

**Nd.**

**866. Frumvarp til laga**

[319. mál]

um lögfræðiaðstoð.

(Lagt fyrir Alþingi á 100. löggjafarþingi 1978—79.)

1. gr.

Lögfræðiaðstoð skv. lögum þessum felst í nauðsynlegri ráðgjöf og bréfaskiptum vegna:

1. Sifja-, erfða- og persónuréttarmálefna.
2. Skaðabóta utan samninga.
3. Vátryggingasamninga.
4. Vinnusamninga.
5. Kaupa eða leigu íbúðarhúsnæðis.
6. Lausafjárkaupa sem ekki hafa verið gerð í atvinnuskyni.
7. Meintra yfirsjóna opinberra starfsmanna í starfi.

Það telst sömuleiðis lögfræðiaðstoð í skilningi laga þessara að semja umsókn um gjafsókn eða gjafvörn.

2. gr.

Dómsmálaráðuneytið getur ákveðið að aðstoð skv. 1. gr. skuli veitt umfram það sem þar segir, enda sé líklegt að með því móti megi leysa úr ágreiningi án málshöfðunar.

3. gr.

Rétt til aðstoðar skv. lögum þessum hafa einstaklingar, sem eru íslenskir ríkisborgarar eða hafa lögheimili hér á landi, enda nái tekjur þeirra ekki nánar tilgreindum mörkum, er ákveðin skulu í reglugerð.

4. gr.

Starfandi héraðsdóms- og hæstaréttarlögmenn, svo og fulltrúar þeirra, eru skyldir til að láta í té aðstoð skv. lögum þessum.

Þeir geta þó synjað um aðstoð í einstökum tilvikum, ef þeir telja málefni þess eðlis að aðstoð sé bersýnilega þarflaus, hún brjóti í bága við siðareglur lögmanna eða starfsannir þeirra banni.

5. gr.

Nú er ekki kostur á þjónustu starfandi lögmanna eða fulltrúa þeirra og getur þá dómsmálaráðuneytið heimilað öðrum lögfræðingum að láta í té aðstoð skv. lögum þessum.

6. gr.

Fyrir veitta aðstoð skv. 1. gr. þessara laga greiðist föst þóknun, sem ákveðin skal í reglugerð. Fyrir veitta aðstoð skv. 2. gr. greiðist þóknun, sem dómsmálaráðuneytið ákveður eftir málsatvikum hverju sinni.

Ríkissjóður greiðir  $\frac{3}{4}$  þóknunar, en skjólstæðingur  $\frac{1}{4}$ .

7. gr.

Sækja þarf um það til dómsmálaráðuneytisins á sérstöku eyðublaði að ríkissjóður taki þátt í kostnaði við lögfræðiaðstoð. Umsókn skal undirrituð af þeim sem aðstoðar beiðist og þeim sem hana veitir.

Í reglugerð skal nánar ákveða hvaða upplýsingar skuli fylgja umsókn skv. 1. mgr.

8. gr.

Dómsmálaráðuneytið sker úr því hvort veitt aðstoð falli undir ákvæði 1. gr. laga þessara. Ráðuneytið sker og úr ágreiningi sem rísa kann vegna ákvæða 3. og 4. gr. laganna.

Úrskurð ráðuneytisins má bera undir dómstóla.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1980.

### Greinargerð.

#### I.

Þann 24. október 1978 skipaði dómsmálaráðherra eftirtalda í starfshóp „til þess að huga að lagareglum um ókeypis lögfræðipjónustu fyrir efnalítið fólk...“: Björn P. Guðmundsson, prófessor, Guðjón Steingrímsson, hæstaréttarlögmann, Magnús Thoroddsen, borgardómara, Ólöfu Pétursdóttur, fulltrúa í dómsmálaráðuneytinu og Eirík Tómasson, aðstoðarmann dómsmálaráðherra, sem jafnframt var skipaður formaður starfshópsins.

Í skipunarbréfi var verksvið starfshópsins nánar ákveðið. Skilaði starfshópurinn álitinu sínu, með bréfi, dags. 27. apríl 1979. Með því fylgdi frumvarp þetta, svo og drög að reglugerð skv. því.

Í frv. er ekki fjallað um gjafsókn og gjafvörn, en ákvæði um það efni eru nú í XI. kap. laga nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði.

Við samningu frv. hefur verið höfð hliðsjón af réttarreglum um þetta efni hjá öðrum þjóðum, einkum Dönnum og Norðmönnum. Auk þess hefur nefndin kynnt sér framkvæmd „lögfræðiaðstoðar“, bæði héraendis og erlendis, einkum þó á Norðurlöndum.

#### II.

Á Alþingi 1974—1975 fluttu þau Svava Jakobsdóttir og Ragnar Arnalds tillögu til þingsályktunar um lögfræðipjónustu fyrir efnalítið fólk. Í greinargerð fyrir þál. þessari sagði m. a.: „Það er vitað og viðurkennt að margt efnalítið fólk veigrar sér við að leita lögfræðilegrar aðstoðar er vanda þer að höndum sakir kostnaðarins er því fylgir. Er engan veginn verjandi að fólk eigi þess ekki kost að reka réttar síns sakir efnaleysis. Brýnt er því að leysa vanda þessa fólks með því að koma á fót hið allra fyrsta réttaraðstoð sem óháð sé gjaldskrá Lögmannafélags Íslands... Hér á landi eru til reglur um gjafsókn og gjafvörn, en þótt þær séu góðra gjalda verðar, leysa þær ekki nema lítinn hluta þess vanda sem eiginlegri réttaraðstoð er ætlað að gera. Reglur um gjafsókn og gjafvörn gilda aðeins ef til málshöfðunar kemur. Í fjölmörgum málum, sem upp rísa, þarfnast fólk fyrst og fremst lögfræðilegra leiðbeininga og upplýsinga um rétt sinn. Þennan vanda mundi réttaraðstoð leysa. Ætti fólk þess kost að leita slíkrar aðstoðar sér að kostnaðarlitlu meðan mál eru á frumstigi, eru og meiri líkindi til að mál leysist farsællega án þess að til málshöfðunar þurfi að koma.“

Þál. þessari var, að tillögu allsherjarnefndar, vísað til ríkisstjórnarinnar.

