

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.

2.–4. mgr. 125. gr. laganna orðast svo:

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. Víkja má frá framangreindu tímaskilyrði þegar um er að ræða kærsmål til Hæstaréttar eða mál sem sæta flýtimeðferð. Skal niðurstaða sýslumanns að jafnaði liggja fyrir áður en aðalmeðferð í máli fer fram. 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 landsvísu.

2. gr.

1. og 2. mgr. 126. gr. laganna orðast svo:

1. 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. Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar á um skilyrði gjafsóknar, þ.m.t. 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 þóknun umboðsmanns gjafsóknarhafa sé hún ekki undanskilin gjafsókn sem og um kostnað umboðsmanns af rekstri málsins. Takist sátt í máli ákveður dómari þóknun umboðsmanns og kostnað umboðsmanns af rekstri málsins með úrskurði. Sýslumaður tekur að öðru leyti ákvörðun um málskostnað gjafsóknarhafa af máli.

Þegar sérstaklega stendur á getur sýslumaður tekið ákvörðun um þóknun og annan kostnað umboðsmanns gjafsóknarhafa í máli. Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um greiðslu kostnaðar í slíkum tilvikum, þar á meðal um fjárhæð þóknunar til umboðsmanns gjafsóknarhafa og tímagjald vegna vinnu hans.

4. gr.

Í stað orðsins „Ráðherra“ í 1. másl. 2. mgr. 128. gr. laganna kemur: Sýslumaður.

5. gr.

Á eftir 128. gr. laganna kemur ný grein, 128. gr. a, svohljóðandi:

1. Ákvörðun sýslumanns um gjafsókn og kostnað vegna máls er nýtur gjafsóknar 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 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.

Við gildistöku laga þessara fellur niður skipun þeirra sem nú eru í gjafsóknarnefnd.

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 hafnað taki hún til meðferðar kærur á ákvörðun sýslumanns um gjafsókn. Ákvarðanir nefndarinnar verði 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 málsókn 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. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu 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 það að færa verkefnið alfarið til sýslumanns félli vel að starfsemi sýslumanna sem og að heppilegt væri 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 en hlutverki hennar breytt og hún gerð að sjálfstæðri úrskurðarnefnd 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 nr. 7/2005, um breyting á einkamála-lögum, nr. 91/1991, og þjóðlendlögum, nr. 58/1998 (gjafsókn). 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 við það frumvarp 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 um meðferð einkamála og var það ákvæði því fellt brott. 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 gerðar voru með lögum nr. 72/2012. 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 nr. 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. Af orðalagi ákvæðisins er hins vegar ekki ljóst að svo sé. Þannig á það enn við sem fyrr að ákvæði b-liðar 1. mgr. 126. gr. laganna er 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 kveðið 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 þrjú nefndarmenn. Dómarafélag Íslands tilnefnir einn nefndarmann og Lögmannafélag Íslands tilnefnir 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 annaðhvort fjárhag hans að vera þannig hátt 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, svo sem 60. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, 230. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, 23. gr. laga um ættleiðingar, nr. 130/1999, og 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994, um öflun áhlits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið og 19. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

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 tiltekinna 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 gjafsóknar 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 kærur á ákvörðunum sýslumanns um gjafsókn, þ.m.t. ákvarðanir um kostnað vegna gjafsóknarmála annan en þann sem dómstólar taka ákvörðun um. Þannig verður unnt að fjalla á tveimur stjórnsýslustigum um synjanir um gjafsókn eða ef ákveðið er að takmarka gjafsókn að einhverju leyti og kostnað vegna málanna og er slíkt ótvíræð réttarbót.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um rétt manna til aðgangs að dómstólum. Opinber fjárhagsstuðningur við þá sem ekki geta kostað málsókn sína sjálfir fellur þar undir. Í frumvarpi þessu er kveðið á um þennan rétt og lögð á það áhersla að þeim einstaklingum sem ekki hafa fjárhagslegt bolmagn til að kosta málsókn sína sjálfir sé tryggður þessi réttur. Er frumvarpið í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Þá hefur svokallaður Árósa-samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum komið til skoðunar við gerð frumvarps þessa og vísast til umfjöllunar í V. kafla um hann. Er frumvarpið einnig í samræmi við þann samning.

V. Samráð.

Drög að frumvarpi þessu voru send til umsagnar hjá dómstólaráði, Dómarafélagi Íslands, Lögmannafélagi Íslands og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Jafnframt var frumvarpið sett á vef innanríkisráðuneytisins til umsagnar. Umsagnir bárust frá Lögmannafélagi Íslands, Mannréttindastofnun Íslands og Landvernd.

