

# Frumvarp til laga

## um breytingu á lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 með síðari breytingum (gjafsókn)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

### 1. gr.

125. gr. laganna orðast svo:

1. Í þessum kafla er orðið gjafsókn notað bæði um gjafsókn og gjafvörn.
2. Umsókn um gjafsókn skal beint til sýslumanns. Í henni skal greint skýrlega frá máli sem hún varðar og rökstutt hvernig skilyrðum fyrir gjafsókn sé fullnægt. Umsókn skulu fylgja gögn eftir þörfum. Umsókn skal leggja fram tímanlega og eigi síðar en sex vikum fyrir aðalmeðferð máls. Vikja má frá framangreindu tímaskilyrði þegar um er að ræða kærsmål til Hæstaréttar eða mál sem sæta flýtimeðferð. Heimilt er að vísa frá umsókn um gjafsókn sem berst þegar skemmri tími en sex vikur eru í aðalmeðferð þegar ljóst er að tími gefst ekki til að ljúka meðferð umsóknar fyrir aðalmeðferð máls.
3. Sýslumaður veitir gjafsókn eftir umsókn aðila að uppfylltum skilyrðum 126. gr.
4. Ráðherra getur í reglugerð falið einum sýslumanni að sinna verkefnum sýslumanna samkvæmt þessum kafla á landsvísi.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 126. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo: Einstaklingi má veita gjafsókn ef fjárhag hans er þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé.
2. mgr. orðast svo: Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar á um skilyrði gjafsóknar, þar með talið hvenær nægilegt tilefni sé til veitingar gjafsóknar, hvenær eðlilegt er að gjafsókn sé kostuð af almannafé, þau atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda og heimildir til takmörkunar á gjafsókn skv. 1. mgr. 127. gr.

### 3. gr.

2. mgr. 127. gr. laganna orðast svo:

2. Dómstólar taka ákvörðun um málskostnað gjafsóknarhafa þ.m.t. þóknun umboðsmanns hans sé hún ekki undanskilin gjafsókn. Takist sátt í máli ákveður dómari málskostnað með úrskurði. Þegar sérstaklega stendur á getur sýslumaður tekið ákvörðun um málskostnað í gjafsóknarmáli. Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um greiðslu málskostnaðar í slíkum tilvikum þ. á m. um fjárhæð þóknunar til umboðsmanns gjafsóknarhafa og tímagjald vegna vinnu hans.

4. gr.

Í stað orðsins „ráðherra“ í 1. málslíð 2. mgr. 128. gr. kemur: Sýslumaður.

5. gr.

Við bætist ný grein 128. gr. a er orðast svo:

1. Ákvörðun sýslumanns um gjafsókn er kæránleg til gjafsóknarnefndar.
2. Ráðherra skipar gjafsóknarnefnd til fjögurra ára í senn. Gjafsóknarnefnd er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og eru ákvarðanir nefndarinnar endanlegar á stjórnarsýslustigi. Nefndin skal skipuð þremur aðalmönnum og þremur til vara. Lögmannafélag Íslands, Dómarafélag Íslands og Mannréttindaskrifstofa Íslands tilnefna einn mann hver. Varamenn skulu tilnefndir á sama hátt. Allir nefndarmenn skulu uppfylla skilyrði til þess að vera skipaðir héraðsdómarar. Ráðherra skipar nefndinni formann úr hópi nefndarmanna.
3. Kæra til gjafsóknarnefndar skal borin fram innan þriggja vikna frá dagsetningu ákvörðunar sýslumanns. Gjafsóknarnefnd skal kveða upp úrskurð svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en fjórum vikum eftir að henni berst kæra. Um málsmeðferð fyrir gjafsóknarnefnd fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga.
4. Nefndarmönnum í gjafsóknarnefnd ber að gæta þagmælsku um þau atvik sem þeim verða kunn í starfi og leynt eiga að fara vegna lögmæltra almanna- eða einkahagsmuna. Þagmælska helst þótt látið sé af setu í nefndinni.
5. Ráðherra getur kveðið nánar á um starfshætti gjafsóknarnefndar í reglugerð.

