



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

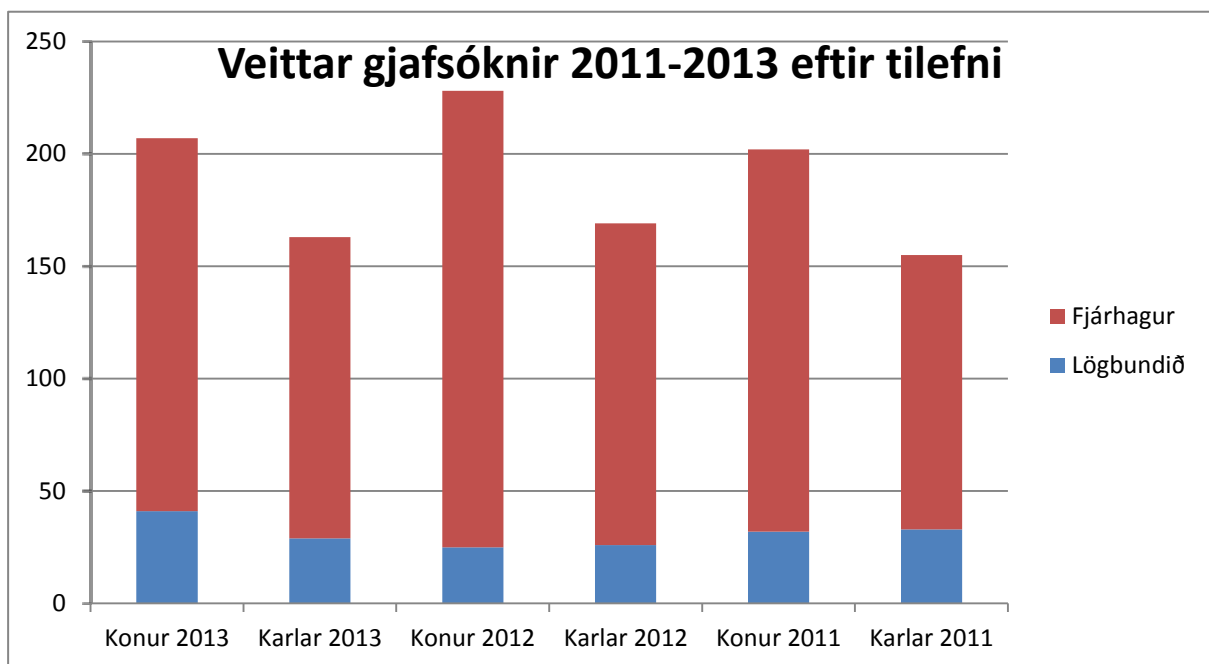
Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð

Lokaskýrsla

Lokaskýrsla fyrir meginmálaflokk innanríkisráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð (KHF). Verkefnið hófst árið 2011. Áfangaskýrsla I var kynnt í fjárlagafrumvarpi ársins 2013 og áfangaskýrsla II í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir lokaáfangi verkefnisins og gerð er grein fyrir helstu niðurstöðum í fjárlagafrumvarpi ársins 2015.

Texti fyrir fjárlagafrumvarpið

Tilgangur verkefnisins er að viðhalda öflugri skráningu upplýsinga um gjafsókn sem tekur meðal annars mið af kynjuðum sjónarmiðum svo hægt sé að nálgast og greina upplýsingar eftir þörfum. Kynjamarkmið verkefnisins er að tryggt sé að allir hafi jafnan aðgang að opinberri réttaraðstoð. Verkefnið hefur því falist í að afla tölfræði um gjafsókn, skoða veitingu og synjun gjafsókna og greina tölfræðina út frá kynjuðu sjónarmiði. Í lokaskýrslu er dregin saman tölfræði sem aflað hefur verið árin 2011-2013. Greind eru áhrif skyldubundinnar sáttamiðlunar skv. barnalögum á gjafsóknarmál og áhrif lagabreytingar á gjafsóknarheimild laga um meðferð einkamála frá árinu 2012. Með verkefninu hefur reglulegt utanumhald um tölfræði í málaflokknum verið tryggt til framtíðar með kynjuðum mælikvörðum. Þá hafa fjárhæðir sem ráðstafað er á grundvelli hvers gjafsóknarleyfis verið skráðar og verður því haldið áfram auk þess sem hugmyndir eru uppi um að breyta verkferli við bókun gjafsóknarreikninga og bókhaldslyklum svo greina megi með nákvæmari hætti hvernig fjármagni á fjárlagaliðnum er ráðstafað. Bráðabirgðaniðurstöður sýna að hlutfal þeirra fjárhæða sem greiddar eru til hvors kyns fyrir sig á grundvelli gjafsóknarleyfa virðast haldast í hendur við hlutföll veittra gjafsóknarleyfa. Upplýsingar um gjafsókn á ensku hafa verið útbúnar og gerðar aðgengilegar á heimasíðu innanríkisráðuneytisins. Heildarkostnaður við opinbera réttaraðstoð, þar með talið gjafsókn, árið 2013 nam 375 mkr.



Um verkefnið

Verkefni/meginmálaflokkur	Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð	Dags	9.9.2014
Ábyrgðaraðili í umboði ráðuneytisstjóra	Inga Pórey Óskarsdóttir.		
Teymi	Elín Rósa Finnbogadóttir, Inga Pórey Óskarsdóttir, Margrét Beck, Sveinn M. Bragason		
Eigandi og stýrihópur	Ragnhildur Hjaltadóttir, Bryndís Helgadóttir, Pétur U. Fenger, Hermann Sæmundsson		
Lýsing verkefnis	Greina veitingu og synjun gjafsókna. Hverjir fá gjafsókn og á hvaða forsendum. Hverjum er hafnað og á hvaða forsendum. Greina tölfræði út frá kynjuðu sjónarmiði. Gera áætlanir um breytingar á kerfinu eftir niðurstöðu greiningar.		
Markmið verkefnis	Að tryggð verði að viðhaldið verði öflugri skráningu upplýsinga um veitingu og synjun gjafsókna sem tekur meðal annars mið af kynjuðum sjónarmiðum svo hægt sé að nálgast og greina upplýsingar eftir þörfum.		
Jafnréttismarkmið verkefnis	Að það sé tryggt að allir hópar hafi jafnan aðgang að opinberri réttaraðstoð.		

Staða verkefnis

Heildarstaða verkefnis						
Græn x Gul □ Rauð □						
	Græn Á áætlun	Gul þarfnast aðgerða	Rauð Krítískt	Útskýring á frávikum		
Tímaáætlun	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			
Fjárhagsáætlun	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			
Umfang	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			
Aðgerð: m.v. þá áfanga sem eru í verkáætlun og áttu að hefjast á þessu tímabili		Staða	Lokið	Áætluð lok	Lokið dags	Athugasemdir/áhættuþættir
1	Halda utan um tölfræði.	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei			Viðhalda þarf tölfræði. Skoða þarf áfram fyrirkomulag skráningar á kostnaði við hvert gjafsóknarmál fyrir sig.
2	Fjalla um aðra opinbera réttaraðstoð	x <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Já	15.6.2013	júní 2013	
3	Forsjarmál	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei	Sumar 2013		Ekki tímabært að sjá áhrif, bara ½ almanaksár undir.
4	Athuga áhrif lagabreytingar sumar 2012	x <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Já	Sumar 2014	ágúst 2014	Greining í lokaskýrslu. Þarf að fylgjast með áfram.
5	Athuga stöðu umsækjenda af erlendum uppruna	x <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Já	Sumar 2014	ágúst 2014	Upplýsingar aðgengilegar á ensku á heimasíðu IRR

Staða: Græn = á áætlun, Gul = þarfnast aðgerða, Rauð = krítísk, þarf að láta yfirstjórn vita

Eru einhverjar aðgerðir sem þarf að grípa til söku áhættuþátta eða framvindu á þessum tímamarki? Ef já, þá hverjar?