Í umsögn Lögmannafélagsins kom fram að kveða mætti skýrar á um til hvaða sýslumanns ætti að beina gjafsókn. Ekki þótti ástæða til að gera slíka breytingu á frumvarpinu þar

sem ráðherra er falið að taka ákvörðun um hvort verkefnið verði falið einum sýslumanni og þá hvaða sýslumanni. Komið var til móts við athugasemd Lögmannafélags Íslands um að ákvörðun sýslumanns um hvort veita ætti gjafsókn lægi almennt fyrir áður en aðalmeðferð máls færi fram. Það er þó rétt að taka fram að fari svo að ekki náist að afgreiða umsókn um gjafsókn fyrr en eftir aðalmeðferð máls og ákveðið er að veita gjafsókn í máli hefur ríkið skuldbundið sig til að greiða málskostnaðinn samkvæmt gjafsóknarleyfinu og kæmi þá í hlut sýslumanns að taka ákvörðun um hvaða málskostnað ætti að greiða, þ.m.t. fjárhæð lögmannspóknunar. Hefur sú verið framkvæmdin hingað til og er ekki til þess vitað að gjafsóknarbeiðandi hafi misst rétt til gjafsóknar sökum þess að ekki tókst að afgreiða umsókn um gjafsókn fyrr en eftir að máli var lokið.

Þá gerði Lögmannafélagið athugasemd við að ekki mætti skýra skilyrðið um að nægilegt tilefni væri til málsóknar á þann hátt að líkur yrðu að vera til þess að mál vinnist. Hvað þessa athugasemd varðar er rétt að benda á að skilyrði um að tilefni sé til málsóknar hefur lengi verið í lögum. Í reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar er að finna nánari skýringu á því hvaða atriði eru lögð til grundvallar mati á því hvort nægilegt tilefni sé til málsóknar. Er þar m.a. tekið fram að málsefnið sé þannig að *nokkrar* líkur séu á að málið vinnist fyrir dómi og sé heimilt að líta til þess hvort dómstólar hafi áður leyst úr sambærilegu álitafni. Hefur þetta atriði ekki verið talið takmarka um of möguleika fólks til að sækja rétt sinn fyrir dómstólum.

Þá leggst félagið gegn þeirri heimild sem fram kemur í lok 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins að ráðherra verði heimilað að kveða í reglugerð nánar á um þóknun lögmanns í ákveðnum tilvikum. Bendir félagið á að þessi heimild sé varhugaverð ef tímagjald í reglugerð verði ekki í samræmi við tímagjald lögmanns og að slíkt muni takmarka mjög til hvaða lögmanns efnaminni einstaklingar geti leitað. Hvað varðar þessa athugasemd er lagt til að þessi heimild verði fyrir hendi í lögnum. Rökin fyrir því eru að meginreglan er sú að dómari ákveður þóknun lögmanns og kostnað lögmannsins af rekstri málsins í máli sem gjafsókn hefur verið veitt í. Þá metur dómari hvort um réttmætan kostnað er að ræða, þar á meðal um fjárhæð lögmannspóknunar. Ef til þess kemur að sýslumaður þarf að taka afstöðu til þóknunar lögmanns og annars kostnaðar hans af máli í undantekningartilvikum, sbr. það sem áður hefur komið fram um að ekki hefur náðst að afgreiða umsókn um gjafsókn í tæka tíð eða réttmætar ástæður eru fyrir því að mál sem veitt hefur verið gjafsókn í er ekki lagt fyrir dómstóla, er nauðsynlegt að ljóst sé á hverju ákvörðun sýslumanns um kostnað byggist.

Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands kemur fram að skrifstofan fagni frumvarpinu en bent er á nauðsyn þess að þau fjárhæðarmörk sem miðað er við þegar metið er hvort viðkomandi hafi fjárhagslega burði til að standa straum af málsókn sinni verði hækkuð.

Í umsögn Landverndar kemur fram að taka ætti út skilyrðið um að eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Telur Landvernd að þetta skilyrði sé í raun óþarft vegna skilyrðisins um að nægjanlegt tilefni verði að vera til málsóknar. Þá hefði engin grein verið gerð fyrir skilyrðinu þegar það kom inn í lög árið 2005. Ekki er lagt til að fara að þessari athugasemd Landverndar. Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 7/2005 sem breyttu ákvæðum laga um meðferð einkamála um gjafsókn kemur eftirfarandi fram: „Hér er gert ráð fyrir að gjafsóknarheimildir byggist á því grundvallaratriði að efnalítið fólk geti leitað réttar síns fyrir dómstólum. Samkvæmt gildandi lögum er gjafsóknarnefnd ætlað að meta hvort umsækjandi uppfylli skilyrði til gjafsóknar, bæði hvað varðar fjárhagsstöðu umsækjanda og hvort hann hafi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar. Mat á tilefni getur verið erfitt. Í sumum tilfellum getur verið óeðlilegt að veita einstaklingi gjafsókn í máli gegn öðrum jafnvel þótt fjárhagsstaða hans gefi tilefni til þess. Má sem dæmi nefna ef máls-

