

NOU

Norges offentlige utredninger **2020:5**

Likhet for loven

Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)



Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Likhet for loven
Justis- og beredskapsdepartementet

Likhet for loven

Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018.

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 30. april 2020.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1443-8

07 Media AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Rettshjelpsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018 for å gjennomgå rettshjelpsordningen. Utvalget gir med dette sin utredning og sitt forslag til ny rettshjelpslov.

Forslaget legges fram under dissens fra ett utvalgsmedlem.

Oslo, 30. april 2020

Ingebjørg Tønnessen
leder

Kristian Andenæs

Cathrine Moksness

Torgeir Røinås Pedersen

Merete Smith

Kjetil E. Telle

Magnus Aarø

Jacob Danbolt Ajer

Trygve Larsen Morset

Innhold

Del I	Innledning og overordnede		5.1.5	Prioriterte saksområder	32
	synspunkter	11	5.1.6	Innvilgelseskompetanse	33
			5.2	Rettskjepsordningens utvikling ..	34
1	Lovutkast	13	5.2.1	Utviklingen før 1980	34
			5.2.2	Rettskjepslovens utvikling	34
2	Hovedkonklusjoner	16	5.2.3	Fra rettsråd til sakførsel – fra	
2.1	Hvorfor trenger samfunnet en			behovsprøvd til ikke-	
	rettskjepsordning?	16		behovsprøvd	36
2.2	Flere bør omfattes av ordningen ..	16	5.3	Rettskjepsordningens forhold	
2.3	Ordningen bør bidra til at saker			til andre tilbud og tjenester	37
	løses på et tidlig stadium	17			
2.4	Saker som prioriteres etter den		6	Rettskjep og menneskerettig-	
	nye rettskjepsloven	17		hetene	41
2.5	Saker hvor alle har krav på rettslig		6.1	Innledning	41
	bistand uten egenbetaling	18	6.2	Rett til rettslig bistand	42
2.6	Organisering av rettskjeps-		6.3	Adgangen til å innføre	
	ordningen	19		egenandeler, inntekts- og	
2.7	Kostnadene ved den foreslåtte		6.4	formuesgrenser	43
	rettskjepsordningen	19		Under hvilke omstendigheter	
				kan rettskjep nektes?	44
3	Utvalgets sammensetning,		7	Rettskjep i andre nordiske	
	mandat og arbeidsmåte	20		land	45
3.1	Utvalgets oppnevning og		7.1	Innledning	45
	sammensetning	20	7.2	Sverige	45
3.2	Mandat	20	7.3	Danmark	46
3.3	Utvalgets forståelse av mandatet		7.4	Finland	47
	og helheten i forslaget	24			
3.4	Utvalgets arbeid	24			
3.5	Dissens fra medlemmet		8	Hvorfor er det behov for en	
	Moksness	26		helhetlig reform?	48
3.6	Begrepsbruk	26			
4	Rettskjeps rolle i		9	Skille mellom saker hvor det	
	samfunnet	27		gis støtte etter økonomiske	
4.1	Ingen rettsstat uten rettskjep	27		vilkår, og saker hvor alle	
4.2	Fra veldedighet til velferdsstat	27	9.1	mottar gratis rettslig bistand ...	50
4.3	Mål for rettskjepsen på individnivå	28	9.2	Ulike formål med rettskjep	50
4.4	Mål for rettskjepsen på			Utvalgets forslag	50
	samfunnsnivå	29	10	Den nye rettskjepslovens	
				formål	52
5	Rettskjep før og nå	31	10.1	Lovens formål	52
5.1	Grunnleggende trekk ved		10.2	Lik mulighet til rettskjep	
	dagens ordning	31		uavhengig av økonomiske	
5.1.1	Innledning	31		forutsetninger	52
5.1.2	Skillet mellom rettskjep med		10.2.1	Å kjøpe rettslig bistand bør	
	og uten behovsprøving	31		oppleves som like dyrt for alle som	
5.1.3	Skillet mellom fritt rettsråd og		10.2.2	faller inn under ordningen	52
	fri sakførsel	31		Bidrar dagens lov til likhet?	53
5.1.4	Stykkpris og medgått tid	31			

11	Utvelgelse av saker av stor betydning	54	Del III	Saksbehandling og rammeverk	85
11.1	Prioriterte områder eller skjønsmessig vurdering fra sak til sak?	54	19	Informasjon, søknad og innvilgelse	87
11.2	Prioritering av viktige saksområder og lovens subsidiaritet ...	55	19.1	Dagens ordning	87
11.3	Spesielt om forholdet til forvaltningens veiledningsplikt	56	19.1.1	Informasjon om rettshjelpsordningen	87
12	Hvem skal gi rettshjelp etter loven?	58	19.1.2	Søknad og innvilgelse	87
12.1	Dagens ordning	58	19.2	Utvalgets forslag	88
12.2	Alternative innretninger for det offentlige rettshjelpstilbudet	58	19.2.1	Innledning	88
12.3	Privatpraktiserende advokater bør fortsatt være fundamentet i den norske rettshjelpsordningen ..	59	19.2.2	Det offentlige må forenkle, forbedre og i større grad ta eierskap over informasjonen om rettshjelpsordningen	89
12.4	Advokatlister	60	19.2.3	Saksbehandlingen må digitaliseres	89
13	Rettsjelpsforvaltningen	61	19.2.4	Retten til bistand i fortrolighet	91
13.1	En samlet rettshjelpsforvaltning ...	61	19.2.5	Personvern, lagring og utveksling av opplysninger	92
13.2	Nettportal og chattetjeneste	62	19.2.6	Skjønsmessige vurderinger bør i så stor grad som mulig legges til rettshjelpsforvaltningen	92
13.3	Evaluerings av rettshjelpsordningen	63	19.2.7	Adgangen til etterbevilning og betinget fri sakførsel bør falle bort	93
Del II	Tiltak utenfor lovverket	65	19.2.8	Kontrollreglene bør bli enklere	94
14	Førstelinjetjeneste	67	20	Hvor mange rettshjelpstimer kan gis i hver sak?	96
15	Rettsjelpstiltakene	68	20.1	Dagens ordning	96
15.1	Rettsjelpstiltakenes rolle	68	20.1.1	Nødvendighetsvilkåret	96
15.2	Utvikling i tildelingen til spesielle rettsjelpstiltak og tildeling i 2019	69	20.1.2	Medgått tid og ulike varianter av stykkpris	97
15.3	System for tildeling	70	20.1.3	Fastsettelsen	98
16	Særlig om rettshjelp til barn	71	20.1.4	Hvordan fastsettes antall rettshjelpstimer og advokatens salær i andre nordiske land?	99
17	Rettsjelpsforskning	73	20.2	Svakheter ved dagens ulike ordninger	100
18	Dissens fra medlemmet Moksness	77	20.2.1	Salærfastsettelse i etterkant gir liten forutsigbarhet for advokatene	100
18.1	Hvorfor dissens?	77	20.2.2	Det er vanskelig og tidkrevende for fastsettende myndighet å vurdere hvor mye rettshjelp som har vært nødvendig	100
18.2	Rettsjelpbehovet og rettsjelpforskning	78	20.2.3	Tiden oppleves ikke som en begrenset ressurs for rettshjelpsmottakeren	102
18.3	Leveringsapparat	79	20.2.4	Stykkprisordningen er ikke forenlig med proporsjonale egenandeler	102
18.4	Førstelinje	82			
18.5	Erfaringstilbakeføring og gruppestrategier	83			
18.6	Beslutningskriterier og faglig ledelse	83			
18.7	Kostnader	84			

20.2.5	Stykkprisordningen gjør det lite lønnsomt å påta seg saker hvor rettshjelpsbehovet er stort	102	22.2.3	De økonomiske vilkårene tar for lite hensyn til individuelle forskjeller	130
20.2.6	Multiplikator-stykkpris med utgangspunkt i rettsmøtetid gir ikke insentiver til effektive og konsentrerte rettsmøter	103	22.2.4	Egenandelene fungerer ikke etter hensikten	131
20.2.7	Systemet inviterer til videre prosess	104	22.3	Behovsprøving i andre nordiske land	135
20.3	Utvalgets forslag	105	22.3.1	Innledning	135
20.3.1	Innledning	105	22.3.2	Sverige	136
20.3.2	Ny ordning med forhåndsfastsatte tak til rådgivning og saksforberedelse	106	22.3.3	Danmark	137
20.3.3	Taket settes for hvert stadium av en sak, men fastsettelsen må ta høyde for den rettshjelpen som allerede har blitt gitt	106	22.3.4	Finland	137
20.3.4	Inntil 15 timer rettshjelp på rådgivningsstadiet	107	22.4	Utvalgets forslag	138
20.3.5	I retten og fylkesnemnda settes taket individuelt i hver enkelt sak	107	22.4.1	En ny modell for behovsprøving ..	138
20.3.6	Øvre grense på 50 timer	109	22.4.2	Beregningsgrunnlag	139
20.3.7	Om saksbehandling og muligheten for å få innvilget mer tid enn taket	109	22.4.3	Egenandeler	142
21	Hvilke typer kostnader omfattes av ordningen?	111	22.4.4	Innkrevning	148
21.1	Innledning	111	22.4.5	Automatisk justering	148
21.2	Rettshjelpssatsen	112	22.4.6	Departementet kan gi regler om at egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges	150
21.3	Tolk	116	22.4.7	En digitalisert ordning	150
21.4	Kostnader knyttet til advokatens reise	117	22.4.8	Periodevis evaluering	151
21.5	Sakkyndige	117	23	Prioriterte saksområder	152
21.6	Rettsgebyr	118	23.1	Innledning	152
21.7	Fagkyndige meddommere	118	23.2	Foreldretvister	153
21.8	Kostnader knyttet til utenrettslig mekling	118	23.2.1	Om foreldretvister	153
21.9	Motpartens saks kostnader	119	23.2.2	Mekling i og utenfor domstolene..	153
21.10	Andre kostnader	120	23.2.3	Hvordan kan rettshjelpsordningen motivere til tidlig løsning av foreldretvister?	155
21.11	Hva betyr det at en kostnad er omfattet av ordningen?	120	23.2.4	Gjentakende saker	156
Del IV	Den nye rettshjelpsloven	123	23.2.5	Barnets advokat	157
22	De økonomiske vilkårene	125	23.3	Skiftesaker	158
22.1	Dagens ordning	125	23.4	Personskadesaker	158
22.2	Problemer med dagens økonomiske vilkår	126	23.5	Husleiesaker	159
22.2.1	For få faller innenfor ordningen ..	126	23.6	Arbeidsrettssaker	160
22.2.2	De økonomiske vilkårene justeres sjelden	127	23.7	Trygdesaker	161
			23.8	Sosialsaker	161
			23.9	Gjeldssaker	162
			24	Saksområder som er vurdert, men som ikke prioriteres	165
			24.1	Saker om voldsoffererstatning	165
			24.2	Bistand til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap	165
			24.3	Bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse	166
			24.4	Saker om likestilling og diskriminering	167
			24.5	Saker om helserettigheter	167
			24.6	Saker etter opplæringsloven	168

25	Retts hjelp i saker utenfor de prioriterte områdene	169	27.5	Ulike faktorer som påvirker retts hjelpskostnadene i barnevernssaker	191
25.1	Dagens skjønnsbestemmelser	169	27.5.1	Innledning	191
25.2	Utvalgets vurderinger	169	27.5.2	Økning i antall saker om omsorgsovertakelse og tidsbruk i hver sak	193
26	Saker med tilknytning til utlandet	171	27.5.3	Økning i antall endringssaker	194
26.1	Gjeldende ordning	171	27.5.4	Høy andel overprøvingssaker	199
26.1.1	Innledning	171	27.5.5	Særlig om behandlingen av akuttsaker og saker om partsstatus	200
26.1.2	Saker hvor personer bosatt i utlandet er involvert i rettstvister i Norge	171	27.5.6	Antall parter per sak	202
26.1.3	Saker hvor personer bosatt i Norge er part i en sak for en internasjonal domstol	172	27.5.7	Nærmere om tidsbruken i hver enkelt sak	203
26.1.4	Saker hvor norske borgere er involvert i rettsprosesser i andre land	172	27.6	Utvalgets forslag	206
26.1.5	Omfanget av retts hjelpssaker med tilknytning til utlandet	173	27.6.1	Retten til advokat som er betalt av staten, hjemles i barnevernloven .	206
26.2	Utvalgets forslag	173	27.6.2	Delvis skriftlig behandling	206
26.2.1	Innledning	173	27.6.3	Normering i loven av tid til hovedforhandling	208
26.2.2	Støtten skal rette seg mot retts hjelp i saker i Norge eller saker etter norsk rett i utlandet	173	27.6.4	Normering av taket for tid til saksforberedelse	211
26.2.3	Ytelser til norske borgere som er involvert i rettsprosesser i andre land, bør gis som konsulær bistand	174	27.6.5	Saksbehandlingen for domstolene må i større grad tilpasses sakens tema – forslag om adgang til forenklet behandling av barnevernssaker ..	213
26.3	Særlig om barne bortførings-saker	175	27.6.6	Mer rettslig bistand i prosesser som kan føre til enighet mellom foreldrene og barneverntjenesten	214
Del V	Offentlige tvangsinn grep og andre saker hvor staten dekker alle kostnadene ved rettslig bistand	177	28	Andre tvangsinn grep	217
27	Barnevernssaker	179	28.1	Innledning	217
27.1	Innledning	179	28.2	Dagens retts hjelpsordning	217
27.2	Behandlingen av barnevernssaker i Norge	180	28.2.1	Fri sakførsel	217
27.2.1	Frivillighet og tvang	180	28.2.2	Fritt retts råd	218
27.2.2	Fylkesnemndene	180	28.2.3	Retts hjelpskostnader i tvangssaker	218
27.2.3	Tingrettene	182	28.3	Innspill til dagens ordning	219
27.2.4	Lagmannsrettene og Høyesterett..	184	28.4	Er de riktige typene tvangssaker prioritert for retts hjelp?	219
27.3	Retts hjelp i barnevernssaker	185	28.5	Stykkpris i saker for kontroll-kommisjonen	220
27.3.1	Rett til advokat uten egenbetaling	185	28.6	Retts hjelp til barn som blir utsatt for tvang på barneverns-institusjon eller omsorgssenter for mindreårige	220
27.3.2	Menneskerettslige forpliktelser ..	185	28.7	Hvordan skal retts hjelpen i andre tvangssaker innrettes?	223
27.4	Retts hjelp i barnevernssaker i andre nordiske land	186	28.8	Retts hjelp til innsatte i fengsler	223
27.4.1	Sverige	186	29	Utlendingssaker	225
27.4.2	Danmark	187	29.1	Innledning	225
27.4.3	Finland	188	29.2	Dagens retts hjelpsordning	226
27.4.4	Sammenligning mellom nordiske land	189			

29.3	Hvilke krav stiller menneske- rettighetene til rettshjelp i utlendingssaker?	227	31.2	Endringer i antall personer som benytter seg av rettshjelp	247
29.4	Ordningen i andre land	229	31.2.1	Innledning	247
29.4.1	Sverige	229	31.2.2	Ikke-behovsprøvede saker	248
29.4.2	Danmark	230	31.2.3	Behovsprøvede saker	249
29.4.3	Finland	230	31.3	Endringer i tidsbruk	250
29.5	Hvordan skal rettshjelpen i utlendingssaker innrettes?	230	31.4	Endringer i kostnader utover advokatbruk	251
29.6	Vurderinger knyttet til sakstyper hvor det i dag er rett til rettshjelp .	231	31.5	Endringer i forvaltningen	251
29.6.1	Dagens ordning	231	Del VII Lovforslag og merknader	253	
29.6.2	Utvalgets vurderinger	233	32 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny rettshjelpslov	255	
29.7	Vurderinger av sakstyper hvor det i dag ikke gis rettshjelp	236	33 Forslag til endringer i andre lover og merknader til de enkelte lovforslagene	264	
29.7.1	Behandling av ordinære asylsaker i UDI	236	33.1	Tvisteloven	264
29.7.2	Utlending som klager over bare å ha fått opphold på humanitært grunnlag	236	33.1.1	Lovforslag	264
29.7.3	Nektelse av realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d (trygt tredjeland)	236	33.1.2	Merknader	264
29.7.4	Utvvisning på grunn av straffbare forhold	237	33.2	Barnevernloven	266
29.8	Rettshjelp for domstolene i utlendingssaker	239	33.2.1	Lovforslag	266
29.8.1	Innledning	239	33.2.2	Merknader	266
29.8.2	Når staten anker dom til gunst for utlendingen	239	33.3	Psykisk helsevernloven	267
29.8.3	Prinsipielle saker	240	33.3.1	Lovforslag	267
30 Andre saker hvor det offentlige skal dekke utgiftene til rettslig bistand	242	33.3.2	Merknader	267	
30.1	Innledning	242	33.4	Smittevernloven	267
30.2	Siktede som reiser krav om erstatning for straffeforfølgning ...	242	33.4.1	Lovforslag	267
30.3	Vernepliktige i saker om fritak fra tjeneste av overbevisnings- grunner	242	33.4.2	Merknader	268
30.4	Saker hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudsmannen	242	33.5	Utlendingsloven	268
30.5	Den som er begjært fratatt rettslig handleevne eller begjærer vedtak om rettslig handleevne opphevet	243	33.5.1	Lovforslag	268
Del VI Økonomiske og administrative konsekvenser	245	33.5.2	Merknader	269	
31 Økonomiske og administrative konsekvenser	247	33.6	Statsborgerloven	269	
31.1	Innledning	247	33.6.1	Lovforslag	269
			33.6.2	Merknader	270
			33.7	Menneskerettsloven	270
			33.7.1	Lovforslag	270
			33.7.2	Merknader	270
			33.8	Straffeprosessloven	270
			33.8.1	Lovforslag	270
			33.8.2	Merknader	270
			33.9	Forsvarsloven	270
			33.9.1	Lovforslag	270
			33.9.2	Merknader	271
			33.10	Sivilombudsmannsloven	271
			33.10.1	Lovforslag	271
			33.10.2	Merknader	271
			33.11	Vergemålsloven	271
			33.11.1	Lovforslag	271
			33.11.2	Merknader	271
			33.12	Barneloven	271
			33.12.1	Lovforslag	271
			33.12.2	Merknader	272

Del I
Innledning og overordnede synspunkter

Kapittel 1

Lovutkast

Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)

Kapittel 1 Overordnede bestemmelser

§ 1 Lovens formål

(1) Loven skal legge til rette for at alle får mulighet til å identifisere og ivareta sine rettslige interesser.

(2) Loven skal sikre at personer som trenger det, men ikke selv har økonomiske forutsetninger for å betale, skal få nødvendig rettslig bistand i saker av stor velferdsmessig betydning.

§ 2 Rett til støtte

(1) Personer som oppfyller vilkårene i kapittel 2, har krav på nødvendig offentlig støtte til rettshjelp i saker som er nevnt i kapittel 3.

(2) Støtte til rettshjelp regnes ikke som nødvendig dersom behovet for bistand kan dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud.

(3) Støtte til rettshjelp regnes ikke som nødvendig dersom det ut fra sakens betydning er urimelig at det offentlige betaler for bistanden.

§ 3 Advokatenes rolle og oppgaver

(1) Rettshjelp etter denne loven gis av advokater som driver advokatvirksomhet etter reglene i domstoloven § 231, eller som arbeider ved et offentlig advokatkontor. Departementet kan ved forskrift eller i enkelttilfeller tillate at rettshjelp gis av andre enn advokater. Personer som kvalifiserer for støtte til rettshjelp, velger selv advokat, innenfor de rammene som følger av lov eller forskrift.

(2) Advokater har plikt til å orientere sine klienter om muligheten for å søke om støtte til rettshjelp dersom klienten kan tenkes å ha rett til slik bistand.

(3) Dersom det gis støtte til rettshjelp i en sak, kan ikke advokaten kreve eller motta ytterligere vederlag fra klienten.

Kapittel 2 Personer som kvalifiserer for støtte

§ 4 Hvem som kan få støtte

Støtte til rettshjelp gis til fysiske personer.

§ 5 Økonomiske vilkår

(1) Støtte til rettshjelp gis til personer som har et økonomisk beregningsgrunnlag etter andre eller fjerde ledd som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

(2) I beregningsgrunnlaget inngår bruttoinntekt

- a) pluss 0,5 ganger nettoformue som overstiger 7,5 G, dersom søkeren eier bolig
- b) pluss 0,5 ganger nettoformue som overstiger 2 G, dersom søkeren ikke eier bolig
- c) minus gjeldsrenter ganget med nettoformue, delt på gjeld, dersom søkeren har negativ nettoformue
- d) minus 0,5 G per hjemmeboende barn under 18 år, begrenset til fire barn.

(3) Beregningsgrunnlaget i andre ledd fastsettes ut fra skattelovens definisjoner. Når nettoformuen fastsettes, ses det bort fra verdsettingsrabatter.

(4) Ektefeller skal vurderes samlet når det økonomiske grunnlaget beregnes. Beregningsgrunnlaget til hver av ektefellene er 0,6 ganger ektefellenes samlede beregningsgrunnlag etter andre ledd. Personer som lever sammen og har felles økonomi, skal vurderes på samme måte som ektefeller.

(5) Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger og hvilke tidsperioder som skal danne grunnlaget for beregningen av de økonomiske vilkårene i denne bestemmelsen. Departementet kan gi forskrift om økonomiske vilkår for støtte i tilfeller der personer som er bosatt i utlandet, søker om støtte.

Kapittel 3 Saker som kvalifiserer for støtte

§ 6 Tilknytning til Norge

Støtte til rettshjelp gis i saker i Norge og i saker etter norsk rett i utlandet.

§ 7 Støtte til rettshjelp i saker utenfor domstolene

I saker som behandles utenfor domstolene, gis det støtte

- a) til foreldre i saker etter barnelova kapittel 5, 6 eller 7 eller barnebortføringsloven
- b) til tidligere ektefeller eller samboere i saker etter ekteskapsloven del II, skifteloven annen del eller husstandsfellesskapsloven
- c) til skadede eller etterlatte i saker som gjelder erstatning for personskade eller tap av forsørger
- d) til leietakere i saker etter husleieloven § 9-8 eller tvangfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd når saken gjelder egen bolig
- e) til arbeidstakere i saker som gjelder opphør av arbeidsforhold eller utbetaling av lønn eller feriepenger
- f) til den som vurderer å klage over vedtak etter folketrygdloven eller sosialtjenesteloven.

§ 8 Støtte til rettshjelp i saker for domstolene og Trygderetten

(1) I saker som behandles av domstolene, gis det støtte

- a) til foreldre i saker etter barnelova kapittel 5, 6 eller 7 eller barnebortføringsloven
- b) til skadede eller etterlatte i saker som gjelder erstatning for personskade eller tap av forsørger
- c) til leietakere i saker etter husleieloven § 9-8 eller tvangfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd når saken gjelder egen bolig
- d) til arbeidstakere i saker som gjelder opphør av arbeidsforhold eller utbetaling av lønn eller feriepenger
- e) til skyldnere i saker som gjelder oppheving av gjeldsordning etter gjeldsordningsloven § 6-2 tredje ledd.

(2) I saker som behandles av Trygderetten, gis det støtte til rettshjelp i alle saker. Reglene om støtte til rettshjelp i saker for domstolene gjelder også i saker for Trygderetten. Dersom den private parten har vunnet fram i Trygderetten, og staten som motpart anker, gis det også støtte til rettshjelp i forbindelse med behandling av saken i domstolene.

§ 9 Støtte til rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene

(1) Utenfor de saksområdene som er angitt i §§ 7 og 8, kan det gis støtte til rettshjelp dersom særlige grunner gjør det rimelig. Det skal blant annet legges vekt på

- a) om saken har stor betydning for søkeren
- b) om saken er av prinsipiell interesse
- c) om søkeren har mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand
- d) om styrkeforholdet mellom partene er skjevt.

(2) Eventuelle avgjørelser eller uttalelser fra domstolene, andre konfliktløsningsorganer, nemnder, ombud og interesseorganisasjoner skal vektlegges ved vurderingen etter første ledd.

Kapittel 4 Beregning av støtten og omfanget av rettshjelpen

§ 10 Rettshjelpsutgifter som inngår i ordningen

(1) Støtten beregnes på grunnlag av utgiftene etter andre ledd. Fra disse utgiftene trekkes en egenandel etter § 13.

(2) Rettshjelpsutgifter som inngår i ordningen, er

- a) advokatens salær
- b) godtgjøring for advokatens nødvendige reiseutgifter og reisefravær
- c) rettsgebyr etter rettsgebyrloven
- d) nødvendige utgifter til tolk
- e) salær til sakkyndig som er oppnevnt av retten
- f) betaling til fagkyndige meddommere.

(3) Advokatens salær beregnes ut fra det antallet rettshjelpstimer som er angitt i §§ 11 og 12, og en timesats som fastsettes av departementet. Merutgifter som følge av at det er valgt en advokat utenfor rettskretsen, godkjennes bare i særlige tilfeller.

(4) Eventuell merverdiavgift inngår i rettshjelpsutgiftene.

(5) Departementet kan gi forskrift om hvordan utgiftene i andre ledd skal beregnes, og om hvilke andre utgifter som eventuelt skal inngå i ordningen.

§ 11 Omfanget av rettshjelp i saker utenfor domstolene

(1) I saker utenfor domstolene gis det støtte til nødvendig bistand i inntil 15 timer.

(2) Rettshjelpsforvaltningen kan innvilge søknader om støtte til rettshjelp ut over 15 timer dersom særlige grunner gjør det nødvendig.

§ 12 Omfanget av rettshjelp i saker for domstolene og Trygderetten

(1) I saker som behandles av domstolene eller Trygderetten, gis det støtte for den tiden som går med til saksforberedelse, etterarbeid og rettsmøter.

(2) Retten skal sette et tak for antall timer som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid. Antallet kan ikke overstige 50 timer. Når taket fastsettes, skal det tas hensyn til

- a) sakens art og omfang
- b) rettshjelpsmottakerens rolle i saken
- c) hvor mye bistand rettshjelpsmottakeren tidligere har mottatt i saken.

(3) Dersom forholdene endrer seg slik at det er behov for mindre rettshjelp enn det som var forutsatt da taket ble fastsatt, har rettshjelpsmottakeren krav på støtte bare til det antall timer som anses som nødvendig for en forsvarlig forberedelse av saken.

(4) Rettshjelpsforvaltningen kan innvilge søknader om støtte til rettshjelp ut over det fastsatte taket dersom forholdene i saken endrer seg, eller dersom særlige grunner gjør det nødvendig.

§ 13 Egenandel

(1) Egenandelen som rettshjelpsmottakeren skal betale, fastsettes ut fra beregningsgrunnlaget i § 5 andre eller fjerde ledd som en prosentsats av rettshjelpsutgiftene i § 10 andre ledd.

(2) Rettshjelpsmottakere som har et beregningsgrunnlag under folketrygdens grunnbeløp, skal betale en egenandel på 5 prosent av rettshjelpsutgiftene.

(3) Rettshjelpsmottakere som har et beregningsgrunnlag over folketrygdens grunnbeløp, skal betale en egenandel på mellom 5 og 75 prosent som beregnes etter følgende formel:

$$0,05 + 0,035 * \left(\frac{\text{beregninggrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,035 * \left(\frac{\text{beregninggrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2$$

(4) Egenandelen kreves inn av Statens innkrevingsentral. Statens krav om betaling av egenandel er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om forhåndsbetaling av egenandelene eller om at forfalte krav om egenandel skal være betalt før nye søknader om støtte kan innvilges.

Kapittel 5 Saksbehandling

§ 14 Søknader om støtte til rettshjelp

(1) Det må søkes om støtte før rettshjelpen gis.

(2) Søknader skal rettes til rettshjelpsforvaltningen.

(3) I saker som behandles av domstolene, må det søkes på nytt for hver instans.

§ 15 Behandling av søknader om støtte til rettshjelp

(1) Rettshjelpsforvaltningen avgjør om søkeren kvalifiserer for støtte etter kapittel 2.

(2) Dersom søknaden gjelder en sak utenfor domstolene, avgjør advokaten om saken kvalifiserer for støtte etter §§ 2, 6 og 7.

(3) Dersom søknaden gjelder en sak som behandles av domstolene eller Trygderetten, avgjør retten om saken kvalifiserer for støtte etter §§ 2, 6 og 8.

(4) Rettshjelpsforvaltningen avgjør om saken kvalifiserer for støtte etter § 9.

(5) Dersom søknaden blir avslått etter andre eller tredje ledd, kan søkeren be om at rettshjelpsforvaltningen tar stilling til søknaden.

(6) Departementet kan gi forskrift om behandling av søknader og om utbetaling av advokaters salær.

§ 16 Innhenting og behandling av personopplysninger

(1) Taushetsplikten er ikke til hinder for at rettshjelpsforvaltningen kan pålegge offentlige myndigheter å gi opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om de økonomiske vilkårene for å få støtte til rettshjelp er oppfylt eller har vært oppfylt i tidligere perioder.

(2) Rettshjelpsforvaltningen kan lagre og bruke opplysninger om personer som har søkt om støtte til rettshjelp, uten samtykke fra dem det gjelder.

§ 17 Klage på vedtak og avgjørelser

(1) Rettshjelpsforvaltningens vedtak kan påklages til Statens sivilrettsforvaltning.

(2) Avgjørelser som domstolene treffer etter §§ 12 andre ledd og 15 tredje ledd, kan ikke påklages eller ankes. Andre avgjørelser som domstolene treffer etter denne loven, kan ankes til overordnet domstol.

§ 18 Refusjon av sakskostnader og tilbakehold og tilbakebetaling av støtte og salær

(1) Dersom rettshjelpsmottakeren får dekket sine sakskostnader av motparten, har staten krav på tilbakebetaling av støtten som er gitt.

(2) Dersom rettshjelpsmottakeren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i søknaden, kan rettshjelpsforvaltningen treffe vedtak om at støtten skal tilbakeholdes eller tilbakebetales.

(3) Dersom advokaten har innvilget støtte til rettshjelp til tross for at vilkårene i §§ 2, 6 og 7 ikke var oppfylt, kan rettshjelpsforvaltningen treffe vedtak om at salæret skal tilbakeholdes eller tilbakebetales.

(4) Statens krav om betaling etter denne bestemmelsen er grunnlag for utlegg.

Kapittel 2

Hovedkonklusjoner

2.1 Hvorfor trenger samfunnet en rettshjelpsordning?

Likhet for loven er en sentral forutsetning for rettsstaten og for et velfungerende demokrati. Likhet oppnås ved at lovene gir samme rettigheter til alle, og ved at alle gis mulighet til å ivareta de rettighetene de har blitt tildelt.

I Norge har den generelle utviklingen gått i retning av mer rettighetsbasert lovgivning, som gir enkeltindividet krav som kan forfølges i domstolsapparatet.¹ Mange av våre lovbestemmelser er ment å gi særlig vern til personer eller grupper som ellers ville stille svakt i konflikt med en motpart som representerer sterke private eller offentlige interesser. Den høye graden av rettighetsbasert lovgivning er i prinsippet en styrke for individets rettssikkerhet. Rettigheter har imidlertid liten verdi for dem som ikke er kjent med dem, eller som ikke har ressurser til å forfølge dem. Lovverket blir stadig mer omfattende og komplisert, med økt innslag av internasjonale rettskilder. Det å forfølge sine rettigheter forutsetter en juridisk kompetanse som de færreste har. Juridiske tjenester er kostbare, og for dem som har dårlig råd, vil det ofte ikke være noe reelt alternativ å kjøpe denne type tjenester. Dersom rettssikkerheten skal være reell for alle, er samfunnet derfor avhengig av ordninger med rettshjelp til dem som har dårligst råd. De fleste vestlige land har rettshjelpsordninger. Prinsippet om at alle skal ha mulighet til å få prøvd sine rettigheter for domstolene, uavhengig av økonomiske forutsetninger, er også anerkjent i menneskerettighetene.

Lov om fri rettshjelp ble vedtatt i 1980. Selv om loven har mange elementer som bør videreføres, er det også behov for en del større omlegginger. Utvalget legger derfor fram forslag til en ny rettshjelpslov.

¹ Denne tendensen ble påpekt allerede i Maktutredningens sluttrapport fra 2003 (NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*), der det ble gitt uttrykk for at dette har medført en maktfor skyvning i favør av institusjoner innenfor rettsvesenet (på bekostning av de tradisjonelle politiske kanalene).

2.2 Flere bør omfattes av ordningen

I 2018 ble 660 millioner kroner postert som utgifter til rettshjelp i statsregnskapet. Til sammenligning var statens utgifter til forsvarere og bistandsadvokater i alle straffesaker 1057 millioner kroner. Til tross for ressursbruken er likevel de økonomiske vilkårene for å få innvilget rettshjelp svært strenge. I 2017 var det bare 9 prosent av den voksne befolkningen i Norge som fylte de økonomiske vilkårene for rettshjelp. Det er grunn til å tro at andelen er enda lavere i dag. Enslige uføre faller eksempelvis utenfor ordningen fordi de har krav på en minsteytelse som overstiger inntektsgrensen for rettshjelp på 246 000 kroner.² Andelen av befolkningen som kvalifiserer for rettshjelp, er lavere i Norge enn i alle de andre nordiske landene som utvalget har innhentet tall fra. De økonomiske vilkårene for rettshjelp i Norge har også blitt kritisert av FNs menneskerettighetskomité.

Utvalgets viktigste forslag til forbedring av dagens rettshjelpsordning handler om å endre de økonomiske vilkårene for ytelsen. Dersom alle skal ha en reell mulighet til å ivareta sine rettigheter, må ordningen omfatte langt flere enn de 9 prosentene som har dårligst råd. Utvalgets forslag til nye økonomiske vilkår innebærer at rettshjelpsordningen vil omfatte 25 prosent av den voksne befolkningen. I tillegg til økt dekningsgrad innebærer forslagene endringer som skal sikre at ordningen treffer dem som trenger den mest. Inntekt og formue skal vurderes samlet, etter et mer finmasket system enn i dag. Fordelen ved å eie egen bolig skal inngå i vurderingen. Det samme skal forsørgelsesbyrde.

Dagens økonomiske vilkår for rettshjelp har stått uendret siden 2003, med unntak av en mindre justering i 2008. I 2004 oppfylte 18 prosent av befolkningen disse vilkårene. På grunn av lønnsveksten har dekningsgraden for ordningen

² Etter folketrygdloven § 12-13 andre ledd er minsteytelsen for enslige med uføretrygd 2,48 G. Med G-reguleringen 1. mai 2019 tilsvarer dette 247 648 kroner per år.

siden den gang gradvis blitt halvert. Rettshjelpsordningens historie preges av denne type svingninger, hvor de økonomiske vilkårene bringes opp mot et ønskelig nivå, for deretter å falle gradvis relativt til lønns- og prisnivået. Ved hver revisjon har behovet for en automatisk regulering av de økonomiske vilkårene blitt understreket. Utvalget gjentar, med tydelighet, at dagens situasjon med fastsatte beløpsgrenser for ytelsen er lite holdbar. I forslaget til ny lov er de økonomiske vilkårene knyttet opp mot grunnbeløpet i folketrygden (G).

Forslagene til endringer i de økonomiske vilkårene for rettshjelp handler ikke bare om at flere personer skal falle inn under ordningen. Forslagene handler også om at de som kvalifiserer for rettshjelp, skal motta en ytelse som i større grad er tilpasset deres økonomiske bæreevne. Dagens ordning er preget av absolutte skiller, hvor en person som akkurat fyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, vil være langt bedre rustet i en rettslig prosess enn en person som akkurat ikke fyller dem. I så måte bidrar ikke dagens ordning til likhet for loven. Utvalgets undersøkelser tyder på at det lille mindretallet som i dag faller inn under rettshjelpsordningen, er overrepresentert i saker for domstolene. Undersøkelsene viser også at sakene til dette mindretallet i gjennomsnitt tar noe lengre tid å behandle enn andre saker, og at denne gruppen også noe sjeldnere vinner fram med sine krav. Rettslig bistand og rettslige prosesser koster penger, også for motparten og samfunnet. Etter utvalgets syn er det viktig at de som fyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, fortsatt skal ha en opplevelse av at det koster penger å motta rettslig bistand og å involvere seg i rettslige prosesser. Dette kan best sikres ved at rettshjelpsmottakerens egenbetaling gjøres mer reell enn i dag. Utvalget foreslår at egenandelene beregnes ut fra de samlede rettshjelpsutgiftene i saken, og at dagens ordning med en øvre grense for egenbetalingen avvikles. Videre foreslår utvalget at størrelsen på egenbetalingen skal beregnes ut fra rettshjelpsmottakerens betalingsevne, slik at ordningen ikke bidrar til unødige forskjeller mellom parter som er forholdsviss likt stilt økonomisk. Utvalget foreslår også at staten overtar ansvaret for innkreving av egenandelene. For å tydeliggjøre at ytelsen er et supplement til en betalingsvillighet som i utgangspunktet ligger hos rettshjelpsmottakeren selv, foreslår utvalget at betegnelsen *fri rettshjelp* erstattes med *støtte til rettshjelp*.

De økonomiske vilkårene for støtte til rettshjelp er omtalt i kapittel 22.

2.3 Ordningen bør bidra til at saker løses på et tidlig stadium

I 2018 var over tre fjerdedeler av samfunnets samlede rettshjelpskostnader knyttet til saker som verserte for domstolene eller domstolslignende organer. Selv om dagens ordning også gir mottakeren krav på rettshjelp på rådgivningsstadiet, opplever mange at omfanget av den rettslige bistanden de mottar før saken bringes inn for retten, ikke er tilstrekkelig. Et klart flertall av dem som mottar rettshjelp på rådgivningsstadiet, ser også ut til å bli involvert i senere prosesser for domstolene. Omfanget av rettshjelpen som gis i en sak som bringes inn for domstolene, er mange-dobbelt omfanget av den hjelpen som gis utenfor domstolene.

En tidlig løsning av rettslige konflikter medfører store gevinster både for de involverte partene og for samfunnet. Etter utvalgets syn stimulerer ikke dagens rettshjelpsordning til en tidlig løsning av konflikter. Utvalget foreslår derfor å øke rammene for den rettshjelpen man kan motta utenfor domstolene, og å stramme inn tidsbruken i domstolene. I forslaget til ny rettshjelpslov skal omfanget av rettshjelpen fastsettes på forhånd gjennom tak som angir maksimal tidsbruk på hvert stadium av en sak. På rådgivningsstadiet er taket i loven satt til 15 timer. På domstolsstadiet må taket settes individuelt ut fra forholdene i den enkelte sak. Utvalget gir likevel visse anbefalinger om hva som bør anses som normal tidsbruk i en gjennomsnittlig sak. Ved fastsettelsen av takene skal det i større grad enn i dag tas hensyn til hvilken rettshjelp som har vært ytt på tidligere stadier av saken. I tillegg til at systemet med forhåndsfastsatte tak vil bidra til å flytte bruken av rettshjelp fra domstolsstadiet til rådgivningsstadiet, vil systemet også innebære mer forutberegnelighet og større grad av likebehandling enn dagens system.

Forslagene til hvordan omfanget av rettshjelpen skal fastsettes, er omtalt i kapittel 20.

2.4 Saker som prioriteres etter den nye rettshjelpsloven

Etter dagens rettshjelpsordning har personer som oppfyller de økonomiske vilkårene, krav på rettshjelp i blant annet foreldretvister, skiftesaker, arbeidsrettssaker, husleiesaker, personskadesaker og trygdesaker. Alle disse saksområdene er videreført i utvalgets forslag til ny rettshjelpslov. På en del av saksområdene er det foreslått utvidelser, blant

annet slik at krav om utbetaling av lønn og feriepen-ger faller inn under kategorien «arbeidsrettssaker», og slik at husleiesaker også omfatter en del andre former for tvangsfravikelse enn i dag. I tillegg til dette foreslår utvalget at det skal gis støtte til retts-hjelp i sossalsaker og i saker om oppheving av gjeldsordning. Utvalget har ikke foreslått innskren-kinger av betydning i de saksområdene hvor retts-hjelp gis etter økonomiske vilkår.

Etter utvalgets syn bør det være større rom enn i dag for å få innvilget rettshjelp på saksområder som ikke er angitt i loven. I forslaget til ny retts-hjelpslov er det fastsatt kriterier som skal tillegges vekt ved den skjønnsmessige vurderingen av om rettshjelp bør innvilges utenfor de prioriterte saks-områdene. Det skal legges vekt på om saken har stor betydning for søkeren eller prinsipiell interesse, om søkeren har mulighet for å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand, og om styrkeforholdet mellom partene er skjevt. Dette er også sentrale hensyn i vurderingen av når parter har rett til rettshjelp etter menneskerettighetene. Etter utvalgets syn er det viktig at rettshjelpsord-ningen bidrar til å styrke og utfylle andre lavter-skeltilbud for konfliktløsning eller rettslig bistand i samfunnet. I lovforslaget er det derfor presisert at uttalelser og avgjørelser fra nemnder, ombud og interesseorganisasjoner skal tillegges vekt ved vur-deringen av om støtte til rettshjelp skal innvilges etter skjønnsbestemmelsen.

I kapittel 11, 23 og 24, er det en nærmere drøf-telse av hvilke saker som bør prioriteres etter den nye rettshjelpsloven.

2.5 Saker hvor alle har krav på rettslig bistand uten egenbetaling

Dagens rettshjelpsordning retter seg ikke bare mot personer som ikke selv har forutsetning til å betale for rettslig bistand. Den omfatter også en del typer saker hvor staten alltid betaler for parte-nes advokat, uavhengig av hvilke muligheter de selv måtte ha for å betale for bistanden. I disse sakene betales det ikke egenandel. Statens utgif-ter til forsvarere og bistandsadvokater i straffe-saker anses ikke som rettshjelp, men det gjør der-imot utgiftene til advokat for parter i saker om offentlige tvangsinngrep, utlendingssaker og en del saker som grenser opp mot strafferettspleien. I de seneste tiårene har disse saksområdene stått for en økende andel av rettshjelpskostnadene, og i dag er over halvparten av statens utgifter til retts-hjelp knyttet til saker hvor alle har krav på rettslig bistand, uavhengig av økonomiske forutsetninger.

Utvalget foreslår at reglene om rettslig bistand i saker hvor alle har krav på dette, tas ut av retts-hjelpsloven og overføres til den respektive særlov-givningen. Gjennom en slik overføring vil parte-nes rett til advokat og rettslig prøving i større grad kunne ses i sammenheng med andre regler på det aktuelle saksområdet. På samme måte vil også kostnadene ved de løsningene som blir valgt, i større grad måtte veies opp mot annen mulig res-sursbruk innen samme sektor. Selv om saksområ-dene tas ut av den nye rettshjelpsloven, vil en del av bestemmelsene i loven likevel kunne gis anven-delse så langt de passer.

I 2018 var 46 prosent av statens rettshjelps-utgifter knyttet til barnevernssaker. Norge bruker langt mer penger på rettshjelp til partene i barne-vernssaker enn andre nordiske land. Til tross for dette har Norges håndtering av barnevernssaker blitt utsatt for klar kritikk fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Utvalget har vurdert ulike tiltak som vil kunne bidra til å redusere og forenkle de rettslige prosessene i bar-nevernssakene, uten at dette skjer på bekostning av de involverte partenes rettssikkerhet. Etter utvalgets syn bør den rettslige bistanden til par-tenes i barnevernssaker i større grad kanaliseres til de tidlige stadiene av en sak. En slik kanalise-ring vil kunne oppnås ved at reglene om forhånds-fastsatte tak etter den nye rettshjelpsloven gis til-svarende anvendelse for behandlingen av barne-vernssaker i fylkesnemnda og domstolene. I til-legg foreslår utvalget å øke partenes mulighet for å få tilgang til rettslig bistand før en sak bringes inn for fylkesnemnda. Utvalget foreslår også vide rammer for rettslig bistand i saker som behandles etter samtaleprosess. Dette vil kunne bidra til at flere saker løses gjennom enighet mellom forel-drene og barneverntjenesten.

Utvalget foreslår flere lovendringer som skal bidra til at rettsmøtetiden i barnevernssaker og andre saker om administrative tvangsinngrep kor-tes ned. Etter utvalgets forslag skal rettsmøtene i denne typen saker normalt gjennomføres på én dag, og sakene skal avgjøres på bakgrunn av en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte.

Utvalget foreslår en vesentlig styrking av ret-ten til gratis rettslig bistand i utlendingssaker. Rammene for tidsbruk i slike saker er i dag svært snevre, og flere sakstyper av stor betydning er ikke omfattet av ordningen. Styrkingen består derfor dels i å inkludere en del nye sakstyper i ordningen og dels i å utvide omfanget av den bistanden som gis på områder som allerede er omfattet. I tillegg foreslår utvalget at den skjønns-messige adgangen til å få innvilget rettshjelp i

utlendingssaker for domstolene bør praktiseres mindre restriktivt enn i dag.

De fleste bestemmelsene i dagens rettshjelpslov om gratis juridisk rådgivning foreslås videreført i særlovgivningen. Utvalget foreslår likevel å avvikle enkelte ordninger som har nærhet til strafferettspleien, eller som er lite i bruk. Utvalget foreslår også å innføre noen nye ordninger med gratis rettslig bistand til personer som er i en særlig utsatt situasjon. Det ene forslaget gjelder barn som blir utsatt for tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner og omsorgssenter for mindreårige. Det andre forslaget gjelder innsatte i fengsler.

Forslaget om å skille saker hvor alle har krav på rettslig bistand uten egenbetaling, ut fra rettshjelpsloven er omtalt i kapittel 9. De ulike saksområdene hvor denne type bistand gis, er omtalt i del V.

2.6 Organisering av rettshjelpsordningen

Privatpraktiserende advokater utgjør ryggraden i den norske rettshjelpsordningen. Etter utvalgets syn bør dette også være ordningen framover. Hensynet til lik behandling av rettshjelpsmottakere og andre tilsier at de som mottar støtte til rettshjelp, bør ha mulighet til å skaffe seg samme type rettslig bistand som personer som selv kan betale for tjenesten. Av samme grunn er det viktig at betalingen til advokater som påtar seg oppdrag etter rettshjelpsloven, ikke er vesentlig dårligere enn den betalingen andre advokater får. Utvalget er bekymret for at dagens rettshjelpssats, kombinert med en forventet økning i etterspørselen etter rettshjelp, kan føre til at mange advokater vil velge å ikke påta seg oppdrag etter rettshjelpsloven.

Selv om rettshjelpen gis av privatpraktiserende advokater, er det fortsatt staten som tildeler støtten til den bistanden advokatene yter. Etter utvalgets syn bør staten ta et større ansvar for informasjon om ordningen, for søknads- og innvilgelsesprosessen og for en helhetlig kontroll med hvordan ordningen forvaltes. I dag innvilges fri rettshjelp av både advokater, domstolene og forvaltningen. For å sikre likebehandling og helhetlig kontroll foreslår utvalget at noen flere oppgaver overføres til forvaltningen, og at statens forvaltning av rettshjelpsordningen samles ett sted. Digital informasjon og automatiserte prosesser bør tas i bruk i langt større omfang enn i dag.

Rettshjelpstiltakene utgjør i dag et viktig supplement til den rettshjelpen som advokater gir etter loven. Tiltakene når ut til deler av befolkning

gen som kan ha et stort rettshjelpsbehov, men som av ulike grunner likevel ikke oppsøker advokat. Etter utvalgets syn bør staten fortsatt gi støtte til rettshjelpstiltakene, med et omfang som ligger omtrent på dagens nivå. Utvalget har enkelte anbefalinger knyttet til hvordan støtten skal tildeles, og til hvilke hensyn som skal og kan tillegges vekt i vurderingen.

Organiseringen og rammeverket rundt rettshjelpsordningen er omtalt flere steder i del I, II og III.

2.7 Kostnadene ved den foreslåtte rettshjelpsordningen

Det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til de økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag: Hvilken effekt vil de foreslåtte egenandelene ha på folks villighet til å bruke advokat og involvere seg i rettslige prosesser? Vil de økte rammene for rettshjelp på rådgivningsstadiet føre til færre saker for domstolene? Vil økningen i dekningsgrad føre til flere saker for domstolene? Hvor store vil samfunnets besparelser ved redusert rettsmøtetid være? I utredningen presenteres ulike estimer for dette. Utvalget mener det er viktig at ordningen evalueres etter noe tid, slik at man får vurdert om den tiltenkte likheten mellom personer som faller henholdsvis innenfor og utenfor ordningen, er oppnådd, og slik at man også får vurdert om de øvrige forslagene har hatt den tiltenkte effekten.

Utvalgets forslag innebærer en økning av statens kostnader til rettshjelp med omtrent 22 prosent. Kostnadsøkningen skyldes først og fremst at dekningsgraden for ordningen utvides fra 9 til 25 prosent av befolkningen. Årsaken til at utvidelsen ikke forventes å føre til større kostnadsøkninger, ligger særlig i det foreslåtte systemet for egenbetaling og i de forventede tidsbesparelsene i saker for domstolene.

I tråd med føringene i mandatet har utvalget også utredet et forslag som innebærer at man ikke øker kostnadene (nullalternativ). Dersom kostnadene ikke skal øke, vil det måtte stilles strengere økonomiske vilkår for ytelsen. Forslaget til nullalternativ innebærer at rettshjelpsordningen vil omfatte 17 prosent av befolkningen. Etter utvalgets syn vil man med dette alternativet ikke oppnå en tilstrekkelig grad av likhet for loven.

De økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag er omtalt i del VI, med videre henvisninger til det statistiske vedlegget. Forslaget om en evaluering av ordningen er omtalt i kapittel 13.3.

Kapittel 3

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsmåte

3.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Regjeringen oppnevnte 12. oktober 2018 et offentlig utvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå ordningen for fri rettshjelp. Rettshjelpsutvalget fikk følgende sammensetning:

- Ingebjørg Tønnessen, dommer i Oslo tingrett, Oslo (leder)
- Kristian Andenæs, professor emeritus ved institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo, Oslo
- Cathrine Moksness, daglig leder i Gatejuristen, Oslo
- Torgeir Røinås Pedersen, advokat og kontrollkommisjonsleder, Fredrikstad
- Merete Smith, generalsekretær i Den Norske Advokatforening, Oslo
- Kjetil E. Telle, fagdirektør for helsetjenesteforskning i Folkehelseinstituttet, Oslo
- Magnus Aarø, leder i fylkesnemnda i Møre og Romsdal, Molde

Utvalgets sekretariat har bestått av Jacob Danbolt Ajer og Trygve Larsen Morset.

3.2 Mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

«1. Bakgrunn og utgangspunkt

For å oppnå rettssikkerhet, er det nødvendig at den enkelte har mulighet til å ivareta sine rettigheter og plikter. Ordningen med fri rettshjelp er viktig for å ivareta borgernes grunnleggende rettssikkerhetsbehov i saker av stor velferdsmessig betydning.

Behovet for rettshjelp er stort, særlig for de mest ressursvake gruppene i samfunnet. Økt rettsliggjøring og økte økonomiske og sosiale forskjeller i samfunnet understreker viktigheten av å utvikle rettshjelpsordningen i takt med samfunnsutviklingen og borgernes behov.

Internasjonale konvensjonsorganer har ved enkelte anledninger hatt kritiske merknader til den norske ordningen med fri rettshjelp.

Det er ti år siden rettshjelpsordningen ble undergitt en bred drøfting i St.meld. nr. 26 (2008–2009) Om offentlig rettshjelp. I anmodningsvedtak nr. 101 (2016–2017) ba Stortinget om at regjeringen gjennomgår ordningen for fri rettshjelp 'for å se om den bør utvides til flere områder, eller endres på andre måter, for å sikre at den blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv'. Stortinget har også bedt regjeringen utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet, jf. anmodningsvedtak nr. 874 (2016–2017).

Som en del av oppfølgingen av vedtakene nedsettes et utvalg for å utrede hvordan rettshjelpsordningen bør organiseres for å være best mulig rustet til å oppnå rettssikkerhet for den enkelte, og ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet.

De siste årene har statens utgifter til rettshjelp etter rettshjelploven ligget på mellom 600 og 700 millioner kroner per år. I tillegg har bevilgningen over statsbudsjettet til spesielle rettshjelpstiltak ligget på mellom 40 og 50 millioner kroner. Utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter ble analysert i en rapport fra 2016 fra Menon Business Economics AS. Rapporten viste at utgiftene til fri rettshjelp i perioden 2006 til 2014 økte med 6 prosent, justert for befolkningsutvikling og salærsats.

Spørsmål om endringer i ordningen med fri rettshjelp henger nært sammen med spørsmålet om hvor store midler som skal gå til ordningen. Selv med et godt utgangspunkt står norsk økonomi overfor utfordringer, hvilket krever kloke veivalg. Fellesskapets ressurser må utnyttes best mulig, og effektiviteten i offentlig sektor må bedres. Det må derfor legges til rette for å effektivisere og forbedre rettshjelpsordningen. Midlene man har til rådighet på

rettshjelpsområdet må benyttes på en best mulig måte.

2. utfordringer med dagens rettshjelpsordning

Som følge av utfordringer med dagens rettshjelpsordning, er det behov for å vurdere større omprioriteringer og endringer i ordningen. Departementet vil peke på følgende hovedutfordringer:

Inntektsgrensene for å motta fri rettshjelp har ikke vært justert siden 2009 og er nær de samme som i 1997. De uendrede inntektsgrensene betyr at stadig færre får rettshjelp i saker underlagt behovsprøving, og innebærer at rettshjelpsordningens funksjon som sosial støtteordning er svekket i forhold til tidligere. Saker uten behovsprøving, herunder barnevernssaker og andre saker om tvangsinngrep, har vært påvirket av denne utviklingen. Uten tiltak vil utviklingen fortsette i retning av at ordningen i større grad blir en rettssikkerhetsmekanisme for alvorlige inngrep fra det offentlige, og i mindre grad en sosial støtteordning som gir mulighet for å få rettshjelp i andre saker av stor velferdsmessig betydning.

Inntektsgrensene er i dag ikke graderte. Dette medfører at styrkeforholdet kan bli skjevt mellom to personer som økonomisk sett står forholdsvis likt, men likevel er på hver sin side av inntektsgrensen.

Økt rettsliggjøring og økte økonomiske og sosiale forskjeller i samfunnet understreker behovet for å kartlegge rettshjelpsbehovet i befolkningen, og peke på hvordan man kan nå dem som har et rettshjelpsbehov i saker av stor personlig og velferdsmessig betydning.

Andelen rettshjelpskostnader som går til tiltak på tidlige stadier er mindre enn tidligere. Det er en utfordring at rettshjelpsordningen ikke legger tilstrekkelig til rette for at saker kan løses på et tidlig stadium. Tiltak på tidlige stadier kan i mange tilfeller bidra til en hurtigere prosess og mer fordelaktige løsninger, samt være mindre ressurs- og kostnadskrevende enn full hovedforhandling.

Ansvarsfordelingen mellom aktørene med budsjetansvar for rettshjelp og sektoren som belaster ordningen, gir ikke tilstrekkelige insentiver til kontroll med kostnadsutvikling og effektiv bruk av midler.

3. Utvalgets oppdrag

Det benyttes betydelige midler på rettshjelpsordningen, og det skal foretas en grundig vur-

dering av hvilke grep som kan gjøres for å benytte midlene på en mer rettferdig, målrettet og kostnadseffektiv måte. Utvalget skal identifisere sentrale utfordringer på området, foreta en bred gjennomgåelse av dagens regelverk for rettshjelp, samt foreslå endringer av regelverket for å tilpasse det til dagens behov. Som en del av det overordnede oppdraget bes utvalget gjennomgå og vurdere følgende sider ved dagens regelverk:

3.1 Ordningens formål

Utvalget skal ta utgangspunkt i at rettshjelpsordningen i hovedsak er ment å være en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Utvalget skal vurdere hvordan disse og eventuelt andre hensyn bør reflekteres i lovens formålsbestemmelse.

3.2 Grunnlov, internasjonale konvensjoner og fremmed rett

Utvalget skal utrede rekkevidden av statens plikt til å avhjelpe økonomiske hindre for gjennomføring av retten til domstolsprøving etter Grunnloven og menneskerettsloven, derunder EMK. Utvalget skal vurdere forslagene i lys av våre øvrige folkerettslige forpliktelser.

Utvalget skal også se hen til hvordan rettshjelpsordningen er organisert i andre sammenliknbare land, herunder skal utvalget se på hvordan andre land har gjennomført tiltak for å effektivisere ordningen og bedre kostnadskontrollen. Utvalget skal gi en oversikt over relevant nordisk rett.

3.3 Organisering av rettshjelpsordningen

Med det formål å styrke rettssikkerheten og tilrettelegge for en mer effektiv bruk av midler, skal utvalget vurdere alternative måter å organisere rettshjelpsordningen på. Herunder skal utvalget vurdere om det bør etableres nye offentlige rettshjelpskontorer for å overta hele eller deler av den rettshjelpsvirksomheten som i dag utøves av private advokater og rettshjelpere. Utvalget skal vurdere hvem som skal kunne gi fri rettshjelp etter rettshjelpsordningen. Utvalget bør også vurdere tiltak i form av advokatlister, anbudsordninger eller liknende. Utvalget skal videre vurdere en ordning med faste advokater i bestemte sakstyper, herunder i barnevernssaker.

Utvalget skal vurdere om det i større grad bør brukes midler på spesielle rettshjelpstiltak i stedet for etter rettshjelploven, samt vurdere vilkårene for når de spesielle rettshjelpstiltakene skal være kvalifisert for statlig støtte. Utvalget bør utrede rettshjelpsbehovet til særlig sårbare grupper.

Utvalget bør også vurdere tiltak for å sikre at nåværende tillitsbaserte system for innvilgelseskompetanse er tilstrekkelig robust. Utvalget bør vurdere ansvarsfordelingen mellom aktørene med budsjettansvar for rettshjelp og de sektorene som belaster ordningen.

3.4 Digitalisering

Utvalget skal kartlegge muligheter for digitalisering med det formål å kunne effektivisere oppgavene på området og forbedre brukeropplevelsen, samtidig som en ivaretar rettssikkerhet og personvern. Utvalget bør se hen til 'FOU Juss og digitalisering: Kartlegging av mulighetene for digitalisering innenfor deler av justis-sektoren'.

Utvalget skal peke på konkrete digitale løsninger. Utvalget kan la seg bistå av eksterne bidragsytere. Digitale virkemidler som bør vurderes er etablering av en nasjonal portal for rettshjelp, automatisert behandling av søknader og andre prosesser, samt bruk av kunstig intelligens mv. Utformingen av nye regler skal være teknologinøytrale og ta høyde for større grad av digitalisering av saksbehandling og oppgaveløsning.

3.5 Tiltak på tidlige stadier

Utvalget skal vurdere hvordan rettshjelpsordningen kan innrettes for å bidra til at konflikter kan løses på et tidlig stadium og i minnelighet, herunder egne regler om rettshjelp til mekling.

Når det gjelder barnevernssaker, bør utvalget se hen til evalueringen av prøveprosjektet med samtaleprosess for fylkesnemnda, som etter planen skal være slutført januar 2019.

3.6 Saksområder

Utvalget skal vurdere om det er behov for å utvide ordningen til å omfatte flere saksområder enn de som i dag er omfattet av ordningen, fortrinnsvis ved å kanalisere ressurser til rettsrådstadiet. Utvalget skal utrede forslag om fri rettshjelp med behovsprøving på likestillings- og diskrimineringsområdet. Dette inkluderer blant annet en vurdering av hvilke typer diskrimineringsaker det bør gis fri rettshjelp til, hva slags rettshjelp som bør gis, og om Likestil-

lings- og diskrimineringsombudet bør gis myndighet til å anbefale saker for fri rettshjelp. Forslaget skal sikre at diskrimineringsvernet blir mer effektivt enn i dag.

Utvalget skal der det er grunnlag for det vurdere om offentlig støtte til rettshjelp bør bortfalle eller reduseres, enten fordi en sakstype ikke krever slik støtte, eller støtten kan begrenses til visse stadier i saksforløpet. Det bør også vurderes om støtten til fri rettshjelp på tidlige stadier bør økes i visse typer saker. Utvalget skal også vurdere om rettshjelp kan gjøres behovsprøvd i flere saker enn i dag. Utvalget skal foreta kostnadsberegninger av samtlige tiltak.

En stor andel av kostnadene til fri rettshjelp går til barnevernssaker og foreldretvister. Utvalget skal vurdere tiltak inn mot disse sakene slik at ordningen blir mest mulig rettferdig, målrettet og effektiv og rettssikkerheten ivaretas på en god måte. Det er viktig å sikre de svakest økonomisk stilte foreldrenes mulighet til å få prøvd spørsmål om bosted og samvær for domstolen. I foreldretvistsaker for domstolene vil det ofte være høyt konfliktnivå mellom foreldre, og i en del av sakene er det bekymring for barnets omsorgssituasjon på grunn av vold, overgrep, rus og/eller psykiatri. Når det gjelder barnevernssakene er disse svært inngripende, og det må derfor stilles store krav til ivaretagelse av de private parters rettsikkerhet. Ved vurderingen av tiltak må utvalget særlig vurdere forholdet til EMK, herunder retten til familieliv, og FNs barnekonvensjon og prinsippet om barnets beste i artikkel 3.

3.7 Inntekts- og formuesgrenser

Utvalget skal vurdere innretningen av, og fremme forslag om justering av, inntekts- og formuesgrensene, herunder vurdere et system med graderte egenandeler.

Innretningen i utvalgets forslag skal basere seg på en vurdering av betalingsevnen til rettshjelpsmottakere med det formål å gjøre ordningen mest mulig treffsikker. Utvalget skal vurdere hva som bør være grunnlag for den økonomiske vurderingen, herunder i hvilken grad det skal tas hensyn til den enkeltes reelle betalingsevne sett hen til blant annet forsørgerbyrde. Videre skal utvalget vurdere hvilken formuesgrense som bør gjelde, herunder i hvilken grad man skal se bort fra formue bestående av blant annet egen bolig. Forslaget skal bidra til å skape balanse i styrkeforholdet mellom partene, samt gi en motivasjon til å bidra til

at saken løses på et tidlig stadium der saken er egnet for det. Kostnader forbundet med forslag til gradering skal underbygges i detalj.

Utvalget bør også vurdere om inntekts- og formuesgrensene bør indeksreguleres.

3.8 *Alternativ dekningsmåter*

Utvalget skal vurdere i hvilken grad hovedregelen om at fri rettshjelp er subsidiær til andre ordninger bør videreføres, herunder forholdet til det offentliges veiledningsplikt og til forvaltningsloven § 36.

Utvalget skal vurdere om private forsikringer kan og bør dekke deler av det rettshjelpsbehovet som i dag dekkes av rettshjelpsordningen, samt der hvor det i dag foreligger et udekket rettshjelpsbehov.

3.9 *Stykkpris*

Utvalget skal vurdere å utvide bruken av stykkpris, herunder til saker som i dag hører under fri sakførsel, samt vurdere stykkpris på eventuelle nye saksområder. Utvalget skal også vurdere nivået på stykkprisene slik at disse reflekterer advokatenes gjennomsnittlige tidsbruk. Utvalget bør i denne forbindelse se hen til FOU om gjennomgåelse av stykkprisregelverket.

3.10 *Saksomkostningsansvar*

Utvalget skal vurdere om også en motpart bør gis en selvstendig rett til å søke om dekning av tilkjente saksomkostnader og kriterier for dette.

3.11 *Rettstekniske endringer*

Utvalget skal foreslå tekniske endringer i rettshjelploven med forskrifter (herunder rettshjelpforskriften og stykkprisforskriften) som gjør loven mer tilgjengelig for brukerne. Strukturen i rettshjelpregelverket skal vurderes, samt hvilken regulering som bør ligge i henholdsvis lov, forskrift og rundskriv. Utvalget skal også vurdere dagens system med hjemmel for fri rettshjelp både i spesiallovgivningen og i rettshjelploven.

Utvalget skal vurdere hvordan loven bør utformes for at det skal bli klarest mulig om støtte til rettshjelp er en rett for den enkelte. Utvalget skal også vurdere å endre begrepsbruken for bedre å reflektere at ordningen innebærer offentlig støtte til rettslig bistand.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningsinstruksen skal ligge til grunn for alle forslagene fra utvalget. Utvalget skal klar-

gjøre de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Forslag til endringer skal ta utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk analyse. Det vises til rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. og DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Minst ett av utvalgets forslag skal innebære at statens samlede utgifter til rettshjelp holdes om lag på dagens nivå. I den grad det foreslås tiltak som antas å medføre utgifter utover dagens nivå, skal det gjøres klare prioriteringer mellom foreslåtte tiltak. Tiltak med kostnadsøkninger skal underbygges i detalj.

Anslagene for økonomiske konsekvenser skal synliggjøres over tid, for det enkelte budsjettår og eventuelt på kapittel og post i statsbudsjettet. I de tilfeller hvor det er vanskelig å gi presise anslag, kan det tas i bruk intervaller.

Alle analyser og beregninger skal være etterprøvbare. Det skal redegjøres for hvordan utvalget har kommet frem til beløp og vurdert ikke-verdsatte virkninger, og for metodene som er tatt i bruk. Statistikk- og tallgrunnlaget skal være strukturert, slik at det kan gjenbrukes.

5. Generelt

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig rapport som fremlegges for Justis- og beredskapsdepartementet i form av en NOU. Departementet kan innenfor de rammene som fremgår av mandatet, og i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet, supplere og presisere mandatet dersom det er hensiktsmessig.

Utvalget skal lage utkast til lov- og forskriftsendringer eller nye lover og forskrifter som følge av utvalgets forslag. Utvalget skal utforme eventuelle forslag til endringer i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utvalget skal under arbeidet innhente erfaringer og synspunkter fra aktører som berøres av de temaene utvalget skal behandle. Blant annet gjelder dette organisasjoner som yter rettshjelp, organisasjoner som representerer grupper som mottar rettshjelp, advokatstanden, domstolene, fylkesnemndene, fylkesmenene og Statens sivilrettsforvaltning.

Utvalget skal se hen til øvrige relevante prosesser, herunder oppfølgingen av NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder, oppfølgingen av NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet og utvalget som skal gjennomgå barneloven mv.

Utvalget skal presentere sine forslag i en utredning innen 18 måneder fra oppnevningen.»

3.3 Utvalgets forståelse av mandatet og helheten i forslaget

Utvalget har blitt bedt om å foreta en «bred gjennomgåelse av dagens regelverk for rettshjelp». Regelverket for rettshjelp må ses i sammenheng med reglene som gjelder på de ulike saksområdene hvor rettshjelp er særlig aktuelt. Selv om utvalgets forslag i all hovedsak handler om rettshjelp, fremmes det også noen forslag til nye regler om hvordan sakene skal behandles. Utvalget har i større grad tillatt seg å foreslå slike endringer på områder hvor alle private parter har krav på rettslig bistand uten egenbetaling, fordi sammenhengen mellom rettshjepsreglene og måten sakene behandles på, er særlig sterk her.

Utvalget har vært opptatt av å gi et helhetlig svar på bestillingen om en bred gjennomgang. Dagens rettshjepslov åpner for å gjøre unntak fra lovens hovedregel dersom hovedregelen slår urimelig ut i det konkrete tilfellet. Loven åpner for eksempel for unntak fra de økonomiske vilkårene «dersom utgiftene til juridisk bistand blir betydelige i forhold til søkerens økonomiske situasjon»¹. Denne unntaksbestemmelsen har blitt stadig mer relevant etter som de økonomiske vilkårene har blitt strengere, samtidig som de forventede utgiftene til rettslig bistand i hver sak har økt. Med utvalgets forslag til nye økonomiske vilkår er sannsynligheten for urimelige utslag langt mindre. Utvalget har derfor ikke foreslått å innta noen unntaksbestemmelse for de økonomiske vilkårene i den nye loven. Forslaget om unntaksfrie økonomiske vilkår kan imidlertid ikke leses løsrevet fra forslaget om hvordan disse vilkårene skal utformes, og forslaget om automatisk oppjustering av de økonomiske grensene.

På samme måte som unntaksbestemmelsene står i sammenheng med hovedreglene, er det en sammenheng mellom forslaget til økonomiske vilkår og forslaget om å fjerne adgangen til å få dekket motpartens sakskostnader under rettshjepsordningen. Det er sammenheng mellom forslaget om at egenandelen skal beregnes ut fra de samlede rettshjepskostnadene, og forslaget om at det skal settes et tak for hvor mange rettshjeps timer som kan gis i den enkelte sak. Det er sammenheng mellom forslaget til automatiserte løsninger

og forslagene til relativt kompliserte bestemmelser om beregning av økonomiske vilkår og egenandel, og det er sammenheng mellom forslaget til ny lov og forslaget om videreføring og etablering av rettshjepsstilbud som skal eksistere i tillegg til denne loven.

Dette er bare noen eksempler på sammenheng mellom ulike deler av rettshjepsordningen. Utvalgets anbefaling er knyttet til helheten i den ordningen som foreslås. Det er viktig å understreke at utvalget ikke nødvendigvis står inne for alle enkeltelementer i forslaget dersom disse vurderes isolert fra resten.

Etter punkt 4 i mandatet skal utvalget «klargjøre de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag». Vi har fått føringer om å utrede et såkalt nullalternativ, som innebærer at statens samlede utgifter til rettshjelp holdes om lag på dagens nivå. Forskjellen mellom nullalternativet og utvalgets anbefalte løsning handler i sin helhet om hvor de økonomiske grensene for rettshjelp skal settes. Utvalget har imidlertid utarbeidet et beregningsverktøy som gjør det mulig å anslå kostnadene ved endringer i langt flere parametere enn de økonomiske vilkårene. Dette beregningsverktøyet vil bli gjort tilgjengelig for departementet.

Utvalget foreslår at det vedtas en ny rettshjepslov, og utkast til denne loven er inntatt i kapittel 1. Utvalget har også utarbeidet utkast til lovendringer i andre lover, som er inntatt i kapittel 33. På enkelte punkter er det foreslått endringer i bestemmelser som utvalget fortsatt mener bør ligge på forskriftsnivå. Disse forslagene er omtalt i utredningen. Grunnet tids- og plassmessige hensyn er det likevel ikke utarbeidet utkast til konkrete forskriftsbestemmelser.

3.4 Utvalgets arbeid

Utvalget holdt sitt første møte 12. november 2018. Totalt har utvalget holdt 13 møter: to møter i 2018, åtte møter i 2019 og tre møter i 2020. Flesteparten av møtene har vart over to dager.

Til utvalgsmøtene ble det invitert representanter for organisasjoner som jobber med temaene og problemstillingene utvalget har arbeidet med. Utvalget har hørt muntlige innlegg og presentasjoner fra følgende organisasjoner og enkeltpersoner:

- Statens sivilrettsforvaltning
- Barnerettsgruppen i Oslo tingrett
- Ingrid Lauvås, advokat med erfaring fra barnevernssaker

¹ Lov om fri rettshjelp § 16.

- Sentralenheten for fylkesnemndene
- Kommuneadvokaten og barne- og familie-etaten i Oslo
- Barneombudet
- Bufetat
- NOAS
- Utlendingsnemnda (UNE)
- Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
- Trond Olsen Næss, advokat med erfaring fra utlendingssaker
- Oslo byfogdembete
- Trygderetten
- Fylkesmannen i Oslo og Viken

Under utvalgsmøtet 6. juni 2019 besøkte utvalget Gatejuristen, Jussbuss og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) i Jusshuset i Oslo. Under utvalgsmøtet 31. oktober besøkte utvalget advokatfirmaet Sulland. 1. november deltok utvalget på et seminar om rettshjelp i regi av Jussbuss.

Fra 2. til 4. september 2019 var utvalget på studiereise til Helsingfors. Formålet med reisen var å lære mer om offentlige rettshjelpskontorer, rettshjelp over telefon og chat og andre løsninger for levering av rettshjelp. Utvalget besøkte Helsingfors Rättshjälpsbyrå og Finlands Advokatförbund.

Fra 1. mai 2019 jobbet utvalgslederen, Ingebjørg Tønnessen, fulltid med utvalgsarbeidet og deltok i skrivearbeidet. Utvalgslederen og sekretariatet var fra 7. til 10. mai på studiereise til København og Stockholm. Formålet med reisen var å lære om rettshjelpsordningen i Danmark og Sverige, behandlingen av barnevernssaker i disse landene og behandlingen av utlendingssaker i Sverige. I København besøkte utvalgslederen og sekretariatet Ankestyrelsen, som behandler barnevernssaker som andre instans i Danmark, Det danske Advokatsamfund og Justitsministeriet. I Stockholm besøkte utvalgslederen og sekretariatet Förvaltningsrätten i Stockholm, som behandler barnevernssaker i første instans og utlendingssaker i andre instans.

I tillegg til personene som holdt muntlige innlegg for utvalget, har utvalgslederen og/eller sekretariatet blant annet møtt representanter for følgende organisasjoner:

- Husbanken
- Jussformidlingen i Bergen
- Jusshjelpa i Nord-Norge
- Advokatforeningen
- Difi
- Domstoladministrasjonen
- Finansdepartementet
- Domstolkommisjonen

- Barnelovutvalget
- Familievernutvalget
- Organisasjonen for barnevernsforeldre
- Regjeringsadvokaten
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- studentgruppen ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo (UiO) som skrev JOU 2019: 5 om rettshjelp
- Kristin Bergtora Sandvik, professor ved institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitetet i Oslo

Utvalgslederen og/eller sekretariatet deltok blant annet på Lovkonferansen, Digitaliseringskonferansen og Rettssikkerhetskonferansen i løpet av arbeidet med utredningen.

Utvalgslederen besøkte Advokatforeningens kretsledermøte i november 2019 for å fortelle om utvalgets arbeid. Utvalgslederen og medlemmet Aarø besøkte i februar 2020 Bufdir og nemndsledersamling for fylkesnemndene for å fortelle om utvalgets arbeid med barnevernssaker. I mars 2020 besøkte utvalgslederen og deler av sekretariatet Sør-Trøndelag tingrett og Domstoladministrasjonen. Samme måned holdt utvalgslederen også en presentasjon for Domstolkommisjonen om utvalgets arbeid.

Sekretariatet har fått god bistand fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Domstoladministrasjonen, Computas, Sentralenheten for fylkesnemndene, Statens sivilrettsrettsforvaltning, fylkesmennene, det svenske Domstolsverket, Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Advokatforeningen til å framskaffe tallmateriale og statistikk. Særlig Elisabeth Løyland Omholt, Henning Høie og Tone Dyrhaug (SSB), Monica Johnsen (Sentralenheten for fylkesnemndene), Henrik Alstad, Hilde Sofie Hustad og Kristin Qvenild Neset (Computas), Baard Marstrand, Solveig Kristine Øi og Frank Egil Holm (Domstoladministrasjonen), Anders Rasmussen (Oslo tingrett), Martin Kaasgaard Nielsen (Advokatforeningen), Ove Midtbø (Fylkesmannen i Vestland), Vivi Danielson og Wenche Bjørland (SRF), Johan Lilienberg (Domstolsverket), Eirunn Brofoss Skauge (UNE), Lisa Trones Vikan (UDI) samt UDIs statistikkavdeling har bistått med framskaffelse og tolkning av statistikk. Sekretariatet har også motatt mye god bistand fra sekretariatet til Domstolkommisjonen.

Runa Nordahl Hæreid, dommerfullmektig i Oslo tingrett, har bistått sekretariatet i arbeidet med kapittel 29 om utlendingssaker.

Sekretariatet har hatt kontor i Oslo tinghus. Sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdeparte-

mentet har bistått utvalget og sekretariatet under arbeidet. Åsta Mari Aune, Aune språkvask og korrektur, har lest korrektur. Språkrådet har bistått i arbeidet med språket i lovteksten.

3.5 Dissens fra medlemmet Moksness

Medlemmet Moksness presenterte sin dissens for resten av utvalget kort tid før utredningen gikk i trykken, og etter at utvalget hadde holdt sitt siste fysiske møte. Dissensen er tatt inn i kapittel 18. Siden Moksness ønsker en annen innretning på rettshjelpsordningen enn resten av utvalget, kan hun ikke gi sin tilslutning til forslaget til ny rettshjelpslov og de øvrige anbefalingene. Hele utredningen er følgelig avgitt under dissens. I og med at dissensen kom sent, har det ikke vært mulig å endre drøftelsene slik at uenigheten synliggjøres under hver enkelt anbefaling. De øvrige medlemmene i utvalget har heller ikke hatt mulighet til å imøtegå den kritikken mot forslagene som framgår av dissensen.

3.6 Begrepsbruk

Tittelen på dagens lov er *lov om fri rettshjelp*, med *rettshjelploven* som formell korttittel. Begrepet *rettshjelp* brukes i dag ofte som betegnelse på lovens ytelser. Begrepet blir imidlertid også brukt i en videre forstand, som en generell betegnelse på rettslig bistand. Advokatlovutvalget foreslår i sin utredning å endre den generelle begrepsbru-

ken fra *rettshjelp* og *rettshjelpsvirksomhet* til *rettslig bistand*.² En slik endring i den generelle begrepsbruken vil gjøre det enda tydeligere at begrepet *rettshjelp* handler om ytelser etter rettshjelpsloven. Utvalgets forslag til formell betegnelse på ytelsen etter den nye loven er *støtte til rettshjelp*. I den videre utredningen vil vi likevel nøye oss med å omtale ytelsen som *rettshjelp* enkelte steder. Utvalget foreslår også å endre korttittelen på loven fra *rettshjelploven* til *rettshjelpsloven*. I den videre utredningen vil vi skrive «rettshjelpsloven» med en slik fuge-s både når vi omtaler gjeldende lov og forslaget til ny lov.

Utvalget viderefører heller ikke begrepene *fritt rettsråd* og *fri sakførsel* i den nye loven. Rettshjelp på rådgivningsstadiet vil betegnes som *rettshjelp i saker utenfor domstolene*, mens rettshjelp på rettsaksstadiet vil betegnes som *rettshjelp i saker for domstolene*.

I dag yter både advokater og rettshjelpere rettshjelp etter loven. Utvalget foreslår at disse gruppene skal yte rettshjelp også etter den nye loven, se punkt 12.3. I utredningen brukes likevel bare betegnelsen *advokat* om dem som yter rettshjelp.

Advokatenes timepris for oppdrag som faller inn under rettshjelpsordningen, er fastsatt i forskrift. I dag omtales denne timeprisen som *salær-satsen*. For å tydeliggjøre forbindelsen mellom timeprisen og rettshjelpsordningen vil utvalget bruke betegnelsen *rettshjelpssatsen*.

² NOU 2015: 3 side 81.

Kapittel 4

Rettshjelpens rolle i samfunnet

4.1 Ingen rettsstat uten rettshjelp

Statsstyring gjennom transparente demokratiske prosesser, der allmenngyldige lover tolkes av selvstendige og uavhengige domstoler, har gitt århundrer med utvikling og vekst innenfor en rekke samfunnsområder. Denne rettsstatstenkingen har vært et sentralt premiss for framveksten av moderne vestlige demokratier.

Parallelt med at lover i akselererende grad har overtatt som styringsinstrument overfor individer og samfunn, har det vokst fram en forståelse av rettshjelpens betydning. Allerede i middelalderen ble rettshjelp sett som en sentral del av retts-systemet: De som hverken hadde evne til å føre saken sin selv eller mulighet til å skaffe seg bistand på egen hånd, fikk rettshjelp slik at de kunne tale sin sak effektivt.

I historisk perspektiv er urettmessig fengselsstraff den mest alvorlige justisfeilen en borger kan bli utsatt for av staten. Det har derfor vært tradisjon for å fokusere på borgernes rettssikkerhet nettopp på strafferettens område, med tilbud om gratis rettshjelp som et viktig virkemiddel.

Framveksten av velferdsstaten gjør imidlertid at statens myndighetsutøvelse i dag omhandler en rekke temaer av like stor betydning som trusselen om straff. For mange vil en fengselsstraff være mindre inngripende enn å bli fratatt omsorgen for sine barn eller å bli nektet et viktig velferdsgode man mener å ha krav på, for eksempel uføretrygd. De stadige utvidelsene av velferdsstaten har medført at på områder hvor det før var rettstvister mellom borgerne og aktører fra privat sektor, vil det i dag være tvister mellom borgeren og staten. Den alderspensjonen man i dag har krav på fra folketrygden, ville man ellers måtte ha sikret seg hos en privat sparekasse. Den legehjelpen man i dag vil få fra sin fastlege eller i et sykehus, måtte man ellers ha kjøpt i et privat helsemarked og finansiert gjennom en privat helseforsikring. Hva slags liv vi kan leve, både materielt og helsemessig, bestemmes således i dag i svært stor grad ved forvaltningsvedtak. Mange av

de viktige hensynene som gjennom flere hundreår har ligget bak utviklingen av rettssikkerhetsgarantier i strafferetten, har i stadig større grad gjort seg gjeldende innenfor sivilretten der staten er part. Dette understreker at behovet for likeverdig juridisk bistand i dag strekker seg langt utenfor strafferetten.

En velutviklet rettsstat er lite verdt hvis borgeren ikke har mulighet til å benytte seg av de rettssikkerhetsgarantiene og de rettighetene som tilbys. Et kjennetegn ved en rettsstat er derfor at borgerne ikke bare formelt, men også reelt har tilgang til kvalifisert rettslig bistand. Noen har sagt at rettshjelp gir utsatte grupper tilgang til rettsstaten. Dette er en misforstått oppfatning av hva en rettsstat er, og hvordan den virker. En rettsstat kan ikke være utilgjengelig for utsatte grupper, for da er det ingen rettsstat. Derimot kan *rettsvesenet* være utilgjengelig for utsatte grupper. Rettsvesenet vil i så fall være en ressurs som er forbeholdt de ressurssterke. Vi har da et rettsvesen som forsterker sosiale forskjeller, ikke reduserer dem – et rettsvesen som reduserer befolkningens tillit til samfunnet og det offentlige, ikke styrker den – et rettsvesen som på sikt kan bidra til å undergrave rettsstaten.

4.2 Fra veldedighet til velferdsstat

For personer uten egen evne til å skaffe seg tilstrekkelig inntekt har hovedkildene til underhold de siste hundre årene gått fra almisser og privat veldedighet via offentlig behovsprøvd fattighjelp til lovbestemte rettigheter. I dag er alle som er bosatt i Norge, sikret en rekke velferdsgoder av stor menneskelig og velferdsmessig betydning «fra vugge til grav», og de fleste av godene er rettighetsfestet, slik at alle som oppfyller vilkårene, kan kreve sin rett for domstolene. Tidligere tiders vurderinger av «verdige trengende» er forlatt, og i dagens velferdsstat er det få grupper som er avhengig av andres barmhjertighet for å få dekket behov av stor menneskelig og velferdsmessig

betydning. Disse behovene er i stedet dekket gjennom rettighetslover. I stedet for barmhjertighet er vi dermed avhengig av at vi får de rettighetene vi har krav på. Det er ikke nok å *ha* rett, vi må *få* rett. Men likhet for loven er dessverre ikke alltid en selvfølge, og likeverdig tilgang til rettslig bistand er derfor avgjørende for en velfungerende velferdsstat med oppslutning fra alle deler av befolkningen.

I likhet med andre velferdsytelser var også rettslig bistand i tidligere tider basert på veldedighet, og advokater hadde plikt til å tjene fattige, enker, vanvittige og vergeløse uten betaling. Selv om mye av rettshjelpen som staten betaler for i dag, er rettighetsbasert, baserer rettshjelpstilbudet på viktige saksområder seg fortsatt på frivillig bistand fra de spesielle rettshjelpstiltakene. En ytterligere rettighetsfesting av retten til rettshjelp vil være viktig for å sikre at de som har krav på velferdsgoder, faktisk får dem, og dermed sikre oppslutning om velferdsstaten også fra de delene av befolkningen som ofte opplever å *ha* rett uten å *få* rett.

4.3 Mål for rettshjelpen på individnivå

Rettshjelp kan ha avgjørende betydning for å sikre den enkelte borgers rettssikkerhet i saker av stor menneskelig og velferdsmessig betydning og er derfor i seg selv et viktig velferdsgode. I vurderingen av hvorvidt rettshjelp skal prioriteres av staten, og eventuelt i hvor stort omfang, ligger det flere vurderingstemaer. Hva ønsker samfunnet helt konkret å oppnå gjennom å gi rettshjelp, og blir disse ambisjonene innfridd? Går den rettshjelpen som gis, til de ønskede inntektsgruppene og andre utvalgte målgrupper? Har de som mottar rettshjelp, i tillegg et rettshjelpsbehov av stor betydning for den enkelte?

Selv der disse kravene er innfridd, må det vurderes hvorvidt rettshjelp er beste virkemiddel for å nå de ambisjoner samfunnet setter seg. Kan disse ambisjonene nås bedre eller rimeligere på annen måte enn ved å gi rettshjelp? I flere pågående lovrevisjoner har det eksempelvis blitt reist spørsmål om hvorvidt barn i større grad bør være representert med egen advokat i saker som gjelder dem selv, se kapittel 16. Det bør imidlertid også problematiseres om rettshjelp er den eneste og beste måten samfunnet kan ivareta barn som blir berørt av rettslige konflikter, på. I det store bildet hører det med å gjøre en vurdering av om ressursene vil kaste mer av seg for samfunnet totalt dersom de flyttes fra rettshjelp til andre stø-

nadsordninger. På noen områder kan kanskje målgruppens velferdsmessige behov dekkes bedre dersom ressursene brukes på å øke sosialstønden eller på å styrke den offentlige veiledningstjenesten, i stedet for at de brukes på rettshjelp. Som vi kommer tilbake til i kapittel 17, er dessverre kunnskapen om hvilke grupper som nyter godt av rettshjelpen, og om hva slags effekter rettshjelpen har for dem som mottar den, så mangelfull at det er nødvendig med langt mer forskning før slike vurderinger kan gjøres på en pålitelig grunnlag.

Tilgangen til rettshjelp er en grunnsten i både rettstenkningen og velferdstenkningen. Da det forrige rettshjelpsutvalget ble oppnevnt i 1973, uttalte Justisdepartementet følgende om bakgrunnen for oppnevningen:

«Justisdepartementet anser det som meget viktig at den enkelte borger blir sikret tilstrekkelig rettshjelp. Det er av den største betydning at en har gode lover og en god rettspleie, men skal en kunne sikre rettferdige forhold i samfunnet, må det også alltid være mulig for den enkelte å få den rett og beskyttelse han skal ha etter lover og forskrifter. Under de nåværende kompliserte samfunnsforhold er det av stadig større betydning at den enkelte ikke lider rettstap på grunn av manglende evne til å ivareta sine interesser.»¹

I de drøyt 45 årene som har gått siden dette ble skrevet, har samfunnets kompleksitet bare økt, med et stadig voksende reguleringslovverk som resultat. Samtidig er det gjennomført en omfattende utbygging av offentlige tjenester, der befolkningens adgang til viktige ytelser reguleres gjennom detaljerte lover og forskrifter. Vi har videre hatt en stadig mer omfattende trygde- og sosiallovgivning, bestående av et komplisert system av regler som skal sikre alle en akseptabel levestandard. Rettighetsfesting – eller rettsliggjøring, som det også omtales som – er en viktig faktor i denne utviklingen, der sosiale og kulturelle problemer i økende grad blir formulert som rettskrav.

Store befolkningsgrupper er avhengig av de inntekter som fordeles ved hjelp av lovregulerte velferdsgoder – der regelverket kan være detaljo-

¹ NOU 1976: 38, side 7. Disse poengene vies stor plass også i NOU 2015: 3 *Retten i samfunnet*. På side 38 uttales det at en økende rettsliggjøring innebærer at «befolkningen får et økt behov for bistand til å ivareta sine rettigheter og følge rettsregler. Det vil i større grad være behov for rettslig bistand for å avklare hvilket handlingsrom og hvilke rettigheter og plikter man har. Også en stadig økende mengde saksbehandlings- og prosessregler øker behovet for rettslig bistand».

rientert, omfangsrikt og vanskelig å forstå. NAV-saken fra årsskiftet 2019/2020 er et godt eksempel på at selv sentrale velferdsregler, som adgangen til å forlate landet når man mottar ulike trygdestønader, er så kompliserte at selv tungt skolerte jurister går seg vill. Justisfeilene i disse sakene ble sett som et bevis på hvor vanskelig det har blitt å orientere seg i velferdslovgivningen. Denne utviklingen, og de bekymringer det vekker, har imidlertid vært med oss lenge:

«Det er grunn til å tro at den senere tids samfunnsutvikling har økt folks behov for retts hjelp i vesentlig grad. Lover og forskrifter som berører eller har betydning for den enkelte borger, øker stadig i antall og omfang. Dette skjer på alle livsområder, men kanskje særlig når det gjelder velferds- og reguleringslovgivning. Regelverket er på noen områder i ferd med å bli så komplisert at det er vanskelig selv for jurister å ha oversikt.»

Dette skrev man i Ot.prp. nr. 35 (1979–80) *Om behovet for retts hjelp*, side 37–38. Refleksjonen var riktig og viktig den gangen og er også relevant i dag.

Rettsreglene øker år for år i både omfang og kompleksitet. Det å klarlegge hvilke rettigheter og plikter man har, også på områder av stor menneskelig eller velferdsmessig betydning, har blitt utfordrende. Utfordringen øker ytterligere på grunn av en voksende mengde saksbehandlings- og prosessregler: Det holder ofte ikke å *kreve* sin rett; man må kreve den på *korrekt måte*.

Rettsliggjøring kan bidra til økte forskjeller dersom det er store ulikheter i hvilken juridisk kompetanse den enkelte selv har eller har tilgang til. Det er vanskelig å nyttiggjøre seg en rettighet man ikke kjenner til eller forstår, eller ikke vet hvordan man går fram for å kreve. Dersom utsatte grupper i praksis ikke har tilgang til rettslig bistand, og heller ikke selv har juridisk kompetanse, er det usikkert hvor effektivt det er å benytte rettighetsfesting for å sikre disse gruppenes tilgang til viktige samfunns-goder. Kanskje ender man opp med et voksende antall rettigheter det krever visse ressurser å nyttiggjøre seg, slik at virkningen blir en helt annen enn den som motiverer dette politiske virkemidlet.

Det offentliges ressurser er begrenset. Dersom et gode i praksis kun kan kreves med loven i hånd av alle som har den nødvendige juridiske innsikt, kan borgere som mangler slik innsikt, havne enda lenger bak i køen enn de ellers ville ha gjort. Man risikerer da at en politikk som er ment

å sikre utsatte gruppers tilgang til viktige velferdsgoder, i praksis svekker tilgangen.

Vi kan konkludere med at samfunnets økende kompleksitet og rettsliggjøringen har gjort det betydelig vanskeligere for den enkelte å bli kjent med sine rettigheter og plikter, og enda mer komplisert å hevde sine rettigheter. I noen grad kompenseres disse vanskelighetene av at befolkningen som helhet har fått et høyere utdanningsnivå og økte innsikter. Men vi kommer likevel ikke utenom at vi lever i et helt annet samfunn enn da den nåværende retts hjelpsloven ble vedtatt i 1980. Den enkelte har som en følge av samfunnsendringene et større behov for retts hjelp og annen form for bistand enn tidligere. I særlig grad gjelder dette marginaliserte grupper. Dette bør være et tydelig utgangspunkt for det videre arbeidet med retts hjelpsordningene. Disse problemstillingene er detaljert behandlet i Knut Papendorfs bok *Rettsliggjøringen i lys av rettsfjerne samfunns-borgeres retts hjelpsbehov*, Oslo 2011.

4.4 Mål for retts hjelpen på samfunnsnivå

Retts hjelp handler først og fremst om mottakerens rettssikkerhet. Ordningen er imidlertid også en investering i rettsavklaring og domstolskontroll innenfor de deler av forvaltning og samfunns-liv hvor innbyggerne sjelden selv har råd til å få sin sak prøvd i domstolen.

Mange velferdsgoder har virkninger utover de helt åpenbare, som likevel kan være av stor betydning. Vissheten om at man har rett til offentlig helsetjenest, påvirker opplevelsen av trygghet ikke bare når man er syk, men også når man er frisk. På samme måte gir vissheten om at det finnes et sikkerhetsnett med retts hjelp, en trygghet ut over de situasjoner hvor man rent faktisk har juridiske vansker. Det er ikke helt lett hverken å beregne eller definere den konkrete verdien av disse virkningene, men det er lett å bli enig om at verdien er der. Kanskje skaper gratis helsetjenester og støtte til retts hjelp en opplevelse av at fellesskapet tar et grunnleggende ansvar for hverandres velferd, liv og helse. I så fall kan det motvirke utsatte gruppers opplevelse av utenforskap og bidra til tilhørighet og tillit til vårt velferdssamfunn.

Retts hjelp handler ikke utelukkende om å sikre rettssikkerheten til den enkelte borger i den enkelte sak. Retts hjelp vil ofte være en forutsetning for at saker tas til retten, og samfunnet har et stort behov for noen av de effekter domstolsbehandling gir. Rettsavklaring er en effekt som sam-

funnet selv har glede av, ikke minst når det gjelder viktige og kostbare velferdsregler. Samfunnet kan ha stor nytte av at private og offentlige virksomheter får sine rutiner gjennomgått av domstolen, slik at dette blir korrigert dersom det er risiko for rettsstridig praksis. Skal dette kunne skje innenfor hele bredden av samfunnslivet, også for virksomheter som i det vesentlige omhandler de laveste inntektsgruppene, må samfunnet tilby rettshjelp i et visst omfang.

Retts hjelpstilbudet kan bidra til å avlaste offentlige organer og gi en mer effektiv saksbehandling. I mange tilfeller er det mest effektivt om offentlige organer selv gir juridisk rådgivning i saker de behandler. Slik rådgivning kan imidlertid trekke unødig store ressurser bort fra de øvrige oppgavene organet har. I disse tilfellene kan bruk av ressurser på retts hjelp spare organet for administrasjon og tid og kanskje spare det offentlige for ressurser totalt sett. En slik løsning gjør det også enkelt å skalere tilbudet opp eller ned dersom behovet for juridisk rådgivning på de ulike områdene endres.

I en del tilfeller vil bistand fra en uavhengig retts hjelper være mer effektivt også fordi retts hjelperen er uten bindinger til saken. En uavhengig representant kan se på saken med friske øyne og vil dermed ofte kunne gi bedre bistand enn det for eksempel et forvaltningsorgan selv kan.² Retts hjelpsordningen vil da ikke bare kunne spare det offentlige organet for bruk av tid og ressurser,

men kan også spare domstolen for unødige prosesser.

En borger vil ofte stole mer på råd fra en uavhengig advokat enn på råd fra en ansatt i det organet man gjerne opplever som sin motpart i saken. Dette poenget er beskjedent der borgeren ender opp med å få gjennomslag for sitt syn. Men hva når borgeren tror at saken er god, og man ikke vinner fram med den? Hva når det viktige velferdsgodet man har benyttet betydelig med tid og krefter på å kreve, og som man mener å være godt kvalifisert til, blir avslått?

Et viktig hensyn bak et retts hjelpstilbud er at den som opplever å ikke nå fram med sitt krav, føler tillit til avgjørelsen og kan legge den bak seg. Forutsetningen for en slik tillit er på mange måter samsvarende med begrunnelsen for prinsippet om advokaters uavhengighet: Borgeren må føle seg sikker på at den juridiske rådgivningen er gjort utelukkende ut fra hans eller hennes eget beste, helt uten tanke på hva rådet innebærer for staten eller organet selv.

Det er også grunn til å tro at retts hjelp på et tidlig tidspunkt kan løse problemer som ellers ville oppstått for borgeren, og på den måten spare samfunnet for utgifter til andre typer stønader over en lengre periode. For eksempel kan retts hjelp ved en ulovlig oppsigelse sikre at retts hjelpsmottakeren ikke mister sin inntekt og må motta arbeidsledighetsstønad, mens retts hjelp i gjeldsaker kan sikre at retts hjelpsmottakeren får orden på sin økonomi og ikke må leve på sosialstønad i lengre tid. Etter utvalgets oppfatning er dette et tema som det også bør forskes på, se nærmere kapittel 17.

² I hvilke tilfeller forvaltningens veiledningsplikt særlig kan tenkes å ikke strekke til, er nærmere beskrevet i punkt 11.3.

Kapittel 5

Retts hjelp før og nå

5.1 Grunnleggende trekk ved dagens ordning

5.1.1 Innledning

Retts hjelpsloven gir regler om gratis eller subsidiert rettslig bistand i sivile saker. Staten bærer kostnadene ved ordningen. I utgangspunktet gis retts hjelp etter loven til fysiske personer, og den må gjelde oppdrag det er naturlig at en advokat i Norge utfører. Retts hjelpen ytes vanligvis av privatpraktiserende advokater, men kan også gis av offentlig advokatkontor og av andre departementet samtykker i at gir retts hjelp. Advokater og andre som kan gi bistand etter loven, har plikt til å orientere sine klienter om ordningen i tilfeller hvor de kan tenkes å ha rett til slik bistand. Godtgjørelse gis etter reglene i salærforskriften og stykkprisforskriften og tar utgangspunkt i en nominelt fastsatt offentlig sats, som per 2020 er 1060 kroner per time. I noen tilfeller skal klienten betale en egenandel av godtgjørelsen. Egenandelen kreves inn av den som yter retts hjelpen. Utover dette kan ikke advokaten kreve eller motta vederlag fra klienten i saker som omfattes av retts hjelpsordningen.¹

5.1.2 Skillet mellom retts hjelp med og uten behovsprøving

Et sentralt skille i retts hjelpsloven går mellom saker hvor det gis retts hjelp etter behovsprøving, og saker hvor det gis retts hjelp uten behovsprøving.

I saker hvor det gis retts hjelp etter behovsprøving, innvilges retts hjelp dersom søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser. Inntektsgrensen er 246 000 kroner for enslige og 369 000 kroner for ektefeller og andre som lever sammen med felles økonomi.² Formuesgrensen er 100 000 kroner for både enslige og par. Det kan

unntaksvis innvilges behovsprøvd retts hjelp selv om de økonomiske vilkårene ikke er oppfylt.³ Mottakeren av behovsprøvd retts hjelp skal betale en egenandel av utgiftene ved bistanden. Ved retts hjelp utenfor domstolene (fritt retts råd) skal retts hjelpsmottakeren betale en egenandel tilsvarende den offentlige retts hjelps satsen. Ved retts hjelp i saker for domstolene og visse domstolslignende organer (fri sakførsel) skal retts hjelpsmottakeren betale en egenandel på 25 prosent av utgiftene, men aldri mer enn åtte ganger retts hjelps satsen. Personer med bruttoinntekt under 100 000 kroner betaler ikke egenandel.⁴

I saker hvor det gis retts hjelp uten behovsprøving, innvilges retts hjelp uavhengig av søkerens inntekt og formue. I disse sakene betaler ikke retts hjelpsmottakeren noen egenandel av kostnadene ved bistanden.

5.1.3 Skillet mellom fritt retts råd og fri sakførsel

Retts hjelpsloven gir rett til retts hjelp både i og utenfor domstolene. Det skilles mellom «fritt retts råd» og «fri sakførsel». Reglene for de ulike typene retts hjelp er noe ulike. Fri sakførsel omfatter retts hjelp i sivile saker for domstolene (unntatt forliksrådet) og for visse domstolslignende organer.⁵ Retts hjelp i saker som ikke verserer for disse organene, gis som fritt retts råd.

5.1.4 Stykkpris og medgått tid

Forskjellen mellom retts råd og sakførsel har blant annet betydning for beregningen av salæret til advokaten. Ved fritt retts råd får advokaten betaling etter flate stykkpriser angitt i stykkprisforskriften § 5. Stykkprisene er angitt som et bestemt

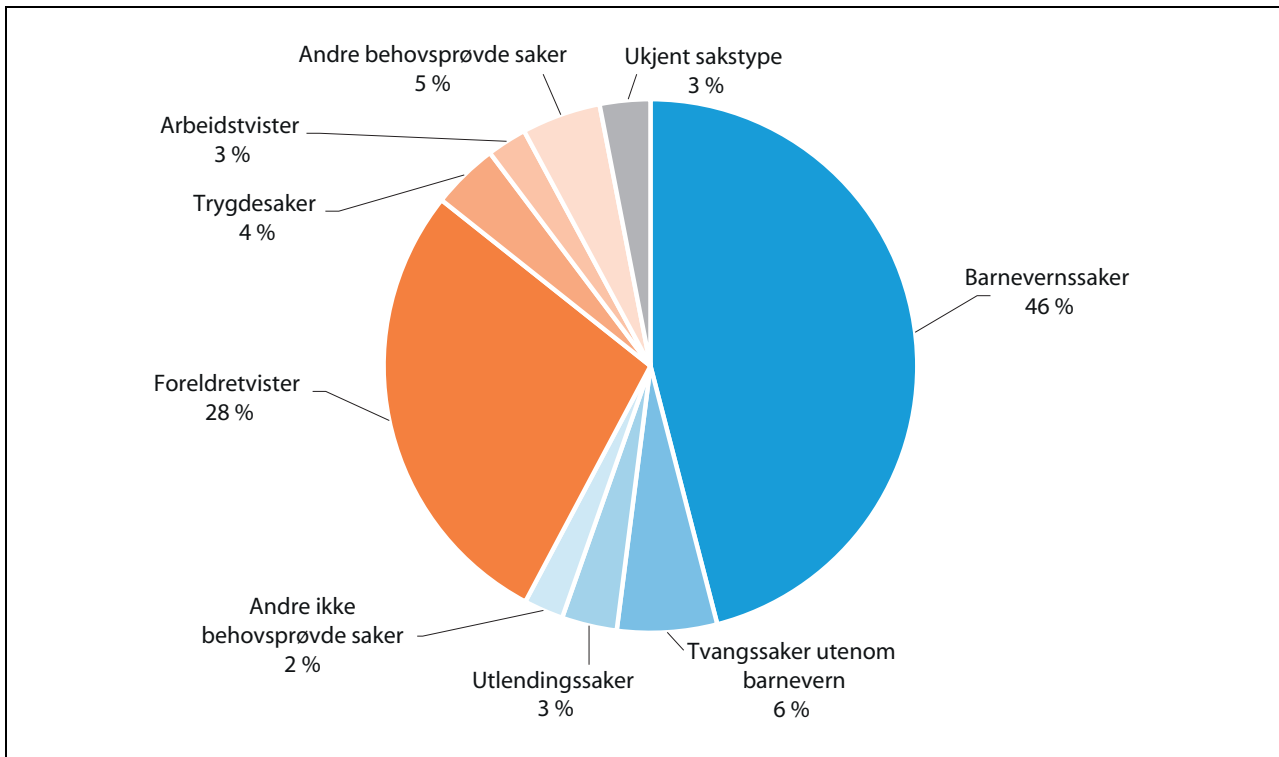
¹ Retts hjelpsloven §§ 1 til 4.

² Retts hjelpsforskriften § 1-1.

³ Retts hjelpsloven §§ 11 siste ledd, 12 tredje ledd og 16 tredje ledd.

⁴ Retts hjelpsforskriften § 2-2.

⁵ Retts hjelpsloven § 15. Reglene om fri sakførsel gjelder blant annet saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, kontrollkommissjonen og Trygderetten.



Figur 5.1 Utgifter etter rettshjelpsloven i 2018, fordelt på saksområde.

Merk: Denne figuren tar for seg de tre største sakstypene innen behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp. For en mer detaljert oversikt, se statistisk vedlegg tabell 2.2. Ikke-behovsprøvede saker er i blå farge, behovsprøvede saker er i rød farge. Dette er kostnader etter rettshjelpsloven, det vil si at tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak er utelatt selv om de også posterer under kapittel 0470 «Fri rettshjelp» i statsregnskapet.

Kilde: Statsregnskapet, årsrapport fra Statens sivilrettsforvaltning samt regnskap og sakdata fra Domstoladministrasjonen og Sentralenheten for fylkesnemndene.

antall ganger den offentlige rettshjelpssatsen og skal i korte trekk tilsvare advokatens gjennomsnittlige tidsbruk per sak.

Ved fri sakførsel får advokaten som utgangspunkt betalt for den faktiske tidsbruken i den enkelte sak.⁶ Et unntak er saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Her fastsettes salærene i en del viktige saker ved en multiplikator-stykkpris.⁷ Advokaten får da betalt et visst antall ganger den offentlige rettshjelpssatsen per time som går med i nemndsmøte. For mer om de ulike ordningene, se kapittel 20.

5.1.5 Prioriterte saksområder

Rettshjelpsloven opererer med prioriterte sakstyper hvor søkere har rett til rettshjelp. Sakstyper hvor søkerne har rett til fritt rettsråd, er listet opp i rettshjelpsloven § 11.⁸ Første ledd lister opp

sakene hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving, mens andre ledd lister opp sakene hvor det gis behovsprøvd rettshjelp. Sakstyper hvor søkerne har rett til fri sakførsel, er listet opp i §§ 16 og 17. Paragraf 16 første ledd lister opp sakene hvor det gis rettshjelp for domstolene uten behovsprøving, § 16 andre ledd lister opp sakene hvor det gis behovsprøvd rettshjelp, mens § 17 angir når søkere har rett til fri sakførsel for domstolslignende forvaltningsorganer.

Figur 5.1 viser de viktigste saksområdene for fri rettshjelp i 2018, mens figur 5.2 viser hvilket nivå rettshjelpen ble gitt på.

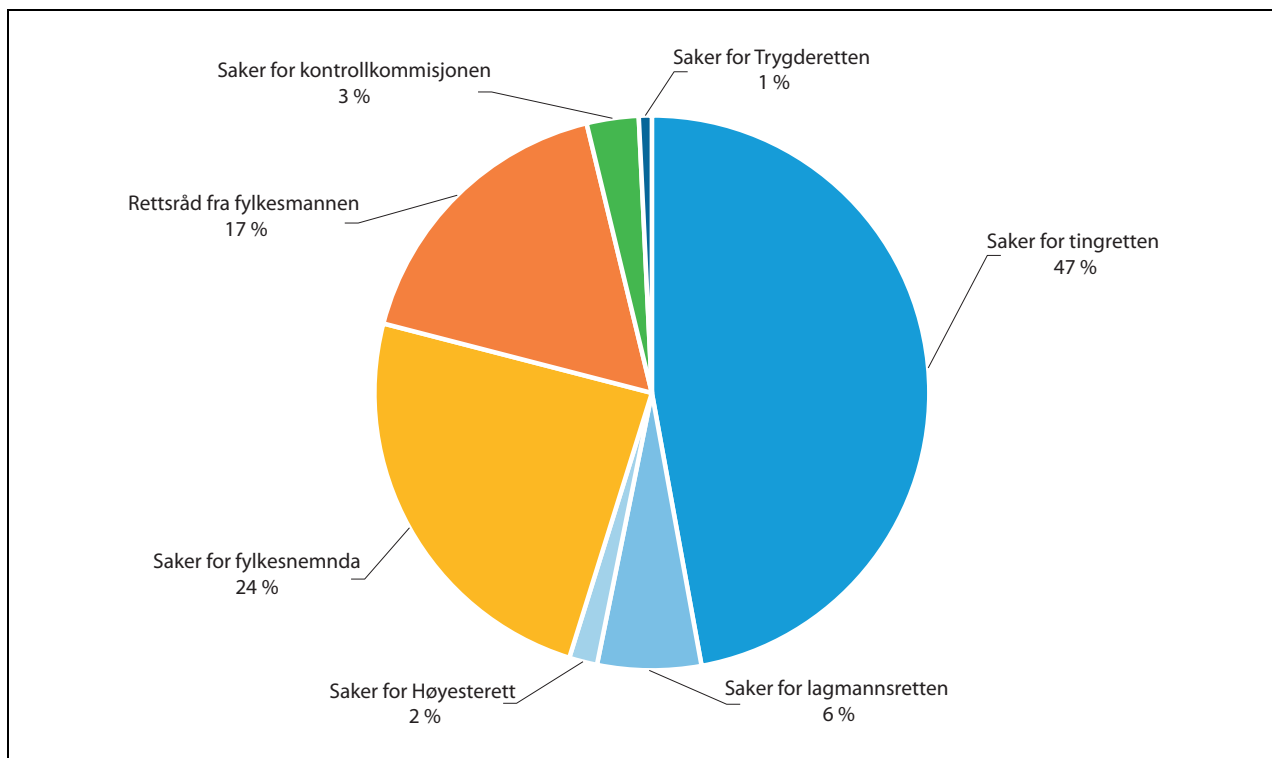
Det kan unntaksvis også innvilges rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene. Fritt rettsråd og fri sakførsel kan innvilges dersom søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp, og saken objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad.⁹ I vurderingen av om rettshjelp skal innvilges etter unntaksbestemmelsene, skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med saker på de prioriterte saksområdene.

⁶ Salærforskriften § 3.

⁷ Stykkprisforskriften § 6 første ledd nr. 2.

⁸ Se også § 12 om fritt rettsråd ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan.

⁹ Rettshjelpsloven §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd.



Figur 5.2 Utgifter etter rettshjelpsloven i 2018, fordelt på instans.

Merk: Dette er kostnader etter rettshjelpsloven, det vil si at tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak er utelatt selv om de også posteres under kapittel 0470 «Fri rettshjelp» i statsregnskapet.

Kilde: Statsregnskapet, årsrapport fra Statens sivilrettsforvaltning samt regnskap og sakdata fra Domstoladministrasjonen og Sentralenheten for fylkesnemndene.

I noen tilfeller kan rettshjelp nektes selv i prioriterte sakstyper. Dette gjelder for det første dersom behovet for bistand kan dekkes av andre ordninger eller advokatkostnadene erstattes på annen måte.¹⁰ Dette kalles *prinsippet om lovens subsidiære karakter*, se punkt 11.2. For det andre kan fri sakførsel nektes dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden.¹¹ Regelen er ment som en sikkerhetsventil og er forutsatt brukt med varsomhet.¹²

5.1.6 Innvilgelseskompetanse

Søknader om fritt rettsråd avgjøres av fylkesmannen.¹³ I saker som tilhører en prioritert sakstype, kan også søkerens advokat innvilge fritt rettsråd.¹⁴ Ved behovsprøvd fritt rettsråd må advoka-

ten kontrollere at søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene. Siden mesteparten av dagens rettshjelp gis innenfor de prioriterte saksområdene, til personer som oppfyller de økonomiske vilkårene, er hovedregelen i praksis at rettsråd innvilges av advokater. Søknader om innvilgelse av fritt rettsråd utenfor prioriterte saksområder, søknader om innvilgelse av behovsprøvd rettshjelp der søkeren ikke oppfyller de økonomiske vilkårene, og søknader om salær utover fastsatt stykkpris må behandles av fylkesmannen.

Fri sakførsel i prioriterte saker innvilges av den rett eller det forvaltningsorgan som har saken til behandling.¹⁵ Andre søknader, deriblant søknader om fri sakførsel utenfor prioriterte saksområder, behandles av fylkesmannen.

Avgjørelser etter rettshjelpsloven er enkeltvedtak som kan påklages. Hovedvekten av klagen behandles av Statens sivilrettsforvaltning. Dersom avgjørelsen er truffet av en domstol eller Trygderetten, ankes avgjørelsen til overordnet domstol.

¹⁰ Rettshjelpsloven § 5.

¹¹ Rettshjelpsloven §§ 16 siste ledd, 17 andre ledd og 12 siste ledd.

¹² Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv til lov om fri rettshjelp, 2016, punkt 7.6.

¹³ Rettshjelpsforskriften § 3-1.

¹⁴ Rettshjelpsforskriften § 3-2.

¹⁵ Rettshjelpsforskriften § 4-1.

5.2 Rettshjelpsordningens utvikling

5.2.1 Utviklingen før 1980

Fri rettshjelp har en lang historie i Norge. I NOU 1976: 38 *Fri rettshjelp i Norge*, som la grunnlaget for dagens rettshjelpslov, gis det en oversikt over denne historien.¹⁶ Her kan man lese at rettshjelpsordningen har røtter helt tilbake til Magnus Lagabøtes landslov (1274) og bylov (1276). Kongens ombudsmenn skulle reise sak på vegne av dem som ikke hadde kunnskap (*kunnasta*) eller mannskap (*menning*) til å sørge for dette selv.¹⁷ Etter dette har ulike ordninger for fri sakførsel avløst hverandre.

Privatpraktiserende prokuratorer og advokater har hatt en rolle i sakførselsordningene fra 1638, da kong Christian IV ga adgang til å drive rettshjelpsvirksomhet som «Handverck» i byene. Fattige, enker, vanvittige og vergeløse skulle tjenes uten betaling med mindre de ble tildømt «Kost og Tæring» fra motparten. Utover 1600-tallet ble det også gitt offentlig støtte til dette.

I 1893 ble «Kontoret for fri retshjelp» opprettet i Kristiania som det første tiltaket som ga fri rettshjelp på rådgivningsstadiet i Norge. Kontoret fikk tidlig statlig og kommunal støtte og ble etter hvert økonomisk og administrativt underlagt Kristiania kommune. I første halvdel av 1900-tallet ble det opprettet kommunale rettshjelpskontorer også i Bergen, Stavanger og Trondheim.

I 1960 ble det innført en landsomfattende ordning for fritt rettsråd fra privatpraktiserende advokater. Det var fastsatte inntekts- og formuesgrenser for hjelpen, men fritt rettsråd kunne unntaksvis også innvilges selv om søkeren ikke oppfylte vilkårene.

5.2.2 Rettshjelpslovens utvikling

Loven på ikrafttredelsestidspunktet

I tiårene etter krigen begynte rettshjelpsordningen å minne mye om dagens ordning. Regelverket var imidlertid fragmentert, og mange sentrale regler var bare gitt i rundskriv. I NOU 1976: 38 foreslo Rettshjelputvalget å samle bestemmelsene i én lov, og utvalget foreslo også en del endringer i selve ordningen. Arbeidet munnet ut i rettshjelpsloven av 1980, som fortsatt er gjeldende i dag.

Da loven trådte i kraft, var det ingen avgrensning av saksområder for fritt rettsråd. Advokater kunne innvilge inntil ti timer nødvendig rådgivning og bistand i anledning et aktuelt problem til søkere som oppfylte de økonomiske vilkårene.¹⁸ Fylkesmannen kunne i tillegg innvilge fritt rettsråd utover dette. For fri sakførsel opererte loven derimot med prioriterte saksområder.¹⁹ Retten kunne etter behovsprøving innvilge fri sakførsel til partene i ekteskaps- og familiesaker, til skadde og etterlatte i saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger, til leietakeren i husleietvister og til arbeidstakeren i arbeidsrettsaker. Videre kunne retten uten behovsprøving innvilge fri sakførsel i militærnektersaker, saker om administrative tvangsvedtak og saker om umyndiggjørelse. Av domstolslignende forvaltningsorganer kunne Trygderetten og Rikstrygdeverket innvilge behovsprøvd fri sakførsel, mens utvidet edruskapsnemnd, utvidet barnevernsnemnd og kontrollkommisjonen kunne innvilge fri sakførsel uten behovsprøving. Fylkesmannen kunne innvilge fri sakførsel i andre saker dersom de økonomiske vilkårene var oppfylt, og det etter en samlet vurdering ble funnet rimelig. I vurderingen skulle det særlig legges vekt på sakens art, søkerens muligheter for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse.

De økonomiske grensene for behovsprøvd rettshjelp baserte seg på nettoinntekt og -formue og var avhengig av søkerens forsørgerbyrde. Egenandelen varierte med inntekten.

Viktige endringer

For å dempe utgiftsveksten til fri rettshjelp foreslo Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 57 (1983–84) flere endringer i loven. Den viktigste endringen var at advokatenes rett til å innvilge fritt rettsråd ble innskrenket til saksområdene hvor retten kunne innvilge behovsprøvd fri sakførsel, altså ekteskaps- og familiesaker, saker om erstatning for personskade og tap av forsørger, husleietvister, saker om arbeidsforhold og trygde- og pensjonssaker.

I utlendingsloven av 1988 ble det gitt regler om fri rettshjelp uten behovsprøving i utlendingsaker. Det ble innført rett til fri sakførsel ved utlendingsfengslinger og rett til fritt rettsråd ved søknad om asyl, bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse.²⁰

¹⁶ NOU 1976: 38, side 11 til 14.

¹⁷ Magnus Lagabøtes landslov, kjøpebolken kapittel 8, einskildregel 2, 1274.

¹⁸ Daværende § 14 andre ledd, se § 15 første ledd.

¹⁹ Daværende §§ 18 til 22.

²⁰ Utlendingsloven av 1988 § 42.

Departementet la i St.meld. nr. 16 (1989–90) fram flere forslag til endringer i rettshjelpsloven. Forslagene innebar blant annet en oppmykning i både det saklige dekningsområdet og de økonomiske vilkårene. Videre ønsket departementet å gjennomføre forsøk med førstelinjetjeneste, offentlige rådgivningskontorer og lokale rettssentre. Etter regjeringsskiftet i 1989 ble meldingen imidlertid trukket tilbake.

I 1992 ble det gitt regler om stykkpriser for fritt rettsråd.²¹ I stedet for at advokatene kunne gi rettshjelp i inntil ti timer i hver sak, ble det gitt regler om faste salærer for hjelp i visse saker.

I Ot.prp. nr. 2 (1994–95) uttrykte departementet bekymring for at stadig færre var omfattet av rettshjelpsordningen, samtidig som utgiftene økte. De fremmet derfor forslag om heving av inntektsgrensene og forslag til innsparingstiltak. I 1997 ble rettshjelpsordningen gjort subsidiær til rettshjelpsforsikringer, og innkrevingen av egenandelene, som tidligere var advokatenes ansvar, ble lagt til Statens innkrevingsssentral.²² Videre ble retten til fritt rettsråd fjernet i saker som gjaldt klager fra asylsøkere som kun hadde fått opphold på humanitært grunnlag, og i saker om utvisning som følge av straffbare forhold. Det ble også gjort andre, mindre innskjerpinger i retten til rettshjelp på andre rettsområder. Inntektsgrensen gikk fra å basere seg på nettoinntekt til å basere seg på bruttoinntekt og ble samtidig hevet fra intervallet 65 000–85 000 kroner, avhengig av forsørgelsesbyrde, til intervallet 150 000–170 000 kroner, avhengig av forsørgelsesbyrde. Grensen for nettoformue ble beholdt uendret på 100 000 kroner.

I 2001 ble det innført merverdiavgift på advokattjenester. Bakgrunnen var et ønske om et helhetlig avgiftssystem og at unntaket førte til vanskelige avgrensingsspørsmål.²³ Blant annet for å unngå at innføringen av merverdiavgift rammet personer med svak økonomi, ble inntektsgrensen for fri rettshjelp økt til intervallet 200 000–210 000 kroner, avhengig av forsørgelsesbyrde.²⁴

Etter årtusenskiftet ble det gjort flere endringer i rettshjelpsloven. Mange av endringene tok sikte på å gjøre regelverket enklere. Dette skjedde blant annet på bakgrunn av St.meld. nr. 25 (1999–2000), som omtalte behovet for forenklinger i regelverket

og anbefalte at loven presist skulle angi når fri rettshjelp ville innvilges.²⁵

Siden rettshjelpsloven ble vedtatt, har egenandelssystemet endret seg flere ganger. Noen ganger har størrelsen på egenandelene blitt bestemt av inntektene til søkeren, andre ganger har de blitt bestemt av utgiftene i den enkelte sak. I Innst. O. nr. 67 (2001–2002) bemerket komiteen at administrasjonskostnadene knyttet til innkrevingen av egenandelene var nær halvparten av inntekten av egenandelene. Komiteen mente derfor at egenandelene kompliserte regelverket unødig, og gikk inn for å fjerne dem. Egenandelene ble fjernet i september 2003. Samtidig ble inntektsgrensen endret til 230 000 kroner og gjort uavhengig av forsørgelsesbyrde.

I 2005 ble retten til fritt rettsråd ved behandling i UDI fjernet i de fleste asylsaker. Bakgrunnen var at departementet mente det ikke var noe stort behov for advokatbistand i søknadsfasen.²⁶ I stedet ble det bestemt at asylsøkerne skulle få individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon.

I Ot.prp. nr. 91 (2003–2004) ble det foreslått en rekke endringer i rettshjelpsloven. Målet var å forenkle regelverket slik at brukerne enklere kunne finne fram til hvilke rettigheter loven gir. Endringene tok også sikte på å gjøre saksbehandlingen knyttet til rettshjelpsordningen raskere og mindre ressurskrevende. På bakgrunn av proposisjonen ble strukturen til loven endret, og det ble gjort store redaksjonelle endringer. I medhold av tidligere § 6 i loven var det gitt en rekke regler om rettshjelpstilbud til særskilte grupper. Disse reglene, som rett til fritt rettsråd, og i noen tilfeller også fri sakførsel, uten behovsprøving, ble nå tatt inn i loven. Samtidig ble flere av sakstypene hvor det ofte ble gitt rettshjelp etter unntaksbestemmelsene, tatt inn som prioriterte saksområder for rettshjelp. Loven fikk videre en formålsbestemmelse og en bestemmelse om at bistand etter loven var subsidiær til andre ordninger. Disse og flere andre endringer ble gjennomført med virkning fra januar 2006. Samtidig ble egenandeler gjeninnført. Advokatene skulle selv stå for innkrevingen. Ved behovsprøvd fritt rettsråd skulle rettshjelpsmottakeren betale en egenandel på én gang rettshjelpssatsen. Ved behovsprøvd fri sakførsel skulle mottakeren betale 25 prosent av utgiftene, oppad begrenset til fem ganger rettshjelpssatsen. Personer med bruttoinntekt under 100 000 kroner skulle ikke betale egenandel. Det ble innført en

²¹ Forskrift 7. desember 1992 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd, fri sakførsel og i straffesaker.

²² Daværende § 4 andre ledd og § 9 fjerde ledd.

²³ Ot.prp. nr. 2 (2000–2001), punkt 3.5.5 og 6.2.6.5.

²⁴ Ot.prp. nr. 2 (2000–2001), punkt 10.3.2.2.

²⁵ St.meld. nr. 25 (1999–2000), punkt 12.7.

²⁶ Ot.prp. nr. 51 (2003–2004), side 14.

egen inntektsgrense for samboere og ektefeller på 345 000 kroner.

I 2004 ble Statens sivilrettsforvaltning opprettet.²⁷ Det nye organet fikk fra 2006 i oppgave å samordne fylkesmennes arbeid med innvilgelse av rettshjelp og overtok Justisdepartementets funksjon som klageinstans for ordningen.

Med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen ble inntektsgrensene i 2009 hevet til 246 000 kroner for enslige og 369 000 kroner for ektefeller og andre samboere.²⁸ Nettoformuesgrensen ble fremdeles beholdt uendret på 100 000 kroner for både enslige og samboere. Samtidig varslet regjeringen en gjennomgang av rettshjelpsordningen. I St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp* la regjeringen fram en rekke forslag til endringer i rettshjelpsordningen. Blant annet ble det foreslått modeller for graderte egenandeler, gjeninnføring av forsørgerfradrag og heving av inntektsgrensene. Videre ble det drøftet behovet for nye prioriterte saksområder og etablering av en førstelinjetjeneste. På bakgrunn av meldingen ble det gjennomført en forsøksordning med førstelinjetjeneste.²⁹ For øvrig resulterte meldingen i få endringer.

