



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

# Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð

## *Áfangaskýrsla II*

Áfangaskýrsla II fyrir meginmálaflokk Innanríkisráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð (KHF). Verkefnið verður unnið á þremur árum. Áfangaskýrsla I var kynnt í fjárlagafrumvarpi ársins 2013. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framvindu annars áfanga verkefnisins og gerð verður grein fyrir helstu niðurstöðum í fjárlagafrumvarpi ársins 2014. Lokaskýrsla verður tilbúin árið 2014.

## Samantekt

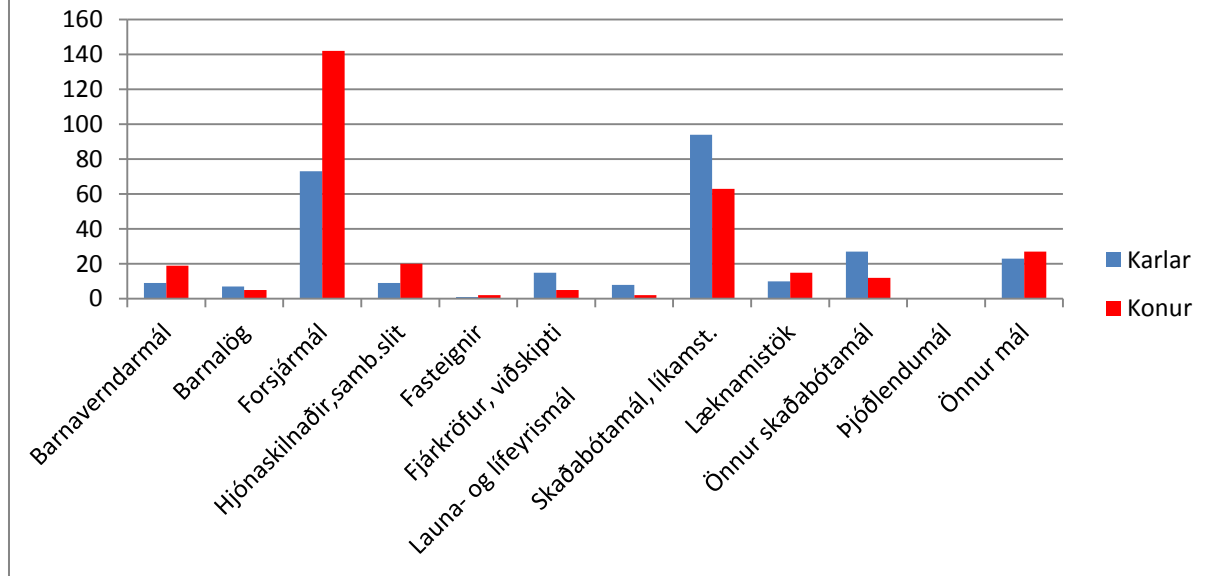
Gjafsókn, sem notað er bæði um gjafsókn og gjafvörn, skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli sem rekið er fyrir íslenskum dómstólum, þ.e. þóknun lögmanns o.fl. Gjafsókn er veitt samkvæmt XX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og reglugerð um 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 má ekki veita gjafsókn mæli gjafsóknarnefnd ekki með því. Hver sá einstaklingur sem getur átt aðild að dómsmáli hér á landi, án tillits til ríkisborgararéttar, getur átt rétt til gjafsóknar. Gjafsókn verður ekki veitt eftir að dómur hefur verði kveðinn upp.

Árið 2012 bárust gjafsóknarnefnd 599 umsóknir um gjafsókn, 276 frá körlum og 312 frá konum. Gjafsókn var veitt í 397 málum þar af fengu karlar gjafsókn í 169 tilvikum eða 42,6% og konur í 228 tilvikum eða 57,4% sem er svipað hlutfall og árið 2011. Auk þess fengu 11 aðrir aðilar, sem ekki er hægt að flokka eftir kyni, gjafsókn á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Umsóknir um gjafsókn berast næstum jafnt frá konum og körlum en þar munar 36 umsóknum. Konur fengu í fleiri tilvikum gjafsóknarleyfi en karlar, eða í 75,0% umsókna á móti 62,4% hjá körlum og hefur bilið því aðeins jafnast milli kynjanna frá árinu 2011. Konur fengu gjafsókn í 228 tilvikum. Í 203 tilvikum, eða 89,0% tilvika, var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 25 tilvikum, eða 11,0% tilvika, var veitt lögbundin gjafsókn. Af þessum 228 tilvikum var í 93 tilvikum, eða 41% tilvika, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð (400 þúsund krónur), sem er svipað hlutfall og árið 2011. Karlar fengu gjafsókn í 169 tilvikum. Í 143 tilvikum, eða 84,6% var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 26 tilvikum, eða 15,4%, var veitt lögbundin gjafsókn. Af þessum 169 tilvikum var í 34 tilvikum, eða 20%, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð.

Ástæða gjafsóknar er kynjuð, konur fá oftast en karlar gjafsókn vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum, eða í 89,0% tilvika á móti 84,6% tilvika karla. Karlar fá frekar lögbundna gjafsókn, eða í 15,4% tilvika á meðan konur fá lögbundna gjafsókn í 11,0% tilvika. Konur fá að miklu leyti og mun oftast gjafsókn sem er takmörkuð við tiltekna fjárhæð, eða í 41% tilvika, á meðan karlar fá slíka takmörkun í 20% tilvika.

Um 300 m.kr. er varið árlega úr ríkissjóði vegna gjafsóknarmála eða um 0,4% af fjárveitingum ráðuneytisins. Áætlað er að verkefninu ljúki um mitt ár 2014.