Í samstarfsyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er því lýst yfir að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir „greiðari aðgangi almennings að dómsmálum, svo sem með lögfræðilegri aðstoð án endurgjalds“.

### III.

Réttarreglur um „lögfræðiaðstoð“ er að finna í flestum þeim ríkjum þar sem lífskjör eru jafngóð eða betri en hér á Íslandi. Áður en vikið er að ákvæðum frv. þykir rétt að gefa stutt yfirlit yfir réttarreglur þessar í nokkrum grannlöndum.

#### DANMÖRK:

Með breytingu á réttarfarslögum dönsku, nr. 253 frá 4. júní 1969, var veitt heimild til að setja reglugerð um lögfræðiráðgjöf við efnalítið fólk. Slik reglugerð var fyrst sett 19. desember 1969 nr. 562, síðar breytt með reglugerð nr. 125 30. mars 1978, en nú gildir reglugerð nr. 103, 16. mars 1979. Auk þess er í Kaupmannahöfn og Friðriksberg á vegum stúdentasamtakanna starfrækt lögfræðipjónusta við efnalítla borgara.

Samkvæmt framangreindum reglugerðum eru það sjálfstætt starfandi lögmennt, sem veita þessa lögfræðiráðgjöf. Skulu þeir lögmennt, sem fúsir eru að taka að sér slíkan starfa, tilkynna það dómara þeim, er lögsögu hefur í því umdæmi, þar sem lögmaður hefur skrifstofu. Í janúarmánuði hvert ár auglýsir hlutaðeigandi dómari opinberlega, hvaða lögmennt það eru, sem taka að sér lögfræðiráðgjöf.

Lögfræðiráðgjöf tekur m. a. til eftirfarandi málefna:

1. a) Persónu-, sífja- og erfðarréttarmálefna.  
b) Skaðabóta utan samninga.  
c) Vátryggingarmálefna.  
d) Lausafjárkaupa, þó ekki í atvinnuskyni.  
e) Leigu á íbúðarhúsnæði.  
f) Vinnusamninga og orlofs.  
g) Mál, sem eru til meðferðar hjá stjórnvöldum og kærur út af ákvörðunum þessara stjórnvalda.
2. Samningu umsóknna um gjafsókn.
3. Samningu stefna í þeim málaflokkum, er falla undir 1. tl. hér að framan, svo og í þeim héraðsdómsmálum, þar sem verðmæti kröfu fer eigi yfir d. kr. 4 000.00.
4. Ráðgjöf og hugsanlega samningu kærur út af afgreiðslu stjórnvalds.

Með ráðgjöf er yfirleitt átt við munnlega ráðgjöf og venjulega ritun eins bréfs í sambandi við hana, ef með þarf.

Þeir, sem hafa lægri skattskyldar árstekjur en 80 000.00 d. kr., að viðbættum d. kr. 7 000.00 fyrir hvert barn innan 18 ára, sem þeir hafa á sínu framfæri, eiga rétt á lögfræðiráðgjöf.

Þá er réttur til lögfræðilegrar ráðgjafar einnig bundinn því skilyrði, að umsækjandi eigi ekki eignir, sem séu meiri að verðmæti en 100 000.00 d. kr. eða d. kr. 20 000.00 í lausafé, sem auðvelt megi koma í peninga.

Í sérstökum undantekningartilvikum getur dómari ákveðið að vikið sé frá hámarkstekju- og eignarmörkum samkvæmt framansögðu.

Sá, sem beiðist lögfræðilegrar ráðgjafar, skal gefa lögmanni þeim, er hann leitar til, upplýsingar um fjárhag sinn á þar til gerð eyðublað, er dómsmálaráðuneytið útbýr. Upplýsingar um skattskyldar tekjur og eignir á að gefa með vottorði frá viðkomandi sveitarfélagi.

Lögmaður getur neitað að veita lögfræðilega ráðgjöf, ef honum sýnist krafa beiðanda bersýnilega tilefnislaus eða ósanngjörn, eða ráðgjöfin myndi brjóta í bága við siðareglur lögmanna.

Lögmaður á rétt á 200.00 d. kr. í greiðslu fyrir lögfræðiráðgjöf. Af þeirri fjárhæð greiðir ríkið 75%, en sá, er ráðgjafar beiðist, greiðir afganginn.

Þegar sérstakar ástæður mæla með því, t. d. ef líkur eru á, að leysa megi ágreining án málshöfðunar, er heimilt að veita frekari lögfræðiráðgjöf en að ofan greinir, allt að d. kr. 800.00. Greiðir þá ríkissjóður 50% af þóknuninni, en sá, sem aðstoðar beiðist, afganginn.

Lögmaður sá, er veitir réttarþjónustu, ritar á eyðublað það, er umsækjandi útfyllir varðandi fjárhag sinn, hvers konar ráðgjöf lögmaðurinn hafi veitt í hverju tilviki. Sá, sem ráðgjafar nýtur á einnig að kvitta á eyðublaðið til staðfestingar því, að hann hafi hlotið ráðgjöfina.

Lögmenn þeir, er lögfræðiráðgjöf veita, eiga ársfjórðungslega, að senda framangreind eyðublað til dómara í því lögsagnarumdæmi, þar sem þeir hafa skrifstofu. Hlutaþeigandi dómari greiðir síðan þann hluta endurgjaldsins, sem ríkinu ber (þ. e. 75%).

Rétt er að vekja athygli á því, að framangreind lögfræðiráðgjöf nær ekki til samningu bréfa eða skjala, sem stjórnvöld, venju samkvæmt, veita nægilega aðstoð við, þar með talin skattaframtöl.