Athuga þarf hvort útbúa þurfi verkferil við bókun gjafsóknarreikninga og breyta bókhaldslyklum. Þá þarf að viðhalda núverandi skráningu á fjárhæðum fyrir hvert gjafsóknarleyfi. Með þessu móti má draga sem áreiðanlegastar upplýsingar fram um ráðstöfun fjármagns inn í fjárlagaliðinn um opinbera réttaraðstoð.

Efnisyfirlit

Texti fyrir fjárlagafrumvarpið	1
Um verkefnið	2
Staða verkefnis	3
Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð	5
Um gjafsókn.....	5
Þróun gjafsóknar á Íslandi	5
Um gjafsóknarnefnd og skilyrði gjafsóknar	7
Önnur opinber réttaraðstoð.....	10
Barnalög.....	10
Lögræðislög	11
Önnur löggjöf.....	11
Greining og niðurstöður	11
Tölfræði 2011-2013	12
Áhrif heimildar til veitingar gjafsóknar óháð fjárhag	14
Greining á kostnaði við gjafsóknarmál	15
Áhrif sáttameðferðar á gjafsókn í forsjármálum	15
Aðgerðir	17
Tölfræðiskráning.....	17
Umfjöllun og eftirfylgni með annarri opinberri réttaraðstoð	17
Áhrif sáttameðferðar á gjafsókn í forsjármálum	17
Greining áhrifa breytingar á gjafsóknarheimild laga um meðferð einkamála 2012	17
Aðgengi að gjafsókn fyrir konur af erlendum uppruna	17

Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð

Verkefnið í meginmálaflokk innanríkisráðuneytisins hefur verið að greina veitingu og synjun gjafsóknar, þ.e. hverjir fá gjafsókn og á hvaða forsendum og hverjum er synjað um gjafsókn og á hvaða forsendum. Þá hefur falist í verkefninu að afla og greina tölfræði út frá kynjuðu sjónarmiði og gera áætlanir um breytingar á kerfinu eftir niðurstöðu greiningar auk þess að fjalla um breytingar á löggjöf sem áhrif hafa á umhverfi gjafsókna. Tilgangur verkefnisins er að tryggja verði að viðhaldið verði öflugri skráningu upplýsinga um veitingu og synjun gjafsóknar til framtíðar, sem tekur meðal annars mið af kynjuðum sjónarmiðum svo hægt sé að nálgast og greina upplýsingar eftir þörfum. Kynjamarkmið verkefnisins er að það sé tryggt að allir hafi jafnan aðgang að opinberri réttaraðstoð.

Um gjafsókn

Gjafsókn skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli sem rekið er fyrir íslenskum dómstólum, þ.e. þóknun lögmanns o.fl. Gjafsókn er veitt samkvæmt XX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 45/2008 með síðari breytingum. Ráðherra skipar gjafsóknarnefnd til þess að veita umsagnir um umsóknir um gjafsókn og veitir gjafsókn á grundvelli þeirra. Ráðherra er ekki heimilt að veita gjafsókn mæli gjafsóknarnefnd ekki með því. Hér verður fjallað um gjafsókn og gerð grein fyrir annarri opinberri réttaraðstoð.

Þróun gjafsóknar á Íslandi

Fyrirmæli um réttaraðstoð var fyrst að finna hér á landi í réttarfarsreglum norsku og dönsku laga sem voru lögfestar hér á landi 1718 til 1732. Þar var kveðið á um heimild fyrir viðkomandi yfirvald til að tilnefna fátækum ekkjum, sinnisveikum og forsjárlausum einstaklingum talsmann sem skyldi annast málflutning án greiðslu ef frá var talin hugsanleg greiðsla frá gagnaðilanum. Með tilskipun 20. janúar 1797 um sættaskiftanir á landinu í Norvegi voru lögfest ný ákvæði um réttaraðstoð. Meginhugsun þessara ákvæða um réttaraðstoð var að veita liðsinni snauðum mönnum til að ná fram nokkuð vísu rétti sínum. Þröngar skorður virðast hafa verið settar fyrir réttaraðstoð og litið var á hana sem ómagahjálp. Löggæslustjórnin og dómari áttu að bera umhyggju fyrir því að mál þessara manna yrðu löglega flutt og að málið verði rekið með tilhlýðilegum hraða.

Sérstök lög um gjafsóknir voru sett árið 1907, nr. 44/1907. Samkvæmt þeim skyldi Stjórnarráðið veita gjafsókn. Gjafsókn mátti veita kirkjum, sjúkrahúsum og stofnunum ætlaðar fátækum til framfærslu. Ennfremur snauðum mönnum með fátækra vottorð frá sveitarstjórn eða sóknarpresti. Málstaður beiðanda skyldi koma til álita við mat á beiðni, en það var ekki útskýrt frekar. Samkvæmt lögnum var einnig heimilt að veita öðrum gjafsókn að því er snerti borgun til setudómara fyrir störf hans og ferðakostnað. Gjafsókn til að borga setudómara var háð þeim skilyrðum, að gjafsóknarbeiðandi varð að færa fram líkur á að málstaður hans væri góður, málefnið áriðandi fyrir hann og að ekki yrði komist hjá því að fá setudómara skipaðan, ef málið skyldi ná fram að ganga. Lögin bera með sér að sem fyrr væri um fátækra styrk eða ölmusu að ræða.

Lagaákvæði um gjafsókn voru tekin til endurskoðunar með réttarfarslögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Sérstakur kafli í lögnum fjallaði um gjafsókn og var að miklu leyti í samræmi við

lög 44/1907. Í 1. mgr. 171. gr. laganna var tekið fram, að orðið gjafsókn taki bæði til gjafsóknar og gjafvarnar. Ennfremur að athuga skuli málstað umsækjanda eftir föngum áður en gjafsókn sé veitt. Heimildir til að veita gjafsókn voru rýmkaðar að því leyti að gjafsókn mátti nú veita skólum, hreppsfélögum og bæjarfélögum og sem fyrr kirkjum, sjúkrahúsum og mannúðar- og líknarstofnunum. Einstökum mönnum mátti veita gjafsókn sem voru svo illa stæðir fjárhagslega að þeir mættu ekki án þess fjár vera, frá framfærslu sinni eða sinna eða frá atvinnurekstri sínum, er fara mundi til málsins, eins og það er orðað. Felld var niður sérstök heimild, sem áður var lýst, til að veita gjafsókn til að mæta kostnaði af störfum setudómara, enda skyldi sá kostnaður ávallt greiddur úr ríkissjóði samkvæmt 30. gr. laganna þar sem ríkinu væri alltaf talið skylt að láta borgurum sínum löglegan dómara í té. Ákvarðanir dómsmálaráðuneytisins um gjafsókn voru ekki rökstuddar þar sem þær byggðu á heimildarákvæði og nánari reglur um framkvæmd lagaákvæðanna voru ekki settar.

