

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

Um breytingu á lögum um dómstóla og

lögum um meðferð sakamála, með síðari breytingum

(birting dóma og myndatökur í dómhúsum).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um dómstóla nr. 50/2016, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 7. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um birtingu dóma og úrskurða héraðsdómstóla, Landsréttar og Hæstaréttar. Dómar og úrskurðir héraðsdómstóla sem varða viðkvæm persónuleg málefni, svo sem lögræði, sífjar, erfðir, málefni barna, ofbeldi í nánum samböndum og nálgunarbann sem og kynferðisbrot skulu ekki birtir, en í Landsrétti og Hæstarétti skal í slíkum málum birta útdrátt þar sem meðal annars kemur fram á hverju niðurstaðan er reist. Við birtingu dóma og úrskurða skal nema brott úr þeim upplýsingar um einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuni einstaklinga eða lögpersóna sem eðlilegt er að leynt fari, svo og upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál. Í dómum og úrskurðum í sakamálum skal gæta nafnleyndar um þá sem þar eru greindir. Einnig skal gæta nafnleyndar í dómum og úrskurðum í einkamálum ef ástæða er til. Þegar nöfnum er haldið leyndum skal jafnframt afmá önnur atriði sem tengt geta aðila eða aðra við sakarefnið.

Stjórn dómstólasýslunnar setur reglur um heimild til myndatöku og hljóðritunar í húsnæði héraðsdómstólanna, Landsréttar og Hæstaréttar.

2. gr.

2. mgr. 20. gr. laganna orðast svo:

Dómar Hæstaréttar skulu birtir í samræmi við reglur sem dómstólasýslan setur skv. 6. mgr. 7. gr.

3. gr.

2. mgr. 28. gr. laganna orðast svo:

Dómar og úrskurðir Landsréttar skulu birtir í samræmi við reglur sem dómstólasýslan setur skv. 6. mgr. 7. gr.

4. gr.

38. gr. laganna orðast svo:

Dómar og úrskurðir héraðsdómstóla skulu birtir í samræmi við reglur sem dómstólasýslan setur skv. 6. mgr. 7. gr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 með síðari breytingum.

5. gr.

3. málsl. 3. mgr. 16. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þau eiga ekki við um dóma sem hafa verið birtir fyrir gildistöku þeirra.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu í samráði við dómstólasýsluna. Þá hefur ráðuneytið ráðfært sig við réttarfarsnefnd við undirbúning málsins. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á gildandi reglum um birtingu dóma. Jafnframt er lagt til að dómstólasýslunni verði heimilt að setja reglur um myndatökur og hljóðritun í dómhúsum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Undanfarin misseri hefur mikil umræða verið í íslensku samfélagi um birtingu dóma á vefnum. Í þeim efnum hefur sérstaklega verið gagnrýnt að ekki sé nægilega gætt að persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Þá hefur Persónuvernd kveðið upp úrskurði um að opinber birting viðkvæmra persónuupplýsinga í dómum hafi ekki samrýmst reglum um persónuvernd, sjá nánar úrskurði stofnunarinnar í málum nr. 2016/1783, 2017/711 og 2017/1999. Markmið og tilgangur frumvarps þessa er bregðast við framkominni gagnrýni og tryggja að staðinn sé vörður um friðhelgi einkalífs og persónuvernd við birtingu dóma með setningu skýrra reglna þar um.

Hinn 1. janúar 2018 tók dómstólasýslan til starfa. Eitt af hlutverkum dómstólasýslunnar er að fara með sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna. Við undirbúning að stofnun dómstólasýslunnar var unnið að stefnu um starfsemi hennar og fór sú vinna fram á tímabilinu nóvember 2017 til mars 2018. Við þá stefnumótunarvinnu var m.a. haft samráð við starfsmenn dómstóla á öllum dómstigum auk þess sem haldnir voru fundir með fulltrúum frá dómsmálaráðuneytinu, ríkissaksóknara, Lögmannafélagi Íslands og Bláðamannafélagi Íslands. Í samtali þessara aðila komu fram þau eindregnu tilmæli að reglur um birtingu dóma yrðu samræmdar á öllum dómstigum. Tók dómstólasýslan undir þetta með því að leggja áherslu á í stefnu sinni að samræmis yrði gætt við birtingu dóma. Einnig er tekið fram í stefnu dómstólasýslunnar að reglur um birtingu dóma verði endurskoðaðar með tilliti til nafnleyndar og birtingar viðkvæmra persónuupplýsinga. Eftir að þessi stefna hafði verið mörkuð fór dómstólasýslan þess á leit við ráðuneytið að undirbúa nauðsynlegar laga-breytingar svo henni yrði hrint í framkvæmd.

