

Nefndasvið Alþingis

Aðeins sent á netfang nefnadasvid@althingi.is

1. september 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á einkamálalögum (gjafsókn) – 657. mál

Hér á eftir fer umsögn Landverndar um ofangreint frumvarp.

Í umsagnarferli frumvarpsdraga í innanríkisráðueyti í byrjun árs veitti Landvernd ítarlega umsögn, þar sem samtökin gerðu neðangreinda rökstudda tillögu um breytingar á frumvarpsdrögum, ásamt því að bjóðast til samstarfs um vinnu að frumvarpi er bættu úr því broti er ella yrði framið á alþjóðasamningi sem Ísland fullgilti árið 2011:

Eftirfarandi breytingar verða á 126. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:
 - a. Einstaklingi má veita gjafsókn ef fjárhag hans er þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar.
 - b. Einstaklingi og samtökum almennings er uppfylla skilyrði 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála má veita gjafsókn þegar úrlausn máls hefur almenna þýðingu á sviði umhverfismála enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar.

Við frumvarpið bætist ný grein, er verði 6. gr., svohljóðandi:

Eftirfarandi breytingar verða á 130. gr. laganna:

Ný málsgrein, sem verður fimmta málsgrein:

Í málum þar sem úrlausn máls hefur almenna þýðingu á sviði umhverfismála, er heimilt að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr., í því skyni að tryggja víðtækan aðgang að dómsmálum í slíkum málum.

Rökstuddi Landvernd að með breytingum þeim er kynntar voru í frumvarpsdrögum myndi Ísland brjóta gegn Árósasamningi um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum. Nánar tiltekið miðar frumvarpið að því að útilokað verði að aðrir en einstaklingar geti fengið gjafsókn. Myndu ákvæði frumvarpsins útmá með öllu möguleika umhverfisverndarsamtaka til gjafsóknar. Landvernd telur það alls ekki geta samrýmst þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt ákvæðum Árósasamningsins að

ekki yrði í íslenskum lögum lagaheimild til að veita samtökum almennings á sviði umhverfisverndar gjafsókn. Vísar Landvernd til þess að Umboðsmaður Alþingis hefur nú um skeið haft til meðferðar kvörtun samtakanna vegna afgreiðslu innanríkisráðherra á gjafsóknarumsókn samtakanna, og í tvígang krafði ráðuneytið skýringa, en Landvernd rekur nú umrætt dómsmál, er varðar umhverfisvernd, fyrir Hæstarétti. Landvernd fellst heldur ekki á þá afgreiðslu innanríkisráðuneytis í V. kafla almennra athugasemda með frumvarpinu að eðlilegt væri að ákvæði líkt og samtökin gera að tillögu sinni að komi inni gjafsóknarkafli einkamálalaga væri í sérlögum á sviði umhverfisverndar. Engin slík sérlög eru ekki til á Íslandi, er fjalla um réttarfar umhverfismála fyrir dómstólum. Er því örðugt að átta sig á því til hvaða sérlaga innanríkisráðuneytið gæti verið að vísa í umræddum ummælum í athugasemdum. Landvernd bendir á að engin ákvæði eru til í íslenskum lögum um dómsmál á sviði umhverfisverndar.

Landvernd minnir á mikilsvert hlutverk í Árósasamningnum við gæslu almannahagsmuna í málum er varða umhverfisvernd. Með samþykkt frumvarpsins yrði umhverfisverndarsamtökum hinsvegar gert algerlega ókleyft að öðlast gjafsókn fyrir dómi, jafnvel þó samtökin væru talin eiga aðild að slíku máli, líkt og raunin er í því dómsmáli er Landvernd rekur nú fyrir Hæstarétti Íslands, jafnvel þó um væri að ræða gríðarlega mikilvægt umhverfismál þar sem mikilsverðir almannahagsmunir lægju undir. Það getur ekki verið vilji hins háa Alþingis að samþykkja slíka löggjöf. Um gríðarlega afturför væri að ræða. Landvernd leggst alfarið gegn samþykkt frumvarpsins óbreytts.

Um frekari rökstuðning fyrir tillögu sinni vísar Landvernd til umsagnar sinnar frá 11. janúar 2016, sem fylgir í viðauka óbreytt.

Virðingarfyllt
f.h. stjórnar Landverndar,

Sif Konráðsdóttir, hrl.