Engar breytingar voru gerðar á lagaákvæðum um gjafsókn fyrr en með réttarfarsbreytingunum árið 1992. Þá höfðu margir gerst talsmenn réttarbóta á þessu sviði. Frumvarp til laga um lögfræðiaðstoð var lagt fyrir Alþingi á 102. löggjafarþingi 1979. Í frumvarpinu var kveðið á um rétt manna til aðstoðar við nauðsynlega ráðgjöf og bréfaskipti utan réttar. Það varð ekki að lögum. Dómsmálaráðherra skipaði nefnd árið 1986 til þess að semja frumvarp til laga um opinbera réttaraðstoð. Frumvarp nefndarinnar var lagt fyrir Alþingi á 112. löggjafarþingi 1989-1990. Í frumvarpinu var kveðið á um almenna ráðgjöf og aðstoð í einstökum málum utan réttar. Einnig um réttargæslu fyrir brotþola í opinberum málum. Þá voru ákvæði um gjafsókn vegna reksturs einkamála fyrir dómi. Frumvarpið varð ekki að lögum, en réttarfarsnefnd studdist að talsverðu leyti við fyrirmyndir úr frumvarpinu við samningu XX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.¹

Þegar einkamálalögin voru samþykkt árið 1991 voru skilyrði gjafsóknar skv. 126. gr. laganna þau að gjafsókn yrði aðeins veitt ef nægilegt tilefni væri til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða væri fullnægt: að efnahag umsækjanda væri þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, sbr. a-lið 1. mgr., eða úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu eða varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagsmuni umsækjanda, sbr. b-lið 1. mgr.

Lögum um meðferð einkamála var breytt með lögum nr. 7/2005 að frumkvæði dómsmálaráðherra til þess að setja skýrari reglur um gjafsókn þannig að efnalítið fólk gæti 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. Sú breyting var gerð að felld var brott skilyrði gjafsóknar skv. b-lið 126. gr., að úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu eða varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Ástæða lagabreytingarinnar var sú að ákvæðið þótti afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo víðtæks ákvæðis. Með breytingunni varð almenna reglan sú að veiting gjafsóknar byggðist fyrst og fremst á því að einstaklingur hafi ekki nægilega fjármuni til að gæta réttar síns fyrir dómstólum. Þá var settur skýrari grundvöllur undir heimildir ráðherra til þess að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar í reglugerð þar sem gjafsóknarnefnd er leiðbeint um þau atriði sem líta ber til við mat á því hvort skilyrði séu til veitingar gjafsóknar og um leið gera þau sjónarmið sem liggja að baki ákvörðunum nefndarinnar gegnsærri. Í reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti

¹ Um forsögu opinberrar réttaraðstoðar í á Íslandi var stuðst við grein Atla Gíslasonar, „Gjafsókn“, sem birtist í Úlfjótí 4. tbl. 1994.

gjafsóknarnefnd er kveðið á um tekjur sem gjafsóknarnefnd hefur til hliðsjónar varðandi mat á því hvort gjafsókn verði veitt vegna efnahags umsækjanda. Þá er kveðið á um að þó megi veita einstaklingi gjafsókn þótt tekjur hans séu yfir viðmiðunarmörkum í vissum tilvikum, t.d. þegar framfærslukostnaður er óvenjulega hár af einhverjum ástæðum, þegar aflahæfi umsækjanda er verulega skert til frambúðar vegna varanlegrar örorku og þegar umsækjandi er yngri en 18 ára og sérstakar ástæður mæla með því þótt tekjur foreldra séu yfir tekjumörkum. Nánar verður fjallað um skilyrði gjafsóknar í næsta undirkafla.

Með lögum nr. 72/2012 voru skilyrði gjafsóknar samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991 rýmkuð á ný frá því sem áður var að frumkvæði efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, en ákvæðið tók gildi 15. júní 2012. Nú segir í ákvæðinu að gjafsókn verði aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefi nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða sé að auki fullnægt: a. að fjárhag umsækjanda sé þannig hátt að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fjárféðum 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. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 72/2012 segir að þessi rýmkingun muni fela í sér að gjafsókn verði 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 eignaréttindi, mál er varða bætur fyrir missi framfæranda, mál vegna læknastaka, 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. Stefnt var að því að auka möguleika almennings á gjafsókn óháð fjárhagsstöðu til muna.

Um gjafsóknarnefnd og skilyrði gjafsóknar

Gjafsókn er notað bæði um gjafsókn og gjafvörn. Gjafsókn er veitt vegna mála sem rekin eru fyrir íslenskum dómstólum og er aðeins veitt einstaklingum en ekki lögaðilum, s.s. fyrirtækjum eða félögum. Gjafsókn er ekki veitt til málareksturs í stjórnslunni, s.s. sýslumönnum. Hver sá einstaklingur sem getur átt aðild að dómsmáli hér á landi, án tillits til ríkisborgararéttar, getur átt rétt til gjafsóknar. Umsókn um gjafsókn á að berast nægjanlega tímanlega fyrir aðalmeðferð máls.

Samkvæmt 2. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála skipar ráðherra gjafsóknarnefnd þriggja manna. Einn nefndarmaður er skipaður eftir tilnefningu Lögmannafélags Íslands og annar eftir tilnefningu Dómarafélags Íslands. Formaður nefndarinnar er skipaður án tilnefningar. Gjafsóknarnefnd er skipuð í samræmi við 15. gr. jafnréttislaga um þátttöku í nefndum á vegum hins opinbera. Hlutverk nefndarinnar er að veita umsagnir um umsóknir um gjafsókn. Ráðherra hefur sett reglugerð nr. 45/2008 um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar þar sem sjónarmið við mat á umsókn um gjafsókn eru reifuð. Ráðherra veitir gjafsókn, en er bundinn umsögn gjafsóknarnefndar þar sem ráðherra getur ekki veitt gjafsókn gegn andstæðri niðurstöðu í umsögn nefndarinnar. Ráðherra getur hins vegar synjað um gjafsókn þrátt fyrir meðmæli nefndarinnar.

Gjafsókn skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli, þ.e. þóknun lögmanns o.fl. Gjafsókn má þó takmarka þannig að hún nái aðeins til tiltekinna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Þóknun lögmanns gjafsóknarhafa fyrir flutning

máls skal ákveðin í dómi eða úrskurði. Ríkið verður því ekki skuldbundið til að greiða þá þóknun sem lögmaður gjafsóknarhafa kann að áskilja sér heldur aðeins þá fjárhæð sem dómari ákveður handa honum. Gjafsóknarhafi eða lögmaður hans snýr sér til innanríkisráðuneytisins vegna uppgjörts tildæmdrar málflytninguþóknunar og annars málskostnaðar. Gjafsóknarhafi er undanþeginn öllum greiðslum í ríkissjóð vegna þess máls sem gjafsókn tekur til, þar á meðal greiðslum fyrir opinber vottorð og önnur gögn sem verða lögð fram í máli. Gjafsókn nær einnig til kostnaðar af fullnustu réttinda gjafsóknarhafa með aðför og nauðungarsölu, nema annað sé tekið fram í gjafsóknarleyfinu. Gjafsókn breytir engu um að gjafsóknarhafa verði sjálfum gert að greiða gagnaðila sínum málskostnað.

Við mat á því hvort gjafsókn verði veitt vegna efnahags umsækjanda er miðað við að stofn til útreiknings tekjuskatts og útsvars og fjármagnstekjur nemi ekki hærri fjárhæð en samtals kr. 2.000.000. Sé umsækjandi í hjúskap eða sambúð ber að hafa hliðsjón af tekjum maka og skulu samanlagðar árstekjur ekki nema hærri fjárhæð en sem nemur kr. 3.000.000. Þegar umsækjandi er yngri en 18 ára skal höfð hliðsjón af samanlögðum tekjum foreldra. Viðmiðunarmörk tekna hækka um kr. 250.000 fyrir hvert barn undir 18 ára aldri, þ.m.t. stjúp- og fósturbörn, sem búa hjá umsækjanda eða hann elur að mestum hluta önn fyrir.