Áætlað er, að um 70% dönsku þjóðarinnar eigi rétt á að njóta lögfræðiráðgjafar samkvæmt framangreindum reglum.

#### NOREGUR:

Engin heildarlöggjöf um endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð hafa enn verið sett í Noregi. Hins vegar liggur fyrir frumvarp til slíkra laga sem stjórnskipuð nefnd samdi og skilaði af sér um mitt ár 1976, en það hefur ekki náð enn fram að ganga. Ákvæði um endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð eru þess vegna á víð og dreif í norskrri löggjöf, reglugerðum og tilskipunum. Hér á eftir verður fyrst gerð grein fyrir þeim reglum sem nú gilda og síðan lítillega vikið að hinu nýja frumvarpi.

Í Osló og Akershus hefur frá árinu 1983 verið starfandi sérstök stofnun er annast endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð (Kontoret for fri rettshjælp). Í upphafi stóðu félags Santök, þ. á m. norska lögmannafélagið, að þessari skrifstofu en frá árinu 1923 hefur reksturinn verið í höndum Oslóborgar og sveitarfélaga í nágrenninu.

Skrifstofan veitir almenna lögfræðilega ráðgjöf en einnig aðstoð við rekstur dómsmála. Er þá í mörgum tilfellum um að ræða gjafsóknar- eða gjafvarnarmál. Annars greiðir ríkið um 40% kostnaðar við starfsemi skrifstofunnar en viðkomandi sveitarfélag 60% þegar um er að ræða lögfræðilega ráðgjöf en sé um að ræða aðstoð við reksturs dómsmáls greiðir ríkið 60% en viðkomandi sveitarfélag 40%.

Skrifstofan lætur í té upplýsingar um hvers konar lögfræðileg vandamál og veitir ráðgjöf áður en til málaferla kemur, hvort tveggja án endurgjalds. Hinar lögfræðilegu upplýsingar geta varðað lögfræðileg vandamál á sviði skaðabótaréttar, hjúskaparréttar, vinnuréttar, erfðaréttar, varðandi húsaleigu og húsaleigusamninga o. fl.

Sérstöðu hefur starfsemi er stúdentar sjá um í Osló, sem fólgin er í því að þeir ferðast um borgina í vagni (jussbussen) og veita almenningi lögfræðilegar upplýsingar án endurgjalds.

Annars staðar í Noregi er endurgjaldslaus lögfræðiaðstoð einkum með tvennum hætti. Annars vegar getur sá sem á rétt á endurgjaldslausri lögfræðiaðstoð leitað til lögmanns eftir eigin vali og hins vegar til sérstakra lögfræðiskrifstofa sem reknar eru af sveitarfélögum eða fylkjum með fjárstuðningi ríkisins.

Þrjú megin skilyrði eru sett fyrir endurgjaldslausri lögfræðiaðstoð. Í fyrsta lagi að umsækjandi hafi þörf fyrir lögfræðilega aðstoð, en í því felst að hann geti ekki fengið upplýsingar eða ráðgjöf með öðrum hætti, t. d. með því að snúa sér til skattstofu eða félagsmálastofnunar. Í annan stað er það skilyrði að umsækjandi taki þátt í kostnaði við aðstoðina með því að greiða 50.00 n. kr. sjálfur. Heimilt er þó að fella þetta gjald niður. Gerist það í yfirgnæfandi tilfella. Meginskiyrði fyrir aðstoð er að umsækjandi fullnægi ákveðnum eigna- og tekjumörkum. Eignamörkin eru 40 000.00 n. kr. en tekjumörkin 21 000.00 n. kr. Þegar um einhleypinga er að

ræða en 26 300.00 n. kr. fyrir hjón og 5 300.00 n. kr. að auki fyrir hvert barn yngra en 16 ára, enda sé það á framfæri umsækjanda.

Aðstoðin miðast fyrst og fremst við einstaklinga en einnig geta félög og stofnanir notið hennar þegar sérstaklega stendur á. Ekki skiptir máli hvort um er að ræða norska ríkisborgara eða útlendinga sem búsettir eru í Noregi.

Lögfræðiaðstoðin er fólgin í upplýsingum og ráðgjöf um lögfræðileg vandamál utan réttar og þarf ágreiningur ekki að vera upp komin til þess að aðstoðin sé látin í té. Þegar lögmaður veitir aðstoðina er venjulega aðeins um eitt viðtal að ræða en ella verður að sækja um sérstakt leyfi til fylkismanns. Hann á og úrskurðarvald um endurgjald til lögmannsins en málskotsréttur í því efni er til dómsmálaráðuneytisins. Meginreglan er sú að aðstoðin nær ekki til sakamála en í undantekningartilfellum er þó hægt að leyfa hana, einkum þegar ekki þykir ástæða til að skipa sökunaut sérstakan verjanda.

Aðurnefnt frumvarp til laga um „fri rettshjælp“ tekur bæði til endurgjaldslausrar lögfræðiráðgjafar og gjafsóknar og gjafvarnar. Hér á eftir verður aðeins lauslega vikið að því fyrrnefnda. Ríkissjóður greiðir lögfræðiráðgjöfina að öllu leyti eða að hluta. Bæði opinberar lögfræðiskrifstofur og sjálfstætt starfandi lögfræðingar láta lögfræðiráðgjöfina í té. Frumvarpið gerir ráð fyrir að allir sjálfstætt starfandi lögmennt séu skyldaðir til að taka að sér aðstoð samkvæmt lögnum. Þeir geta þó neitað því ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi, svo sem miklar annir. Fylkismaður ákveður hvort veita skuli endurgjaldslausu ráðgjöf. Lögmaður, hvort sem hann starfar sjálfstætt eða á opinberri lögmannsskrifstofu, getur þó sjálfur ákveðið endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð, enda taki hún ekki meira en 5 klukkustundir og öðrum skilyrðum sé fullnægt. Aðalreglan er sú að einungis einstaklingar eigi rétt á aðstoð en þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi má veita hana félögum og stofnunum. Eins og áður er aðstoðin miðuð við það að umsækjandi fullnægi vissum eigna- og tekjumörkum og að hann hafi þörf fyrir aðstoðina. Viðmiðun er margföldun á grunnupp-  
hæðum almannatrygginga.