6. gr.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2016.

Ákvæði til bráðabirgða.

Lög þessi taka til umsókna um gjafsókn sem borist hafa ráðuneytinu fyrir gildistöku laga þessara en hafa ekki fyrir þann tíma verið sendar gjafsóknarnefnd til umsagnar og skal ráðuneytið senda þær sendar sýslumanni til meðferðar. Málum sem ólokið er hjá gjafsóknarnefnd við gildistöku laga þessara skal lokið á grundvelli eldri reglna og er ráðherra heimilt að gefa út gjafsóknarleyfi eða eftir atvikum synja um gjafsókn í þeim málum á grundvelli umsagnar gjafsóknarnefndar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

## I. Inngangur

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á meðferð gjafsóknarmála. Þannig er lagt til að ákvörðun um gjafsókn verði færð frá innanríkisráðherra til sýslumanns. Þá verði hlutverki gjafsóknarnefndar breytt á þann hátt að í stað þess að gefa ráðherra bindandi umsögn um hvort gjafsókn skuli veitt eða synjað þá taki hún til meðferðar kærur á ákvörðun sýslumanns um gjafsókn sem eru endanlegar á stjórnarsýslustigi. Einnig er lagt til að skilyrðum fyrir gjafsókn verði breytt á þann veg að áhersla sé lögð á að málskostnaður greiðist úr ríkissjóði í þeim tilvikum þegar einstaklingur hefur ekki fjárhagslegt bolmagn til að standa straum af málssókn sinni sjálfur. Þannig verði skýrt kveðið á um að ríkissjóður greiði ekki málskostnað fyrir lögaðila né þegar einstaklingur hefur fjárhagslega burði til að kosta mál sitt sjálfur. Samhliða þessum

breytingum verði gerð breyting á þeim fjárhæðum sem miðað hefur verið við þegar metið er hvort viðkomandi hefur fjárhagslega burði til að kosta mál sitt sjálfur og þau hækkuð.

