

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Brynja Einarsdóttir, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2004.

**Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á einkamála-
lögum, nr. 91/1991, og þjóðlendulögum, nr. 58/1998 (gjafsókn), 130. löggjafar-
þing 2003-2004, þskj. 1330 – 872. mál.**

Laganefnd LMFÍ hefur haft ofangreint frumvarp til athugunar. Núgildandi lög um meðferð einkamála tóku gildi hinn 1. júlí 1992 og hefur XX. kafli laganna að geyma reglur um gjafsókn, í 125.-128. gr. Reglunum var á sínum tíma breytt nokkuð frá því sem áður var samkvæmt XI. kafla nr. 85/1936. Þær breytingar voru að talsverðu leyti studdar við fyrirmyndir í V. kafla frumvarps til laga um opinbera réttaraðstoð, sem lagt var fram á 112. og síðan á 113. löggjafarþingi (55. mál) og varð ekki útrætt. Fólu núgildandi lög í sér breytingar á skilyrðum um gjafsókn, sbr. 126. gr. laganna. Skiptir mestu, að lögfestur var með lögum nr. 91/1991 réttur einstaklinga til gjafsóknar í málum, sem hafa ýmist verulega almenna þýðingu eða snerta veigamikla hagsmuni einstaklinga.

Með frumvarpi því sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi, er ekki gert ráð fyrir breytingum á almenna skilyrðinu í 1. mgr. 126. gr. um tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar, né heldur ákvæði a-liðar 1. mgr. 126. gr. um efnahag umsækjanda um gjafsókn. Hins vegar er í frumvarpinu lagt til að felld verði niður heimildin í b-lið 1. mgr. 126. gr. til að veita gjafsókn í málum þar sem úrlausn hefur “verulega almenna þýðingu” eða varða “verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda”. Þá er gert ráð fyrir breyttu orðalagi þar sem segir að “eðlilegt megi teljast að öðru leyti að málsóknin sé kostuð af almannafé”. Fæli samþykkt frumvarpsins þannig í sér að skilyrði veitingar gjafsóknarleyfis yrðu þrengri en þau eru nú. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir nýrri reglugerðarheimild, til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar.

Laganefnd LMFÍ telur rétt í þessu sambandi að hafa í huga að núgildandi gjafsóknarheimild b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamálalaga hefur verið í lögum í tæp 12 ár. Ekki kemur fram í athugasemdum með frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi að ákvæðið hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd. Efnislega var ákvæðið tekið upp úr 16. gr. áðurnefnds frumvarps um opinbera réttaraðstoð, með örlítið breyttu orðalagi. Laganefnd LMFÍ bendir á að gjafsókn mun fyrir gildistöku laga nr. 91/1991 hafa verið veitt í slíkum tilvikum í gildistíð laga nr. 85/1936, en það hafi verið háð velvilja ráðherra, sem gat hafnað umsókn þótt málið teldist mikilsvert. Kemur þetta fram í grein Atla Gíslason hæstaréttarlögmans um gjafsókn í 4. tölublaði Úlflióts árið 1994, á bls. 441. Í tímaritsgrein þessari er farið yfir forsögu opinberrar réttaraðstoðar og lög sem um hana hafa gilt, en meginumfjöllunarefni greinarinnar er um verksvið gjafsóknarnefndar skv. 125. gr. einkamálalaga og um skilyrði gjafsóknar samkvæmt 126. gr. laganna.

Laganefnd LMFÍ leggst alfarið gegn samþykkt frumvarpsins með eftirgreindum rökstuðningi.

1. kafli frumvarpsins

Í upphafi vill laganefnd taka fram að í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að tekin séu af tvímæli um það að aðeins megi veita einstaklingi gjafsókn, en það er í samræmi við tilgang gjafsóknar og þann skilning sem gjafsóknarnefnd hefur lagt í nógildandi lög. Hefur laganefnd ekki við það að athuga.