## SVÍPJÓÐ:

Í Svíþjóð tóku gildi 1. júlí 1973 lög nr. 429 frá 26. maí 1972 (rättshjálpslag). Löggin taka til málareksturs hvort heldur er fyrir dómstól eða stjórnvöldum og einnig til aðstoðar án þess að til sérstaks málareksturs komi.

Gert er ráð fyrir ferns konar lögfræðiaðstoð. Fyrst og fremst er um að ræða svonefnda almenna lögfræðiaðstoð (allmánn rättshjælp). Þessa aðstoð má veita hvort heldur er í sambandi við málssókn eða ekki svo fremi aðrar tegundir aðstoðar komi ekki til. Úrskurðarvald í þessum efnum er í höndum sérstakra nefnda.

Samhliða hinni almennu lögfræðiaðstoð er sérstök aðstoð sem veitt er sökuðum mönnum í opinberum málum. Er tekið fram að þessi aðstoð komi til viðbótar almennum reglum um skipaða verjendur af hálfu hins opinbera. Enn gilda því ekki sömu reglur um lögfræðilega aðstoð í sakamálum og einkamálum.

Í þriðja lagi er um að ræða opinbera aðstoð sem aðeins er veitt í vissum stjórn-sýsluefnum sem varða frelsissviptingu og því um líkt, t. d. innlagningu á geðsjúkrahús, brottvísun erlends ríkisborgara úr landi o. s. frv.

Loks er um að ræða lögfræðilega ráðgjöf, er í felast stuttar lögfræðilegar ráðleggingar gegn föstu, lágu gjaldi. Slík ráðgjöf nær til allra þeirra réttarsviða sem löggin taka til.

Þegar um er að ræða aðrar tegundir af aðstoð en hina svonefndu almennu lögfræðiaðstoð eru engar takmarkanir gerðar með tilliti til fjárhags þess sem fer fram á aðstoðina. Vissar undantekningar gilda þó varðandi sakamál. Almennrar lögfræðiaðstoðar geta notið einstaklingar með árslaun sem ekki eru hærrí en áttíöld grunnfjárhæð samkvæmt sænsku almannatryggingalögnum. Í samræmi við þetta voru mörkin árið 1975, 68 000.00 s. kr. — Aðalreglan er sú að ekki geti aðrir notið framan-

greindrar lögfræðiaðstoðar en einstaklingar en þó eru vissar undantekningar gerðar, t. d. í sambandi við dánarbú.

Þeir sem aðstoðar njóta taka sjálfir þátt í útgjöldum þess vegna. Hlutdeild þeirra er reiknuð út samkvæmt töflum um tekjur og framfærslubyrði. Um er að ræða 60.00 — s. kr. grunngjald en einnig er hægt að lækka þessa fjárhæð eða gefa hana eftir að fullu.

Sjálfstætt starfandi lögmenn eða lögfræðingar á einhverjum hinna 30 almennu lögfræðiskrifstofa, sem hafa verið stofnaðar í sambandi við lagasetninguna, láta aðstoðina í té. Þessar opinberu lögfræðiskrifstofur hafa enga enga einokunaraðstöðu; hugsunin er sú að frjáls samkeppni liggja þarna á milli með líkum kjörum. Er álitnið að þetta muni m. a. draga úr kostnaði við lögfræðiaðstoðina.

Úrskurðarvald varðandi framkvæmd þessa kerfis er í aðalatriðum hjá 6 nefndum og hafa þær aðsetur í Stokkhólmi, Jänköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall og Umeå. Þessar nefndir ákveða m. a. endurgjald fyrir lögfræðiaðstoð, hafa eftirlit með áðurnefndum skrifstofum og eru málskotsaðili varðandi ýmis önnur atriði. Heildarframkvæmdastjórn lögfræðiaðstoðarinnar er hins vegar í höndum sérstakrar nefndar á vegum dómstólanna (domstolväsenets, organisationsnämnd, „DON“).

Árið 1974 fór fram rannsókn af hálfu „DON“ á því hvernig þetta kerfi hefði virkað í raun. Niðurstaða rannsóknarinnar var sú að kerfið þyrfti gagngerrar endurskoðunar við og var sérfræðinganefnd falið að halda því verki áfram. Fyrst eftir að löggin tóku gildi kom í ljós mikil aukning umsókna um endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð og útgjöld þess vegna hækkuð mjög.

#### FINNLAND:

Þann 1 .september 1973 tóku gildi í Finnlandi lög nr. 88 frá 2. febrúar 1973 (lag om allmän rättshjälpsverksamhet).

Opinberar skrifstofur, sem eitt eða fleiri sveitarfélög hafa komið á stofn, láta almenna lögfræðiaðstoð í té. Þeir sem hennar njóta greiða sjálfir hluta af útgjöldum við aðstoðina og er þar um að ræða eina upphæð sem er reiknuð út frá fjárhagsgetu þess sem aðstoðar óskar. Heimilt er þó að fella þetta gjald niður.

Venjulega fer þetta þannig fram að maður snýr sér fyrst til viðkomandi félagsmálastofnunar sem eftir atvikum vísar málinu áfram til áðurnefndra skrifstofa sem annast lögfræðiaðstoðina.

Þær 55 lögfræðiskrifstofur sem stofnaðar voru í Finnlandi í lok árs 1974 voru fjármagnaðar á svipaðan hátt og nú er í Noregi. Stuðningur ríkisins getur numið allt frá 50—95% af kostnaðinum, allt eftir fjárhagsstöðu sveitarfélaganna.