## II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Með lögum um framkvæmdarvald og stjórnáslu ríkisins í héraði nr. 50/2014 var í ákvæði til bráðabirgða gert ráð fyrir að skoðað yrði hvort ákjósanlegt væri að færa verkefni úr ráðuneytum til sýslumannsembættta. Við skoðun á meðferð umsókna um gjafsókn kom í ljós að verkefnið félli vel að starfsemi sýslumanna sem og að möguleiki yrði á kæruleið vegna synjana eða takmarkana á gjafsókn sem ekki er til staðar í dag. Þótti rétt að gjafsóknarnefnd yrði áfram til staðar en að hlutverki hennar yrði breytt og hún gerð að sjálfstæðri kærunefnd í stað umsagnaraðila. Breyting á málsmeðferðinni krefst þeirra breytinga á lögum um meðferð einkamála sem hér eru lagðar til. Jafnframt þykir nauðsynlegt að breyta skilyrðum fyrir gjafsókn og færa skilyrðin til samræmis við þær breytingar sem gerðar voru með lögum 7/2005. Með þeirri breytingu var lögð áhersla á að ríkissjóður greiddi málskostnað vegna þeirra einstaklinga sem ekki hefðu bolmagn til að standa straum af slíkum kostnaði sjálfir en ekki annarra. Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 7/2005 var tekið fram að grundvöllur breytinganna væri að óforsvaranlegt þætti að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo víðtæks ákvæðis sem var sambærilegt við það sem nú er í b-lið 1. mgr. 126. gr. gildandi laga og var það ákvæði því fellt niður. Voru reglur um gjafsókn á grundvelli laga nr. 7/2005 í gildi fram til ársins 2012. Með lögum nr. 72/2012 var skilyrðum gjafsóknar breytt. Var þá tekin upp óbreytt sú regla sem gildi um gjafsókn á tímabilinu 1991-2005, sama regla og nauðsynlegt þótti að breyta árið 2005. Var þessi breyting lögð til í frumvarpi efnahags- og viðskiptanefndar sem lagði til, auk breytinga á ákvæðum laga um meðferð einkamála um gjafsókn, breytingar á lögum um nauðungarsölu, lögum um aðför og lögum um fjármálafyrirtæki. Var tilgangur frumvarpsins að koma fram með aðgerðir til að bregðast við þeirri óvissu sem skapaðist um gildi gengistryggðra lána í kjölfar dóms Hæstaréttar Íslands nr. 600/2011. Þótti nauðsynlegt að auka rétt almennings til gjafsóknar án tillits til fjárhagslegrar stöðu manna. Nú þegar skorið hefur verið úr um helstu ágreiningsefni sem varða gildi gengis- og vísitölutryggðra lána er rétt að endurskoða þær breytingar sem gerða voru með lögum 72/2012. Bæði er að rétt þykir að leggja áherslu á að þeir sem fá aðstoð úr ríkissjóði til málshöfðunar eða málsvarnar séu þeir sem ekki hafi fjárhagslegt bolmagn til að kosta málsókn sína sjálfir. Jafnframt er rétt að kveða skýrt á um að gjafsókn sé fyrir einstaklinga en ekki lögaðila en með þeirri breytingu sem gerð var með lögum 72/2012 er nú ekki skýrt hvort réttur til gjafsóknar sé bundinn við einstaklinga þrátt fyrir að ekki verði séð að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar um breytingar á skilyrðum gjafsóknar hafi verið ætlað að ná til annarra en einstaklinga. Orðalag ákvæðisins er hins vegar ekki ljóst um að svo sé. Þannig á það enn við sem fyrr að ákvæði b- liðar 1. mgr. 126. gr. laganna sé opið og óljóst og ekki forsvaranlegt að byggja greiðslur úr ríkissjóði á slíku ákvæði. Þá er rétt að benda á að nauðsynlegt er samhliða þessari breytingu að rýmka þau fjárhæðarmörk sem stuðst er við í dag við mat á fjárhagsstöðu umsækjenda um gjafsókn og kveðir er á um í reglugerð.

## III. Meginefni frumvarpsins

Ákvæði laga um gjafsókn er að finna í XX. kafla laga um meðferð einkamála. Þar er kveðið á um að ráðherra veiti gjafsókn og að hún verði einungis veitt að gjafsóknarnefnd mæli með því. Ráðherra skipar gjafsóknarnefnd og í henni sitja þrír nefndarmenn.