Meðal þess sem kom fram við fyrrgreint samráð dómstólasýslunnar við stefnumótunarvinnuna voru ábendingar lögmanna um að takmarka eða koma í veg fyrir myndatökur í dómhúsum. Um þetta voru þó skiptar skoðanir og töldu fulltrúar Bláðamannafélags Íslands ekki tilefni til að gera slíkar takmarkanir. Í samræmi við það sem segir í stefnu dómstólasýslunnar um að kannað verði hvort ástæða sé til að setja reglur um myndatökur í og við dómhús, fór stofnunin þess í kjölfarið á leit við ráðuneytið að það beitti sér fyrir því að dómstólasýslunni yrði veitt heimild til að setja reglur í þessum efnum. Með frumvarpinu er lagt til dómstólasýslan fái þá heimild og tekur hún til allra dómstiga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í réttarfari gildir meginreglan um opinbera málsmeðferð en í henni felst að þinghöld eru háð í heyranda hljóði, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Reglan telst jafnframt til grundvallarmannréttinda en í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála

Evrópu er tekið fram að þegar kveða skuli á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skuli hann eiga rétt á réttlátri og opinberri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli. Þá er reglan um opinbera málsmeðferð áréttuð bæði í 1. mgr. 8. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og 1. mgr. 10. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Meginregla þessi á rætur sínar að rekja til breytinga á réttarfarslöggjöf í Evrópu á 18. og 19. öld, en markmið hennar er fyrst og fremst að tryggja réttláta málsmeðferð og efla traust almennings til dómstóla. Það heyrir aftur á móti til undantekninga að almenningur sækji þinghöld. Því er nauðsynlegt samhliða reglunni um opinbera málmeðferð að úrlausnir dómstóla séu aðgengilegar öllum þeim sem vilja kynna sér niðurstöður þeirra. Í því felst ekki aðeins aðhald fyrir dómstóla heldur er það mikilvægt svo að unnt sé að leggja mat á lagaframkvæmd og túlkun laga. Þannig geta úrlausnir dómstóla varpað ljósi á gildandi réttarreglur og því er það eðlileg krafa í réttarríki að borgararnir hafi aðgang að þessum upplýsingum. Birting dóma hefur þannig augljósa og mikilvæga lýðræðislega þýðingu.

Áður fyrr voru dómar Hæstaréttar Íslands gefnir út á prenti og yfirleitt nokkrum árum eftir uppkvaðningu þeirra. Aðgengi að þeim var því takmarkað. Frá árinu 1999 hafa dómar réttarins aftur á móti verið birtir samdægurs á vefsíðu hans. Einnig hafa héraðsdómar verið birtir um árábil á vef þeirra fljótlega eftir uppkvaðningu og dómar Landsréttar hafa verið birtir samdægurs á vef hans frá því rétturinn tók til starfa í ársbyrjun 2018.

Þótt augljós rök mæli sem fyrr segir með að úrlausnir dómstóla séu aðgengilegar er þess þó að gæta að í dómum koma oft á tíðum fram viðkvæmar persónuupplýsingar. Með því að safna slíkum upplýsingum saman kerfisbundið í áratugi og veita aðgang að þeim með leitarvélum er hætt við að ekki sé fyllilega gætt að sjónarmiðum um persónuvernd og friðhelgi einkalífs, en þau réttindi eru varin af 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá hefur í sumum tilvikum verið ófullnægjandi að birta dóma undir nafnleynd þar sem má ráða af atvikum og aðstæðum hverjir eiga hlut að máli, oft í viðkvæmum málum. Af þessum sökum hefur birting á dómum með þessu móti sætt nokkurri gagnrýni. Hefur m.a. umboðsmaður barna vakið athygli á að birting dóma sem snerta börn geti komið hart niður á þeim. Þá hefur Persónuvernd haft til skoðunar opinbera birtingu dóma líkt og rakið var í kafla 2.