VIÐAUKI

Innanríkisráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

11. janúar 2016

UMSÖGN LANDVERNDAR UM DRÖG AÐ FRUMVARPI TIL BREYTINGA Á LÖGUM NR. 91/1991 UM MEÐFERÐ EINKAMÁLA (GJAFSÓKN)

Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, eru samtök almennings á sviði umhverfisverndar, með rúmlega 4500 félagsmenn, stofnuð árið 1969.

Frumvarpsdrögin voru birt á vefsíðu ráðuneytisins hinn 16. desember 2015 og er almenningi gefinn kostur á athugasemdum. Samtökin telja ástæðu til að gera athugasemdir við drögin.

Umsögn Landverndar er hér fer á eftir, einskorðast við 2. gr. frumvarpsdraganna, sem hefur að geyma fyrirætlun um breytingu á almennum skilyrðum gjafsóknar. Samrit hennar er sent umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

I Inngangur

Núgildandi gjafsóknarákvæði

Almenn skilyrði fyrir gjafsókn er að finna í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991:

126. gr. 1. Gjafsókn verður aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða er að auki fullnægt:

a. að fjárhag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, enda megi teljast eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé,

b. að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda.

Ákvæði b-liðar 1. mgr. 126. gr. núgildandi laga er orðrétt hið sama og var við gildistöku laganna árið 1992, en ákvæðið var fellt úr lögum á tímabilinu frá 2005 til 2012, svo sem rakið er í kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningar í athugasemdum með frumvarpsdrögum þeim er hér eru til umsagnar.

Nokkur sérlög hafa og að geyma gjafsóknarákvæði, svo sem lög um meðferð sakamála, ættleiðingarlög, barnalög, lög um öflun áhlits EFTA dómstólsins og lög um umboðsmann Alþingis, sbr. 3. mgr. 126. gr. eml.

Yfirlit

Ákvæði var í lögum nr. 85/1936¹ um meðferð einkamála í héraði er heimilaði að veita gjafsókn kirkjum, skólum, sjúkrahúsum, sem rekin voru á kostnað hins opinbera, hreppsfélögum, bæjarfélögum og stofnunum sem höfðu að markmiði umönnun sjúkra og aðra mannúðar- og líknarstarfsemi, auk þess sem unnt var að veita einstaklingum gjafsókn af efnahagsástæðum, þ.e. væru þeir svo illa stæðir að þeir mættu ekki án fjárins vera til framfærslu eða atvinnurekstrar. Skilyrðin voru hliðstæð og í ákvæðum laga nr. 44/1907 um gjafsókn, en heldur rýmri, og má rekja slík ákvæði aftur til löggjafar á öndverðri 18. öld.

Ákvæðin héldust óbreytt til 1992, er í gildi gengu ákvæði um skilyrði gjafsóknar er ekki tengdust efnahag aðila. Byggðu þau á 16. gr. frumvarps um opinbera réttaraðstoð, sem lagt var fram af dómismálaráðherra á 130. og 131. löggjafarþingi, en hlaut ekki afgreiðslu Alþingis þrátt fyrir að allsherjarnefnd legði til samþykkt þess. Sjónarmið að baki þessu ákvæði var að í málum þar sem tekist væri á um grundvallaratriði við lagatúlkun og fjallað væri um mikilvæga almannahagsmuni (sbr. nú fyrri málsliður b-liðar, 1. mgr. 126. gr.), kynni að vera ósanngjarnt að aðili legði út í mikinn kostnað sjálfur.²

Er lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála (eml.) voru sett var ekki sérstaklega fjallað um það hvort og þá hvaða aðilum öðrum en einstaklingum yrði veitt gjafsókn, en heimildin var tvíþætt (a- og b-liður), sbr. framangreint. Virðast lögin ekki hafa verið skýrð á þann veg að óheimilt væri með öllu að veita öðrum en einstaklingi gjafsókn, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis í málinu 4397/2005 og framkvæmd laga nr. 58/1998 um þjóðlendur.

Frumvarp til laga nr. 7/2005 um breytingu á 126. gr. eml. var lagt fram á 131. löggjafarþingi, 190. mál. Frumvarpið hafði áður verið lagt fram á 130. löggjafarþingi,

¹ Ákvæðið var í 172. gr. laganna.