tilefnið er hæpið og engar eða mjög litlar líkur eru á að kröfur umsækjanda verði dæmdar honum í hag, málhöfðun er ónaðsynleg eða ótímabær, óverulegir hagsmunir eru í húfi, mál varðar viðskipti er tengjast verulega atvinnustarfsemi einstaklings og viðkomandi einstaklingur hefur með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyzi komið sér í þá aðstöðu sem málsókninni er ætlað að bæta úr eða mál er þess eðlis að óeðlilegt sé að veita gjafsókn, svo sem ef mál er milli nákominna og málsefnið er þess eðlis að ekki sé eðlilegt að reka það fyrir dómstólum. Gert er ráð fyrir að mat á tilefni verði áfram í höndum gjafsóknarnefndar og þá eins þegar deilt er um lagatúlkun í væntanlegu dómsmáli.“ Þannig var í athugasemdunum bent á að óeðlilegt gæti verið að veita gjafsókn í máli svo sem ef mál væri á milli nákominna og málsefnið þess eðlis að ekki væri eðlilegt að reka það fyrir dómstólum.

Landvernd gerir einnig athugasemd við að um rúma reglugerðarheimild sé að ræða þar sem ráðherra sé veitt heimild til að setja í reglugerð efnisleg skilyrði. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að heimild til setningar reglugerðar sé rýmri en hún er í dag. Þannig er ekki gert ráð fyrir að bætt verði við skilyrðum fyrir því að gjafsókn verði veitt heldur geri ráðherra nánari grein fyrir því í reglugerð á hvaða þáttum mat á því hvort uppfyllt séu skilyrði laganna sé byggt á sama hátt og gert er í þeirri reglugerð sem nú er í gildi. Þá leggur Landvernd til að sett verði ákvæði um hámark málskostnaðar sem þeim aðila er tapar máli í öllum verulegum atriðum verði gert að greiða gagnaðila sínum í dómsmáli er varðar umhverfisvernd. Vísar þar Landvernd til ákvæða Árósasamningsins sem leggi þær þjóðréttarlegu skyldur á aðildarríki sín að málskostnaður aðila í málum er varða umhverfisvernd sé ekki óhóflega mikill. Auk þess bendir Landvernd á að það samrýmist ekki þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt ákvæðum Árósasamningsins að ekki yrði í íslenskum lögum lagaheimild til að veita samtökum almennings á sviði umhverfisverndar gjafsókn.

Hvað þessar athugasemdir Landverndar varðar er rétt að benda á að þegar Árósasamningurinn var fullgiltur voru sömu reglur um gjafsókn í gildi og nú eru lagðar til í frumvarpi þessu. Við fullgildingu samningsins var ítarlega farið yfir hvaða breytingar á lögum væri nauðsynlegt að gera til fullgildingar hans, þar á meðal hvernig innleiða ætti ákvæði 9. gr. samningsins sem kveður á um aðgang að réttlátri málsmeðferð. Til innleiðingar á nefndri grein samningsins var valin sú leið að setja á fót sjálfstæða úrskurðarnefnd, sbr. lög nr. 130/2011, um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Var með þessu talið tryggt að endurskoðun á ákvörðunum sem féllu undir samninginn færi fram hjá óháðum og hlutlausum aðila sem jafnframt væri ódýrari kostur en meðferð máls fyrir dómstólum. Þar með var komið að fullu til móts við þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. Árósasamningsins. Því er í þessu frumvarpi ekki lagt til að sett verði sérstök heimild til að veita samtökum almennings á sviði umhverfisverndar sérstaka heimild til gjafsóknar. Standi vilji til þess að veita slíkum samtökum heimild til gjafsóknar fer betur á að setja slíka heimild í sérlög á sviði umhverfisverndar heldur en í almenn réttarfarslög. Fordæmi fyrir slíku má sjá í umfjöllun í III. kafla athugasemda þessara um sérstakar gjafsóknarheimildir í öðrum lögum en lögum um meðferð einkamála.