I 2017 ble taket for egenandelene ved fri sakførsel hevet fra fem til åtte ganger rettshjelpssatsen, til tross for at forslaget møtte sterk kritikk.³⁰ Det ene målet med endringen var å gi rettshjelpsmottakerne større insentiv til å løse saker utenfor domstolene, ved at de totale egenandelene vil kunne bli høyere enn tidligere og dermed virke mer avskrekkende. Det andre målet med endringen var å begrense sakenes omfang, ved at egenandelene i større grad øker med antallet timer rettshjelp. Samtidig ble retten til fri sakførsel i saker om felleseieskifte mellom ektefeller og økonomisk oppgjør mellom samboere fjernet som prioritert sakstype.

5.2.3 Fra rettsråd til sakførsel – fra behovsprøvd til ikke-behovsprøvd

Da rettshjelpsloven trådte i kraft i 1981 var utgiftene til rettsråd marginalt høyere enn utgiftene til sakførsel. Utgiftene til rettsråd økte imidlertid vesentlig mer enn utgiftene til sakførsel i løpet av 1980-tallet, noe som resulterte i at utgiftene til rettsråd var omtrent dobbelt så høye som utgiftene til sakførsel på begynnelsen av 1990-tallet.³¹

²⁷ Under navnet «Justissekretariatene».

²⁸ St.prp. nr. 1 (2008–2009), kap. 470 «Fri rettshjelp».

²⁹ Se kapittel 14.

³⁰ Prop. 14 L (2016–2017).

³¹ St.meld. nr. 25 (1999–2000), side 39 til 43.

Etter hvert som stykkpris ble innført i rettsrådssaker, og de prioriterte områdene ble færre, snudde denne trenden. Fra og med 1994 har utgiftene til rettsråd vært lavere enn utgiftene til sakførsel. En del av denne forskyvningen kan forklares med at deler av rettshjelpen i barnevernssaker gikk fra å være rettsråd til å bli sakførsel da fylkesnemndene ble etablert i 1993. Rettshjelpsmeldingen fra 1999 viste at rettsrådsakene både hadde blitt færre og billigere de foregående fem årene. Meldingen konstaterte også at de samlede utgiftene til fri sakførsel hadde økt, men departementet ga uttrykk for at man ikke visste nok om bakgrunnen for denne økningen.

Da rettshjelpsmeldingen i 2009 ble utarbeidet, hadde utgiftene til sakførsel vokst til det dobbelte av utgiftene til rettsråd. Departementet ga i meldingen uttrykk for bekymring:

«Utviklinga dei seinare åra viser ein auke av budsjettposten for fri sakførsel fram til 2006 og ein nedgang på budsjettposten for fritt rettsråd i det same tidsrommet [...].

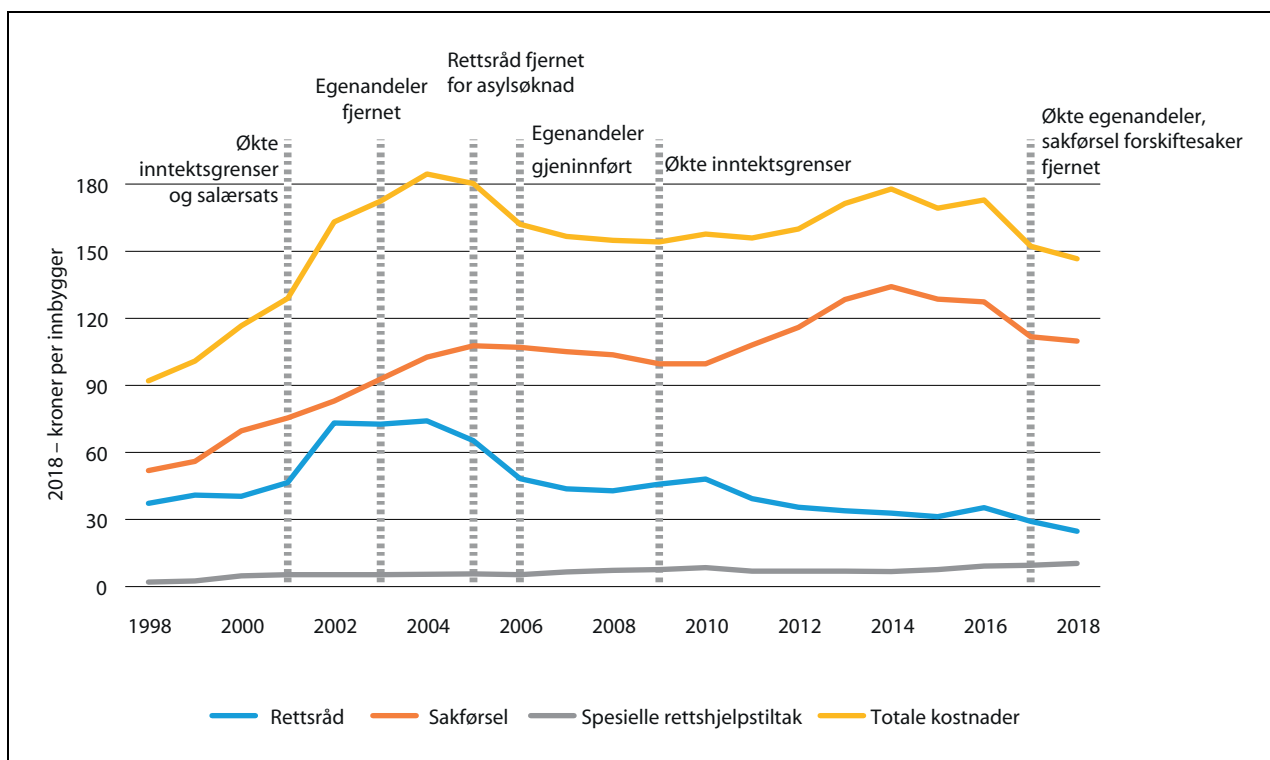
Denne utviklinga gir grunn til å spørje om reglane for fri sakførsel medverkar til at fleire saker enn nødvendig blir bringa inn for domstolane. Ein part med fri sakførsel har lita oppfordring til å vurdere prosessrisikoen for eigne utgifter. Mottakaren av rettshjelp har avgrensa økonomisk interesse i at saka blir løyst så tidleg som mogleg, i motsetning til den som må betale rettshjelpa sjølv.»

Hovedtemaet i rettshjelpsmeldingen fra 2009 var imidlertid den behovsprøvde rettshjelpen, og meldingen gikk i liten grad inn på statens utgifter til rettshjelp i saker hvor alle mottar gratis rettslig bistand.

I etterkant av den forrige stortingsmeldingen har utgiftene til rettshjelp i saker for domstolene fortsatt å øke, mens utgiftene til rettslig bistand utenfor domstolene har sunket. I 2018 var utgiftene til fritt rettsråd under en fjerdedel av utgiftene til fri sakførsel, se figur 5.3.

Økningen i utgiftene til fri sakførsel fra 2009 til 2018 skyldes nærmest utelukkende en økning i kostnadene til barnevernssaker. Denne utviklingen ble påpekt av Menon Economics i en rapport fra 2016³² og er behandlet i kapittel 27 av denne utredningen.

³² Menon-publikasjon nr. 10/2016, *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014*.



Figur 5.3 Inflasjonsjusterte utgifter per innbygger fra 1998 til 2018.

Kilde: Statsregnskapet, inflasjons- og befolkningstall fra SSB samt saks- og regnskapsdata fra Domstoladministrasjonen. Grunnet endret regnskapspraksis over tid er kostnadene inkludert mva. For mer om statistikken, se statistisk vedlegg punkt 3.10.

Parallelt med at en stadig mindre andel av utgiftene har gått til rettslig bistand utenfor domstolene, har vi altså sett en dreining fra behovsprøvd saker til saker hvor alle parter mottar gratis rettslig bistand, som for eksempel barnevernsaker. Dette henger tett sammen med at inntektsgrensene nærmest har stått i ro, samtidig som løningene har økt. Figur 5.4 viser hvordan inntektsgrensene har sunket justert for inflasjon siden 2003. Dekningsgraden for behovsprøvd rettshjelp har derfor blitt halvert i samme tidsrom, se figur 22.2 i punkt 22.2.2. Figur 5.5 viser hvordan utgiftene til behovsprøvd rettshjelp har sunket og utgiftene til ikke-behovsprøvd rettshjelp har økt siden 2008. Vi har dessverre ikke mulighet til å separere kostnadene mellom behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp før 2008, men det er grunn til å tro at trenden startet lenge før 2008, slik at man lenge har sett en dreining fra behovsprøvd til ikke-behovsprøvd rettshjelp. En slik dreining er delvis et resultat av at færre personer kvalifiserer til behovsprøvd rettshjelp, og delvis et resultat av at det gis mer rettshjelp i ikke-behovsprøvd saker.

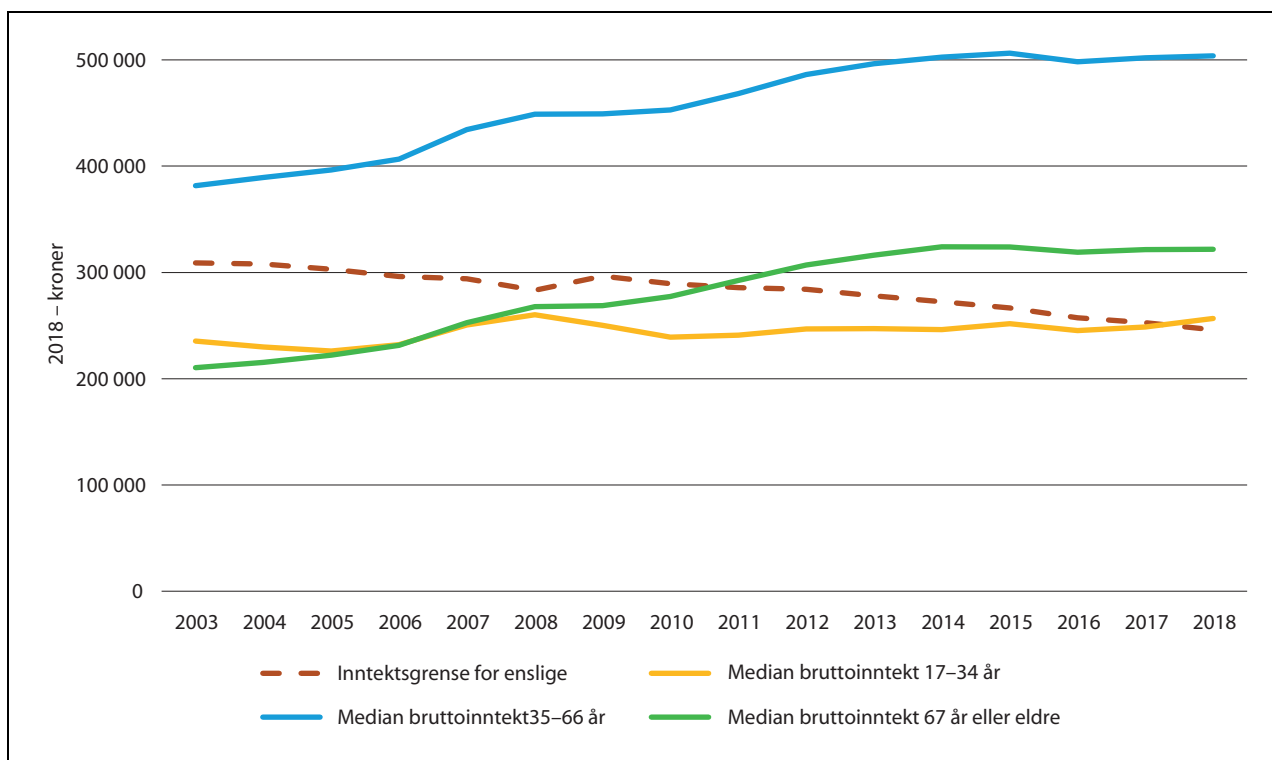
5.3 Rettshjepsordningens forhold til andre tilbud og tjenester

Rettshjepsordningen er bare én av mange ordninger, tilbud og tjenester hvor befolkningen gis tilgang til rettslig bistand. Det finnes i tillegg et stort mangfold av både offentlige og private rådgivnings- og konfliktløsningstilbud.

Ved vurderingen av hvordan den nye rettshjepsordningen bør innrettes, har utvalget lagt stor vekt på hvilke øvrige tilbud og tjenester som finnes. I det følgende gis en kort redegjørelse for viktige rådgivnings- og konfliktløsningstilbud og rettshjepslovens forhold til disse.³³

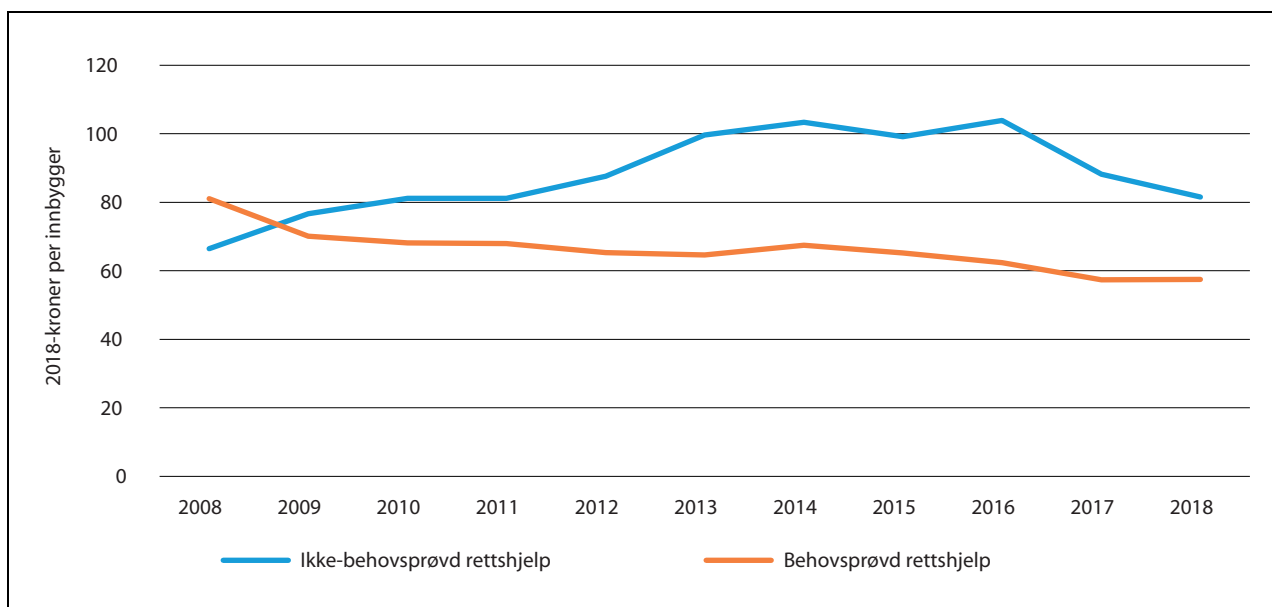
Profesjonell rettslig bistand i enkeltsaker ytes først og fremst av advokater. Etter domstoloven § 218 har advokater som utgangspunkt monopol

³³ Redegjørelsen bygger på Difi-rapport 2008:1, *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge*, Jon T. Johnsen, *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenligning av rettshjepsordningene i Norge og Finland*, særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009), og Difi-rapport 2014:2, *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Rapportene er gamle; to av dem over ti år gamle. Utvalget mener derfor det er stort behov for oppdaterte kartlegginger.



Figur 5.4 Inntektsgrensen for enslige og median bruttolinntekt for ulike aldersgrupper, justert for inflasjon, 2003–2018.

Inflasjonsjustert med 2018 som basisår. Kilder: SSBs skattestatistikk (tabell 0584) og konsumprisindeksen.



Figur 5.5 Inflasjonsjusterte rettshjelpskostnader per innbygger fra 2008 til 2018, fordelt på behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp.

på å drive slik virksomhet.³⁴ Et praktisk viktig unntak er at jurister som ikke er advokater, kan yte rettshjelp dersom de oppfyller visse vilkår, blant annet stiller sikkerhet og framlegger politiattest.³⁵ Disse omtales som «rettshjelpere».

Advokattjenester tilbys vanligvis til markedspris, men det finnes flere ordninger som sørger for at borgerne kan få subsidiert eller dekket kostnadene til advokathjelp. Rettshjelpsordningen er en av disse, og den retter seg mot sivile saker. I straffesaker gis det gratis rettslig bistand til henholdsvis siktede/tiltalte og fornærmede gjennom de offentlig finansierte forsvarer- og bistandsadvokatordningene. Skillet mellom rettshjelp etter rettshjelpsloven og rettslig bistand i straffesaker er ikke alltid helt klart. Blant annet dekker både bistandsadvokatordningen og rettshjelpsloven bistand til å søke om voldsoffererstatning. I tilfeller der den som søker rettshjelp, har rett til bistand etter reglene om forsvarer eller bistandsadvokat, går disse reglene foran. Dette følger av rettshjelpsloven § 5 om lovens subsidiære karakter, hvor det står at fri rettshjelp ikke omfatter bistand som dekkes av andre ordninger, eller som kan erstattes på annen måte.

I tillegg til offentlig finansiering av advokattjenester velger en del advokater å bruke deler av sin tid på å tilby gratis bistand, enten som enkeltstående pro bono-oppdrag eller gjennom advokatvaktordningen. Advokatforeningen arrangerer advokatvakt over 30 steder i landet.

Advokatkostnader kan videre dekkes av forsikringsordninger. Blant annet dekker innboforsikringer rettshjelp i en rekke sakstyper. Det er også mulig å tegne egen rettshjepsforsikring som dekker rettshjelp i enda flere saker. På grunn av prinsippet om lovens subsidiaritet dekker ikke rettshjepsloven advokatkostnader som også kan dekkes gjennom forsikring. Forsikringsegenandelen og bistand utover hjelp som dekkes av forsikringen, kan derimot dekkes etter reglene i rettshjepsloven.

Nærings-, arbeidstaker- og interesseorganisasjoner tilbyr ofte medlemmene sine bistand i juridiske spørsmål som ligger innenfor organisasjonens arbeidsområde. I mange tilfeller vil organisasjonene også tilby medlemmene rettslig bistand i

saker for domstolene. Særlig blant arbeidstakerorganisasjonene er dette en utbredt ordning. En del interesseorganisasjoner for utsatte grupper tilbyr på samme måte rettslig bistand til personer i sine målgrupper.

Det er ikke bare advokater og andre jurister som driver juridisk rådgivning. Profesjonsutøvere som leger, arkitekter, ingeniører, eiendomsmedlere, revisorer og økonomiske rådgivere gir råd i juridiske spørsmål som står i nær sammenheng med hovedvirksomheten deres. Det må antas at det totale omfanget av denne typen rådgivning er stort.

Det offentlige tilbyr juridisk rådgivning i en rekke ulike former. Blant annet har forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innen sine saksområder etter forvaltningsloven § 11. Størsteparten av rådgivningen i saker for forvaltningen gis i dag av forvaltningen selv, gjennom veiledningsplikten.

Etter tvisteloven § 11-5 har også domstolene veiledningsplikt og skal særlig ta hensyn til behovet parter uten prosessfullmektig har for veiledning. Retten må gi veiledning på en måte som ikke svekker tilliten til at den er upartisk.

Ombudene, blant annet Sivilombudsmannen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og pasient- og brukerombudene, gir veiledning om rettigheter og plikter innenfor sine ansvarsområder. Flere av ombudene kan også bistå enkeltpersoner med å formulere og videreformidle spørsmål og klager i sine saker.

Det er videre opprettet offentlige kontorer som tilbyr rettslig bistand i privatrettslige spørsmål innenfor utvalgte saksområder. På det forbrukerrettslige området tilbyr Forbrukerrådet juridisk rådgivning på flere nivåer. Blant annet gir rådet informasjon om rettigheter på sine nettsider, veiledning over telefon, e-post, chat og sosiale medier. I 2018 besvarte Forbrukerrådet over 60 000 forespørsler på denne måten. Forbrukerrådet har også en advokatordning, hvor det tilbyr advokathjelp i prinsipielle forbrukersaker for retten. NAV driver rådgivning i gjeldsaker. I tillegg til at de enkelte NAV-kontorene kan gi råd i møter, har NAV Gjeldsrådgivning en chattetjeneste og tilbyr rådgivning over telefon.

Det er også opprettet et stort antall nemnder og andre tvisteløsningsorganer som blant annet har som formål å sørge for at borgerne kan fremme sine saker uten å behøve rettslig bistand.

I klagesaker om offentlige vedtak kan klageren få dekket advokatkostnader etter forvaltningsloven § 36 dersom klageren vinner fram, og

³⁴ Se også tvisteloven § 3-3 og straffeprosessloven § 95 om rettshjelp ved rettergang. Advokatlovutvalget foreslår at rettsrådsmonopolet oppheves, slik at enhver kan gi rettslig bistand utenfor domstolene, se NOU 2015: 3 punkt 8.2.

³⁵ Domstolloven § 218 andre ledd nr. 1, advokatforskriften § 1-1 og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, «Oppstart/ opphør av rettshjelpvirksomhet» (<http://tilsynet.no/oppstartopphor-rettshjelpvirksomhet/>).

advokathjelpen har vært nødvendig for å få endret vedtaket.³⁶

I den grad behovet for bistand kan dekkes gjennom veiledning fra det offentlige, vil en eventuell rett til bistand etter rettshjepsloven falle bort på grunn av prinsippet om lovens subsidiaritet. I Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv om fri rettshjelp står det at dette må vurderes konkret i den enkelte sak.³⁷ I vurderingen skal det legges vekt på om det er framlagt opplysninger eller dokumentasjon som tilsier at søkeren har forsøkt å nyttiggjøre seg det aktuelle organets opplysnings- og veiledningsplikt. Det skal også ses hen til om det er spesielt høyt konfliktnivå mellom søkeren og organet. På samme måte vil en eventuell rett til bistand etter rettshjepsloven falle bort dersom søkeren kan få behovet for bistand, eller kostnadene ved advokathjelp, dekket gjennom

³⁶ Flertallet i Forvaltningslovutvalget foreslår at en slik regel ikke videreføres i ny forvaltningslov. Se NOU 2019: 5 kapittel 29.

³⁷ Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 3.6.

medlemskap i foreninger eller etter forvaltningsloven § 36.

På samme måte som rettshjepsloven er ment å fylle et behov for rettslig bistand som ikke møtes gjennom andre ordninger, finnes det tiltak som er ment å utfylle rettshjepsloven. De spesielle rettshjelpstiltakene er slike ordninger. Tiltakene gir hjelp på saksområder som hverken dekkes av rettshjepsloven eller andre ordninger, og gir rettshjelp i andre former enn det som dekkes av rettshjepsloven. Flere av disse tiltakene prioriterer blant annet oppsøkende virksomhet overfor utsatte grupper og gir rettshjelp i andre eller enklere former enn det som er mulig etter rettshjepsloven.

I Oslo er det også et offentlig rettshjelpskontor – Kontoret for fri rettshjelp – som gir rettshjelp til Oslos innbyggere. Kontoret gir først og fremst hjelp på saksområder som dekkes av rettshjepsloven, men gir også noe rettshjelp på områder som faller utenfor lovens dekningsområde. Kontoret gir bare bistand på rådgivningsstadiet.

Kapittel 6

Retts hjelp og menneskerettighetene

6.1 Innledning

De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene setter minstekrav til retts hjelpsordningen i de land som er tilsluttet konvensjonene. Personer som hverken kan ivareta sine egne rettslige interesser eller har midler til å betale for rettslig bistand, kan etter menneskerettighetene ha krav på støtte til retts hjelp i saker av stor betydning. Når retts hjelpsordningen nå revideres, er det viktig å sikre at menneskerettighetene overholdes.

Hverken Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) stiller noe eksplisitt krav til retts hjelp i sivile saker. Det går her et skille fra straffesaker, der EMK art. 6.3 (c) og SP art. 14.3 (d) gir rett til rettslig bistand og til å få utgiftene til dette dekket om nødvendig.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og FNs menneskerettskomité har imidlertid tolket konvensjonene slik at man i noen tilfeller har rett til rettslig bistand også i sivile saker. I disse tilfellene vil man ha rett til støtte til retts hjelp dersom man ikke har midler til å betale for rettslig bistand selv. Retten til bistand er utledet fra EMK art. 6.1 og SP art. 14.1, som begge gir rett til en rettferdig («fair») rettergang.

I EMK art. 6.1 er dette uttrykt på følgende måte:

«In the determination of his civil rights and obligations [...] everyone is entitled to a fair and public hearing»

I SP art. 14.1 uttrykkes det på en omtrent liklydende måte:

«In the determination of [...] his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing»

Retten til en rettferdig rettergang innebærer at partene i en retts sak skal ha like muligheter til å ivareta sine interesser. Dette uttrykkes gjerne

som et krav til «equality of arms». Dersom man ikke har mulighet til å representere seg selv på en effektiv måte, vil dette innebære en rett til rettslig bistand.¹

Videre har både EMD og FNs menneskerettskomité tolket bestemmelsene slik at de gir rett til en effektiv adgang til domstolene («access to court»)² Dette fordi garantier om rettferdig behandling i domstolene har liten nytte dersom man ikke også har adgang til disse domstolene. Det er ikke tilstrekkelig med en rettslig adgang. Også faktiske hindre for adgangen til domstolene kan innebære et brudd på konvensjonene. I Airey mot Irland³ uttalte EMD at kravet til en effektiv adgang til domstolene innebærer en rett til rettslig bistand i to tilfeller: dersom slik bistand er obligatorisk for sakstypen, og dersom man ikke vil kunne representere seg selv på en effektiv måte. FNs menneskerettskomité har tolket SP art. 14.1 på lignende måte.⁴

Ettersom retten til rettslig bistand er utledet fra retten til rettferdig rettergang, gir konvensjonene bare rett til bistand i saker for domstolene. Domstolbegrepet i konvensjonene er imidlertid autonomt,⁵ slik at også andre norske tvisteløsningsorganer kan omfattes. Organer som Trygde retten, fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og kontrollkommissjonen kan altså være domstoler i menneskerettskonvensjonenes forstand.

Krav på retts hjelp etter menneskerettighetene inntreffer altså dersom konvensjonene gir rett til rettslig bistand, og man ikke har midler til å betale for dette selv. Vi vil derfor først redegjøre for når

¹ EMDs avgjørelse i P, C. og S. mot Storbritannia (56547/00) avsnitt 91.

² EMDs avgjørelse i Golder mot Storbritannia (4451/70) avsnitt 35 og 36.

³ EMDs avgjørelse i Airey mot Irland (6289/73) avsnitt 26.

⁴ Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 32 (2007).

⁵ Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 32 (2007) og EMDs *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights* (2019) avsnitt 132 til 141.

man har rett til rettslig bistand. Deretter vil vi redegjøre for grensene for når dette medfører et krav på støtte til rettshjelp. Redegjørelsen vil i hovedsak knytte seg til EMK, ettersom det er mest utfyllende praksis knyttet til denne konvensjonen.

6.2 Rett til rettslig bistand

EMK artikkel 6 gir rett til rettslig bistand dersom slik bistand er obligatorisk, eller dersom man ikke vil kunne representere seg selv på en effektiv måte.

I norsk rett er det aldri obligatorisk å møte med prosessfullmektig.⁶ Etter tvisteloven § 3-2 kan retten imidlertid pålegge en part å møte med prosessfullmektig dersom parten ikke kan framstille saken på en forståelig måte. Et slikt pålegg gis altså bare i tilfeller hvor en part klart ikke representere seg selv på en effektiv måte. For spørsmålet om hvorvidt rettslig bistand er nødvendig, vil det derfor være avgjørende om man vil kunne representere seg selv på en effektiv måte.

Airey-saken var den første saken hvor EMD tok stilling til om statene kunne ha plikt til å yte rettshjelp i sivile saker. Saken gjaldt krav om separasjon. Klageren anførte at advokat var nødvendig, noe hun ikke kunne betale selv. Hun mente at hun derfor ikke hadde en effektiv adgang til domstolene. EMD slo fast at det ikke er noen generell rett til rettslig bistand i sivile saker. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig at man har mulighet til å møte i retten selv. Domstolen uttalte i avsnitt 26 at art. 6.1 likevel kan innebære en rett til rettslig bistand dersom slik bistand er obligatorisk, eller dersom saken eller saksbehandlingen er for komplisert til at man kan representere seg selv:

«[...] Article 6 para. 1 [art. 6.1] may sometimes compel the State to provide for the assistance of a lawyer when such assistance proves indispensable for an effective access to court either because legal representation is rendered compulsory, as is done by the domestic law of certain Contracting States for various types of litigation, or by reason of the complexity of the procedure or of the case.»

Domstolen konkluderte med at Irland ved å nekte klageren støtte til rettshjelp hadde brutt EMK art. 6.1, ettersom Airey ikke ville kunne representere seg selv på en effektiv måte. Det ble blant annet

lagt vekt på at saksbehandlingen i den aktuelle irske domstolen var avansert. Kompliserte regler gjaldt for rettsområdet og krevde at partene førte bevis og eksaminerte vitner. Videre la EMD vekt på at saken involverte sterke følelser:

«What is more, marital disputes often entail an emotional involvement that is scarcely compatible with the degree of objectivity required by advocacy in court.» (avsnitt 24)

Det er usikkert hvor mye EMD mener skal til for at rettslig bistand skal være nødvendig for en effektiv adgang til domstolene og for at rettergangen skal være rettferdig. Airey-saken har i liten grad ført til at andre klagere har fått medhold i klager over mangel på rettshjelp.

Domstolen har uttalt at det ikke er nødvendig for en rettferdig rettergang at partene har fullstendig lik tilgang til prosessuelle ressurser, så lenge man kan fremme saken sin på en måte som ikke gir en betydelig ulempe i forhold til motparten:

«[...] it is not incumbent on the State to seek through the use of public funds to ensure total equality of arms between the assisted person and the opposing party, as long as each side is afforded a reasonable opportunity to present his or her case under conditions that do not place him or her at a substantial disadvantage vis-à-vis the adversary.»⁷

Akkurat hvor stor ulempe som er forenlig med en rettferdig rettergang, er ikke klart, men EMD har i svært mange saker godkjent at uerfarne parter har måttet føre sin egen sak.

Om EMK gir rett til rettslig bistand, avgjøres av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak. Sakens betydning for parten, og partens evne til å representere seg selv, er avgjørende for vurderingen. I vurderingen av partens evne til å representere seg selv har EMD lagt vekt på kompleksiteten av de relevante prosessuelle og materielle reglene og hvor sterke følelser saken innebærer.

Selv om behovet for rettslig bistand må vurderes i den enkelte sak, vil partene ofte ha rett til bistand i noen typer saker og sjelden i andre typer saker. For eksempel er barne- og familiesaker en sakstype hvor EMD ofte har ment at partene hadde krav på rettslig bistand, mens partene sjel-

⁶ NOU 2001: 32 B, side 664–665.

⁷ EMDs avgjørelse i Steel og Morris mot Storbritannia (55707/00) avsnitt 62.

den er funnet å ha krav på bistand i saker om ærekrenkelser.

I *McVicar mot Storbritannia*,⁸ som omhandlet en sak om ærekrenkelser, fikk klageren ikke medhold i at rettslig bistand var nødvendig. Domstolen begrunnet dette blant annet med at den følelsesmessige involveringen ikke er like sterk i saker om ærekrenkelser som i familiesaker:

«Finally, as regards the applicant's emotional involvement in the case, [...] the general nature of a defamation action, being one protecting an individual's reputation, is clearly to be distinguished from an application for judicial separation, which regulates the legal relationship between two individuals and may have serious consequences for any children of the family.»

I saken *P., C., og S. mot Storbritannia*, som handlet om omsorgsovertakelse og påfølgende tvangsadopsjon, fikk klagerne medhold i at mangelen på rettshjelp innebar et brudd på EMK art. 6.1. Domstolen la vekt på at saken var kompleks, på viktigheten av hva som stod på spill, og på de sterke følelsene en slik sak innebærer:

«The complexity of the case, along with the importance of what was at stake and the highly emotive nature of the subject matter, lead this Court to conclude that the principles of effective access to a court and fairness required that P. receive the assistance of a lawyer.»⁹

Domstolen uttalte videre at det for sakens rettferdighet ikke er avgjørende om rettslig bistand ville ha endret utfallet av saken.

At rettslig bistand vil være nødvendig i en sak, behøver ikke å bety at man må være representert under hele saken. Det avgjørende er om parten har fått den bistanden som er nødvendig for å kunne legge fram saken på en effektiv måte. EMD har i flere avgjørelser hvor de har avvist rett til rettshjelp, lagt vekt på at parten har fått bistand i store deler av saken.¹⁰

⁸ EMDs avgjørelse i *McVicar mot Storbritannia* (46311/99) avsnitt 61.

⁹ EMDs avgjørelse i *P., C. og S. mot Storbritannia* (56547/00) avsnitt 95.

¹⁰ For eksempel EMDs avgjørelse i *Glaser mot Storbritannia* (32346/96) avsnitt 99.

6.3 Adgangen til å innføre egenandeler, inntekts- og formuesgrenser

Retten til økonomisk støtte til rettshjelp etter EMK og SP følger av retten til en effektiv adgang til domstolene og til en rettferdig rettergang. Det er bare når mangelen på midler utgjør et hinder for adgangen til domstolene eller muligheten for en rettferdig rettergang, at statene har plikt til å yte støtte til rettshjelp. Statene har derfor bare plikt til å yte støtte til parter med lav formue og inntekt som ikke kan få dekket kostnadene ved rettslig bistand på andre måter.

I General Comment no. 32, hvor FNs menneskerettskomité utdyper statenes plikter etter SP artikkel 14, uttales det at statene kan ha plikt til å yte støtte til rettshjelp «for individuals who do not have sufficient means to pay for it».¹¹ Dersom man selv har midler til å betale for rettslig bistand, vil statene ikke ha plikt til å gi støtte til rettshjelp.

Statene vil derfor ha rett til å innføre egenandeler og inntekts- og formuesgrenser, så lenge disse ikke utgjør et hinder for adgang til domstolene eller for muligheten for en rettferdig rettergang. EMD har flere ganger uttalt at finansielle kriterier for rettshjelp er tillatt etter EMK. I *Glaser mot Storbritannia* uttalte domstolen at det ikke i seg selv er en relevant faktor for artikkel 6.1 at advokatutgiftene medførte store kostnader for klageren.¹² Det er først når man er så ubemidlet at man ikke vil ha mulighet til å betale for rettslig bistand selv, at man kan ha rett til rettshjelp etter EMK. Man kan forventes å måtte betale for rettslig bistand selv om man har så lite midler at det gir en viss ulempe for saken. I *Steel og Morris mot Storbritannia* uttalte domstolen som nevnt at det ikke er nødvendig at partene har fullstendig lik tilgang til prosessuelle ressurser, så lenge man kan fremme saken sin på en måte som ikke gir en betydelig ulempe i forhold til motparten.¹³

Egenandeler vil være tillatt i den grad partene har råd til å betale dem. Dersom man har rett til rettslig bistand, og egenandelene er så høye at man ikke har råd til å motta bistanden, vil egenandelene derimot kunne medføre et brudd på menneskerettighetene.

¹¹ Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 32 (2007).

¹² EMDs avgjørelse i *Glaser mot Storbritannia* (32346/96) avsnitt 99.

¹³ EMDs avgjørelse i *Steel og Morris mot Storbritannia* (55707/00) avsnitt 62.

I dagens norske rettshjelpsordning er det hverken egenandeler eller behovsprøving i en rekke typer saker.¹⁴ Å innføre behovsprøving og egenandeler i alle eller noen av disse sakene er derfor mulig uten å bryte menneskerettighetene.

Å innføre *dagens inntekts- og formuesgrenser* etter forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-1 i alle saker vil derimot neppe være i tråd med menneskerettighetene. Dagens inntektsgrense er bare 246 000 kroner for enslige og tar ikke hensyn til forsørgelsesbyrde. Samtidig kan advokatkostnadene knyttet til å føre for eksempel en foreldretvist i retten fort komme over 100 000 kroner. Det er lite sannsynlig at en aleneforsørger uten formue med årsinntekt på 270 000 kroner vil ha mulighet til å bære disse kostnadene uten støtte. I FN's menneskerettighetskomité's merknader til Norges sjette periodiske rapport fikk Norge kritikk for systemet for behovsprøving:

«The Committee is concerned that means-tested legal aid fails to take account of the actual circumstances of the applicants and is assessed without regard to the actual cost of the legal service being sought.»¹⁵

Også i dommene fra EMD har klagerens faktiske mulighet til å betale for rettslig bistand vært avgjørende.

6.4 Under hvilke omstendigheter kan rettshjelp nektes?

Om rettslig bistand er nødvendig, må etter praksis fra EMD avgjøres etter en vurdering av den konkrete saken.¹⁶ Fri rettshjelp kan altså i den enkelte sak nektes på grunnlag av at rettslig bistand ikke er nødvendig fordi saken ikke har stor nok betydning, eller fordi parten vil kunne representere seg selv på en tilfredsstillende måte. Videre kan rettshjelp som tidligere omtalt også

¹⁴ Rettshjelpsloven §§ 16 første ledd og 17 tredje ledd.

¹⁵ Menneskerettighetskomitéens merknader til Norges sjette periodiske rapport (CCPR/C/NOR/CO/6), avsnitt 6, se også Menneskerettighetskomitéens merknader til Norges sjuende periodiske rapport (CCPR/C/NOR/CO/7), avsnitt 28.

¹⁶ EMDs avgjørelse i Steel og Morris mot Storbritannia (55707/00) avsnitt 61.

nektes fordi parten selv har midler til å betale for rettslig bistand.

Også andre nektelser med et legitimt formål er mulig. Dette er fordi retten til adgang til domstolene ikke er absolutt.¹⁷ Nasjonal rett kan sette visse begrensninger, og statene har i den forbindelse en viss skjønnsmargin. Begrensningene må imidlertid ikke være av en slik art eller av et slikt omfang at de rammer selve kjernen i retten til domstolsbehandling. De må dessuten ivareta et legitimt formål, og det må være rimelig proporsjonalitet mellom formål og middel.

Et slikt legitimt formål er å hindre at samfunnets ressurser brukes på å føre grunnløse saker for retten. Etter praksis fra EMD kan rettshjelp derfor blant annet nektes på grunnlag av at man ikke har en prosedabel sak.¹⁸

I Steel og Morris mot Storbritannia uttalte domstolen følgende:

«The right of access to a court is not, however, absolute and may be subject to restrictions, provided that these pursue a legitimate aim and are proportionate [...]. It may therefore be acceptable to impose conditions on the grant of legal aid based, inter alia, on the financial situation of the litigant or his or her prospects of success in the proceedings.»¹⁹

Praksis fra EMD tyder derfor på at statene kan nekte rettshjelp på grunnlag av en prosedabilitetsvurdering uten å bryte med menneskerettighetene.

¹⁷ EMDs avgjørelse i Steel og Morris mot Storbritannia (55707/00) avsnitt 62.

¹⁸ En del forvirring ble her skapt av saken Aerts mot Belgia (25357/94), hvor EMD uttalte følgende i avsnitt 60:

«It was not for the Legal Aid Board to assess the proposed appeal's prospects of success; it was for the Court of Cassation to determine the issue. By refusing the application on the ground that the appeal did not at that time appear to be well-founded, the Legal Aid Board impaired the very essence of Mr Aerts's right to a tribunal.»

Selv om EMD her virker å gi klart uttrykk for at man ikke kan nekte rettshjelp på grunnlag av at parten vil ha liten mulighet til å nå fram med sine anførsler, stemmer dette ikke med øvrige uttalelser fra domstolen, både før og etter denne saken. Se for eksempel Steel og Morris mot Storbritannia, som er avsagt etter Aerts mot Belgia.

¹⁹ EMDs avgjørelse i Steel og Morris mot Storbritannia (55707/00) avsnitt 62.

Kapittel 7

Retts hjelp i andre nordiske land

7.1 Innledning

De fleste land i verden har systemer for gratis retts hjelp eller økonomisk støtte til retts hjelp. Retts hjelpsordningene, og rettssystemene generelt, varierer mye rundt om i verden. Under arbeidet har utvalget særlig hentet inspirasjon fra retts hjelpsordningene i Sverige, Danmark og Finland. Grunnen til at disse landene er valgt, er at de har rettssystemer som minner ganske mye om det norske, slik at retts hjelpsordningene er lettere å forstå og sammenligne med den norske ordningen. I vurderingene av hvem som skal gi retts hjelp, se kapittel 12, har utvalget også sett hen til England og Wales, ettersom disse landene har valgt et system som skiller seg fra systemene som er valgt i Sverige, Danmark og Finland, men som tidligere har vært foreslått gjennomført i Norge. For sammenligninger av retts hjelpsordningene i Norden, Storbritannia og Irland se *The Machinery of Legal Aid* av Anna Barlow. For sammenligninger av retts hjelpsordningene i landene som er medlem av Europarådet, se *European judicial systems 2018 edition: Efficiency and quality of justice* kapittel 2.6.

I dette kapitlet vil hovedtrekkene ved retts hjelpsordningene i Sverige, Danmark og Finland presenteres.

7.2 Sverige

De svenske reglene om behovsprøvd retts hjelp og førstelinjeretts hjelp er gitt i rätts hjälpslagen. I Sverige har alle, både fysiske og juridiske personer, rett til rådgivning fra advokat i opptil to timer mot en fastsatt avgift.¹ Per 2019 er avgiften for slik rådgivning 1380 SEK per time. Dersom beregningsgrunnlaget for den økonomiske behovsprøvingen, se punkt 22.3.2, er lavere enn 75 000 SEK, betaler man kun halvparten av denne avgiften. Om den

som mottar rådgivning, er mindreårig og ikke har inntekt eller formue, er rådgivningen gratis.

For å få behovsprøvd retts hjelp må søkeren behøve rettslig bistand utover denne rådgivningen.² Retts hjelp gis vanligvis av privatpraktiserende advokater, og støtte innvilges i utgangspunktet bare til fysiske personer. For å få behovsprøvd retts hjelp må søkeren videre ha et beregningsgrunnlag som ikke overstiger 260 000 SEK.³ Beregningsgrunnlaget fastsettes på bakgrunn av personens inntekt, formue og forsørgerbyrde. Mottakerne av behovsprøvd retts hjelp må betale en egenandel, som avhengig av mottakerens beregningsgrunnlag varierer fra 2 til 40 prosent av de offentlige utgiftene til retts hjelpen.⁴ Reglene for behovsprøvingen og egenandelene er beskrevet nærmere i punkt 22.3.2.

Den svenske retts hjelpsordningen opererer ikke med prioriterte saksområder for behovsprøvd retts hjelp, men med en del begrensninger i en generell rett til støtte. I likhet med den norske ordningen er den svenske retts hjelpsordningen subsidiær til andre ordninger og dekningsmuligheter. I tillegg kan søknader om støtte avslås dersom søkeren burde hatt retts hjelpsforsikring. Videre gis det bare støtte dersom det med hensyn til sakens art og betydning, tvistemålets verdi og omstendighetene for øvrig er rimelig at staten bidrar til kostnadene.⁵ Ifølge Rätts hjälpsmyndigheten er det vanligvis bare i saker hvor søkeren ønsker retts hjelp i en foreldretvist som nylig har blitt behandlet av domstolene, at retts hjelp avslås med henvisning til denne regelen.⁶

I tillegg til begrensningene som den generelle rimelighetsvurderingen legger for muligheten for å få retts hjelp, er det gitt regler om spesielle saksområder. I rätts hjälpslagen er det listet opp visse

¹ Rätts hjälpslagen 4 § og Sveriges Domstolar, *Rätts hjälp och taxor*, 2019.

² Rätts hjälpslagen 7 §.

³ Rätts hjälpslagen 6 og 23 §§. I tillegg kan det unntaksvis innvilges retts hjelp til dødsbo.

⁴ Rätts hjälpslagen 38 §.

⁵ Rätts hjälpslagen 8 §.

⁶ E-post til Retts hjelpsutvalget 21. mai 2019.

typer saksområder det ikke kan innvilges støtte for.⁷ Dette gjelder blant annet hjelp til å opprette testament, hjelp til gjeldssanering og saker om eiendomsskatt. Videre listes det opp en del saksområder hvor det bare innvilges støtte dersom det finnes særlige grunner til det. Dette gjelder saker om skilsmisse og tilhørende spørsmål, saker om barnebidrag, saker om skatt, toll eller avgifter, saker der tvistegjenstanden er verdt mindre enn halve det såkalte *prisbasbeløpet*,⁸ saker som skal behandles i utlandet, og saker som har oppstått som følge av søkerens næringsvirksomhet.⁹ Det er videre gitt regler om at utenlandske borgere som ikke er, eller har vært, bosatt i Sverige, bare gis rettshjelp dersom det finnes særlige grunner til det.¹⁰

I Sverige er reglene om ikke-behovsprøvd rettshjelp skilt ut fra reglene om behovsprøvd rettshjelp. Reglene om ikke-behovsprøvd rettshjelp er gitt i lovene som regulerer de aktuelle saksområdene, med noen felles regler gitt i en egen lov.¹¹ Gratis rettshjelp uten behovsprøving innvilges blant annet i en rekke barnevernssaker, utlendingssaker, saker om psykisk helsevern og saker om tvangsinnleggelse av rusmisbrukere. I disse sakene behøver ikke rettshjelpsmottakerne først å benytte seg av rådgivningen beskrevet innledningsvis. De svenske reglene om rettshjelp i barnevernssaker og utlendingssaker er beskrevet nærmere i punkt 27.4.1 og 29.4.1.

7.3 Danmark

Reglene om førstelinjerttshjelp og behovsprøvd rettshjelp i Danmark er gitt i retsplejeloven kapittel 31. Rettshjelp på rådgivningsstadiet er delt inn i tre trinn, hvor førstelinjen utgjør det første trinnet. På første trinn kan alle få helt grunnleggende muntlig rådgivning i alle typer saker.¹² Rådgivningen på dette trinnet gis gratis av advokatvakter og rettshjelpskontorer.

Rettshjelp på de to neste trinnene gis av advokater, er behovsprøvd, og det betales egenandel. Inntektsgrensen for behovsprøvd rettshjelp reguleres årlig i takt med lønnsutviklingen og var i 2019 329 000 DKK for enslige og 418 000 DKK for

par. Det gis blant annet fradrag for forsørgerbyrde. Reglene for behovsprøvingen er beskrevet nærmere i punkt 22.3.3.

På trinn to gis det rådgivning utover helt grunnleggende muntlig rådgivning, mens det på trinn tre gis rettshjelp i forbindelse med forlikshandlinger. Visse sakstyper er unntatt fra retten til rådgivning på trinn to og tre. Dette gjelder rådgivning til siktede eller tiltalte i en offentlig straffesak, saker av overveiende ervervsmessig karakter, saker om gjeldssanering og saker som angår eller er under behandling hos en forvaltningsmyndighet eller et privat tvisteløsningsorgan som er godkjent av ervervsministeren. Det kan likevel gis rettshjelp på trinn to og tre ved klage over forvaltningsavgjørelser. Uavhengig av søkerens inntekt er egenandelen 25 prosent av utgiftene på andre trinn og 50 prosent av utgiftene på tredje trinn.

Behovsprøvd rettshjelp på rettssaksstadiet gis av advokater, uten egenandel, og er subsidiær til rettshjelpsforsikringer. Det kan i utgangspunktet gis rettshjelp i alle typer saker dersom søkeren vurderes å ha rimelig grunn til å føre sak.¹³ I denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på sakens betydning for søkeren, muligheten for at søkeren får medhold i saken, tvistemålets verdi, de forventede sakskostnadene og mulighetene for å få saken løst i et annet tvisteløsningsorgan. Søkeren vil anses for å ha rimelig grunn til å føre prosess i saker om husleie, ansettelsesforhold eller personskade i første instans med mindre det finnes forhold som klart taler mot det. Motsatt innvilges det bare unntaksvis rettshjelp i saker om søkerens ervervsvirksomhet eller saker om ærekrenkelse. I 2018 ble 897 av 2668 søknader om rettshjelp på rettssaksstadiet innvilget.

I noen typer saker gis det rettshjelp uten rimelighetsvurdering.¹⁴ Dette gjelder blant annet saker om ekteskap og foreldreansvar, med unntak av endringssaker, og ankesaker hvor søkeren helt eller delvis har fått medhold i første instans, og saken er anket av motparten.

Selv om søkeren ikke oppfyller de økonomiske eller saklige kravene for rettshjelp på rettssaksstadiet, kan det innvilges rettshjelp om særlige grunner taler for det.¹⁵ Dette gjelder særlig i saker av prinsipiell karakter eller av alminnelig offentlig interesse eller som har vesentlig betydning for søkerens sosiale eller ervervsmessige situasjon.

⁷ Rättshjälpslagen 10 §.

⁸ I 2019 er prisbasbeløpet 46 500 SEK, slik at grensen er 23 250 SEK (tilsvarende om lag 21 159 NOK i mai 2019).

⁹ Rättshjälpslagen 11 og 13 §§.

¹⁰ Rättshjälpslagen 12 §.

¹¹ Lag om offentligt biträde.

¹² Retsplejeloven § 323.

¹³ Retsplejeloven § 328.

¹⁴ Retsplejeloven § 327.

¹⁵ Retsplejeloven § 329.

Danmark har regler om ikke-behovsprøvd rettshjelp i visse saker, blant annet barnevernssaker, barnebertføringssaker og utlendingssaker. Disse reglene er gitt i lovene som regulerer de aktuelle rettsområdene. De danske reglene om rettshjelp i barnevernssaker og utlendingssaker er beskrevet nærmere i punkt 27.4.2 og 29.4.2.

7.4 Finland

Reglene om rettshjelp i Finland er gitt i den finske rättsbistandsloven. Rettshjelp på rådgivningsstadiet gis i utgangspunktet av de offentlige rettshjelpskontorene, mens rettshjelp på rettssaksstadiet gis av de offentlige rettshjelpskontorene eller privatpraktiserende advokater.¹⁶ I visse tilfeller, blant annet om det lokale rettshjelpskontoret ikke har mulighet til å gi bistand i en hastesak, eller det ikke er gjensidig tillit mellom rettshjelpssøkeren og den offentlige advokaten, kan rettshjelp gis av privatpraktiserende advokater også på rådgivningsstadiet.

De offentlige rettshjelpskontorene gir enkel juridisk rådgivning over telefon og betjener en chattetjeneste. Alle, uansett økonomiske forutsetninger, kan få rådgivning gjennom disse kanalene.¹⁷ Rettshjelp utover dette innvilges etter behovsprøving. I utlendingssaker kan det likevel innvilges rettshjelp uten behovsprøving.¹⁸ Grensene for månedlig disponibel inntekt er på 1300 euro for enslige og 1200 euro per person i par.¹⁹ Mottakerne av behovsprøvd rettshjelp må betale en egenandel, som avhengig av mottakerens disponible inntekt varierer fra 2 til 75 prosent av de offentlige utgiftene til rettshjelpen, i tillegg til en tilleggsegenandel basert på mottakerens formue.²⁰ Reglene om behovsprøvingen og egenandelene er nærmere beskrevet i punkt 22.3.4.

I særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009), *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp*, foretok

professor Jon T. Johnsen en sammenligning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland. Her gis også en nærmere beskrivelse av ordningen med de offentlige rettshjelpskontorene i Finland. Johnsen konkluderer med at en utbygging av offentlige rettshjelpscentre i Norge etter finsk modell vil bety en styrking av rettshjelptilbudet og dermed rettsikkerheten til lavinnteksgruppene i Norge.

I 2017 evaluerte det finske analyseselskapet Tempo Lecon kostnadene ved de finske rettshjelpskontorene.²¹ Rapporten konkluderte med at de reelle kostnadene for hver rettshjelpstime ved de finske rettshjelpskontorene, er mellom 140 og 210 euro. Rapporten påpeker at det er stor usikkerhet rundt disse estimatene, men at det anses som mest sannsynlig at den reelle kostnaden ligger i det øverste sjiktet av intervallet. Den finske rettshjelpsatsen er til sammenligning 110 euro per time. Rettshjelpskontorene koster således mer per time rettshjelp, enn timeprisen de finske advokatene får når de påtar seg fri rettshjelpsaker.

Den finske rettshjelpsordningen dekker i utgangspunktet alle typer saker, både sivile saker og straffesaker. Om søkeren har rett til forsvarer, som man bare har i mer alvorlige straffesaker, eller bistandsadvokat, er det ikke behov for rettshjelp etter rättsbistandsloven. Noen sakstyper er unntatt retten til rettshjelp.²² Dette gjelder blant annet saker om skatter og avgifter, med mindre det finnes særlige grunner til å gi rettshjelp.

For å hindre misbruk av rettshjelpsordningen er det gitt noen generelle unntak fra retten til rettshjelp. Dette gjelder om saken har liten betydning for søkeren, om rettshjelp åpenbart ikke er formålstjenlig sammenlignet med nytten søkeren får av hjelpen, om saken vil få karakter av rettsmisbruk, eller om kravet saken omhandler er overdratt til søkeren, og det er grunn til å anta at det har skjedd for å få rett til rettshjelp.

De finske reglene om rettshjelp i barnevernssaker og utlendingssaker er beskrevet nærmere i punkt 27.4.3 og 29.4.3.

¹⁶ Rättsbistandsloven 8 §.

¹⁷ Rättsbistandsloven 3 b §.

¹⁸ Utlänningsloven 9 §.

¹⁹ Statsrådets förordning om rättsbistand 6 §.

²⁰ Statsrådets förordning om rättsbistand 5 og 7 §§.

²¹ Tempo Economics, *Oikeusaputoiminnan kustannusrakenne ja palveluiden hinnoittelu*, 2017. Rapporten er bestilt av Den Finske Advokatforeningen.

²² Rättsbistandsloven 6 §.

Kapittel 8

Hvorfor er det behov for en helhetlig reform?

Det er flere problemer med dagens rettshjelpsordning. Et grunnleggende problem er at inntekts- og formuesgrensene er så lave at under 10 prosent av befolkningen har tilgang til behovsprøvd rettshjelp. Kostnadene ved advokattjenester og annen kvalifisert rettslig bistand er så høye at mange personer som har inntekt eller formue som overstiger de økonomiske grensene for rettshjelp, fortsatt ikke vil kunne ta seg råd til nødvendig rettslig bistand i viktige saker. Dermed oppnås heller ikke de gunstige effektene av rettshjelp som er beskrevet i kapittel 4.

I tillegg til at inntekts- og formuesgrensene er lave, skaper mangelen på gradering skjeve styrkeforhold i saker mellom personer med ganske lik økonomi, men som er på hver sin side av inntekts- eller formuesgrensene. Dette bidrar til en ytterligere svekkelse av rettssikkerheten til personer med inntekt og/eller formue som ligger noe over grensene.

Et annet problem med dagens ordning er at systemet i liten grad bidrar til at sakene løses på et tidlig stadium. Knappe stykkpriser på rådgivningsstadiet gir rettshjelpsmottakerne for lite rom til å få løst sine saker før de kommer til domstolene. Videre gir ikke systemet for egenandeler, som i for liten grad er proporsjonale med tidsbruken i den enkelte sak, rettshjelpsmottakerne tilstrekkelige insentiver til å løse sakene tidlig. Samtidig kan praksisen for godkjennelse av tidsbruk på rettsaksstadiet, som er liberal i forhold til stykkprisene på rådgivningsstadiet, virke prosessdrivende. Dette kan bidra til at konflikter eskaleres framfor å dempes, og til store kostnader for samfunnet.

Det er vanskelig for potensielle brukere å finne informasjon om rettshjelpsordningen. Regelverket er lite tilgjengelig, samtidig som det er vanskelig å navigere mellom de ulike kildene til informasjon om ordningen på internett. Dette kan føre til at personer som kvalifiserer for rettshjelp, ikke finner ut dette og dermed lar være å søke bistand. Søknadssystemet og systemet for behovsprøving er stort sett basert på manuell behandling og er

dermed ressurs- og tidkrevende for både søkerne, advokatene og de ulike instansene som innvilger rettshjelp.

Flere av disse nevnte problemene med ordningen har vært påpekt tidligere. Som beskrevet i punkt 5.2 har det vært gjort en rekke endringer i loven og forskriftene, og enda flere endringer har vært foreslått. Likevel har de store reformene uteblitt.

Utviklingen av rettshjelpsordningen har vært preget av to motstridende hensyn. Det ene er å avhjelpe et stort og udekket rettshjelpsbehov i befolkningen. Det andre er å holde kostnadene ved ordningen nede. De fleste reformer som har blitt gjennomført på rettshjelpsområdet, kan ses i lys av disse hensynene. Kostnadene har blant annet blitt holdt nede ved å innføre stykkpriser på rådgivningsstadiet, ved å fjerne enkelte prioriterte saksområder og ved at inntektsgrensene har stått stille mellom hver reform. Rettshjelpsbehovet har blitt forsøkt møtt ved at enkelte nye områder har blitt tatt inn i ordningen, og ved at inntektsgrensene har blitt oppjustert fra tid til annen.

Til tross for jevnlige reformer har hovedtrekkene ved rettshjelpsordningen likevel vært forholdsvis faste, ikke minst i saker for domstolene. Dette har ført til at utgiftene til rettshjelp på saksområder som ikke har blitt direkte påvirket av reformene, har økt, både relativt til utgiftene for øvrig og i absolutte tall. Særlig gjelder dette i saker hvor det gis gratis rettslig bistand uavhengig av søkerens økonomiske forutsetninger. Kostnadsøkningen på disse saksområdene har vært til hinder for gjennomføringen av reformer for å møte det udekkede rettshjelpsbehovet i befolkningen. Det har ikke manglet på gode forslag for å styrke ordningen, men den stadige kostnadsøkningen i perioder helt uten reformer har gjort det vanskelig å rettfærdiggjøre forslag som medfører økt ressursbruk.

Utvalget mener det nå er behov for en helhetlig reform av rettshjelpsordningen og en helt ny rettshjelpslov. En helhetlig reform vil gjøre det

mulig å foreslå endringer som retter opp i skjevheter og sikrer at alle har tilgang til nødvendig rettshjelp, uten at kostnadene ved ordningen nødvendigvis blir mye høyere. I de neste kapit-

lene drøftes en del av de overordnede problemstillingene ved utformingen av den nye ordningen.

Kapittel 9

Skille mellom saker hvor det gis støtte etter økonomiske vilkår, og saker hvor alle mottar gratis rettslig bistand

9.1 Ulike formål med rettshjelp

Det følger av § 1 at formålet med den gjeldende rettshjelpsloven er å «sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning». På en del saksområder gir loven likevel rett til rettshjelp uten behovsprøving, altså uavhengig av mottakerens økonomiske forutsetninger. Denne rettshjelpen er gratis for alle. Disse reglens formål må altså være et annet enn lovens formål for øvrig.

Rettshjelp uten behovsprøving gis først og fremst i saker om alvorlige inngrep fra det offentlige eller til ofre i spesielt alvorlige saker. Mesteparten av rettshjelpen som gis uten økonomiske vilkår, gis i forbindelse med barnevernssaker. Et viktig formål med rettshjelpen i disse sakene er å styrke den generelle rettsikkerheten. Samfunnet har stor interesse i at barnevernssakene blir forsvarlig opplyst og behandlet. Lovgiver har derfor ønsket at partene skal ha tilgang til rettslig bistand uavhengig av om de er villige til å betale for det. Bakgrunnen for at bistanden alltid er gratis, er også en tanke om at det i en del saker er urimelig om partene påføres store kostnader i forbindelse med rettsprosesser de ikke selv har ønsket. Formålet med rettighetene i disse sakene minner dermed mer om formålet med forsvarere og bistandsadvokater på strafferettens område enn om støtte til rettshjelp til personer som har lav betalingsevne.

Ulikhetene i både formål og regler for rettshjelp med og uten behovsprøving gjør det naturlig å vurdere om regelverkene for disse typene rettshjelp bør skilles klarere fra hverandre.

9.2 Utvalgets forslag

Som påpekt i punkt 7.2 har man i Sverige valgt å skille sakene der rettshjelp mottas uten behovsprøving, ut fra den allmenne rettshjelpen. Retts-

hjelp uten økonomiske vilkår gis i blant annet barnevernssaker, utlendingssaker, saker om psykisk helsevern og saker om tvangsinnleggelse av rusmisbrukere. Retten til slik hjelp er regulert direkte i de ulike materielle lovene, mens noen felles bestemmelser er gitt i en separat lov. Reglene om behovsprøvd rettshjelp er gitt i rättshjälpslagen, som før 1996 inneholdt reglene om rettshjelp både med og uten behovsprøving.

Det var flere grunner til at svenskene valgte å skille mellom rettshjelp til mennesker som har lite penger, og rettshjelp til mennesker som blir utsatt for alvorlige offentlige inngrep.¹ Én grunn var at bestemmelsene om vilkår for rettshjelp og omfanget av rettshjelpen bedre kunne tilpasses de spesifikke behovene i de ulike sakstypene dersom rettigheten ble inntatt i de ulike materielle lovene. En annen grunn var at man ønsket å hindre en uthuling av rettshjelpen som gis til personer med dårlig økonomi. Erfaringsmessig hadde en økning i utgiftene til rettshjelp uten behovsprøving gått utover bevilgningene til den behovsprøvd rettshjelpen. Den svenske Riksdagen ønsket derfor å skille kostnadene tydeligere fra hverandre. Videre ønsket man at ansvaret for kostnadene skulle falle på myndighetene som regulerte de enkelte sakstypene. Dette fordi rettshjelpen i de ikke-behovsprøvd sakene henger nær sammen med virksomheten på de enkelte saksområdene. En utskillelse ville føre til at saksansvar og kostnadsansvar ble samlet.

Mange av hensynene som lå bak den svenske beslutningen om å skille ut sakene med rettshjelp uten behovsprøving, gjør seg også gjeldende i Norge. Problembeskrivelsen er nær identisk.

Skillet mellom rettshjelp med og uten økonomiske vilkår gjør dagens rettshjelpslov ganske uoversiktlig. Om den nye rettshjelpsloven rendyrkes som en lov om rettshjelp etter økonomiske vilkår, vil loven kunne bli lettere tilgjengelig for bru-

¹ Prop. 1996/97:9 side 246–248 og 358–359.

kerne. Dersom reglene om gratis rettslig bistand flyttes til den aktuelle særlovgivningen, vil disse reglene bli mer tilgjengelige for personer som er i den situasjonen den aktuelle loven regulerer. Videre vil reglene i større grad kunne utformes slik at de ulike formålene med de ulike formene for rettshjelp oppnås mest mulig effektivt. Dagens bestemmelser om fritt rettsråd til personer som på ulike måter har vært utsatt for straffbare handlinger, er et godt eksempel på dette. Dersom disse reglene overføres til straffeprosessloven, vil det gi både ofrene og lovgiver bedre oversikt over den samlede bistanden som er tilgjengelig.

En rendyrking av rettshjelpsloven som en lov om behovsprøvd rettshjelp vil også tydeliggjøre hvor store ressurser samfunnet bruker på å sikre at også personer som ikke har økonomi til å betale for advokathjelp, har tilgang til rettslig bistand. Som det går fram av punkt 5.2.3, har de totale utgiftene til rettshjelp økt de siste tiårene. Dette har til en viss grad kamuflert at utgiftene til rettshjelp til personer med dårlig økonomi har falt.² Inntektsgrensene for behovsprøvd rettshjelp er fastsatt nominelt og er nær de samme som i 2003. Formuesgrensen har stått stille nominelt siden 1984. Etter utvalgets syn bør det fokuseres mer på samfunnets satsing på behovsprøvd rettshjelp. Ressursbruk på rettshjelp uten behovsprøving bør derimot i større grad veies mot andre rettssikkerhetstiltak på de aktuelle saksområdene. Å rendyrke rettshjelpsloven som en lov om rettslig bistand etter økonomiske vilkår vil kunne bidra til at ordningen står sterkere.

² Se figur 5.3.

På saksområdene der rettshjelp gis uten egenbetaling til alle parter, vil utgiftene ofte endres i takt med materielle og prosessuelle endringer som iverksettes på det aktuelle saksområdet. Eksempelvis vil endringer i bestemmelsene om hvem som skal anses som parter i en sak, eller om når en sak kan ankes eller prøves på nytt, få direkte konsekvenser for rettshjelpsutgiftene. Når utgiftene til rettshjelp i dag belastes budsjettene til andre myndigheter enn dem som har ansvar for resten av regelverket, står man i fare for at regelverket utformes uten tilstrekkelig tanke på de økonomiske konsekvensene. Nyttens av gratis rettshjelp bør i større grad enn i dag veies opp mot nytten av andre aktuelle tiltak som kan iverksettes på de aktuelle saksområdene. Denne avveiningen oppnås best ved at lov- og budsjettansvaret for den ikke-behovsprøvede rettshjelpen er den samme som for saksområdet for øvrig.

Utvalget foreslår derfor at den nye rettshjelpsloven rendyrkes som en lov om behovsprøvd rettshjelp, mens reglene om rettshjelp uten behovsprøving tas inn i den aktuelle særlovgivningen. Ettersom begge typer rettshjelp har en del fellestrekk, er det likevel behov for en del like regler. Dette kan løses ved at reglene i særlovgivningen henviser til de aktuelle bestemmelsene i rettshjelpsloven. I denne utredningen vil spørsmål som er felles for rettshjelp med og uten økonomiske vilkår, behandles i del III. Den behovsprøvede rettshjelpen – som etter utvalgets forslag vil være den nye rettshjelpsloven – behandles i del IV. Saksområdene med gratis rettshjelp uten behovsprøving – som utvalget mener skal flyttes over i særlovgivningen – behandles i del V.

Kapittel 10

Den nye rettshjelpslovens formål

10.1 Lovens formål

Dagens samfunn, med omfattende rettslig regulering av de fleste samfunnsområder og tilhørende rettigheter til enkeltindivider, forutsetter at alle har mulighet til å identifisere og ivareta sine rettslige interesser. Viktige regler, blant annet på velferdsrettens område, er imidlertid så avanserte at de fleste vil ha vanskelig for å ivareta sine rettslige interesser på egen hånd. Det er derfor viktig at alle har tilgang til rettslig bistand. Formålet med behovsprøvd rettshjelp er å sikre alle denne tilgangen. De som ikke har økonomiske forutsetninger til å betale for bistanden selv, bør få dekket en så høy andel av kostnadene at de har mulighet til å kjøpe seg rettslig bistand dersom de virkelig ønsker det. Kostnadene ved advokattjenester og annen kvalifisert rettshjelp kan oppleves som høye for store deler av befolkningen. Utvalget mener målet med behovsprøvd rettshjelp ikke bør være å gi personer som dekkes av ordningen, fri tilgang til rettshjelp. Målet bør være at kostnadene ved rettshjelp oppleves som omtrent like store for dem som omfattes av ordningen, som for dem som akkurat ikke gjør det.

Som på alle andre samfunnsområder er de offentlige ressursene som kan brukes på rettshjelp, begrensede. Selv om målet er større likhet i tilgangen til rettslig bistand generelt, må det gjøres prioriteringer som sikrer at rettshjelpsmidlene brukes der de har størst nytte. Personer som kjøper rettslig bistand til markedspris, kan selv velge hvilke saker de vil ha bistand i, og hvor mye bistand de ønsker å få. Når offentlige midler skal dekke deler av kostnadene, må det gjøres hardere prioriteringer. Det bør derfor bare gis støtte i saker av stor betydning. Mindre tvister kan også oppleves som viktige for den enkelte, men nytten av rettshjelp i slike saker er likevel ikke stor nok til at samfunnet kan prioritere å bruke ressurser på disse. Videre bør det bare gis støtte til bistand som er *nødvendig*. Dersom behovet for rettslig bistand kan dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud, er det ikke nødvendig med støtte.

Utvalget ønsker å videreføre prinsippet om lovens subsidiaritet. Forholdet mellom subsidiaritetsprinsippet og utvelgelse av saksområder er nærmere omtalt i punkt 11.2. Også tidsbruken i den enkelte sak må være nødvendig. Nyttien av mer rettshjelp i en sak er lavere jo mer rettshjelp som allerede er gitt i saken. Når samfunnet må velge å prioritere bort saksområder som kan oppleves som viktige for den enkelte, fordi nytten ikke er stor nok, bør bistanden i saker som blir prioritert, også begrenses, slik at det ikke gis mer rettshjelp enn det som er nødvendig.

Utvalget mener formålet med rettshjelpsloven bør være å sikre at alle har tilgang til nødvendig rettshjelp i saker av stor betydning. Dette er langt på vei det som er angitt som formålet i dagens rettshjelpslov. Utvalget legger likevel et noe annet meningsinnhold i begrepene, noe som også får følger for utformingen av loven. I resten av dette kapittelet vil det forklares nærmere hvordan man kan sikre at alle har mulighet til å kjøpe seg rettshjelp dersom de virkelig ønsker det, i kapittel 11 vil vi forklare hvordan rettshjelpen skal begrenses til saker av stor betydning, mens vi i kapittel 20 vil forklare hvordan mengden bistand skal begrenses til det som er nødvendig.

10.2 Lik mulighet til rettshjelp uavhengig av økonomiske forutsetninger

10.2.1 Å kjøpe rettslig bistand bør oppleves som like dyrt for alle som faller inn under ordningen

Dersom alle skal ha like muligheter til å ivareta sine rettigheter, bør det oppleves som like dyrt for dem med dårlig økonomi å gå til advokat som det gjør for rikere mennesker. Innenfor begrensede økonomiske rammer er det likevel ikke mulig å sikre fullstendig likhet uavhengig av økonomiske forutsetninger. Den eneste ordningen som ville sikret fullstendig likhet for alle, er en ordning hvor alle får gratis rettshjelp. Så lenge bare en viss

andel av befolkningen er dekket av rettshjelpsordningen, vil imidlertid kostnaden ved advokatbistand oppleves som høyere for dem som akkurat faller utenfor ordningen, enn for dem som har svært høy inntekt eller formue. Dersom alle heves opp til et minimumsnivå, hvor det å prioritere rettshjelp ikke er uoppnåelig, vil man imidlertid oppnå stor grad av likhet. Det at dette nivået er et minimumsnivå, innebærer at en person som omfattes av ordningen, skal oppleve omtrent like stor belastning ved å prioritere rettshjelp som det en person som tjener akkurat for mye til å falle inn under ordningen, gjør. Det innebærer også at prioriteringene skal føles like for alle som faller inn under ordningen.

10.2.2 Bidrar dagens lov til likhet?

Dagens lov bidrar i liten grad til likhet. For det første fordi mange personer med svært dårlig råd ikke faller inn under ordningen. For disse er kostnaden ved å gå til advokat så høy at de ikke makter å prioritere det selv i svært viktige saker. For

det andre fordi den lille gruppen personer som kvalifiserer for behovsprøvd rettshjelp, i svært varierende grad kjenner på kostnaden ved bistanden de mottar. Noen betaler ikke egenandel. Blant dem som betaler, vil den opplevde størrelsen på egenandelen variere mye med rettshjelpsmottakerens inntekt, da egenandelens nominelle størrelse er lik for alle. For mer om dette, se kapittel 22.

Utvalget kommer med en rekke forslag for å sikre økt grad av likhet. Det viktigste av disse er å øke inntekts- og formuesgrensene slik at flere faller inn under ordningen. Videre foreslår utvalget å gjøre beregningsgrunnlaget enda mer treffsikkert samt å gradere egenandelene, slik at de som tjener mest, også betaler mest. Utvalget foreslår også å fjerne taket for egenandelene samt å beregne egenandelen som en andel av alle retts-hjelpsutgiftene. Slik vil man unngå dagens skarpe skille mellom dem som faller utenfor, og dem som faller innenfor ordningen. Videre anbefales det å gjøre egenandelene mer reelle gjennom bedre ordninger for innkreving.

Kapittel 11

Utvelgelse av saker av stor betydning

11.1 Prioriterte områder eller skjønnsmessig vurdering fra sak til sak?

Med begrensede ressurser til disposisjon må det gjøres prioriteringer som sikrer at rettshjelpsmidlene brukes der de har størst nytte. Støtte til rettshjelp kan bare gis i saker av stor betydning for den enkelte.

Prioriteringer kan gjøres på flere måter. Én mulighet er å legge opp til et system hvor det foretas en skjønnsmessig vurdering av rettshjelpsbehovet i den enkelte sak. En annen mulighet er at loven angir visse saksområder der partene vanligvis har et stort behov for rettshjelp, og gir søkere rett til rettshjelp på disse prioriterte saksområdene. Mellom disse løsningene finnes det flere mulige alternativer. Loven kan for eksempel angi prioriterte saksområder, men med større eller mindre adgang til å innvilge rettshjelp utenfor områdene og til å nekte rettshjelp innenfor områdene. Det er også mulig å ha en hovedregel om en skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak, men med klare retningslinjer om når det vanligvis skal innvilges rettshjelp. Som beskrevet i kapittel 7 har andre nordiske land valgt ulike varianter av disse løsningene.

Fordelen med en regel om skjønnsmessig vurdering fra sak til sak er at det gir mulighet til å velge ut sakene der rettshjelp er nødvendig, og hvor søkeren i tillegg har gode muligheter til å vinne fram (ut fra en såkalt prosedabilitetsvurdering).

Ulempene ved en regel om rent skjønnsmessige vurderinger av hvem som skal få rettshjelp, er imidlertid mange. For det første vil det være vanskelig å foreta vurderingene. Vurderinger av prosedabilitet er alltid usikre, og det er derfor ikke gitt at man gjennom skjønnsmessige bestemmelser treffer dem som trenger hjelpen mest. Vurderingene vil også bli mindre konsekvente og forutsigbare. For det andre vil det være store administrative kostnader knyttet til et system hvor hver enkelt sak skal vurderes skjønnsmessig. Jo mer

treffsikker man ønsker å være i utvelgelsen av sakene, desto større vil de administrative kostnadene være. For det tredje vil skjønnsmessige bestemmelser i mindre grad gi borgerne reelle rettigheter. En rettshjelpsordning med skjønnsmessige vilkår vil derfor lettere kunne uthules av reduserte bevilgninger.

Fordelen ved klare regler om rett til rettshjelp på visse saksområder er nettopp at dette sikrer en forutsigbar og konsekvent saksbehandling som ikke krever store ressurser. På denne måten kan en størst mulig andel av rettshjelpsmidlene brukes til faktisk rettshjelp.

En løsning med klart avgrensede saksområder har imidlertid også sine ulemper. For det første er det vanskelig å velge ut saksområdene. God oversikt over praksis på de fleste rettsområder er nødvendig dersom man treffsikkert skal kunne plukke ut de saksområdene hvor rettshjelpsbehovet er størst. For det andre vil det alltid være saker innenfor områdene hvor rettshjelpsbehovet er lite, og saker utenfor områdene hvor rettshjelpsbehovet er stort. Løsningen vil dermed innebære at lite viktige saker innenfor de utvalgte saksområdene prioriteres foran viktigere saker utenfor de utvalgte saksområdene.

Utvalget mener ulempene ved et system med skjønnsmessig vurdering fra sak til sak er så store at det bør velges en hovedløsning med klare rettigheter innenfor enkelte prioriterte saksområder. Rettighetsbestemmelsene må suppleres med skjønnsmessige bestemmelser som gir adgang til å innvilge rettshjelp utenfor de prioriterte områdene – og til å avslå søknader innenfor de prioriterte områdene – dersom særlige grunner tilsier det. Skjønnsbestemmelsene vil fjerne de verste utslagene av skillet mellom prioriterte saksområder og andre sakstyper og vil sikre at menneskerettighetene overholdes. Det har veid tungt for utvalget at en hovedløsning med prioriterte saksområder gir reelle rettigheter og sikrer at en størst mulig andel av rettshjelpskostnadene går til faktisk rettshjelp. Dagens system med prioriterte saksområder foreslås derfor videreført, men like-

vel slik at muligheten for å få innvilget rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene utvides noe i forhold til det som ser ut til å være dagens praksis. Dette kan sikre at de viktigste sakene på saksområder som ikke er prioritert i loven, fanges opp i større grad enn i dag.

11.2 Prioritering av viktige saksområder og lovens subsidiaritet

Innenfor et system med prioriterte saksområder er det store spørsmålet hvordan de prioriterte saksområdene skal velges ut. Først og fremst bør det legges vekt på hvor stor betydning sakene normalt vil ha for de private partene. Saker som handler om barn, bolig, arbeid og sentrale velferdsytelser, vil normalt bli ansett som viktigere av de fleste enn saker som handler om eiendomsgrenser og arv.

Videre bør det legges vekt på hyppigheten av viktige saker kontra uviktige saker. Dersom det er en høy andel viktige saker på et saksområde, egner området seg godt for en rett til rettshjelp, uavhengig av om det er et lite eller stort saksområde. Om det derimot bare er en liten andel viktige saker, bør disse heller plukkes ut ved hjelp av skjønnsbestemmelsen. Dette kan være et problem dersom saksområdet er stort, slik at antallet viktige saker likevel er stort. I disse tilfellene vil det være viktig med klare retningslinjer som gjør saksbehandlingen så enkel som mulig.

Det bør også legges stor vekt på hvilken betydning rettshjelp vanligvis vil ha for retts-hjelpsmottakerens muligheter til å vinne fram. Uavhengig av sakenes viktighet bør rettshjelpen prioriteres til saker der nytten av rettshjelp er stor.

Hvor stor betydning rettshjelp vil ha for muligheten for å vinne fram, beror på flere forhold. Blant annet kommer det an på hvor avanserte reglene på rettsområdet er. Hvis reglene på rettsområdet er enkle, slik at den enkelte vil kunne finne ut av dem på egen hånd, er det ikke behov for rettshjelp. Videre beror nytten av rettshjelp på den juridiske komponenten i sakene. I saker hvor den juridiske komponenten er liten, vil gjerne annen type hjelp ha større betydning enn rettslig bistand. Om det derimot først og fremst er juridiske virkemidler som behøves for å gi hjelp, vil nytten av rettslig bistand ofte kunne være stor. Dette gjelder særlig i saker for domstolene og domstolslignende organer, men også i alle andre tilfeller hvor vurderinger av rettighe-

ter og plikter, eller formulering av juridiske argumenter, kan ha stor betydning.

Behovet for rettshjelp etter rettshjelpsloven avhenger også av hvilke andre tilbud som finnes på det aktuelle saksområdet. Dersom det allerede er etablert lavterskeltilbud for rettslig bistand gjennom for eksempel et ombud eller en nemnd, vil behovet for å kjøpe rettslig bistand være mindre. De viktigste typene av slike tilbud er omtalt i punkt 5.3.

At det ikke brukes rettshjelpsmidler på saker der rettshjelpsbehovet dekkes godt av andre ordninger, kan sikres på to måter. For det første ved at områder hvor det finnes slike tilbud, ikke prioriteres som områder hvor det gis rett til rettshjelp. For det andre ved at prinsippet om lovens subsidiaritet beholdes. Utvalget foreslår at dette prinsippet beholdes, slik at begge løsninger vil brukes. Hvilken løsning som velges i det enkelte tilfellet, kommer an på hvilke administrasjonskostnader som vil være størst: kostnadene ved å håndheve prinsippet om lovens subsidiaritet eller kostnadene ved å vurdere eventuelle søknader om rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen. Saksområder der de aller fleste vil få dekket rettshjelpsbehovet gjennom andre tilbud, vil passe godt til å holdes utenfor lovens prioriterte områder. De færreste vil da føle behov for å søke om rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen, slik at kostnadene ved dette vil være lave. Saksområder hvor det er få som får tilstrekkelig hjelp gjennom andre tilbud, bør derimot gjøres til prioriterte områder. Uansett bør det så langt det er mulig, gis klare retningslinjer for når rettshjelp skal innvilges etter unntaksbestemmelsen eller nektes på grunn av prinsippet om lovens subsidiaritet.

Ved vurderingene av hvilke saksområder som bør prioriteres i rettshjelpsloven, har utvalget erfart at det er vanskelig å få oversikt over rettshjelpsbehovet i befolkningen og alle tilbud som allerede finnes. Selv om mange av tilbudene har gode nettsider og er lette å finne ved søk på internett, er det også mange tilbud det er vanskeligere å finne informasjon om. De nyeste kartleggingene av disse tilbudene er mellom fem og femten år gamle.¹ For senere revisjoner av rettshjelpsordningen vil det være ønskelig med mer oppdaterte kartlegginger av det offentlige råd-

¹ Se blant annet Difi-rapport 2008:1, *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge*, Jon T. Johnsen, *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp? En sammenligning av rettshjelpsordningene i Norge og Finland*, særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009), og Difi-rapport 2014:2, *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*.

givningstilbudet og undersøkelser av befolkningens rettshjelpsbehov.

11.3 Spesielt om forholdet til forvaltningens veiledningsplikt

Etter prinsippene ovenfor bør det ikke innvilges støtte til rettshjelp i tilfeller der forvaltningens veiledningsplikt kan dekke behovet for rettslig bistand. Forvaltningsorganer har god kjennskap til saksområdene de treffer vedtak i, og vil ofte kunne gi god og effektiv veiledning. Forvaltningens veiledningsplikt vil normalt kunne dekke behovet for informasjon om hvordan man søker, hvilken dokumentasjon som bør framlegges, hvordan saken vil bli behandlet, og så videre. Det er normalt denne typen hjelp som behøves i forbindelse med saksbehandlingen i første instans. Utvalget mener derfor at det kun i spesielle tilfeller bør innvilges rettshjelp ved saksbehandling i første instans. Dette utgangspunktet samsvarer også med synspunktene til forvaltningslovutvalget.²

«Utvalget mener at forvaltningens plikt til å utrede saken og gi veiledning på sine områder, normalt vil være tilstrekkelig for å opplyse saken og ivareta partens interesser i førsteinstansen.»

I andre tilfeller vil den nødvendige bistanden vanskelig kunne gis av forvaltningen. Dette gjelder særlig hjelp til å argumentere for at vedtaksorganets vurderinger er uriktige. Det kan være vanskelig å se saken fra klagerens side, og dermed gi god veiledning, når man selv har truffet vedtaket. Behovet for slik bistand oppstår imidlertid vanligvis først i klageomgangen. I disse tilfellene har også klageorganet veiledningsplikt. Om klageorganet kan gi den nødvendige hjelpen, og om klageren vil ha tillit til dette, vil blant annet avhenge av hvor nær sammenheng det er mellom vedtaksorganet og klageorganet, og av klageorganets oppbygning og behandlingsmåte. I praksis vil nok den som klager, sjelden kunne påregne hjelp fra klageorganet til å formulere argumenter mot vedtaket som påklages.³ Der- som behovet for slik hjelp ikke dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud, bør rettshjelp

² NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig sektor*, punkt 29.6.1.

³ Difi-rapport 2008:1, *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge*, side 95.

kunne innvilges dersom saken har stor betydning for klageren.

Det er også av betydning at det i saker mot det offentlige er stor skjevhet i styrkeforholdet mellom partene, og at forvaltningen ved inngrep eller avslag på søknader kan oppfattes som en motpart snarere enn tilbyder av tjenester.⁴ Borgeren kan være helt avhengig av de ulike tjenestene som tilbys, og det kan fattes inngripende vedtak mot den enkelte, særlig under straffegjennomføring og i utlendingsforvaltningen. Det foreligger derfor et særskilt stort behov for rettshjelp i enkelte forvaltningssaker. Det å henvises til å motta veiledning fra motparten kan i mange tilfeller framstå uheldig og lite tillitvekkende, særlig i de tilfeller hvor motparten har vedtatt inngrep eller avslått en søknad, og borgeren behøver hjelp til å klage. Det bør fortsatt forutsettes at veiledningstilbudet fra forvaltningen som hovedregel må være forsøkt. Problemene ved at forvaltningsorganet gir veiledning i å formulere argumenter mot det opprinnelige vedtaket, sett i sammenheng med advokatens uavhengige rolle, tilsier derimot at det ofte er unaturlig å bruke veiledningstilbudet fra det offentlige som argument mot å gi støtte til rettshjelp på klagestadiet.

Økt rettshjelp i saker som behandles av forvaltningen, kan bidra til å skjerpe forvaltningen, slik at borgerne får ytelsene de har krav på, og sikres mot unødvendig inngripende offentlige vedtak. Samtidig er det også en risiko for at økt rettshjelp i saker som behandles av forvaltningen, vil kunne føre til at forvaltningen i større grad henviser folk til å bruke advokat i stedet for å gi dem den veiledningen de har krav på.

Forholdet mellom rettshjelpsordningen og forvaltningens veiledningsplikt kan heller ikke vurderes løsrevet fra spørsmålet om hvor godt veiledningsplikten fungerer på det enkelte saksområde. Blant annet har flere tatt til orde for at NAVs veiledning i mange tilfeller ikke er god nok.⁵ Én årsak kan være manglende kompetanse i forvaltningen. I en rapport fra Riksrevisjonen fra 2012 framhevet mange av veilederne på NAV-kontorene at de manglet tilstrekkelig kompe-

⁴ Se Difi-rapport 2008:1, *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet i Norge*, side 95.

⁵ Se blant annet Kristian Andenæs og Knut Papendorf, «Ret- tens begrensninger – Eksempelet klage mot forvaltning», *Festskrift til Karsten Åström*, 2016, Sivilombudsman- nens sak 2007/713, *Arbeids- og velferdsetaten velferdseta- tens veiledningsplikt og utrednings- og informasjonsplikt* og SINTEF, *Om klage og omgjøring i NAV – hva kan gjøres bedre?*, 2017, side 91.

tanse til å gi den veiledningen som brukerne forventer i møte med NAV.⁶ SINTEF skriver i en rapport fra 2017 at høy omgjøringsandel i NAV-saker om økonomiske ytelser kan tyde på at klageandelen kan være for lav.⁷ Den høye omgjøringsandelen tyder på at en høy andel av klagen gjelder klare feil i førstegangsvedtaket. Tilgang til rettshjelp i klagesaker mot NAV kan bidra til at også mer kompliserte feil oppdages. En nyere rettshjelpsundersøkelse fra 2013, skrevet av

⁶ Dokument 3:10 (2011–2012), *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*, side 12.

⁷ SINTEF, *Om klage og omgjøring i NAV – hva kan gjøres bedre?*, 2017, side 91.

Jussbusssmedarbeidere, har undersøkt hvordan veiledningen fungerer i den kommunale sosialforvaltning og i utlendingsforvaltningen (Silje S. Hasle og Ida Jordal: *Rettshjelp* 2013). Undersøkelsen viste store mangler ved praktiseringen av veiledningsplikten. Tilsvarende dokumentasjon finner man i en rekke årsrapporter fra studentrettshjelpstiltakene og Gatejuristen. Hovedbudskapet er at når det er oppstått konflikt mellom den private part og forvaltningen, kommer veiledningsplikten til kort. I mange tilfeller er også manglende kunnskap og/eller manglende tid et hinder for at veiledningen tilfredsstiller de krav som lovgivningen stiller.

Kapittel 12

Hvem skal gi rettshjelp etter loven?

12.1 Dagens ordning

Fri rettshjelp kan etter dagens rettshjelpslov § 2 gis av privatpraktiserende advokater eller av offentlige advokatkontorer. I dag finnes det bare ett offentlig advokatkontor. Dette er Oslo kommunes kontor for fri rettshjelp, som gir rettshjelp på rådgivningsstadiet til byens innbyggere. Advokatene som gir rettshjelp her er alle privatpraktiserende advokater som har en deltidsstilling på kontoret. I praksis er det derfor først og fremst privatpraktiserende advokater som gir rettshjelp etter loven.

Departementet kan i forskrift eller i enkelttilfeller samtykke i at fri rettshjelp gis av andre enn advokater.¹ Etter denne bestemmelsen er personer som har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, men som ikke har advokatbevilling, gitt tillatelse til å gi fritt rettsråd dersom de har fått utstedt erklæring fra Tilsynsrådet for advokatvirksomhet.²

Over rettshjelpsbudsjettet gis det også støtte til studentrettshjelpstiltak og andre spesielle rettshjelpstiltak. Disse tiltakene yter imidlertid ikke bistand etter rettshjelpsloven.

12.2 Alternative innretninger for det offentlige rettshjelpstilbudet

Det finnes mange måter å organisere det offentlige rettshjelpstilbudet på. I tillegg til den nåværende norske modellen med privatpraktiserende advokater som tar rettshjelpsoppdrag enkeltvis, finnes det flere andre modeller.

Som beskrevet i punkt 7.4 har Finland et system der offentlige rettshjelpskontorer leverer det

meste av rettshjelpen. Kontorene har plikt til å hjelpe alle som fyller vilkårene for rettshjelp i sitt område, og advokatene på kontorene, som er offentlig ansatt, får fast lønn uavhengig av mengden rettshjelpsoppdrag.

I England og Wales har de et system hvor leveransekontrakter legges ut på anbud.³ Disse kontraktene gjelder gjerne leveringen av rettshjelp i bestemte typer saker i et geografisk område over en viss periode. Både advokatfirmaer, frivillige organisasjoner og andre kan levere anbud. For å sikre forutsigbarhet for dem som vinner kontraktene, får de en fast månedlig sum uavhengig av den faktiske oppdragsmengden. I tillegg får de en sum som avhenger av hvor mye hjelp de har ytt i perioden.

De ulike modellene for å yte rettshjelp kombineres gjerne. I Finland kan også privatpraktiserende advokater levere rettshjelp på rettssaksstadiet, mens Norge har ett offentlig rettshjelpskontor i tillegg til privatpraktiserende advokater. De fleste land har også innslag av rettshjelp fra frivillige organisasjoner. Noen steder, blant annet i England og Danmark, kan frivillige organisasjoner levere hjelp som en del av den offentlige rettshjelpsordningen, mens de i Norge leverer et utfyllende tilbud.

Flere momenter spiller inn ved valget av leveringsmodell, herunder faglig kvalitet, kostnader, forutsigbarhet for både rettshjelpere og mottakere, geografisk spredning, uavhengighet, mulighet for å oppnå en fortrolig relasjon til mottakeren og insentiver til siling av saker og tidlig avklaring. De ulike leveringsmodellene kan ha ulike fortrinn avhengig av hva slags sak det gjelder, og hvilket stadium saken er på.

¹ Rettshjelpsloven § 2 tredje ledd.

² Forskrift 9. oktober 1997 nr. 1087 om adgang til å yte fritt rettsråd for juridiske kandidater som utøver rettshjelpvirksomhet.

³ Jon T. Johnsen, *Engelsk rettshjelp – Utvikling av en målstyrt organisasjon*, 2008 og The Law Society. *Tendering for legal aid contracts*, 2019.

12.3 Privatpraktiserende advokater bør fortsatt være fundamentet i den norske rettshjelpsordningen

Utvalget mener den gjeldende modellen for levering av rettshjelp bør videreføres. I Norge er det privatpraktiserende advokater og rettshjelpere som tilbyr rettslig bistand i markedet. Utvalget kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at tilbudet til dem som ikke har råd til å betale fullpris for bistanden, bør være et annet. Det er viktig at mottakere av offentlig rettshjelp kan ha tillit til at de får rettshjelp av høy kvalitet, og at de føler de kan snakke åpent med rettshjelperen. Kvalifikasjonskravene og kravene til uavhengighet, lojalitet, fortrolighet og faglig kvalitet som gjelder for advokater, bidrar til å sikre dette.⁴ Videre er advokater som yrkesgruppe godt kjent i alle lag av befolkningen, slik at mottakerne ofte vet noe om hva de kan forvente. Advokater er kjent for å være faglig sterke og for å stå på for klientene sine.

Advokater er tilgjengelig i hele landet, fra Hammerfest og Karasjok i nord til Mandal og Farsund i sør. De siste tiårene har advokater etablert seg på nye steder og til dels også utenfor bysentrene der de tradisjonelt har holdt til. Advokater finnes på 230 ulike poststeder i landet og på mer enn 700 postnumre.⁵ Dette gir mulighet for å få rettshjelp uten å måtte reise lange avstander.

Den høye advokatdekningen kan forklares av at det i Norge er mange advokater, sammenlignet med de andre nordiske landene. I Finland, som har omtrent like mange innbyggere som Norge, er det litt over 2000 advokater. I Norge er det derimot omkring 6000 advokater. Svært mange advokater i distriktet påtar seg oppdrag innenfor rettshjelpsordningen, og rapporten om Rettshjessalæret 2019 viser at for de fleste advokater utgjør rettshjelpsakene 10–20 prosent av omsetningen.⁶ Forretningsadvokater tar ikke denne type oppdrag, men de finnes først og fremst i de store byene, der det også finnes advokater som henvender seg til privatpersoner. At tilbyderne av rettshjelp er de samme uavhengig av om rettshjelpen kjøpes til markedspris eller er offentlig støttet,

⁴ Advokatforskriften kapittel 8 og 12.

⁵ Tall fra Advokatforeningen viser at det er medlemmer på 230 poststeder i landet og på 567 postnumre utenfor Oslo. Hvis Oslo tas med, er det advokater på 726 postnumre.

⁶ Advokatforeningen, *Rettshjessalæret 2019 – utviklingstrekk og sammenligninger*, 2019

passer også best med egenandelssystemet utvalget foreslår. En del av rettshjelsmottakerne vil betale en høy andel av kostnadene selv, slik at skillet mellom å kjøpe tjenestene i markedet og å få hjelp etter rettshjelpsloven blir mindre. Da er det naturlig at selve tjenesten også er ganske lik.

Et argument som ofte trekkes fram til fordel for offentlige rettshjelskontorer, er at disse kan sile ut saker som fortjener offentlig støtte. Advokater som får betaling per oppdrag, er mindre egnet til dette. Utvalget foreslår imidlertid at rettshjelpsordningen skal gi klare rettigheter og sikre forutsigbarhet for både tilbydere og mottakere av rettshjelp. Systemet legger derfor uansett ikke opp til en skjønnsmessig siling som er til hinder for at advokater leverer rettshjelpen. Som vi vil beskrive i kapittel 19, vil forvaltningen ta stilling til søknader om støtte etter lovens skjønnsbestemmelser.

Utvalget går ikke inn for systematisk opprettelse av offentlige rettshjelskontorer. Utvalget vil likevel ikke fjerne adgangen Kontoret for fri rettshjelp i Oslo, og eventuelle andre offentlige advokatkontorer, har til å gi rettshjelp etter loven. Kommuner som av hensyn til tilgjengelighet eller av andre grunner ønsker å opprette offentlige advokatkontorer, bør fortsatt ha mulighet til dette.

Utvalget mener såkalte internadvokater, in-house-advokater eller organisasjonsadvokater ikke bør ha adgang til å gi rettshjelp etter loven. Disse gir rettshjelp som et ledd i annen virksomhet. Eventuell offentlig støtte til denne virksomheten bør gis som støtte til organisasjonen eller bedriften, ikke som støtte til rettshjelp. Som beskrevet i punkt 5.3 og punkt 11.2 er bistand etter rettshjelpsloven subsidiær til rettslig bistand som tilbys fra foreninger eller andre.

Advokatlovutvalget foreslår at rettsrådsmonopolet oppheves, slik at enhver kan opptre som rettshjelper.⁷ Dermed vil rettshjelpere i dagens betydning ikke lenger være en egen gruppe. Utvalget foreslår at retten til å yte hjelp etter rettshjelpsloven i så fall begrenses til advokater.

Utvalget mener det i tillegg til den rettighetsbaserte rettshjelpen fra advokater er behov for ordninger for enkel juridisk rådgivning og for spesielle ordninger for rettshjelp til grupper som vanskelig vil kunne nyttiggjøre seg av rettshjelp etter rettshjelpsloven. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 15.

⁷ NOU 2015: 3 punkt 8.2.

12.4 Advokatlister

Selv om advokater generelt gir rettshjelp av høy kvalitet og har plikt til bare å ta oppgaver de har kompetanse til å utføre,⁸ varierer kvaliteten på rettshjelpen mellom advokater. I mange tilfeller kan spesialkunnskap på saksfeltet være nødvendig for at advokaten skal kunne gi effektiv bistand av høy kvalitet. I dag kan enhver advokat påta seg et hvilket som helst oppdrag etter rettshjelpsloven. På enkelte saksområder er det likevel etablert ordninger for tildeling av egnede advokater til rettshjelpsmottakere som ikke har funnet seg advokat selv.⁹ Bufdir har nylig utgitt en utredning som blant annet anbefaler å opprette en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell av ordningene med faste forsvarere og bistandsadvokater i straffesaker.¹⁰

Personer som ikke selv har juridisk utdanning, vil gjerne ha vanskelig for å vurdere kvaliteten på rettshjelpen de mottar. Dette skaper en fare for at rettshjelpsmottakerne ikke får så god bistand som de burde. Videre kan bruk av ineffektive advokater føre til unødig høye rettshjelpskostnader. Det kan derfor være grunn til å vurdere om adgangen til å yte rettshjelp etter loven bør være forbeholdt utvalgte advokater, som inntas i såkalte advokatlister.

Et grunnleggende spørsmål ved vurderingen av advokatlister er om disse bør være obligatoriske, slik at man bare får støtte dersom man bruker godkjente advokater. Advokatene kan velges ut etter en søknadsprosess, og det kan settes krav til at advokatene har bestemte kvalifikasjoner, for eksempel videreutdanning innen det aktuelle saksfeltet. Dette kan bidra til å sikre at rettshjelpsmidlene bare brukes på rettshjelp fra advokater som gir effektiv bistand. Problemet med en slik obligatorisk ordning er at det kan svekke rettshjelpsmottakerens tillit til advokatens uavhengighet. Dette vil særlig gjelde i konflikter mot det

offentlige. Videre vil en obligatorisk ordning være lite fleksibel. En obligatorisk listeordning vil bety at rettshjelpsmottakere ikke kan bruke advokater som ikke står på lista. Dette kan kanskje være advokater som de har brukt før, som kjenner historien deres, og som dermed kan gi effektiv bistand i den bestemte saken. Det må også legges til grunn at både advokater og det offentlige vil måtte bruke en del ressurser på å behandle søknader om å bli inntatt på listene dersom disse listene skal fungere tilfredsstillende.

Utvalget mener argumentene mot obligatoriske advokatlister veier tungt, og anbefaler derfor ikke at det opprettes obligatoriske advokatorordninger i rettshjelpssaker.

Selv om utvalget ikke går inn for obligatoriske advokatlister, kan gode grunner tale for å opprette valgfrie advokatlister på flere saksområder enn i dag og å forbedre praksisen rundt de listene som allerede er i bruk. Dette kan både hjelpe rettshjelpsmottakere å velge advokater som er godt egnet til å gi rettshjelp på rettsområdet, og gi forutsigbarhet for advokatene. Også i dag finner offentlige instanser advokat til rettshjelpsmottakere som ikke selv har funnet seg en advokat. Uten offisielle advokatlister blir tildelingen lett vilkårlig og kan avhenge av hvilke advokater den enkelte saksbehandler eller dommer kjenner fra før. Offisielle lister kan også legge til rette for at advokatene i større grad spesialisere seg.

Dersom de valgfrie advokatlistene skal oppnå målsettingene ovenfor, bør listene være godt kjent blant potensielle rettshjelpsmottakere. Rettshjelpsforvaltningen, som omtales i kapittel 13, bør kunne ha ansvar for at enkel informasjon om eventuelle advokatorordninger når ut til brukerne.

Opprettelsen og senere revisjoner av valgfrie advokatlister må skje innenfor rammer som skaper tillit hos brukerne og forutsigbarhet for advokatene. Søknadsprosessene bør være åpne, med tydelige kriterier for hvordan advokatene i ordningene velges ut. Det bør videre være tydelige retningslinjer for saksfordeling mellom advokatene på listene. Videre bør listene utarbeides av et annet organ enn organet som har sakene til behandling. Aktuelle organer kan blant annet være Domstoladministrasjonen og Sentralenheten for fylkesnemndene.

⁸ Advokatforskriften kapittel 12, punkt 3.1.4.

⁹ Advokatorordningen i asylsaker, som er den eneste praktisk viktige ordningen som finnes i rettshjelpssaker, har fått kritikk, se Advokatforeningen, *Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning*, 2017, side 54 og Oxford Research, *Evaluering av advokatorordningen for asylsøkere*, 2012.

¹⁰ Bufdir, *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*, 2019, side 12–13 og 156–163.

Kapittel 13

Rettshjelpsforvaltningen

13.1 Én samlet rettshjelpsforvaltning

Forvaltningen av rettshjelpsordningen er i dag delt mellom flere organer, og ansvarsfordelingen mellom organene er uoversiktlig. De enkelte fylkesmannsembetene og de ulike domstolene har alle ansvar for å anvende saklige eller økonomiske unntaksbestemmelser. Advokater og andre som yter rettshjelp, har ansvar for å informere klientene sine om rettshjelpsordningen, men det er uklart hvem som ellers har ansvar for å gi offentlig informasjon om ordningen. Både fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning gir noe informasjon på sine nettsider. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettshjelpsregelverket, mens Statens sivilrettsforvaltning har ansvar for rundskrivet om fri rettshjelp. Også andre oppgaver knyttet til ordningen er delt mellom flere organer.

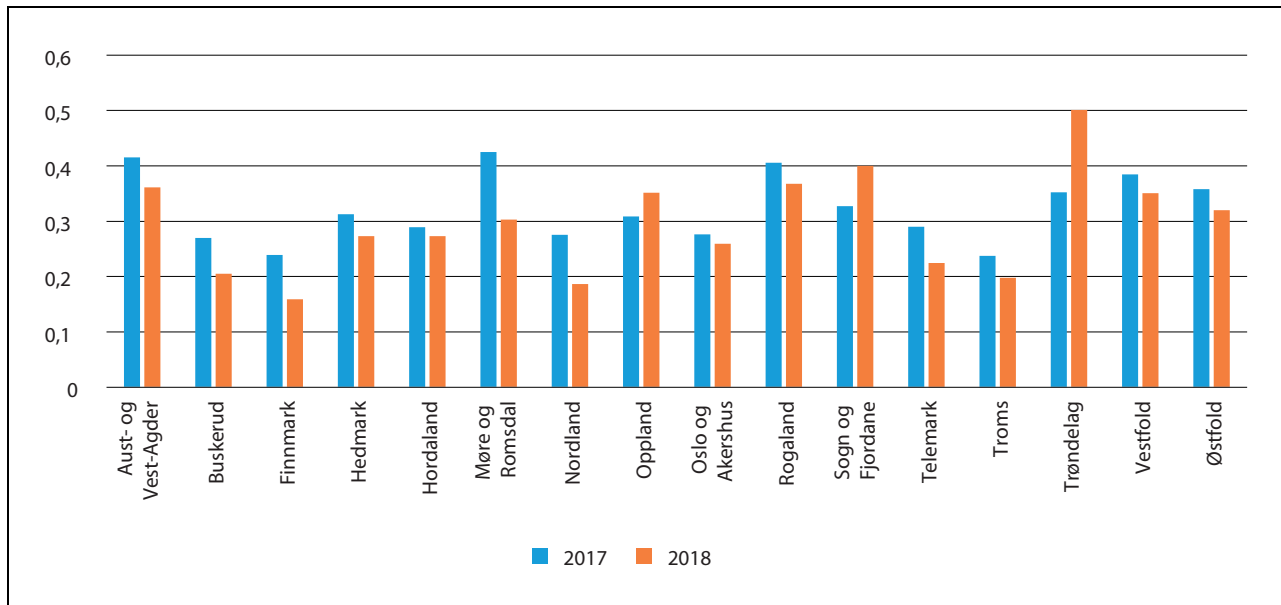
Når anvendelsen av lovens skjønnsbestemmelser er delt mellom mange organer, øker også sannsynligheten for ulik praksis. En masteroppgave fra 2008 analyserte praktiseringen av unntaksbestemmelsene i rettshjelpsloven hos tre fylkesmannsembeter: Oslo og Akershus, Sogn og Fjordane og Finnmark. Forfatterne fant store forskjeller i innvilgelsesandel mellom de ulike embetene.¹ Noen av forskjellene kunne skyldes ulikt rettshjelpsbehov i de ulike fylkene, og at befolkningen i urbane strøk lettere kan få dekket behovet for rettshjelp på andre måter. Forskjellene i innvilgelsesandel var imidlertid så store, også innenfor én og samme sakstype, at forfatterne konkluderte med at fylkesmennene også praktiserte lovens skjønnsbestemmelser ulikt. Blant annet var innvilgelsesandelen i uprioriterte barnevernssaker 44,1 prosent i Oslo og Akershus og over 80 prosent i de to andre fylkene. Forfatterne fant også ulikheter i rettskildebruken og i begrunnelsene som ble gitt av de ulike fylkesmannsem-

betene. Utvalgets gjennomgang av rettsråd innen foreldretvister, tyder også på noen geografiske forskjeller når det gjelder prioriterte områder, hvor det kun utøves skjønn knyttet til dispensasjon fra de økonomiske vilkårene, se figur 13.1.

Domstolene foretar en rekke skjønsmessige avgjørelser knyttet til rettshjelpsordningen. Blant annet behandler domstolene søknader om dispensasjon fra inntekts- og formuesgrensene og skal håndheve bestemmelsen om at det ikke skal innvilges rettshjelp dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden. Det er ikke grunn til å tro at ulikhetene i praktiseringen av skjønnsbestemmelser er mindre i domstolene enn hos fylkesmannsembetene. Statens sivilrettsforvaltning har siden 2006 holdt årlige fagsamlinger med fylkesmannsembetene for å samkjøre praksis. I senere år har de også holdt regionale samlinger med embetene. Videre blir rundskrivet til Statens sivilrettsforvaltning, som gir detaljerte føringer for hvordan lovens bestemmelser skal forstås, hyppig brukt av saksbehandlerne hos fylkesmannen. I domstolene er det ikke laget ordninger for samkjøring av praksis, og sivilrettsforvaltningen mangler oversikt over om, og i så fall hvordan, føringene i rundskrivet følges opp av domstolene i praksis. Innvilgelser eller avslag på søknader om rettshjelp i saker for domstolene meddeles ikke forvaltningen, og siden innvilgelser av rettshjelp heller ikke ankes, blir rettens beslutninger om rettshjelp svært sjelden publisert. Selv innenfor domstolenes saksbehandlingssystem er det nærmest umulig å få noen god oversikt over hvordan rettshjelpslovens vilkår og unntaksbestemmelser praktiseres. Etter utvalgets syn er det all grunn til å tro at ulike dommere vil kunne praktisere lovens bestemmelser ulikt, uten at dette fanges opp.

Utvalget mener det er behov for å opprette én samlet rettshjelpsforvaltning som ivaretar de fleste oppgavene knyttet til rettshjelpsordningen. Ved å samle forvaltningsoppgavene som i dag ligger hos de ulike fylkesmannsembetene, i ett organ vil man sikre mer enhetlig praktisering av regelverket og bedre oversikt over behovet for

¹ Heike Kristine Bentsen og Olaf Halvorsen Rønning, *Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp*, 2008, punkt 6.1.2, 6.2.2 og kapittel 9.



Figur 13.1 Rettsråd i foreldretviser per aleneforsørger med inntekt under 256 000 kroner, fordelt på fylke. 2017 og 2018.

Kilde: SSB-tabell 12563 og rettsrådsstatistikk fra SRF. Merk, dette er all inntekt, ikke bare bruttoinntekt, slik at kategorien ikke er dekkende for alle som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp.

endringer og kontroll. Utvalget kan ikke se at saksbehandlingen forutsetter lokalkunnskap som tilsier at forvaltningen fortsatt bør være desentralisert. Rettshjelpsmottakernes geografiske tilgang på bistand avhenger først og fremst av tilgangen på advokater og ikke av hvor søknaden om støtte behandles.

En samlet rettshjelpsforvaltning vil være bedre egnet til å overta de forvaltningsavgjørelsene som i dag ligger hos domstolene, og som ikke nødvendigvis trenger å ligge der. Etter utvalgets syn bør alle vurderinger av de økonomiske vilkårene for støtte til rettshjelp flyttes fra advokatene og domstolene til forvaltningen. Forvaltningen bør også ha ansvaret for å innvilge støtte i søknader som forutsetter en stor grad av skjønn.² En slik deling av innvilgelseskompetansen forutsetter en rask, digital søknadsbehandling i forvaltningen. Disse forutsetningene vil enklere kunne møtes av ett ansvarlig forvaltningsorgan enn av mange ulike fylkesmannsembeter.

Utvalget har ingen klare anbefalinger om hvordan den samlede rettshjelpsforvaltningen bør organiseres. En mulig løsning er å opprette rettshjelpsforvaltningen som et eget organ. En annen mulighet er å legge funksjonene til et annet organ. Funksjonene kan for eksempel legges til Fylkesmannen i Vestland, som allerede har ansvar for

den elektroniske skjemaløsningen på rettsrad.no. I den videre drøftelsen og i lovforslaget har vi valgt å bruke betegnelsen *rettshjelpsforvaltningen*.

Statens sivilrettsforvaltning bør etter utvalgets syn fortsatt være klageinstans for vedtakene som rettshjelpsforvaltningen treffer i første instans.

I kapittel 9 foreslår utvalget å skille mellom saker der det gis støtte etter behovsprøving, som er foreslått regulert i den nye rettshjelpsloven, og gratis rettshjelp ved offentlige tvangsinngrep med mer, som er foreslått regulert i særlovgivningen. Utvalget mener likevel at det ikke er noe i veien for at administrative oppgaver knyttet til begge former for rettshjelp legges til rettshjelpsforvaltningen.

13.2 Nettportal og chattetjeneste

Utvalget foreslår at rettshjelpsforvaltningen får ansvar for å opprette og drifte en offentlig nettportal for rettshjelp og en chattetjeneste. Enkel informasjon om rettigheter og plikter kan ofte være nok til å løse juridiske problemer på et tidlig stadium. Videre kan mange juridiske problemer løses ved at de som har problemer, henvender seg til eksisterende tilbud. I disse tilfellene er det avgjørende at borgerne får informasjon om hvor de skal henvende seg.

² Se punkt 19.2.6.

Nettportalen bør gi en systematisk oversikt over hvor brukerne kan henvende seg for å få råd i ulike typer saker, og hvor de kan lese mer om ulike regelsett. Som beskrevet i punkt 5.3 finnes det en rekke offentlige og private organer som gir eller dekker utgiftene til juridisk rådgivning på ulike saksfelt. Til sammen gir dette et godt tilbud, men også et tilbud det er vanskelig å finne fram i. At informasjon om rådgivningstilbudene samles på én side, vil gjøre det enklere å finne fram for personer som trenger råd.

Mange vil trenge hjelp og råd fra et menneske for å få svar på spørsmålene sine. Det er derfor også behov for en chattetjeneste, hvor brukerne kan få generelle råd og veiledning om rettigheter, plikter og hvor de bør henvende seg for å få ytterligere bistand. Chattetjenesten til de finske rettshjelpskontorene kan tjene som forbilde for utviklingen av tjenesten. Tjenesten bør betjenes av personer med god juridisk kompetanse, fortrinnsvis jurister, med god oversikt over det norske rådgivnings- og konfliktløsningstilbudet. Rådgiverne vil kunne bruke store deler av arbeidstiden sin på å betjene chattetjenesten og få mye trening i denne typen enkel rådgivning. Chattetjenesten må antas å kunne løse mange enkle juridiske problemer.

Chattetjenesten bør også være tilgjengelig for brukere som ikke snakker norsk. Også her kan chattetjenesten til de finske rettshjelpskontorene tjene som eksempel. På fastsatte dager er denne tilgjengelig for brukerne på engelsk og noen andre språk.

Nettportalen og chattetjenesten bør være på samme nettside som der man søker om rettshjelp og finner informasjon om rettshjelpsordningen, se kapittel 19.

13.3 Evaluering av rettshjelpsordningen

Rettshjelpsforvaltningen bør ha ansvaret for å evaluere rettshjelpsordningen. Utvalget foreslår en stor reform av ordningen. For å sikre at reformen får de ønskede konsekvensene, er det viktig at virkningene evalueres. Kunnskap om rettshjelpsbehovet i befolkningen, om hvem som velger å benytte seg av rettshjelpstilbudet, og om hvilken effekt som oppnås gjennom rettshjelpen, kan bidra til å utforme en bedre rettshjelpsordning.

Det har vært lite empirisk kunnskap om virkningene av dagens rettshjelpsordning. Det har hverken vært oversikt over hvem som kvalifiserer

for støtte, eller over hvem som mottar rettshjelp. Det har i høy grad også manglet oversikt over hvordan rettshjelpsmidlene benyttes, og hvilket rettshjelpsbehov som finnes i befolkningen. Fram til Menon-rapporten om statens utgifter til fri rettshjelp ble levert i 2016,³ manglet det blant annet oversikt over utgiftsfordelingen mellom behovsprøvd og ikke-behovsprøvd rettshjelp. De siste årene har departementet bestilt flere slike rapporter som har gitt bedre kunnskap om enkelte sider ved rettshjelpsordningen. Det samme ble gjort i forbindelse med stortingsmeldingen om rettshjelp fra 2009, St.meld. nr. 26 (2008–2009).

Til tross for rapportene som har blitt hentet inn, mangler det fortsatt kunnskap om sentrale sider ved rettshjelpsordningen. Mangel på kunnskap har bydd på utfordringer når utvalget har skullet ta stilling til hvordan den nye rettshjelpsordningen bør utformes. Utvalget har hentet inn omfattende statistikk og gjort en rekke analyser knyttet til dette. Dette har økt kunnskapsgrunnlaget for utvalgets anbefalinger. Kunnskapsgrunnlaget, blant annet knyttet til rettshjelpsbehovet i befolkningen og virkningen av rettshjelpen, har likevel vært mangelfullt. Utvalgets anbefalinger bygger videre på en rekke forutsetninger som ikke vil la seg teste før tiltakene gjennomføres i praksis.

Den foreslåtte loven bør derfor evalueres etter at den har fått virke i noen år. I veilederen om evaluering av lover⁴ er det gitt et rammeverk for evaluering av regelverk i et samfunnsøkonomisk perspektiv som blant annet ble benyttet ved evalueringen av tvisteloven.⁵ Denne type rammeverk vil være godt egnet til å vurdere om rettshjelpsloven virker etter hensikten. Som påpekt i kapittel 22.4.8 er det spesielt viktig at effekten av den foreslåtte behovsprøvingen evalueres etter at ordningen har fått virke en periode, for eksempel i tre år. I kostnadsestimaterne er det derfor tatt høyde for at rettshjelpsforvaltningen skal bruke mer ressurser på datainnsamling og evaluering.

For å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for evaluering av ordningen bør det satses mer på rettshjelpsforskning. Utvalgets anbefalinger knyttet til dette er beskrevet i kapittel 17.

³ Menon Economics, *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014*, 2016.

⁴ Justis- og politidepartementet, *Evaluering av lover*, 2009.

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Evaluering av tvisteloven*, 2013.

Del II
Tiltak utenfor lovverket

Kapittel 14

Førstelinjetjeneste

Flere ganger tidligere, blant annet i forbindelse med den forrige stortingsmeldingen om fri rettshjelp,¹ har det vært foreslått å opprette en førstelinjetjeneste. Lett tilgjengelig rettshjelp av begrenset omfang vil kunne løse mange saker som ellers ikke ville blitt løst.

Begrepet *førstelinje* kan i rettshjelpssammenheng beskrive en rekke ulike ordninger. I det følgende drøfter vi opprettelse av en ordning som gir alle rett til å møte opp i nærheten av der de bor, og få enkel juridisk rådgivning fra advokat i alle eller de fleste typer saker. Rådgivningen gis gratis eller til lavere pris enn markedspris.

En ordning med førstelinjerettshjelp ble prøvd ut som en del av oppfølgingen av den forrige stortingsmeldingen om fri rettshjelp.² 40 kommuner deltok i pilotprosjektet og tilbød gratis juridisk rådgivning i inntil én time til innbyggerne i kommunen. Det ble prøvd ut to varianter av ordningen. Den ene varianten omfattet førstelinje ved offentlige servicekontorer (OSK-modellen). Modellen gikk ut på at kommunen inngikk avtale med én eller flere advokater, som var tilgjengelige på et offentlig servicesenter på fastsatte tidspunkter. Den andre varianten, advokatkontormodellen, gikk ut på at kommunen inngikk avtale med ett eller flere advokatkontorer som innbyggerne kunne oppsøke for gratis førstelinjerettshjelp.

Pilotprosjektet pågikk i 2011 og 2012 og ble evaluert i en rapport av Oxford Research i april 2013. Rapporten konkluderte med at brukerne var svært fornøyd med tilbudet, og at de fleste sakene ble helt eller delvis løst.³ Brukerne repre-

senterte omtrent et gjennomsnitt av befolkningen hva gjelder inntekt, utdanning og alder, og ønsket oftest rådgivning i saker om arv, fast eiendom, bolig, husleie og familierett.⁴ Rapporten estimerte også kostnaden ved å innføre en landsdekkende førstelinjetjeneste etter modellene i pilotprosjektene. OSK-modellen ble i disse estimatene vurdert som dyrere enn advokatkontormodellen, blant annet på grunn av advokatenes reisekostnader. De totale kostnadene for en landsdekkende ordning vil også avhenge av en rekke andre faktorer, blant annet brukerfrekvensen, men et middelalternativ ble anslått å koste omtrent 100 millioner kroner.⁵

Opprettelse av en førstelinjetjeneste vil ha mange fordeler. En førstelinjetjeneste vil kunne sikre at mange enkle juridiske problemer blir løst, og dermed dekke udekkede rettshjelpsbehov i befolkningen. I evalueringen av pilotprosjektet oppga mange av brukerne og advokatene at tjenesten løste saker som ellers ville ha medført en stor belastning for både den enkelte og samfunnet som helhet.⁶ Dersom førstelinjerettshjelpen gjøres obligatorisk for videre rettshjelp, kan det også spare noe utgifter til rettshjelp etter loven.

Utvalget foreslår likevel ikke at det opprettes en førstelinjetjeneste. Det er svært store svakheter ved dagens rettshjelpsordning. Utvalgets forslag til reform bør derfor gjennomføres raskt, og de begrensede rettshjelpsmidlene bør prioriteres til dette.

¹ St.meld. nr. 26 (2008–2009), kapittel 5.

² St.meld. nr. 26 (2008–2009).

³ Oxford Research, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 25–26.

⁴ Oxford Research, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 9–10 og 31–32.

⁵ Oxford Research, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 10 og kapittel 8.

⁶ Oxford Research, *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp*, 2013, side 34.

Kapittel 15

Retts hjelpstiltakene

15.1 Retts hjelpstiltakenes rolle

Uttrykket *retts hjelpsbehov* brukes gjerne om enhver situasjon hvor rettslig bistand kan føre til en positiv endring i den enkeltes situasjon.¹ Retts hjelpsordningen er ikke ment å dekke ethvert retts hjelpsbehov. Som beskrevet i kapittel 10 er de offentlige ressursene som kan brukes på retts hjelp, begrensede. Retts hjelpsmidlene bør derfor bare brukes på saker som er viktige for mottakerne. For å få retts hjelp etter loven bør sakene være så viktige for mottakerne at de er villige til å oppsøke advokat og betale en egenandel. De fleste må antas å være villige til dette om behovet for bistand er stort nok.

Noen grupper i samfunnet kan ha svært store retts hjelpsbehov uten at de oppsøker advokat. Dette kan for eksempel gjelde rusmisbrukere, barn, eldre, funksjonshemmede, innsatte i fengsler, mennesker som er utsatt for tvang eller sterk

sosial kontroll, osv. Disse gruppene vil dermed ha vanskelig for å nyttiggjøre seg av rettighetene etter retts hjelpsloven.² For å sikre den grunnleggende rettssikkerheten til slike særlig utsatte grupper er det nødvendig med oppsøkende retts hjelp og retts hjelp i andre former enn bistanden som gis etter retts hjelpsloven.

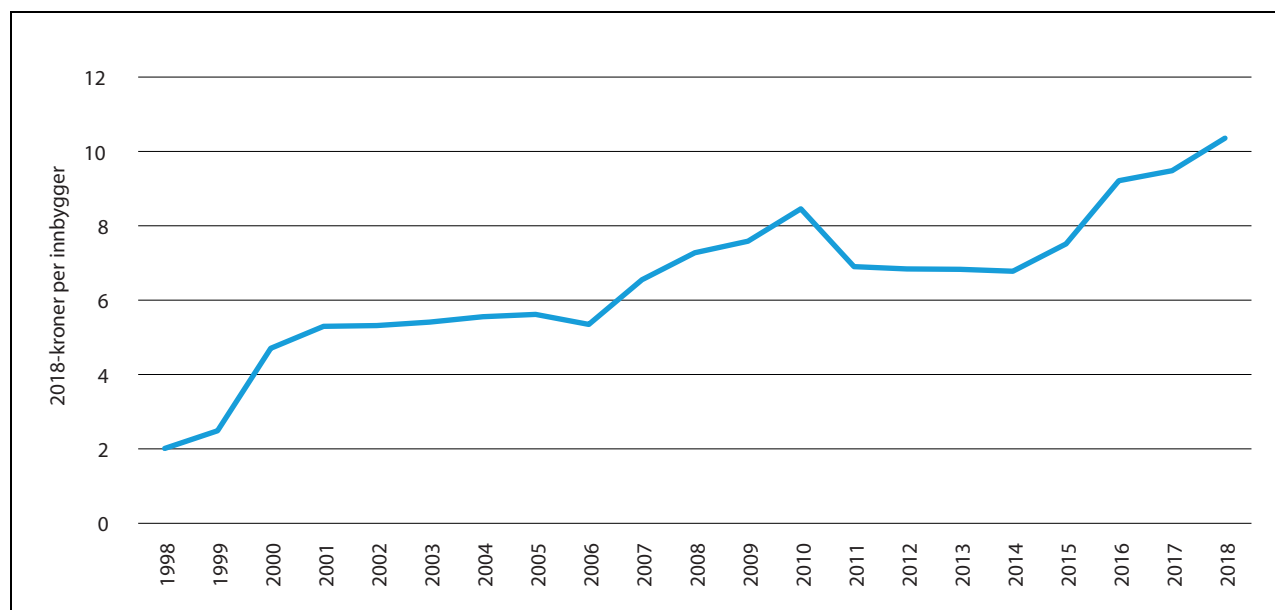
Utvalget anbefaler at det gis tilskudd til retts hjelpstiltak som dekker behovet for oppsøkende og spesialtilpasset retts hjelp.

Retts hjelpstiltakene bør også få tilskudd til å dekke andre typer retts hjelpsbehov av stor betydning som faller utenfor loven. Retts hjelpsloven, som en rettighetsbasert lov med klare regler, vil ikke kunne dekke alle typer retts hjelpsbehov. Loven vil også være mindre dynamisk enn retts hjelpstiltakene. Retts hjelpstiltakene kan dermed spille en rolle i å fylle hullene som retts hjelpsloven etterlater seg.

Utvalget mener videre at retts hjelpstiltakene bør ha mulighet til å drive retts politisk virksom-

¹ Jon T. Johnsen, *Hva kan vi lære av finsk retts hjelp – En sammenligning av retts hjelpsordningene i Norge og Finland*, særskilt vedlegg til St.meld. nr. 26 (2008–2009), side 11.