## Umsóknir um gjafsókn eftir málaflokkum árið 2012



## Um verkefnið

Verkefni/meginmálaflokkur	Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð	Dags	21.6.2013
Ábyrgðaraðili í umboði ráðuneytisstjóra	Inga Þórey Óskarsdóttir.		
Teymi	Elín Rósa Finnbogadóttir, Inga Þórey 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 tryggt 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 tölfraði.	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei			Þessu þarf að halda áfram. Skoða þarf sérstaklega 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	21.6.2013	
3	Forsjámál	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei	Sumar 2013		Það þarf að breyta reglugerð og í kjölfarið meta áhrif.
4	Athuga áhrif lagabreytingar sumar 2012	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei	Sumar 2014		Sumarið 2014 verður komin tölfraði eins almanaksárs eftir breytingu.
5	Athuga stöðu umsækjenda af erlendum uppruna	<input type="checkbox"/> x <input type="checkbox"/>	Nei	Sumar 2014		Athuga stöðu og ákveða aðgerðir ef þörf er á.

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?

## Efnisyfirlit

Samantekt .....	1
Um verkefnið .....	3
Staða verkefnis .....	4
Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð .....	6
Um gjafsókn.....	6
Þróun gjafsóknar á Íslandi .....	6
Um gjafsóknarnefnd og skilyrði gjafsóknar .....	8
Önnur opinber réttaraðstoð.....	11
Barnalög.....	11
Lögræðislög .....	12
Önnur löggjöf.....	12
Greining og niðurstöður .....	12
Áhrif heimildar til veitingar gjafsóknar óháð fjárhag .....	19
Greining á kostnaði við gjafsóknarmál .....	19
Aðgerðir .....	20

## Gjafsókn og önnur opinber réttaraðstoð

Verkefnið í meginmálaflokk Innanríkisráðuneytisins er 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 felst í verkefninu að greina tölfræði út frá kynjuðu sjónarmiði og gera áætlanir um breytingar á kerfinu eftir niðurstöðu greiningar. Tilgangur verkefnisins er að tryggja verði að viðhaldið verði öflugri skráningu upplýsinga um veitingu og synjun gjafsóknar 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 hópar 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 má ekki veita gjafsókn mæli gjafsóknarnefnd ekki með því.

### 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 málflytning 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 álitu við mat á beiðni, en það var ekki útskýrt frekar. Samkvæmt lögunum 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 nýjum réttarfarslögum nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði. Sérstakur kafli í lögunum 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.<sup>1</sup>

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 efnlítið 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 fellt 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 byggist 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 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 gjafsóknarnefndar 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

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



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 fyrrsjáanlega 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 rýmkun 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 fyrir framkvæmdavaldi, þar með töldum 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. 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 málflytjandi gjafsóknarhafa kann að áskilja sér heldur aðeins þá fjárhæð sem dómari ákveður handa

honum. Gjafsóknarhafi eða lögmaður hans snýr sér til innanríkisráðuneytisins vegna uppgjörs tildæmdrar málflytningaþóknunar og útlagðs kostnaðar. 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.

Heildarkostnaður við gjafsókn árið 2011 nam 289 m.kr. og 310 m.kr. árið 2012.

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 hærrí 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 hærrí 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 megi 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 málsefnið 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 (s.s. 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 samnings 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 það 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 löggjöfinni er víða 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, talsmenn útlendinga samkvæmt útlendingalögum, 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.

## Greining og niðurstöður

Hér á eftir er tekin fyrir greining á umsóknum til gjafsóknarnefndar fyrir árin 2011 og 2012. Gjafsóknarnefnd fjallaði um 532 umsóknir um gjafsókn árið 2011 en 599 árið 2012 sem er **aukning um tæp 13%**.

### Árið 2011

Árið 2011 barst gjafsóknarnefnd 252 umsóknir um gjafsókn frá körlum og 266 umsóknir um gjafsókn frá konum. Karlar fengu gjafsókn í 159 tilvikum, og konur fengu gjafsókn í 206 tilvikum. Auk þess fengu 15 aðrir aðilar, sem ekki er hægt að flokka eftir kyni, gjafsókn á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Af þeim 365 körlum og konum sem fengu gjafsókn, **fengu konur 56,4% gjafsókna og karlar 43,6% gjafsókna**.