VI. Mat á áhrifum.

Í frumvarpi þessu er lagt til að í stað ráðherra skuli sýslumaður taka við umsóknum um gjafsókn og taki ákvörðun um hvort veita skuli gjafsókn eða ekki. Samkvæmt samningi við ráðuneytið hefur sýslumaðurinn á Vesturlandi í Stykkishólmi veitt gjafsóknarnefnd þjónustu eins lögfræðings. Jafnframt hefur hann tekið að sér að fara yfir reikninga vegna gjafsóknarkostnaðar og koma þeim í greiðsluferli. Hefur sýslumaður fengið greiddar 12 m.kr. fyrir þessa þjónustu. Gera má ráð fyrir að frumvarpið kalli á aukna vinnu sýslumanns sem nemur

starfi eins lögfræðings sem metið er á 10 m.kr. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að felld verði niður heimild til að unnt verði að veita gjafsókn þrátt fyrir að viðkomandi hafi fjárhagslega burði til að standa straum af kostnaði við málsókn. Má því búast við að kostnaður vegna gjafsókna lækki sem nemur þeim kostnaði sem hlotist hefur af þeim málum sem fengið hafa gjafsókn á þeim grundvelli. Þau eru þó ekki mörg. Samkvæmt skýrslu sem gerð var árið 2013 voru um 30 mál sem fengu gjafsókn á þeim grunni. Ef miðað er við 600 þús. kr. meðalkostnað við hvert mál má gera ráð fyrir að kostnaður vegna þessarar heimildar hafi numið um 18 m.kr. Er því ekki gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs muni aukast þrátt fyrir aukinn kostnað vegna starfsmanns hjá sýslumanni og það jafnvel þó að fjárhæðarmörk þau sem miðað er við í reglugerð um gjafsókn verði hækkuð. Gera má því ráð fyrir 10 m.kr. lækkun framlags til gjafsóknarliðar sem nemur starfi lögfræðings hjá sýslumanni.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs muni aukast umfram gildandi fjárlög 2016. Gert er ráð fyrir því að embætti sýslumannsins í Stykkishólmi og innanríkisráðuneytið fjármagni verkefnið úr útgjaldarömmum sínum frá gildistöku laganna og það sem eftir lifir af yfirstandandi ári.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á 2.–4. mgr. 125. gr. laganna. 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. laganna er 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 úrskurðarnefnd sem taki endanlega ákvörðun á stjórn-sýslustigi. Í 3. mgr. 125. gr. laganna 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 sex 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 kærsmål til Hæstaréttar er að ræða sem og flýtimeðferðarmál þar sem allir málsmeðferðar-frestir eru stuttir. Fellt er brott ákvæði í 4. mgr. 125. gr. laganna, 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 málsókn sína sjálfir. Kveðið var á um að umsækjandi yrði að hafa nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og að edlilegt mætti teljast að málsókn hans væri kostuð af almannafé. Var ráðherra falið að kveða í reglugerð nánar á um skilyrði gjafsókna, þ.m.t. hvenær nægilegt tilefni væri til veitingar gjafsókna 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 á henni.

Með breytingum á lögum um meðferð einkamála árið 2012 var skilyrðum fyrir gjafsókn breytt. Voru þar með tekin upp ákvæði laganna eins og þau voru frá 1991–2005. Þannig er nú kveðið á um að nægjanlegt tilefni verði að vera til málsóknar eða málsvarnar og að annaðhvort verði fjárhag umsækjanda að vera þannig háttáð 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, svo sem mála er vörðuðu gildi verðtryggðra og gengistryggðra 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 liggi 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 þóknun og kostnað umboðsmanns gjafsóknarhafa af rekstri málsins en ekki eingöngu ákvörðun um lögmannsþóknun. 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, auk þóknunar umboðsmanns gjafsóknarhafa, þess kostnaðar sem umboðsmaður hefur haft af máli, svo sem ferðakostnaðar og annars útlagðs kostnaðar umboðsmanns. Um annan kostnað, svo sem kostnað vegna matsmanns, taki sýslumaður ákvörðun. Þá er lagt til að sýslumaður geti tekið ákvörðun um þóknun og annan útlagðan kostnað umboðsmanns gjafsóknarhafa af máli 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 sætta áður en mál er lagt fyrir dómstóla eða aðrar ríkar ástæður eru fyrir því að mál er ekki lagt fyrir dómstóla. Ákvarðanir sýslumanns eru kærnanlegar til gjafsóknarnefndar.

Um 4. gr.

Hér er eingöngu um afleidda 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 um-sögn um hvort veita skuli gjafsókn í það að vera úrskurðarnefnd á aðra stjórn-sýslustigi. Þá er gerð sú breyting á skipan í nefndina að í stað þess að ráðherra skipi einn án tilnefningar

verði Mannréttindastofnun Íslands falið að tilnefna einn í nefndina. Er það gert til að auka sjálfstæði nefndarinnar.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögín 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 lögín taka gildi verði afgreiddar á grundvelli eldri reglna. Þannig muni gjafsóknarnefnd skila ráðuneytinu umsögn sinni um 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.

Gert er ráð fyrir að skipun núverandi nefndarmanna í gjafsóknarnefnd falli niður og tilnefnt og skipað verði á ný í nefndina. Þess ber þó að geta að skipunartími núverandi nefndarmanna fellur niður 30. júní 2016.