² Knut Papendorf, *Rett for alle?*, 2012, side 52, 190, 241 og 261.



Figur 15.1 Tildeling til spesielle retts hjelpstiltak. Inflasjonsjusterte kostnader per innbygger (1998–2018).

Tabell 15.1 Tildeling til spesielle rettshjelpstiltak i 2019.

Tiltak	Tildeling
Oslo kommune Fri rettshjelp.....	9 998 000
Kirkens Bymisjon Oslo – Gatejuristen	7 175 000
Gatas økonom og Barnas jurist	3 500 000
Gatejuristen Tromsø.....	1 625 000
Kirkens Bymisjon Bergen – Gatejuristen.....	1 775 000
Kirkens Bymisjon Trondheim – Gatejuristen.....	1 875 000
Kirkens Bymisjon Kristiansand – Gatejuristen.....	1 875 000
Gatejuristen Stavanger	1 625 000
Kirkens sosialtjeneste – Gatejurist Innlandet	1 475 000
Jussbuss	5 500 000
Jussformidlingen i Bergen.....	4 000 000
JURK	4 500 000
Jusshjelpa i Nord-Norge.....	2 760 000
Jusshjelpa i Midt-Norge	1 900 000
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	3 700 000
Krisesentre	1 760 000
Prostituertes interesseorganisasjon i Norge (PION)	350 000
Stine Sofies Stiftelse.....	501 926
Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)	325 000
Støttesenteret mot incest – Oslo (SMI)	100 000
Pro Sentret i Oslo.....	100 000
Sum	56 439 026

het, slik de har i dag. Tiltakene får god kunnskap om problemene til gruppene de bistår, og bør, i tillegg til å hjelpe enkeltpersoner i konkrete saker, kunne bruke ressurser på å foreslå regjendringer og andre strukturelle endringer som kan løse utbredte problemer.

Det er viktig å poengtere at støtte til rettshjelpstiltak bare er et supplement til rettshjelp etter loven og bare bør brukes til å dekke behov som vanskelig kan dekkes gjennom rettighetsbasert lovgivning. Rettshjelpsloven er en viktig velferdsordning. Rettsikkerheten til borgerne bør i størst mulig grad sikres gjennom rettigheter. Økt støtte til spesielle rettshjelpstiltak bør derfor ikke brukes som begrunnelse for å uthule rettigheter etter loven.

15.2 Utvikling i tildelingen til spesielle rettshjelpstiltak og tildeling i 2019

Bevilgningene til spesielle rettshjelpstiltak har økt betraktelig de siste tiårene, se figur 15.1. I statsbudsjettet for 2020 er det bevilget 58 millioner kroner til spesielle rettshjelpstiltak.³ Dette er over halvparten så mye som bevilgningene til fritt rettsråd i 2018.

³ Prop. 1 S (2019–2020), Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet, side 170.

I statsbudsjettet for 2019, som er det siste året det ble gitt øremerkede tilskudd til tiltakene, ble det bevilget 56,4 millioner kroner til spesielle rettshjelpstiltak.⁴ Fordelingen er vist i tabell 15.1.

15.3 System for tildeling

Fram til 2019 har tilskuddene til rettshjelpstiltakene vært øremerket ulike organisasjoner i statsbudsjettet. Statens sivilrettsforvaltning utarbeidet et forslag til fordeling, som etter en politisk vurdering resulterte i den endelige fordelingen.

Ordningen ble endret fra og med statsbudsjettet for 2020.⁵ Det settes nå av en samlet bevilgning i statsbudsjettet, og ordningen er åpen for at alle aktuelle tiltak kan søke om tilskudd. Statens sivilrettsforvaltning fordeler posten etter søknad fra organisasjonene.

Etter utvalgets syn har Stortingets beslutning om å endre prosedyrene for tildeling av midler gode grunner for seg. En åpen, søknadsbasert ordning gir en mer faglig tilskuddsforvaltning.

Et problem med en søknadsbasert tilskuddsordning kan likevel være at det krever store ressurser hos rettshjelpstiltakene å skrive gode søknader. Arbeidet til de ulike tiltakene som i dag mottar støtte, er svært diversifisert og lite kvantifiserbart. Tiltakene tar saker med ulikt omfang og hjelper grupper det kan være vanskeligere eller enklere å nå. Det vil kreve fyldige søknader å forklare hvorfor det enkelte tiltak gir god og kostnadseffektiv bistand til gruppene de hjelper, og hvorfor akkurat dette tiltaket fortjener tilskudd.

Dersom tiltakene må søke hvert år, er det fare for at søknadsarbeidet tar unødvendig store ressurser fra rettshjelpsaktiviteten. Utvalget anbefaler derfor at tilskuddene gis for flere år av gangen. Flerårige tildelinger vil også sikre større forutsigbarhet for rettshjelpstiltakene.

I 2015 evaluerte Oxford Research ordningen med spesielle rettshjelpstiltak på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Ni tilskuddsmottakere var del av evalueringen.

Evalueringen konkluderte med at departementet på overordnet nivå oppnår «det de har til hensikt gjennom tilskuddene til spesielle rettshjelpstiltak» og at «[o]rdningen har stor samfunnsmessig betydning, og bidrar til å gi rettshjelp til personer i en spesielt vanskelig situasjon eller en gruppe som anses som særlig utsatt».⁶

Rapporten peker imidlertid på ulik grad av måloppnåelse hos tilskuddsmottakerne og skisserer to mulige grep for å oppnå bedre samlet måloppnåelse: omfordeling av ressursene og tilstramming i praktiseringen av tildelingskriteriene.

Utvalget mener tildelingen bør ta utgangspunkt i åpne og faglige kriterier, men hvor det likevel er rom for skjønn. Som nevnt er rettshjelpstiltakenes arbeid lite kvantifiserbart, slik at nøyaktige kriterier ikke vil bidra til god fordeling. En av fordelene med rettshjelpstiltakene er dessuten at de er tilpasningsdyktige og dermed kan sette inn ressursene der behovet til enhver tid er størst. Dette er viktig å bevare. Det bør derfor vises forsiktighet med å legge klare føringer for tiltakenes arbeid. Forvaltningen bør med jevne mellomrom evaluere om tildelingskriteriene virker etter hensikten.

⁴ Prop. 1 S (2018–2019), Tilrådning fra Justis- og beredskapsdepartementet, side 198.

⁵ Prop. 1 S (2019–2020), Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet, side 170.

⁶ Oxford Research, *Som bestilt: Evaluering av spesielle rettshjelpstiltak*, 2015, se side 5, 43 og 44.

Kapittel 16

Særlig om rettshjelp til barn

I Barneombudets brev til utvalget av 08.02.19 er det uttalt:

«Slik vi ser det, er rettshjelpsbehovet til barn i stor grad udekket. Nær sagt ingen av sakene vi får inn kvalifiserer til fri rettshjelp. Det fremstår som tilfeldig om de møter saksbehandlere som kan hjelpe dem, og forvaltningen ser ikke ut til å kunne ivareta barns behov. Mange saker handler dessuten om at barn trenger hjelp for å ivareta rettighetene sine overfor forvaltningen, for eksempel å finne frem til de rette instansene og fremme søknader og klager. Vi hos Barneombudet har ikke kapasitet til å gi mer enn generell veiledning, selv om vi ser at de som kontakter oss ofte trenger mer hjelp. Det eneste tilbudet vi kjenner som vi kan henvise til, er Barnas Jurist. Dette er derfor et veldig viktig tilbud. Dessverre er tilbudet ikke landsdekkende. Mange har behov for personlig kontakt og noe som er stedsnært for å få utbytte av hjelpen. De som kontakter oss utgjør dessuten bare en liten del av de barna som trenger hjelp. Vår bekymring er at de fleste ikke vet hvor de kan henvende seg for å få hjelp.»

Utvalget har flere forslag som vil gi barn krav på rettshjelp. Barn som er utsatt for tvangsbruk på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige, skal etter utvalgets forslag ha rett til advokatbistand uten egenbetaling ved klage på slike tiltak etter rettighetsforskriften § 27, se punkt 28.6. Utvalget foreslår dessuten å videreføre adgangen til å oppnevne advokat for barn som er part i en barnevernssak etter barnevernloven § 6-3, og for barn som får oppnevnt advokat etter barneloven § 61 første ledd nr. 5 i forbindelse med en foreldretvist. Den offentlige nettportalen med tilhørende chatte-tjeneste som foreslås opprettet, kan også benyttes av barn – og vurderes som særlig egnet i så måte, ettersom barn nok har en høyere terskel for å personlig henvende seg til offentlige kontor mv. En typisk oppgave for denne tjenesten er å videreformidle til riktig instans og å veilede om søknads- og

klageadgang. Dette er trukket fram som en særlig mangel i brevet fra Barneombudet gjengitt ovenfor. De særlige rettshjelpstiltakene rettet mot barn, som Barnas Jurist, spiller også en viktig rolle, og utvalget legger opp til å videreføre tiltakenes rolle. De særlige rettshjelpstiltakene vil også kunne drive oppsøkende virksomhet, noe som vurderes som spesielt viktig for denne gruppen. Videre vil utvalgets forslag om styrket rettshjelpsdekning i andre saker, både hva gjelder hvem som omfattes, og hvilke saker, også kunne innebære gevinster for barna, for eksempel ved at foreldrene får viktige økonomiske ytelser.

Etter utvalgets oppfatning vil likevel andre ordninger enn rettshjelp og advokatbistand være bedre egnet til å sikre barns rettigheter på en del områder. Representasjon av barn i rettslige prosesser, herunder rettshjelp til barn, reiser også særlige problemstillinger som bør utredes på et mer generelt plan. I saker hvor det er interessekonflikt mellom foreldre og barn, må det sikres at barnets representant er uavhengig av foreldrene og fremmer barnets interesser. Ettersom barn ikke er prosessdyktige, se tvisteloven § 2-2, kan barn i utgangspunktet ikke innvilges rettshjelp for domstolene med mindre vergen er enig i søksmålet. I saker med behovsprøvd rettshjelp oppstår det også spørsmål om hvorvidt behovsprøvingen skal ta utgangspunkt i barnets eller foreldrenes økonomi. Det er videre slik at deltakelse i prosess kan innebære uforholdsmessige belastninger for barnet, herunder deltakelse i rettsmøter og innsyn i opplysninger som er vanskelig å håndtere. Det kan være behov for spesialtilpassede prosessuelle regler for å kunne begrense disse belastningene for barnet.

Som følge av de særlige problemstillingene som gjør seg gjeldende når det gjelder barns medvirkning og representasjon av barn i rettslige prosesser, vil utvalget slutte seg til anbefalingen fra Særdomstolsutvalget om en nærmere utredning om høring av barn.¹

¹ NOU 2017: 8, side 72.

«Etter utvalgets syn bør det foretas en nærmere utredning om høring av barn på ulike fagfelt, med oppmerksomhet særlig om hvordan høringen bør gjennomføres, om betydningen og virkningen av at barn høres flere ganger, hvordan barnets uttalelse skal sikres (notoritet), og hvilken kompetanse som trengs for å høre barn på en god måte. En del problemstillinger er felles, uavhengig av hvilket fagfelt det dreier seg om. Eksempelvis gjelder dette spørsmål om faren for påvirkning, faren for feiltolkning og misforståelser, og belastningen ved å måtte forklare seg på nytt om de samme temaene. Videre kan et barn være involvert i flere ulike forvaltnings- og rettsprosesser. Et barn som er utsatt for vold eller overgrep, kan for eksempel være involvert både i en straffesak og i en sak om tvang etter barnevernloven.

Dette tilsier en mer helhetlig tilnærming til spørsmålet om høring av barn. Etter utvalgets syn fremstår dagens regelverk og praksis for høring av barn som fragmentert. En nærmere utredning kan være nyttig for å se sammenhenger, og å sørge for at gode løsninger kan komme til nytte på flere områder.»

En eventuell utredning om høring av barn bør etter utvalgets syn også omfatte representasjon av barn i rettslige prosesser og eventuell rettshjelpsdekning i forlengelsen av dette. Disse temaene fortjener en grundig utredning og en helhetlig tilnærming. Som del av en slik utredning kan det blant annet være naturlig å drøfte hvorvidt det skal opprettes et spesielt og landsdekkende rettshjelpstiltak for barn.

Kapittel 17

Rettshjelpsforskning

Utvalget mener det er et stort behov for økt satsing på rettshjelpsforskning. Som beskrevet i punkt 13.3 mangler det kunnskap om sentrale sider ved rettshjelpsbehovet i Norge og virkningen av dagens ordning. Framover vil økt forskning være avgjørende for å følge med på hvem som har nytte av rettshjelpsstøtten, og for å evaluere virkningene av endringene utvalget foreslår.

Norge var på 1970- og 1980-tallet et foregangsland i Norden på rettshjelpsforskning, samtidig som det foregikk en oppblomstring av alternative rettshjelpstiltak. I senere år har det ikke vært gjennomført større forskningsprosjekter på retts hjelp. En av årsakene har vært at Justisdepartementet i begrenset grad har bidratt med forskningsmidler ut over forskning i tilknytning til sine egne institusjoner (Politihøgskolen og Kriminalomsorgens utdanningssenter). De fleste undersøkelser i de senere årene har vært gjennomført av medarbeidere og tidligere medarbeidere i Jussbuss, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) og de andre studentrettshjelpstiltakene. Universitetsforskere, særlig Jon T. Johnsen og Kristian Andenæs, har bidratt som prosjektledere og veiledere på mange av prosjektene.

Det grunnleggende prosjektet, Ståle Eskeland og Just Finne, *Retts hjelp*, Oslo 1973, har vært en veiviser for mye av den senere rettshjelpsforskningen. I motsetning til senere prosjekter analyserte man i dette prosjektet også resultatene av retts hjelpen. Eskeland og Finne dokumenterte først og fremst at det var et stort udekket retts hjelpsbehov blant ressursvake grupper, og at det i stor grad var nødvendig med oppsøkende virksomhet for å nå disse gruppene. Retts hjelpen ga også betydelige resultater av til dels stor velferds messig betydning, blant annet innvilgelse av sosial hjelp og trygdeytelser.

Jon T. Johnsens doktoravhandling *Retten til juridisk bistand: en rettspolitisk studie*, Oslo 1987, bygger på studier av retts hjelp i Norge og andre land, blant annet Johnsens egne prosjekter og prosjekter i regi av Jussbuss. Inkludert i framstillingen var Johnsens bredt anlagte undersøkelse av

retts hjelpsbehovet i områder med spredt bosetting (*Tromsundersøkelsen*). Avhandlingen avdekket et stort udekket retts hjelpsbehov ikke bare i ressursvake grupper, men også i andre deler av befolkningen. Johnsen har senere gjennomført en evaluering av et nå nedlagt retts hjelpstiltak med den samiske befolkningen som sentral målgruppe, *Samisk retts hjelp: en analyse av retts hjelpskontoret i Indre Finnmark*, Oslo 1997. Undersøkelsen både bekreftet tidligere innsikter og supplerte med nye innsikter om språkproblemer og ulike kulturers betydning for retts hjelpsbehovet. I tillegg har Johnsen fram til det siste bidratt med en lang rekke artikler og mindre undersøkelser i norske og utenlandske bøker og tidsskrifter. Johnsen er den som i særlig grad har bidratt med kunnskap om retts hjelp i andre land, blant annet Finland, Storbritannia og USA. Hans bidrag til kunnskap om retts hjelpen i Finland, med offentlige retts hjelpskontorer, har gitt verdifulle impulser til diskusjonen om organiseringen av retts hjelp i Norge. Johnsen var prosjektleder for Jussbuss i perioden 1978–1989.

Kristian Andenæs etterfulgte Johnsen som prosjektleder for Jussbuss i 1989 og fungerte som leder fram til 2009. Han var medforfatter i en av de første bøkene om retts hjelp i Norge.¹ I denne boka var det blant annet kapitler om retts hjelpsbehovet til innvandrere, herbergister og sigøynere (romfolk), det siste skrevet av Andenæs. Senere har Andenæs blant annet ledet evalueringen av Senter mot etnisk diskriminering, som hadde som en av sine hovedoppgaver å gi retts hjelp i diskrimineringssaker, og på grunnlag av erfaringene fra retts hjelpen skulle det drives påvirkningsarbeid. Prosjektet var en såkalt prosessevaluering, som fulgte senteret gjennom mer enn to og et halvt år, og fikk dermed også fanget opp resultater av senterets arbeid. Rapporten ble publisert i 2003.² Senere ledet Andenæs en evaluering av Kontoret for fri retts hjelp i Oslo sammen med medarbei-

¹ Arild Eidesen, Ståle Eskeland og Thomas Mathiesen, *Retts hjelp og samfunnsstruktur*, 1975.

dere fra Jussbuss.³ Fra 2006 til 2010 ledet Andenæs forskningsprosjektet *Retten som velferdspolitisk styringsinstrument* (Rettsliggjøringsprosjektet). Her inngikk Camilla Lieds doktoravhandling *Irriterende til stede: om gatejurister i Oslo og København*.⁴ Avhandlingen analyserte virksomheten i gatejuristprosjektene i Oslo og København og fokuserte på de spesielle utfordringene med å yte rettshjelp til marginaliserte grupper. Det ble blant annet pekt på nødvendigheten av å drive oppsøkende virksomhet, og på at det ofte er nødvendig og naturlig å gå ut over rammene for tradisjonell rettshjelp, slik at rettshjelpen også får preg av sosialt arbeid.

Selv om omfanget av forskningen er begrenset, og det er begrensninger i hvilke temaer det er forsket på, har vi tross alt en del kunnskap om hvordan rettshjelpen fungerer, takket være norsk og internasjonal forskning.

For det første er det helt klart at det er et stort udekket rettshjelpsbehov i marginaliserte og ressurssvake grupper, og data fra de særskilte rettshjelpstiltakene, inkludert Kontoret for fri rettshjelp i Oslo, viser at denne rettshjelpen i overveiende grad når disse målgruppene. For noen av målgruppene er det nødvendig med oppsøkende tilbud. I noen grad har forskningen gitt svar på effekter av rettshjelpen. Som nevnt kunne pionerprosjektet til Eskeland/Finne konkludere med at rettshjelpen ga betydelige effekter, blant annet i form av innvilgelse av omfattende velferdsgoder.

For det andre er det åpenbart at samfunnsutviklingen, med rettsliggjøring, stor økning i omfanget på lovgivningen og økt kompleksitet i lovgivningen, har økt rettshjelpsbehovet. Stadige revisjoner og tillegg i eksisterende lovgivning gjør ordninger som tidligere har vært rimelig oversiktlige, vanskelige å forstå, selv for dem som skal praktisere reglene. Et godt eksempel er utviklingen i NAV-systemet. Se også framstillingen i kapittel 4.

For det tredje skaper dette i sin tur en offentlig forvaltning og offentlige hjelpetilbud som bidrar til at det ofte er vanskelig for befolkningen å bli kjent med sine rettigheter og i neste omgang nyttiggjøre seg dem. Deler av befolkningen oppfatter offentlig forvaltning som lite serviceinnstilt og med restriktive holdninger til hvordan regelver-

ket skal praktiseres. En stor del av klagene som kommer til Pasient- og brukerombudet i Oslo og andre ombud dreier seg om dårlig behandling og i mindre grad om avslag eller nivået på ytelser. Det samme framgår av mange av rettshjelpsundersøkelsene. Dette skaper behov for rettshjelp og andre former for bistand. Tilsvarende problemer opplever befolkningen med private motparter.

Mye av kunnskapen vi har i dag, blir raskt forældet. Det skaper behov for forskning som med jevne mellomrom oppdaterer kunnskapen. I tillegg er det viktige sider ved rettshjelpen som vi har lite eller ingen systematisk kunnskap om. Dette er i særlig grad knyttet til rettshjelpen som gis etter rettshjelpsloven. Det foreligger ikke systematiske undersøkelser om hvem det er som nyter godt av denne rettshjelpen og effektene av den: Er det de med vedvarende svak økonomi som nyter godt av rettshjelpsordningen, eller er det først og fremst personer som er i en midlertidig vanskelig økonomisk situasjon, som benytter ordningen? Og benyttes rettshjelpen i stor grad av personer med høy utdanning og midlertidig lav inntekt, eller tilfaller den først og fremst personer uten utdanning og fast arbeid? Kunnskap om hvorvidt ordningen først og fremst treffer familier med vedvarende lav inntekt, eller først og fremst når ressurssterke grupper med midlertidig inntektssvikt, for eksempel studenter, ville kunne ha stor innvirkning på hvordan ordningen innrettes. På samme måte vil kunnskap om rettshjelpens geografiske fordeling kunne påvirke vurderingen av hvordan rettshjelpstilbudet organiseres.

I tillegg til at vi vet lite om kjennetegn ved de gruppene som benytter rettshjelpen, er det begrenset med empiriske studier av effekter av rettshjelpen på mottakernes livssituasjon. I hvilken grad opplever mottakerne at rettshjelpen løser deres juridiske utfordringer, og påvirker rettshjelpen deres evne til å stå på egne ben i privatlivet og arbeidslivet? For å nevne noen eksempler finnes det ingen studier av rettshjelpens betydning for barnas helse eller skoleprestasjoner i foreldretvister, ei heller av om rettshjelp kan bidra til å forebygge tvungen gjeldsordning. Rettshjelpens effekt på senere mottak av velferdsytelser som sosialhjelp, dagpenger under arbeidsledighet, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd finnes det heller ingen studier av. Dermed er det ikke mulig å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av rettshjelp, og utvalget har ikke hatt kunnskapsgrunnlag til å si noe om hvorvidt endringer i rettshjelpens innretning eller omfang vil bidra til å svekke eller styrke offentlige finanser.

² Se Kristian Andenæs, Nora Gotaas, Yngvil Grøvdal og Knut Papendorf, *SMED underveis: en prosessevaluering av Senter mot etnisk diskriminering*, 2003.

³ Kristian Andenæs mfl., *Kontoret for Fri Rettshjelp: Rettshjelp til ubemidlede – en Oslo-institusjon gjennom 112 år*, 2005.

⁴ Avhandling ble også publisert som bok: *Gatejurister: oppsøkende rettshjelp til folk med rusrelaterte problemer*, 2013.

Framover vil tilgang til bedre statistikk og forskning være avgjørende for å kunne vurdere justeringer av rettshjelpsordningen slik at den faktisk bidrar til å oppfylle de politiske målene med ordningen. Vi må sikre et kunnskapsgrunnlag som iallfall setter oss i stand til å gjøre mer eller mindre kvalifiserte vurderinger av om vi har en rettshjelp som virker eller ei.

Det kan tenkes flere mulige modeller for gjennomføring av forskningen. Rettshjelpsforvaltningen kan selv sette ut oppdrag og tildele midler til forskning. Videre kan man se for seg at større prosjekter og oppdrag lyses ut i samarbeid med Forskningsrådet eller andre organer.

Det kan også være mulig å søke inspirasjon fra England og Wales, som har drevet omfattende rettshjelpsforskning de siste tiårene. Fra 1996 til 2013 forsket Legal Services Research Centre (LSRC) på rettshjelpsbehovet i befolkningen og på rettshjelpsordningens måloppnåelse. Senteret var forskningsavdelingen av den engelske rettshjelpsforvaltningen, Legal Service Commission (LSC), og ble opprettet for å legge det faglige grunnlaget for utviklingen av rettshjelpssystemet. Virksomheten til LSC og LSRC er blant annet beskrevet i rapporten om engelsk rettshjelp som ble innhentet i forbindelse med stortingsmeldingen fra 2009.⁵ Etter at LSC i 2013 ble erstattet av Legal Aid Agency i forbindelse med en reform av rettshjelpsordningen, har det blitt gjennomført

mindre rettshjelpsforskning i England og Wales, men Legal Services Board, et offentlig organ med ansvar for å evaluere reguleringen av advokater, forsker generelt på advokatmarkedet, behovet for rettslig bistand og andre temaer med relevans for rettshjelpsordningen.

Utvalget har noen tanker om hvilke temaer det bør forskes på. Det har blant annet vært krevende å ta stilling til hvilke saksområder som bør prioriteres i den nye rettshjelpsordningen. Forskning på rettshjelpsbehovet innen ulike saksområder kan være til stor nytte når ordningen evalueres i framtiden. Videre bør det forskes på om rettshjelpsordningen treffer alle grupper den er ment å treffe. For å undersøke hvilket nivå rettshjelpsatsen bør ligge på, og om det bør opprettes advokatlister, obligatoriske kurs eller lignende, bør det forskes på kvaliteten på rettshjelpen som gis. Er det store kvalitetsforskjeller mellom advokatene? Er gode rettshjelpsadvokater tilgjengelig over hele landet? Det bør videre forskes på ulike kanaler for rettslig bistand og på hvilke muligheter ny teknologi gir til å gjøre rettslig bistand enda mer tilgjengelig.

I forbindelse med eventuell vedtakelse av den nye loven bør det også bestemmes at det skal gjennomføres en evaluering etter at loven har virket en tid, se punkt 13.3. En slik evaluering bør gjennomføres som et grundig forskningsprosjekt og ikke som en billig og overfladisk konsulentutredning. Med de store summer som brukes til rettshjelp, vil det være godt anvendte penger å ha god kunnskap om hvordan de brukes.

⁵ Jon T. Johnsen, *Engelsk rettshjelp – utvikling av en målstyrt organisasjon*, 2008.

Boks 17.1 Empiriske undersøkelser av rettshjelpsbehovet i Norge

Det har vært gjennomført enkelte empiriske undersøkelser av rettshjelpsbehovet i Norge. Disse har stort sett vært gjennomført ved at medarbeidere i Jussbuss har tilbudt gratis rettshjelp til et utvalg husstander. Husstandene som takket ja, har blitt intervjuet om uløste juridiske problemer og gitt hjelp til å løse problemene som ble avdekket.¹ I alle undersøkelsene ble det avdekket mange uløste juridiske problemer. De to nyeste undersøkelsene av det generelle rettshjelpsbehovet i befolkningen er *Retts hjelp 91* av Haugen og Vigerust og *Retts hjelp 2001* av Graver og Skaug. I *Retts hjelp 91* avdekket intervjuerne i snitt 1,2 juridiske problemer per husstand, mens i *Retts hjelp 2001* avdekket intervjuerne i snitt 1,2 juridiske problemer per person.² Noen av husstandene hadde flere problemer, mens andre ikke hadde noen problemer. *Retts hjelp 91* avdekket udekkede rettshjelpsbehov hos 42 prosent av husstandene, mens *Retts hjelp 2001* avdekket udekkede rettshjelpsbehov hos 47,8 prosent av personene som ble intervjuet.

I både *Retts hjelp 91* og *Retts hjelp 2001* var saker om familierett og saker om arverett de største sakstypene, fulgt av saker om trygde- og sosialrett og fast eiendoms rettsforhold.³ I *Retts hjelp 2001* fant intervjuerne også mange problemer knyttet til arbeidsrett og boligrett, mens man i *Retts hjelp 1991* fant mange saker knyttet til gjeldsrett.

Undersøkelsene så også på hvordan rettshjelpsbehovet henger sammen med inntekten til deltakerne i undersøkelsen. Både *Retts hjelp 91* og *Retts hjelp 2001* fant at det udekkede rettshjelpsbehovet generelt sett øker når bruttoinntekten faller.⁴ Dette gjaldt imidlertid ikke for gruppen med lavest bruttoinntekt. *Retts hjelp 2001* fant at personer i den laveste inntektsgruppen hadde like lavt udekket rettshjelpsbehov som personer i den høyeste inntektsgruppen, mens *Retts hjelp 91* faktisk fant at den laveste inntektsgruppen hadde det laveste rettshjelpsbehovet av alle inntektsgruppene. Dette står i motsetning til resultatene i Eskeland og Finnes rettshjelpsundersøkelse fra 70-tallet, som fant at rettshjelpsbehovet økte med fallende inntekt, også for de laveste inntektsgruppene, slik at gruppene med lavest inntekt hadde aller høyest rettshjelpsbehov. *Retts hjelp 2001* forklarte det overraskende resultatet med at personene med aller lavest inntekt kanskje ikke egent-

lig er de mest ressursvake, på grunn av at blant annet studenter gjerne har lav eller ingen inntekt. Derfor var det kanskje den nest laveste inntektsgruppen som reelt sett var den mest ressursvake. Forfatterne av både *Retts hjelp 91* og *Retts hjelp 2001* poengterte videre at antallet deltakere som tilhørte den laveste inntektsgruppen, var svært lavt i begge undersøkelsene.

Et interessant spørsmål er hvorfor problemene som ble avdekket i undersøkelsene, ikke var blitt løst tidligere. Som en del av *Retts hjelp 2001* var det en egen undersøkelse av rettshjelpsbehovet til innvandrerkvinner, som ble gjort av Strålberg og Tangen. Her ble det undersøkt om deltakerne hadde kontaktet advokat eller andre for juridisk bistand, og hvorfor de eventuelt ikke hadde gjort dette.⁵ Det ble avdekket 74 juridiske problemer i undersøkelsen. Det var kontaktet advokat i fire av sakene, det offentlige var kontaktet i sju av sakene, og et meklingskontor var kontaktet i én sak. I de resterende 62 sakene hadde kvinnene ikke søkt juridisk rådgivning. Bare i én av sakene ble grunnen oppgitt å være at advokat er for dyrt. I en høy andel av sakene hadde ikke deltakeren vurdert muligheten i det hele tatt. På generelt spørsmål om hvorvidt kvinnene noen gang hadde hatt et ønske om å gå til rettshjelper for et juridisk problem, men likevel unnlatt å gjøre det, svarte 30 prosent bekreftende. Svarene ble ikke koblet til inntekt. Dessverre ble det ikke gjort undersøkelser av årsaken til at de avdekkede problemene ikke var blitt løst tidligere, i forbindelse med de generelle rettshjelpsundersøkelsene i *Retts hjelp 91* eller *Retts hjelp 2001*.

¹ Se blant annet Ståle Eskeland og Just Finne, *Retts hjelp*, 1973, kapittel 3 punkt III, Merethe S. Haugen og Elisabeth Vigerust, *Retts hjelpsbehovet i alminnelige lag av befolkningen*, 1992, punkt 3, og Ane Broch Graver og Vegard Skaug, *Retts hjelp 2001*, 2002, punkt 3.3.

² Merethe S. Haugen og Elisabeth Vigerust, *Retts hjelpsbehovet i alminnelige lag av befolkningen*, 1992, punkt 4.2, og Ane Broch Graver og Vegard Skaug, *Retts hjelp 2001*, 2002, punkt 4.2.2.

³ Merethe S. Haugen og Elisabeth Vigerust, *Retts hjelpsbehovet i alminnelige lag av befolkningen*, 1992, punkt 4.1, og Ane Broch Graver og Vegard Skaug, *Retts hjelp 2001*, 2002, punkt 4.1.

⁴ Merethe S. Haugen og Elisabeth Vigerust, *Retts hjelpsbehovet i alminnelige lag av befolkningen*, 1992, punkt 4.3, og Ane Broch Graver og Vegard Skaug, *Retts hjelp 2001*, 2002, punkt 4.3.

⁵ Rannveig Stålberg Strålberg og Bente Tangen, *Retts hjelp 2001*, 2002, punkt 6.7.

Kapittel 18

Dissens fra medlemmet Moksness

18.1 Hvorfor dissens?

Dette medlem mener at det trengs et mer variert og effektivt leveringsapparat enn det flertallet foreslår. Forskning og erfaringer fra ulike retts-
hjelpiltak i Norge og internasjonalt må trekkes inn i vurderingene. Sentrale forslag om slike tiltak fra tidligere utredninger bør utvikles videre.

Dette medlem mener at flertallets forslag vil ha begrenset effekt på det udekkede rettshjelpbehovet, særlig for sårbare grupper. Flertallets perspektiv gir ikke grunnlag for noen samlet vurdering og prioritering av rettshjelpsordningene. I stedet for å trekke opp en overordnet politikk for all ukommersiell rettshjelp, fokuseres det særlig på den «behovsprøvde» rettshjelpen etter rettshjelplovene. En behandler i liten grad de andre ukommersielle ordningene som kan hjelpe folk med å få løst juridiske problemer.

Dermed mister så vel departementet selv som Stortinget og offentligheten mulighetene til å vurdere de ukommersielle rettshjelpsordningene i sammenheng. Det blir umulig å ta standpunkt til om den samlede fordelingen av ressursene er fornuftig, og om det rettsstatlige prinsippet om effektiv beskyttelse og utnyttelse av alle rettsposisjoner blir ivare tatt i praksis.

Dette medlem mener at det bør utarbeides en samlet politikk for

1. den behovsprøvde rettshjelpen som fortsatt skal reguleres i lov om støtte til rettshjelp,
2. rettshjelpen uten behovsprøving som skal reguleres i den materielle lovgivningen om saksfeltet,
3. andre offentlige problemløsningstilbud og andre private, ikke kommersielle rettshjelpstilbud som tilbyr gratis rettshjelp eller til en pris som er vesentlig lavere enn markedspris for klientene. Denne typen rettshjelp vil også inkludere frivillig innsats.¹

En vesentlig bedre koordinering av disse tre typene av ukommersiell rettshjelp enn i dag er viktig. Jeg vil foreslå tre eksempler på slike typer

tiltak: *Rettsentre, Jusshus og Rettshjelp til barn og unge.*

Rettsentre bør være en sentral instans i rettshjelpstilbudet i et område. De kan ha som oppgave å koordinere den advokatbaserte rettshjelpen med ukommersielle rettshjelpiltak, drive egen rettshjelpvirksomhet for å sikre et mest mulig komplett tilbud, for eksempel i form av en førstelinjetjeneste, arbeide med erfaringstilbakeføring og utviklingsprosjekter i samarbeid med forskning.

Jusshus er en ordning for samlokalisering av markedsbasert rettshjelp med rettsentre og andre ukommersielle rettshjelpstilbud, mens *Retts-
hjelp til barn og unge* er et tilbud spesielt rettet mot en viktig målgruppe for offentlig rettshjelp som er dårlig dekket i dag både av den advokatbaserte rettshjelpen og av tilbudet fra de ukommersielle rettshjelpiltakene.

Dessverre har ikke tiden tillatt meg å utarbeide en nærmere beskrivelse av disse modellene før utvalgsarbeidet måtte avsluttes. Dette vil bli gjort i en *særuttalelse* til dissensen som vil bli offentliggjort på cathrinemoksness.blogspot.com samtidig med at utredningen overleveres.

I dissensen her må jeg begrense meg til å gi en generell begrunnelse for hvorfor det er nødvendig å arbeide videre med å utvikle andre offentlige rettshjelpstilbud enn kjøp av enkelttjenester hos privatpraktiserende advokater.

Flertallets forslag går i begrenset grad utover dagens økonomiske ramme. Dette medlem mener det er behov for en vesentlig bedre ordning for målgruppene, særlig de mest sårbare. Hvis dagens økonomiske ramme er utilstrekkelig for en god ordning, må det synliggjøres. Ellers mangler politikerne grunnlag for å prioritere rettshjelp mot andre rettsikkerhetsmekanismer og mot velferd-

¹ Se nærmere St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp* (videre omtalt som *St.meld. 26*) særskilt vedlegg *Hva kan vi lære av finsk rettshjelp?* (videre omtalt som *Finlandsrapporten*) pkt. 2.4 side 22–29 for begrepsbruk, avgrensninger og nærmere analyse av de tre hovedsektorene i rettshjelpstilbudet på 2000-tallet.

syttelser utenfor justissektoren. Kostnadsspørsmålet vil også bli tatt opp i særuttalelsen.

18.2 Rettshjelpbehovet og rettshjelpforskning

Det grunnleggende utgangspunktet for planlegging og vurdering av rettshjelpsordninger er forekomsten av juridiske problemer i befolkningen. Hva slags problemer dreier det seg om, hvor stort omfang har de, hvordan fordeler de seg i befolkningen og hva blir løst enten av folk selv eller med profesjonell hjelp?

Vi bør ikke basere oss på at «rettigheter» og muligheten for å hevde rettighetene i konflikter er den helt sentrale oppgaven for offentlig rettshjelp, men ta utgangspunkt i rettshjelpforskningens fleksible begrep «juridiske posisjoner» for å definere det udekkede rettshjelpbehovet. Alle har et nett av rettigheter, plikter og kompetanser som de kan bruke til å påvirke velferden avhengig av den enkeltes faktiske situasjon. Til sammen bestemmer regelverket og de relevante individuelle omstendighetene den enkeltes rettsstilling – eller de juridiske posisjonene – som varierer fra individ til individ. Den enkeltes juridiske posisjoner er ofte komplekse, og det kan være mange måter å utnytte posisjonene på som er viktige for velferden. Hvis den enkelte ikke er i stand til å identifisere sine juridiske posisjoner tilfredsstillende og utnytte dem på forsvarlig vis, eksisterer det et udekket rettshjelpbehov.

Analysen av rettshjelpbehovet må ha som utgangspunkt å hjelpe folk til å utnytte sine juridiske posisjoner mest mulig effektivt *uten* at de havner i juridiske konflikter hvor de må klage eller gå til domstolene. Juridisk konfliktløsning er tallmessig en mindre restkategori av problemløsningsbehovet og ofte en konsekvens av utilstrekkelig rettshjelptilbud på tidligere stadier av problemløsningsprosessen, hvor en fornuftig løsning kunne vært oppnådd med vesentlig mindre ressurser.

I kap 17 om rettshjelpforskning gir flertallet en samlet oversikt over hovedtrekkene i eksisterende rettshjelpforskning og hva slags spørsmål den har vært opptatt av. I tillegg lister flertallet en rekke problemstillinger som det mener at eksisterende forskning ikke gir svar på, og påpeker dessuten at de empiriske undersøkelsene etter hvert er blitt gamle. Forskning trekkes i liten grad inn i drøftelsene av de konkrete problemstillingene.

Det er naturligvis ønskelig med oppdatert forskning, men det betyr ikke at eksisterende forskning ikke er relevant. Det er heller ikke alltid

slik at ny forskning er nødvendig for å svare på spørsmål som reiser seg i rettshjelpspolitikken. Analyser av allerede utført forskning kan ikke sjelden gi svar på aktuelle spørsmål vesentlig raskere og billigere enn ved å gjøre nye undersøkelser. Eksisterende forskningsbasert kunnskap så vel fra Norge som fra utlandet kunne vært trukket i tilknytning til en rekke av flertallets forslag, jfr. f.eks. de engelske erfaringene med kjøp av større mengder advokattjenester under ett som nevnes i kap 17. Det ble redegjort for denne ordningen i en utredning innhentet i forbindelse St. meld 26.²

I denne dissensen nøyer jeg meg med å vise til forskning som er relevant for forslagene mine i den varslede særuttalelsen.

I forskningsvedlegget til St.meld. 26 fra 2009 gis det en kortfattet redegjørelse for norsk forskning om det udekkede rettshjelpbehovet siden 1970-tallet og fram til 2008.³ Eksempelvis viser redegjørelsen at det til enhver tid eksisterer en stor mengde uløste problemer i befolkningen. Mye er av stor velferdsmessig betydning. Hovedtyngden av de juridiske problemene ligger innenfor områdene trygde- og sosialrett, fast eiendom og bolig, skattesaker samt arve- og familiesaker. Undersøkelsene forteller også at rettshjelpbehovet er ulikt sosialt fordelt. Høyinntektsgruppene har færre uløste problemer enn andre inntektsgrupper. Et gjennomsnitt på ett uløst problem eller mer per hushold blant lav- og middelinntektene er ikke noe urimelig anslag på grunnlag av forskningens funn. Problemstrukturen er preget av opphopning. Hvis en først har problemer, er det mer vanlig å ha flere problemer enn bare ett.

Folk feilvurderer også de juridiske komponentene i problemene sine i stor skala. Det er klart mest vanlig å undervurdere de juridiske mulighetene, men overvurdering forekommer også i atskillig utstrekning.

Flertallets forslag om justeringer av den behovsprøvde ordningen med støtte til kjøp av rettshjelp hos privatpraktiserende advokater og salærordningen for slikt arbeid må naturligvis være en nødvendig og viktig del av utvalgets oppdrag. Men mandatet åpner også for en omfattende vurdering av befolkningens udekkede rettshjelpbehov og av nødvendigheten av mer dyptgående endringer i den eksisterende rettshjelpordningen.

² Jon T. Johnsen, *Engelsk rettshjelp. Utvikling av en målstyrt organisasjon*. 2009 Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/det-engelske-rettshjelpssystemet/id558667/>

³ Finlandsrapporten side 14–22.

Flertallets analyse av om den ordningen det foreslår vil gi en god dekning av de eksisterende rettshjelpbehovene er begrenset. Det drøfter eksempelvis ikke rettshjelpforskningens analyser av alternative modeller til det offentliges kjøp av enkelttjenester hos privatpraktiserende advokater. Det spør ikke om de store udekkede behovene som både forskningen, rettshjelpskontorene i Oslo og i Indre Finnmark (nedlagt), det store forsøksprosjekt med en advokatbasert førstelinje⁴ og en rekke andre alternative rettshjelpiltak har påvist, fortsatt vil være der etter at de foreslåtte reformene er gjennomført. Ut fra eksisterende forskning virker det svært sannsynlig.

Flertallet foreslår i stedet at reformen skal evalueres etter at den har virket en tid, og at en da kan undersøke en del av de problemstillingene som utvalget mener at eksisterende forskning ikke har besvart (kap 17).

I særuttalelsen vil jeg sette de tre modellene jeg foreslår inn i en ramme for systematisk utprøving av andre måter å dekke rettshjelpbehovet på som kan gi en vesentlig og nødvendig utvidelse av dagens rettshjelpdekning som det ikke er mulig å oppnå gjennom ordningen med kjøp av tjenester hos privatpraktiserende advokat.

Dette medlem mener det er viktig med en samlet vurdering og prioritering av rettshjelpsordningene. Vi må også vurdere de andre ukommersielle ordningene vi har som kan hjelpe folk med å få løst juridiske problemer og hvordan disse kan integreres i en overordnet rettshjelpolitikk. Ellers blir det vanskelig for Stortinget og offentligheten å ta standpunkt til om den samlede fordelingen av ressursene er fornuftig, og om det rettsstatlige prinsippet om effektiv beskyttelse og utnyttelse av alle rettsposisjoner blir ivaretatt i praksis.

Det har ikke vært forsket spesielt på barn og unges behov for rettshjelp, til tross for at dette er en svært sårbar gruppe og at det er godt kjent at de har dårlig rettssikkerhet. Barneombudet har i brev 8.2.19 til utvalget bl.a. uttalt at slik de ser det er rettshjelpbehovet til barn i stor grad udekket. Dette medlem vil i særuttalelsen komme nærmere tilbake til barn og unges behov for rettshjelp, og hva som bør gjøres i denne forbindelse.

18.3 Leveringsapparat

Utredningen inneholder ikke noen grundig analyse av om dagens leveringsapparat har tilstrekke-

lig kapasitet til å gi en godt tilbud til de som faller inn under de advokatbaserte rettshjelpsordningene. Utredningen fokuserer på kostnader, og mangler statistikk over hvor mange og hvilke typer søknader som innvilges. Slik det påpekes i kap 17 finnes det ikke opplysninger om hvem som får rettshjelpen og hva slags problemer som omfattes eller anslag over hvor stor andel av målgruppen som vil motta rettshjelp. Realistiske anslag over dekningen sett i forhold anslag over problemmengden mangler også. Dette har vært gjort i tidligere utredninger.⁵

Utredningen analyserer ikke hvilke advokater som deltar i ordningen eller hvor mange og hva slags oppdrag de tar. Den gir ikke informasjon om hvordan de utførte oppdragene over offentlig rettshjelp fordeler seg geografisk, noe som kunne gitt mer presise opplysninger om geografiske skjevheter i tilbudet. Tidligere forskning viser at de privatpraktiserende advokatenes lokalisering er svært ujevn geografisk, tilgangen på bedre betalte private oppdrag likeså.⁶

Det er opp til den enkelte advokat å vurdere hvilke oppdrag vedkommende vil påta seg. Utredningen etterlyser statistikk som viser hvor mange offentlige rettshjelpsoppdrag som avvises. Rettshjelpforskningen viser at ressursvake grupper ofte har store vansker med å finne en advokat som er villig til å vurdere saken og eventuelt behandle den over rettshjelpsordningen. Den viser også at søkere resignerer fordi de ikke har tro på at de vil få hjelp.⁷

Rettshjelpforskningen viser også at deler av folk i målgruppene har et avstandspreget forhold til advokater og store vansker med å bedømme om de vil ha nytte av advokathjelp. Frykt for u håndterbare kostnader er utbredt og kjennskapet til offentlig rettshjelp svakt, og demper etterspørselen i betydelig grad.⁸

Rettshjelpiltak spesielt innrettet mot de mer ressursvake deler av befolkningen kan vise til en vesentlig høyere dekningsgrad og lavere kostnader per sak enn den foreslåtte advokatbaserte modellen. Internasjonale erfaringer tilsier også at rettshjelpsordninger med fastlønnede rettshjelpere med en hensiktsmessig organisering vil levere rettshjelp som kvalitetsmessig er fullt på høyde med og ikke sjelden bedre enn privatpraktiserende advokater som betales per oppdrag. En

⁵ Se f eks. St. meld. 26 og St.meld. nr. 16 (1989–90) *Om offentlig rettshjelp*.

⁶ Finlandsrapporten kap 8.4.1 s. 80-82.

⁷ Finlandsrapporten kap .2.3.2 s. 20-22

⁸ Finlandsrapporten kap. 2.3.2 s. 20-22

⁴ Se kap. 14 og 18.4

blandingsmodell med offentlig organisert tjenesteyting og offentlig kjøp av enkelttjenester fra privatpraktiserende advokater med en fornuftig arbeidsdeling mellom de to leveringsordningene vil være langt mer kostnadseffektiv, noe erfaringene fra Finland viser.⁹

Dette medlem mener det er viktig å utvikle andre leveringsmodeller for offentlig rettshjelp enn kjøp av tjenester i enkeltsaker fra privatpraktiserende advokater. Det finnes en rekke eksempler både fra Norge og internasjonalt som er omtalt i eksisterende rettshjelpforskning som kan egne seg som modeller for utvikling. Slike modeller kan brukes på flere måter i utviklingsarbeid. At et rettshjelpiltak er egnet som modell, betyr at man ser etter relevante egenskaper som kan tilpasses norske forhold, ikke at man importerer og tester ut en blåkopi. En kan kombinere egenskaper fra ulike modeller, og kombinere modellegenskaper med eksisterende modeller.

Et eksempel på noen utvalgte modellegenskaper ved et offentlig organiserte innslag i offentlig rettshjelp er de finske advokatbyråene.¹⁰ Utvalget gjennomførte et kort besøk i Finland som ledd i utredningsarbeidet. I motsetning til Justisdepartementet i St.meld. 26 fant flertallet ordningen med offentlige advokatbyråer lite interessant for norske forhold.

Dette medlem mener derimot at modellen har mange egenskaper som også er viktige for norsk rettshjelp, og som bør trekkes inn i våre ordninger. I den store sammenliknende undersøkelsen av norsk og finsk rettshjelp fra 2009 ble blant annet følgende egenskaper fremhevet som en viktig grunn til at finsk offentlig rettshjelp framsto som vesentlig bedre enn den norske ordningen:

Faglig kompetanse. Mens de privatpraktiserende advokatene i Norge har et høyt innslag av tilbydere med begrenset erfaring med saker under offentlig rettshjelp, og som i stor utstrekning benytter tilfeldig restkapasitet til disse sakene, har rettshjelpsbyråene i Finland nesten hele sin profesjonelle virksomhet i dette klientsegmentet. De utvikler derfor en spesialkunnskap som er mangelvare på det ordinære rettshjelpmarkedet. De kan også behandle saker som av forskjellige grunner er lite populære blant de privatpraktiserende advokatene og som ofte velges bort.

Rettshjelpsbyråene inngår alle i en felles organisasjon basert på samarbeid, erfaringsutveksling og nasjonalt ansvar for rettshjelpsordningens funksjon. Erfaringsutvekslingen og kompetanse-

oppbygningen skjer derfor på en vesentlig mer effektiv måte enn blant de privatpraktiserende rettshjelperene, hvor erfaringsutveksling utover det enkelte firma er begrenset og kurstilbudene har hovedfokus på rettshjelpbehovene til betalende klienter.

Kapasitetsutnyttning. De finske rettshjelpsbyråene har et lovpålagt ansvar for å dekke etterspørselen i et nærmere angitt geografisk område. Dette legger et betydelig press på byråene til å tilpasse klientinntaket til etterspørselen. Kapasitetsutnyttningen er gjennomgående høy i de fleste byråene, noe som skaper et betydelig effektivitetspress i saksbehandlingen. Når alle søknader behandles av rettshjelpsbyråene, gir pågangen et godt bilde av etterspørselen. Hvis byråene opplever kapasitetsproblemer, løses de gjennom køordninger. En ventetid over to uker blir sett på som problematisk og det blir lagt stor vekt på å holde køtiden lav. Kødannelser er et viktig datum når ressurser skal fordeles mellom rettshjelpsbyråene, og gir det finske justisdepartementet muligheter til å sørge for geografisk utjevning i tilbudet mellom rettshjelpdistriktene.¹¹

Byråene avhjelper mangelen på kjennskap til offentlig finansierte rettshjelpstilbud hos målgruppene for offentlig rettshjelp. I likhet med Fri rettshjelp i Oslo er de godt kjent blant klientgruppene og sannsynligvis langt bedre kjent enn de privatpraktiserende advokatene som tar oppdrag over rettshjelplovene. For klienter som er misfornøyd med tjenesteytingen fra private rettshjelpere, kan tilbakemelding til byråene være en alternativ kanal til advokatforeningenes klageordning.

Søknadsbehandling og beslutningsordning. I finsk rettshjelplovgivning er vilkårene for å innvilge offentlig rettshjelp skjønnsbaserte. Alle som går inn under ordningen og har et juridisk problem av velferdsmessig betydning, har som hovedregel krav på rettshjelp.¹² Da er det viktig at nødvendighetsvurderingen gjøres samvittighetsfullt, slik at en velger ut de problemene som alt i alt er de alvorligste. Advokatbyråene har derfor ansvaret for å avgjøre alle søknader om rettshjelp etter den finske rettshjelploven – også om sakførelse hos privatpraktiserende advokat.

Advokatbyråene har åpenbart gode faglige forutsetninger for å praktisere en skjønnsmessig regel fornuftig. Siden de selv har ansvaret for å gi

⁹ Finlandsrapporten s 70-72.

¹⁰ Finlandsrapporten 94-99

¹¹ Justitieministeriets verksamhet och förvaltning 2008:17, *Rättshjälpsbyråernas verksamhetsberättelse 2007*, har et eget punkt om «Tilgång till service/Kötid». Köoppfølgingen skulle gjøres elektronisk for å sikre god oppdatering, se side 13.

¹² Rättshjälpslag 5.4.2002/257 § 1. (Svensk tekst)

rettshjelp utenom domstolene, kan de også begrense ytelsen til det som er faglig nødvendig. De har også godt kjennskap til de privatpraktiserende advokatene i rettshjelpdistriktet. Siden de har ansvaret for tilbudet i hele rettshjelpdistriktet vil de legge større vekt på effektiv ressursutnytting, slik at alle søkere som fyller kravene også får hjelp.

I Norge innvilger de privatpraktiserende advokatene selv storparten av søknadene om fritt rettsråd, men de har ikke noe ansvar for klienter som de avviser. For en privatpraktiserende advokat som ønsker å bruke ledig kapasitet på saker over offentlig rettshjelp, er det gjerne mer motiverende å jobbe grundig med få saker fremfor å hjelpe flere klienter inne samme timeramme.

Hos privatpraktiserende advokater er heller ikke inntjeningsmotivet frikoblet fra søknadsvurderingen, i motsetning til de finske byråadvokatene som er på fast lønn. Flertallet går inn for å utvide advokatenes tildelingskompetanse.

Den finske ordningen kombinerer en tildelingsordning med ressurskontroll basert på et faglig, individuelt skjønn uten å behøve byråkratiske systemer for grovkontroll i form av tak, og saksbegrensninger som fører til at likeverdige rettshjelpbehov i andre sakstyper enn de prioriterte, faller utenfor ordningen. I særuttalelsen foreslår jeg vi prøver ut en tilsvarende beslutningsmodell tilpasset norske forhold, se kap. 18.6.

Distriktsprofil. Finland har i likhet med Norge store områder med spredt befolkning og en svært ujevn advokattetthet. Byråene skal sørge for et tilfredsstillende rettshjelptilbud til målgruppene for offentlig rettshjelp også i tynt befolkede strøk. Dels er dette et viktig hensyn ved lokaliseringen av advokatbyråene. Dels har byråene kontordager på passende steder i distrikter hvor reiseavstandene er størst. De har også muligheter for hjemmebesøk hos klienter som har vansker med å komme til byrået.

De store fylkesvise forskjellene i hvor stor advokatkapasitet som er tilgjengelig for offentlige rettshjelpsoppdrag i Norge, forsvinner ikke med flertallets forslag, men vil snarere forsterke dem. Det kan være både enklere og mer effektivt å utjevne forskjellene ved å opprette offentlige rettsentre enn å utvikle virkemidler overfor de privatpraktiserende advokatene. Jeg vil også foreslå utprøving av en slik beslutningsordning i forslaget om rettsentre i særuttalelsen, se kap. 18.6.

Problemløsningsmodell. Det forliksorienterte rettshjelptilbud som de finske rettshjelpbyråene gir på det førprosessuelle stadiet reduserer sannsynligvis grunnlaget og behovet for mekling

senere i konfliktforløpet betydelig. Byråenes konfliktløsningsmodell påvirker trolig også de privatpraktiserende advokatenes arbeid med rettssaker etter rettshjelplovene.

I en finsk evaluering av fri rettshjelp ble de privatpraktiserende advokatene ansett for å være mer prosesslystne enn de offentlige byråene.¹³ Et utvalg dommere ble spurt om hvor ofte de mente at privatpraktiserende advokater og byråjuristene fremmet grunnløse begjæringer om overprøving av dommernes avgjørelser. Svarene viste en vesentlig mer kritisk holdning til de privatpraktiserende prosessfullmektigenes overprøvingsbegjæringer enn til byråjuristenes. Halvparten av dommerne mente at de privatpraktiserende prosessfullmektigene ofte eller ganske ofte angrep avgjørelser på uholdbart grunnlag, mens bare et par prosent mente byråjuristene gjorde dette ofte eller ganske ofte.¹⁴

Kostnadseffektivitet. I 2006 var gjennomsnittskostnadene for sakførsels saker hos byråene bare på litt over halvparten av kostnadene hos de privatpraktiserende advokatene. Selv om det må tas reservasjoner – blant annet fordi advokatenes saker gjennomsnittlig kan være noe mer tidkrevende – fremstår forskjeller i effektivitet som en viktig forklaring.

Noe av forskjellene skyldes nok lavere gjennomsnittlige timekostnader hos advokatbyråene. Men hovedforklaringen ligger neppe der. Stor klientpågang gir de finske byråene et tungt insentiv til å velge de minst tidkrevende rettshjelpstrategiene som kan løse klientens sak. Med monopol på rettsråd og ansvaret for å avgjøre rettshjelpsøknader, kan de selv prøve ut alle relevante muligheter for å løse sakene uten domstolenes hjelp. De kan på faglig grunnlag «sile» sakene som skal føres videre for domstolene, og vurdere hvilke saker som eventuelt vil bli håndtert bedre eller mer effektivt av privatpraktiserende advokater enn av byråene. De kan også selv ta de sakene hvor de frykter at privatpraktiserende advokater vil legge uforholdsmessig mye arbeid i saken.

Dette fører til vesentlig lavere gjennomsnittlig timeforbruk per sak hos byråene enn hos de praktiserende advokatene og betyr i realiteten vesentlig mer rettshjelp per krone.¹⁵ Finland oppnår en slik effektivisering av rettshjelpen på en vesentlig smidigere og målrettet måte enn ordnin-

¹³ Henriikka Rostii, Johanna Niemi og Marjukka Lasola, *Legal aid and legal services in Finland*, 2008, side 103. National Research Institute of Legal Policy Research Reports.

¹⁴ Rostii mfl. (2008) side 237.

¹⁵ Finlandsrapporten kap 8.3.1.4 s.75

gen med ulike tak, klientansvar for ressursbruken gjennom egenandeler og sterk formell prioritering av saksområder som foreslått av flertallet.

Funnene bekreftes av norske erfaringer med offentlige rettshjelpskontorer. Sammenlikninger av utgiftene til fritt rettsråd hos privatpraktiserende advokat med utgiftene ved Fri rettshjelp i Oslo viste at kostnadene per sak lå på rundt en tredjedel av kostnadene hos privatpraktiserende advokat.¹⁶

En analyse av Rettshjelpskontoret Indre Finnmark konkluderte med at kostnadene per juristarbeidstime lå på samme nivå som rettsrådsatsen, men da var betydelige reise- og tolkeutgifter inkludert. Analysen konkluderte med at en åpenbart kunne effektivisere fritt rettsråd vesentlig om en erstattet ordningen med rettshjelpskontorer av tilsvarende type i distrikter som ligger til rette for det.¹⁷

I særuttalelsen vi jeg foreslå at utprøving av leveringsmodeller også skal omfatte kostnadseffektivitet sammenliknet med kjøp av tjenester hos privatpraktiserende advokater.

18.4 Førstelinje

St.meld. 26 viste til den sammenliknende analysen av norsk kontra finsk rettshjelp og mente at det burde settes i gang et betydelig arbeid med å utvikle det juridiske rådgivningstilbudet i Norge med hovedvekt på enkel, kortvarig hjelp i standardspørsmål (side 34–35). Departementet satte senere i verk en omfattende prøvedrift med en advokatbasert førstelinjetjeneste. Den forskningsbaserte evalueringen, som omtales i kap 14 og 17, gav opplegget en god vurdering,¹⁸ men forsøksvirksomheten er ikke fulgt opp senere.

Flertallet mener den testede modellen hadde flere positive sider, men avviser en advokatbasert førstelinjetjeneste som for dyr (kap 14).

Etter dette medlems vurdering vil en god førstelinjetjeneste innebære en vesentlig forbedring og effektivisering av rettshjelpsordningen. Dels viste evalueringen at en riktig organisert førstelinjetjeneste i stor grad vil kunne avhjelpe den betydelige avmakten og kunnskapsmangelen om juridiske spørsmål som eksisterer både blant mål-

gruppene for offentlig rettshjelp og blant folk ellers. Dels viser evalueringen at svært mange av de spørsmålene folk kommer med, er faglig enkle å løse. En tidsramme på 30 minutter var tilstrekkelig for å løse nesten 60 prosent av spørsmålene.¹⁹

Ordningen bidrar også til en første diagnostisering av de mer komplekse problemene, med klargjøring av mulige kanaler og framgangsmåter som klienten kan gå videre med, inklusive å søke om offentlig rettshjelp. Ordningen produserer åpenbart vesentlig mer velferdsforbedring per rettshjelpkrone enn de kostbare sakførselsordningene.

Dette medlem mener det er viktig å videreføre arbeidet med å etablere en førstelinjetjeneste. Også rådgivere som ikke har advokatbevilling, som rettshjelpere, rettsmastere, bachelorer i juss, sosialarbeidere, frivillige etc., kan tenkes brukt til mer avgrensede rådgivningsoppgaver – noe som kan redusere kostnadene.

Også private aktører hvor rettshjelp inngår som ledd i annen faglig virksomhet – som økonomiske rådgivere og helsearbeidere – kan tenkes integrert i førstelinjen, for eksempel gjennom henvisnings- og samarbeidsordninger. Å utvikle henvisningsordninger her var et av målene for prøveprosjektet, selv om dette arbeidet ikke kom særlig langt.

Likeledes kan utvalgte ikke-kommersielle rettshjelptiltak utenfor dagens rettshjelplov vurderes integrert i en ny førstelinjetjeneste. I St.meld. 26 var departementet klar over de store utfordringene her og ville komme tilbake til dette når førstelinjen hadde virket en tid (side 81). Det er nå på høy tid at dette utviklingsarbeidet videreføres, og dette medlem vil i særuttalelsen fremme forslag til modeller som kan brukes i slikt utviklings- og integreringsarbeid.

Etter dette medlems syn bør det være en oppgave for førstelinjen å prøve ut flere former for rettshjelp som ikke forutsetter at probleminnehaverne må møte opp på rettshjelperens kontor.

Flertallet går inn for en internettbasert chatte-tjeneste som det mener kan ivareta mye av behovet for en førstelinje (kap 13.2). Denne tjenesten skal dels være automatisk, dels være betjent av kvalifiserte rådgivere lokalisert på ett sted i landet. Men det legges ikke opp til noen videreføring til personlige møter med rettshjelpere hvor det er behov for det.

Finland utvikler elektroniske rettshjelptjenester hvor alle borgere skal ha enkel tilgang til juridisk rådgivning uten personlig frammøte ved å bygge ut kanaler for fjernkommunikasjon, som

¹⁶ St.meld. nr. 16 (1989–90) *Om offentlig rettshjelp*, side 36.

¹⁷ Jon T. Johnsen, *Samisk rettshjelp. En analyse av Rettshjelpskontoret Indre Finnmark*, 1997, side 177–178.

¹⁸ Oxford Research og Kristian Andenæs: *Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp. (Evaluation of first line legal services)*, 2013, side 25–26.

¹⁹ Oxford Research og Kristian Andenæs 2013, side 42.

ulike former for online rådgivning, elektroniske tjenester og telefon. Formålet er at borgeren skal ha rask og lett tilgang til informasjon tilpasset deres livssituasjon, gitt i et klart, forståelig språk. Informasjonssystemet skal gi fleksibel overføring fra generelle informasjonskilder til mer individuelt tilpassede tjenester inkludert telefonkonsultasjoner og rådgivning ansikt til ansikt.²⁰ Internasjonalt finnes det mange modeller for elektroniske rådgivningssystemer som kan brukes for å utvikle gode ordninger hos oss.

Dette medlem støtter forslaget i utredningen så langt det rekkes, men mener at førstelinjen må inneholde et bredere spekter av tilbud. Dataanalfabetisme kan også være et problem for enkelte. Det trengs uansett gode ordninger for å henvise klienter fra chattetjenesten til rettshjelpogvinningsadvokatbaserte ordninger for rettshjelp utenfor og for domstolene. Dette medlem viser til sine forslag i særuttalelsen for utdyping.

18.5 Erfaringstilbakeføring og gruppestrategier

Erfaringer fra rettshjelpsforskning og blant annet studentrettshjelp og frivillige rettshjelpstiltak viser at mange av rettshjelpsproblemer til lavinntektsgrupper har fellestrekk som gjør dem egnet for kollektive løsninger. Hvis for eksempel en trygdesak viser at NAV gjennom flere år har praktisert en bestemmelse på en måte som viser seg å være uriktig, kan mange trygdemottakere over hele landet være rammet. Her vil en regel- eller praksisendring med virkning for tidligere avgjørelser være en langt mer kostnadseffektiv måte å løse sakene på enn et stort antall individuelle, men likeartede saker finansiert som offentlig rettshjelp. Riktig drevet kan offentlige lønnete og andre ikke-kommersielle rettshjelpstiltak være viktige i slik erfaringstilbakeføring, og dette bør prøves ut.

Rettshjelpsloven hadde i mange år en ordning som gav advokatene adgang til en viss utgiftsdekning for å drive erfaringstilbakeføring i saker de behandlet over offentlig rettshjelp. Ordningen ble nesten ikke benyttet.

Flere av studentrettshjelpstiltakene har derimot over mange år utviklet interessante metoder for erfaringstilbakeføring. Det har også de finske advokatbyråene gjort.²¹

Dette medlem mener at metoder for slik kollektiv eller strukturell rettshjelp bør innarbeides i offentlig rettshjelp for å øke effektiviteten av problemløsningen og redusere kostnadene. Utprøving av slike metoder vil inngå i forslagene i særuttalelsen.

18.6 Beslutningskriterier og faglig ledelse

Flertallet legger opp til et omfattende system med tidskvoter og problemavgrensninger for å hindre overforbruk. Klientene er tiltenkt en viktig rolle som kostnadskontrollører gjennom egenandelssystemet.

Betydningen av et juridisk problem avhenger av faktorer som den juridiske og faktiske kompleksiteten, saksbehandlingsreglene, probleminnehaverens velferdssituasjon, egen kompetanse og motpartens adferd. Både praksis og rettshjelpforskningen viser at individuelle juridiske problemer har stor variasjonsbredde når det gjelder kompleksitet og innhold, som på ingen måte avspeiles tilfredsstillende i de standardiserte ytelsene flertallet legger opp til. En sikker vurdering av den enkeltes rettshjelpsbehov får man først og fremst ved en kompetent, individuell vurdering av saken.

Beslutningskriterier som bare forutsetter en grovsortering av utvalgte problemtyper med en standardisert tidsbruk, kan nok gjøre tildelingsbeslutningen enklere, men vil gjennomgående bli dårligere tilpasset behovet. Bare der beslutningstakeren har god innsikt i problemet og vektlegger kostnadseffektivitet i kombinasjon med kvalitet, kan en unngå prosessdrivende effekter av beslutningssystemet. Ellers må en i tillegg ha et kontrollapparat som sikrer at ordningen ikke brukes urasjonelt.

Hvis tildelingskompetanse kombineres med faglig behandlingsansvar – som i de finske advokatbyråene – *uten* at tildelingsbeslutningen har betydning for rettshjelperens personlige inntekt, kan beslutningen baseres på

1. hva slags rettshjelp som er tilstrekkelig for klienten, tatt i betraktning alle aspekter ved den aktuelle saken. Både karakteren og omfanget av rettshjelpen kan tilpasses det aktuelle rettshjelpsbehovet etter en konkret analyse, uten at det er nødvendig med grovmaskede rasjone-ringskort, slik utvalget foreslår

²⁰ Ministry of Justice of Finland Department of Judicial Administration Legal Aid and Enforcement Unit 5 May 2017 ILAG Report 2016 side 11–12.

²¹ Se avsnittet om «Strukturell rettshjelp» i Finlandsrapporten kap 6.5 s. 64–65.

2. at ressursbruken i rettshjelptiltakets ansvarsområde blir fordelt på de eksisterende behovene på en rettferdig måte
3. at tiltaket fungerer som et redskap for rasjonell nasjonal ressursallokering ved at kødannelse og avvísninger gir viktige signaler om hvor godt tiltaket er tilpasset den faktiske etterspørselen

Dersom beslutningsfatteren også har rettshjelpeansvar for en klientgruppe avgrenset eksempelvis etter geografi eller sosiale kjennetegn, kan ressursene prioriteres på gruppenivå. På denne måten sikrer en at de individuelle avgjørelsen både tar hensyn til den individuelle velferdsmessige betydningen av saken, dens prinsipielle betydning og vanskelighetsgrad. En vil ikke trenge en omfattende struktur av grovmaskede begrensingsregler som skal sikre mot overforbruk.

I særuttalelsen kommer jeg med forslag til hvordan en slik beslutningsordning kan prøves ut.

Det er behov for å styrke den systematiske utviklingen av rettshjelpsordningen både i Justis- og beredskapsdepartementet, i underliggende organer og ved universitetene. Som nevnt i kap 17 har Universitetet i Oslo hatt to professorer som har vært aktive i rettshjelpsforskning og deltatt i utredning og forskning initiert av departementet, men begge er nå pensjonert. Nyrekrutteringen er begrenset.

Det er viktig at juristene som profesjon tar et større ansvar for å skape gode rettshjelpstilbud også for de fattigere delene av befolkningen og legger større vekt på forskning og utviklingsprosjekter som kan møte behovene bedre.

I særuttalelsen vil jeg også komme med forslag til forskningsmessig evaluering av de leveringsmodellene jeg ønsker utprøvd. Jeg vil også komme med forslag om hvordan evalueringene kan inngå i et forskningsprogram for rettshjelpsforskning.

18.7 Kostnader

Internasjonale sammenlikninger gir holdepunkter for at Norge er blant de statene i Europa som bruker mest penger per innbygger på offentlig rettshjelp, men også har de høyeste utgiftene per sak og et relativt lavt antall rettshjelptilbud per innbygger i målgruppene for offentlig rettshjelp.²²

²² Se for eksempel The European Commission On The Efficiency of Justices toårlige statistikk over europeiske rettshjelpsordninger.

Sammenliknet med for eksempel Finland framstår norsk rettshjelp som dyr og med langt større forbruk på fri sakførsel enn på fritt rettsråd – noe som lenge har vært ansett som en svakhet.

Utvalgets flertallet mener det er behov for betydelige oppjusteringer av den offentlige salær-satsen – blant annet fordi forskjellene til salærnivået for betalende klienter ikke skal bli for store (kap 21.2). Det godt mulig at en slik justering er nødvendig på kort sikt. Men med slike justeringer vil en rettshjelpsordning basert på fastlønte advokater etter statens lønnsregulativ ha større kostnadsfordeler enn kjøp av tjenester hos privatpraktiserende advokater enn for noen år siden. En blandingsmodell med offentlig tjenesteyting og offentlig kjøp av tjenester hos privatpraktiserende advokat med en fornuftig arbeidsdeling mellom de to ordningene peker seg ut som et klart mer kostnadseffektivt alternativ enn å forbeholde offentlige rettshjelpsoppdrag for privatpraktiserende advokater, som flertallet går inn for.

Det kan reises tvil om flertallets forslag om å trekke klientene sterkere inn i kostnadskontrollen vil fungere. Målgruppene for offentlig rettshjelp har svært lav advokaterfaring og et avstandspreg forhold til advokater. En kan ikke vente at de vil føle seg i stand til å ha effektive diskusjoner med advokater om ressursbruken. Forslaget om prosentegenandeler uten tak tilpasset klientens økonomi, vil kunne virke avskrekkende og føre til at personer med legitime behov ikke tør å søke.²³

En viktig del av rettshjelpspolitikken bør være å utnytte de ressursene som faktisk finnes i form av ikke-kommersiell rettshjelp, langt bedre. St.meld. 26 foreslo enkelte tiltak (side 80–81) og mente det var viktig å videreføre dette arbeidet. Men flertallet har ikke gått inn på dette annet enn ved å fastholde subsidaritetsprinsippet. Dette medlem mener det er viktig å utnytte potensialet for mer rettshjelp som ligger i den ikke-kommersielle rettshjelpen utenom den foreslåtte rettshjelplovgivningen.

Særuttalelsen, som blir lagt ut på cathrine-moksness.blogspot.com, vil som nevnt inneholde aktuelle modeller for slik effektivisering i form av rettssentre, jusshus og rettshjelp til barn og unge. Den vil også inneholde forslag om samordning med annen offentlig rettshjelp – inklusive den advokatbaserte. Disse modellene vil samtidig kunne illustrere mekanismer og organisasjonsmodeller for andre typer ikke-kommersielle rettshjelptiltak utenom rettshjelplovgivningen.

²³ Se oppsummeringen av NOU 2002:18 Rett til rett i Finlandsrapporten kap 9.5 s. 91-94.

Del III
Saksbehandling og rammeverk

Kapittel 19

Informasjon, søknad og innvilgelse

19.1 Dagens ordning

19.1.1 Informasjon om rettshjelpsordningen

Advokater spiller en sentral rolle ved formidlingen av innholdet i rettshjelpsordningen og vilkårene for ytelsen. Etter rettshjelpsloven § 2 andre ledd har advokater «plikt til å orientere klientene om muligheten for å søke fri rettshjelp i tilfelle hvor de kan tenkes å ha rett til slik bistand». En del personer mottar også informasjon om ordningen fra organisasjoner, rettshjelpstiltakene eller offentlige instanser som for eksempel domstolene.

I en undersøkelse utført av Advokatforeningen på vegne av utvalget, svarte advokatene i snitt at under to tredjedeler av klientene som kvalifiserte for fri rettshjelp virket å ha vært klar over rettshjelpsordningen før de kontaktet advokat.¹

Søk etter «fri rettshjelp» på Google gir treff hos ulike private og offentlige aktører. Flere advokatkontorer annonserer med oppfordring om å ta kontakt for å få avklart om man kvalifiserer for rettshjelp. Av treff som ikke er annonser, er det øverste treffet et privat nettsted med lenker til ulike advokatkontorer og generell informasjon om rettshjelpsordningen.

Søket resulterer også i treff hos offentlige aktører. På nettstedene fylkesmannen.no og sivilrett.no finnes det informasjon om rettshjelpsordningen med lenker til blant annet regelverk og søknadsskjemaer. Søket gir også treff på informasjonssidene til Advokatforeningens nettsted advokatenhjelperdeg.no.

Til sammenligning er det øverste treffet ved søk på «fastlege» det offentlige nettstedet helsenorge.no. På nettstedet gis det nærmere informasjon om blant annet rett til fastlege, egenandel og bytte av fastlege. Nettstedet driftes av Direktoratet for e-helse.

Lov om fri rettshjelp, rettshjelpsforskriften og rundskrivet til Statens sivilrettsforvaltning inne-

holder detaljert informasjon om rettshjelpsordningen. Regelverket er imidlertid omfattende og vanskelig å forstå for det alminnelige rettssøkende publikum.

Som påpekt under punkt 5.3 er ytelsene etter rettshjelpsloven bare en del av det samlede rettshjelpstilbudet i Norge. Så vidt utvalget er kjent med, finnes det i dag ingen offentlig tilgjengelig oversikt som beskriver de mange ulike tilbud og ordninger som vil kunne være aktuelle for personer som har behov for juridisk rådgivning.

19.1.2 Søknad og innvilgelse

Fri rettshjelp er en offentlig ytelse som innvilges etter søknad. Som hovedregel fremmer rettshjelpsmottakeren, gjennom sin advokat, en fysisk eller elektronisk søknad med tilhørende dokumentasjon på at vilkårene for fri rettshjelp er oppfylt. I en del av sakene hvor rettshjelp gis uten økonomiske vilkår, og hvor partene uansett har krav på gratis bistand, er det likevel ikke vanlig å fremme noen formell søknad.

På rettsrådsstadiet er hovedregelen at søknaden innvilges av advokatene innenfor de prioriterte saksområdene. Innvilgelsen er begrenset til en flat stykkpris som omtales i utredningens punkt 20.1. Fylkesmannen kontrollerer advokatenes innvilgelse, og sørger for at nødvendig dokumentasjon foreligger. Fylkesmannen har mulighet til å omgjøre advokatens innvilgelse ved den etterfølgende behandlingen av advokatens salærkrav, men dette gjøres relativt sjelden. I 2018 og 2019 omgjorde Fylkesmannen i Oslo og Akershus rundt 0,5 prosent av de egeninnvilgelsene som ble sendt inn.² Utenfor de prioriterte områdene – og i saker hvor søknaden gjelder mer enn advokat-hjelp – er det fylkesmannen som behandler søknader om fritt rettsråd.

¹ Basert på 58 svar. For mer om undersøkelsen, se statistisk vedlegg punkt 2.2.14.

² 2018: 01.02.18–30.06.18: 2331 innsendte egeninnvilgelsener – 13 omgjort. 2019: 01.02.19–30.06.19: 2985 innsendte egeninnvilgelsener – 12 omgjort.

På saksførselsstadiet innvilges søknader om rettshjelp innenfor de prioriterte saksområdene av den instansen som ellers behandler saken. I domstolene vil innvilgelsen normalt framgå av et brev retten sender til den aktuelle advokaten med oppnevning som prosessfullmektig etter reglene om fri rettshjelp.³ Ved innvilgelsen skal retten vurdere om saken faller innenfor et prioritert saksområde, og om de økonomiske vilkårene er oppfylt, eller om det eventuelt kan gjøres unntak fra disse. I de behovsprøvede sakene skal retten også vurdere om det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden, se rettshjelpsloven § 16 siste ledd. På tidspunktet for innvilgelsen tar retten derimot ikke stilling til hvor mye rettshjelp som kan gis. Dette er et spørsmål som utstår til den senere salærfastsettelsen, som behandles i utredningens punkt 20.1. Fylkesmannen behandler søknader om fri sakførsel utenfor de prioriterte områdene.

Eventuelle avslag på søknad om fri rettshjelp anses som enkeltvedtak og kan påklages. De fleste klager behandles i forvaltningen, av Statens sivilrettsforvaltning. Noen avslag treffes imidlertid også av domstolene, og i disse tilfellene overprøves avslaget av overordnet domstol.

En søknad om fri rettshjelp skal i utgangspunktet fremmes før rettshjelpen gis, men rettshjelpsloven § 6 åpner også for etterbevilling av rettshjelp som allerede er gitt. Regelen om etterbevilling har vært i rettshjelpsloven siden den ble vedtatt, og bestemmelsen ble den gang ansett som en kodifisering av «nåværende praksis om at det også er anledning til å søke om fri rettshjelp etter rettshjelpen er gitt».⁴ Det har i ulike rundskriv blitt gitt ulike føringer om hvilket tidspunkt behovsprøvingen skal relateres til dersom søknaden om rettshjelp kommer inn etter at bistanden er ytt. Etter någjeldende rundskriv er det tidspunktet for bistanden som skal anses avgjørende.⁵

Rettshjelpslovens bestemmelser om etterbevilling utgjør en sentral del av begrunnelsen for dagens regler om såkalt *betinget fri sakførsel*. Etter gjeldende rett kan søknader om fri sakførsel gjøres betinget av at søkeren ikke tilkjennes sakskostnader. Ved innvilgelse av betinget fri sakførsel vil advokatens salær dermed avhenge av om rettshjelpsmottakeren vinner fram med sitt krav og blir tilkjent sakskostnader. Dersom rettshjelpsmottakeren ikke blir tilkjent sakskostnader, krever advokaten salær fra det offentlige etter

reglene for fri sakførsel. Timeprisen vil da være offentlig rettshjelpssats. Dersom motparten blir pålagt å betale rettshjelpsmottakerens sakskostnader, vil advokaten i stedet kreve salær etter den timeprisen advokaten setter. Dette sikrer advokaten mulighet for høyere salær så lenge det er motparten som må betale. Avgjørelsen til Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 1989 side 1037 er en sentral kilde for reglene om betinget fri sakførsel. Kjæremålsutvalget uttaler her:

«Utvalget må – slik også lagmannsrettens avgjørelse tyder på – erkjenne at slike betingede søknader kan skape komplikasjoner i den praktiske rettergang, men man kan ikke se at loven setter et stengsel for en slik betinget søknad. Etter loven er det også adgang til i etterhånd å søke om fri rettshjelp.»

Reglene om betinget fri sakførsel anses følgelig som en nødvendig konsekvens av at rettshjelpsmottakeren uansett har mulighet til å vente med å søke om fri rettshjelp til det er avklart om motparten blir dømt til å betale sakskostnader.

19.2 Utvalgets forslag

19.2.1 Innledning

Spørsmålet om hvem som skal behandle søknader om fri rettshjelp, stod sentralt ved rettshjelpslovens vedtakelse og har siden vært gjenstand for flere endringsforslag og utredninger.⁶ Ønsket om en enkel og effektiv ordning har blitt trukket fram som et argument for at rettshjelp bør innvilges av noen som allerede kjenner saken – det vil si av advokater eller av den domstolen som ellers har saken til behandling. Kontrollhensyn og ønsket om å unngå at retten inhabiliseres gjennom å ta stilling til prosedabiliteten av et krav, har på motsatt side blitt trukket fram som argument for at rettshjelp bør innvilges av forvaltningen. Avveiningen av disse ulike hensynene har resultert i dagens ordning – som i grove trekk går ut på at advokater og domstolene innvilger rettshjelp innenfor de saksområdene som allerede er prioritert i loven, mens forvaltningen vurderer søknader om rettshjelp utenfor de prioriterte områdene.

Utvalget mener utgangspunktet i den nye rettshjelpsloven bør være at støtte til rettshjelp innvilges av forvaltningen, på samme måte som forvaltningen innvilger andre offentlige velferdsy-

³ Rettshjelpsloven § 21.

⁴ Ot.prp. nr. 35 (1979–80), merknad til § 5.

⁵ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 2.7.

⁶ Utviklingen av regelverket for innvilgingskompetansen er omtalt i St.meld. nr. 26 (2008–2009) punkt 7.3.

telser. Forvaltningen er gjennom sin struktur og sine saksbehandlingssystemer godt egnet til å møte behovet for kontroll, oversikt og enhetlig praksis. Domstolene, som har dømmende virksomhet og konfliktløsning som sine hovedoppgaver, er mindre egnet til å utøve denne formen for forvaltningsmyndighet. Anbefalingen om å samle flere oppgaver i forvaltningen må for øvrig ses i sammenheng med utvalgets forslag i kapittel 13 om å opprette én samlet rettshjelpsforvaltning.

Dagens digitale utvikling gjør det mindre betenkelig at søknader om støtte til rettshjelp behandles av noen andre enn de som for øvrig behandler saken. Så lenge det er enkelt for søkeren å forstå hvordan man søker, og søknadsbehandlingen i forvaltningen er rask, vil en overføring av innvilgelseskompetanse fra domstolen til forvaltningen ikke trenge å bety forsinkelser i behandlingen av saken. Utvalget mener likevel at hensynet til en effektiv administrasjon av ordningen tilsier at dommere og advokater fortsatt bør kunne innvilge rettshjelp i kurante tilfeller. Den nærmere ansvarsfordelingen er omtalt i punkt 19.2.6 nedenfor.

En ordning som forvaltes av mange aktører, stiller høye krav til gode og effektive systemer for enhetlig informasjon, behandling og kontroll. Utvalget vil i det følgende også komme med noen anbefalinger som vil kunne bidra til dette.

19.2.2 Det offentlige må forenkle, forbedre og i større grad ta eierskap over informasjonen om rettshjelpsordningen

Som nevnt under punkt 19.1.1 spiller advokatene en viktig rolle i formidlingen av informasjon om rettshjelpsordningen. Mange blir først klar over at de kan søke om fri rettshjelp, etter at de har henvendt seg til en advokat med et konkret problem. Det er grunn til å tro at advokater også framover vil spille denne sentrale rollen, og utvalget mener derfor at advokatenes lovpålagte plikt til å informere om muligheten for å søke om rettshjelp bør videreføres i den nye loven.

Selv om utvalget anerkjenner advokatenes betydning for informasjon om rettshjelpsordningen, vil det likevel være betenkelig å overlate hovedansvaret for informasjon til advokater alene. Mange personer har høy terskel for å kontakte advokat. Advokatkonkurranselovutvalget la til grunn at det var en

seg for å søke advokatbistand selv om man har et legitimt behov, betegnes gjerne som en 'advokatterskel'. Årsakene til at mange opplever en slik terskel, kan være at de har en oppfatning av at advokater er vanskelig tilgjengelige. Det kan skyldes at de for eksempel antar at advokatbistand er dyrt, at problemet ikke er alvorlig nok eller andre sosiale, faktiske eller formelle forhold».⁷

Enkel og tydelig informasjon fra det offentlige om hvilke rettigheter rettshjelpsloven gir, vil kunne bidra til å senke folks terskel for å oppsøke advokat. I tillegg vil god offentlig kommunikasjon om ytelsen tydeliggjøre det frie advokatvalget som ordningen er tuftet på. Tanken om at alle selv skal kunne velge en uavhengig advokat, utgjør en sentral del av begrunnelsen for utvalgets anbefaling i kapittel 12 om å videreføre dagens ordning, hvor rettshjelp hovedsakelig ytes av privatpraktiserende advokater. En del av den reelle valgfriheten forsvinner imidlertid dersom folk først må oppsøke advokat for å finne ut om de kvalifiserer for rettshjelp.

Det rettshjelpssøkende publikums behov for enkel og tydelig informasjon kan ikke først og fremst møtes med en enklere lov. Behovet må møtes med forståelige tolkninger av regelverket og systemer for informasjonsinnhenting som gjør det enkelt for brukerne selv å finne svar på om de kvalifiserer for ytelsen. I kapittel 13 har utvalget foreslått at det opprettes én samlet rettshjelpsforvaltning. Formidling av informasjon om rettshjelpsytelsen vil etter forslaget være en sentral oppgave for dette organet. Utvalget finner det ikke naturlig å gå inn i noen nærmere beskrivelse av hvordan informasjonen best bør formidles, men nevner at det finnes flere gode eksempler på nettsteder med offentlig informasjon knyttet til tjenester som utføres av private, som for eksempel [helsenorge.no](https://www.helsenorge.no). NAVs nye nettjeneste for foreldrepenger er et annet eksempel på hvordan komplisert regelverk kan formidles til brukerne på en enkel måte.

19.2.3 Saksbehandlingen må digitaliseres

Regjeringen og KS la 11. juni 2019 fram en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.⁸ Strategien definerer seks felles mål og innsatsområder for

⁷ NOU 2002: 18 punkt 3.2.

⁸ *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.*

«utbredt oppfatning blant folk flest at det skal en del til før man oppsøker advokat. Det å kvie

digitaliseringsarbeidet fram mot 2025. Tre av målene er:

- «– flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester
- alle innbyggere [...] som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor
- offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester»

Rettshjelpsordningen vil utvilsomt kunne høste gevinster dersom saksbehandlingssystemene innrettes med sikte på å nå disse målene. Mottakerne av retts hjelp vil kunne oppnå viktige avklaringer på en enkel og kostnadsfri måte dersom de gjennom elektroniske søk og sammenstilling av offentlig lagrede opplysninger kan finne ut om de kvalifiserer for retts hjelp, og hvilken egenandel de eventuelt må betale dersom de oppsøker advokat. Slik vil automatisert saksbehandling bidra til at retts hjelpsordningen treffer de delene av befolkningen den er ment å treffe. Dersom retts hjelpsmottakerne på forhånd kan vurdere om de fyller de økonomiske vilkårene for retts hjelp, vil dette også frigjøre tid hos advokatene.

I en spørreundersøkelse utført av Advokatforeningen på vegne av utvalget, svarte advokatene at de i snitt brukte rundt én time på innhenting og innsending av dokumentasjon av klientens inntekt og formue per retts hjelpssak. 95 prosent av advokatene mente at denne tiden gikk på bekostning av tid som ellers kunne ha blitt brukt på å gi retts hjelp til klientene.⁹

Sammenhengende digitaliserte og automatiserte løsninger – som baseres på data som allerede er innhentet – vil i tillegg spare mye administrasjon hos myndighetene som forvalter retts hjelpsordningen. Dagens systemer for søknad og innvilgelse er bare delvis digitaliserte. Rettsrad.no åpner for digital innsending av søknader om fritt retts råd, men ordningen er ikke obligatorisk og fordrer fortsatt en individuell vurdering av de økonomiske vilkårene hos retts hjelpsmottakeren eller dennes advokat i forkant. På domstolsstadiet har opprettelsen av Aktørportalen gitt mulighet for digital innsending av søknader om fri sakførsel til domstolene. Utover innsendingen, hvor dokumentasjon på inntekt og formue legges ved som PDF, er det imidlertid lite som er digitalisert ved behandlingen av retts hjelpssaker i domstolene. Eksempelvis må den enkelte dommer fortsatt foreta manuelle utregninger av hva som utgjør

egenandelen minus merverdiavgift i den enkelte sak når sakskostnader dels skal tilkjennes retts hjelpsmottakeren (egenandel) og dels det offentlige (som har betalt for den overskytende retts hjelpen). Det vil også være store gevinster å høste på å bedre de digitale overgangene mellom de ulike offentlige instansene som har befatning med retts hjelpssaker. Eksempelvis bruker fylkesnemndene i dag en del ressurser på å avklare status i Direktoratet for økonomistyring (DFØ) på salærer som har blitt godkjent i nemnda, men som ikke har blitt utbetalt til advokaten. Siden opplysningene er taushetsbelagte, og systemene til DFØ og fylkesnemnda ikke er samordnet, tar det tid å foreta denne typen statusavklaringer.¹⁰

En digital søknadsbehandling vil gi rom for raskere søknadsbehandling. I de tilfellene hvor søknadsbehandlingen skjer automatisk, vil avgjørelsen kunne treffes umiddelbart. Men også søknader som ikke skal behandles automatisk, vil kunne behandles hurtigere ved bruk av digitale systemer. Både retts hjelpsmottakerne, advokatene og domstolene vil normalt ha behov for å få rask klarhet i om en søknad om retts hjelp vil bli innvilget. Etter utvalgets syn må det kunne forventes at en søknad som ikke behandles automatisk og umiddelbart, likevel vil bli avgjort av retts hjelpsforvaltningen i løpet av få dager.

I tillegg til at digitaliserte løsninger vil spare tid og ressurser hos både retts hjelpsmottakerne, advokatene og det offentlige, vil en økt grad av digitalisering også gi økt likebehandling og bedre kontroll. Avgjørelser som ikke innebærer skjønn, vil kunne automatiseres. På den måten vil man kunne hindre at lovbestemte vilkår overses eller misforstås, eller at faktiske opplysninger vurderes feil opp mot disse vilkårene. Ved automatisert saksbehandling kan regelverket – for eksempel bestemmelsene om behovsprøving – også gjøres mer finmasket og rettferdig. Videre vil digitale løsninger kunne bidra til at avgjørelser som innebærer skjønn, fattes på et mer fullstendig faktisk grunnlag. Eksempelvis vil det i vurderingen av om noen skal innvilges retts hjelp, kunne være relevant å se hen til om søkeren har fått innvilget retts hjelp tidligere, og om forfalte krav om egenandel i så fall er betalt. På tilsvarende måte vil tidligere ytt retts hjelp være relevant ved fastsettelsen av hvor mange timer retts hjelp som skal gis på senere stadier i en sak. En digital saksbehandling gir bedre muligheter for lagring og senere bruk

⁹ Basert på 59 svar. For mer om undersøkelsen, se statistisk vedlegg punkt 2.2.14.

¹⁰ Opplysninger gitt av Stine Flenmoren Sundt i Sentralenheten for fylkesnemndene i møte med sekretariatet 9. september 2019.

av denne type opplysninger, noe som igjen vil kunne bidra til riktigere vedtak.

Rettshjelpsutvalget er ikke sammensatt med sikte på å foreslå detaljerte digitale løsninger for saksbehandlingen. Utvalget har imidlertid enkelte synspunkter på hvilke funksjoner et automatisert saksbehandlingssystem må kunne ivareta. Disse synspunktene er fulgt opp med bestemmelser i lovforslaget som vil være nødvendige for å sikre denne ønskede funksjonaliteten.

For det første mener utvalget at alle søknader om retts hjelp bør kunne fremmes gjennom samme nettportal. Utvalget foreslår derfor at lovens endres slik at alle søknader om støtte til retts hjelp inngis til retts hjelpsforvaltningen, enten digitalt ved bruk av ID-porten (MinID, BankID osv.) eller på papir. Gjennom digitale overganger til andre systemer vil det være mulig for forvaltningen raskt å videreformidle søknaden til den domstolen eller den advokaten som eventuelt skal behandle den i etterkant. Gjennom innlogging i nettportalen bør det også være mulig å få svar på om man fyller de økonomiske vilkårene for retts hjelp, og hvilken egenandel man i så fall må betale.

For det andre mener utvalget at prøvingen av vilkårene for retts hjelp i stor grad bør kunne automatiseres. Det finnes i dag flere eksempler på helautomatiserte søknadssystemer for behovsprøvde offentlige ytelser. Husbankens søknadssystem for bostøtte er ett eksempel. Utvalget kan ikke se at det er noe til hinder for at vurderingen av de økonomiske vilkårene for støtte til retts hjelp også kan skje helt automatisk i kurante saker. En automatisk behandling forutsetter imidlertid at retts hjelpsforvaltningen har adgang til å innhente nødvendige opplysninger om søkerens inntekt, formuesforhold, sivilstand og forsørgerbyrde fra blant annet skatteetaten, a-ordningen og folkeregisteret. Utvalget har derfor foreslått en lovhjemmel som gir retts hjelpsforvaltningen adgang til å innhente den informasjonen som er nødvendig for vurderingen av de økonomiske vilkårene i loven, fra andre offentlige myndigheter.

Slik utvalget vurderer det, må det i framtiden fortsatt gjøres en manuell vurdering av om saken faller innenfor et av lovens prioriterte saksområder, om saken har tilstrekkelig tilknytning til riket, og om støtte til retts hjelp for øvrig er nødvendig. Innenfor de prioriterte saksområdene foreslår utvalget at denne prøvingen – som i dag – foretas av advokaten i saker utenfor domstolene og av retten i saker for domstolene.

For det tredje mener utvalget at den videre behandlingen av en innvilget søknad bør kunne digitaliseres og automatiseres i langt større grad

enn i dag. Dette vil kunne gi store effektivitetsgevinster og bedre kontrollen med utbetalinger av salær og innkreving av egenandel. I digitale systemer vil advokatens salærkrav, som igjen er styrende for klientens egenandel, kunne gjøres tilgjengelig for retts hjelpsmottakeren på en enkel måte. Beregning av egenandelen vil kunne skje automatisk, med digital videreformidling av kravet til systemene i Statens innkrevingssentral. Ved utarbeidelsen av digitale systemer er det viktig å ta høyde for gode overganger til de regnskaps- og faktureringsystemene som advokatene benytter.

19.2.4 Retten til bistand i fortrolighet

Befolkningen er gjennom EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 gitt rett til respekt for familieliv og privatliv, hjem og kommunikasjon. Når det gjelder kommunikasjon mellom en klient og en advokat, har EMD lagt til grunn at denne nyter et særlig sterkt vern etter EMK artikkel 8.¹¹ Dette henger sammen med at rettsstaten forutsetter at folk skal kunne søke rettslig bistand i fortrolighet.

På retts hjelpsområdet er alle opplysninger som rører noe om kontakten mellom en klient og en advokat, i utgangspunktet taushetsbelagte. Konfidensialitet i forholdet mellom advokat og klient er viktig for at advokaten skal kunne gi riktige råd. I HR-2010-2212 uttaler Høyesterett i avsnitt 33:

«Begrunnelsen for taushetsplikten i § 119 er at folk skal kunne søke profesjonell behandling, hjelp eller råd fra yrkesutøvere som omfattes av bestemmelsen, uten at opplysninger de i den forbindelse gir, skal komme ut eller bli gitt videre [...]. Advokatens taushetsplikt skal altså verne fortroligheten mellom klient og advokat. Dette vil bidra til at man får materielt riktige avgjørelser og er dermed en viktig rettsikkerhetsgaranti.»

En ordning med offentlig retts hjelp må ivareta innbyggernes rett til respekt for privatliv og kommunikasjon etter EMK artikkel 8. Personer som oppfyller vilkårene for retts hjelp må ikke stilles dårligere enn personer som kan betale for den rettslige bistanden selv. Saker med retts hjelp skiller seg fra vanlige advokatoppdrag ved at det offentlige innvilger retts hjelpen og betaler for de juridiske tjenestene. I denne forbindelsen har det offentlige et visst behov for kunnskap om saken.

For å oppfylle forpliktelsene i EMK artikkel 8, kan ikke søkeren pålegges å framlegge mer infor-

¹¹ Se Michaud mot Frankrike avsnitt 118-119.

masjon enn det som er strengt nødvendig for å kunne ta stilling til en søknad om rettshjelp, jf. artikkelens nummer 2. Hvis søkeren avkreves for mye informasjon kan dette påvirke motivasjonen til å oppsøke rettshjelp. Søkerens manglende motivasjon kan være godt begrunnet. Han kan for det første ha det offentlige som motpart i saken, og for det andre er ikke forvaltningens taushetsplikt like sterk som advokatens taushetsplikt.

Informasjon om objektive forhold ved søkeren, som f.eks. økonomi, vil ikke vedrøre innholdet i saken det søkes rettshjelp i, og er ikke betenkelig å kreve informasjon om. Informasjon om sakens innhold, dens juridiske spørsmål og detaljer vil det derimot raskt knytte seg betenkeligheter til å kreve. EMK artikkel 8 nummer 2 oppstiller et nødvendighetskriterium som setter grenser for hva som kan kreves. Etter dette må søkeren bare pålegges å gi den minimumsinformasjon som er nødvendig for å ta stilling til om vilkårene for rettshjelpen er oppfylt.

19.2.5 Personvern, lagring og utveksling av opplysninger

Gevinstene ved en digitalisert og automatisert saksbehandling må veies opp mot ulempene som følger med den tilknyttede lagringen og utvekslingen av personopplysninger.

For å få innvilget rettshjelp må det i søknaden likevel gis tilstrekkelige opplysninger om behovet for bistand til at offentlige myndigheter kan prøve om vilkårene for ytelsen er oppfylt. Flere advokater har gitt uttrykk for frustrasjon over at en stor mengde saksopplysninger i dag må utleveres i forbindelse med en søknad om fri rettshjelp. Dersom advokaten gir ut opplysningene på egen hånd, kan dette reise vanskelige problemstillinger knyttet til advokatens taushetsplikt, se punkt 19.2.4.

En digitalisert søknadsbehandling hvor klienten selv må sende inn søknaden, vil kunne bidra til å tydeliggjøre klientens eget samtykke til at opplysningene gis ut. Men selv om advokaten ikke står i fare for å bryte sin taushetsplikt, er det like fullt viktig at søknadsprosessen innrettes slik at rettshjelpsmottakerens personvern og behov for fortrolig rådgivning ivaretas i så stor grad som mulig.

Rettshjelpsforvaltningens adgang til å *hente inn* opplysninger fra andre offentlige organer bør etter utvalgets syn begrenses til opplysninger som handler om de økonomiske vilkårene for rettshjelp. Opplysninger som det er aktuelt for forvaltningen å *lagre*, vil typisk kunne handle om når rettshjelpen ble ytt, av hvilken advokat, i hvor mange timer og innenfor hvilket saksområde.

Gevinstene knyttet til lagring av denne typen «ytre opplysninger» er etter utvalgets syn så store at de i de aller fleste tilfellene vil veie opp for ulempene ved inngrepet i personvernet.

Ved søknader om støtte til rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene vil det kunne være nødvendig for søkeren å gi ut mer informasjon om det konkrete saksforholdet som er bakgrunnen for søknaden. Mangelfull informasjon vil nødvendigvis kunne føre til at søknaden ikke innvilges, og avveiningen av hvor mye informasjon som skal gis ut vil derfor i hovedsak måtte gjøres av søkeren selv. Utvalget vil likevel presisere viktigheten av at forvaltningen ikke etterspør flere opplysninger enn det som er strengt nødvendig for å vurdere søknaden om rettshjelp. Denne type opplysninger vil det som klar hovedregel heller ikke være behov for å lagre etter at søknaden er ferdigbehandlet.

19.2.6 Skjønnsmessige vurderinger bør i så stor grad som mulig legges til rettshjelpsforvaltningen

Dagens rettshjelplov med tilhørende rundskriv forutsetter at den som innvilger rettshjelp, tar stilling til mange spørsmål av skjønnsmessig karakter. En del av disse vurderingene er allerede lagt til forvaltningen, for eksempel spørsmålet om hvorvidt det skal gis rettshjelp utenfor de prioriterte områdene. Etter utvalgets syn bør ordningen fortsatt være at forvaltningen tar stilling til om det skal innvilges rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene.

Innenfor de prioriterte saksområdene kan det imidlertid også oppstå vanskelige spørsmål og grensedragninger. Disse kan handle om praktiseringen av de økonomiske vilkårene, om hvordan saksområdene skal avgrenses, om hvordan subsidiaritetsprinsippet skal forstås, og om praktiseringen av lovens urimelighetsbestemmelse. Dette er problemstillinger som i dag er forutsatt håndtert av advokatene og fylkesmennene på rettsrådsstadiet og av domstolene på sakførselsstadiet. Hvordan problemstillingene håndteres, har man imidlertid begrenset kunnskap om, særlig i domstolene. Som nevnt under punkt 13.1 blir domstolenes innvilgelser av fri sakførsel ikke oversendt forvaltningen, og de blir sjelden publisert. Fylkesmannen kan etterprøve advokatens innvilgelser av fritt rettsråd, men i praksis er det svært få innvilgelser som gjøres om. Etter utvalgets syn er denne mangelen på oversikt over hvordan regelverket praktiseres, uheldig av flere grunner. For det første er det grunn til å frykte at advokater og dommere kan anvende regelverket feil, uten at

dette fanges opp. For det andre er det grunn til å tro at ulike advokater og ulike dommere har ulik innvilgelsespraksis. For det tredje innebærer mangelen på oversikt at forvaltningen ikke har full forståelse for hvor skoen trykker i praksis når regelverket skal videreutvikles.

Det kan også reises mer prinsipielle innvendinger mot at domstolen skal ha som oppgave å tildele offentlige ytelser. Disse innvendingene gjør seg sterkere gjeldende jo mer skjønnspreget tildelingen er. Etter den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom den utøvende og den dømmende makt skal vedtak om offentlige ytelser treffes av forvaltningen, med adgang til etterfølgende domstolskontroll. Tilliten til domstolene tilsier at denne ansvarsfordelingen ikke bør fravikes med mindre gode grunner tilsier det.

Utvalget foreslår at forvaltningen alltid skal ta stilling til om de økonomiske vilkårene for støtte er oppfylt. Som nevnt i punkt 19.2.3 er den økonomiske behovsprøvingen i utgangspunktet godt egnet for rask og automatisk saksbehandling. Vurderingen av de økonomiske vilkårene for rettshjelp vil derfor i de fleste saker kunne gjøres automatisk av forvaltningen med én gang. Også innenfor et finmasket behovsprøvingssystem vil det imidlertid kunne være behov for en manuell behandling av enkelte søknader, for eksempel i saker hvor personer som bor sammen, ikke ønsker felles behovsprøving fordi de er i konflikt med hverandre. Rettshjelpsforvaltningen vil kunne utvikle digitale løsninger som sikrer at denne type saker skilles ut til manuell behandling, og at de behandles på en rask og ensartet måte.

De saklige vilkårene for rettshjelp vurderes i dag av advokatene og domstolene innenfor de prioriterte saksområdene. Utvalget har vært i tvil om hvorvidt denne kompetansen i sin helhet bør overføres til forvaltningen. En slik fullstendig overføring vil imidlertid også innebære ekstra administrasjon, fordi forvaltningen vil måtte sette seg inn i tvistetemaet i hver enkelt sak for å vurdere om den faller innenfor et prioritert område. Utvalget har derfor kommet til at advokatene og domstolene fortsatt bør kunne innvilge støtte til personer som fyller de økonomiske vilkårene, dersom det er klart at saken faller innenfor et prioritert saksområde, og at de øvrige saklige vilkårene for støtte er oppfylt. Dersom søknaden reiser vanskelige eller skjønnsmessige vurderinger – for eksempel om hvorvidt en sak kan sies å falle innenfor et angitt saksområde –, bør ordningen likevel være at saken overføres til rettshjelpsforvaltningen. Utvalget foreslår en lovhjemmel for å gi forskrift om saksbehandlingen og den nærmere oppgavefordelingen mellom

rettshjelpsforvaltningen, domstolene og advokatene. I en slik forskrift vil det blant annet kunne være naturlig å gi bestemmelser om at rettshjelpsforvaltningen behandler saken dersom søkeren har fått innvilget rettshjelp i forbindelse med en annen sak i løpet av de siste 12 månedene før ny søknad inngis.

Når saker som kan by på tvil, behandles av rettshjelpsforvaltningen, sikrer man kontroll, oversikt og enhetlig praktisering av de saklige vilkårene for støtte. Siden alle avslag fra domstolene og advokatene kan bringes videre til rettshjelpsforvaltningen, har søkeren heller ikke noe behov for å anke avgjørelsen til overordnet domstol. Utvalget foreslår derfor at avslag på søknad om rettshjelp ikke skal kunne ankes, men at saken i stedet bringes over i forvaltningssporet gjennom en overføring av søknaden til rettshjelpsforvaltningen.

19.2.7 Adgangen til etterbevilling og betinget fri sakførsel bør falle bort

Utvalget foreslår at dagens regler om etterbevilling av fri rettshjelp fjernes. Søknader om etterbevilling kompliserer behovsprøvingen, og etterbevilling er vanskelig å forene med det foreslåtte systemet med forhåndsfastsatte tak for rettshjelpen.¹² Etter dagens lovgivning har advokater en plikt til å informere sine klienter om rettshjelpsordningen, og denneplikten er foreslått videreført i den nye loven. Det må derfor forutsettes at personer som kvalifiserer for støtte til rettshjelp, også vil bli gjort kjent med muligheten for å søke om dette før de eventuelt velger å gi advokaten et oppdrag utenfor ordningen.

Som nevnt under punkt 19.1.2 er dagens rett til etterbevilling en sentral del av begrunnelsen for at domstolene aksepterer at advokatene opererer med ulike timesatser for arbeidet, avhengig av om rettshjelpsmottakeren vinner fram med sitt krav eller ikke. Ordningen med betinget fri sakførsel er basert på et prinsipp om «no cure, less pay», og siden rettshjelpsmottakeren uansett ikke skal betale mer enn en eventuell egenandel, er det først og fremst advokaten som drar fordel av en slik ordning. Kostnaden ved ordningen bæres av rettshjelpsmottakerens motpart.

Selv om utvalget ikke ser det som noe problem at advokater kan få bedre betalt i markedet enn etter dagens rettshjelpssats, er det – på samme måte som i «no cure, no pay»-saker – problematisk at timeprisen som advokaten krever fra rettshjelpsmottakerens motpart, ikke er satt på noen

¹² Punkt 16.3.2.

naturlig måte. Partene som mottar betinget fri sakførsel, har ingen interesse i at advokaten tar en lav timepris så lenge de ikke skal betale, og advokatens timepris gjenspeiler derfor ikke en reell betalingsvilje hos noen person.

I forarbeidene til tvisteloven er det en lengre drøftelse av forholdet mellom rettshjelpsreglene og reglene om betinget salær. Tvistemålsutvalget uttaler i den sammenheng:¹³

«Det er også grunn til å minne om at systemet med betinget salær har sine klare prinsipielle betenkeligheter ved den egeninteressen advokaten får i utfallet. Dette bør mane til stor forsiktighet med å la en ordning med fri sakførsel, helt eller delvis, erstattes av systemer med betinget salær – conditional fee.»

Ved å fjerne adgangen til etterbevilling av retts hjelp fjernes også muligheten for betinget fri sakførsel. En mulig konsekvens av dette kan være at advokater som tidligere var villig til å påta seg rettshjelpsoppdrag fordi utsiktene til høyere timepris enn rettshjelpssatsen var gode, ikke lenger vil gjøre dette. Etter utvalgets syn må denne typen konsekvenser løses gjennom en regulering av den offentlige rettshjelpssatsen og ikke gjennom å opprettholde løsninger hvor advokatens betaling avhenger av utfallet i saken.

I lovforslaget er det presisert at søknaden må inngis før retts hjelpen gis. Det må inngis ny søknad for hver instans. Med en automatisk prøving av de økonomiske vilkårene vil advokaten i kurante tilfeller kunne innvilge en søknad om støtte i saker utenfor domstolene rett etter at den er sendt.

19.2.8 Kontrollreglene bør bli enklere

Et gjennomgående problem med dagens retts hjelpsordning er at den forutsetter mange vurderinger og kontroller, både ved innvilgelsen og den senere oppfølgingen av en rettshjelpssak, som vi i liten grad vet om følges opp. Flere av utvalgets forslag handler derfor om å forbedre og forenkle saksbehandlingen og kontrollen. Gjennom å automatisere behovsprøvingen og legge vurderingen av skjønnspregede avgjørelser til rettshjelpsforvaltningen vil man få bedre kontroll med at de som innvilges støtte, oppfyller vilkårene for dette. Egenandeler som er proporsjonale med kostnadene, vil bidra til at klienten fører bedre kontroll med advokatens tidsbruk. Advokatens tidsbruk vil også bli bedre kontrollert gjennom systemene

med forhåndsfastsatte tak for antall rettshjelps timer.

Selv om utvalgets forslag til endringer i saksbehandlingen skulle bli gjennomført, vil det fortsatt være rom for at ordningen kan misbrukes. Som i dag vil støtte fortsatt kunne innvilges av både forvaltningen, domstolene og den enkelte advokat. Etter utvalgets syn er faren for misbruk likevel ikke så stor at man bør gå bort fra et system som er basert på tillit mellom staten og advokatene. Samfunnet har tiltrodd advokater ansvar på en rekke områder, blant annet knyttet til håndtering av fortrolig informasjon og betrodde midler. Advokatene forutsettes å opptre med lojalitet til både klienten og rettssamfunnet. Advokatlovutvalget påpeker i sin utredning at advokatens lojalitet til rettssamfunnet «innebærer at advokaten gjennom sitt arbeid skal hegne om rettssamfunnet og blant annet følge de reglene som er satt som rammer for bistanden til klienten».¹⁴

Gjennom regelverket for advokatvirksomhet er det etablert tilsyns- og disiplinærssystemer som skal sikre at advokater opptrer med den forutsatte graden av lojalitet. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet fører kontroll med at advokatenes virksomhet «drives i samsvar med lovgivningen». For å kontrollere dette kan Tilsynsrådet be om å få utlevert nødvendige opplysninger fra advokaten, også opplysninger som er undergitt taushetsplikt.¹⁵ Tilsynsrådet kontrollerer en rekke sider ved advokatenes virksomhet. Advokatenes behandling av betrodde midler er et viktig område for kontrollvirksomheten, men i den senere tid har det også vært økende oppmerksomhet på advokatenes etterlevelse av reglene om tiltak mot blant annet hvitvasking. Etter utvalgets syn vil det være naturlig at advokatenes etterlevelse av reglene i rettshjelpsloven også inngår i Tilsynsrådets kontrollvirksomhet. Ansvar for kontroll vil også kunne legges til eventuelle nye tilsyns- og disiplinærssystemer som måtte bli etablert som del av oppfølgingen av Advokatlovutvalgets utredning. Det bør reageres strengt dersom det avdekkes brudd på den tilliten som advokatenes forvaltning av rettshjelpsordningen er basert på. I tillegg til reaksjoner innenfor advokatenes disiplinærssystemer vil det på vanlig måte kunne være aktuelt å straffeforfølge tilfeller av bedrageri. Utvalget foreslår også lovbestemmelser som gjør det klart at salær kan tilbakeholdes eller kreves tilbakebetalt dersom en advokat har innvilget støtte til rettshjelp til tross for at vilkårene ikke var oppfylt.

¹³ NOU 2001: 32 A *Rett på sak*, punkt 20.4.

¹⁴ NOU 2015: 3, side 21.

¹⁵ Advokatforskriften § 4-5.

For å forenkle regelverket og kontrollen går utvalget inn for å fjerne bestemmelsen i dagens rettshjelpslov om at det offentlige kan kreve refusjon av rettshjelpen dersom noen får sin økonomiske stilling vesentlig bedret gjennom bistanden, eller dersom den økonomiske rettshjelpen er vesentlig bedret før rettshjelpen er avsluttet. Utvalgets inntrykk er at bestemmelsen sjelden anvendes i praksis. Dette kan dels skyldes at de færreste rettshjelpsmottakere er involvert i saker hvor de får sin økonomiske stilling vesentlig bedret, dels kan det skyldes at de som eventuelt får sin stilling vesentlig bedret, ofte også blir tilkjent sakskostnader (herunder til det offentlige), og dels kan det skyldes at de relevante instansene uansett ikke får kunnskap om det dersom noen skulle få endret sin økonomiske situasjon. Effektiv kontroll forutsetter enkle regler og

en klar ansvarsfordeling. Sett i lys av at den foreslåtte rettshjelpsordningen uansett ikke vil være noen veldig lukrativ ordning, mener utvalget at de fleste grunner taler for å fjerne disse bestemmelsene, som i praksis uansett ser ut til å bli anvendt sjelden.

Dersom forslaget til ny rettshjelpslov vedtas, vil det måtte gjøres flere endringer i de forskriftene som i dag regulerer betalingen til advokater som yter rettshjelp. Hvilke krav som etter ny lov skal stilles til advokatens dokumentasjon av det arbeidet som er utført, vil kunne avhenge av hvordan de digitale saksbehandlingssystemene blir utformet. I og med at det uansett ikke er nødvendig å lovregulere detaljene i disse prosessene, foreslår utvalget en generell forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om saksbehandling.

Kapittel 20

Hvor mange rettshjelpstimer kan gis i hver sak?

20.1 Dagens ordning

20.1.1 Nødvendighetsvilkåret

Rettshjelpsloven § 1 slår fast at formålet med rettshjelp er å sikre «nødvendig» juridisk bistand til parter som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning. Nødvendighetsvilkåret er gjentatt ved beskrivelsen i § 14 av hva fritt rettsråd kan omfatte – «nødvendige utgifter til rådgivning og bistand» –, og vilkåret er også implisitt forutsatt i reglene om fri sakførsel gjennom henvisningen til at sakførselen omfatter «hel eller delvis dekning av salær til prosessfullmekting».

Spørsmålet om hvor mange timer rettshjelp som bør innvilges i en sak, har en klar sammenheng med nødvendighetsvilkåret. Problemstillingen er også aktuell utenfor de områdene som handler om offentlig finansiert rettshjelp. I alle sivile saker som verserer for domstolene, er tvistelovens utgangspunkt at den parten som vinner fram, har krav på full erstatning for sine sakskostnader fra motparten. I § 20-5 (1) står det mer om hva dette utgangspunktet innebærer:

«Full erstatning for sakskostnader skal dekke alle partens nødvendige kostnader ved saken som ikke særlige regler gir grunnlag for å unnta.»

Selv om det er mange likhetstrekk mellom vurderingen av nødvendighet i rettshjelpssaker og i andre sivile saker som verserer for domstolene, er det også en del ulikheter. Ulikhetene handler særlig om prosedyrene for fastsettelsen av det nødvendige antall timer. I saker hvor partene betaler sine egne advokatutgifter, er det flere mekanismer som begrenser tidsbruken. Den ene begrensningen ligger hos parten selv, som normalt vil måtte veie kostnaden ved en ekstra time opp mot nytten. Den andre begrensningen ligger hos motparten,

som risikerer å sitte igjen med regningen dersom saken tapes. Ved framleggelsen av partenes sakskostnadsoppgaver i en sivil sak i retten vil det ofte kunne oppstå diskusjon om nødvendigheten av det advokatarbeidet som har blitt utført på begge sider. Dette gir dommeren bedre grunnlag for den etterfølgende fastsettelsen av salæret. I mange rettshjelpssaker – blant annet barnevernsaker – finner denne type diskusjoner aldri sted fordi det ikke legges fram noen sakskostnadsoppgaver ved hovedforhandlingens slutt. Spørsmålet om hvilket arbeid som skal anses nødvendig, vil derfor utelukkende være en problemstilling mellom dommeren/fylkesnemndslederen og den enkelte advokat i etterkant av saken.

En annen sentral forskjell mellom salærfastsettelsen i henholdsvis rettshjelpssaker og andre sivile saker handler om hvem som bærer kostnaden ved en eventuell reduksjon av salæret. I saker hvor partene selv betaler advokatutgiftene, vil en reduksjon av salæret i de tilkjente sakskostnadene normalt bety at parten selv må betale det overskytende. I rettshjelpssaker vil en reduksjon av salæret bety at advokaten ikke får betalt for deler av det arbeidet som er utført. Advokaten må altså veie risikoen for en reduksjon opp mot klientens ønsker og behov, mens klienten ikke har noen insentiver for å begrense tidsbruken med tanke på å holde kostnadene nede.

De beskrevne særtrekkene ved salærfastsettelsen i rettshjelpssaker har ført til en nærmere offentlig regulering av hva som skal anses som nødvendig antall timer i en rettshjelpssak. Reguleringen er ulik for ulike stadier av en rettshjelpssak og følger dels av salærforskriften,¹ dels av stykkprisforskriften.²

¹ Forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v.

² Forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker.

20.1.2 Medgått tid og ulike varianter av stykkpris

Medgått tid

I alle saker for de alminnelige domstolene, Trygderetten og kontrollkommissjonen fastsettes salæret med utgangspunkt i medgått tid. I fylkesnemnda utbetales salær etter medgått tid i klagesaker, samtalemøter og i saker som behandles etter forenklet skriftlig behandling, men ellers etter multiplikator-stykkpris (se nedenfor). Når rettshjelp ytes utenfor disse organene – på rådgivningsstadiet –, er utgangspunktet alltid at salærfastsettelsen skal skje etter flat stykkpris og ikke etter medgått tid.

Salærfastsettelse etter medgått tid tar utgangspunkt i advokatens arbeidsoppgave med opplysninger om hvilken tid som har gått med til saksforberedelse, rettsmøter og etterarbeid. Nærmere bestemmelser om fastsettelsen er gitt i salærforskriften. I tillegg til i rettshjelpssaker kommer denne forskriften til anvendelse ved fastsettelsen av salær til advokater i straffesaker og til en del andre aktører innenfor rettspleien. Salærforskriften kvantifiserer ikke hvor mange timers arbeid som kan anses nødvendig i den enkelte rettshjelpssak, men åpner for at salæret kan settes ned dersom det er benyttet lengre tid enn «hva som er rimelig og nødvendig». Salærforskriften har for øvrig bestemmelser om hvordan en del særlige former for tidsbruk skal vurderes:

- Av §§ 8 og 9 går det fram at en advokat har krav på halv rettshjelpssats for reisetid og annet fravær. Tidsbruk knyttet til reiser utenfor rettskretsen honoreres ikke, med mindre advokaten har fått opphevet bostedsforbeholdet.
- I § 10 er det gitt bestemmelser om at nødvendig etterarbeid honoreres med inntil to timer.
- I § 11 er det gitt bestemmelser om hvilket honorar advokaten har krav på ved bortfall eller utsettelse av et rettsmøte.
- I § 12 er det gitt bestemmelser om skjønnsmessig avkortning i salæret ved skifte av advokat underveis i prosessen.

Flere av de nevnte bestemmelsene i salærforskriften kommer også til anvendelse i saker hvor advokatens arbeid honoreres med multiplikator-stykkpris.

Multiplikator-stykkpris

I fylkesnemndene faktureres saker med personlig oppmøte i forhandlingsmøter med stykkpris. Utgangspunktet for stykkprisen er varigheten av

nemndas forhandlingsmøte. Denne tiden multipliseres med en nærmere angitt sats. For å skille denne formen for stykkpris fra den flate stykkprisen som benyttes på rådgivningsstadiet, vil stykkprisen ved forhandlingsmøte i fylkesnemnda heretter bli omtalt som *multiplikator-stykkpris*.

Multiplikator-stykkprisen skal kompensere for alt arbeid som advokaten har utført i en sak, herunder forberedelser, arbeid i rettsmøte og etterarbeid. Etter § 6 i stykkprisforskriften skal det utbetales 2,75 ganger den offentlige rettshjelpssats for hver time som går med de to første dagene av et forhandlingsmøte, og 2,4 ganger den offentlige rettshjelpssats for hver time følgende dager.

Stykkprissystemet er basert på en tankegang om at advokatene i noen saker vil få betalt for mer arbeid enn det som faktisk er nedlagt, og at de i andre saker vil få mindre betalt. Dersom multiplikatoren reflekterer arbeidsmengden i en gjennomsnittlig sak, vil advokatene – dersom de har en viss mengde stykkprissaker – samlet sett få en noenlunde riktig betaling. I stykkprissaker er det derfor ikke adgang til å betale ut et lavere salær enn stykkprisen selv om det er på det rene at advokaten har lagt ned lite arbeid i saken. I utgangspunktet er det heller ikke adgang til å betale ut et høyere salær, men stykkprisforskriften § 11 åpner for at salæret kan fastsettes etter medgått tid dersom faktisk samlet timeforbruk overstiger fastsatt multiplikator-stykkpris med mer enn 50 prosent, og det godtgjøres at det foreligger særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en slik timebruk.

Flat stykkpris

Stykkpris anvendes også på rådgivningsstadiet i det som i dag betegnes som retrådssaker. Siden rettshjelpen på rådgivningsstadiet normalt ikke er knyttet opp mot noe bestemt forhandlingsmøte, er stykkprisen forhåndsfastsatt og lik for alle saker innen samme sakskategori. For å skille denne stykkprisen fra multiplikator-stykkprisen vil stykkprisen på rådgivningsstadiet i det følgende bli omtalt som *flat stykkpris*.

I likhet med multiplikator-stykkprisen er den flate stykkprisen i utgangspunktet også basert på en tanke om at advokaten skal få betalt for det arbeidet som anses nødvendig i en tenkt gjennomsnittlig sak på det aktuelle saksområdet. Heller ikke her er det derfor adgang til å betale ut et lavere salær enn stykkprisen under henvisning til faktisk medgått tid. Advokaten får heller ikke betalt for arbeid som overstiger stykkprisen, med mindre timeforbruket er mer enn dobbelt så høyt

Tabell 20.1 System for godtgjørelse i ulike sakstyper.

Godtgjørelse	Saker
Flat stykkpris	– Alle rettsrådssaker
Multiplikator-stykkpris	– Saker med forhandlingsmøte i fylkesnemnda
Medgått tid	– Saker for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett – Saker for kontrollkommisjonen – Saker for Trygderetten – Saker uten forhandlingsmøte i fylkesnemnda

som det timeforbruket som er grunnlag for stykkprissatsen, og det i tillegg godtgjøres at det foreligger særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en slik timebruk.

All rettshjelp på rådgivningsstadiet honoreres i utgangspunktet med flat stykkpris. De nærmere stykkprissatsene er inntatt i stykkprisforskriften § 5. Her går det fram at all rettshjelp på under to timer honoreres med en stykkprissats på 1,5 ganger den offentlige rettshjelpssatsen. Dersom rettshjelpen er på over to timer, vil stykkprisen avhenge av hvilket saksområde bistanden er gitt på. Den laveste stykkprisen er på to ganger den offentlige rettshjelpssatsen, og denne stykkprisen anvendes i asylsaker som behandles etter Dublin-forordningen. Den høyeste stykkprisen er på tolv ganger rettshjelpssatsen og anvendes blant annet på saker som omfatter både en foreldretvist og et økonomisk oppgjør etter oppløsning av husstandsfellesskap.

20.1.3 Fastsettelsen

Som nevnt i punkt 19.2.7 skal det normalt inngis ny søknad om rettshjelp for alle stadier av en sak, det vil si én søknad for rettsrådsstadiet og én søknad for hver instans innen rettsystemet. Fastsettelsen av det nødvendige antallet rettshjelpstimer gjøres også for hvert enkelt stadium. Slik systemene er innrettet, har hvert nivå normalt ikke enkel tilgang til opplysninger om hvorvidt rettshjelp har blitt innvilget på tidligere nivåer, og i så fall hvor mye. En lagmannsrettsdommer vil ved fastsettelsen av salæret i en barnevernssak derfor normalt ikke ha kjennskap til hvilket salær som ble utbetalt i samme sak i fylkesnemnda og tingretten.

De nærmere prosedyrene for fastsettelsen av antall timer avhenger av om salæret utbetales som stykkpris eller etter medgått tid. Dersom sakstypen omfattes av stykkprisforskriften – og advokaten også ber om å få utbetalt stykkpris –, vil det ikke skje noen egentlig fastsettelse av salæret. Salærbe-

regningen vil i disse tilfellene følge direkte av det timetallet som er angitt for den aktuelle sakstypen ved flat stykkpris og av lengden på nemndsmøtet ved multiplikator-stykkpris. Dersom advokaten derimot søker om å få utbetalt salær etter medgått tid i en sak som i utgangspunktet kvalifiserer for stykkpris, vil prosedyrene for fastsettelsen av salæret være de samme som i andre saker hvor fastsettelsen skjer etter medgått tid.