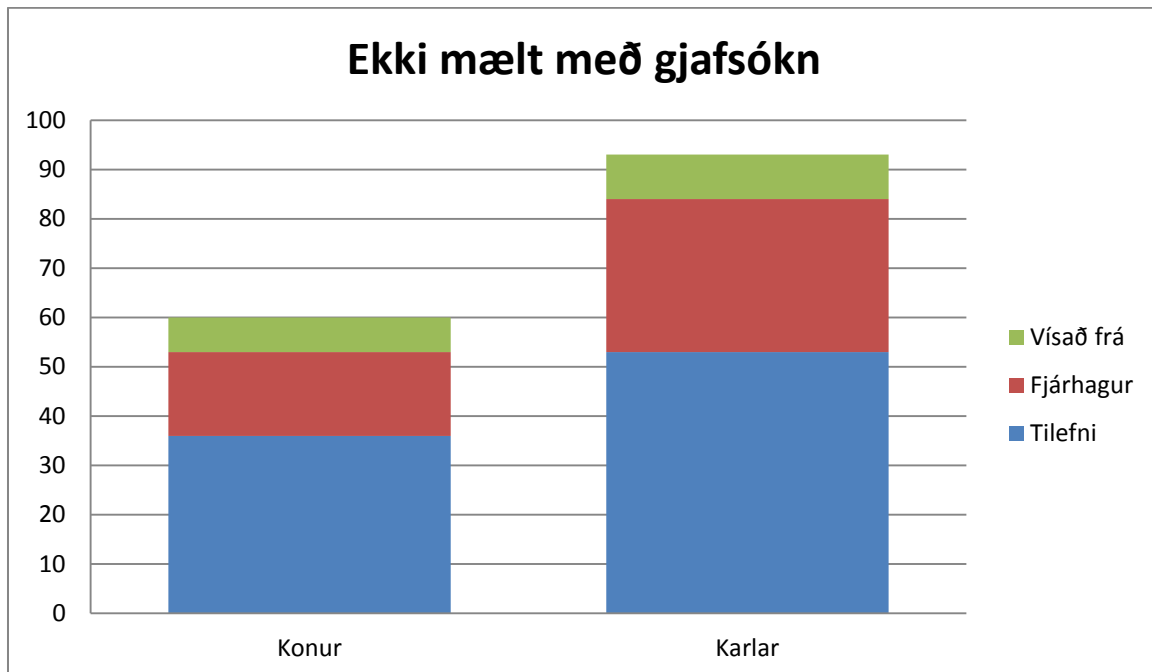
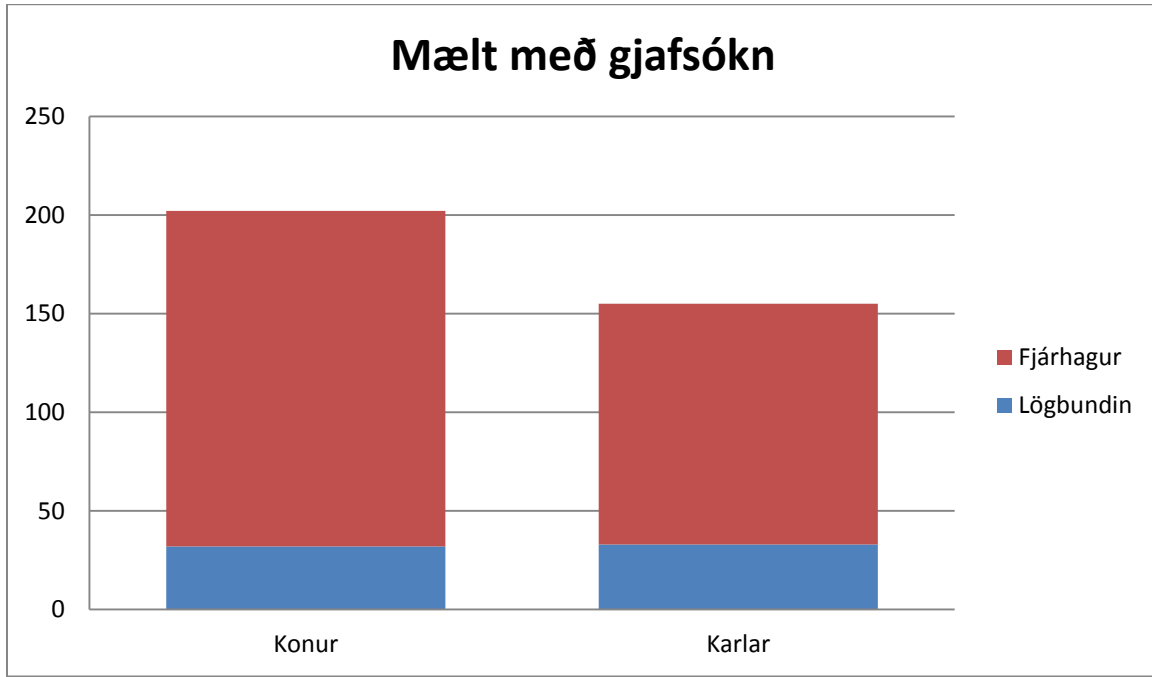
Umsóknir um gjafsókn berast næstum jafnt frá konum og körlum, en konur fengu í fleiri tilvikum gjafsóknarleyfi en karlar, eða **77,4% umsókna frá konum eru samþykktar á móti 63,1% umsókna frá körlum**.

Gjafsóknarnefnd bærust 18 umsóknir um gjafsókn frá erlendum ríkisborgurum. Mælt var með gjafsókn í 12 tilvikum, ekki mælt með gjafsókn í 4 tilvikum og vísað frá í 2 tilvikum. Konur fengu gjafsókn í 10 tilvikum, og karlar í 7 tilvikum (vantar upplýsingar um eitt mál).

Konur fengu gjafsókn í 206 tilvikum. Í 170 tilvikum, eða 82,5% tilvika, var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 32 tilvikum, eða 15,5% tilvika, var veitt lögbundin gjafsókn. Af þessum 206 tilvikum var í 79 tilvikum, eða 38,8% tilvika, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð (400 þúsund krónur).

Karlar fengu gjafsókn í 159 tilvikum. Í 122 tilvikum, eða 76,7% var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 33 tilvikum, eða 20,8%, var veitt lögbundin gjafsókn. Af þessum 159 tilvikum var í 36 tilvikum, eða 22,6%, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð.

Ástæða gjafsóknar er kynjuð, konur fá oftari en karlar gjafsókn vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum, eða í 82,5% tilvika á móti 76,7% tilvika karla. Karlar fá frekar lögbundna gjafsókn, eða 20,8% tilvika á meðan konur fá lögbundna gjafsókn í 15,5% tilvika. Konur fá að miklu leyti og mun oftari gjafsókn sem er takmörkuð við tiltekna fjárhæð, eða í 38,8% tilvika, á meðan karlar fá slíka takmörkun í 22,6% tilvika.

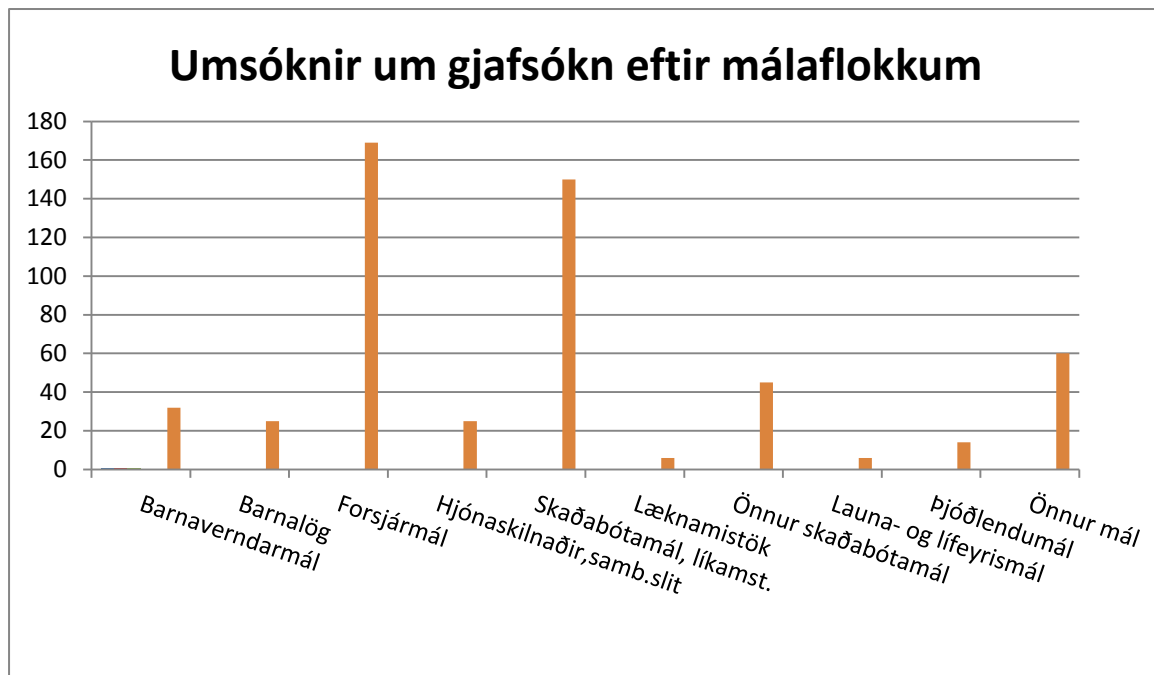


Ekki var mælt með gjafsókn hjá konum í 60 tilvikum. Í 36 tilvikum vegna þess að ekki þótti nægilegt tilefni til málshöfðunar og í 17 tilvikum þar sem fjárhagur þeirra var yfir viðmiðunarmörkum. Í 7 tilvikum var gjafsóknarumsóknum kvenna vísað frá.

Ekki var mælt með gjafsókn hjá körlum í 93 tilvikum. Í 53 tilvikum vegna þess að ekki þótti nægilegt tilefni til málshöfðunar og í 31 tilvikum þar sem fjárhagur þeirra var yfir viðmiðunarmörkum. Í 9 tilvikum var gjafsóknarumsóknum karla vísað frá.

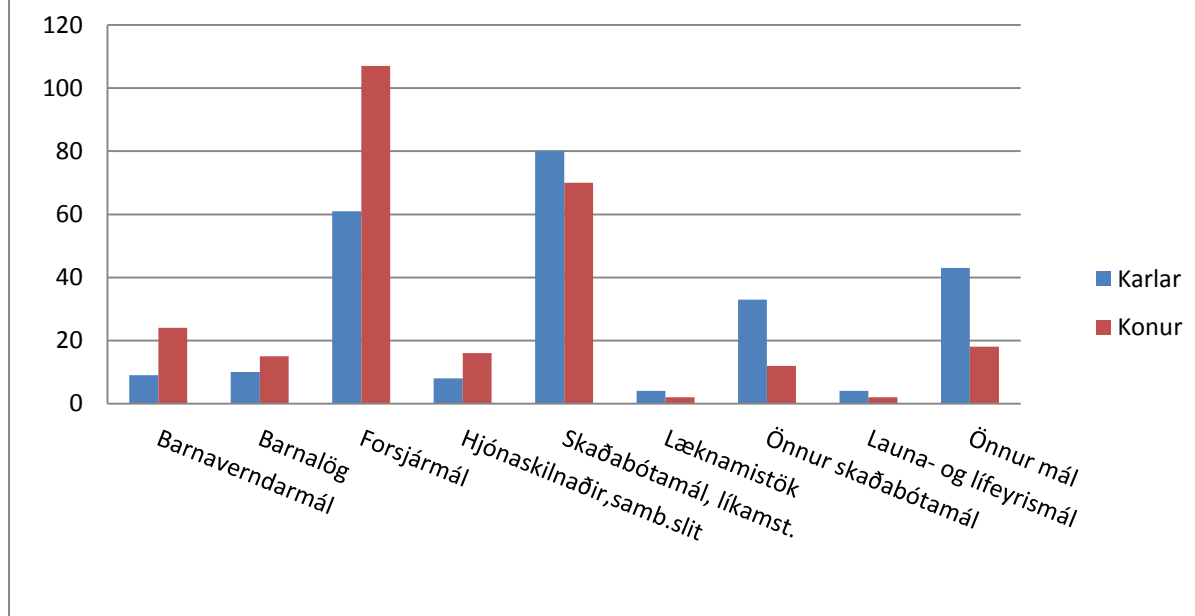
Gjafsóknarnefnd bærust 10 umsóknir um gjafsókn frá konum með erlendan ríkisborgararétt og var 1 konu af erlendum uppruna synjað um gjafsókn og 2 umsóknum vísað frá. Í þeim tilvikum sem konur með erlendan ríkisborgararétt fengu gjafsókn vörðuðu mál þeirra börn, forsjá, skilnað- eða sambúðarslit, skaðabætur vegna líkamstjóns og dvalarleyfi. Í 1 tilviki var veitt lögbundin gjafsókn í skaðabótamáli. Í 3 tilvikum var gjafsókn takmörkuð við tiltekna fjárhæð.

Gjafsóknarnefnd bærust 7 umsóknir um gjafsókn frá körlum með erlendan ríkisborgararétt og var 3 karli/körlum af erlendum uppruna synjað um gjafsókn. Í þeim tilvikum sem karlar með erlendan ríkisborgararétt fengu gjafsókn vörðuðu málin barnalög, skaðabætur vegna líkamstjóns, og í 1 tilviki lögbundin gjafsókn í skaðabótamáli.



Í flestum tilvikum er óskað eftir gjafsókn í forsjármálum og skaðabótámálum vegna líkamstjóns.

## Umsóknir um gjafsókn eftir málaflokkum



Þegar þau mál sem takmörkuð eru við tiltekna fjárhæð eru skoðuð má sjá að það var nánast eingöngu gert í forsjármálum (99) og skilnaðarmálum (13), enda eru þetta mál sem æskilegt er að ljúki með sátt. Gjafsóknarnefnd bærust 169 umsóknir um gjafsókn í forsjármálum. Af þessum 169 málum var mælt með gjafsókn í 137 tilvikum, en gjafsókn takmörkuð við tiltekna fjárhæð í 99 af þeim. Gjafsóknarnefnd bærust 150 umsóknir um gjafsókn í skaðabótamálum vegna líkamstjóns. Af þessum 150 málum var mælt með gjafsókn í 97 tilvikum, og gjafsókn aldrei takmörkuð við tiltekna fjárhæð.<sup>2</sup>

Þegar þau mál sem takmörkuð eru við tiltekna fjárhæð eru skoðuð má sjá að það var nánast eingöngu gert í forsjármálum (99) og skilnaðarmálum (13), enda eru þetta mál sem æskilegt er að ljúki með sátt. Má því ætla að konur fái frekar gjafasókn sem er takmörkuð við tiltekna fjárhæð þar sem þær sækjast mun oftast eftir gjafasókn í forsjármálum en karlar (sjá mynd, vantar tölur en myndin sýnir ca. að konur séu 2/3 umsækjenda í þeim málaflokki á móti 1/3).

Karlar sækja oftast um gjafsókn en konur í málaflokkum eins og skaðabótamálum vegna líkamstjóns, og í þeim málaflokki eru gjafasóknir aldrei takmarkaðar við tiltekna fjárhæð á viðmiðunarárinu.

Konur fá frekar gjafsókn en karlar, má ætla að það sé vegna þess að þær eru líklegri til þess að fyrir neðan lágtekjumörk<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Athuga má að fleiri takmarkanir eru til en við tiltekna fjárhæð. Algeng takmörkun er að gjafsókn er einungis veitt fyrir undirmatsgerð en ekki yfirmatsgerð.

<sup>3</sup> Hagtíðindi, 2012. *Laun, tekjur og vinnumarkaður*: <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=13784>



## Árið 2012

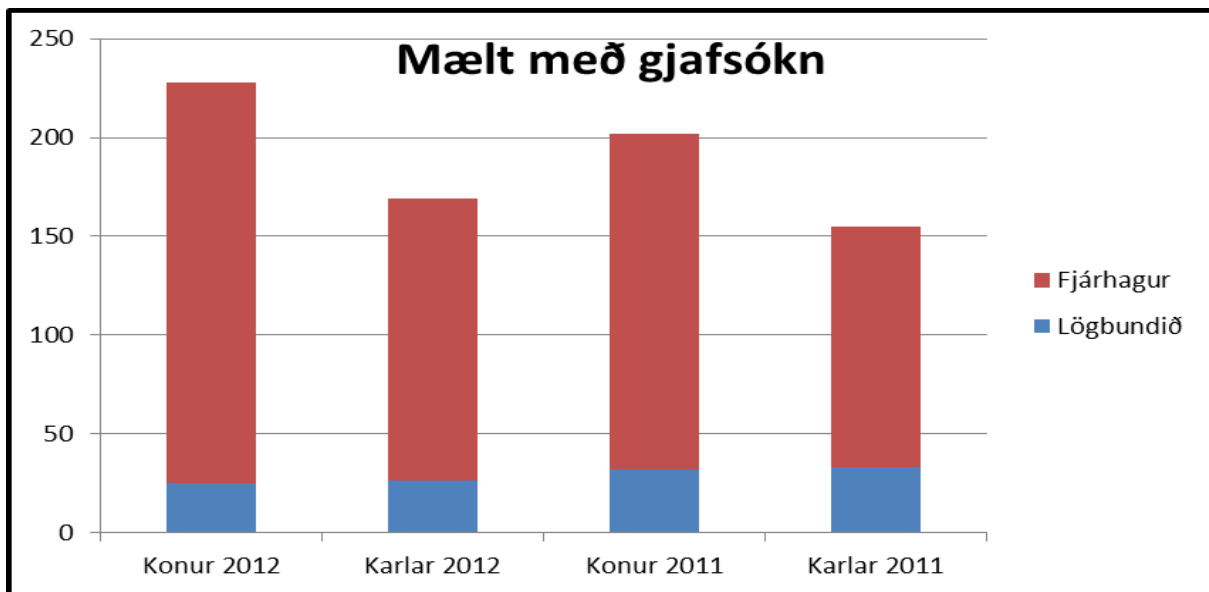
Árið 2012 bárust gjafsóknarnefnd 599 umsóknir um gjafsókn, 276 frá körlum og 312 frá konum. **Gjafsókn var veitt í 397 málum þar af fengu karlar gjafsókn í 169 tilvikum eða 42,6% og konur í 228 tilvikum eða 57,4% sem er svipað hlutfall og árið 2011.** Auk þess fengu 11 aðrir aðilar, sem ekki er hægt að flokka eftir kyni, gjafsókn á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Umsóknir um gjafsókn berast næstum jafnt frá konum og körlum en þar munar 36 umsóknum. Konur fengu í fleiri tilvikum gjafsóknarleyfi en karlar, eða í **75,0% umsókna á móti 62,4% hjá körlum og hefur bilið því aðeins jafnast milli kynjanna frá árinu 2011.**

Konur fengu gjafsókn í 228 tilvikum. Í 203 tilvikum, eða 89,0% tilvika, var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 25 tilvikum, eða 11,0% tilvika, var veitt lögbundin gjafsókn. **Af þessum 228 tilvikum var í 93 tilvikum, eða 41% tilvika, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð (400 þúsund krónur), sem er svipað hlutfall og árið 2011.**

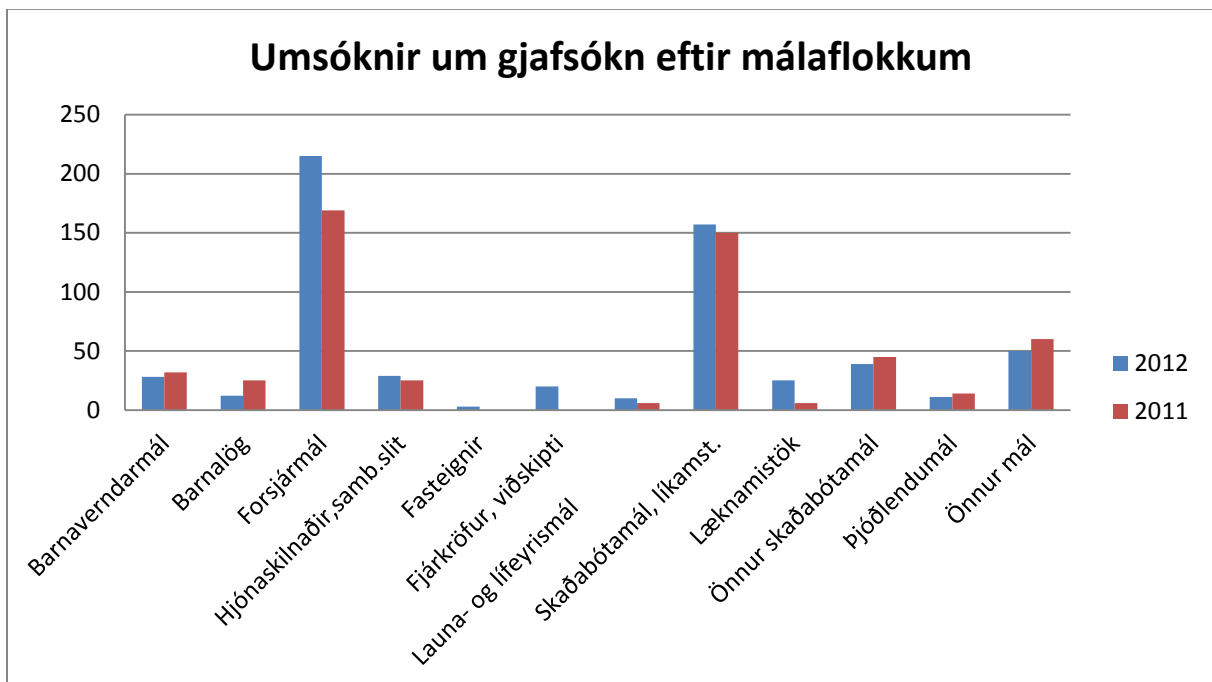
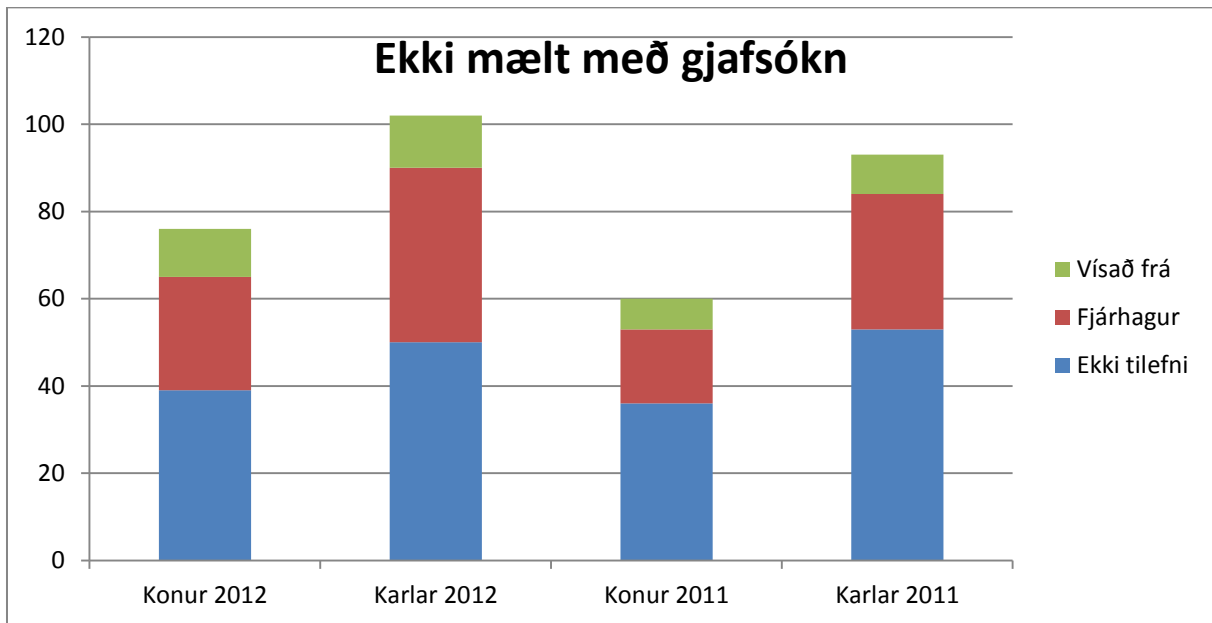
Karlar fengu gjafsókn í 169 tilvikum. Í 143 tilvikum, eða 84,6% var það vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum og í 26 tilvikum, eða 15,4%, var veitt lögbundin gjafsókn. **Af þessum 169 tilvikum var í 34 tilvikum, eða 20%, veitt gjafsókn sem takmörkuð var við tiltekna fjárhæð.**

Ástæða gjafsóknar er kynjuð, konur fá oftast en karlar gjafsókn vegna þess að fjárhagur þeirra var undir viðmiðunarmörkum, eða í 89,0% tilvika á móti 84,6% tilvika karla. Karlar fá frekar lögbundna gjafsókn, eða 15,4% tilvika á meðan konur fá lögbundna gjafsókn í 11,0% tilvika. Konur fá að miklu leyti og mun oftast gjafsókn sem er takmörkuð við tiltekna fjárhæð, eða í 41% tilvika, á meðan karlar fá slíka takmörkun í 20% tilvika.



