

Nefndasvið Alþingis
Elín Valdís Þorsteinsdóttir, nefndarritari.
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. apríl 2006.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á einkamálalögum, nr. 91/1991 (gjafsókn), 132. löggjafarþing 2005-2006, þskj. 82.– 82. mál.

Laganefnd LMFÍ hefur haft ofangreint frumvarp til umsagnar. Með frumvarpinu er lagt til að veitt verði heimild til veitingar gjafsóknar þegar telja verður að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Sambærileg heimild var áður í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, en var felld út með lögum nr. 7/2005. Af hálfu laganefndar lögmannafélagsins var framangreindri breytingu á lögum um meðferð einkamála eindregið mótmælt og alfarið lagst gegn niðurfellingu heimildarinnar eins og fram kemur í umsögn laganefndar dags. 29. apríl 2004.¹

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 lög 91/1991 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 höfðu ýmist verulega almenna þýðingu eða snertu veigamikla hagsmuni einstaklinga, en sú heimild var felld brott með lögum nr. 7/2005.

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 þau mál kunna t.d. að varða heimtu skaðabóta fyrir varanlega örorku þegar örorka er mikil en aflahæfi verulega skert, þegar einstaklingur þarf að sækja eða verja mál gegn íslenska ríkinu eða þegar um er að ræða sífjamál þegar annað hvort foreldra uppfyllir ekki það skilyrði að tekjur séu undir skattleysismörkum. Getur hér því verið um grundvallarhagsmuni að ræða sem varða stjórnarskrárvarin réttindi einstaklinga.

Við setningu laga nr. 7/2005 voru ekki leidd rök að því að þágildandi b. liður 1. mgr. 126. gr. eml. hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd. Gjafsókn hafi fyrir gildistöku laga nr. 91/1991 verið veitt í slíkum tilvikum í gildistíð laga nr. 85/1936, en það hafi verið háð velvilja ráðherra, sem gat hafnað umsókn þótt

¹ Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breytingu á einkamálalögum nr. 91/1991, og þjóðlendulögum nr. 58/1998 (gjafsókn), 130. löggjafarþing 2003-2004, þskj. 1330 – 872. mál.

málið teldist mikilsvert.² Laganefnd LMFÍ telur að verulega hafi á það skort við setningu laga nr. 7/2005, að gerð væri grein fyrir markmiðum þeirra lagabreytinga sem þar voru lagðar til. Þær röksemdir voru fram færðar að þágildandi ákvæði í b-lið 1. mgr. 126. gr. væri „afar viðtækt og þykir ekki forsvaranlegt að verið sé að kosta málhöfðun eða málsvörn einstaklings af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis“. Að mati laganefndar fullnægði þetta ekki þeim kröfum sem gera verður til rökstuðnings og tilgreiningu tilefnis og markmiðs með lagabreytingum. Með samþykkt frumvarpsins hafi því verið verulega þrengt að rétti einstaklinga til að leita réttar síns fyrir dómstólum, enda verður ævinlega að vera fullnægt skilyrðinu í 1. mgr. 126. gr. um að kostnaður umsækjanda af gæslu hagsmuna í máli sé honum „fyrirsjáanlega ofviða“, að nægilegt tilefni sé til málhöfðunar og málsvarnar, auk hins óljósa viðbótarskilyrðis um að eðlilegt megi teljast að öðru leyti að málsóknin sé kostuð af almannafé.

Á það hefur verið bent að markmið laga nr. 7/2005 hafi fyrst og fremst verið að lækka kostnað ríkissjóðs vegna gjafsókna. Hins vegar hefur aldrei verið gerð grein fyrir þeim kostnaði sem ríkissjóður hafi borið af gjafsóknarleyfum á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamála laga. Þá hafi takmarkaðar upplýsingar birst opinberlega um mála fjölda. Í yfirliti Þorleifs Pálssonar, sýslumanns og fyrrverandi formanns gjafsóknarnefndar yfir afgreidd mál hjá gjafsóknarnefndinni frá 1. júlí 1992 til 31. desember 1994 kom fram að mál á áður nefndu árabili þar sem nefndin mælti með gjafsókn á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. eingöngu, væru 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.³ Sambærileg yfirlit eru ekki aðgengileg um afgreiðslu gjafsóknarnefndar eftir árið 1994.