I 2018 gjennomførte Menon Economics en analyse av systemene med stykkpris og medgått tid på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.³ Av rapporten går det fram at salær etter medgått tid ble innvilget av fylkesmannen i rundt 7 prosent av rettsrådssakene som i utgangspunktet kvalifiserte for stykkpris. I fylkesnemnda utgjorde utbetalinger av salær etter medgått tid rundt 19 prosent av de totale utbetalingene i saker som i utgangspunktet kvalifiserte for multiplikator-stykkpris i 2018.⁴

Domstolenes fastsettelse av nødvendig antall timer i en rettshjelpssak skjer alltid med utgangspunkt i medgått tid. Når saken er avsluttet i én instans, sender advokaten inn et salærkrav hvor det framgår hvor mange timer som har gått med til saksforberedelse, rettsmøter og eventuelt etterarbeid. Dommeren skal vurdere om advokatens oppgitte tidsbruk har vært rimelig og nødvendig. Dersom tidsbruken har vært unødvendig høy, skal salæret settes ned, se salærforskriften § 7:

«Finner den salærfastsettende myndighet at det er benyttet lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig, skal salæret settes ned. I straffesaker og i saker etter lov om fri rettshjelp kap. III skal vedkommende som har inn-

³ Menon-publikasjon nr. 5/2019: *Analyse av stykkpris og medgått tid for utbetaling av salær til advokater.*

⁴ Basert på regnskap mottatt fra Sentralenheten for fylkesnemndene.

levert arbeidsoppgaven, gis mulighet til å uttale seg før salæret settes ned. [...]

Når den salærfastsettende myndighet setter ned salæret, skal det gis en kort begrunnelse.»

Også utenfor domstolene er regelen at det nødvendige antallet rettshjelpstimer fastsettes av det organet som har hatt saken til behandling. Klager over Trygderettens fastsettelse kan ankes inn til Borgarting lagmannsrett.⁵ For øvrig er det Statens sivilrettsforvaltning som er klageinstans for alle salærfastsettelse utenfor de ordinære domstolene.

20.1.4 Hvordan fastsettes antall rettshjelpstimer og advokatens salær i andre nordiske land?

Sverige⁶

I Sverige får advokatene betalt for rimelig tidsbruk.⁷ Salæret beregnes etter en offentlig rettshjelpssats, den såkalte *timkostnadsnormen*, som i 2019 var 1380 svenske kroner.⁸ Bistanden kan i utgangspunktet ikke overstige 100 timer.⁹ I saker for domstolene er det retten som vurderer om tidsbruken i saken var rimelig, mens det i saker utenfor domstolene er Rättshjälpsmyndigheten som tar stilling til spørsmålet.¹⁰ Hvilken tidsbruk som regnes som rimelig i ulike sakstyper, er mer standardisert enn i Norge.

Rettshjelpsmottakeren betaler en egenandel som er proporsjonal med advokatkostnadene.¹¹ Dermed har rettshjelpsmottakeren selv insentiver til å begrense tidsbruken.

Danmark¹²

I Danmark betales advokatene vanligvis salær etter fastsatte takster. Rettshjelp på rådgivningsstadiet er delt inn i tre trinn. På første trinn, som omfatter helt grunnleggende muntlig rådgivning, gir advokatvakter og rettshjelpskontorer gratis

rettshjelp.¹³ På andre trinn, som omfatter rådgivning utover helt grunnleggende muntlig rådgivning, betales advokatene et indeksregulert vederlag, som i 2020 er 1140 danske kroner inkludert merverdiavgift.¹⁴ Rettshjelpsmottakeren betaler en egenandel på 25 prosent, mens staten betaler resten. På tredje trinn, som omfatter rettshjelp i forbindelse med forlikforhandlinger, betales advokatene et indeksregulert vederlag, som i 2020 er 2600 danske kroner inkludert merverdiavgift. Rettshjelpsmottakeren betaler en egenandel på 50 prosent, mens staten betaler resten.

Ved rettshjelp for domstolene og domstolslignende organer fastsettes salærene vanligvis konkret i den enkelte sak, men på bakgrunn av veiledende takster. I saker av økonomisk verdi er det fastsatt veiledende salærintervaller for erstatning av motpartens sakskostnader.¹⁵ Disse er også gitt anvendelse for utmåling av advokatens salær i rettshjelpssaker. Videre er det gitt veiledende takster for salær til advokater som yter rettshjelp i en del andre typer saker, blant annet barnevernsaker, ekteskapsaker og foreldretvister.¹⁶

Finland¹⁷

I Finland ytes i utgangspunktet all rettshjelp på rådgivningsstadiet, og deler av rettshjelpen i saker for domstolene, av de offentlige rettshjelpskontorene.¹⁸ Advokatene ved disse kontorene er ansatt med fastlønn og får ikke utbetalt salær for bistand i den enkelte sak. Omfanget av bistanden i den enkelte sak avgjøres av sakens betydning og kompleksitet og hvor mye bistand rettshjelpsmottakere som betaler egenandel, er villig til å betale for. Enslige rettshjelpsmottakere som har månedlig disponibel inntekt over 600 euro, og par som har månedlig disponibel inntekt over 550 euro per person, betaler en egenandel som er proporsjonal med rettshjelpskostnadene.¹⁹

¹³ Retsplejeloven §§ 323 første ledd og 324.

¹⁴ Retsplejeloven § 323 tredje ledd og Bekendtgørelse om offentlig retshjælp ved advokater § 6.

¹⁵ Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Notat om sagsomkostninger i civile sager, 2019.

¹⁶ Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Vejledende takster pr. 1. januar 2020 for salærer til forsvarere i straffesager, bistandsadvokater samt til beskikkede advokater i ægteskabs-, forældreansvars- og børnefjernelsessager, 2019.

¹⁷ Hovedtrekkene ved den finske rettshjelpsordningen er beskrevet i punkt 7.4.

¹⁸ Rättshjälpslagen 8 §.

¹⁹ Statsrådets förordning om rättshjälpp 5 §. Reglene om økonomiske vilkår for rettshjelp og systemet for egenandeler i Finland er beskrevet i punkt 22.3.4.

⁵ Rettshjelpsloven § 27 andre ledd.

⁶ Hovedtrekkene ved den svenske rettshjelpsordningen er beskrevet i punkt 7.2.

⁷ Rättshjälpslagen 27 §.

⁸ Sveriges Domstolar, Rättshjälpp och taxor 2020, side 62.

⁹ Rättshjälpslagen 15 §.

¹⁰ Rättshjälpslagen 39 §.

¹¹ Rättshjälpslagen 23 §. Reglene om økonomiske vilkår for rettshjelp og systemet for egenandeler i Sverige er beskrevet i punkt 22.3.2.

¹² Hovedtrekkene ved den danske rettshjelpsordningen er beskrevet i punkt 7.3.

I saker hvor privatpraktiserende advokater yter rettshjelp, får advokatene salær for rimelig tidsbruk.²⁰ Hvilken tidsbruk som godkjennes i ulike typer saker, er mer standardisert enn i Norge. Rettshjelpskontorene vurderer tidsbruken i saker utenfor domstolene, mens tidsbruken i saker som behandles av domstolene, vurderes av retten i forbindelse med avslutningen av saken.²¹

20.2 Svakheter ved dagens ulike ordninger

20.2.1 Salærfastsettelse i etterkant gir liten forutsigbarhet for advokatene

En advokat som påtar seg oppdrag for domstolene etter rettshjelpsloven, arbeider under forutsetning av at domstolen i etterkant vurderer det utførte arbeidet som «rimelig og nødvendig». Hvis dommeren mener advokaten har lagt ned for mye arbeid i saken, og setter salæret ned, er konsekvensen for advokaten at deler av arbeidet som er utført, ikke blir betalt. På samme måte vil en advokat som har påtatt seg et stykkprisoppdrag som krever langt mer arbeid enn satsen, være avhengig av at fastsettende myndighet er enig i at det foreligger «særlige omstendigheter» som tilsier at rettshjelpsoppdraget i stedet skal honoreres etter medgått tid. Systemene er i begge tilfeller lagt opp slik at nødvendighetsvurderingen gjøres etter at arbeidet er utført, etter svært skjønnsmessige kriterier.

En advokat som mottar varsel om mulig nedsettelse av salæret – eller som skal søke om å få stykkprisen omgjort til medgått tid –, må begrunne nødvendigheten av det utførte arbeidet. Denne type begrunnelser kan være vanskelig å gi, ettersom advokater har taushetsplikt. Klientkontakten kan ha handlet om forhold som angår saken, men som likevel ikke kan videreformidles til de salærfastsettende myndighetene. I tillegg er det arbeidskrevende å forfølge et salærkrav, og denne typen merarbeid blir normalt ikke honorert av det offentlige selv om kravet til slutt tas til følge. Mange advokater vegrer seg derfor for å stille seg i en situasjon hvor de kan forventes å måtte bruke tid på å begrunne nødvendigheten av det arbeidet de har utført. Dette har igjen ringvirkninger for klientene, som risikerer at advokaten ikke tar seg tid til oppgaver som er nødvendige for at saken skal bli forsvarlig behandlet.

Menon Economics konkluderer i sin analyse med at domstolenes kontroll av salærene som utbetales på grunnlag av medgått tid, fungerer dårlig.²² Konklusjonen er basert på både spørreundersøkelser og dybdeintervjuer blant aktører som har befatning med håndteringen av salær i domstolene. Halvparten av de spurte advokatene svarte at de opplever «stor» eller «svært stor» grad av ulik praksis blant salærfastsettende myndigheter (dommere og fylkesmenn) med hensyn til hvor ofte salæret settes ned.

Utvalget har forsøkt å kvantifisere denne ulikheten i praksis og fant stor variasjon i utbetalte salær mellom individuelle tingrettsdommere. Blant de elleve dommerne som hadde mer enn 30 barnevernssaker i løpet av de siste ni årene, fant vi at tre av dommerne godkjente salæroppgaver med i snitt ti timer mindre utbetalt per advokat enn de gjennomsnittlige utbetalingene i alle barnevernssaker. Dette funnet stod seg også da vi justerte for en mengde egenskaper ved saken som dommeren i liten grad kan påvirke selv, se figur 20.1. Dette, kombinert med det faktum at tildeling av saker til dommere skal skje tilfeldig, anser vi som en indikasjon på at advokatene peker på en reell problemstilling i sine svar. Utvalget anser det med andre ord sannsynlig at enkelte dommere har en vesentlig strengere praksis enn resten når det gjelder nedsettelse av salær.

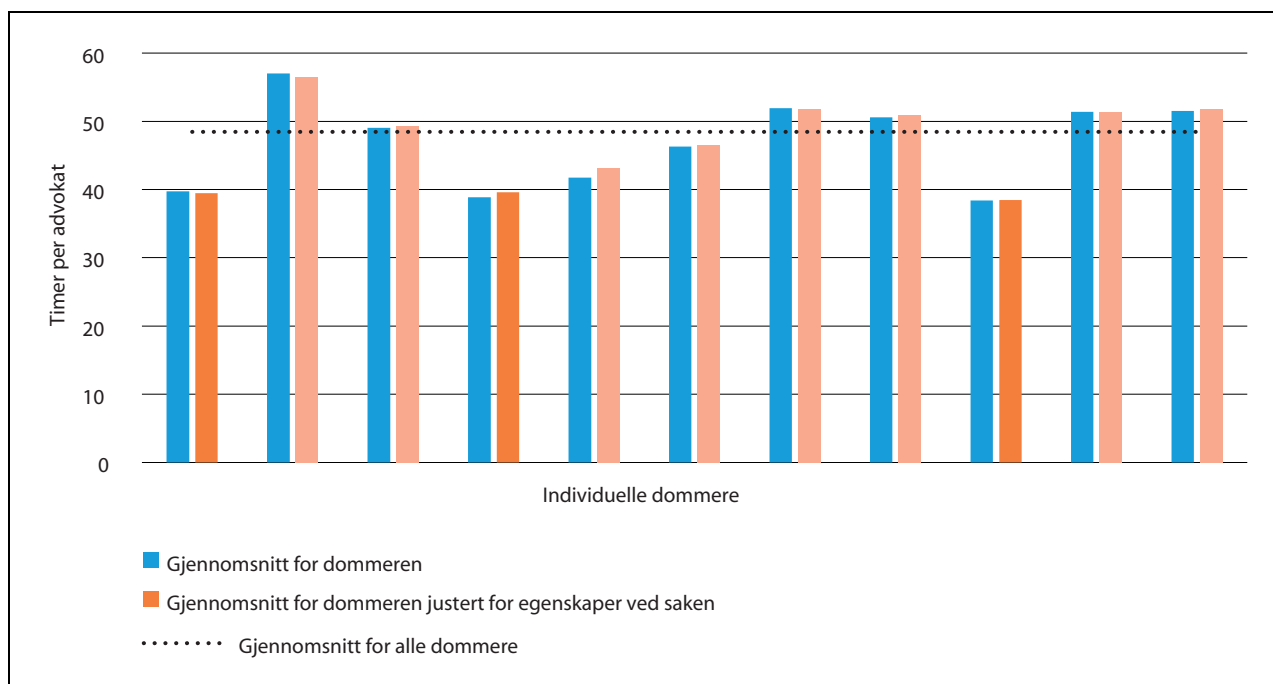
20.2.2 Det er vanskelig og tidkrevende for fastsettende myndighet å vurdere hvor mye rettshjelp som har vært nødvendig

Etter dagens ordning er det mange ulike personer som fra tid til annen tar stilling til om det advokatarbeidet som er utført i en rettshjelpssak, er rimelig og nødvendig. Landets over 700 dommere og dommerfullmektiger vurderer salærkrav i saker hvor det er innvilget fri sakførsel, og rundt 75 fylkesnemndsledere foretar samme vurdering for de salærkravene som blir inngitt utenfor ordningen med multiplikator-stykkpris. I tillegg kommer dommere i Trygderetten, lederne av landets kontrollkommisjoner og ulike saksbehandlere i landets fylkesmannsembeter. Ved den skjønnsmessige fastsettelsen av antall timer har disse personene lite annet å navigere etter enn egen erfaring fra andre saker og eventuelle synspunkter fra kolleger.

²⁰ Rättshjälpslagen 17 § og Statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp.

²¹ Rättshjälpslagen 18 §.

²² Menon-publikasjon nr. 5/2019: *Analyse av stykkpris og medgått tid for utbetaling av salær til advokater.*



Figur 20.1 Utbetalt salær per advokat i barnevernssaker – gjennomsnitt for dommere med mer enn 30 saker fra 2009 til 2017.

For saker med mer enn to timer hovedforhandling. Mørk rødfarge signaliserer at dommerens praksis er minst 95 prosent sannsynlig å fravike snittet for alle dommere, justert for egenskaper ved saken. For mer om utregningene, se statistisk vedlegg punkt 3.2.4.8.

Det følger av salærforskriften § 7 at det er eventuelle nedsettelse av salæret som må varsles og begrunnes. Nedsettelsen kan ankes til overordnet domstol etter rettshjelpsloven § 27 og salærforskriften § 13. Dersom en arbeidsoppgave godtas, behøver ikke domstolen å gi noen begrunnelse for dette, og ved godkjennelse foretas det heller ingen revisjon eller annen form for kontroll av dommerens vurdering av nødvendighetsvilkåret i etterkant.

I Menons undersøkelse av ordningen med stykkpris og medgått tid svarte 45 prosent av de spurte dommerne at de opplevde at det er stort, eller svært stort, rom for skjønn fra den enkelte advokat med hensyn til hvor mye arbeid som skal utføres i hver sak. 47 prosent svarte at det er noe rom for skjønn. Både advokatene og dommerne som deltok i undersøkelsen, var enige om at advokatens salærkrav sjelden blir satt ned.

Dommerne i Menons undersøkelse ble også bedt om å svare på hvorvidt de var enige i at salær oppgavene ikke blir kontrollert, med bakgrunn i ulike årsaker. Nesten seks av ti dommere sa seg enig i at salær oppgaver ikke blir kontrollert på grunn av tidspress hos dommeren, og fem av ti sa seg enig i at det er krevende å kontrollere dem.

Færre, men likevel mer enn én av tre dommere, sa seg enig i at salær oppgaver ikke blir kontrollert fordi dommerne og domstolene har svake insentiver til å gjøre det.

Menon gjennomførte også dybdeintervjuer med enkelte dommere for å få nærmere klarhet i hva som kan være årsaken til at dommerne finner det vanskelig å kontrollere salær oppgavene:²³

«I intervjuene fremkommer det at dommerne opplever at kontrollen med salær oppgavene tar særlig lang tid der de må innhente tilleggs opplysninger fra advokaten. Dommerne opplever videre at de i liten grad har forutsetninger for å vurdere salær oppgavene, herunder at de mangler verktøy og informasjon for å vurdere tidsbrukens rimelighet og nødvendighet. Konkrete verktøy vi har identifisert at dommerne ville kunne ha nytte av i salær fastsettelsen er:

- 1) Verktøy som tillater dem å sammenligne søkerens tidsbruk i denne saken på tvers mot andre lignende saker, både ved egen og andre domstoler, og

²³ Menon-publikasjon nr. 5/2019: *Analyse av stykkpris og medgått tid for utbetaling av salær til advokater*, side 44.

- 2) Verktøy som tillater dem å se hvor mye tid søkeren har brukt på denne saken (og med denne klienten/fornærmede også i andre saker) i tidligere instanser (herunder i fylkesnemndene i barnevernssaker i tingretten)»

Etter utvalgets syn peker Menon på problemer ved salærfastsettelsen i domstolene som mest sannsynlig også har gyldighet for andre fastsettende myndigheter.

20.2.3 Tiden oppleves ikke som en begrenset ressurs for rettshjelsmottakeren

Uavhengig av om det nødvendige antallet rettshjelpstimer fastsettes etter medgått tid eller etter stykkpris, er det i dag advokaten – og ikke klienten – som bærer kostnaden dersom det legges ned mer arbeid i saken enn det som blir honorert. Mekanismene som skal regulere tidsbruken i den enkelte sak, er i liten grad rettet mot rettshjelsmottakeren selv. Rettshjelpssaker har gjennomgående stor betydning for dem det gjelder, og rettshjelsmottakeren har derfor sterke insentiver til å sørge for at advokaten gjør en så grundig jobb som mulig. Derimot har rettshjelsmottakeren få insentiver til å legge til rette for at advokatens tidsbruk blir så effektiv som mulig.

Klienter har som regel store muligheter til å påvirke hvor mye arbeid det er nødvendig for advokaten å legge ned i en sak. Skriftlige oppstillinger over sakshistorikken og ordnede dokumenter kan spare mye tid. På samme måte vil advokaten spare tid dersom klienten samler opp sine ulike spørsmål og henvendelser til klientkonferansen og møter forberedt til denne. Selv om det vil kunne variere i hvor stor grad den enkelte rettshjelsmottaker vil være i stand til å framstille sin sak ryddig og konsentrert, er det grunn til å tro at rettshjelsadvokatene vil kunne spare tid dersom klientene i større grad enn i dag opplever at advokatens tid er en begrenset ressurs. En klient som selv kjenner på kostnaden ved advokatens tidsbruk, vil også vegre seg for å velge en advokat som bor langt unna, eller for å bytte ut den advokaten som allerede har satt seg inn i saken.

I tillegg til at dagens ordninger gir rettshjelsmottakeren få insentiver til å begrense bruken av egen advokat, gir ordningene heller ikke rettshjelsmottakeren noe insentiv til å kontrollere advokatens salærkrav. Egenbetalende klienter kan påklage salæret gjennom advokatenes disiplinærsystem. Det følger av reglene for god advokat-skikk at salæret skal stå i rimelig forhold til selve

oppdraget og det arbeid som er utført. Dette innebærer blant annet at tidsforbruket må vurderes helhetlig i det konkrete tilfellet, slik at oppdraget totalt sett ikke blir overfakturert. Klienter som mottar rettshjelp, vil ikke ha samme insentiv eller mulighet til å kontrollere rettshjelsadvokatens oppgitte timeforbruk. Som nevnt under punkt 20.1.3 er rettshjelsadvokatens salær i mange tilfeller ikke tema for andre enn den fastsettende myndighet og advokaten selv. Dersom klienten i større grad enn i dag kjenner på kostnadene ved advokatens tidsbruk, er det grunn til å tro at klienten også vil utøve større kontroll med advokatens timeføring. Dette vil igjen redusere behovet for at det offentlige kontrollerer at den reelle og den innrapporterte tidsbruken samsvarer.

20.2.4 Stykkprisordningen er ikke forenlig med proporsjonale egenandeler

Både multiplikator-stykkprisen og den flate stykkprisen er som nevnt basert på en gjennomsnittstankegang hvor advokaten i noen saker vil få bedre betalt enn den faktiske tidsbruken og i andre saker vil få dårligere betalt. Så lenge stykkprisen reflekterer gjennomsnittlig tidsbruk for den aktuelle sakstypen, vil advokater som påtar seg et visst antall saker, bli riktig honorert for det arbeidet som legges ned samlet sett.

Som det vil framgå av kapittel 22, går utvalget inn for en ordning hvor rettshjelsmottakerne skal betale egenandeler som øker proporsjonalt med advokatens tidsbruk. Overfor den enkelte rettshjelsmottaker er det imidlertid ikke mulig å operere med den formen for gjennomsnittsbeaktninger som stykkprissystemet er basert på. Ingen kan pålegges å betale egenandeler for arbeid som ikke er utført i deres egen sak.

Så sant utvalgets forslag om proporsjonale egenandeler blir gjennomført, kan dagens ulike stykkprisordninger ikke videreføres på de områdene som fortsatt skal være del av rettshjelsloven. På de områdene hvor det ikke skal betales egenandel – det vil si de saksområdene utvalget foreslår å ta ut av rettshjelsloven –, gjør denne motforestillingen seg derimot ikke gjeldende.

20.2.5 Stykkprisordningen gjør det lite lønnsomt å påta seg saker hvor rettshjelsbehovet er stort

Innenfor et saksområde vil det fortsatt variere fra sak til sak hvor mye arbeid advokaten må legge ned for å utføre oppdraget forsvarlig. Innenfor én og samme sak kan også rettshjelsbehovet vari-

ere mellom ulike parter som mottar rettshjelp. I en barnevernssak vil det for eksempel være mer langt mer arbeidskrevende å representere den forelderen som skal fratas omsorgen for barnet, enn det vil være å representere en forelder som «bare» skal få fastsatt samvær, og som i tillegg kanskje er enig med barneverntjenesten i hvor omfattende dette samværet bør være. Begge advokater vil imidlertid etter dagens ordning ha krav på samme multiplikator-stykkpris i fylkesnemnda. Advokatforeningen har i sin rapport om retts- hjelpsordningen pekt på at det er lite hensikts- messig at stykkprisen i fylkesnemnda er den samme i alle barnevernssaker, uavhengig av saks- type og hvilken part advokaten representerer.²⁴

Dagens ulike stykkprisordninger innebærer en standardisering av salærfastsettelsen som utvalget ser mange fordeler ved. Etter utvalgets syn er det likevel en svakhet ved stykkprisordnin- gen at systemet – sett fra rene lønnsomhetsper- spektiver – straffer de advokatene som påtar seg oppdrag hvor klientens rettshjelpsbehov er stort. Innvendingen gjør seg spesielt sterkt gjeldende på saksområder som ikke preges av noen få, spesi- lerte advokater, med mange rettshjelpsoppdrag. Advokater som i dag påtar seg denne typen kre- vende oppdrag på stykkpris, opplever ofte at de står overfor et valg mellom å jobbe mindre enn det saken krever, eller å jobbe mye gratis.

20.2.6 Multiplikator-stykkpris med utgangspunkt i rettsmøtetid gir ikke insentiver til effektive og konsentrerte rettsmøter

Når en sak står for domstolene, er det dommeren som har hovedansvaret for at rettsmøtene gjen- nomføres så effektivt og konsentrert som mulig. I tvisteloven § 9-13 andre ledd står det:

«Retten skal sørge for at hovedforhandlingen skjer konsentrert og forsvarlig uten unødig tidsspille for retten, parter, vitner og sakkyn- dige. Forhandlinger om forhold som er uten betydning for saken, skal nektes. Det samme gjelder unødige gjentakelser, unødig omfat- tende behandling og ellers for spørsmål som er tilstrekkelig drøftet. Hvis det er avtalt eller fast- satt tidsrammer for innlegg eller bevisføring, påser retten at disse holdes og kan foreta nød- vendige avskjæringer.»

Tilsvarende har nemndsleder etter barnevernlo- ven § 7-3 et ansvar for at fylkesnemndas møter gjennomføres på en måte som er «betryggende, rask og tillitsskapende», og som er «tilpasset tilta- ket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad».

Selv om hovedansvaret for saksframdriften lig- ger hos dommeren eller nemndslederen, er det liten tvil om at lengden på rettsmøtene er resulta- tet av et samspill mellom alle de involverte aktø- rene. Partene og deres prosessfullmektiger vil normalt påvirke tidsbruken gjennom antall vitner og andre bevis som påberopes, gjennom tiden som brukes på utspørring og forklaringer, og gjennom tiden som brukes på rettslig argumenta- sjon.

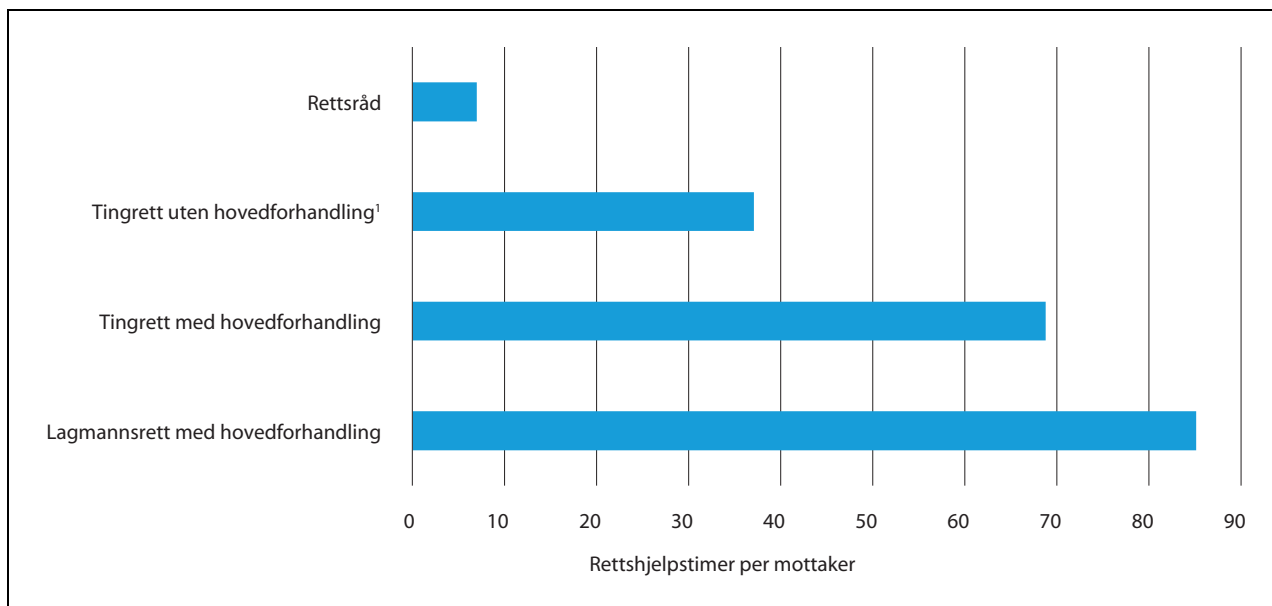
Rettsmøtene i sivile saker i Norge tar lengre tid enn i andre land vi normalt sammenligner oss med. I punkt 27.5.7 er denne forskjellen i tidsbruk tallfestet for saker som handler om barnevern. Tendensen er imidlertid den samme på de fleste sivile saksområder. Rask og effektiv behandling av rettsvister er et sentralt formål med tvistelov- en, og ved lovens ikrafttredelse i 2008 ble det skissert flere konkrete målsettinger, blant annet om at rettsmøtetiden skulle reduseres med 30 prosent. Disse målsettingene ble evaluert i en rap- port som ble ferdigstilt i 2013.²⁵ På side 13 i rap- porten framgår blant annet følgende:

«Departementet ser at de nye reglene om hoved- og ankebehandling representerer en kultu- rendring som krever ytterligere tid, og at behan- dlingen av de sivile tvistene derfor ikke har blitt så effektiv som ønskelig når det gjelder antall retts- møtetimer. Målet om 30 % reduksjon i hoved- og ankeforhandlingstimene er antakelig satt noe høyt, men departementet vil likevel vurdere om det er behov for regelendringer for å effektivisere hoved- og ankeforhandlinger ytterligere.»

En reduksjon av rettsmøtetiden i sivile saker er følgelig fortsatt et sentralt mål. Reglene for fast- settelsen av antall rettshjelpstimer bør utformes slik at de gir insentiver som bidrar til å nå dette målet. Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å gå bort fra utgangspunktet om at den tiden som brukes i retten i en rettshjelpssak, fortsatt skal anses som nødvendig tidsbruk. Derimot er det uheldig at den faktiske rettsmøtetiden også funge- rer som multiplikator for hvilken saksforbere- delse som skal honoreres. Sakens omfang – og ikke faktisk tidsbruk i rettsmøtet – bør etter utval- gets syn være styrende for fastsettelsen av hvor

²⁴ Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning side 40.

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet: *Evaluering av tvistelov- en*, 4. juli 2013, punkt 1.4.



Figur 20.2 Retts hjelpstimer per mottaker i foreldretvister i 2018, etter instans.

¹ Flertallet av foreldretvistene løses ved mekling i tingretten uten at hovedforhandling holdes. Dette er snittet for saker hvor minst én rettsmøtetime er registrert, men hvor hovedforhandling ikke er gjennomført.

Kilde: regnskap og saksstatistikk fra Domstoladministrasjonen, bearbeidet av utvalget. For mer om produksjon av statistikken, se statistisk vedlegg.

mange timer som kan legges ned i forberedelsen av en sak.

20.2.7 Systemet inviterer til videre prosess

Flertallet av retts hjelpssakene som ender i retten, har også en forhistorie med retts hjelp utenfor domstolene. Eksempelvis har parter som mottar retts hjelp i en foreldretvist for retten, også vært berettiget til retts hjelp på rådgivningsstadiet. Utenfor domstolene er denne retts hjelpen begrenset av en flat stykkpris på sju timer. På domstolstadiet fastsettes timetallet med utgangspunkt i medgått tid. Som figur 20.2 viser, var omfanget av den gjennomsnittlige retts hjelpen som ble gitt i foreldretvister i 2018, langt større etter at saken kom inn for retten, enn den var på rådgivningsstadiet.

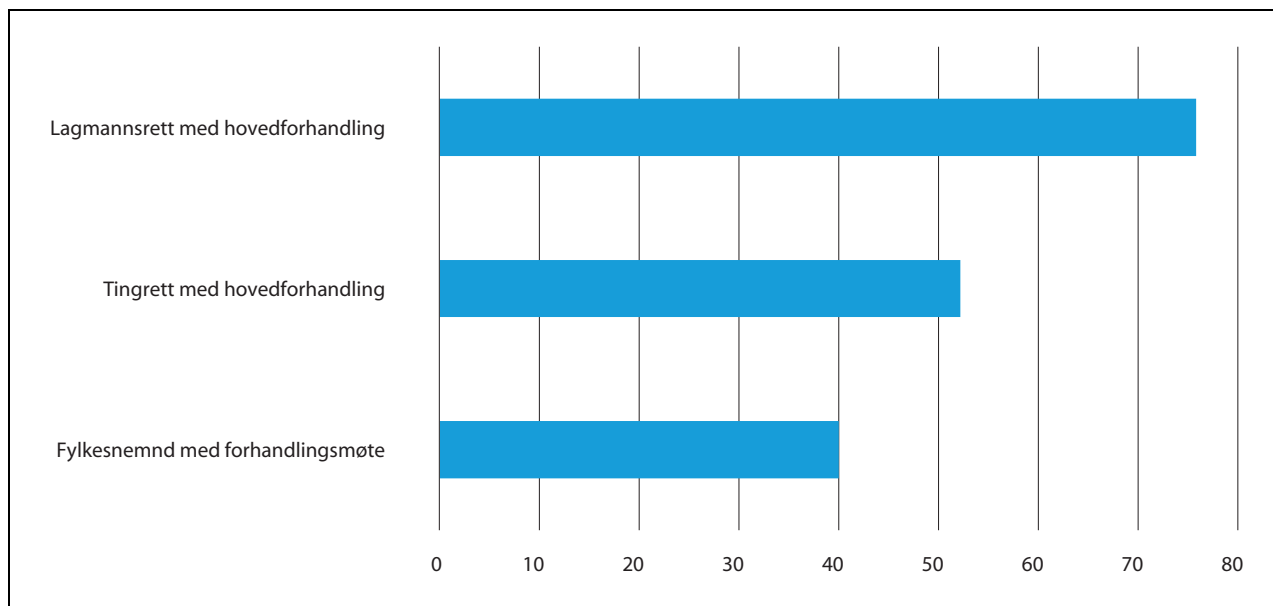
I 2018 ble det registrert 2028 rettsråd i foreldretvister. I domstolene ble det samme år registrert 1707 parter med retts hjelp i foreldretvister. Selv om tilgjengelige data ikke gjør det mulig å spore sakene mellom rådgivningsstadiet og domstolsstadiet, er det grunn til å tro at de aller fleste som mottar retts hjelp for domstolene, først har benyttet seg av muligheten for fritt rettsråd. I så fall viser tallene at rundt 84 prosent av foreldretvistene med retts hjelp utenfor domstolene bringes videre inn for retten.

Advokatforeningen skriver følgende i sin rapport om framtidens fri retts hjelpsordning under punktet «Urealistiske og prosessdrivende stykkprissatser»:²⁶

«På enkelte rettsområder har man krav på fritt rettsråd utenfor domstolen, og deretter på fri sakførsel dersom saken går til retten. Problemet oppstår der hvor stykkprisen er satt vesentlig lavere enn tiden det er mulig å løse saken på. En lav stykkpris i rettsrådssakene kan medføre at saken havner i domstolene til tross for at advokaten med litt mer tid til rådighet, hadde kunnet løse saken.»

Også i barnevernssaker skjer det en endring i systemet for fastsettelse av antall retts hjelpstimer mellom de ulike stadiene av en sak. Alle barnevernssaker som kommer inn for domstolene, har først vært behandlet av fylkesnemnda. Flertallet av disse har i nemnda vært honorert med multiplikator-stykkpris, mens de honoreres med utgangspunkt i medgått tid i retten. Som figur 20.3 viser, var omfanget av den gjennomsnittlige retts hjelpen som ble gitt i barnevernssaker i 2018, høyere i tingretten enn den var i fylkesnemnda.

²⁶ Advokatforeningen, *Rapport om framtidens fri retts hjelpsordning*, side 40.



Figur 20.3 Rettshjelpstimer per mottaker i barnevernssaker i 2018, etter instans.

Kilder: regnskap og saksstatistikk fra Domstoladministrasjonen og Sentralenheten for fylkesnemndene, bearbeidet av utvalget. For mer om produksjon av statistikken, se statistisk vedlegg.

Sett i et nødvendighetsperspektiv er det vanskelig å forklare at en sak skulle kreve mer forbedelse når den behandles for andre eller tredje gang enn ved første gangs behandling. Økningen i gjennomsnittlig tidsbruk mellom fylkesnemnda og tingretten kan etter utvalgets syn heller ikke forklares med hvilken saksforberedelse som faktisk er nødvendig på disse ulike stadiene. Snarere må økningen ses som et resultat av hvilken tidsbruk de ulike stadiene tillater. Slik systemene praktiseres i dag, gir de ulike variantene av stykkpris mindre rom for tidsbruk enn fastsettelse etter medgått tid. Dette innebærer igjen at noen saker kan havne i domstolen fordi det først er i domstolen at advokaten får betalt for det arbeidet advokaten og/eller klienten mener er nødvendig.

Mange har tatt til orde for at hverken den flate stykkprisen eller multiplikator-stykkprisen reflekterer det arbeidet som er nødvendig i mange saks typer. Utvalget er langt på vei enig i dette. I punkt 20.3.4 vil vi komme tilbake til spørsmålet om hvor mange rettshjelpstimer det skal være mulig å få når saken ennå ikke er brakt inn for domstolene. Uavhengig av hvilket antall timer som skal godtas, er det imidlertid også viktig at ikke systemene i seg selv inviterer til videre prosess. Et av hovedproblemene med dagens rettshjelpsordning er at den ikke gir gode nok insentiver til å løse konflikter tidlig. Utvalget mener derfor at dagens ordning med ulike fastsettelsessystemer for ulike stadier av en sak – hvor det i praksis innvilges mer rettshjelp jo lenger man kjører saken – må endres.

20.3 Utvalgets forslag

20.3.1 Innledning

I dagens rettshjelpsordning er stykkpris og salærfastsettelse etter medgått tid de viktigste mekanismene som skal sikre at det offentlige ikke utbetales mer støtte til rettshjelp i den enkelte sak enn det som er nødvendig. Som det framgår av punkt 20.2, er det flere svakheter ved begge disse kontrollmekanismene.

Det overordnede målet ved utarbeidelsen av et nytt system for fastsettelse av antall rettshjelpstimer må være å sikre at rettshjelpsmottakeren mottar så mye støtte som er nødvendig for at advokaten kan gjøre en forsvarlig vurdering av saken uten å måtte arbeide gratis. For å nå dette målet mener utvalget det gjennomgående må gis større rom for tidsbruk i saker som ikke er brakt inn for domstolene.

Innføring av proporsjonale egenandeler, slik utvalget foreslår i kapittel 22, vil gi rettshjelpsmottakeren insentiver til å begrense advokatens arbeid med saken til det som er nødvendig. På denne måten reduseres behovet for offentlig kontroll med tidsbruken noe. Med begrensede rettshjelpsmidler er det likevel behov for ytterligere mekanismer som sikrer at det ikke legges ned mer tid enn nødvendig i den enkelte sak. Disse mekanismene vil ha enda større betydning i saker hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving, hvor egenandelen ikke kommer inn som et begrensende faktor.

Ved utarbeidelsen av forslaget til nye mekanismer for nødvendighetskontroll har utvalget forsøkt å bøte på de nevnte svakhetene ved dagens ordninger. Kort oppsummert innebærer dette at utvalget har vært opptatt av å etablere en ordning hvor

- fastsettelsen av antall timer primært er rettet mot klienten og ikke advokaten
- systemet for fastsettelse av antall timer er det samme på alle stadier av en sak
- fastsettelsen skjer på bakgrunn av generelle føringer om normal forventet tidsbruk og særlige omstendigheter i den enkelte saken
- fastsettelsen tar høyde for den rettshjelpen som allerede har blitt gitt
- så mye som mulig av fastsettelsen finner sted før arbeidet utføres, likevel slik at
- advokatens salær ikke kan være høyere enn det arbeidet som faktisk er utført i saken

Utvalget mener ordningen må ta høyde for at et stort antall mennesker fortsatt vil ha befatning med fastsettelsen av hvor mye rettshjelp som skal gis i ulike saker. For å sikre likebehandling og kontroll mener utvalget at fastsettelse som ikke kan finne sted innenfor relativt standardiserte rammer, bør legges til rettshjelpsforvaltningen.²⁷

20.3.2 Ny ordning med forhåndsfastsatte tak til rådgivning og saksforberedelse

Utvalget foreslår at dagens systemer med salærfastsettelse etter medgått tid og ulike varianter av stykkpris erstattes med et nytt system hvor det på forhånd fastsettes et tak for antall timer rettshjelpsmottakeren har til rådighet for rådgivning og saksforberedelse. Tid som går med til eventuelle rettsmøter, kommer i tillegg til dette taket.

Fastsettelsen av taket skal skje etter mer standardiserte prosedyrer enn det som i dag er situasjonen ved salærfastsettelse etter medgått tid. Når fastsettelsen gjøres mer standardisert – og i tillegg skjer før arbeidet utføres –, avhjelper de viktigste innvendingene mot dagens system for salærfastsettelse i domstolene. Samtidig vil fastsettelsen bli mer tilpasset den enkelte sak enn stykkprisordningene, blant annet fordi taket bare setter den øvre rammen for tidsbruken og ikke angir salæret ut fra en gjennomsnittstankegang. På denne måten vil også de viktigste innvendingene mot stykkprisordningene bli hensyntatt.

Taket skal rette seg mot den enkelte rettshjelpsmottaker. Forslagene i punkt 19.2.3 om en automatisert søknadsprosess innebærer at det

opprettet elektroniske systemer som også vil gjøre det mulig å registrere hvilket tak som er satt for hver enkelt rettshjelpsmottaker, og hvor mange timer som så langt er benyttet. Dersom rettshjelpsmottakeren velger å bytte advokat underveis i prosessen, vil den nye advokaten måtte forholde seg til det antallet timer som fortsatt står til disposisjon innenfor det fastsatte taket.

Innenfor det fastsatte taket er utgangspunktet at klienten vil bli godskrevet støtte til rettshjelp i det antallet timer advokaten arbeider med saken. Rettshjelpsmottakeren og advokaten må kunne legge til grunn at det arbeidet som utføres innenfor taket, som klar hovedregel vil bli ansett rimelig og nødvendig.

Det fastsatte taket skal ikke kunne påklages eller overskrides. Dersom det foreligger særlige forhold som tilsier at det er nødvendig med flere timer – enten fordi den opprinnelige fastsettelsen var for lav, eller fordi det har inntrådt uforutsette omstendigheter underveis –, kan rettshjelpsmottakeren søke om å få fastsatt et nytt tak. For å sikre likebehandling bør denne type søknader behandles av rettshjelpsforvaltningen.

20.3.3 Taket settes for hvert stadium av en sak, men fastsettelsen må ta høyde for den rettshjelpen som allerede har blitt gitt

I punkt 19.2.7 har utvalget anbefalt at søknad om rettshjelp skal sendes inn for hvert nye stadium av en sak (rådgivningsstadiet, tingrettsstadiet, lagmannsrettsstadiet mv.). Hver nye søknad vil foranledige en fastsettelse av et tak for antall timer som kan benyttes på det aktuelle stadiet.

I noen tilfeller vil det kunne være aktuelt å fastsette tak for ulike stadier av en sak innenfor én og samme instans. Dersom for eksempel en arbeidsrettssak skal rettsmekles, og arbeidstakeren mottar støtte til rettshjelp, vil det være naturlig at det først settes et tak for antall timer som kan brukes på saken fram til mekling. Dersom enighet ikke oppnås, og saken går videre til hovedforhandling, vil det måtte settes et nytt tak for hvor mange timer som i tillegg skal kunne brukes på å forberede denne. Det samme vil kunne være aktuelt i foreldretvister som først behandles av domstolene i meklingssporet og deretter i hovedforhandlingssporet, eller i barnevernssaker i fylkesnemnda som først behandles etter reglene om samtaleprosess.

Ved fastsettelsen må det tas hensyn til hvor mange timer rettshjelp som tidligere har vært gitt i saken. Taket på senere stadier skal anses som et påslag til den rettshjelpen som allerede har blitt

²⁷ Se også punkt 19.2.6.

gitt. Det tar kortere tid å forberede en sak for domstolene dersom advokaten allerede har satt seg inn i saken. Dersom domstolen får en sak til behandling hvor det ikke tidligere har vært gitt støtte til rettshjelp, bør taket derfor settes høyere enn i en sak hvor det også har vært gitt støtte på rådgivningsstadiet.

Det bør settes av mindre tid til saksforberedelse når saken står for lagmannsretten enn når den står for tingretten. Tilsvarende bør det i barnevernssaker settes av mindre tid i tingretten enn i fylkesnemnda. Har taket vært satt riktig i første instans, bør tiden til saksforberedelse i ankeomgangen etter utvalgets syn kunne reduseres sammenlignet med første instans.²⁸

20.3.4 Inntil 15 timer rettshjelp på rådgivningsstadiet

Rettslige konflikter bør løses på et tidligst mulig stadium. Det er derfor viktig at rettshjelpsmottakerne får tilstrekkelig bistand til å løse konflikten utenfor domstolene. Utvalget mener dagens ordning gjennomgående gir for liten tid til å løse konflikter i tidlige faser, og at dette fører til at det reises unødvendig mange saker for domstolene. Behovet for rettshjelp, og muligheten for utenrettslige løsninger, varierer mye fra sak til sak. Systemet bør derfor legges til rette for at bistanden bedre kan tilpasses behovet i den enkelte sak.

Så lenge en sak ikke er brakt inn for domstolene eller domstolslignende organer, er det ingen myndighet som har naturlig foranledning til å mene noe om sakens omfang og hvor mye rettslig bistand den krever. Utvalget anbefaler derfor at det gis en vid ramme for tidsbruken på rådgivningsstadiet. Tidsbruken innenfor rammen bør styres av klienten, som betaler en egenandel som reflekterer tiden advokaten bruker på saken.

For å sikre effektiv bruk av rettshjelpsmidlene må det likevel settes noen begrensninger på tidsbruken i hver enkelt sak. Utvalget foreslår at taket i prioriterte saker utenfor domstolene settes til 15 timer. Ifølge advokatenes egenrapportering brukes det under 15 timer i 94 prosent av behovsprøvde rettsrådssaker i dag.²⁹ Snittet på tidsbruk er drøye 6 timer for disse, mens snittet er 23 timer for de

sakene som går over. Snittet for tidsbruk er under 15 timer for alle sakstyper, men med store variasjoner. Sakstypen med størst andel over 15 timer er saker om erstatning ved personskade, hvor hele 18,5 prosent av sakene går over. I skiftesaker går 10,6 prosent over, mens i øvrige saker ligger andelen som går over, på mellom 1 og 5 prosent. Dersom særlige grunner tilsier at det er nødvendig med mer enn 15 timer rettshjelp i den enkelte sak, kan rettshjelpsforvaltningen innvilge mer støtte etter søknad. Innvilgelse av ytterligere støtte vil for eksempel kunne være aktuelt dersom sannsynligheten er stor for at partene vil kunne komme fram til enighet med noe mer rettslig bistand.

På saksområdene som foreslås tatt ut av loven, betaler ikke rettshjelpsmottakeren noen egenandel. I disse sakene kan man derfor heller ikke forvente at rettshjelpsmottakeren vil utøve noen god kontroll med advokatens tidsbruk på rådgivningsstadiet. Samtidig gjør flere av motforestillingene mot flat stykkpris seg ikke like sterkt gjeldende i disse sakstypene. Utvalget foreslår derfor at flate stykkpriser beholdes på de områdene som tas ut av loven. Utvalget foreslår en del endringer i disse stykkprisene, se utredningens del V.

20.3.5 I retten og fylkesnemnda settes taket individuelt i hver enkelt sak

På domstolsstadiet taler gode grunner for at fastsettelsen av antall timer som kan brukes i en rettshjelpssak, fortsatt bør ligge hos den instans som for øvrig behandler saken. Fastsettelsen av taket står i nær sammenheng med andre spørsmål som retten uansett må ta stilling til under saksforberedelsen, blant annet fastsettelsen av lengden på hovedforhandlingen. En mulig innvending som kan reises mot at taket skal fastsettes av retten, er at beslutningen kan svekke partenes tillit til dommerens videre behandling av saken. Domstolene treffer imidlertid en rekke andre avgjørelser under saksforberedelsen som også kan gå parten imot, uten at dette røkkes ved dommerens habilitet. Etter utvalgets forslag er det ingen krav til begrunnelse for fastsettelse av taket, og normalt vil det derfor ikke være nødvendig for dommeren å si noe om hvordan sakens tvistes spørsmål vurderes når taket fastsettes.

En ordning hvor taket settes av den instans som behandler saken, innebærer at det også i framtiden vil være mange personer som skal utøve et konkret skjønn over hvor mye arbeid det er nødvendig for en advokat å legge ned i en sak. For å sikre at praktiseringen av nødvendighetsvilkåret er noenlunde

²⁸ Til sammenligning er multiplikator-stykkprisen til forsvarere i straffesaker satt lavere i lagmannsretten enn i tingretten for en del type saker «hvor forsvarer har representert tiltalte i tingretten», se stykkprisforskriften § 7 andre ledd andre punktum.

²⁹ Tall for 2017 og 2018, basert på rapporteringer til rettsråd.no. For mer om statistikken, se statistisk vedlegg punkt 2.2.5.

lik blant alle disse, mener utvalget – i likhet med Menon³⁰ – at det må gis tydeligere føringer for hva som normalt anses som nødvendig tidsbruk i typiske rettshjelpssaker.

Utvalget foreslår at reglene om individuelt fastsatte tak kommer til anvendelse i alle saker for de alminnelige domstolene, Trygderetten og fylkesnemnda (inkludert smittevernemnda). Rettshjelp for kontrollkommissjonen gis i dag som fri sakførsel, men utvalget foreslår at fastsettelsen av tidsbruken i disse sakene framover skjer gjennom en flat stykkpris. Dette vil bli nærmere drøftet i kapittel 28.

Når en sak har kommet inn for domstolene, skal det legges en plan for hvordan den skal håndteres videre. Etter tvisteloven § 9-4 skal dommeren «aktivt og planmessig styre saksforberedelsen» og «legge opp en plan for den videre behandlingen etter drøfting med partene og herunder fastsette frister og treffe nødvendige beslutninger». Det avholdes i dag normalt planmøter, hvor dommeren og advokatene drøfter på telefon om saken er egnet for mekling, hvilke bevis som skal føres under hovedforhandlingen, mv. I planmøtet treffer dommeren ulike beslutninger – blant annet om hvor mye tid som skal settes av til hovedforhandlingen. På denne måten har dommeren allerede tidlig i saksforløpet fått en viss oversikt over sakens problemstillinger og omfang. På tidspunktet for planmøtet vil dommeren også være i stand til å mene noe om hvor mye rettshjelp hver part trenger for at saken skal bli forsvarlig behandlet. Fastsettelsen av taket for antall rettshjelpstimer vil derfor naturlig kunne inngå som en av de beslutningene dommeren skal ta stilling til når det legges en plan for saken etter tvisteloven § 9-4. Fylkesnemndene har ingen lovfestet ordning med planmøter, men etter barnevernloven § 7-12 femte ledd kan nemndsleder kalle inn til «saksforberedende møte for blant annet å klarlegge uenigheten mellom partene og drøfte videre behandling av saken». Dersom nemnda holder et slik møte, vil det være naturlig at fastsettelsen av taket også er tema her. Alternativt vil fastsettelsen kunne skje under den skriftlige saksforberedelsen.

Noen saker blir avgjort av retten uten at det først blir avholdt planmøte. Dette kan for eksempel være saker som blir avvist, saker som blir hevet på grunn av manglende aktualitet, eller saker hvor saksøkers krav blir tatt til følge i en fraværdom. For å ta høyde for at noen rettshjelps-

saker kan bli avgjort før retten rekker å sette et individuelt tak, foreslår utvalget at rettshjelpsmotakeren som hovedregel bør kunne forvente å få innvilget rettshjelp i inntil fem timer for de sakene hvor taket ikke er fastsatt individuelt. Sett i lys av at det på tidspunktet for stevning/tilsvar allerede vil ha vært gitt støtte på rådgivningsstadiet i de aller fleste rettshjelpssaker – slik at saken forutsettes kjent for advokaten –, anses fem timer som tilstrekkelig tidsbruk for å bringe en typisk rettshjelpssak inn for retten. På samme måte vil barnevernssaker som bringes inn for tingretten, allerede være kjent for advokaten gjennom behandlingen i fylkesnemnda.

Taket settes skjønnsmessig av retten eller fylkesnemnda ut fra forholdene i den enkelte sak og hos den enkelte part. Dersom en sak involverer flere parter som mottar rettshjelp, er det naturlig at taket settes ulikt for disse dersom de har ulike krav som krever ulik grad av forberedelse. Sakens omfang og kompleksitet, og hvor mye rettshjelp som tidligere er gitt i saken, vil være sentrale momenter ved vurderingen av hvilken tid som må anses nødvendig. I tillegg vil også rimelighetsbetraktninger kunne spille inn. Som det går fram av punkt 11.2, foreslår utvalget at det fortsatt skal være et vilkår for støtte til rettshjelp at slik hjelp er nødvendig. Vilkåret om nødvendighet vil ikke bare kunne spille inn ved vurderingen av om støtte overheadet skal ytes, men vil også kunne spille inn i den samlede vurderingen av hvilket tak som skal settes i alle typer saker hvor det gis støtte til rettshjelp. Eksempelvis bør det ved gjentatte saksanlegg om tilbakeføring/samvær etter barnevernloven være rom for å sette taket relativt lavt. Motsatt bør det kunne gis relativt mye mer rettshjelp ved første gangs prøving av spesielt omfattende saker med komplisert faktum og/eller komplisert juss.

Samtidig som fastsettelsen bør være skjønnsmessig og individuell, er det viktig at det gis tydelige føringer for hva som skal anses som normalt nivå i de mest vanlige rettshjelpssakene for retten og fylkesnemnda. På den måten har partene, advokatene og den enkelte dommer/fylkesnemndsleder noe å navigere etter. Utvalgets forslag til nivå i de mest vanlige sakstypene innenfor de prioriterte saksområdene vil bli drøftet under det enkelte saksområde i del IV og V. På områder hvor det ikke er angitt noe normalnivå i utredningen eller senere forarbeider, vil det fortsatt være mulig å trekke vekslers på de saksområdene som har fått angitt et nivå. I saker hvor rettshjelpsmotakeren har fått rettshjelp på rådgivningsstadiet og dermed allerede har hatt tilgang på inntil 15

³⁰ Menon-publikasjon nr. 5/2019: *Analyse av stykkpris og medgått tid for utbetaling av salær til advokater.*

timers bistand, kan et naturlig utgangspunkt for størrelsen på taket for på rettssaksstadiet ofte være omtrent 15 timer.

Det fastsatte taket vil gjelde for saksforberedelsen og eventuelt etterarbeid, men ikke for tiden som faktisk går med til rettsmøter. Rettsmøtenes varighet vil normalt ikke være problematisk å fastslå, og disse bør derfor fortsatt kunne honoreres etter medgått tid. En ordning med honorering av medgått rettsmøtetid vil også sikre at advokatene ikke risikerer å måtte jobbe gratis fordi rettsmøtene varer lenger enn det som var tenkt på forhånd. Dersom rettsmøtene honoreres for medgått tid, vil det også være mindre problematisk at de forhåndsfastsatte takene til saksforberedelse anses absolutte.

Eventuelt etterarbeid vil også være omfattet av det fastsatte taket. Dersom saken ankes, vil arbeidet med utarbeidelse av anken omfattes av ankeinstansens tak for saksforberedelse og etterarbeid. Dersom ankeinstansen ikke rekker å sette et slikt tak før saken blir avgjort – for eksempel fordi saken ikke slipper gjennom til ankebehandling –, bør det også her gjelde en hovedregel om bistand på inntil fem timer.

Innenfor det fastsatte taket er utgangspunktet at klienten vil bli godskrevet støtte til rettshjelp i det antallet timer advokaten arbeider med saken. Rettshjelpsmottakeren og advokaten må kunne legge til grunn at det arbeidet som faktisk utføres innenfor taket, som klar hovedregel vil bli ansett rimelig og nødvendig. Dersom det utførte advokatarbeidet likevel ikke blir ansett nødvendig i andre sammenhenger – for eksempel ved klientens klage på salæret i advokatenes disiplinærsystem eller ved dommerens vurdering av hvilke sakskostnader motparten kan idømmes – vil en nedsettelse av salæret også få betydning for fastsettelsen av antall rettshjelpstimer.

20.3.6 Øvre grense på 50 timer

Utvalget foreslår at den nye loven oppstiller en grense for hvor høyt taket for antall timer til saksforberedelse i én instans kan settes for en part. Både Sverige og Finland har grenser for tidsbruken i den enkelte sak. Grensen i Sverige er 100 timer per sak,³¹ mens grensen i Finland er 80 timer per sak.³² Utvalget foreslår at grensen settes til 50 timer. I mange tilfeller vil dette gi rom for høyere tidsbruk enn i Sverige og Finland, ettersom grensen på 50 timer gjelder for tidsbruk uten-

for rettsmøte i én instans, mens grensene i Sverige og Finland gjelder for all bistand som gis i saken, i alle instanser, inkludert tidsbruk i retten.

Grensen må anses som et uttrykk for hvor mye offentlige rettshjelpsmidler lovgiver mener man kan prioritere å bruke på én part i én instans. For retten og fylkesnemnda vil denne grensen være absolutt. Utvalget foreslår likevel at rettshjelpsforvaltningen skal ha mulighet til å overskride begrensningen på 50 timer i helt spesielle tilfeller.³³

20.3.7 Om saksbehandling og muligheten for å få innvilget mer tid enn taket

Fastsettelsen av taket

På rådgivningsstadiet foreslår utvalget i punkt 20.3.4 at taket i loven fastsettes til 15 timer i alle saker. På rettssaksstadiet går forslaget derimot ut på at taket skal forhåndsfastsettes individuelt i hver sak. Selv om denne fastsettelsen også kan anses som en utøvelse av forvaltningsmyndighet, mener utvalget gode grunner taler for at taket fastsettes av det organet som for øvrig behandler saken. Antallet timer med rettshjelp står i klar sammenheng med andre beslutninger som retten treffer under saksforberedelsen, som for eksempel omfanget av bevisførselen og varigheten av hovedforhandlingen.

Som det framgår av punkt 20.3.5, foreslår utvalget at fastsettelsen av taket inngår som en del av de beslutninger som treffes i planmøtet etter tvisteloven § 9-4. Dersom fastsettelsen drøftes i planmøtet, vil også advokatene få anledning til å uttale seg, men det bør etter utvalgets syn ikke være noe absolutt krav om at retten skal høre prosessfullmektigene før taket settes. Fastsettelsen av taket må anses som en skjønnsmessig beslutning som ikke må begrunnes, og som heller ikke kan påklages. Betenkelighetene ved en manglende klageadgang er etter utvalgets syn tilstrekkelig ivarettatt ved at loven åpner for at man etter søknad kan få innvilget mer tid enn det fastsatte taket av rettshjelpsforvaltningen i særlige tilfeller. Denne muligheten er nærmere omtalt nedenfor.

Fastsettelsen av salær innenfor taket

På rådgivningsstadiet vil advokatens tidsbruk innenfor taket først og fremst være en sak mellom klienten – som betaler egenandel – og advokaten. Utvalget legger til grunn at de krav

³¹ Den svenske rättshjälpslagen 34 §.

³² Den finske rättshjälpslagen 5 §.

³³ Et eksempel kan være prinsipielle saker for Høyesterett.

som for øvrig gjelder for advokater om forhåndsopplysning og oppdragsbekreftelse, må gis anvendelse også i de sakene hvor klienten mottar støtte til rettshjelp. Det samme gjelder reglene om klage på advokathonoraret. Dersom klienten får medhold i at advokatens salær skal settes ned, fordi advokaten krever salær for flere timer enn det er grunnlag for, vil dette også få betydning for den støtten som er ytt av det offentlige.

På rettssaksstadiet foreslår utvalget at fastsettelsen av advokatens salær innenfor taket følger salærforskriften. Dette betyr blant annet at advokaten må levere inn en arbeidsoppgave med opplysninger om det arbeidet som er utført utenfor rettsmøter. Selv om salærforskriften gis anvendelse, skal retten og fylkesnemnda likevel være svært tilbakeholdne med å foreta reduksjoner i salæret under henvisning til bestemmelsen i salærforskriften § 7 om at det utførte arbeidet må være «rimelig og nødvendig». Som påpekt under punkt 20.3.5 må rettshjelpsmottakeren og advokaten som klar hovedregel kunne legge til grunn at det arbeidet som faktisk utføres innenfor taket, vil bli ansett rimelig og nødvendig. En nedsettelse vil likevel kunne være aktuelt dersom saken har endret seg etter at taket ble fastsatt, for eksempel dersom den faller bort kort tid etter at taket er satt.

Salærforskriftens øvrige bestemmelser – blant annet om honorering ved advokatskifter og ved utsettelse – vil fortsatt kunne gis anvendelse så sant denne honoreringen ikke innebærer at det fastsatte taket overskrides. Det vil imidlertid måtte gjøres en tilpasning av flere bestemmelser i salærforskriften dersom forslaget til ny lov vedtas. Utvalget har ikke gått inn i detaljene knyttet til dette.

Utvalget foreslår at dagens regler om klage over salærfastsettelse innenfor det fastsatte taket videreføres. Dette betyr at rettens fastsettelse

kan påklages til overordnet domstol, mens fylkesnemndas fastsettelse kan påklages til den myndigheten som for øvrig håndterer rettshjelp på barnevernsområdet.

Muligheten for å få innvilget mer tid enn det fastsatte taket

Utvalget foreslår at loven åpner for å innvilge mer tid enn det fastsatte taket i særlige tilfeller. Åpningen bør gjelde både for rådgivnings- og rettssaksstadiet. I særlige tilfeller bør det også være rom for å fravike den øvre grensen på 50 timer.

Hensynet til kontroll og likebehandling tilsier at myndigheten til å fravike taket bør samles hos rettshjelpsforvaltningen. Rettshjelpsforvaltningen vil treffe enkeltvedtak etter søknad, og forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om begrunnelse og klageadgang vil her komme til anvendelse. I den grad den domstolen eller fylkesnemnda som opprinnelig fastsatte taket, har synspunkter knyttet til søknaden, bør disse tillegges vekt.

Dersom bestemmelsene om tak for antall timer skal ha den begrensende effekten de er tiltenkt, vil en innvilgelse av ekstra tid ikke alene kunne begrunnes med at saken er arbeidskrevende. Det må i tillegg foreligge særlige omstendigheter som gjør det urimelig å begrense søkerens rettshjelp til det taket som allerede er fastsatt. Disse særlige omstendighetene kan både knytte seg til den opprinnelige fastsettelsen og til forhold som har inntrådt etterpå. Eksempelvis vil et advokatskifte som skyldes sykdom hos den opprinnelige advokaten, kunne anses som en særlig omstendighet, mens et advokatskifte som skyldes rettshjelpsmottakerens egne ønsker, normalt ikke kan anses som en særlig omstendighet som tilsier at det bør innvilges mer tid enn det fastsatte taket.

Kapittel 21

Hvilke typer kostnader omfattes av ordningen?

21.1 Innledning

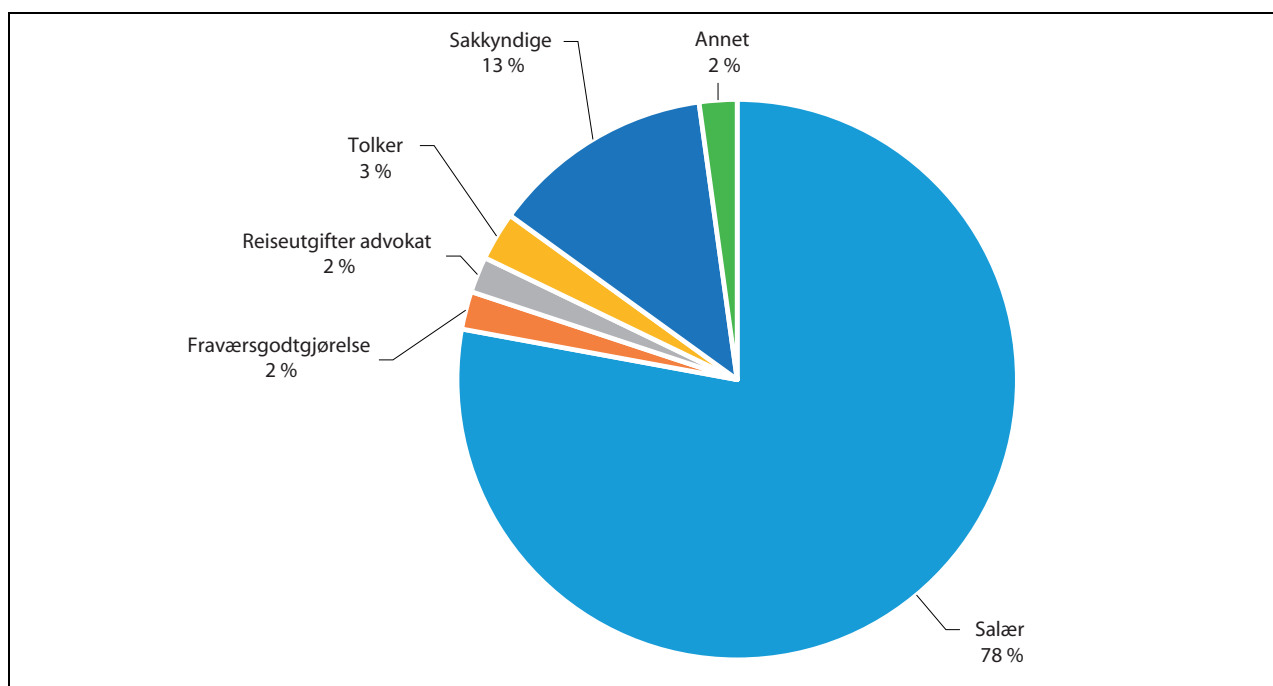
Etter dagens rettshjelpsordning kan personer som kvalifiserer for fri rettshjelp, også få dekket en del utgifter som ikke er direkte betaling for advokatens rådgivning, men som likevel kan være avgjørende for at oppdraget blir utført på en forsvarlig måte. Utgifter knyttet til advokatens nødvendige reiser og til tolking i konferanser mellom advokaten og klienten er eksempler på dette.

Videre kan rettshjelpen omfatte utgifter som knytter seg til rettens behandling av en sak, som for eksempel honoraret til en rettsoppnevnt sakkyndig. Denne typen utgifter kan dekkes gjennom rettshjelpsordningen dersom utgiftene ellers ville blitt belastet partene. Utgifter som uansett ikke skal dekkes av partene – som for eksempel

rettens utgifter til tolk –, skal ikke belastes rettshjelpsbudsjettet. Det er domstolen som har saken til behandling, som også tar stilling til om denne typen utgifter skal omfattes av rettshjelpsbevillingen. Personer som kvalifiserer for rettshjelp, kan også fritas for rettsgebyr etter rettsgebyrloven.

I visse tilfeller kan personer som kvalifiserer for rettshjelp, få dekket idømte sakskostnader til motparten gjennom rettshjelpsordningen. De kan også få dekket egne vesentlige reise- og oppholdsutgifter, men dette innvilges sjelden. Det er fylkesmannen som vurderer søknader om å få dekket denne typen utgifter etter rettshjelpsloven.

Figur 21.1 viser hvordan utgiftene under kapittel 470 fordeler seg på ulike kostnader. Kostnader som ikke er hjemlet i loven, støtte til rettshjelps tiltak, er holdt utenfor.



Figur 21.1 Utgifter under kapittel 470 i 2018, etter utgiftstype.

Merk: Figuren tar utgangspunkt i utgifter som er rapportert på utgiftstype. Alle utgiftene til kontrollkomisjonen og Trygderetten samt noen utgifter utbetalt av fylkesmennene er derfor utelatt. Disse utelatte utgiftene stod for 3 prosent av de totale utgiftene etter loven. I tillegg er tilskuddene til spesielle rettshjelpiltak utelatt. Disse stod for 8 prosent av de totale utgiftene under kapittel 470. For mer om statistikkgrunnlaget, se statistisk vedlegg.

Figuren gir ikke et fullt ut dekkende bilde av hvilke utgifter det offentlige dekker i medhold av rettshjelpsloven. For det første er det en del ytelser som er utelatt fra oversikten fordi de ikke er mulige å spore. Fritak fra rettsgebyr er en manglende inntekt for staten som ikke belastes rettshjelpsbudsjettet. Dekning av motpartens saks-kostnader er utelatt fra oversikten fordi statistikken over antall innvilgelser er mangelfull. Begge disse utgiftspostene antas imidlertid å være relativt beskjedne. For det andre er det grunn til å tro at en del av utgiftene som er postert som rettshjelpsutgifter, og som derfor inngår i oversikten, er feilposterte. Dette gjelder særlig utgiftene til sakkyndig, og problemstillingen omtales derfor nærmere under punkt 21.5.

I dette kapittelet vil utvalget drøfte hvordan de ulike kostnadene som i dag belastes rettshjelpsordningen, skal håndteres i forslaget til ny rettshjelpslov. Videre drøftes et sentralt kostnadselement som knytter seg rettshjelpsutgiftene i snever forstand, nemlig rettshjelpssatsen. Avslutningsvis i kapittelet drøftes forholdet mellom kostnadene som omfattes av ordningen og rettshjelpsmottakernes egenbetaling.

21.2 Rettshjelpssatsen

Utbetalinger til advokatene som yter rettshjelp, utgjør den klart største delen av statens rettshjelpskostnader. Størrelsen på disse utbetalingene avhenger av flere faktorer, som er grundig omtalt andre steder i utredningen. Spørsmålene om hvilke personer som kvalifiserer for rettshjelp, i hvilke type saker og i hvilket omfang, har alle betydning for de samlede utbetalingene til advokatene. En annen faktor som påvirker kostnadene, er advokatenes timepris. I dagens ordning får advokater som yter fri rettshjelp, samme timepris som forsvarere og bistandsadvokater, en sats som per 1. januar 2020 utgjør 1060 kroner. Denne satsen er også styrende for en del andre utgifter, blant annet utbetalinger til tolker og sakkyndige. Kompensasjon for eventuelt reisefravær hos advokatene blir beregnet med utgangspunkt i samme timepris, men fra og med 2017 har advokater bare fått utbetalt halv sats i fraværsgodtgjørelse.

Utvalget foreslår at advokatenes timebetaling i rettshjelpssaker fortsatt skal knyttes opp mot den samme satsen som forsvarere og bistandsadvokater får. For å tydeliggjøre forbindelsen mellom timeprisen og rettshjelpsordningen vil denne timeprisen bli omtalt som *rettshjelpssatsen*.

I mandatet er utvalget ikke eksplisitt bedt om å vurdere rettshjelpssatsen. Advokatenes lønns- og arbeidsbetingelser virker imidlertid styrende for hvem som påtar seg oppdrag etter rettshjelpsloven, noe som igjen påvirker kvaliteten på det offentlige rettshjelpstilbudet. Etter utvalgets syn er det derfor naturlig at betalingen til dem som yter rettshjelp, inngår i en samlet utredning av den norske rettshjelpsordningen.

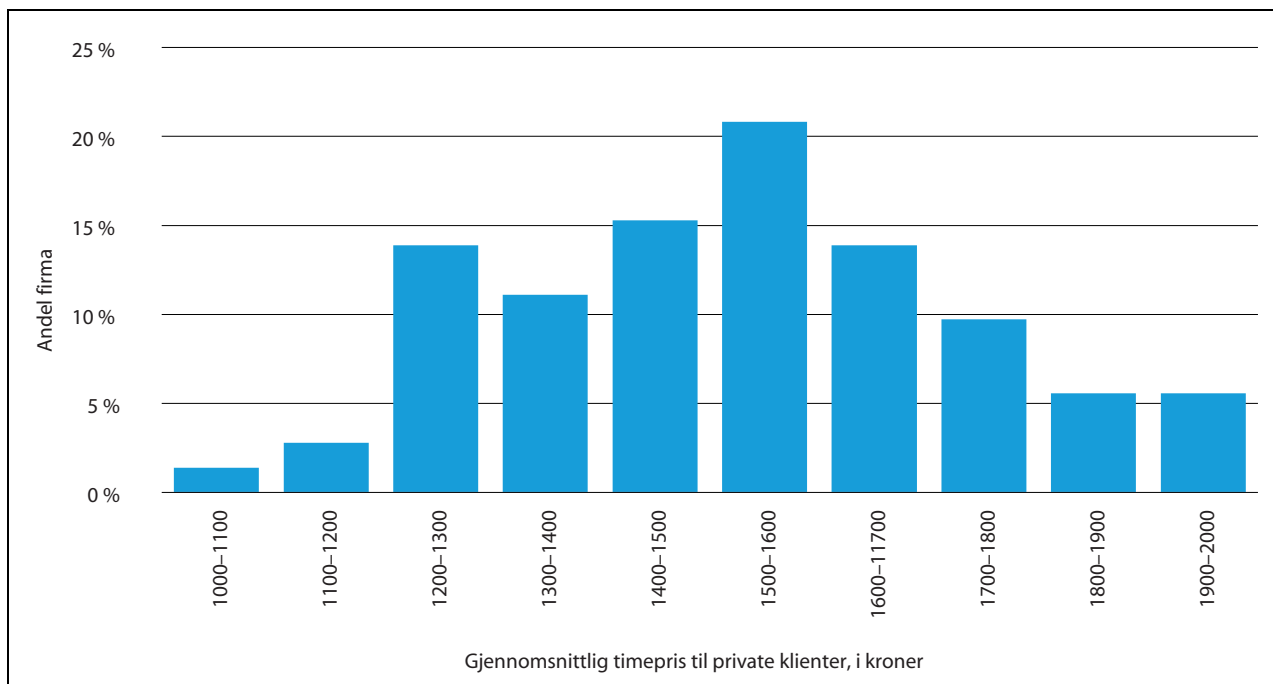
Utvalget mener at dagens rettshjelpssats er for lav. Som figur 21.2 viser, er satsen lavere enn den timeprisen advokater normalt krever av privatpersoner som faller utenfor rettshjelpsordningen. Rettshjelpssatsen er også lavere enn den timeprisen de fleste offentlige rettssubjekter krever når de beregner sine salær i saker for domstolene. I 2019 tok for eksempel Kommuneadvokaten i Oslo en timepris på 1525 kroner timen. Regjeringsadvokaten tok en timepris på 1450 kroner timen.

Rettshjelpssatsen i Norge er også lavere enn i våre nordiske naboland, se figur 21.3. Til denne sammenligningen kan det innvendes at det gir liten veiledning å vurdere satsene opp mot hverandre når de er løstrevet fra systemene de brukes i. Som det går fram av kapittel 27.5.7, er de samlede salærutbetalingene per barnevernssak i Norge eksempelvis langt høyere enn i våre nordiske naboland fordi både domstolene og advokatene i Norge bruker mye lengre tid per sak. Utvalget foreslår imidlertid tiltak for å redusere disse forskjellene i tidsbruk, og hvis disse forskjellene reduseres, blir en sammenligning av satsen mellom de nordiske landene også mer relevant.

Rettshjelpssatsen har vært gjenstand for nærmest kontinuerlig debatt siden den ble innført. I årene før rettshjelpsloven ble innført i 1980, fikk satsen en realøkning på hele 43 prosent.¹ Deretter var realverdien forholdsvis stabil (høy og variabel inflasjon tatt i betraktning) fram til arbeidet med rettshjelpsmeldingen av 1999. I forbindelse med denne meldingen ble det vedtatt en opptrappingsplan for rettshjelpssatsen som innebar en realøkning på 23 prosent over fire år. I årene etter rettshjelpsmeldingen i 2009 fikk satsen igjen en viss realøkning, blant annet som følge av flere advokataksjoner. Denne økningen har imidlertid blitt nedjustert gjennom inflasjon de seneste årene.

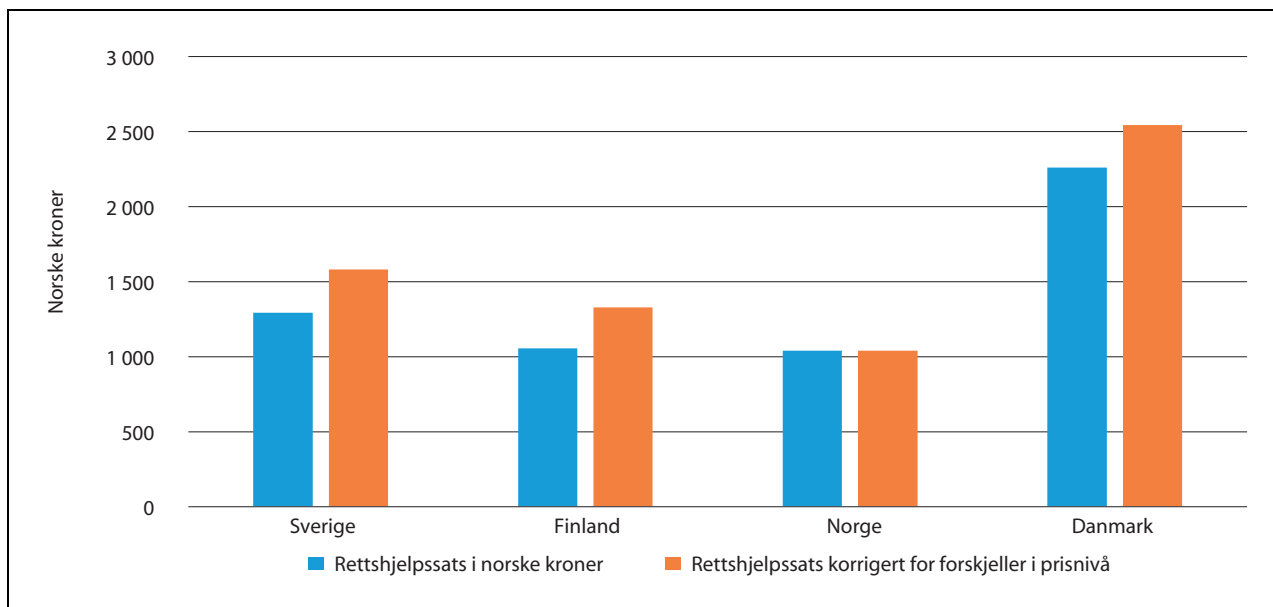
Selv om rettshjelpssatsen de siste tiårene har vært forholdsvis stabil dersom man justerer for inflasjon, har den falt dersom man justerer for lønnsøkningen i samfunnet. Av figur 21.5 ser man at oppjusteringen rundt årtusenskiftet gjorde at rettshjelpssatsen vokste mer enn medianlønn i samfun-

¹ St.meld. nr. 16 (1989–90).



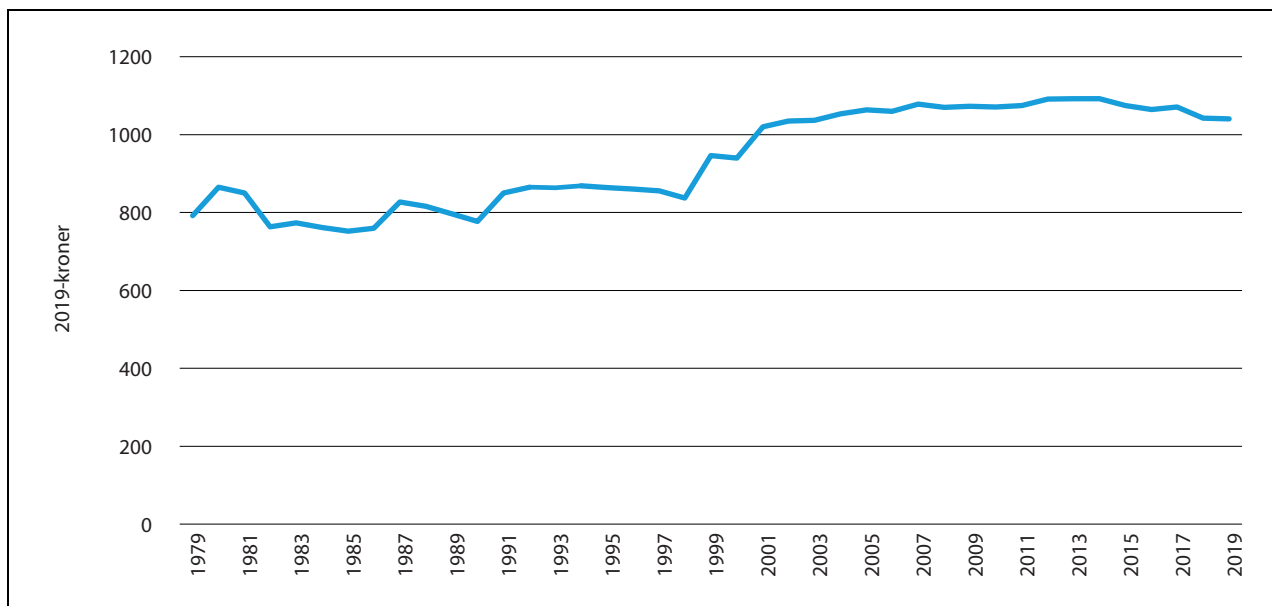
Figur 21.2 Fordeling av timepris til private klienter utenom rettshjelpssats. For advokatfirma som hadde mellom 25 og 75 prosent av sine oppdrag på rettshjelpssats i 2018.

Kilde: Advokatforeningens firmaundersøkelse fra 2018. Figuren er basert på 72 svar.



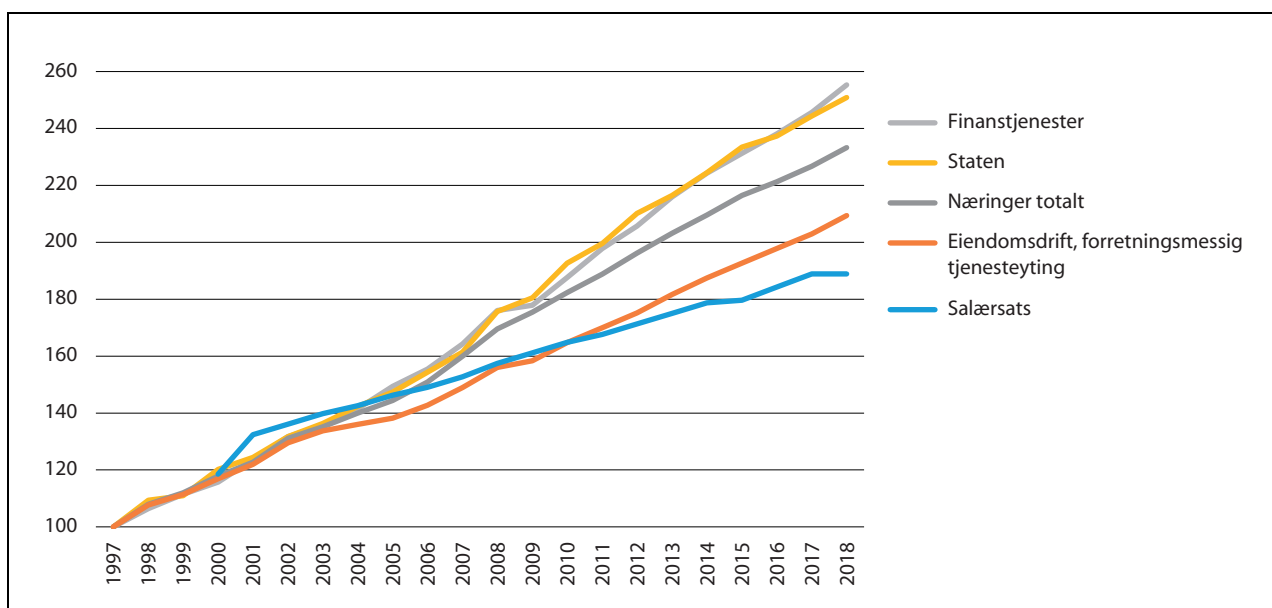
Figur 21.3 Sammenligning av rettshjelpssats mellom nordiske land.

Rettshjelpssatser per 1. januar 2019. Gjennomsnittlige valutakurser for 2018. Kjøpekraftsparitetsjustert for personlig konsum. Kilde for justeringer: SSB, tabell 10258.



Figur 21.4 Rettshjelpssats justert for inflasjon fra 1979 til 2019.

Offentlig rettshjelpssats justert med konsumprisindeks, basisår satt til 2019.



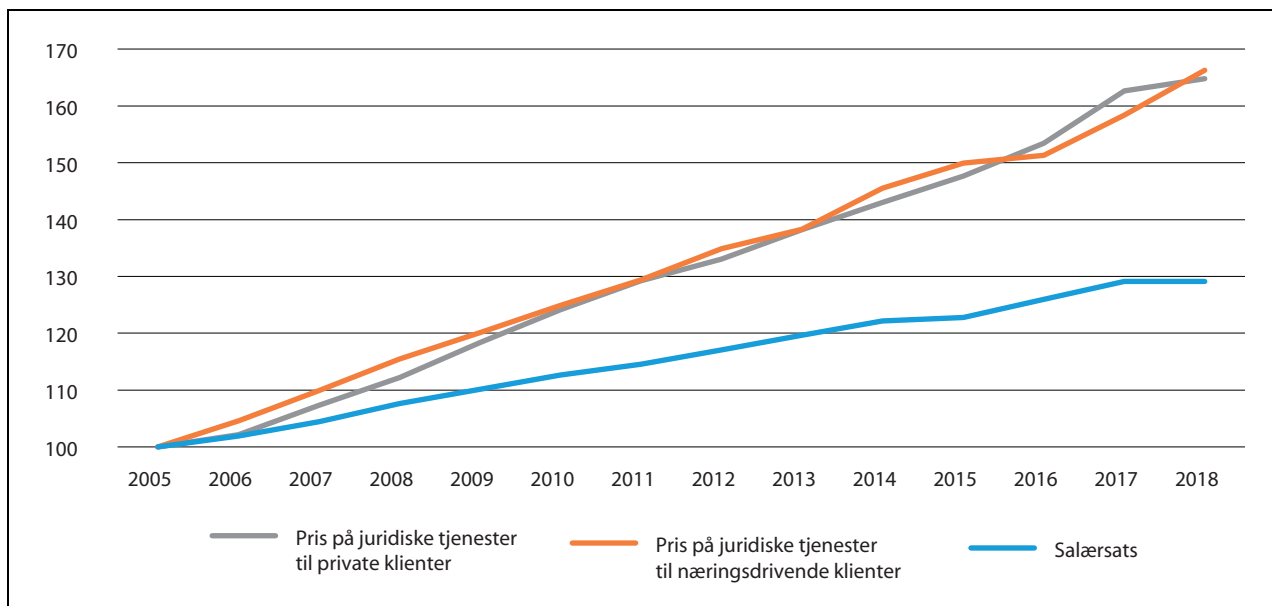
Figur 21.5 Rettshjelpssatsen og medianlønn i ulike sektorer fra 1997 til 2018.

Medianlønn for heltidsansatte fra SSBs lønnsstatistikk. Lønn og rettshjelpssats satt til 100 i 1997.

net et par år, men at den siden den tid har vokst saktere enn lønnen. Rettshjelpssatsen er imidlertid ikke direkte sammenlignbar med lønn. Vi har dessverre ikke historiske data for prisen på juridiske tjenester lenger tilbake enn 2005, men av figur 21.6 ser vi at prisen på juridiske tjenester til private klienter vokste dobbelt så mye som rettshjelpssatsen fra 2005 til 2018. Ser man dette i forhold til kontor-

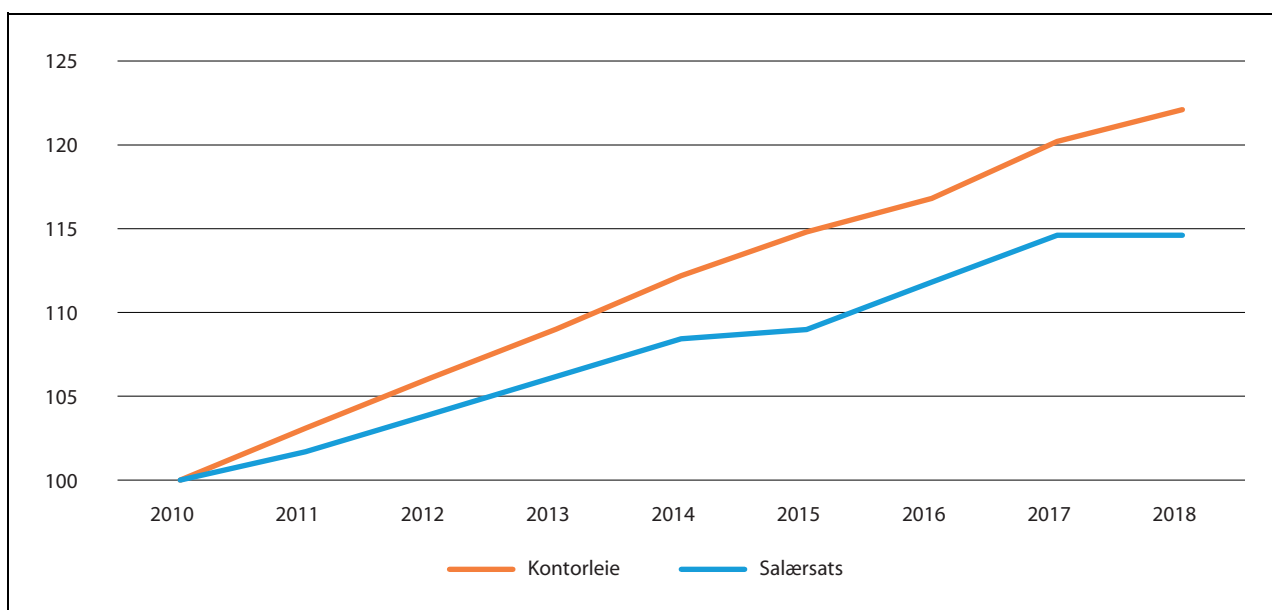
leie (som rettshjelpssatsen skal dekke), ser vi at gjennomsnittlig leie har vokst 30 prosent mer enn rettshjelpssatsen siden 2010. Alt tyder med andre ord på at situasjonen har blitt vesentlig forverret siden oppjusteringen rundt årtusenskiftet.

I stortingsmeldingen om rettshjelp fra 1999 uttalte departementet følgende om rettshjelpssatsen:



Figur 21.6 Pris på juridiske tjenester sammenlignet med rettshjelpssats fra 2005 til 2018.

Pris på juridiske tjenester er en indeks utarbeidet av SSB. Indeksen er basert på spørreundersøkelser til et rullerende utvalg advokatfirmaer som til sammen står for omtrent 25 prosent av omsetningen nasjonalt. Basisår er satt til 2005, også for rettshjelpssatsen.



Figur 21.7 Rettshjelpssats og kontorleie fra 2010 til 2018.

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for leie av kontorbygg i Norge, indeks utarbeidet av SSB (2010 = 100).

«Salærsatsen har i noen år ligget tildels betydelig under den timesats advokater ellers opererer med. Dette er uheldig. Stort misforhold mellom markedspris og den offentlige prisingen av advokattjenester kan føre til at det er de mindre dyktige advokatene som tar saker mot betaling fra det offentlige. De mest ressursvake klientene kan bli sittende igjen med en advokat fra 'B-laget' hvor motparten

møter med en fra 'A-laget'. Dette utgjør i så fall et betydelig rettssikkerhetsproblem. For å motvirke dette har departementet vedtatt en opptrappingsplan for den offentlige salærsatsen. [...]

Hevingen vil stimulere advokater til å ta oppdrag etter den offentlige timesatsen og dermed gjøre det lettere for svake grupper å skaffe kvalifisert juridisk bistand.»²

En del av saksområdene som er prioritert for rettshjelp handler om konflikter mellom privatpersoner og det offentlige. Styrkeforholdet mellom partene i disse sakene er i utgangspunktet nesten alltid skjevt. Skjevheten forsterkes ved at det offentlige gjennomgående gir bedre betaling til sine egne advokater enn til advokatene som representerer den private part. Dette er etter utvalgets syn spesielt betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv.

Bekymringen man i 1999 hadde for at en lav rettshjelpssats skulle resultere i ulike sjikt av advokater, med ulik kvalitet på tjenesten, er etter utvalgets syn ikke mindre i dag. Tvert imot er det flere elementer i utvalgets forslag til ny rettshjelpslov som kan tilsi at bekymringen er større i dag enn tidligere.

Et sentralt element i utvalgets forslag til ny rettshjelpslov er en omlegging av den økonomiske behovsprøvingen, med økte inntekts- og formuesgrenser og økt grad av egenbetaling fra dem som mottar rettshjelpen. Denne omleggingen vil føre til at langt flere personer faller inn under ordningen. Dette er gunstig for dem det gjelder, både fordi de mottar støtte fra det offentlige, og fordi advokatens timesats – som er styrende for egenbetalingen – er lavere enn hva de normalt måtte forvente å betale i markedet. Omleggingen vil samtidig øke etterspørselen etter advokater som er villige til å arbeide på offentlig rettshjelpssats. Etter utvalgets syn er det positivt at en større andel av befolkningen kan kvalifisere for rettshjelp etter offentlig rettshjelpssats. Utvalget ser heller ikke bort fra at omleggingen av behovsprøvingen vil kunne ha gunstige og prisdempende effekter i advokatmarkedet for øvrig. De gunstige og prisdempende effektene av at flere faller inn under rettshjelpsordningen, forsvinner imidlertid dersom kvaliteten på rettshjelpen man mottar innenfor ordningen, er vesentlig lavere enn den man mottar i markedet for øvrig. Om kvaliteten og betalingen blir for ulik, vil det kunne oppstå to markeder for advokattjenester: ett for dem som faller inn under rettshjelpsordningen, og et annet for dem som har råd til å betale for noe bedre. Dagens rettshjelpssats er så mye lavere enn prisen på advokattjenester for øvrig at utvalget er bekymret for at dette vil kunne bli en utvikling dersom rettshjelpssatsen ikke økes.

Utvalgets forslag i punkt 19.2.7 om at man ikke lenger skal kunne søke om etterbevilling og betinget fri sakførsel, innebærer også at advokatene som påtar seg rettshjelpsoppdrag, i større grad

enn i dag vil bli låst til den offentlige rettshjelpssatsen. Også dette tilsier økt bekymring for at en lav rettshjelpssats medfører at advokater ikke vil påta seg oppdrag etter loven.

Utvalget vil ikke fremme konkrete forslag til økning eller regulering av rettshjelpssatsen. For det første har ikke utvalget kunnet prioritere å skaffe seg godt nok faglig grunnlag for et slikt forslag. For det andre – men ikke desto mindre viktig – mener utvalget at en økning i rettshjelpssatsen må skje ved hjelp av friske midler. Som tidligere påpekt er den offentlige rettshjelpssatsen også styrende for utgifter som ikke faller inn under rettshjelpsordningen, og per i dag er det bare 39 prosent³ av det offentliges salærutbetalinger som er knyttet til fri rettshjelp. Selv om utvalget mener at en økning i rettshjelpssatsen er viktig, finner vi det ikke på noen måte forsvarlig å prioritere dette innenfor de økonomiske rammene som utvalget etter mandatet må forholde seg til.

21.3 Tolk

Utgifter til tolking i konferanser mellom rettshjelpsmottakeren og advokaten anses i dagens system som «partenes egne vesentlige og nødvendige utgifter», som dekkes etter §§ 14 og 22 andre ledd. Ved fri sakførsel er det den instans som behandler saken, som også vurderer om rettshjelpen skal omfatte tolkeutgifter. På rettsråd-stadiet er denne kompetansen lagt til fylkesmannen.

I praksis dekkes normalt nødvendige tolkeutgifter uten noen separat søknadsbehandling i forkant. Advokaten er ansvarlig for tolkens godtgjørelse og skal kontrollere tolkens oppgitte tidsbruk. Tolkens regning skal som hovedregel innstas i advokatens salær oppgave og vedlegges i forbindelse med innsending av oppgaven.⁴

Etter utvalgets syn har tolking mellom advokat og klient en så nær sammenheng med rettshjelpen at kostnadene ved dette fortsatt bør omfattes av rettshjelpsordningen. Utvalget foreslår derfor ingen endringer i dagens regler om dekning av tolkeutgifter, utover de generelle endringene om egenbetaling som foreslås for alle rettshjelpsutgifter.⁵

² St.meld. nr. 25 (1999–2000), side 32.

³ Utgiftene til tolk, sakkyndig og advokat postert på kapittel 470 (Fri rettshjelp) i statsregnskapet utgjør 39 prosent av slike utgifter postert på kapittel 470, 414 (Forliksråd og andre domsutgifter) og 466 (Særskilte straffesaksutgifter) til sammen.

⁴ Salærforskriften § 5 fjerde ledd.

⁵ Se punkt 21.11 og kapittel 22.

21.4 Kostnader knyttet til advokatens reise

De fleste reglene som handler om dekning av advokatens kostnader ved reiser, er inntatt i salærforskriften. Rettshjelpsloven gir i liten grad anvisning på hvilke utgifter som skal dekkes, utover den generelle føringen i formålsbestemmelsen om at rettshjelpen må være nødvendig. I § 3 andre ledd framgår det likevel at det offentlige ikke dekker merutgifter som følge av at det er valgt advokat utenfor rettskretsen.

Utvalget mener at advokatens nødvendige reiser innenfor rettskretsen står i så nær sammenheng med rettshjelpen at den fortsatt bør omfattes av rettshjelpsordningen. Det må foreligge særlige grunner for at det offentlige skal gi støtte til dekning av merkostnader som oppstår fordi rettshjelpsmottakeren har valgt en advokat utenfor rettskretsen.

Spørsmålet om hvilken kompensasjon advokater og andre som omfattes av salærforskriften, skal få i forbindelse med reiser og reisefravær, er en pågående debatt, som også har mye å si for kostnadene ved straffesaker. Vista Analyse leverte i 2020 en evaluering av virkningene av at godtgjørelsen for reisefravær i 2017 ble redusert til halvparten av rettshjelpssatsen. Utredningen konkluderte med at endringen førte til en vesentlig offentlig besparelse, men at reduksjonen samtidig hadde flere uheldige og utilsiktede virkninger. Vista Analyse skriver blant annet at endringen gjør det mindre attraktivt for advokater å ta oppdrag på offentlig sats, og at erfarne advokater derfor i større grad har vridd aktiviteten bort fra slike oppdrag.⁶ Dette kan særlig ha konsekvenser i distriktene, hvor advokatene gjerne må reise mye.⁷ Utvalget er bekymret for at den lave rettshjelpssatsen i kombinasjon med lav fraværsgodtgjørelse kan gjøre det vanskelig for personer som søker rettshjelp, å finne kvalifiserte advokater i hele landet. Sett i lys av at spørsmålet om fraværsgodtgjørelsen er en pågående debatt, og at virkningene har størst betydning for den rettslige bistanden som gis i straffesaker, har utvalget likevel ikke valgt å gå nærmere inn i problemstillingen.

Utvalget foreslår at nødvendige utgifter til reise inngår i rettshjelpsutgiftene, og at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om hvordan disse utgiftene skal fastsettes.

⁶ Vista Analyse, *Evaluering av endring i godtgjøringsreglene ved reisefravær*, 2020, side 8–9 og 80–82.

⁷ Vista Analyse, *Evaluering av endring i godtgjøringsreglene ved reisefravær*, 2020, side 9–10.

21.5 Sakkyndige

Rettshjelpsloven åpner for dekning av utgifter til sakkyndig i saker både i og utenfor domstolene.

Utenfor domstolene følger det av § 14 andre ledd andre punktum at utgifter til sakkyndig kan omfattes av en bevilling om fritt rettsråd «[n]år særlige grunner foreligger og det er nødvendig med medisinsk eller annen sakkyndig bistand for å bringe på det rene om det er behov for fri rettshjelp». Det er fylkesmannen som vurderer denne typen søknader. Ifølge rundskrivet anvendes bestemmelsen i personskadesaker, barnevernssaker og i enkelte tilfeller i utlendingssaker. Det er imidlertid først og fremst i saker for domstolene at det innvilges sakkyndig etter rettshjelpsloven. I 2018 var bare 0,3 prosent av sakkyndigkostnadene som ble postert under kapittel 470 i statsregnskapet, knyttet til saker utenfor domstolene.

I saker for domstolene kan en sakkyndig enten være engasjert av en part (privat sakkyndig) eller være oppnevnt av retten (rettsoppnevnt sakkyndig). Rettshjelpsloven åpner for dekning av utgifter til begge disse formene for sakkyndig bistand. Utgifter til private sakkyndige kan dekkes etter § 22 andre ledd, mens utgifter til de rettsoppnevnte anses som en rettslig sideutgift som dekkes etter § 24.

Som det framgår av figur 21.1, utgjør utbetalinger til sakkyndige en overraskende stor andel av rettshjelpsbudsjettet, med i overkant av 75 millioner kroner i 2018. Domstolenes registre viser at 64 prosent av disse er knyttet til foreldretvister, mens 31 prosent er knyttet til barnevernssaker.

Utvalget stiller spørsmål om hvorvidt utgiftene til sakkyndig i foreldretvister som er ført under kapittel 470, kan være feilpostert. Det følger av barneloven § 29 at staten bærer alle kostnader ved farskapssaker, også utgifter knyttet til DNA-analyser. På samme måte følger det av barneloven § 61 andre ledd at staten bærer kostnadene til sakkyndige som oppnevnes i saker om foreldreansvar, fast bosted og samvær. Dette betyr at staten skal betale for de sakkyndige som oppnevnes i foreldretvister, uavhengig av om partene har sterk eller svak økonomi. Så lenge dette er regelen, er det vanskelig å se hvordan utgiftene samtidig skulle kunne anses som en kostnad som parter med svak økonomi får godskrevet etter rettshjelpsloven.

I og med at kostnadene til sakkyndige i foreldretvister etter utvalgets vurdering ikke kan anses som en rettshjelpskostnad, vil utvalget heller ikke gå inn på noen nærmere vurdering av foreldretvistene i den videre drøftelsen. Den mulige

feilbelastningen av kapittel 470 med 48 millioner kroner støtter imidlertid opp under utvalgets anbefaling i kapittel 13 om at forvaltningen bør ha mer enhetlig styring og kontroll over hvordan de samlede rettshjelpsmidlene forvaltes.

Barnevernssaker er den andre store kategorien av saker hvor utgifter til sakkyndig dekkes etter rettshjelpsloven. Siden barnevernssaker er gratis for alle, mener utvalget det ikke er noe formelt feil ved at disse kostnadene belastes rettshjelpsbudsjettet. Domstolenes bruk av sakkyndige i barnevernssaker ligger imidlertid et stykke unna det mange tenker på som typisk rettshjelp. Dersom hjemmelen for gratis rettslig bistand i saker om offentlige tvangsinngrep skilles ut av rettshjelpsloven, slik utvalget foreslår i kapittel 9, vil man unngå at bruken av sakkyndige i barnevernssaker skjer til fortrenghet for rettshjelpen som gis etter økonomiske vilkår. Videre vil en utskillelse bidra til at statens kostnader ved bruk av sakkyndig for domstolene i større grad veies opp mot en alternativ anvendelse av disse midlene innenfor barnevernsektoren. Utvalget har inntrykk av at det kan være et visst overforbruk av sakkyndige i barnevernssaker for domstolene, men har ikke vurdert dette spørsmålet grundig nok til å kunne komme med noen klar anbefaling om regelendring. Spørsmålet må også vurderes i lys av de seneste føringene fra EMD om bruk av sakkyndig i barnevernssaker.⁸

Ved utformingen av forslaget til ny rettshjelpslov må utvalget ta stilling til om kostnader til sakkyndig fortsatt skal anses som en kostnad som omfattes av den nye rettshjelpsloven, hvor all bistand gis etter økonomiske vilkår. Dersom foreldretvister ikke medregnes, fordi disse kostnadene uansett dekkes av det offentlige, og barnevernssakene skilles ut av loven, vil spørsmålet om å få dekket utgifter til sakkyndig trolig være mest aktuelt i saker om personskadeerstatning. Etter utvalgets syn bør det fortsatt kunne være mulig å få dekket utgifter til sakkyndig dersom det er nødvendig. Utvalget mener imidlertid at adgangen bør begrenses til sakkyndige som er oppnevnt av retten. Per i dag er det i hovedsak utgifter til denne typen sakkyndige som i praksis dekkes etter rettshjelpsloven. Ved å begrense ordningen til sakkyndige som er oppnevnt av retten, sikrer man samtidig at nødvendigheten av arbeidet den sakkyndige skal utføre, blir vurdert av noen andre enn partene selv og deres advokater.

21.6 Rettsgebyr

Det følger av rettshjelpsloven §§ 22 og 24 at en bevilling om fri sakførsel også omfatter gebyr og sideutgifter ved saken. Dekning for denne typen utgifter innvilges i praksis samtidig som retten innvilger søknaden om fri sakførsel.

I de fleste sakene som i dag er prioritert etter rettshjelpsloven, skal det etter rettsgebyrloven § 10 uansett ikke betales rettsgebyr. Dette gjelder blant annet alle sakene uten behovsprøving, foreldretvister, arbeidsrettssaker og husleiesaker. Dermed har bestemmelsen om fritak for rettsgebyr begrenset praktisk betydning. Men i og med at bestemmelsen fortsatt er aktuell på noen prioriterte saksområder og utenfor de prioriterte områdene, foreslår utvalget likevel at rettsgebyr skal være en kostnad som omfattes av ordningen. Siden utvalget mener at det skal betales egenandel av alle utgifter som kvalifiserer for støtte, vil det ikke lenger være aktuelt å gi fritak for rettsgebyr. Utgiftene til rettsgebyr må heller anses støtteberettigede, på lik linje med andre kostnader. På denne måten vil det også være enklere å føre kontroll med at gebyret faktisk blir betalt dersom motparten blir dømt til å betale sakskostnadene.

21.7 Fagkyndige meddommere

Utgifter til fagkyndige meddommere regnes også som en rettslig sideutgift og dekkes derfor i dag etter rettshjelpsloven §§ 22 og 24.

Utvalget foreslår at utgifter til fagkyndige meddommere fortsatt skal omfattes av ordningen. Utgiftene vil dermed anses som støtteberettigede.

21.8 Kostnader knyttet til utenrettslig mekling

En svakhet ved dagens rettshjelpsordning er at den i for liten grad stimulerer til minnelige løsninger på rettslige konflikter. Utvalget har flere forslag som skal endre på dette. Forslaget om et tak på 15 timer rettshjelp i saker utenfor domstolene vil gi rettshjelpsmottakere større rom for advokatbistand enn i dag ved utenrettslig mekling. Fruktbare forliksforhandlinger er dessuten en omstendighet som kan tilsi at søknader om bistand utover disse 15 timene bør innvilges. I saker som er brakt inn for domstolene, vil egne tak for rettslig bistand ved rettsmekling kunne stimulere partene til å framforhandle forlik. Utvalget foreslår samtidig at tidsrammene for rettshjelp i saker som

⁸ Dommene fra EMD er nærmere omtalt i kapittel 27.

avgjøres ved dom skal strammes inn. Samlet sett vil disse endringene, i kombinasjon med en omlegging av systemet for egenbetaling, kunne føre til at langt flere tvister enn i dag blir løst i minnelighet.

Som nevnt under punkt 21.6 betales det ikke rettsgebyr i mange av de sakstypene som er prioriterte etter rettshjelpsloven. Dette betyr at domstolenes meklingsstilbud som regel ikke innebærer noen særskilt kostnad for de involverte partene. Dersom partene derimot ønsker å benytte seg av meklingsstilbud utenfor domstolene, som for eksempel advokatmekling, må de derimot dekke kostnadene ved meklingsen selv.⁹ Utvalget har diskutert om betaling til mekleren ved utenrettslig meklingsen også burde være en kostnad som omfattes av rettshjelpsordningen. Det har vært delte synspunkter på dette spørsmålet, og utvalget foreslår derfor ikke at betaling til mekler skal anses som en kostnad som omfattes av rettshjelpsordningen. Utvalget anbefaler derimot at departementet – uavhengig av rettshjelpsordningen – foretar en nærmere utredning av spørsmålet om det offentlige også bør dekke kostnadene ved utenrettslig meklingsen i de sakene hvor partene ikke betaler rettsgebyr for en eventuell domstolsbehandling.

21.9 Motpartens sakskostnader

Etter rettshjelpsloven § 22 fjerde ledd kan en bevilling om fri sakførsel i «særlige tilfeller» utvides til å omfatte sakskostnadsansvar overfor motparten. Det er fylkesmannen som vurderer denne type søknader.

Det er bare den som er idømt sakskostnader, som kan søke om utvidelse av bevillingen. Motparten kan ikke søke på eget initiativ. Videre kan man bare søke etter at man har blitt ansvarlig for motpartens sakskostnader, og det kan ikke gis forhåndssamtykke til dekning av slikt ansvar.

Muligheten for dekning av motpartens sakskostnader er innført av hensyn til parten som har vunnet saken.¹⁰ Dersom rettshjelpsmottakeren ikke har penger, vil en avgjørelse om erstatning for påløpte sakskostnader ha liten verdi for motparten. At den tapende parten ikke betaler, rammer motparten hardere jo dårligere vedkom-

mendes økonomi er. I vurderingen av søknader om å få dekket idømte sakskostnader skal det derfor legges stor vekt på motpartens økonomi. Det følger av rundskrivet til Statens sivilrettsforvaltning at motpartens sakskostnader ikke dekkes dersom vedkommendes økonomi overstiger inntektsgrensene for fri rettshjelp i vesentlig grad. Videre skal det legges vekt på om motparten har skyld i at saken ble anlagt.¹¹

Statistikken over hvor mange søknader som blir innvilget etter rettshjelpsloven § 22 fjerde ledd, er dessverre mangelfull. Tallene som inngår i denne statistikken, og føringene i rundskrivet om en restriktiv praksis, tyder imidlertid på at omfanget er relativt beskjedent.

Etter utvalgets syn vil den foreslåtte omleggingen av behovsprøvingen – med økte inntektsgrenser og gradering av egenandelene – langt på vei avhjelpe situasjonen til de motpartene som i dag nyter godt av ordningen fordi de selv faller rett utenfor inntektsgrensene. Hensynet til rettshjelpsmottakerens motpart er derfor ikke lenger et like viktig argument for å opprettholde bestemmelsen i § 22 fjerde ledd. Det må for øvrig bemerkes at manglende betaling av idømte sakskostnader er et problem som ikke bare er aktuelt i saker hvor den tapende part mottar støtte til rettshjelp. Tilsvarende problemstilling kan være aktuell i mange andre saker, for eksempel hvor den tapende part er et konkurstruet selskap, er selvprosederende og uten midler eller oppholder seg utenfor Norge. Utvalget mener disse problemstillingene må vurderes og løses på et generelt nivå. Statens begrensede rettshjelpsmidler kan ikke brukes til å avhjelpe de urimeligheter som måtte oppstå som konsekvens av at man etter tvisteloven ikke kan kreve sikkerhet for mulig ansvar for sakskostnader.¹²

Risikoen for å tape en sak og bli idømt ansvar for motpartens sakskostnader gjør at de fleste tenker seg godt om før de involverer seg i rettslige prosesser. For personer med svak økonomi gjør denne risikoen seg ekstra sterkt gjeldende, og kan føre til at personer unnlater å involvere seg i tvister hvor de hadde hatt gode muligheter for å vinne fram. Det kan derfor argumenteres for at rettshjelpsordningen også burde omfatte motpartens sakskostnader, ikke ut fra hensynet til motparten, men ut fra hensynet til rettshjelpsmottakeren selv. For at en slik løsning skulle kunne bidra til at rettshjelpsmottakerens risiko ble redusert,

⁹ Tvisteloven kapittel 7 har egne regler om utenrettslig meklingsen. I § 7-4 står det at partene som hovedregel er ansvarlig for like deler av meklerens godtgjøring, hvis ikke noe annet er avtalt.

¹⁰ Ot.prp. nr. 35 (1979–80), punkt 6.4.4.2.4.

¹¹ Rundskriv om fri rettshjelp punkt 8.2.

¹² Tvisteloven § 20-11 første ledd første punktum.

måtte den enten gjelde i alle saker eller innvilges før saken ble anlagt.

Selv om risikoen for å bli idømt sakskostnader kan dempe noen av de ønskede effektene av retts- hjelp, har den samme risikoen også noen klare fordeler ved at den demper sannsynligheten for grunnløse saksanlegg. Dette er særlig viktig innenfor et system hvor det innvilges retts- hjelp innenfor prioriterte saksområder uten at det offentlige vurderer retts- hjelpsmottakerens mulig- heter for å vinne fram med saken. Tvisteloven § 20-2 gir åpning for at den tapende part ikke idømmes sakskostnader «hvis tungtveiende grun- ner gjør det rimelig». Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på «om det var god grunn til å få saken prøvd fordi den var tvilsom eller først ble bevismessig avklart etter saksanlegget», og «om saken er av velferdsmessig betydning og styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak». Bestemmelsen anvendes en del i praksis, og retts- hjelpsmottakere som hadde god grunn til å få saken sin prøvd, vil ofte kunne bli fritatt for sakskostnadsansvar etter denne bestemmelsen.

FNs menneskerettskomité skriver i sin Gene- ral Comment no. 32, som handler om SP artikkel 14, at en rigid plikt til å betale den vinnende parts sakskostnader kan utgjøre et brudd på retten til adgang til domstolene dersom tapende parter med svak økonomi ikke får støtte til å betale kost- nadene.¹³ Reglene om sakskostnader i tvisteloven § 20-2 åpner for å ta en rekke hensyn i vurderin- gen av om den tapende part skal idømmes sakskostnader, og må antas å praktiseres i tråd med SP artikkel 14 og retten til adgang til domsto- lene.

Utvalget har etter en samlet avveining kommet til at motpartens sakskostnader ikke bør inngå i de kostnadene som omfattes av den nye retts- hjelpsordningen. I vurderingen har utvalget også lagt vekt på at en eventuell adgang til å inkludere motpartens sakskostnader ville måtte gjøres rela- tivt generell, og at en slik generell bestemmelse ville kunne innebære opp mot en dobling av sta- tens retts- hjelpsutgifter.

21.10 Andre kostnader

Dagens retts- hjelplov åpner for at partens egne utgifter til opphold og reise i særlige tilfeller kan kreves dekket etter loven. Etter praksis innvilges dette sjelden, men det forekommer i barneverns-

saker. Utvalget foreslår å ikke videreføre bestem- melsen. Dersom det i saker om barnevern eller andre tvangsinngrep er behov for at man dekker den private partens reise- eller oppholdsutgifter, mener utvalget det er mer naturlig at utgiftene dekkes av den instansen som har begjært eller besluttet tvangsbruken.

Videre åpner loven for at en bevilling om retts- hjelp kan utvides til å omfatte arbeid av rettspoli- tisk karakter. Heller ikke denne bestemmelsen er mye anvendt i praksis. Utvalget foreslår at bestemmelsen ikke videreføres. Utvalget aner- kjenner verdien av rettspolitisk arbeid, men synes ikke det er naturlig at rettspolitisk arbeid inngår i en behovsprøvd retts- hjelpsordning hvor mottake- ren selv skal betale en andel av advokatens honorar. Derimot bør rettspolitikk kunne inngå som del av det arbeidet retts- hjelpstiltakene mottar offentlig støtte til.¹⁴

21.11 Hva betyr det at en kostnad er omfattet av ordningen?

At en kostnad er omfattet av retts- hjelpsordningen, betyr at støtten til utgiften innvilges sammen med støtten til advokatbistanden. Dette betyr for eksempel at støtte til tolkeutgifter på rådgivnings- stadiet innvilges av advokatene, mens støtte til utgifter på retts- saksstadiet innvilges av domsto- lene. På begge stadier vil støtte også kunne innvil- ges av retts- hjelpsforvaltningen. Utgiftene vil også for øvrig behandles på samme måte som advokat- utgiftene.

Utvalget foreslår at mottakerne av behovsprøvd retts- hjelp skal betale egenandel av alle utgiftene som omfattes av retts- hjelpsordningen. I dag betaler retts- hjelpsmottakerne bare egenandel av salæret til advokatene. Det er flere grunner til at utvalget fore- slår at egenandelen skal beregnes med utgangs- punkt i alle utgifter som er omfattet av ordningen. For det første vil det føre til at retts- hjelpsmotta- kerne i større grad må vurdere om utgiftene er nødvendige. Dette reduserer behovet for andre til- tak for å holde kontroll med, og begrense, utgif- tene. Virkningen av egenandeler er nærmere beskrevet i punkt 22.4.3. For det andre vil det føre til større likebehandling av personer som faller henholdsvis rett innenfor og rett utenfor ordnin- gen. Personer som faller utenfor retts- hjelpsordnin- gen, betaler selv for alle kostnadene med saken. Som beskrevet i kapittel 10 mener utvalget at en velfungerende retts- hjelpsordning i størst mulig

¹³ Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 32 (2007).

¹⁴ Se kapittel 15.

grad bør skape likhet i muligheten personer over og under de økonomiske grensene har til å skaffe seg rettshjelp. Det at det beregnes egenandel av alle utgifter, har som konsekvens at flere personer kan omfattes av ordningen.

Egenandeler på tolkeutgifter i behovsprøvede saker vil innebære at personer som ikke kan kommunisere med advokaten sin uten hjelp av tolk, vil kunne få høyere egenandeler enn andre. Utvalget ser at det kan reises spørsmål om rimeligheten i en slik skjevhet. Dette er imidlertid også en skjevhet for personer med tolkebehov som faller utenfor rettshjelpsordningen. Disse vil i dag selv måtte betale for kostnaden ved bruk av tolk i konferanser med advokaten. Utvalget tror egenandeler vil

kunne ha en gunstig effekt ved at man i større grad vurderer det reelle behovet for tolkens tjenester. Dersom man skulle mene at hensynet til gratis tolk likevel veier så tungt at ordningen bør videreføres, anbefaler utvalget at man vurderer å gjøre ordningen mer generell, og at man hjemler den i et annet regelverk enn rettshjelpsloven.

Utvalget presiserer at det bare er i behovsprøvede saker at egenandeler vil være aktuelt. I barnevernssaker og andre ikke-behovsprøvede saker vil alle nødvendige utgifter til tolk fortsatt dekkes av det offentlige. Videre vil tolking i retten ikke bli rammet av utvalgets forslag om egenandeler, ettersom disse utgiftene dekkes gjennom andre ordninger enn rettshjelpsordningen.

Del IV
Den nye rettshjelpsloven

Kapittel 22

De økonomiske vilkårene

22.1 Dagens ordning

Dagens økonomiske vilkår for rettshjelp tar utgangspunkt i bruttoinntekt og nettoformue. Enslige søkere med årlig bruttoinntekt over 246 000 kroner får som hovedregel ikke innvilget rettshjelp. For par med felles økonomi er tilsvarende inntektsgrense 369 000 kroner. Samlet nettoformue skal ikke overskride 100 000 kroner, hverken for par eller enslige.

Med bruttoinntekt menes summen av all skattbar inntekt i og utenfor arbeidsforhold, før fradrag. Inntekt det ikke betales skatt av, holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Dette gjelder blant annet økonomisk sosialhjelp, bostøtte, stipend og lån fra Statens lånekasse, barnebidrag, barneverntrygd og stønad til barnetilsyn.

Ved vurderingen av nettoformue ses det bort fra formue som består av egen bolig eller driftsmidler, med mindre boligen eller driftsmidlene er av ekstraordinær verdi.¹ Det ses videre bort fra BSU-midler, midler fra boligsalg som er tiltenkt kjøp av ny bolig i nær framtid, formue som består av hjelpemidler eller lignende som er nødvendige for søkers alminnelige livsutfoldelse, og visse andre utgifter.

Det er søkerens inntekt og formue på tidspunktet da oppdraget blir påbegynt, som er avgjørende for inntekts- og formuesgrensen. I vurderingen skal siste ligning legges til grunn, med mindre det kan dokumenteres at dette ikke gir et korrekt bilde av søkerens inntekt og formue. I 2018 oppga 19 prosent av klientene i rettsrådssaker å ha en lavere inntekt enn grensen, selv om siste ligning viste en høyere inntekt.²

Samboende par med felles økonomi blir som hovedregel vurdert samlet. Dersom par kan doku-

mentere at de er formelt eller faktisk separert, vurderes de som enslige.

Det kan innvilges fri rettshjelp selv om inntekts- og formuesgrensene er overskredet. Hovedkriteriet er at utgiftene til juridisk bistand er betydelige sett i forhold til søkerens økonomiske situasjon.³ Etter rundskrivet skal det likevel sjelden innvilges rettshjelp til søkere som overskrider inntektsgrensene med mer enn 20 000 kroner. For at det skal innvilges rettshjelp på tross av større inntektsoverskridelser enn dette, må advokaten sannsynliggjøre at saken vil medføre kostnader klart utover en gjennomsnittssak på det aktuelle saksområdet.⁴ På rådgivningsstadiet innebærer det omtrent 30 timer bistand. På domstolsstadiet må bistanden koste omtrent 50 prosent mer enn en gjennomsnittssak på saksfeltet. Dette innebærer at sakstyper som vanligvis er dyre, krever større beløp i kostnadsoverskridelser enn billigere sakstyper.⁵

Mottakere av behovsprøvd rettshjelp skal etter dagens ordning betale en egenandel av retts- hjelpsutgiftene. For rettsråd er egenandelen satt til én gang rettshjelpssatsen. Ved fri sakførsel er egenandelen satt til 25 prosent av retts- hjelpsutgiftene, begrenset oppad til åtte ganger rettshjelpssatsen. Med dagens rettshjelpssats er egenandelen i saker for domstolene dermed begrenset oppad til 8480 kroner, mens egenandelen i saker på rådgivningsstadiet er 1060 kroner. Personer med bruttoinntekt under 100 000 kroner skal ikke betale egenandel. Egenandelen er fritatt for merverdiavgift og skal betales direkte til advokaten. Advokaten får på sin side avkortet utbetalingen fra det offentlige med et beløp tilsvarende egenandelen.⁶

¹ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 4.1.2.

² Mange av disse avvikene skyldes sannsynligvis tidsdifferansen mellom siste ligning og når behovsprøvingen skjer. Tallene er basert på statistikk fra rettsrad.no, se statistisk vedlegg punkt 3.8.

³ Rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd, § 12 tredje ledd, § 16 fjerde ledd og § 17 første ledd og § 25 andre ledd.

⁴ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 4.4.2 og 4.4.3.

⁵ Som nevnt i punkt 13.1 vet vi ikke om føringene i rundskrivet følges opp av domstolene, og hvilke vurderinger domstolene i så fall gjør med tanke på å anslå gjennomsnittskostnadene ved en viss type sak.

⁶ Se rettshjelpsloven § 9 og rettshjelpsforskriften § 2.

På rådgivningsstadiet ble det i 2017 og 2018 trukket egenandel i 47 prosent av utbetalingene til advokater i behovsprøvde saker.⁷ På sakførselsstadiet er utvalgets beste estimat at egenandel ble trukket i 54 prosent av utbetalingene til advokater i behovsprøvde saker.⁸

Egenandelen for sakførsel beregnes med utgangspunkt i utgifter til advokatens salær. Det beregnes ikke egenandel av eventuelle andre utgifter som dekkes gjennom rettshjelpsordningen, som for eksempel advokatens reiseutgifter eller utgifter til sakkyndig.⁹ I saker for domstolene skal det i utgangspunktet betales én egenandel for hver instans. Dersom motparten til rettshjelpsmottakeren anker, skal det likevel ikke betales ny egenandel for ankeinstansen.¹⁰

Ifølge rundskrivet skal egenandelen som hovedregel innbetales til advokaten på forskudd. Utvalgets undersøkelser tyder imidlertid på at egenandelen i varierende grad blir betalt til advokaten, og at i den grad egenandelene kreves inn, gjøres det som regel etter at arbeidet er utført. Se mer om dette i punkt 22.2.4 og statistisk vedlegg punkt 3.7.