Ekki var mælt með gjafsókn hjá konum í 76 tilvikum. Í 39 tilvikum vegna þess að ekki þótti nægilegt tilefni til málshöfðunar og í 26 tilvikum þar sem fjárhagur þeirra var yfir viðmiðunarmörkum. Í 11 tilvikum var gjafsóknarumsóknunum kvenna vísað frá.

Ekki var mælt með gjafsókn hjá körlum í 102 tilvikum. Í 50 tilvikum vegna þess að ekki þótti nægilegt tilefni til málshöfðunar og í 40 tilvikum þar sem fjárhagur þeirra var yfir viðmiðunarmörkum. Í 12 tilvikum var gjafsóknarumsóknunum karla vísað frá.



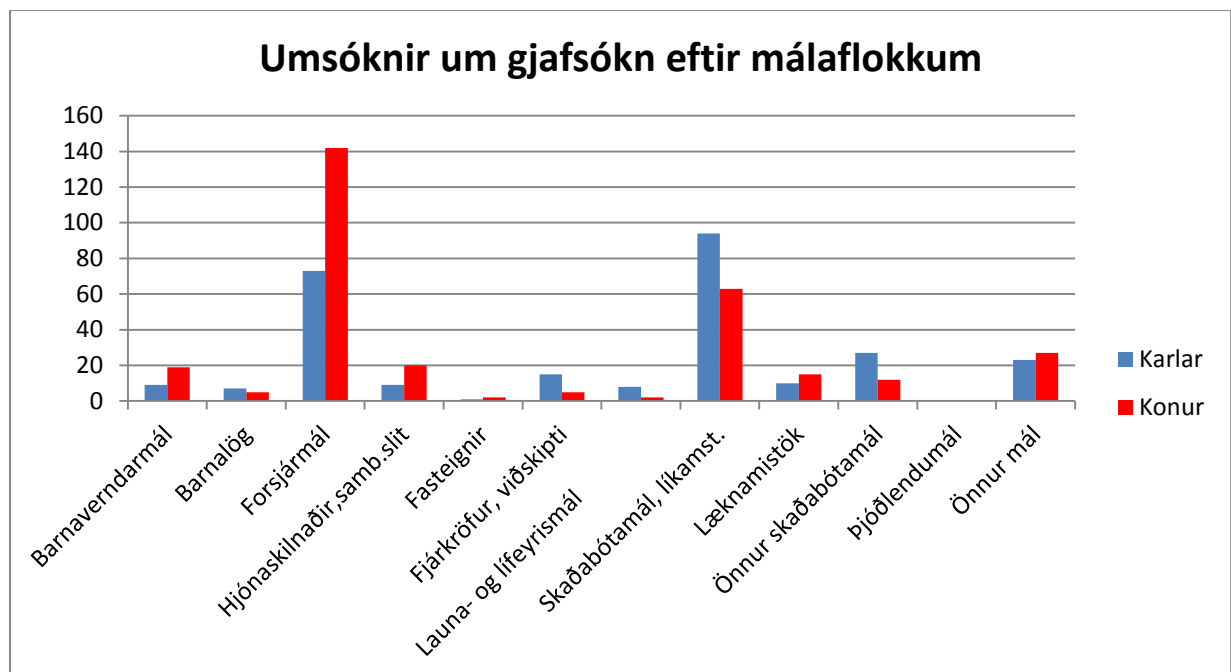
Eins og sjá má er í flestum tilvikum óskað eftir gjafsókn í forsjarmálum og skaðabótamálum vegna líkamstjóns. Þegar þau mál sem takmörkuð eru við tiltekna fjárhæð eru skoðuð má sjá að það var

nánast eingöngu gert í forsjármálum (111) og skilnaðarmálum (6), enda eru þetta mál sem æskilegt er að ljúki með sátt.

Gjafsóknarnefnd bærust 215 umsóknir um gjafsókn í forsjármálum. Af þessum 215 málum var mælt með gjafsókn í 174 tilvikum, en gjafsókn takmörkuð við tiltekna fjárhæð í 123 af þeim.

Gjafsóknarnefnd bærust 157 umsóknir um gjafsókn í skaðabótamálum vegna líkamstjóns. Af þessum 157 málum var mælt með gjafsókn í 99 tilvikum, og gjafsókn aldrei takmörkuð við tiltekna fjárhæð.<sup>4</sup>

Þegar þau mál sem takmörkuð eru við tiltekna fjárhæð eru skoðuð má sjá að það var nánast eingöngu gert í forsjármálum (111) og skilnaðarmálum (6), enda eru þetta mál sem æskilegt er að ljúki með sátt. Má því ætla að konur fái frekar gjafasókn sem er takmörkuð við tiltekna fjárhæð þar sem þær sækjast mun oftar eftir gjafsókn í forsjármálum en karlar (sjá mynd, vantar tölur en myndin sýnir ca. að konur séu 2/3 umsækjenda í þeim málaflokki á móti 1/3).



Karlar sækja oftar um gjafsókn en konur í málaflokkum eins og skaðabótamálum vegna líkamstjóns, og í þeim málaflokki eru gjafsóknir aldrei takmarkaðar við tiltekna fjárhæð á viðmiðunarárinu.

Konur fá frekar gjafsókn en karlar, má ætla að það sé vegna þess að þær eru líklegri til þess að vera fyrir neðan lágtekjumörk<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Athuga má að fleiri takmarkanir eru til en við tiltekna fjárhæð. Algeng takmörkun er að gjafsókn er einungis veitt fyrir undirmatsgerð en ekki yfirmatsgerð.

