



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til breytinga á lögum um meðferð sakamála (bótafjárhæðir) – DMR25060063.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	10. júní 2025.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Dómsmálaráðuneytið hefur undanfarið leitað leiða til þess að gera meðferð bóta krafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála nr. 88/2008, skilvirkari, einfaldari og fyrirsjáanlegri. Hefur þá jafnframt verið litið til þess að fækka dómsmálum af því tagi eftir föngum og einfalda þannig aðgengi þeirra sem rétt eiga á bótum til greiðslu bóta.

Í XXXIX. kafla laga um meðferð sakamála er fjallað um bætur vegna sakamáls. Samkvæmt 246. gr. laganna á maður rétt til bóta vegna aðgerða skv. IX. – XIV. laganna, ef mál hans hefur verið fellt niður eða hann verið sýknaður með endanlegum dómi án þess að það hafi verið gert vegna þess að hann var talinn ósakhæfur. Þær aðgerðir sem þarna er vísað til eru meðal annars aðgerðir í þágu rannsóknar sakamáls, það er hald á munum, leit og líkamsrannsókn, símhlustun, handtaka og vistun í gæsluvarðhaldi.

Þá á maður sem ekki hefur verið borinn sökum í sakamáli engu að síður rétt til bóta ef hann hefur beðið tjón vegna framangreindra aðgerða og að auki á maður sem hlotið hefur saklaus dóm í sakamáli, þolað refsingu eða refsikennd viðurlög, rétt til bóta.

Bæta skal fjártjón og miska samkvæmt 246. gr. laga um meðferð sakamála en í öllum tilvikum má lækka eða fella niður bætur ef sá sem kröfu hefur uppi hefur valdið eða stuðlað að þeim aðgerðum sem krafan er reist á eða átt sök á því að hann var ranglega dæmdur.

Í 1. mgr. 248. gr. laga um meðferð sakamála kemur fram að bótakröfu samkvæmt 246. gr. laganna skuli sækja í einkamáli á hendur ríkinu en veita skuli stefnanda, enda sé um einstakling að ræða, gjafsókn í héraði. Að öðru leyti fer um málsókn eftir almennum reglum.

Í framkvæmd er farvegur mála af þessu tagi sá að kröfu um bætur er beint til embættis ríkislögmanns sem hafnar kröfunni eða viðurkennir hana, eftir atvikum að fenginni umsögn dómsmálaráðuneytis og/eða viðeigandi löggæslustofnunar. Ef fallist er á bótaskyldu íslenska ríkisins að fullu eða að hluta býður ríkislögmaður viðkomandi sættir gegn greiðslu bóta. Ef bótakrefjandi fellst ekki á boð embættisins, eða unir ekki ákvörðun um höfnun bóta, er honum fær sú leið að bera málið undir dómstóla og hlýtur þá til þess gjafsókn samkvæmt skýrum lagafyrirmælum 1. mgr. 248. gr. laga um meðferð sakamála. Töluvert er um málarekstur af þessu tagi fyrir dómstólum. Í því sambandi er að því að gæta að í mörgum tilvikum er um tiltölulega lágar dæmdar bótafjárhæðir að ræða en lögmanskostnaður sem fellur undir gjafsókn margfaldur á við þær. Nefna má nýleg dæmi í því sambandi:

• Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 3. febrúar 2025 í máli nr. E-257272024. Í málinu var gerð krafa um bætur að fjárhæð 900.000 kr. Dæmdar bætur voru ákveðnar 150.000 kr. sem var sama bótafjárhæð og embætti ríkislögmaður hafði boðið á stjórnarsýslustigi. Gjafsóknarkostnaður var ákveðinn 450.000 kr.

• Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 4. febrúar í máli nr. E-2578/2024. Í málinu var gerð krafa um bætur að fjárhæð 1.000.000 kr. Dæmdar bætur voru ákveðnar 150.000 kr. sem var sama bótafjárhæð og embætti ríkislögmanns hafði áður boðið á stjórnarsýslustigi. Gjafsóknarkostnaður var ákveðinn 500.000 kr.

Að frátöldum kostnaði við meðferð málanna fyrir dómi er einnig rétt að nefna að meðferð dómsmáls er tímafrek og ef dómsmálum vegna þessara krafna fækkaði myndi sparast tími hjá þeim sem að þeim koma svo sem lögmannna, þar með talið ríkislögmanns, og dómara. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að hvert dómsmál sem rekið er tekur eðli málsins samkvæmt tíma frá öðrum málum.

Rétt er að taka fram að ekki er til skoðunar að gera efnislegar breytingar á bótareglum 246. gr. laga um meðferð sakamála sem slíkum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að einfalda og auka skilvirkni meðferðar bótakrafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála með því augnamiði að þeir sem rétt eiga á slíkum bótum geti sótt þær án mikillar fyrirhafnar sem og að upplýsingar um líklega bótafjárhæð liggi fyrir og þar með fyrirsjáanleiki. Gæta þarf að réttindum bótakrefjanda í því sambandi. Að auki er einnig stefnt að því draga úr nauðsynjalausum málarekstri fyrir dómstólum af þessu tagi til hagræðis og aukinnar skilvirkni.

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

Um meðferð bótakrafna er sérstaklega fjallað í 1. mgr. 248. gr. laga um meðferð sakamála. Ef gera á breytingar þar að lútandi verður það ekki gert á annan hátt en með breytingu á lögum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Þann 31. mars 2025 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026-2030. Um helstu áherslur á sviði almanna- og réttaröryggis er meðal annars lýst þeirri framtíðarsýn og því meginmarkmiði að borgarar landsins upplifi öryggi í daglegu lífi og að rannsókn og málsmeðferð hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum verði réttlát, markviss og skilvirk. Telja verður að endurskoðun á XXXIX. kafla um meðferð sakamála þjóni vel því markmiði.