22.2 Problemer med dagens økonomiske vilkår

22.2.1 For få faller innenfor ordningen

I forbindelse med Advokatkonkurranssutvalgets NOU 2002: 18 ble det foretatt en spørreundersøkelse, hvor privatpersoner ble spurt om de hadde avstått fra å benytte seg av advokat i tilfeller hvor de følte de hadde behov for juridisk bistand. 19 prosent av respondentene svarte at de hadde avstått på grunn av for høy pris, men forholdet mellom svarene og respondentenes inntekt ble ikke utforsket.¹¹ Det er all grunn til å tro at mange

også i dag lar være å kjøpe rettslig bistand fordi kostnadene ved dette er høyere enn de kan bære.

Formålet med den offentlige rettshjelpsordningen er at alle skal ha reell tilgang til nødvendig rettslig bistand i saker av stor betydning. Hvor høy inntekt en person må ha for å ha reell mulighet til å betale for bistanden selv, er ikke åpenbart. Dagens nivå på inntektsgrensene er imidlertid så lavt at personer som så vidt faller utenfor ordningen, vanskelig kan sies å ha en mulighet til å kjøpe rettslig bistand utenfor rettshjelpsordningen.

I 2017 oppfylte omtrent 9 prosent av den voksne befolkningen de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp.¹² Samme år levde nærmere 13 prosent av den voksne befolkningen i såkalte vedvarende lavinntektshusholdninger.¹³ Vedvarende lavinntekt er et mål på relativ fattigdom.

Ifølge SSBs levekårsundersøkelse fra 2018 ville 17 prosent av befolkningen ikke kunne bære en uforutsett utgift på 10 000 kroner.¹⁴ Dette er en vesentlig større andel enn andelen som per i dag oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp. Figur 22.1 viser andelen av befolkningen som sliter med ulike typer fattigdomsproblematikk, sett opp mot andelen som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp.

Staten dekker i gjennomsnitt 77 000 kroner i advokatutgifter per part med rettshjelp i en gjennomsnittlig foreldretvist for retten. I tillegg kommer 7 timer rettsråd før saken kommer til retten. Dersom denne advokatbruken er representativt for hva en klient uten rettshjelp kan forventes å bruke i tilsvarende saker, vil kostnadene for en part i en foreldretvist som ender i retten, raskt kunne overstige 100 000 kroner.¹⁵ En slik kostnad vil være umulig å bære for en del personer som i dag ikke oppfyller de økonomiske betingelsene for behovsprøvd rettshjelp.

⁷ Basert på rapporter fra Statens sivilrettsforvaltning.

⁸ Estimert basert på tall fra Oslo tingrett i 2017 og 2018. For mer om statistikkproduksjonen rundt egenandeler, se statistisk vedlegg punkt 3.8.

⁹ I rettshjelpsloven § 9 står det at mottakeren skal betale en egenandel av «utgiftene til bistand etter denne lov», i rettshjelpsforskriften § 2-1 står det at mottakeren skal betale en egenandel av «utgiftene», og i Statens sivilrettsforvaltnings rundskriv står det at mottakeren skal betale en egenandel av «de totale rettshjelpputgifter som staten dekker for mottakeren i anledning en sak». Praksis i domstolene ser likevel ut til å være at egenandelen kun beregnes på grunnlag av advokatsalæret, slik at hverken fraværsgodtgjørelse eller reiseutgifter inngår i beregningen.

¹⁰ Se Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, SRF-1/2017, punkt 5.2.

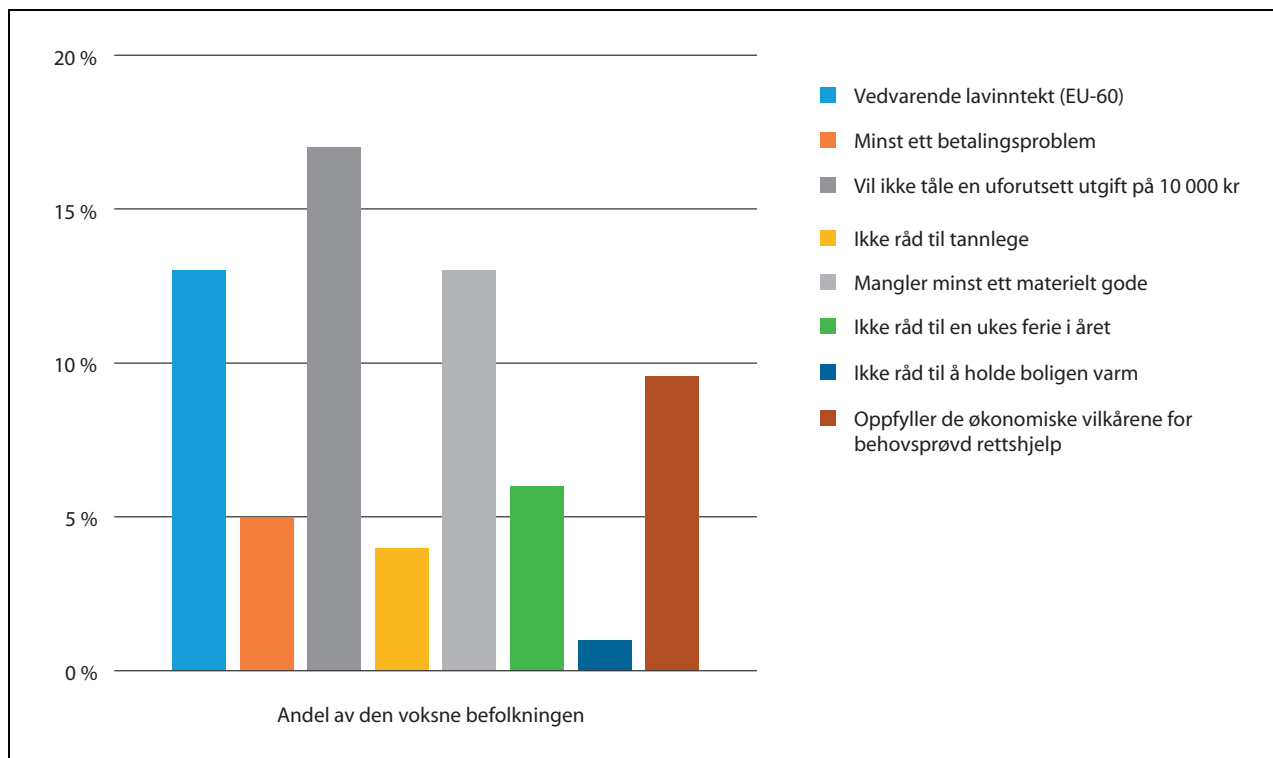
¹¹ NOU 2002: 18 *Rett til rett*, side 147.

¹² Rettshjelpsutvalgets beregninger basert på statistikk fra SSB, se statistisk vedlegg punkt 3.8.

¹³ 10,8 prosent levde i husholdninger med vedvarende lavinntekt ifølge EU-60-definisjonen (2015–2017), fra SSB-tabell 12599.

¹⁴ 17 prosent av deltakerne i levekårsundersøkelsen svarte «nei» på spørsmål om hvorvidt husholdningen ville ha mulighet til å klare en uforutsett utgift på 10 000 kroner i løpet av en måned uten å måtte ta opp ekstra lån eller motta hjelp fra andre.

¹⁵ Det mangler dessverre god statistikk på hva private parter betaler for å føre saker for retten. Det er derimot liten tvil om at de i snitt betaler en høyere timepris enn rettshjelpsatsen (se punkt 21.2). 100 000 kroner for en foreldretvist er ikke urimelig basert på utvalgets inntrykk etter å ha hørt innspill fra aktører med kjennskap til advokatmarkedet.



Figur 22.1 Andel av befolkningen over 18 år med ulik fattigdomsproblematikk og rettshjelpsdekning i 2017.

Definisjoner:

«Vedvarende lavinntekt (EU-60)» er personer i husholdninger hvor inntekt per vektet forbruksenhet har vært under 60 prosent av medianen for hvert av de siste tre årene. «Minst ett betalingsproblem» er andel respondenter i SSBs levekårsundersøkelse som svarte at de har vært ute av stand til å betale enten husleie/fellesutgifter, boliglån, andre lån, elektrisitet eller kommunale utgifter det siste året. «Vil ikke tåle uforutsett utgift på 10 000 kroner» er andel respondenter i levekårsundersøkelsen som ikke ville ha mulighet til å klare en uforutsett utgift på 10 000 kroner i løpet av en måned uten å måtte ta opp ekstra lån eller motta hjelp fra andre. «Ikke råd til tannlege» er andel respondenter i levekårsundersøkelsen som svarte at de har hatt behov for å gå til tannlege i løpet av de siste 12 månedene, men som av økonomiske årsaker har latt være å dra. «Mangler minst ett materielt gode» er andel respondenter i levekårsundersøkelsen som bodde i en husholdning som manglet minst ett av følgende sju goder: råd til å holde boligen varm, råd til å spise kjøtt eller fisk annenhver dag, råd til å gå til tannlege, råd til å bytte ut utslitte møbler, råd til å ha internett, råd til å erstatte utslitte klær og råd til å disponere privat bil. «Ikke råd til en ukes ferie i året» er andel respondenter i levekårsundersøkelsen som bor i en husholdning som ikke har råd til å betale for en ukes ferie utenfor hjemmet i året. «Ikke råd til å holde boligen passe varm» er andel respondenter i levekårsundersøkelsen som bor i en husholdning hvor man ikke har råd til å holde boligen passe varm. «Oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp» er andelen som faller inn under de økonomiske grensene for behovsprøvd rettshjelp.

Kilde: SSB-tabeller 12078, 12085, 12123 og 12599.

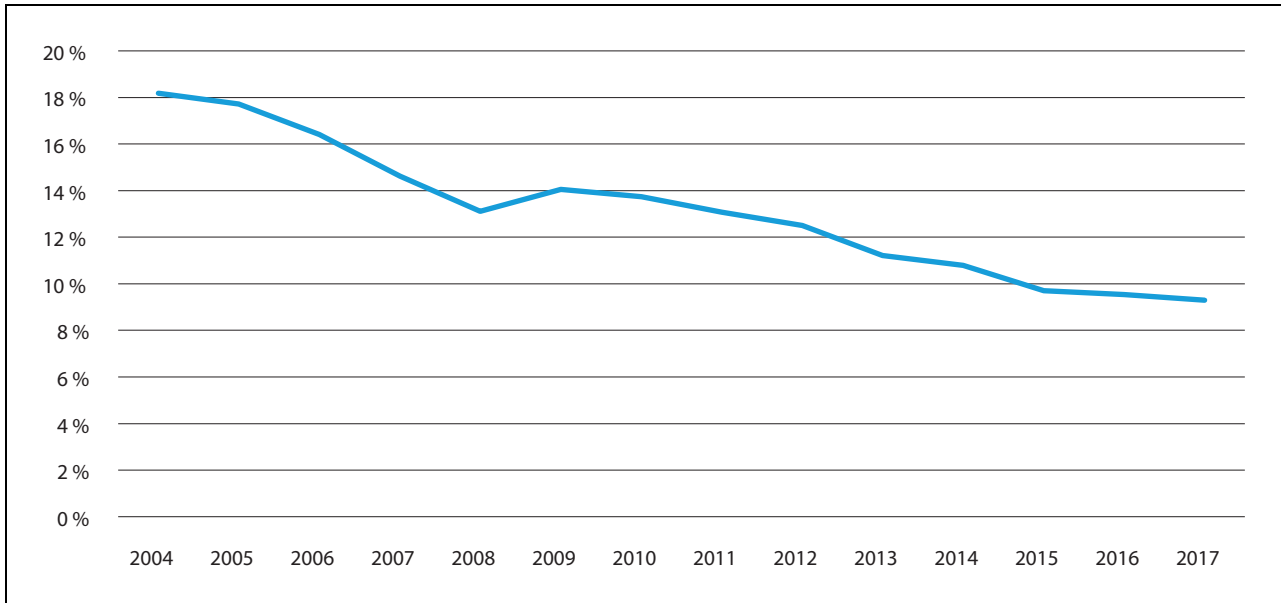
Enslige personer med brutto årsinntekt på 267 000 kroner skal etter rundskrivet om fri rettshjelp normalt ikke få fritak fra de økonomiske vilkårene for rettshjelp, fordi de tjener mer enn 20 000 kroner over inntektsgrensen.¹⁶ Dersom en slik person skatter normalt, vil gjennomsnittlig utbetalt lønn ligge på 18 250 kroner i måneden. Dersom vedkommende i tillegg er aleneforsørger for flere barn, uten formue, med leid bolig og utgifter på lån, vil det ikke være mulig å prioritere utgifter til rettslig bistand i tillegg til andre livsoppholdsutgifter.

22.2.2 De økonomiske vilkårene justeres sjelden

I 2003 ble en periode med styrking av rettshjelpsordningen avsluttet. Siden den tid har inntektsgrensene så å si stått stille, med unntak av en liten heving i 2008. Prisstigningen alene har gjort at personer med inntekt rett over inntektsgrensene har en kjøpekraft som er 25 prosent lavere i dag enn i 2003. Samtidig har prisene på juridiske tjenester økt mer enn dobbelt så mye som prisenivået i økonomien for øvrig,¹⁷ noe som innebærer at

¹⁶ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv 1/2017, punkt 4.4.3

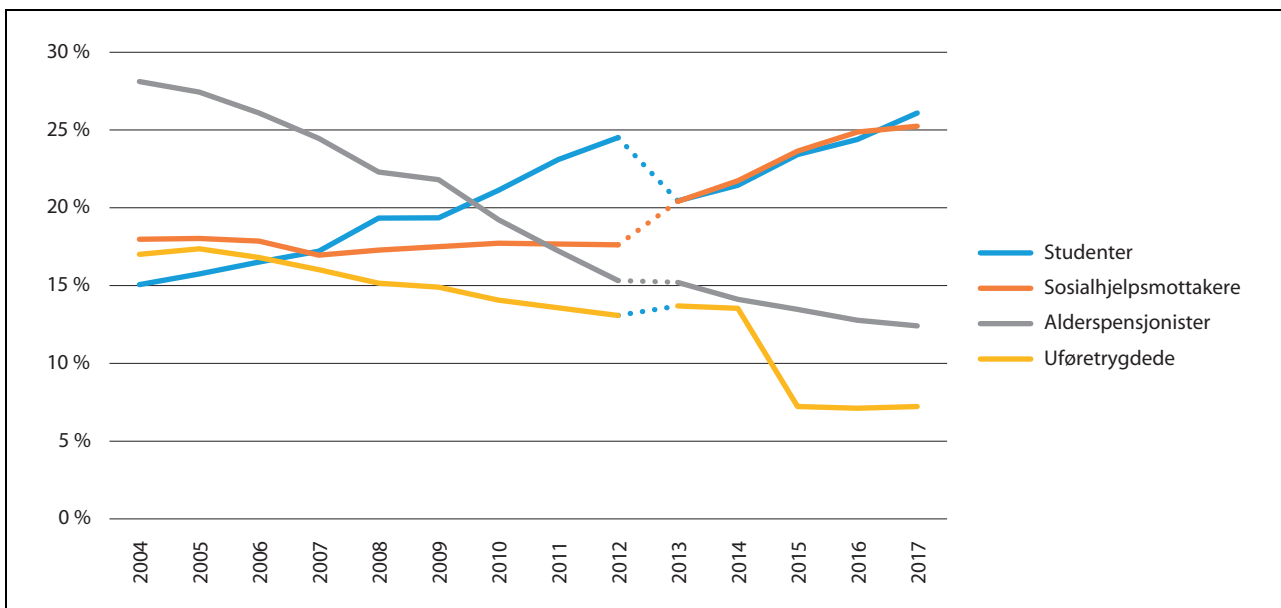
¹⁷ Basert på SSBs tabell 09526: *Juridisk tjenesteyting, prisindeks*. Økning i prisindeksen for private klienter er sammenlignet med konsumprisindeksen.



Figur 22.2 Andelen voksne som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp, 2004–2017.

Merk: Figur 22.2 er på individnivå, figur 22.4 på husholdningsnivå. Andelen husholdninger som faller inn under inntekts- og formuesgrensene, er høyere enn andelen voksne individer. Dette skyldes at par oftere faller utenfor ordningen enn enslige, og at mennesker i par utgjør en mindre andel av husholdninger enn av individer.

Kilde: utvalgets egne beregninger basert på statistikk bestilt fra SSB. For mer om grunnlaget, se statistisk vedlegg.



Figur 22.3 Sammensetning av befolkningen under inntekts- og formuesgrensene, 2004–2017.

Merk: I 2013 ble en del studenter flyttet til sine foreldres husholdning i SSBs statistikk. Dette medfører et brudd i tidsserien. Studentene som ble flyttet til sine foreldres husholdning, ville trolig blitt vurdert på individuelt grunnlag ved søknad om rettshjelp. Andelen studenter er derfor sannsynligvis underestimert for årene etter 2012. Det store fallet i andelen uføretrygdede i 2015 er en konsekvens av at uføretrygd ble gjort til en bruttoytelse samme år.

Studenter er definert som medlemmer i husholdninger hvor hovedinntektstaker mottar studielån og ikke er yrkestilknyttet eller trygdemottaker. Sosialhjelpsmottakere, alderspensionister, og uføretrygdede er definert som medlemmer i en husholdning hvor minst én voksen har mottatt slik ytelse i løpet av året. Dette innebærer at definisjonene ikke er gjensidig utelukkende. For mer om produksjon av statistikken, se statistisk vedlegg punkt 3.6.

Boks 22.1 Tidligere anbefalinger om regelmessig justering av de økonomiske vilkårene for rettshjelp

De økonomiske vilkårene for rettshjelp har endret seg med ujevne mellomrom de siste 40 årene. Forarbeidene til alle rettshjelpsreformene har understreket behovet for en regelmessig justering av vilkårene. Gjentatte forslag om å innføre en justeringsmekanisme har likevel ikke blitt vedtatt. Dette har ført til at andelen av befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene, har falt mellom hver reform.

NOU 1976: 38 *Fri rettshjelp i Norge*, side 69:

«Erfaringen viser [...] at når grensene ved hver heving skal vurderes på nytt av de instanser som har ansvaret for statsbudsjettet og initiativet dessuten i hvert tilfelle må komme fra hardt belastede forvaltningsorganer, blir ikke revisjonene foretatt ofte nok. Utvalget vil derfor foreslå at grensene undergis en automatisk revisjon ved at de knyttes til folketrygdens grunnbeløp (G).»

St.meld. nr. 16 (1989–90) *Om offentlig rettshjelp*, side 53:

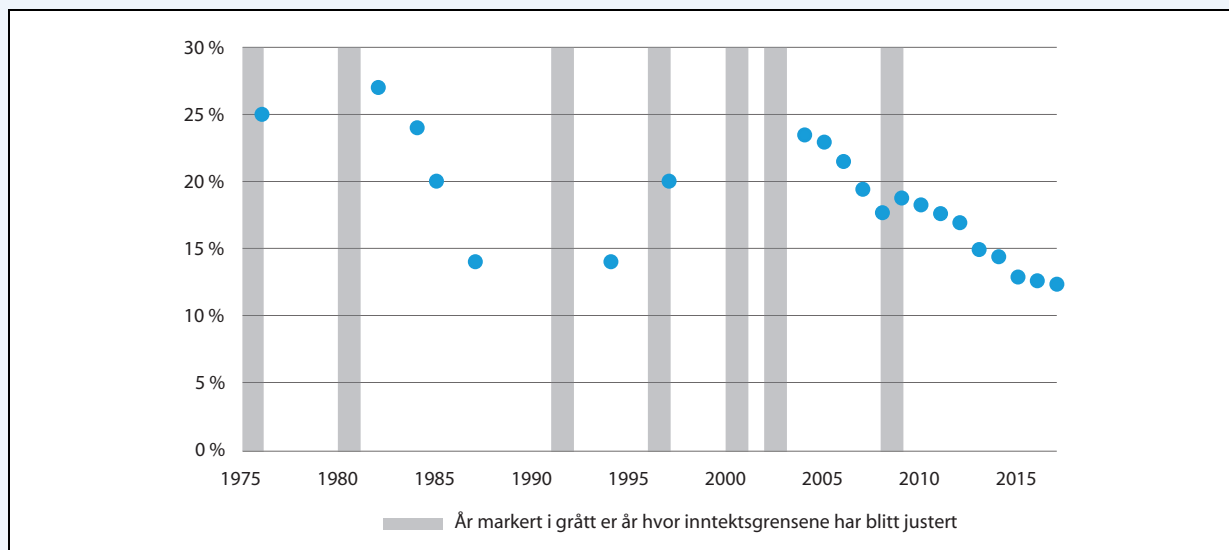
«Departementet vil [...] foreslå at Stortinget hvert år i forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene uttrykkelig skal ta standpunkt til en eventuell heving av grensene.»

St.meld. nr. 25 (1999–2000) *Om fri rettshjelp*, side 81:

«Departementet mener [...] at inntektsgrensene bør indeksjusteres slik at inntektsgrensene følger det generelle lønnsnivået i samfunnet.»

St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp*, side 56:

«Departementet meiner ei årleg regulering av inntektsgrensa kan vurderast innført som ein integrert del av den offentlege rettshjelpsordninga.»



Figur 22.4 Historiske estimater på andelen norske husholdninger under innteks- og formuesgrensene.

Merk: Denne figuren angir andelen husholdninger som faller inn under ordningen, i motsetning til figur 22.2, som er på individnivå. Estimaten hentet fra tidligere utredninger har begrenset med dokumentasjon, så graden av sammenlignbarhet er noe usikker, men alle er på husholdningsnivå og oppgir å ta hensyn til alle sider av behovsprøvingen. Alle estimater som kun tar hensyn til inntektsgrenser (og ikke formuesgrenser), er utelatt, deriblant to estimater i rettshjelpsmeldingen fra henholdsvis 1999 og 2009 (St.meld. nr. 25 (1999–2000) og St.meld. nr. 26 (2008–2009)).

Kilder: 1976: NOU 1976: 38 *Fri rettshjelp i Norge*, 1982 og 1985: St.meld. nr. 16 (1989–90) *Om offentlig rettshjelp*, 1984, 1987, 1994 og 1997: Fafo-rapport 219 (1997) *Hjelp til rett? Evaluering av ordningen med fri rettshjelp*, 2004–2017: statistikk bestilt av SSB, se statistisk vedlegg punkt 3.6.

kjøpekraften for juridiske tjenester er omtrent halvert for personer med inntekt rett over inntektsgrensene. Det har med andre ord gradvis blitt vanskeligere å prioritere juridisk rådgivning for dem som akkurat ikke kvalifiserer for behovsprøvd rettshjelp.

Manglende justering av grensene har ført til at andelen av befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp (også omtalt som dekningsgraden til ordningen), har variert mye de siste 40 årene. Figur 22.4 viser hvordan dekningsgraden har falt mellom de ulike reformene av rettshjelpsordningen. Figur 22.2 viser hvordan dekningsgraden har blitt gradvis redusert siden 2004.

Figur 22.3 viser hvordan sammensetningen av befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp, har endret seg over tid. Etter hvert som stadig færre har oppfylt vilkårene, har studenter begynt å utgjøre en stadig større andel av gruppen, mens for eksempel uføre utgjør en stadig mindre andel. Det er med andre ord ikke gitt at gruppene som har falt ut av ordningen, er de som har hatt minst behov for rettshjelp.

Mangelen på jevnlig justering av de økonomiske vilkårene utgjør etter utvalgets syn et stort rettssikkerhetsproblem. Det finnes ingen god begrunnelse for hvorfor de nivåene for ytelsen som har blitt vedtatt ved hver rettshjelpsreform, ikke også skulle gjelde for personer som trenger rettshjelp mellom reformene.

22.2.3 De økonomiske vilkårene tar for lite hensyn til individuelle forskjeller

Dagens økonomiske vilkår for rettshjelp tar bare hensyn til bruttoinntekt og nettoformue, og hvorvidt man er i par eller ikke. Dette medfører at personer med svært ulik betalingsevne behandles likt.

I FNs menneskerettighetskomité's merknader til Norges sjette periodiske rapport fikk Norge kritikk for det rigide systemet for behovsprøving. Det ble påpekt at søkerens reelle økonomiske situasjon ikke ble vurdert godt nok.¹⁸ Det å sikre at ordningen treffer bedre og dermed omfatter flere av dem som har behov for støtte, bør med andre ord være høyt på prioriteringslista, selv med økte inntektsgrenser.

¹⁸ Menneskerettighetskomiteens merknader til Norges sjette periodiske rapport (CCPR/C/NOR/CO/6), avsnitt 6.

Som vist i figur 22.5 er det en langt større andel enslige forsørgere som ikke ville tålt en uforutsett utgift på 10 000 kroner, enn tilsvarende andel for enslige uten barn. Likevel er det en høyere andel av enslige uten barn enn av enslige forsørgere som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp. Samme figur viser på at særlig enslige forsørgere, uføre og parhusholdninger er underrepresentert blant dem som oppfyller vilkårene. Pensjonister og enslige uten hjemmeboende barn ser i mindre grad ut til å være underrepresentert.

Det finnes mange eksempler på at dagens ordning kan slå feil ut. For eksempel vil en pensjonist med nedbetalt boliglån, nærmest ingen boutgifter og nesten hundre tusen kroner i banken behandles likt med en enslig forsørger uten formue, som leier bolig og forsørger flere barn, dersom de har lik bruttoinntekt.

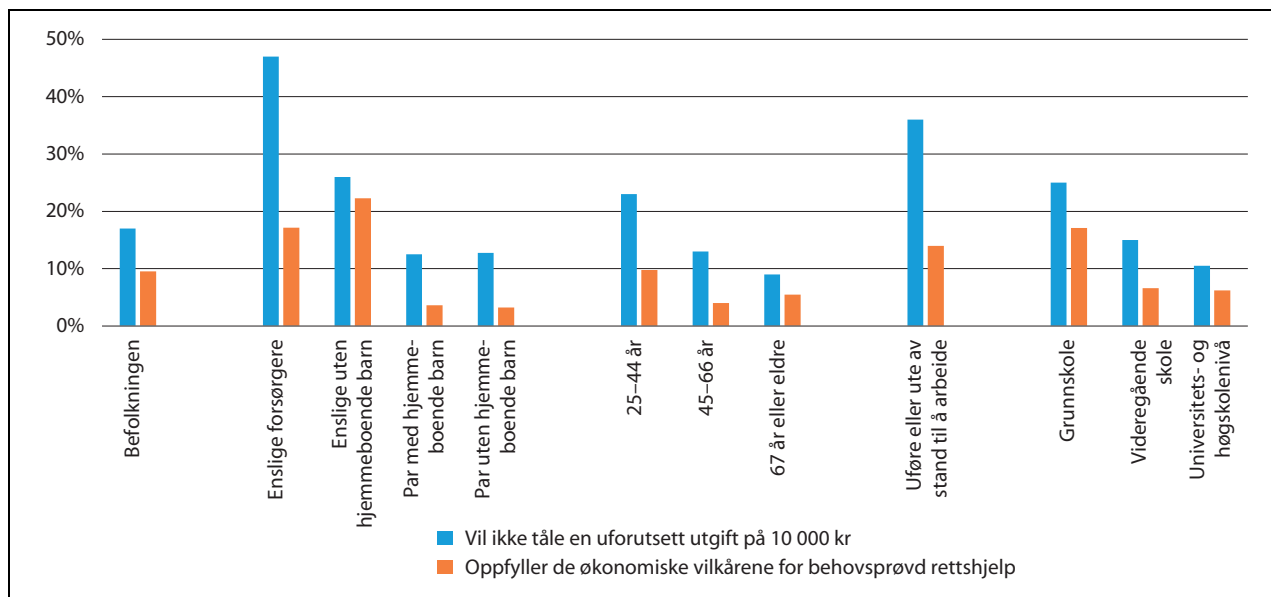
Etter at uføretrygd ble gjort til en bruttoytelse i 2015, er det blitt svært få uføretrygdede som kvalifiserer for rettshjelp.¹⁹ Samtidig er det ifølge SSBs levekårsundersøkelse svært mange som sliter med fattigdomsproblemer blant dem som er uføre eller ikke i stand til å arbeide. Blant denne kategorien er det en større andel som oppgir at de har hatt behov for tannlege i løpet av de siste 12 månedene, men som har unnlatt å gå fordi de ikke har hatt råd, enn det er personer som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp.²⁰

Det at enkelte grupper ikke oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp selv om de tilsynelatende er dårligere stilt enn grupper som faller inn under ordningen, virker ikke å være en tiltenkt konsekvens av ordningen.²¹ Så lenge det er begrensede ressurser til rådighet, vil en ordning som i liten grad tar hensyn til individuelle forskjeller, føre til at det blir vanskeligere å nå dem som trenger ordningen mest.

¹⁹ 7 prosent i 2017. Minste mulige uføretrygd for enslige er på 2,48 G. Med G-reguleringen 1. mai 2019 tilsvarer dette 247 648 kroner per år, som er høyere enn inntektsgrensa for enslige på 246 000 kroner.

²⁰ Andelen som oppgir å ha unnlatt å gå til tannlege på tross av behov fordi de ikke har hatt råd, er fra SSBs levekårsundersøkelse, tabell 12077. Andelen som kvalifiserer for rettshjelp, er andelen av mottakere av uføretrygd, sosialhjelp og/eller arbeidsavklaringspenger, noe som kan være en litt annen gruppe enn de som faller inn under definisjonen «uføre eller ute av stand til å arbeide» i SSBs levekårsundersøkelse.

²¹ Mer om dette i del 22.4.1.



Figur 22.5 Andel av befolkningsgrupper som ikke vil tåle en uforutsett utgift på 10 000 kroner, og andel som oppfyller de økonomiske kravene for behovsprøvd rettshjelp.

Utdanning (til høyre i figuren) gjelder høyest fullførte utdanning. Andelen som ikke vil tåle en uforutsett utgift på 10 000 kroner, er hentet fra SSBs levekårsundersøkelse. Andelen er på individnivå og gjelder alle personer over 16 år. Andelen som oppfyller de økonomiske vilkårene, er basert på statistikk bestilt av SSB og gjelder personer over 18 år, hvor personer i par er tildelt samme verdi basert på hovedinntektshaver for alder og høyest fullførte utdanning. «Uføre eller ute av stand til å arbeide» gjelder her mottakere av uføretrygd, sosialhjelp og/eller arbeidsavklaringspenger, noe som kan være en annen gruppe enn de som faller inn under definisjonen i SSBs levekårsundersøkelse.

Kilde: For uforutsette utgifter: SSBs tabeller 12123, 12125, 12126 og 12127. For økonomiske vilkår: statistikk bestilt av SSB, se statistisk vedlegg.

22.2.4 Egenandelene fungerer ikke etter hensikten

Hensikten med egenandeler

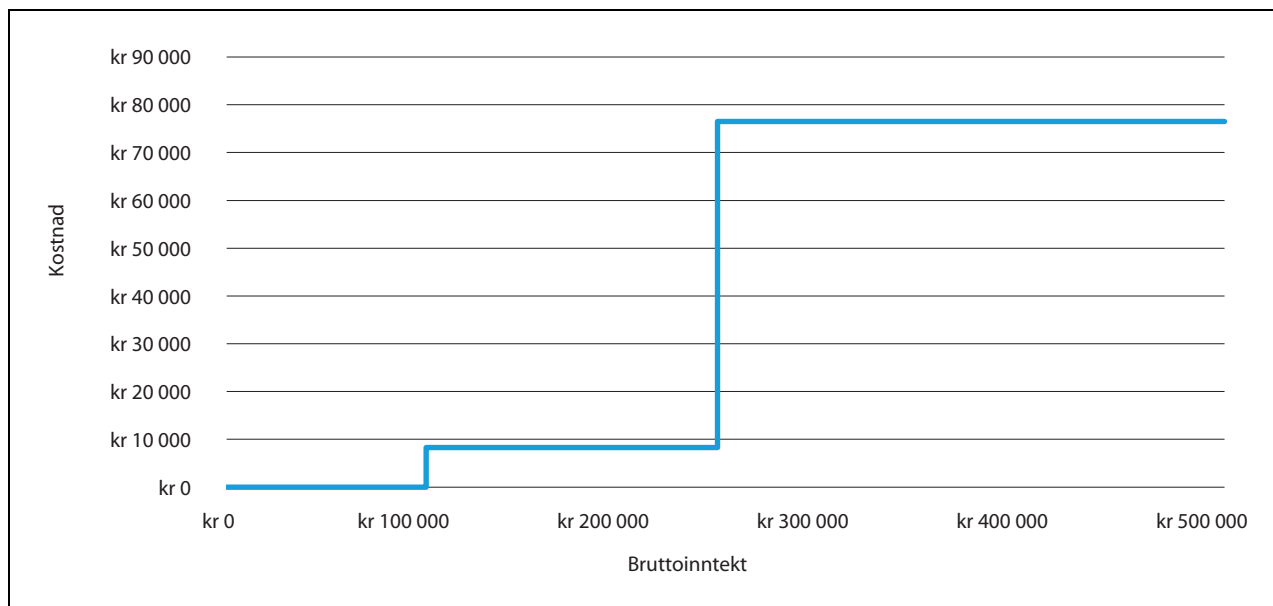
Egenandelens funksjon er tredelt. Én funksjon er å sikre en form for jevnbyrdighet mellom parter som mottar rettshjelp, og parter som betaler alle advokatutgifter selv. En annen funksjon er å redusere statens utgifter direkte ved at deler av utgiftene dekkes av mottakeren selv. Den tredje funksjonen handler om å påvirke valgene til potensielle mottakere. Gjennom egenbetaling søker man å bringe ressursbruken inn i rettshjelpsmottakernes avveining, slik at de bare søker rettshjelp i saker som betyr en del, og at de begrenser rettshjelpen til et nødvendig omfang. Som nevnt i punkt 10.2.1 er ikke formålet med rettshjelpsordningen å fjerne terskelen for å gå til advokat, men å gjøre den mindre avhengig av inntekt. Utvalget går inn for å videreføre ordningen med prioriterte saksområder, hvor personer som kvalifiserer for rettshjelp, skal få innvilget støtte uten en nærmere vurdering av sakens prosedabilitet. Det er derfor viktig at de som mottar støtte, selv foretar en avveining mellom kostnader og fordeler. En mottaker som ikke betaler noe selv, vil bare veie for-

delene opp mot eventuelle ikke-økonomiske kostnader ved å gå til sak. Egenandeler er derfor et virkemiddel for å sikre at også parter som mottar rettshjelp, tar økonomiske kostnader med i sin vurdering.

Utvalgets analyser tyder på at dagens egenandeler bare i begrenset grad fungerer etter hensiktene skissert ovenfor. Nedenfor vil hovedfunnene i utvalgets analyser presenteres. For en mer detaljert gjennomgang, se statistisk vedlegg punkt 3.8.

Egenandelene skaper i liten grad jevnbyrdighet mellom parter

Dagens regler for egenandeler innebærer til dels store forskjeller i hva personer med forholdsvis lik inntekt må betale for en sak. Dersom man tjener rundt 100 000 kroner i året, vil noen tusen kroner fra eller til i årsinntekt avgjøre om man får alt gratis eller må betale drøyt 8000 kroner i egenandel. Dersom man tjener rundt 246 000 kroner i året, kan noen tusen kroner fra eller til avgjøre om man skal betale drøyt 8000 kroner i egenandel eller nærmere 100 000 kroner i advokatutgifter i rettsak mellom to foreldre etter barneloven.



Figur 22.6 Parters kostnader ved å føre en gjennomsnittlig foreldretvist for retten, etter partens inntekt.

Merk: Foreldretviser med minst to rettsmøtetimer brukte i snitt 51 advokattimer i rettshjelp. Alle saker med over 32 timer advokatbruk har en flat egenandel på åtte ganger rettshjelpssatsen for dem som skal betale egenandel. Vi har ikke tall på hva en foreldretvist koster for private. Prisen for parter som tjener over dagens inntektsgrense i denne figuren, er derfor basert på gjennomsnittlige utgifter for det offentlige, inkludert merverdiavgift, reiseutgifter og fraværsgodtgjørelse. Private kan imidlertid tenkes å måtte betale en vesentlig høyere pris for tilsvarende advokatbruk.

De skarpe skillene mellom relativt like parter utgjør en vesentlig svakhet ved ordningen. Ordningen er urimelig for parter som akkurat faller utenfor inntektsgrensen, særlig dersom de er i tvist med en motpart som tjener rett under inntektsgrensen og dermed får dekket nesten alle sine utgifter fra det offentlige. I 2002 anbefalte derfor flertallet i Stortingets justiskomite at inntektsgrensene skulle heves for private parter i møte med en part som mottar rettshjelp i foreldretviser.²² Anbefalingen ble fulgt opp i rettshjelpsmeldingen fra 2009.²³

«I gjeldande rettshjelpsordning er ein anten 'innanfor' og får dekt praktisk talt alt av egne kostnader, eller ein er 'utanfor' og får ikkje dekt noko. Ei særleg utfordring i barnefordelingssakene – som er påpeikt både av paratar, advokatar og offentlege styresmakter – er den ubalansen som oppstår når berre den eine parten har offentlig betalt rettshjelp og derfor har liten økonomisk interesse i å avgrense omfanget av saka. Problemet er særleg påtakeleg ved gjentekne saksanlegg. Motparten kan ha avgrensa økonomiske ressursar sjølv om vedkommande

ikkje tilfredsstillar dei økonomiske krava for offentlig betalt rettshjelp.

Stortinget bad i Innst. O. nr. 43 (2004–2005) regjeringa om å endre rettshjelpsregelverket slik at det blir innvilga fri sakførsel til begge paratar i barnefordelingssaker dersom den eine parten er tilstått fri sakførsel. [...]

Innføring av ei ordning med graderte eigendelar der òg dei med høgare inntekt enn gjeldande inntektsgrense vil få dekt noko rettshjelp, vil redusere den ubalansen som i dag kan oppstå mellom paratar i barnefordelingssakene. I eit system med graderte eigendelar vil det i større grad vere slik at begge paratar får dekt noko, og den økonomiske skilnaden mellom partane blir redusert.»

Som kjent ble det ikke innført noe system med graderte egenandeler i etterkant av stortingsmeldingen fra 2009. Den beskrevne skjevheten som kan oppstå i styrkeforholdet mellom forholdsvis like parter, er derfor fortsatt gyldig i dag.

Egenandelene minsker i begrenset grad statens utgifter

Selv om advokaten får trukket egenandel fra salæret, er det ikke alltid advokaten får egenandelen utbetalt fra klienten. I en spørreundersøkelse fore-

²² Innst. O. nr. 67 (2001–2002), støttet i NOU 2002: 18 *Rett til rett*, side 283.

²³ St.meld. nr. 26 (2008–2009) punkt 11.4.2.

tatt av Advokatforeningen på vegne av utvalget oppga advokatene at de i snitt mottok 52 prosent av det totale beløpet egenandeler i løpet av et år. Videre var over 70 prosent helt eller delvis enig i at egenandeler sjelden betales generelt i markedet.²⁴ Dette stemmer godt med en tilsvarende undersøkelse fra 2017, hvor halvparten av advokatene som ønsket å svare, svarte at de «ofte» eller «av og til» etterga egenandelen, i motsetning til «svært sjelden» eller «aldri».²⁵ Advokatene som oppga at de etterga egenandeler, tapte i snitt 22 000 kroner årlig på dette. 93 prosent oppga at grunnen til ettergivelsen var at klienten ikke betalte egenandelen.

Manglende innbetaling av egenandelen fører naturlig nok til at salæret advokatene får utbetalt, blir vesentlig lavere enn det ville ha blitt dersom egenandelen hadde blitt krevd inn av det offentlige. I den grad det offentlige sparer penger på egenandelene i dag, blir dette med andre ord subsidiert av advokatene. Manglende innkreving er etter utvalgets mening uheldig av flere grunner. Det kan bidra til at advokatenes lønninger blir lavere, og gjøre det mindre attraktivt å ta retts-hjelpssaker. I tillegg kan manglende innkreving føre til at egenandelen ikke får den ønskede begrensende effekten på retts-hjelpsmottakerne, særlig dersom mottakerne, allerede før oppdraget har startet, vet det er stor sannsynlighet for at egenandelen ikke blir betalt.

Statistikken for årene 2014–2017 viser at advokater i foreldretvister for retten krever salær for flere timer i saker hvor egenandel trekkes, enn i saker hvor det ikke trekkes egenandel. Salærkravene i saker hvor egenandel trekkes, er så mye høyere at statens utgifter til advokatsalær er høyere i saker hvor egenandel trekkes, enn i saker hvor egenandel ikke trekkes. Kontrollerer man for andre egenskaper ved saken, viser analysen at utbetalingene til advokatene fra det offentlige er tilnærmet lik i saker hvor egenandelen er trukket fra det offentliges utbetaling til advokaten, som i saker hvor det ikke trekkes egenandel. Se statistisk vedlegg punkt 3.8.

Personer som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd retts-hjelp, benytter seg mer av advokat enn andre

Nyere forskning fra blant annet Taiwan, England og Australia viser at personer som oppfyller de

økonomiske vilkårene for retts-hjelp, overforbruker advokattjenester i forhold til dem som akkurat ikke oppfyller vilkårene.²⁶ Dette går på tvers av tidligere forskning, som stort sett konkluderte med at inntekt hadde liten eller ingen effekt på advokatbruk.²⁷ Disse nyere arbeidene viser imidlertid at tidligere studier ikke tok høyde for retts-hjelp. Ved å ta høyde for retts-hjelp finner de at advokatbruk øker med inntekt for dem som ikke faller inn under ordningen, og at det er lavere middelklasse som kommer dårligst ut, da de hverken kvalifiserer til retts-hjelp eller har råd til å betale selv. Resultatene tyder på at retts-hjelpsordningene i disse landene er treffsikre i den forstand at de øker advokatbruken for de vanskeligst stilte, men treffer dårlig i den forstand at vanskeligstilte som akkurat faller utenfor ordningen, har lavest advokatbruk i samfunnet.

Det finnes ikke forskning på forholdet mellom advokatbruk, pris og inntekt i Norge.²⁸ Mangelen på forskning er i seg selv problematisk og illustrerer behovet for økt innsats på retts-hjelpsforskning (se kapittel 17). Utvalget har imidlertid gjort noen egne analyser på disse problemstillingene, basert på foreldretvister som verserer for domstolene.²⁹

I 2017 mottok en tredjedel av alle partene i foreldretvister for tingretten retts-hjelp.³⁰ Samme år oppfylte 5 prosent av foreldre med hjemmeboende barn de økonomiske vilkårene for behovsprøvd retts-hjelp. Blant enslige forsørgere oppfylte

²⁶ Studier basert på storskala spørreundersøkelser som kartlegger befolkningens juridiske problemer og advokatbruk. Se særlig Pleasance, Balmer og Sandefur, *Apples and oranges: An international comparison of the public's experience of justiciable problems and the methodological issues affecting comparative study*, 2016, Huang, Lin og Chen, *Do rich and poor behave similarly in seeking legal advice? Lessons from Taiwan in comparative perspective*, 2014, samt Pleasance og Balmer *Caught in the middle: Justiciable problems and the use of lawyers*, 2012.

²⁷ Se Kritzer, *To lawyer or not to lawyer: Is that the question?*, 2008.

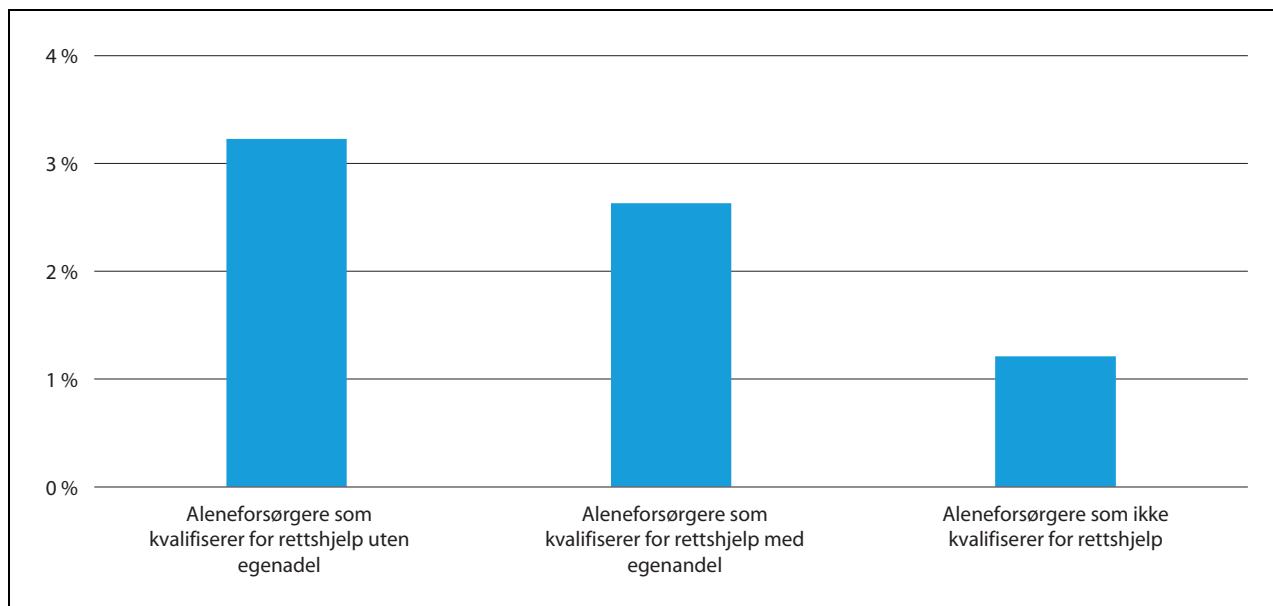
²⁸ Det finnes mye forskning på retts-hjelpsbehov og hvilke deler av samfunnet som har høyest behov. Forholdet mellom de tre nevnte forholdene er derimot i liten grad belyst. For mer om retts-hjelpsforskning i Norge, se kapittel 17.

²⁹ Foreldretvister er valgt fordi det er den klart største sakstypen med behovsprøvd retts-hjelp i dag. I tillegg er sakene ganske like uavhengig av partenes økonomiske forutsetninger. Fokuset på domstolene er fordi det er her partenes valg har størst påvirkning både på motparten og ressursbruken. Analysene har like fullt betydning også for rådgivningsstadiet, særlig dersom man går bort fra ordningen med flat stykkpris, slik utvalget foreslår.

³⁰ All statistikk på foreldretvister vist til her gjelder saker med mer enn to rettsmøtetimer (dette for å unngå saker hvor en part ikke møter, og der vi dermed ikke vet om denne parten hadde hatt retts-hjelp om vedkommende hadde møtt). For mer om det statistiske grunnlaget, se statistisk vedlegg.

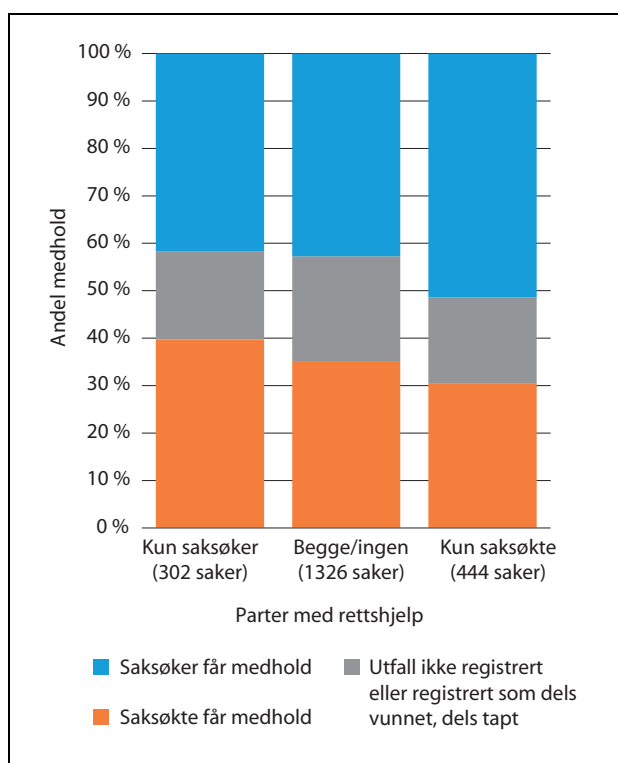
²⁴ Basert på 57 svar. For mer om undersøkelsen, se statistisk vedlegg punkt 2.2.14.

²⁵ Advokatforeningen, *Salærappport 2017*, side 25.



Figur 22.7 Estimert andel av aleneforsørgere som er part i foreldretvister i tingretten, etter hvor vidt de oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp (2017).

Kilde: utvalgets egne beregninger basert på statistikk fra Domstoladministrasjonen og SSB. For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg.



Figur 22.8 Resultat i alle foreldretvistsaker som ble avgjort ved dom i tingretten i årene 2013–2017, etter hvilke parter som hadde rettshjelp.

Kilde: utvalgets egne beregninger basert på statistikk fra Domstoladministrasjonen, for mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg.

17 prosent vilkårene. Figur 22.7 viser hvor stor andel av landets aleneforsørgere som samme år var part i foreldretvister, etter hvorvidt de kvalifiserte for rettshjelp eller ikke.³¹ Figuren viser at aleneforsørgere som oppfyller de økonomiske kravene for rettshjelp uten egenandel, har nesten tre ganger så høy sannsynlighet for å havne i retten enn de som ikke kvalifiserer for rettshjelp. Tilsvarende har aleneforsørgere som oppfyller de økonomiske kravene for rettshjelp *med* egenandel, over dobbelt så høy sannsynlighet for å havne i retten som aleneforsørgere som ikke kvalifiserer for rettshjelp. Dersom gruppene ellers er like, og aleneforeldre over og under grensene ikke har vesensforskjeller ved seg som gjør det mer sannsynlig at de under grensene har behov for å gå til sak, gir denne analysen støtte for en påstand om at rettshjelpsmottakere er overrepresentert i saker for domstolene.

En annen indikasjon på hvorvidt ordningen virker prosessdrivende, er hvorvidt parter med rettshjelp går til sak på svakere grunnlag enn parter uten rettshjelp og dermed sjeldnere vinner

³¹ I figuren er det tatt høyde for at 10 prosent flere enn dem som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp i ethvert år, likevel kvalifiserer for rettshjelp grunnet korte perioder med lavere inntekt, dispensasjon fra inntektsgrensene eller lignende. Figuren forutsetter at alle parter i foreldretvister er enslige forsørgere, og at alle enslige forsørgere er potensielle parter i foreldretvister, noe som er lite sannsynlig. Dette bør derimot ikke ha noen innvirkning på forskjellen mellom gruppene.

fram. I foreldretvister hvor kun saksøker har rettshjelp, er det 10 prosent mer sannsynlig at *saksøkte* får medhold, enn i saker hvor ingen parter har rettshjelp. I foreldretvister hvor kun saksøkte har rettshjelp, er det 16 prosent mer sannsynlig at *saksøker* får medhold, enn i saker hvor ingen parter har rettshjelp. Se figur 22.8. Dette kan tyde på at rettshjelpsmottakere går til sak på svakere grunnlag enn andre, særlig kombinert med indikasjonene på at en større andel av potensielle rettshjelpsmottakere går til sak enn andre.

I tillegg viser analysene at saker med rettshjelpsmottakere, i snitt bruker 35 minutter lengre tid i retten og har 34 prosent høyere sannsynlighet for å havne i hovedforhandling enn tilsvarende saker uten rettshjelpsmottakere. Videre har rettshjelpsmottakere i foreldretvister 35 prosent høyere sannsynlighet for å havne i en ny foreldretvist i løpet av de neste fire årene enn parter uten rettshjelp.³² Alt i alt tyder dette på at dagens egenandeler i liten grad bidrar til at rettshjelpsmottakerne kjenner på samfunnets kostnader ved at de benytter seg av advokat. Etter utvalgets vurderinger

³² Se statistisk vedlegg punkt 3.3.

handler dette i hovedsak om at egenandelene gir et for stort skille mellom dem som så vidt havner innenfor ordningen, og dem som så vidt havner utenfor, at egenandelene forholdsvis ofte ikke kreves inn, at taket for egenandelene gjør at egenandelene ikke er proporsjonale med tidsbruken etter en viss tidsbruk, samt at en for stor andel av rettshjelpsmottakerne er helt fritatt fra egenandel.

22.3 Behovsprøving i andre nordiske land

22.3.1 Innledning

Systemene for økonomisk behovsprøving i nordiske land har mange likhetstrekk, men også store forskjeller. Tabell 22.1 gir en sammenlignende oppsummering av hovedtrekkene i Norge, Danmark, Finland og Sverige.

Der Sverige og Finland har en egenandel som øker med beregningsgrunnlaget, har Danmark en fast egenandel uavhengig av betalingsevne. Der Sverige og Finland har egenandel på alle typer rettshjelp, har Danmark ingen egenandeler på rettshjelp for domstolene. Der Sverige og Dan-

Tabell 22.1 Egenskaper ved behovsprøvingen Norge, Danmark, Finland og Sverige.

	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Alle skal betale egenandel	Nei	Ja ¹	Nei	Ja
Egenandel som andel av utgiftene	Ja	Ja	Ja	Ja
Tak på egenandelen	Ja	Nei	Nei	Nei
Egenandelens størrelse avhenger av betalingsevne	Nei ²	Nei	Ja	Ja
Beregningsgrunnlag tar hensyn til forsørgerbyrde	Nei	Ja	Ja	Ja
Beregningsgrunnlag tar hensyn til andre utgifter	Nei	Nei	Ja	Ja
Formue inngår i vurderingen	Ja	Nei	Ja	Ja
Boligformue inngår i vurderingen	Nei	Nei	Nei	Nei
Par vurderes samlet	Ja	Ja	Ja	Nei
Årlig justering av grensene	Nei	Ja	Nei	Nei
Høyeste egenandelssats	25 %	50 %	75 % ³	40 %
Dekningsgrad ⁴	Ca. 9 %	Ca. 49 % ⁴	Uklart	Uklart ⁴

¹ Med unntak av at det ikke er egenandel på rettshjelp for domstolene.

² Med unntak av fritak for egenandel for dem med lavest inntekt.

³ I tillegg denne egenandelen, som baseres på rettshjelpsmottakerens inntekt, er det en tilleggsegenandel basert på rettshjelpsmottakerens formue.

⁴ Med «dekningsgrad» menes andelen av den voksne befolkningen som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp. Dekningsgraden i Danmark er fra 2015, men grunnet årlige justeringer av inntektsgrensene er det grunn til å tro at endringen har vært liten siden den tid. Dekningsgraden i Sverige var 43 prosent i 2014. Her har grensene stått stille siden den tid, så det er grunn til å tro at dekningsgraden har gått noe ned. For kilder og mer informasjon om dekningsgraden i de ulike landene, se nedenfor.

mark også har en egenandel for dem som tjener minst, har Finland ingen egenandel for de laveste inntektsgruppene. Finland har et beregningsgrunnlag som tar individuelle hensyn til utgiftsnivå, i Sverige gis det fradrag for forsørgelsesbyrde og avdrag på gjeld, mens det i Danmark bare gis fradrag for forsørgelsesbyrde. Ingen av landene har et tak på egenandelen, sannsynligvis fordi alle disse landene har mekanismer som i større grad regulerer tidsbruken i den enkelte sak enn det vi har i Norge.

22.3.2 Sverige

Dekningsgrad

Personer med et beregningsgrunnlag under 260 000 svenske kroner kvalifiserer for behovsprøvd rettshjelp. Fra 1972 til 1996 var grensen koblet til et grunnbeløp som ble regelmessig justert, framfor et nominelt fastsatt beløp. Siden 1996 har grensene derimot vært faste.³³ Begrunnelsen for endringen var at systemet ble ansett som komplisert og lite tilgjengelig.³⁴ Det ble derfor fastsatt nominelle grenser som ble foreslått revidert hvert femte år. Grensene har likevel kun blitt endret én gang siden den nye loven ble innført. Dette skjedde i 1999, da beløpsgrensen ble endret fra 210 000 til 260 000 svenske kroner.

Da loven ble innført i 1996, var hensikten at klart mer enn 90 prosent av befolkningen skulle oppfylle de økonomiske vilkårene for rettshjelp. I 2014 konkluderte en svensk offentlig utredning med at litt over 43 prosent av befolkningen oppfylte vilkårene.³⁵ Siden inntektsspredningen var høyere i 2014 enn i 1996, konkluderte utvalget med at omtrent 80 prosent av befolkningen burde falle inn under ordningen. De foreslo derfor å heve grensen til 400 000 kroner. Foreløpig har imidlertid ikke grensene blitt endret.

Beregningsgrunnlag

Beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i årlig bruttoinntekt på søknadstidspunktet.³⁶ Bruttoinntekt følger av skattelovgivningen, men i tillegg skal studiestøtte og økonomisk sosialhjelp regnes med. Dersom søkerens inntekter varierer, skal

Tabell 22.2 Egenandeler i Sverige.

Beregningsgrunnlag (se ovenfor) i svenske kroner	Egenandel
0–50 000 kr	2 %
50 000–100 000 kr	5 %, men minst 500 kr
100 000–120 000 kr	10 %, men minst 1000 kr
120 000–150 000 kr	20 %, men minst 1500 kr
150 000–200 000 kr	30 %, men minst 2000 kr
200 000–260 000 kr	40 %, men minst 5000 kr

det også tas hensyn til inntektene i den nærmeste tiden før og etter søknadstidspunktet.

Halvparten av søkerens nettoformue legges til beregningsgrunnlaget med et bunnfradrag på 50 000 svenske kroner.³⁷ Det ses derimot bort fra formue og gjeld knyttet til primærbolig.³⁸ Negativ nettoformue legges ikke til, men årlige avdrag som overstiger 5000 svenske kroner, trekkes fra beregningsgrunnlaget. Nedbetaling av lån knyttet til søkerens bolig eller næringsvirksomhet trekkes likevel ikke fra beregningsgrunnlaget.

Dersom søkeren har omsorg for barn under 18 år, skal det trekkes 15 000 kroner fra beregningsgrunnlaget for hvert barn, likevel høyst 75 000 kroner.

Egenandel

Alle rettshjelpsmottakere må betale en egenandel. I forarbeidene til loven trekkes det fram flere grunner til at alle bør betale en andel av kostnadene ved bistanden de mottar.³⁹ For det første er det vist til at partene bør stå i en likeverdig prosess-økonomisk situasjon ved at begge må ta kostnader i betraktning når de tar sine valg. For det andre er det vist til at alle som mottar rettshjelp, skal ha interesse av å holde kostnadene ved bistanden nede, slik at de totale rettshjelpskostnadene ikke blir høyere enn nødvendig.

Hvor høy egenandel rettshjelpsmottakeren skal betale, avhenger av beregningsgrunnlaget. Egenandelene er angitt som prosentandeler av salæret til rettshjelperen. Dette inkluderer godtgjørelse for arbeid, tidsbruk og utlegg. Til hver

³³ Rättshjälpslagen av 1996.

³⁴ SOU 2014:86 side 208.

³⁵ SOU 2014:86 side 226–227.

³⁶ Rättshjälpslagen 38 § og Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp (DVFS 2012:15) 5 §.

³⁷ Nettoformuen beregnes etter reglene i lag om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner 3, 4 og 11 §§.

³⁸ DVFS 2012:15 10 §.

³⁹ Prop. 1996/97:9 kapittel 13.

prosentsats følger det en minimumsavgift. Der som minimumsavgiften er høyere enn de totale utgiftene til bistanden, betaler man heller disse utgiftene.⁴⁰

Prosentsatsen for beregning av egenandelen fastsettes når rettshjelpen innvilges. Satsen kan endres i løpet av saken i tre tilfeller: om beregningsgrunnlaget endres vesentlig, om det skjedde en vesentlig feilbedømming da prosentsatsen ble fastsatt, eller om søkeren oppga uriktige opplysninger i søknaden.⁴¹ Egenandelen skal betales etter hvert som kostnadene oppstår. I praksis skjer betalingen kvartalsvis.⁴²

22.3.3 Danmark

Dekningsgrad

Inntektsgrensene i Danmark justeres hvert år med utgangspunkt i lønnsveksten.⁴³ Automatisk justering ble innført i 1987, med den begrunnelse at dekningsgraden tidligere falt kraftig mellom hver justering.⁴⁴ I 2019 var grensene 329 000 danske kroner for enslige og 418 000 danske kroner for par.

I 2015 hadde det danske systemet en dekningsgrad på 49 prosent.⁴⁵ Dekningsgraden var vesentlig høyere for enslige (79 prosent) enn for par (28 prosent). Siden grensene justeres årlig, er det grunn til å tro at dekningsgraden ligger på omtrent samme nivå i dag.

Beregningsgrunnlag

Utgangspunktet for beregningsgrunnlaget er bruttoinntekt, inkludert kapitalinntekt. Dersom kapitalinntekten er negativ, ses det bort fra den.⁴⁶ Det er siste års skatteligning som brukes til å beregne søkerens inntekt. Dersom søkerens aktuelle inntektsforhold avviker vesentlig fra denne, legges de aktuelle inntektsforholdene til grunn.⁴⁷

⁴⁰ Rättshjälpslagen 23 §.

⁴¹ Prop 1996/97:9 kapittel 13.

⁴² DVFS 2012:15 12 §.

⁴³ Justering etter reglene i lov om en satsreguleringsprocent, se retsplejeloven § 326.

⁴⁴ KBET 1987 nr. 1113 punkt 3.1.2.4.

⁴⁵ Jusitsministeriet – Civilafdelingen, Supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 83 (Alm. Del) fra Folketingets Retsudvalg, 2016.

⁴⁶ Bekendtgørelse om fri proces § 1 andre ledd.

⁴⁷ Bekendtgørelse om fri proces § 2.

Inntektsgrensene øker med 57 000⁴⁸ danske kroner for hvert barn under 18 år som enten bor hos søkeren eller i overveiende grad forsørges av søkeren.⁴⁹ Dersom par har motstridende interesser i saken, vurderes de etter grensene for enslige.

Egenandel

Rettshjelp på rettsrådsstadiet er i Danmark delt inn i tre trinn. Rådgivning på første trinn er ikke behovsprøvd og er en slags førstelinjetjeneste basert på advokatvakter og rettshjelpskontorer. Her betales det ikke egenandel. De to neste trinnene er behovsprøvde, og her betales det egenandel.⁵⁰ På andre trinn, som innebærer rådgivning ut over helt grunnleggende muntlig rådgivning, er egenandelen på 25 prosent av utgiftene. På trinn tre, som innebærer rådgivning i forbindelse med forliksforhandlinger, er egenandelen på 50 prosent av utgiftene. Egenandelen er lik for alle, uavhengig av inntekt. Ved rettshjelp i saker for domstolene betales det ikke egenandel i Danmark.

22.3.4 Finland

Dekningsgrad

Da den finske rettshjelpsordningen ble reformert i 2001, var målet at dekningsgraden skulle øke fra 45 til 75 prosent.⁵¹ Etter denne reformen har ikke inntektsgrensene blitt endret vesentlig. Beregningsgrunnlaget fastsettes imidlertid etter at det er gjort fradrag for ulike utgifter i inntekten. Disse fradragene endres stadig. Fradragene fastsettes også individuelt, og det er derfor vanskelig å vite hvor stor dekningsgraden er i dag. Den finske forvaltningen opererer ikke med noe estimat og kunne heller ikke produsere et på direkte spørsmål fra utvalget. Det er imidlertid all grunn til å tro at dekningsgraden er redusert siden reformen i 2002.

Grensene for månedlig disponibel inntekt er på 1300 euro for enslige og 1200 euro per person i par.⁵²

⁴⁸ Tall fra 2019. Også forsørgertillegget justeres årlig med «satsreguleringsprocenten».

⁴⁹ Retsplejeloven § 325 femte ledd.

⁵⁰ Retsplejeloven § 323 sjette ledd.

⁵¹ Antti Rissanen, *Legal aid in Finland*, 2017.

⁵² Statsrådets förordning om rättshjälp 6 §.

Tabell 22.3 Grunnandeler i Finland.

Øvre grense for disponibel månedsinntekt for enslige / per person i par	Grunnandel
600 / 550 euro	0 %
800 / 700 euro	20 %
900 / 800 euro	30 %
1050 / 1000 euro	40 %
1150 / 1100 euro	55 %
1300 / 1200 euro	75 %

Beregningsgrunnlag

Ved beregningen av søkerens disponible inntekt tas det utgangspunkt i brutto månedsinntekt pluss en del ikke-skattbar inntekt. Fra inntekten trekkes forskuddsskatt, rimelig husleie, fellesutgifter og boligvedlikeholdsutgifter, barnehageutgifter, utgifter til underholdsbidrag og avdrag i forbindelse med gjeldsordning. Videre trekkes 300 euro per barn som bor i søkerens husholdning, og som søkeren har omsorg for.⁵³

Dersom inntektene til søkeren varierer, beregnes de disponible midlene per måned på basis av inntektene de siste seks månedene eller på basis av forrige skatteoppgjør. Om søkeren er mistenkt eller tiltalt i en straffesak, eller dersom par bor fra hverandre på grunn av samlivsbrudd eller er hverandres motparter, vurderes de etter grensene for enslige.⁵⁴

Egenandel

I Finlands behovsprøvd rettshjelpssystem finnes det to typer egenandel: en grunnandel på grunnlag av søkerens inntekt og en tilleggsandel på grunnlag av søkerens formue. Grunnandelene er gjengitt i tabell 22.3.

Tilleggsandelen utgjør halvparten av søkerens nettoformue som overstiger 5000 euro. Det ses imidlertid bort fra formue knyttet til bolig, fritidsbolig og én bil, om verdien av disse objektene står i et rimelig forhold til familiens størrelse og behov. Det ses også bort fra visse andre formuesobjekter, blant annet eiendom knyttet til næringsvirksomhet eller jordbruk.⁵⁵

⁵³ Statsrådets förordning om rättshjälp 2, 10 og 12–14 §§.

⁵⁴ Rättshjälpslagen 3 § første ledd.

⁵⁵ Statsrådets förordning om rättshjälp 7 §.

22.4 Utvalgets forslag

22.4.1 En ny modell for behovsprøving

Dagens behovsprøving etter rettshjelpsloven er forholdsvis enkel. Basert på opplysninger om inntekt og formue vil de fleste ha mulighet til å finne ut om de fyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, og om de i så fall må betale egenandel. Enslige uten formue som vet de har en bruttoinntekt under 100 000 kroner, vet også at de kan gå til en advokat og få helt gratis rettshjelp innenfor prioriterte områder.

Som beskrevet i punkt 5.2.2 var ordningen vesentlig mer komplisert før reformene rundt årtusenskiftet. Den gangen inngikk blant annet nettoinntekt og forsørgelsesbyrde i vurderingen. I stortingsmeldingen som dannet mye av grunnlaget for disse reformene,⁵⁶ ble det anbefalt en mer differensiert ordning, som i større grad skulle ta hensyn til individuelle forskjeller. Begrunnelsen for at reglene likevel endte med å bli mer standardiserte, var et ønske om et enklere system.⁵⁷ Det er verdt å merke at Stortinget på dette tidspunktet hadde fått presentert opplysninger om at over halvparten av befolkningen oppfylte de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp. Disse tallene er referert uten kilder⁵⁸ og stemmer ikke med de beregninger som SSB har gjort på oppdrag fra utvalget, som viser at under 20 prosent av befolkningen oppfylte de økonomiske vilkårene i 2004. Det kan med andre ord tenkes at behovet for forenkling ble vektet tungt fordi lovgiver feilaktig la til grunn at en stor andel av befolkningen uansett ville være omfattet av ordningen.

Så lenge loven er den beste kilden til informasjon, har enkelhet i regelverket sine klare fordeleler. Et enkelt regelverk er derimot ikke like viktig hvis befolkningen og de som anvender bestemmelsene, enkelt kan få svar på hvordan de økonomiske vilkårene blir vurdert i hvert enkelt tilfelle. Digitale informasjonskanaler og automatiserte løsninger gir rom for et mer finmasket og treffsikkert system, fordi et komplisert regelverk ikke lenger trenger å bety at det er komplisert å anvende reglene.

Som omtalt i punkt 22.2 gir dagens økonomiske vilkår flere uheldige utslag. Dette er dels et resultat av at reglene er enkle og relativt absolute, og dels et resultat av at vilkårene er for

⁵⁶ St.meld. nr. 25 (1999–2000) *Om fri rettshjelp*.

⁵⁷ Se Innst. O. nr. 67 (2001–2002).

⁵⁸ Se blant annet referatet fra odelstingsbehandling av Ot.prp. nr. 37 (2001–2002), og Ot.prp. nr. 91 (2003–2004).

strenge. Utvalget foreslår en total omlegging av den økonomiske behovsprøvingen i den nye rettshjelpsloven.

Utvalget går inn for en modell hvor rettshjelpsmottakerens egenandel beregnes som en prosentandel av de samlede rettshjelpsutgiftene i den aktuelle saken. Prosentandelen vil avhenge av rettshjelpsmottakerens økonomiske situasjon. I vurderingen av mottakerens økonomiske situasjon skal både inntekt, formue, forsørgelsesbyrde, familiesituasjon og renteutgifter inngå. Dette er en forholdsvis komplisert modell, som forutsetter at prøvingen automatiseres, og at det utarbeides en digital plattform hvor brukerne enkelt kan få svar på om de kvalifiserer for rettshjelp, og hvilken sats egenandelen i så fall vil bli beregnet ut fra.

Utvalget foreslår videre at behovsprøvingen reguleres med folketrygdens grunnbeløp (G). Det anbefales også at staten krever inn egenandelene.

22.4.2 Beregningsgrunnlag

Utvalget foreslår at man går bort fra dagens ordning hvor det er oppstilt separate krav til bruttoinntekt og nettoformue. Vi foreslår i stedet at prøvingen tar utgangspunkt i et beregningsgrunnlag hvor bruttoinntekt og nettoformue vurderes samlet, og hvor man i tillegg tar hensyn til forsørgelsesbyrde og gjeldsbelastning.

Konkret foreslår vi at beregningsgrunnlaget fastsettes etter følgende formel:

$$\begin{aligned} & \text{Beregningsgrunnlag} \\ & = \text{bruttoinntekt} \\ & + 0,5 * (\text{nettoformue} - \text{bunnfradrag}) \\ & - 0,5 * \text{folketrygdens grunnbeløp} \\ & * \text{antall hjemmeboende barn under 18 år} \\ & - \text{renteutgifter til usikret gjeld dersom} \\ & \quad \text{negativ nettoformue} \end{aligned}$$

Beregningsgrunnlaget for personer i samboende par forslås satt til 60 prosent av parets samlede beregningsgrunnlag etter formelen over.

Bruttoinntekt som utgangspunkt

I likhet med i dag vil beregningsgrunnlaget fortsatt ta utgangspunkt i bruttoinntekt. Det vil si all form for skattbar inntekt, inkludert eventuell næringsinntekt, uten fradrag. Bruttoinntekt er en størrelse som er lett å identifisere. Alle med bruttoinntekt i Norge skal levere skattemelding og vil ha en skattemelding som kan bekrefte størrelsen på inntekten. Stadig flere er også inkludert i skatteetatens a-ord-

ning, slik at månedlig bruttoinntekt er løpende tilgjengelig for en stor del av befolkningen.

Bruttoinntekt er utgangspunktet når man vurderer hvor mye den enkelte skal bidra til fellesskapet i form av skatt. Ved beregningen av inntektskatt gis det imidlertid en rekke fradrag for utgifter. En mulig framgangsmåte kunne vært å ta hensyn til disse fradragsberettigede utgiftene også ved beregningsgrunnlaget for rettshjelpsordningen. Skattelovgivningen skal imidlertid ivareta andre hensyn enn rettshjelpsordningen. I tillegg har man allerede blitt kompensert for disse utgiftene gjennom lavere skatt. Derfor ønsker heller ikke utvalget å benytte inntekt etter skatt i beregningsgrunnlaget, da lavere skatt for lik inntekt gjerne bygger på høyere nødvendige utgifter. I stedet for fradragene etter skatteloven foreslår utvalget derfor at det gis egne fradrag for forsørgerbyrde og gjeld ved fastsettelsen av beregningsgrunnlaget.

Frادrag for barn

Utvalget foreslår et fradrag på en halv ganger folketrygdens grunnbeløp (0,5 G) for hvert hjemmeboende barn under 18 år, begrenset oppad til fire barn. Foreldre med hjemmeboende barn får i dag barnetrygd, som ikke inngår i bruttoinntekten. Utvalget mener likevel det er grunn til å gi ekstra fradrag for hjemmeboende barn. Barnetrygden dekker ikke alle utgifter forbundet med å forsørge et barn, og det er ikke ønskelig at foreldre skal måtte kutte i nødvendige utgifter til barn for å få tilgang til rettslig bistand. Tilsvarende hensyn ligger bak regelen om at uføretrygdede får et tillegg på 0,4 ganger grunnbeløpet dersom de forsørger barn.⁵⁹ Utvalget mener at det er svært viktig å skjerme barn fra negative effekter av foreldrenes behov for juridisk bistand, og foreslår derfor et noe høyere fradrag.

Utvalget har sett på flere alternative størrelser på fradrag for barn. Dette fradraget vil isolert sett føre til at 25 prosent flere personer med barn faller inn under rettshjelpsordningen, sammenlignet med en ordning med lik dekningsgrad men uten et slikt fradrag.⁶⁰ Et større fradrag ville naturlig nok ført til at en større andel personer med barn falt inn under ordningen.

⁵⁹ Dette tillegget er en bruttoytelse og vil øke beregningsgrunnlaget tilsvarende.

⁶⁰ Basert på en sammenligning mellom dagens ordning, og en ordning hvor en tilsvarende andel (9 prosent) av befolkningen faller inn under de økonomiske vilkårene for rettshjelp.

Samlet vurdering av samboende par

Utvalget foreslår at samboende par, herunder ektefeller, vurderes samlet opp mot de økonomiske vilkårene. Det å være to om utgifter utgjør en betydelig besparelse. Det vil derfor ikke gi et riktig bilde av betalingsevnen til samboere med felles økonomi om søkerens økonomi vurderes alene. Videre vil personer som lever sammen, ofte også ha felles interesser av rettshjelpen.

Utvalget foreslår at beregningsgrunnlaget til personer i samboende par utgjør 60 prosent av parets samlede beregningsgrunnlag, og at de vurderes opp mot samme egenandelsformel som enslige. Tilsvarende innenfor dagens system ville vært en grense som er to tredjedeler høyere for par enn for enslige.

Dagens inntektsgrense er 123 000 kroner (ca. 1,2 G, eller 50 prosent) høyere for par enn for enslige. Dette tillegget for samboerskap er etter utvalgets oppfatning for lavt. Til sammenligning er minstesatsen for uføretrygd 2,28 G for trygdede som bor med ektefelle eller samboer.

Utvalget har vurdert flere ulike modeller for samboende par. Denne modellen gir omtrent dobbelt så høy dekningsgrad for enslige forsørgere som for par med barn. Dagens ordning gir nesten fem ganger så høy dekningsgrad for enslige forsørgere som for par med barn. En modell hvor personer i samboende par får et beregningsgrunnlag som utgjør en høyere andel av parets samlede beregningsgrunnlag vil gi færre par inn under ordningen. En modell hvor personer i samboende par får et fast fradrag på deres samlede beregningsgrunnlag vil prioritere høytlønnede enslige framfor mindre høytlønnede par. For mer om utslagene av ulike beregningsgrunnlag, se statistisk vedlegg.

Fradrag for renteutgifter for gjeld

Utvalget foreslår at det tas noe hensyn til gjeldsbyrde i beregningsgrunnlaget. Gjeldsrenter er i dag fradragberettigede ved beregningen av inntektsskatt, og mange med høye renteutgifter har stor sikkerhet i formuesobjekter som gradvis blir mindre belånt gjennom nedbetalinger. Utvalget mener derfor at ikke alle gjeldsrenter skal gi fradrag i beregningsgrunnlaget.

Utvalget går inn for en ordning hvor det i praksis gis fradrag for renteutgifter som er knyttet til gjeld man ikke kan innfri ved å selge formuesobjekter. Den delen av gjelden som er «usikret» i slik forstand, vil omtrent tilsvare negativ nettoformue. Om en person for eksempel har 2 millioner kroner i gjeld, ingen penger i banken og en bolig til én

million, vil vedkommende ha én million i negativ nettoformue. Da vil én av to millioner kroner i gjeld være «usikret». Dette er den andelen av gjelden som personen ikke kan slippe unna ved å realisere eiendeler. Etter utvalgets forslag vil personen i dette eksempelet få fradrag for halvparten av sine renteutgifter.

Et slikt fradrag vil ha relativt liten innvirkning på sammensetningen av gruppen som faller inn under rettshjelpsordningen, det vil derimot ha stor betydning for de personene som har høye renteutgifter på usikret gjeld.

Formue

Utvalget foreslår at positiv nettoformue skal inngå i beregningsgrunnlaget med et bunnfradrag, og at nettoformue skal vektet 50 prosent. Videre foreslås det at verdien av bolig og annen realkapital inngår i nettoformuen, og at bolig verdsettes til markedsverdi. Det vil si at bolig inngår uten verdsettingsrabattene i skattelovgivningen. Det foreslås imidlertid et bunnfradrag på nettoformue som er høyere for boligeiere enn for andre. Bunnfradraget for boligeiere foreslås satt til 7,5 G, og bunnfradraget for andre foreslås satt til 2 G.

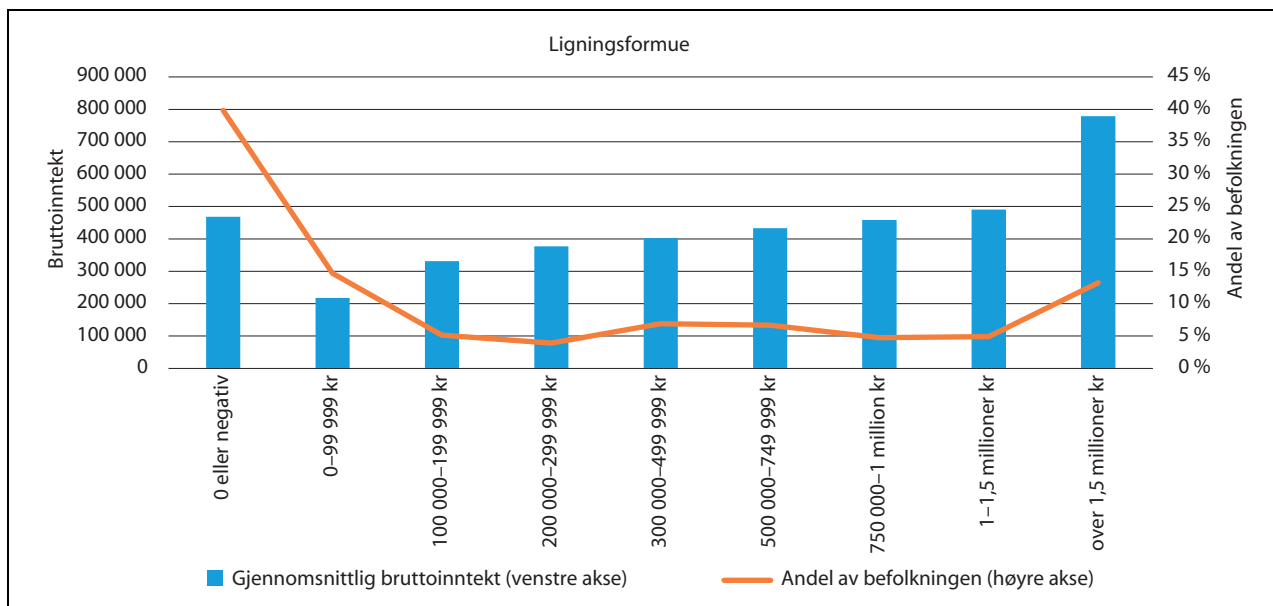
Dagens ordning, hvor det ikke tas hensyn til formue knyttet til bolig, medfører at rettshjelpsordningen ikke alltid treffer dem som trenger den mest. Etter dagens ordning vil gjeldfrie boligeiere havne inn under formuesgrensene, selv om de gjerne har lave boutgifter og en betydelig formue de kan benytte seg av ved å belåne boligen. Leietakere som har spart opp 101 000 kroner for å ha egenkapital til boligkjøp, vil derimot ikke kvalifisere for rettshjelp.

Det er mange alternative måter å ta hensyn til formue på. En mulighet er å legge ligningsformue etter skatteloven kapittel 4 til grunn. Dette vil medføre en rekke spesielle verdsettingsregler. Blant annet verdsettes primærbolig til 25 prosent av antatt verdi, samtidig som gjeld knyttet til slik bolig trekkes fra fullt ut.⁶¹ Å legge denne definisjonen til grunn vil dermed føre til at personer som eier en belånt bolig, lettere faller inn under rettshjelpsordningen enn andre grupper.

Som et eksempel kan vi tenke oss to personer: Maria og Mena. Mena eier en bolig verdt 2 millioner kroner, har 1 million kroner i gjeld og 500 000 kroner i bankinnskudd. Ettersom boligen kun verdsettes til 25 prosent av verdien, vil Mena ha en ligningsformue lik null.⁶² Maria bor i leid bolig og

⁶¹ Se skatteloven § 4-10 andre ledd.

⁶² $(2\,000\,000 \times 0,25) + 500\,000 - 1\,000\,000 = 0$.



Figur 22.9 Gjennomsnittlig bruttoinntekt etter intervaller for ligningsformue.

Kilde: SSB-tabeller 08532 og 05946.

eier kun 100 000 kroner i bankinnskudd. Hun vil dermed ha en ligningsformue på 100 000 kroner. På tross av at Mena har verdier for 1,4 millioner kroner mer enn Maria, har altså Maria 100 000 kroner større nettoformue etter skattelovens definisjon. Å legge denne definisjonen til grunn vil derfor i en del tilfeller kunne føre til at personer med stor formue faller innenfor rettshjepsordningen, mens personer med mindre formue faller utenfor. Dette vil i hovedsak være til fordel for personer med stabil og solid inntekt som har hatt mulighet til å kjøpe bolig. Figur 22.9 viser at personer med negativ ligningsformue i snitt har langt høyere inntekt enn personer med moderat positiv ligningsformue.

Etter utvalgets syn bør verdien av å eie egen bolig hensyntas i beregningsgrunnlaget. Dette medfører en risiko for at enkelte boligeiere med lav inntekt, forholdsvis lavt lån og dyr bolig ikke kvalifiserer for rettshjelp, selv om de ikke har mulighet for ytterligere belåning på boligen sin. Valget vil da stå mellom å selge boligen eller ikke å få tilgang til rettslig bistand. Leietakere kan imidlertid komme i samme situasjon, i den forstand at de har svært lite til overs etter å ha betalt leieutgifter, selv om de ikke kvalifiserer for behovsprøvd rettshjelp. De står da overfor valget mellom å flytte til en billigere bolig eller ikke å få tilgang til rettslig bistand. Utvalget mener likevel at det er riktig med et høyere bunnfradrag for boligeiere. Et bunnfradrag på 7,5 G innebærer at personer med 15 prosent egenkapital på sin bolig,

kan ha boligverdier på opptil 5 millioner kroner uten at de vil telle inn i beregningsgrunnlaget.

Forslaget innebærer at boligeiere vil utgjøre en vesentlig lavere andel av de som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, enn en ordning som ser bort fra boligverdi. Ved lik dekningsgrad som med dagens ordning vil forslaget innebære at andelen boligeiere går ned fra 17 til 7 prosent. Med den dekningsgraden utvalget foreslår vil derimot boligeiere utgjøre 25 prosent av de som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp. For mer om hvordan ulike modeller for formuesverdsetting vil slå ut på sammensetningen av rettshjelpsmottakere, se statistisk vedlegg punkt 3.9.

Behovsprøving for vernepliktige

I dag har vernepliktige i førstegangstjeneste rett til å få gratis rettshjelp uten behovsprøving i saker hvor det ellers er rett til behovsprøvd rettshjelp.⁶³ Etter utvalgets syn er det vanskelig å se at det foreligger gode grunner til at vernepliktige med god økonomi skal unntas fra de alminnelige reglene om behovsprøving. De fleste vernepliktige som ikke har veldig høy formue, vil uansett ha krav på behovsprøvd rettshjelp når de er i førstegangstjeneste. Systemet med behovsprøving og egenandeler gir gode insentiver til effektiv ressursbruk som også er ønskelig i saker som involverer vernepliktige. Utvalget foreslår derfor at spesialregelen om

⁶³ Rettshjepsloven § 11 første ledd nr. 5 og § 16 første ledd.

unntak fra behovsprøving for vernepliktige i førstegangstjeneste fjernes.

22.4.3 Egenandeler

Innledning

Systemet for egenandeler i en velfungerende rettshjelpsordning bør innrettes på en slik måte at bruken av rettshjelp blant dem som kvalifiserer før støtte, i størst mulig grad er lik for ulike inntektsgrupper. For å unngå terskeeffekter foreslår utvalget en egenandelsmodell hvor prosenten rettshjelpmottakeren må betale, beregnes som en funksjon av beregningsgrunnlaget. Videre bør egenandelene øke med kostnadene ved rettshjelpen, slik at rettshjelpmottakerne kjenner på kostnadene ved hver time og dermed begrenser ressursbruken til det som er nødvendig.

Utvalget har to forslag til egenandelsformel: ett forslag som utvalget anbefaler, og ett som oppfyller mandatets krav om at det offentliges utgifter til rettshjelp ikke skal overskride dagens nivå; det såkalte null-alternativet.

Utvalget har gjennom hele utredningsarbeidet sett etter muligheter for å omprioritere ressurser slik at det kan gis mer og bedre rettshjelp uten å øke ressursbruken fra dagens nivå. Det er foreslått til dels kraftige grep for å få ned ressursbruken i saker for domstolene og fylkesnemndene, det er foreslått endringer i de prioriterte saksområdene, og modellen med beregningsgrunnlag vil gjøre ordningen mer treffsikker. Likevel har det ikke lyktes utvalget å frigjøre nok ressurser til å øke dekningsgraden til et forsvarlig nivå innenfor det såkalte null-alternativet. Utvalgets foretrukne forslag vil innebære en økning av kostnadene på omtrent 22 prosent, men vil til gjengjeld føre til at en fjerdedel av befolkningen oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp.

Det foreslåtte null-alternativet vil gi en dekningsgrad på 17 prosent. Som nevnt under punkt 22.2.1 opplyser 17 prosent av befolkningen at de ikke ville kunne bære en uforutsett utgift på 10 000 kroner. Nødvendig advokathjelp vil i mange tilfeller kunne koste det tidobbelte av dette. Null-alternativet vil derfor ikke gi hele befolkningen en mulighet til å identifisere og ivareta sine rettslige interesser, slik formålet med loven er.

Egenandelene bør avhenge av ressursbruken

Utvalget foreslår at det innføres egenandeler som øker proporsjonalt med ressursbruken. I likhet med forhåndsfastsatte tak for tidsbruken, se

punkt 20.3.2, er dette et tiltak som vil bidra til at advokatens bruk av tid oppleves som en begrenset ressurs for rettshjelpsmottakeren.

Som analysen ovenfor (punkt 22.2.4) viser, fungerer dagens ordning med øvre begrensning på egenandelene dårlig. Utvalget foreslår derfor at egenandelene gjøres til en prosentandel av utgiftene, uten noe slik begrensning. Forutsigbarhet for rettshjelpsmottakerne foreslås sikret på andre måter. Én slik måte er de forhåndsfastsatte takene på tidsbruk, en annen er at mottakerne vet hvilken timesats de skal betale, og får en mer aktiv rolle i å prioritere advokatens tidsbruk.

En egenandelsordning uten tak vil innebære at kostnadene til rettshjelpsmottakeren fortsetter å løpe selv om motparten bringer saken inn for retten eller anker den videre til en høyere instans. Det faktum at kostnadene løper selv om motparten driver prosessen, er imidlertid også situasjonen for parter uten rettshjelp. Slik sett er ordningen helt i tråd med målet om å sikre en reell likestilling av parter som faller henholdsvis innenfor og utenfor ordningen.

Etter forslaget skal det beregnes egenandel av alle kostnader som omfattes av rettshjelpsordningen. Disse kostnadene er nærmere omtalt i kapittel 21. På denne måten vil egenandelen bidra til at rettshjelpsmottakeren gjør en avveining av behovet for de ulike kostnadene som kan påløpe i forbindelse med bistanden, på samme måte som personer som faller utenfor ordningen, vil måtte gjøre. En ordning hvor egenandelen beregnes ut fra alle kostnader vil også bidra til at skillet mellom dem som faller akkurat innenfor ordningen, og dem som faller akkurat utenfor, ikke blir så stort.

Egenandelene bør avhenge av betalingsevnen

Utvalget foreslår at alle som mottar støtte til rettshjelp, skal betale en egenandel. Selv om forskning tilsier at betalingsviljen for juridiske tjenester avhenger sterkt av inntekt, kan det være lite hensiktsmessig å gradere egenandelene basert på registrert inntekt for dem som tjener aller minst. Individuer med en bruttoinntekt på null kroner er forholdsvis utbredt blant dagens rettshjelpsmottakere. I praksis er det derimot ingen som faktisk har null kroner å bruke over tid. For eksempel inngår hverken studielån, sosialhjelp, svart arbeid eller annen ikke-skattbar inntekt i definisjonen av bruttoinntekt. Utvalget foreslår derfor en fast egenandel på 5 prosent for alle med et beregningsgrunnlag under 1 G. For personer med et beregningsgrunnlag over 1 G, foreslår utvalget at egenandelen øker med beregningsgrunnlaget.

En egenandel på 5 prosent vil med dagens rettshjelpssats innebære at de med et beregningsgrunnlag på under 1 G vil måtte betale en timepris på 66 kroner inkludert merverdiavgift. Egenandelen er forhåpentligvis høy nok til å virke noe avskrekkende på dem med liten interesse i å benytte seg av advokat, samtidig som den er lav nok til at alle har mulighet til å prioritere advokat-hjelp dersom de ønsker det. Videre er prosent-satsen lav nok til at det er rom for en vesentlig økning av rettshjelpssatsen over tid, uten at egenandelen blir for høy.

En egenandel for dem med lavest betalings-evne har ikke vært en del av rettshjelpsordningen tidligere. Når utvalget foreslår en slik egenandel, er det for å unngå at rettshjelpsordningen bidrar til unødvendige rettsprosesser. Også for andre offentlige ordninger er det utbredt at de med lavest inntekt skal betale noe. Til og med ved legebesøk må personer som ikke har registrert inntekt, betale egenandel. Utvalget ser ingen umiddelbar grunn til at egenandeler for rettshjelp skal behandles annerledes.

Det er viktig at rettshjelpsordningen ikke skaper skjevheter. En ordning hvor størrelsen på egenandelen er uavhengig av inntekt, vil alltid være til gunst for de mottakerne med best råd og gå på bekostning av dem med dårligst råd og dem som tjener akkurat litt for mye for å kvalifisere for rettshjelp. Som beskrevet i punkt 22.2 ser vi slike effekter av dagens ordning. En treffsikker ordning bør ha egenandeler som øker med betalings-evnen, særlig for dem innenfor ordningen med best råd. Utvalget foreslår derfor en ordning hvor den høyeste egenandelen er på hele 75 prosent av utgiftene.

Vurderingen av hvor høy den øverste satsen for egenbetaling bør være, har vært vanskelig. Hensynet til likebehandling taler for at satsen for egenandelen løper så høyt som mulig. En høy egenandel vil bidra til at man unngår terskeeffekter mellom dem som så vidt faller utenfor og så vidt faller innenfor ordningen. I tillegg vil man med høye egenandeler kunne hjelpe mange til en relativt lav kostnad. Dette fordi hovedfordelen for dem som betaler en svært høy egenandel, ikke vil ligge i den andelen staten betaler, men i systemet for øvrig – først og fremst den offentlige rettshjelpssatsen, men også et mer forutberegnlig system med et tak for antall timer. Disse argumentene taler for at egenandelen burde kunne settes opp mot 99 prosent.

Argumentet om at den viktigste fordelene for dem som betaler mest i egenandel, ikke ligger i

det offentliges subsidiering, men i at de kommer innenfor et regime med en lav timepris, er også det viktigste argumentet mot en svært høy egenandel. Med høye egenandeler er det offentlige støtteelementet lite, og hovedpoenget med ordningen er i disse tilfellene at man oppnår en offentlig prisregulering på advokattjenester. Selv om det er frivillig for den enkelte advokat å påta seg oppdrag etter loven, er det likevel ikke ønskelig å etablere systemer med offentlig regulering av priser. For advokatene vil en prisregulering opp mot rettshjelpssatsen være spesielt lite gunstig, all den tid rettshjelpssatsen ligger såpass mye lavere enn markedsprisen for øvrig. Dette kan videre gå utover tilgangen på kvalifiserte advokater på sikt. Hensynet til å unngå en kunstig prisregulering tilsier derfor at egenandelene bør settes lavere. I tillegg vil en egenandel på 99 prosent være noe kunstig, i og med at den offentlige støtten vil være en svært lav andel av utgiftene.

Utvalget har utarbeidet alternative beregninger som viser hvordan egenandeler som strekker seg til henholdsvis 50, 75 og 95 prosent, vil slå ut på dekningsgraden, gitt samme ressursbruk som i utvalgets forslag. Se boks 22.2.

Utvalgets forslag

Det foreslås at prosent-satsen man skal betale, beregnes ut fra følgende formel for personer med beregningsgrunnlag fra 1 G og opp til 5 G:

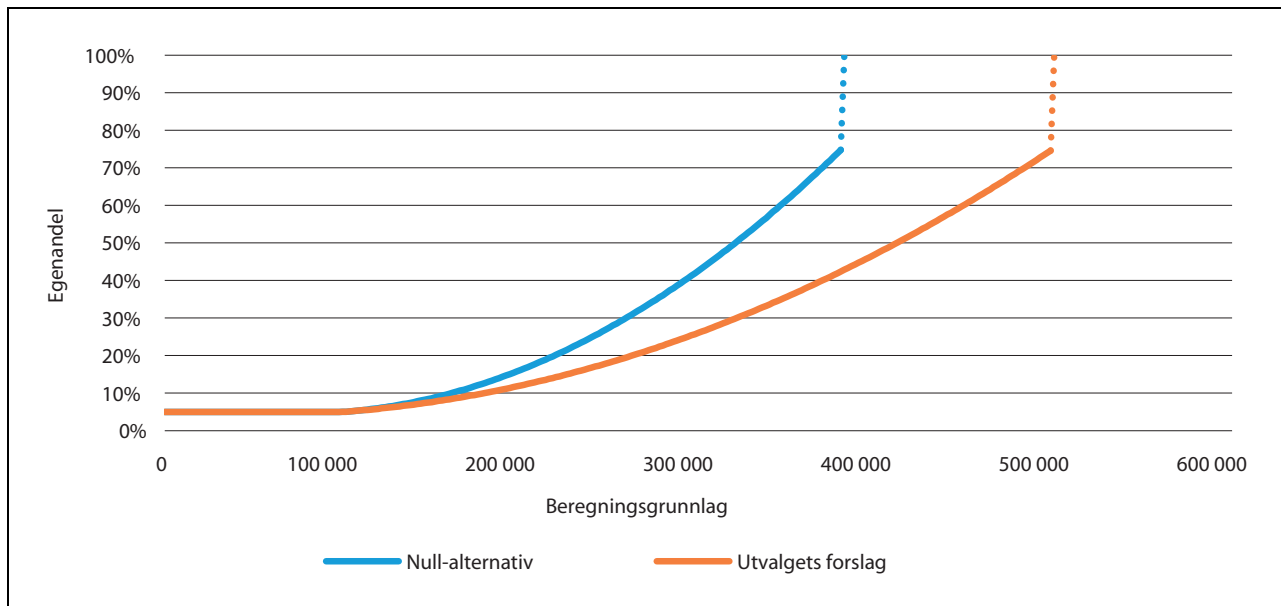
$$0,05 + 0,035 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,035 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2$$

Personer med beregningsgrunnlag under 1 G betaler en egenandel på 5 prosent. Dette vil gi egenandeler som vist i figur 22.10, og tabell 22.4.

Et null-alternativ

For et null-alternativ anbefales det at prosent-satsen man skal betale, beregnes ut fra følgende formel for personer med beregningsgrunnlag fra 1 G og opp til 4 G, mens personer med beregningsgrunnlag under 1 G betaler en egenandel på 5 prosent.

$$0,05 + 0,035 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,076 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2$$



Figur 22.10 Ny egenandelsordning.

Tabell 22.4 Egenandeler for ulike familietyper ved utvalgets forslag.

Familietype	Boligverdi	Gjeld	Annen formue	Egenandel			
				5 %	25 %	50 %	75 %
	-	-	-	100 000	294 000	410 000	500 000
	-	-	-	200 000	394 000	510 000	600 000
	3 mill.	2,4 mill.	-	200 000	394 000	510 000	600 000
	5 mill.	4 mill.	-	75 000	269 000	385 000	475 000
	-	-	1 mill.	-	-	110 000	200 000
	-	-	-	265 000 (samlet)	590 000 (samlet)	785 000 (samlet)	935 000 (samlet)

Boks 22.2 Utslag av tre ulike modeller for behovsprøving

Utvalget har utredet tre ulike modeller for behovsprøving, hvor egenandelene stopper på henholdsvis 50, 75 og 95 prosent. Alle modellene tar utgangspunkt i å videreføre dagens ressursbruk, for å kunne sammenlignes med dagens ordning. Resultatene er likefult overførbare til en ordning med økt ressursbruk og dekningsgrad. Tabell 22.5 viser hvordan disse modellene vil slå ut. En modell hvor egenandelene stopper på 95 prosent, vil dekke 25 prosent flere enn en modell hvor egenandelene stopper på 50 prosent.¹ En retts hjelpsmottaker som betaler en egenandel på 50 prosent i modellen hvor egenandelen stopper på 50 prosent, vil måtte betale en egenandel på 62 prosent i modellen hvor egenandelen stopper på 95 prosent.

Alle modellene innebærer en estimert sannsynlighet for å benytte seg av advokat for retts hjelpsmottakere som er noe lavere enn ved










dagens rettshjelpsordning, men som er vesentlig høyere enn for dem som faller utenfor ordningen, se figur 22.12. Dette kommer av at alle skal betale en egenandel på minst 5 prosent, noe som gjør at egenandelene blir høyere for dem som i dag faller innenfor ordningen. Samtidig viser utvalgets estimater at denne egenandelen ikke er så høy at sannsynligheten for at rettshjelpmottakere benytter seg av advokat blir like lav som sannsynligheten for at personer som faller utenfor ordningen, gjør det. Når utvalget likevel ikke går for en høyere egenandel, handler det blant annet om usikkerheten knyttet til estimatene. Videre er det en fare for at høyere egenandeler vil særlig virke avskrekkende på de minst ressurssterke innenfor den heterogene gruppen av mennesker med lavest beregningsgrunnlag. For mer om grunnlaget for estimatene, se kapittel 31.

Tabell 22.5 Resultat av ulike behovsprøvningsmodeller, gitt lik ressursbruk som i dag.

	<i>Dagens ordning</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
<i>Maks egenandel</i>	25 %	50 %	75 %	95 %
Dekningsgrad	9 %	15 %	17 %	19 %
Gjennomsnittlig egenandel	-	19 %	27 %	34 %
Andel av befolkningen med under 10 % egenandel	4 %	6 %	5 %	5 %
Andel av befolkningen med under 25 % egenandel	9 %	10 %	9 %	9 %
Andel av befolkningen med under 50 % egenandel	9 %	15 %	13 %	13 %
Andel av befolkningen med under 75 % egenandel	9 %	15 %	17 %	16 %
Høyeste beregningsgrunnlag som gir rettshjelp		342 000	381 000	409 000

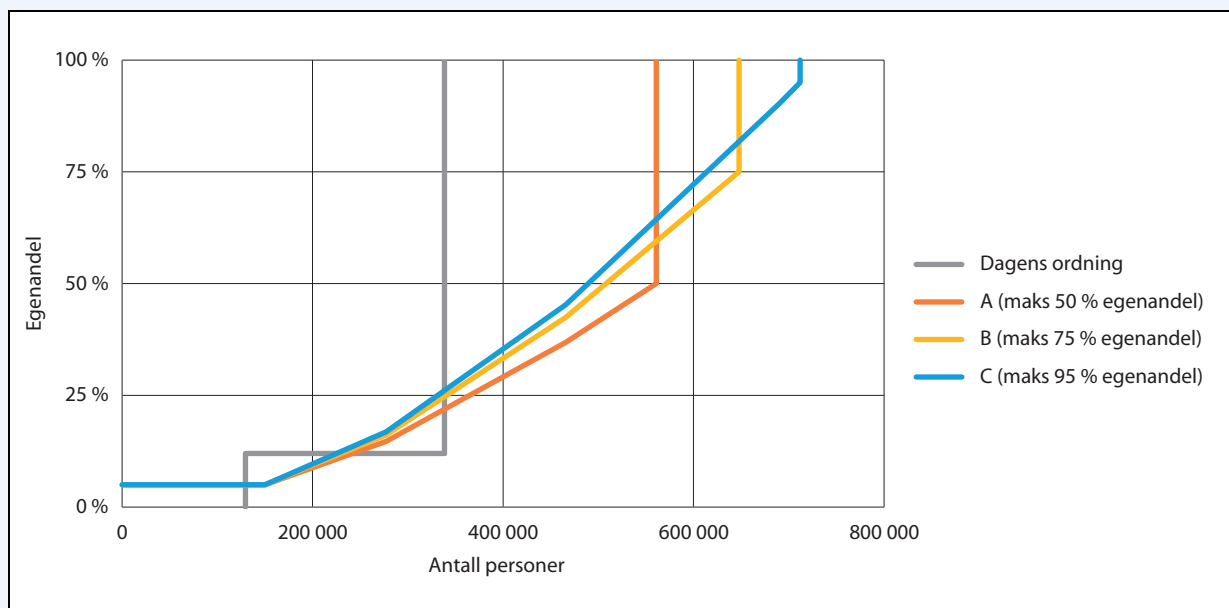
Boks 22.2 forts.

Tabell 22.5 Resultat av ulike behovsprøvningsmodeller, gitt lik ressursbruk som i dag.

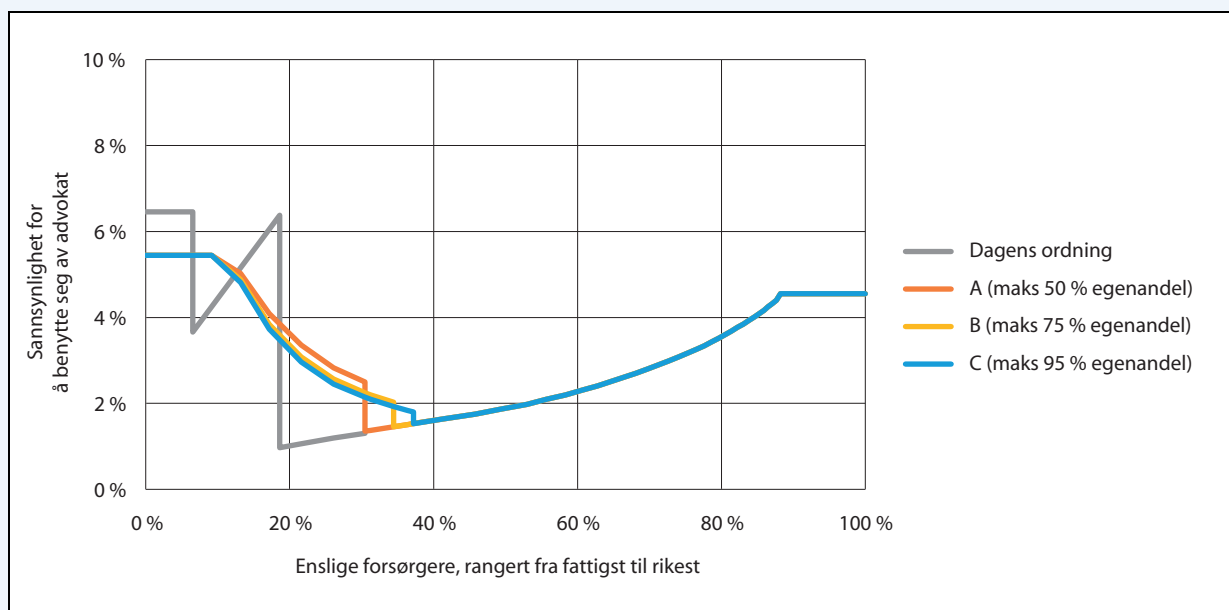
		<i>Dagens ordning</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
<i>Egenandeler</i>					
	<i>Bruttoinntekt: 99 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	0 %	5 %	5 %	5 %
	<i>Bruttoinntekt: 245 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	25 % / 12 % ¹	23 %	26 %	28 %
	<i>Bruttoinntekt: 245 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	25 % / 12 % ¹	8 %	8 %	8 %
	<i>Bruttoinntekt: 350 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	61 %	66 %
	<i>Bruttoinntekt: 400 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	90 %
	<i>Bruttoinntekt: 245 000</i> Netto boligformue: 1 000 000 Annen formue: 0	25 % / 12 % ¹	ingen rettshjelp	70 %	75 %
	<i>Samlet bruttoinntekt: 400 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	ingen rettshjelp	12 %	13 %	13 %
	<i>Samlet bruttoinntekt: 700 000</i> Netto boligformue: 0 Annen formue: 0	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	66 %	70 %
	<i>Samlet bruttoinntekt: 700 000</i> Netto boligformue: 900 000 Annen formue: 0	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	ingen rettshjelp	93 %

¹ Egenandelen i dagens ordning er i utgangspunktet 25 prosent, men har et tak på 8 ganger rettshjelpssatsen og regnes av utgifter ekskludert mva. I utvalgets forslag er egenandelen uten tak og regnes av utgifter inkludert mva. I snitt er egenandelene som trekkes fra advokatenes salær under dagens ordning omtrent 12 prosent av de totale utgiftene inkludert mva. Advokatene oppgir imidlertid at de kun mottar omtrent halvparten av dette fra klientene. Se punkt 22.2.4.

Boks 22.2 forts.



Figur 22.11 Fordeling av egenandeler i befolkningen ved ulike behovsprøvningsmodeller, gitt lik ressursbruk som i dag.



Figur 22.12 Estimert sannsynlighet for at aleneforsørgere benytter seg av advokat i foreldretvist ved ulike behovsprøvningsmodeller, gitt lik ressursbruk som i dag.

¹ Dette tilsvarer en økning i dekningsgraden på 4 prosentpoeng, fra 14,8 til 18,8 prosent.

22.4.4 Innkreving

Utvalget foreslår at staten overtar ansvaret for innkreving av egenandelene. Hovedbegrunnelsen for dette forslaget er at statlig innkreving antas å være mer effektivt. På denne måten sikrer man at egenandelene får ønsket effekt, samtidig som advokatene slipper å ta unødig risiko.

Egenandelene ble i en kort periode rundt årtusenskiftet krevd inn av Statens innkrevingsentral (SI). På denne tiden måtte alle betale en flat egenandel på 300 kroner. I tillegg skulle mottakere med en viss inntekt også betale en tilleggsandel på 25 prosent av utgiftene, uten tak. Ifølge en evaluering fra Statskonsult fra 1998⁶⁴ ble tilleggsandelen i praksis nesten alltid ettergitt etter søknad til fylkesmannen, slik at egenandelen stort sett bare var på 300 kroner uavhengig av inntekt. Utgiftene forbundet med behandling av disse søknadene og innkreving av egenandelene var betydelige. 60 prosent av inntektene fra ordningen gikk med til innkreving, og mye ble ikke innkrevd grunnet størrelsen på kravene.⁶⁵ I tillegg var innsending av krav til SI fra fylkesmennene en manuell oppgave, som tok mye tid. Dette var noe av bakgrunnen for at egenandelene, mot departementets anbefaling, ble fjernet helt i 2003. Da egenandeler ble gjeninnført fra og med 1. januar 2006, ble innkrevingen på ny satt ut til advokatene. Bakgrunnen for gjeninnføringen var at utgiftene til behovsprøvd rettshjelp hadde økt med 25 prosent etter at egenandelene ble fjernet.⁶⁶ Kostnadshensyn gjorde at innkrevingen ble satt ut til advokatene. En forutsetning for at ordningen skulle ha ønsket effekt, var derimot at innkrevingen skulle skje i forkant av oppdraget.⁶⁷

Det er særlig tre aspekter som taler for at SI overtar ansvaret for innkreving av egenandelene. Det første aspektet er at advokatene ofte ikke får krevd inn egenandelen, se punkt 22.2.4. Det andre aspektet er at kostnadene ved innkreving høyst sannsynlig vil utgjøre en vesentlig mindre andel av inntektene enn sist SI hadde denne oppgaven. Den gangen var størrelsen på kravene små, sett i forhold til dagens egenandeler. Rutinene til SI har dessuten blitt automatisert, slik at kostnadene forbundet med behandling av hvert

enkelt krav er vesentlig redusert. Foreløpige beregninger tyder på at kostnadene ved innkreving av egenandelene, inkludert manglende innbetaling, vil ligge på rundt 5 prosent av inntektene fra egenandeler i det foreslåtte systemet.⁶⁸ Det tredje aspektet er at utvalgets forslag innebærer så høye egenandeler for enkelte grupper at det vil innebære en urimelig stor risiko for advokatene dersom de skulle kreve dem inn.

For noen parter, særlig parter som har gjeldsproblemer eller som står i fare for å få gjeldsproblemer, kan det være problematisk å forplikte seg til å betale en egenandel av uviss størrelse. I slike tilfeller kan det være aktuelt at parten forhåndsbetaler egenandelen, slik at parten slipper å sette seg i ytterligere gjeld. Etter utvalgets lovforslag kan departementet gi forskrift om forhåndsbetaling av egenandeler. Forhåndsbetaling kan også være aktuelt for personer som er bosatt i utlandet, og som det kan være vanskeligere å kreve inn egenandeler fra i ettertid.

22.4.5 Automatisk justering

Utvalget anbefaler at de økonomiske vilkårene knyttes opp mot folketrygdens grunnbeløp (G). Dette vil innebære en årlig justering av grensene for behovsprøvd rettshjelp. Som vist i boks 22.1 har dagens ordning med nominelle grenser funget svært dårlig. Utvalget mener derfor det er viktig å få på plass en form for automatisk justering.

En justering med G vil innebære at dekningsgraden for behovsprøvd rettshjelp holder seg forholdsvis stabil over tid, se figur 22.15. Dette vil også innebære at kostnadene blir forholdsvis stabile. Heller enn at reformer med ujevne mellomrom bidrar til å heve dekningsgraden fra et uakseptabelt til et akseptabelt nivå, kan framtidige reformer se på andre aspekter ved ordningen for å gjøre den bedre og mer treffsikker. Dersom ordningen skal innskrenkes, er det viktig at innskrenkingene gjøres på bakgrunn av aktive overveielser fra lovgivers side.

Et alternativ til G-regulering kunne vært å justere beregningsgrunnlaget med inflasjon (konsumprisindeksen). En justering med inflasjon vil sikre at personer på inntektsgrensen har lik realinntekt over tid. Reallønnsnivået i økonomien øker derimot over tid, slik at en stabil reallønn oppleves som en nedgang relativt til samfunnet for øvrig. En enda viktigere innvending mot inflasjonsjustering er at priser på juridiske tjenester

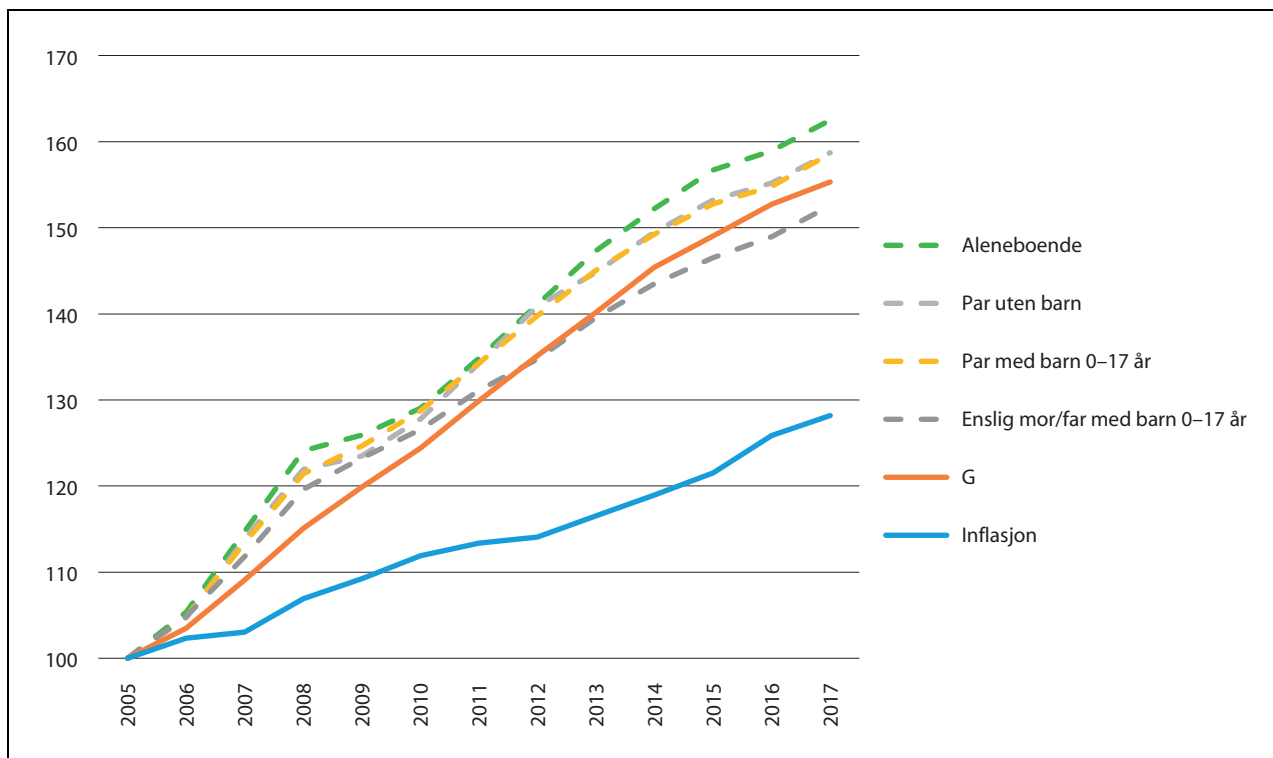
⁶⁴ Statskonsult-rapport 1998:12, *Evaluering av ordningen med fri rettshjelp*.

⁶⁵ St.meld. nr. 25 (1999–2000) *Om fri rettshjelp*.

⁶⁶ Flere reformer skjedde imidlertid samtidig, se punkt 5.2.2.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 24 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp*.

⁶⁸ Se statistisk vedlegg punkt 3.7.

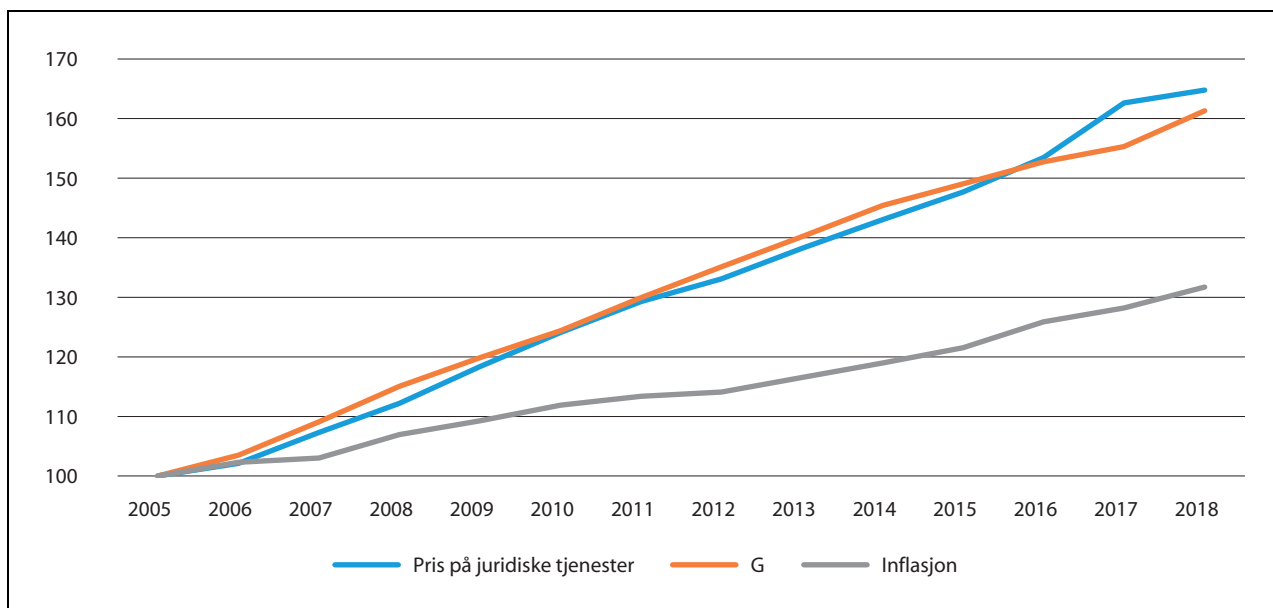


Figur 22.13 Median bruttoinntekter for husholdningsgrupper opp mot ulike justeringsfaktorer, 2005–2017 (2005 = 100).

Kilde: SSB-tabeller 06946 og 03014 samt NAVs historiske statistikk på folketrygdens grunnbeløp.

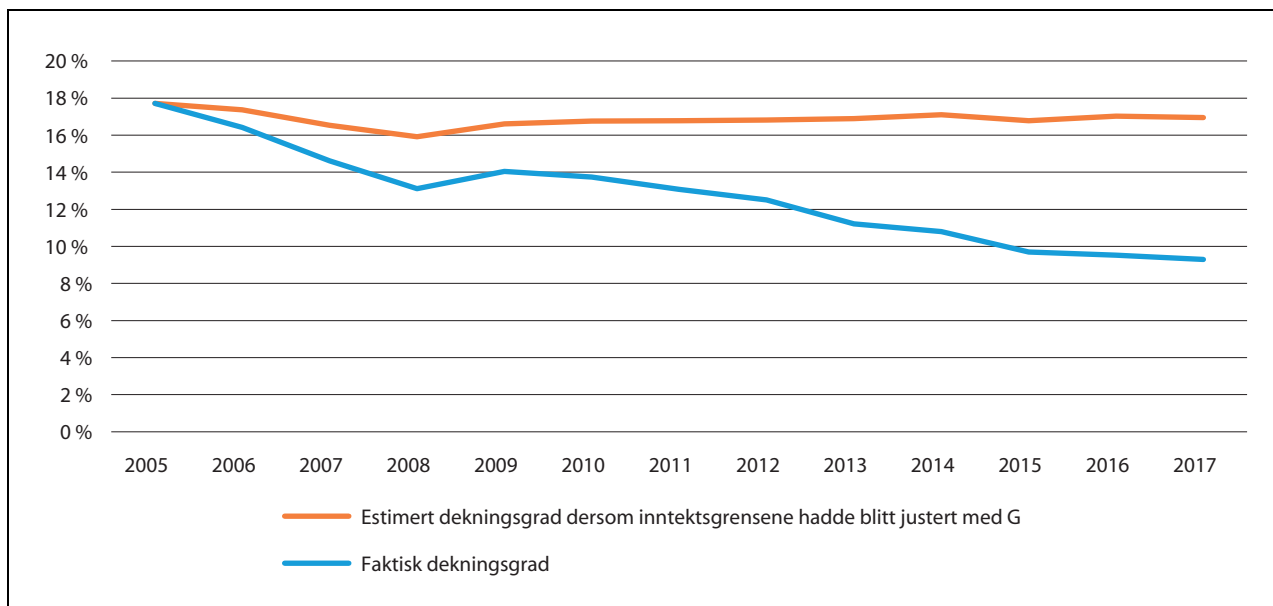
ikke øker likt med inflasjonen. Som vist i figur 22.14 har prisen på juridiske tjenester økt omtrent på nivå med G siden 2005. Det vil si at en justering med inflasjon hadde ført til at personer med akku-

rat for høy inntekt for å kvalifisere for rettshjelp ville måtte bruke en stadig større andel av inntekten sin for å kjøpe juridisk rådgivning over tid.



Figur 22.14 Pris på juridiske tjenester, inflasjon og folketrygdens grunnbeløp (G) 2005–2018 (2005 = 100).

Kilde: SSB-tabeller 09526 og 03014 samt NAVs historiske statistikk på folketrygdens grunnbeløp.



Figur 22.15 Estimert dekningsgrad i perioden 2005–2017 dersom inntektsgrensene hadde blitt justert med G fra 2005.

Kilde: utvalgets egne beregninger basert på statistikk fra SSB. For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg punkt 3.6.

22.4.6 Departementet kan gi regler om at egenandeler skal være betalt før ny støtte innvilges

Selv om egenandelene kreves inn av SI, vil det alltid være enkelte som ikke betaler. For å sikre at også disse tar kostnadene med i vurderingen, anbefaler utvalget at departementet kan gi forskrift om at betalt egenandel for tidligere rettshjelp skal være en forutsetning for å få ny rettshjelp. Det vil si at rettshjelpsmottakere som har fått rettshjelp på rådgivningsstadiet, må betale egenandelen før de kan bringe saken inn for retten. Det samme gjelder ved anke til høyere instans. Dersom departementet gir en slik forskrift, anbefaler utvalget at det unntaksvis bør være rom for å få innvilget ny støtte selv om hele egenandelen ikke er betalt.

Utvalget mener det er viktig at rettshjelpsmottakerne opplever at det er realitet i kravet om egenbetaling. Dersom rettshjelpsmottakeren ikke er villig til å bære sin andel av kostnadene ved rettslig bistand, bør vedkommende heller ikke ha anledning til å pådra staten og motparten ytterligere kostnader med videre prosess. Et krav om faktisk betaling før ny støtte innvilges, vil også forhindre at folk pådrar seg stor gjeld i form av ubetalte egenandeler.

22.4.7 En digitalisert ordning

Utvalget anbefaler at det opprettes en digital plattform for behovsprøvingen, hvor potensielle rettshjelpsmottakere kan logge seg inn ved hjelp av ID-porten (MinID, BankID eller lignende) og umiddelbart se hvorvidt de fyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, og hvilken egenandel de må betale.⁶⁹ Det anbefales at den digitale løsningen kobles opp mot skatteetatens a-ordning. Ved hjelp av a-ordningen vil de aller fleste ha oppdaterte inntektstall fra siste måned tilgjengelig. Etter utvalgets syn vil det kunne være naturlig at brutto årsinntekt beregnes på bakgrunn av de siste tre månedene på søknadstidspunktet. For formue og gjeld mener utvalget det vil kunne være naturlig å ta utgangspunkt i siste ligning. Spørsmålet om hvilke opplysninger som skal legges til grunn ved behovsprøvingen, må imidlertid vurderes i lys av hvordan systemene for den automatiske behovsprøvingen blir utformet. I disse systemene må det også tas høyde for at en del søkere kan være selvstendig næringsdrivende, med varierende inntekter, som ikke rapporteres fortløpende. Utvalget har derfor foreslått at de nærmere reglene for hvilke opplysninger som skal danne grunnlag for behovsprøvingen, fastsettes i forskrift.

