

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á einkamálalögum, nr. 91/1991, og þjóðlendulögum, nr. 58/1998 (gjafsókn).

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

Allsherjarnefnd hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Stefán Eiríksson frá dómsmálaráðuneyti, Kristján Andra Stefánsson frá forsætisráðuneyti, Þorleif Pálsson, Ásgeir Thoroddsen og Helga I. Jónsson frá gjafsóknarnefnd og Sif Konráðsdóttur frá Lögmannafélagi Íslands. Umsagnir bárust um málið frá réttarfarsnefnd, óbyggðanefnd, dómstólaráði, Lögmannafélagi Íslands, umboðsmanni barna, embætti ríkislögreglustjóra og ríkissaksóknara. Frumvarpið sem er þrjár greinar felur í fyrsta lagi í sér þrengingu á þeim skilyrðum sem núgildandi lög um meðferð einkamála setja gjafsókn í einkamálum, í öðru lagi felur það í sér reglugerðarheimild fyrir dómsmálaráðherra til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar og í þriðja lagi er lagt til að lögfest verði sérstök gjafsóknarheimild í lögum um þjóðlendur.

Minni hlutinn leggst alfarið gegn þeim breytingum sem í frumvarpinu felast. Tilgangur frumvarpsins virðist sá helstur að þrengja verulega að möguleikum almenninga til þess að leita réttar síns með málshöfðun gagnvart stjórnvöldum og opinberum aðilum. Þá mun frumvarpið, verði það að lögum, fela í sér útilokun á möguleikum til gjafsóknar í málum sem geta varðað einstaklinga og almenning miklu. Minni hlutinn leggst alfarið gegn slíkum takmörkunum, telur þær á skjön við aukna réttarvitund almenninga og stangast á við hefðir sem hafa verið að þróast í lýðræðisríkjum. Tillögurnar eru illa rökstuddar og tilefni breytinganna er ekki nægilega skýrt auk þess sem undirbúningi málsins er verulega ábótavant.

Þrengd skilyrði fyrir gjafsókn.

1. gr. frumvarpsins felur ekki í sér neina efnisbreytingu hvað það varðar að dómsmálaráðherra er eftir sem áður heimilt að setja reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar. Minni hlutinn gerir ekki athugasemdir við greinina.

Minni hlutinn gerir hins vegar miklar athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins en hún felur í sér meginbreytinguna sem lögð er til á núgildandi lögum.

Í gildistíð eldri einkamálalaga tíðkaðist það að gjafsókn var veitt í þeim tilvikum sem greinir í b-lið 1. mgr. 126. núgildandi laga, þ.e. ef mál hafði verulega almenna þýðingu eða varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Heimildin var þó háð velvilja ráðherra sem gat hafnað umsókn þótt málið teldist mikilsvert. Efni núgildandi ákvæðis er efnislega tekið upp úr 16. gr. frumvarps til laga um opinbera réttaraðstoð sem lagt var fram á 112. og 113. löggjafarþingi. Ákvæðið var þannig liður í viðleitni til þess að víkka út heimildir til ókeypis lögfræðiaðstoðar fyrir almenning sem er ekki vanþörf á hér á landi ef miðað er við nágrannalöndin. Margsinnis hafa verið lögð fram mál á Alþingi í þessu skyni og má af umræðum um slík mál ráða að mikill vilji hefur verið til þess að auka slíka þjónustu. Nú liggur fyrir þinginu þingsályktunartillaga Jóhönnu Sigurðardóttur um lögfræðiaðstoð fyrir efnalítið fólk (þskj. 858, 568. mál).

Minni hlutinn telur rétt að fara þá leiðina að auka möguleika almennings á ókeypis réttar- aðstoð í stað þess að takmarka slíkar heimildir enn frekar eins og lagt er til í frumvarpinu. Ákvæði b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamálalaga hefur verið í lögum í tæp 12 ár og er ekki hægt að ráða það af gögnum sem lögð voru fyrir allsherjarnefnd að ákvæðið hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd. Rökstuðning skortir reyndar almennt fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að skilyrðið um gjafsókn skv. b-lið 1. mgr. sé „afar víðtækt og þykir ekki forsvaranlegt að verið sé að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklings af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis.“ Annan rökstuðning er ekki að finna fyrir niðurfellingu þessarar heimildar og af því má ráða að ákvæðið sé fellt niður í sparnaðarskyni.