² 131. löggjafarþing, 55. mál, sjá <http://www.althingi.is/alttext/113/s/0055.html>

872. mál. Miðaði frumvarpið að því að takmarka heimildir til veitingar gjafsóknar við tilvik er féllu undir a-lið 1. mgr. 126. gr., það er við efnahag umsækjanda.

Af lögskýringargögnum má ráða að tilefni lagasetningarinnar 2005 hafi verið fjölgun gjafsóknarumsókna (fram kemur að þeim fjölgaði úr 315 á árinu 1998 í 500 á árinu 2003). Var þannig um að ræða stefnumótum um ráðstöfun á almannafé, líkt og réttarfarsnefnd benti á í umsögn sinni um frumvarpið hinn 27. apríl 2004.³ Í umsögn um frumvarpið kom fram að á fyrstu fjórum árum þessarar aldar hafi fjöldi þeirra mála er gjafsóknarnefnd mælti með gjafsókn í skv. eml. skipst með eftirgreindum hætti:⁴

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

Samkvæmt ofangreindu virðist um tíundi hluti mála er veitt var gjafsókn í á grundvelli gjafsóknarheimildar í eml. hafa á þessu tímabili átt rætur að rekja til heimildar þeirrar sem felld var brott með framangreindum breytingum á eml. árið 2005. Ólíklegt virðist því að hlutfallslega miklir fjármunir hafi sparast við að fella úr gildi heimild til að veita gjafsókn á grundvelli b-liðar á árabílinu 2005 til 2012.

Skilyrðum gjafsóknar var breytt aftur með lögum nr. 72/2012, svo sem ítarlega er rakið í athugasemdum með frumvarpsdrögum þeim er nú eru til umsagnar. Var b-liðurinn tekinn óbreyttur aftur upp úr hinum upphaflegu eml. Tilefni þeirrar lagabreytingar er utan efnissviðs þessarar umsagnar, að öðru leyti en því er varðar 7. gr. breytingalaganna (þ.e. b-lið 1. mgr. 126. gr. eml.), sem vikið verður að í þessari umsögn.

II Umsögn

Landvernd fagnar því að ákvæði eml. skuli nú sæta efnislegri umfjöllun með þátttöku almennings á fyrstu stigum, er gefur færi á endurskoðun á skilyrðum gjafsóknar í málum er tengjast umhverfisvernd, í fyrsta sinn frá því Ísland fullgilti samning um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum (Árósasamningurinn).

³ Sjá <http://www.althingi.is/alttext/erindi/130/130-2227.pdf>

⁴ Sjá samantekt laganefndar Lögmannafélags Íslands í umsögn til allsherjarnefndar Alþingis dags 29. apríl 2004, sjá <http://www.althingi.is/alttext/erindi/130/130-2258.pdf>

Mikilvægt er að gjafsóknarákvæði laga takmarki ekki um of möguleika almennings og samtaka hans til málsóknar og -varnar í dómsmálum er varða umhverfismál. Fullgilding Árósasamningsins árið 2011 lagði íslenska ríkinu skyldur á herðar í þessu sambandi.

Í þessu sambandi er rifjað upp að í frumvarpi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, sem varð að lögum nr. 72/2012, var gjafsóknarákvæði (7. gr. frv.) tekið upp úr frumvarpi um breytingu á eml. er lagt hafði verið fyrir 136.,⁵ 137. og 139. löggjafarþing en ekki hlotið þar afgreiðslu, sagði svo í athugasemdum⁶:

Á 131. löggjafarþingi voru samþykkt lög nr. 7/2005, sem breyttu ákvæðum um gjafsókn í einkamálalögum, nr. 91/1991, og þjóðlendulögum, nr. 58/1998. Sú breyting var þá gerð að fellt var brott skilyrði gjafsóknar skv. b-lið 1. mgr. 126. gr., að úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu eða varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Ákvæðið hafði þá verið í lögnum í um 12 ár án nokkurra vandkvæða í framkvæmd. Ástæða lagabreytingarinnar var sögð sú að ákvæðið væri afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis.