Den foreslåtte formelen for egenandelsats er komplisert, og man kan ikke forvente at rettshjelpsmottakerne på egen hånd skal regne seg

⁶⁹ Se også punkt 19.2.3.

Boks 22.3 En matematisk formel i lovteksten?

Selv om de økonomiske vilkårene for rettshjelp er helt sentrale, har lovgiver ikke gitt noen føringer om hva de skal være. I §§ 11 og 16 i lov om fri rettshjelp slås det fast at rettshjelp kan innvilges «til den som har inntekt og formue under bestemte grenser fastsatt av departementet». Som det går fram av figur 22.4, har departementets fastsatte vilkår medført at andelen av befolkningen som dekkes av ordningen, har variert kraftig over tid.

Utvalget mener de økonomiske vilkårene for støtte til rettshjelp bør fastsettes av lovgiver, på lik linje med andre vilkår og bestemmelser. De økonomiske vilkårene står i klar sammenheng med resten av loven og er avgjørende for hvordan rettshjelpsordningen vil fungere. Lovfesting vil sikre en grundig og åpen utredning, også av eventuelle endringsforslag.

I dagens digitale hverdag er ikke lenger lovteksten den sentrale kilden til informasjon om offentlige velferdsytelser. Utvalget har i kapittel 19 kommet med anbefalinger om hvordan infor-

masjon om rettshjelpsordningen kan formidles på en bedre måte enn i dag. Når loven ikke lenger er den primære kilden til informasjon, er det også rom for å utarbeide mer finmaskede lovbestemmelser.

Utkastet til lovbestemmelse om egenandel i § 13 er et eksempel på en treffsikker, men komplisert bestemmelse. I tredje ledd står det:

Rettshjelpsmottakere som har et beregningsgrunnlag over folketrygdens grunnbeløp, skal betale en egenandel på mellom 5 og 75 prosent som beregnes etter følgende formel:

$$0,05 + 0,035 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right) + 0,035 * \left(\frac{\text{beregningssgrunnlag}}{\text{folketrygdens grunnbeløp}} - 1 \right)^2$$

Utvalget mener den matematiske formelen må med i lovteksten. Ikke fordi formelen har informasjonsverdi for folk flest, men fordi den er viktig.

fram til hvilken sats de skal betale. Det er derfor viktig at det offentlige bidrar med god informasjon. Utvalget vil fraråde at ordningen trer i kraft før den elektroniske plattformen er oppe og går. Plattformen bør fungere slik at personer som vurderer å søke om støtte kan få tydelig informasjon om hvor mye de selv må betale for hver time advokaten bruker.

22.4.8 Periodevis evaluering

Ved utarbeidelsen av formelen for egenandeler har utvalget i liten grad kunnet støtte seg til norsk forskning eller norsk datamateriale av god kvali-

tet. Dette innebærer at det er stor usikkerhet knyttet til effektene av reformen. Utvalget mener derfor det er ekstra viktig at behovsprøvingen evalueres etter at den har fått virke en periode. Statistikk over advokatbruk for ulike inntektsgrupper og saksfelt bør utarbeides og analyseres. Dersom det viser seg at enkelte inntektsgrupper innenfor ordningen er over- eller underrepresentert i rettssystemet, uten at det synes å være andre gode grunner til det, bør egenandelene justeres for å rette opp i dette. Dette kan sikre at reformen får de tilsiktede konsekvensene.

Utvalgets generelle anbefalinger om evaluering av rettshjelpsordningen er gitt i kapittel 13.

Kapittel 23

Prioriterte saksområder

23.1 Innledning

Utvalget har, som omtalt i kapittel 11, anbefalt å videreføre ordningen med prioriterte saksområder. Det innebærer at personer som oppfyller de økonomiske vilkårene for rettshjelp, får rett til støtte til nødvendig rettshjelp innenfor de prioriterte sakstypene.

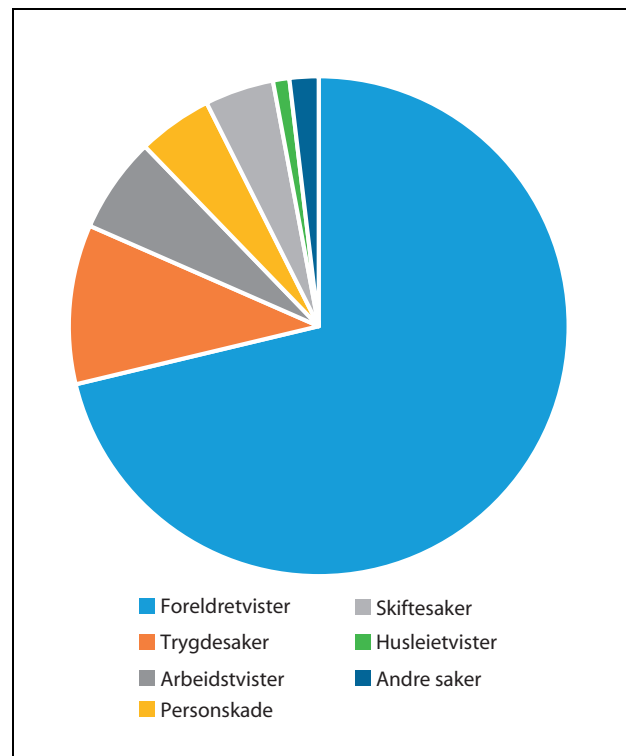
At noen saksområder er prioriterte, betyr ikke at det ikke er mulig å få støtte til rettshjelp i andre saker. Det er mulig å få støtte til rettshjelp i alle typer saker etter skjønnsbestemmelsen som beskrives i kapittel 25. Sakene som faller innenfor de prioriterte områdene, vil likevel utgjøre hovedtyngden av sakene der det gis støtte til rettshjelp etter behovsprøving. Det betyr at valget av hvilke saksområder som skal gis status som prioritert, blir av stor betydning for befolkningens tilgang på rettshjelp.

I valget av hvilke saksområder som skal prioriteres, har utvalget særlig lagt vekt på sakenes velferdsmessige betydning og hvor avgjørende advokatbistand typisk vil være for sakenes utfall. De generelle betraktningene som ligger bak utvelgelsen av saksområdene, er nærmere beskrevet i punkt 11.2.

Utformingen og avgrensingene av de prioriterte områdene handler dessuten om å lage gode løsninger. Som et eksempel har utvalget sett på hvordan dagens utforming av loven er egnet til å framprovosere klagesaker i trygdesakene. I dag gis det ikke rettshjelp til å vurdere om man skal klage, slik at det kun er dersom henvendelsen til advokat faktisk resulterer i en klage, at det gis fri rettshjelp. Denne typen løsninger kan føre til at det skrives klager som aldri kan nå fram, og at man dermed belaster rettshjelpsposten med meningsløst klagesaksarbeid, samtidig som forvaltningen belastes med kostnader til klagesaksbehandling. I andre sakstyper, for eksempel saker mellom private parter, har utvalget også sett hen til at rettshjelpsordningen ikke skal virke prosessdrivende i tilfeller der prosess ikke er ønskelig.

Det er begrenset forskning på rettshjelpsbehovet i de sakstypene som i dag ikke er en del av de prioriterte områdene. Det eksisterer likevel kilder til kunnskap om behovet for rettshjelp på disse områdene, enten fra advokater som arbeider på saksområdene for klienter med økonomi til å betale selv, eller fra de frivillige rettshjelpstiltakene som i stor grad søker å behandle saker som ikke dekkes av den offentlige rettshjelpsordningen. Utvalget har mottatt særlig viktige innspill fra studentrettshjelpstiltakene, både i møter og i form av skriftlige innspill.

Samtidig mener utvalget at det må forskes mer på hvilke områder som bør prioriteres for rettshjelp. Særlig bør det forskes mer på om mangelen på rettslig bistand på et saksområde fører til at folk lider rettstap, og hvor ofte dette i så fall forekommer. Det bør også forskes mer på sammenhengen



Figur 23.1 Kostnader til behovsprøvede rettshjelpssaker i 2018.

mellom rettshjelp og andre tilbud og ordninger som eksisterer på det aktuelle saksområdet.

I dette kapittelet behandles saksområdene som utvalget foreslår å prioritere i den nye rettshjelpsloven. På disse saksområdene vil det innvilges støtte til rettshjelp dersom søkeren oppfyller de økonomiske vilkårene. Saksområder hvor alle skal ha rett til rettslig bistand uten egenbetaling, er behandlet i del V.

23.2 Foreldretvister

23.2.1 Om foreldretvister

Foreldretvister er betegnelsen på saker hvor foreldrene til et barn er uenige om hvem som skal ha foreldreansvar, om hvor barnet skal bo, eller om fastsettelse og gjennomføring av samvær. Sakene vurderes etter regler som er gitt i barneloven. Barneloven har også regler som fastslår hvem som er foreldrene til et barn, og regler om foreldrenes plikt til å forsørge barnet. Denne typen saker faller imidlertid utenfor den vanlige forståelsen av betegnelsen *foreldretvist*.

I 2003 ble det innført en såkalt *konflikt- og forsoningsmodell* for håndtering av foreldretvister gjennom vedtakelsen av et nytt kapittel 7 i barneloven. Målet med de nye saksbehandlingsreglene var å finne løsninger som er til det beste for barnet, og å forhindre eller dempe konflikter mellom foreldrene. Etter disse reglene skal en sak ha vært forsøkt meklet i minst én time utenfor domstolene før den kan bringes inn for retten. Det er først og fremst familievernkontorene som står for meklingen utenfor domstolene.¹ Dersom saken blir brakt inn for domstolene, skal retten forsøke å mekle mellom partene, så sant forholdene ligger til rette for det, og mekling anses å være til barnets beste. Saken blir i så fall behandlet i det såkalte *meklingssporet*, hvor dommeren – som regel med bistand fra en sakkyndig – mekler mellom foreldrene i ett eller flere saksforberedende møter. Dersom foreldrene ikke klarer å bli enige om en løsning, eller saken ikke egner seg for mekling, behandles saken, som andre sivile saker, i det såkalte *hovedforhandlingssporet*.

Foreldretvister utgjør en stor andel av de sivile sakene som verserer for norske domstoler. Flerparten av sakene løses i meklingssporet.² Forel-

drettvister er et prioritert saksområde etter rettshjelpsloven og er den klart største kategorien av saker hvor rettshjelp ytes etter økonomiske vilkår. Hele 71 prosent av statens utgifter til behovsprøvd rettshjelp i 2018 var knyttet til foreldretvister.³ Samme år hadde 53 prosent av foreldretvistene for tingretten minst én part med rettshjelp.

Foreldretvister ligger i kjerneområdet for formålet med rettshjelpsordningen. Sakene reiser spørsmål som normalt er av stor betydning for de involverte foreldrene og barna. For samfunnet er det viktig at barnets beste – og ikke foreldrenes økonomi – er utslagsgivende for hvilket utfall tvistene får. Utvalget har derfor ikke vært i tvil om at foreldretvister bør videreføres som et prioritert saksområde også i den nye rettshjelpsloven.

I dagens lov er saker etter barneloven kapittel 8 også angitt som et prioritert saksområde i tillegg til foreldretvistene. Kapittel 8 handler om bidragsplikt, og ifølge rundskrivet fra Statens sivilrettsforvaltning skal søknader om rettshjelp i bidragssaker som hovedregel avslås, fordi fylkesmannen kan gi god nok veiledning. Utvalget er enig i at rettshjelpsbehovet som regel ikke er så stort i bidragssaker, og saker etter barneloven kapittel 8 er derfor ikke inntatt som et prioritert område i forslaget til ny lov.

Foreldretvister med internasjonal karakter vil bli særlig omtalt i kapittel 26.

Selv om utvalget ikke har vært i tvil om at foreldretvister bør videreføres som et prioritert saksområde for rettshjelp, gir dagens ordning like fullt flere utslag for håndteringen av foreldretvister som utvalget mener ikke er gunstige. Dagens ordning virker på mange måter prosessdrivende, ved at den ikke bidrar til at foreldretvistene løses ved enighet mellom foreldrene utenfor domstolene. Utvalget vil i det følgende komme nærmere inn på hvorfor ordningen virker prosessdrivende, og hvilke tiltak som foreslås for å endre på dette.

23.2.2 Mekling i og utenfor domstolene

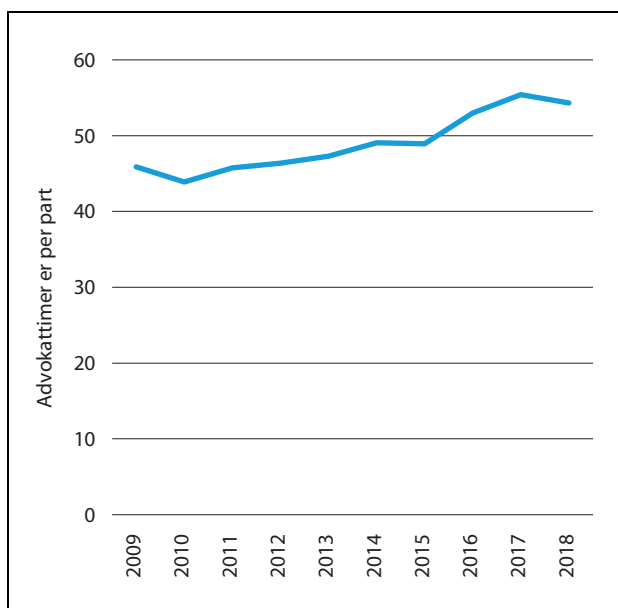
I dag gis det fri rettshjelp i foreldretvister både i og utenfor domstolene. Utenfor domstolene er rettshjelpen begrenset av en flat stykkpris som tilsvarer 7 timers arbeid⁴, mens det i saker for domstolene

¹ Ansatte ved familievernkontorene utførte 80 prosent av meklingene i 2018, ifølge NOU 2019: 20, punkt 12.6.

² 55 prosent av foreldretvister for tingretten i 2017 ble avsluttet uten at hovedforhandling ble gjennomført, 72 prosent ble avsluttet uten dom.

³ 71 prosent av utgiftene som går til behovsprøvd rettshjelp og er postert på statsregnskapets kapittel 470, går til foreldretvister. I tillegg er det utstrakt bruk av sakkyndige i foreldretvister for retten. Disse utgiftene er ofte postert andre steder, noe som betyr at foreldretvistene utgjør en større andel av de totale utgiftene staten har i tilknytning til behovsprøvede rettshjelpssaker.

⁴ Ved spesielt arbeidskrevende saker kan det imidlertid søkes om utvidet bevilling. I 2018 ble det i snitt gitt 8,5 timer rettshjelp per mottaker i foreldretvister utenfor domstolene.



Figur 23.2 Advokattimer per part med rettshjelp i foreldretvister for tingretten.

Gjennomsnitt for alle saker hvor det er gjennomført mer enn to rettsmøtetimer. For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg.

gis rettshjelp etter medgått tid. Som det går fram av figur 20.2 i punkt 20.2.7, ble det i saker for retten i 2018 gitt i gjennomsnitt 37 timer rettshjelp per part i foreldretvister som ble gjennomført uten hovedforhandling. I saker hvor hovedforhandling ble gjennomført, var gjennomsnittlig tidsbruk per rettshjelpsmottaker på 69 timer. Tiden som brukes på rettshjelp i foreldretvister som verserer for domstolene, er med andre ord flere ganger så høy som den tiden som brukes på sakene utenfor domstolene. Figur 23.2 viser hvordan antall advokattimer per part med rettshjelp i foreldretvister for tingretten har utviklet seg over tid (for alle saker, med og uten hovedforhandling).

Per i dag er det ikke praktisk mulig å finne ut nøyaktig hvor stor andel av dem som mottar rettshjelp utenfor domstolene, som blir involvert i videre prosesser for domstolene. Vi vet imidlertid hvor mange som mottar rettshjelp i foreldretvister på de ulike stadiene hvert år, og disse tallene tyder på at rundt 84 prosent av mottakerne av rettshjelp utenfor domstolene blir involvert i fortsatte prosesser for retten.⁵ Ettersom personer som kvalifiserer for fri rettshjelp, vil ha krav på både rettsråd og sakførsel i foreldretvister, er det naturlig å anta at de fleste vil benytte seg av stykkprisen på 7 timer før de beregner medgått tid i retten. Dermed må man

⁵ Se punkt 20.2.7.

også kunne legge til grunn at en stor andel av dem som kvalifiserer for rettshjelp i foreldretvister, ikke klarer å komme fram til en enighet før etter at saken er brakt inn for domstolene.

Det er en utbredt oppfatning at både barn, foreldre og samfunnet for øvrig vil vært tjent med at flere foreldretvister ble løst på et tidlig stadium, utenfor domstolene. I NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste* punkt 12.9.3.2 skriver Familievern-utvalget:

«I de fleste meklingsaker bør behandling i domstolen unngås. Det problematiske når en sak bringes inn til rettslige former, er at det kan ta lang tid å komme fram til en løsning. Konflikten kan eskalere og belastningen øke både for barnet og foreldrene. Det er også økonomiske kostnader involvert både for foreldrene og for samfunnet. [...]

Utvalget mener at når en stor andel foreldre som har bragt saken inn for retten, likevel blir enige, viser det et potensial for at flere foreldre enn i dag gjennom mekling kan få hjelp til å komme fram til en avtale.»

Familievernutvalget anbefaler i sin utredning at det innføres krav om seks obligatoriske meklings-timer ved familievernkontoret før saken kan bringes videre til retten. Utvalget mener dette vil kunne bidra til at man når målet om å få flere saker løst utenfor domstolene.

Barnelovutvalget, som skal legge fram forslag til ny barnelov i august 2020, er også bedt om å se på løsninger som kan bidra til at flere foreldretvister løses utenfor domstolene. I mandatet står det blant annet:

«Det er et mål at flere saker med høyt konflikt-nivå mellom foreldrene blir løst utenfor domstolene. God hjelp fra familievernet til familier etter samlivsbrudd og til foreldre med høyt konfliktnivå bidrar til dette. Utvalget bes vurderer [sic] hvordan rettslige reguleringer kan legge til rette for konfliktløsning på et tidlig stadium og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnelov.»

Rettshjelpsutvalget deler oppfatningen om at barn gjennomgående vil være tjent med at foreldrene kommer til enighet uten at saken bringes inn for domstolene. Utvalget har diskutert og mottatt innspill om flere generelle tiltak som vil kunne bidra til dette. Sett i lys av de andre utredningsprosese-sene som pågår om behandling av foreldretvister, finner utvalget det likevel ikke naturlig å komme

med forslag til generelle løsninger for hvordan foreldretvister bør behandles for å hindre unødvendige rettslige prosesser.

Andre utvalg står nærmere enn Rettshjelpsutvalget til å foreslå generelle regler som kan bidra til at flere foreldretvister løses utenfor domstolene. Innenfor de systemer og saksbehandlingsregler som til enhver tid gjelder, må målet med rettshjelpsordningen være at foreldre med trang økonomi ikke skal være dårligere stilt i en tvist om barna enn foreldre med mer romslig økonomi. Så lenge de generelle reglene åpner for at foreldretvister kan bringes inn for domstolene, anser utvalget det derfor ikke som noe alternativ å avskjære muligheten for rettshjelp på dette stadiet, selv om utvalget mener at domstolsprosesser i foreldretvister som oftest ikke er noen god løsning.

En full likestilling av foreldre med henholdsvis trang og romslig økonomi innebærer imidlertid at foreldre som mottar støtte til rettshjelp, heller ikke skal være gunstigere stilt i rettslige prosesser om barn enn foreldre som ikke kvalifiserer for støtte. Som det framgår av drøftelsen i punkt 22.2.4, er det mye som tyder på at dagens rettshjelpsordning bidrar til at prosessen i foreldretvister ikke er likestilt mellom dem som faller innenfor ordningen, og dem som må betale for rettshjelpen selv. Rettshjelpsmottakere er langt oftere involvert i foreldretvister for domstolene enn det deres andel av befolkningen skulle tilsi. I tillegg bruker domstolene lengre tid på å behandle sakene deres enn de bruker på saker hvor ingen av partene mottar rettshjelp. Foreldretvister hvor rettshjelpsmottakere er involvert, ender oftere opp med at retten må avsi dom, enn det som er tilfellet i foreldretvister hvor ingen av partene mottar rettshjelp. Analysen av domsresultater i foreldretvister viser også at rettshjelpsmottakere sjeldnere vinner fram med sine krav enn foreldre som ikke mottar rettshjelp.

Utvalget finner grunn til å presisere at analysen som er gjengitt i avsnittet ovenfor, er basert på store tall og gjennomsnittsbetraktninger. Mange foreldre som mottar rettshjelp, har rettmessige krav som de vinner fram med ved hjelp av nødvendig tidsbruk fra advokatens side. At prosessen i dag ikke kan anses likestilt, handler også mye om at mange som ikke har råd til å betale for advokat, likevel ikke kvalifiserer for rettshjelp. Økte inntektsgrenser og graderte egenandeler vil dermed i seg selv bidra til å gjøre prosessene mer likestilte. Utvalget mener likevel at den høye andelen av rettshjelpsmottakere som blir involvert i videre prosesser for domstolene, tilsier at det er behov for andre endringer i ordningen som i større grad motiverer rettshjelpsmottakerne til utenrettslige løsninger.

23.2.3 Hvordan kan rettshjelpsordningen motivere til tidlig løsning av foreldretvister?

Den generelle omleggingen av behovsprøvingen som er foreslått i de forutgående kapitlene, vil i større grad enn i dag motivere dem som mottar rettshjelp, til å finne løsninger tidlig i prosessen. Forslaget i punkt 22.4.3 om at størrelsen på egenandelene skal avhenge av samlet tidsbruk, er særlig sentralt i den forbindelse. I kapittel 20 har utvalget foreslått at tidsbruken også skal begrenses gjennom forhåndsfastsatte tak for antall timer med rettshjelp. Innretningen på disse takene vil i stor grad kunne påvirke rettshjelpsmottakerens motivasjon for å løse saken tidlig, og takene i foreldretvister vil derfor bli grundigere omtalt i det følgende.

I saker utenfor domstolene vil forslaget i punkt 20.3.4 om et tak på 15 timer rettshjelp gi rettshjelpsmottakeren vesentlig større handlingsrom for å rådføre seg med sin advokat enn hva dagens flate stykkpris på 7 timer gjør. Utvalget tror denne økningen vil kunne ha stor effekt på foreldrenes mulighet til å komme fram til utenrettslige løsninger. Uavhengig av hvilken rolle advokatene spiller i selve meklingen, har mange foreldre stort behov for å kunne rådføre seg med noen de stoler på, før de inngår avtaler om barna. Advokatens oppgave er å ivareta klientens interesser, og dette innebærer at advokatens uttalelser om fordeler og ulemper ved videre prosess ofte vil veie tungt. På denne måten spiller advokatene en viktig rolle med tanke på å realitetsorientere foreldre som står midt i en vanskelig konflikt.

Som det framgår av punkt 20.3.7, foreslår utvalget at det skal kunne gis mer rettshjelp enn taket på 15 timer i saker utenfor domstolene dersom særlige grunner tilsier det. At foreldrene er i ferd med å framforhandle en utenrettslig løsning, vil være et typisk eksempel på en særlig grunn som kan tilsi at det bør innvilges støtte til ytterligere rettshjelp.

Motsatsen til økt rettshjelp på rådgivningsstadiet er strammere kontroll med tidsbruken etter at saken er brakt inn for domstolene. I foreldretvister spiller dommeren, og eventuelt den sakkynndige, en viktig rolle i å få saken forsvarlig opplyst. Advokatens rolle i saker som behandles i meklingssporet, er ofte mer tilbaketrukket enn i andre prosesser for domstolene. Dersom en part allerede har fått innvilget støtte til 15 timer rettshjelp på rådgivningsstadiet, bør det etter utvalgets syn derfor normalt være tilstrekkelig at advokaten får betalt for den tiden som går med i saksforbere-

dende møter, pluss to timer saksforberedelse i tilknytning til hvert rettsmøte.

Dersom saken skal behandles i hovedforhandlingssporet, må dommeren ved fastsettelsen av taket for antall timer til saksforberedelse og etterarbeid se hen til hvilken rettshjelp som allerede har vært gitt. Hvis rettshjelpsmottakeren allerede har mottatt 15 timer rettshjelp på rådgivningsstadiet, vil det etter utvalgets syn normalt være naturlig å sette taket på mellom 10 og 15 timer. Fastsettelsen må imidlertid – her som ellers – ta høyde for konkrete omstendigheter ved den enkelte sak.

23.2.4 Gjentakende saker

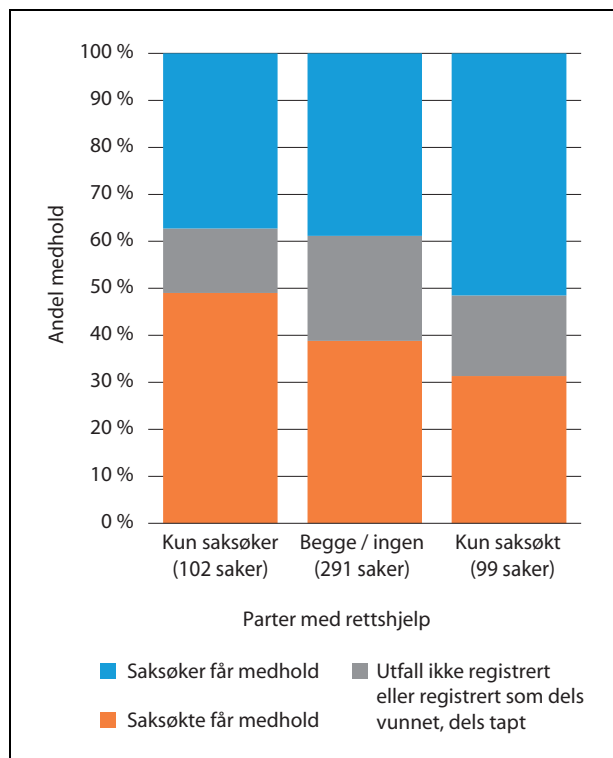
Foreldretvister løses enten ved at foreldrene kommer fram til en avtale om barnet, eller ved at retten avsier en dom. Den ordningen som er fastsatt i en rettskraftig dom eller en avtale, kan likevel endres gjennom et nytt saksanlegg dersom særlige grunner tilsier det.⁶ Bakgrunnen for at lovgivningen åpner for gjentakende søksmål i foreldretvister, er først og fremst at spørsmålet om hva som er best for barnet, og barnets eget syn på saken, kan endre seg etter hvert som tiden går.

Både i rettshjelpssammenheng og ellers har gjentatte søksmål i foreldretvister vært pekt på som et særlig problem. I den forrige stortingsmeldingen om rettshjelp⁷ er det framhevet at skjeve styrkeforhold mellom parter som akkurat faller henholdsvis innenfor og utenfor ordningen, er et stort problem i foreldretvister, og at det er et ekstra stort problem i gjentakende foreldretvister.

I 2017 var en tredjedel av alle foreldretvister i tingretten gjentakende saker. I 58 prosent av disse sakene hadde en av partene rettshjelp. Denne andelen av rettshjelpsmottakere er litt høyere enn andelen som mottok rettshjelp i andre foreldretvister (ikke-gjentakende saker). Andelen rettshjelpsmottakere i ikke-gjentakende saker var i 2017 på 51 prosent.

Utvalget har også sammenlignet utfallet av sakene hvor rettshjelpsmottakere var involvert i gjentakende foreldretvister, med utfallet av sakene hvor rettshjelpsmottakere var involvert i en ikke-gjentakende foreldretvist.

Som figur 23.3 og 23.4 viser, hadde rettshjelpsmottakerne i perioden 2015–2017 gjennomgående en litt dårligere sak ved gjentatte søksmål enn ved første gangs behandling av saken. Dette kan tyde på at rettshjelpsordningen virker mer prosessdrivende ved gjentatte søksmål i foreldretvister enn



Figur 23.3 Resultat i gjentakende foreldretvister i tingretten, etter rettshjelpsstatus (2015–2017).

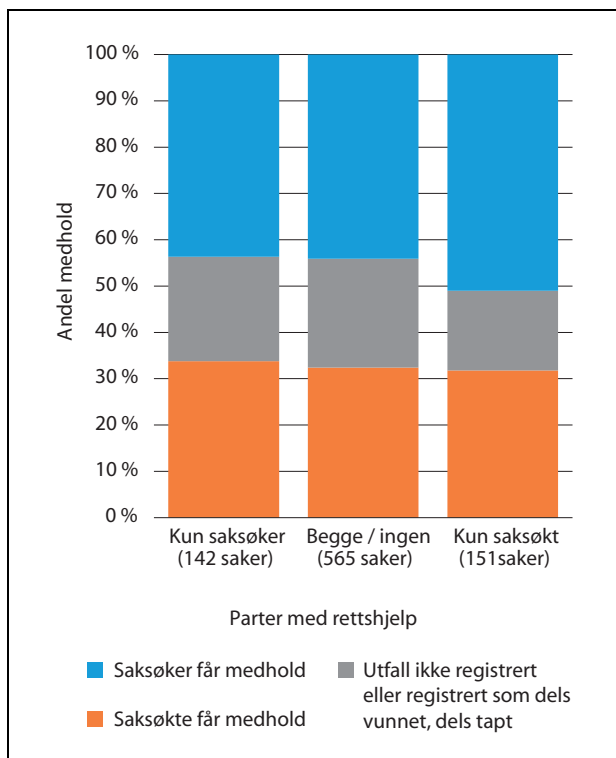
ved første gangs behandling av en slik foreldretvist. Forskjellen er imidlertid ikke stor. Også ved gjentakende saker er det bare registrert at rettshjelpsmottakeren tapte saken i rundt halvparten av tilfellene.

Utvalget har diskutert om adgangen til rettshjelp i gjentakende foreldretvister bør snevres inn, slik at det ikke gis støtte dersom det reises ny sak om barnet innenfor en viss tidsperiode. Diskusjonen reiser mange av de samme problemstillingene som diskusjonen i punkt 27.5.4 om rettshjelp ved endringssaker etter barnevernloven.

Tunge argumenter taler for at det offentlige ikke bør støtte foreldre som ønsker å initiere nye rettslige omkamper i saker som handler om barn. Gjentatte rettslige prosesser er normalt en stor belastning for de involverte barna og for foreldrene. I tillegg til de emosjonelle kostnadene vil rettslige prosesser normalt også innebære store økonomiske kostnader for motparter som trekkes inn, og som kanskje ikke kvalifiserer for støtte til rettshjelp. Mange foreldre erfarer at de ikke får disse kostnadene erstattet, selv om de vinner fram med sin sak. For det offentlige utgjør rettshjelp i gjentakende foreldretvister også en stor kostnad. Utvalgets beregninger tilsier at unntaksfri nekting av rettshjelp til den parten som initierer en ny sak i en foreldretvist som allerede har vært

⁶ Barneloven § 63 andre ledd.

⁷ St.meld. nr. 26 (2008–2009), kapittel 11.



Figur 23.4 Resultat i ikke-gjentakende foreldretvister i tingretten, etter rettshjelpsstatus (2015–2017).

behandlet av domstolene, ville ført til en besparelse på rundt 6 prosent av de kostnadene som i dag posteres under kapittel 470 i statsregnskapet.

Tunge argumenter taler imidlertid også mot en innsnevring av muligheten for rettshjelp i gjentatte foreldretvister. Disse argumentene handler først og fremst om at gjentatte søksmål i foreldretvister ikke nødvendigvis er omkamper om samme problemstilling, men derimot utslag av at problemstillingen har endret seg. Vurderingen av hva som er til det beste for barnet, er i høy grad dynamisk. Sett i lys av at litt over halvparten av rettshjelpsmottakerne som tar ut et gjentakende søksmål i en foreldretvist, vinner helt eller delvis fram med saken, er det grunn til å frykte at innsnevring av muligheten for rettshjelp vil gå ut over de involverte barna. Utvalget mener derfor, her som ellers, at utfordringene med gjentatte søksmål i foreldretvister må løses gjennom generelle endringer i lovgivningen om barn og ikke gjennom å begrense muligheten for rettslig bistand til dem som har dårligst råd.

Innvendingene om at staten ikke bør subsidiere foreldre som initierer grunnløse rettslige omkamper om barna, bør etter utvalgets syn imøtekommes gjennom en strengere praktisering av bestemmelsen om at rettshjelp ikke skal innvilges dersom det er urimelig at det offentlige beta-

ler for bistanden. Som omtalt i særmerknaden til lovforslaget § 2 er denne bestemmelsen nettopp ment å «hindre at det gis offentlig støtte til at det reises søksmål av sjikanøs hensikt, eller til hyppige søksmål om samme tvistetema».

At urimelighetsbestemmelsen vil kunne være særlig aktuell i gjentakende foreldretvister, framgår også av Domstoladministrasjonens nasjonale veileder for behandling av foreldretvister. Her står det under punkt 9 om gjentatte søksmål:

«Vær oppmerksom på muligheten for å nekte fri sakførsel 'dersom det er urimelig at det offentlige betaler for bistanden', jf rettshjelpsloven § 16 femte ledd, eventuelt å tilkjenne sakskostnader dersom en part gjentatte ganger reiser søksmål som ikke fører fram.»

23.2.5 Barnets advokat

I foreldretvister som verserer for domstolene, åpner barneloven § 61 første ledd nr. 5 for at retten i særlige tilfeller kan oppnevne en «advokat eller annen representant til å ta vare på interessene til barnet i samband med søksmålet». Dersom det er en advokat som skal representere barnet, anses oppdraget som ikke-behovsprøvd rettshjelp etter rettshjelpsloven § 16 første ledd nr. 6 og barneloven § 61 andre ledd, hvor det står:

«Staten ber kostnadene til dei tiltaka som er nemnde i første stykket nr. 1, 2, 3, 4, 5 og 7. Sak-kunnig som vert oppnemnd etter første stykket skal godtgjerast etter lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v. Dersom det skal oppnemnast ein advokat for barnet etter første stykket nr. 5, har barnet rett på fri sakførsel utan behovsprøving jf. rettshjelpsloven § 16 første ledd nr. 6. Departementet kan ved forskrift fastsetje reglar om godtgjering til andre som gjer teneste etter paragrafen her.»

Utvalget går i punkt 9.2 inn for at den nye rettshjelpsloven bare skal handle om behovsprøvd rettshjelp. De ulike ordningene man har med gratis rettshjelp, skal etter forslaget hjemles i den aktuelle særlovgivningen. Utvalget anser det ikke som noe alternativ å oppstille økonomiske vilkår for rettshjelpen som gis til barn i foreldretvister, og ordningen må derfor videreføres utenfor den nye rettshjelpsloven. Siden hjemmelen for å oppnevne advokat til barnet allerede følger av barneloven, kan dette enkelt gjøres ved å fjerne koblingen til rettshjelpsloven i barneloven § 61 andre ledd og å hen-vise direkte til salær forskriften.

23.3 Skiftesaker

I dag gis det rettshjelp på rådgivningsstadiet i de såkalte skiftesakene, det vil si saker etter ekteskapsloven, skifteloven annen del eller husstands-fellesskapsloven. Søknader om rettshjelp i saker om separasjon, skilsmisse og ektefellebidrag skal ifølge rundskrivet likevel avslås, fordi det i disse sakene ikke er behov for bistand utover det som kan dekkes av det offentlige veiledningsplikt.⁸

Fram til 2017 var skiftesaker et prioritert saksområde for rettshjelp både på rådgivningsstadiet og i saker for domstolene. Retten til fri sakførsel i skiftesaker ble imidlertid fjernet ved en lovendring i 2016. I forarbeidene til lovforslaget står det:⁹

«Formålet med forslaget er å bidra til at flere saker løses utenfor rettsapparatet, og samtidig sikre at fellesskapets ressurser blir brukt der behovet er størst.

Befolkningens behov for rettshjelp er ikke statisk, og det er viktig og nødvendig å gjennomgå rettshjelpsordningen med jevne mellomrom, også med tanke på om enkelte sakstyper ikke lenger bør være prioritert [...]»

Utvalget foreslår at skiftesaker videreføres som et prioritert saksområde også i den nye loven. Retten til støtte i saker etter ekteskapsloven bør likevel begrenses til saker etter lovens del II, slik at saker om inngåelse og oppløsning av ekteskap og saker om ektefellebidrag og pensjon ikke lenger omfattes. Søknader om rettshjelp i de sistnevnte sakstypene skal som hovedregel avslås allerede i dag, og utvalget er enig i at rettshjelpsbehovet som regel er mindre i slike saker. Utvalget foreslår å videreføre dagens ordning med at rettshjelp begrenses til rådgivningsstadiet. I likhet med departementet mener utvalget at en slik begrensning bidrar til at flere skiftesaker løses utenfor domstolsapparatet. Den foreslåtte skjønnsbestemmelsen bør kunne fange opp eventuelle tilfeller hvor det også bør gis støtte til rettshjelp på domstolsstadiet.

⁸ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, side 6.4.2.

⁹ Prop. 14 L (2016–2017) *Endringer i rettshjelploven (justering av egenandel og retten til fri sakførsel)*, kapittel 3.

23.4 Personskadesaker

I dag har skadde eller etterlatte rett til behovsprøvd rettshjelp i saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger. Videre har voldsopfre rett til rettshjelp uten behovsprøving i erstatnings-sak mot gjerningspersonen. De erstatnings-søkende har rett til rettshjelp på både rådgivnings- og rettsaksstadiet i disse sakene.

Begrepet *personskade* omfatter både fysiske og psykiske skader på en person. Erstatningskrav mot det offentlige for skader på grunn av mobbing i skolen eller manglende tiltak fra barnevernet er eksempler på saker som ofte handler om psykiske skader på en person. Av rundskrivet følger det at søknader om rettshjelp i denne type saker ofte vurderes etter unntaksbestemmelsen.¹⁰

Det rettslige grunnlaget for krav om personskadeerstatning kan være alminnelig uaktsomhetsansvar hos skadevolderen eller skadevolderens arbeidsgiver. Videre kan kravene være basert på ulike ordninger med objektivt ansvar, for eksempel bilansvaret, produktansvaret og ordningen med yrkesskadeforsikring. I tillegg til disse rettsreglene om erstatningsansvar vil det også kunne være aktuelt for personer som har blitt skadet, å søke billighetserstatning gjennom ulike etablerte kompensasjonsordninger. Stortingets ordning for rettferdsvederlag er ett eksempel på en slik ordning, ordningen med voldsoffererstatning et annet. Søknader og krav etter denne typen kompensasjonsordninger faller imidlertid utenfor saksområdet *personskadeerstatning*.

Utvalget foreslår å videreføre saker om erstatning for personskade og tap av forsørger som prioritert område. Videre foreslår utvalget at retten til støtte i saker hvor voldsopfre reiser krav mot gjerningspersonen om erstatning for personskade, gjøres behovsprøvd, og at slike saker behandles på samme måte som andre saker om personskadeerstatning. Å innføre egenandeler i disse sakene vil gi de erstatningssøkende insentiver til effektiv ressursbruk og redusere behovet for andre kontrollmekanismer. Dette gjør det mulig å gå bort fra stykkpris på rådgivningsstadiet og heller gi støtte for faktisk tidsbruk i saken med et generelt tak på 15 timer. Dermed kan bistanden lettere tilpasses behovet i den enkelte sak. Videre vil det i dag være avgjørende for retten til ikke-behovsprøvd rettshjelp om den skadevoldende handlingen kan anses som straffbar vold. Dette kan by på vanskelige vurderinger, som kan være

¹⁰ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 6.5.2 f).

tidkrevende og skaper fare for ulik praksis. Å behandle alle saker om erstatning for personskade på samme måte vil derfor gjøre regelverket enklere og føre til mer effektiv ressursbruk.

Enkelte voldsofre vil få oppnevnt bistandsadvokat, som også håndterer fornærmedes krav om erstatning. Forslaget om at voldsofres erstatningskrav skal vurderes på lik linje med andre personskadesaker, får ingen konsekvenser for saker hvor voldsofferet uansett er representert ved bistandsadvokat.

Når det gjelder erstatningskrav mot det offentlige på bakgrunn av psykiske skader, for eksempel etter mobbing i skolen eller manglende tiltak fra barnevernet, mener utvalget at krav om erstatning for denne typen psykiske skader bør vurderes på lik linje med andre personskadesaker. I dag stilles det så strenge krav til sannsynliggjøring av den psykiske skaden at rettshjelp i praksis ofte innvilges etter unntaksbestemmelsen istedenfor etter personskadebestemmelsen. Det er viktig at personer som har langvarige skader som følge av svikt fra det offentlige i barndommen, får erstatning for disse skadene. Sakene skal altså ikke behandles etter skjønnsbestemmelsen, men være prioriterte.

Pasientskader anses i utgangspunktet som personskader. Ifølge rundskrivet innvilges det likevel ikke støtte i saker for Norsk pasientskadeerstatning (NPE) og Pasientskadenemnda (PSN).¹¹ Disse organene har veiledningsplikt i sakene de behandler, og har plikt til å utrede sakene og innhente relevant dokumentasjon. Videre kan nødvendige utgifter til advokatbistand dekkes etter pasientskadeloven § 11. Etter prinsippet om rettshjelpslovens subsidiaritet, se § 5, kan bistand kan derfor ikke kreves dekket gjennom rettshjelpsordningen. Utvalget anbefaler at denne praksisen videreføres.

23.5 Husleiesaker

I dag har leietakere rett til behovsprøvd rettshjelp i saker etter husleieloven § 98 eller tvangsfullbyrdelsesloven § 132 tredje ledd bokstav c når saken gjelder bolig som leietakeren bebor.

Husleieloven § 98 gjelder saker om oppsigelse av husleieforhold. For å omfattes av bestemmelsen er det et vilkår at utleieren har sagt opp leieforholdet, og at leietakeren protesterer skriftlig mot oppsigelsen.

Tvangsfullbyrdelsesloven § 132 tredje ledd bokstav c gjelder saker om utkastelse på grunnlag av oppsigelse. Bestemmelsen gir utleier tvangsgrunnlag ved oppsigelse i leieforhold etter husleieloven når oppsigelsen fyller vilkårene i husleieloven, og leietakeren ikke har protestert skriftlig til utleieren mot oppsigelsen etter § 98 innen fristen på én måned, eller når utleieren har reist sak mot leietakeren, og retten ikke har satt oppsigelsen til side.

Leietakeren har rett til rettshjelp på både rådgivnings- og rettssaksstadiet i slike saker. Etter rundskrivet om fri rettshjelp får leietakeren vanligvis ikke innvilget rettshjelp i saker for Husleietvistutvalget.¹² Videre kan søknad om rettshjelp avslås etter regelen om lovens subsidiaritet dersom søkeren kan få dekket behovet for bistand ved å klage til Husleietvistutvalget. Husleietvistutvalget kan mekle og avgjøre tvister etter husleieloven i Oslo, Trøndelag og kommunene som tidligere utgjorde Akershus og Hordaland. I tillegg kan alle i hele landet som leier en bolig som forbruker, klage til Husleietvistutvalget hvis utleier driver utleie som næringsvirksomhet.

Oppsigelse av husleieforhold og utkastelse fra boligen har gjerne store konsekvenser for leietakeren. I tillegg til at det er inngripende å miste boligen man bor i, og gjerne har et spesielt forhold til, kan det være vanskelig for leietakeren å skaffe seg ny bolig. Det er store geografiske forskjeller i den generelle tilgangen på utleieboliger. Det er også store forskjeller på hvilke typer utleieboliger som finnes. Spesielt sårbare er personer eller familier som har særlige behov, for eksempel for boliger med en viss tilrettelegging. Noen leietakere er også mindre attraktive på leiemarkedet. Det kan blant annet gjelde familier med svært mange barn. For disse kan det være ekstra alvorlig å bli kastet ut av boligen sin.

Reglene om oppsigelse og utkastelse er ment å sikre leietakere forutsigbarhet. Tilgang til rettslig bistand i slike saker kan sikre at leietakere kan nyttiggjøre seg av vernet reglene gir. Rett til støtte i saker om oppsigelse og utkastelse kan videre bidra til ryddige forhold i utleiebransjen ved at utleiere vet at leietakere har mulighet til å skaffe seg rettslig bistand i slike saker.

Utvalget foreslår derfor at saker om oppsigelse eller utkastelse i husleieforhold videreføres som et prioritert saksområde. I tillegg til sakene som i dag omfattes, bør også saker om utkastelse på andre grunnlag enn oppsigelse av leieforholdet omfattes. Behovet for advokathjelp kan være vel så stort i

¹¹ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 6.4.2.

¹² Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 6.4.2.

saker om de andre særlige tvangsgrunnlagene i tvangsfullbyrdsloven § 13-2 tredje ledd som i saker om utkastelse på grunnlag av oppsigelse. I saker etter bokstav a om utkastelse på grunnlag av at leietakeren ikke har betalt leie, kan det for eksempel være behov for advokathjelp fordi det er tvilsomt om leieavtalen gir grunnlag for utkastelse på dette grunnlaget, eller fordi leietakeren hevder at leien er betalt ved motregning. I saker etter bokstav b om utkastelse etter at en tidsbestemt leieavtale har løpt ut, kan det blant annet være behov for advokathjelp dersom det er tvilsomt om vilkårene for tidsbestemt leieavtale i husleieloven § 93 var oppfylt. I saker etter bokstav d og e kan det skjønsmessige kriteriet «åpenbart» by på tvil som skaper behov for advokathjelp.

Utvalget mener søknader om støtte på rådgivningsstadiet fortsatt bør avslås dersom søkeren kan få dekket behovet for bistand ved å klage til Husleietvistutvalget. Dersom Husleietvistutvalget gjøres til en landsdekkende ordning, bør det vurderes om støtten bør begrenses til saker hvor leietakeren har vunnet fram i Husleietvistutvalget, og utleieren reiser søksmål om avgjørelsen.

Leieboerforeningen tilbyr juridisk rådgivning ved hjelp til selvhjelp i husleiesaker og kan dekke behovet for bistand i enklere saker.

23.6 Arbeidsrettssaker

I dag har arbeidstakere rett til behovsprøvd retts hjelp i saker om opphør av arbeidsforhold eller erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold. I tillegg til formelle oppsigelser og avskjelder omfatter bestemmelsen også uformelle oppsigelser, endringsoppsigelser og krav om fast ansettelsesforhold. På tross av at § 11 andre ledd nr. 5 bare viser til arbeidsmiljøloven, følger det av rundskrivet at bestemmelsen også omfatter arbeidsforhold som reguleres av andre lover, for eksempel statsansatteloven. Arbeidstakere har rett til retts hjelp på både rådgivnings- og rettssaksstadiet.

Arbeidstakere som er fagorganisert, vil ofte ha krav på retts hjelp fra fagforeningen i arbeidsretts saker. Bistanden som tilbys gjennom disse ordningene, er som regel gratis og i tillegg ofte mer omfattende enn bistanden man vil kunne få gjennom retts hjelpsordningen. De fleste organiserte arbeidstakere vil derfor velge å benytte seg av tilbudet til fagforeningen.

Utvalget foreslår at saker om opphør av arbeidsforhold videreføres som prioritert område. Videre foreslår utvalget at saker om lønnsinndrivelse prioriteres. Manglende utbetaling av lønn og

feriepenger er dessverre et utbredt problem i norsk arbeidsliv. Studentrettshjelpstiltakene, Arbeidstilsynets svartjeneste og servicesentrene for utenlandske arbeidstakere melder alle om stor pågang fra arbeidstakere som opplever dette.¹³

Lønnsinntakere flest lever først og fremst av lønn. Lønnen brukes til å betale for mat, bolig og andre nødvendigheter. Personer som fyller de økonomiske vilkårene for retts hjelp, vil allerede være svakere økonomisk stilt enn snittet av befolkningen. De vil som regel ikke eie egen bolig og ha lite oppsparte midler. Manglende utbetaling av lønn og feriepenger vil derfor kunne ha stor velferdsmessig betydning for dem det gjelder.

Arbeidsmarkedet i Norge er preget av store forskjeller. Useriøse arbeidsgivere forekommer i alle sektorer, men sektorer som er preget av prosjektbaserte ansettelser, sesongansettelser og mye utenlandsk arbeidskraft ser ut til å være spesielt utsatt. Studentrettshjelpstiltakene melder om stor sakspågang i saker fra bygg- og anleggsbransjen og salg-, service-, restaurant- og utelivsnæringene. De ser at utenlandske og unge arbeidstakere i midlertidige stillinger er særlig utsatt. Muligheten for retts hjelp kan hindre at useriøse arbeidsgivere spekulerer i ikke å utbetale lønn eller feriepenger til ansatte, gjerne i midlertidige stillinger, som ikke har midler til å forfølge kravet. Retts hjelp i saker om utbetaling av lønn eller feriepenger kan dermed bidra til å forebygge sosial dumping.

Manglende utbetaling av lønn kan forekomme helt eller delvis. Arbeidstakers krav kan ha sitt utspring i at lønnsutbetalingene har stoppet opp, at det betales ut mindre lønn enn avtalt, eller at ulike tillegg og feriepenger ikke inngår i utbetalingene. Rettslig sett kan det gjerne være tilfeldig om en sak kategoriseres som en de facto oppsigelse eller en sak med krav om lønnsutbetaling. Å innføre rett til støtte i lønnsinndrivelsessaker vil derfor innebære en forenkling av regelverket.

Utvalget har diskutert om det bør settes en nedre grense for hvor små krav som kan omfattes av ordningen. Det vil imidlertid være vanskelig å finne et riktig nivå for en slik grense, fordi det som er lite for noen, kan være mye for andre. I tillegg er det en fare for at arbeidsgivere som spekulerer i at arbeidstaker ikke har råd til å forfølge manglende lønnsutbetalinger, også vil kunne innrette seg etter en slik fastsatt grense. Utvalget vil

¹³ Se for eksempel <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/tuse-ner-far-ikke-lonna-de-har-krav-pa-i-norge-6.158.573440.da13a1928e> og studentrettshjelpstiltakenes årsrapporter.

derfor ikke anbefale noen nedre grense for størrelsen på arbeidstakers krav. Det er antakelig likevel slik at egenandelsløsningen i ordningen vil sile ut betydningsløse krav og begrense rettshjelpsmottakerens vilje til å forfølge kravene uforholdsmessig langt, sett hen til kravenes størrelse. Der som manglende lønnsutbetaling er et tilbakevendende problem, og arbeidstaker søker støtte til rettshjelp ved hver manglende utbetaling, vil rettshjelpsforvaltningen ved de nye søknadene måtte foreta en vurdering av om lovens krav til nødvendighet og rimelighet er oppfylt.¹⁴

23.7 Trygdesaker

I dag har private parter rett til behovsprøvd rettshjelp i klagesaker etter folketrygdloven § 21-12 og ved anker til Trygderetten. Bestemmelsen omfatter klage i alle saker etter folketrygdloven, i tillegg til klager etter lover som henviser til folketrygdloven § 21-12. Klager på vedtak etter barnetrygdloven skal ifølge lovens § 16 behandles etter folketrygdloven § 21-12, slik at retten til fritt rettsråd også omfatter slike saker.

Kostnadene ved bistand i klagesak dekkes bare dersom klienten faktisk leverer klage, slik at klienten blir part i en klagesak. Bistand til å vurdere om et vedtak skal påklages, dekkes altså ikke.

Utvalget foreslår at klagesaker i saker etter folketrygdloven og anker til Trygderetten videreføres som prioriterte områder. Retten til trygdeytelser skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.¹⁵ Trygdesystemet fungerer altså som en offentlig forsikringsordning for den enkelte og er en helt sentral velferdsordning. For at ordningen skal fungere etter hensikten, er det viktig at personer som har opparbeidet seg rettigheter, får ytelsene de har krav på. Regelverket på trygderettens område er stort og komplekst. I tillegg til reglene i folketrygdloven og andre lover kommer internasjonale forpliktelser, herunder EØS-direktiver og forordninger, som til enhver tid påvirker de norske reglene. Den såkalte NAV-skandalen som ble avdekket høsten 2019, har vist at det ikke

er lett å navigere i reglene, heller ikke for saksbehandlerne i NAV eller de profesjonelle aktørene i rettssystemet. At den enkelte søker, som i tillegg er i en situasjon der vedkommende har behov for trygdeytelser, skal klare å orientere seg uten bistand, er derfor urealistisk. En høy andel av sakene på trygderettens område er likevel kurante, men partene i slike saker vil neppe velge å benytte seg av rettshjelpsordningen. Parter i saker som er av så stor betydning at de er villige til å betale egenandel, bør ha rett til støtte.

Kravet om at klienten faktisk må levere klage for at retten til rettshjelp skal utløses, kan føre til at det blir fremmet unødvendige klager. Klager formulert av advokater, men som åpenbart ikke vil føre fram, ble pekt på som et problem blant flere av informantene i SINTEFs gjennomgang av trygdeklager i 2016.¹⁶ Utvalget foreslår derfor at retten til støtte utvides til å omfatte vurdering av klage.

Saker om barnetrygd er vanligvis kurante og gjelder mindre beløp. Utvalget anbefaler derfor ikke å videreføre klage i saker om barnetrygd som prioritert område. Tilfeller hvor det likevel er særlig behov for rettslig bistand, bør heller vurderes etter skjønnsbestemmelsen.

For å sikre at den enkelte ikke lider rettstap på grunn av manglende evne til å betale for rettslig bistand, foreslår utvalget at parter som har vunnet fram i Trygderetten, gis rett til støtte dersom den offentlige parten anker til lagmannsretten.

23.8 Sosialsaker

Saker etter sosialtjenesteloven er ikke et prioritert område for dagens rettshjelpsordning. Rettshjelp ved klage over vedtak etter sosialtjenesteloven kan likevel innvilges etter skjønnsbestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 tredje ledd.

Utvalget foreslår at klager over vedtak etter sosialtjenesteloven prioriteres i den nye rettshjelpsloven. Stønadene og tjenestene etter sosialtjenesteloven skal sørge for at alle får dekket grunnleggende behov som mat, strøm, klær og tak over hodet. Ytelsene gis når den enkelte ikke har noen annen mulighet til å sikre seg disse velferdsgodene. Uriktige avslag på søknader om sosialhjelp kan derfor ha svært store konsekvenser for dem det gjelder. I ytterste konsekvens kan folk havne på gata. Personer med behov for hjelp i slike saker er ofte ressursvake. Utvalget mener

¹⁴ Som det går fram av punkt 19.2.6, foreslår utvalget at det innføres saksbehandlingsrutiner som innebærer at søknaden innvilges av rettshjelpsforvaltningen – og ikke søkerens advokat – dersom søkeren allerede har fått innvilget støtte til rettshjelp i løpet av de siste 12 månedene.

¹⁵ Folketrygdloven § 1-1 første ledd.

¹⁶ SINTEF, *Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten – omfang og årsaker*, 2016, side 127.

derfor at behovet for rettslig bistand er stort ved klager over vedtak etter sosialtjenesteloven.¹⁷

Vilkårene for ytelser etter sosialtjenesteloven er svært skjønnsmessige, slik at det – uten å ha oversikt over praksis – er vanskelig å vurdere om vedtakene er riktige. Problemene forsterkes av at skjønnsutøvelsen skal ha vært «åpenbart urimelig» før det er grunnlag for overprøving.¹⁸

Det er godt dokumentert at saksbehandlingen hos NAV tilsier at personer som har søkt om sosialhjelp, har behov for bistand til å vurdere om en søknad er korrekt behandlet. Det er store og uforklarlige ulikheter i praksis, og klagesystemet fungerer spesielt dårlig på dette området.¹⁹ Begrunnelsen om at det ikke er behov for rettshjelp på grunn av forvaltningens veiledningsplikt, slår spesielt dårlig ut på sosialrettens område. I en rettshjelpsundersøkelse fra 2013 ble det avdekket at det i flere sossaker forelå brudd på grunnleggende forvaltningsprinsipper, blant annet ved at avslag ble gitt muntlig, og at den enkelte ikke fikk hjelp til å klage.²⁰

SINTEF hevder i en rapport fra 2017 at høy omgjøringsandel i NAV-saker om økonomiske ytelser kan tyde på at klageandelen kan være for lav.²¹ SINTEF fant at det foreligger mangelfull utredning når førstegangsvedtakene fattes, og at skriftlige vedtak i for liten grad begrunner utfallet for brukerne. Rapporten konkluderte med at det var behov for i større grad å innhente nødvendig dokumentasjon før vedtak fattes, for grundigere utredning av sakene og for bedre informasjon til brukerne gjennom vedtaksbrev, mangelbrev og i øvrig kommunikasjon. En viktig bieffekt av at saker etter sosialtjenesteloven prioriteres i den nye rettshjelpsloven, vil være at man får en bedre kontroll med forvaltningens regelanvendelse. Hyppigere kontroll vil kunne ha en oppdragende effekt og bidra til at det fattes riktigere vedtak.

For å unngå at det fremmes unødvendige klager, foreslår utvalget at retten til støtte også omfatter vurdering av klage, på samme måte som i trygdesaker.

23.9 Gjeldssaker

Gjeldssaker er ikke prioritert i dagens rettshjelpslov. Etter rundskrivet om fri rettshjelp skal det føres «en meget restriktiv praksis når det gjelder bistand i gjeldssaker».²²

I den forrige stortingsmeldingen om rettshjelp ble det drøftet om gjeldssaker burde innlemmes i rettshjelpsordningen:

«I gjeldsordningssaker gjeld egne regler om offentlig hjelp, under dette juridisk hjelp, etter gjeldsordningslova. I enkelte saker som fell utanfor lova, eller der den hjelpa lova føreskriv viser seg å ikkje vere tilstrekkeleg, kan gode grunnar tale for å utvide dekningsområdet. Tvist om eksistens av og storleik på kravet, inn-driving mv. kan i nokre tilfelle ha stor velferdsbetydning for vedkommande og medføre behov for juridisk hjelp. [...]

Ein går ut frå at førstelinjetenesta vil kunne dekkje den nødvendige hjelpa i mange av sakene, særleg der det er snakk om små krav. Departementet tilrår at ordninga blir vurdert utvida til å omfatte denne sakstypen. Det bør vurderast om det i likskap med Sverige skal setjast ei nedre beløpsgrense.»²³

Gjeldsveksten blant norske husholdninger har økt i årene etter stortingsmeldingen. Gjeldsbelastningen, målt ved forholdet mellom gjeld og disponibel inntekt, er høyere enn noen gang. I starten av 2008 utgjorde nordmenns forbrukslån rundt 39 milliarder kroner. Ved utgangen av 2018 var summen økt til 117 milliarder kroner.²⁴

Det kan være behov for rettslig bistand i flere typer gjeldssaker. For det første kan det være behov for bistand til å bestride krav, blant annet dersom gjelden er pådratt som følge av ID-tyverier eller annen svindel. For det andre kan det være behov for å bestride tvangsinndrivelse av krav. For det tredje kan det være behov for bistand i forbindelse med gjennomføring av gjeldsforhandling eller ved endring i eller oppheving av gjeldsordning.

Gjeldssaker kan ha svært stor betydning for den enkelte. Høy gjeld legger store begrensninger på den økonomiske handlefriheten til gjeldshavere, og disse begrensningene vil ofte kunne vedvare i svært mange år. Samtidig favner gjelds-

¹⁷ Se også Difi-rapport 2008:01, *Kartlegging av rådgivnings- og konfliktløsningstilbud i Norge*, side 96.

¹⁸ Sosialtjenesteloven § 48 første ledd andre punktum.

¹⁹ Kristian Andenæs og Knut Papendorf, «Retten begrensninger – Eksempelet klage mot forvaltningen», *Festskrift til Karsten Åström*, 2016.

²⁰ Ida Jordal og Silje S. Hasle, *Retts hjelp 2013, 2014*, side 202.

²¹ SINTEF, *Om klage og omgjøring i NAV – hva kan gjøres bedre?*, 2017, side 91.

²² Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 6.5.2.

²³ St.meld. nr. 26 (2008–2009), side 67.

²⁴ Finanstilsynet, *Finansielt utsyn juni 2019*, side 29.

begrepet også mange kurante saker, saker som gjelder små beløp, og gjeld som gjeldshaveren har god mulighet til å betale raskt. Sakenes betydning varierer på tvers av ulike typer gjeldssaker, slik at eventuelle rettigheter er vanskelige å avgrense på en treffsikker måte.

Det er i dag etablert flere ordninger som tilbyr rettslig bistand til personer som har gjeldsproblemer. Etter gjeldsordningsloven § 15 har kommunene plikt til å bistå skyldnere som «forsøker å komme frem til utenrettslig gjeldsordning eller liknende med sine fordringshavere», se også sosialtjenesteloven § 17. NAV Gjeldsrådgivning, som er økonomirådstelefonen i NAV, tilbyr råd og veiledning over telefon og chat. NAV tilbyr også bistand i gjeldssaker i møter med det enkelte NAV-kontor. Namsmyndighetene har ansvaret for tvangsfullbyrdelse av eventuelle gjeldskrav. Etter tvangsfullbyrdselsloven § 53 skal namsmannen, i tillegg til å sjekke at lovens vilkår for tvangsfullbyrdelse er oppfylt, «gi partene og andre interesserte den veiledning som er nødvendig for å forebygge eller rette feil og forsømmelser».

Etter gjeldsordningsloven § 22 har namsmannen veiledningsplikt ved søknad og forberedelse av gjeldsordning. Dette vil vanligvis dekke behovet for bistand på søknads- og forhandlingsstadiet i saker om gjeldsordning. På endrings- og opphevingsstadiet er muligheten for veiledning mindre. Behovet for bistand er særlig stort ved oppheving av gjeldsordning, ettersom vilkårene for oppheving er mindre objektive enn vilkårene for endring.

Som tidligere nevnt favner gjeldsbegrepet mange ulike typer saker. En generell prioritering i rettshjelpsloven av saker som handler om gjeld, vil derfor mest sannsynlig innebære en stor økning i antall saker som faller inn under loven. Sett i lys av de andre tilbudene som eksisterer for personer med gjeldsproblemer, har utvalget kommet til at forslaget om prioritering av gjeldssaker bør begrenses områder hvor muligheten for veiledning fra NAV og namsmyndighetene er mindre. Utvalget foreslår å innføre en rett til rettshjelp i saker etter gjeldsordningsloven § 62 tredje ledd, det vil si saker om oppheving av gjeldsordning. I tillegg til at vilkårene for oppheving av gjeldsordning er skjønnsmessige, har disse sakene stor betydning for den enkelte fordi skyldneren ved oppheving blant annet ikke har mulighet til å få en ny gjeldsordning.²⁵

Saker om oppheving av gjeldsordning behandles ofte skriftlig, og saksforberedelsen er gjerne

annerledes enn i andre saker hvor det ytes støtte til rettshjelp. Utvalget anbefaler at det i disse sakene gjelder et generelt tak på 15 timer bistand, dersom retten ikke fastsetter et annet tak.

Utvalget har vurdert å foreslå rett til støtte i saker om bestridelse av krav etter ID-tyverier. I alvorlige tilfeller kan svindleren ha tatt opp en rekke lån som til sammen utgjør gjeld på flere millioner kroner. I slike saker vil det ofte være umulig for den som har blitt svindlet, å betale gjelden. På sikt kan konsekvensene av å bli holdt ansvarlig for slike lån føre til utleggstrekk i lønn og ytelser eller tvangssalg av bolig. Det er derfor av stor betydning for den enkelte å få bestridt kravene. Utvalget har likevel ikke valgt å foreslå at slike saker gjøres til et prioritert saksområde i den nye rettshjelpsloven. Sakenes alvorlighet varierer mye, og utvalget ser ikke grunn til å behandle slike saker annerledes enn andre tilfeller hvor personer settes i gjeld som følge av bedrageri. Sakenes kompleksitet, og dermed rettshjelpsbehovet, vil også reduseres når rettsstilstanden blir mer avklart. I tilfeller hvor rettslig bistand kan ha stor betydning for søkeren, bør støtte innvilges etter skjønnsbestemmelsen.

Utvalget har også vurdert å foreslå rett til støtte i saker om tvangssalg av bolig. Personer som søker rettshjelp i slike saker, risikerer å miste boligen sin. Sakene har derfor stor betydning for søkeren og har mye til felles med saker om utkastelse fra leiebolig, som utvalget foreslår prioriteres i den nye rettshjelpsloven. Utvalget foreslår likevel ikke å innføre rett til støtte i saker om tvangssalg av bolig. Vilråene for tvangssalg av bolig er mindre skjønnsmessige enn vilråene for utkastelse fra leiebolig. Namsmannens veiledningsplikt vil i mange tilfeller kunne dekke søkerens rettshjelpsbehov. Personer som risikerer tvangssalg av boligen sin, har ofte større behov for økonomisk rådgivning enn rettslig bistand. Etter tvangsfullbyrdselsloven § 11-8 tredje ledd kan retten ved begjæring om tvangsdekning i fast eiendom varsle sosialkontoret «når det er grunn til det». Etter forarbeidene bør dette skje dersom det er grunn til å tro at skyldneren ikke vil ordne opp, og skyldneren har familie som vil bli hardt rammet, eller hvor kravet er lite, og det er trolig at sosialkontoret vil ønske å bistå skyldneren.²⁶ I andre tilfeller kan skyldnere søke gjeldsrådgivning fra NAV. I tilfeller hvor rettslig bistand kan ha stor betydning for søkeren, bør støtte innvilges etter skjønnsbestemmelsen.

²⁵ Gjeldsordningsloven § 1-4 tredje ledd.

²⁶ Ot.prp. nr. 65 (1990–91), side 212.

Behovsprøvd rettshjelp i gjeldssaker kan reise særlige problemstillinger knyttet til at skyldneren pådrar seg ytterligere økonomiske forpliktelser

ved å skulle betale egenandel. En eventuell forhåndsbetaling av egenandelene vil imidlertid kunne løse dette.

Kapittel 24

Saksområder som er vurdert, men som ikke prioriteres

24.1 Saker om voldsoffererstatning

I dag har den skadde rett til behovsprøvd rettshjelp ved søknad om voldsoffererstatning fra staten og ved klage over avslag på slik søknad.

Advokatbistand i forbindelse med søknad eller klage i sak om voldsoffererstatning kan dekkes på flere andre måter: gjennom bistandsadvokatordningen, voldsoffererstatningsloven § 4 eller forvaltningsloven § 36. Dekning gjennom bistandsadvokatordningen forutsetter at søkeren er offer i en sak som nevnt i straffeprosessloven § 107 a, mens dekning gjennom voldsoffererstatningsloven eller forvaltningsloven med enkelte unntak forutsetter at den skadde har vunnet fram. Rettshjelpsordningen er subsidiær til dekning gjennom bistandsadvokatordningen eller forvaltningsloven § 36.

Voldsoffererstatningsutvalget diskuterte i NOU 2016: 9 kapittel 20 dekning av advokatutgifter i saker om voldsoffererstatning. Voldsoffererstatningsutvalget foreslo blant annet å innføre en rett til tre timers fritt rettsråd i forbindelse med søknad om voldsoffererstatning.¹ Forslaget fikk kritikk i høringsrunden,² og det er på tidspunktet da utvalget leverer utredningen, usikkert hvordan forslaget vil følges opp.

Rettshjelpsutvalget foreslår å oppheve retten til rettshjelp i saker om voldsoffererstatning fra staten. Voldsoffererstatning er en spesiell ordning for erstatning i det som i utgangspunktet er sivile personskadesaker. Søknads- og klageprosessen er langt enklere enn i alminnelige erstatningssaker. Kontoret for voldsoffererstatning og Statens sivilrettsforvaltning, som er sekretariat for Erstatningsnemnda for voldsofre, har veiledningsplikt, og også støttesentrene for kriminalitetsutsatte gir hjelp til å søke om voldsoffererstatning. Utvalgets oppfatning er at veiledningsplikten fungerer godt

¹ NOU 2016: 9 side 160 til 161.

² Se blant annet Statens sivilrettsforvaltning, Høring – NOU 2016: 9 – Rettferdig og forutsigbar voldsskadeerstatning, side 16 og Kontoret for voldsoffererstatning, Høringssvar – NOU 2016: 9 «Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning», side 23.

på dette området. Det bør derfor normalt være unødvendig med rettshjelp i disse sakene. Utvalget mener rettshjelpsmidlene bør prioriteres til saker hvor rettshjelpsbehovet er større.

24.2 Bistand til personer som har vært utsatt for tvangsekteskap

Personer som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på tvangsekteskap, har rett til rettshjelp uten behovsprøving dersom saken ikke er anmeldt. Om saken anmeldes, har offeret rett til bistandsadvokat. Bistanden etter rettshjelpsloven kan blant annet omfatte hjelp til å finne nytt bosted, få adressesperre, navneendring og voldsalarm og til å kreve separasjon eller skilsmisse.³ Advokaten skal gjerne opptre som rådgiver og koordinator for offeret.

Personer som er utsatt for tvangsekteskap eller forsøk på tvangsekteskap, har stort behov for tverrfaglig bistand. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll gir råd og veiledning til tjenesteapparatet og utsatte i enkeltsaker.⁴ Teamet er tverrfaglig og har særlig vekt på å ivareta sikkerheten til de involverte personene.⁵ Kompetanseteamet koordinerer og tildeler plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll.

Etter utvalgets syn er det grunn til å anta at Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll vil gi det beste og tryggeste tilbudet til ofre for tvangsekteskap som ikke har anmeldt forholdet. Utvalget

³ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 6.3.

⁴ Bufdir, Årsrapport 2018 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, side 10.

⁵ Bufdir, Årsrapport 2018 – Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll, side 6.

foreslår derfor å oppheve retten til rettshjelp i slike saker.

24.3 Bistand til å vurdere forhold av betydning for anmeldelse

I dag har fornærmede i saker som nevnt i straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a eller b rett til konsultasjon med advokat før forholdet anmeldes. Rettshjelpen gis uten behovsprøving. Dersom forholdet anmeldes, vil bistanden til vurdering av anmeldelse godtgjøres som en del av oppdraget til bistandsadvokaten. Utgiftene ved bistanden dekkes dermed bare gjennom retts-hjelpsloven dersom det ikke blir oppnevnt bistandsadvokat, fordi saken ikke blir anmeldt, eller fordi saken blir henlagt eller trekkes kort tid etter anmeldelse.

Personer som er utsatt for en alvorlig straffbar handling, er gjerne sårbare i tiden etter handlingen. Spørsmålet om anmeldelse kan ha mye å si for hvordan fornærmede får det i ettertid. Anmeldelse er ofte en forutsetning for at gjerningspersone ne kan blir dømt for handlingen, men samtidig kan en straffesak være belastende for fornærmede, særlig om sjansen for at anmeldelsen kan ende med domfellelse er liten. Råd og støtte kan være avgjørende for at fornærmede tar et godt valg, og kan bidra til at flere føler seg trygge på at det er riktig å anmelde.

Det er likevel ikke sikkert det er advokathjelp fornærmede har behov for i fasen før anmeldelse. Utvalget har i sine diskusjoner av retten til bistand til vurdering av anmeldelse vært usikker på rollen til advokaten i slike saker. Det har vært pekt på at rettshjelpen i denne typen saker kanskje består vel så mye av å være støtteperson for fornærmede som å være en rådgiver i juridiske spørsmål.

Tilsvarende argumenter har også vært framhevet i den pågående diskusjonen om bistandsadvokatens rolle i straffesaker – særlig i forbindelse med spørsmålet om hvilken advokathjelp fornærmede bør få på etterforskningsstadiet. I en evaluering som Oxford Research og Menon Economics har gjort av bistandsadvokatorordningen for Justis- og beredskapsdepartementet, står det blant annet i punkt 11.3 og 11.4:⁶

«Vi finner at rollen til bistandsadvokaten kan variere en del fra sak til sak og at det trolig også

kan være noe ulike forståelser av roller mellom ulike bistandsadvokater. [...]

Skillet mellom oppgaver av juridisk art og annen type støtte er flytende og vanskelig å trekke. Det er tydelig fra datamaterialet at oppgaven som bistandsadvokat også består av støtte og hjelp som ikke rent ut er juridisk, men konteksten er en straffesak hvor den juridiske kompetanse er avgjørende. Det er ikke praktisk mulig å beregne eksakt hvor mye av bistandsadvokatoppdraget som er av juridisk karakter. Det varierer også fra sakstype og den konkrete saken.

Bistandsadvokat er til dels blitt en egen bransje eller et marked, med flere advokater som tar bistandsadvokatoppdrag. Det kan på den ene siden medføre en klarere rolleforståelse og profesjonsstandard, men på den andre siden kan det også medføre et mangfold av ulike advokater som tar slike oppdrag, med ulike insentiver og kompetanse på feltet.

[...]

Etter Oxford Researchs vurdering bør det i forarbeidet eller i lovteksten defineres hva som menes med 'juridisk hjelp' og hva som er 'annen hjelp'. Vi mener at juridisk hjelp bør være hovedoppgaven og hovedregelen for bistandsadvokatens arbeidsoppgaver. Det er i de senere årene bygd ut et omfattende hjelpeapparat som nettopp er egnet til å gi annen hjelp enn juridisk rådgivning. Etter vår vurdering er det samtidig klart at det er vanskelig å definere bistandsadvokatens oppgaver til bare å være av juridisk karakter. Det følger av sakens natur at den gode bistandsadvokat også i noen grad må være støttende mot fornærmede. Vi anbefaler at annen hjelp blir definert og avgrenset.

Oxford Research mener bistandsadvokatens rolle og oppgaver i større grad bør avgrenses til juridiske oppgaver, men det vil samtidig være nødvendig at bistandsadvokaten også kan utføre noen oppgaver som ikke strengt tatt er juridiske. Poenget er at disse oppgavene må være tett knyttet til de juridiske oppgavene, integrert i kjerneoppgavene til bistandsadvokaten, og ikke egne, selvstendige informasjons- og støtteoppgaver.

[...]

Et vurderingsspørsmål er om endringene i 2008 har ført til overlapp av oppgaver. Er det slik at bistandsadvokaten og hjelpeordninger gjør de samme oppgavene? Kan deler av bistandsadvokatoppdraget ivaretas av andre yrkesgrupper/gjennom andre ordninger på en

⁶ Oxford Research og Menon Economics, *Evaluering av bistandsadvokatorordningen*, 2019.

bedre og mer ressurseffektiv måte, som for eksempel Støttesentrene for kriminalitetsofre eller ordningen med vitnestøtte?»

Etter utvalgets syn er mange av momentene som framheves her, også relevante for spørsmålet om hvorvidt ordningen med rettshjelp for å vurdere anmeldelse bør videreføres. Det finnes flere andre tilbud som skal gi bistand til overgrepsofre og voldsofre, blant annet krisesentre, overgrepsmottak og politiets støttesenter for kriminalitetsutsatte. Utvalget anbefaler at disse tilbudene videreutvikles for å gi fornærmede i alvorlige straffesaker helhetlig bistand og støtte, i stedet for at retten til rettshjelp i disse sakene videreføres. Utvalget foreslår derfor å oppheve retten til rettshjelp i slike saker.

24.4 Saker om likestilling og diskriminering

Saker om likestilling og diskriminering er ikke prioritert i dagens rettshjelpslov.

For å styrke diskrimineringsvernet er det gitt en rekke regler som skal beskytte den enkelte mot diskriminering, blant annet i likestillings- og diskrimineringsloven. Norge er videre bundet av en rekke internasjonale konvensjoner mot ulike former for diskriminering. Det er viktig å sikre at personer som er utsatt for diskriminering, får nødvendig bistand til å kunne nyttiggjøre seg av rettighetene etter diskrimineringsregelverket.

På rådgivningsstadiet vil behovet for bistand vanligvis dekkes av Likestillings- og diskrimineringsombudet og diskrimineringsnemnda.

Likestillings- og diskrimineringsombudet gir juridisk rådgivning i enkeltsaker.⁷ Alle som opplever diskriminering, gis gratis råd og veiledning på telefon, brev og e-post. Det er mulig å kontakte ombudet anonymt. Ombudet kan også engasjere seg videre i sakene. I ombudets strategi for 2017–2022 skriver ombudet at de i større grad vil ta saker som får konsekvenser for flere enn den enkelte klager.⁸

Diskrimineringsnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan som avgjør klager om diskriminering og trakassering. Diskrimineringsnemnda skriver på sine nettsider at det er gratis å få saker behandlet i nemnda, og at det ikke er nødvendig med advokat.⁹ Man kan velge å la seg bistå av

advokat, men får ikke dekket utgiftene til dette. Nemnda har ansvar for å få saken så godt opplyst som mulig.

Nemnda kan blant annet gi pålegg om stansing og retting og treffe vedtak om tvangsmulkt, oppreisning og erstatning.¹⁰ Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene.¹¹ Dersom søksmål ikke reises innen tre måneder etter at partene ble underrettet om vedtaket, har vedtaket virkning som rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene som gjelder for dommer.

I de fleste tilfeller vil sakene løses i diskrimineringsnemnda. I enkelte tilfeller vil det også være behov for rettshjelp for domstolene i saker om diskriminering. Dette gjelder blant annet om klageren har vunnet fram i diskrimineringsnemnda, og motparten bringer saken inn for domstolene. Det er urimelig om personer som har vunnet fram i nemnda, lider tap fordi de ikke har råd til å forsvare vedtaket i retten. Utvalget foreslår at avgjørelser fra nemnder skal tillegges vekt i vurderingen av rettshjelpslovens skjønnsbestemmelse, se punkt 25.2. Personer som har vunnet fram i diskrimineringsnemnda, bør normalt innvilges støtte etter skjønnsbestemmelsen.

Utvalget foreslår videre at uttalelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet skal tillegges stor vekt ved vurdering av søknader om støtte etter skjønnsbestemmelsen, se punkt 25.2. Støtte bør innvilges dersom ombudet anbefaler det. Dette kan bidra til at flere prinsipielle saker om diskriminering prøves for retten, og dermed bidra til et mer effektivt diskrimineringsvern.

24.5 Saker om helserettigheter

Helserettssaker som ikke involverer tvang, er i dag ikke omfattet av rettshjelpsordningen. I tvangssaker som behandles av fylkesnemnda eller kontrollkommissjonen gis det derimot rettshjelp uten behovsprøving og egenbetaling. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre disse rettighetene, se kapittel 28.

Saker på helserettens område kan ha svært stor betydning for den enkelte. Slike saker kan gjerne være avgjørende for livsutfoldelsen for kronisk syke, funksjonshemmede og andre. Det er viktig at de omfattende rettighetene på helserettens område følges opp i praksis.

Utvalget foreslår likevel ikke å innføre rett til støtte i saker om helserettigheter. Alvorligheten i

⁷ Se ldo.no og diskrimineringsombudsloven § 5.

⁸ LDOs strategiske arbeid 2017–2022 punkt 3.

⁹ Se diskrimineringsnemnda.no/hjem.

¹⁰ Diskrimineringsombudsloven §§ 11 til 13.

¹¹ Diskrimineringsombudsloven § 16.

saker etter blant annet pasient- og brukerrettighetsloven varierer sterkt. Videre varierer det om det er rettslig bistand eller annen bistand som har størst nytte i sakene. Saksområdet egner seg derfor ikke så godt for lovfesting av rett til støtte til rettshjelp.

En del av behovet for rettslig bistand dekkes av pasient- og brukerombudene. Ombudene gir råd og veiledning i enkeltsaker og kan hjelpe til med å skrive klager.¹² Det eksisterer videre flere interesseorganisasjoner som tilbyr rådgivning og bistand i saker på helserettens område.

Det bør innvilges støtte etter skjønnsbestemmelsen i saker av stor betydning hvor rettslig bistand er nødvendig. Uttalelser fra helse- og pasientombudene bør tillegges stor vekt i vurderinger etter skjønnsbestemmelsen. Også anbefalinger fra interesseorganisasjoner som gir råd og veiledning, blant annet Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, bør vanligvis tillegges stor vekt.

24.6 Saker etter opplæringsloven

Saker etter opplæringsloven er ikke prioritert i dagens rettshjelpslov.

¹² Pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 8 og <https://helsenorge.no/pasient-og-brukerombudet/hva-vi-kan-hjelpe-med>.

Opplæringsloven gir en rekke rettigheter og plikter, blant annet rett til spesialundervisning og plikt til å gripe inn mot mobbing. Om reglene følges opp, kan ha stor betydning for den enkelte elev, både der og da og for elevens framtid.

Utvalget foreslår likevel ikke å innføre rett til støtte i saker etter opplæringsloven. Årsaken er at sakenes betydning kan variere mye. Utvalget er videre usikre på hvor tidlig det kan være fornuftig at advokater trekkes inn i denne type saker.

Dersom det skulle gis rett til støtte etter opplæringsloven oppstår det spørsmål om det er eleven selv eller elevens foresatte som skal ha slik rett. Dersom det er barn og ungdom selv som skal ha rett til bistand, passer dette ikke godt med den nye rettshjelpslovens system for behovsprøving og egenandeler. Barna bør i så fall gis rett til advokat uavhengig av økonomiske forutsetninger. En slik rettighet bør stå i opplæringsloven.

Opplæringsloven er under revisjon. Opplæringslovutvalget leverte sin utredning, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, i 2019. Det er naturlig at en eventuell rett til rettshjelp vurderes og utformes i forbindelse med oppfølgingen av utredningen.

Utvalget anbefaler at det foretas en nærmere utredning om høring og representasjon av barn, se kapittel 16.

Kapittel 25

Retts hjelp i saker utenfor de prioriterte områdene

25.1 Dagens skjønnsbestemmelser

Dagens skjønnsbestemmelser står i §§ 11 og 16, begges tredje ledd, som ellers angir de prioriterte saksområdene for henholdsvis fritt rettsråd og fri sakførsel. Bestemmelsene lyder som følger:

«I andre saker kan det unntaksvis innvilges [fritt rettsråd / fri sakførsel] dersom det økonomiske vilkåret etter annet ledd er oppfylt, og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad. Ved vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med sakfeltene i første og annet ledd.»

Bestemmelsene er ment å være snevre unntaksbestemmelser. At sakene «objektivt sett» må berøre søkeren i særlig sterk grad, innebærer at det ikke er tilstrekkelig at søkeren selv mener saken har stor betydning. Det framgår også av bestemmelsen at det skal legges vekt på om saken har likhetstrekk med saker på de prioriterte saksområdene. De prioriterte sakstypene har altså også betydning for praktiseringen av skjønnsbestemmelsene.

25.2 Utvalgets vurderinger

FNs menneskerettighetskomité har kritisert Norge for at det saklige dekningsområdet for retts hjelpsordningen er for snevert. Komiteen har derfor anbefalt at ordningen endres slik at det sikres at retts hjelp er tilgjengelig «in all cases in which the interest of justice so require».¹

Utvalget foreslår at skjønnsbestemmelsen i den nye retts hjelpsloven gir søkere mulighet til å få innvilget retts hjelp i flere sakstyper enn i dag, og at det ikke lenger skal legges vekt på om saken

har likhetstrekk med saker på de prioriterte områdene. Det bør innvilges støtte i alle saker av særlig stor betydning hvor søkeren ikke vil ha mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand. Dette er også de sentrale kriteriene etter EMDs praksis, se kapittel 6. Den nye bestemmelsen bør likevel tolkes slik at det innvilges retts hjelp i flere tilfeller enn der menneskerettighetene krever det.

Sakens betydning for søkeren vil påvirkes av søkerens mulighet til å vinne fram med saken. Dersom søkeren har høy sannsynlighet for å vinne fram i saken, og eventuell retts hjelp vil ha avgjørende betydning for dette, taler dette for at støtte bør innvilges etter skjønnsbestemmelsen.

Det bør også legges vekt på styrkeforholdet mellom partene. I saker mot det offentlige eller sterke private aktører, vil hensynet til partslikhet, «equality of arms», tale for at søkeren også har tilgang til rettslig bistand.

I tillegg til i saker av stor betydning for den enkelte søker bør det innvilges retts hjelp i saker av stor prinsipiell interesse. Dette vil særlig være et aktuelt vurderingskriterium ved behandling av søknader om retts hjelp på domstolsstadiet. Kostnadene ved å prøve saker for domstolene skaper fare for at rettsspørsmål som først og fremst er viktige for lavinntektsgrupper, ikke blir avklart i domstolene. Retts hjelpsforvaltningen vil gjennom sin praksis få oversikt over aktuelle sakstyper som det ofte søkes om støtte til, og vil dermed ha gode forutsetninger for å innvilge støtte i representative saker som kan avklare spørsmål som er viktige for mange.

Videre bør det legges stor vekt på anbefalinger fra ombud, interesseorganisasjoner og lignende. Disse vil gjerne ha god oversikt over spørsmål av prinsipiell betydning innenfor sine ansvarsområder. Blant annet bør Barneombudet anbefale at det innvilges støtte i saker som har stor betydning for barns rettsstilling, Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefale at det innvilges støtte i prinsipielle diskrimineringssaker, og pasient- og brukerombudene anbefale at det inn-

¹ Menneskerettighetskomiteens merknader til Norges sjuende periodiske rapport (CCPR/C/NOR/CO/7), avsnitt 28 og 29. Se også Menneskerettighetskomiteens merknader til Norges sjette periodiske rapport (CCPR/C/NOR/CO/6) avsnitt 6.

vilges støtte i prinsipielle saker på helserettens område. På samme måte bør interesseorganisasjoner for utsatte grupper kunne anbefale at det innvilges støtte i saker som har prinsipiell interesse for gruppene de representerer.

Det er opprettet en rekke nemnder og konfliktløsningsorganer som tilbyr enkel konfliktløsning eller klagebehandling, slik at partene vanligvis kan klare seg uten rettslig bistand.² Rettshjelpsordningen bør bidra til å styrke respekten for avgjørelser fra domstolene, nemnder og andre konfliktløsningsorganer. Dersom en part har vun-

net fram i en viktig sak i et slikt organ, bør ikke parten tape sine rettigheter fordi vedkommende ikke kan betale for bistand dersom motparten bringer saken videre i rettssystemet. Utvalget har vurdert å gi parter som har vunnet fram i visse konfliktløsningsorganer, blant annet diskrimineringsnemnda og Forbrukerklageutvalget, rett til støtte dersom motparten bringer avgjørelsen inn for domstolene, men har kommet til at loven ikke bør peke på spesielle organer. I stedet foreslår utvalget at avgjørelser, eller eventuelle anbefalinger, fra domstoler, nemnder og andre konfliktløsningsorganer tillegges stor vekt i vurderingen etter skjønnsbestemmelsen.

² Difi-rapport 2014:2 *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*, punkt 7.33 og vedlegg 1.

Kapittel 26

Saker med tilknytning til utlandet

26.1 Gjeldende ordning

26.1.1 Innledning

Rettshjelpsloven § 4 andre ledd sier noe om hvilken tilknytning til Norge som kreves for at retts hjelp kan innvilges:

«Rettshjelpen må gjelde oppdrag som det er naturlig at advokat her i riket utfører. Retts hjelp som nevnt i kapittel III Fri sakførsel, kan likevel bare gis for saker som behandles av norsk domstol eller forvaltningsorgan. Unntaksvis kan det innvilges fritt rettsråd til bistand ved utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan etter reglene i § 12.»

Med andre ord er lokaliseringen av rettshjelpens virksomhet styrende for om søkeren skal innvilges rettshjelp. Loven er begrenset til norsk rettshjelpsvirksomhet. I tillegg er det som utgangspunkt et vilkår for fri sakførsel at saken behandles av en norsk domstol eller et norsk domstolslignende organ. Disse kravene om tilknytning til Norge er en naturlig konsekvens av at hjelpen gis innenfor det norske salærsystemet med norsk rettshjelpssats og hvor domstolene er tillagt en oppgave med å fastsette salærene.

Utgangspunktet i § 4 om at loven er begrenset til norsk rettshjelpsvirksomhet og norske domstoler, er dels fraveket og dels utdypet i rettshjelpsloven § 12. Her går det fram at fritt rettsråd også kan innvilges i saker for utenlandsk domstol, med eller uten økonomisk behovsprøving, i følgende tilfeller:

«1. for den som er part i sak som er tatt til behandling av Den europeiske menneskerettighetsdomstol,

2. for den som har fått sitt barn ulovlig bortført fra Norge, jf. barnebortføringskonvensjonen av 25. oktober 1980 art 3. Det samme gjelder for den som har fått sitt barn ulovlig bortført fra Norge og politiet har registrert et barn

som savnet eller det er opprettet straffesak om barnebortføring.»

Statens sivilrettsforvaltning har gitt nærmere føringer for hvordan bestemmelsene skal forstås.¹ I rundskrivet om fri rettshjelp er saker som handler om barnebortføring, viet særlig mye oppmerksomhet.

I det følgende gis en oversikt over hvordan rettshjelpsbestemmelsene praktiseres overfor tre ulike kategorier av saker med tilknytning til både Norge og utlandet: saker hvor personer bosatt i utlandet er involvert i en rettstvist i Norge, saker hvor norske borgere er involvert i saker for internasjonale domstoler, og saker hvor norske borgere trenger rettshjelp i utlandet.

26.1.2 Saker hvor personer bosatt i utlandet er involvert i rettstvister i Norge

I artikkel 20 i Sivilprosesskonvensjonen² står det:

«I sivile eller kommersielle saker skal borgere av enhver av de kontraherende stater ha samme adgang til fri rettshjelp i alle de øvrige kontraherende stater som landets egne borgere, under iakttagelse av lovgivningen i den stat hvor fri rettshjelp søkes.

I de stater hvor fri rettshjelp tilstås i administrative saker, får bestemmelsene i foregående ledd tilsvarende anvendelse på saker som bringes inn for de domstoler som er kompetente på dette område.»

Utenlandske statsborgere som søker fri rettshjelp i Norge, skal følgelig behandles på samme måte som norske borgere. Dette konvensjonsfestede prinsippet om likebehandling er hensyntatt i loven ved at det er rettshjelperens virksomhet – og ikke

¹ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 9.

² Haag-konvensjonen om den sivile prosess av 1. mars 1954.

søkerens nasjonalitet – som er avgjørende for om tilknytningsvilkåret er oppfylt.

Når personer bosatt i utlandet søker rettshjelp i Norge, kan det oppstå særlige problemstillinger knyttet til dokumentasjon av de oppstilte inntekts- og formueskravene. Statens sivilrettsforvaltning har gitt føringer om hvilke dokumentasjonskrav som kan oppstilles for utenlandske statsborgere som søker rettshjelp i forbindelse med en barne bortføringssak for en norsk domstol:³

«Krav til dokumentasjon av utlendingers inntekts- og formuesforhold skal likevel vurderes noe mer liberalt enn for nordmenn. Dette fordi krav om detaljert dokumentasjon kan forsinke barne bortføringssaken som etter konvensjonen skal behandles så raskt som mulig. Utenlandske oppgaver om inntekts- og formuesforhold kan heller ikke uten videre sammenlignes med norske, blant annet på grunn av ulike skatteregler.»

Utover rundskrivet har utvalget ikke kjennskap til hvordan problemstillingene rundt dokumentasjon av de økonomiske vilkårene for rettshjelp løses når hjelpen innvilges av advokater innenfor et prioritert saksområde.

Innenfor de behovsprøvde områdene er det grunn til å tro at rettshjelp til parter som bor i utlandet, først og fremst gis i foreldretvister, herunder i saker om barne bortføring. Tilknytningskravet i § 4 gjør at rettshjelp på mange av de andre prioriterte saksområdene vil være lite aktuelt for personer som ikke bor i landet. Man kan imidlertid tenke seg tilfeller hvor personer som har flyttet ut av landet, fortsatt har et rettshjelpsbehov i Norge knyttet til for eksempel trygdeytelser, oppsigelse av et tidligere arbeidsforhold eller en personskade som inntrådte mens de oppholdt seg i landet.

26.1.3 Saker hvor personer bosatt i Norge er part i en sak for en internasjonal domstol

Personer som er bosatt i Norge, er noen ganger part i saker som verserer for internasjonale domstoler, som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og EFTA-domstolen. Dersom tvisten for øvrig har versert i Norge, er det vanlig at partene beholder sin norske advokat også når saken behandles for denne typen domstoler. Til-

knytningskravet i rettshjelpsloven § 4 andre ledd første punktum vil derfor normalt anses oppfylt.

Rettshjelpslovens bestemmelser om fri sakførelse kommer ikke til anvendelse for domstoler utenfor Norge.⁴ Etter rettshjelpsloven § 12 kan det imidlertid unntaksvis innvilges fritt rettsråd i saker for slike domstoler. For EMDs del følger dette eksplisitt av § 12 første ledd punkt 1. Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 2005 med følgende begrunnelse:⁵

«Forslaget innebærer en videreføring av gjeldende praksis, men vil medføre en kodifisering og synliggjøring av den liberale praksis som er ført i saker for EMD [...]»

For andre internasjonale domstoler er regelen etter § 12 andre ledd at fritt rettsråd «unntaksvis» kan innvilges dersom «særlige grunner taler for det».

26.1.4 Saker hvor norske borgere er involvert i rettsprosesser i andre land

Rettshjelpsloven har to bestemmelser – én generell og én spesiell – som åpner for rettshjelp til norske borgere som trenger advokat fordi de er involvert i rettsprosesser i andre land.

Den spesielle bestemmelsen gjelder saker om barne bortføring fra Norge til utlandet. I disse sakene kan den gjenværende forelderen i Norge få behovsprøvd rettshjelp etter § 12 første ledd nr. 2 både der hvor barnet er bortført til et land som er tilsluttet barne bortføringskonvensjonen, og der hvor barnet er bortført til et annet land utenfor konvensjonssamarbeidet. Det følger av lovforarbeidene at bestemmelsen gir rett til «advokatbi-stand i utlandet», og at rettshjelp i form av norsk advokat i Norge ved barne bortføring til utlandet må søkes dekket etter de alminnelige bestemmelsene i § 11.⁶

Den generelle bestemmelsen i § 12 andre ledd gir rom for å innvilge rettshjelp i andre typer saker for utenlandsk domstol dersom særlige grunner taler for det. Bestemmelsen er særlig aktuell når norske borgere er involvert i alvorlige straffesaker i utlandet, enten som siktet/tiltalt eller som fornærmet. I rundskrivet til Statens sivilrettsforvaltning er det presisert at subsidiaritetsprinsippet skal praktiseres strengt ved søknader om rettshjelp til straffesaker som verserer i

³ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 9.4.1.

⁴ Rettshjelpsloven § 4 andre ledd andre punktum.

⁵ Ot.prp. nr. 91 (2003–2004) punkt 9.2.4.

⁶ Prop. 143 L (2014–2015) punkt 13.4.

	Saker totalt	Kr totalt	Kr per sak	Saker per år
Barnebortføring til utlandet § 12 (1) nr. 2	102	4 157 412	40 759	20
Andre saker i utlandet § 12 (2)	126	4 207 151	33 390	25

utlandet. Rettshjelp vil ifølge rundskrivet bare være aktuelt dersom man i det aktuelle landet ikke har ordninger for forsvarer (eller bistandsadvokat) som «ivaretar søkers grunnleggende rettsikkerhet». For øvrig følger det av rundskrivet at

«[b]istand til tiltalte kan gis etter en konkret vurdering av sakens art og straffens karakter/lengde. I praksis innvilges det kun bistand i saker hvor vedkommende står i fare for å bli idømt dødsstraff, fengsel på livstid eller en langvarig fengselsstraff. Praksis tilsier at fengselsstraffen som risikeres som hovedregel må være 10 år eller mer. Dette er likevel ingen absolutt grense, jf. momentene som for øvrig blir vektlagt. Videre legges det stor vekt på tiltaltes reelle mulighet til å få ivaretatt sitt grunnleggende rettsikkerhetsbehov. Det bør også ses hen til søkerens tilknytning til det aktuelle landet, herunder hvor lenge vedkommende har oppholdt seg i utlandet. Det er generelt større grunn til at det offentlige skal bistå personer som er på ferie eller har annet kortvarig opphold i utlandet, enn personer som har bodd lenge i eller bosatt seg i utlandet. Ved å bosette seg i utlandet må vedkommende i en viss grad anses å ha akseptert det aktuelle landets rettsystem».⁷

Av rundskrivet til Statens sivilrettsforvaltning går det også fram at det bør innhentes en uttalelse fra utenriksstjenesten i det aktuelle landet dersom det er tvil om hvorvidt søkerens grunnleggende rettsikkerhet vil bli ivaretatt uten rettshjelp.

26.1.5 Omfanget av rettshjelpssaker med tilknytning til utlandet

Siden loven likebehandler norske og utenlandske statsborgere med hensyn til rettshjelp i Norge, finnes det ingen oversikt over hvor mange personer med utenlandsk bosted som mottar rettshjelp i Norge.

Statens sivilrettsforvaltning fører derimot statistikk over den rettshjelpen som gis i forbindelse

med rettslige prosesser i andre land. Tabellen ovenfor viser hvor mye rettshjelp som ble gitt til saker i utlandet i perioden 2014–2018.

26.2 Utvalgets forslag

26.2.1 Innledning

Spørsmålet om hvorvidt det kan ytes støtte til rettshjelp i saker med tilknytning til utlandet, må forventes å bli mer aktuelt i årene framover. Internasjonaliseringen av rettsystemene og samfunnet generelt innebærer at et økende antall tvister har forgreninger til utlandet. I tillegg vil et mer tilgjengelig regelverk og søknadssystem gjøre det enklere for utenlandske søkere å benytte seg av de rettighetene de måtte ha i Norge.

Økningen av antall saker med utenlandsk tilknytning øker samtidig behovet for en hensiktsmessig oppdeling av regelverket. I saker i utlandet kan behovet for rettshjelp, og måten rettshjelpen bør gis på, variere mye fra land til land. Gode regler for rettshjelp i Norge vil derfor ikke nødvendigvis passe for rettshjelp i saker i utlandet. Dette har vært styrende for utvalgets anbefalinger om saker med tilknytning til utlandet.

26.2.2 Støtten skal rette seg mot rettshjelp i saker i Norge eller saker etter norsk rett i utlandet

Utvalget går inn for å videreføre dagens regel om at rettshjelpen må gjelde et oppdrag som det er naturlig at en advokat i Norge utfører. Den foreslåtte organiseringen av rettshjelpsordningen, herunder søknadssystemene og rettshjelpssatsen, er basert på et premiss om at rettshjelpen ytes av advokater med virksomhet i Norge. Det vil sjelden være naturlig at norske advokater gir rettshjelp i saker som hverken behandles i Norge eller behandles etter norsk rett. Utvalget foreslår derfor å forenkle regelen slik at den nye rettshjelpslovens virkeområde begrenses til saker i Norge og saker etter norsk rett i utlandet. Dersom spørsmål om lovvalg er en del av det rettslige spørsmålet i en sak i utlandet, vil det være rom for å innvilge støtte til rettshjelp, selv om den rettslige konklusjon

⁷ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 9.3.

sjonen til slutt blir at norsk rett ikke kommer til anvendelse.

For søkere bosatt i utlandet kan det oppstå særlige spørsmål knyttet til både behovsprøvingen og innbetaling av egenandeler. Utvalget foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hvordan utenlandsk inntekt og formue skal tilpasses det norske behovsprøvingssystemet. For å sikre at egenbetalingen blir reell, bør det også åpnes for å gi bestemmelser om at egenandeler fra personer bosatt i utlandet skal kunne kreves inn på forhånd.

Internasjonale konvensjoner som er inkorporert i norsk rett, gjelder som norsk rett, slik at tilknytningskravet er oppfylt for saker som bringes videre til en internasjonal domstol eller internasjonalt klageorgan som håndhever en slik konvensjon. Utvalget foreslår at retten til rettshjelp videreføres i saker for EMD, og at rettshjelpen i slike saker gis gratis og innvilges uten behovsprøving. Ettersom rettshjelpsloven skal være en lov om behovsprøvd rettshjelp, flyttes regelen til ny § 3 a i menneskerettsloven, se lovforslag i punkt 33.7. Som i dag vil det være et krav for rettshjelp i sak for EMD at saken er tatt til behandling i domstolen, slik at det ikke er tilstrekkelig at det er sendt individklage.

26.2.3 Ytelser til norske borgere som er involvert i rettsprosesser i andre land, bør gis som konsulær bistand

Utbetalingene fra norske myndigheter til utenlandske advokater som bistår nordmenn i andre land, har etter utvalgets syn så få koblinger til den øvrige rettshjelpsordningen at de bør hjemles i et annet regelverk.

Hovedansvaret for norske borgere i utlandet ligger hos utenriktjenesten. I utenriktjenesteloven § 1 nr. 3 står det at en av utenriktjenestens oppgaver er

«å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall».

Utenriktjenestens praktisering av denne oppgaven er nærmere omtalt i Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. Her framgår det av punkt 5.4:

«5.4 Arrestasjon og rettsforfølgning

Det hender at nordmenn blir arrestert i utlandet. Bakgrunnen for arrestasjonene kan være alt fra mistanke om overskridelse av

visum til anklager om seksuelle overgrep og drap. Får en utenriksstasjon informasjon om at en norsk borger er arrestert, vil saken bli gitt høy prioritet. Stasjonen vil arbeide for at vedkommendes rettssikkerhet blir ivaretatt, men vil ikke blande seg inn i selve saken eller ta stilling i skyldspørsmålet. Den vil imidlertid kunne bistå den arresterte med å komme i kontakt med pårørende og andre som vedkommende ønsker å snakke med. Utenriksstasjonen vil videre forsikre seg om at den arresterte nordmannen får tilgang til advokat eller rettshjelp etter de regler og prosedyrer som gjelder på stedet. Dersom ikke vedkommende har fått oppnevnt advokat, kan utenriktjenesten orientere vedkommende om mulige advokater og formidle kontakt. Utenriktjenesten kan imidlertid ikke anbefale en spesiell advokat eller finansiere advokatutgifter eller annen rettshjelp.

Norske borgere som er anklaget i alvorlige straffesaker eller utsatt for alvorlige forbrytelser (jf kap 5.5) i utlandet, kan søke Fylkesmannen i Oslo og Akershus om fri rettshjelp. Utenriksstasjonen kan bistå med å videreformidle slike søknader. Rettshjelpen [sic] kan omfatte dekning av utgifter til juridisk bistand i det aktuelle landet og øvrige utgifter knyttet til en eventuell rettsprosess. I enkelte saker kan også bistand fra norsk advokat dekkes. Rettshjelp ytes normalt bare innenfor visse inntekts- og formuesgrenser. Dersom det i det aktuelle landet finnes rettshjelpsordninger som dekker juridisk bistand, må man benytte seg av den utenlandske ordningen. I noen tilfeller synes det å ha vært tvil om rettshjelpsordningen omfatter rettshjelp i utlandet. Justisdepartementet vil derfor vurdere om det er behov for endringer i rettshjelpsloven for å klargjøre regelverket.»

Av stortingsmeldingen går det for øvrig fram at norske utenriksmyndigheter utøver et skjønn med hensyn til hvilken bistand som ytes til ulike personer:⁸

«Utlendinger som benytter norsk reisedokument for reise til sitt opprinnelige hjemland, kan ikke forvente samme hjelp som ved opphold i tredjeland da det er meget sannsynlig at myndighetene i det opprinnelige hjemlandet vil anse vedkommende som egen borger.

⁸ Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, punkt 4.1.

[...]

[N]ordmenn fast bosatt i utlandet [...] vil bli lavere prioritert enn nordmenn på kortvarig opphold i tilfelle behov for bistand. I tråd med dette vil norske utenriksstasjoner henwise fastboende nordmenn til lokale myndigheter der dette er mulig og naturlig.»

Beskrivelsen i stortingsmeldingen av skjønnet utenriksstjenesten utøver med hensyn til hvilken hjelp ulike borgere skal få, er ganske lik de gjengitte føringene til Statens sivilrettsforvaltning for når rettshjelp kan innvilges til norske borgere som er involvert i saker i utlandet, se 26.1.4. Utvalget legger til grunn at vurderingen av om norske borgere i utlandet skal få økonomisk bistand fra norske myndigheter til å kjøpe advokathjelp i utlandet, og i så fall hvor mye, fortsatt vil måtte bero på en stor grad av skjønn. Etter utvalgets syn har utenriksstjenesten langt bedre forutsetninger for å utøve dette skjønnet enn norske rettshjelpsmyndigheter. Dersom myndigheten til å finansiere rettshjelp utenlands flyttes til utenriksstjenesten, vil denne også i større grad kunne ta hensyn til lokale kostnader og til hvilken annen konsulær bistand som har vært gitt i saken.

Utvalget antar at utenriksstjenesten vil kunne tildele støtte til advokathjelp til norske borgere i utlandet i medhold av den lovgivningen som allerede finnes. Forslaget om å fjerne hjemmelen for ytelser til denne gruppen etter rettshjelpsloven følges derfor ikke opp med noe korresponderende forslag til ny lovbestemmelse i lov om utenriksstjenesten. Utenriksstjenesten må imidlertid måtte endre praksisen beskrevet i stortingsmeldingen, slik at de også finansierer støtte til rettshjelp der det er nødvendig.

26.3 Særlig om barnebortføringsaker

Utvalget foreslår at saker etter barnebortføringsloven gjøres til et prioritert saksområde for alle parter.

Etter dagens ordning anses barnebortføring som et prioritert saksområde for den som har fått sitt barn bortført fra Norge, uavhengig av om bortføringen har skjedd til et land som er omfattet av barnebortføringskonvensjonen eller ikke. I tillegg anses barnebortføring som et prioritert saksområde for alle som bor i utlandet og har fått sitt barn bortført til Norge. Forelderen som har bortført barnet til Norge, vil imidlertid bare ha krav på rettshjelp dersom bortføringen har skjedd fra et land som ikke er omfattet av barnebortførings-

konvensjonen. Dette skyldes at barnebortføringer utenfor konvensjonen reguleres av de alminnelige bestemmelsene om foreldretvister i barneloven, som anses som et prioritert område, mens bortføringer innenfor konvensjonsområdet reguleres av barnebortføringsloven. Rettshjelpsloven § 16 andre ledd prioriterer bare disse sakene «for den som har fått sitt barn ulovlig bortført til Norge». Dersom barnet er bortført fra et land innenfor konvensjonsområdet, er forelderen i Norge dermed henvist til å søke fylkesmannen om rettshjelp utenfor de prioriterte områdene. Statens sivilrettsforvaltning skriver følgende om vurderingen av slike søknader i rundskrivet punkt 9.4.1:

«I disse sakene føres det generelt en restriktiv praksis, idet det i alminnelighet vil være urimelig at det offentlige yter bistand til personer som utfører en barnebortføring.»

Oslo tingrett, som håndterer de norske sakene etter barnebortføringskonvensjonen i første instans, har gitt utvalget muntlig innspill om at den påståtte bortføreren ofte vil kunne ha et berettiget behov for rettshjelp. En del av sakene som er anlagt etter disse særbestemmelsene, reiser spørsmål om hvorvidt det overhodet foreligger noen bortføring, eller om barnet også tidligere har vært bosatt i Norge. I mange av sakene er det også spørsmål om det skal gjøres unntak fra hovedregelen om retur, fordi en slik retur er forbundet med en alvorlig fare for barnet.⁹

Etter utvalgets syn tilsier innspillet fra Oslo tingrett, viktigheten av sakens opplysning og hensynet til likebehandling av foreldre i og utenfor konvensjonsområdet at barnebortføringsaker bør gjøres til et prioritert saksområde for alle parter. Dersom det skulle være urimelig at bortføreren gis rettshjelp, er dette noe som må hensyntas når domstolen setter tak for antall rettshjelpstimer.

Hvis saker etter barnebortføringsloven gjøres til et prioritert saksområde, vil det ikke være nødvendig med ytterligere regulering av barnebortføringsaker i rettshjelpsloven. Dersom hensynet til en rask rettsbehandling tilsier at søknader om støtte til rettshjelp fra utenlandske borgere i barnebortføringsaker må undergis en spesiell saksbehandling, kan dette reguleres i forskrift.

Etter utvalgets forslag vil ansvaret for dagens ordning med økonomisk støtte til utenlandsk advokat i saker om barnebortføring fra Norge bli

⁹ Den såkalte «grave risk»-klausulen i barnebortføringsloven § 12 b. I 2018 og 2019 ble denne påberopt i henholdsvis 8 av 15 og 9 av 15 barnebortføringsaker for Oslo tingrett.

overført til utenrikstjenesten. Utenriksdepartementet spiller allerede en sentral rolle i barne-
bortføringssaker og har blant annet ansvar for å

formidle kontakt med lokal advokat og lokale
myndigheter gjennom utenriksstasjonene.¹⁰

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/sub/barnebortforing/bistand-fra-norske-myndigheter/id733026/> per 12.10.19.

Del V

*Offentlige tvangsinngrep og andre saker hvor
staten dekker alle kostnadene ved rettslig bistand*

Kapittel 27

Barnevernssaker

27.1 Innledning

De siste årene har norsk barnevern vært tema for flere saker i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). I den såkalte Strand Lobben-dommen, som ble avsagt i september 2019, konkluderte flertallet i EMDs storkammer med at Norge hadde krenket morens og barnets rett til familieliv i en sak om tvangsadopsjon.¹ Også i flere andre saker har Norge blitt dømt i EMD for brudd på retten til familieliv i forbindelse med barnevernssaker.² EMD har vært særlig opptatt av at samværsomfanget har vært for lite, og at målet om å gjenforene barnet med de biologiske foreldrene er tillagt for liten vekt.

Rekkevidden av EMDs avgjørelser ble klarlagt av Høyesteretts storkammer i tre avgjørelser fra 27. mars 2020. I avgjørelsene redegjør Høyesterett for hvilke krav EMK artikkel 8, barnevernloven og norsk prosesslovgivning stiller til håndteringen av barnevernssaker. Høyesterett slår fast at det ikke er noen motstrid mellom disse reglene, men understreker samtidig at de norske lovbestemmelsene må tolkes innenfor de rammer som følger av EMDs praksis:

«De norske lovbestemmelsene må praktiseres innenfor de rammer som følger av EMDs praksis. Her er det særlig viktig å følge prinsippene om myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening, blant annet ved konkrete og grundige vurderinger om tilstrekkelig samvær og hjelpetiltak. Vedtakene etter barnevernloven må bygge på et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag, inneholde en balansert og tilstrekkelig bred avveining og ha en tilfredsstillende begrunnelse. Hvilke krav som

stilles, beror på omstendighetene i den enkelte sak og hva slags tiltak det er tale om.»

Tvangstiltak i barnevernet innebærer store inngrep i grunnleggende menneskerettigheter, som retten til privat- og familieliv, og har svært stor betydning for dem det gjelder. Avgjørelsene fra EMD og Høyesterett viser at fylkesnemnda og domstolene må gjøre grundige vurderinger av tiltakene som iverksettes, og hvordan det best kan legges til rette for gjenforening av barnet og de biologiske foreldrene.

Selv om det ikke er aktuelt å svekke rettssikkerheten til hverken barn eller foreldre, kan det være grunn til å vurdere om barnevernsprosessen og rettshjepsreglene bidrar til at rettssikkerheten ivaretas på en effektiv måte. Som vi kommer tilbake til i punkt 27.4, er det til dels store forskjeller mellom Norge og andre nordiske land knyttet til saksbehandlingen i barnevernssaker. Blant annet tar behandlingen av barnevernssaker i norske fylkesnemnder og domstoler flere ganger så langt tid og krever langt mer ressurser enn tilsvarende saker i Sverige, Danmark og Finland. EMD har i mindre grad rettet kritikk mot behandlingen av barnevernssaker i disse landene, og konfliktnivået knyttet til barnevernsprosessene i disse landene ser også ut til å være langt lavere enn i Norge. Det er dermed ikke gitt at redusert tids- og ressursbruk i barnevernssakene vil føre til redusert rettssikkerhet, eller til at partenes tillit til prosessen reduseres.

Utvalget har i kapittel 9 anbefalt at bestemmelsene om rettshjelp i barnevernssaker og andre saker om offentlige tvangsinngrep skal skilles ut fra rettshjepsloven og tas inn i den aktuelle særlovgivningen. Selv om sakene skal skilles ut, har utvalget likevel brukt mye tid på å vurdere om rettshjepsordningen fungerer optimalt i barnevernssaker. 46 prosent av utgiftene etter rettshjepsloven gikk i 2018 til rettshjelp i barneverns-

¹ EMDs avgjørelse i Strand Lobben og andre mot Norge (37283/13) avsnitt 214 til 226.

² EMDs avgjørelser i Jansen mot Norge (2822/16), K.O. og V.M. mot Norge (64808/16), Abdi Ibrahim mot Norge (15379/16) og A.S. mot Norge (60371/15).

saker.³ For å sørge for at rettshjelpsmidlene utnyttes effektivt, er det derfor viktig å analysere kostnadsdriverne. Ettersom saksbehandlingen i Norge skiller seg mye fra saksbehandlingen i andre nordiske land, har utvalget også valgt å vurdere endringer i saksbehandlingsreglene, noe som igjen vil kunne få betydning for kostnadene.

27.2 Behandlingen av barnevernssaker i Norge

27.2.1 Frivillighet og tvang

Etter barnevernloven § 3-1 andre ledd skal barneverntjenesten søke å avdekke omsorgssvikt, atferdsproblemer og sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og i den forbindelse sette inn tiltak. Man skiller mellom frivillige tiltak, som krever partenes samtykke, og tvangstiltak, som kan gjennomføres selv om partene motsetter seg det. Barnevernloven bygger på det minste inngreps prinsipp, slik at frivillige tiltak skal vurderes før tvangstiltak, og tiltak i hjemmet skal vurderes før tiltak utenfor hjemmet.

Frivillige tiltak kan iverksettes av barnevernstjenesten, mens tvangstiltak krever beslutning eller godkjennelse fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (heretter fylkesnemnda). Saksbehandlingen i fylkesnemnda minner om domstolsprosess, og avgjørelsene kan bringes inn for domstolene. Partene i saker som behandles i fylkesnemnda eller i domstolene, har krav på fri rettshjelp.

I 2018 ledet 18 749 av 48 194 undersøkelser til at barnevernstjenesten gjorde vedtak om tiltak.⁴ Samme år sendte barnevernet 1315 begjæringer om omsorgsovertakelse eller institusjonsplassering til fylkesnemnda for til sammen 1721 barn og unge.⁵ Over 97 prosent av barneverntiltak i Norge er følgelig basert på frivillighet, og disse tiltakene er ikke undergitt noen annen rettslig prøving enn

den som utføres av barneverntjenesten og partene selv. Partene mottar som regel ikke noen rettshjelp i forbindelse med vurderingene av de frivillige tiltakene.

Selv om de færreste undersøkelsessaker i barnevernet resulterer i tvangstiltak, er barnevernsaker likevel den formen for offentlige tvangsinngrep som dominerer norske domstoler og domstolslignende organer. I 2017 utgjorde de 93 prosent av alle sakene for fylkesnemndene. Overprøvinger av barnevernssakene utgjorde 83 prosent av alle sakene som gjaldt offentlige tvangsinngrep i norske tingretter, og 95 prosent av rettshjelpsutgiftene til disse sakene. Barnevernssakene utgjorde samme år 16 prosent av alle tingrettssaker med rettshjelp og hele 47 prosent av salærutgiftene i tingrettene. Når tvangssakene skal vurderes i et rettshjelpsperspektiv, er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i barnevernssakene. Andre offentlige tvangsinngrep enn barnevern vil bli drøftet i kapittel 28. Flere av problemstillingene og anbefalingene vil imidlertid være felles for alle saker om offentlige tvangsinngrep.

27.2.2 Fylkesnemndene

Fylkesnemndenes rolle i barnevernssaker

Saker om omsorgsovertakelse og andre tvangstiltak behandles av fylkesnemndene etter reglene i kapittel 7 i barnevernloven. I NOU 2017: 8 foreslo Særdomstolsutvalget at fylkesnemndene skulle legges ned, og at barnevernssakene og foreldretvistene skulle behandles av noen utvalgte tingretter i første instans. Regjeringen har meddelt at den vil arbeide videre med forslaget om å samle barnsakene i noen tingretter, men at den ønsker at fylkesnemndene skal bestå.⁶ For vurderingen av rettshjelp i barnevernssaker tar utvalget derfor utgangspunkt i dagens struktur for overprøving av tvangsvedtak. Regjeringen sendte 4. april 2019 ut høringsnotat med forslag til ny barnevernlov. Flesteparten av reglene for fylkesnemndas saksbehandling er her foreslått videreført, med noen endringer knyttet til blant annet samtaleprosess, partsrettigheter og behandlingen av klager på akuttvedtak. En del av disse foreslåtte endringene vil bli omtalt senere i kapitlet.

Saksbehandlingen i ordinære saker

Saker for fylkesnemnda starter ved at den kommunale barneverntjenesten sender inn en begjæ-

³ Utgifter til barnevernssaker i tingretten, fylkesnemndene og på rettsrådsstadiet utgjorde omtrent 46 prosent av de regelstyrte utgiftene regnskapsført på kapittel 470 i statsregnskapet i 2018 (bevilgninger til spesielle rettshjelpstiltak utelatt). I tillegg kommer betydelige beløp regnskapsført på andre poster, særlig i domstolsbehandlingen. I tingretten utgjorde eksempelvis domstolenes variable kostnader forbundet med barnevernssakene en 25 prosents økning i forhold til de rene rettshjelpskostnadene. Barnevernets merarbeid i forbindelse med disse sakene, kommuneadvokatens arbeid, eller rene driftsutgifter for fylkesnemndene og domstolene er dessuten ikke inkludert.

⁴ SSB: Barnevernsstatistikk, 2018.

⁵ Alle saker for fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-12, § 4-8 andre ledd eller § 4-24 unntatt forlengelse.

⁶ Pressemelding av 6. februar 2019 (nr. 7/2019).

ring om tiltak.⁷ Denne framgangsmåten følges både når tvang skal iverksettes for første gang, og når den private parten krever endringer i tidligere vedtak om bruk av tvang (såkalte endringssaker). I begjæringen skal det gis en framstilling av saken og en oppsummerende redegjørelse for de omstendighetene som begrunner forslaget.⁸ Barneverntjenestens begjæringer til fylkesnemnda er normalt ganske utførlige, og saksframlegg med vedlagte dokumenter er i dag vanligvis på over hundre sider.

Når en begjæring om tiltak er mottatt, skal fylkesnemnda sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private partene.⁹ Dersom det er flere parter i saken, og disse ikke har felles interesser, blir det oppnevnt en advokat for hver part.

Hovedregelen etter barnevernloven er at det holdes et forhandlingsmøte i nemnda, og at nemnda settes med tre medlemmer: ett alminnelig og ett fagkyndig nemndsmedlem, i tillegg til en nemndsleder som er jurist. Forhandlingsmøtet foregår på samme måte som hovedforhandlingen i en sivil tvist for domstolene. Dette betyr blant annet at avgjørelsesgrunnlaget for nemnda som hovedregel vil være det som har kommet fram under den muntlige behandlingen i møtet.¹⁰

Forenklet behandling

Barnevernloven § 7-5 andre og tredje ledd og § 7-14 andre ledd åpner for at en sak avgjøres uten forhandlingsmøte og av nemndsleder alene. Dette kan gjøres om partene samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det. Forenklet behandling kan også besluttes selv om partene ikke samtykker, dersom det gjelder pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 eller endring av tidligere vedtak eller dom, og nemndslederen finner det ubetenkelig. Dersom saken behandles etter forenklet behandling, vil fylkesnemndas avgjørelsesgrunnlag være sakens skriftlige dokumenter eller en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling.

I 2018 ble 35 prosent av de ordinære barnevernssakene for fylkesnemndene avgjort etter forenklet behandling. Nesten alle saker hvor barne-

verntjenesten mente barnet skulle tilbakeføres til foreldrene, ble behandlet forenklet. I tillegg ble 22 prosent av sakene hvor foreldrene krevde tilbakeføring, men barneverntjenesten motsatte seg dette, behandlet etter tvungen forenklet behandling. Av slike saker ble over 70 prosent anket til tingretten.¹¹

Akuttvedtak

Barnevernloven har i §§ 7-22 og 7-23 særlige bestemmelser om behandlingen av såkalte akuttvedtak, hvor barn blir plassert midlertidig av barneverntjenesten eller påtalemyndigheten fordi disse vurderer at barnet vil bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Et akuttvedtak gjelder bare fram til fylkesnemnda har tatt stilling til en eventuell ordinær sak om omsorgsovertakelse. Ved klage over akuttvedtak skal det «holdes et kort møte hvor partene gis mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å tilby slik supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater».¹² I praksis varer et slikt møte omkring tre timer. Alle saker om akuttvedtak blir i dag avgjort av nemndsleder alene.¹³

Omtrent en tredjedel av alle akuttvedtak påklages til fylkesnemnda før ordinær sak kommer opp, og av disse bringes over 40 prosent videre til tingretten. Omtrent to tredjedeler¹⁴ av akuttsakene som bringes inn for retten, kommer aldri til hovedforhandling. Mange saker faller bort fordi omsorgssaken blir avgjort i fylkesnemnda før tingretten rekker å behandle akuttsaken.

Samtaleprosess

Samtaleprosess er en alternativ prosessform i fylkesnemnda som ble innført som en forsøksordning i fem fylkesnemnder i 2016. Prosessen tar utgangspunkt i meklingsteori og har vekt på å skape større grad av felles forståelse og samhandling mellom barnevern og foreldre om den faktiske situasjonen, mulige hjelpetiltak og andre løsninger som er til barnets beste. Evalueringen av forsøksordningen var positiv,¹⁵ og i høringsnotatet til ny barnevernlov er samtaleprosess foreslått

⁷ Barnevernloven § 7-10 første ledd første punktum.

⁸ Barnevernloven § 7-11.

⁹ Barnevernloven § 7-8.

¹⁰ Barnevernloven § 7-15, som henviser til tvisteloven § 9-15 og særmerknaden til barnevernloven § 7-3 i Ot.prp. nr. 76 (2005–2006): «Det legges likevel til grunn at saker for fylkesnemnda ikke skal behandles etter kvalitativt andre grunnprinsipper enn de saker som behandles av domstolen.»

¹¹ For mer om hvordan disse tallene er produsert, se statistisk vedlegg punkt 3.2.5.2.

¹² Barnevernloven § 7-23 andre ledd.

¹³ I forslaget til ny barnevernlov (NOU 2016: 16) er det foreslått en adgang til å sette ordinær nemnd i klagesaker i «særlige tilfeller».

¹⁴ 65 prosent av alle saker identifisert som akuttsaker i perioden 2015–2017. Akuttsaker er ikke en egen kategori i domstolenes saksbehandlingssystem. Estimater er derfor basert på fritekstsøk som bare fanger opp et utvalg akuttsaker. For detaljer se statistisk vedlegg del 3.2.4.2.

Tabell 27.1 Barnevernssaker for fylkesnemndene i 2018.