Samkvæmt upplýsingum er laganefnd LMFÍ aflaði hjá nefndinni í tilefni umsagnar sem veitt var við meðferð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 7/2005, var mælt með gjafsókn sem hér segir árin 2000-2003:

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 á framangreindu tímabili hafa mælt með gjafsókn með vísan til bæði a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. Samkvæmt framansögðu var mikill minnihluti gjafsóknarleyfa byggður á þeirri heimild sem

² Atli Gíslason: „Gjafsókn“. Úlfjótur 4. tbl. 1994, bls. 429 (441).

³ Þorleifur Pálsson: „Yfirlit yfir afgreidd mál hjá gjafsóknarnefnd frá 1. júlí 1992 til 31. desember 1994“. Úlfjótur 4. tbl. 1994, bls. 447.

gert er ráð fyrir í frumvarpinu að verði aftur lögfest, 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 gert var með lögum 7/2005. Hafi tilgangurinn verið að lækka kostnað íslenska ríkisins af umræddri gjafsóknarheimild, sýnist sá kostnaður ekki geta verið mikill miðað við þau tiltölulega fáu mál sem gjafsóknarnefnd mælti með að veitt yrði gjafsókn í á grundvelli þágildandi b-liðar 1. mgr. 126. gr. einkamálalaga. Hvorki hafi verið gerð grein fyrir því hver væri kostnaður íslenska ríkisins vegna gjafsóknar á grundvelli umræddra lagaákvæða, né heldur hvort dregið hafi úr kostnaði við gjafsóknir á þeim tíma sem liðinn er frá setningu laga 7/2005. Af samantekt á kostnaði í ríkisreikningi, undir liðnum „opinber réttaraðstoð“ kemur fram að kostnaður sem færður er á fjárlagaliðinn á árunum 1998-2004 sé eftirtalinn:

Ár	Opinber réttaraðstoð (mkr)
1998	46,1
1999	61,9
2000	70,9
2001	77,7
2002	105,8
2003	146,3
2004	171

Undir þennan lið er færður heildarkostnaður íslenska ríkisins af framlagi til opinberrar réttaraðstoðar, m.a. við réttaraðstoð til einstaklinga til að leita nauðasamninga og við gjafsóknarmál.⁴ Þótt kostnaðurinn hafi samkvæmt framangreindu yfirliti aukist verulega, var það álit fulltrúa dómsmálaráðuneytis við meðferð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 7/2005 að heildarsparnaður af setningu laganna gæti numið um á bilinu 10-15 milljónir árlega.

Laganefnd LMFÍ bendir jafnframt á að í 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994 er einstaklingum tryggður réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem fjallað hefur verið um skyldu ríkja til að veita gjafsókn í einkamálum, hefur verið litið til þess hvort gera megi þær kröfur til einstaklings að hann geti farið sjálfur með hagsmuni sína fyrir dómstóli, þannig að það varði hann ekki réttarspjöllum.⁵ Mannréttindadómstóllinn hefur samkvæmt framansögðu komist að því að einstaklingur hafi átt rétt til

⁴ Um lögbundnar gjafsóknarheimildir sjá t.d. 178. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, 66. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, 23. gr. ættleiðingarlaga nr. 190/1999, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA dómstólsins um skýringu samnings um Evrópska efnahagssvæðið, d-lið 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, 60. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, 11. gr. barnalaga nr. 76/2003. Sjá einnig 19. gr. laga um þjóðlendur 58/1998

⁵ Samkvæmt mælikvarðanum „properly and satisfactorily“, mál Mcvicar frá 7/5 2002.

gjafsóknar á grundvelli 6. gr. mannréttindasáttmálans í málum Airey frá 9/10 1979 (réttaraðstoð við lögskilnað) og máli Aerts frá 30/7 1998 (frelssvipting).⁶

Það er því álit laganefndar LMFÍ að í frumvarpinu felist mikilsverðir hagsmunir einstaklinga sem og ríkir almannahagsmunir. Af hálfu laganefndar LMFÍ er því eindregið mælt með því að framangreint frumvarp verði samþykkt og vísast jafnframt til samþykktar aðalfundar Lögmannafélags Íslands frá 10. mars 2006 þar sem aðalfundur skorar á Alþingi að leiða þessa mikilsverðu heimild í lög á nýjan leik.

Virðingarfyllst,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður.

⁶ Den Europæiske Menneskeretskonvention, 2. udgave, Kommenteret af (art 1-10), Lorenzen, Rehof, Trier, Holst-Christensens og Vedsted-Hansen, Kaupmannahöfn 2003.