Með frumvarpi þessu er leitast við að takmarka aðgengi að persónuupplýsingum við birtingu dóma án þess þó að skerða aðgang að úrlausnum dómstóla að því marki sem hann þarf að vera fyrir hendi svo borgurunum sé kleift að kynna sér réttarframkvæmd. Eins og áður er rakið þarf að hafa í huga að réttarregla verður oft ekki skilin til hlítar nema vitað sé hvernig hún birtist í úrlausnum dómstóla. Mikilvægi þessa fyrir starfandi lögfræðinga á ýmsum sviðum er t.a.m. augljóst. Til að ná þessu markmiði er í fyrsta lagi lagt til í frumvarpi þessu að birting dóma á öllum dómstigum verði samræmd eftir því sem kostur er með reglum sem dómstólasýslan setur, í samræmi við þau viðmið sem fram koma í frumvarpinu. Með því móti er hægt að skapa festu í framkvæmd svo betur takist að birta þær upplýsingar sem eiga erindi fyrir þjóðfélagið án þess að gengið verði of langt með tilliti til persónuverndar. Með þessu er einnig komið í veg fyrir mismunandi framkvæmd á milli dómstiga sem getur valdið því að upplýsingar sem að réttu lagi eiga að fara leynt verði aðgengilegar.

Í öðru lagi er lagt til að fest verði í sessi það fyrirkomulag sem komið var á með lögum nr. 78/2015, að birta ekki á vefsíðu héraðsdómstólanna dóma sem varða viðkvæm persónuleg málefni. Þegar slíkum dómum hefur verið áfrýjað til Landsréttar og Hæstaréttar hafa þeir ásamt dómi héraðsdóms aftur á móti verið birtir á vefsíðu þeirra dómstóla. Lagt er til að hér verði gerð sú breyting að birta aðeins á vefsíðum æðri dómstóla útdrátt úr dómi í stað þess

að birta dóma allra dómstiga í heild sinni. Með þessu móti verður betur tryggð persónuvernd í viðkvæmustu málunum en hún verður ekki fyllilega tryggð með því að birta dóma undir nafnleynd, þar sem viðbúið er að greina megi aðila af öðrum atriðum sem fjallað er um eins og áður er getið. Með því að semja slíkan útdrátt er einnig komið í veg fyrir að greina megi persónur í dómi vegna mistaka við nafnhreinsun eða úrfellingar en nokkur brögð hafa verið að því við birtingu dóma og hafa sum þeirra verið mjög bagaleg. Í þriðja lagi er lögð til sú breyting að við birtingu dóma í sakamálum verði í öllum tilvikum gætt nafnleyndar um þá sem þar eru greindir. Á þetta bæði við um dómfellda og vitni en til þeirra telst brotapolí. Hér er meðal annars haft í huga að í sakamálum er oft nauðsynlegt að gæta nafnleyndar gagnvart dómfellda til að koma í veg fyrir að greina megi brotapolá. Að auki er litið til þess að afar íþyngjandi kann að vera ef dómur með nafni dómþola er aðgengilegur um ókomna tíð á vefnum og jafnvel löngu eftir að viðkomandi hefur lagt sinn brotaferil að baki.

Með frumvarpinu er einnig lagt til að dómstólasýslunni verði heimilað setja reglur um heimild til myndatöku og hljóðritunar í húsnæði héraðsdómstólanna, Landsréttar og Hæstaréttar. Með hliðsjón af grundvallarreglunni um sjálfstæði dómsvaldsins fer best á því að dómstólarnir sjálfir taki ákvörðun í þeim efnum. Til að tryggja réttláta málsmeðferð og viðhlítandi aðgang að dómstólum er nauðsynlegt að gera takmarkanir í þessu tilliti og þá ekki síst litið til hagsmuna málsaðila og vitna. Í því sambandi má geta þess að samkvæmt ákvæðum danskra réttarfarslaga er hin almenna regla sú að óheimilt er að taka myndir í dómhúsi nema að fengnu sérstöku leyfi. Þá er óheimilt að taka myndir af sakborningi, ákærða eða vitnum sem eru á leið til eða frá réttarhaldi í sakamáli nema þeir samþykki slíka myndatöku. Svipað ákvæði er að finna í norskum réttarfarslögum en þar er kveðið á um bann við því að taka myndir af ákærða eða hinum dæmda í dómhúsi eða á leið til eða frá réttarhaldi í sakamáli nema hann samþykki.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að stjórn dómstólasýslunnar verði falið að setja reglur um birtingu dóma og úrskurða allra dómstólanna. Samkvæmt gildandi lögum er hlutverk dómstólasýslunnar að hafa umsjón með útgáfu dóma og úrskurða héraðsdómstólanna og setja reglur um útgáfuna. Um útgáfu dóma Hæstaréttar og Landsréttar fer aftur á móti eftir ákvörðun þeirra dómstóla að höfðu samráði við dómstólasýsluna. Rétt er að samræmdar reglur gildi um birtingu dóma og er hér því lagt til að stjórn dómstólasýslunnar verði falið að setja reglur um birtingu dóma á öllum dómstigum.