	Antall saker	Andel av alle saker	Gjennomsnittlig lengde på forhandlingsmøte	Andel offentlig medhold	Andel med samtaleprosess i forkant
Avgjorte saker	3526	87 %			
Akuttvedtak	1261	31 %			
Klage på akuttvedtak	387	10 %	Ca. 3 timer	82 %	–
Ordinær sak med forhandlingsmøte	1143	28 %	13,2 timer	83 %	11 %
Omsorgsovertakelse	574	14 %	15,3 timer	85 %	12 %
Institusjonsplassering (§ 4-24)	133	3 %	9,7 timer	87 %	10 %
Privat anført tilbakeføring	173	4 %	14,7 timer	87 %	10 %
Offentlig anført tilbakeføring	–	–	–	–	–
Andre endringssaker	182	5 %	9,7 timer	69 %	13 %
Saker for øvrig	81	2 %	8,9 timer	85 %	2 %
Ordinær sak med forenklet behandling	735	18 %		98 %	24 %
Omsorgsovertakelse	258	6 %		99 %	30 %
Institusjonsplassering (§ 4-24)	76	2 %		99 %	37 %
Privat anført tilbakeføring	49	1 %		97 %	4 %
Offentlig anført tilbakeføring	144	4 %		100 %	–
Andre endringssaker	169	4 %		96 %	28 %
Saker for øvrig	40	1 %		100 %	5 %
Hevede eller avviste saker	90	2 %		–	–
Trukket	423	10 %		–	25 %

Kilde: sammenstilling av rapporter fra Sentralenheten for fylkesnemndene. For mer om produksjon av statistikken, se statistisk vedlegg.

innført i alle fylkesnemnder. Ordningen med samtaleprosess vil kunne få stor betydning for retts- hjulpskostnadene i barnevernssaker, både fordi tidsbruken i et samtalemøte er lavere enn ved et ordinært forhandlingsmøte, og fordi en løsning basert på enighet sjeldnere vil bli gjort til gjenstand for overprøving i domstolene og senere begjæringer om endringer.¹⁵ Siden ordningen med samtaleprosess er foreslått uavhengig av Rettshjelpsutvalget, har vi ikke gjort noen forsøk på å tallfeste mulige besparelser ved ordningen.

¹⁵ Oxford Research, *Kompetanse og dialog – Evaluering av utprøving av samtaleprosess i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, 2019.

¹⁶ Se tabell 27.2.

Utvalget vil imidlertid komme med forslag til hvordan advokatens tidsbruk kan normeres for denne prosessformen, se punkt 27.6.4 nedenfor.

27.2.3 Tingrettene

Alle vedtak fra fylkesnemnda kan bringes inn for domstolene etter barnevernloven § 7-24. Både de private partene og kommunen, ved barneverntjenesten, kan kreve slik rettslig overprøving. I domstolene behandles saken etter tvisteloven kapittel 36. Dette kapitlet har særbestemmelser om blant annet parter og prosessdyktighet, om særlig rask saksbehandling og om bruk av meddommere.

Tabell 27.2 Andel saker med offentlig medhold som ble overprøvd i 2018.

	Nemnder med forsøksordning for samtaleprosess			Nemnder uten samtaleprosess
	Saker med samtaleprosess i forkant	Saker uten samtaleprosess i forkant	Totalt	Totalt
Ordinære saker totalt	29 %	48 %	42 %	50 %
Ordinær sak med forhandlingsmøte	70 %	72 %	71 %	68 %
Omsorgsovertakelse	75 %	76 %	76 %	70 %
Institusjonsplassering (§ 4-24)	27 %	42 %	40 %	38 %
Privat anført tilbakeføring	71 %	86 %	83 %	90 %
Offentlig anført tilbakeføring	–	–	–	–
Andre endringssaker	81 %	81 %	81 %	70 %
Saker for øvrig	–	60 %	60 %	63 %
Ordinær sak med forenklet behandling	6 %	17 %	13 %	18 %
Omsorgsovertakelse	5 %	5 %	5 %	9 %
Institusjonsplassering (§ 4-24)	4 %	3 %	3 %	6 %
Privat anført tilbakeføring	50 %	73 %	71 %	70 %
Offentlig anført tilbakeføring	–	–	–	–
Andre endringssaker	7 %	33 %	21 %	45 %
Saker for øvrig	–	–	–	–
Klage på akuttvedtak	–	53 %	53 %	57 %

Kilde: sammenstilling av rapporter fra Sentralenheten for fylkesnemndene. For mer om produksjon av statistikken, se statistisk vedlegg.

Som vist i tabell 27.2 varierer andelen fylkesnemndssaker som overprøves, med sakstype og behandlingsform. I saker hvor det offentlige har fått medhold i vedtak til ugunst for privat part, virker andelen som overprøves, å ligge på over 70 prosent.¹⁷ Hoveddelen av overprøvingene gjelder omsorgsovertakelser og institusjonsplasseringer. Disse sakene står for omtrent 45 prosent av alle overprøvinger. Videre gjelder omtrent 30 prosent av overprøvingene såkalte endringssaker, 17 pro-

sent gjelder klager på akuttvedtak, og 5 prosent gjelder andre saker.¹⁸

Høyesterett har i Rt. 2011 side 1601 slått fast at alle vedtak fra fylkesnemnda skal behandles på samme måte i tingretten, uavhengig av om det er tale om en saksforberedende avgjørelse som ble truffet etter forenklet behandling i nemnda, eller en avgjørelse som mer direkte omhandler tvangsbruk.¹⁹ Den aktuelle saken gjaldt spørsmålet om

¹⁷ Hva som er til ugunst for den private parten er vanskelig å angi nøyaktig, da det ikke framgår av statistikken hvorvidt det er en reell motsetning mellom den private og den offentlige parten. Den eneste sakstypen hvor man kan legge til grunn at den private parten alltid vil være uenig i at det offentlige gis medhold, er saker hvor den private parten har krevd tilbakeføring. Her bringes 80–90 prosent av sakene som ble behandlet med ordinært forhandlingsmøte i fylkesnemnda, videre inn for tingretten. Se tabell 27.2.

¹⁸ Andre saker er for eksempel vedtak som gjelder tvungne hjelpetiltak, adopsjon, flytting fra fosterhjem eller institusjon og lignende.

¹⁹ En del avgjørelser som treffes i fylkesnemnda, kan ikke bringes inn for domstolene. Dette gjelder blant annet saksstyrende avgjørelser som ikke går ut på avvisning, se forvaltningsloven § 2 og HR-2017-847. Tema for drøftelsen her er domstolenes behandling av nemndsvedtak som kan overprøves av retten.

hvorvidt en tidligere fostermor kunne reise sak etter barnevernloven med krav om samvær med sitt tidligere fosterbarn. Nemndsleder hadde avslått fostermors krav ved forenklet behandling. Høyesterett uttaler følgende om den rettslige overprøvingen av nemndsleder avgjørelse:

«(39) Barnevernloven § 7-24 fastsetter at fylkesnemndas 'vedtak' kan bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36. Bestemmelsen er generell og åpner ikke for unntak ut fra vedtakets innhold, form eller om det er truffet av nemndslederen alene.

[...]

(42) Jeg må etter dette legge til grunn at etter loven skal rettslig overprøving av fylkesnemndas avvisning av krav om samværsrett skje etter reglene i kapittel 36 i tvisteloven. Det er ikke åpnet for å gjøre unntak fra dette ut fra hva som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle.»

Domstolene har følgelig færre muligheter enn fylkesnemnda til å tilpasse saksbehandlingen ut fra sakens tema eller hva som anses som en hensiktsmessig behandlingsform. Nemnda kan beslutte forenklet behandling i for eksempel tilbakeføringssaker som avvises etter tilknytningskriteriet i barnevernloven § 4-21, og i saker om endring av samvær hvor det har gått kort tid siden forrige prøving, og det ikke har skjedd vesentlige endringer i barn og foreldres situasjon. Tingretten har ikke samme mulighet. I og med at retten settes med meddommere, vil bestemmelsen om forenklet domsbehandling i tvisteloven § 9-8 normalt heller ikke være anvendelig i barnevernssaker.

De generelle saksbehandlingsreglene i tvisteloven gjelder så lenge noe annet ikke er fastsatt i bestemmelsene i kapittel 36. Dette innebærer blant annet at grunnlaget for rettens avgjørelser er behandlingen under rettsmøtet, se § 11-1 første ledd. Alle dokumenter som skal inngå i rettens avgjørelsesgrunnlag, må derfor som hovedregel gjennomgås under hovedforhandlingen.²⁰

En gjennomsnittlig hovedforhandling i barnevernssaker for tingretten tar i overkant av 14 timer. Nesten halvparten av sakene har en sakkyndig registrert på saken. En gjennomsnittlig sak har drøyt sju vitner registrert i saken og bruker 90 advokattimer etter rettshjepsordningen,

²⁰ Tvisteloven § 26-2.

fordelt på 1,7 mottakere.²¹ Nærmere 90 prosent av sakene med hovedforhandling ender med dom. Over 40 prosent av sakene kommer derimot aldri til hovedforhandling. 65 prosent av sakene som ender med dom, ender med medhold for kommunen, mot 17 prosent til den private part.

27.2.4 Lagmannsrettene og Høyesterett

Etter tvisteloven § 36-10 tredje ledd kan anke over tingrettens dom i en barnevernssak bare fremmes når lagmannsretten samtykker. Bakgrunnen for denne regelen er at man ønsker at det raskt skal bli ro omkring barna.²² Lagmannsretten kan gi samtykke om saken har prinsipiell betydning, om det er grunn til å behandle saken på ny fordi det har framkommet nye opplysninger, om det er vesentlige svakheter ved tingrettens avgjørelse eller saksbehandling, eller om tingrettens dom går ut på tvang som ikke var vedtatt av fylkesnemnda. I lagmannsretten settes retten også med to meddommere, én lekdommer og én fagkyndig, og saken behandles ellers på samme måte som i tingretten.²³

I perioden 2011–2015 ble det årlig gitt samtykke til lagmannsrettsbehandling av mellom 15 og 20 prosent av alle ankene.²⁴ Dette utgjorde mellom 34 og 71 saker. Av disse ble det gjennomført hovedforhandling i omtrent 75 prosent av sakene. Utvalget har ikke tall på samtykkeandelen de seneste år tid, men i 2018 ble det sendt 306 krav om ankebehandling og gjennomført 40 hovedforhandlinger. Hovedforhandlingene tok i snitt 16,3 timer, og det ble utbetalt salær for 104 advokattimer per sak. En tredjedel av avslåtte søknader om lagmannsrettbehandling fikk utbetalt rettshjelp for søknaden, i snitt 18 advokattimer per sak.²⁵

Høyesterett behandler som hovedregel bare saker av prinsipiell karakter. De seneste årene har Høyesterett behandlet mellom én og tre barnevernssaker årlig i avdeling. I tillegg har ankeutvalget avsagt en rekke begrunnede kjennelser på barnevernsområdet.

²¹ Tallene er fra 2017 og gjelder saker med hovedforhandling. For mer om statistikken, se statistisk vedlegg punkt 3.1.2.

²² Innst. O. nr. 110 (2004–2005), side 10.

²³ Tvisteloven § 36-10 fjerde ledd.

²⁴ Tabell 11.2 i NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?*

²⁵ For mer om produksjonen av statistikken, se statistisk vedlegg punkt 3.1.6.

27.3 Rettshjelp i barnevernssaker

27.3.1 Rett til advokat uten egenbetaling

Etter dagens regelverk har alle privatpersoner som er part i en barnevernssak for fylkesnemnda eller domstolene, krav på rettslig bistand uten egenbetaling, uavhengig av egen økonomisk situasjon.²⁶ Barneverntjenesten i den enkelte kommune betaler sine egne advokatutgifter, uavhengig av om kommunen taper eller vinner saken. Bestemmelsene om sakskostnader i tvisteloven kapittel 20 brukes dermed ikke i barnevernssaker, og størrelsen på salæret til den enkelte prosessfullmektig er normalt ikke en problemstilling som andre parter og prosessfullmektiger involverer seg i.

Retten til advokat inntreer som hovedregel når det er etablert en sak for fylkesnemnda. Rettshjelpen gis da i form av fri sakførsel. I tilfeller der barneverntjenesten eller påtalemyndigheten fatter akuttvedtak, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernet starter forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda, har parten krav på å få dekket utgifter til advokat som fritt rettsråd.²⁷ Det samme gjelder dersom barnevernet har forberedt sak som skal behandles av fylkesnemnda, og parten er orientert om dette, men hvor saken likevel ikke blir sendt til nemnda, for eksempel fordi saken blir avsluttet, eller partene blir enige om hjelpetiltak.²⁸ Advokaten honoreres i disse sakene med en stykkpris på 7 ganger den offentlige rettshjelpssatsen.²⁹

Retten til advokat forutsetter ikke at man har fått status som part i barnevernssaken. Personer som krever å bli part, vil også ha krav på gratis advokat ved fylkesnemndas og domstolens behandling av kravet om partsrettigheter. Domstolens behandling av denne type krav er nærmere omtalt i punkt 27.2.3 og 27.6.5.

Fastsettelsen av advokatens salær skjer etter ulike prinsipper i fylkesnemnda og i domstolene. I fylkesnemnda utbetales det salær etter multiplikator-stykkpris for saker som behandles med forhandlingsmøte. Multiplikatoren utgjør 2,75 ganger den offentlige rettshjelpssatsen for hver time som går med til forhandlingsmøte de to første dagene, og 2,4 ganger offentlig rettshjelpssats for

påfølgende dager. Hvis faktisk tidsbruk overskrider multiplikatoren med mer enn 50 prosent, kan advokaten søke nemnda om å få utbetalt salær etter medgått tid. 19 prosent av salærkostnadene ved forhandlingsmøte ble utbetalt etter medgått tid i 2018. I andre saker for fylkesnemnda – det vil si sakene som avgjøres med en form for forenklet behandling – utbetales det salær etter medgått tid. For domstolene fastsettes advokatens salær alltid med utgangspunkt i den tiden advokaten opplyser å ha brukt på saken, det vil si medgått tid. Ordningene med stykkpris og salær etter medgått tid er nærmere behandlet i punkt 20.1.

27.3.2 Menneskerettslige forpliktelser

Som det framgår av kapittel 6, oppstiller ikke de sentrale menneskerettighetskonvensjonene noe eksplisitt krav til rettshjelp i sivile saker. Konvensjonene har imidlertid blitt tolket slik at man også i noen typer sivile saker vil ha rett til å la seg bistå av advokat eller annen rettshjelper. I disse tilfellene vil man ha krav på støtte til rettshjelp dersom man ikke har midler til å betale for bistanden selv.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere avgjørelser slått fast at barnevernssaker er en sakstype som ofte vil utløse krav på rettslig bistand. I saken P., C. og S. mot Storbritannia, som handlet om omsorgsovertakelse og påfølgende tvangsadopsjon, fikk klagerne medhold i at mangelen på rettshjelp innebar et brudd på EMK art. 6.1. Domstolen la vekt på at saken var kompleks, på viktigheten av hva som stod på spill, og på de sterke følelsene en slik sak innebærer:

«The complexity of the case, along with the importance of what was at stake and the highly emotive nature of the subject matter, lead this Court to conclude that the principles of effective access to a court and fairness required that P. receive the assistance of a lawyer.»³⁰

Barnevernssaker er en samlekategori som omfatter ulike krav fra ulike personer med ulik tilknytning til det aktuelle barnet. Det kan diskuteres om de sterke menneskelige hensyn som gjør seg gjeldende i en sak om tvangsadopsjon, i samme grad slår inn ved for eksempel krav om endret samvær eller ved krav om samvær fra for eksempel barnets tidligere fosterforeldre.³¹ Så lenge regelver-

²⁶ Hovedregelen om gratis rettshjelp framgår av flere lovbestemmelser, blant annet rettshjelpsloven §§ 17 tredje ledd og 16 første ledd nr. 2, barnevernloven § 7-8 og tvisteloven § 36-8.

²⁷ Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav a.

²⁸ Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav b.

²⁹ Stykkprisforskriften § 5 tredje ledd.

³⁰ EMDs avgjørelse i P., C. og S. mot Storbritannia (56547/00) avsnitt 95.

³¹ Se Rt. 2011 side 1601.

ket for øvrig åpner for en rettslig behandling av denne type krav, er det imidlertid vanskelig å se at det innenfor barnevernretten skulle være enkelte kategorier av krav eller parter som på generelt grunnlag ikke vil utløse noe krav på rettslig bistand etter menneskerettighetene. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i at alle som er part i en barnevernssak for fylkesnemnda eller domstolene, har rett til å la seg bistå av advokat eller annen rettshjelper.

Når saken utløser krav på rettslig bistand, pålegger menneskerettighetene statene å yte støtte til rettshjelp til parter *som ikke selv har mulighet til å betale for slik bistand*. Som det framgår av punkt 6.3, har ikke statene noen plikt til å betale for rettslig bistand dersom partene selv har midler til å betale for bistanden. Dette gjelder også for barnevernssaker. Norge har ikke tradisjon for hverken egenandeler eller behovsprøving ved rettshjelp i barnevernssaker. Menneskerettighetene er derimot ikke til hinder for at slike regler innføres, så lenge partenes egenbetaling ikke utgjør et hinder for adgang til domstolene eller for muligheten for rettførdig rettergang.

27.4 Rettshjelp i barnevernssaker i andre nordiske land

27.4.1 Sverige³²

Innledning

Vilkårene for tvangstiltak i barnevernet i Sverige er ganske like som i Norge. Blant annet skal tvangstiltak bare vurderes dersom barnets behov for støtte og beskyttelse ikke kan oppnås gjennom frivillige tiltak, og det er en risiko for at barnets helse og utvikling kan skades.³³

Domstolene i Sverige består av to sideordnede systemer: de alminnelige domstolene og de alminnelige forvaltningsdomstolene. Barnevernssaker behandles av forvaltningsdomstolene.³⁴ I motsetning til i de fleste av sakene som behandles av forvaltningsrätten, behandler ikke retten i disse sakene en klage over et forvaltningsvedtak, men treffer første avgjørelse i saken. Bakgrunnen for

dette er et ønske om å sikre tilstrekkelig rettssikkerhet ved behandlingen av tvangssaker. Avgjørelsene kan ankes til kammarrätten. I spesielle tilfeller kan anker videre slippes inn for behandling i Högsta förvaltningsdomstolen.³⁵ Förvaltningsrätten treffer ikke første avgjørelse om samvær mellom barn og foreldre. I henhold til LVU 14 § fattes slik avgjørelse av socialnämnden (barneverntjenesten). Avgjørelsen kan påklages. Dette står i motsetning til framgangsmåten i Norge, hvor det alltid er fylkesnemnda som fastsetter samvær i forbindelse med en omsorgsovertakelse. Samvær er da også et naturlig tema ved overprøving av fylkesnemndas vedtak for domstolene.

Kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling

Prosessen i forvaltningsdomstolene er hovedsakelig skriftlig.³⁶ I barnevernssaker skal det likevel holdes muntlig forhandling med mindre det er åpenbart unødvendig.³⁷ Begrunnelsen for dette er tiltakenes inngripende karakter og at rettssikkerhetshensyn tilsier at saken blir så godt opplyst som mulig.

Den muntlige forhandlingen er et supplement til det skriftlige materialet partene framlegger. Alt som står i sakens dokumenter, deriblant socialnämndens (barneverntjenestens) utredning, forutsettes kjent og skal ikke gjentas ved den muntlige forhandlingen.³⁸

I 2018 tok den muntlige forhandlingen i gjennomsnitt 1,8 timer i förvaltningsrätten.³⁹ Bare 1 prosent av de gjennomførte forhandlingene tok mer enn 6 timer. Partene får stort sett føre de vitnene de vil under forhandlingene, men det føres likevel ikke alltid vitner.⁴⁰ Dersom det føres vitner, får disse sjelden mer enn ti minutter til forklaringene sine.

Avgjørelsene fra förvaltningsrätten kan ankes til kammarrätten, hvor muntlige forhandlinger i barnevernssaker i 2018 i gjennomsnitt tok 1,6 timer.⁴¹

³² Beskrivelsen i dette punktet er gjennomlest og kommentert av dommer Mats Dahlström fra förvaltningsrätten/migrationsdomstolen i Stockholm. Presiseringer og korrigeringer er innarbeidet.

³³ Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 2 §.

³⁴ Redegjørelsen i det følgende bygger på beskrivelsen av domstolsprosessen gitt i SOU 2015:71 Del A kapittel 10 side 455–500.

³⁵ Förvaltningsprocesslagen 35 og 36 §§.

³⁶ Förvaltningsprocesslagen 9 §.

³⁷ LVU 35 §.

³⁸ Forklaringer, animasjoner og filmer om forvaltningsprosessen kan finnes på <http://www.domstol.se/Myndighetsbeslut/Sa-avgors-mal-i-forvaltningsratten/>.

³⁹ E-post fra Domstolsverket av 7. januar 2019.

⁴⁰ Dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019.

⁴¹ E-post fra Domstolsverket av 10. september 2019.

Retts hjelp

I saker om tvangsinngrep i barnevernet har de private partene som hovedregel krav på gratis juridisk bistand fra et såkalt *offentligt bitræde*, som regel en advokat (i det følgende omtales bitrædet som advokat).

Som hovedregel har barnet og foreldrene rett til hver sin advokat. Felles advokat kan oppnevnes dersom barnet og foreldrene ikke har motstridende interesser.⁴²

Advokater oppnevnes av den domstolen som behandler saken.⁴³ Socialnämnden skal melde fra om behov for advokat selv om den ikke har reist sak om omsorgsovertakelse. Oppnevning av advokat skal overveies av socialnämnden så raskt som mulig når den anser omsorgsovertakelse som et aktuelt tiltak. Advokaten skal på dette stadiet hjelpe barnet og foreldrene med å se etter om det finnes alternativer til en plassering utenfor hjemmet.

Advokatenes salær avgjøres av domstolene i forbindelse med at saken avsluttes ved dom eller annen beslutning.⁴⁴ Det føres ikke egen statistikk over advokatenes tidsbruk i barnevernssaker, og utvalgets beste kilde er en studentoppgave fra 2018. Denne anslår, basert på et utvalg saker, at det i snitt gis 9,3 timer til foreldrenes advokat og 7,9 timer til barnets advokat.⁴⁵ Flere kilder⁴⁶ har bekreftet at dette er et godt estimat på tidsbruken. Estimater er høyere enn snittet for alle saker for förvaltningsrätten. For mer om detaljene, se statistisk vedlegg punkt 3.2.6.

27.4.2 Danmark⁴⁷

Innledning

Vilkårene for tvangstiltak i barnevernet i Danmark minner mye om de norske reglene. Barn kan tvangsplasseres utenfor hjemmet dersom det av angitte grunner er åpenbar risiko for at barnets

sunnhet eller utvikling vil lide alvorlig skade, og det er begrunnet formodning om at problemene ikke kan løses under barnets fortsatte opphold i hjemmet.⁴⁸ Beslutninger om bruk av tvang i barnevernet treffes av kommunens børn og unge-udvalg.⁴⁹ Avgjørelsene fra utvalget kan ankes til Ankestyrelsen, som er et statlig administrativt klageorgan.⁵⁰ Sakene kan bringes videre inn for de alminnelige domstolene.⁵¹ Børn og unge-udvalget består av to medlemmer valgt av og blant kommunebestyrelsens medlemmer, en byrettsdommer og to pedagogisk-psykologisk sakkyndige.⁵²

Sak om tvangsplassering utenfor hjemmet bringes inn for utvalget av den kommunale barneverntjenesten ved en innstilling. Denne skal inneholde en barnefaglig undersøkelse med en beskrivelse av hvorfor betingelsene for tvangsplassering er oppfylt, en handlingsplan for plasseringen og en gjengivelse av barnets holdning til plasseringen.⁵³ Utvalget kan bare beslutte å følge eller avvise forvaltningens innstilling. Børn og unge-utvalget treffer kun beslutning om samvær mellom barn og foreldre hvis det er tale om å fastsette et samvær som er mindre enn én gang per måned. I andre tilfeller er det barneverntjenesten som treffer beslutning om samvær, som igjen kan påklages. Dette står i motsetning til framgangsmåten i Norge, hvor det alltid er fylkesnemnda som fastsetter samvær i forbindelse med en omsorgsovertakelse. Samvær er da også et naturlig tema ved overprøving av nemndas vedtak for domstolene.

Kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling

Saksbehandlingen i børn og unge-udvalget er i hovedsak skriftlig. Umiddelbart før det treffes avgjørelse, skal partene, advokatene og bisitterne (partene har rett til å ha med seg et familiemedlem, en venn eller en annen person til møtet) ha mulighet til å uttale seg muntlig på et møte i utvalget.⁵⁴ Det blir satt av én time til møtet. Deretter venter partene utenfor møtelokalet, vanligvis kommunens rådhus, før de får komme inn igjen for å høre utvalgets beslutning.⁵⁵

⁴² LVU 39 § andre ledd.

⁴³ LVU 39 § fjerde ledd.

⁴⁴ Lag om offentligt bitræde 5 § med henvisning til rätts-hjælpslagen 28 §.

⁴⁵ Matilda Atterbom Kaijser, *Processen i LVU – en likställd process?*, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, 2018, side 37 og vedlegg 2.

⁴⁶ Statistikk fra Domstolsverket i Sverige over gjennomsnittlig tidsbruk i alle saker hvor det er rett til såkalt *offentligt bitræde* og dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019.

⁴⁷ Beskrivelsen i dette punktet er gjennomlest og kommentert av Gitte A. Reinicke fra Ankestyrelsen i København. Presiseringer og korrigeringer er innarbeidet.

⁴⁸ Serviceloven § 58 første ledd.

⁴⁹ Serviceloven § 74.

⁵⁰ Serviceloven § 168.

⁵¹ Serviceloven § 169.

⁵² Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 19.

⁵³ Serviceloven § 59.

⁵⁴ Serviceloven § 74.

⁵⁵ En beskrivelse av det avsluttende møtet i børn og unge-udvalget kan finnes på <https://www.kk.dk/sagsbehandling-børn-og-unge-udvalget>.

Ankestyrelsen behandler sakene på tilsvarende måte, med unntak av at avgjørelsen fra Ankestyrelsen meddeles skriftlig.⁵⁶ Også her blir det satt av én time til muntlig forhandling.

Når en sak ankes til byretten, er Ankestyrelsen saksøkt. De lager et kort sammendrag av de viktigste saksdokumentene. Sammendraget og annet skriftlig materiale inngår i rettens avgjørelsesgrunnlag. Rettsmøtene er vanligvis berammet til to og en halv time, men tar sjelden mer enn to timer.⁵⁷ Det er partsforklaringer og prosedyrer, men sjelden vitneforklaringer, under rettsmøtet.

Retts hjelp

De private partene i saker om tvangstiltak i barnevernet har rett til advokat uten egenbetaling.⁵⁸

Foreldre som bor sammen, og er enige, har rett til gratis bistand fra én advokat.⁵⁹ Ettersom det ofte er motstridende interesser mellom barnet og foreldrene, vil barnet som regel få egen advokat.

Det er ikke angitt i loven når i saksforløpet man skal motta tilbudet om advokatbistand. I en veiledning fra Børne- og Socialministeriet sies det at advokaten må få rimelig tid til å sette seg inn i saken før møtet i barn og unge-utvalget.⁶⁰ Videre sies det at retten til advokatbistand ikke omfatter situasjoner hvor det ennå ikke er berammet et møte i utvalget, eller hvor kommunen og foreldrene fortsatt jobber for å finne løsninger. Retten til advokatbistand er kun ment å sikre at partenes rettigheter blir ivaretatt når det skal treffes avgjørelse om tvangstiltak.

Advokatenes salær fastsettes med utgangspunkt i en veiledende salærtakst, men det tas også hensyn til resultatet som er oppnådd, sakens karakter og arbeidets omfang.⁶¹ Advokatene får betalt mellom 11 000 og 14 000 norske kroner i hver av instansene. Se figur 27.2, eller statistisk vedlegg del XX, for detaljer.

⁵⁶ Serviceloven § 168 fjerde ledd.

⁵⁷ Ankestyrelsen i København ved Gitte A. Reinicke og Annette W. Hoffmann, som utvalgsleder og sekretariatet møtte i København 9. mai 2019.

⁵⁸ Serviceloven § 72.

⁵⁹ Børne- og Socialministeriets vejledning nr. 9142 af 26/2 2019, avsnitt 312.

⁶⁰ Børne- og Socialministeriets vejledning nr. 9142 af 26/2 2019, avsnitt 312.

⁶¹ Højesterets kendelse U 1999 1414/2.

27.4.3 Finland

Innledning

Også i Finland er vilkårene for tvangstiltak i barnevernet ganske like som i Norge. Hvis situasjonen et barn befinner seg i, utsetter barnets helse eller utvikling for fare, og hjelpetiltak ikke er mulig eller tilstrekkelig, skal barnet tas hånd om og plasseres utenfor hjemmet.⁶²

Dersom foreldrene og barn over tolv år ikke motsetter seg slik plassering, kan en avgjørelse om omsorgsovertakelse treffes av sosialtjenesten.⁶³ I andre tilfeller skal spørsmålet avgjøres av förvaltningsdomstolen etter begjæring fra sosialtjenesten. Samvær mellom barn og foreldre er ikke tema ved förvaltningsdomstolens behandling av en omsorgsovertakelse. Det er barneverntjenesten som fatter vedtak om begrensning i samvær. Dette vedtaket kan igjen påklages til förvaltningsdomstolen. Dette står i motsetning til framgangsmåten i Norge, hvor det alltid er fylkesnemnda som fastsetter samvær i forbindelse med en omsorgsovertakelse. Samvær er da også et naturlig tema ved overprøving av nemndas vedtak for domstolene.

Kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling

Prosessen i förvaltningsdomstolene er i hovedsak skriftlig. Eventuelle muntlige forhandlinger er bare et supplement til den skriftlige behandlingen.⁶⁴ Etter 84 § i barnskyddslagen kan det holdes en begrenset forberedende muntlig forhandling. Formålet med forhandlingen er å klarlegge hva partene er uenige om, og hvilke bevis som kan legges fram som støtte for påstandene. Det kan ikke tas imot muntlige bevis eller foretas utspørring av sakkyndige ved denne forhandlingen. Etter saksforberedelsen kan saken enten fortsette som skriftlig behandling, eller det kan innkalles til hovedforhandling dersom det er behov for det.⁶⁵ Hovedforhandling holdes om noen av partene krever det, med mindre det er åpenbart unødvendig.⁶⁶ Ved hovedforhandlingen kan partene, vitner og sakkyndige høres og annen utredning tas imot.

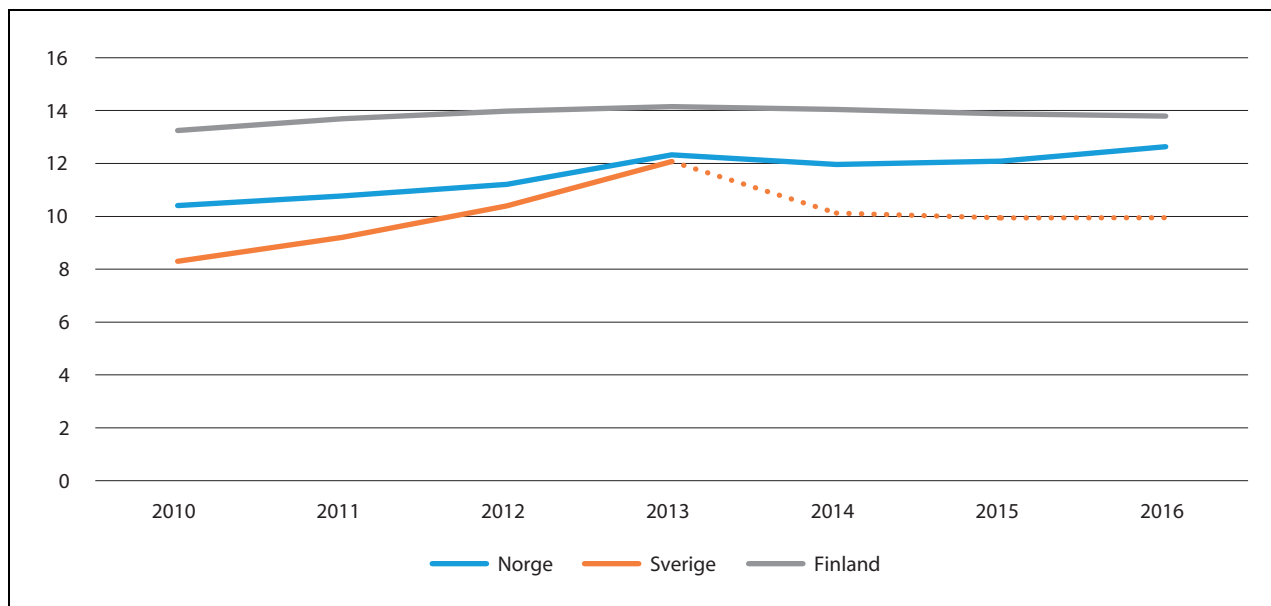
⁶² Barnskyddslagen 40 §.

⁶³ Barnskyddslagen 43 §.

⁶⁴ RP 252/2006 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den, side 199.

⁶⁵ Förvaltningsprocesslagen 37 § første ledd.

⁶⁶ Förvaltningsprocesslagen 38 §.



Figur 27.1 Antall barn (0–17 år) plassert utenfor hjemmet i løpet av året, per 1000 barn, for Norge, Sverige og Finland (2010–2016).

Kilde: statistikk oversendt fra Nordisk sosialstatistisk komité. Merk: Enslige mindreårige asylsøkere gikk ut av statistikken fra Sverige i 2014. Denne gruppen er derimot inkludert for Norge i hele perioden. Tall fra Danmark er dessverre ikke sammenlignbar med de øvrige landene, da de rapporterer på antall med plasseringstiltak på én gitt dato hvert år, ikke antall som har hatt et tiltak i løpet av året. Danmark er derfor ekskludert fra figuren.

I 2018 ble muntlig forhandling holdt i 97 av 264 saker om omsorgsovertakelse og institusjonsplassering i Helsingfors förvaltningsdomstol. Ifølge Helsingfors förvaltningsdomstol varer en muntlig forhandling som regel i 4–5 timer.⁶⁷ Forhandlingen kan unntaksvis vare en hel dag dersom mange vitner skal høres.

Retts hjelp

I Finland kan man få retts hjelp i barnevernssaker etter det generelle regelverket for retts hjelp. Man har bare rett til retts hjelp dersom man har en disponibel inntekt under fastsatte grenser.⁶⁸ De som oppfyller de økonomiske vilkårene, må også som hovedregel betale egenandeler for retts hjelpen de mottar. Se punkt 7.1.4 for mer om retts hjelpsordningen i Finland.

27.4.4 Sammenligning mellom nordiske land

Som gjennomgangen ovenfor viser, er kriteriene for tvangsbruk relativt like både i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Alle disse landene har prosessordninger hvor barnevernets tvangsbruk kan prøves for domstolene, og i alle landene gis det

også retts hjelp i prosessen. I Norge, Sverige og Danmark er denne retts hjelpen gratis og gis til alle, uavhengig av økonomiske forutsetninger, mens den i Finland er behovsprøvd og betinget av betaling av egenandeler.

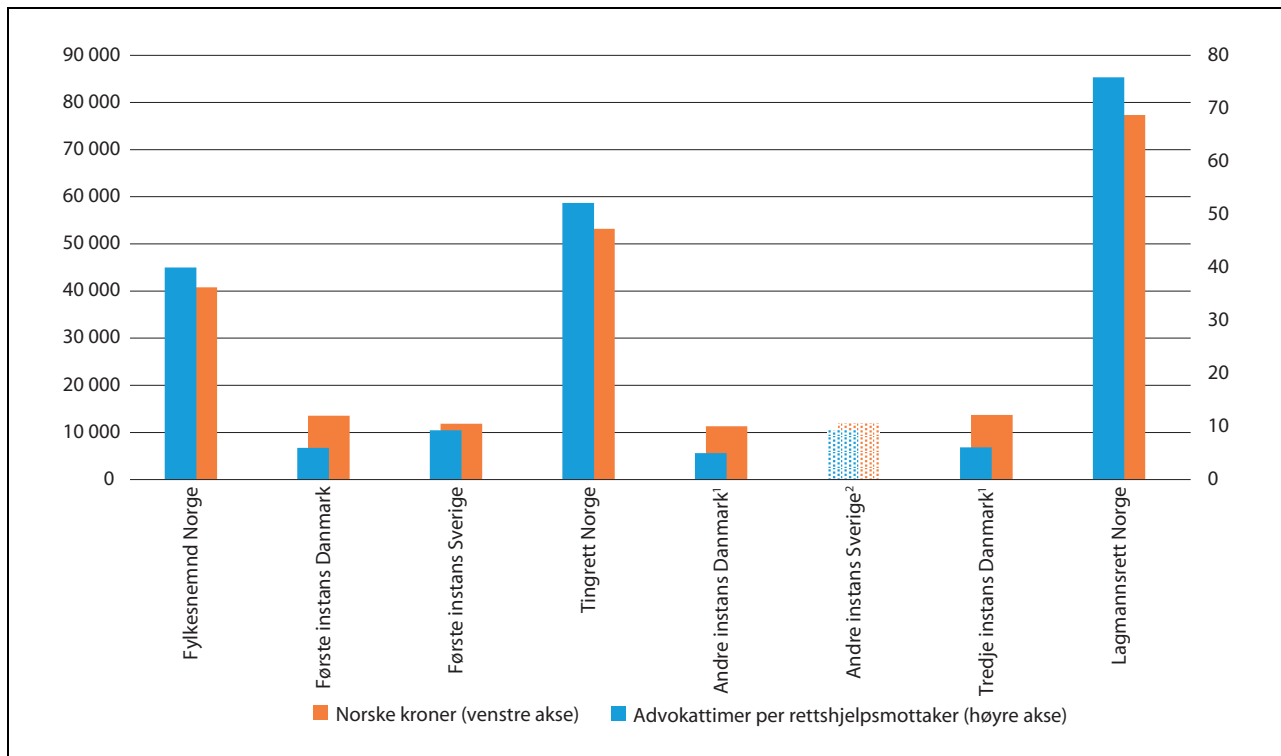
Andelen barn som er plassert utenfor hjemmet, er også relativt lik i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Figur 27.1 viser sammenlignbar statistikk fra Norge, Sverige og Finland.

Selv om barnevernet i de nordiske landene har mange likhetstrekk, har det også vært forsket en del på forskjeller. I artikkelen «Nordisk barnevern: Variasjoner i normer, holdninger og praksis» av Turid Vogt Grinde fra 2006 konkluderte artikkelforfatteren slik:

«Vi fant at barnevernets inngrepskriterier var ganske like, men skjønnets som ble utøvd i de enkelte sakene, varierte og førte til viktige nasjonale forskjeller i praksis. Omfanget av døgnplasseringer utenfor hjemmet varierte, likeså barnas aldersfordeling ved plasseringer, og i hvilken grad barna 'pendlet' mellom eget hjem og omsorg utenfor hjemmet. Det var forskjeller i hvordan hensynet til foreldre eller til 'barnets beste' ble vektlagt, i bruk av tvangsvedtak, og i hvilke problemer som særlig utløste bekymring om foreldrenes omsorg eller ved atferdsproblemer hos unge. Danmark og Norge

⁶⁷ E-post av 17. januar 2019.

⁶⁸ Rätts hjälpslagen 3 §.



Figur 27.2 Retts hjelp per mottaker i barnevernssaker – sammenligning mellom nordiske land i 2018.

Merk: Veiledende satser i barnevernssaker i Danmark er oppgitt i kroner. Timeantallet i denne figuren er estimert ved å dele disse satsene på retts hjelpssatsen. Retts hjelpssatsen i Danmark er derimot sjelden brukt som kompensasjon for én times arbeid, men i kombinasjon med detaljerte satser for antall timer som skal brukes på ulike oppgaver. Advokattimer per mottaker i Danmark er derfor ikke direkte sammenlignbart med tilsvarende i Norge og Sverige. Kostnader er eksklusiv mva. og konvertert til norske kroner ved hjelp av Norges Banks oppgitte gjennomsnitt av valutakurs i 2018.

¹ Ankestyrelsen i København ved Gitte A. Reinicke og Annette W. Hoffmann, som utvalgsleder og sekretariatet møtte i København 9. mai 2019.

² Dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019. Kilde: domstolenes regnskap og saksregistre for Norge. For Danmark er det brukt veiledende takster. Takstene er hentet fra Danmarks Domstole og Børn og unge-udvalget og bekreftet som praksis av Retts hjelpsutvalgets kilder i Danmark¹. Sverige har ingen statistikk på advokatbruk i barnevernssaker. Tallene fra første instans kommer fra en studentundersøkelse gjennomført av Matilda Atterbom Kaijser (2018): Processen i LVU – en likställd process? Juridiska institutionen, Stockholms universitet. Retts hjelpsutvalgets kilder i Sverige² bekrefter at disse tallene gir et realistisk bilde av tidsbruken i første instans, og opplyser at tidsbruken i andre instans er lavere.

utgjorde på flere områder ytterpunkter. Danmark hadde flere døgnplasseringer enn de andre landene, særlig av ungdom, Norge hadde få, og i Danmark var en tilbakeholdne med å gripe inn i privatlivets fred med tvang.»

I NOVAs notat 2/2010, «Barnevern i de nordiske landene», skriver Jens Lunnan Hjort følgende:

«Landene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvilke lovmessige hjemler som brukes for å plassere barn og unge utenfor hjemmet. I dette ligger blant annet at man opererer med nokså ulike definisjoner av tvangsbegrepet. I Norge skjer alle langvarige plasseringer etter bindende tvangsvedtak, mens man i Danmark er mye mer tilbakeholden med å bruke tvang.»

Og videre:

«Alle de nordiske landene har ratifisert FNs barnekonvensjon, og tatt sentrale prinsipper herfra inn i sin lovgivning på barnevernsfeltet. I tråd med dette holder alle landene fast på hensynet til 'barnets beste' som en sentral begrunnelse for hvordan lovgivningen er utformet. De komparative studiene tyder imidlertid på at det ligger ulike nasjonale forståelser til grunn for hvordan hensynet til barnets beste defineres i lovgivningen.»

Forskjeller i hvordan barnevernet i ulike land praktiserer sine tvangshjemler, vil igjen kunne påvirke den rettslige prøvingen av det enkelte tvangsinngrep: Dersom barnevernet i et land

generelt er tilbakeholden med å benytte sine tvangshjemler, er det naturlig å anta at den rettslige overprøvingen av saker hvor tvang faktisk tas i bruk, vil bli mindre inngående enn i land hvor barnevernet også benytter sine tvangshjemler i mer tvilsomme situasjoner. Rettshjelpsutvalget har ikke gjort noe nærmere forsøk på å avdekke og eventuelt kvantifisere slike forskjeller i tvangsbruken. Dommere og nemndledere som arbeider med barnevernssaker i henholdsvis Sverige og Danmark, har imidlertid beskrevet en overprøving som for utvalget framstår som mindre inngående enn det som er vanlig i norske fylkesnemnder og domstoler.⁶⁹

Selv om det kan være forskjeller i hvordan barnevernet praktiserer sine tvangshjemler i de nordiske landene, er likhetene mellom landene likevel så store at det er relevant å sammenligne kostnadene som går med til rettshjelp i barnevernssaker i Norge og i våre naboland. Se figur 27.2.

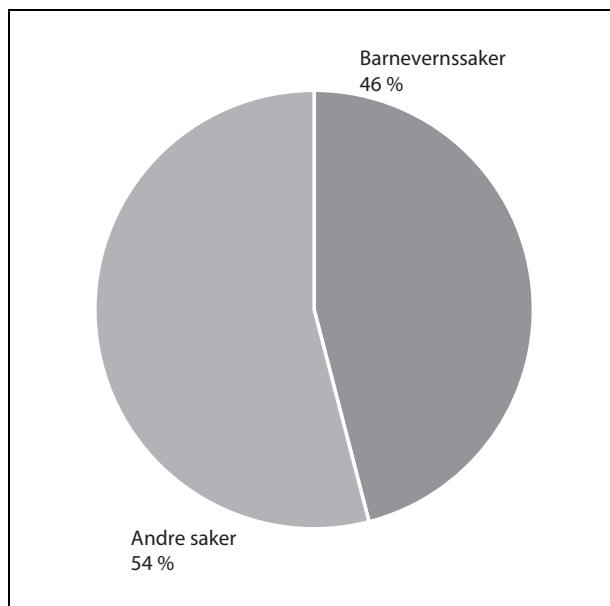
Det er også store forskjeller mellom Norge og andre land i Norden når det gjelder hvor mange timer som går med til forhandlingsmøtene i barnevernssaker. Disse forskjellene er nærmere omtalt under punkt 27.5.7.

27.5 Ulike faktorer som påvirker rettshjelpskostnadene i barnevernssaker

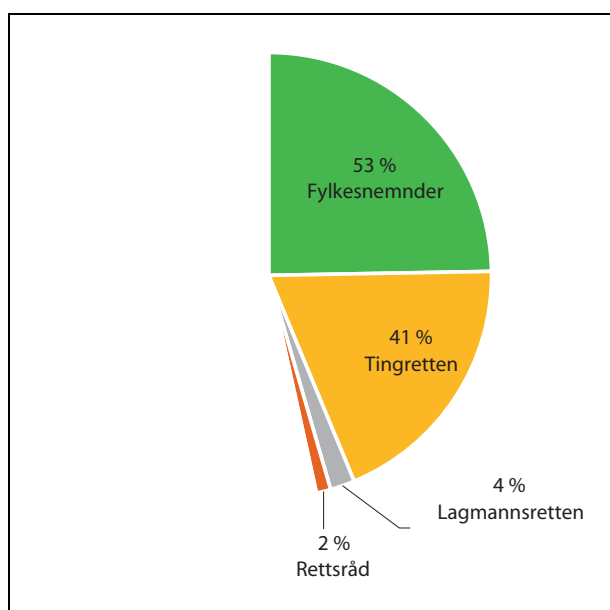
27.5.1 Innledning

Rettshjelpskostnadene til behandling av barnevernssaker i Norge har økt de siste tiårene, både relativt til andre rettshjelpsutgifter og relativt til folketall. Sammenlignet med andre land i Norden er kostnadene forbundet med behandlingen av hver enkelt barnevernssak vesentlig høyere enn i noe annet land; advokatutgiftene per barnevernssak i Norge er hele fire ganger så høy som i Sverige. En naturlig inngang til vurderingen av rettshjelp i barnevernssaker vil derfor være å finne forklaringer på disse høye kostnadene og å se på mulige endringer som kan bidra til at kostnadene reduseres, samtidig som man ivaretar behovet for rettssikkerhet.

Etter dagens ordning gis det rettshjelp uten egenbetaling i alle barnevernssaker som verserer for fylkesnemndene eller domstolene. Alle gene-



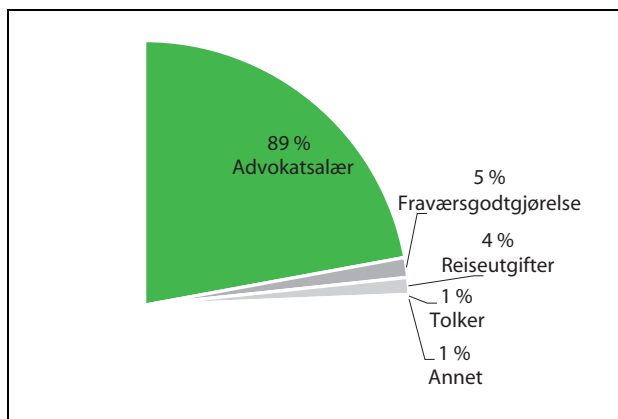
Figur 27.3 Rettshjelpskostnader til barnevernssaker som andel av totale rettshjelpskostnader etter loven i 2018.



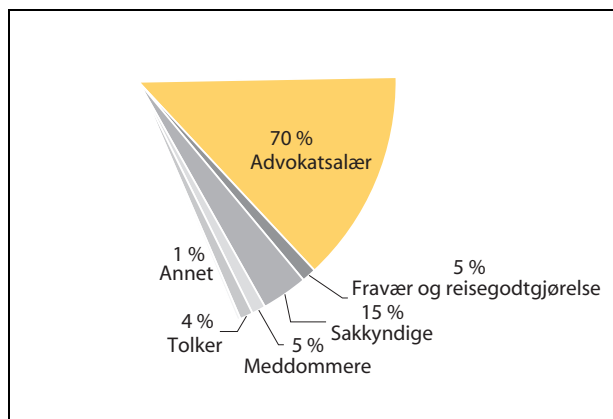
Figur 27.4 Rettshjelpskostnader i barnevernssaker i 2018 etter instans.

Merk: Kostnadsfordelingen her dreier seg om kostnader postert på kapittel 470 i statsregnskapet. Behandlingen av barnevernssaker i domstolene og fylkesnemndene medfører en god del kostnader postert på andre kapitler, som ikke inngår. For mer om grunnlaget for figurene, se statistisk vedlegg.

⁶⁹ Ankestyrelsen i København ved Gitte A. Reinicke og Annette W. Hoffmann, som utvalgsleder og sekretariatet møtte i København 9. mai 2019, og dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019.



Figur 27.5 Rettshjelpskostnader i barnevernssaker for fylkesnemndene i 2018, etter type kostnad.

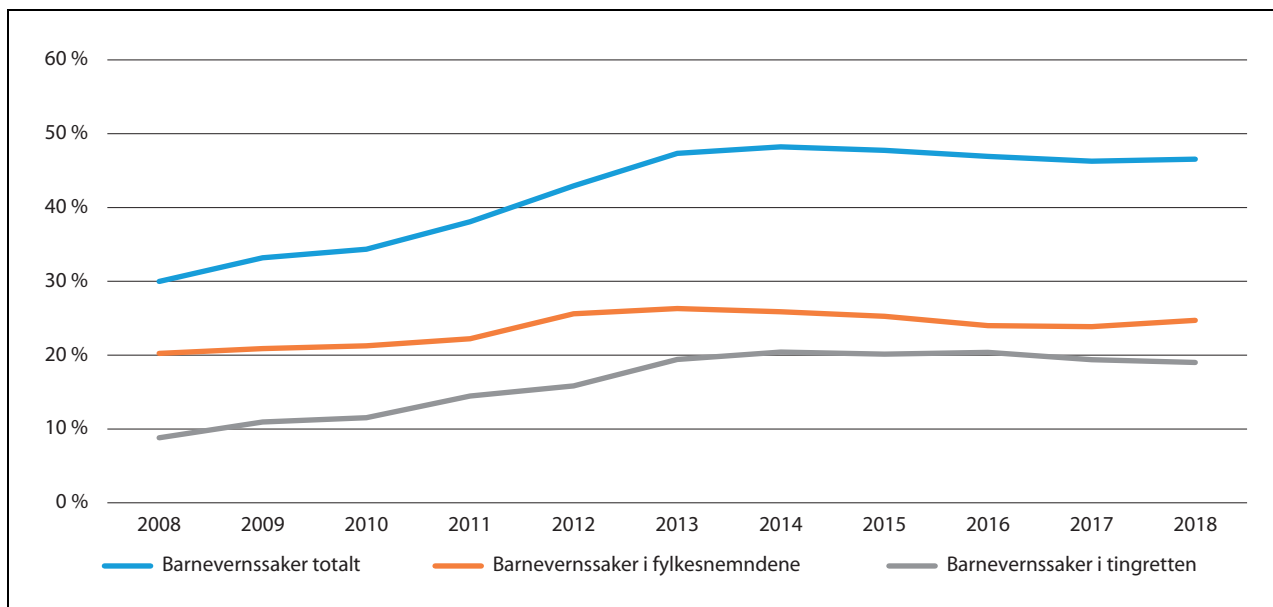


Figur 27.6 Rettshjelpskostnader i barnevernssaker for tingretten i 2018, etter type kostnad.

relle endringer som påvirker behandlingen av disse sakene, vil derfor også påvirke rettshjelpskostnadene. Samtidig vil endringer i retten til advokat ha betydning for hvordan de materielle barnevernsreglene praktiseres. Denne sterke koblingen mellom rettshjelp og barnevern har gjort det nødvendig å gå noe nærmere inn på barnevernrettens område enn det som ville vært naturlig på andre rettsområder med svakere kobling mot rettshjelpsreglene. Utvalget er samtidig klar over at mange sider ved de rettslige prosessene i barnevernssaker nylig er gjennomgått i

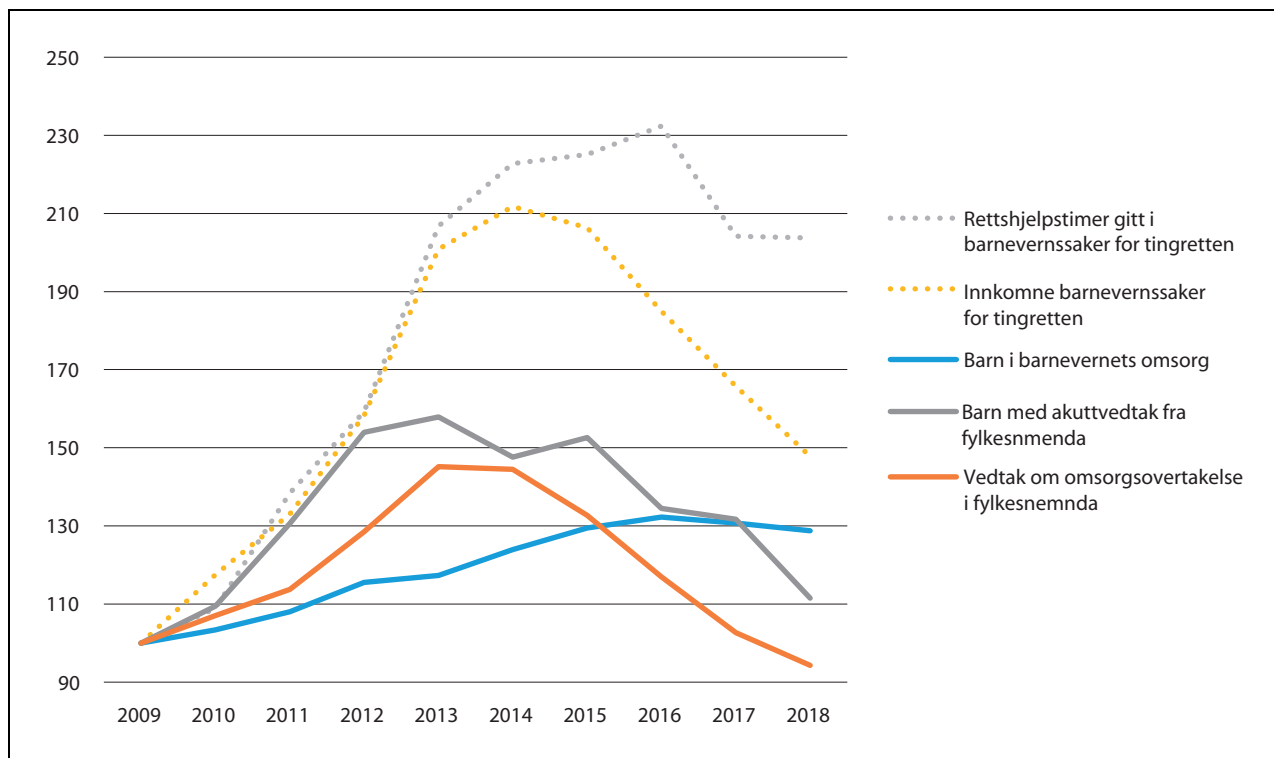
Særdomstolsutvalgets utredning, og at det også pågår en revisjon av barnevernloven som tar opp flere av de problemstillingene som er særlig relevante i et rettshjelpsperspektiv.⁷⁰ Utvalget har forsøkt å tilpasse sine anbefalinger til dette revisjonsarbeidet og å rette særlig søkelys mot problemstillinger som har vært mindre framtreddende i de nevnte utredningene.

⁷⁰ NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?*, NOU 2016: 16 *Ny barnevernslav og Barne- og likestillingsdepartementet, Høring – Forslag til ny barnevernslav.*



Figur 27.7 Andel av rettshjelpsutgiftene etter loven som har gått til barnevernssaker i perioden 2008–2018.

Kilde: utvalgets egne beregninger basert på statistikk fra Domstoladministrasjonen. For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg. Merk: I motsetning til figur 27.3 og 27.4 viser denne figuren andel av kostnader inkludert merverdiavgift, dette fordi endret regnskapspraksis i 2015 ikke tillater historiske sammenligninger av kostnader uten merverdiavgift.



Figur 27.8 Saksomfang og kostnader fra 2009 til 2018 (indeks hvor 2009 = 100).

Kilde: Tall for akuttvedtak, omsorgsovertakelser og barn i barnevernets omsorg kommer fra Bufdir. Bufdir får sine tall fra årlige rapporter fra fylkesnemndas saksbehandlingssystem. Tall for innkomne saker og ressursbruk i tingretten kommer fra utvalgets gjennomgang av statistikk fra domstolene. Se statistisk vedlegg for mer om grunnlaget for statistikken.

27.5.2 Økning i antall saker om omsorgsovertakelse og tidsbruk i hver sak

I 2016 innhentet Justis- og beredskapsdepartementet en analyse fra Menon Economics av utviklingen i statens utgifter til blant annet fri rettshjelp i perioden 2008–2014.⁷¹ Analysen konkluderte med at utgiftene hadde økt kraftig, og at barnevernssaker utgjorde en viktig del av forklaringen på kostnadsveksten. Menon skriver i sin rapport at en stor del av denne veksten må tilskrives en økning av den generelle aktiviteten i barnevernet:⁷²

«Innenfor statsbudsjettets kapittel 470 fri rettshjelp ser vi den samme utviklingen, der kostnadene i hovedsak knyttes til en økning i antall saker. Her kan man også knytte en betydelig del av utgiftsveksten til økt aktivitet gjennom endrede politiske prioriteringer og fokus. I perioden ser vi en kraftig økning i antall saker i

fylkesnemndene som følge av økt aktivitet i barnevernet, hvilket igjen fører til økte kostnader til advokater, tolker og sakkyndige. Videre ser vi en økning i kostnadene til fri sakførsel i domstolene, der anker av vedtak fra fylkesnemndene og barnefordelingssaker står for hovedvekten av kostnadsøkningen. Der kostnadsøkningen skyldes en økning i antall ankesaker fra fylkesnemndene, har man et begrenset handlingsrom for å redusere kostnadene uten å gå på akkord med rettssikkerheten.»

Rettshjelpsutvalgets analyser tilsier at kostnadsveksten ikke skyldes antallet omsorgsovertakelser alene. Det er særlig to grunner til dette. For det første økte antallet nye omsorgsovertakelser i barnevernet langt mindre enn antallet saker for tingretten over perioden. For det andre økte kostnadene per sak i tingretten vesentlig over den samme perioden.⁷³ Det vil med andre ord si at hver omsorgsovertakelse genererte flere rettsprosesser, samtidig som hver enkelt prosess ble dyrere.

⁷¹ Menon-publikasjon nummer 10/2016: *Analyse av utviklingen i statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter i perioden 2008 til 2014.*

⁷² Side 3.

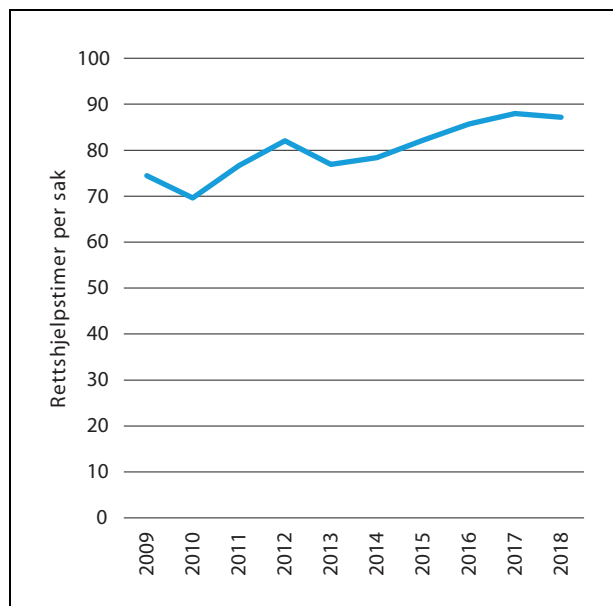
⁷³ Kostnader på saksnivå hos fylkesnemnda har vi dessverre ikke historiske data på.

Som vist i figur 27.8 har økningen i antall rettshjelpstimer brukt i tingretten fra 2009 til 2018 vært mer enn dobbelt så høy som økningen i antall innkomne saker. Antall innkomne barnevernssaker for tingretten økte med i underkant av 50 prosent i perioden, samtidig som antall omsorgsovertakelser i fylkesnemnda gikk *ned*. Sistnevnte skyldes at andelen endringssaker doblet seg over perioden (se punkt 27.5.3), førstnevnte at hver barnevernssak bruker flere advokattimer (se figur 27.9).

Hvorvidt den historiske svingningen i antall omsorgsovertakelser er en ønskelig utvikling, er et politisk og barnefaglig spørsmål som ligger utenfor Rettshjelpsutvalgets mandat. Økte rettshjelpsutgifter vil imidlertid være en nødvendig konsekvens av at andelen barn under offentlig omsorg øker. Selv om det er vanskelig å se for seg tiltak som kan endre denne sammenhengen, vil det generelle systemet for håndteringen av saker om første gangs plassering av barn likevel ha stor innvirkning på statens kostnader til rettshjelp.

Som det går fram av punkt 27.2.2, ble over en tredjedel av alle fylkesnemndenes ordinære saker gjennomført med en form for forenklet behandling i 2017 og 2018. I tillegg ble 10 prosent av sakene i forsøksnemndene avgjort med samtaleprosess, som nå er foreslått innført som en generell ordning i alle fylkesnemnder. Saker som behandles forenklet fordi partene samtykker til plassering, eller fordi partene kommer til enighet etter samtaleprosess, sparer samfunnet for kostnader til blant annet rettshjelp i fylkesnemnda og domstolene. Det er også grunn til å anta at andelen etterfølgende endringssaker reduseres når den første plasseringen av barnet er basert på enighet og ikke på tvang. (Ordningen med samtaleprosess er likevel for ny til at man per i dag har noe empirisk belegg for denne antakelsen.) I høringsnotatet til ny barnevernlov⁷⁴ er samtaleprosess foreslått innført i alle fylkesnemnder. For at ordningen med samtaleprosess skal fungere etter hensikten, er det viktig at rettshjelpen som de private parter mottar ved denne behandlingsformen i fylkesnemnda, ikke oppleves som dårligere enn ved ordinær nemndsbehandling. Normeringen av tid til saksforberedelse i forbindelse med samtaleprosess er nærmere omtalt under punkt 27.6.4. Mer rettshjelp på rådgivningsstadiet vil også kunne føre til færre tvangssaker. Dette spørsmålet er behandlet i punkt 27.6.6.

⁷⁴ Høringsnotat med forslag til ny barnevernlov fra Barne- og likestillingsdepartementet, april 2019.



Figur 27.9 Rettshjelpstimer per barnevernssak med hovedforhandling i tingretten fra 2009 til 2018.

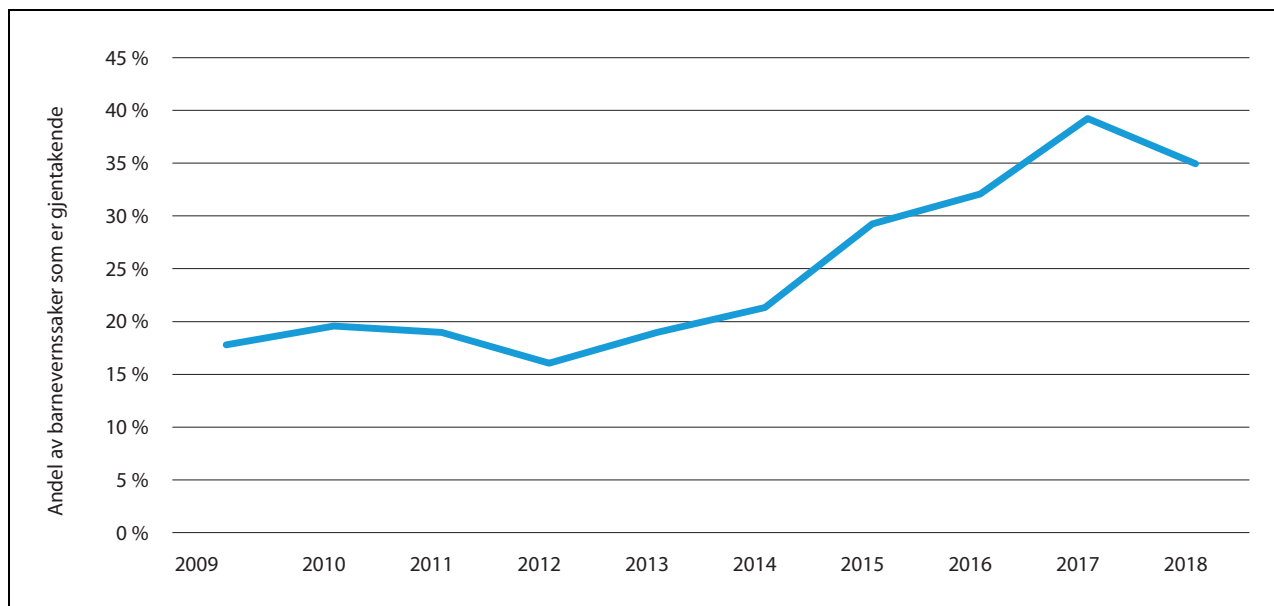
Kilde: utvalgets beregninger basert på statistikk fra Domstoladministrasjonen. Her er det kun tatt utgangspunkt i rettskraftige saker med gjennomført hovedforhandling og hvor advokatsalær har blitt utbetalt. For mer om statistikkgrunnlaget, se statistisk vedlegg.

Selv om kostnadene per sak har økt markant de siste årene, så har kostnader postert på kapittel 470 i statsregnskapet per sak ikke gjort det. Det har skjedd en gradvis endring i regnskapspraksis i perioden som maskerer en reell økning i utgiftene per sak. Der utgifter til sakkyndige, tolker og meddommere tidligere tilnærmet utelukkende ble postert på 470 (fri rettshjelp), blir de i økende grad nå postert på 414 (forliksråd og andre domsutgifter) og 466 (særskilte straffesaksutgifter m.m.). Denne endringen er årsaken til at fokuset i dette kapittelet ligger på rettshjelpstimer per sak, altså timer advokathjelp, og ikke på totale rettshjelpskostnader per sak.

27.5.3 Økning i antall endringssaker

Endringssaker er en vanlig betegnelse på saker hvor en part krever endringer i en rettskraftig avgjørelse om omsorgsovertakelse eller samvær. Kravet om endring kan enten gå ut på at omsorgsovertakelsen skal oppheves (såkalte tilbakeføringssaker) eller på at det skal gjøres endringer i det fastsatte samværet med barnet. I mange endringssaker er både tilbakeføring og samvær tema.

De private parter kan ikke kreve at sak om samvær skal behandles av fylkesnemnda dersom saken



Figur 27.10 Andel gjentakende barnevernssaker for tingretten fra 2012 til 2018.

Andel av barnevernssaker med gjennomført hovedforhandling hvor minst én av de relevante private partene har vært part i en annen barnevernssak de siste fire årene, med unntak av det foregående året (for å si ut saker hvor omsorgsovertakelsen prøves etter sak om akuttvedtak). For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg punkt 3.2.4.3.

har vært behandlet av fylkesnemnda eller domstolene de siste tolv måneder.⁷⁵ Det samme gjelder krav om oppheving av en omsorgsovertakelse.⁷⁶ I tillegg oppstiller loven begrensninger i adgangen til å reise ny sak om tilbakeføring dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet. I disse tilfellene kan ny behandling bare kreves der det dokumenteres at det har funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon.⁷⁷

I 2018 var 56 prosent av alle ordinære⁷⁸ barnevernssaker for fylkesnemndene endringssaker.⁷⁹ Endringssakene ble oftere behandlet forenklet enn andre ordinære saker, og dersom det ble avholdt forhandlingsmøte, varte dette i snitt fire timer kortere enn i saker om første gangs omsorgsovertakelse. Like fullt utgjorde endringssakene over halvparten av sakene med forhandlingsmøte i nemnda, og sakene stod for over 40 prosent av forhandlingsmøtetimene. Kostnadmessig er det rimelig å anta at sakene stod for litt under halvparten av retts hjelpskostnadene for ordinære barnevernssaker i fylkesnemndene i 2018.

Av ordinære barnevernssaker sendt til tingretten i 2018 rapporterer fylkesnemndene at 53 prosent var endringssaker. Utvalget har ikke mulighet til å identifisere alle disse i domstolenes saksbehandlingssystem, men basert på partsdata har vi identifisert *gjentakende* barnevernssaker. Gjentakende saker er her definert som saker hvor minst én av de private partene har vært part i en annen barnevernssak for tingretten i løpet av de siste fire årene. Slike saker vil i all hovedsak være endringssaker. Disse sakene går oftere til hovedforhandling enn andre barnevernssaker og har dermed *høyere* kostnader enn andre barnevernssaker i snitt. For barnevernssaker som kommer til hovedforhandling, skiller ikke gjentakende saker seg ut, hverken når det gjelder tid brukt på hovedforhandling eller advokattimer brukt. Det er derfor rimelig å anta at endringssaker stod for over halvparten av retts hjelpskostnadene til behandling av ordinære barnevernssaker for tingretten i 2017.

Utvalget har dessverre ikke statistikk fra fylkesnemndene bakover i tid, men utvalget har gode estimater på andelen gjentakende saker i tingretten fra og med 2009. Som vist i figur 27.10 har denne andelen doblet seg i løpet av de siste ni årene.⁸⁰

⁷⁵ Barnevernloven § 4-19 siste ledd.

⁷⁶ Barnevernloven § 4-21 andre ledd første punktum.

⁷⁷ Barnevernloven § 4-21 andre ledd andre punktum.

⁷⁸ Det vil si barnevernssaker som ikke er akuttvedtak eller klager på akuttvedtak.

⁷⁹ Se statistisk vedlegg punkt 3.2.5.1.

⁸⁰ Merk at figuren viser gjentakende saker, som ikke nødvendigvis fanger opp alle endringssaker. Videre viser figuren gjentakende saker som andel av alle saker, ikke bare ordinære saker. Dette fordi akuttsaker ikke lar seg skille ut i statistikken fra domstolene.

Flere av aktørene som har gitt innspill til Retts-
hjelpsutvalget, har vært spesielt opptatt av
endringssakene. De har framhevet at ordningen
med gratis rettshjelp fører til at en del private par-
ter anlegger saker de ikke nødvendigvis har så
stor tro på, og som de trolig ikke ville ha anlagt
dersom de måtte dekke deler av kostnadene med
saken selv. I 2018 førte under 6 prosent av alle til-
bakeføringssaker fram i fylkesnemndene og
under 8 prosent av ankene av slike saker til ting-
retten.

I tillegg til at endringssakene koster samfun-
net økonomisk, er rettslige prosesser i barne-
vernssaker normalt en stor belastning for barna
som er involvert. Hensynet til barna har derfor i
gjentatte utredninger blitt holdt fram som et argu-
ment for at muligheten for nye endringssaker bør
strammes inn. En generell innstramming av
adgangen til saksanlegg byr imidlertid også på
problemer av rettssikkerhetsmessig art, og en
innstramming vil kunne tenkes å komme i konflikt
med målsettingen om gjenforening av barn og for-
eldre som EMD har utledet av forholdsmessig-
hetskravet i EMK artikkel 8 om retten til familie-
liv. I departementets høringsnotat til ny barne-
vernlov⁸¹ blir disse avveiningene godt oppsum-
mert under drøftelsen i punkt 11.4.6 vedrørende
forslaget om en innstramming i adgangen til å
reise ny samværssak:

«Departementet mener dagens ordning med
en årlig adgang til å kreve ny sak om samvær
behandlet av fylkesnemnda i for stor grad går
på bekostning av barns behov for ro. Før
enhver ny sak om samvær skal behandles vil
barnet bli informert om saken, og vil få adgang
til å si sin mening om spørsmålet. Dette kan
skape en usikkerhet for barnet om hva som blir
utfallet av saken, som kan være belastende for
mange barn. Hensynet til barnet taler derfor
for å begrense partenes rett til å kreve ny sak
om samvær hvert år.

Samtidig er en innstramming i retten til å
kreve en ny samværssak et inngrep i retten til
familieliv. Et slikt inngrep må være nødvendig
og forholdsmessig. Foreldres og andre parters
rettssikkerhet må også ivaretas.

I bestemmelsen om tilbakeføring etter en
omsorgsovertakelse i dagens barnevernlov
§ 4-21 er det gitt en begrenset adgang til å
kreve tilbakeføring i de sakene der begrunnelsen
for ikke å oppheve vedtaket om omsorgso-

vertakelse er at barnet har fått slik tilknytning
til mennesker og miljø der barnet er, og at det
etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige
problemer for barnet å bli flyttet. Når dette har
vært begrunnelsen for å nekte tilbakeføring,
kan foreldre bare kreve ny sak behandlet der-
som det kan dokumenteres at det har funnet
sted vesentlige endringer i barnets situasjon.

Departementet foreslår å utvide sperrefris-
ten for private parter fra ett til to år i saker om
samvær. Videre foreslår departementet at
bestemmelsen utfylles med en adgang til å gi
private parter rett til å kreve ny sak behandlet
dersom det foreligger opplysninger om vesent-
lige endringer av betydning for samværsspør-
smålet. Fristen løper fra en endelig eller retts-
kraftig avgjørelse foreligger. Et slikt forslag
balanserer etter departementets syn barn og
foreldres interesser på en god måte. Antallet
rettsprosesser begrenses, barnet får mer ro og
stabilitet, samtidig som foreldrenes rettsikker-
het ivaretas ved at de har en rett til å få saken
prøvd hvis det kan dokumenteres endringer
som kan tilsi at samværet bør utvides.

Uavhengig av retten til å kreve ny sak for
nemnda, kan barnevernstjenesten tillate mer
samvær dersom dette anses å være til barnets
beste. Det vil derfor ikke nødvendigvis være et
behov for de private parter å fremme sak for
nemnda for å få utvidet samvær. Departemen-
tet ber om innspill fra høringsinstansene om
forslaget gir en hensiktsmessig avveining mel-
lom de foran nevnte interesser og hensyn.»

Spørsmålet om hvorvidt det skal gjøres generelle
innstramminger i adgangen til endringssøksmål,
inngår altså i den pågående revisjonen av barne-
vernloven. Rettshjelpsutvalget finner det av den
grunn ikke naturlig å komme med egne anbefalinger
om den rettslige adgangen til å anlegge
endringssak, selv om dette spørsmålet også vil
kunne tenkes å få store konsekvenser for statens
utgifter til rettshjelp.

Spørsmålet om hvorvidt rettshjelpen alltid skal
være gratis, kan imidlertid også vurderes uavhen-
gig av den generelle adgangen til å fremme
endringssaker. Som påpekt under punkt 27.3.2
vurderes ikke menneskerettighetene å være til
hinder for at det innføres behovsprøving og egen-
andeler. Finland har som nevnt i punkt 27.4.3 en
generell ordning med behovsprøving også i bar-
nevernssaker. Dersom Norge først skal gå bort
fra det rådende prinsippet om at rettshjelp i alle
barnevernssaker skal være gratis, mener utvalget
at endringssakene er en sakstype som ville kunne

⁸¹ Høringsnotat med forslag til ny barnevernslov fra Barne-
og likestillingsdepartementet, april 2019.

være særlig aktuell for egenandeler. Egenandeler fastsatt ut fra inntekt vil kunne motvirke at parter anlegger endringssaker som de egentlig ikke har noe tro på at vil føre fram, eller som kanskje er motivert av andre forhold enn partens egne ønsker. I tillegg til at en reduksjon i antallet endringssaker vil innebære økonomiske besparelser, vil argumentet om at gjentatte saker ikke er bra for de involverte barna – som er bakgrunnen for at man har foreslått en generell innstramming i muligheten for endringssaker –, også være et argument for en viss grad av egenbetaling.

Selv om flere argumenter taler for et system med noe egenbetaling i endringssaker, er det også flere argumenter som taler i motsatt retning. Barnevernssaker handler om alvorlige tvangsinngrep i familielivet. Det er en allmenn oppfatning at

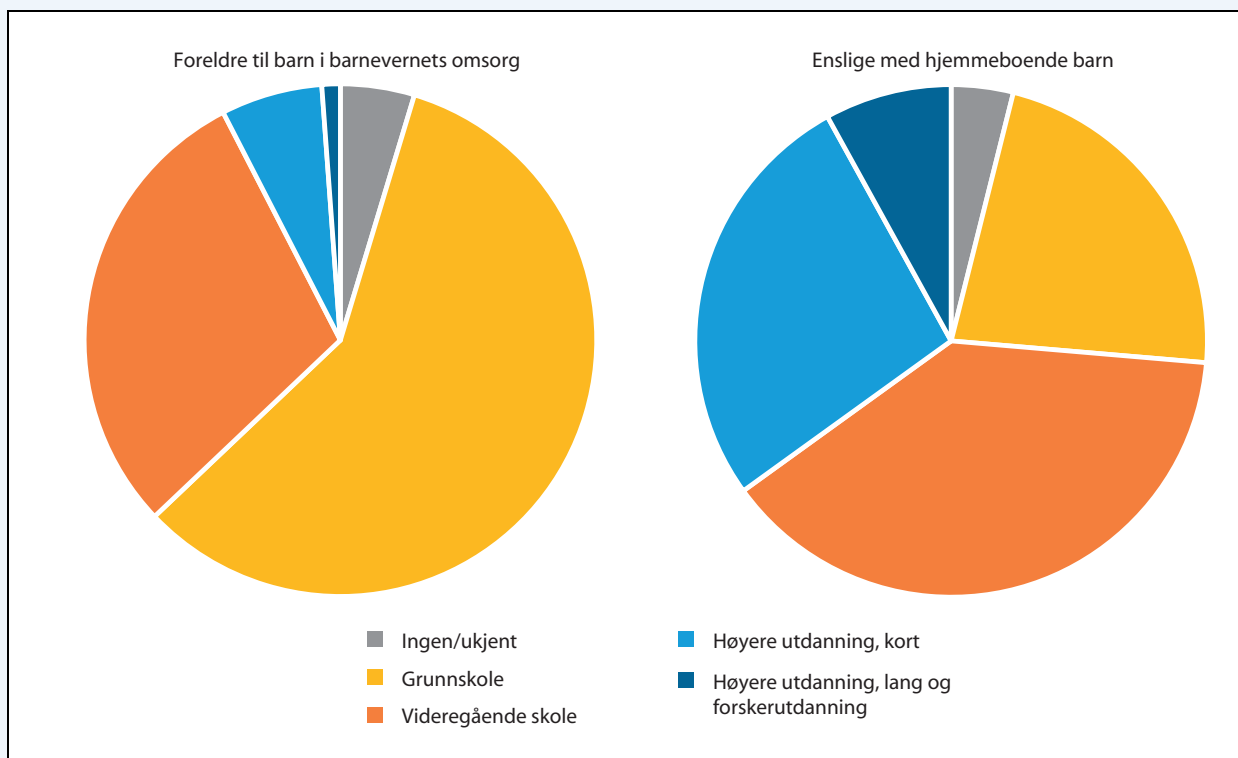
retten til å forsvare seg mot denne typen inngrep ikke bør avhenge av økonomiske forutsetninger. Selv om et system med delvis egenbetaling vil måtte ta høyde for inntekts- og formuesforhold hos den enkelte, er det ikke mulig å lage generelle regler som sikrer helt lik belastning på personer med ulike økonomiske forutsetninger. Alle fravikelser fra dagens utgangspunkt om at rettshjelpen skal være gratis i barnevernssaker, vil derfor kunne gi individuelle utslag som vil kunne oppfattes som en form for klassejustis.

Siktemålet med en eventuell egenandel i endringssaker vil ikke først og fremst være å redusere det offentlige bidrag i hver sak som blir anlagt, men å redusere antallet endringssaker som uansett ikke fører fram. Når partene selv må bære deler av kostnadene, vil de normalt foreta

Boks 27.1 Økonomiske forutsetninger hos barnevernsforeldre

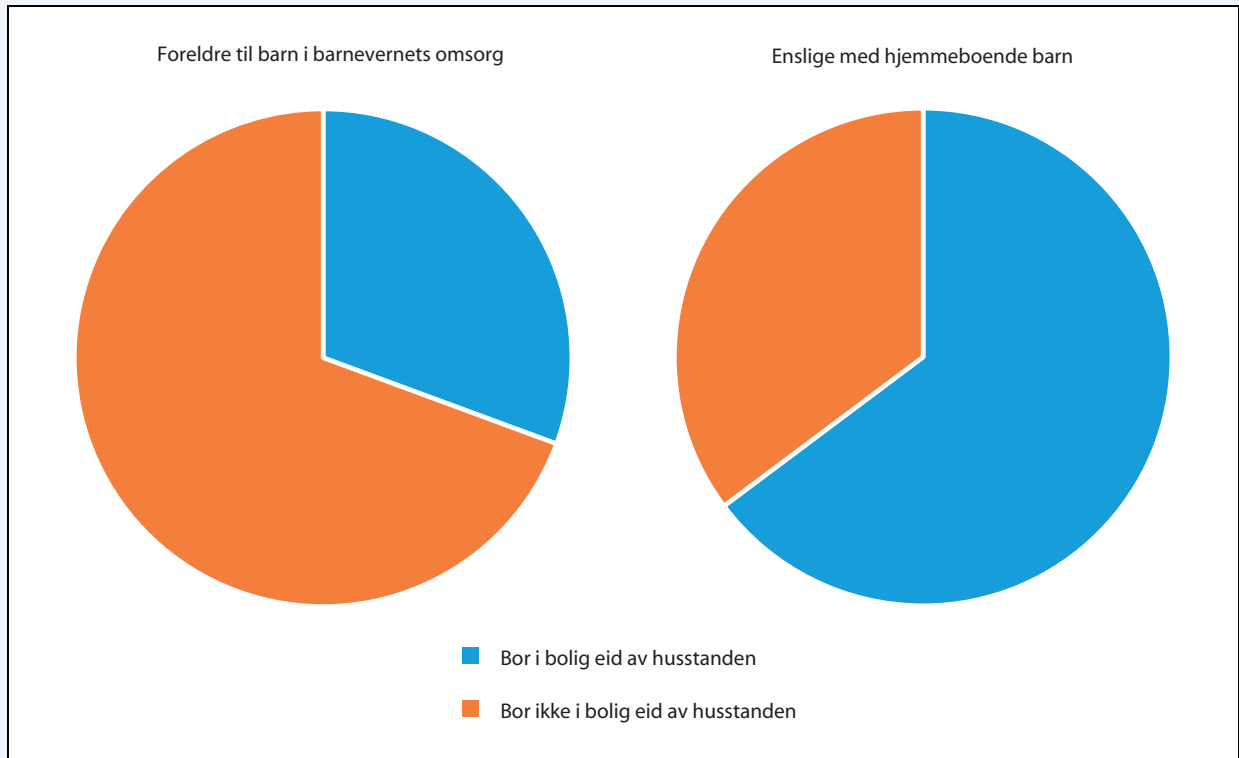
Utvalget har hentet inn tall på de økonomiske forutsetningene hos foreldre med barn under barnevernets omsorg fra Statistisk sentralbyrå. I 2017 oppfylte 33 prosent av disse foreldrene de økonomiske vilkårene for behovsprøvd retts- hjelp under dagens ordning. Blant foreldre med hjemmeboende barn for øvrig var andelen som

oppfylte disse vilkårene 6 prosent. Blant enslige med hjemmeboende barn var andelen 17 prosent. Figurene nedenfor viser hvordan foreldre med barn under barnevernets omsorg skiller seg fra enslige med hjemmeboende barn når det gjelder utdanning, bolig og mottak av offentlige støtteordninger.

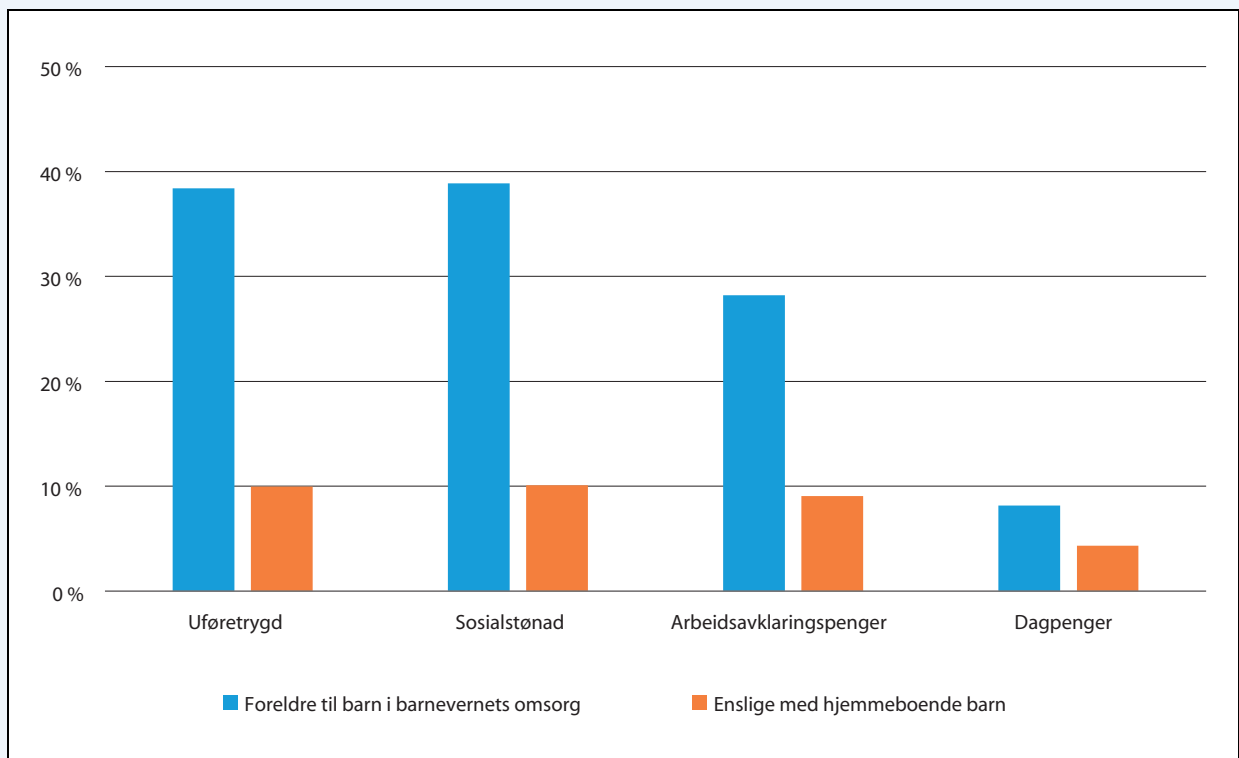


Figur 27.11 Høyeste oppnådde utdanning for hovedinntektshaver i husstanden, for barnevernsforeldre og enslige med hjemmeboende barn (2017).

Boks 27.1 forts.



Figur 27.12 Andel som bor i bolig eid av husstanden, for barnevernsforeldre og enslige med hjemmeboende barn (2017).



Figur 27.13 Andel som bor i en husstand hvor minst én voksen har mottatt ulike former for offentlig støtte, for barnevernsforeldre og enslige med hjemmeboende barn (2017).

grundigere overveielser før de går til sak enn de gjør når hele saksanlegget er kostnadsfritt, som i dag. Dersom egenbetalingen skal ha den ønskede effekten om å redusere antallet endringssaker som uansett ikke fører fram, må man imidlertid forutsette at partene er i stand til å danne seg en realistisk oppfatning av muligheten for å vinne fram med egen sak. Det er usikkert om det er grunnlag for å oppstille noen slik forutsetning i barnevernssaker. Dersom en parts vegring for å anlegge sak ikke står i sammenheng med partens muligheter for å vinne fram, risikerer man at egenandeler også vil kunne føre til at noen parter ikke anlegger endringssaker som burde ha blitt prøvd av fylkesnemnda og domstolene. Risikoen for at et tvangsvedtak blir mer varig enn nødvendig – på grunn av de private partenes økonomiske forutsetninger – vil igjen kunne tenkes å påvirke vurderingen av tvangen i første omgang. Usikkerheten knyttet til om egenandelen virker demotiverende på de partene som faktisk bør avstå fra å gå til sak, er derfor også et argument som tilsier at man ikke bør fravike dagens prinsipp om at retts hjelpen er gratis også i endringssaker.

En delvis innføring av egenandeler i barnevernssaker vil forutsette en mer grunnleggende omlegging av hvordan fylkesnemnda og domstolene behandler spørsmålet om sakskostnader. Som nevnt under punkt 27.3.1 anvendes ikke tvistelovens kapittel 20 om sakskostnader i barnevernssaker i dag. Dersom det innføres delvis egenbetaling i endringssaker, vil det også måtte innføres bestemmelser som gir partene krav på å få sine kostnader erstattet dersom saken fører fram. Større åpenhet og kontradiksjon rundt nødvendigheten av de kostnader som er pådratt, vil etter utvalgets syn være en positiv effekt av dette. Samtidig er den øvrige rettsstillingen på barnevernområdet i dag tydelig preget av prinsippet om at saken ikke medfører kostnader for de private partene. Dette gjelder blant annet regelen om at alle parter som har samvær med barnet, er part i nye endringssaker om barnets samvær, selv om de ikke har initiert saken selv. Det er ikke enkelt å se for seg hvordan disse partene skal kunne innlemmes i et system med egenandeler, hva som skal til for at en part skal måtte betale egenandeler, eller hvilke utfall knyttet til blant annet samvær som skal kunne anses som et grunnlag for å få erstattet sakskostnader fra motparten.

Samlet sett har utvalget konkludert med at det ikke anbefales å innføre en ordning med egenbetaling i endringssaker. Dersom de foreslåtte innstrammingene i den generelle adgangen til å anlegge endringssak etter barnevernloven ikke

vedtas eller ikke har den ønskede effekten på det store antallet endringssaker som anlegges og ikke fører fram, mener imidlertid utvalget at lovgiver bør vurdere å innføre en viss egenbetaling i endringssaker, både av hensyn til barnets behov for ro og av hensyn til generelle økonomiske betraktninger om kostnader og nytte. Etter utvalgets oppfatning bør imidlertid endringer i første rekke gjøres i de materielle bestemmelsene. Dersom de materielle og prosessuelle rettighetene i loven uthules gjennom redusert retts hjelpsdekning, må det antas at personer med dårlig råd vil bli særlig hardt rammet. En slik uthuling av regelverket vil være spesielt betenkelig på barnevernområdet, hvor hensynet til rettssikkerhet veier tungt.

Selv om utvalget ikke foreslår virkemidler som er direkte rettet mot endringssakene, vil en del av de generelle virkemidlene som foreslås, kunne tenkes å virke særlig effektivt overfor endringssakene. Individuelt fastsatte tak for antall timer til saksforberedelse vil for eksempel kunne bidra til at det er mindre rom for å vidløftiggjøre saker hvor utfallet framstår som lite tvilsomt.

27.5.4 Høy andel overprøvingssaker

En høy andel av fylkesnemndas avgjørelser i barnevernssaker bringes inn for tingretten for rettslig overprøving. Av sakene som ble avgjort etter ordinær behandling med nemndsmøte i 2017, ble 67 prosent registrert som anket.

Mange av sakene som blir oversendt fra fylkesnemnda til domstolen for rettslig overprøving, ender ikke med noen ny realitetsavgjørelse i tingretten. I 2017 ble det bare avsagt dom i 64 prosent⁸² av barnevernssakene som kom inn til tingrettene fra fylkesnemnda. De øvrige sakene ble hevet uten at retten tok stilling til realiteten i saken. En vanlig hevingsgrunn i barnevernssaker er at den private parten trekker søksmålet under saksforberedelsen eller hovedforhandlingen. Blant sakene som ender med realitetsavgjørelse, er resultatet at 22 prosent fører helt eller delvis fram. Resten er en stadfestelse av fylkesnemndas vedtak.

Andelen saker som ender uten realitetsavgjørelse i tingretten, er særlig høy blant akuttsakene, hvor bare 29 prosent ender i dom. Disse vil bli særlig drøftet under punkt 27.5.5 nedenfor.

⁸² Basert på fylkesnemndenes rapportering. Dette fordi Domstoladministrasjonens statistikk ikke lar oss skille ut alle akuttsakene.

Det store bildet av overprøvingssakene har følgende mange likhetstrekk med endringssakene som ble omtalt under punkt 27.5.3: Overprøvingssakene i tingretten står for en vesentlig andel av de samlede rettshjelpskostnadene i barnevernssaker, og bare et mindretall av sakene fører fram. I tillegg til de økonomiske kostnadene innebærer overprøvingssakene – i likhet med endringssakene – normalt også belastninger for de involverte barna. De samme argumentene som taler for en viss grad av egenbetaling i endringssaker, gjør seg derfor også gjeldende i overprøvingssaker. Det samme gjelder imidlertid også for motargumentene, og utvalget har derfor konkludert med at det heller ikke i overprøvingssakene foreslås å innføre egenandeler. Det vises for øvrig til drøftelsen av dette spørsmålet under punkt 27.5.3.

Selv om egenandeler trolig vil være det mest effektive virkemiddelet for å redusere antallet overprøvingssaker som ikke fører fram, er det også andre forhold som kan tenkes å påvirke partenes insentiver til å gå videre med saken. Utvalget vil særlig peke på tre faktorer som vil kunne redusere partenes ønske om en ny prøving av nemndas vedtak i tingretten.

Den ene faktoren gjelder beregningen av sperrefristen for å reise endringssak. Som omtalt under punkt 27.5. har loven en sperrefrist på 12 måneder for å reise endringssak. Sperrefristen løper fra forrige gang saken ble behandlet i fylkesnemnda eller i domstolene. I praksis blir dette ofte forstått som at fristen løper fra siste realitetsavgjørelse i saken. Dersom foreldrene trekker en sak under behandlingen i tingretten, vil fristen dermed regnes fra avgjørelsen i fylkesnemnda, selv om tiden fra saken var til behandling i tingretten, kan være vesentlig kortere. Etter utvalgets syn bør sperrefristen løpe fra siste avgjørelse i saken, uavhengig av om dette er en realitetsavgjørelse eller en avgjørelse som hever saken. De hensyn som begrunner sperrefristen, og som først og fremst handler om barnets behov for ro, gjør seg også gjeldende selv om saken trekkes før dom blir avsagt. Utvalget kan ikke se at det er noe til hinder for at dagens lovbestemmelser tolkes slik at fristen løper fra siste avgjørelse i saken, uavhengig av om dette er en realitetsavgjørelse eller en hevingskjennelse. En avgjørelse om å avvise en sak, eller om å ikke fremme en anke til behandling etter tvisteloven § 36-10 (3), kan likevel ikke anses som noen behandling av saken som danner noe nytt utgangspunkt for beregningen av sperrefristen for endringssak. Etter utvalgets syn er dette noe som bør klargjøres i forbindelse med den pågående revisjonen av barnevernloven.

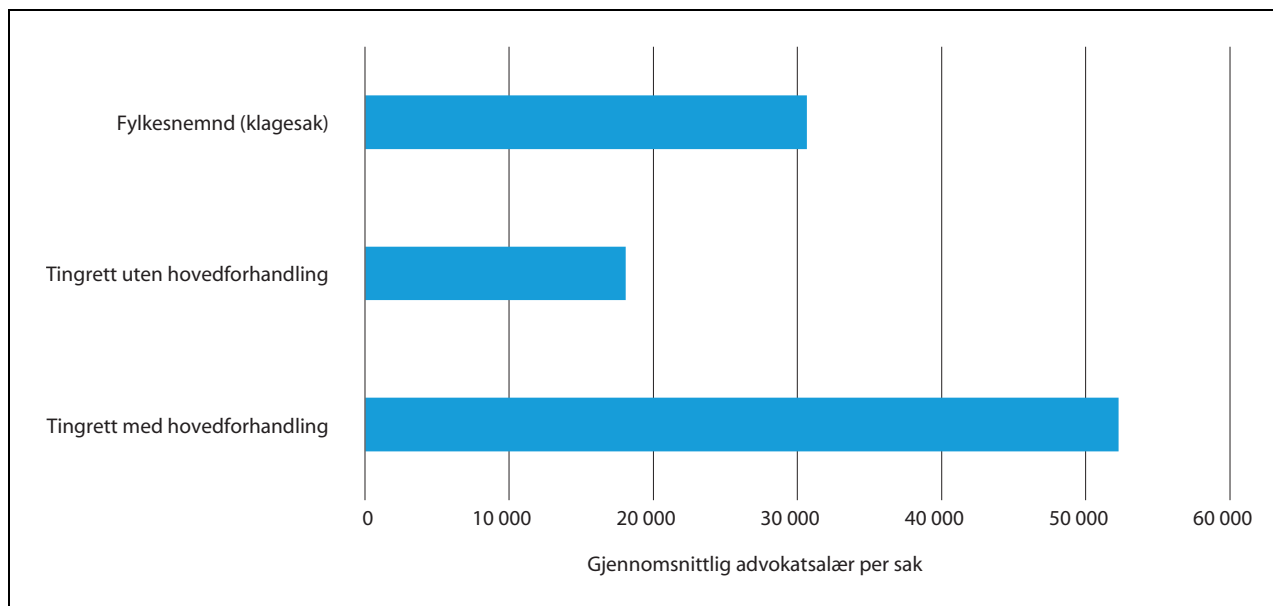
Som nevnt under punkt 27.2.2 er bruken av samtaleprosess i fylkesnemnda en annen faktor som vil kunne bidra til å redusere antall overprøvingssaker i tingretten. Det er all grunn til å tro at løsninger som er framforhandlet mellom barnevernet og foreldrene gjennom samtaleprosess, sjeldnere vil bli gjort til gjenstand for overprøving i domstolene enn løsninger som ikke er det. Foreløpige tall fra forsøksprosjektet for samtaleprosess underbygger dette. Som det framgår av tabell 27.2 ovenfor, var andelen saker med offentlig medhold som ble overprøvd i forsøksnemnder i 2018, 29 prosent for saker hvor det hadde vært samtaleprosess i forkant, mens det for saker uten samtaleprosess var 48 prosent. Forsøksnemnder hadde en ankeandel av alle saker på 42 prosent, mot 50 prosent i nemnder uten forsøksprosjekt.

Den tredje faktoren som vil kunne bidra til å redusere antallet overprøvingssaker i tingretten, handler om å etablere mer ensartede systemer for beregning av salær i tingretten og i fylkesnemnda. I dag beregnes salæret som hovedregel etter stykkpris i fylkesnemnda og etter medgått tid i retten. Som det framgår av drøftelsen under punkt 20.2.7, utbetales det per i dag høyere gjennomsnittlig salær i en barnevernssak for tingretten enn det gjøres i nemnda. Denne forskjellen kan i seg selv ha fungert som en driver for begjæringer om rettslige overprøvinger, fordi klienten og advokaten vet at de normalt får større rom for saksforberedelse ved en tingrettsbehandling enn de gjør i nemnda.

Ved vurderingen av tiltak som kan bidra til å redusere antallet overprøvingssaker, har utvalget hatt tingretten i fokus. Adgangen til å anke tingrettens avgjørelser videre til lagmannsretten er, som framholdt under punkt 27.2.4, allerede sterkt begrenset gjennom tvisteloven § 36-10. Momentene som er nevnt ovenfor om beregning av sperrefristen og mer ensartede regler for beregning av salær, vil imidlertid gjelde tilsvarende for lagmannsretten som for tingretten.

27.5.5 Særlig om behandlingen av akuttsaker og saker om partsstatus

I tillegg til endringssakene og sakene om førsteangsplassering av et barn (omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 eller plassering av barn med alvorlige atferdsvansker etter § 4-24) treffer fylkesnemnda også en del andre avgjørelser på barnevernrettens område. Målt i rettshjelpskostnader er sakene som gjelder klage over akutt plassering av barn, og sakene som handler



Figur 27.14 Advokatsalær per akuttsak i 2018.

Advokatsalær per sak, uten merverdiavgift. For statistikkgrunnlag, se statistisk vedlegg.

om hvorvidt en person med tilknytning til barnet skal få partsstatus, særlig relevante.

Som det framgår av punkt 27.2.2, blir alle klager på akuttsaker i fylkesnemnda avgjort av nemndsleder alene etter et kort møte.⁸³ Nemndsleder tar også stilling til om en person skal gis partsstilling i en sak. Ved avgjørelser om partsstilling avholdes det normalt ikke muntlig forhandlingsmøte. Dersom nemndsleders avgjørelse i disse andre typene saker bringes videre inn for tingretten, og fremmes til behandling, behandles de der som alle andre barnevernssaker – etter full hovedforhandling og med meddommere, se punkt 27.2.3.

Denne ulike behandlingsmåten i fylkesnemnda og domstolene gir seg naturlig nok også utslag i rettshjelpskostnadene.

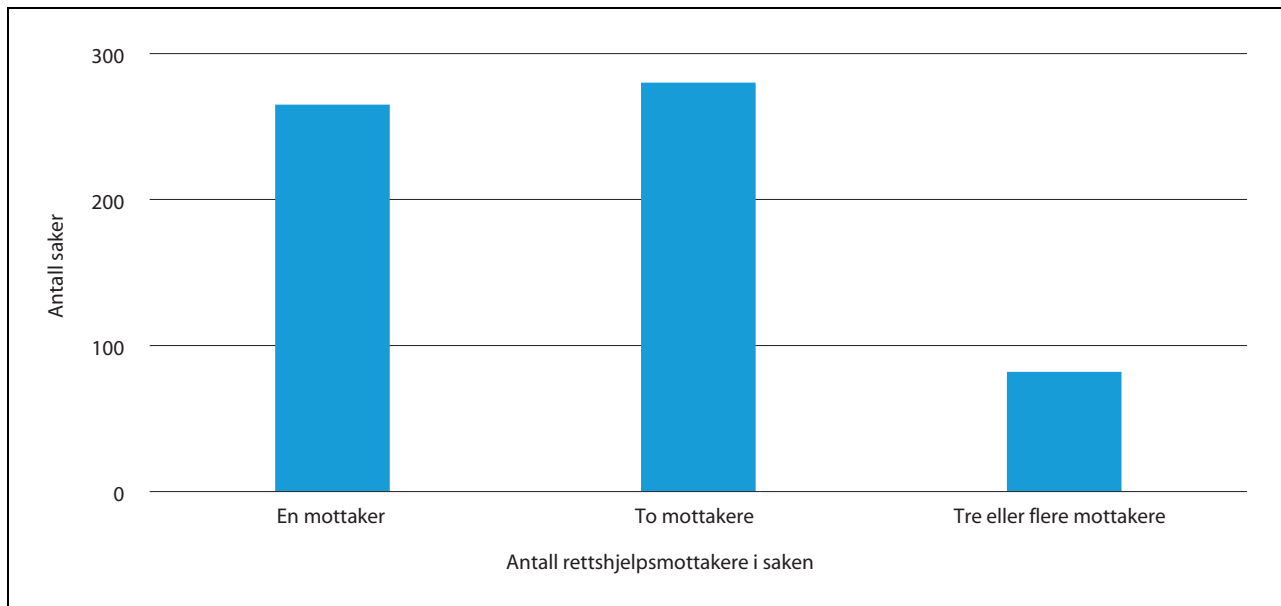
Statistikken viser at svært få akuttsaker ender med realitetsavgjørelse i tingretten. I 2017 var det bare 29 prosent av akuttsakene i tingretten som endte med dom. Forklaringen på at så få akuttsaker blir realitetsbehandlet av tingretten, er at fylkesnemnda ofte rekker å behandle omsorgssaken

før hovedforhandling i akuttsaken kommer opp. Sett i lys av at akuttsaken i tingretten nesten alltid vil løpe parallelt med en omsorgssak i nemnda, hvor parten også har bistand av advokat, er det ikke enkelt å forstå at en akuttsak som ikke blir realitetsbehandlet, skal kunne foranledige et behov for rettshjelp i nesten 20 timer, slik figur 27.14 viser at en gjennomsnittlig sak gjorde i 2018.

Utvalget har i del III foreslått nye regler for salærberegningen i saker med rettshjelp. Som det går fram av punkt 20.3.5, foreslår utvalget at det normalt ikke skal innvilges støtte til rettshjelp i mer enn fem timer i saker som faller bort før dommeren har fått satt et tak for antall timer til saksforberedelse. Dette vil kunne få betydning for en del av akuttsakene i tingretten, ved at advokaten ikke legger ned mer arbeid med stevningen enn det som vil bli dekket innenfor en slik begrensning.

Rettshjelpsutvalget har ikke klart å hente ut statistikk over hvor stor andel av domstolens barnevernssaker som omhandler personer som ønsker partsstatus, men målt ut fra hvor mange av Høyesteretts avgjørelser på barnevernrettens område som handler om dette, er det grunn til å anta at antallet ikke er ubetydelig. Siden det ikke har vært mulig å skille disse sakene ut fra andre barnevernssaker, har vi heller ikke tall på de gjennomsnittlige rettshjelpskostnadene i disse sakene. Utvalget har heller ikke tall på de gjennomsnittlige rettshjelpskostnadene ved domstolens behandling av andre saker som har blitt

⁸³ I forbindelse med den pågående revisjonen av barnevernloven er det foreslått at fylkesnemnda skal ha adgang til en grundigere behandling av klager på akuttvedtak i «særlige tilfeller». Det er foreslått at det i disse tilfellene skal være adgang til å sette ordinær nemnd, og det legges opp til noe mer omfattende muntlige forhandlinger. Hvis denne endringen vedtas, vil trolig utgiftene til advokatsalær i forbindelse med nemndas behandling av akuttsaker øke noe i forhold til det som framgår av figur 27.14. Dette er ikke hensyntatt i kostnadsberegningene.



Figur 27.15 Barnevernssaker med hovedforhandling i tingretten, etter antall rettshjelpsmottakere i saken (2018).

Merk: Mottakere er her definert som parter med egen advokat etter rettshjelpsordningen. Dersom to parter deler advokat, er de registrert som én mottaker. For statistikkgrunnlaget, se statistisk vedlegg.

behandlet forenklet i nemnda. Det er imidlertid all grunn til å anta at kostnadene for retten er det mangedoblede av kostnadene for nemnda, i og med at sakene avgjøres etter ordinær hovedforhandling i domstolene.

27.5.6 Antall parter per sak

Kommunen ved barneverntjenesten er alltid part i en barnevernssak. Videre er barnet selv part og kan benytte seg av partsrettigheter dersom det er over 15 år og forstår hva saken gjelder. Fylkesnemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. Barnet er alltid part i saker om tiltak for barn med atferdsvansker og i saker om menneskehandel.

Ellers er partene i en barnevernssak personer som «en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».⁸⁴ Foreldre med foreldreansvar vil normalt ha partstatus i saker som gjelder omsorgen for barnet. Foreldre uten foreldreansvar for barnet vil også kunne innvilges partstatus i saker om omsorgsovertakelse dersom vedkommende har en så sterk faktisk tilknytning til barnet at fylkesnemndas vedtak kan sies å «rette seg mot» eller «direkte gjelde» vedkommende.

I saker som gjelder fastsettelse av samvær, vil en noe større krets av personer ha mulighet til å

initiere sak. Dette gjelder blant annet foreldre som ikke har hatt den daglige omsorgen for barnet, andre som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen, og – under visse forutsetninger – også andre personer med nær tilknytning til barnet.⁸⁵ I tillegg til at disse personene selv kan initiere en samværssak, vil de også være parter i samværssaker som er initiert av andre personer. Høyesterett har i Rt. 2004 side 1300 slått fast at en sak om samvær gjelder barnets samlede samvær med alle samværsberettigede. En konsekvens av at alle samværsberettigede skal med, er at en del parter som er involvert i barnevernssaker, hverken er uenig med barneverntjenesten eller ønsker noen endring i status quo.

I saker om flytting etter barnevernloven § 4-17 kan også fosterforeldre i visse tilfeller anses som part i saken.

Dersom det ikke foreligger interessekonflikt mellom de private partene – typisk mellom barnets foreldre –, vil de normalt bare ha krav på å få oppnevnt én advokat.

Kostnadene til rettshjelp øker naturlig nok med antall parter som er representert med egen advokat. Det er særlig to elementer som bidrar til dette. For det første innebærer en ekstra advokat at det offentlige betaler et ekstra salær. For det

⁸⁴ Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

⁸⁵ Barnevernloven § 4-19.

andre tar sakene og saksforberedelsen lengre tid jo flere aktører som er involvert. En ekstra advokat innebærer derfor at det offentliges kostnader knyttet til de øvrige aktørene som yter rettshjelp, også øker. Dette siste elementet kan lett bli oversett når kostnadene ved en eventuell utvidelse av gruppen med partsstatus i barnevernssaker vurderes.

Spørsmålet om hvem som skal være parter i barnevernssaker, har vært et sentralt tema ved den pågående revisjonen av barnevernloven. Barnevernlovutvalget gikk i NOU 2016: 16 inn for at flere personer med tilknytning til barnet skulle kunne vært part, og utvalget foreslo også at grensen for når barn selv skulle anses som part, skulle senkes fra 15 til 12 år. Deler av disse forslagene er videreført i departementets høringsbrev om ny barnevernlov av 4. april 2019. Departementet foreslår blant annet at søsken bør gis partsrettigheter fra 15 år, og at terskelen for å innvilge partsrettigheter til barn under 15 år skal senkes i forhold til gjeldende rett.

Sett i lys av at spørsmålet om partsstilling i barnevernssaker nylig har blitt utredet i forbindelse med ny barnevernlov, vil ikke Rettshjelpsutvalget komme med egne anbefalinger knyttet til hvem som skal anses som parter i en barnevernssak. Av samme grunn mener utvalget det heller ikke er naturlig å foreslå endringer i prinsippet om at de som er parter i en barnevernssak, også skal være representert ved advokat. Utvalget vil likevel bemerke at man kan tenke seg løsninger hvor personer med tilknytning til barnet – og kanskje også barnet selv – gis enkelte prosessuelle rettigheter under saken, som likevel ikke innebærer at disse personene skal være representert ved advokat under hele saken på lik linje med for eksempel barnets foreldre. Dersom de øvrige tiltakene utvalget foreslår for å redusere kostnadene ved barnevernssaker, ikke vedtas eller ikke har ønsket effekt, vil utvalget anbefale at dette spørsmålet utredes nærmere.

Partenes behov for rettshjelp varierer med hvilken rolle de har i saken. En advokat som representerer en part som motsetter seg de tiltak som er foreslått eller gjennomført, vil normalt ha en mer arbeidskrevende oppgave enn advokaten til en part som er enig i barnevernets tiltak. Etter dagens ordning med stykkpris i fylkesnemnda får alle advokatene i utgangspunktet samme salær. Flere har påpekt at dette er lite rimelig. Advokatforeningen skriver blant annet:⁸⁶

«Videre er det i mange saker lite hensiktsmessig at stykkprisen i barnevernssaker er den samme uavhengig av sakstype og hvilken part advokaten representerer. Det er for eksempel stor forskjell i arbeidsbyrde om man representerer en forelder som har barnet hos seg, en forelder som er fratatt barnet eller om man representerer barnet selv.»

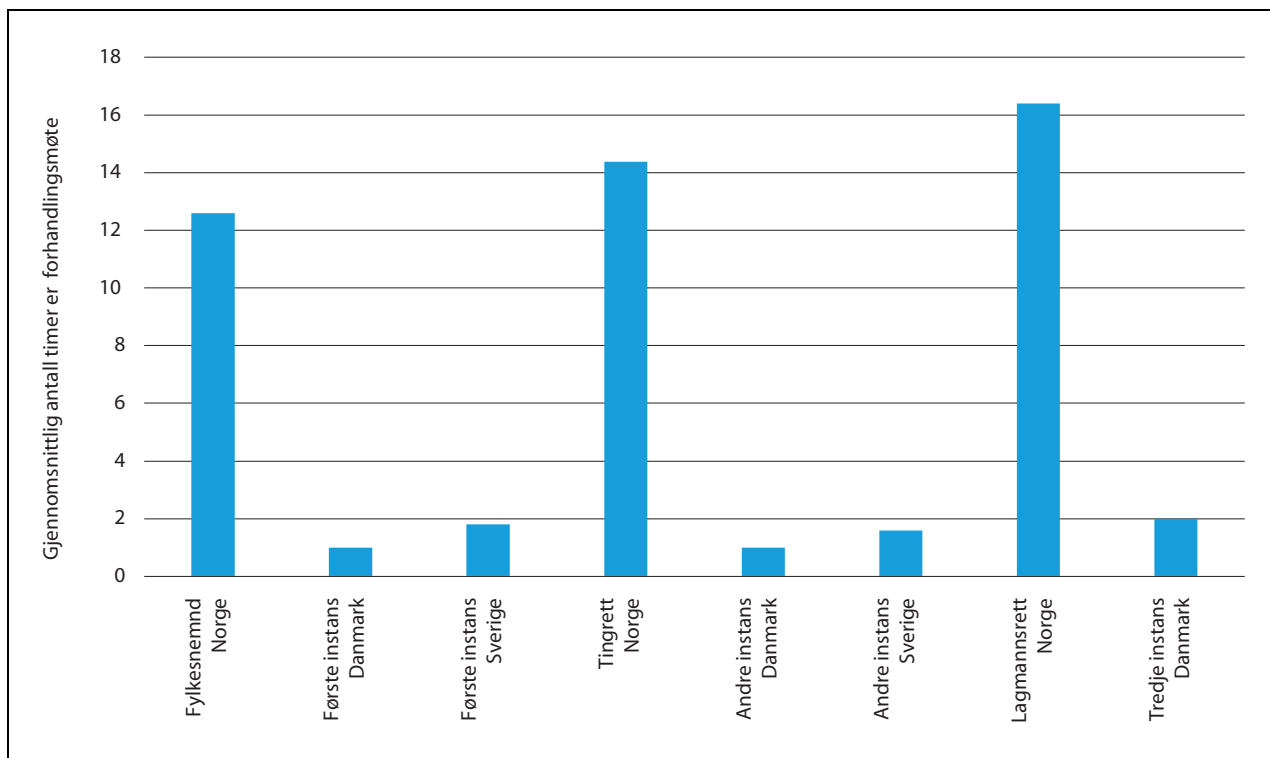
Utvalget har i punkt 20.3.5 foreslått en nytt system med forhåndsfastsatte tak for saksforberedelse til parter som mottar rettshjelp i saker for domstolene og fylkesnemndene. Taket skal fastsettes konkret og individuelt for hver enkelt rettshjelpsmottaker. Ulikt rettshjelpsbehov hos partene som følge av ulike roller i saken er et moment som vil inngå i vurderingen ved fastsettelsen av taket. På denne måten vil rettshjelpen kunne tilpasses partens behov i større grad enn i dag.

27.5.7 Nærmere om tidsbruken i hver enkelt sak

Parter som er involvert i barnevernssaker i Norge, mottar i gjennomsnitt langt flere timer rettshjelp enn det som er vanlig i andre nordiske land. Forbruket av rettshjelpstimer står i klar sammenheng med tiden som går med til forhandlingsmøte/hovedforhandling i saken. Også her skiller Norge seg ut i nordisk sammenheng.

Som det går fram av redegjørelsen for ordningen i andre land i punkt 27.4 ovenfor, er det flere fellestrekk mellom de nordiske landenes systemer for rettslig overprøving av barnevernets tvangsbruk: I alle landene foretar domstolene en overprøving av barnevernets vurderinger av behovet for tvang, og ingen av landene har oppstilt noen formelle skranker for domstolenes overprøvingsrett. Hensynet til barnets beste er styrende for vurderingen i alle land, og i alle landene treffer domstolene (eller de domstolslignende organene) sine beslutninger etter å ha hørt foreldrene og eventuelt barna direkte. Som det går fram av figur 27.1, er det heller ikke vesentlige forskjeller mellom landene når det gjelder antallet barn som er plassert. En nyanseforskjell er at samvær mellom foreldre og barn normalt ikke utgjør en del av hovedsaken om omsorgsovertakelse i de andre nordiske landene. Samvær fastsettes av barneverntjenesten, og dersom fastsettelsen påklages, vil denne normalt være gjenstand for en egen rettslig prøving. Dette står i motsetning til framgangsmåten i Norge, hvor det alltid er fylkesnemnda som fastsetter samvær i forbindelse med en omsorgsovertakelse. Samvær er da også

⁸⁶ Advokatforeningen, *Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning*, 2017, side 40.



Figur 27.16 Antall timer forhandlingsmøte i barnevernssaker – sammenligning mellom nordiske land i 2018. Snitt for saker med gjennomført forhandlingsmøte.

Kilde: Sverige: e-poster med statistikkuttrekk fra Domstolsverket av 7. januar 2019 og 10. september 2019. Kun 1 prosent av de gjennomførte forhandlingene i første instans (förvaltningsrätten) tok mer enn 6 timer. Danmark: Ankestyrelsen i København ved Gitte A. Reinicke og Annette W. Hoffmann, som Rettshjelpsutvalgets leder og sekretariatet møtte i København 9. mai 2019.

et naturlig tema ved overprøving av nemndas vedtak for domstolene. Denne forskjellen i tema for forhandlingsmøtene kan imidlertid ikke alene forklare de betydelige forskjellene i tidsbruk mellom Norge og de øvrige nordiske land.

Utvalget mener følgende faktorer særlig kan forklare den høye tidsbruken i norske barnevernssaker i forhold til øvrige nordiske land:

1. Prosessen er fullt ut muntlig

Norsk sivilprosess er basert på et prinsipp om muntlighet. Dersom en part i en barnevernssak ønsker at fylkesnemnda eller retten skal ta et skriftlig dokument med i betraktning, må dette dokumentet som hovedregel gjennomgås under forhandlingsmøtet. Som oftest består gjennomgangen i at de sentrale punktene av teksten i de aktuelle dokumentene leses opp av prosessfullmektigene. Barnevernssaker inneholder mange dokumenter som er av relevans for den samlede vurderingen av barnets situasjon, og advokatenes innledende framstillinger av saken tar derfor normalt opp imot en halv rettsdag.

Sett i forhold til andre nordiske land, hvor sakens dokumenter forutsettes lest av domsto-

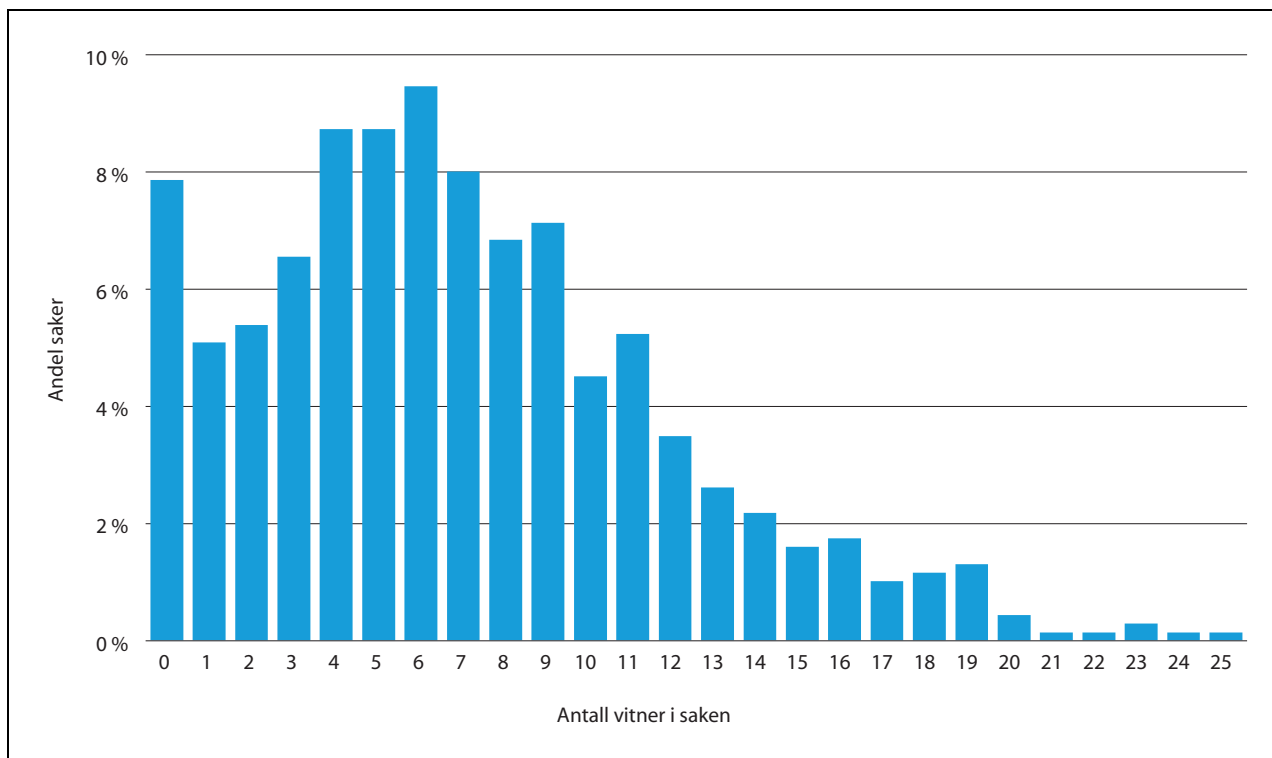
len på forhånd, utgjør muntlighetsprinsippet en viktig del av forklaringen på hvorfor barnevernssaker tar lengre tid i Norge enn i andre nordiske land.

2. Det føres mange vitner

Antall vitner per barnevernssak i tingretten har ikke økt de siste ti årene og er ikke en vesentlig årsak til kostnadsøkningen vi har sett. Likevel har antallet vitner stor betydning for hvilken tid som går med både til forberedelse av saken og gjennomføring av forhandlingsmøtet. Utvalgets analyser av tall fra domstolene for årene 2008 til 2018 viser at hvert vitne er forbundet med en forlengelse av hovedforhandlingen på 1 time og 9 minutter og en økning i advokatenes samlede tidsbruk på 4 timer og 51 minutter.⁸⁷ En barnevernssak med hovedforhandling hadde i snitt 7 vitner per sak. Rundt 8 prosent av sakene som går til hovedforhandling, går helt uten vitner, mens enkelte saker har over 20 vitner.

I en vanlig barnevernssak vil flesteparten av vitnene være kalt inn av barneverntjenesten.

⁸⁷ Se statistisk vedlegg punkt 3.2.4.6.



Figur 27.17 Fordeling av antall vitner i barnevernssaker med hovedforhandling i tingretten (2018).

Dette kan typisk være personer som har meldt bekymring for barnet, ansatte i barnets barnehage eller skole, personer barnet har bodd hos etter en eventuell plassering, og personer som på ulike måter har utredet barnet og/eller foreldrene. Mange av barneverntjenestens vitner har også skrevet rapporter eller andre dokumenter som inngår i saken, og som har blitt gjennomgått under prosessfullmektigenes innledende saksframstilling. Flere av innspillene utvalget har fått – og våre egne erfaringer – er at barneverntjenesten ofte fører unødvendig mange vitner som skal belyse samme tema og/eller tema som allerede er belyst ved gjennomgangen av det skriftlige materialet.