Efni núgildandi ákvæðis þrengir verulega að möguleikum almennings til þess að leita réttar síns með málshöfðun gagnvart stjórnvöldum og opinberum aðilum í málum sem geta varðað einstaklinga og almenning miklu. Slíkar takmarkanir eru í andstöðu við hefðir sem hafa verið að þróast í öðrum lýðræðisríkjum. Með frumvarpinu er því lagt til að fella umrætt skilyrði aftur inn í ákvæðið. Sú rýmkun sem lögð er til í frumvarpinu mun fela í sér að gjafsókn verður möguleg í málum sem eru mikilsverð réttlætismál fyrir hagsmuni einstaklinga og almennings, svo sem mál sem varða heimtu skaðabóta fyrir varanlega örorku þegar örorka er mikil en aflahæfi verulega skert, mál er varða lífeyrisréttindi, atvinnuréttindi og eignarréttindi, mál er varða bætur fyrir missi framfæranda, mál vegna læknamistaka, mál um réttindi varðandi friðhelgi einkalífs og önnur mál er varða hefðbundin mannréttindi. Þá gæti gjafsókn skv. b-lið 1. mgr. verið veitt í málum einstaklinga gagnvart stjórnvöldum.

Líkt og laganefnd Lögmannafélags Íslands gerði í umsögn sinni um frumvarpið dags. 24. maí 2012,⁷ tekur Landvernd undir framangreint að því er varðar möguleika almennings á að leita réttar síns fyrir dómstólum í lýðræðisríki. Landvernd telur það ekki geta samrýmst slíkum sjónarmiðum að þrengja skilyrði gjafsóknar svo sem frumvarpsdrög þau er hér eru til umsagnar gera ráð fyrir, þegar um er að tefla mikilsverða hagsmuni almennings í málum á sviði umhverfisverndar, m.a. í málsókn og -vörn gegn opinberum aðilum, en það er eðli máls samkvæmt ekki síst stjórnvöld sem aðild eiga að slíkum málum.

Þá telur Landvernd það ekki samrýmast þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands skv. ákvæðum Árósasamningsins að ekki yrði í íslenskum lögum nein lagaheimild til að

⁵ Sjá <http://www.althingi.is/alttext/136/s/0585.html>

⁶ <http://www.althingi.is/alttext/140/s/1151.html>

⁷ <http://www.althingi.is/alttext/erindi/140/140-2628.pdf>

veita samtökum almennings á sviði umhverfisverndar gjafsókn. Slíkum samtökum er falið mikilsvert hlutverk í Árósasamningnum við gæslu almannahagsmuna í málum er varða umhverfisvernd, meðal annars með því að bera mál undir dómstóla. Evrópudómstóllinn hefur staðfest þetta.⁸ Slíkur réttur yrði takmarkaður um of, yrðu frumvarpsdrögin að lögum. Þvert á móti telur Landvernd ástæðu til að tryggja enn betur en í núgildandi lögum gjafsóknarákvæði íslenskra laga að því er varðar skilyrði til að veita almenningi og samtökum hans gjafsókn í málum er fjalla um umhverfismál, en í 9. gr. Árósasamningsins er mælt fyrir um víðtækan aðgang aðila og samtaka almennings að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum og hefur Evrópudómstóllinn lagt áherslu á þau réttindi í dómum sínum.⁹ Landvernd eru slík samtök og 3. mgr. 25. gr. eml. veitir þeim rétt til að höfða mál í eigin nafni vegna hagsmuna félagsmanna sinna.

Af sama meiði er markmiðsgrein tilskipunar nr. 2001/42/EB, sem Ísland er bundið af og lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana eru innleiðing á. Þar segir í 1. gr. að markmiðið með tilskipuninni sé að veita víðtæka umhverfisvernd.

Málskostnaður við vernd umhverfisins má ekki vera óhóflegur, samkvæmt 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins og hafa slík ákvæði verið tekin upp í öðrum málslið greinar 11(4) í tilskipun 2011/92/ESB um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og öðrum málslið greinar 16(4) í tilskipun 2008/1/EB um ráðstafanir til að fyrirbyggja og takmarka mengun, en báðar tilskipanirnar hafa verið innleiddar á Íslandi. Slíkt verður ekki tryggt nema lagaheimild sé að veita almenningi og samtökum hans gjafsókn í umhverfismálum. Frumvarpsdrögin myndu takmarka slíkar heimildir um of.

“Eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé”

Þá telur Landvernd ekki rétt að halda inni skilyrðinu um að eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé, nema þá að slíkt skilyrði sé nánar útskýrt í lagatextanum eða öllu falli í athugasemdum. Var slíkt skilyrði ekki að finna í lögnum er þau voru sett 1991, heldur kom það inn í eml. með lögum nr. 7/2005 án þess að grein væri gerð fyrir skilyrðinu sérstaklega og þá hvort því væri ætlað að vera viðbótarskilyrði við skilyrðið sem fyrir var, um að nægt tilefni væri til málshöfuðunar eða -varnar. Verður ekki annað séð en slíkt skilyrði sé nægilegt og er ekki vitað til þess að það hafi valdið vandkvæðum í framkvæmd.

⁸ “members of the public and associations are naturally required to play an active role in defending the environment”, sjá 40. málsgrein dóms frá 2013 í máli C-260/11, sjá <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CJ0260&qid=1452080196365&from=EN>

⁹ “wide access to justice”, op. cit., málsgreinar 31 og 32.

Málskostnaður er aðila verður gert að greiða gagnaðila

Ekki hafa enn verið tekin upp í íslensk lög ákvæði um hámark málskostnaðar er þeim aðila er tapar máli í öllum verulegum atriðum verður gert að greiða gagnaðila sínum í dómsmáli er varðar umhverfismál. Árósasamningurinn leggur þær þjóðréttarlegu skyldur á hendur aðildarríkjum sínum, eins og áður segir, að málskostnaður aðila í málum er varða umhverfisvernd sé ekki óhóflega mikill. Í því felst meðal annars að tryggja að aðili sem tapar í verulegum atriðum slíku máli, þurfi ekki að bera óhæfilega mikinn málskostnað gagnaðila síns.¹⁰ Sé það ekki tryggt, er hætt við að málskostnaðarákvarðanir dómstóla, sbr. 130. gr. eml., geti í einstökum tilvikum valdið því að aðilar stefni ekki málum, taki ekki til varna í málum eða áfrýji ekki málum er varða umhverfisvernd, vegna hættu á að fá dæmdan á sig málskostnað, jafnvel þó að málstaðurinn gefi nægilegt tilefni. Leggur Landvernd því til breytingar á ákvæðinu til að tryggja að dómstólar geti tekið mið af þessum skuldbindingum Íslands vegna Árósasamningsins.

Reglugerðarheimild

Loks bendir Landvernd á að það getur almennt ekki talist til góðra lagasetningarháttá að veita ráðherra rúma reglugerðarheimild um efnisleg skilyrði laga. Síðari liður 2. gr. frumvarpsdraganna ráðgerir rýmkun slíkrar heimildar, að því er varðar hvenær eðlilegt teljist að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Samræmist það betur lýðræðinu að slík skilyrði séu skýrt sett fram í lögum settum af löggjafarsamkundunni. Landvernd telur auk þess að skilyrðið um að eðlilegt sé að gjafsókn sé kostuð af almannafé eigi ekki heima í lögnum, líkt og rakið var hér að ofan.

III Tillaga

1) Landvernd leggur til að 2. gr. frumvarps hljóði svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 126. gr. laganna:

2. mgr. orðast svo:

a. Einstaklingi má veita gjafsókn ef fjárhag hans er þannig háttáð að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar.

b. Einstaklingi og samtökum almennings er uppfylla skilyrði 3. og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála má veita gjafsókn þegar úrlausn máls hefur almenna þýðingu á sviði umhverfismála enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar.

¹⁰ Op. cit., málsgrein 35.

- 2) Landvernd leggur til að við frumvarpið bætist ný grein, er verði 6. gr., svohljóðandi:

Eftirfarandi breytingar verða á 130. gr. laganna:

Ný málsgrein, sem verður fimmta málsgrein:

Í málum þar sem úrlausn máls hefur almenna þýðingu á sviði umhverfismála, er heimilt að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr., í því skyni að tryggja víðtækan aðgang að dómsmálum í slíkum málum.

Þjóðast samtökin til samstarfs og óska eftir fundi með fulltrúum ráðuneytisins til að ræða framangreinda tillögu, og eftir atvikum einnig með fulltrúum umhverfis- og auðlindaráðuneytis, sem ber ábyrgð á framfylgd Árósasamningsins á Íslandi.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri

Sif Konráðsdóttir,
hæstaréttarlögmaður

Samrit sent:
Umhverfis- og auðlindaráðuneytinu