Í 2. mgr. 38. gr. gildandi laga um dómstóla, nr. 50/2016, er kveðið á um að héraðsdómar í einkamálum sem varða viðkvæm persónuleg málefni aðila, svo sem lögræði, sifjar, erfðir, forsjá barna og umgengni við þau, skuli ekki gefnir út. Aftur á móti er ekkert slíkt ákvæði að finna hvað varðar útgáfu dóma Hæstaréttar og Landsréttar. Hvað þá varðar er kveðið á um í 2. mgr. 20. gr. og 2. mgr. 28. gr. laganna að dómar Landsréttar og Hæstaréttar skuli gefnir út ásamt úrlausnum héraðsdómstóla. Við útgáfuna skuli nema á brott úr þeim upplýsingar um einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuni einstaklinga eða lögpersóna svo og upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál sem eðlilegt er að leynt fari eftir þeim reglum sem rétturinn setur.

Með 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að þeir héraðsdómar sem varða viðkvæm persónuleg málefni aðila verði ekki birtir. Eru þar í dæmaskyni en ekki tæmandi talin upp á sama hátt og í dag, málefni er varða lögræði, sifjar og erfðir. Í stað þess að telja upp málefni er varða forsjá barna og umgengni við þau er lagt til að undir þessa reglu falli almenn málefni barna. Er þá átt við mál er varða forsjá barna og umgengni við þau en einnig mál um lögheimili barna og barnaverndarmál. Auk þess er lagt til að héraðsdómar í málum er varða ofbeldi í nánnum samböndum, nálgunarbann og dómar í kynferðisbrotamálum verði ekki birtir, en það er nýmæli. Í ljósi eðlis þeirra málaflokka og þess að umfjöllunarefni þeirra varðar í langflestum tilvikum mjög viðkvæmar persónuupplýsingar er sú tillaga lögð fram og er þá ekki síst litið til þess að í mörgum tilvikum er ekki fyllilega unnt að tryggja persónuvernd þeirra sem í hlut eiga með nafnleynd.

Þá er lagt til að fari mál sem varða viðkvæm persónuleg málefni til meðferðar Landsréttar eða Hæstaréttar verði eingöngu birtur útdráttur úr dómi, sem og dómi héraðsdóms, þar sem fram kemur á hverju niðurstaðan er byggð. Er þá gert ráð fyrir að lýst sé kröfugerð í máli eða sakarativik, málsatvikalýsing og niðurstaða máls. Til þess að slíkur útdráttur þjóni tilgangi sínum er nauðsynlegt að hann sé þannig úr garði gerður að þeir sem hann lesa geti glögglega áttað sig á umfjöllunarefni hans og að forsendum og niðurstöðu sé lýst með skýrum hætti. Mikilvægt er að vel takist til í þessum efnum svo fullnægt sé þörfum starfandi lögmannna og fræðasamfélagsins. Að öðru leyti er lagt til að sú almenna regla gildi áfram að við birtingu dóma og úrskurða skuli nema brott úr þeim upplýsingar um einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuni einstaklinga eða lögpersóna sem eðlilegt er að leynt fari, svo og upplýsingar um öryggi ríkisins og varnarmál. Ber að huga að þessari reglu við birtingu allra dóma.