Dómarafélag Íslands tilnefni einn nefndarmann og Lögmannafélag Íslands tilnefndir einn og einn er valinn af ráðherra og er hann formaður nefndarinnar. Í 126. gr. laganna er að finna skilyrði fyrir því að gjafsókn verði veitt. Þar er tekið fram að gjafsókn verði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar. Auk þessa skilyrðis þarf annað hvort fjárhag hans að vera þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum ofviða enda megi teljast eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé eða að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Þá er einnig kveðið á um rétt manna til gjafsóknar í öðrum lögum, s.s. 60. gr. barnaverndarlaga, 230. gr. laga um meðferð sakamála, 23. gr. laga um ættleiðingar nr. 130/1999 og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álit EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið. Í 127. gr. laganna er svo tekið fram að þegar gjafsókn sé veitt þá sé ríkið skuldbundið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli. Gjafsókn megi þó takmarka þannig að hún nái einungis til tiltekinnna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Eins og áður er getið er í frumvarpinu lagt til að sýslumaður taki ákvörðun um hvort veita skuli gjafsókn eða synja í stað þess að ráðherra taki þá ákvörðun á grundvelli bindandi umsagnar frá gjafsóknarnefnd. Hlutverk gjafsóknarnefndar breytist úr því að gefa bindandi umsögn um umsóknir um gjafsókn yfir í að taka til meðferðar ákvarðanir sýslumanns um gjafsókn. Þannig verður unnt að fjalla á tveimur stjórnáslustigum um synjanir um gjafsókn eða ef ákveðið er að takmarka gjafsókn að einhverju leyti og er slíkt ótvíræð réttarbót.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á 2.-4. mgr. 125. gr. laganna frá því sem nú er. Óbreytt er ákvæði 1. mgr. þar sem kveðið er á um að þegar orðið gjafsókn er notað sé átt við bæði gjafsókn og gjafvörn. Í 2. mgr. 125. gr. er í gildandi lögum kveðið á um skipun gjafsóknarnefndar sem veita skuli ráðherra umsögn um umsóknir um gjafsókn. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir þeirri breytingu á fyrirkomulagi við meðferð umsókna um gjafsókn að sýslumanni verði falið að taka ákvörðun um hvort veita eigi gjafsókn með eða án takmarkana eða synja um gjafsókn. Ákvarðanir sýslumanns verði unnt að kæra til gjafsóknarnefndar sem verði sjálfstæð kærufnd sem taki endanlega ákvörðun á stjórnáslustigi. Í 3. mgr. 125. gr. gildandi laga er að finna ákvæði um umsókn um gjafsókn. Þar sem lagt er til í frumvarpi þessu að umsókn um gjafsókn sé send sýslumanni til afgreiðslu er gerð breyting á ákvæðinu til samræmis við það. Jafnframt er lögð til sú breyting að kveðið sé á um að umsókn um gjafsókn skuli leggja fram tímanlega og eigi síðar en 6 vikum áður en aðalmeðferð máls fer fram. Þá verði heimilt að vísa umsókn frá ef hún berst síðar ef ljóst er að sýslumanni gefst ekki tími til að yfirfara umsókn og taka afstöðu til hennar áður en aðalmeðferð máls fer fram. Er þetta gert þar sem mikil gögn fylgja oft beiðnum um gjafsókn og verður að ætla sýslumanni tíma til að vinna úr umsókninni. Undantekning er gerð þegar um kærúmál til Hæstaréttar er að ræða sem og flýtimeðferðarmál þar sem allir málsmeðferðarfrestir eru stuttir. Fellt er niður ákvæði 4. mgr. 125. greinar þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að sýslumaður veiti gjafsókn en ekki ráðherra en í stað þess tekið fram að ráðherra geti falið einum sýslumanni verkefnið.

Um 2. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum var með breytingum á lögum um meðferð einkamála á árinu 2005 gerð sú breyting að skýrt var kveðið á um að gjafsókn væri veitt til hinna efnaminni sem ekki hefðu tök á að kosta málssókn sína sjálfir. Kveðið var á

um að umsækjandi yrði hafa hafa nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og að eðlilegt mætti teljast að málsókn hans væri kostuð af almannafé. Var ráðherra falið að kveða í reglugerð nánar á um skilyrði gjafsóknar þar með talið hvenær nægilegt tilefni væri til veitingar gjafsóknar sem og þau atriði sem líta bæri til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda. Á grundvelli þessara ákvæða hefur ráðherra sett reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 45/2008 sbr. breytingar nr. 1059/2010 og 616/2012. Með breytingum á lögum um meðferð einkamála árið 2012 var ákvæði laganna frá 199 tekið upp á ný og skilyrðum til gjafsóknar var breytt. Þannig er nú kveðið á um að nægjanlegt tilefni verði að vera til málsóknar eða málsvarnar og að annað hvort verði fjárhag umsækjanda að vera þannig hátt að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða enda mætti telja eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn yrði kostuð af almannafé eða að úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu eða varðaði miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Var sú breyting gerð á þeim forsendum að auka ætti aðgang almennings að gjafsókn óháð fjárhagsstöðu og átti þannig að ná til mála þar sem niðurstaðan hefði áhrif á marga í svipaðri stöðu, s.s. mála er vörðuðu gildi verðtrygðra og gengistrygðra skulda. Áherslan lá því ekki á því hvort viðkomandi hefði ráð á að kosta málsókn sína sjálfur. Rétt þykir að breyta skilyrðum fyrir gjafsókn í fyrra horf. Ákvæðið eins og það er í dag er ekki nægilega skýrt og rétt þykir að aðaláherslan liggja á því að ríkissjóður greiði eingöngu málskostnað vegna þeirra sem ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að greiða þann kostnað sjálfir. Þannig er á sama hátt og gert var með lagabreytingunni árið 2005 lögð áhersla á að ríkissjóður greiði málskostnað fyrir þá sem ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að kosta málsókn sína sjálfir og jafnframt kveða skýrt á um að gjafsókn sé veitt einstaklingum en ekki lögaðilum. Ekki er lögð til breyting á 2. eða 3. mgr. greinarinnar.