Í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því til viðbótar skilyrðunum um efnahag og nægilegt tilefni máлshöfðunar eða –varnar, að *“eðlilegt megi teljast að öðru leyti að málsóknin sé kostuð af almannafé”*. Í athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins er fjallað um mat gjafsóknarnefndar á tilefni málsóknar, sem er skilyrði sem er í nógildandi lögum og gert er ráð fyrir að verði áfram samkvæmt frumvarpinu. Hvorki verður hins vegar ráðið af almennum athugasemdum né af athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins hvað átt sé við með tilvitnuðu skilyrði, annað en að breyting á ákvæðum nógildandi laga samkvæmt greininni sé ætlað að styrkja betur en áður heimildir ráðuneytisins til að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði gjafsóknar. Að mati laganefndar LMFÍ er tilvitnað orðalag 2. gr. frumvarpsins of óljóst.

Í lokamálslið 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir nýrri reglugerðarheimild til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar. Laganefnd mælir eindregið gegn slikri heimild og telur það almennt ekki góða lagasetningarhætti að veita reglugerðarheimild í stað þess að setja skýr efnisákvæði í sett lög.

Laganefnd LMFÍ telur að á það skorti verulega í frumvarpi því sem hér er til umsagnar, að gerð sé grein fyrir markmiðum þeirra lagabreytinga sem þar eru lagðar til, eða getið sé tilefnis þeirra. Þær röksemdir sem færðar eru í frumvarpinu fyrir hinni ráðgerðu skerðingu gjafsóknarheimilda, lúta að því að ákvæðið í b-lið 1. mgr. 126. gr. sé *“afar viðtækt og þykir ekki forsvaranlegt að verið sé að kosta máлshöfðun eða máлsvörn einstaklings af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis”*. Að mati laganefndar fullnægir þetta ekki þeim kröfum sem gera verður til rökstuðnings og tilgreiningu tilefnis og markmiðs með ráðgerðum breytingum. Er í athugasemdum með frumvarpinu sagt að á grundvelli framangreinds sé lagt til að ákvæðið verði fellt brott og að *“almenna reglan verði sú að veiting gjafsóknar byggist fyrst og fremst á því að einstaklingur hafi ekki nægilega fjármuni til að gæta réttar síns fyrir dómstólum”*. Ekki verður séð, þrátt fyrir þetta orðalag í athugasemdum, að lagatextinn, yrði frumvarpið að lögum, heimilaði veitingu gjafsóknar á öðrum eða rýmri grundvelli en rúmast innan nógildandi a-liðar 1. mgr. 126. gr. Telur laganefnd orðalag þetta í athugasemdum því villandi. Laganefnd LMFÍ telur ljóst að ef frumvarpið yrði að lögum yrði verulega þrengt að rétti einstaklinga til að leita réttar síns fyrir dómstólum, enda yrði þá ævinlega að vera fullnægt skilyrðinu í nógildandi a-lið 1. mgr. 126. gr. um að kostnaður umsækjanda af gæslu hagsmuna fyrir dómi yrði honum *“fyrirsjáanlega ofviða”*, auk hins óljósa viðbótarskilyrðis um að eðlilegt megi teljast að öðru leyti að málsóknin sé kostuð af almannafé, sem um er fjallað hér að framan.

Sé markmið frumvarpsins fyrst og fremst að lækka kostnað ríkissjóðs vegna gjafsókna, þyrfti það að mati laganefndar að koma skýrt fram í athugasemdum. Auk þess væri þá nauðsynlegt að fyrir lægju upplýsingar um hvern kostnað ríkissjóður hefur borið af gjafsóknarleyfum á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamálagala. Á þeim

skamma tíma sem laganefnd LMFÍ hefur haft til að veita umsögn um frumvarpið hefur ekki verið unnt að afla slíkrar vitneskju. Upplýsingar hafa hins vegar birst opinberlega um málafjölda, en með tímaritsgrein þeirri í Úlfljóti árið 1994 sem áður var nefnd, var birt yfirlit Þorleifs Pálssonar, sýslumanns og formanns gjafsóknarnefndar, yfir afgreidd mál hjá nefndinni frá 1. júlí 1992 til 31. desember 1994. Af því yfirliti kemur glögg fram að mál á áðurnefndu árabili þar sem nefndin mælti með gjafsókn á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. eingöngu, eru afar fá. Þannig mælti nefndin með gjafsókn í 5 málum á öllu tímabilinu á þeim grundvelli að úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu og í 14 málum á grundvelli þess að úrlausn máls varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Samtals mælti nefndin með gjafsókn í 215 málum á þessu tímabili.