Gjafsóknarmálum hefur vissulega fjölgað verulega á undanförunum árum sem er fyrst og fremst til marks um þá ánægjulegu þróun sem orðið hefur á réttarvitund almennings. Fulltrúi dómsmálaráðuneytisins áætlaði fyrir allsherjarnefnd að sparnaður með frumvarpinu gæti numið 10–15 millj. kr. árlega, sem er einungis örlítið hlutfall af heildarkostnaði ríkisins vegna gjafsókna. Er vandséð hvernig hægt er að réttlæta slíkan sparnað á kostnað þeirra ríku almannahagsmuna og hagsmuna einstaklinga sem í húfi eru. Minni hlutinn telur að með breytingunni sé fórnað meiri hagsmunum fyrir minni og leggst alfarið gegn henni.

Gert er ráð fyrir að áfram sé inni heimild til gjafsóknar í málum þar sem efnahag umsækj- anda er þannig hátt að kostnaður af gæslu hagsmuna hans yrði honum ofviða. Sú heimild hrekkur hins vegar skammt þegar þess er gætt að við mat á því hvort gjafsókn sé veitt á grundvelli efnahags umsækjanda hefur verið höfð hliðsjón af skattleysismörkum á hverjum tíma. Heimildin er því afar þröng auk þess sem réttlætisrök geta verið fyrir heimild til gjaf- sóknar burtséð frá efnahag.

Sú þrenging sem lögð er til í frumvarpinu mun fela í sér að gjafsókn verður útilokuð í málum sem eru mikilsverð réttlætismál fyrir hagsmunum einstaklinga og almennings. Sam- kvæmt upplýsingum sem gjafsóknarnefnd gaf allsherjarnefnd kunna slík mál t.d. að varða heimtu skaðabóta fyrir varanlega örorku þegar örorka er mikil en aflahæfi verulega skert, mál er varða bætur fyrir missi framfæranda, lífeyrisréttindi, atvinnuréttindi og eignarréttindi, rétt- indi varðandi friðhelgi einkalífs og önnur hefðbundin mannréttindi. Dæmi eru um að gjaf- sókn hafi verið veitt á grundvelli þessarar heimildar vegna ófrjósemisaðgerðar og vöðunar þar sem vafi lék á um heimild til aðgerðanna og einnig gætu mál vegna læknamistaka fallið hér undir. Þá gæti gjafsókn skv. b-lið 1. mgr. 126. gr. verið veitt í málum þar sem einstak- lingar leita réttar síns gagnvart stjórnvöldum. Slík mál gætu t.d. verið vegna umhverfismála, kærur vegna kosninga eða vegna ráðherraúrskurða.

Það vekur óneitanlega athygli að stjórnvöld skuli nú ætla að takmarka möguleika fólks á að leita réttar síns í málum er tengjast umhverfismálum þar sem fyrir dyrum stendur að full- gilda Árósasamninginn sem tryggja á réttláta málsmeðferð í umhverfismálum. Efni þessa frumvarps stangast beinlínis á við þær skyldur sem stjórnvöld þurfa að undirgangast sam- kvæmt þeim samningi. Þá er útilokað samkvæmt núgildandi reglum að fá heimild til gjaf- sóknar til þess að sækja mál fyrir alþjóðlegum dómstólum og á því verður engin breyting samkvæmt frumvarpinu. Slíka heimild má sjá í reglum annarra ríkja og væri eðlilegt að taka upp sambærileg ákvæði hér á landi.

Samkvæmt framangreindri upptalningu er augljóst að hér er um að ræða mikilvæg mál er geta varðað einstaklinga og almenning miklu.

Minni hlutinn telur að það skorti verulega á að gerð sé nægileg grein fyrir markmiðum þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu og tekur undir þá gagnrýni sem fram kemur í umsögn Lögmannafélags Íslands um þetta atriði. Þar segir m.a. að þau rök sem fram koma

í frumvarpinu fyrir breytingunum fullnægi ekki þeim kröfum sem gera verði til rökstuðnings og tilgreiningar tilefnis og markmiðs með ráðgerðum breytingum. Ef markmið frumvarpsins er fyrst og fremst, eins og lesa má út úr athugasemdum við það, að lækka kostnað ríkissjóðs vegna gjafsókna þyrfti það að koma skýrt fram í athugasemdunum. Segja má hins vegar að sú röksemd sé fallin um sjálfa sig ef þess er gætt að því hefur verið haldið fram við nefndina að líklega hafi breytingin lítinn sem engan sparnað í för með sér.

Í lokamálslið 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir nýrri reglugerðarheimild til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar. Minni hlutinn telur mikilvægt að skýrt sé kveðið á um það í lögum hvaða skilyrði þurfi almennt að uppfylla til þess að fá heimild til gjafsóknar. Eðlilegt verður hins vegar að teljast að nánar sé kveðið á um slíka hluti í reglugerð en allir mats-kenndir þættir séu í höndum gjafsóknarnefndar.

Breyting á gjafsóknarheimild þjóðlendlaga.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt sé að veita aðila máls sem rekið er á grundvelli þjóðlendlaga, nr. 58/1998, gjafsókn eða gjafvörn ef mál hans hefur að mati gjafsóknarnefndar verulega almenna þýðingu eða varðar verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Minni hlutinn er sammála því að heimild sé veitt til gjafsóknar í slíkum málum en með hliðsjón af því að til stendur að fella heimildina niður í öllum öðrum málum hljómar einkennilega að gera undantekningu í þessum málaflokki eingöngu. Röksemdir fyrir því að gera undantekningu í þjóðlendlögum hvað þetta varðar eru jafnfátæklegar og allar aðrar röksemdir sem fylgja frumvarpinu. Jafnræðisrök eru nefnd til sögunnar, þ.e. að þar sem málarekstur sé þegar hafinn vegna ákvarðana óbyggðanefndar á einu svæði þyki rétt að sömu reglur gildi vegna mála sem rekin yrðu á öðrum svæðum. Þessar röksemdir eiga fullan rétt á sér en ekki aðeins hvað þjóðlendumál varðar. Þessi málatilbúnaður er til marks um hversu vanhugsað það er að fella hina almennu heimild brott úr einkamálalögum.

Niðurstaða.

Minni hlutinn telur frumvarpið svo óvandað og illa úr garði gert að það standist ekki þær kröfur sem gera verði til vandaðrar lagasetningar. Undirbúningi málsins í dómsmálaráðuneytinu var verulega áfátt og bætist þetta frumvarp í hóp þeirra fjölmörgu mála sem þaðan hafa borist undanfarna mánuði og bera þess vott að kastað er til þeirra höndunum. Ekki var haft samráð við gjafsóknarnefnd við undirbúning málsins sem verður að teljast fráleitt þar sem hún býr yfir mikilli þekkingu á þeim málum sem gjafsóknarákvæði einkamálalaga ná til.

Minni hlutinn telur augljóst að með þessari breytingu þrenji ríkisstjórnin markvisst að möguleikum almennings til þess að sækja rétt sinn gagnvart stjórnvöldum. Minni hlutinn mótmælir slíkri réttarskerðingu sem er fullkomlega á skjön við það hvernig réttarvitund almennings hefur þróast. Minni hlutinn leggst því gegn þessum áformum.

Kolbrún Halldórsdóttir er áheyrnarfulltrúi í nefndinni og er hún samþykkt álitum þessu.

Alþingi, 13. maí 2004.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir,
frsm.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Bryndís Hlöðversdóttir.

Sigurjón Þórðarson.