Þó má veita einstaklingi gjafsókn þótt tekjur hans séu yfir viðmiðunarmörkum í vissum tilvikum,

- a. þegar framfærslukostnaður er óvenjulega hár af einhverjum ástæðum,
- b. aflahæfi umsækjanda er verulega skert til frambúðar vegna varanlegrar örorku,
- c. umsækjandi, maki hans eða sambúðaraðili á ekki íbúðarhúsnæði og leigukostnaður er verulegur,
- d. samanlagðar tekjur umsækjanda og maka hans eru yfir viðmiðunarmörkum en tekjur hans sjálfs eru undir þeim mörkum og telja verður að málið varði hann aðallega,
- e. umsækjandi er yngri en 18 ára og sérstakar ástæður mæla með því þótt tekjur foreldra séu yfir tekjumörkum,
- f. málskostnaður verður fyrirsjáanlega hár miðað við efnahag umsækjanda,
- g. frá launatekjum er heimilt að draga vaxtagjöld vegna eigin húsnæðis ef vaxtagjöld eru óvenjulega há. Við mat á fjárhagsstöðu er jafnframt heimilt að leggja við þær vaxtabætur sem umsækjandi og maki hans fá greiddar.

Synja má einstaklingi um gjafsókn þótt tekjur hans séu undir viðmiðunarmörkum, m.a. í eftirfarandi tilvikum,

- a. umsækjandi, maki hans eða sambúðaraðili á peningainnistæðu, hlutabréf, skuldabréf, fasteign, lausafé eða aðrar eignir sem skipt geta máli þegar metin er greiðslugeta hans til að kosta málsókn sína sjálfur,
- b. eignir umsækjanda, maka hans eða sambúðaraðila umfram skuldir eru verulegar,
- c. aðilar að dómsmáli eru fleiri en einn og hlutur gjafsóknarbeiðanda er tiltölulega lítill miðað við aðra málsaðila.

Gjafsókn verður aðeins veitt ef nægilegt tilefni er til málshöfðunar eða málsvarnar og eðlilegt megir teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Málið þarf að vera þess eðlis að eðlilegt sé að málskostnaður verði greiddur af almannafé og málfefnið þarf að vera nægilega skýrt og málsókn nauðsynleg og tímabær.

Að jafnaði er ekki veitt gjafsókn í málum þar sem ágreiningsefnið er eins og að neðan greinir nema sérstakar ástæður mæli með því:

- a. varðar viðskipti umsækjanda er tengjast verulega atvinnustarfsemi hans og hann hefur með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyfi komið sér í þá aðstöðu sem málsókninni er ætlað að bæta úr,
- b. þegar ágreiningsefnið er milli nákominna,
- c. þegar um er að ræða mál sem varðar óverulega hagsmuni og ekki er eðlilegt hlutfall milli þeirra og líklegs málskostnaðar,
- d. og þegar umsækjandi hefur sýnt af sér verulegt tómlæti sem hefur í för með sér sönnunarsvanda.

Þegar metið er hvort málfefnið er nægilega skýrt og málsókn nauðsynleg og tímabær eru eftirtalin atriði höfð til hliðsjónar:

- a. hvort málatilbúnaður sé nægilega skýr þannig að ætla megi að málið sé tækt til efnis-meðferðar fyrir dómstóli,
- b. hvort leitast hafi verið við að leysa málið utan réttar, þ. á m. fyrir úrskurðarnefndum,
- c. hvort gagnaöflun utan réttar sé lokið og málshöfðun sé nauðsynleg og tímabær.

Þá er litið til þess hvort málfefnið sé þannig að nokkrar líkur séu á því að málið vinnist fyrir dómi, þá er m.a. að horft til þess hvort dómstólar hafi áður leyst úr sambærilegu ágreiningsefni.

Við mat á hinni nýju heimild um gjafsókn óháða fjárhag umsækjanda vegna verulegrar almennrar þýðingu máls skal gjafsóknarnefnd m.a. hafa hliðsjón af því hvort úrlausn máls teljist mikilvæg og hafi verulega þýðingu fyrir fjölda einstaklinga og hvort dómstólar hafi áður leyst úr sambærilegu eða svipuðu málefni. Við mat á því hvort gjafsókn verði veitt vegna þess að úrlausn máls varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda skal m.a. höfð hliðsjón af því hve rík áhrif úrlausn máls getur haft á hagi hans.

Þá er gjafsóknarnefnd heimilt að mæla með að gjafsókn sé takmörkuð við ákveðinn hluta málskostnaðar eða tiltekna fjárhæð í tilvikum svo sem þegar efnahag umsækjanda er þannig varið að ætla megi að hann geti sjálfur staðið straum af hluta málskostnaðar, þegar hagsmunir gjafsóknarbeiðanda af úrslitum máls eru litlir, í málum sem æskilegt er að verði lokið með sátt (t.d. forsjármálum), þar sem óskað er mats sérfræðinga undir rekstri máls og ætla verður að framvinda þess kunni að ráðast af niðurstöðu matsins, og þegar umsækjandi nýtur váttryggingarverndar í formi réttaraðstoðar- eða málskostnaðartryggingar hjá váttryggingafélagi.

Gjafsókn verður einnig veitt þegar mælt er fyrir um það í öðrum lögum. Þó þarf að sækja um lögbundna gjafsókn til innanríkisráðuneytisins.

Lögskýlt er samkvæmt 230. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála að veita gjafsókn í málum þar sem settar eru fram kröfur um bætur fyrir handtöku, leit á manni eða í húsi, hald á munum, rannsókn á heilsu manns, gæsluvarðhald og aðrar aðgerðir sem hafa frelsissviptingu í för með sér.

Samkvæmt 60 gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002, skulu foreldrar, fósturforeldrar og barn sem gengur inn í mál skv. 55. gr. laganna hafa gjafsókn fyrir héraðsdómi og Hæstarétti. Ef mál er höfðað skv. 34. gr. laganna til endurskoðunar á fyrri niðurstöðu dóms, sbr. 3. mgr. 34. gr., fer um rétt aðila til gjafsóknar samkvæmt almennum reglum.

Samkvæmt 23. gr. ættleiðingarlaga nr. 130/1999 skal stefnandi hafa gjafsókn í dómsmáli vegna ættleiðingar skv. 22. gr. laganna.

Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994 um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu sammings um Evrópska efnahagssvæðið er heimilað að veita málsaðila, sem ekki hefur krafist þess að álits verði aflað, gjafsókn vegna þess þáttar málsins.

Samkvæmt d-lið 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður lagt til að gjafsókn verði veitt í máli sem heyrir undir starfssvið umboðsmanns og hann telur rétt að lagt verði fyrir dómstóla til úrlausnar.

Önnur opinber réttaraðstoð

Önnur opinber réttaraðstoð er veitt samkvæmt skilyrðum laga óháð kynferði þess einstaklings sem um ræðir í hverju tilviki fyrir sig enda ákvarðanir ekki matskenndar. Þó þykir rétt að hér sé fjallað stuttlega um helstu málaflokka þar sem einstaklingar eiga rétt á slíkri opinberra réttaraðstoð.

Barnalög

Barnalög nr. 76/2003 grundvallast á meginreglum um friðhelgi fjölskyldulífs og því sem barni er almennt talið fyrir bestu. Vegna hinna ríku hagsmuna barns af því að vera rétt feðrað er að finna ákvæði í barnalögum um greiðslu kostnaðar barns við rekstur faðernismáls úr ríkissjóði.

Þegar barn er stefnandi faðernismáls skal greiða þóknun lögmanns stefnanda sem dómari ákveður úr ríkissjóði, svo og annan málskostnað, samkvæmt 11. gr. barnalaga. Eingöngu er mælt fyrir um að kostnaður greiðist úr ríkissjóði þegar barn er stefnandi máls en móðir barns og maður sem telur sig föður barns lúta almennum gjafsóknarreglum einkamálalaga. Það eru fyrst og fremst hinir ríku hagsmunir barns af því að vera rétt feðrað sem hafðir eru að leiðarljósi þegar mælt er fyrir um greiðslu málskostnaðar úr ríkissjóði í faðernismáli og þykir eðlilegt að ávallt sé tryggt að barn þurfi ekki að bera kostnað vegna slíks máls. Það þótti á hinn bóginn ekki ástæða til þess að hafa reglurnar svo rúmar að þær taki einnig til móður barns og manns sem telur sig föður barns og því gilda almennar reglur um gjafsókn hvað þau varðar.