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

Að meðferð bótakrafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála verði skilvirk, einföld og hagkvæmari með það augnamiði að þeir sem rétt eiga á slíkum bótum geti sótt þær án mikillar fyrirhafnar og að upplýsingar um líklega bótafjárhæð liggi fyrir og þannig fyrirsjáanleiki. Gæta þarf að réttindum bótakrefjanda í því sambandi. Að auki er einnig stefnt að því draga úr nauðsynjalausum málarekstri fyrir dómstólum af þessu tagi. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að hvert dómsmál sem rekið er tekur eðli málsins tíma frá öðrum málum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert er aðhafst næst ekki sá ávinningur sem aukin skilvirkni og fyrirsjáanleiki við meðferð bótakrafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála hefur í för með sér, sem er til hagsbóta bæði fyrir þann sem á rétt á bótum og þeirra sem að vinnslu málanna koma. Auk þess sem gera má ráð fyrir því að áfram verði umtalsvert um nauðsynjalausan málarekstur fyrir dómstólum með tilheyrandi kostnaði.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Eins og fram kemur hér að framan í A3 er ekki um önnur úrræði en breytingu á lögum að ræða eigi að endurskoða meðferð bótaskafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Að kveða á um heimild til að setja sérstakar reglur um fjárhæð og meðferð bótaskafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamáli fyrir dómi.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Veigamestu breytingarnar sem áformaðar eru, verður lögfesting heimildar til setningar viðmiðunarfjárhæða bóta, sem taki mið af dómaframkvæmd, sem ríkislögmanni verður ætlað að líta til við meðferð bótaskafna hjá embættinu. Með því verður fyrirsjáanleiki aukinn enda ætti þá bótaskrefjanda, sem og lögmanni hans ef honum er til að dreifa, að vera ljós frá upphafi hver líkleg bótaskfjárhæð er sem og bótaskfjárhæðir í sambærilegum málum. Setning slíkra viðmiðunarreglna stuðlar jafnframt að jafnræði við meðferð bótaskafna.

Aukinn fyrirsjáanleiki og skilvirkni við meðferð bótaskafna sem hafðar eru uppi á grundvelli laga um meðferð sakamála dregur jafnframt úr þörf á rekstur dómsmála þess efnis. Því er áformað að fella brott fyrir mæli 1. mgr. 248. gr. laganna um að veita skuli viðkomandi gjafsókn í héraði. Eftir sem áður verður bótaskrefjanda heimilt að sækja um gjafsókn eftir almennum reglum telji hann rétt að höfða dómsmál til greiðslu bóta.

Þá verður tekið til skoðunar hvort tilefni sé til að gera breytingar á reglum um fyrningu bótaskafna af þessu tagi en um þær fer nú eftir almennum reglum. Í því sambandi má benda á að fyrir lögfestingu gildandi laga um meðferð sakamála 1. janúar 2009 var fyrningartími þessara krafna sex mánuðir.

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

Fyrirhugaðar eru breytingar á 246. gr. og 248. gr. laga um meðferð sakamála og eftir atvikum aðrar afleiddar eða minni háttar breytingar á öðrum ákvæðum XXXIX. kafla laganna.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin koma ekki með beinum hætti inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga. Þó er haft í huga að í 5. mgr. 67. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 kemur fram að hafi maður verið sviptur frelsi skuli hann eiga rétt til skaðabóta. Þá þarf að gæta að samræmi við 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð sem og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sama efni.

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?

Ákvæðin varðar þá sem kunna að sæta aðgerðum sem hér er um að tefla og geta átt bótarétt á grundvelli laga um meðferð sakamála. Helstu stofnanir ríkisins sem áformin varða eru embætti ríkislögmanns, lögregla og dómstólar. Þá varða breytingarnar lögmenn.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samráð hefur ekki farið fram á þessu stigi og eru áform þessi sett fram í því skyni að kalla eftir athugasemdum um þær tillögur sem hér eru settar fram.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að kynna tillögurnar bæði í innra og ytra samráði og eftir atvikum hafa nánara samráð við þá sem hafa aðkomu að þeim bótamálum sem áformin varða. |

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummati á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Verði áformaðar breytingar að veruleika má ætla að gjafsóknarbeiðnum vegna bótakrafna sem hafðar er uppi á grundvelli sakamála muni fækka nokkuð og kostnaður ríkissjóðs vegna slíkra mála lækka. Þá er ótalin sá ávinningur sem felst í tímasparnaði margra þeirra sem að þessum málum koma vegna reksturs dómsmála. Ekki er gert ráð fyrir að áformaðar breytingar hafi áhrif á sveitarfélögin. Þau lagaákvæði sem áformin fjalla um taka til allra, óháð kyni. Ekki er því gert ráð fyrir að frumvarpið hafi mismunandi áhrif á einstaklinga eftir kyni.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Nei.

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

Ekki er gert ráð fyrir því að sérstakan tíma þurfi til aðlögunar eða sérstakrar innleiðingaráætlunar sé þörf.

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

Að þær viðmiðunarreglur sem settar verða taki mið af dómaframkvæmd um fjárhæðir bóta vegna umræddra aðgerða.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Afgreiðsla bótakrafna verði skilvirk og fyrirsjáanleg og málum að meginstefnu lokið á stjórnsýslustigi án aðkomu dómstóla.

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

Fylgst verður með skilvirkni meðferðar bótakrafna hjá ríkislögmanni og fjölda dómsmála.

I. Annað

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.