<sup>5</sup> Hagtíðindi, 2012. *Laun, tekjur og vinnumarkaður*: <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=13784>

## 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 hafi ekki nægilega fjármuni til að gæta réttar síns fyrir dómstólum. Með þessu var stefnt að því að nýta sem best það 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 fellt á brott þar sem ákvæðið þótti afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að kosta málahöfðun 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. Löggjafinn skýrði frá því í lögskýringargögnum að þessi rýmkun muni fela í sér að gjafsókn verði möguleg í málum sem eru mikilsverð réttlætismál fyrri hagsmuni einstaklinga og almennings.

Áhrif ofangreindrar lagabreytingar má greina í tölfræði ársins 2012 í fjölgun veittra gjafsókna, en athuga verður að lagaheimildin var eingöngu til staðar hluta úr árinu. Áhrif breytingarinnar verða því nánar greind að ári í 3. áfangaskýrslu og verður þá hægt að gera samanburð á tölfræði almanaksársins 2011 fyrir breytingu og almanaksársins 2013 þegar ársreynsla verður komin á beitingu nýju heimildarinnar til veitingar gjafsóknar. Þó liggur fyrir að þessi breyting veldur því að tekjuhærri einstaklingum verði frekar veitt gjafsókn og því mun þessi heimild að öllum líkindum valda því að hlutfall karla sem fá synjun á beiðni um gjafsókn muni lækka.

### Greining á kostnaði við gjafsóknarmál

Eins og fram hefur komið var 289 m.kr. varið til gjafsóknarmála árið 2011 og 310 m.kr. árið 2012.

Í fyrstu áfangaskýrslu 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. Þetta veitir 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. Þessi vinna hefur átt sér stað síðastliðið ár og nú eru til staðar bráðabirgðaupplýsingar vegna gjafsóknarleyfa sem veitt voru árið 2011 en 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 lögmanns í dómsorði eða úrskurði. Staðan er sú nú að þær upplýsingar sem liggja fyrir eru ekki nægilegar til þess að veita vísbendingar um kostnað við hvern málaflokk og fjárhæðir til hvors kyns fyrir sig.

Vinnu við skráningu útgjalda með þessu móti verður haldið áfram og í næstu áfangaskýrslu liggja að öllum líkindum fyrir vísbendingar um kostnað við hvern málaflokk og fjárhæðir sem varið er til hvors kyns fyrir sig. Með þessu móti, verður hægt að ganga í tölfræði um kostnað við hvert gjafsóknarmál eftir nokkur ár. Þetta er mjög mikilvægt fyrir alla áætlanagerð og yfirsýn yfir útgjöld þessa málaflokks, meðal annars í tilgangi kynjaðrar hagsstjórnar.

## Aðgerðir

Helsta aðgerð sem stefnt var að í kjölfar 1. áfangaskýrslu var sú aðgerð að halda áfram utan um tölfræði og tryggja að skráning tölfræði verði hluti af störfum formanns 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 reglugerð 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.

Aðgerð sem gripið var til sem ekki kom fram í fyrri skýrslu var að hafa umfjöllun um „aðra opinbera réttaraðstoð“ í 2. áfangaskýrslu til upplýsinga og yfirsýnar.

Þá var sett markmið um næstu skrefu í 1. áfangaskýrslu vegna þeirrar niðurstöðu að í flestum tilvikum var óskað eftir gjafsókn í forsjármálum, gjarnan 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.

Nú hefur orðið breytinga á barnalögum nr. 76/2003. Í 33. gr. a. laganna er að finna nýmæli þess efnis að nú er sú skylda lögð á foreldra að leita sátta 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 sem binda hendur allra sáttamanna. 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 sáttuferlinu.

Þrátt fyrir skyldubundna sáttameðferð eiga foreldrar rétt á því að bera mál undir stjórnvald eða dómstóla til endanlegrar úrlausnar og áfram verður hægt að sækja um gjafsókn í forsjárdeilumálum. Þó verður reglugerð um gjafsókn breytt í sumar og gerð krafa um framlagningu sáttavottorðs með umsóknum um gjafsókn í forsjármálum. Með þessu móti verður gjafsóknarnefnd gert kleift að meta nánar tilefni til málshöfðunar í forsjármálum sem eru um fjórðungur gjafsóknarmála samkvæmt þeirri tölfræði sem lýst er hér að ofan. Þá verður til að mynda líklega 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.

Í 3. áfangaskýrslu verður vegna fyrirhugaðrar reglugerðarbreytingar hægt að meta áhrif skyldubundinnar sáttameðferðar á veitingu og synjun á umsóknum um gjafsókn almennt og á hvort kyn fyrir sig, og grípa til aðgerða sé þess þörf.

Þá er fyrirhuguð aðgerð að fylgjast með áhrifum þeirrar lagabreytingar sem gerð var sumarið 2012 og lýst er hér að ofan. Sú tölfræði sem liggur fyrir á þessum tímapunkti er ekki marktæk um þau áhrif sem breytingin hefur.

Þá má geta þess að fjöldi kvenna af erlendum uppruna sem sækir um gjafsókn er ekki mikill (árið 2011 sóttu 11 konur af erlendum uppruna um gjafsókn). Sú aðgerð er lögð til að lokum að kanna hvort konur af erlendum uppruna séu meðvitaðar um að á Íslandi er gjafsókn veitt öllum sem uppfylla skilyrði til veitingar gjafsóknar að því gefnu að rekin séu dómsmál fyrir íslenskum dómstólum. Ef í ljós kemur að upplýsingar skortir má grípa til aðgerða til leiðréttingar á því.

Reykjavík þann 21. Júní 2013

Inga Þórey Óskarsdóttir

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:

Ragnhildur Hjaltadóttir

Ragnhildur Hjaltadóttir  
Ráðuneytisstjóri