Móðir sem er knúin til að höfða faðernismál höfðar væntanlega oftast höfða málið fyrir hönd barnsins og fer þá um málskostnað samkvæmt 11. gr. barnalaga. Ákvæðið á jafnframt við í dómsmálum til vefengingar á faðerni barns. Ákvæði laganna er töluvert frábrugðið eldri barnalögum nr. 20/1992. Í greinargerð með núgildandi lögum segir að markmiðið með breyttu orðalagi og nýrri framsetningu sé að koma í veg fyrir að stefnandi þurfi að sækja sérstaklega um gjafsókn til innanríkisráðuneytisins, sem leita þarf umsagnar gjafsóknarnefndar áður en gjafsókn er veitt. Það þótti óþarfa umstang fyrir aðila að þurfa að snúa sér til innanríkisráðuneytisins með beiðni um gjafsókn.

Ofangreint fyrirkomulag opinberrar réttaraðstoðar vegna feðrunar barns miðar að hagsmunum barnsins, en vegna eðlis þessara mála er það eingöngu móðir sem getur höfðað faðernismál fyrir hönd barns þegar faðerni er óþekkt.

Lögræðislög

Orðalag 11. gr. barnalaga er með sama sniði og 17. gr. lögræðislaga nr. 71/1997, en málskostnaður greiðist úr ríkissjóði í málum sem rekin eru vegna lögræðissviptingar án þess að gjafsókn hafi verið veitt.

Önnur löggjöf

Í löggjöf er stundum kveðið á um skipun talsmanna og að þóknun þeirra skuli greidd úr ríkissjóði, en í sumum tilfellum og við vissar aðstæður er endurkröfuréttur til staðar fyrir ríkissjóð gagnvart þeim einstaklingi sem nýtur þjónustu talsmanns. Sem dæmi má nefna verjendur í sakamálum og réttargæslumenn, og málsvara í hjúskaparmálum samkvæmt hjúskaparlögum. Þá greiðir ríkissjóður kostnað beiðanda um fullnustu ákvörðunar samkvæmt Evrópuráðssamningi um viðurkenningu og fullnustu ákvarðana varðandi forsjá barna og endurheimt forsjár barna vegna meðferðar máls hér á landi, annan en þann sem leiðir af flutningi barns frá landinu og kostnað beiðanda um afhendingu barns samkvæmt Haagsamningnum vegna meðferðar máls hér á landi, að svo miklu leyti sem hann fæst ekki greiddur hjá beiðanda. Undir fjárlagaliðinn opinber réttaraðstoð falla málsvarar í hjúskaparmálum og réttaraðstoð vegna nauðasamninga, til viðbótar við þá löggjöf sem fjallað er um hér að ofan.

Heildarkostnaður við opinbera réttaraðstoð, þar með talið gjafsókn, árið 2011 nam 289 m.kr., 310 m.kr. árið 2012 og 375 mkr. árið 2013.

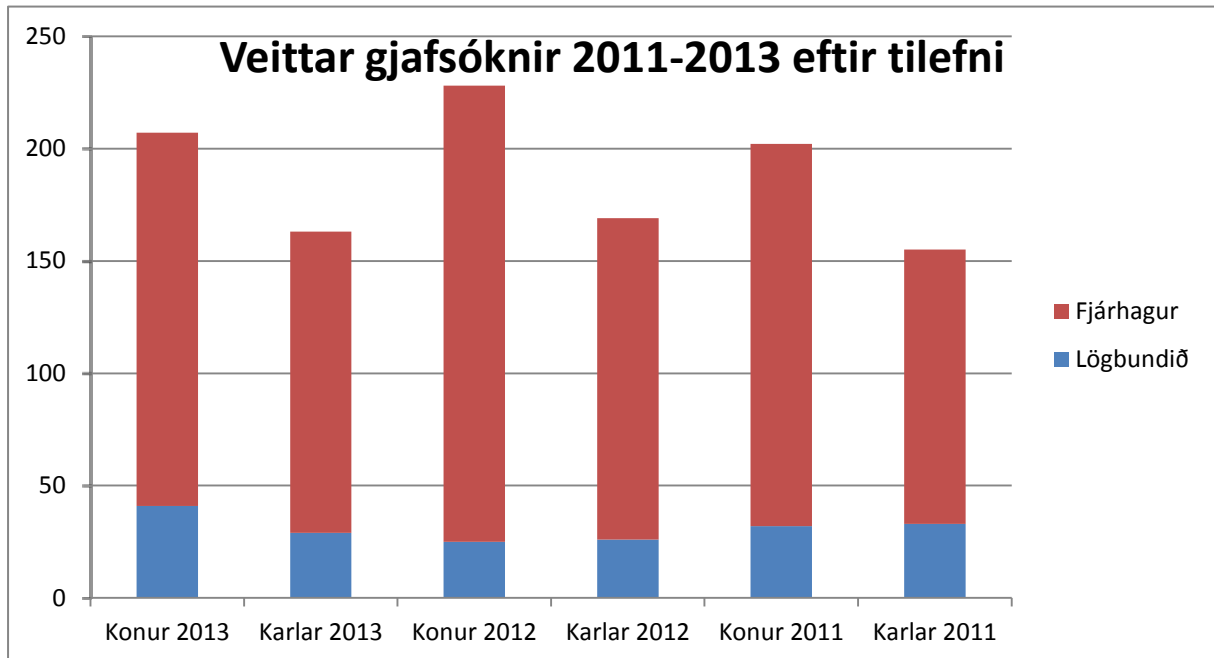
Greining og niðurstöður

Í áfangaskýrslu I og II eru gerð ítarlega grein fyrir þeirri tölfræði sem haldið er utan um á vegum gjafsóknarnefndar, annars vegar fyrir árið 2011 og hins vegar fyrir árið 2012. Í lokaskýrslu er gerð samantekt á greiningu undanfarinna 3 ára.

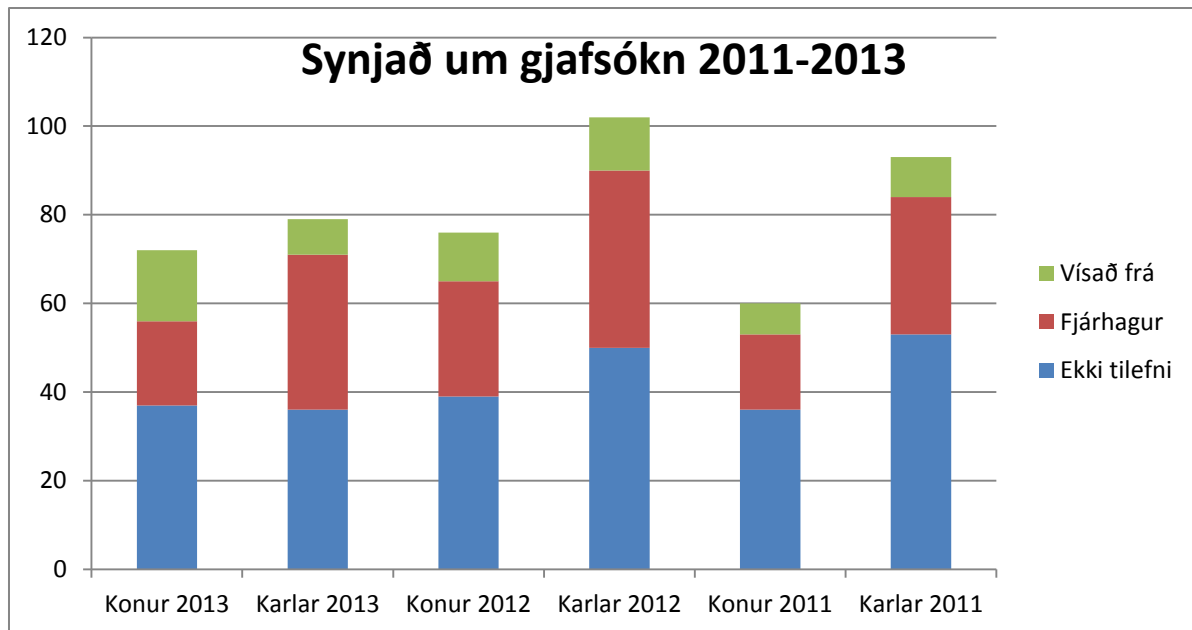
Varðandi greiningu á tölfræði gjafsóknarnefndar ber að geta nokkurra fyrirvara. Sú tölfræði sem byggð er á er tölfræði gjafsóknarnefndar um hverja gjafsóknarbeiðni sem nefndinni berst til umsagnar á tilteknu ári. Athuga verður að sami einstaklingur getur sótt oftast en einu sinni um gjafsókn vegna sama máls. Aðstæður geta verið með þeim hætti að umsækjanda hafi verið synjað um gjafsókn, hafi í kjölfarið óskað endurupptöku og fengið nýja umsögn og eftir atvikum verið veitt gjafsókn. Þá geta aðstæður verið með þeim hætti að umsækjanda hafi verið veitt takmörkuð gjafsókn og síðar hafi viðkomandi umsækjandi sótt um endurskoðun á takmörkun á gjafsókn og þannig fengið nýja umsögn og eftir atvikum gjafsókn án takmarkana. Þannig hafa einhverjar synjanir um gjafsókn orðið að veitingum á gjafsókn við síðari afgreiðslur umsókna í kjölfar endurupptöku. Þess ber einnig að geta að mat á tilefni til málshöfðunar er strangara þegar um er að ræða beiðni um gjafsókn til áfrýjunar til Hæstaréttar. Sem dæmi má taka að einstaklingur getur fengið gjafsókn til þess að láta reyna á rétt sinn fyrir héraðsdómi en ef hann tapar málinu og fyrir liggur ítarlega rökstuddur héraðsdómur um niðurstöðu máls er ekki sjálfsgefið að gjafsókn verði veitt til að áfrýja málinu til Hæstaréttar.

Tölfræði 2011-2013

Hér að neðan má sjá mynd sem sýnir veitingu á gjafsókn 2011-2013 og þar fyrir neðan mynd sem sýnir synjun á gjafsókn yfir sama tímabil.



Myndin sýnir að hlutfall veittra gjafsókna hefur haldist nokkurn veginn stöðugt á viðmiðunartímanum. Árið 2011 afgreiddi gjafsóknarnefnd 532 umsóknir um gjafsókn og árið 2012 599 umsóknir. Árið 2013 voru 572 umsóknir um gjafsókn afgreiddar. Þá verður að geta þess að 1. janúar 2013 tóku í gildi breytingar á barnalögum sem fólu í sér skyldu til sáttameðferðar hjá sýslumönnum áður en höfðað er mál um forsjá, lögheimili umgengni, dagsektir eða aðför skv. lögnum, en fjallað er nánar um áhrif sáttameðferðar hér að neðan. Þar af leiðandi fækkaði forsjármálum sem til umfjöllunar voru hjá gjafsóknarnefnd töluvert og var beiðnum um gjafsókn vegna forsjármála sem höfðuð voru eftir gildistöku laganna án undanfarinnar sáttameðferðar vísað frá gjafsóknarnefnd. Þrátt fyrir þetta fækkaði málum hjá gjafsóknarnefnd lítið þar sem öðrum málum fjölgaði.



Í tölfræði gjafsóknarnefndar eru synjanir sundurgreindar í þrjá eftirfarandi flokka: **Ekki tilefni til málsköfnunar.**

Þá er vísað til 1. másl. 1. mgr. 126. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, auk þeirra sjónarmiða sem fram koma í 5. og 6. gr. reglugerðar um gjafsókn nr. 45/2008, með síðari breytingum.

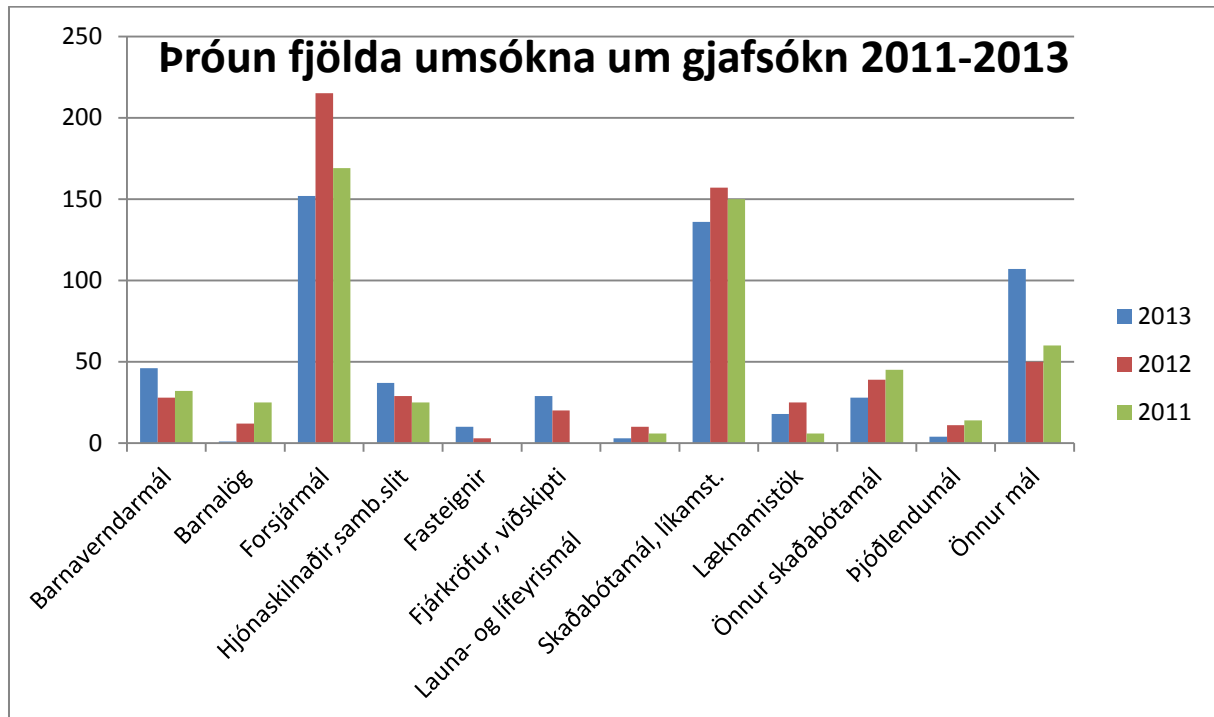
Fjárhagur yfir mörkum.