Með 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að gætt skuli nafnleyndar um alla þá sem tilgreindir eru í dómum og úrskurðum í sakamálum, þar með talið hinn sakfellda. Hér er um breytingu að ræða frá því sem nú gildir. Í lögum um dómstóla er í dag kveðið á um að í héraðsdómum í sakamálum skuli gæta nafnleyndar um þá sem þar eru greindir, þ.e. aðra en hinn sakfellda. Einungis sé gætt nafnleyndar um hinn sakfellda ef hann er barn, sbr. 2. mgr. 38. gr. gildandi laga um dómstóla. Þó er rétt að benda á að heimilt er að birta ekki nafn ákærða í sakamálum ef slík birting telst andstæð hagsmunum brotaþola. Hér er lagt til að eitt gangi yfir alla þannig að engin nöfn þeirra sem við sögu koma í sakamálum verði birt. Einnig skal gæta nafnleyndar í dómum og úrskurðum í einkamálum ef ástæða er til, sem er sama regla og gildir í dag. Er þá horft til þess að viðkvæmar upplýsingar getur verið að finna í málum er varða skaðabætur vegna líkamstjóns og fleiri mála. Í þessum tilvikum verður að miða við hvert einstakt mál með hliðsjón af því málefni sem um ræðir hverju sinni. Þegar nöfnum er haldið leyndum skal jafnframt afmá önnur atriði sem tengt geta aðila eða aðra við sakarefnið.

Rétt er að leggja áherslu á að 1. mgr. 1. gr. varðar einungis birtingu dóma á vefnum sem felur í sér meira og auðveldara aðgengi en áður var þegar dómar voru birtir á prenti löngu eftir að þeir voru kveðnir upp. Nauðsynlegt getur verið fyrir aðra en aðila máls að fá aðgang að dómum í heild sinni svo sem vegna fræðavinnu og vinnu við fjölmiðla. Hvað varðar aðgang að dómum í sakamálum í heild sinni fer eftir lögum um meðferð sakamála. Í 16. gr. laganna er kveðið á um að dómara sé skylt gegn greiðslu gjalds að láta öðrum en aðila máls og brotaþola í té endurrit af dómum og úrskurðum sé þess óskað eftir atvikum eftir að afmáð hafa verið úr þeim atriði sem leynt eiga að fara. Sambærilegt ákvæði að breyttu breytanda 2. mgr. 14. gr. laga um meðferð einkamála. Samkvæmt f-lið 2. mgr. 17. gr. laga um meðferð sakamála og f-lið 2. mgr. 15. gr. laga um meðferð einkamála setur dómstóla-sýslan nánari reglur fyrir héraðsdómstóla og Landsrétt um aðgang almenning að endurritum

af dómum og úr þingbók, svo og að framlögðum skjölum, þ.m.t. um brottám upplýsinga úr þeim, eftir að máli hefur verið endanlega lokið. Þessar reglur gilda áfram en engu að síður er nauðsynlegt vegna þeirrar takmörkunar á aðgengi að dómum sem frumvarpið leggur til að útdrættir á dómum verði fjölmiðlum, fræðimönnum og öðrum sem vilja kynna sér dómsniðurstöðu að gagni. Er áréttað að ætlunin er að útdrættir verði nægilega nákvæmir til þess að svo megi verði.

Með 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að stjórn dómstólasýslunnar verði falið að setja reglur um heimild til myndatöku og hljóðritunar í húsnæði héraðsdómstólanna. Nánar er fjallað um þessa heimild í kafla 3 um meginatriði frumvarpsins og vísast til þess sem þar kemur fram.

Um 2.–4. gr.

Ákvæðin þafnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að felldur verði niður síðasti málslíður í 3. mgr. 16. gr. laganna þar sem kveðið er á um að afmá skuli úr dómum sem birtir eru opinberlega svo sem á vefsíðum, atriði sem eðlilegt er að leynt fari. Ekki er þörf á að kveða á um slíkt í þessu ákvæði þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstökum reglum um birtingu dóma og úrskurða m.a. í sakamálum.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi en ekki er gert ráð fyrir því að dómstólar að eigin frumkvæði fari yfir þá dóma sem þegar hafa verið birtir fyrir gildistöku þeirra í því skyni að færa birtinguna til þess horfs sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Er þá haft í huga að slíkt verk væri mjög umfangsmikið. Aftur á móti gæti dómstólasýslan í reglum sínum mælt fyrir um heimild til að gera breytingu á birtingu eftir beiðni þess sem á í hlut.