er afhent, undirrituð, árituð o.s.frv. Þetta á einnig við um lög um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, að breyttu breytanda.

Hvað varðar stafrænar birtingar á ákærum og eftir atvikum dómum og kvaðningum vitna í sakamálaum þá hafa þrjá leiðir verið teknar til sérstakrar athugunar en allar eiga þær það sameiginlegt að stefna að auknum birtingum í stafrænu pósthólfi:

- a) Að gagn (ákæra) teljist réttilega birt þegar það hefur verið birt í stafrænu pósthólfi.

- b) Að gagn (ákæra) teljist réttilega birt þegar það hefur verið birt í stafrænu pósthólfi og viðkomandi hefur skráð sig inn í pósthólfið, það er honum má vera kunnugt um gagnið og að hann geti kynnt sér efni þess.
- c) Að gagn (ákæra) teljist réttilega birt þegar það hefur verið birt í stafrænu pósthólfi og gagnið hefur verið opnað.

Hver og ein þessara leiða hefur kosti og galla í för með sér hvort sem litið er til réttaröryggissjónarmiða, tæknilegra útfærslna eða kostnaðar. Rétt er þó að áreita að engin leiðanna gerir ráð fyrir því að afnema aðra birtingarhætti heldur bætist stafræn birting við sem fullgild og sjálfstæð birtingaraðferð. Þá þarf að hafa í huga að mögulega hafi ekki allir af einhverjum orsökum aðgang að stafrænu pósthólfi eða geti nýtt sér það.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Hvað varðar stafræna miðlun gagna og breytingar á réttarfarslöggjöf í því skyni þá stendur til að fara þá leið að gera breytingar á þeim ákvæðum laga um meðferð einkamála og laga um meðferð sakamála sem þýðingu hafa fyrir það markmið sem stefnt er að. Sú leið þjónar skýrleika laga best auk þess sem í henni felst ákveðin lagahreinsun. Það er þó ekki útilokað að lögfesting jafngildisákvæðis, sjá kafla C, yrði lögð til samhliða þessu ef það þætti nauðsynlegt eftir því sem frumvarpsmið vindur fram.

Hvað snertir stafrænar birtingar á ákærum og eftir atvikum dómum og kvaðningum vitna í sakamálum þá er fyrirhugað að leggja til að gagn teljist réttilega birt þegar það hefur verið birt í stafrænu pósthólfi og viðkomandi hefur skráð sig inn í pósthólfið, *leið b* eins og henni er lýst í kafla C að framan. Sú leið stuðlar að auknu hagræði við birtingar en tryggir um leið vel réttaröryggi, þá einkum með tilliti til réttar ákærða til réttlátrar málsmeðferðar.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Sú leið sem ákveðin hefur verið varðandi stafræna miðlun gagna kallar á fjölmargar breytingar á ákvæðum laga um meðferð einkamála og lögum um meðferða sakamála. Þær breytingar yrðu þó misumfangsmiklar og margar fælu einungis í sér einfaldar orðalagsbreytingar. Breytingar á birtingarhætti varða fyrst og fremst 156. gr. laga um meðferð sakamála. Breyting á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. lýtur einkum að 117. gr. þeirra laga.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já. Hér skipta mestu máli fyrirhugaðar stafrænar birtingar á ákærum, og eftir atvikum dómum og kvaðningum vitna, og samræmi þeirra við 70. gr. stjórnarskrár og 6. mannréttindasáttmála Evrópu. Þessi ákvæði fjalla um réttláta málsmeðferð, þar á meðal rétt ákærða til að geta með raunhæfum hætti tekið til varna í máli. Einnig er nauðsynlegt í þessu sambandi að huga að persónuverndarsjónarmiðum.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsaðilar eru lögregluembættin, ríkislögreglustjóri, héraðssaksóknari, ríkissaksóknari, dómstólasýslan, héraðsdómstólar, Landsréttur, Hæstiréttur og Fangelsismálastofnun. Einnig