Lögfræðingar áðurnefndra skrifstofa hafa starfið að aðalstarfi. Sérstök nefnd stjórnar hverri skrifstofu, en yfirstjórn þessara mála er í höndum dómsmálaráðuneytisins.

Úrskurðarvald um það hvort umsækjandi uppfyllir skilyrði um almenna lögfræðiaðstoð er í höndum einstakra lögfræðinga en sé beiðni hafnað getur umsækjandi skotið máli sínu til áðurnefndrar nefndar.

Auk framangreindrar almennrar lögfræðiaðstoðar er í lögunum heimild til aðstoðar vegna málssóknar, bæði að því er varðar einkamál og opinber mál. Skilyrði aðstoðar eru hin sömu og áður getur. Viðkomandi dómstóll sker úr um það hvort skilyrðunum er fullnægt. Þó er það skilyrði sett að auki að viðkomandi mál hafi sérstaka þýðingu fyrir umsækjanda.

Hin nýju lög um endurgjaldslausu lögfræðiaðstoð höfðu í för með sér stóraukinn kosnað og var þetta mál tekið fyrir í þinginu árið 1975. Komist var að þeirri niðurstöðu að stærsti útgjaldaliðurinn voru greiðslur til lögfræðinga sem komu fram fyrir hönd skjólstæðinga sinna í dómsmálum. Ráð ríkisstjórnarinnar var það að reyna að fá greiðslur þessar lækkaðar án þess að draga úr virkni kerfisins um lögfræðiaðstoð en í því sambandi var bent á að þetta gæti dregið úr því að duglegir lögfræðingar tækju að sér lögfræðiaðstoð samkvæmt lögunum .

## BRETLAND:

Í apríl 1973 var komið á fót lögfræðiráðgjöf fyrir England, Wales og Skotland. Nú gilda um þetta lög „Legal Aid Act 1974, Part 1, Section 1—5, on Legal Advice and Assistance.“ Samkvæmt þeim lögum getur efnalítið fólk fengið lögfræðiráðgjöf varðandi ensk og skosk lög ýmist endurgjaldslaust eða gegn lítilvægu endurgjaldi.

Þeir sem lögfræðilegu ráðgjöfina láta í té kallast í Bretlandi „Solicitors“. Lögfræðiráðgjöf þessi nær til allra sviða lögfræðinnar, fyrir utan dómstóla, en þá eiga við reglurnar um gjafsókn („Legal Aid“).

Lögfræðiráðgjöf þessi getur t. d. náð til munnlegra leiðbeininga, bréfaskrifta, samningu alls konar skjala og löggerninga og aðstoð við að koma á sátt í deilumáli, sem ekki hefur verið borið undir dómstóla. Samkvæmt þessum reglum hefur lögmaður heimild til þess að veita lögfræðilega ráðgjöf fyrir allt að £ 25.00 virði, enda hafi sá sem lögfræðiráðgjafar beiðist minna en £ 15.00 á viku í ráðstöfunartekjur. Með ráðstöfunartekjum er átt við tekjur eftir að dregnir hafa verið frá tekjuskattur, gjöld til almannatrygginga, sjúkra- og atvinnuleysistrygginga. Þá er ennfremur, við mat á ráðstöfunartekjum, litið til fjölskyldustærðar umsækjanda. Ef umsækjandi hefur meira en £ 20.00 í ráðstöfunartekjur á viku þarf hann að greiða hlutdeild í lögmannskostnaði er svarar £ 4.00. Síðan fer hlutdeild þess, er lögfræðiráðgjafar óskar, hækkandi í hlutfalli við ráðstöfunartekjur. Ef ráðstöfunartekjur umsækjanda um lögfræðiráðgjöf fara yfir £ 42.00 á viku eða sparifé hans nemur meiru heldur en £ 300.00, á viðkomandi ekki rétt til ókeypis lögfræðiráðgjafar.

Lögmaður sá, er lögfræðiráðgjöf veitir, reiknar sjálfur út, á sérstöku eyðublaði, „ráðstöfunartekjur“ umsækjanda. Eigi umsækjandi rétt á ráðgjöf gegn því að greiða sjálfur hluta af kostnaði, ber honum að inna þann kostnað af hendi til lögmannsins strax. Lögmaður sendir síðan lokareikning til „The LAW Society“ (Félagsskapur „Solicitors“), er annast greiðslu og fer með yfirstjórn þessara mála.

Lögfræðiráðgjöf þessi er veitt bæði af sjálfstætt starfandi lögmönnum og einnig lögfræðingum sem að ráðnir eru til starfa á tilteknum lagamiðstöðvum („LAW Centers“).

Starfsemi þessi er fjármögnuð að hluta með framlögum úr ríkissjóði, eins og þau eru ákveðin árlega af breska þinginu, að hluta með framlögum þeirra, sem hljóta gjafsóknir og lögfræðilega aðstoð gegn einhverju og að hluta með málskostnaði eða skaðabótum sem gagnaðilji þess, sem aðstoðar nýtur, er dæmdur til þess að greiða, ef hann tapar máli. Lögmannafélagið „The LAW Society“ bera ábyrgð á ávöxtun og viðgangi þessa sjóðs.

Talið er að um helmingur af íbúum Bretlands eigi rétt á lögfræðilegri ráðgjöf, þar er tekjur þeirra fari ekki fram úr hinu tilskylda lágmarki.

Könnun, sem fram hefur farið í Englandi og Wales, bendir til þess, að um það bil 59% þeirra, er lögfræðiráðgjafar leita, geri það vegna hjúskaparmála.

Á árinu 1975 voru í Englandi og Wales veitt 207 977 gjafsóknarleyfi, og samtals 254 558 lögmannsreikningar voru greiddir vegna lögfræðilegrar ráðgjafar. Samanlagður kostnaður til gjafsóknarmála og lögfræðilegrar ráðgjafar nam þetta ár £ 40 085 000.00.