Þá er vísað til a-liðs 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála, auk þeirra sjónarmiða sem fram koma í 7. og 8. gr. reglugerðar um gjafsókn. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að viðmiðunarfrjárhæðir 7. gr. reglugerðarinnar eru til viðmiðunar og er litið til þeirra við heildarmat á fjárhagsstöðu hvers einstaklings fyrir sig. Þá er að finna heimild í b-lið 1. mgr. 126. gr. laga um meðferð einkamála til þess að veita gjafsókn óháð fjárhag ef eftir því er óskað og úrlausn máls er talin hafa verulega almenna þýðingu eða varða verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda, sbr. 6. gr. a og 8. gr. a reglugerðar um gjafsókn, sbr. reglugerð nr. 616/2012. Árið 2013 er fyrsta heila árið þar sem þessi heimild er til staðar í lögum. Á árinu 2013 var gjafsókn veitt í 30 tilvikum á þeim grundvelli.

Frávísun.

Þá er vísað til 3. mgr. 125. gr. laga um meðferð einkamála, sbr. eftir atvikum 1.–3. gr. reglugerðar um gjafsókn þar sem fram koma kröfur um form umsóknar og tímaskilyrði, efni umsóknar, rökstuðning og fylgigögn. Ef annmarkar eru á umsókn, svo sem ófullnægjandi rökstuðningur eða skortur á gögnum, er umsækjanda gefinn kostur á að rökstyðja umsókn nánar og leggja fram gögn. Verði ekki bætt úr eða hafi umsókn augljósa og verulega annmarka er heimilt að vísa henni frá. Strangari kröfur eru gerðar ef umsókn er sett fram af hálfu lögmanns fyrir hönd skjólstæðings. Í þeim málum sem vísað er frá er slíkt gert þar sem ekki hefur verið orðið við beiðni um framvísun nauðsynlegra gagna. Á árinu 2013 var auk þess 10 beiðnum um gjafsókn vísað frá þar sem ekki hafði verið leitað sátta hjá sýslumanni að undangenginni málsókn.

Í fyrri skýrslum hefur komið í ljós að körlum hefur frekar verið synjað um gjafsókn árin 2011 og 2012 á grundvelli fjárhags. Myndin að ofan gefur vísendingar um að þegar horft er til þróunar gjafsókna hafi dregið úr því misvægi sem verið hefur á milli kynjanna þegar kemur að fjöldi synjaðra umsókna árið 2013. Líklega má rekja þessa þróun að einhverju leyti til heimildar til veitingar gjafsóknar óháð fjárhag sem fjallað er um í næsta undirkafla.



Hér að ofan má sjá þróun á fjölda umsókna um gjafsókn árin 2011-2013 eftir málaflokkum. Þróunin er sú að óskað er eftir gjafsókn vegna fleiri málaflokka og dreifing hefur jafnast út.

Áhrif heimildar til veitingar gjafsóknar óháð fjárhag

Sumarið 2012 urðu breytingar á skilyrðum gjafsóknar eins og rakið er að framan. Löggjafinn mat það svo árið 2005 að almenna reglan varðandi veitingu gjafsóknar yrði að byggjast fyrst og fremst á því að einstaklingur hefði ekki nægilega fjármuni til að gæta réttar síns fyrir dómstólum. Með þessu var stefnt að því að nýta sem best það opinbera fjármagn sem ætlað er til að kosta gjafsóknarmál og skilyrði gjafsóknar um að úrlausn máls hefði verulega almenna þýðingu eða varðaði miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda felld á brott þar sem ákvæðið þótti afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo víðtæks ákvæðis.

Í júní 2012 var skilyrðum gjafsóknar breytt á ný og heimild lögfest til veitingar gjafsóknar þegar úrlausn máls hefur verulega almenna þýðingu eða varðar verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Í lögskýringargögnum kemur fram að þessi rýmkun muni fela í sér að gjafsókn verði möguleg í málum sem eru mikilsverð réttlætismál fyrri hagsmuni einstaklinga og almennings.

Árið 2013 var fyrsta heila almanaksárið eftir að heimild til veitingar gjafsóknar óháð fjárhag bættist við 126. gr. laga um meðferð einkamála. Gjafsóknarnefnd mælti með gjafsókn á grundvelli heimildarinnar í 30 tilvikum á árinu og hlutföll karla og kvenna sem hlutu gjafsókn á grundvelli ákvæðisins voru jöfn (15 konur og 15 karlar). Í áfangaskýrslu II var því spáð að þessi heimild myndi að öllum líkindum valda því að hlutfall karla sem fá synjun á beiðni um gjafsókn myndi lækka, þar sem tekjuhærri einstaklingum yrði frekar veitt gjafsókn. Það virðist hafa gengið eftir, svo sem sjá má í tölfraði um synjanir á gjafsókn árin 2011-2013.

Greining á kostnaði við gjafsóknarmál

Í áfangaskýrslu I var skýrt frá þeirri aðgerð að hefja skráningu á þeim reikningum sem greiddir eru vegna gjafsóknar til þess að halda utan um kostnað við hvert og eitt gjafsóknarleyfi, m.a. vegna þess að í tölfraði ársins 2011 mátti greina að konur og karlar fengu gjafsókn í ólíkum málaflokkum og konur fengu frekar takmarkaða gjafsókn en karlar. Slík skráning þótti auka yfirsýn yfir útgjöld málaflokksins. Með þessu móti má sjá fjárhæðir sem hvort kyn fær fyrir sig, auk þess sem greina má kostnað við einstaka málaflokka.

Vinna við þessa skráningu hefur átt sér stað síðastliðin 2 ár og nú hafa bráðabirgðaniðurstöður veitt vísbendingu um dreifingu fjármuna á milli kynja árið 2012. Algengt er að loka uppgjör vegna gjafsóknarleyfa eigi sér stað nokkrum árum eftir að gjafsókn hefur verið veitt, enda er gjafsókn veitt áður en málarekstur hefst og dómari kveður á um þóknun lögmans í dómsorði eða úrskurði.

Með tilliti til þessa meginmálaflokks í verkefni um kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð veita ofangreindar bráðabirgðaniðurstöður áhugaverða vísbendingu um að bein tenging virðist vera milli veittra gjafsóknarleyfa til hvors kyns fyrir sig og kostnaðar við þau. Tilgangur þess að halda utan um þessar fjárhæðir hefur m.a. verið sá að meta kostnað við dómsmál í ólíkum málaflokkum þar sem gjafsóknarleyfis nýtur við, þar sem kynjahlutföll eru afgerandi í annars vegar forsjármálum, þar sem konur hafa frekar sótt um gjafsókn, og hins vegar skaðabótamálum vegna líkamstjóns, þar sem karlar hafa frekar sótt um gjafsókn. Þessi afgerandi hlutföll kynja með gjafsókn í tilteknum málaflokkum virðast ekki hafa áhrif á dreifingu fjármuna til þeirra skv. þeim niðurstöðum sem nú liggja fyrir.

Við úrvinnslu skráningarinnar kom í ljós að fyrirkomulagið sem lagt var upp með hefur ekki reynt tryggja nægilega nákvæmar upplýsingar. Þá er ástæða til þess að skoða bókhaldslykla fyrir opinbera réttaraðstoð svo draga megi ítarlegri upplýsingar út úr bókhaldinu um árlegan kostnað hvers flokks opinberrar réttaraðstoðar, m.a. gjafsókn. Samt sem áður þarf að halda áfram að skrá kostnað við hvert gjafsóknarleyfi fyrir sig þar sem kostnaður við þau getur fallið til á fleiri en einu ári. Kostnaður við hvert gjafsóknarleyfi kemur oft ekki að fullu í ljós fyrr en nokkrum árum eftir að leyfi er veitt þar sem dómsmál ganga mishratt fyrir sig í gegnum dómskerfið. Með þessari aðgerð verður tryggt að eftir nokkur ár verður hægt að ganga að ítarlegum upplýsingum til greiningar. Þetta er mjög mikilvægt fyrir alla áætlanagerð og yfirsýn yfir útgjöld þessa málaflokks, meðal annars í tilgangi kynjaðrar hagsstjórnar.

Áhrif sáttameðferðar á gjafsókn í forsjármálum

Í áfangaskýrslu II var breytingum á barnalögum nr. 76/2003 lýst. Í 33. gr. a. laganna er að finna nýmæli þess efnis að nú er sú skylda lögð á foreldra að leita satta hjá sýslumanni áður en höfðað er

mál um forsjá, lögheimili umgengni, dagsektir eða aðför. Markmið með sáttameðferð er að hjálpa foreldrum að gera samning um þá lausn máls sem er barni fyrir bestu. Sáttamaður skal samkvæmt ákvæðinu gæta þess að vera hlutlaus í máli og leitast við að draga fram þá hagsmuni sem geta leitt til þess að máli verði lokið með sátt. Ef foreldrum tekst ekki að gera samning gefur sáttamaður út vottorð um sáttameðferð, en heimilt er að gefa út vottorð um sáttameðferð ef foreldrar mæta ekki á sáttafund eftir að hafa fengið kvaðningu tvívegis. Í sáttavottorði skal gera grein fyrir því hvernig sáttameðferð fór fram, helstu ágreiningsatriðum, afstöðu aðila og sjónarmiðum barns nema það sé talið ganga gegn hagsmunum barnsins. Með heimild í 9. mgr. ákvæðisins hefur ráðherra sett nánari reglur um ráðgjöf og sáttameðferð og þar er að finna almenn ákvæði um markmið og framkvæmd sáttameðferðar. Í umfjöllun um sáttameðferð í ritinu *Handbók, Barnalög nr. 76/2003 með síðari breytingum* eftir Hrefnu Friðriksdóttur er undirstrikað að skyldan til að taka þátt í sáttameðferð hefur ekki í för með sér að unnt verði að knýja foreldra til að gera tiltekinn samning. Við hina eiginlegu sáttameðferð verður að leggja áherslu á að hjálpa foreldrum að gera samning um þá lausn sem barninu er fyrir bestu. Þá er gert ráð fyrir að sáttamaður gæti þess að vera hlutlaus og óhlutdrægur í máli og sáttamaður skal leitast við að skapa jafnræði milli aðila í sáttafærlinu.

Þrátt fyrir skyldubundna sáttameðferð eiga foreldrar rétt á því að bera mál undir stjórnvald eða dómstóla til endanlegrar úrlausnar og áfram er hægt að sækja um gjafsókn í forsjárdeilumálum. Frá því að löggin tóku gildi hefur verið gerð krafa um framlagningu sáttavottorðs með umsókn um gjafsókn í forsjármálum sem höfðuð voru eftir gildistöku laganna. Með þessu móti hefur gjafsóknarnefnd verið gert kleift að meta nánar tilefni til málshöfðunar í forsjármálum. Þá er til að mynda synjað um gjafsókn að svo stöddu ef umsækjandi um gjafsókn í forsjármáli hefur ekki mætt til sáttafunda og þ.a.l. látið hjá líða að nýta þau úrræði sem barnalögin bjóða upp á til úrlausnar ágreinings án aðkomu dómstóla.

Ákvæði um skyldubundna sáttameðferð í barnalögum tók gildi 1. janúar 2013 og því er nú til staðar tölfræði eins árs eftir gildistöku laganna. Á tímabilinu fjallaði gjafsóknarnefnd um 152 umsóknir um gjafsókn vegna forsjármála, en 10 þeirra var vísað frá þar sem sáttavottorð lá ekki fyrir. Því má segja að 142 umsóknir um gjafsókn í forsjármálum hafi verið teknar til efnislegrar meðferðar á árinu, árið 2012 voru þær 215 og árið 2011 voru þær 169. Þess má geta að sami aðili sækir gjarnan oftast en einu sinni um gjafsókn í forsjármálum þar sem gjafsókn er gjarnan takmörkuð við tiltekna fjárhæð til að byrja með og ef málið reynist kostnaðarsamara er sótt um endurskoðun á takmörkun á gjafsókn.

Sátt, félag um sáttamiðlun, skipulagði málþing um sáttamiðlun í forsjármálum sem haldið var 7. mars sl. Þar fjölluðu meðal annars sáttamenn Sýslumannsins í Kópavogi og Hafnarfirði og Sýslumannsins í Reykjavík um árangur af sáttamiðlun hjá sér. Samkvæmt þeirri tölfræði sem þar var kynnt náðist sátt í 55% mála sem lokið var á þeim tímavarki í Reykjavík og 64% í Kópavogi og Hafnarfirði, þess má geta að inn í þessari tölfræði eru ekki eingöngu forsjármál heldur öll mál þar sem sáttameðferðar er krafist skv. barnalögum.

Aðgerðir

Tölfræðiskráning

Helsta aðgerð sem stefnt var að í kjölfar áfangaskýrslu I var sú aðgerð að halda áfram utan um tölfræði og tryggja að skráning tölfræði verði hluti af störfum starfsmanns gjafsóknarnefndar. Það hefur nú þegar reynst mikilvægt að hafa þá yfirsýn sem tölfræðin veitir, m.a. verður nú unnt að greina áhrif breytinga á löggjöf og bregðast við ef áhrifin eru slík að grípa þarf inn í. Þessari tölfræðiöflun verður haldið áfram, þá þarf sérstaklega að gæta þess að skrá fjárhæðir sem varið er til hvers gjafsóknarleyfis fyrir sig og skoða verður hvort breyta megi bókhaldslyklum fyrir fjárlagaliðinn opinbera réttaraðstoð. Þessari aðgerð verður því haldið áfram enda markmið aðgerðarinnar að viðhalda öflugri skráningu upplýsinga um gjafsókn sem tekur meðal annars mið af kynjuðum sjónarmiðum svo hægt sé að nálgast og greina upplýsingar eftir þörfum.

Umfjöllun og eftirfylgni með annarri opinberri réttaraðstoð

Aðgerð sem gripið var til í áfangaskýrslu II var að hafa umfjöllun um „aðra opinbera réttaraðstoð“ til upplýsinga og yfirsýnar.

Áhrif sáttameðferðar á gjafsókn í forsjármálum

Markmið var sett um næstu skref í áfangaskýrslu I vegna þeirrar niðurstöðu að í flestum tilvikum var óskað eftir gjafsókn í forsjármálum, í sumum tilvikum þegar ágreiningur hefur staðið um umgengni. Það þótti því þörf á að skoða betur meðferð umgengnismála, og kanna hvort hægt væri að leysa slík mál á annan hátt en fyrir dómstólum, sem gæfi möguleika á bæði fjárhagslegum og samfélagslegum ávinningi. Hér að framan hefur verið greint frá áhrifum breytingar á barnalögum um skyldubundna sáttameðferð í umgengnis- og forsjármálum á gjafsókn hingað til, í ljósi tölfræði ársins 2013.

Greining áhrifa breytingar á gjafsóknarheimild laga um meðferð einkamála 2012

Þeirri aðgerð að fylgjast með áhrifum þeirrar lagabreytingar sem gerð var sumarið 2012 og lýst er hér að ofan hefur verið framkvæmd í ljósi tölfræði ársins 2013.

Aðgengi að gjafsókn fyrir konur af erlendum uppruna

Upplýsingar á ensku hafa verið teknar saman og gerðar aðgengilegar á heimasíðu ráðuneytisins.

Reykjavík þann 9. september 2014

Inga Þórey Óskarsdóttir
Verkefnisstýra og ábyrgðaraðili í umboði ráðuneytisstjóra

Eigandi verkefnisins staðfestir með undirskrift sinni að hafa kynnt sér áfangaskýrsluna, framvindu verkefnisins og næstu skref:

Ragnildur Hjaltadóttir
Ráðuneytisstjóri