lögmennt, sérstaklega þeir sem sinna störfum verjenda og réttargæslumanna, brotþolar og sakborningar/ákærðir.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Dómsmálaráðuneytið er eigandi verkefnisins réttarvörslugátt og er það unnið í samstarfi við verkefnastofu um stafrænt Ísland í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fjármála- og efnahagsráðuneyti er eigandi og ábyrgðaraðili stafræna pósthólfisins og því nauðsynlegt að eiga gott samstarf við það ráðuneyti vegna birtinga.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Veturinn 2022/2023 fjallaði vinnuhópur á vegum dómsmálaráðherra um stafrænar birtingar, ekki síst stafrænar birtingar ákæra. Í vinnuhópnum áttu sæti fulltrúar frá ríkissaksóknara, héraðssaksóknara, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu og dómstólasýslunni auk dómsmálaráðuneytis. Hafði hópurinn til athugunar þær þrjár leiðir sem lýst er í kafla C, þar á meðal kosti og galla hverrar leiðar fyrir sig.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu verða kynnt í innra samráði innan Stjórnarráðsins sem og í ytra samráði á Samráðsgátt stjórnvalda. Þá er ráðgert að hafa frekara samráð við haghafa eftir því sem frumvarpsmið vindur fram og nauðsyn krefur. Áformað frumvarp verður kynnt í ytra samráði á Samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Með áformuðu frumvarpi er ætlunin að ryðja úr vegi hindrunum í gildandi réttarfarlsöggjöf fyrir því að framangreind markmið náist og er hluti af þeim áherslum sem í fjármálaáætlun er lögð á stafrænt dómskerfi. Áformað er að það verði gert með því að gera réttarfarlsöggjöfina hlutlausu um afhendingarmáta gagna, heimila notkun rafrænna undirskrifta o.s.frv., auk þess að heimila birtingu ákæra og annarra skjala sem nú krefjast tiltekins birtingarmáta.

Það er ekki gert ráð fyrir því að frumvarpið hafi í för með sér aukin útgjöld eða hafi að öðru leyti áhrif á fjárhag ríkissjóðs. Þó má ætla að kostnaður vegna pappírnotkunar innan réttarvörslukerfisins minnki nokkuð auk þess sem kostnaður vegna umsýslu, þar á meðal við birtingar, minnki. Ekki er gert ráð fyrir að breytingin hafi fjárhagsáhrif á sveitarfélögin. Vandséð er á þessu stigi að fyrirhugaðar breytingar muni hafa áhrif á jafnrétti kynjanna.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpsmiðina?

Nei.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Svo fram hefur komið hefur réttarvörslugátt þegar verið tekin í notkun er áformað frumvarp hluti af frekari innleiðingu hennar. Helstu hagaðilar hafa þegar tileinkað sér hana og því þarf ekki gera ráð fyrir sérstökum aðlögunar tíma hvað varðar stafræna miðlun gagna. Að sama skapi er lögregla í stakk búin til að hefja slíkar birtingar nú þegar í stafrænu pósthólfi. Innleiðingaráætlun vegna stafræns pósthólfis gerir jafnframt ráð fyrir því að dómsmálaráðuneytið og stofnanir hefji innleiðingu á stafrænu pósthólfi í júlí 2023.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Svo að lagasetning beri árangur þurfa að vera fyrir hendi tæknilegar lausnir. Þær lausnir eru að mestu til staðar nú þegar í formi réttarvörslugáttar og stafræns pósthólf.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Í kafla 02 – Dómstólar í fjármálaáætlun 2024-28 eru settir fram mælikvarðar er tengjast markmiði frumvarpsins. Samkvæmt þeim hafa verið sett þau viðmið að hlutfall stafrænna gagna

við meðferð dómsmála verði 90% árið 2028 og að sama ár verði hlutfall mála sem fara í gegnum réttarvörslugátt að sama skapi orðið 90%. Ekki hafa verið settir fram hliðstæðir mælikvarðar hvað varðar stafrænar birtingar ákæra enda leyfa lög þær ekki sem sakir standir. Verði áformað lagafrumvarp að lögum er nauðsynlegt að huga að setningu slíkra mælikvarða.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Safnað verði gögnum um hlutfall stafrænna við meðferð dómsmála sem og hlutfall mála sem fara í gegnum í gegnum réttarvörslugátt í samræmi við mælikvarða í kafla 02 – *Dómstólar* í fjármálaáætlun 2024-2028. Þá verði haldin tölfræði og gögnum safnað varðandi þær stafrænu birtingar sem áformaðar eru.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum