

# Frumvarp til laga

## um breyting á einkamálalögum, nr. 91/1991, og þjóðlendulögum, nr. 58/1998 (gjafsókn).

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um meðferð einkamála, nr. 91 31. desember 1991, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

3. másl. 2. mgr. 125. gr. laganna, sbr. 4. gr. laga nr. 38 19. apríl 1994, orðast svo: Dómsmálaráðherra getur kveðið nánar á um starfshætti gjafsóknarnefndar í reglugerð.

##### 2. gr.

1. mgr. 126. gr. laganna orðast svo:

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 málshöfundunar eða málsvarnar og eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Dómsmálaráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um skilyrði gjafsóknar, þar með talið hvenær nægilegt tilefni sé til veitingar gjafsóknar, þau atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda og heimildir til takmörkunar á gjafsókn skv. 1. mgr. 127. gr.

##### 3. gr.

Við lögina bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða:

Nú hefur aðila verið veitt gjafsókn fyrir héraðsdómi á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 fyrir gildistöku laga þessara og skal þá heimilt að veita honum gjafsókn vegna sama máls fyrir Hæstarétti, gangi það þangað.

### II. KAFLI

#### Breyting á lögum um þjóðlendir og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58 10. júní 1998, með síðari breytingu.

##### 4. gr.

Við 19. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að veita aðila gjafsókn í samræmi við reglur XX. kafla laga um meðferð einkamála. Þrátt fyrir skilyrði 126. gr. laga um meðferð einkamála er heimilt að veita aðila gjafsókn þegar úrlausn máls hefur:

- verulega almenna þýðingu eða

- b. varðar verulega miklu um hagsmuni umsækjanda og kostnaður af gæslu hagsmuna hans í málinu hefur fyrrsjáanlega mjög veruleg áhrif á efnahag hans.

### III. KAFLI

#### Gildistaka.

##### 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Frumvarp um sama efni var flutt á síðasta þingi en varð ekki útrætt. Við gerð þessa frumvarps hefur verið tekið mið af niðurstöðu meiri hluta allsherjarnefndar og breytingartillögum hans. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um meðferð einkamála um gjafsókn. Einnig eru lagðar til breytingar á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta um sama efni. Frumvarpið miðar að því að setja skýrari reglur um gjafsókn þannig að efnalítið fólk geti fengið fjárstuðning úr ríkissjóði til þess að reka mál fyrir dómstólum og jafnframt að nýta sem best það fjármagn sem ætlað er til að kosta gjafsóknarmál.

Meginreglurnar um gjafsókn er að finna í XX. kafla laga um meðferð einkamála. Um skilyrði gjafsóknar er fjallað í 126. gr. laganna, en þar er kveðið á um að gjafsókn verði aðeins veitt ef nægilegt tilefni er til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða er fullnægt: að efnahag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrrsjáanlega ofviða, sbr. a-lið 1. mgr. 126. gr., eða úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda, sbr. b-lið 1. mgr. 126. gr. laganna.

Ákvæði b-liðar er afar víðtækt og þykir ekki forsvaranlegt að verið sé að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis. Er því lagt til í 2. gr. frumvarpsins að það verði fellt brott þannig 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. Það er grundvallarskilyrði samkvæmt gildandi lögum að nægilegt tilefni sé til málsóknar. Til viðbótar þessu skilyrði er lagt til að metið verði hvort eðlilegt sé að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Það geta komið upp tilvik þar sem ekki er hægt að fullyrða að málsókn sé tilefnislaus, en óeðlilegt er að ríkissjóður kosti málsóknina svo sem nánar er skýrt í athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins. Þá er í 2. gr. lagt til að settur verði skýrari grundvöllur undir heimildir dómsmálaráðherra til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar, þar með talið hvenær nægilegt tilefni sé til veitingar gjafsóknar, þau atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda og heimildir til takmörkunar á gjafsókn. Með frumvarpinu er þannig ætlunin að gera skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar skýrari og tekur frumvarpið að því leyti mið af álitum umboðsmanns Alþingis.

Vegna framgreindra tillagna er lagt til að við lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta bætist ákvæði um gjafsókn. Liggja til þessa jafnræðisrök; þegar eru mál vegna ákvarðana óbyggðanefndar hafin á einu landsvæði og þykir því rétt að svipaðar reglur gildi um ákvarðanir nefndarinnar á öðrum svæðum. Einnig má hafa í huga að í þessum málum hefur ríkisvaldið haft frumkvæði að ákveðinni lagasetningu og mörgum þeirra málaferla og krafna sem lýst hefur verið í kjölfar hennar.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Breytingin sem lögð er til í þessari grein tengist efni 2. gr. frumvarpsins og vísast til þess sem kemur fram í almennum athugasemdum og í athugasemdum um þá grein hér á eftir.

## Um 2. gr.

Hér er gert ráð fyrir að gjafsóknarheimildir byggist á því grundvallaratriði að efnalítið fólk geti leitað réttar síns fyrir dómstólum. Samkvæmt gildandi lögum er gjafsóknarnefnd ætlað að meta hvort umsækjandi uppfylli skilyrði til gjafsóknar, bæði hvað varðar fjárhagsstöðu umsækjanda og hvort hann hafi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar. Mat á tilefni getur verið erfitt. Í sumum tilfellum getur verið óeðlilegt að veita einstaklingi gjafsókn í máli gegn öðrum jafnvel þótt fjárhagsstaða hans gefi tilefni til þess. Má sem dæmi nefna ef málstilefnið er hæpið og engar eða mjög litlar líkur eru á að kröfur umsækjanda verði dæmdar honum í hag, málshöfðun er ónauðsynleg eða ótímabær, óverulegir hagsmunir eru í húfi, mál varðar viðskipti er tengjast verulega atvinnustarfsemi einstaklings og viðkomandi einstaklingur hefur með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyssi komið sér í þá aðstöðu sem málsókninni er ætlað að bæta úr eða mál er þess eðlis að óeðlilegt sé að veita gjafsókn, svo sem ef mál er milli nákominna og málsefnið er þess eðlis að ekki sé eðlilegt að reka það fyrir dómstólum. Gert er ráð fyrir að mat á tilefni verði áfram í höndum gjafsóknarnefndar og þá eins þegar deilt er um lagatúlkun í væntanlegu dómsmáli.

Með 2. másl. 2. gr. er ætlunin að styrkja heimildir dómsmálaráðherra til að kveða á um skilyrði gjafsóknar í reglugerð og er þannig stefnt að því að unnt verði að veita gjafsóknarnefnd nánari leiðbeiningar um þau atriði sem líta ber til við mat á því hvort skilyrði séu til veitingar gjafsóknar og að um leið verði þau sjónarmið sem liggja að baki ákvörðunum nefndarinnar gagnsærri. Auk þeirra atriða sem upp eru talin hér að framan væri í reglugerð rétt að kveða nánar á um við hvaða tekjumark beri að miða við mat á getu einstaklings til að kosta málshöfðun eða málsvörn sína sjálfur. Jafnframt væri unnt að mæla fyrir um önnur atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsgetu einstaklings í reglugerð. Má þar nefna hvort tekjur eru launatekjur, bótagreiðslur, fjármagnstekjur eða tekjur af atvinnurekstri, eigna- og skuldastöðu viðkomandi, vaxtabyrði vegna íbúðarhúsnæðis, framfærslubyrði vegna barna eða annan framfærslukostnað, félagslega stöðu viðkomandi og væntanlegan málskostnað. Með sama hætti væri æskilegt að setja í reglugerð nánari ákvæði um með hvaða hætti og í hvaða tilfellum sé heimilt að takmarka gjafsókn, sbr. 1. mgr. 127. gr. laganna.

## Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

## Um 4. gr.

Um röksemdir fyrir þessari grein vísast til almennra athugasemda. Lagt er til að í lög nr. 58/1998 verði tekið hliðstætt ákvæði og áður gilti um gjafsókn fyrir óbyggðanefnd og sérstaklega var sniðið að þörfum og hagsmunum þeirra sem aðild eiga að þjóðlendumálum.

## Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á einkamálalögum, nr. 91/1991,  
og þjóðlendlögum, nr. 58/1998 (gjafsókn).**

Frumvarp þetta var áður flutt á sl. vörþingi en hlaut ekki afgreiðslu þá og er nú endurflutt með litlum breytingum. Frumvarpið miðar að því að gjafsókn verði fyrst og fremst veitt þeim einstaklingum sem ekki hafa nægilega fjármuni til að gæta réttar síns fyrir dómstólum. Einnig verði á því byggt að nægilegt tilefni sé til málshöfðunar og að eðlilegt megi teljast að málsóknin sé kostuð af almannafé. Frumvarpið felur í sér að felld verði niður almenn heimild til gjafsóknar á grundvelli þess að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Í tengslum við þá breytingu er þó jafnframt lagt til að sérreglu verði bætt í lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, þar sem gjafsókn verði veitt í slíkum málum á þessum grundvelli. Byggist það bæði á því að ríkið hefur haft frumkvæði að þeirri lagasetningu og kröfugerð og að mál vegna ákvarðana óbyggðanefndar eru þegar hafin á einu landsvæði þannig að eðlilegt þykir að sömu reglur gildi um ákvarðanir nefndarinnar á öðrum svæðum.

Verði þessar breytingar lögfestar má gera ráð fyrir einhverri fækkun á veitingu gjafsóknar og að útgjöld vegna þeirra aukist minna en verið hefur undanfarin ár, eða lækki jafnvel, en það mun ráðast af nánari skilyrðum í reglugerð. Frumvarpið breytir ekki rétti til gjafsóknar vegna þjóðlendumála miðað við gildandi lagaákvæði og ætti því ekki að hafa í för með sér kostnaðaráhrif að því leyti.