## SVISS:

Í Genf er starfrækt lögfræðiskrifstofa á vegum Lögmannafélags Sviss, er lætur í té lögfræðiráðgjöf. Markmið þessarar starfsemi er:

1. Að veita munnlega lögfræðilega ráðgjöf.
2. Að útvega umsækjanda lögmannsaðstoð, ef þess gerist þörf.
3. Hjálpa fólki til þess að sækja um gjafsóknarleyfi ef það fullnægir skilyrðum til þess.
4. Vísa umsækjendum á hinar réttu stjórnarskrifstofur og félagsmálastofnanir.

5. Hafa samvinnu við félagsmálastofnanir í kantónunum, einkum hinar lögfræðilegu deildir þeirra.
6. Að koma upp lögfræðilegum leiðbeiningarstöðvum utan stórborga.

Skrifstofu þessari er stjórnað af lögfræðingi með aðstoð ritara, sem er einnig lögfræðingur að mennt. Skrifstofa þessi er opin frá 8.30 að morgni til 9.00 að kvöldi frá mánudegi til föstudags og einnig fyrir hádegi á laugardögum. Meðlimir í Lögmannafélagi Sviss veita hina lögfræðilegu ráðgjöf samkvæmt ákveðnum reglum. Ráðgjafarþjónusta þessi fer aðallega fram frá hádegi til kl. 14.00, á kvöldin, og á laugardögum.

Stjórnandi stofnunarinnar ræðir við umsækjendur um lögfræðilega ráðgjöf. Geti hann ekki leyst úr vandamálum þeirra á staðnum, þá sér hann um að koma á sambandi milli umsækjenda og einhvers af þeim lögmönnum, er þátt taka í ráðgjafarstarfsemi þessari. Ennfremur sér stjórnandinn um það að umsækjendum sé sanngjarnlega dreift á þá lögmenn, sem þátt taka í starfsemi, hann tekur við reikningum frá lögmönnum og greiðir þá, annast bókhald skrifstofunnar og sér um innheimtu á gjöldum. Þá á stjórnandi skrifstofunnar að hafa gott samband við félagsmálastofnanir, einkum lögfræðingadeildir þeirra.

Ritari skrifstofunnar annast skrifstofuhaldið, leysir stjórnandann af í fjarveru hans, og hefur tengsl við félagsráðgjafa.

Lögmenn þeir, er þátt taka í starfsemi þessari eiga að vinna í nánnum tengslum við forstöðumann stofnunarinnar, og senda honum skýrslu um þau ráðgjafarstörf, er þeir inna af hendi á vegum stofnunarinnar.

Forstöðumaður skrifstofunnar, og þeir lögmenn, sem veita lögfræðilega ráðgjöf á skrifstofunni hera skaðabótaábyrgð á störfum sínum. Hins vegar kaupir lögmannafélagið tryggingu gegn þessari faglegu ábyrgð. Lögmenn er veita lögfræðiráðgjöf utan skrifstofunnar eru skaðabótaskyldir um þá ráðgjöf.

Fimm manna nefnd, sem skipuð er af stjórn lögmannafélagsins, hefur yfirmsjón með starfsemi skrifstofunnar.

Sá sem leitar lögfræðiaðstoðar skal sjálfur greiða 25.00 Svissn. franka fyrir þjónustuna. Forstöðumanni stofnunarinnar, eða þeim lögmanni er ráðgjöf veitir, er heimilt að falla frá kröfu til þóknunar, þegar ráðgjöf er veitt á skrifstofu stofnunarinnar.

Þegar ráðgjöf fer fram utan skrifstofu stofnunarinnar, er henni heimilt að lækka venjulega lögmansþóknun um allt að 50%, eftir atvikum hverju sinni. Fer þetta eftir árlegum tekjum umsækjenda og miðast við að einhleypingur hafi lægri árstekjur en 18 000.00 Svissn. franka, en hjón samanlagt lægri árstekjur en 25 000.00 Svissn. franka. Lágmarkstekjur þessar hækka um 3 500.00 Svissn. franka fyrir hvert barn innan við 10 ára, sem umsækjandi hefur á sínu framfæri, en um 4 500.00 Svissn. franka fyrir hvert barn, sem eldra er, allt að 18 ára. Sanna ber tekjur með framlagningu skattframtals.

Heimilt er að hækka þóknun ef það er réttlætanlegt með tilliti til þeirrar fjárhæðar, sem innheimt er fyrir skjólstæðing.

Langalgengasti málaflökkurinn, sem leitað er ráðgjafar um fjallar um fjölskyldu- og hjúskaparmálefni. Einnig er algengt að leitað sé ráða varðandi samninga um afborgunarkaup, erfðamálefni, tryggingarmál, bæði á sviði einkatrygginga og almannatrygginga, svo og húsnæðismál.

#### IV.

Sem fyrr segir eru ekki til neinar réttarreglur hér á landi um það sem nefnt hefur verið „lögfræðiaðstoð“ (sjá síðar). Frv. það sem nú er lagt fyrir Alþingi er því frumsmíð.

Þegar skipa á réttarreglum um „lögfræðiaðstoð“ sem kostuð skal af því opinbera sýnast einkum þrjár leiðir koma til greina:

1. Þjónusta af þessu tagi verði í höndum starfandi lögmannna, en kostuð að mestu af því opinbera.
2. Þjónustan verði í höndum sérstakra stofnana í eigu hins opinbera.
3. Þjónustan verði í höndum stofnana í eigu einkaaðila er njóti opinberra styrkja.

Með frv. er lagt til að sú fyrsta af þessum þremur leiðum verði farin. Sú niðurstaða er í samræmi við skipan þessara mála í Danmörku og Noregi, en við samningu frv. hefur einkum verið höfð hliðsjón af réttarreglum um þetta efni í þessum tveimur löndum.

Engin reynsla er fengin hérlendis af fyrirkomulagi sem þessu. Af þeim sökum er lagt til að frumvarpið verði sem styst og einfaldast að allri gerð. Jafnframt er gert ráð fyrir því að nokkrum mikilvægum efnisatriðum, svo sem tekjumörkum (sjá síðar) og fastri þóknun til lögmannna, verði skipað með reglugerð til þess að auðvelda breytingar ef ástæða þykir til.

Loks má geta þess að meirihluti starfshóps þess, sem samdi frv. lagði það til, í skilagrein sinni til ráðherra, að ríkið veiti styrki til miðlunar lögfræðilegra upplýsinga á vegum Orators, félags laganema, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar.*

##### Um 1. gr.

Hugtakið „lögfræðiaðstoð“ hefur ekki fastákveðna merkingu í íslenskum rétti. Í frv. er þetta hugtak hins vegar notað í ákveðinni merkingu sem afmörkuð er í þessari gr.

Lögfræðiaðstoð skv. frv. felst einvörðungu í „nauðsynlegri ráðgjöf og bréfskiptum“ vegna tiltekinna lögfræðilegra álitaefna. Gerð samninga eða annarra löggerninga telst þar af leiðandi ekki lögfræðiaðstoð í skilningi frv., sbr. þó 2. gr. Sama á að sjálfsgöðu við höfðun og rekstur dómsmáls. Í 2. mgr. segir þó að það að semja umsókn um gjafsókn eða gjafvörn teljist lögfræðiaðstoð skv. frv.

Frsv. tekur sem fyrr segir aðeins til aðstoðar vegna tiltekinna lögfræðilegra álitaefna sem tæmandi eru talin í 1.–7. tl.:

Um 1.—3. tl.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 4. tl.

Hér er átt við vinnusamninga í víðustu merkingu þess orðs án tillits til forms á ráðningu eða ráðningartíma.

Um 5. tl.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 6. tl.

Það athugast að t. d. kaupmaður sem selur hlut á ekki rétt á lögfræðiaðstoð skv. frv., en hins vegar sá sem skiptir við hann enda séu viðskiptin heldur ekki liður í atvinnurekstri hins síðarnefnda.

Um 7. tl.

Með þessu orðalagi er t. d. átt við það hvort lögglumenn eða aðrir þeir sem fara með opinbert vald hafi gerst offari í starfi.

Markmið lagasetningar um lögfræðiaðstoð hlýtur, eins og fyrr hefur komið fram, að vera það að veita einstaklingum aðstoð við að leysa þau vandamál er snerta persónulega hagi þeirra. Óhjákvæmilegt þykir því að einskorða lögfræðiaðstoð skv. frv. við þá málaflokka sem að framan eru taldir. Fleiri málaflokkar er snerta daglegt líf almennings ættu e. t. v. hér heima, t. d. viðhald og viðgerðir á íbúðarhúsnæði eða lausafé, svo sem bifreiðum og heimilistækjum. Ekkert er því í sjálfu sér til fyrirstöðu að bæta þessum síðasttalda málaflokki við, en vegna þess kostnaðar sem ætla má að það hefði í för með sér var það ekki gert við samningu þessa frv.

Segja má að þeir sem frv. sömdu hafi verið sammála um það að fara ekki of geist af stað. Æskilegra sé að setja lögfræðiaðstoð skv. frv. fremur skýrar, en þröngar skorður sem síðar væri hægt að rýmka ef ástæða þætti til. Með því móti sé síður hætta á því að hið nýja fyrirkomulag kollsigli, annað hvort vegna óheyri-legs kostnaðar eða stóraukinnar skriffinnsku.

#### Um 2. gr.

Í þessari gr. er að finna undantekningu frá ákvæðum 1. gr. Dómsmálaráðuneytið getur ákveðið að aðstoð sem þar er tiltekin skuli veitt (og þar með kostuð af ríkinu) umfram það sem þar segir. Skilyrði þessa er að líklegt sé að leyst verði úr ágreiningi án þess að dómsmál sé höfðað.

Það hlýtur ætíð að vera keppikefli, jafnt hins opinbera sem þeirra aðila er hlut eiga að máli, að koma í veg fyrir málaferli, bæði vegna þess kostnaðar og ekki síður þess umróts sem af þeim hlýst. Markmið þessa undantekningarákvæðis er því fyrst og fremst það að létta álagi af dómstólum landsins.

#### Um 3. gr.

Lagt er til að allir einstaklingar sem eru íslenskir ríkisborgarar eða hafa lögheimili hér á landi eigi rétt til aðstoðar skv. frv., enda nái tekjur þeirra ekki þeim mörkum er ákveðin séu í reglugerð. Í drögum að reglugerð sem fylgja þessari grg. er gert ráð fyrir því að tekjumörk þessi svari til sexfaldrar tekjutryggingar skv. lögum um almannatryggingar, eins og hún er ákveðin á hverjum tíma. Miða skuli við vergar tekjur til skatts (helming af sameiginlegum tekjum hjóna eða sambýlisfólks), að frádregnum barnalífeyri skv. lögum um almannatryggingar fyrir hvert barn er einstaklingur kunnir að hafa á framfæri sínu.

Þetta hefði í för með sér að á að giska  $\frac{4}{5}$  hlutar einstaklinga og liðlega helmingur þeirra sem eru í hjúskap eða búa í óvígðri sambúð ættu rétt til aðstoðar skv. frv. (Rétt er að hafa í huga að þeir einstaklingar sem hvorki eru í hjúskap né búa í óvígðri sambúð eru margir hverjir ungir að árum og við nám þannig að ekki er um sambærilega hópa að ræða.) Sé tekið einfalt dæmi, þá nam tekjutrygging á árinu 1977 294 558 kr. Sexföld tekjutrygging á því ári nam þar af leiðandi 1 767 348 kr. Barnalífeyrir á árinu 1977 nam 168 378 kr. Dagvinnutekjur ófaglærðs verkamanns námu á árinu 1977 1 307 000 kr., en heildartekjur (að tekjum maka meðtöldum) að meðaltali 3 435 000 kr.<sup>1</sup> Sé tillit tekið til hjúskapar eða óvígðrar sambúðar og barnafjölda er ljóst að ófaglærðir verkamenn eiga yfirleitt rétt til aðstoðar skv. fyrrgreindum reglugerðardrögum. Reynist þau tekjumörk sem þar er gert ráð fyrir of lág eða of há er hægur vandi að breyta þeim án lagabreytingar.