Sambærileg yfirlit eru ekki aðgengileg um afgreiðslu gjafsóknarnefndar eftir árið 1994. Samkvæmt upplýsingum er laganefnd LMFÍ aflaði hjá nefndinni í tilefni þessarar umsagnar hefur hún mælt með gjafsókn sem hér segir undanfarin ár:

Ár	a-liður 1. mgr. 126. gr.	b-liður 1. mgr. 126. gr.
2000	149 mál	13 mál
2001	180 mál	14 mál
2002	226 mál	22 mál
2003	210 mál	31 mál

Þá mun gjafsóknarnefnd í örfáum tilvikum undanfarin ár hafa mælt með gjafsókn með vísan til bæði a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr.

Samvæmt framansögðu er mikill minnihluti gjafsóknarleyfa byggður á þeirri heimild sem frumvarpið ráðgerir að fella brott úr lögum, eða innan við tíundi hluti allra mála sem vænta má að gjafsókn hafi verið veitt í á grundvelli 126. gr. einkamálalaga.

Laganefnd LMFÍ telur að mikilsverð efnisleg rök þurfi til að skerða réttindi einstaklinga með þeim hætti sem frumvarpið ráðgerir. Þau rök sé ekki að finna í frumvarpinu. Að mati laganefndar er það gagnrýniverð að ekki er í frumvarpinu nein grein gerð fyrir kostnaði íslenska ríkisins af umræddri gjafsóknarheimild undanfarin ár, enda sé það að einhverju leyti tilgangur frumvarpsins að lækka þann kostnað. Eins og ráða má af tölum um málafjölda hér að framan, sýnist sá kostnaður ekki geta verið mikill miðað við þau tiltölulega fáu mál sem gjafsóknarnefnd hefur árlega mælt með að veitt yrði gjafsókn í á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamálalaga. Þá sýnist laganefnd LMFÍ ekki vera uppi gagnrýni á störf gjafsóknarnefndar að þessu leyti. Laganefnd telur matssjónarmið gjafsóknarnefndar að því er varðar skilyrðið um að mál hafi verulega almenna þýðingu ágætlega skýrð í áðurnefndri grein í Úlfljóti, á bls. 441. Að mati laganefndar LMFÍ er heimild til veitingar gjafsóknar í málum er varða miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda afar mikilsverð, þar sem mál kunna t.d. að varða heimtu skaðabóta fyrir varanlega örorku þegar örorka er mikil en aflahæfi verulega skert. Dæmi þau sem tekin eru í áðurnefndri tímaritsgrein á bls. 441-2, um veitingu gjafsókna á grundvelli þessa síðastnefnda skilyrðis, skýra það að mati laganefndar LMFÍ að niðurfelling slíkrar gjafsóknarheimildar myndi einnig koma illa niður á þeim sem þyrftu að sækja eða verja mál gegn íslenska ríkinu

Laganefnd LMFÍ telur að með samþykkt frumvarpsins væri stigið skref afturábak að því er varðar aðgang einstaklinga að dómstólum. Auk þess skortir ítarlegan rökstuðning fyrir skerðingunni í athugasemdum með frumvarpinu, en þar er ekki gerð grein

fyrir helsta markmiði breytinganna. Þá skortir algerlega á að í athugasemdum með frumvarpinu sé gerð grein fyrir tölulegum upplýsingum um mál sem veitt hefur verið gjafsókn í á grundvelli umræddra lagaákvæða, og hver sé kostnaður við þau, sé það markmið breytinganna að lækka kostnað við gjafsóknarleyfi.

2. kafli frumvarpsins

Laganefnd telur að ekki sé í athugasemdum með frumvarpinu að finna viðhlítandi rökstuðning fyrir því hvers vegna taka ætti þá almennu gjafsóknarheimild sem það ráðgerir að fella út úr réttarfarslögum, upp í lög um tiltekinn málaflokk; mál rekin samkvæmt lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Mætti að mati laganeftdar rökstyðja að ástæða væri til að hafa sams konar heimild að því er varðar fjölmarga aðra málaflokka, þar sem ríkisvaldið er annar aðili máls.

Virðingarfyllst,

f.h. laganeftdar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður.