



# Skýrsla nefndar um málskostnað í opinberum málum og opinbera réttaraðstoð

**SKÝRSLA NEFNDAR  
UM MÁLSKOSTNAÐ Í  
OPINBERUM MÁLUM OG  
OPINBERA RÉTTARAÐSTOÐ**

*Dóms- og kirkjumálaráðuneytið*  
*mars 2006*  
*ISBN-9979-884-36-3*

# EFNISYFIRLIT

<b>1 SKIPUN OG HLUTVERK NEFNDARINNAR</b> .....	<b>4</b>
<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR NEFNDARINNAR</b> .....	<b>6</b>
2.1 Málskostnaður í opinberum málum .....	6
2.1.1 Tillögur er rúmast innan núgildandi lagaramma .....	6
2.1.2 Tillögur er krefjast lagabreytinga .....	7
2.2 Opinber réttaraðstoð (gjafsókn) .....	8
2.2.1 Tillögur er rúmast innan núgildandi lagaramma .....	8
2.2.2 Tillögur er krefjast lagabreytinga .....	8
<b>3 SAKARKOSTNAÐUR Í OPINBERUM MÁLUM</b> .....	<b>9</b>
3.1 Lagagrundvöllur .....	9
3.2 Helstu kostnaðarliðir og hækkunar á málskostnaði síðustu árum .....	11
3.2.1 Kostnaður og tekjur .....	11
3.2.2 Úrræði við innheimtu .....	13
3.2.3 Stærstu útgjaldaþættir málskostnaðar .....	14
3.2.4 Málskostnaður eftir embættum .....	15
3.3 Lögfræðikostnaður .....	17
3.3.1 Verjendur í opinberum málum .....	17
3.3.2 Réttargæslumaður brotaþola .....	19
3.3.3 Tillögur um breytingar .....	19
3.4 Rannsóknarstofur .....	20
3.4.1 Lagagrundvöllur .....	20
3.4.2 Aðferðir til að hafa áhrif á þennan útgjaldalið og ábendingar nefndarinnar .....	22
3.5 Læknakostnaður .....	23
3.5.1 Áverkavottorð .....	23
3.5.2 Blóðtaka .....	25
3.5.3 Neyðarmóttakan .....	26
3.5.4 Aðferðir til að hafa áhrif á læknakostnað og ábendingar nefndarinnar .....	26
3.6 Aðrir þættir sem hafa áhrif á hækkun málskostnaðar .....	28
3.6.1 Málafjöldi hjá lögreglu og dómstólum .....	28
3.6.2 Umfangsmikil og kostnaðarsöm mál .....	29
3.6.3 Útlendingamál .....	29
3.6.3.1 Réttargæslumaður .....	29
3.6.3.2 Ferðakostnaður .....	30
3.6.4 Túlkar .....	30
3.6.5 Nýjar rannsóknaraðferðir .....	31
3.6.6 Almennar verðlagshækkunar .....	31

3.7 Reglur um bókun gjalda á fjárlagaliðinn .....	31
3.7.1 Hverjir heimfæra kostnað og eftirlit .....	31
3.7.2 Eftirlit nefndar um málskostnað í opinberum málum .....	33
<b>4 OPINBER RÉTTARAÐSTOÐ</b> .....	<b>34</b>
4.1 Lagagrundvöllur .....	34
4.2 Helstu kostnaðarliðir og hækkanir milli ára .....	35
4.2.1 Kostnaður og tekjur .....	35
4.2.2 Stærstu útgjaldaþættir réttaraðstoðar .....	37
4.2.3 Fjöldi umsókna um gjafsókn og fjöldi gjafsóknarleyfa .....	38
4.3 Helstu ástæður hækkana vegna opinberrar réttaraðstoðar .....	39
4.3.1 Málafjöldi hjá dómstólum .....	39
4.3.2 Reglur um skilyrði fyrir gjafsókn .....	40
4.3.3 Forsjármál .....	41
4.3.4 Matsgerðir í forsjármálum .....	43
4.3.5 Skaðabótamál .....	43
4.4 Reglur um bókun gjalda á fjárlagaliðinn .....	44
4.4.1 Meðferð og greiðsla reikninga .....	44
4.4.2 Tillaga til breytinga .....	44
4.5 Aðferðir til að hafa áhrif á útgjöld og ábendingar nefndarinnar .....	45
4.5.1 Nýlegar lagabreytingar og réttarframkvæmd .....	45
4.5.2 Kostir og gallar þjónustusamninga .....	47
<b>5 LOKAORÐ</b> .....	<b>51</b>

# 1 SKIPUN OG HLUTVERK NEFNDARINNAR

Með bréfi dags. 28. júní 2005 skipaði dómsmálaráðuneytið nefnd sem falið var að skoða sakarkostnað í opinberum málum og opinbera réttaraðstoð. Hlutverk nefndarinnar var að:

- fara yfir lagagrundvöll og starfshætti á grundvelli laga,
- fara yfir og kortleggja kostnaðinn, hvers eðlis hann er, stærstu kostnaðarliðirnir o.s.frv.,
- skoða reglur sem gilda um bókun gjalda á þessa tvo liði,
- leggja til breytingar ef tilefni er talið til og
- leggja til varanlega meðferð í fjárlagavinnslu.

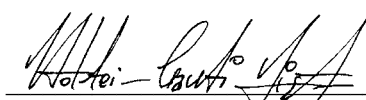
Í nefndina var skipuð Sandra Baldvinsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, sem jafnframt var formaður, Hólmsteinn Gauti Sigurðsson lögfræðingur, Jónas Ingi Pétursson rekstrarhagfræðingur, báðir í dómsmálaráðuneytinu, Nökkvi Bragason hagfræðingur og Ragnheiður Snorradóttir lögfræðingur, bæði í fjármálaráðuneytinu.

Mælst var til þess að vinnu þessari lyki með tillögugerð til dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra eigi síðar en um miðjan október. Nefndinni var eigi unnt að ljúka störfum fyrir þann tíma vegna umfangs verkefnisins og fékk hún því frekari frest til að leggja fram tillögur.

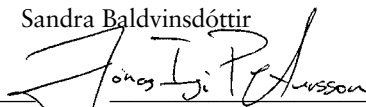
Undanfarin fimm ár jókst málskostnaður í opinberum málum á föstu verðlagi um 50%, eða sem nemur um 150 m.kr. árlegum útgjöldum, og kostnaður við opinbera réttaraðstoð um 105%, eða sem nemur um 110 m.kr. árlegum útgjöldum. Þessi mikla aukning hefur verið til umfjöllunar milli ráðuneyta dómsmála og fjármála og í fjárlaganefnd síðustu árin enda er ljóst að svo mikill útgjaldavöxtur í hvaða málaflokki sem er hlýtur á endanum að valda erfiðleikum og þrengja að útgjaldasvigrúmi viðkomandi ráðuneytis. Nefndin leit á það sem helsta hlutverk sitt og hafði að markmiði að leita leiða til að stemma stigu við þessari útgjaldaaukningu. Nefndin telur að aðhald sem beitt hefur verið á undanförunum árum til að hægja á vexti þessara útgjalda hafi borið nokkurn árangur en að til að unnt verði að draga verulega úr útgjöldunum geti þurft að grípa til áhrifaríkari ráðstafana eða jafnvel gera grundvallarbreytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur á þessum kostnaðarliðum.



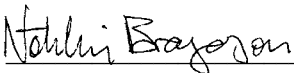
Sandra Baldvinsdóttir



Hólmsteinn Gauti Sigurðsson



Jónas Ingi Pétursson



Nökkvi Bragason



Ragnheiður Snorradóttir

## 2 HELSTU NIÐURSTÖÐUR NEFNDARINNAR

### 2.1 Málskostnaður í opinberum málum

#### 2.1.1 Tillögur er rúmast innan núgildandi lagaramma

- Til að auðvelda utanumhald og yfirsýn vegna málskostnaðar í opinberum málum, þróun útgjalda og mat á kostnaðarliðum verði stefnt að markvissari skráningu upplýsinga um málskostnað hvers máls.
- Áréttu við lögreglustjóra að fara yfir reikninga verjenda á rannsóknarstigi með gagnrýnum hætti og ekki greiða reikninga verjenda vegna vinnu á rannsóknarstigi ef hann er síðar skipaður verjandi af dómara.
- Setja viðmiðunarreglur fyrir lögreglustjóra vegna ákvörðunar þóknunar verjenda á rannsóknarstigi sem kveður á um lægra tímagjald en í viðmiðunarreglum dómstólaráðs.
- Við ákvörðun lágmarksþóknunar verjenda og réttargæslumanna geti verið greitt fyrir eina klukkustund í stað þriggja nú.
- Gera þarf athugun á hvaða aðrar stofnanir og fyrirtæki geta annast rannsóknir sem Háskóli Íslands annast nú, með tilliti til möguleika á að bjóða þjónustuna út.
- Gera þarf athugun á því hvort unnt er og hver kostnaður yrði við að efla lögreglustjóraembættið í Reykjavík svo það geti sinnt einföldum rannsóknum, s.s. á áfengismagni í blóði.
- Afla þarf upplýsinga frá Háskóla Íslands um það hvernig þjónustugjöld rannsóknarstofnana háskólans eru ákveðin, hvaða reglur gilda um þjónustuna og hvort og hvaða gjaldskrá er í gildi.
- Taka þarf upp viðræður við heilbrigðisráðuneytið, í samráði við ríkislögreglustjóra, um framkvæmd réttarkrufninga, réttarlæknisfræðilega líkskoðun og lög um dánarvottorð, krufningar o.fl. nr. 61/1998.
- Auka þarf notkun öndunarsýnamæla.
- Leita þarf hagkvæmari leiða vegna blóðtöku og bjóða út þjónustuna.
- Láta einstaklinga en ekki lögreglustjóra almennt afla læknisvottorða í minniháttar málum. Setja þarf verklagsreglur um slíka framkvæmd.

- Upplýsa þarf alla lögreglustjóra um gildandi reglur um innheimtu gjalda heilbrigðisþjónustunnar samkvæmt reglugerð um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu, þannig að þess sé gætt að réttur aðili gefi út reikning og einingafjöldi og einingaverð komi ávallt fram.
- Bjóða út túlkþjónustu.
- Ná sérstökum samningum við fjarskiptafyrirtæki vegna aðgangs að hlerunarbúnaði þeirra.

### 2.1.2 Tillögur er krafjast lagabreytinga

- Breytingar verði gerðar á þá leið að ákvörðun um tímagjald verjenda verði á forræði framkvæmdavaldsins. Þetta má gera með ákvæði í oml. þess efnis að ráðherra setji gjaldskrá eða reglur um ákvörðun þóknunar.
- Ríkið geri þjónustusamninga vegna lögfræðiþjónustu. Fyrirkomulagið gæti t.d. verið með þeim hætti að ríkið legði fram rammasamning þar sem kveðið væri á um fagleg skilyrði þjónustunnar og sett fram grunntímagjald. Rammasamningur fælist síðan í því að lögmenn gerðu tilboð um hversu mikinn afslátt þeir gæfu af grunngjaldinu. Skipa þarf verkefnisstjórn til að undirbúa slíkan samning.
- Athuga þarf að taka upp „Assisted Voluntary Returns“ samninga vegna útlendinga. Meta þarf hvort slíkt fyrirkomulag kallar á lagabreytingar.
- Kveða þarf nánar á um það í lögum um útlendinga hvernig þóknun réttargæslumanna skuli ákveðin og af hverjum. Þannig yrði auðveldara að veita kostnaðinum aðhald.
- Framsetningu fjárlaga verði breytt á þá leið að kröfur um greiðslu sakarkostnaðar verði ekki færðar sem sértekjur á fjárlagalið opinbers málskostnaðar heldur sem ríkistekjur á tekjuhlið ríkissjóðs. Afskriftir slíkra krafna verði þá ekki heldur færðar til gjalda á málskostnaðarliðinn heldur á sameiginlegan afskriftalið hjá fjármálaráðuneytinu.



## 2.2 Opinber réttaraðstoð (gjafsókn)

### 2.2.1 Tillögur er rúmast innan núgildandi lagaramma

- Reikningar í gjafsóknarmálum verði einungis greiddir undir rekstri máls þegar um verulega hagsmuni er að ræða og kostnaður er yfir 200.000 kr.
- Áréttu þarf við lögmennt að krefjast málskostnaðar í gjafsóknarmálum eins og málið væri eigi gjafsóknarmál, rökstyðja málskostnaðarkröfu vel fyrir dómi og leggja þar fram alla reikninga vegna útlagðs kostnaðar.
- Setja þarf sem fyrst reglugerð um gjafsókn þar sem möguleikar á veitingu gjafsóknar með takmörkuðum hætti verða útfærðir. Meta þarf að ári liðnu hvort lagabreytingar og væntanleg reglugerð hafi skilað árangri.
- Skoðað verði hver fjárhagsleg afleiðing af nýjum barnalögum hefur verið og hvernig nýta megi fjármagn betur, einfalda verkferla og stytta málsmeðferðartíma.

### 2.2.2 Tillögur er krefjast lagabreytinga

- Gera rammisamning vegna lögfræðisþjónustu í gjafsóknarmálum. Skipa þarf verkfræðisstjórn til þess að undirbúa slíkan samning.
- Kannaðir verði kostir og gallar þess að útfæra í lögum sérstaka sáttameðferð vegna meðferðar forsármála fyrir dómi.

# 3 SAKARKOSTNAÐUR Í OPINBERUM MÁLUM

## 3.1 Lagagrundvöllur

Sakarkostnaður er skilgreindur í 164. gr. laga um meðferð opinberra mála (oml.) þannig að til sakarkostnaðar teljist *óhjákvæmileg útgjöld vegna rannsóknar og málsmeðferðar*, þ.e. rannsókn og meðferð opinberra mála. Talin eru upp í dæmaskyni helstu útgjöld sem teljast til sakarkostnaðar og er upptalningin ekki tæmandi:

- a. Þóknun verjanda.
- b. Þóknun réttargæslumanns.
- c. Annar kostnaður vegna varnar í máli og réttargæslu fyrir brotaþola.
- d. Kostnaður við sérfræðilegar álitsgerðir, mats- og skoðunargerðir.
- e. Kostnaður vegna afnota muna annarra manna.
- f. Vitnaþóknun.
- g. Birtingargjöld.
- h. Kostnaður af fullnustu refsingar og annarra viðurlaga með aðfarargerð og eftir atvikum nauðungarsölu.
- i. Áfrýjunarkostnaður.

Samkvæmt 115. gr. oml. getur lögreglustjóri gefið sakborningi kost á að ljúka máli sem hann hefur ákærvald um, með því að gangast undir hæfileg viðurlög ásamt greiðslu sakarkostnaðar, að uppfylltum nánari skilyrðum sem kveðið er á um í ákvæðinu.

Meginreglan er sú að ef sakborningur hefur gengist undir sektargerð lögreglustjóra eða dómþoli er sakfelldur fyrir dómi, þá skal honum gert að greiða allan sakarkostnað sem renna skal í ríkissjóð.

Ljóst er að ekki lenda öll mál sem rannsökuð eru hjá lögreglu fyrir dómstólum eða þeim er lokið með sektargerð lögreglustjóra. Sumum málum sem rannsökuð eru vegna gruns um refsivert athæfi lýkur þannig að gerandinn finnst ekki, það sem fram er komið er ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis o.s.frv. Fari mál fyrir dóm, þá getur einnig verið að sakborningi verði gert að greiða sakarkostnað að hluta, ef hann er sakfelldur að hluta. Þá er meginreglan sú að ákærði sem er sýknaður af refsikröfu verður ekki dæmdur til greiðslu sakarkostnaðar.

Þannig verður alltaf um óhjákvæmilegan kostnað að ræða við rannsókn og meðferð opinberra mála sem fellur á ríkið og sakborningi verður ekki gert að greiða.

Lögregla, dómstólar og aðrir þeir opinberu aðilar sem að rannsókn og meðferð opinberra mála koma bera ýmsan kostnað sem ekki er færður á fjárlagaliðinn, heldur á embættið. Er þá um embættiskostnað að ræða. Sem dæmi má nefna ferða- og uppihaldskostnað rannsóknara innanlands og ferða- og uppihaldskostnað dómara og sækjanda, kaffi- og matarkostnað fanga.

Til að aðskilja þann kostnað sem embættin bera, sakborningi verður gert að greiða og þann kostnað sem óhjákvæmilega fellur á ríkissjóð vegna rannsóknar og málsmeðferðar og sakborningi verður ekki gert að greiða hefur hugtakið málskostnaður verið notaður. Í framkvæmd hefur málskostnaður, sakarkostnaður og embættiskostnaður því verið skilgreindur þannig:

*Málskostnaður í opinberum málum* er allur kostnaður sem lögreglustjórar, héraðsdómstólar og ríkissaksóknari greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsóknar og rekstrar opinberra mála. Málskostnaður er færður á sérstakan fjárlagalið, 06-231, málskostnað í opinberum málum.

*Sakarkostnaður* er sá hluti málskostnaðar sem annars vegar sakborningi er gert að greiða samkvæmt sektargerð lögreglustjóra og hins vegar sem dómþola er gert að greiða samkvæmt dómi eða viðurlagaákvörðun dómara og kveðið hefur verið á um í dómi sbr. 168. gr. laga um meðferð opinberra mála. Slíkar kröfur um endurgreiðslur færast sem tekjur á fjárlagalið 06-231, málskostnað í opinberum málum, og draga þar með úr þörf fyrir bein framlög úr ríkissjóði.

*Embættiskostnaður* er kostnaður sem færður er á viðkomandi embætti en ekki á fjárlagalið 06-231, svo sem útlagður kostnaður vegna starfsmanna viðkomandi embættis, þ.m.t. ferðakostnaður innanlands. Pennan kostnað er ekki unnt að endurkrefja sakborning um.

Samkvæmt reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga er liðurinn 06-231, Opinber málskostnaður, í fjárlögum svonefndur safnliður sem aðalskrifstofa dómsmálaráðuneytisins ber fjárhagslega ábyrgð á. Ráðuneytið hefur því með höndum áætlanir og ákvarðanir um fjárveitingar vegna liðarins við undirbúning fjárlaga og reglubundið eftirlit með stöðu liðarins innan ársins við framkvæmd fjárlaga. Á vegum ráðuneytisins hefur starfað nefnd sem skipuð er aðilum frá dómsmálaráðuneytinu, Fangelsismálastofnun ríkisins og lögreglustjóranum í Reykjavík og hefur nefndin sett reglur um bókun kostnaðar á liðinn og haft eftirlit með honum m.a. með því að skoða einstaka reikninga eftir því sem ástæða hefur þótt til. Útgjöld vegna málskostnaðar eru að hluta til lögbundin og hafa umframgjöld í árslok verið felld niður og ekki færð yfir áramót til frádráttar frá fjárheimildum næsta árs eins og á við um flestan almennan rekstur hjá ríkinu. Til umfjöllunar hefur komið hvort slíkt fyrirkomulag sé vel fallið til þess að aðhald með útgjöldunum verði nægilegt, eins og reyndar á við um fleiri safnliði hjá ríkinu. Í greinargerð frumvarps til lokafjárlaga fyrir árið 2003 er vikið að þessu og segir þar að til álita komi að breyta þessari tilhögun og flytja árslokastöðu milli ára þar sem mögulegt ætti að vera að hafa meiri stjórn á þessum útgjöldum.

## 3.2 Helstu kostnaðarliðir og hækkanir á málskostnaði á síðustu árum

### 3.2.1 Kostnaður og tekjur

Tafla 1. Málskostnaður í opinberum málum, fjárhæðir á meðalverðlagi ársins 2005.

m.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Gjöld	424,3	408,5	371,1	474,7	484,1	526,3	24%
þ.a. afskrifaðar kröfur	120,0	79,0	15,6	77,4	76,0	73,0	-39%
Fjárheimild	178,5	285,6	389,8	387,9	405,3	396,7	122%
Umframgjöld/afgangur	-245,8	-122,9	18,8	-86,8	-78,8	-129,6	-47%
Útgjöld án afskrifta	304,3	329,4	355,5	397,2	408,1	453,3	49%
Tekjur	-135,2	-150,3	-130,1	-180,5	-183,0	-198,5	47%
Tekjuáætlun	-16,3	-15,9	-114,0	-113,2	-112,4	-111,8	586%
Afkoma í fjárlögum	162,2	269,7	275,8	274,7	292,9	284,9	76%
Afkoma í reikningi	289,1	258,2	241,0	294,2	301,2	327,9	13%
<b>Staða við ríkissjóð</b>	<b>-126,9</b>	<b>11,6</b>	<b>34,8</b>	<b>-19,5</b>	<b>-8,3</b>	<b>-43,0</b>	<b>-66%</b>

Fjárhæðir ársins 2005 eru bráðabirgðatölur þar sem endanlegu uppgjöri er ekki lokið. Afskrifaðar kröfur árið 2005 liggja ekki fyrir en eru áætlaðar óbreyttar frá fyrra ári.

Taflan hér fyrir ofan sýnir þróun helstu stærða í fjárreiðum málskostnaðarliðarins á árunum 2000 til 2005 á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs. Til skýringar á þessu yfirliti er rétt að draga fyrst fram hvernig reikningshaldi um endurkrafinn sakarkostnað er háttað. Sakarkostnaður sem sakborningi er gert að bera með dómi er færður sem tekjur á málskostnaðarliðinn þegar hann er ákvarðaður. Tekjurnar eru þar með flokkaðar sem svonefndar sértekjur á gjaldahlíð fjárlaga og ríkisreiknings líkt og tekjur sem stofnanir hafa fyrir sölu á ýmiss konar þjónustu. Kröfur sem þannig hafa verið tekjufærðar á liðinn en innheimtast ekki af ýmsum ástæðum, t.d. vegna bágrar fjárhagsstöðu sakborninga eða fyrninga, eru færðar til gjalda á liðinn þegar þær eru afskrifaðar. Ljóst er að ákvarðaðar tekjur vegna sakarkostnaðar og afskrift þeirra eru afar óreglulegir liðir sem geta haft í för með sér talsverðar sveiflur í fjárhagsstöðu málskostnaðarliðarins. Það kann að vera nokkuð mismunandi frá einu ári til annars eftir eðli og fjölda mála hversu mikill málskostnaður fellur til og í hvaða mæli sakarkostnaður er dæmdur. Á sama hátt getur verið breytilegt hversu mikið þarf að afskrifa af þeim kröfum. Á því fimm ára tímabili sem hér er tekið til skoðunar hafa afskriftirnar verið á bilinu frá 4% til 28% af heildarútgjöldum. Þá getur liðið langur tími frá því að kröfur eru tekjufærðar þar til þær innheimtast eða eru afskrifaðar. Afar erfitt er að áætla fyrir sveiflum í tekjum og afskriftum og í rauninni koma þær ekki í ljós fyrir en í uppgjöri í lok hvers árs. Segja má að þessir óreglulegu liðir séu í reynd ákvarðaðir hjá dómstólum og innheimtumönnum ríkisins fremur en að þeir lúti beinni fjármálastjórn dómsmálaráðuneytisins.

Bráðabirgðatölur fyrir árið 2005 benda til þess að gjaldfærður heildarkostnaður hafi vaxið um fjórðung að raungildi á þessu fimm ára tímabili. Þetta gefur þó ekki rétta mynd af þróuninni því á sama tíma lækka afskrifaðar kröfur um endurgreiðslur sakarkostnaðar um 40% og draga þar með úr heildarútgjöldunum. Hinn eiginlegi málskostnaður að frátöldum afskriftunum jókst í rauninni um 50% á tímabilinu eða sem nemur um 150 m.kr. í árlegum útgjöldum. Á móti vegur að nokkru leyti að tekjufærðar kröfur hafa aukist um 35% eða um tæpar 50 m.kr. á ári á þessum tíma en þá þarf að taka með í reikninginn að talsverður hluti teknanna afskrifast eða líklega hátt í helmingurinn að meðaltali. Þörf fyrir beinar greiðslur úr ríkissjóði hefur því aukist nokkurn veginn í takt við útgjöldin.

Þess má geta að á síðasta fimm ára tímabili á undan því sem er hér til skoðunar, þ.e. frá árinu 1995, hafði málskostnaður án afskrifta meira en tvöfaldast að raungildi þar sem hann var 130 m.kr. á verðlagi 2005. Aukist útgjöldin í sama mæli og síðastliðin fimm ár verða þau orðin um 600 m.kr. árið 2010 á verðlagi í dag og hefðu þá nærri fimmfaldast á tíu árum mælt á föstu verðlagi.

Ef litið er á áætlanir dómsmálaráðuneytis í fjárlögum má sjá í yfirlitinu að í upphafi tímabilsins hafa bæði fjárheimildir og tekjur verið áætlaðar verulega lægri en reyndin varð. Útgjöld voru því að sama skapi umfram heimildir. Skýrist þetta væntanlega af því að á þeim tíma hafði ráðuneytið ekki tekið nægilega mikið mið af breyttri framsetningu í kjölfar nýrra laga sem sett voru um fjárreiður ríkisins árið 1998. Frá þeim tíma var tekið upp núverandi fyrirkomulag að tekjufæra dæmdar kröfur um sakarkostnað að fullu en afskrifa þær sem innheimtast ekki. Fram að því höfðu einungis verið tekjufærðar kröfur sem innheimtust og engar afskriftir bókfærðar þannig að velta gjalda og tekna varð lægri fyrir vikið. Þessi framsetning var lagfærð í fjárlögum ársins 2002 en síðan hefur dregið mikið í sundur með áætlunum og rauntölum, einkum þar sem hækkan fjárveitinga hefur ekki haldið í við útgjaldaþróunina en einnig hafa tekjur verið vanmetnar. Þó hafa fjárheimildir verið auknar um rúmlega 120% að raungildi og eru allar aukafjárveitingar og millifærslur innifaldar í því. Miðað við bráðabirgðatölur ársins 2005 virðist sem dómsmálaráðuneytið gæti þurft að hækka fjárheimildina um u.þ.b. 125 m.kr. jafnvel þótt tækist að halda útgjöldunum óbreyttum framvegis. Þess skal getið að í fjárlögum ársins 2006 hefur fjárveitingin þegar verið aukin um u.þ.b. 50 m.kr.

Fulltrúar fjármálaráðuneytisins í nefndinni hafa rætt óformlega við tekjuhóp ríkisreikningsnefndar, en m.a. ríkisendurskoðun og Fjársýsla ríkisins eiga aðild að honum, um ofangreinda framsetningu á tekjum vegna sakarkostnaðar í fjárlögum og ríkisreikningi. Sett voru fram þau sjónarmið að samkvæmt alþjóðlegum stöðlum um reikningshald opinberra aðila ættu þessar tekjur að færast sem ríkistekjur á tekjuhlið ríkissjóðs fremur en sem sértekjur til frádráttar málskostnaðarliðunum á gjaldahlíðinni. Um væri að ræða lögbvingaðar álögur líkt og á almennt við um ríkistekjur og í rauninni mætti einna helst jafna þeim til sekta. Mjög vafasamt væri að telja þær til sértekna þar sem þær eru skilgreindar sem „tekjur ríkisstofnana af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðsforsendum“ í 12. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Gert er ráð fyrir að tekjuhópur ríkisreikningsnefndar fjalli um þessi sjónarmið og afgreiði málið í tengslum við endurskoðun á flokkun tekna ríkisins sem fram fer á þessu ári.

Nefndin telur að stefna beri að því að í næsta fjárlagafrumvarpi verði þessari framsetningu breytt á þá leið að kröfur um greiðslu sakarkostnaðar verði færðar á tekjuhlíð ríkissjóðs. Við þá breytingu verði afskriftir slíkra krafna þá ekki heldur færðar á liðinn 06-231, Opinber málskostnaður, heldur á liðinn 09-711, Afskriftir skattkrafna hjá fjármálaráðuneytinu, sem er sameiginlegur fyrir allar ríkistekjur. Þar með flytjist þessir óreglulegu liðir út úr fjárreiðum málskostnaðarliðarins og þar færirst framvegis einungis þeir útgjaldaþættir sem dómsmálaráðuneytið getur haft eftirlit með og beitt einhverju aðhaldi í sinni fjármálastjórn. Miðað við fjárlög ársins 2006 og sömu útkomu og varð árið 2005 fæli breytingin á framsetningunni í sér að fjárheimild gæti haldist óbreytt í um 450 m.kr., fjármögnun með greiðslum úr ríkissjóði þyrfti að hækka um u.þ.b. 120 m.kr. en á móti hækki álagðar tekjur ríkissjóðs um u.þ.b. 185 m.kr. og innheimtar tekjur um u.þ.b. 100 m.kr. Í tengslum við þessa breyttu framsetningu kæmi til álita að sá hluti fjárheimildar málskostnaðarliðarins sem hefur þurft að standa undir afskriftum krafna, að meðaltali í kringum 75 m.kr., gæti þá nýst á móti útgjöldum við eiginlegan málskostnað ef samkomulag tækist um að gjaldfæra afskriftirnar á sameiginlegan lið fyrir afskriftir skatttekna hjá fjármálaráðuneytinu. Það skal tekið fram að óvarlegt væri að ganga út frá því að útgjöldin haldist óbreytt frá árinu 2005 miðað við reynslu undanfarinna ára. Nefndin telur því fulla þörf á að grípa til ýmissa aðhaldsaðgerða eins og hér eru lagðar til.

### 3.2.2 Úrræði við innheimtu

Þær tekjur sem hér er um að ræða eru sakarkostnaður sem sakborningi hefur verið gert að greiða. Lögreglustjórum er falið að innheimta sakarkostnað og í framkvæmd hefur verið krafist fjárnáms í því sambandi. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 248/2005 frá 21. september 2005 var til úrlausnar hvort lögreglustjóra hefði verið heimilt að krefjast fjárnáms fyrir ógreiddum sakarkostnaði. Fjárnámi hafði lokið sem árangurslausu á grundvelli yfirlýsingar um eignaleyfi K. K krafðist þess að fá umrætt fjárnám fellt úr gildi þar sem það væri andstætt 3. mgr. 168. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, sem og c. lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að krefja hana um greiðslu sakarkostnaðar í opinberu máli þegar fyrir lægi að hún hefði ekki getu til greiðslu slíks kostnaðar. Héraðsdómur felldi fjárnámið úr gildi varðandi þann hluta sakarkostnaðar sem laut að greiðslu málsvarnarlauna skipaðs verjanda K. Fyrir Hæstarétti krafðist K aðeins staðfestingar úrskurðar héraðsdóms þannig að kröfur hennar varðandi annan sakarkostnað voru ekki til úrlausnar fyrir réttinum. Talið var að skýra yrði 3. mgr. 168. gr. laga nr. 19/1991 með hliðsjón af c-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og þess hvernig Mannréttindadómstóll Evrópu hefði skýrt ákvæðið, þótt dómur þess dómstóls væru ekki bindandi að íslenskum rétti. Talið var að íslenska ríkinu bæri að sjá svo um að þegnum þess væri unnt að sanna vanhæfi sitt til greiðslu málsvarnarlauna í opinberu máli við innheimtu slíks kostnaðar. Þar sem K taldist hafa sannað að hún hefði hvorki eignir né tekjur til að standa straum af greiðslu málsvarnarlauna yrði á grundvelli framangreindrar lögskýringar að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms.

Telja verður að dómur þessi muni hafa áhrif á árangur innheimtu sakarkostnaðar á þá leið að innheimta verði torveldari. Hvað varðar tilvik þar sem ekki liggur fyrir árangurslaust fjárnám hefur dómsmálaráðuneytið, með vísan til athugasemda Ríkisendurskoðunar, bent á að árangurs-

laust fjárnám færir skuldara á vanskilaskrá og hefur það í sumum tilfellum reynst áhrifarík leið til að ná fram greiðslum hjá skuldara þótt hann sé eignalaus. Því hafa innheimtumenn reynt að ná fram árangurslausu fjárnámi hjá skuldurum, liggja ekki fyrir upplýsingar um það í aðfararkerfi. Í ljósi dóms Hæstaréttar er innheimta sakarkostnaðar með fjárnámssgerð verulegum takmörkum háð, a.m.k. hvað varðar þann þátt sakarkostnaðar sem lýtur að þóknun verjanda. Samkvæmt dóminum er því sú leið að ná fram greiðslu hjá skuldara með því að færa hann á vanskilaskrá þó að hann sé eignalaus ekki fær þegar sýnt er fram á að hann hefur ekki tekjur til að greiða sakarkostnaðinn.

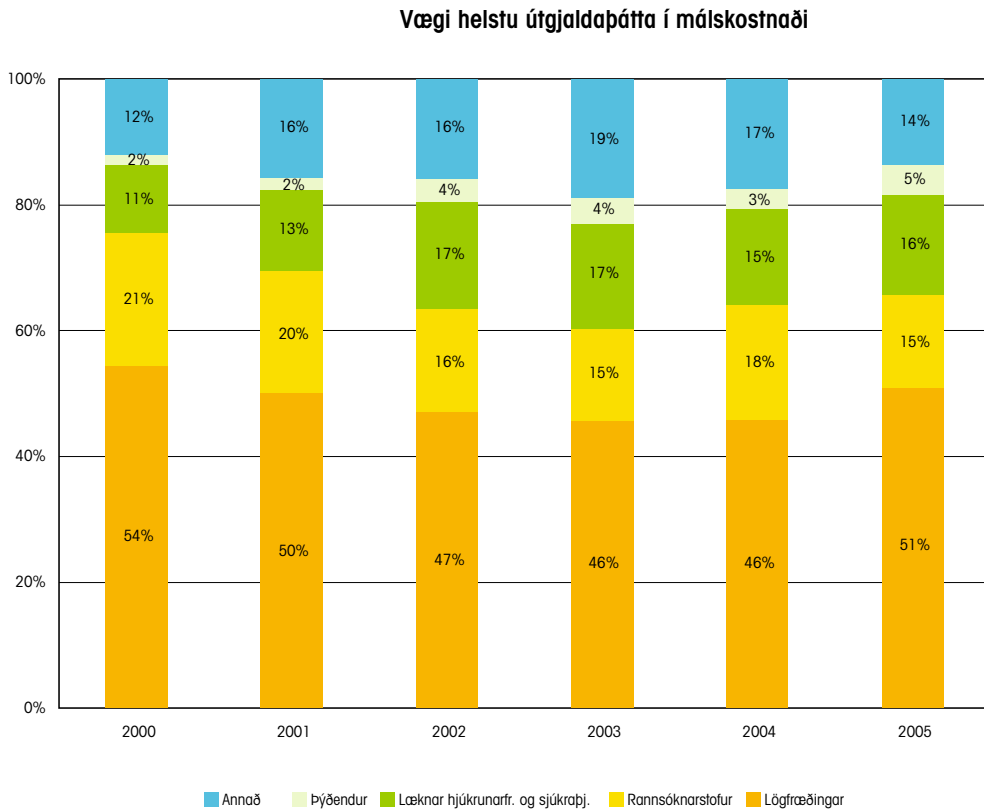
### 3.2.3 Stærstu útgjaldabættir málskostnaðar

Tafla 2. Skipting kostnaðar eftir tegundum, fjárhæðir á meðalverðlagi ársins 2005.

m.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	Breyting
Lögfræðingar	165,7	164,3	167,4	181,1	186,8	230,5	39%
Læknar, hjúkrunarfr. og sjúkráþj.	32,7	42,1	60,0	66,5	62,4	72,1	121%
Rannsóknarstofur	64,1	64,5	58,5	58,4	74,8	67,1	5%
Þýðendur, túlkar	5,2	6,5	13,2	16,9	12,8	21,7	319%
Annað	36,7	52,0	56,3	74,3	71,3	61,9	69%
<b>Alls án afskrifta</b>	<b>304,3</b>	<b>329,4</b>	<b>355,5</b>	<b>397,2</b>	<b>408,1</b>	<b>453,3</b>	<b>49%</b>
Afskrifaðar kröfur	120,0	79,0	15,6	77,4	76,0	73,0	-39%
<b>Alls á fjárlagalið</b>	<b>424,3</b>	<b>408,5</b>	<b>371,1</b>	<b>474,7</b>	<b>484,1</b>	<b>526,3</b>	<b>24%</b>

Taflan hér fyrir ofan sýnir skiptingu opinbers málskostnaðar eftir helstu útgjaldabáttum og þróun þeirra á árunum 2000 til 2005 á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs. Í töflunni kemur fram að kostnaðurinn við þessa helstu liði hefur aukist verulega að raungildi á tímabilinu að undanskildum kostnaði við rannsóknarstofur sem hefur vaxið um u.þ.b. 1% á ári. Útgjöld vegna lögfræðinga hafa vaxið um 65 m.kr., eða um nærri 40% að raungildi, og hefur sú hækkun að mestu fallið til frá og með árinu 2003. Kostnaður við læknisfræðilega þjónustu hefur einnig hækkað mikið eða um 40 m.kr., sem svarar til 120% raunaukningar. Þá hafa útgjöld við þýðendur og túlka farið mjög vaxandi síðustu árin en sú aukning er þó ekki jafnveigamikil í krónum talið, a.m.k. enn sem komið er. Hlutfallslegt vægi þessara útgjaldabátta að frátöldum afskriftum er sýnt í grafinu hér fyrir neðan. Lögfræðiþjónusta vegur langþýngst og var kostnaður við hana um 230 m.kr. árið 2005 eða sem svarar til um helmingis af málskostnaðinum. Þar á eftir koma liðirnir læknisfræðileg þjónusta og rannsóknarstofur með um 70 m.kr. kostnað hvor fyrir sig sem svarar til um 15% af útgjöldunum. Samtals mynda þessir þrjú kostnaðarþættir um 80% af fjárlagaliðnum. Aðgerðir til að draga úr kostnaði hljóta því einkum að beinast að þessum þremur þáttum þar sem vægi þeirra í kostnaðarmynduninni er yfirgnæfandi.

## Mynd 1. Hlutfallsleg skipting kostnaðar eftir tegundum.



Þess ber þó að geta að afskrifaðar kröfur eru felldar úr gagnamenginu enda er þar um að ræða áður færðan kostnað og tekjur.

### 3.2.4 Málskostnaður eftir embættum

Tafla 3. Skipting kostnaðar eftir aðilum.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Lögregla	141,1	169,4	196,9	221,3	232,3	246,7	75%
Fangelsismálastofnun	12,3	12,9	12,8	21,6	21,0	17,9	45%
Dómstólar	149,7	144,7	143,7	150,4	151,7	188,3	26%
<b>Samtals</b>	<b>303,1</b>	<b>327,0</b>	<b>353,6</b>	<b>393,2</b>	<b>405,0</b>	<b>453,0</b>	<b>49%</b>

Taflan hér að ofan sýnir útgjaldaþróunina eftir því hverjir heimfæra útgjöld á málskostnaðarliðinn. Þau embætti sem heimfæra kostnað eru lögreglustjórar (eða sýslumenn), dómstólar og Fangelsismálastofnun ríkisins. Útgjaldavöxturinn á að stærstum hluta rætur að rekja til mála á rannsóknarstigi hjá lögreglu. Samt sem áður hefur hegningarlagabrotum og umferðarlagabrotum



fækkað hjá lögreglu á undanförunum árum (sjá nánar kafla 3.6.1).<sup>1</sup> Nefndin bendir á að erfitt er um vik að greina eða skýra hvað veldur því að útgjöld aukast þrátt fyrir að þessum málum hafi fækkað. Hafa verður í huga að það er ekki mála fjöldinn einn sem áhrif hefur á útgjöld heldur fer það einnig eftir því um hvernig mál er að ræða, einkum hversu umfangsmikil og kostnaðarsöm þau eru. Þá er að líta til þess að aukning hefur verið á öðrum brotum, þ.e. sérrefsilagabrotum. Samkvæmt upplýsingum frá dómstólaráði í janúar 2006 hefur yfirheyrslum yfir börnum vegna rannsókna í kynferðisbrotamálum fjölgað stöðugt. Árið 2001 voru þau 22 en 56 árið 2005. Fjöldi aðila kemur að slíkum málum og ýmis kostnaður fellur til. Rannsóknarúrskurðum hefur líkað fjölgað, þ.e. vegna gæsluvarðhalds, símhlerana og annarra þvingunarúrræða.

Nefndin leitaðist við að afla upplýsinga um útgjöld vegna mála sem rannsökuð eru hjá lögreglu, en felld eru niður eða rannsókn er hætt í þeim. Ekki reyndist unnt að draga fram þær upplýsingar þar sem ekki er fyrir hendi málaskráarkerfi sem heldur utan um slík mál sérstaklega. Þá er málaskráarkerfi lögreglu og dómstóla ekki samræmt. Fangelsismálastofnun ríkisins fær allar dómsákvæðanir til fullnustu en skráir aðeins niður þann sakarkostnað sem dómþoli hefur verið dæmdur til að greiða. Stofnunin hefur fram til þessa ekki skráð eða haldið sérstaklega utan um sakarkostnað vegna sýknudóma eða í frávísunarmálum, auk þess sem um getur verið að ræða aðra kostnaðarliði sem ekki teljast til sakarkostnaðar en eru málskostnaður, s.s. eins og túlkakostnaður. Nefndin telur að allt þetta torveldi yfirsýn yfir málskostnað, greiningu og þróun útgjalda.

Til að auðvelda utanumhald og yfirsýn vegna málskostnaðar í opinberum málum, þróun útgjalda og mat á kostnaðarliðum er það mat nefndarinnar að rétt sé að stefna að markvissara utanumhaldi með skráningu upplýsinga um málskostnað hvers máls, og þar af leiðandi breyttu verklagi við vélrænar skráningar í málaskráarkerfi lögreglu. Þannig verði settur inn sérstakur reitur í lögreglukerfið þar sem lögreglustjóri eða löglærður fulltrúi lögreglustjóra skráir inn upplýsingar um málskostnað máls þegar fyrir liggur endanleg afgreiðsla viðkomandi máls, hvort sem um er að ræða niðurfellingu máls eða að rannsókn sé hætt, sbr. ákvæði 112. gr. og 76. gr. laga um meðferð opinberra mála, ákæru sé frestað skilorðsbundið, máli lokið með lögreglustjórásátt eða fyrir liggur niðurstaða dómstóla.

Með þessu verklagi ætti að vera unnt að tryggja yfirsýn yfir allan greiddan málskostnað, sem svo væri unnt að greina nánar með ýmsum hætti, s.s. með nánari samanburði vegna kostnaðar sem til fellur hjá lögreglu m.v. þann kostnað sem til fellur hjá dómstólum, samanburði vegna kostnaðar sem stofnast hjá lögreglu miðað við einstök tímabil eða brotaflokk, samanburð vegna málalykta, o.s.frv. Skilgreina þarf nánar þær upplýsingar sem rétt væri að sækjast eftir og jafnframt hvaða aðili eigi að bera ábyrgð á utanumhaldi með einstökum þáttum. Miðað við núverandi fyrirkomulag virðist yfirsýn vera einkum hjá Fangelsismálastofnun þegar um er að

---

1 Sjá einnig nánar skýrslur ríkislögreglustjóra um afbrotatölfraði árin 1999–2004 sem er að finna á slóðinni [www.logreglan.is](http://www.logreglan.is). Skýrsla fyrir árið 2005 liggur ekki fyrir.

ræða málskostnað í opinberum málum vegna dóma þar sem sakfelld hefur verið en að öðru leyti, s.s. vegna sýknudóma, niðurfelldra mála, ákærufrestunar, lögreglustjórásátta o.fl., virðist skorta samsvarandi yfirsýn.

Að mati nefndarinnar þykir rétt að yfirsýn og ut anumhald vegna þessa verði hjá löggæslustofnunum fremur en hjá Fjársýslu ríkisins, enda er um að ræða kostnað vegna rannsóknar og meðferðar opinberra mála sem til er stofnað hjá löggæslustofnunum og upphafleg álagning málskostnaðar hvers máls væri þannig skráð og unnt að taka út óháð greiðsluforsendum. Fjársýsla ríkisins getur eftir sem áður kallað fram heildstæðar upplýsingar um málskostnað út úr Oraclekerfinu. Með þessu ætti að verða auðveldara að greina málskostnaðarþróun hjá lögreglu, beina sérstaklega sjónum að einstökum þáttum með tilliti til kostnaðaraðhalds og jafnframt gera lögreglustjóra og fulltrúa þeirra meðvitaðri um málskostnað í opinberum málum, bæði almennt sem og við einstök mál sem til meðferðar eru.

### 3.3 Lögfræðikostnaður

#### 3.3.1 Verjendur í opinberum málum

Í VI. kafla oml. eru ákvæði um tilnefningu og skipun verjanda. Á rannsóknarstigi er sakborningi tilnefndur verjandi. Fari mál fyrir dóm er honum skipaður verjandi. Skipaður verjandi er yfirleitt alltaf sá sami og var verjandi á rannsóknarstigi.

Kostnaður vegna lögfræðipjónustu er um 50% af heildarkostnaði í málskostnaði í opinberum málum eins og áður segir.

Dómstólaráð hefur sett viðmiðunarreglur fyrir dómstólana um þóknun verjanda, s.s. hvað varðar tímagjald, sem er nú kr. 8.800 án VSK, og til hvaða atriða skuli líta við ákvörðun þóknunar. Núverandi reglur tóku gildi í febrúarmánuði 2005. Tímagjaldið er aðeins lægra en almennt tíðkast hjá lögmonnum vegna annarra starfa þeirra. Dómsmálaráðuneytið hefur leitað skýringa hjá dómstólaráði vegna hækkana á tímagjaldi þóknunar í viðmiðunarreglunum og þannig leitast við að veita hækkunum aðhald.

Hækkanir dómstólaráðs á viðmiðunarreglum fyrir héraðsdómstólana við ákvörðun þóknunar verjanda í sakamálum geta haft miklar hækkanir í för með sér fyrir fjárlagaliðinn. Árið 2000 var tímagjaldið kr. 6.500 án VSK. Árið 2002 hækkaði gjaldið í 7.800 kr. án VSK með viðmiðunarreglum sem tóku gildi 1. október 2002. Gera má ráð fyrir að fjárlagaliðurinn hafi hækkað við það um 15–20 millj. árlega. Er þá ekki tekið tillit til þess að málum hefur fjölgað og má því gera ráð fyrir að hækkunin sé enn meiri. Í febrúar 2005 hækkaði þóknun verjanda í kr. 8.800 án VSK. Hækkunin nam 13% og var í engu samræmi við verðlagsforsendur fjárlaga þar sem almennt var gert ráð fyrir 3,5% hækkun í fjárveitingum. Í sinni einföldustu mynd má þannig segja sem svo, að handhafar dómsvaldsins (héraðsdómstólar/dómstólaráð) taki ákvarðanir sem hafa útgjöld

Í för með sér fyrir framkvæmdarvaldið (hér dómsmálaráðuneytið), en á sama tíma situr framkvæmdavaldið undir þrýstingi af hálfu fjárveitingarvaldsins (Alþingis) um að stemma stigu við útgjaldaaukningu. Yfirleitt leitast ráðuneytin við að koma málum þannig fyrir að útgjöld á þeirra verksviði samrýmist verðlagsforsendum fjárlaga og fylgi þar með almennri launa- og verðlagsþróun enda getur það valdið þeim verulegum vandkvæðum ef miklar verðhækkanir ríða yfir á skömmum tíma.

Þar sem dómara dæma um þóknun verjenda þá eru úrræði stjórnvalda til að hafa áhrif á ákvarðanir dómara og þennan útgjaldalið takmörkuð að óbreyttu fyrirkomulagi.

Lögreglustjórar hafa við ákvörðun þóknunar verjenda á rannsóknarstigi tekið mið af tímagjaldinu eins og það er ákveðið í viðmiðunarreglum dómstólaráðs. Reikningar eru yfirfarnir hjá lögreglustjóraembættunum, m.t.t. tímafjöldi samkvæmt tímaskýrslu og þeirri vinnu sem ætla má að verjandi hafi lagt í málið. Gerðar eru athugasemdir ef reikningur er órökstuddur eða talinn óeðlilegur.

Rétt er að geta þess sérstaklega að lágmarkspóknun fyrir lögmann sem kallaður er til á lögglustöð vegna aðstoðar við sakborning nemur nú sem svarar til gjalds fyrir þrjár klukkustundir eða 26.400 kr. án VSK (3 x 8.800 kr.). Um er að ræða nokkuð algengt fyrirkomulag við meðferð mála hjá lögreglu en ljóst er að í mörgum tilvikum taka slík mál mun skemmri tíma og gæti verið ástæða til að breyta þessari viðmiðun þannig að lágmarkspóknun miðist við t.d. eina klukkustund eftir atvikum.

Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 44. gr. oml. skal dómari ákveða þóknun verjenda í einu lagi ef sami verjandi sem annaðist verjandastörf á rannsóknarstigi máls er síðar skipaður til að gegna því starfi við meðferð máls fyrir dómi. Að öðrum kosti skal lögglustjóri eða löglærður starfsmaður hans ákveða þóknun tilnefnds verjenda.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að lögglustjórum ber engin lagaleg skylda til að fara eftir viðmiðunarreglum dómstólaráðs varðandi tímaeiningaviðmið ráðsins. Hins vegar myndi önnur viðmiðun geta leitt til ósamræmis í framkvæmd milli embætta og á milli rannsóknarstigsins og dómsstigsins. Hugsanlega myndu lögmenn veigra sér við að taka að sér verjandastörf í opinberum málum ef tímagjaldsviðmiðun þar væri lægri en nú er. Hér á þó það sama við og víðast hvar á vinnumarkaði að reynslan mundi leiða í ljós hvaða þóknun þyrfti til að nægilegur fjöldi lögmanna sæktist eftir að taka að sér mál frá rannsóknarstigi. Í þessu sambandi þarf jafnframt að gæta að því að tryggja hagsmuni sakbornings og rétt hans um réttláta málsmeðferð.

Í þessu sambandi má nefna að um fjórðungur lögfræðikostnaðarins fellur til á rannsóknarstigi hjá löggluembættum.

Nokkuð ber á því að tilteknir lögmennt eða stofur annist mikið um mál á þessu sviði. Sem dæmi má taka að árið 2004 fékk einn tiltekinn lögmaður greiddar úr ríkissjóði rúmlega 16 m.kr. vegna meðferðar opinberra mála og annar lögmaður 12,5 m.kr.

### 3.3.2 Réttargæslumaður brotaþola

Í VII. kafla oml. er að finna ákvæði um réttargæslumenn brotaþola. Í ákveðnum tilvikum er skylt að tilnefna eða skipa réttargæslumann, s.s. þegar um er að ræða tiltekin brot á almennum hegningarlögum. Hlutverk réttargæslumanns er að gæta hagsmuna brotaþola og veita honum aðstoð í málinu, þar á meðal við að setja fram einkaréttarkröfur. Þóknun réttargæslumanns brotaþola er ákveðin með sama hætti og hjá opinberum verjendum.

Hækkanir á málskostnaðarliðnum á síðustu árum skýrast að nokkru vegna réttargæslumanna brotaþola, en ákvæði í oml. um réttargæslumenn tóku gildi 1. maí 1999.

Í fjárlögum ársins 2000 var kostnaður vegna réttargæslumanna áætlaður 6,2 m.kr., árið 2001 6,4 m.kr. og árið 2002 6,9 m.kr. á sérstöku viðfangsefni. Kostnaður vegna réttargæslumanna brotaþola hefur hins vegar verið færður með öðrum lögfræðikostnaði á málskostnaðarliðinn en ekki verið sérgreindur eins og ráð var gert fyrir í fjárlögum.

Málskostnaðarnefnd dómsmálaráðuneytisins, sem hefur starfað frá árinu 2002 (sjá kafla 3.1), hefur gert úttekt á reikningum réttargæslumanna. Samkvæmt úttekt nefndarinnar má ætla að kostnaður vegna réttargæslumanna t.d. á árinu 2002 hafi verið u.þ.b. 13,5 m.kr. eða um 6 m.kr. hærrí en gert var ráð fyrir það árið. Þegar í ljós kom að þessi kostnaður hafði ekki verið sérgreindur í reikningshaldi var ákveðið að fella fjárveitingu í fjárlögum vegna réttargæslumanna inn í heildarfjárheimildina vegna málskostnaðarins þar sem ekki þótti raunhæft og erfitt í framkvæmd að halda þessum reikningum aðskildum frá öðrum reikningum lögmanna. Gera má ráð fyrir að á síðastliðnum árum hafi um 6–7 m.kr. fallið til að meðaltali á ári vegna réttargæslumanna brotaþola umfram það sem upphaflega var áætlað fyrir á fjárlagaliðnum.

### 3.3.3 Tillögur um breytingar

Nefndin telur að þær leiðir sem hægt er að fara að óbreyttum reglum séu í fyrsta lagi að áréttta við lögreglustjóra að fara yfir reikninga með gagnrýnum hætti. Hins vegar er ekki sérstök ástæða til að ætla að svo sé ekki gert nú þegar, sérstaklega hjá stærsta embættinu, lögreglustjóranum í Reykjavík. Slíkar aðgerðir myndu því ekki skila umfangsmiklum árangri. Má raunar segja að embættin hafi bætt sig mjög á undangengnum árum og þannig eru reikningar yfirfarnir með gagnrýnum hætti og athugasemdir gerðar ef tilefni er til.

Vegna þeirra takmarkana sem framkvæmdarvaldið hefur á því að hafa aðhald með lögfræðikostnaði á dómsstiginu telur nefndin að grundvallarbreytinga sé þörf ef takast á að hægja verulega á aukningu þessara útgjalda.

Með því að framkvæmdarvaldið hefði forræði á því að ákveða þóknun fyrir verjenda- og réttargæslustörf lögmanna, einkum tímagjaldið, yrði kleift að samræma hækkunarvið árlegar verðlagsforsendur fjárlaga og tryggja betur að ekki komi til skyndilegra og ófyrirséðra verðhækkana.

Nefndin bendir á að þetta mætti t.d. gera með því að setja ákvæði í lög um meðferð opinberra mála þess efnis að þóknun verjanda og réttargæslumanns skuli ákveðin samkvæmt gjaldskrá eða reglum sem ráðherra setur. Þannig væri það ráðherra sem myndi setja viðmiðunarreglur um fjárhæð þóknunar í stað dómstólaráðs nú.

Í ljósi þess háa hlutfalls sem lögfræðikostnaður nemur er ljóst að aðhald með honum skiptir miklu máli við að ná tókum á útgjaldaþróun málskostnaðarliðarins.

Önnur leið er að ríkið geri þjónustusamninga vegna lögfræðiþjónustunnar, þ.e. vegna opinberra verjenda og réttargæslumanna. Með því ætti að vera unnt að ná lækkun á tímagjaldi lögmanna og draga þannig úr kostnaði. Fyrirkomulagið gæti t.d. verið með þeim hætti að ríkið legði fram rammasamning þar sem kveðið væri á um fagleg skilyrði þjónustunnar og sett fram grunntímagjald. Rammasamningur fælist síðan í því að lögmenn gerðu tilboð um hversu mikinn afslátt þeir gæfu af grunngjaldinu. Þar sem ekki væri um það að ræða að bjóða út eitt verkefni sem síðan yrði samið um við einn aðila telur nefndin að skilyrði laga um útboð eigi ekki við. Þá telur nefndin að slíkur rammasamningur falli ekki undir 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997, um verk-samninga og samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs.

Benda má á að í Bretlandi hefur verið farin sú leið að fela „The Legal Services Commission“, sem var stofnuð samkvæmt „Access to Justice Act 1999“ og tók til starfa í apríl 2000, að gera þjónustusamninga (Public Service Agreements) við lögfræðinga vegna opinberrar réttaraðstoðar. Nánari upplýsingar er að finna á slóðinni <http://www.legalservices.gov.uk>.

Undirbúningur þjónustusamninga er mikilvægur og vanda þarf til slíkra samninga. Undirbúningur og framkvæmd þjónustusamnings þarf að líta á sem sérstakt verkefni og mikilvægt er að vel sé að því staðið.

## 3.4 Rannsóknarstofur

### 3.4.1 Lagagrundvöllur

Samkvæmt IX. kafla oml. er rannsókn opinberra mála í höndum lögreglu nema öðru vísi sé mælt fyrir í lögum. Lögregla skal hvenær sem þess er þörf hefja rannsókn út af vitneskju eða grun um að refsivert brot hafi verið framið hvort sem henni hefur borist kæra eða ekki. Markmið rannsóknar er að afla allra nauðsynlegra gagna til þess að ákæranda sé fært að ákveða að henni lokinni hvort sækja skuli mann til saka, svo og að afla gagna til undirbúnings málsmeðferð.

Rannsaka skal og afla allra tiltækra gagna um verknað þann sem um er að ræða. Rannsóknari leitar til kunnáttumanna þegar þörf er á sérfræðilegri rannsókn, svo sem blóðrannsókn og annarri læknisskoðun, efnafræðilegri rannsókn, letur- og skriftarrannsókn, bókhaldsrannsókn o.s.frv. Réttarlæknisfræðileg líkskoðun skal fara fram þegar rannsóknari telur það nauðsynlegt. Einnig skal framkvæma réttarkrufningu, ef nauðsyn þykir.

Einn stærsti kostnaðarliðurinn á málskostnaðarliðnum er vegna rannsóknarstofa. Hér er um að ræða reikninga frá Rannsóknarstofu Háskóla Íslands í lyfja- og eiturefnafræði vegna rannsókna á blóð- og þvagsýnum og Rannsóknarstofu í réttarlæknisfræði vegna réttarkrufninga. Nauðsynlegt er að senda blóðsýni til rannsóknar í mörgum málum og enn fremur að senda efni til ákvörðunar í fíkniefnamálum, þar sem greina þarf efni, íblöndunarefni o.fl., vegna rannsóknar mála. Þá eru oft gerðar ýmsar rannsóknir vegna mannláts (áfengis- og lyfjamagn athugað o.fl.).

Samkvæmt 18. gr. laga um Háskóla Íslands nr. 41/1999 er háskólanum heimilt að taka gjald fyrir þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Háskólaráð setur nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt ákvæði þessu.

Í 1. gr. reglna um Lyfjafræðistofnun Háskóla Íslands nr. 750/2002 segir að stofnunin sé vísindaleg rannsóknastofnun sem starfrækt sé af Háskóla Íslands. Lyfjafræðistofnun skiptist í fimm rannsóknarstofur, m.a. Rannsóknarstofu í lyfja- og eiturefnafræði.

Í 25. gr. reglugerðar um Háskóla Íslands nr. 458/2002, með síðari breytingum, kemur fram að stofnanir háskólans heyra ýmist undir háskólaráð eða háskóladeild eða lúta sérstökum lögum. Í 26. gr. reglugerðarinnar segir nánar að háskólanum sé heimilt að starfrækja stofnanir á verksviði sínu sem heyra undir háskólaráð. Háskólaráð setur þeim sérstakar reglur um hlutverk, aðstöðu, skipulag, stjórn, starfsfólk, fjármál og annað sem nauðsynlegt kann að reynast. Formlegt mat á rekstri og starfsemi þeirra skal fara fram með reglulegu millibili, samkvæmt nánari ákvörðun háskólaráðs.

Í VII. kafla reglugerðarinnar eru ákvæði um gjöld fyrir þjónustu, ráðstöfun þeirra, samninga o.fl. Í 70. gr. um gjöld fyrir þjónustu segir að heimilt sé að taka gjald fyrir þá þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Gjöld sem innheimt eru á grundvelli 1. mgr. 18. gr. laga nr. 41/1999, um Háskóla Íslands, skulu ekki vera hærri en sá kostnaður sem til verður við að veita þjónustuna og skal þeim eingöngu varið til að standa straum af henni. Háskólaráð setur nánari reglur um fyrir hvaða þjónustu má innheimta gjöld og setur gjaldskrá, sem endurskoða skal árlega.

Í 71. gr. reglugerðarinnar segir að afli deild eða stofnun háskólans sértekna sé henni skylt að gera skriflegan samning um það. Í samningi skal kveðið á um:

1. Hvaða þjónustu viðkomandi deild eða stofnun tekur að sér að veita og hvaða kröfur eru gerðar í því sambandi.

2. Greiðslur fyrir þjónustuna/verkefnið og hvenær inna beri þær af hendi.
3. Gildistíma og uppsagnarfrest samnings.

Veiti deild eða stofnun þjónustu sem er í samkeppni við aðra er óheimilt að niðurgreiða þann rekstur með fjárframlagi sem Háskóli Íslands fær á fjárlögum eða á grundvelli þjónustusamninga við menntamála- og fjármálaráðherra. Hafi samningur í för með sér veruleg fjárútlát eða skuldbindingu til langs tíma skal rektor staðfesta hann.

### 3.4.2 Aðferðir til að hafa áhrif á þennan útgjaldalið og ábendingar nefndarinnar

Vegna smæðar þjóðfélagsins eru ekki margar rannsóknarstofur og jafnvel einungis einn aðili sem hægt er að leita til vegna sérfræðilegra rannsókna, s.s. á efnunum, vegna krufninga o.fl., í tengslum við rannsóknir mála. Af þessum ástæðum má velta fyrir sér hvort útböð á þessum verklið sé raunhæfur kostur. Hafa verður í huga að strangar kröfur eru gerðar í opinberum málum um sönnun og að vanda verður rannsóknir. Nefndin telur ástæðu til að kannað verði hvort aðrir aðilar en stofnanir Háskóla Íslands geti veitt eitthvað af þeirri þjónustu sem þessi kostnaðarliður nær til.

Á síðustu árum hefur verið til umræðu hvort efla megi t.d. lögreglustjóraembættið í Reykjavík þannig að það geti sinnt ýmsum rannsóknum og verkum, t.d. blóðtöku og fíkniefnagreiningu. Nefndin leggur til að þær hugmyndir verði kannaðar nánar og skoðað hvort slíkt fyrirkomulag væri mögulegt og hver kostnaður þess yrði. Hafa verður í huga við þá athugun hvort slíkt fyrirkomulag gæti verið til þess fallið að ekki yrði litið á rannsóknir lögreglu sem hlutlausar og fullnægjandi sannanir fyrir dómi.

Eins og fram kemur í kafla 3.4.1 skulu gjöld, sem stofnanir Háskóla Íslands taka vegna ýmissar þjónustu sem nauðsynlegt er að kaupa vegna rannsókna og meðferðar opinberra mála, vera þjónustugjöld. Líta verður svo á að þessi þjónusta sé utan þeirrar þjónustu sem háskólanum er skylt að veita. Afla þarf upplýsinga um hvort gjöld Rannsóknarstofu í lyfja- og eiturefnafræði séu í raun þjónustugjöld eða hvort þau kunni að vera hærri en sem nemur kostnaðinum við að veita þjónustuna. Nefndin leggur til að dómsmálaráðuneytið sendi háskólaráði erindi þar sem óskað er upplýsinga um hvernig þjónustugjöldin hafa verið ákveðin, og hvort reglur hafi verið settar um þjónustuna.

Til upplýsinga skal þess getið að dómsmálaráðuneytinu hefur borist tilkynning Landspítala – háskólasjúkrahúss, dags. 7. desember 2005, um hækkun gjaldskrár í réttarlæknisfræði um 5%. Í tilkynningunni segir að þessi hækkun sé gerð til samræmis við verðlagsforsendur fjárlaga 2006 og taki gildi 1. janúar 2006. Nefndin vekur athygli á að verðlagsforsendur fjárlaga eru lægri, þ.e. 3,8%.

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 398/2005 frá 3. nóvember 2005 var ákærði sakkfelldur fyrir manndráp af gáleysi með því að hafa ekið bifreið langt umfram leyfilegan ökuhraða og með því

að hafa sýnt vítavert gáleysi, með því að stúlka sem var gangandi við veginn varð fyrir bifreiðinni og lést. Talið var að kostnaður vegna réttarkrufningar sem fram fór á líki stúlkunnar hefði ekki verið eðlilegur eða nauðsynlegur hluti kostnaðar við saksókn gegn ákærða, eins og hér stóð á. Ákærði var dæmdur til að greiða allan annan sakarkostnað. Í kjölfar dómsins sendi ríkissaksóknari erindi til allra lögreglustjóra, dómsmálaráðuneytisins, rannsóknarstofu í réttarlæknisfræði o.fl. þar sem fram kemur að hann telji það hafið yfir vafa að viðkomandi lögreglustjóra hafi borið að láta réttarkrufningu fara fram í samræmi við 6. gr. laga um dánarvottorð, krufningar o.fl. nr. 61/1998. Af þessu öllu verður ekki annað ráðið en lögreglustjóra hafi verið skylt að láta framkvæma réttarkrufningu og kostnaður vegna hennar því færður á fjárlagaliðinn málskostnaður í opinberum málum, þrátt fyrir að um kostnað hafi verið að ræða sem Hæstiréttur telur ekki eðlilegan eða nauðsynlegan kostnað við saksókn opinbers máls. Með hliðsjón af þessu hlýtur að teljast afar vafasamt að lögregla eigi að láta réttarkrufningu fara fram og kostnaður vegna þess sé færður á fjárlagalið 06-231, þegar ekki er um að ræða nauðsynlegan kostnað við saksókn opinbers máls. Nefndin telur því ástæðu til að viðræður verði teknar upp við heilbrigðisráðuneytið, í samræði við ríkislögreglustjóra, þess efnis að lög nr. 61/1988 og framkvæmd réttarkrufninga verði tekin til skoðunar. Jafnframt er ástæða til þess að skoða framkvæmd ákvæða laga nr. 61/1988 hvað varðar réttarlæknisfræðilega líkskoðun, en ætla má að slík skoðun kunni í ýmsum tilfellum að draga úr þörf fyrir að láta fara fram réttarkrufningu, sem er mun kostnaðarsamari, en í framkvæmd virðist sem slíkar líkskoðanir fari ekki fram.

## 3.5 Læknakostnaður

### 3.5.1 Áverkavottorð

Samkvæmt IX. kafla oml. þarf lögregla við rannsóknir mála að afla sönnunargagna vegna áverka o.fl. Við rannsóknir mála vegna líkamsárása, nauðgana o.þ.h. er því aflað áverkavottorða frá læknum. Stærsti hluti læknakostnaðar er vegna áverkavottorða. Áverkavottorðin fást hjá slysa-deild, heimilislæknum, sérfræðingum, tannlæknum o.fl.

Samkvæmt 20. gr. laga um réttindi sjúklinga nr. 74/1997 á sjúklingur rétt á að leita til þess læknis sem honum hentar best. Þá á hann rétt á að fá álit annars læknis á greiningu, meðferð, ástandi og batahorfum. Sama gildir um aðra heilbrigðisstarfsmenn.

Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 tekur heilbrigðisþjónusta til hvers kyns heilsugæslu, heilbrigðiseftirlits, lækningarannsóknna, lækninga og hjúkrunar í sjúkrahúsum, læknisfræðilegs endurhæfingarstarfs, tannlækninga og sjúkraflutninga. Í 16. gr. kemur fram að íbúar einstakra sveitarfélaga og byggðarlaga skulu jafnan eiga rétt á að leita læknishjálpar til þeirrar heilsugæslustöðvar eða lækniáttöku, sem þeir eiga auðveldast með að ná til hverju sinni.

Í reglugerð um hlutdeild sjúkratrygðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu nr. 1030/2004, sbr. eldri reglugerðir sama efnis, er kveðið á um þau gjöld sem sjúkratryggðir skulu greiða fyrir heilbrigðisþjónustu sem veitt er á heilsugæslustöðvum, bráðamóttöku og göngu- og slysa-deild



sjúkrahúsa og fyrir heilbrigðisþjónustu sem veitt er hjá sjálfstætt starfandi sérfræðilæknum sem samninganefnd heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur gert samning við skv. lögum um almannatryggingar. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að heilsugæslustöðvum, sjúkrahúsum og sérfræðilæknum sé óheimilt að innheimta hærri eða önnur gjöld af sjúkratryggðum en kveðið er á um í reglugerðinni og fylgiskjali með henni. Í 11. gr. um gjöld fyrir læknisvottorð í heilsugæslu og á sjúkrahúsum segir að vegna vottorða, m.a. til lögreglu, skuli miða við hversu langan tíma það tekur lækni að gera vottorðið og skuli greiða kr. 2.500 fyrir hverjar byrjaðar 20 mínútur. Gjöld fyrir vottorð samkvæmt þessari grein skulu renna til stofnunar.

Nefnd um málskostnað í opinberum málum vakti athygli dómsmálaráðuneytisins á því að reikningar vegna áverkavottorða hafa ýmist verið sendir í nafni Landspítala – háskólasjúkrahúss eða einstakra lækna sem þar starfa. Enn fremur hafa reikningar ekki borið með sér tímafjölda og einingaverð heldur eina heildarfjárhæð. Auk reiknings læknis hefur oft borist sérstakur reikningur læknaritara vegna vinnu ritarans. Þá krafðist spítalinn um tíma innheimtukostnaðar kr. 3.000, vegna reikninga sinna. Ráðuneytið tók þetta upp við spítalann.

Í svari spítalans frá janúar 2004 vegna innheimtukostnaðarins segir að frá því í apríl 2002 hafi verið ákvæði um þetta í gjaldskrá spítalans vegna umsýslu og innheimtu við vottorðagerð. Þessi gjaldtaka hafi verið endurskoðuð og felld úr gildi 1. apríl 2003 og ekki innheimt eftir það.

Hvað varðar sérstaka reikninga læknaritara þá hefur ríkisskattstjóri litið á læknaritara sem starfsmenn lækna eða verktaka á þeirra vegum. Því eigi að haga reikningaútgáfu þannig að lækningurinn einn innheimti vottorðsgjaldið, þ.m.t. læknaritarapáttinn. Í framhaldi af athugasemdum dómsmálaráðuneytisins við Landspítala – háskólasjúkrahús vegna þessa hefur spítalinn nú brugðist við ábendingum ráðuneytisins og fært reikningsútgáfu í rétt horf og hætt að taka sérstakt gjald fyrir vinnu ritara. Þá hefur ráðuneytið krafist þess að endurgreidd verði ólögmaet gjaldtaka í formi „ritvinnslugjalds“ að fjárhæð 1,7 m.kr. Í bréfi spítalans til ráðuneytisins í september 2004 segir að þessi mál hafi verið rædd við sviðsstjóra þeirra lækna sem ritað hafi umrædd vottorð, þ.e. að heildarupphæð vottorðs sé ekki með réttan einingafjölda, í öðru lagi sé oftlega rúkað fyrir vélritun og í þriðja lagi að lækna hafi sent vottorð á eigin reikning. Spítalinn hafi ítrekað að farið skuli eftir reglugerð um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu, bæði hvað varðar heildarverð fyrir vottorð og innheimtu á ritvinnslugjaldi. Hvað varðar þá lækna sem sent hafa reikning í eigin nafni hafi sviðsstjórum verið falið að kalla þá fyrir sérstaklega og gera þeim grein fyrir að hér sé um alvarlegt brot á reglum spítalans að ræða. Framangreind upphæð hefur ekki enn verið leiðrétt en verklag hefur verið fært í réttara horf.

Hvort það hefur síðan áhrif til lækkunar að reikningurinn sé gerður í nafni spítalans en ekki læknisins er síðan annað mál. Það sem hefur gerst er að heildarreikningsfjárhæð virðist vera eftir sem áður sú sama þrátt fyrir að frágangur reikninga hafi verið færður í rétt horf.

Hinn 1. desember sl. gerðu sýslumaðurinn í Keflavík og Heilbrigðisstofnun Suðurnesja samning um greiðslu fyrir læknisverk. Þar er m.a. kveðið á um gjald vegna áverkavottorða. Samkvæmt

samningnum skal greiða kr. 8.500 fyrir hefðbundið áverkavottorð vegna minniháttar líkamsárásar. Þá segir að í flestum tilfellum óski tjónþolar sjálfir eftir slíkum vottorðum og greiði fyrir þau, en lögregla fari fram á vottorð í slíkum málum í undantekningartilfellum. Fyrir áverkavottorð þar sem áverkar eru meiriháttar greiðast 16.500 kr. og fer lögregla fram á slík vottorð.

Ljóst er að samningur þessi er ekki hvað varðar áverkavottorð í samræmi við reglugerð um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu nr. 1030/2004. Hann gæti í þeim tilvikum þar sem um mjög einföld og stutt vottorð er að ræða leitt til meiri kostnaðar en samkvæmt reglugerðinni. Hins vegar gæti kostnaður verið lægri vegna vottorða þar sem áverkar teljast meiriháttar.

Nefndin fagnar því að gerðir séu slíkir samningar en bendir á að gæta verður að því að þeir séu í samræmi við reglugerð nr. 1030/2004.

### 3.5.2 Blóðtaka

Um töliverðan kostnað er að ræða við blóðtöku, einkum vegna gruns um ölvun við akstur. Samkvæmt umferðarlögum nr. 50/1987, ásamt síðari breytingum, getur lögreglumaður fært öku­mann til rannsóknar á öndunarsýni eða til blóð- og þvagrannsóknar ef ástæða er til að ætla að hann sé t.d. undir áhrifum áfengis eða lyfja. Lögregla annast töku öndunarsýnis. Læknir, hjúkrunarfræðingur eða meinatæknir annast töku blóðsýnis.

Í janúar 2003 gerði ríkislögreglustjóri samning um þetta verk við Læknavaktina, er tekur til ríkislögreglustjórans og lögreglustjóranna í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði. Samkvæmt 5. gr. samningsins var gjald fyrir hverja blóðtöku kr. 9.200 til kl. 24:00, en kr. 13.800 milli kl. 24:00 og 08:00 og á stórhátíðardögum. Gjald vegna hæfnisprófs ökumanns var kr. 4.600 til kl. 24:00 en eftir það til kl. 08:00 og á stórhátíðardögum kr. 9.200. Ekkert sérstakt gjald var tekið fyrir mót­­töku þvagsýnis. Gerður var nýr samningur á árinu 2004, sem tók gildi 1. júní 2004. Gjald vegna blóðtöku er kr. 15.000. Samninginn skal endurskoða í janúar á hverju ári en hann er uppsegjan­legur með þriggja mánaða fyrirvara. Vinna við endurskoðun viðmiðunar­fjárhæðar samningsins stendur nú yfir og er fyrirsjáanlegt að gjaldið muni hækka.

Árið 2004 var gjaldfærður kostnaður vegna blóðtöku hjá Læknavaktinni 12,9 m.kr. Áætlaður kostnaður á árinu 2005 er um 18 m.kr.

Áður en samningurinn var gerður var blóðtaka framkvæmd af vakthafandi læknum á bráðamót­­töku sjúkrahúsanna. Gjaldtaka læknanna sem unnu þetta sem ferliverk<sup>2</sup> fór sífellt hækkandi og var þeim hækkunum mótmælt af ýmsum lögreglustjórum og af hálfu dómsmálaráðuneytisins.

---

2 Ferliverk er skilgreint sem öll sú meðferð sem sjúklingi er veitt, hvort heldur er á sjúkrahúsi eða læk­­nastofu, og krefst ekki innlagnar á sjúkradeild nema í undantekningartilfellum. Ferliverk eru að takmörkuðu leyti á forræði spítalans.

Þrátt fyrir hækkunir á gjaldi því sem lækarnir tóku fyrir þetta verk lýstu þeir því yfir á endanum að þeir hefðu ekki áhuga á að sinna því. Var gjaldið þá komið í kr. 6.000 árið 2002. Umræddur samningur var þá gerður af hálfu ríkislögreglustjóra við Læknavaktina. Samningur þessi hefur tvímælaust leitt til hækkana á fjárlagaliðnum. Áætla má að á árinu 2003 hafi samningurinn haft í för með sér a.m.k. 5,5 m.kr. hækkun ef litið er til gjaldsins fyrir og eftir gerð samningsins, miðað við fjölda þeirra sem voru færðir til blóðtöku það árið hjá lögreglustjóranum í Reykjavík. Er þá ekki tekið tillit til embættis sýslumannsins í Kópavogi og sýslumannsins í Hafnarfirði og er hækkunin því jafnvel enn meiri.

Í áður nefndum samningi sýslumannsins í Keflavík og Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja um greiðslu fyrir læknisverk er kveðið á um gjald að fjárhæð kr. 16.500, vegna blóðtöku sem fram fer á lögreglustöðinni og gerð er af starfsmanni heilbrigðisstofnunarinnar. Fyrir hæfnismat vegna gruns um akstur undir áhrifum lyfja eða ávana- og fíkniefna greiðast 11.500 kr. Fyrir þvagsýnistöku skal ekki greiða nema sérstakrar aðstoðar læknis sé krafist.

### 3.5.3 Neyðarmóttakan

Neyðarmóttakan (NM) var sett á laggirnar árið 1993 og heyrir undir slysadeild Landspítala – háskólasjúkrahúss við Fossvog. Stjórn spítalans setti á árinu 2003 fram kröfu þess efnis við yfirlækni NM, að tekið yrði gjald fyrir útgáfu vottorða þar og fékk ríkislögreglustjóri bréf yfirlæknis þess efnis. Lögreglan hafði fram að því ekki greitt fyrir þessi vottorð, líkt og fyrir önnur læknisvottorð (áverkavottorð) í opinberum málum. Fjöldi mála hjá NM er yfir 100 á ári. Embætti ríkislögreglustjóra áætlaði að vottorð myndi kosta kr. 32.000 og að auki mætti reikna með ritvinnslugjaldi, kr. 7–9.000. Gera má því ráð fyrir að málskostnaðarliðurinn hafi hækkað vegna þessa um u.þ.b. 4 m.kr. á ári.

### 3.5.4 Aðferðir til að hafa áhrif á læknakostnað og ábendingar nefndarinnar

Kanna þarf hjá ríkislögreglustjóra framkvæmdaratriði er varða notkun öndunarsýnamæla og hvort hægt sé að auka þá notkun. Þannig mætti draga úr kostnaði vegna blóðtöku.

Leita þarf hagkvæmari leiða vegna blóðtöku en nú. Áréttað skal að ekki er nauðsynlegt að lækni framkvæmi blóðtökuna. Hjúkrunarfræðingur eða meinataekni getur framkvæmt verkið. Í ljósi þeirrar heildarfjárhæðar sem um er að ræða er um útboðsskyldu að ræða.

Lögum samkvæmt hafa einstaklingar rétt til að leita til þess læknis sem þeir helst kjósa. Lögregla hefur þannig ekki áhrif á það hvaða lækni gefur út vottorð sem nota þarf í opinberum málum.

Þegar hafa verið gerðar af hálfu dómsmálaráðuneytisins athugasemdir vegna misbrests í reikningagerð innan heilbrigðisþjónustunnar hjá Landspítala – háskólasjúkrahúsi. Það er mat nefndarinnar að þrátt fyrir athugasemdir ráðuneytisins hafi heildargjaldið vegna læknisvottorða ekki lækkað þó að ritvinnslugjald hafi sem slíkt fallið út. Þar sem kveðið er á um gjaldið vegna útgáfu

vottorða í reglugerð getur heilbrigðisþjónustan ekki tekið meira eða minna gjald en þar er kveðið á um. Samningar við heilbrigðisþjónustuna um ákveðið gjald, þ.e. lægra gjald, fyrir vottorð eru þannig ekki mögulegir.

Eins og áður segir er kveðið á um í nýlegum samningi sýslumannsins í Keflavík að í flestum tilfellum óski tónþolar sjálfir eftir og greiði fyrir vottorð vegna minniháttar líkamsárása, en lögregla fari fram á vottorð í slíkum málum í undantekningartilfellum. Lögregla fari hins vegar fram á vottorð vegna meiriháttar áverka.

Nefndin bendir á að hún telur að með því að taka upp þessa framkvæmd væri unnt að ná verulegum sparnaði á fjárlagaliðnum. Þannig yrði það almenn regla að brotaþoli útvegaði og greiddi sjálfur fyrir áverkavottorð. Kostnaður vegna vottorðs yrði hluti af einkaréttarkröfu hans gagnvart brotamanni eða myndi greiðast eftir atvikum í tengslum við bætur brotaþola. Lögregla myndi hins vegar í stærri málum útvega og greiða vottorð. Ætla má að stór hluti áverkavottorða sé vegna minniháttar mála. Útfæra þyrfti verklagsreglur í þessu sambandi.

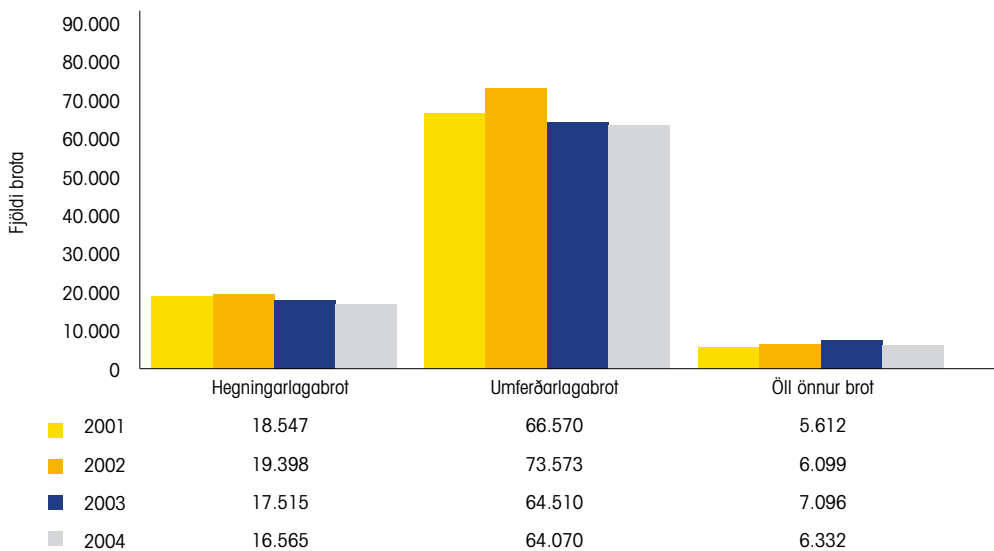
Nefndin telur ástæðu til, sérstaklega með hliðsjón af samningi sýslumannsins í Keflavík um greiðslur vegna áverkavottorða, að ráðuneytið upplýsi alla lögreglustjóra um þær reglur sem um áverkavottorð gilda þannig að þess verði ávallt gætt að reikningar séu gefnir út af réttum aðila og fram komi einingafjöldi og rétt einingaverð.

## 3.6 Aðrir þættir sem hafa áhrif á hækkun málskostnaðar

### 3.6.1 Málafjöldi hjá lögreglu og dómstólum

Þegar leitað er skýringa á hækkunum á fjárlagaliðnum verður að líta til þess hvort málafjöldi hjá lögreglu eða dómstólum geti hugsanlega útskýrt hækkunir, þ.e. hvort málum hafi fjölgað milli ára sem síðan leiðir til hærri útgjalda. Nefndin bendir á að þar sem málafjöldi lögreglu annars vegar og dómstóla hins vegar er ekki skráður í samræmt málaskrárkerfi er erfitt um vik að draga fram tengsl milli hækkana á fjárlagaliðnum og málafjölda hjá lögreglu og dómstólum. Nefndin aflaði því upplýsinga hjá ríkislögreglustjóra og dómstólaráði um málafjölda.

Mynd 2. Fjöldi brota eftir tegundum.



Byggt á tölfræði ríkislögreglustjóra.

Grafið hér fyrir ofan sýnir málafjölda hjá lögreglu.<sup>3</sup> Árið 2002 fjölgar málum, en fækkar árið 2003 og aftur 2004 þannig að á tímabilinu fækkar málum um rúmlega 4%. Draga má þá ályktun að fjöldi brota skv. málaskrá lögreglu skýri ekki hækkunir á málskostnaðarliðnum. Árið 2003 tók fjárlagaliðurinn verulegum hækkunum þrátt fyrir að málafjöldi hjá lögreglu hafi það árið verið minni en árið 2001 og 2002. Í þessu sambandi er athyglisvert að málskostnaður á vegum lögreglunnar jókst um 37% að raungildi á þessu tímabili. Meðalkostnaður á hvert mál hækkaði úr 1.870 kr. í 2.670 kr. eða um 43% á sama tíma á föstu verðlagi.

<sup>3</sup> Eins og áður hefur komið fram liggur ekki fyrir skýrsla um afbrotatölfræði fyrir árið 2005.

Tafla 4. Fjöldi ákærumála við héraðsdómstóla.

Allir héraðsdómstólar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Dómstólar	2.241	2.309	2.639	2.812	2.902	2.755	23%
Meðalkost. á ákærumál	66.795	62.659	54.546	53.468	52.259	68.365	2%

Tölurnar í töflunni hér fyrir ofan sýna að ákærumálum fyrir dómstólum fjölgar verulega milli árána 2000 og 2004, en dregur svo heldur úr 2005. Aukning á tímabilinu er 23%. Hins vegar hefur meðalkostnaður á hvert mál fyrir dómstólum lítið breyst á sama tíma, eða sem nemur um 2%, það er úr 66.800 kr. í 68.400 kr.

### 3.6.2 Umfangsmikil og kostnaðarsöm mál

Hafa þarf í huga að eðlilegt getur talist að nokkrar sveiflur verði í málskostnaðinum milli ára vegna einstakra umfangsmikilla mála sem koma upp, s.s. málverkafölsunarmálið (33 m.kr.) og svonefnda stóra fíkniefnamálið (27 m.kr.). Slíkar sveiflur ættu þó að vegast á milli ára til lengri tíma lítið.

Kostnaður við málverkafölsunarmálið vegna rannsóknar og meðferðar málsins í héraði nam um 29,5 m.kr. og þar af féll mesti hluti kostnaðarins á árin 2002 og 2003 á fjárlagaliðnum. Kostnaður vegna meðferðar málsins í Hæstarétti var 3,5 m.kr. árið 2004. Þannig getur eitt umfangsmikið mál valdið hækkun milli ára á fjárlagaliðnum ef fjöldi annarra mála og kostnaður við þau er að öðru leyti óbreyttur milli ára.

Rétt er að vekja athygli á að umfangsmikil efnahagsbrotamál hafa verið í rannsókn hjá lögreglu á síðustu þremur árum sem gætu haft í för með sér talsverðan opinberan málskostnað sem á eftir að koma fram að hluta.

### 3.6.3 Útlendingamál

#### 3.6.3.1 Réttargæslumaður

Við gildistöku laga um útlendinga nr. 96/2002, sem tóku gildi 1. janúar 2003, hefur nýr kostnaður verið færður á fjárlagaliðinn. Um er að ræða kostnað vegna réttargæslumanna og kostnað við flutning útlendinga úr landi vegna brottvísunar.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 34. gr. laga nr. 96/2002 ber að veita útlendingi réttaraðstoð í tilteknum tilvikum. Kostnaður vegna réttargæslumanna hefur verið færður á sérstakt viðfang (11012) á fjárlagaliðnum. Í 3. mgr. kemur fram að ákvæði VI. kafla oml. gildi, eftir því sem við eigi, um réttaraðstoð. Krefja skal útlending um endurgreiðslu kostnaðar ef hann hefur ráð á því. Þar sem í lögnum er kveðið á um að um kostnaðinn fari samkvæmt VI. kafla oml., þ.e. um sakborning

og verjanda, hafa útgjöld vegna réttaraðstoðar verið færð á fjárlagaliðinn. Í útlendingalögum er ekki að finna fyrir mæli um það hver skuli ákveða þóknun, hvernig hún skuli ákveðin o.s.frv. og hefur þetta valdið nokkrum vandkvæðum í framkvæmd. Nefndin telur að kveða þurfi nánar á um það í lögum um útlendinga hvernig þóknun réttargæslumanna verði ákveðin og af hvaða aðila. Þannig yrði jafnframt auðveldara að veita kostnaðinum aðhald.

### 3.6.3.2 Ferðakostnaður

Kostnaður við fargjöld til útlanda vegna flutnings útlendinga (hælisleitendur og brottvísanir) úr landi nam árið 2003 um 13,5 m.kr. en 10,5 m.kr. árið 2005. Það eru einkum embætti ríkislögreglustjóra, sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og lögreglustjórans í Reykjavík sem hafa heimfært þennan kostnað á fjárlagaliðinn.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur á síðastliðnum árum fengið framlag til að standa undir auknum kostnaði við brottvísanir útlendinga. Grunnfjárveiting árið 2000 var 2,1 m.kr. en 10,3 m.kr. á verðlagi fjárlaga 2006. Samkvæmt upplýsingum sem nefndin óskaði eftir hjá ríkislögreglustjóra hefur það framlag verið notað vegna hælisleitenda en kostnaður vegna annarra brottvísana útlendinga verið færður á fjárlagaliðinn málskostnaður í opinberum málum.

Nefndin telur nokkurn eðlismun vera á opinberum málum og málum vegna hælisleitenda og brottvísana útlendinga. Kostnaður í tengslum við síðarnefndu málin telst varla óhjákvæmileg *útgjöld vegna rannsóknar og málsmeðferðar*, sbr. umfjöllun í kafla 3.1 um lagagrundvöll sakarkostnaðar. Nefndin telur því óheimilt að færa kostnað vegna flutnings útlendinga sem opinberan málskostnað heldur beri að færa hann hjá þeim aðilum sem bera ábyrgð á þeirri framkvæmd.

Nefndin telur auk þess að skoða eigi hvort ástæða sé til að taka upp hér á landi það sem kallað hefur verið „Assisted Voluntary Returns“ Þannig yrði tiltekin fjárhæð greidd til útlendingins til að hvetja hann til að fara úr landi og með því yrði komist hjá því í ýmsum tilfellum að greiða dýrt fargjald fyrir 1–2 lögreglumenn, auk dagpeninga.

### 3.6.4 Túlkar

Túlkakostnaður vegna aukins fjölda útlendinga hér á landi hefur farið vaxandi á síðastliðnum árum. Árið 2000 nam þessi kostnaður um 5,2 m.kr. en var orðinn um 21,7 m.kr. árið 2005.

Nefndin leggur til að gerður verði þjónustu- eða rammisamningur við túlka til að reyna að stýra betur þróun á þessum kostnaðarlið. Með hliðsjón af þessum fjárhæðum yrði um útboðsskyldu að ræða.

### 3.6.5 Nýjar rannsóknaraðferðir

Meiri rannsóknarkostnaður hefur fallið til vegna nýrra aðferða við afbrot, s.s. tölvubrot og notkun farsíma. Kostnaður við hlerun, einkum vegna farsíma, hefur leitt til þess að útgjöld hafa aukist um nokkrar m.kr. á fjárlagaliðnum síðastliðin ár.

Samkvæmt 6. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, eins og henni var breytt með lögum nr. 78/2005, skulu fjarskiptafyrirtæki án endurgjalds tryggja þar til bærum yfirvöldum aðgang að búnaði til hlerunar símtala og annarrar löglegrar gagnaöflunar í fjarskiptanetum sínum eða fjarskiptaþjónustu. Fjarskiptafyrirtækjum er þannig gert skylt að fjárfesta í búnaði sem gerir lögreglu kleift að framkvæma hleranir. Í greinargerð með lögum nr. 78/2005 segir hins vegar að eðlilegt endurgjald skuli koma fyrir slíkan aðgang sem tekur m.a. mið af fjárfestingarkostnaði. Þannig er það í raun sá sem óskar hlerunar sem ber á endanum bæði fjárfestingarkostnaðinn og kostnað vegna aðgangs. Nefndin telur ástæðu til að taka upp viðræður við fjarskiptafyrirtækin um hagstæðara gjald en nú er.

### 3.6.6 Almennar verðlagshækkanir

Við fjárlagagerð er almennt miðað við verðlagsforsendur fjárlaga sem eru sambærilegar við þróun neysluverðsvísitölu á hverjum tíma. Almennt verðlag hefur verið frekar stöðugt á umræddu tímabili og hafa verðlagshækkanir í fjárlögum verið um 3–4% á milli ára.

## 3.7 Reglur um bókun gjalda á fjárlagaliðinn

### 3.7.1 Hverjir heimfæra kostnað og effirlit

Allur málskostnaður er færður á einn fjárlagalið en ekki á einstök embætti. Núgildandi lög standa því ekki í vegi fyrir að breytingar verði gerðar þar á.

Eins og sagði hér að ofan er rannsókn opinberra mála í höndum lögreglu lögum samkvæmt. Út frá rannsóknarhagsmunum er jákvætt að hægt sé að gjaldfæra ýmsan rannsóknarkostnað á fjárlagaliðinn í stað þess að gjaldfæra beint á viðkomandi embætti. Með því að einstök embætti hefðu takmarkaðar fjárveitingar til rannsókna opinberra mála væri óhjákvæmilega sú hætta fyrir hendi að fjárveitingar hefðu áhrif á hvort og hvernig mál yrðu rannsökuð. Rannsóknir stórra mála geta kostað embættin mikið vegna þeirrar vinnu sem leggja þarf í málin og hjá litlum embættum gætu viðbótarútgjöld vegna málskostnaðar við einstök mál eða við aukinn málafjölda valdið miklum sveiflum í útgjöldum.

Ef málskostnaður ætti að greiðast af embættunum væri erfitt að áætla fyrirfram árlegan kostnað embættisins við rannsókn og meðferð mála. Rannsóknarhagsmunir hafa því verið taldir mæla gegn því fyrirkomulagi að embættin beri allan kostnaðinn við rannsókn og meðferð mála.



Þau embætti sem heimfæra kostnað eru lögreglustjórar/sýslumenn, dómstólar, ríkissaksóknari og Fangelsismálastofnun ríkisins. Þessir aðilar eru bundnir af fyrirmælum oml. um það hvaða kostnaður telst til málskostnaðar en upp geta komið markatilvik í einstaka málum. Dæmi eru til um að kostnaður sé ranglega bókaður á þennan fjárlagalið en ekki einhvern annan, eins og nefnd um málskostnað í opinberum málum hefur rekist á. Nánast undantekningarlaust er þó um kostnað að ræða sem fellur á ríkið með einum eða öðrum hætti, en ekki kostnað sem hið opinbera á ekki að bera. Dómsmálaráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningareglur til viðkomandi embætta þar sem málskostnaður er skilgreindur og fram kemur hvaða kostnað er heimilt að heimfæra á fjárlagaliðinn og hvað telst til embættiskostnaðar. Núgildandi leiðbeiningareglur eru frá júlí 2005.

Fjárýsla ríkisins sér um bókfærslu á þessum kostnaði og hefur einkum það hlutverk að tryggja að útgjöldin séu bókuð á réttar tegundir og viðföng. Útgjöldin eru endurskoðuð af ríkisendurskoðun, þó ekki árlega.

Eftirlit með fjárlagaliðnum hefur einnig verið veitt af nefnd um málskostnað í opinberum málum, sem dómsmálaráðuneytið skipaði í janúar 2002. Nefndinni er m.a. ætlað að yfirfara reikninga embætta sem heimfæra kostnað á fjárlagaliðinn, meta hvort viðkomandi kostnaður falli undir skilgreiningu málskostnaðar eða embættiskostnaðar, athuga hvort skýringar á útgjöldum séu óljósar og kanna hvort fylgigögnum með reikningum sé ábótavant. Í nefndinni eru þrjú aðilar, einn frá dómsmálaráðuneytinu, einn frá Fangelsismálastofnun ríkisins og einn frá lögreglustjóranum í Reykjavík.

Nefnd þessi hefur frá því hún tók til starfa farið yfir alla þá reikninga sem færðir eru á fjárlagaliðinn m.t.t. þess hvort um kostnað sé að ræða sem réttilega á að færa á fjárlagaliðinn eða hvort um annars konar kostnað sé að ræða, s.s. embættiskostnað eða kostnað sem færa skal á fjárlagaliðinn opinber réttaraðstoð, eins og kostnað við lögræðismál og kostnað við matsgerðir í forsjármálum. Ekki hefur þótt raunhæft að fara yfir reikninga áður en þeir eru greiddir.

Á síðustu árum hefur nefndin óskað eftir því að kostnaður sem ekki á að færa á fjárlagaliðinn verði bakfærður á viðeigandi fjárlagaliði. Farið hefur verið fram á millifærslu upp á 16 m.kr. og er þessi fjárhæð að mestu frá árinu 2003.

Nefndin telur að almennt megi segja að útgjöld séu ekki óþörf og ekki sé ástæða til að ætla að lögregla sé að óska eftir óþarfa rannsóknnum og þannig kalla á óþarfa útgjöld. Nefndin hefur þó gert ýmsar tillögur og athugasemdir. Dæmi eru um að kostnaður hafi verið færður á fjárlagaliðinn sem á ekki þar heima. Er einkum um að ræða kostnað vegna lögræðismála og matsgerða í forsjármálum. Nefndin hefur óskað eftir því við fjársýsluna að gerðar verði breytingar á ráðstöfunaryfirliti sem embættin nota þegar reikningar eru sendir til fjársýslunnar. Með þeim ráðstöfunum ætti að vera hægt að leiðrétta þessar rangfærslur.

### 3.7.2 Effirlit nefndar um málskostnað í opinberum málum

Þrátt fyrir að fullyrða megi að ekki sé stofnað til óþarfa útgjalda, s.s. þannig að óskað sé eftir óþarfa matsgerðum o.fl., er ekki þar með sagt að núverandi fyrirkomulag tryggi að leitað sé hagstæðustu leiða. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi má segja að enginn einn aðili sé í raun ábyrgur fyrir þessum kostnaði.

Það að einstök embætti heimfæri kostnað á fjárlagaliðinn án þess að það fari af fjárlögum embættisins getur leitt til þess að kostnaðarvitund verði lítil og embættin leitist því ekki við að draga úr útgjaldaaukningunni. Þegar litið er t.d. til samnings ríkislögreglustjóra um blóðtöku hlýtur að vakna sú spurning hvort ekki hafi verið unnt að ná hagstæðari samningi um þetta verk. Gjaldið hlýtur að teljast hátt miðað við að lögregla færir viðkomandi á Læknavaktina, þar sem dregið er úr honum blóð, og lögregla fer síðan sjálf með blóðsýnið til rannsóknar. Þá verður að hafa í huga að ekki þarf lækni til að taka blóðið heldur getur hjúkrunarfræðingur eða meina-tæknir framkvæmt þetta, sbr. ákvæði umferðarlaga.

Núverandi fyrirkomulag tryggir ekki alltaf nægilega að kostnaður verði ekki meiri en nauðsyn ber til. Dæmi er um háan reikning vegna geymslu bifreiðar í allt að eitt ár í tengslum við rannsókn opinbers máls. Sú spurning hlýtur að vakna hvort nauðsynlegt hafi verið að geyma bifreiðina allan þennan tíma og hvort ekki hefði verið unnt að ljúka þeim þætti rannsóknarinnar sem sneri að bifreiðinni á skemmri tíma til þess að komast hjá óþarfa kostnaði.

Eins og áður segir fylgja því ákveðnir ókostir að gjaldfæra málskostnað á einstök embætti. Nefndin leggur því til að nefnd dómsmálaráðuneytisins um málskostnað í opinberum málum, sem starfað hefur frá janúar 2002, hafi áfram eftirlit með kostnaði sem heimfærður er á fjárlagaliðinn málskostnaður í opinberum málum og veiti þeim sem heimfæra kostnað á fjárlagaliðinn aðhald. Nefndin, sem skipuð er starfsmönnum í dómsmálaráðuneytinu, Fangelsismálastofnun ríkisins og lögreglustjóranum í Reykjavík, hefur góða yfirsýn yfir alla þætti málskostnaðar í opinberum málum og getur þannig veitt raunverulegt kostnaðaraðhald.

## 4 OPINBER RÉTTARAÐSTOÐ

### 4.1 Lagagrundvöllur

Meginreglurnar um gjafsókn er að finna í XX. kafla laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, ásamt síðari breytingum (eml.).

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

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 málhöfðunar 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.

Gjafsókn skuldbindur ríkið til að greiða þann málskostnað sem gjafsóknarhafi hefur sjálfur af máli. Til málskostnaðar telst:

- a. kostnaður af flutningi máls,
- b. kostnaður af birtingu stefnu, kvaðninga og annarra tilkynninga,
- c. gjöld sem renna í ríkissjóð vegna máls,
- d. óhjákvæmilegur ferðakostnaður aðila og umboðsmanns hans,
- e. þóknun matsmanns, vitnis, túlks, þýðanda og þingvotts,
- f. kostnaður af endurritum, dómsgerðum og ágripi dómsgerða,
- g. annar kostnaður sem stafar beinlínis af máli.

Gjafsókn má þó takmarka þannig að hún nái aðeins til tiltekinna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Ef þóknun umboðsmanns (lögmanns) gjafsóknarhafa fyrir flutning máls er ekki undanskilin gjafsókn skal hún ákveðin í dómi eða úrskurði takist sátt í máli. 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.

Í 128. gr. eml. er að finna heimild fyrir dómsmálaráðherra til að afturkalla gjafsókn ef í ljós kemur að hún var veitt að ófyrirsynju, hagur gjafsóknarhafa breytist svo að hennar er ekki lengur þörf eða gjafsóknarhafi lætur hjá líða að krefjast málskostnaðar úr hendi gagnaðila síns. Við afturköllun fellur greiðsluskylda ríkisins niður.

Gjafsókn breytir engu um að gjafsóknarhafa verði sjálfum gert að greiða gagnaðila sínum málskostnað.

Nú verður gagnaðili gjafsóknarhafa dæmdur til að greiða málskostnað og skal þá ekki tekið tillit til þess að gjafsókn hafi verið veitt við ákvörðun málskostnaðar. Ef gjafsóknarhafi hefur sjálfur haft kostnað af máli skal honum ákveðin greiðsla málskostnaðar að því leyti í dómi, en að öðru leyti verður málskostnaður dæmdur ríkinu.

Gjafsókn verður enn fremur veitt eftir því sem fyrir er mælt í öðrum lögum. Sækja þarf um slíka gjafsókn til dómsmálaráðuneytisins. Um lögbundna gjafsókn er að ræða í ýmsum tilvikum, t.d. 178. gr. oml., 66. gr. laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur, 23. gr. ættleiðingarlaga nr. 130/1999, 1. mgr. 4. gr. laga nr. 21/1994, d-lið 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, 60 gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 og 11. gr. barnalaga nr. 76/2003.

## 4.2 Helstu kostnaðarliðir og hækkunir milli ára

### 4.2.1 Kostnaður og tekjur

Á fjárlagaliðinn 06-232, Opinber réttaraðstoð, er færður kostnaður vegna opinberrar réttaraðstoðar (gjafsóknarmál). Jafnframt er kostnaður vegna réttaraðstoðar vegna nauðasamninga og réttaraðstoðar vegna nauðgana færður á fjárlagaliðinn.

Tafla 5. Kostnaður vegna opinberrar réttaraðstoðar, fjárhæðir á meðalverðlagi ársins 2005.

m.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Opinber réttaraðstoð	103,4	98,1	126,4	157,3	195,6	201,2	95%
Réttaraðst. v. nauðasamninga	0,7	2,6	2,6	11,7	0,3	6,2	849%
Réttaraðstoð v. nauðgana	0,0	0,0	3,8	4,6	2,9	7,3	-
Gjöld samtals	104,1	100,7	132,8	173,6	198,8	214,8	106%
Fjárheimild	130,2	83,7	100,6	94,8	110,0	109,5	-16%
Umframgjöld/afgangur	26,1	-17,0	-32,3	-78,8	-88,8	-105,3	-503%
<b>Tekjur</b>	<b>-17,1</b>	<b>-11,3</b>	<b>-16,8</b>	<b>-16,4</b>	<b>-20,8</b>	<b>-21,9</b>	<b>28%</b>
Tekjuáætlun	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-18%
Afkoma í fjárlögum	129,1	82,6	99,6	93,9	109,0	108,6	-16%
Afkoma í reikningi	86,9	89,4	116,0	157,2	178,0	192,9	122%
<b>Staða við ríkissjóð</b>	<b>42,2</b>	<b>-6,8</b>	<b>-16,4</b>	<b>-63,3</b>	<b>-69,0</b>	<b>-84,3</b>	<b>-300%</b>

Fjárhæðir ársins 2005 eru bráðabirgðatölur þar sem endanlegu uppgjörri er ekki lokið.

Taflan hér fyrir ofan sýnir þróun helstu stærða í fjárreiðum opinberrar réttaraðstoðar á árunum 2000 til 2005 á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs. Til skýringar á þessu yfirliti er rétt að geta þess fyrst að svipað fyrirkomulag er á færslu tekna og afskrifta þeirra eins og lýst er hér framfar í kafla um opinberan málskostnað. Aðallega er um að ræða málskostnað sem dæmist á

gagnaðila gjafsóknarhafa en rennur í ríkissjóð og er bókfærður sem sértekjur á þennan fjárlagalið. Þegar málskostnaðurinn innheimtist ekki af ýmsum ástæðum eru tekjurnar afskrifaðar með gjaldfærslu á liðinn. Þessar fjárhæðir eru þó mun lægri en á við um opinbera málskostnaðinn, t.d. hafa afskriftirnar jafnan verið innan við 10 m.kr. á því tímabili sem hér um ræðir og eru þær því ekki dregnar sérstaklega út úr útgjöldunum í töflunni. Hins vegar telur nefndin ástæðu til að endurskoða þessa meðferð teknanna á svipaðan hátt og fjallað er um í sambandi við opinberan málskostnað, þ.e. í ljósi sjónarmiða um að þessar tekjur ættu ekki að falla undir þá skilgreiningu sértekna að þær séu „tekjur ríkisstofnana af sölu vöru og þjónustu sem seld er á markaðsforsendum“.

Bráðabirgðatölur fyrir árið 2005 benda til þess að gjaldfærður heildarkostnaður við opinbera réttaraðstoð hafi riflega tvöfaldast á þessu fimm ára tímabili. Þess má geta að á síðasta fimm ára tímabili á undan því sem er hér til skoðunar, þ.e. frá árinu 1995, hafði kostnaður við réttaraðstoð nærri fjórfaldast að raungildi þar sem hann var 27 m.kr. á verðlagi 2005. Aukist útgjöldin í sama mæli og síðustu fimm ár verða þau orðin um 350 m.kr. árið 2010 á verðlagi í dag og hefðu þá nærri þrettánfaldast á tíu árum mælt á föstu verðlagi. Sértekjur liðarins eru um 22 m.kr. árið 2005 og hafa aukist um 28% frá 2005 en hafa þó ekki verulega þýðingu þar sem þær vege einungis um 10% í fjármögnun útgjaldanna.

Fjárheimildir í töflunni innifela allar aukafjárveitingar og millifærðar heimildir til og frá öðrum liðum á tímabilinu. Upphafsár tímabilsins, árið 2005, var fjárheimild fjárlaga meira en tvöfölduð í fjárukalögum og hefur það þau áhrif að svo virðist sem fjárheimildir hafi lækkað um 16% á föstu verðlagi árið 2005 en í rauninni voru fjárveitingar í sjálfum fjárlögum auknar um rúmlega 90% á tímabilinu. Engu að síður er ljóst að áætlanir dómsmálaráðuneytisins í fjárlögum hafa verið langt undir raunverulegri útkomu. Síðasta árið, árið 2005, eru útgjöldin u.þ.b. tvisvar sinnum umfram fjárheimildina, eða sem nemur um 105 m.kr. Miðað við bráðabirgðatölur ársins 2005 virðist því sem dómsmálaráðuneytið gæti þurft að hækka fjárheimildir um u.þ.b. 105 m.kr. jafnvel þótt tækist að halda útgjöldunum óbreyttum framvegis. Þá hafa áætlanir ráðuneytisins ekki tekið mið af tekjunum sem færðar eru á liðinn þar sem einungis hefur verið reiknað með því að þær væru um 1 m.kr. á ári. Að samanlögðu hefur afkoma samkvæmt uppgjöri í reikningi þannig reynst vera mun lakari en gert hefur verið ráð fyrir í fjárlögum og hefur staðan við ríkissjóð raunar farið versnandi síðustu þrjú árin.

Eins og sjá má í töflunni eru um eða yfir 95% af kostnaðinum sem færður er á fjárlagaliðinn vegna gjafsóknarmála. Vægi réttaraðstoðar vegna nauðasamninga eða nauðgana er mun minna en sá kostnaður fer þó einnig mjög vaxandi.

Nefnd á vegum Evrópuráðsins um skilvirkni í réttarkerfinu (European Commission for the Efficiency of Justice – skammstafað CEPEJ) sendi á árinu 2004 til allra aðildarríkja ráðsins spurningalista með ýmsum spurningum um réttarkerfið í aðildarríkjunum, einkum um dómstóla, fjárrframlög til þeirra, fjölda dómstóla og dómara, laun, réttaraðstoð og margt fleira, allt miðað við árið 2002. Nefndin vann í kjölfarið skýrslu þar sem staða mála í löndunum skv. svörum við

spurningalistanum er borin saman.<sup>4</sup> Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að kostnaður á bak við hvert gjafsóknarmál er næsthæstur hér á landi af 18 öðrum ríkjum. Kostnaður fyrir hvert mál er einungis hærrí í Danmörku.

## 4.2.2 Stærstu útgjaldapættir réttaraðstoðar

Tafla 6. Skipting kostnaðar eftir tegundum, fjárhæðir á meðalverðlagi ársins 2005.

Heiti	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	Breyting
Lögfræðingar	81,5	75,6	105,3	130,9	148,3	164,6	102%
Sálfræðingar, félagsfræð. o.fl	9,1	2,5	4,2	17,0	20,7	18,2	101%
Launakostnaður	6,3	6,4	6,4	9,1	7,3	7,0	11%
Læknar. hjúkrunarfr. og sjúkráþj.	1,0	2,5	5,7	5,8	11,8	9,6	909%
Annað	6,2	13,6	11,3	10,7	10,7	15,3	146%
<b>Alls</b>	<b>104,1</b>	<b>100,7</b>	<b>132,8</b>	<b>173,6</b>	<b>198,8</b>	<b>214,8</b>	<b>106%</b>

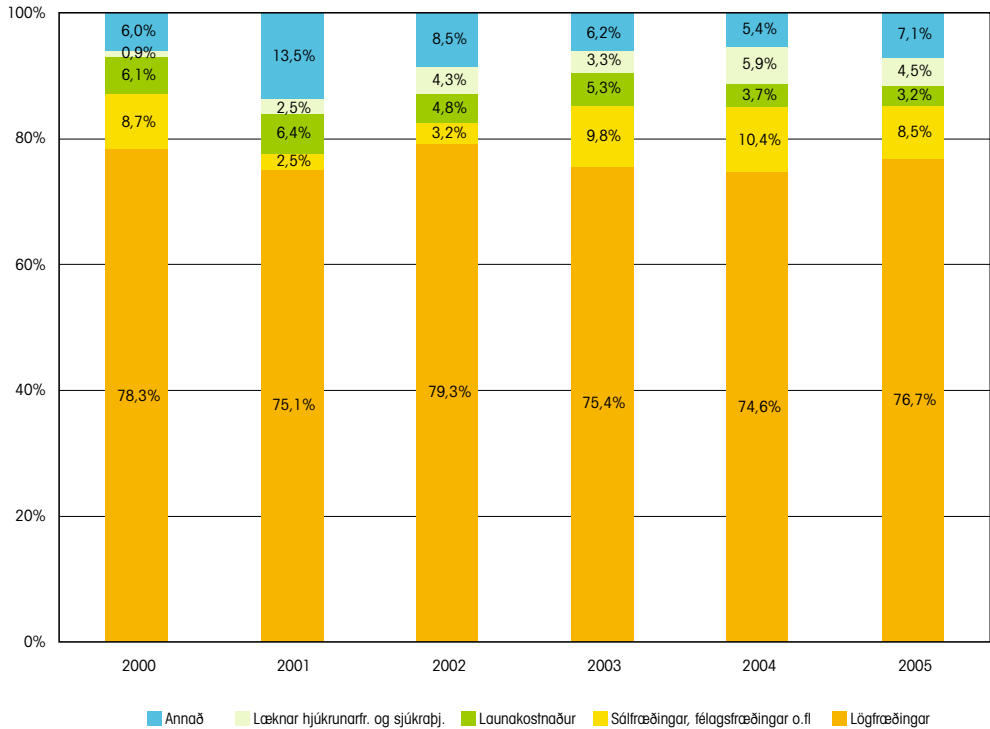
Taflan hér fyrir ofan sýnir skiptingu opinberrar réttaraðstoðar eftir helstu útgjaldapáttum og þróun þeirra á árunum 2000 til 2005 á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs. Í töflunni kemur fram að kostnaðurinn við þessa helstu liði hefur aukist verulega að raungildi á tímabilinu að undanskildum launakostnaði, sem er einkum vegna þóknana gjafsóknarnefndar, en hann hefur hækkað nokkurn veginn í samræmi við launabreytingar umfram almennar verðlagshækkunarir. Útgjöld vegna lögfræðinga hafa vaxið um 83 m.kr., eða yfir 100% að raungildi. Kostnaður við læknisfræðilega þjónustu og þjónustu sálfræðinga og fleiri sérfræðinga hefur einnig hækkað mikið að raungildi síðastliðin ár en sú aukning er þó ekki jafnveigamikil í krónum talið, a.m.k. ekki enn sem komið er. Hlutfallslegt vægi þessara útgjaldapátta er sýnt í grafinu hér fyrir neðan. Lögfræðiþjónusta vegur langþyngst og var kostnaður við hana um 165 m.kr. árið 2005 eða sem svarar til um 75% af málskostnaðinum. Þar á eftir koma liðirnir sálfræðingar, félagsfræðingar o.fl. með um 10% af útgjöldunum, læknisfræðileg þjónusta með sem svarar til um 6% af útgjöldunum og launakostnaður um 4%. Aðgerðir til að draga úr kostnaði hljóta því fyrst og fremst að beinast að lögfræðiþjónustunni þar sem vægi hennar í kostnaðarmynduninni er yfirgnæfandi.

Til upplýsinga skal þess getið að árið 2005 fékk ein tiltekin lögmannsstofa greiddar tæpar 16,2 m.kr. úr ríkissjóði vegna meðferðar gjafsóknarmála.

4 Skýrsluna má nálgast á slóðinni [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Efficiency\\_of\\_justice/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/). Sjá bls. 19–29 um gjafsókn í aðildarríkjunum.

### Mynd 3. Hlutfallsleg skipting kostnaðar eftir tegundum.

#### Vægi helstu útgjaldapátta í réttarkostnaði



### 4.2.3 Fjöldi umsókna um gjafsókn og fjöldi gjafsóknarleyfa

Þegar leitað er skýringa á þeim hækkunum sem orðið hafa á fjárlagaliðnum verður að skoða fjölda gjafsóknarleyfa. Hér að neðan má sjá fjölda samþykktra umsókna hjá gjafsóknarnefnd á árunum 2000–2004:

Tafla 7. Veittar gjafsóknir skipt eftir tegundum mála.

Tegundir gjafsóknamála	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Faðernismál	37	42	25	38	14	13	-65%
Forsjármál	60	68	87	106	112	92	53%
Skaðabótamál, líkamstjón	53	65	93	101	103	151	185%
Skaðabótamál, læknamistök	12	14	10	10	11	19	58%
Skaðabótamál, önnur mál	9	24	19	22	32	33	267%
Launa- og lífeyrismál	17	6	13	8	14	10	-41%
Önnur mál	39	49	59	80	106	47	21%
<b>Samtals</b>	<b>227</b>	<b>268</b>	<b>306</b>	<b>365</b>	<b>392</b>	<b>365</b>	<b>61%</b>

Árið 2000 afgreiddi gjafsóknarnefnd alls 227 umsóknir þar sem mælt var með gjafsókn en árið 2005 var heildarfjöldi umsókna þar sem mælt var með gjafsókn orðinn 365. Aukning á tímabilinu er afar mikil, eða sem nemur um 138 málum árlega en það svarar til 61% fjölgunar. Eins og sést af þessum tölum eru skaðabótamál og forsjármál algengustu mál sem sótt er um gjafsókn í. Umsóknum vegna þessara mála hefur fjölgað verulega milli ára. Þá hefur málum sem falla undir liðinn „Önnur mál“ fjölgað um 21% en þar er m.a. um að ræða mál þar sem lögskylt er að veita gjafsókn vegna kröfu um bætur fyrir handtöku, leit á manni eða í húsi, hald á munum, rannsókn á heilsu manns, gæsluvarðhald og aðrar aðgerðir sem hafa frelsisviptingu í för með sér. Þá er um að ræða barnaverndarmál, faðernismál, mál vegna hjónaskilnaða, fasteignakaupa o.fl. Meðalkostnaður við hvert mál á verðlagi 2005 var um 458 þús. kr. árið 2000 en um 507 þús. kr. árið 2004 og jókst þannig um 11% að raungildi á þessu tímabili.

Þegar eingöngu a-liður 1. mgr. 126. gr. eml. er skoðaður eru alls 253 mál afgreidd á grundvelli a-liðar af alls 365 málum á árinu 2003 og sambærilegar tölur fyrir árið 2004 eru 308 mál af 392. Í öðrum tilfellum er um að ræða gjafsókn á grundvelli bæði a- og b-liðar 1. mgr. 126. gr. eml., gjafsókn á grundvelli b-liðar 1. mgr. 126. gr., lögbundna gjafsókn og gjafsókn á grundvelli 5. mgr. 127. gr. eml., vegna málskots gagnaðila gjafsóknarhafa til æðra dóms.<sup>5</sup>

Af ofangreindu má ráða að gjafsókn hefur í langflestum tilfellum verið veitt á grundvelli efnahags umsækjanda en í þeim málum er gjafsóknarnefnd einnig ætlað að meta tilefni málsóknar, en mat á tilefni málsóknar hefur oft reynst erfitt. Algengustu efnisflokkar gjafsóknarmála eru mál vegna forsjár barna, mál vegna líkamstjóns, og svonefnd lögbundin gjafsókn, s.s. eins og í faðernismálum, sbr. 11. gr. barnalaga, eða vegna þvingunarúrræða opinberra mála, sbr. 178. gr. oml.

## 4.3 Helstu ástæður hækkana vegna opinberrar réttaraðstoðar

### 4.3.1 Málafjöldi hjá dómstólum

Ætla mætti að kostnaður við gjafsóknir héldist að einhverju leyti í hendur við almenna þróun málafjölda hjá dómstólum ef gert er ráð fyrir að jafnan sé sótt um gjafsókn í tilteknum hluta mála. Eins og fram kemur í töflunni hér fyrir neðan fjölgaði einkamálum fyrir dómstólum töluvert árin 2000 til 2002. Á árunum 2003 til 2005 verður hins vegar mikil fækkun mála hjá dómstólunum. Sú fækkun varðar hins vegar aðallega skriflega flutt mál, fremur en munnlega flutt. Þar sem forsjármál eru ávallt munnlega flutt hefur fækkunin því ekki mikil áhrif á gjafsóknarumsóknir. Munnlega fluttum einkamálum hefur þó fækkað nokkuð frá árinu 2003 og getur þróun málarækstrar fyrir dómstólum því varla talist veigamikill skýringarþáttur í kostnaðaraukningunni.

---

<sup>5</sup> Gjafsókn á grundvelli a-liðar 1. mgr. 126. gr. eml. er veitt vegna efnahags umsækjanda, en gjafsókn með vísan til b-liðar 1. mgr. 126. gr. eml. þegar úrlausn máls hefur þýðingu eða varðar verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. B-liður var felldur niður með lögum nr. 7/2005 og er almenna reglan nú sú að veiting gjafsóknar byggist fyrst á fremst á efnahag. Sjá nánar kafla 4.5.1.



Tafla 8. Fjöldi einkamála skv. málaskrá dómstóla.

Einkamál	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting
Munnlega flutt	1.172	1.260	1.385	1.371	1.296	1.151	-2%
Skriflega flutt	13.201	18.244	24.781	20.507	15.366	11.574	-12%
<b>Samtals</b>	<b>14.373</b>	<b>19.504</b>	<b>26.166</b>	<b>21.878</b>	<b>16.662</b>	<b>12.725</b>	<b>-11%</b>

### 4.3.2 Reglur um skilyrði fyrir gjafsókn

Í kafla 4.1 var fjallað um lagagrundvöll gjafsóknar. Eins og þar kom fram má veita einstaklingi gjafsókn ef fjárhag hans er þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirjáanlega ofviða enda sé nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og eðlilegt megi teljast að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Í reglugerð um starfshætti gjafsóknarnefndar nr. 69/2000 segir að við mat á því hvort gjafsókn verði veitt vegna efnahags umsækjanda skuli höfð hliðsjón af skattleysismörkum tekju- og eignarskatts á hverjum tíma. Einnig skal litið til samanlagðra tekna og eigna umsækjanda og maka eða sambúðarmanns. Þegar umsækjandi er yngri en 18 ára skal höfð hliðsjón af samanlögðum tekjum og eignum foreldra. Við matið skal einnig tekið tillit til eftirfarandi atriða:

1. framfærslubyrðar umsækjanda,
2. umfangs máls og væntanlegs málskostnaðar,
3. vaxtagjalda af skuldum vegna eigin íbúðar sem umsækjandi býr í,
4. annars óhjákvæmilegs kostnaðar sem umsækjandi hefur vegna framfærslu umfram venjubundinn framfærslukostnað,
5. fjármagnstekna og skattfrjálsra tekna og eigna.

Þegar litið er til afgreiðslu umsókna um gjafsókn síðastliðin ár virðist sem gjafsókn hafi verið veitt einstaklingum með tekjur um 1,7 m.kr. til 2 m.kr., þegar tillit hefur verið tekið til framangreindra atriða. Gjafsókn verður aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur *nægilegt tilefni* til málshöfðunar eða málsvarnar. Við mat á því hvort umsækjandi um gjafsókn hefur nægilegt tilefni til málshöfðunar skal meðal annars höfð hliðsjón af eftirtöldum atriðum:

1. hversu ríka hagsmuni umsækjandi hefur af úrlausn máls, meðal annars með tilliti til væntanlegs málskostnaðar,
2. hverjir eru aðilar málsins, þar á meðal hvort málið er á milli nákominna,
3. hugsanlegu tómlæti og sönnunarvanda,
4. hvort leitast hafi verið við að leysa málið utan réttar, þar á meðal fyrir stjórnvöldum og öðrum úrskurðaraðilum,
5. hvort gagnaöflun utan réttar er lokið og málshöfðun tímabær,
6. niðurstöðu héraðsdóms ef sótt er um gjafsókn fyrir Hæstarétti.

Frá því að reglugerð nr. 69/2000 tók gildi hafa skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar samkvæmt reglugerð og verklagi gjafsóknarnefndar ekki breyst. Skilyrði gjafsóknar hafa því ekki haft áhrif á

kostnaðinn. Athyglisvert er að gjafsóknarmálum fjölgar gríðarlega á tímabili þar sem kaupmáttur almennings hefur aukist hröðum skrefum og launavísitala hækkað um 93% á síðustu 10 árum.

Í dómsmálaráðuneytinu er unnið að nýrri reglugerð um gjafsókn þar sem áformað er að breyta tekjuviðmiðunarreglum.

### 4.3.3 Forsjármál

Hér þarf einnig að hafa í huga að lagabreytingar undanfarin ár kunna að hafa haft hér áhrif. Má þar sérstaklega nefna breytingu þá sem gerð var með nýjum barnalögum nr. 76/2003 þar sem meginregla um sameiginlega forsjá foreldra var tekin upp, auk þess sem heimild dómsmálaráðuneytisins til þess að skera úr um forsjá barna var afnumin og nú leysa dómstólar eingöngu úr ágreiningsmálum um forsjá. Liggur einnig fyrir að frumvarpi til nýrra barnalaga var m.a. ætlað að draga úr fjölda mála sem rekin eru fyrir dómstólum eða hjá stjórnvöldum.

Með aukningu sameiginlegrar forsjár virðist sem málum hafi fjölgað fyrir dómstólum þar sem raunveruleg deila aðila í forsjármáli snýst fyrst og fremst um sjálfa umgengnina, en ekki forsjána sem slíka, og jafnvel er undir rekstri málsins fallið frá forsjárkröfunni en málið rekið áfram hvað varðar kröfu um umgengni. Umgengnismál eru almennt rekin hjá sýslumönnum og málsaðilar þurfa þar, jafnt og í mörgum öðrum tilvikum, á lögmannsaðstoð að halda. Kostnað af umgengnismáli sem til meðferðar er í stjórnýslunni, s.s. vegna aðstoðar lögmanns, þurfa einstaklingar hins vegar að bera sjálfir. Sýslumenn veita þar jafnframt sérfræðiaðstoð í formi sáttameðferðar. Þar sem gjafsókn er aðeins veitt vegna mála sem rekin eru fyrir dómstólum má því segja að einstaklingar hafi fjárhagslega hagsmuni af að reka mál fyrir dómstólum fremur en hjá stjórnvöldum hvað þetta varðar. Því má spyrja hvort forsjármálum sé í auknum mæli stefnt fyrir dómstóla í stað þess að reyna til þrautar að leysa úr umgengni fyrir stjórnvöldum.

Þar sem opinber réttaraðstoð, önnur en gjafsókn vegna rekstrar einkamála fyrir dómstólum, er af mjög skorum skammti hér á landi og gjafsókn er ekki veitt til þess að reka mál fyrir stjórnvöldum hefur verið á það bent að „skortur á gjafsóknarmöguleikum til að reka ágreining utan dómstóla er til þess fallinn að lögmennt sjái hagsmunum skjólstaðinga sinna betur borgið með því að óska eftir gjafsókn til að reka almennt einkamál þótt ódýrari kostur sé nærtækari“.<sup>6</sup>

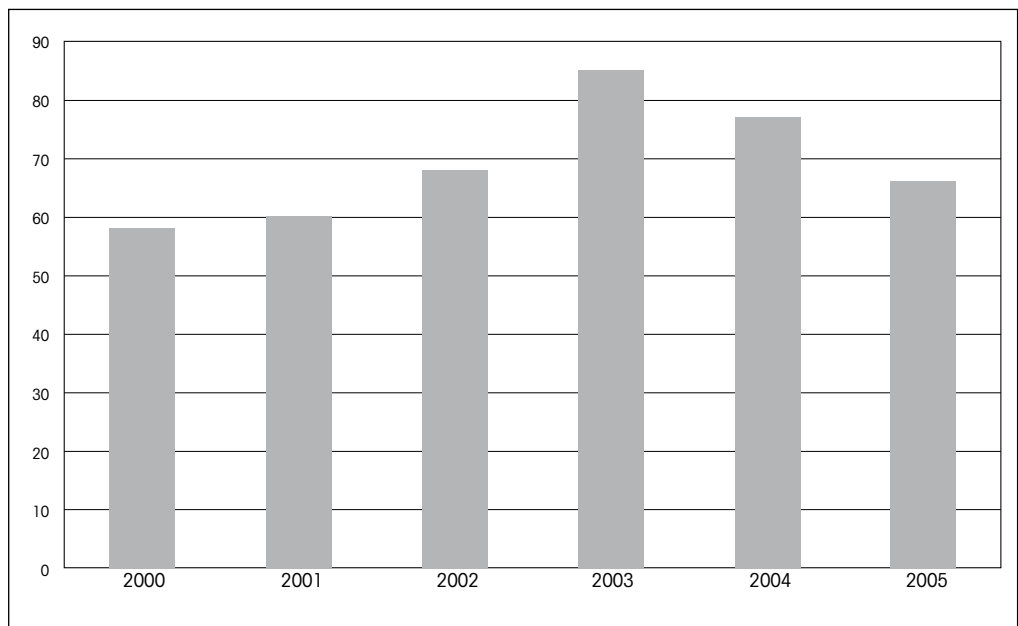
---

6 Sigurður Tómas Magnússon, „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála“, Tímarit lögfræðinga, 2. hefti, 55. árgangur, október 2005, bls. 157.

Tafla 9. Fjöldi forsjármála hjá héraðsdómstólunum árin 2000-2005.\*

Héraðsdómur	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Reykjavík	33	26	26	29	36	32
Vesturland	3	3	2	2	2	0
Vestfirðir	0	1	0	4	2	2
Norðurland vestra	1	0	1	2	3	2
Norðurland eystra	2	3	9	5	5	3
Austurland	2	1	1	0	2	0
Suðurland	4	7	6	5	5	2
Reykjanes	13	19	23	38	22	25
<b>Samtals</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>68</b>	<b>85</b>	<b>77</b>	<b>66</b>

Mynd 4. Þróun í fjölda forsjármála árin 2000-2005.



Athyglisvert er að forsjármál fyrir dómstólum voru 77 árið 2004 en samþykktar gjafsóknir vegna forsjármála voru 104. Ekki verður fullyrt um hvaða ástæða býr að baki þessum tölum en bent er á að gjafsókn getur verið veitt í málum áður en málinu hefur verið stefnt fyrir dómstólum. Eftir að gjafsókn hefur verið veitt virðist talsvert bera á því að mál fer ekki fyrir dóm, ýmist vegna þess að sátt næst í málinu eða gjafsóknarhafi ákveður að fara ekki í dómsmál. Gjafsóknarkostnaður hvað varðar þóknun lögmanns er aðeins greiddur í samræmi við ákvörðun dómara og því fellur ekki kostnaður til á fjárlagaliðinn í þeim tilvikum. Hins vegar er hugsanlegt að útlagður kostnaður gjafsóknarhafa hafi verið greiddur.

#### 4.3.4 Matsgerðir í forsjármálum

Það virðist vera regla fremur en undantekning að dómkvaddir séu matsmenn við meðferð forsjármáls fyrir dómi. Þegar reikningar vegna matsgerða sem ráðuneytinu berast í gjafsóknarmálum eru skoðaðir má sjá að meðalverð slíkrar matsgerðar er oft um kr. 400.000.

Ef reiknað er með 70 forsjármálum árlega þar sem stuðst er við matsgerðir sérfræðinga í 50 tilfellum, og meðalkostnaður hvernar matsgerðar er 400.000 kr. m/VSK, sem verður að álíta hóflega áætlað, þá er um það að ræða að ríkissjóður leggur út fyrir alls 20 m.kr. á ári, eingöngu vegna útlagðs kostnaðar við sérfræðimöt í forsjármálum. Reikna má með sambærilegum tölum þegar um sérfræðilegar álitsgerðir er að ræða í málum er varða líkamstjón og örorku en benda má á að samkvæmt upplýsingum frá gjafsóknarnefnd hefur sá flokkur mála verið ögn fyrirferðarmeiri en forsjármálin fram til ársins 2004.

Það skal nefnt, að samkvæmt ákvæðum laga um meðferð einkamála, hér einkum 64. gr. laganna, getur aðili málsins svo krafist yfirmats þar sem tekin verða til endurmats þau atriði sem áður hafa verið metin. Þannig gefur ótakmarkað gjafsóknarleyfi færi á að fara fyrst fram á sérfræðilegt mat, svo er farið fram á endurmat, og kostnaður samfara slíku getur vitaskuld orðið verulegur. Þegar málsaðili þarf ekki að huga að kostnaði við málið má spyrja hvort hættu sé á að yfirmats sé óskað án þess að í raun sé nægilega rík ástæða til að krefjast slíks mats. Jafnframt má spyrja hvort gjafsókn í máli geti í sumum tilfellum haft þau áhrif að matsgerðar verður krafist af þeim aðila málsins, þ.e. gjafsóknarhafa, sem gagnaðili hans hefði með réttu átt að hafa frumkvæði að að krefjast, miðað við grundvöll málsins, þar sem lögmenn málsaðila eru meðvitaðir um að kostnaður vegna matsgerðar fellur á ríkið en ekki umbjóðendur þeirra.

#### 4.3.5 Skaðabótamál

Annar stór málaflokkur gjafsóknarmála eru mál vegna líkamstjóns. Sérstakri örorkunefnd er ætlað lögbundið hlutverk við að meta læknisfræðilega örorku og mál sem þessi geta verið lengi í meðferð hjá dómstólum.

Með nýrri reglugerð sem nú er í vinnslu í ráðuneytinu verður unnt að kveða nánar á um veitingu takmarkaðrar gjafsóknar í ríkari mæli en nú er, þegar mál er þannig vaxið. Það er mat nefndarinnar að með því að takmarka gjafsóknarleyfi við ákveðnar fjárhæðir eða þætti málskostnaðar sé unnt að leitast við að draga úr kostnaði vegna gjafsóknar í málum vegna líkamstjóns. Nánar er fjallað um takmarkaða gjafsókn og nýja reglugerð í kafla 4.5.1.

## 4.4 Reglur um bókun gjalda á fjárlagaliðinn

### 4.4.1 Meðferð og greiðsla reikninga

Gjafsóknarhafa eða lögmanni hans ber að snúa sér til dómsmálaráðuneytisins vegna uppgjörs til-dæmdrar málflytningaþóknunar og útlagðs kostnaðar. Ráðuneytið heimfærir kostnaðinn á fjárlagalið 06-232, Opinber réttaraðstoð.

Þóknun lögmanns gjafsóknarhafa er alltaf greidd í samræmi við ákvörðun dómara. Misjafnt er hvort tekið er fram í dómi eða úrskurði hvort tekið sé tillit til virðisaukaskatts eða ekki. Venja er að þegar ekki er tekið fram hvort þóknun felur í sér virðisaukaskatt getur lögmaður lagt virðisaukaskatt ofan á þóknun. Þá er allur gangur á því hvort annar kostnaður í málinu, s.s. vegna matsgerða, er tiltekinn með ákveðinni fjárhæð í dómnum eða úrskurði heldur segir að gjafsókn nái til annars kostnaðar. Sá kostnaður er þá greiddur samkvæmt framlögðum reikningi um útlagðan kostnað gjafsóknarhafa.

Þóknun lögmanns er aldrei greidd undir rekstri málsins, heldur aðeins þegar fyrir liggur dómur eða úrskurður. Undir rekstri málsins greiðir dómsmálaráðuneytið hins vegar útlagðan kostnað, s.s. vegna matsgerða, enda getur grundvöllur málsins verið háður þeim og nauðsynlegt að afla þeirra strax í upphafi máls.

### 4.4.2 Tillaga til breytinga

Talsvert hefur borið á því að sendir séu til ráðuneytisins reikningar sem fela í sér tiltölulega lágar fjárhæðir vegna útlagðs kostnaðar lögmanns, s.s. vegna ljósritunar, birtingar stefnu, öflunar vottorða o.fl. Er verklag sem þetta til þess fallið að torvelda eftirlit ráðuneytisins með greiðslu reikninga og erfitt eða nær ógerlegt er fyrir ráðuneytið að hafa yfirsýn yfir útlagðan kostnað í málinu. Með þessu fyrirkomulagi er aukin hættu á að reikningar skili sér á endanum ekki í málið fyrir dómi og komi þannig ekki inn í málskostnaðarákvörðun dómara. Verði gagnadili gjafsóknarhafa dæmdur til greiðslu málskostnaðar sem renna skal í ríkissjóð skilar þessi útlagði kostnaður sér því ekki. Einnig eykur það vinnu allra hlutaðeigandi aðila, að þurfa að útbúa reikning, senda hann og greiða, þegar í hlut eiga reikningar vegna smávægilægs útlagðs kostnaðar.

Nefndin leggur til að slíkir reikningar verði ekki greiddir undir rekstri málsins, heldur leggi lögmaður gjafsóknarhafa þá fram og rökstyðji með málskostnaðarkröfu sinni fyrir dómi, þannig að tillit verði tekið til þeirra við málskostnaðarákvörðun dómara. Dómarinn er sá sem hefur yfirsýnina yfir málskostnaðinn í málinu og reikninga og kveður upp endanlega ákvörðun eða úrskurð þar um. Nefndin telur að ekki skuli greiða útlagðan kostnað undir rekstri málsins nema um verulega hagsmuni og kostnað sé að ræða, s.s. vegna matsgerða sem eru nauðsynlegar fyrir rekstur málsins. Hægt er að miða við ákveðna fjárhæð, t.d. að ef reikningur er undir 200.000 kr. verði hann almennt ekki greiddur undir rekstri máls.

Því má velta upp hvort ekki sé nauðsynlegt að brýna fyrir lögmonnum að þeim beri að krefjast málskostnaðar eins og málið væri eigi gjafsóknarmál, eins og ávallt er kveðið á um í gjafsóknarleyfunum. Lögmonnum ber að rökstyðja málskostnaðarkröfu og vanda frágang reikninga og meðferð þeirra að því er varðar annars vegar málflutningsþóknun og hins vegar útlagðan kostnað.

## 4.5 Aðferðir til að hafa áhrif á útgjöld og ábendingar nefndarinnar

### 4.5.1 Nýlegar lagabreytingar og réttarframkvæmd

Eins og lög eru í dag eru heimildum framkvæmdavaldsins til þess að hafa áhrif á útgjöld að nokkru leyti takmörk sett þar sem gjafsóknarkostnaður er ákveðinn af dómstólum, einkum vegna málflutningsþóknunar lögmanns.

Með lögum nr. 7/2005 voru gerðar breytingar á XX. kafla eml. um gjafsókn. Breytingin 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.

Með lögnum var felldur á brott b-liður 1. mgr. 126. gr. laganna sem mælti fyrir um gjafsókn þegar úrlausn máls hafði verulega almenna þýðingu eða varðaði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Ákvæði b-liðar þótti afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að verið væri að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis.

Með lagabreytingunni verður 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. Það er grundvallarskilyrði samkvæmt gildandi lögum að nægilegt tilefni sé til málsóknar. Til viðbótar þessu skilyrði ber að meta hvort eðlilegt sé að gjafsókn sé kostuð af almannafé. Upp geta komið 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 frumvarpi því er varð að lögum nr. 7/2005.

Með breytingunni var settur skýrari grundvöllur undir heimildir dómsmálaráðherra til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar í reglugerð, 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 breytingunni er þannig ætlunin að gera skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar skýrari og hefur í þeim verið tekið mið af álitum umboðsmanns Alþingis.

Er þetta í samræmi við þróun undanfarinna ára m.t.t. dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu sem hnígur í þá veru að slá því föstu að opinberu fé verði einungis varið til umsækjenda

í gjafsóknarmálum ef skynsamlegur möguleiki sé á að árangur náist í fyrirhuguðu máli eða við áfrýjun máls. Þessu til hliðsjónar má m.a. vísa til dóma dómstólsins í máli *Gnaborré gegn Frakklandi frá 19. september 2000* og máli *Del Sol gegn Frakklandi frá 26. febrúar 2002*. Í ákvörðun dómstólsins frá 14. mars 2000 í máli *Nicholas gegn Kýpur nr. 37371/1997* segir þannig m.a. að synjun á gjafsókn brjóti ekki í bága við meginreglu 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu ef umsækjandi hefur engar líkur á árangri af málsókn og útgjöld vegna málarekstrar eru ekki í neinu samhengi við líklegar bætur sem honum kynnu að verða dæmdar.<sup>7</sup>

Ný reglugerð er nú í vinnslu í ráðuneytinu en meðal þeirra atriða sem hugmyndir eru uppi um að nánar verði kveðið á um eru nánari útfærsla á veitingu takmarkaðrar gjafsóknar í ríkari mæli en nú er, helstu sjónarmið varðandi mat á efnahag umsækjanda og tilefni málsóknar. Verður leitast við að skilgreina umrædd atriði mjög nákvæmlega í hinni nýju reglugerð.

Þegar rýnt er í lagaumhverfi og réttarframkvæmd í Danmörku og Noregi vegna réttaraðstoðar gagnvart einstaklingum kemur fyrst fram sá reginmunur að réttaraðstoð í formi gjafsóknar er í ákveðnum tilfellum veitt vegna meðferðar stjórnsýslumála. Má draga þá ályktun að vegna þessa fyrirkomulags sé í ríkari mæli unnt að takmarka gjafsókn við meðferð mála fyrir dómstólum. Nefndin vekur athygli á að á næsta ári öðlast gildi nýjar lagabreytingar í Danmörku er varða gjafsókn, sbr. breytingu á ákvæðum 31. kafla dönsku réttarfarslaganna með lögum nr. 554/2005. Nefndin vekur einnig athygli á því að hinn 16. nóvember sl. var gefin út ný reglugerð um gjafsóknarmál (Bekendtgørelse om fri process) í Danmörku. Reglugerðin er sett á grundvelli ákvæða 330. og 331. gr. réttarfarslaganna. Í reglugerðinni er m.a. kveðið nánar á um mat á tilefni málsóknar, viðmiðanir vegna fjárhagsstöðu umsækjanda, mat milli annars vegar þeirra hagsmuna sem um ræðir í máli og hins vegar kostnaðar af málsókninni, o.fl.

Í Noregi hefur gjafsóknarmálum að meginsteftu til verið skipt niður í tvo efnisflokka. Annars vegar er um að ræða mál sem flokkast undir „prioriterede sager“, sem skilgreinast þannig að ríkt tilefni sé til málsóknar og þ.m. veitingar gjafsóknar að uppfylltum öðrum skilyrðum. Hér er m.a. um að ræða forsjármál, mál er varða líkamstjón, ákveðinn flokk útlendingamála, mál er varða uppsagnir húsaleigusamninga og félagslega aðstoð o.fl. Hins vegar er um að ræða mál sem flokkast sem „uprioriterede sager“, en í þeim tilfellum er meginreglan sú, hvað varðar mat á tilefni málsóknar og þar með veitingu gjafsóknar, að sýna þarf fram á ríkar ástæður fyrir málsókn og gerðar eru strangar kröfur við mat umsókna. Hér er m.a. um að ræða mál sem varða réttarágreiðing vegna galla á fasteignum, einkaréttarleg skuldamál, munatjón o.fl.

---

7 Í ákvörðuninni segir: „The Court recalls that, although Article 6 § 1 of the Convention does not guarantee a right to free legal aid in all civil cases, the unavailability of legal aid may under certain circumstances give rise to a violation of the right of access to court and to a fair hearing (see the Airey v. Ireland judgment of 9 October 1979, Series A no. 32). The complexity of the proceedings is a factor to be taken into consideration. Moreover, a refusal of legal aid does not constitute a denial of access to a court when the proceedings have no prospects of success and the cost of funding the litigation is disproportionate to any likely damages to be awarded ...“

Með nýrri reglugerð hér á landi og þeim leiðum og markmiðum sem þar eru lagðar til verður leitast við að ná sömu eða svipuðum áhrifum og lagabreytingarnar í Danmörku og réttar- umhverfi í Noregi fela í sér, auk þess sem komið verður til móts við ábendingar umboðs- manns Alþingis í málum sem verið hafa til meðferðar á undanförunum árum. Jafnframt verður gjafsóknarnefnd skapaður skýrari og traustari starfsgrundvöllur við mat umsókna og afgreiðslu mála.

#### 4.5.2 Kostir og gallar þjónustusamninga

Líkt og með lögfræðikostnað í opinberum málum, þá hefur framkvæmdavaldið takmarkaða möguleika á því að hafa áhrif á þennan kostnaðarlið. Nefndin telur því að grundvallarbreytinga sé þörf ef takast á að lækka verulega þennan kostnaðarlið.

Erfitt er að segja nákvæmlega til um hverju lagabreytingarnar og ný reglugerð eiga eftir að skila. Þegar ár verður liðið frá því að væntanleg reglugerð öðlast gildi kemur væntanlega í ljós hverju breytingar hafa skilað. Vinna við drög að nýrri reglugerð um veitingu gjafsóknar er nú á lokastigi í dómsmálaráðuneytinu.

Nefndin bendir hins vegar á að hér, líkt og með verjendur í opinberum málum, væri unnt með þjónustusamningum að leitast við að draga úr kostnaði. Gera þyrfti breytingar á lögum um með- ferð einkamála svo að þetta yrði mögulegt. Með þjónustusamningum ætti að vera unnt að lækka tímagjald lögmanna og draga þannig úr kostnaði. Fyrirkomulagið gæti t.d. verið með þeim hætti að ríkið legði fram rammasamning þar sem kveðið væri á um fagleg skilyrði þjónustunnar og sett fram grunntímagjald. Rammasamningur fælist síðan í því að lögmenn gerðu tilboð um hversu mikinn afslátt þeir gæfu af grunngjaldinu. Nefndin telur að slíkir rammasamningar falli ekki undir ákvæði um opinber innkaup um útboðsskyldu né ákvæði laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 um þjónustusamninga til lengri tíma en eins árs, sbr. umfjöllun í kafla 3.3.4.

#### 4.5.3 Hugmyndir og tillögur um breytta meðferð forsjármála

Með vísan til umfjöllunar í kafla 3.3 er lagt til að skipuð verði sérstök verkefnisstjórn sem fari yfir reynsluna af nýlegum breytingum á barnalögum, bæði að því er varðar fagleg atriði, s.s. eins og reynsluna af núverandi málsmeðferð forsjármála og aðkomu dómstóla, sáttaumleitan í umgengnisréttarmálum og aðkomu sérfræðinga, sem og að því er varðar fjárhagsleg atriði og afleiðingar umræddra lagabreytinga. Í slíkri vinnu mætti taka til skoðunar hvort ástæða er til að gera kerfisbreytingar vegna meðferðar forsjármála með það fyrir augum að nýta fjármagn betur, einfalda verkferla og stytta málsmeðferðartíma án þess að réttaröryggi borgaranna verði skert. Í þessum efnum þyrfti að skilgreina nánar tillögur til lagabreytinga út frá sjónarmiðum um skil- virka og vandaða málsmeðferð sem og sjónarmiðum um fjárveitingar.

Ljóst er að slíkt verkefni er afar umfangsmikið og ýmsir aðilar þyrftu að hafa að því aðkomu. Mikilvægt er að vandað verði til slíkrar vinnu og að hún verði gerð með ítarlegum hætti.



Ef horfið yrði frá núverandi réttarframkvæmd um að öll forsjármál skuli fortakslaust koma til kasta dómstóla, og málsmeðferð yrði færð til fyrra horfs og þannig leitast við að ljúka málum fyrst í stjórnýslunni áður en til kasta dómstóla kæmi, væri líklega unnt að draga úr kostnaði vegna gjafsókna í forsjármálum. Þannig yrði auðveldara að hafa yfirsýn yfir útgjöld málaflokksins, ráðuneytið gæti í slíku tilfelli m.a. gert rammasamninga eða boðið út ýmsa sérfræðipjónustu, s.s. sálfræðipjónustu vegna sérfræðilegra matsgerða í forsjármálum, og þannig stýrt betur verkferlum og veitt fjárhagslegt aðhald. Í framhaldi af breyttu verklagi væri unnt að gera það að skilyrði fyrir veitingu gjafsóknar fyrir dómstólum að mál hefði fyrst hlotið stjórnýslumeðferð til fulls, að lokum með úrskurði æðra stjórnvalds. Að mati nefndarinnar eru hér á ferðinni atriði sem taka mætti til frekari athugunar með það fyrir augum að draga úr kostnaði.

Önnur leið til þess að draga úr kostnaði á fjárlagaliðnum gæti falist í að halda í núgildandi málsmeðferðarkerfi fyrir dómstólum en mæla fyrir um einfaldari og markvissari málsmeðferð að því er varðar aðkomu sálfræðinga og annarra sérfræðinga sem ætlað er að leggja mat á sérfræðileg atriði sem varða börn og forsjá þeirra. Grundvallarnálgunin hjá dómáranum í upphafi meðferðar máls væri þannig sú, að leitast við að gefa málsaðilum ekki kost á öðru en sátt í málinu. Í þessu fælist að sérfræðingur (oft sálfræðingur) „ynni að málinu með dómáranum“, þannig að unnin væri skýrsla á grundvelli viðtala sérfræðings og dómara við börn og foreldra sem lögð væri fram sem málsgagn. Að mati nefndarinnar þurfa að koma til lagabreytingar vegna þessa en grundvallaratriðið hér er það að mál séu ekki felld í hið dýra matsferli samkvæmt ákvæðum laga um meðferð einkamála.

Í þessu efni skal þess getið að slíkar málsmeðferðarreglur vegna sáttameðferðar fyrir dómi, m.a. við meðferð forsjármála, hafa nú tiltölulega nýverið verið settar í réttarfarslög í Noregi og samþærilegar reglur eru í gildi í Danmörku. Í þessu sambandi má vísa til laga nr. 40 frá 20. júní 2003 um „endringer i barneloven og enkelte andre lover“ sem tóku gildi 1. apríl 2004.

Hér á landi væri unnt að setja inn samsvarandi ákvæði í lög um meðferð einkamála sem veittu dómsmálaráðherra sérstaka heimild til að kveða nánar á um sérstakar málsmeðferðarreglur við meðferð forsjármála fyrir dómi. Nokkur grundvallarskilyrði þurfa að vera fyrir hendi en neðangreind málsmeðferð styðst við málsmeðferðarreglur Norðmanna en Norðmenn hafa á undanförunum árum verið að þróa fyrirkomulagið sem nú er s.s. orðið lögfest:

- 1) Báðir málsaðilar lýsa í upphafi yfir vilja sínum til að þessi sáttameðferðarleið fyrir dómi verði reynd, þ.e. þessi málsmeðferð (sérstök sáttameðferð fyrir dómi) án dómkvaðningar matsmanna. Slíkt þarf að tilgreina sérstaklega í stefnu og greinargerð, og mætti útfæra þannig að aðilar lýsi yfir vilja sínum til „sérstakrar sáttameðferðar málsins“.
- 2) Í sérstakri sáttameðferð felst að haldinn er fundur með málsaðilum ásamt lögmonnum þeirra hjá dómara. Fundað er í fundarherbergi en ekki í dómsal. Þennan sáttafund þarf að undirbúa mjög vel. Dómari þarf að vera mjög vel inni í málinu

og lögmenn þurfa að undirbúa skjólstæðinga sína vel. Á fundinum er leitast við að draga fram þau atriði sem máli skipta varðandi lausn á ágreiningi aðila, farið er yfir markmið sem aðilar hyggjast ná, þá hagsmuni sem uppi eru og hver raunverulegur tilgangur málsaðila er með því að ná markmiðinu. Horft er til framtíðar en fortíðin lögð til hliðar að mestu leyti með það fyrir augum að reyna að greiða fyrir niðurstöðu og ná árangri í hinni sérstöku sáttameðferð. Horft er til þess sem máli skiptir í víðara samhengi en hinu lögfræðilega og heildarhagsmunir aðila ræddir. Dómari getur rætt við málsaðila saman eða í sitthvoru lagi, með eða án aðstoðar sérfræðings (oft sálfræðings), og stýrir þannig meðferð málsins að öllu leyti. Með þessu er reynt að ná fram samkomulagi.

- 3) Samkomulaginu er ætlað að mæla fyrir um framtíðarfyrirkomulag.
- 4) Dómari er bundinn trúnaði um allt sem fram fer í þessari sérstöku sáttameðferð, hvort sem hann ræðir við báða aðila saman eða í sitthvoru lagi. Ekkert af því sem fram kemur á þessum fundi/fundum kemur fram á öðrum vettvangi, hvorki innan dómstólsins né utan hans.
- 5) Takist ekki sættir fer málið til úthlutunar á ný við dómstólinn og fær annar dómari en sá sem reyndi sérstaka sáttameðferð málið til meðferðar samkvæmt almennum (núgildandi) málsmeðferðarreglum.
- 6) Dómara er heimilt en alls ekki skylt að hafa sérfróðan meðdómsmann (sérfræðing/sálfræðing) með við meðferð máls ef hann telur þörf á því. Benda má á að í núgildandi fyrirkomulagi eru sérfróðir meðdómendur oft sinnis við meðferð forsjármála.

Segja má að kostir hinnar „sérstöku sáttameðferðar“ fyrir dómi séu þeir helstir, að málsaðilar ná fyrr fram lausn á ágreiningi en með hefðbundinni dómsmeðferð málsins, um er að ræða mun ódýrari leið, og hvorugur aðili tapar málinu í skilningi ákvæða laga um meðferð einkamála, m.a. þegar höfð eru í huga málskostnaðarákvæði laganna. Þá virðist mega draga þann lærdóm af þessari meðferð mála, þar sem hún hefur verið viðhöfð, að hún stuðli að meiri skilvirkni í dómskerfinu.

Ofangreint fyrirkomulag í formi „sérstakrar sáttameðferðar“ fyrir dómi hefur verið að ryðja sér til rúms í Evrópu á undanförunum árum. Segja má að ákvæðið hróflí ekki við þeirri sjálfsögðu meginreglu laga um meðferð einkamála sem fram kemur í 106. gr. laganna, um að dómari leiti sáttu ef aðilar fara með forræði á sakarefni. Hins vegar má segja að umrædd málsmeðferð útfæri nánar og skilgreini í hverju slík sáttameðferð skuli vera fólgin, skref fyrir skref.

Í ljósi þess sem hér hefur verið nefnt er það mat nefndarinnar að „sérstök sáttameðferð“ fyrir dómi geti haft í för með sér sparnað útgjalda. Leggur nefndin því til að hafin verði vinna við undirbúning að því að kanna kosti og galla þess að lögleiða slíkar málsmeðferðarreglur og að

þær reglur verði fyrst um sinn eingöngu bundnar við meðferð forsjármála fyrir dómi. Reynslan af nýju fyrirkomulagi verði svo metin sérstaklega, að liðnum fyrirfram skilgreindum tímaramma.

Að síðustu má geta þess að nefndin hefur í vinnu sinni fengið upplýsingar í ýmsu formi frá starfandi héraðsdómurum, um að ofangreint fyrirkomulag sé áhugavert og nú þegar eru dæmi þess að dómarar leitist við að haga málsmeðferð með ofangreindum eða sambærilegum hætti.

Það skal tekið fram að tillögur og ábendingar nefndarinnar hér eru gerðar fyrst og fremst út frá þeim sjónarmiðum að draga úr kostnaði á fjárlagaliðnum opinber réttaraðstoð. Hér þarf að sjálf-sögðu einnig að hafa önnur sjónarmið og hagsmuni í huga, sem varða þann mikla kostnað sem hið opinbera veitir til forsjármála, en nefndin hefur ekki forsendur til þess að fjalla um og meta þau, enda er það ekki hlutverk hennar.

## 5 LOKAORÐ

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur á undanförunum árum haft fjárlagaliði 06-231, Málskostnaður í opinberum málum, og 06-232, Opinber réttaraðstoð, til skoðunar. Ástæðan er fyrst og fremst að rekstur þessara fjárlagaliða hefur hækkað umfram áætlanir fjárlaga. Hækkanir eiga rætur að rekja til ýmissa þátta eins og rakið hefur verið í skýrslu þessari.

Á undanförunum árum hefur verið gripið til ýmissa aðgerða, innan þess ramma sem gildandi lög og reglur mæla fyrir um. Aðgerðir þessar hafa að einhverju leyti dregið úr vaxtarhraða kostnaðar á ofangreindum fjárlagaliðum. Ef ætlunin er að auka enn kostnaðaraðhald er ljóst að gera þarf veigameiri breytingar á skipulagi og verklagi en áður hefur verið gert, eins og nefndin hefur fjallað um í skýrslu þessari. Gera má ráð fyrir að liðið geti langur tími frá því að ákvörðun er tekin þar til lagabreytingar og breytingar á núverandi fyrirkomulagi geta náð fram að ganga og haft áhrif á útgjöld og er því brýnt að hafinn verði undirbúningur að því sem fyrst.