1) Nýrri tölfræðilegar upplýsingar liggja ekki fyrir.

#### Um 4. gr.

Talið er að héraðsdóms- og hæstaréttarlögmönnum sé skylt að taka að sér flutning gjafsóknar- og gjafvarnarmála að íslenskum lögum. Lagt er til að þeim verði skylt að láta í té aðstoð skv. frv.

Í 2. mgr. er að finna undantekningar frá þessari meginreglu. Þar er m. a. sleginn sá varnagli að lögmenn geti synjað um aðstoð ef starfsannir þeirra banni.

Rísi ágreiningur um skyldu lögmanna til að láta í té lögfræðiaðstoð sker dómsmálaráðuneytið úr, sbr. 8. gr. frv.

#### Um 5. gr.

Á sumum stöðum á landsbyggðinni er ekki kostur á þjónustu starfandi lögmanna. Þess vegna er gert ráð fyrir því að dómsmálaráðuneytið geti heimilað öðrum lögfræðingum að láta í té aðstoð skv. frv.

Um 6. gr.

Lagt er til að fyrir veitta aðstoð skv. 1. gr. frv. greiðist jafnan föst þóknun sem ákveðin sé í reglugerð. Veitt aðstoð skv. 2. gr. getur aftur á móti verið misjafnlega umfangsmikil og þar af leiðandi þykir rétt að hún sé ákveðin eftir málsatvikum hverju sinni.

Þá er lagt til að skjólstæðingur greiði  $\frac{1}{4}$  hluta þóknunar, en ríkissjóður  $\frac{3}{4}$ . Þetta er fyrst og fremst gert til þess að koma í veg fyrir það að þjónusta sú sem tryggð er með frv. verði misnotuð.

Um 7. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Fr. er þannig úr garði gert að tiltölulega sjaldan þurfi að leysa formlega úr ágreiningi. Þó getur komið til þess að dómismálaráðuneytið þurfi að skera úr ágreiningi skv. frv. í 2. mgr. segir að úrskurði ráðuneytisins megi bera undir dómstóla. Það er einungis gert til þess að taka af allan vafa, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Um 9. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Drög að reglugerð um lögfræðiaðstoð.

1. gr.

Dómismálaráðherra sker úr því hvort lögfræðiaðstoð sem veitt hefur verið falli undir ákvæði laga nr. /

Sækja þarf um það til ráðuneytisins, sbr. 4. gr., að ríkissjóður taki þátt í kostnaði við lögfræðiaðstoð.

2. gr.

Þeir einstaklingar einir hafa rétt til aðstoðar skv. lögum nr. / , er hafa lægri tekjur en svara til sexfaldrar tekjutryggingar, skv. lögum um almannatryggingar, enda séu þeir íslenskir ríkisborgarar eða hafi lögheimili hér á landi, sbr. þó 3. mgr.

Miða skal við vergar tekjur til skatts næsta almanaksár á undan veittri aðstoð. Sé umsækjandi í hjúskap skal miða við helming af skattskyldum tekjum beggja hjóna. Sama á við, húi umsækjandi í óvígðri sambúð, sbr. viðeigandi ákvæði í lögum um almannatryggingar.

Hafi umsækjandi börn á framfæri sínu skal draga frá tekjum skv. 2. mgr. fjárhæð fyrir hvert barn, er nemur barnalífeyri, skv. lögum um almannatryggingar, eins og hann er næsta ár á undan veittri aðstoð.

Viðmiðunarfrjárhæð skv. 1. mgr. skal reikna þannig út að árleg tekjutrygging næsta árs á undan veittri aðstoð skal margfölduð með 6.

3. gr.

Fyrir veitta aðstoð skv. 1. gr. laga nr. / greiðir rikissjóður  $\frac{3}{4}$  þeirrar þóknunar, sem lögmanni ber fyrir lögfræðilegar leiðbeiningar og munnlegar álitserðir, skv. gjaldskrá Lögmannafélags Íslands.

Fyrir veitta aðstoð skv. 2. gr. laga nr. / greiðir rikissjóður  $\frac{3}{4}$  þóknunar, sem dómsmálaráðuneytið ákveður eftir málsatvikum hverju sinni.

Skjólstæðingur greiðir jafnan  $\frac{1}{4}$  þóknunar.

4. gr.

Umsókn skv. 1. gr. 2. mgr. skal berast dómsmálaráðuneytinu á sérstöku eyðublaði, sem ráðuneytið lætur gera. Skal hún undirrituð af þeim, sem aðstoðar beiðist og þeim sem aðstoð veitir.

Eftirfarandi upplýsingar skulu fylgja umsókn:

1. Nafn, heimili, staða og nafnnúmer umsækjanda.
2. Nafn og nafnnúmer maka/sambýliskonu eða sambýlismanns.
3. Fjöldi barna á framfæri umsækjanda.
4. Skattskyldar tekjur umsækjanda og maka/sambýliskonu eða sambýlismanns á því ári, sem greint er í 2. gr. 2. mgr. ásamt vottorði skattyfirvalda eða annarri fullnægjandi sönnun um tekjufjárhæð.
5. Tilfni aðstoðar og í hverju hún felst.
6. Aðrar skýringar, ef nauðsynlegar þykja, þ. á m. rökstuðningur fyrir beiðni um aðstoð skv. 2. gr. laga nr. /

5. gr.

Reglugerð þessi er sett skv. lögum nr. / um lögfræðiaðstoð.