#### Um 3. gr.

Hér er gerð sú breyting að kveðið verði á um að dómstólar taki ákvörðun um allan málskostnað í máli þegar málskostnaður greiðist úr ríkissjóði en ekki eingöngu ákvörðun um lögmannspóknun. Hæstiréttur hefur skýrt gildandi ákvæði með þeim hætti að dómstólar eigi eingöngu að taka ákvörðun um þóknun til lögmanns þess sem fær gjafsókn. Dómstólar hafa því almennt eingöngu tekið afstöðu til þessarar þóknunar en ekki annars kostnaðar af máli. Þykir eðlilegt að dómstólar taki afstöðu til alls málskostnaðar gjafsóknarmála eins og í öðrum dómsmálum en hingað til hefur því verið skipt á milli dómstóla og stjórnarsýslunnar að taka ákvörðun um málskostnað í gjafsóknarmálum. Þó er lagt til að sýslumaður geti tekið ákvörðun um málskostnað í sérstökum tilvikum þegar mál er ekki lagt fyrir dóm af einhverjum orsökum. Kemur þar helst til að ekki hafi náðst að afgreiða umsókn um gjafsókn í tæka tíð áður en mál er dómtekið þrátt fyrir að umsókn hafi verið send sýslumanni innan tilskilinna tímamarka. Einnig gæti slíkt komið til vegna mála sem tekist hefur að setta áður en mál er lagt fyrir dómstóla eða aðrar ríkar ástæður eru fyrir því að mál er ekki lagt fyrir dómstóla.

#### Um 4. gr.

Hér er eingöngu um breytingu að ræða þar sem verkefnið er fært frá ráðuneyti til sýslumanns.

#### Um 5. gr.

Hér er kveðið á um að hlutverk gjafsóknarnefndar breytist úr því að gefa ráðherra umsögn um hvort veita skuli gjafsókn í það að vera kærunefnd á æðra stjórnarsýslustigi. Þá er gerð sú breyting á skipan í nefndina að í stað þess að ráðherra skipi einn án tilnefningar þá

verði Mannréttindastofnun Íslands falið að tilnefnda einn í nefndina. Er það lagt til til að auka sjálfstæði nefndarinnar.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. júlí 2016.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um hvernig fara skuli með umsóknir um gjafsókn sem til meðferðar eru við gildistöku laganna. Er lagt til að umsóknir sem til meðferðar eru hjá gjafsóknarnefnd þegar lögin taka gildi verði afgreiddar á grundvelli eldri reglna. Þannig muni gjafsóknarnefnd skila ráðuneytinu umsögn sinni umsókn og ráðuneytið hafi heimild til að afgreiða þær umsóknir. Hins vegar verði umsóknir sem borist hafa ráðuneytinu fyrir gildistöku laganna en ekki hafa verið sendar gjafsóknarnefnd sendar sýslumanni til afgreiðslu í samræmi við hin nýju lög.

### **Fylgiskjal.**

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

**Umsögn um frumvarp til laga um ...**