Aktuelle vitner fra barnets foreldre eller andre private parter vil ofte kunne være familie, bekjente og/eller andre personer som skal uttale seg om foreldrenes omsorgskompetanse. Utvalgets erfaring er at flere av disse vitnene tilfører lite informasjon av betydning for de problemstillingene saken reiser, og de spørsmål fylkesnemnda og domstolen skal vurdere. Normalt gis det likevel tillatelse til at de private partene får føre de vitnene de ønsker, fordi en avskjæring av denne type vitner vil bidra til å forsterke det svært ujevne styrkeforholdet som allerede eksisterer mellom offentlig part og private parter i en barnevernssak.

I andre nordiske land er vitneførsel i barnevernssaker ikke vanlig, og i hvert fall ikke i samme omfang som i Norge. Det høye antallet vitner er derfor også en viktig del av forklaringen på den relativt høye tidsbruken i Norge.

- Den reelle overprøvingen er mer inngående i Norge enn i andre nordiske land.

Avgjørelser i barnevernssaker inneholder mange elementer – blant annet knyttet til samvær og eventuelle begrensninger av tvangen – som gjør det krevende å gi noe godt tall på hvor mange av barnevernets avgjørelser som underkjennes ved en senere rettslig behandling. Det er enda mer krevende å skulle foreta noen empirisk sammenligning av dette spørsmålet mellom land. Basert på samtaler vi har hatt med aktører som har befatning med disse sakene i Sverige, Danmark og Finland, er imidlertid inntrykket vårt at norske fylkesnemnder og domstoler prøver barnevernets vurderinger mer inngående enn det som er vanlig i andre nordiske land. Forskjellene i prøvingsintensitet kan ha ulike mulige forklaringer. Dels kan de tenkes forklart med at domstolene i ulike land har ulik tilnærming til prøvingen av forvaltningens vedtak, dels kan de tenkes forklart med at domstolene har ulik tillit til kvaliteten på den nasjonale barneverntjenesten, og dels kan de tenkes forklart med at den norske barnevern-

tjenenesten bruker tvang i mer tvilsomme saker enn det barneverntjenesten i andre nordiske land gjør. Rettshjelpsutvalget har ikke grunnlag for å mene noe om hvilke av disse mulige forklaringene som er mest treffende, men vi legger til grunn at forskjellen i prøvingsintensitet også er en faktor som kan forklare forskjellen i tidsbruk ved den rettslige prøvingen av barnevernssaker i nordiske land.

27.6 Utvalgets forslag

27.6.1 Retten til advokat som er betalt av staten, hjemles i barnevernloven

I dag har alle private parter i en barnevernssak rett til advokat uten egenbetaling, uavhengig av inntekt og formue. Prinsippet om at staten bærer alle kostnadene ved saken, herunder utgiftene til advokathjelp, utgjør en viktig del av forklaringen på hvorfor så mange fylkesnemndsvedtak bringes videre inn for domstolene, og på den høye andelen endringssaker. Rettshjelpsordningen bidrar på denne måten også til at det anlegges saker som ikke burde vært ført, med tilhørende økonomiske kostnader for samfunnet og påkjenninger for de berørte barna. Samtidig bidrar rettshjelpsordningen til at det anlegges saker som bør føres, og barnevern er et område hvor hensynet til rettssikkerheten veier ekstra tungt. Utvalget mener hensynet til rettssikkerheten veier så tungt at rettshjelp i barnevernssaker fortsatt bør være gratis for alle private parter.

I kapittel 9 har utvalget anbefalt at dagens ordninger med rettslig bistand uten behovsprøving og egenbetaling, tas ut av rettshjelpsloven og flyttes over i særlovgivningen. For barnevernssakene vil det være naturlig å hjemle bestemmelsene om rettshjelp i barnevernloven kapittel 7 for så vidt gjelder fylkesnemndas behandling, og i tvisteloven kapittel 36 for så vidt gjelder domstolenes behandling. Når det gjelder rettshjelp i saker som ikke behandles av fylkesnemnd eller domstol, er det naturlig at bestemmelsene om dette inntas i barnevernloven kapittel 6, som omhandler saksbehandlingsregler for barneverntjenesten.

Selv om barnevern tas ut av rettshjelpsloven, foreslår utvalget at den nye rettshjelpslovens bestemmelser gis anvendelse så langt de passer. Lovens nye system med tak for antall timer til saksforberedelse av saker som behandles av nemnda eller domstolene, er en av ordningene som også bør gis anvendelse i barnevernssaker. Ved fastsettelsen av et tak vil rettshjelpen i større grad oppfattes som et knapphetsgode for rettshjelps-

mottakeren, også i de tilfellene hvor det ikke betales noen egenandel. For advokatene vil det kunne være enklere å begrense pågangen fra egen klient under saksforberedelsen med å henvise til at klienten ikke har «råd» til å bruke opp sine tildelte timer på spørsmål som ikke henger sammen med forberedelsen av saken. I motsetning til dagens stykkprissystem er det en klar forutsetning for systemet med forhåndsfastsatte tak at advokatene ikke kan forventes å jobbe flere timer med den enkelte sak enn det de får betalt for.

Utvalget mener at rettshjelpslovens nye system for fastsettelse av salær må innføres både for fylkesnemnda og tingretten. Dagens ordning med ulike systemer i nemnda og i retten er ikke gunstig og kan skape uheldige insentiver. Forskjellen på disse systemene og det nye systemet er nærmere omtalt i kapittel 20.

Som nevnt i punkt 20.3.4 foreslår utvalget at stykkpris beholdes som system for salærfastsettelse i saker hvor det ikke betales egenandel. I tilfeller der partene gis rett til bistand i saker som ikke behandles av fylkesnemnda eller domstolene, se punkt 27.6.6, foreslår utvalget altså at salærene fortsatt fastsettes etter flate stykkpriser.

27.6.2 Delvis skriftlig behandling

De høye rettshjelpskostnadene i norske barnevernssaker sett i forhold til andre nordiske land kan først og fremst forklares med høy tidsbruk under saksforberedelsen og forhandlingsmøtene i fylkesnemnda og domstolene. Det særnorske systemet med muntlig gjennomgang av alle relevante dokumenter under hovedforhandlingen eller nemndsmøtet er etter utvalgets syn en viktig del av forklaringen på disse forskjellene i tidsbruk.

Utvalget foreslår derfor at det innføres et system med delvis skriftlighet i barnevernssaker og andre saker om administrative tvangsinngrep som behandles etter tvisteloven kapittel 36. Et fellestrekk for alle disse sakene er at innslaget av skriftlige bevis er stort. Et annet fellestrekk er prinsippet om at retten prøver alle sider av saken. Dette innebærer at retten uansett er mindre bundet av partenes muntlige argumentasjon enn den vil være i andre sivile saker. Et tredje fellestrekk ved saker om administrative tvangsinngrep er at offentligheten normalt ikke har tilgang til forhandlingsmøtene. Offentlighetens behov for å forstå hva som foregår, blir ofte trukket fram som et argument for muntlighet, men dette hensynet slår ikke til i saker som behandles for lukkede dører. Et fjerde fellestrekk ved sakene som behandles

etter særreglene i kapittel 36, er at det offentlige bærer alle kostnadene ved saken, herunder retts-hjelpen til de private partene. Siden det offentlige bærer alle kostnadene, kan det argumenteres for at staten er mer berettiget til å vurdere kostnads-effektiviteten i prosessen enn i saker hvor flesteparten av kostnadene dekkes av partene selv. Alle disse særegenhetene gjør etter utvalgets syn sakene om administrative tvangsinngrep særlig egnet for en delvis skriftlig prosess.

Selv om gode grunner taler for en delvis skriftlig prosess i sakene om administrative tvangsinn-grep, er det grunn til å nevne at prinsippet om muntlighet i norsk sivilprosess også har en klar berettigelse. Argumentene for at man i sin tid inn-førte en muntlig prosessordning, er oppsummert i Tvistemålslovutvalgets NOU 2001: 32 A punkt 3.10:

«Alt i alt innebar loven av 1915 en meget betydelig overgang fra skriftlighet til muntlighet. Det må også være riktig å si at hvor det ble inn-ført muntlig behandling, var adgangen til å fra-vike dette og heller velge skriftlighet meget begrenset, om det overhodet var noen slik adgang. Grunnen er åpenbar, man ville bort fra skriftlighet. Det var et betydelig problem at behandlingen av de sivile sakene tok til dels meget lang tid. Den skriftlige prosess var ikke egnet til å få frem det korrekte saksforhold. Den skriftlige partsfremstillingen av sakene var omstendelig, preget av formalisme og ga ikke retten den nødvendige veiledning og inn-sikt. Den skriftlige behandlingen hadde som konsekvens en mangelfull og lite egnet bevisfø- ring. Dommeren hadde i den skriftlige prosess en passiv og tilbaketrukket rolle. Muligheten for en prosessedelse som bragte klarhet i saken, var ikke til stede. For å oppnå endringer i dette, slik at prosessen kunne bli sikrere med henblikk på et materielt riktig resultat, og også bli hurtigere og billigere, så man en overgang til muntlighet som helt nødvendig [...]»

Sammenligningen med kostnadsnivået for retts-hjelp i våre nordiske naboland⁸⁸ – som alle har en delvis skriftlig prosess – tilsier at ønsket om en hurtig og billig prosess vanskelig kan utgjøre noen begrunnelse for en fortsatt fullt ut muntlig prosessordning, snarere tvert imot. Videre vil inn-føring av en prosess med delvis skriftlig saksbe-handling fortsatt innebære at partene og advoka-tene møter direkte for retten eller fylkesnemnda.

Det vil fortsatt være adgang til vitneførsel og til muntlig argumentasjon fra partenes prosessfull-mektiger. Utvalget er derfor ikke bekymret for at en avvikling av dagens ordning med muntlig gjen-nomgang av saksdokumentene under rettsmøtet vil føre til noen vesentlig svekkelse av partenes og rettens mulighet for å bringe klarhet i saken. Der-som rettens medlemmer eller prosessfullmekti-gene har spørsmål til saksdokumentene, vil de fortsatt ha mulighet til å avklare disse under retts-møtet selv om de aktuelle dokumentene ikke først har blitt lest opp. Dagens muntlige gjennomgang av dokumenter gjør kanskje terskelen for å avklare spørsmål noe lavere enn når dokumen-tene leses på forhånd, men heller ikke under dagens system har man noen god garanti mot at innholdet i et dokument som leses opp, oppfattes ulikt av de ulike aktørene i saken.

Videre kan mindre opplesning av dokumenter bidra til større likestilling av partene under retts-møtet. I dag starter gjerne sakene med at kommu-nen gjennomgår dokumenter i flere timer. Dette gir en skjev start på rettsmøtet og gjør at kommu-nens beskrivelse av saken opptar en uforholds-messig stor del av rettsmøtetiden. Det er også kommunen som først får anledning til å plukke ut de delene av et dokument som skal leses opp.

Samlet sett mener utvalget derfor at argumen-tene for å videreføre dagens ordning med en fullt ut muntlig prosess i barnevernssaker ikke veier opp for de sterke argumentene som taler for å endre den. Utvalget vurderer at det fortsatt vil være en betryggende prosess, som ivaretar de rettssikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende i barnevernssaker. Samtidig vil kostnadsbesparel-sene ved overgangen til en delvis skriftlig prosess være vesentlige og vil kunne bidra til en styrket rettssikkerhet i samfunnet på mange andre vik-tige områder.

Selv om tvisteloven av 2005 videreførte munt-lighetsprinsippet fra 1915, åpner tvisteloven for mer blanding av muntlighet og skriftlighet enn tvistemålsloven gjorde. Etter § 99 andre ledd har partene allerede i dag mulighet til å avtale en kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling. Dette er imidlertid en mulighet som i liten grad benyttes i praksis, og utvalget er ikke kjent med at bestemmelsen noen gang har vært brukt i barne-vernssaker.

Når det gjelder fylkesnemndene, har også de en adgang til en kombinasjon av muntlig og skrift-lig behandling i henhold til barnevernloven § 7-14 siste ledd. Bestemmelsen er mer brukt enn § 9-9 i barnevernssaker i domstolene, men ikke i en slik

⁸⁸ Se punkt 27.4.4.

grad at dette får de ønskede effekter for de virkninger utvalget ønsker å oppnå.

Etter utvalgets syn kan man hverken for domstolene eller fylkesnemndenes del anta at et system med delvis skriftlig saksbehandling i barnevernssaker og andre saker om offentlige tvangsinngrep skal bli innført ved at dette avtales fra sak til sak. Dette skyldes ikke minst at et slikt system også forutsetter andre systemendringer knyttet til forberedelsen av sakene i domstolene og fylkesnemnda som man ikke kan forvente at den enkelte dommer eller nemndsleder skal kunne iverksette på egen hånd. Utvalget foreslår derfor at en kombinasjon av muntlig og skriftlig saksbehandling skal være lovens angitte behandlingsmåte i barnevernssaker og andre saker som behandles etter tvisteloven kapittel 36.

Det forhold at tvisteloven allerede har bestemmelser om en delvis skriftlig saksbehandling, innebærer imidlertid at loven allerede er rigget for den prosessordningen utvalget nå foreslår å innføre i kapittel 36. Utvalgets forslag byr derfor ikke på store regeltekniske utfordringer. Det samme gjelder for fylkesnemndene. Endringen i forhold til i dag er at delvis skriftlig behandling skal være lovens normalordning, og at det således ikke skal være avtalebasert eller skjønnsbasert i den enkelte sak. Et system med delvis skriftlig behandling forutsetter også at det gjennomføres noen systemendringer i domstolene og fylkesnemnda som sikrer at prosessen fungerer som tiltenkt:

For det første forutsetter omleggingen at alle rettens medlemmer må ha fått tilsendt og lest sakens dokumenter på forhånd, eventuelt at det legges til rette for at meddommerne/medlemmene kan komme til retten eller nemnda og lese dokumentene der. Praksis i de fleste fylkesnemnder og domstoler er allerede i dag at de som skal delta i avgjørelsen, får tilgang til saksdokumentene på forhånd. Det må imidlertid etableres systemer som sikrer at dette alltid gjøres, og som sikrer at meddommerne/nemndsmedlemmene får betalt for den saksforberedelsen som gjøres, i henhold til de krav som ellers gjelder for honorering av oppdraget. For dommernes og nemndledernes del må det etableres nye systemer som sikrer at det settes av tilstrekkelig tid til saksforberedelse i forkant av sakene som behandles med delvis skriftlig prosess. Én måte dette kan sikres på, er ved å anerkjenne dagen forut for hovedforhandlingens oppstart som en rettsdag i saken for den nemndslederen eller dommeren som skal lede forhandlingen. Etter utvalgets syn vil det være avgjørende for tilliten til et system med del-

vis skriftlig saksbehandling at man ikke risikerer situasjoner hvor rettens eller nemndas medlemmer ikke har hatt nødvendig tid til å foreta den saksgjennomgangen i forkant som systemet forutsetter.

En annen viktig forutsetning for et velfungerende system med delvis skriftlig saksbehandling er at mengden dokumenter begrenses til det som er av relevans for saken. Utvalgets erfaring er at det i dag legges fram flere dokumenter i mange barnevernssaker enn det som er nødvendig. I en del tilfeller legges for eksempel barnevernets egne journalnotater rutinemessig fram, uten at det er gitt noen særskilt forklaring på hvorfor dette gjøres. En reduksjon av antall saksdokumenter forutsetter en bevisst holdning rundt problemstillingen både hos prosessfullmektiger og dommere/fylkesnemndsledere under saksforberedelsen. Planmøtene vil kunne være en aktuell arena for dialog mellom retten og partene for mulig reduksjon av mengden saksdokumenter og for framheving av dokumenter som partene mener det er viktig at retten setter seg spesielt godt inn i.

Konsekvensen av en ordning med delvis skriftlig behandling vil først og fremst være at tiden som går med til partenes innledende saksframstilling, kan reduseres betraktelig. Når dokumentene er lest på forhånd, vil det ikke være nødvendig å gjennomgå dem under rettsmøtet. Det vil heller ikke være nødvendig for prosessfullmektigene å gjennomgå sakshistorikken, idet rettens/nemndas medlemmer allerede vil være kjent med denne gjennom barneverntjenestens saksframstilling og de beskrivelser som er gitt i partenes prosesskriv. Her vil man også kunne kutte tidsbruk når det gjelder barneverntjenestens forklaring i møtet, ettersom man i det vesentlige kan fokusere på kontradiksjon omkring de vurderinger som er gjort i saken, og ikke en historisk gjennomgang av fakta. Når saken står for domstolene, vil også fylkesnemndas vedtak ha gitt retten god innføring i mye av saken. Partenes innledende saksframstillinger bør som et resultat av dette kunne gjennomføres på under ti minutter hver, slik at man kan raskt kan gå videre til forklaringer fra parter og vitner.

27.6.3 Normering i loven av tid til hovedforhandling

De store forskjellene mellom Norge og andre nordiske land i rettsmøtetid til barnevernssaker kan ikke forklares med muntlighet alene. I norske barnevernssaker tar også den øvrige bevisførselen og prosessfullmektigenes muntlige argumentasjon

overfor retten langt mer tid enn i våre nordiske naboland. Gjennomsnittlig antall vitner i en barnevernssak for tingretten er 6,5, mens det i våre naboland gjerne bare er partene selv som forklarer seg for retten.

Utvalget anser det ikke ønskelig at den gjennomsnittlige rettsmøtetiden i norske barnevernssaker skal reduseres til nivået i Danmark og Sverige, herunder er det ikke ønskelig med tidsrammer som helt fratar partene adgang til å føre vitner. Utvalget frykter at en så kraftig reduksjon i tidsbruk vil få som konsekvens at saken blir dårligere opplyst, og at fylkesnemnda og retten blir mer tilbakeholdne i sin overprøving av barnevernets vurderinger enn det som er situasjonen i dag.

På bakgrunn av utvalgsmedlemmenes egne erfaringer og de innspillene utvalget har fått fra aktører som på ulike måter har befatning med barnevernssaker, er utvalget likevel av den oppfatning at det kan gjøres betydelige reduksjoner i rettsmøtetiden i norske barnevernssaker uten at dette reduserer rettens eller fylkesnemndas mulighet til å foreta en reell og inngående overprøving av barnevernets vurderinger. Som nevnt i punkt 27.5.7 mener utvalget at det i dag brukes tid i barnevernssaker på vitneførsel som er overflødig eller uten særlig relevans for saken. Utvalget mener at både antall vitner i den enkelte sak og tid brukt til hvert vitne kan reduseres. Det er for eksempel en utstrakt praksis at det føres vitner som bevis for opplysninger som allerede framgår av skriftlige bevis. Barneverntjenesten innhenter opplysninger fra barnehage, skole, helsestasjon og lege mv. etter barnevernloven § 6-4 i forbindelse med en undersøkelsessak. Når saken sendes til nemnda, følger disse dokumentene med begjæringen, og normalt bidrar det ikke i vesentlig grad til økt opplysning av saken at denne informasjonen også gis i form av vitnebevis. Utvalget mener også at tiden prosessfullmektigene bruker på muntlig argumentasjon overfor retten, kan kortes ned uten at det skjer på bekostning av sakens opplysning.

Et av de viktigste formålene med tvistelovsreformen av 2005 var å redusere rettsmøtetiden og kostnadene i norske sivile saker. Dommeren ble tildelt et tydeligere ansvar og bedre virkemidler under saksforberedelsen for å avskjære unødvendig bevisførsel. Erfaringene fra evalueringen av loven er at man bare i begrenset grad har oppnådd dette formålet.⁸⁹ Dommerne avskjærer i liten grad bevisførsel, og de gir uttrykk for at de finner det vanskelig å avskjære vitner under hen-

visning til manglende relevans, all den tid de på forhånd ikke vet hva vitnet kan komme til å si. I barnevernssaker er dette spesielt vanskelig fordi vurderingstemaet er vidt. Det skjeve styrkeforholdet mellom partene gjør det spesielt vanskelig å avskjære bevis som den private parten ønsker å føre. Det samme gjør seg gjeldende i fylkesnemndene, hvor tvistelovens regler om bevis er gitt tilsvarende anvendelse så langt de passer.⁹⁰

Sett i lys av erfaringene fra tvisteloven mener utvalget at rettsmøtetiden best kan reduseres ved at saken berammes over kortere tid. Med kortere tid til rådighet kan partene selv foreta en prioritering av hvilke bevis det er viktigst å føre innenfor den tilmålte tiden. Når den avsatte tiden er knappere, blir også dommeren/nemndslederen tvunget til å innta den aktive rollen under saksforberedelsen og under hovedforhandlingen som tvisteloven forutsetter at dommeren skal ha.

Utvalget mener hovedregelen bør være at en barnevernssak ikke berammes over mer enn én dag. Rettsmøtetid på én dag er fortsatt mer enn dobbelt så mye tid som man bruker på sakene i Sverige og Danmark. Med delvis skriftlig behandling og korte innlegg fra prosessfullmektigene vil fylkesnemnda og retten i løpet av en dag både ha tid til å høre partenes forklaringer og sentrale vitner. Utvalget mener derfor at man med denne tidsrammen fortsatt vil sikre at de som skal vurdere saken, har tilstrekkelig grunnlag til å foreta en reell og inngående overprøving av barnevernets tvangsbruk. I enkelte omfattende saker, for eksempel saker om første gangs omsorgsovertakelse av flere barn eller saker hvor det er mange parter og behov for tolk, vil det imidlertid kunne være riktig å beramme saken over to dager. Saker hvor nemnda settes som utvidet nemnd (fem medlemmer) i henhold til barnevernloven § 7-5 første ledd andre punktum, kan også være en type sak hvor det er naturlig at det settes av noe mer tid enn normalt. Det anses å kunne være større grunn til å fravike lovens hovedregel om tidsramme i fylkesnemnda enn i domstolene, etter som førstegangsbehandlingen av barnevernssaker skjer i fylkesnemnda – som også fatter vedtak i saken. Ved den rettslige overprøvingen er saken skåret til i nemnda, og man har også et avgjørelsesdokument å forholde seg til. Etter utvalgets syn bør endringssaker – som den klare hovedregel – aldri berammes over mer enn én dag, etter som tema i disse sakene er begrenset til hvilke eventuelle endringer som har skjedd siden siste prøving av saken.

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Evaluering av tvisteloven*, 4. juli 2013.

⁹⁰ Se barnevernloven § 7-17.

Boks 27.2 Hvordan kan rettsmøtetiden i barnevernssaker reduseres fra to dager til én dag?

En halvering av rettsmøtetiden i barnevernssaker vil være en krevende omstilling for alle de involverte aktørene. Nedenfor er det skissert et

forslag til hvordan rettsmøtetiden i en tenkt tilbakeføringssak for tingretten kan reduseres.

En typisk tidsplan i dag:

Dag I

09.00–09.15: Retten settes. Dommerens innledning
09.15–10.45: Innledning, kommunens advokat
11.00–11.45: Innledning, mors advokat
11.45–12.15: Innledning, fars advokat
12.15–13.00: Lunsj
13.00–14.30: Mors forklaring
14.45–15.30: Fars forklaring

Dag II

09.00–10.00: Saksbehandler i barnevernet
10.00–10.30: Tidligere saksbehandler
10.45–11.15: Forklaring kontaktlærer
11.15–11.30: Forklaring sosiallærer
11.30–12.00: Forklaring beredskapsmor
12.00–12.45: Lunsj
12.45–13.30: Forklaring fosterfar
13.30–13.50: Forklaring mors kollega
14.00–14.45: Prosedyre mors advokat
14.45–15.15: Prosedyre fars advokat
15.15–15.45: Prosedyre kommunen
15.45–16.00: Replik/duplikk

En mulig tidsplan for et rettsmøte på én dag:

09.00–09.15: Innledende avklaringer
09.15–10.15: Mors forklaring
10.15–10.45: Fars forklaring
10.45–12.00: Kommunens vitner
12.00–12.45: Lunsj
12.45–14.00: Forts. kommunens vitner og ev. vitner fra private parter
14.00–14.30: Prosedyre mors advokat
14.30–14.45: Prosedyre fars advokat
14.45–15.15: Prosedyre kommunen
15.15–15.30: Replik/duplikk

Generelt:

- Innledende saksframstillinger fra advokatene er ikke nødvendig når retten har lest dokumentene på forhånd.
- Det må settes av nok tid til de private partenes forklaring.
- Ofte vil det være hensiktsmessig at retten setter tidsrammer for vitneførselen, men at partene avgjør hvilke vitner de ønsker å føre innenfor disse rammene.
- Ved valget mellom hvilke vitner som skal føres, vil det være av betydning om vitnets synspunkter har kommet til uttrykk i det skriftlige materialet.
- Med store kutt i vitneførselen til den offentlige part må det også kunne stilles strengere krav til relevans for eventuelle vitner som de private partene ønsker å føre.
- Forklaringen fra saksbehandler i barnevernet kan ta lang tid og tilfører ofte ikke saken så mye mer enn det som allerede framgår av dokumentene og andre vitneforklaringer. Dersom partene mener det likevel er behov for at barnevernet forklarer seg, bør denne forklaringen legges til slutten av bevisførselen og fokusere på barnevernets overordnede vurderinger.
- Dersom tidsplanen er stram, bør det vurderes om retten skal starte utspørringen av vitnene. På denne måten vil vitnet raskere kunne besvare eventuelle spørsmål rettens medlemmer måtte ha.
- Det er viktig at aktørene forholder seg til tidsplanen, og at rettens leder griper inn ved overskridelser av denne.

En hovedregel om at barnevernssaker ikke skal berammes over mer enn én dag, vil også avhjelpe problemet i dagens system med at rettsmøtene gjennomgående tar lengre tid jo lengre opp i instansene de prøves, se figur 27.16. Dette er

spesielt tydelig ved klage over akuttvedtak (figur 27.14), hvor rettsmøtene i fylkesnemnda tar langt kortere tid enn rettsmøtene i tingretten. Dersom lovgiver ikke går videre med forslaget om normering av rettsmøtetid, mener utvalget det er viktig

at man vurderer andre virkemidler som kan bidra til at dette endres.

Det finnes flere eksempler i lovgivningen på normering av rettsmøtetid. Barnevernloven § 7-23 andre ledd slår fast at det skal holdes et «kort møte» i fylkesnemnda ved behandlingen av saker om klage over akuttvedtak.⁹¹ I praksis bruker nemnda i gjennomsnitt rundt tre timer på behandlingen av disse sakene.⁹²

I tvisteloven § 10-3 andre ledd er det gitt føringer om normal rettsmøtetid i saker som følger reglene om småkravsprosess. Her står det:

«Bare hvis særlig sterke grunner foreligger, kan rettsmøtet vare mer enn én dag.»

Småkravsakene har ut fra sitt innhold ingen overføringsverdi til barnevernssaker. Bestemmelsen i tvisteloven § 10-3 viser imidlertid at lovregler om rettsmøtetid er forenlig med tvistelovens system.

Utvalget foreslår at normeringen av rettsmøtetid tas inn i barnevernloven kapittel 7 for så vidt gjelder fylkesnemndas behandling. Dette får også virkning for øvrige saker som fylkesnemnda behandler, nærmere bestemt russaker etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 10, saker om tvang mot psykisk utviklingshemmede etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 og tvangstiltak etter smittevernloven kapittel 5, etter som disse lovene gir saksbehandlingsreglene i kapittel 7 tilsvarende anvendelse for disse sakene. Hovedforhandling i disse sakene blir allerede i dag som hovedregel gjennomført på én dag.⁹³ For domstolenes behandling foreslår utvalget at bestemmelsen om rettsmøtetid tas inn i tvisteloven kapittel 36, og at den gis anvendelse på alle saker som handler om administrative tvangssinn- grep. Den andre store kategorien av tvangssaker som domstolene behandler, er saker om tvungent psykisk helsevern. Hovedforhandlingen i disse sakene blir allerede i dag som hovedregel gjennomført på én dag.^{94 95}

27.6.4 Normering av taket for tid til saksforberedelse

Tiden advokatene bruker på saksforberedelse og etterarbeid per sak, vil ha stor betydning for de totale kostnadene knyttet til advokathjelp i barnevernssaker. Det er stor forskjell mellom ulike nordiske land når det kommer til mengden advokathjelp i den enkelte sak, se figur 27.2 i punkt 27.4.4. I Norge får hver advokat i barnevernssaker i gjennomsnitt utbetalt salær for omtrent 40 timers arbeid (inkludert betaling for tidsbruk i nemndmøte) i forbindelse med saksbehandling i fylkesnemnda og omtrent 52 timers arbeid (inkludert betaling for tidsbruk i rettsmøte) i tingretten. Fra trukket tid i nemnd- eller rettsmøte dekkes omtrent 27 timer saksforberedelse og etterarbeid i forbindelse med behandling i fylkesnemnda og 38 timer saksforberedelse og etterarbeid i forbindelse med behandling i tingretten. I Sverige og Danmark mottar hver advokat i gjennomsnitt betaling for under ti timers arbeid per instans.

Advokathjelpen partene mottar i barnevernssaker, er også langt høyere enn advokathjelpen i gjennomsnittlige asyl- og utvisningssaker. Utledningssakene er også saker av stor betydning for den enkelte, og sakene har ofte stor betydning for barn, se punkt 29.1. Stykkprisene gir her betaling for mellom to og fem timers arbeid, med et tillegg på én time for ektefelle eller samboer og per barn mellom 14 og 18 år. Rettshjelpsutvalget foreslår å øke stykkprisene noe, men selv om forslagene blir gjennomført, vil advokathjelpen i en gjennomsnittlig asyl- eller utvisningssak som involverer barn, fortsatt ikke overstige ti-tolv timer.

Utvalget mener det er grunnlag for å redusere den gjennomsnittlige tiden som brukes på saksforberedelse og etterarbeid i barnevernssaker. Kortere rettsmøter og færre vitner vil redusere tiden som går med til forberedelse av rettsmøtene. Samtidig forutsetter økt spissing av sakene grundig forarbeid fra advokatene.

For at advokatens tidsbruk skal oppfattes som en begrenset ressurs for partene, foreslår utvalget at nemndlederen eller dommeren setter et tak for tiden som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid, se punkt 20.3.5. Antallet timer advokathjelp hver part får til rådighet, skal fastsettes konkret i hver enkelt sak. Det bør tas hensyn til

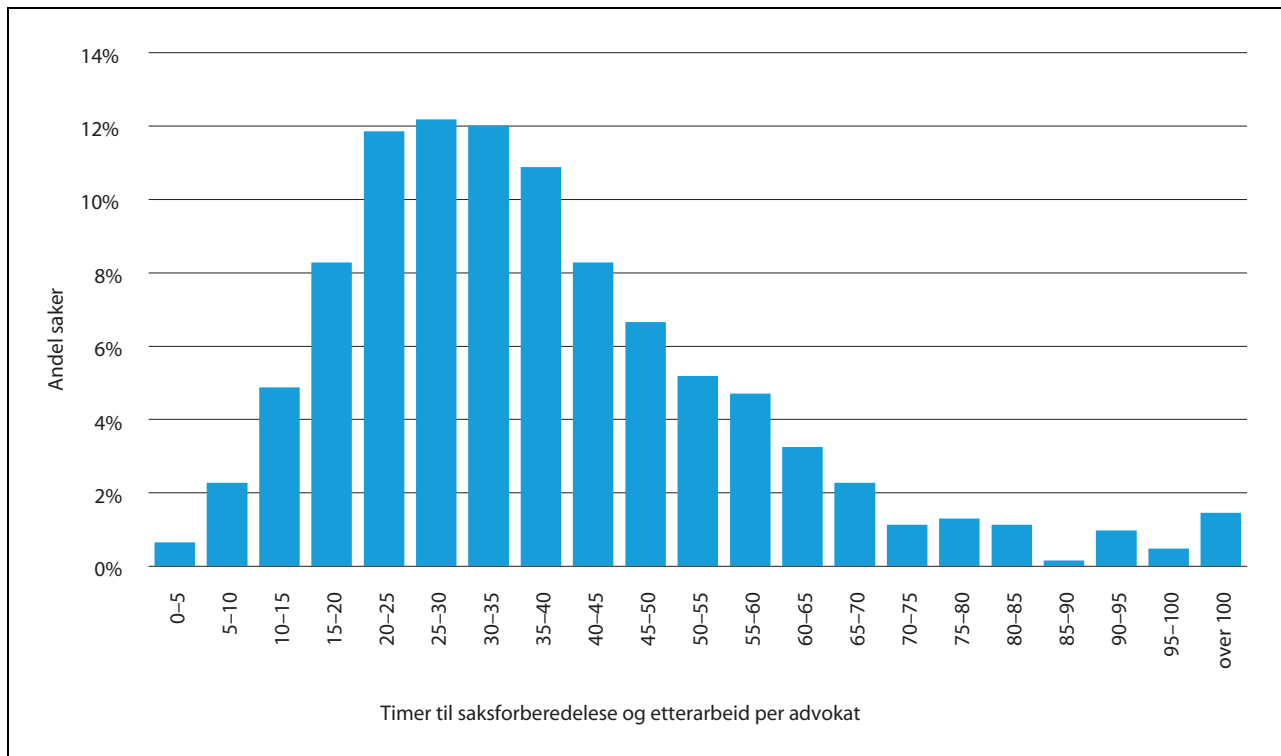
⁹¹ I forslaget til ny barnevernsslov er det foreslått at ordet «kort» tas ut av loven, men det er fortsatt lagt opp til at disse sakene ikke skal behandles over mer enn én dag.

⁹² Se tabell 27.1 ovenfor

⁹³ 93 prosent av fylkesnemndssaker etter helse- og omsorgstjenesteloven med forhandlingsmøte gikk på under 7 møtetimer i 2018.

⁹⁴ Gjennomsnittlig hovedforhandlingstid i disse sakene var i perioden 2016–2018 på litt over 5 timer.

⁹⁵ Oslo tingrett har i samråd med Advokatforeningen og Regjeringsadvokaten utarbeidet retningslinjer for behandlingen av saker om tvungent psykisk helsevern (intern retningslinje 2011/03). I punkt 7 står det: «Det er normalt tilstrekkelig med 1 dag til hovedforhandlingen, men dette må vurderes konkret ifht. forsvarlig opplysning av saken.»



Figur 27.18 Fordeling av tid til saksforberedelse og etterarbeid per advokat. For barnevernssaker med hovedforhandling i tingretten (2018).

Figuren er basert på utbetalt salær per advokat, fratrukket rettsmøtetid. For mer om grunnlaget for figuren, se statistisk vedlegg.

sakens tema og kompleksitet, partens rolle i saken og andre forhold som påvirker behovet for advokathjelp. Utvalget mener at taket for antall timer rettshjelp til parter med en sentral rolle bør settes til omtrent 20 timer forberedelse i en ordinær sak i fylkesnemnda om første gangs omsorgsovertakelse. Dersom flere parter har felles advokat, eller saken er spesielt krevende, bør taket settes høyere, opp mot 30 timer. Dersom saken er mindre omfattende, eller advokaten tidligere har gitt bistand i samme sakskompleks, bør taket settes lavere, ned mot ti timer. Taket bør også settes lavt dersom parten har få innspill og dermed en mindre rolle i saken. Dette vil blant annet kunne være aktuelt for foreldre som er parter i saken, men som aldri selv har hatt omsorg eller særlig mye kontakt med barnet.

I endringssaker bør taket settes lavere enn i saker om første gangs omsorgsovertakelse, fordi endringssakene kan konsentreres om endringene som har skjedd siden forrige prøving av saken. Dette er normalt mindre omfattende enn bevistemaet ved første gangs omsorgsovertakelse. Taket for antall timer rettshjelp til parter med en stor rolle i saken bør settes til omtrent ti timer i en gjennomsnittlig sak. Også her bør taket settes høyere dersom saken er spesielt krevende, eller

flere parter har felles advokat, og lavere dersom parten ikke ønsker rettsendring, eller dersom det har skjedd få endringer siden forrige prøving av saken.

For å øke de gunstige effektene av samtaleprosessordningen i fylkesnemndene, herunder legge best mulig til rette for en hel eller delvis løsning av saken til barnets beste, bør advokatene ha god tid til å gi bistand i forbindelse med samtalemøter. En evaluering av ordningen med samtaleprosess fant ved hjelp av intervjuer at private prosessfullmektiger i gjennomsnitt bruker omtrent ti timer på forarbeid, forberedelse og etterarbeid i forbindelse med et samtalemøte.⁹⁶ Utvalgets beregninger viser at advokatene i snitt får utbetalt i underkant av ni timer forberedelse til hvert samtalemøte. Utvalget anbefaler at ti timer settes som tak for antall timer som kan benyttes til forberedelse og etterarbeid til det første samtalemøtet. Dersom det avholdes flere samtalemøter, bør det settes nye tak for saksforberedelse til arbeid som påløper mellom samtalemøtene. I disse mellomfasene vil ulike former for midlertidige løsninger ofte

⁹⁶ Oxford Research og AFI/OsloMet, *Kompetanse og dialog – evaluering av samtaleprosess i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, 2019, side 94.

kunne bli prøvd ut, og partene kan ofte ha stort behov for å rådføre seg med advokat. Fem timer vil etter utvalgets syn kunne være et naturlig tak for forberedelse til etterfølgende samtalemøter. Møtetid kommer også her i tillegg. Etter utvalgets oppfatning vil tak som gir advokatene god tid til å gi bistand i forbindelse med samtaleprosess, gi insentiver til å gjennomføre samtaleprosess i den enkelte sak. Dette er ønskelig både ut fra de positive effektene for det enkelte barn og den enkelte familie som hittil er erfart i forbindelse med samtaleprosess, og ut fra de kostnadsbesparelser som ligger i redusert grad av overprøvings- og endringssaker i etterkant av en samtaleprosess. Samtaleprosess kan også benyttes til å «spisse» saken, slik at det er mindre behov for tid til forberedelse og rettsmøtetid hvis saken går videre til behandling i det ordinære sporet.

Ved klage i akuttsaker står nemnda vanligvis ikke i posisjon til å sette et tak for antall timer før det meste av rettshjelpen allerede er gitt. Utvalget foreslår derfor at det gjelder et generelt tak på ti timer rettshjelp i disse sakene, med mindre nemnda fastsetter noe annet. I dag betales det gjerne salær for omtrent tolv timer,⁹⁷ hvorav omtrent tre timer går med til møte, slik at det gjerne gis salær for i underkant av ti timers forberedelse. Ti timer som generelt tak for forberedelse bør derfor være tilstrekkelig i de fleste saker.

Ved domstolenes overprøving av nemndas vedtak bør taket normalt settes lavere enn i nemnda. Hvor mange timer advokathjelp hver part bør ha til rådighet, må vurderes konkret. Det bør sjelden være behov for å sette taket høyere enn 20 timer. I endringssaker bør det sjelden være behov for å sette høyere tak enn ti timer.

De anbefalte normene for fastsettelse av tak innebærer en klar reduksjon av dagens tidsbruk til forberedelse og etterarbeid for en del type saker, for eksempel endringssakene. Utvalget mener likevel de foreslåtte takene gir rom for gode møter mellom partene og deres advokat og for en forsvarlig forberedelse av saken. Tiden som settes av til saksforberedelse, har også en viss sammenheng med tiden som brukes i rettsmøte. Forslaget i punkt 27.6.3 om at rettsmøtetiden skal normeres til én dag, innebærer en kraftig reduksjon sett i forhold til dagens situasjon. Utvalget har vært opptatt av at advokatens gjennomsnittlige tid til saksforberedelse ikke kan reduseres proporsjonalt med denne reduksjonen i rettsmøtetid. Med dagens multiplikator på 2,75⁹⁸ vil et møte

i fylkesnemnda på 7 timer gi rom for 12,25 timer saksforberedelse og etterarbeid innenfor stykkprisen. Utvalgets har ovenfor anbefalt at taket for saksforberedelse i en ordinær sak om første gangs omsorgsovertakelse som utgangspunkt bør kunne settes rundt 20 timer. Sett i forhold til dagens multiplikator-stykkpris i fylkesnemnda innebærer dette en klar økning. Normene utvalget har anbefalt, er for de aller fleste parter i de aller fleste saker også en god del høyere enn advokatens gjennomsnittlige tidsbruk i alle barnevernssaker i Sverige og Danmark.

27.6.5 Saksbehandlingen for domstolene må i større grad tilpasses sakens tema – forslag om adgang til forenklet behandling av barnevernssaker

Som omtalt i punkt 27.2.3 behandler domstolene alle rettslige overprøvinger av vedtak fra fylkesnemnda etter reglene i tvisteloven kapittel 36.⁹⁹ Dette gjelder også vedtak i saker som har vært behandlet forenklet i fylkesnemnda, det vil si skriftlig og/eller av nemndsleder alene. Fylkesnemndenes adgang til forenklet behandling følger av barnevernloven §§ 7-5 og 7-14. Her framgår det at saken både kan behandles av nemndsleder alene og etter skriftlig behandling hvis partene samtykker, og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, eller det er tale om en endringssak eller pålegg om hjelpetiltak, og nemndsleder finner det ubetenkelig. I 2018 var 12 prosent av sakene som ble sendt fra fylkesnemnda til overprøving for retten, behandlet «skriftlig av nemndsleder alene».

Prosessreglene i tvisteloven gir føringer om muntlig behandling av alle barnevernssaker, og om at retten settes med én lek og én fagkyndig meddommer. Det finnes noen få eksempler på at barnevernssaker har blitt behandlet skriftlig i domstolene dersom partene har vært enige om denne behandlingsformen. I HR-2019-1741-U uttalte Høyesteretts ankeutvalg følgende om tingrettens skriftlige behandling av en sak om omsorgsovertakelse hvor prosessfullmektigene hadde meddelt retten at de ønsket denne behandlingsformen (avsnitt 16):

«I Høyesteretts praksis er det åpnet for at det kan være aktuelt å behandle 'kurante tilbakefø-

⁹⁷ Menon Economics, *Analyse av stykkpris og medgått tid – for utbetaling av salær til advokater*, 2019, side 33 og 34.

⁹⁸ $7 \times 2,75 = 19,25$. Fratrasket de sju timene som går med til nemndsmøtet, blir det $19,25 - 7 = 12,25$ timer til forberedelse og etterarbeid.

⁹⁹ Rt. 2011 side 1601 avsnitt 38 til 44.

ringssaker' på grunnlag av en skriftlig behandling, jf. blant annet Rt-2012-967 og Rt-2007-573. Ankeutvalget ser ikke bort fra at også saker om omsorgsovertakelse i særlige tilfeller vil kunne behandles skriftlig. Forutsetningen må være at hensynene til en forsvarlig saksbehandling og de særlige offentligrettslige hensyn som knytter seg til denne typen saker, ikke taler mot en skriftlig og forenklet behandling, jf. blant annet NOU 2001:32 A side 145.»

Den klare hovedregelen er likevel at alle barnevernssaker som realitetsbehandles av domstolene, behandles muntlig, også avvisningsvedtak og andre vedtak som er truffet etter forenklet behandling i fylkesnemnda.

Utvalget mener denne ordningen fører til at domstolenes behandling av kurante saker blir unødvendig omfattende og ressurskrevende. Dersom fylkesnemnda for eksempel avviser en sak fordi den som fremmer saken, ikke har partsrettigheter, virker det ikke hensiktsmessig at tingretten må behandle sak om avvisningsvedtaket på samme måte som den behandler saker om overprøving av tvangsvedtak. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i tvisteloven kapittel 36 om at rettens leder kan treffe avgjørelse alene på bakgrunn av sakens dokumenter der dette har vært behandlingsmåten i nemnda, og en slik behandlingsform ikke anses betenkelig. Det vil for eksempel ofte være betenkelig å behandle en sak forenklet dersom tingretten vurderer å øke tvangsbruken i forhold til fylkesnemndas vedtak.

Også kurante saker, saker som gjelder partsstatus, og andre saker det er aktuelt å behandle skriftlig og uten meddommere, kan ha svært stor betydning for partene. Det er derfor viktig at sakene behandles grundig, også der rettens leder avgjør saken på grunnlag av sakens dokumenter. Økt variasjon i behandlingsmåten i retten skal ikke gå utover partenes rettssikkerhet, men sikre at behandlingsmåten bedre kan tilpasses sakens tema og kompleksitet.

27.6.6 Mer rettslig bistand i prosesser som kan føre til enighet mellom foreldrene og barneverntjenesten

Som nevnt i punkt 27.2.2 ble samtaleprosess innført som en forsøksordning i fem fylkesnemnder i 2016. Prosessen tar utgangspunkt i meklingsteori og har til hensikt å skape større grad av felles forståelse og samhandling mellom barnevern og foreldre, herunder legge til rette for avtalebaserte løsninger til barnets beste. Evalueringen av for-

søksordningen har vært positiv, og i departementets høringsnotat om ny barnevernlov er samtaleprosess foreslått innført i alle fylkesnemnder som en varig ordning.

Ordningen med samtaleprosess vil kunne få stor betydning for rettshjelpskostnadene i barnevernssaker, både fordi tidsbruken i det enkelte samtalemøte er lavere enn ved et ordinært forhandlingsmøte, og fordi en løsning basert på enighet sjeldnere vil være gjenstand for rettslige overprøvinger og senere endringssaker. Løsninger i samtaleprosess vurderes også å kunne bidra til mer ro omkring barnet i dets oppvekst, samt at man ved denne prosessformen har mer fleksibilitet til å velge løsninger konkret tilpasset det enkelte barns og den enkelte families behov. Utvalget støtter derfor departementets forslag om å innføre samtaleprosess som en varig ordning i alle landets fylkesnemnder.

For ytterligere å styrke de positive effektene av samtaleprosess, herunder de kostnadsmessige, støtter utvalget Domstoladministrasjonen og Bergen tingretts uttalelse i deres hørings svar til departementets høringsnotat om ny barnevernlov, hvor det etterspørres en utredning av om det bør innføres en lignende ordning som samtaleprosess i domstolene.

I tillegg til at utvalget i punkt 27.6.4. foreslår romslige rammer for rettslig bistand i saker som fylkesnemnda behandler ved samtaleprosess, foreslår utvalget at det også skal være større muligheter for gratis advokatbistand i saker som ennå ikke er brakt inn for fylkesnemnda.

I dag har foreldre rett til fritt rettsråd i enkelte saker som har visse likhetstrekk med saker for fylkesnemnda. For det første har partene rett til fritt rettsråd dersom barneverntjenesten eller påtalemyndigheten fatter akuttvedtak, men vedtaket ikke blir påklaget og behandlet av fylkesnemnda.¹⁰⁰ Det samme gjelder dersom barnevernet har forberedt sak som skal behandles av fylkesnemnda, og parten er orientert om dette, men hvor saken likevel ikke blir sendt til nemnda, for eksempel fordi saken blir henlagt eller partene blir enige om hjelpetiltak.¹⁰¹ Advokaten honorerer i disse sakene med en stykkpris på 7 ganger den offentlige rettshjelpssatsen.¹⁰²

Det kan videre søkes om rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen. Etter rundskrivet om fri rettshjelp kan rettshjelp innvilges dersom det har oppstått en konflikt mellom barnevernet og pri-

¹⁰⁰ Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav a.

¹⁰¹ Rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav b.

¹⁰² Stykkprisforskriften § 5 tredje ledd.

vate parter.¹⁰³ I vurderingen skal det blant annet legges vekt på sakens karakter og hvor alvorlig inngrep det er tale om. Det skal videre legges vekt på partens mulighet til selv å ivareta sine interesser, og om advokatbistand kan medvirke til at partene kommer fram til en minnelig ordning.

I tillegg til rettshjelp etter rettshjelpsloven hender det at barnevernstjenesten dekker advokatbistand for parter i barnevernssaker dersom de mener dette er hensiktsmessig for å oppnå god dialog.

Mange aktører har pekt på at den begrensede rettshjelpen på rettsrådsstadiet i barnevernssakene kan virke prosessdrivende. En økning i rettshjelpen på rettsrådsstadiet kan gi advokatene en sjanse til å øke forståelsen mellom foreldrene og barnevernet, slik at de kan bli enige om løsninger. Erfaringene fra forsøksordningen med samtaleprosess i fylkesnemndene, hvor omkring en tredjedel av sakene som er gjenstand for samtaleprosess, trekkes av kommunen etter at man blir enige om hjelpetiltak, og omkring en tredjedel avgjøres forenklet på bakgrunn av felles påstand, underbygger denne antakelsen.

Selv om en økning i rettshjelpen på rettsrådsstadiet isolert sett bidrar til å øke rettshjelpskostnadene, vil de totale rettshjelpskostnadene reduseres dersom advokatbistanden bidrar til at færre saker kommer opp for fylkesnemnda og færre saker bringes inn for domstolene. Dette vil i enda høyere grad gjelde samfunnets totale kostnader. Rettshjelp på rettsrådsstadiet innebærer stort sett bare advokatutgifter, mens det oppstår store utgifter for nemnda, domstolene og kommunen når sakene går videre. Dersom advokatbistanden kan bidra til at foreldrene samarbeider med barnevernet slik at problemene kan løses med hjelpetiltak i stedet for med omsorgsovertakelse, kan enda større utgifter unngås. Hjelpetiltak innebærer langt mindre kostnader enn omsorgstiltak.

Dersom rettshjelp på rettsrådsstadiet kan bidra til at konflikten dempes, vil dette også kunne innebære gevinster for barna sakene gjelder. I noen tilfeller vil dette kunne bidra til at barna kan fortsette å bo hjemme, mens det i andre tilfeller kan føre til at barna raskere får ro på sitt nye bosted.

Spørsmålet er så hvordan rettshjelpen på rettsrådsstadiet kan innrettes slik at det faktisk virker konfliktdempende. Enighet om hjelpetiltak oppnås i de fleste tilfeller. I 2018 ledet 18 749 av 48 194 undersøkelser til at barnevernstjenesten gjorde

vedtak om tiltak.¹⁰⁴ Samme år sendte barnevernet 1315 begjæringer om omsorgsovertakelse eller institusjonsplassering til fylkesnemnda for til sammen 1721 barn og unge.¹⁰⁵ Om alle som var gjenstand for en undersøkelsessak, skulle fått rettshjelp, ville dette omfattet svært mange og blitt svært dyrt. Det er heller ikke gitt at dette ville virket konfliktdempende, ettersom det oppnås enighet om hjelpetiltak i de fleste tilfeller allerede i dag, og advokater først og fremst er eksperter på de rettslige sidene av barnevernssaker.

Dersom rettshjelp skal bidra til å dempe konfliktnivået, bør det gis advokathjelp i saker hvor det er høy sannsynlighet for at de private partene ikke ellers vil komme enighet med barnevernet. Det er vanskelig å plukke ut bestemte situasjoner eller hendelser som på generelt grunnlag gir stort behov for rettshjelp uten at det ennå er reist sak for fylkesnemnda.

Utvalget foreslår at dagens regler om rett til rettshjelp utenfor fylkesnemnda beholdes. I tillegg foreslår utvalget at de private partene gis rett til advokat dersom det er aktuelt at barnevernet som frivillig hjelpetiltak formidler plass til barnet i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige.¹⁰⁶ Frivillig plassering er ofte et alternativ til akutt plassering, som utløser rett til advokat. Partene må i dag motsette seg plassering for å få rett til å rådføre seg med advokat. Dette kan bidra til å øke konfliktnivået og virker prosessdrivende. At partene får rett til advokat også ved vurderingen av en frivillig plassering, kan derfor bidra til færre akuttplasseringer og andre tvangstiltak. Advokatene kan bidra til større forståelse mellom partene og minnelige løsninger i saken. Dette kan igjen danne grunnlag for at barnet raskere kan flytte tilbake til foreldrene. En slik ordning er dermed også i tråd med gjenforeningsmålsettingen, slik den er formulert av EMD ved fortolkningen av EMK artikkel 8 om retten til familiev.

Dersom retten til advokat ved frivillige plasseringer bidrar til at antallet tvangstiltak reduseres, vil dette innebære reduserte kostnader for barnevernet og reduserte kostnader knyttet til advokatbistand og saksbehandling i fylkesnemnda og domstolene. Utvalget har likevel ikke valgt å utrede eventuelle kostnadsbesparelser ved dette nærmere.

¹⁰⁴ SSB: Barnevernsstatistikk, 2018.

¹⁰⁵ Alle saker for fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-12, § 4-8 andre ledd eller § 4-24 unntatt forlengelse.

¹⁰⁶ Se barnevernloven § 4-4 siste ledd.

¹⁰³ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, punkt 6.5.2.

Barnevernstjenesten bør fremdeles dekke advokatutgifter dersom advokatbistand kan bidra til at partene kommer til enighet om tiltak som er til barnets beste. Utvalgets forslag om at utgiftene til retten til advokat i barnevernssaker flyttes fra Justis- og beredskapsdepartementet til Barne- og familiedepartementet, se kapittel 9, kan bidra til at det i større grad legges til rette for at barnevernet dekker advokatutgifter.

Utvalget foreslår videre at rettshjelpsforvaltningen gis en skjønnsmessig adgang til å innvilge gratis rettshjelp i barnevernssaker. Utvalgets for-

slag om en oppmykning av den skjønnsmessige adgangen til å innvilge rettshjelp vil også få effekt for barnevernssaker.¹⁰⁷ Utvalgets forslag til skjønnbestemmelse i ny rettshjelpslov gir bare mulighet til å søke om behovsprøvd støtte til rettshjelp, slik at rettshjelpsmottakeren må betale egenandel. Utvalget foreslår derfor at regelen om skjønnsmessig innvilgelse av gratis rettshjelp flyttes til barnevernloven, slik at det ikke skal betales egenandeler for denne rettshjelpen.

¹⁰⁷ Se nærmere om dette forslaget i kapittel 25.

Kapittel 28

Andre tvangsinngrep

28.1 Innledning

Med *andre tvangsinngrep* menes her andre saker enn barnevernssaker hvor det offentlige bruker tvang overfor borgerne ut fra andre formål enn å straffe dem. Idømmelse av straff følger andre prosessregler enn sivile saker, og tiltaltes rett til advokat følger av andre bestemmelser enn rettshjelpsreglene. Vi har likevel valgt å behandle rettshjelp til personer som soner straff, avslutningsvis i dette kapittelet.

Dagens tvangsbestemmelser på helse- og omsorgsfeltet er inntatt i ulike lover. De mest sentrale er lov om psykisk helsevern, helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 (tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming) og kapittel 10 (tvang overfor rusmiddelavhengige), og pasient- og brukerrettighetsloven (innleggelse og tilbakeholdelse i institusjon av personer uten samtykkekompetanse). I NOU 2019: 14 foreslår Tvangslovutvalget at disse reglene erstattes av en ny felles tvangsbegrensningslov med felles saksbehandlings- og kontrollmekanismer. Tvangslovutvalget foreslår at det etableres et nytt felles organ – tvangsbegrensningsnemnder – som skal overprøve de mest inngripende avgjørelsene etter den nye loven. De nye tvangsbegrensningsnemndene skal etter forslaget overta mange av oppgavene som i dag ligger hos kontrollkommisjonene og fylkesnemndene. I tillegg skal de overta noen av oppgavene som i dag ligger hos fylkesmannen. Etter forslaget skal vedtak fra tvangsbegrensningsnemndene kunne bringes inn for domstolene og behandles etter tvisteloven kapittel 36.

Tvisteloven kapittel 36 har særlige bestemmelser om domstolenes prøving av vedtak som er fattet i medhold av de nevnte tvangsreglene. I tillegg kommer bestemmelsene til anvendelse på domstolenes behandling av barnevernssaker. Særbestemmelsene handler blant annet om parter og prosessdyktighet, om særlig rask saksbehandling og om bruk av fagkyndige meddommere. Når en sak behandles etter kapittel 36, prøver retten «alle sider av saken» (§ 36-5 tredje ledd). Dette betyr at

Tabell 28.1 Saker etter tvisteloven kapittel 36 innkommet til tingretten i 2018.

	Antall saker
Barnevern	1071
Psykisk helsevern	256
Helse- og omsorgstjenesteloven	13
Uklassifisert	59

domstolen ikke kan begrense seg til å vurdere om vedtaket er lovlig (legalitetskontroll), slik den normalt vil gjøre ved prøving av andre forvaltningsvedtak. I tvisteloven § 36-8 står det også at «staten bærer alle kostnader ved saken når ikke annet følger av særskilt lovbestemmelse».

28.2 Dagens rettshjelpsordning

28.2.1 Fri sakførsel

Det følger av rettshjelpsloven § 16 nr. 2 at fri sakførsel for domstolene innvilges uten behovsprøving «for den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren etter tvisteloven kapittel 36». For domstolsbehandlingen er derfor det avgjørende spørsmålet for rettshjelp om det er angitt i den aktuelle tvangslovgivningen at saken skal behandles etter tvisteloven kapittel 36.

I tillegg til at det gis fri sakførsel for domstolene, følger det av rettshjelpsloven § 17 at det også gis fri sakførsel uten behovsprøving til behandlingen av tvangssaker for visse forvaltningsorganer. Foruten i barnevernssakene gis det fri sakførsel ved fylkesnemndenes behandling av saker etter helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven (hvor fylkesnemnda i Oslo og Akershus fungerer som smittevernnemnd). I tillegg gis det fri sakførsel i saker for kontrollkommisjonen om etablering og gjennomføring av tvungent psykisk helsevern.

Tabell 28.2 Saker for fylkesnemndene i 2018.

	Barne- vern- loven	Helse- og omsorgs- tjeneste- loven	Smitte- vern- loven
Akuttsak	1 261	139	0
Klage på akuttsak	390	16	0
Hovedsak	1 877	124	0

Kilde: uttrekk fra fylkesnemndenes saksbehandlingssystem.

Tabell 28.3 Saker for kontrollkommisjonen i 2018.

	Antall
Kontrollerte vedtak tvungent psykisk helsevern	3 986
Innkomne klager tvungent psykisk helsevern	2 294
Kontrollerte vedtak tvungen observasjon	3 802
Innkomne klager tvungen observasjon	304

Kilde: Helsedirektoratet, rapport IS-2875 Kontroll av tvangsbruk 2018, tabell v1 og v6 samt figur 9.

Ved fylkesnemndas behandling av tvangstiltak overfor psykisk utviklingshemmede og rusmiddelavhengige utbetales samme stykkpris som i barnevernssaker. Dette følger av stykkprisforskriften § 6 nr. 2.

Ved smittevernemndas behandling av tvangstiltak gjelder ikke stykkprisforskriften – men som det framgår av oversikten ovenfor, er det få, om noen, smittevernsaker.

Stykkprisforskriften gjelder ikke for saker som behandles av kontrollkommisjonen. Hvor høy tidsbruk som godkjennes varierer fra kommisjon til kommisjon. Utvalget har ikke oversikt over praksis i de ulike kontrollkommisjonene, men statistikk over gjennomsnittlig tidsbruk i ulike fylker, viser at det er stor variasjon i salærfastsettelsen, se punkt 28.5. Dette kan igjen ha sammenheng med at kontrollkommisjonene i liten grad er underlagt noen overordnet statlig styring.¹

¹ NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten* punkt 28.3.3.8.

«Kontrollkommisjonene er selvstendige forvaltningsorganer som drives i privat regi av lederne. Tilsvarende løse rammer rundt et forvaltningsorgans virksomhet hører nok til sjeldenhetene, i særdeleshet stilt overfor en saks-type av en slik viktighet for enkeltmennesket. Det eksisterer ikke noe felles saksbehandlingssystem.»

28.2.2 Fritt rettsråd

På rådgivningsstadiet gis det etter rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 8 rettshjelp med stykkpris på fem timer i saker for fylkesmannen om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4. Rettshjelpen gis uten behovsprøving. Bestemmelsen ble tatt inn i rettshjelpsloven i 2017 i forbindelse med endringer i lov om psykisk helsevern, og departementet ga følgende begrunnelse for lovendringen:

«Departementet er enig med flertallet i utvalget [Paulsrud-utvalget, NOU 2011: 9] i at pasientene har det samme behovet for å få ivaretatt rettssikkerheten sin ved vedtak om behandling uten eget samtykke (tvangsmedisinering mv.) som ved vedtak om tvangsinnleggelse. Departementet slutter seg derfor til forslaget om rett til fritt rettsråd uten behovsprøving og egenandel ved klage til fylkesmannen over vedtak om behandling uten eget samtykke.»

I 2018 behandlet fylkesmannsembetene 1130 saker om klage over behandling.

28.2.3 Rettshjelpskostnader i tvangssaker

Behandlingen av barnevernssaker står for nesten 90 prosent av rettshjelpskostnadene i tvangssaker (se tabell 28.4 for en oversikt). Dette skyldes hovedsakelig forskjeller i kostnader per sak, ikke saksmengde. De øvrige tvangssakene har en mindre inngående prøving, og går over færre instanser, enn barnevernssakene. De koster derfor også vesentlig mindre per sak. Kostnadsdriverne innen barnevernssaker er grundig behandlet i punkt 27.5. Utvalget har valgt å ikke gå like inngående inn i kostnadsdriverne ved prøvingen av øvrige tvangssaker. Det er snarere sett på prioriteringen av hvilke type saker som får rettshjelp, heller enn på ressursbruken i den enkelte sak. Likefullt vil de grepene som er foreslått for kontroll av ressursbruk i retten og fylkesnemnda også ha en effekt på øvrige tvangssaker.

Tabell 28.4 Rettshjelpskostnader i tvangssaker (2018).

	Rettshjelpskostnader ¹ (i millioner kroner)
Fylkesnemnda	147,7
Barnevern	145,6
Helse- og omsorgstjenesteloven	2,1
Tingretten	127,1
Barnevern	115,3
Psykisk helsevern	5,7
Helse- og omsorgstjenesteloven	0,6
Uklassifisert	5,5
Lagmannsretten	13,2
Barnevern	10,8
Psykisk helsevern	1,9
Uklassifisert	0,5
Kontrollkommissjonen	18,5
Klagesaker for fylkesmannen	4,7

¹ Alle kostnader postert på kapittel 470 i statsregnskapet. For mer om grunnlaget for tabellen, se statistisk vedlegg.

28.3 Innspill til dagens ordning

Advokatforeningen har påpekt at det gjøres omfattende inngrep overfor enkeltpersoner i medhold av pasientlovgivningen generelt, og at rettighetene til pasienten bør ivaretas gjennom rettshjelpsordningen. I sin rapport påpeker foreningen blant annet:

«Det har vist seg vanskelig å utføre rettshjelpsforskning på helse- og pasientrettens område som følge av nektelse av innsyn i klagesaker. Det er derfor viktig at det udekkede rettshjelpsbehovet utredes. Det er imidlertid utredet at klageordningen på pasientrettighetsfeltet er lite tilgjengelig og lite brukt sammenlignet med andre klageordninger. Rettshjelpsforskning tilsier også at det er grunn til å tro at i hvert fall pasienter med et alvorlig sykdomsbilde i klagesaker etter pasientrettighetslovgivningen kan ha behov for særskilt rettshjelp.»²

Mer overordnet har det fra mange hold blitt reist spørsmål om hvorvidt rettsikkerheten er god nok for personer som blir utsatt for ulike former for offentlige tvangsinngrep. Spørsmålet om rettsikkerhet har også en side til rettshjelpsordningen. Rettsikkerheten i Norge ved bruk av tvang er et sentralt tema i utredningen til Tvangslovutvalget, NOU 2019: 14.

28.4 Er de riktige typene tvangssaker prioritert for rettshjelp?

Utgangspunktet for Rettshjelpsutvalget er den gjeldende tvangslovgivningen i helse- og omsorgssektoren. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere Tvangslovutvalgets anbefalinger og dette utvalgets kostnadsoverslag knyttet til rettshjelp etter den foreslåtte tvangsbegrensningsloven. Det faktum at hele tvangslovgivningen er under revisjon, har likevel en viss betydning for hvor omfattende endringer utvalget finner det hensiktsmessig å foreslå i den rettshjelpen som gis etter dagens regelverk.

Dagens bestemmelser om tvangsbruk framgår av ulike lover som bygger på ulike modeller for saksbehandling, overprøving og kontroll. For tilgangen til rettshjelp er det etter dagens system av stor betydning om tvangen kontrolleres av et kollegialt organ (fylkesnemnda eller kontrollkommissjonen) eller av fylkesmannen. Med unntak av sakene om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4 – hvor det kan gis rettshjelp i inntil fem timer – har man ikke krav på rettshjelp ved tvangsinngrep som kontrolleres av fylkesmannen. Derimot gis det rettshjelp til saker som behandles av fylkesnemnda og kontrollkommissjonen. Som Tvangslovutvalget påpeker i sin NOU (punkt 5.9.1), kan disse ulikhetene i regelsettene dels forklares med at de har «sitt utspring i ulike tidsepoker og ulike faglige og kulturelle tradisjoner».

Rettshjelpsutvalget er enig med Tvangslovutvalget i at det vil være formålstjenlig med mer ensartede og samkjørte regler for saksbehandling og kontroll av tvangsbruk i helse- og omsorgssektoren. En slik samkjøring vil også påvirke tilgangen til rettshjelp. Innenfor dagens fragmenterte system mener utvalget likevel at bestemmelsene om rettshjelp står i naturlig sammenheng med de saksbehandlings- og kontrollmekanismer som for øvrig er etablert. Med to unntak vil utvalget derfor

² Advokatforeningen, *Rapport om fremtidens fri rettshjelpsordning*, 2017, side 35.

foreslå en videreføring av dagens ordning, hvor det først og fremst er sakene som behandles av domstolene og domstol lignende organer, som prioriteres for rettshjelp. Utvalget mener også at ordningen som ble innført med gratis juridisk rådgivning ved klage til fylkesmannen om undersøkelse og behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4, bør videreføres. Den ene endringen utvalget foreslår, handler om å gi barn som er plassert på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige, og som blir utsatt for tvang, en rett til rettshjelp. Dette endringsforslaget vil bli nærmere omtalt i punkt 28.6. Den andre endringen utvalget foreslår, handler om rettshjelp til innsatte i fengsler. Dette endringsforslaget går ikke ut på å innføre en lovfestet rett til advokatbistand, men å etablere en ordning som sikrer innsatte bedre rettshjelp enn i dag. Endringsforslaget vil bli omtalt til slutt i kapitlet, i punkt 28.8.

28.5 Stykkpris i saker for kontrollkommisjonen

Utvalget anbefaler at det innføres stykkpris i saker for kontrollkommisjonen. Saksforberedelsen i saker for kontrollkommisjonen er langt mer begrenset enn i saker for domstolene og fylkesnemnda, og det holdes normalt ikke noe planmøte. Modellen med forhåndsfastsatte tak, beskrevet i punkt 20.3, egner seg derfor ikke så godt i disse sakene. Videre er det stor variasjon i salærfastsettelsen i ulike kontrollkommisjoner. Advokatenes gjennomsnittlige tidsbruk varierer fra 3 timer og 20 minutter i fylket med lavest gjennomsnittlig tidsbruk til 17 timer og 20 minutter i fylket med høyest gjennomsnittlig tidsbruk.³ Å innføre stykkpris i disse sakene vil sikre enhetlig praksis i hele landet. Vedtak om tvungent psykisk helsevern er svært inngripende, og personene som utsettes for inngrepene, utgjør en spesielt sårbar gruppe. At advokatene har tilstrekkelig tid til å jobbe med sakene, er derfor avgjørende for en rettssikker behandling av sakene. Utvalget anbefaler derfor at stykkprisen settes til ti ganger rettshjelpssatsen. Til sammenligning var det nasjonale snittet på utbetalt salær i disse sakene i underkant av 8 timer i 2018.

³ Se statistisk vedlegg punkt 2.2.13.

28.6 Rettshjelp til barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjon eller omsorgssenter for mindreårige

Barn i barnevernsinstitusjon etter barnevernloven kapittel 5 og på omsorgssenter for mindreårige etter barnevernloven kapittel 5A må anses som en særlig sårbar gruppe. Barn i slike institusjoner har gjerne med seg en sårbarhet som gjør at det er ekstra høy risiko forbundet med belastninger knyttet til ytterligere tvangsbruk mot dem i den aktuelle situasjonen. De kan for eksempel ha en historikk hvor de er blitt utsatt for vold og overgrep, og andre typer traumer. Saker av denne typen vurderes derfor å ha svært stor velferdsmessig betydning for det aktuelle barnet, og rettsikkerhetshensyn gjør seg gjeldende med stor tyngde.

Adgangen til tvangsbruk mot barn i slike institusjoner reguleres i dag av den såkalte rettighetsforskriften.⁴ På nærmere bestemte vilkår gir blant annet forskriften adgang til å begrense bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler,⁵ anvende tvang i akutte faresituasjoner,⁶ gjennomføre kroppsvisitasjon⁷ og ransake rom og eiendeler.⁸

Tvangsbruk skal protokollføres og forelegges tilsynsmyndigheten,⁹ og beboeren selv eller foresatte kan påklage tvangsbruken til fylkesmannen.¹⁰ Det er institusjonens leder som skal gjøre klageadgangen kjent for dem det gjelder, og bistå beboere som ønsker det, med å utforme klagen.¹¹

Bruk av tvang mot barn i barnevernsinstitusjoner var tema i Barneombudets fagrappport for 2015, *Grenseløs omsorg*. Rapporten var basert på samtaler med barn, ansatte og fagfolk og innsyn i enkeltsaker. I rapporten sammenfatter Barneombudet funnene som gjelder tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner slik:

«På barnevernsinstitusjonene har vi sett at det for mange barn kan være skremmende og krenkende å bli utsatt for fysisk tvang. Flere av barna sidestilte dette med å bli utsatt for vold. Ikke bare var det vanskelig å bli utsatt for tvang

⁴ Forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon. Forskriften er gitt med hjemmel i barnevernloven § 5-9.

⁵ Forskriften §§ 11 og 24.

⁶ Forskriften § 14.

⁷ Forskriften § 15.

⁸ Forskriften § 16.

⁹ Forskriften § 26.

¹⁰ Forskriften § 27.

¹¹ Forskriften § 27 siste ledd.

Tabell 28.5 Vurderingsgrunnlag i avsluttede klager på vedtak i barnevernsinstitusjoner i 2018.

Vurderte bestemmelser	Antall ganger vurdert	Helt eller delvis medhold
Barnevernsinstitusjoner og omsorgssenter (offentlige og private)	569	22 %
§ 13 Forbud mot tvang og makt	9	6
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	180	51
§ 15 Kroppsvisitasjon	27	1
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	62	19
§ 17 Beslaglegning, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	34	5
§ 18 Beboernes korrespondanse	2	1
§ 19 Rusmiddeltesting	1	–
§ 20 Tilbakeføring ved rømming	7	–
§ 22 Bevegelsesbegrensninger	118	16
§ 23 Besøk i institusjonen	3	–
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	82	5
§ 25 Rusmiddeltesting – alvorlige atferdsvansker	18	4
Andre rettigheter etter rettighetsforskriften	26	15
Sum vurderingsgrunnlag	750	198
Sum saker vurderingene er fordelt på	658	

Kilde: Tabell 3d i rapport fra Helsetilsynet 10/2019, Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner.

selv, men det var også skremmende å se at andre ble holdt eller lagt i bakken. Innsynet vårt har gitt oss opplysninger om at barn som blir utsatt for tvang ofte har psykiske vansker eller lidelser. Mange ganger er det vanlige grensesettingssituasjoner som eskalerer som er årsaken til at ansatte bruker tvang. Vi har sett at også små barn utsettes for fysisk tvang.

Det er store variasjoner og ulik praksis mellom institusjonene, spesielt når det gjelder hvordan de arbeider forebyggende mot bruk av tvang. For å arbeide godt med tematikken, kreves kompetanse og faglig trygghet, kjennskap til barns reaksjonsmønster, stabile arbeidsforhold og ressurser og god kommunikasjon med barna.

De siste årene har det skjedd en utvikling i barnevernet for å bedre barns mulighet og rett til å bli hørt. Det er likevel rom for forbedring for å sikre at barns stemme kommer tilstrekkelig frem. Barn på barnevernsinstitusjon er helt prisgitt de voksne på institusjonen for å få formidlet sine meninger på en måte som fylkes-

mennene forstår. Det tar i tillegg lang tid å behandle klager, og barn får sjelden medhold.»

Helsetilsynet utga i oktober 2019 en rapport om forekomsten av tvangsbruk og fylkesmannens behandling av tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner.¹² Tallene fra rapporten er vist i tabell 28.5 og 28.6.

I rapporten side 16 framgår følgende om klagebehandlingen hos fylkesmennene:

«Det er store variasjoner mellom embetene både innenfor og mellom de enkelte år. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har registrert størst antall tvangstiltak og har, ikke overraskende, størst antall klagesaker. Fylkesmannen i Møre og Romsdal har færrest registrerte tvangstiltak i 2017 og færrest klager i både 2017 og 2018. Imidlertid har samme embete hatt en fordobling i antall tvangstiltak fra 2017

¹² Helsetilsynet, *Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner*, 2019.

Tabell 28.6 Avsluttede klagesaker med barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre som førsteinstans, fordelt på fylke, 2018.

	Saker behandlet	Andel stadfestet
Østfold	17	56 %
Oslo og Akershus	82	86 %
Hedmark	46	77 %
Oppland	37	68 %
Buskerud	7	75 %
Vestfold	36	87 %
Telemark	7	86 %
Agder	48	78 %
Rogaland	41	72 %
Hordaland	45	79 %
Sogn og Fjordane	11	83 %
Møre og Romsdal	4	25 %
Trøndelag	31	84 %
Nordland	29	83 %
Troms	25	27 %
Finnmark	21	77 %
Hele landet	487	78 %

Kilde: Tabell 3B i rapport fra Helsetilsynet 10/2019, Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner.

til 2018 uten at dette reflekteres i tilsvarende forhøyet forekomst i klagesaker i 2018.

[...]

Det er relativ stor variasjon mellom embetene når det gjelder om klager får medhold eller ikke. I 2017 varierer det fra 0 % – 50 % og i 2018 fra 14 % – 75 %. Dette kan skyldes at tallgrunnlaget er lavt, men kan også gi grunn til å drøfte fylkesmennes forvaltningspraksis når det gjelder klagebehandlingen.»

Tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner var også tema i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*.¹³ For å styrke rettssikkerheten til barn i barnevernsinstitusjoner foreslo blant annet Barnevernslovutvalget å flytte de sentrale bestemmelsene om rettigheter og bruk av tvang i institusjoner samt

reglene om saksbehandling og klage ved bruk av tvang, fra rettighetsforskriften og inn i barnevernsloven. Som begrunnelse ble det vist til at denne typen inngrep i den personlige frihet bør besluttes av lovgiver, og det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn med tvang. Det ble også foreslått visse endringer i reglene, blant annet en frist for fylkesmennene til å avgjøre klager på tvangsbruk innen én måned etter at klage er mottatt.

Som en naturlig forlengelse av de tiltak Barnevernslovutvalget har foreslått for å styrke rettssikkerheten til barn utsatt for tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner, og på bakgrunn av de utfordringer i praksis som framgår av Barneombudets og Helsetilsynets rapporter, foreslår Rettshjelpsutvalget at barn skal ha rett til rettshjelp i forbindelse med klager over tvangsbruk på institusjonen. Barn som bor på institusjon bør ha krav på bistand fra en uavhengig representant som kan føre deres sak overfor fylkesmannen. Det vurderes at disse sakene har stor velferdsmessig betydning for de barna det gjelder, og det anses ikke som tilfredsstillende at det er den instans som har utøvd tvangen, institusjonen, som har hovedansvaret for å bistå barnet med hensyn til utforming av klagen. Streng kontroll og etterprøving i disse sakene er i tråd med de krav og føringer menneskerettighetene stiller til inngrep i den personlige integritet, og det vurderes også at rettshjelpsdekning i disse sakene vil kunne ha en forebyggende effekt både for omfanget og graden av tvangsbruk. Det vises i denne forbindelse til innføringen av rettshjelp ved klage til fylkesmannen for behandling uten eget samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4 i 2017. I etterkant av denne endringen har omgjøringsandelen etter klage blitt nærmest doblet.¹⁴ Selv om innføringen av skjerpede krav til begrunnelse for tvangsbehandlingsvedtak samme år kan ha vært en medvirkende årsak, gir dette en pekepinn på hvilke effekter rettshjelp ved klage kan ha.

Utvalget foreslår at det innføres en stykkprisbetaling i saker hvor barn påklager tvangsbruk på institusjon. Stykkprissatsen bør etter utvalgets syn ligge på fem timer, som tilsvarer stykkprisen ved klage til fylkesmannen om undersøkelse og behandling uten eget samtykke (tvangsmedisinering mv.) etter psykisk helsevernloven § 4-4. Etter utvalgets oppfatning er det naturlig at institusjonens leder, som i dag har ansvar for å bistå barnet med utforming av klagen, gis ansvar for å veilede

¹³ NOU 2016: 16, side 208 flg.

¹⁴ Helsedirektoratet, rapport IS-2875, *Kontroll av tvangsbruk 2018*, side 27.

barnet om dets rett til advokat og eventuelt formidle kontakt med advokat hvis barnet ønsker å benytte seg av denne retten.

I og med at de sentrale bestemmelsene om rettigheter og bruk av tvang i institusjoner er inntatt i forskrift og ikke i lov, mener utvalget det inntil videre også er naturlig å innta bestemmelsene om rettshjelp i den samme forskriften (rettighetsforskriften). Utvalget har derfor ikke utarbeidet noe lovutkast i tilknytning til forslaget. Hvis forslaget om å flytte klagebestemmelsene mv. i rettighetsforskriften inn i barnevernloven blir vedtatt, bør også retten til rettshjelp framgå i tilknytning til disse bestemmelsene i loven.

28.7 Hvordan skal rettshjelpen i andre tvangssaker innrettes?

I kapittel 27 har utvalget anbefalt flere generelle endringer i tvisteloven kapittel 36. Endringene består i å innføre en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte, å normere tiden for hovedforhandling til én dag og å tilpasse saksbehandlingen i retten til den saksbehandlingen som har vært hos organet som besluttet eller godkjente tvangen. Dersom endringene gjennomføres, vil de også få betydning for domstolenes håndtering av de tvangssakene som omtales i dette kapitlet.

I tillegg til endringene i tvisteloven kapittel 36 har utvalget i del III foreslått en del generelle regler om saksbehandling og rammeverk for behandlingen av saker med støtte til rettshjelp. Utvalget foreslår at disse reglene også gis anvendelse så langt de passer på saksområdene som tas ut av rettshjelpsloven. Dette innebærer blant annet at det skal fastsettes tak for antall timer som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid i tvangssaker som behandles av fylkesnemnda og domstolene. I punkt 20.3.5 er det uttalt at 15 timer ofte vil kunne være et passende tak dersom rettshjelpsmottakeren allerede har mottatt 15 timer rettshjelp på rådgivningsstadiet. Utvalget mener 15 timer også vil kunne være et passende utgangspunkt for domstolenes fastsettelse av taket i andre tvangssaker enn barnevern. I praksis vil det som klar hovedregel ha vært gitt rettslig bistand på et tidligere stadium når disse sakene står for domstolene.

Fylkesnemndas behandling av andre tvangssaker er normalt mindre omfattende enn barnevernssakene. Utvalget mener derfor at taket for saksforberedelse ved nemndas behandling av

saker etter helse- og omsorgstjenesteloven normalt bør kunne ligge på rundt 15 timer.

I dag gis det fri sakførsel i saker som behandles av kontrollkommisjonen. Utvalget mener imidlertid at disse sakene er bedre egnet for stykkpris, se punkt 28.5.

28.8 Rettshjelp til innsatte i fengsler

Proessen før noen dømmes til fengselsstraff er svært grundig, og det stilles strenge krav til den tiltaltes rettssikkerhet. Å måtte sone i fengsel er dermed et tilsiktet, og nøye utredet, inngrep i den personlige friheten til dem det gjelder. Selv om personer som soner fengselsstraff, er fratatt sentrale friheter, har de en rekke rettigheter under soning, som det kreves ytterligere begrunnelse for å frata dem. De innsatte har ikke rett til advokat hjelp i forbindelse med slike inngrep under soning. Jussbuss gjennomførte høsten 2018 en rettshjelpsundersøkelse i Ullersmo fengsel og konkluderte med at rettshjelpsbehovet til fanger i Norge er stort, særlig i saker knyttet til straffegjennomføring.¹⁵

Isolasjon er det mest inngripende tiltaket en innsatt kan utsettes for. Med isolasjon av mennesker siktes det til en tilværelse med minimal eller ingen menneskelig kontakt og redusert psykisk stimuli. UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners (også kalt Mandela-reglene) definerer fullstendig isolasjon som tilfeller der innsatte er frarøvet meningsfull menneskelig kontakt i 22 timer eller mer per døgn. Det er vanlig at personer som holdes isolert, utvikler isolasjonsskader.¹⁶ Slike skader kan oppstå relativt raskt. Type reaksjoner og omfang etter isolasjon varierer stort og omfatter både fysiske og psykiske reaksjoner og vansker med mellommenneskelige forhold og relasjoner. Skadene kan være forbigående eller varige. Jo lengre periode en person har vært isolert, desto større er risikoen for at isolasjonsskadene blir varige.

I 2019 la Sivilombudsmannen fram en melding som beskrev omfattende bruk av isolasjon i norske fengsler. Det fattes hver dag en rekke vedtak om isolasjon og andre inngrep i norske fengsler.¹⁷ Graden og varigheten av isolasjonen varierer mye.

¹⁵ Tonje Lilaas Larsen og Louise Sandaker Hannon, *Rettshjelp til fanger*, 2019, side 33 til 43.

¹⁶ Sivilombudsmannen dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, kapittel 4.

¹⁷ Kriminalomsorgens årsrapport 2018, blant annet side 18 og 19.

Det samme gjør bakgrunnen for isolasjonen. I Sivilombudsmannens melding pekes det også på omfattende faktisk isolasjon uten vedtak.¹⁸ Advokatforeningen har satt ned en isolasjonsgruppe som fører særlig alvorlige isolasjonssaker for domstolene.¹⁹ Gruppen fører blant annet saker med formål å trekke opp de menneskerettslige grensene for isolasjonsbruk.

Også en rekke andre saker knyttet til straffegjennomføringen kan ha stor betydning for de innsatte. Saker vedrørende kontakt med familie og venner, og saker om avslag på prøveløslatelse, er av særlig stor betydning. Under rettshjelpsundersøkelsen på Ullersmo fant Jussbuss høy forekomst av uløste saker knyttet til blant annet permisjon og brev, besøk og telefon. Rettshjelpsundersøkelsen til Jussbuss viste videre at den velferdsmessige betydningen av andre saker knyttet til straffegjennomføring varierer mye.²⁰

Utvalget mener at innsatte i fengsler er i en særlig sårbar situasjon som må tas på alvor. De utgjør dessuten en gruppe som har et stort dokumentert rettshjelpsbehov. Den varierende alvorligheten av sakene gjør at saker knyttet til straffegjennomføring ikke er godt egnet for rettighetsfesting. En rett til rettshjelp må knyttes til bestemte vedtak eller hendelser. Rettshjelpsbeho-

vet varierer mye på tvers av ulike typer vedtak og inngrep, slik at rett til rettshjelp i avgrensede sakstyper ikke vil innebære effektiv rettshjelp til de innsatte.

Utvalget foreslår at det store rettshjelpsbehovet i fengslene i stedet dekkes gjennom en spesiell advokatordning for fengslene. Advokatene i ordningen kan for eksempel få betalt for å jobbe en viss andel av tiden med rettshjelp i saker knyttet til straffegjennomføring i fengslene i sin region. De bør prioritere rettshjelp i spørsmål som gjelder mange innsatte, og ellers prioritere sakene som har størst betydning for de enkelte innsatte. Utvalget foreslår at det settes av penger til fem årsverk, fordelt på noen advokater i hver region. Advokatordningen bør ses i sammenheng med, og koordineres med, aktiviteten til tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Disse skal allerede i dag blant annet føre tilsyn med at behandlingen av innsatte er i samsvar med gjeldende rett.²¹ Advokatene som deltar i advokatordningen, vil konsentrere arbeidet sitt om dette og styrke rettssikkerheten til innsatte i fengsler. Utvalget mener det er særlig viktig å ivareta rettssikkerheten til barn som utsettes for tvang, se punkt 28.6. Advokatene bør derfor ha særlig fokus på å dekke rettshjelpsbehovene til barn som sitter i fengsel.

For å sørge for at ordningen fungerer etter hensikten, bør advokatordningen evalueres fortløpende.

¹⁸ Sivilombudsmannen dokument 4:3 (2018/2019), *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler*, side 38 til 40.

¹⁹ Advokatforeningen, *Advokatforeningens isolasjonsgruppe*, 2020. Hentet fra <https://www.advokatforeningen.no/om/prosjekter/advokatforeningens-isolasjonsgruppe/>.

²⁰ Tonje Lilaas Larsen og Louise Sandaker Hannon, *Rettshjelp til fanger*, 2019, side 57.

²¹ Kriminalomsorgen, *Retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 9. Tilsynsråd*, 2008, punkt 9.1.

Kapittel 29

Utlendingssaker

29.1 Innledning

I likhet med sakene om offentlige tvangsinngrep preges utlendingsretten av avgjørelser som har stor betydning for den enkelte. Avgjørelsene kan være basert på vanskelige vurderinger av risikofaktorer og troverdighet og på avveininger mellom innvandringspolitiske hensyn og individuell rimelighet. Innslaget av skjønn kan være stort. Sakenes internasjonale karakter gjør at det finnes store mengder informasjon knyttet til landforhold og internasjonale konvensjoner som kan tenkes å ha betydning for både de juridiske og de faktiske vurderingene. Utlendinger er ofte lite fortrolige med det norske forvaltnings- og rettssystemet, og flere av dem kommer fra land hvor tilliten til offentlige myndigheter er langt lavere enn i Norge. Fra utlendingenes ståsted vil derfor behovet for rettshjelp under saksbehandlingen normalt fortone seg som stort.

Samtidig er utlendingsretten også et område som dels er preget av masseforvaltning og av mange saker som ikke er spesielt vanskelige. Det norske systemet for behandling av utlendingssaker er ikke basert på noen partsprosess hvor utlendingen selv har det fulle ansvaret for å legge fram faktiske og juridiske argumenter til støtte for sin sak. Forvaltningens egen plikt til å opplyse saken og det høye antallet kurante saker har vært en viktig del av begrunnelsen for at rettshjelpen til utlendinger har blitt gradvis innskrenket de siste tiårene. I Ot.prp. nr. 51 (2003–2004) begrunnes eksempelvis innskrenkingen av rett til advokat ved søknaden om asyl på følgende måte:

«Bakgrunnen for forslaget er at det etter departementets vurdering ikke er noe stort behov for omfattende advokatbistand i søknadsfasen. Det viktigste på dette tidspunktet er ikke å argumentere juridisk, men å fremskaffe alle opplysninger som er relevante for vurderingen av beskyttelsesbehovet. Dette er en oppgave som vi mener i dag ivaretas godt av Utlendingsdirektoratet. Asylintervjuene blir foretatt av

personer som har fått grundig opplæring og som skal sørge for at alle relevante opplysninger kommer frem og blir belyst på en tilfredsstillende måte.»¹

Spørsmålet om hvordan hensynene til effektivitet og rettssikkerhet skal vektes i utlendingssaker, har vært et politisk stridstema i mange år. Ofte har spørsmålet blitt sett i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt det er forvaltningen eller domstolene som skal behandle sakene. De som har vært opptatt av å styrke utlendingenes rettssikkerhet, har ofte tatt til orde for at sakene bør avgjøres av domstolene, mens de som har ønsket effektiv behandling og politisk styring, har ment at avgjørelsesmyndigheten bør ligge hos forvaltningen.

Behandlingen av utlendingssaker har også vært tema for mange utredninger. I NOU 2010: 12 vurderte Klagesaksutvalget hvordan saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen bør organiseres for best å ivareta hensynet til politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. I NOU 2017: 8 vurderte Særdomstolsutvalget om Utlendingsnemndas oppgaver bør overtas av en forvaltningsdomstol. I Innst. 296 S (2016–2017) ba Stortinget regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven andre ledd skal skje ved dom og ikke ved forvaltningsvedtak. Departementet gikk i Prop. 141 L (2018–2019) ikke inn for en slik løsning med domstolsbehandling i første instans, men foreslo i stedet å styrke dagens forvaltningsbehandling og etterfølgende domstolskontroll, blant annet gjennom økt rettshjelp.²

Slik rettshjelpsordningen fungerer i dag, har det stor betydning for omfanget av advokatbistanden om rettshjelpen gis i saker som behandles utenfor domstolene (fritt rettsråd), eller i saker

¹ Ot.prp. nr. 51 (2003–2004), punkt 2.2.2.2.

² Departementets forslag ble fulgt opp av Stortinget i lov 20. desember 2019 nr. 111. Bestemmelsen er omtalt under punkt 29.6 nedenfor.

som behandles av domstolene eller domstolslignende organer (fri sakførsel). Som det framgår av kapittel 27, blir offentlige vedtak i barnevernssaker fattet innenfor et domstolslignende system, med korresponderende rett til fri sakførsel. Offentlige vedtak i utlendingssaker blir på den andre siden fattet innenfor et forvaltningssystem, med korresponderende rett til fritt rettsråd. I barnevernssaker var i 2017 det gjennomsnittlige omfanget av advokatbistand som ble ytt til en part som fikk saken behandlet av både fylkesnemnda og tingretten, på litt over 90 timer. Som kontrast til dette var det gjennomsnittlige omfanget av advokatbistanden som ble ytt i en asylsak som ble behandlet av både Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), på 5 timer.³ Det er derfor nærliggende å slutte at én dimensjon ved diskusjonen om hvem som skal fatte avgjørelser i utlendingssaker, handler om den private partens tilgang til rettshjelp innenfor de to ulike systemene.

Utvalget tar utgangspunkt i at avgjørelsene i utlendingssaker fortsatt skal treffes innenfor rammene av en forvaltningssystem, slik ordningen er i dag. Generelt må det antas at denne behandlingsformen forutsetter mindre omfattende advokatbistand enn hva en partsprosess for domstolene ville ha gjort. Samtidig mener utvalget – i likhet med hva departementet gir uttrykk for i Prop. 141 L (2018–2019) – at en styrking av rettshjelpsordningen innenfor forvaltningsbehandlingen av utlendingssaker vil kunne avhjelpe noen av de rettssikkerhetsmessige innvendingene som har vært styrende for de gjentatte forslagene om domstolsbehandling av utlendingssaker. En styrking av rettshjelpsordningen på utlendingsområdet samsvarer også med utvalgets overordnede mål om å styrke rettshjelpen i saker som behandles utenfor domstolene.

I en del typer utlendingssaker er vilkårene for vedtak klare, slik at det er lite skjønn involvert i vurderingene. Dette gjelder særlig saker om visum, saker om opphold i forbindelse med arbeid og studier og saker om familiegjenforening. I de fleste tilfeller vil behovet for bistand i slike saker dekkes av utlendingsforvaltningens veiledningsplikt. Selv om disse sakene kan ha stor betydning for partene, vil det derfor bare være aktuelt å innvilge gratis rettshjelp etter skjønnsbestemmelsene. Den videre framstillingen vil derfor konsentreres om sakstyper hvor det er aktuelt å gi partene rett til gratis rettshjelp, særlig saker om

beskyttelse og saker hvor utlendingen risikerer å miste retten til opphold.

29.2 Dagens rettshjelpsordning

Retts hjelp i utlendingssaker gis i dag uten behovsprøving og egenandeler.

Som hovedregel gis det ikke rettshjelp etter rettshjelpsloven ved første gangs behandling i Utlendingsdirektoratet (UDI). Nyankomne asylsøkere får derimot tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon (Norsk organisasjon for asylsøkere, NOAS).⁴ Det gis fritt rettsråd ved klage på UDIs vedtak til Utlendingsnemnda (UNE). UNEs behandling av klager skjer i hovedsak skriftlig, altså uten et møte med utlendingen.⁵

Det er bare visse typer utlendingssaker som kvalifiserer for rettshjelp. Sakstypene er angitt i utlendingsloven § 92 og statsborgerloven § 27. Det er vanskelig å gi noen kortfattet framstilling av hvilke saker som kvalifiserer for rettshjelp, men en stikkordsmessig oversikt over saker hvor det gis rettshjelp på rådgivningsstadiet er inntatt i tabell 29.1. I punkt 29.6.1 gis det en mer utdypende beskrivelse av sakstypene. Tabell 29.1 viser også hvilken gjennomsnittlig tidsbruk som er lagt til grunn for de ulike sakstypene i stykkprisforskriften § 5.

Vedtak fra UNE kan bringes inn for domstolene,⁶ men her gis det som klar hovedregel ingen rettshjelp. Siden asylsøkere ofte har lav betalings evne, innebærer mangelen på fri sakførsel at andelen søksmål om gyldigheten av UNEs vedtak er relativt liten. I 2017 ble det tatt ut ca. 150 søksmål mot staten ved UNE. Av sakene som endte med realitetsavgjørelse, fikk utlendingen medhold i en fjerdedel av sakene. Omtrent en fjerdedel av sakene ble imidlertid hevet uten realitetsavgjørelse. Det er grunn til å tro at de fleste av disse ble hevet fordi utlendingsmyndighetene omgjorde eget vedtak. Det må derfor legges til grunn at vedtakene ble endret til gunst for utlendingen i nær halvparten av sakene.

Utlendingsfeltet er det saksområdet hvor kritikken mot dagens rettshjelpsordning har vært sterkest. Både advokater og rettshjelpsorganisasjoner har vært tydelige på at ordningen ikke til-

³ Angivelsen er basert på forutsetningene i stykkprisforskriften.

⁴ Utlendingsforskriften § 17-17 andre ledd andre punktum.

⁵ Over 95 prosent av sakene i perioden 2015–2018.

⁶ Oslo tingrett er verneting i saker som gjelder gyldigheten av Utlendingsnemndas vedtak, se utlendingsloven § 79 tredje ledd.

Tabell 29.1 Dagens stykkpriser i utlendingssaker.

	Stykkpris
Klage asyl	5
«Åpenbart grunnløs»	3
Utsatt iverksettelse	2
Dublin	2
Utsatt iverksettelse	3
Tillegg partner/barn 14–18 år	1
Asylsøknad fra enslig mindreårig	3
Klage	5
Utvisning (for brudd på utlendingsloven – tredjelandsborgere)/ bortvisning/tilbakekall av tillatelse	3
Klage	1
Klage på avslag på søknad om statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 annet ledd	5
Tilbakekall av statsborgerskap	3
Klage	1
Saker hvor departementet beslutter at vedtak til gunst for søkeren skal overprøves av UNE	7
Personlig frammøte i UNE	5

fredsstiller det nivået av rettssikkerhet som må kunne forventes i Norge. Kritikken mot ordningen handler både om sakstyper som er unntatt fra ordningen, og om omfanget av hjelpen som gis i de sakstypene som er omfattet. I sin rapport om framtidens rettshjelpsordning skriver Advokatforeningen:⁷

«Generelt nevnes at det er et systematisk kvalitetsproblem i det arbeidet som gjøres av advokatene på utlendingsrettens område, og det er ved flere evalueringer påpekt at rettshjelpssystemet på feltet er en viktig årsak til problemene med kvaliteten. Advokatforeningen mener utlendingsrettssakene fremstår som de av sakene som dekkes av rettshjelpsordningen som i størst grad er underbetalt.»

⁷ Advokatforeningen, *Rapport om framtidens fri rettshjelpsordning*, side 32.

I en undersøkelse utført av Advokatforeningen på vegne av utvalget svarte hele 40 prosent av advokatene at de som regel avviste å gi rettsråd i utlendingssaker, fordi stykkprisen var for lav i disse sakene. Svarene gjelder bare for advokater som ellers tar oppdrag på rettshjelpssats, og utlendingssaker er den type saker flest advokater opplyser å avvise.⁸

Sett i lys av den tydelige kritikken som har vært framsatt mot ordningen, mener utvalget det er nødvendig å foreta en grundig vurdering av rettshjelpen som gis i utlendingssaker, til tross for at utvalget foreslår at bestemmelsene om advokat-hjelp i utlendingssaker, på lik linje med barnevernssaker og andre tvangssaker, skal flyttes ut av rettshjelpsloven og over i særlovgivningen.

29.3 Hvilke krav stiller menneskerettighetene til rettshjelp i utlendingssaker?

Retten til rettshjelp i sivile saker er vanligvis utledet fra retten til rettfærdig rettergang og adgang til domstolene som følger av EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. Disse artiklene gir imidlertid ikke rettigheter i utlendingssaker eller statsborgerskapsaker, da disse hverken regnes som sivile saker eller straffesaker.⁹

En rett til rettshjelp kan derimot følge av andre menneskerettigheter, blant annet av retten til en effektiv prøvingsrett.¹⁰ Denne rettigheten innebærer at enhver skal ha rett til å få prøvd om de øvrige rettighetene i konvensjonen blir krenket. Det kreves ikke at spørsmålet blir prøvd for en domstol. Administrativ behandling kan være tilstrekkelig dersom saksbehandlingen ivaretar de nødvendige rettssikkerhetsgarantiene.

I saker der resultatet kan være at utlendingen blir sendt ut av Norge, kan det ofte oppstå spørsmål om hvorvidt dette er i strid med EMK artikkel 8 om retten til privat- og familieliv, artikkel 2 om retten til liv eller artikkel 3 om forbud mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. I disse sakene stiller EMK artikkel 13 krav til at disse spørsmålene blir prøvd

⁸ Basert på 79 svar. For mer om undersøkelsen, se statistisk vedlegg punkt 2.2.14.

⁹ Menneskerettighetskomiteens General Comment no. 32 (2007), punkt III, EMDs avgjørelse i Maaouia mot Frankrike (39652/98), avsnitt 38, EMDs avgjørelse i Smirnov mot Russland (14085/04) og European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, avsnitt 66.

¹⁰ «Effective remedy», som følger av EMK artikkel 13.

effektivt. Et lignende krav til statene er oppstilt i SP artikkel 2 nr. 3.

Det er opp til statene hvordan de sikrer en effektiv prøvingsrett. Avhengig av de øvrige saksbehandlingsreglene kan rettshjelp være nødvendig for å sikre at artikkel 13 overholdes. Mangel på rettshjelp ble blant annet nevnt i begrunnelsen for hvorfor Tyrkia hadde brutt EMK artikkel 13 i saken *Abdolkhani og Karimnia mot Tyrkia*, som gjaldt utsendelse av to flyktninger:

«A remedy must be effective in practice as well as in law in order to fulfil the requirements of Article 13 of the Convention. In the present case, by failing to consider the applicants' requests for temporary asylum, to notify them of the reasons for not taking their asylum requests into consideration and to authorise them to have access to legal assistance while in Hasköy police headquarters, the national authorities prevented the applicants from raising their allegations under Article 3 within the framework of the temporary asylum procedure provided for by the 1994 Regulation and Circular no. 57.»¹¹

I Rt. 2012 side 1985 avsnitt 88 uttalte Høyesterett at UNE er å anse som en domstol etter EMKs system, og at behandlingen fyller kravene EMD stiller til effektiv prøvingsrett. Da departementet i 2015 ble gitt instruksjonsadgang overfor UNE, la departementet til grunn at adgangen til å påklage vedtak til UNE og å bringe saken inn for domstolene til sammen tilfredsstilte kravene etter EMK artikkel 13.¹² Ettersom en høy andel av partene har svak økonomi, er adgangen til domstolene likevel ikke reell uten at partene får rettshjelp. I Agalar mot Norge uttalte EMD at klageren ikke kunne forventes å uttømme nasjonale rettsmidler uten rettshjelp.¹³ Departementets instruksjonsadgang ble opphevet i 2017, men det er ikke gitt at behandlingen i UNE alene fyller kravene til en effektiv prøvingsrett i alle saker uten at utlendingen får rettslig bistand.

Rettshjelp kan også være nødvendig for å overholde prinsippet om at ingen kan sendes tilbake til et land hvor de risikerer tortur, mishandling eller andre alvorlige overgrep. Dette kalles gjerne prinsippet om «non-refoulement» og følger blant annet av EMK artikkel 3, SP artikkel 7, torturkonvensjonen artikkel 3 og delvis flyktningkonvensjonen artikkel 33.

¹¹ EMDs avgjørelse i *Abdolkhani og Karimnia mot Tyrkia* (30471/08) avsnitt 115.

¹² Prop. 16 L (2015–2016) side 10.

Prinsippet setter skranke for en rekke tiltak på utlendingsrettens område, blant annet tvangsretur av asylsøkere, utvisning, bortvisning og utlevering. Prinsippet om «non-refoulement» er absolutt og gjelder uansett hva grunnlaget for utsendelsen er. For å overholde prinsippet må risikoen vurderes grundig før noen tvangsutsendes. Dette stiller krav til saksbehandlingen. Saken må opplyses så godt at det kan avdekkes om det er reell fare for tortur eller mishandling ved utsendelse. Dette kan gjøre det nødvendig at utlendingen mottar rettshjelp, slik at momentene som taler mot utsendelse, blir belyst godt nok.

I FNs torturkomité's merknader til Norges kombinerte sjette og sjuende periodiske rapport fikk Norge kritikk for manglende rettshjelp i forbindelse med noen typer utvisningssaker:

«The Committee regrets that the legal safeguards prescribed by law are not always guaranteed to all asylum seekers and foreign nationals pending expulsion, such as the right to information concerning their rights in a language they understand and the right to free legal aid in the case of expulsion. The Committee notes with concern the publishing of a consultation paper by the State party on the possibility to restrict further the right to free legal aid (arts. 3, 11 and 16).

In order to fulfil its obligations under article 3 of the Convention, the State party should guarantee all necessary legal safeguards to ensure the rights of persons facing expulsion or return. The State party should also offer appropriate legal aid to foreigners in all expulsion cases if necessary to safeguard their rights and establish procedures to ensure that foreign

¹³ EMDs avvisningsavgjørelse i *Agalar mot Norge* (55120/09), der EMD uttalte at klageren ikke kunne forventes å uttømme nasjonale rettsmidler uten rettshjelp. EMD uttalte i den forbindelse:

«The Court is struck by the fact that the applicant's legal aid request was refused notwithstanding the following two significant procedural events. Not only had the Court decided to apply Rule 39 of the Rules of Court to stop his deportation to Iraq – thereby clearly conveying the message that it was satisfied that there was at least a prima facie case for the existence of a real risk of the applicant facing treatment proscribed by Article 3 of the Convention. Also, after a preliminary examination, it had decided to give notice of his application to the respondent Government, with the two specific questions [...], one concerning the issue of exhaustion of domestic remedies and another going to the substance of his Convention complaint.»

Saken, som handlet om retten til liv og forbudet mot tortur, ble for øvrig avvist som åpenbart grunnløs på annet grunnlag.

nationals are informed of their rights in a language they understand.»¹⁴

Norge svarte på kritikken i CAT/C/NOR/CO/67/Add.1. Kritikken ble ikke gjentatt i komiteens merknader til Norges åttende periodiske rapport, på tross av at reglene i hovedsak er uforandret.

EMDs praksis og rapportene til FNs torturkomité gir ikke sikker veiledning om hvilke krav menneskerettighetene stiller til rettshjelpsordningen i utlendingssaker. Saker på utlendingsfeltet reiser, i likhet med på barnevernsfeltet, ulike spørsmål med ulik alvorlighetsgrad. Heller ikke på utlendingsfeltet er det enkelt å skulle skille ut kategorier av saker som ikke kan tenkes å reise spørsmål om krenkelse av sentrale menneskerettigheter som for eksempel retten til familieliv eller retten til å bli beskyttet mot forfølgelse og tortur. Hvorvidt den øvrige saksbehandlingen sikrer en effektiv prøvingsrett som ivaretar de nødvendige rettssikkerhetsgarantiene uten at utlendingen får juridisk bistand, kan avhenge av forholdene i den enkelte sak.

29.4 Ordningen i andre land

29.4.1 Sverige¹⁵

I Sverige er det Migrationsverket som avgjør de fleste typer utlendingssaker. Vedtak om utvisning på grunn av straffbare handlinger treffes av domstolen som dømmer i straffesaken.¹⁶ Utlendingen er dermed representert av en forsvarer i behandlingen av utvisningssaken. Vedtak i saker om bortvisning eller utvisning på grunn av brudd på utlänningslagen treffes av Migrationsverket. I disse sakene får utlendingen som regel rettshjelp fra et såkalt offentlig biträde, som er en advokat eller annen jurist.¹⁷

I asylsaker oppnevner Migrationsverket normalt et offentlig biträde (heretter: advokat), som gir søkeren rettslig bistand i prosessen, med mindre de mener søkeren ikke har behov for rettshjelp.¹⁸ Om saken avvises eller anses som åpenbart grunnløs, regnes behov for rettshjelp vanligvis å mangle. I 2018 fikk advokatene i saker for

Migrationsverket et gjennomsnittlig salær på 30 700 SEK.¹⁹ Dette tilsvarer betaling for drøyt 18 timers arbeid.

Vedtak fra Migrationsverket kan klages inn for migrationsdomstolen. Migrationsdomstolene er en integrert del av forvaltningsdomstolene i Malmö, Göteborg, Luleå og Stockholm. I saker for migrationsdomstolene er utlendingen og Migrationsverket parter. Utlendingen får oppnevnt advokat, med mindre det er åpenbart at klagen ikke vil føre fram.²⁰ I første rekke er det Migrationsverkets ansvar å legge fram den nødvendige informasjonen, blant annet landinformasjon, for at domstolen skal kunne ta stilling til saken.

Saksbehandlingen for migrationsdomstolene er som hovedregel skriftlig.²¹ Muntlige forhandlinger inngår i saksbehandlingen dersom det antas å være til nytte for utredningen eller rask avgjørelse i saken. Det skal også holdes muntlig forhandling dersom utlendingen begjærer det, og det ikke anses unødvendig eller andre hensyn taler mot det.

Eventuelle muntlige forhandlinger inngår som ett av flere ledd i utredningen av saken og kan avholdes når som helst i saksforløpet. Varigheten av forhandlingene varierer, men strekker seg normalt over et par–tre timer.²²

Advokatene får betalt for rimelig tidsbruk ut fra sakens beskaffenhet og kompleksitet. I asylsaker med muntlig forhandling får advokatene normalt betalt for mellom 5 og 12 timers arbeid.²³

Anke over avgjørelse fra en migrationsdomstol går til Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen behandler bare saker som har betydning for den generelle rettsanvendelsen, eller hvor det er andre særlige grunner som tilsier at anken bør behandles. Migrationsöverdomstolens rolle som prejudikatsdomstol innebærer at den behandler få saker. I praksis vil migrationsdomstolene dermed normalt være siste instans.

¹⁸ Utlänningslagen 18 kap. § 1 og Migrationsverket, *Rättslig kommentar angående förordnade av offentlig biträde i asylärenden*, 2015.

¹⁹ E-post av 27. februar 2019 fra Lars Svanström i Migrationsverket.

²⁰ Utlänningslagen 18 kap. 1 a §.

²¹ Utlänningslagen 16 kap. 5 §.

²² Dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019. Se også Bragdø-Ellenes, Sunniva Christina, *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, Universitetsforlaget, 2014, side 217 flg.

²³ Dommerne Maria Lindquist McMurray og Mats Dahlström, som sekretariatet og utvalgsleder møtte i Stockholm 10. mai 2019.

¹⁴ FNs torturkomité's merknader til Norges kombinerte sjette og sjuende rapport (CAT/C/NOR/CO/6-7), avsnitt 16.

¹⁵ Beskrivelsen i dette punktet er gjennomlest og kommentert av dommer Mats Dahlström fra förvaltningsrätten/migrationsdomstolen i Stockholm. Presiseringer og korrigeringer er innarbeidet.

¹⁶ Utlänningslagen 8 a kap. 6 §.

¹⁷ Utlänningslagen 18 kap. 1 §.

29.4.2 Danmark

I Danmark er det Udlændingestyrelsen som avgjør de fleste typer utlendingssaker. Avgjørelse om utvisning på grunn av straffbare handlinger treffes som regel i forbindelse med straffesaken.²⁴ Utlendingen er dermed representert av forsvarer ved behandlingen av utvisningssaken. Ved brudd på udlændingeloven og ved noen typer straffbare handlinger kan det treffes vedtak om administrativ utvisning.²⁵ Vedtak treffes da vanligvis av Udlændingestyrelsen.

Udlændingestyrelsen treffer avgjørelser i asylsaker.²⁶ Alle nyankomne asylsøkere får tilbud om rådgivning fra Dansk Flygtningehjælp.²⁷ Tidlig i saksbehandlingen avgjør Udlændingestyrelsen om saken skal behandles i Danmark, eller om den skal avvises på grunnlag av Dublin-forordningen. Avvises saken, kan dette påklages til Flygtningenævnet. Ønsker man dette, vil Dansk Flygtningehjælp gi fri rettshjelp og hjelpe til med å skrive klagen.

Dersom en søknad som skal behandles i Danmark, vurderes som åpenbart grunnløs av Udlændingestyrelsen, kan de innstille saken til Dansk Flygtningehjælp, som avholder en samtale med søkeren. Dersom Dansk Flygtningehjælp er enig i at søknaden er åpenbart grunnløs, kan vedtaket om avslag på asyl ikke påklages. Hvis de derimot er uenige, blir saken automatisk påklaget. Det skjer også en automatisk påklaging av asylsaker som blir avslått etter normalprosedyren.

Klager i asylsaker behandles av Flygtningenævnet. Dette er et uavhengig domstolslignende organ. Ordinære klagesaker behandles i møte. Asylsøkeren får fri rettshjelp fra en advokat etter eget valg i forbindelse med møtet.²⁸ Dersom søkeren ikke selv velger en advokat, oppnevner nævnet en advokat fra en liste over egnede advokater. På møtet i Flygtningenævnet møter også en representant fra Udlændingestyrelsen.

Advokatene får som hovedregel betalt for seks timers arbeid i forbindelse med behandlingen i Flygtningenævnet.²⁹ Dette skal dekke omtrent én time til gjennomgang av sakspapirer og bakgrunnsmateriale, to til fire til møter med asylsøke-

ren og omtrent én time til utarbeidelse av skriftlige innlegg.

29.4.3 Finland

I Finland avgjør Migrationsverket de fleste typer utlendingssaker. De offentlige rettshjelpskontorene gir bistand i disse sakene og kan også formidle rettshjelp fra privatpraktiserende advokater og rettshjelpere. I motsetning til i andre saker kan det innvilges rettshjelp uten behovsprøving i utlendingssaker.³⁰

Dersom en asylsøker får avslag på søknaden, kan vedtaket påklages til forvaltningsdomstolen. Forvaltningsdomstolen kan ikke treffe ny realitetsavgjørelsen i saken, men kan oppheve Migrationsverkets avgjørelse eller bestemme at klagen skal forkastes. Saksbehandlingen i forvaltningsdomstolen er hovedsakelig skriftlig. Det kan holdes muntlig forhandling,³¹ men dette gjøres relativt sjelden i utlendingssaker. Muntlig forhandling holdes som regel bare i saker hvor det er stor tvil om hvorvidt asylsøkeren er homofil eller har konvertert til en annen religion enn hjemlandets. Asylsøkeren har rett til rettshjelp under hele saksbehandlingen i forvaltningsdomstolen.

De offentlige rettshjelpskontorene gir også rettshjelp i utvisningssaker og andre typer utlendingssaker.

29.5 Hvordan skal rettshjelpen i utlendingssaker innrettes?

Utvalget mener at rettshjelpen i utlendingssaker primært bør rettes inn mot forvaltningens behandling av sakene, slik ordningen er i dag. I tillegg foreslår utvalget i punkt 29.8.3 at det etableres en finansieringsordning som kan bidra til at prinsipielle avgjørelser i utlendingssaker i større grad enn i dag kan bli undergitt domstolskontroll.

Etter utvalgets syn bør rettshjelpen som gis i utlendingssaker, fortsatt være gratis. Utlendingssakene har mange likhetstrekk med de tidligere omtalte sakene om offentlige tvangsinngrep, og mange av de samme argumentene som taler for gratis hjelp i disse sakene, gjør seg også gjeldende i utlendingssaker. Vedtak på utlendingsområdet har gjerne stor betydning for hvor den det gjelder, skal bo, hvordan vedkommende skal leve, og muligheten til å ha kontakt med familien.

²⁴ Udlændingeloven § 49, se §§ 22 til 24 b og 25 c.

²⁵ Udlændingeloven §§ 25 til 27.

²⁶ Udlændingeloven kapittel 10.

²⁷ <https://flygtning.dk/danmark/asyl/raadgivning-om-asyl/raadgivning>.

²⁸ Udlændingeloven § 55 første ledd og *Flygtningenævnets 26. beretning*, 2017, kapittel 5.3.1.

²⁹ Flygtningenævnet, *Salær til beskikkede advokater*, 2017.

³⁰ Utlänningslagen 9 § tredje ledd.

³¹ Förvaltningsprocesslagen 37 og 38 §§.

Saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen forutsetter også langt på vei at utlendingen skal ha advokat, ved at advokaten etter rundskriv fra UDI blant annet har fått i oppgave å formidle begrunnelsen for et eventuelt avslag overfor utlendingen.³² Det offentlige har derfor stor egeninteresse i at utlendingen er representert ved advokat. I tillegg er situasjonen at mange av utlendingene har dårlig økonomi, og flesteparten vil derfor kvalifisere for behovsprøvd rettshjelp med relativt lave egenandeler. Som det går fram av punkt 19.2.3, anbefaler utvalget et digitalt søknadssystem for den behovsprøvde rettshjelpen som ikke vil passe så godt på personer som nylig har ankommet Norge. Kostnadene ved å skulle innføre en behovsprøving i disse sakene antas derfor å overstige inntektene staten eventuelt ville få gjennom egenandelene.

Som omtalt under punkt 20.3 anbefaler utvalget at man i de fleste saker går bort fra stykkpris som system for salærfastsettelse. Bakgrunnen for dette er blant annet at rettshjelpsmottakeren skal betale en egenandel som avhenger av advokatenes salær. I og med at klientene skal betale en andel av salæret, må også størrelsen på salæret reflektere det arbeidet som er utført i den enkelte sak.

I utlendingssaker vil det etter utvalgets forslag uansett ikke være aktuelt for klientene å betale noen egenandel. Egenbetaling vil derfor ikke være noe aktuelt hinder for å videreføre et stykkprissystem i utlendingssaker. Stykkpris passer best når advokatene fører et så stort antall saker som betales med stykkprisen, at mengden små og store saker jevner seg ut.³³ Advokatene vil dermed over tid få betalt for omtrent det antall timer som er brukt på arbeidet, selv om stykkprisen ikke nødvendigvis passer med tidsbruken i den enkelte sak. Utlendingssaker er i dag den sakstypen hvor det gis mest rettshjelp utenfor domstolene. Antallet saker er derfor høyt nok til at utjevningstankegangen som ligger til grunn for stykkprissystemet, vil slå til for mange advokater.

Utvalget foreslår at stykkpris beholdes som system for salærfastsettelse i utlendingssaker utenfor domstolene, unntatt ved personlig fram møte for UNE.³⁴ I tilfellene hvor det gis rettshjelp

for domstolene, foreslår utvalget at rettshjelpslovens regler om rettshjelp for domstolene brukes så langt de passer, herunder at det skal settes et tak for tid til forberedelse som godtgjøres i den enkelte sak.

29.6 Vurderinger knyttet til sakstyper hvor det i dag er rett til rettshjelp

29.6.1 Dagens ordning

Innledning

Som det går fram av tabell 29.1, handler sakene som i dag gir grunnlag for rettshjelp, først og fremst om adgangen til å oppholde seg i landet. Asylsakene handler om hvorvidt utlendingen skal få innvilget opphold, mens utvisningssakene handler om fratakelse av retten til opphold. Bortvisningssakene handler om hvorvidt utlendingen kan bli nektet innreise eller må forlate landet, og er særlig aktuelle for aktuelle for tredjelandsborgere som ikke kan sannsynliggjøre formålet med oppholdet i Norge eller ikke har tilstrekkelige midler til opphold og hjemreise, eller personer som blir nektet realitetsbehandling av sin asylsøknad. De såkalte Dublin-sakene er et utslag av europeisk samarbeid og går i korthet ut på at Norge ber et annet europeisk land om å behandle utlendingens asylsøknad. Statsborgerskapsakene handler formelt sett ikke om retten til opphold, men siden norske statsborgere ikke trenger noen tillatelse for å oppholde seg her, har disse sakene også en klar kobling mot retten til opphold.

Etter utlendingsloven § 92 tredje ledd og statsborgerskapsloven § 27 tredje ledd har utlendingen rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i alle type saker hvor departementet beslutter at vedtak til gunst for søkeren skal overprøves av UNE. Advokaten betales da sju ganger rettshjelpssatsen, se stykkprisforskriften tredje ledd. Videre har utlendingen krav på fri sakførsel dersom departementet reiser søksmål om gyldigheten av et vedtak fra UNE til gunst for utlendingen. Advokaten får da betalt for medgått tid.

Etter utlendingsloven § 92 fjerde ledd har en utlending som blir internert etter utlendingsloven § 106, også krav på rettshjelp. Saker om internering behandles etter samme mønster som varetektsfengslinger i straffesaker, og utlendingens advokat blir honorert på samme måte som forsvarere. Selv om interneringssakene er inkludert i rettshjelpsbestemmelsen i utlendingsloven, blir de ikke betraktet som rettshjelp i budsjettmessig

³² Utlendingsdirektoratet, *Retningslinjer for advokater som deltar i Utlendingsdirektoratets advokatorordning i søknader om beskyttelse samt generelt om advokatorordningen*, 2018.

³³ Menon Economics, *Analyse av stykkpris og medgått tid*, 2019.

³⁴ Se punkt 29.6.2.

sammenheng. Utvalget har derfor valgt å ikke gå nærmere inn på interneringssakene i denne utredningen.

De mange ulike stykkprisene i utlendingssaker gjør det vanskelig å framstille dagens ordning på en lettfattelig måte. I de følgende avsnittene gis det en redegjørelse for rettshjelpsordningen i asylsaker, saker om utvisning/bortvisning og statsborgerskapssakene. Et fellestrekk for alle disse sakene er at familier i hovedsak gis felles advokat og felles stykkpris. Det gis et tillegg på én gang rettshjelpssatsen for ektefelle / registrert partner / samboer og for hvert barn mellom 14 og 18 år, se stykkprisforskriften § 5 første ledd nr. 1 bokstav c. Øvrige familiemedlemmer over 18 år gis selvstendig stykkpris.

Bistand som ikke overstiger to timer, betales med 1,5 ganger offentlig rettshjelpssats, se stykkprisforskriften § 5 første ledd.

Retts hjelp i asylsaker

Retts hjelpsloven § 11 første ledd nr. 1 og § 16 første ledd nr. 4 viser videre til utlendingsloven §§ 92 og 129 andre ledd, som gir regler for fri retts hjelp i utlendings saker. I tillegg gir § 126 sjette ledd regler om retts hjelp.³⁵

De fleste grupper asylsøkere har ikke rett til fri retts hjelp ved behandling av saken i UDI. Etter § 92 andre ledd tredje punktum gis det likevel fritt retts råd uten behovsprøving i forbindelse med behandling i UDI ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere og i enkelte særtilfeller.³⁶ Etter utlendingsforskriften § 17-18 har man i disse sakene rett til fritt retts råd «i rimelig tid» før UDI fatter vedtak i saken. Advokaten betales tre ganger offentlig rettshjelpssats for retts hjelp i forbindelse med behandling i UDI, se stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 1 bokstav b.

I visse saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, treffer departementet vedtak i stedet for UDI, se utlendingsloven § 127. Ved søksmål om departementets vedtak gis fri sakførsel, se § 129 andre ledd. Advokaten får da betalt for medgått tid.

Fram til 2005 var ordningen at man hadde rett til fritt retts råd i asylsaker allerede ved behandling i UDI. Da denne retten ble fjernet, ble det fastsatt i

utlendingsforskriften at asylsøkere som ikke har rett til fritt retts råd ved behandling i UDI, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon i forbindelse med at søknaden fremmes, se utlendingsforskriften § 17-17 andre ledd andre punktum. Slik veiledning gis vanligvis av NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere).

Etter utlendingsloven § 92 andre ledd første punktum har utlendinger som søker asyl etter § 28 eller påberoper seg vern etter § 73, rett til fritt retts råd uten behovsprøving ved klage over negativt vedtak fattet av UDI. Etter tredje punktum gjelder dette likevel ikke når utlendingen klager over bare å ha fått opphold på humanitært grunnlag, ikke asyl.³⁷ Hvor mye retts hjelp som gis, avhenger av årsaken til det negative vedtaket. I ordinære asylsaker blir advokaten betalt fem ganger rettshjelpssatsen, se stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 1 bokstav c. I asylsaker som anses å være åpenbart grunnløse, betales advokaten tre ganger rettshjelpssatsen. Ved samtykke til utsatt iverksettelse gis et tillegg på to ganger rettshjelpssatsen. I asylsaker som behandles etter Dublinforordningen, betales advokaten to ganger rettshjelpssatsen. Ved samtykke til utsatt iverksettelse gis et tillegg på tre ganger rettshjelpssatsen.

Ved personlig frammøte i UNE gis det et tillegg på fem ganger rettshjelpssatsen.

I 2015 ble utlendingsforskriften § 17-18 endret. Nytt andre ledd gjør unntak fra retten til fritt retts råd. Dersom det negative vedtaket fra UDI går ut på at asylsøknaden blir nektet realitetsbehandlet etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a eller d, har asylsøkeren ikke rett til fri retts hjelp. Dette er saker hvor asylsøkeren har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land, eller har hatt opphold i en stat eller et område hvor søkeren ikke var forfulgt.

UDI administrerer en advokatordning for beskyttelsessaker, og asylsøkere tildeles automatisk en advokat når en søknad avslås av UDI. Vedtaket sendes denne advokaten, sammen med informasjon om klageadgang, klagefrist mv. Dersom en asylsøker allerede har en advokat, kan det bes om at denne tildeles ved et avslag på søknad om beskyttelse. Men når det allerede er tildelt en advokat, kan denne som utgangspunkt ikke byttes ut, med mindre det er særlige grunner som tilsier det, og saken ikke vil forsinkes, se utlendingsforskriften § 17-20 tredje ledd.

³⁵ Bestemmelsen i § 126 tredje ledd var tidligere i § 92, og rettshjelpsloven har antakeligvis ikke blitt oppdatert etter denne endringen.

³⁶ Ved eksklusjon fra flyktningstatus etter bestemmelsene i § 31 (krigsforbrytelser o.l.) samt når saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (§ 126).

³⁷ Enslige mindreårige asylsøkere som klager over bare å ha fått tidsbegrenset oppholdstillatelse fram til fylte 18 år, se utlendingsforskriften § 8-8, har likevel krav på fritt retts råd. Bakgrunnen er at slikt vedtak i praksis regnes som et negativt vedtak for barnet.

Retts hjelp i saker om sanksjoner

I utlendingsloven § 92 første ledd er det gitt regler om retts hjelp i saker om sanksjoner. Man har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i alle saker om bortvisning og tilbakekall av tillatelse eller oppholds dokument.

I utvisningssaker gis det ikke retts hjelp i saker hvor utvisningsgrunnlaget er § 66 første ledd bokstav b og c, § 67 første ledd bokstav a, b og c og § 68 første ledd bokstav a og b og § 122. Dette er saker hvor man utvises på grunn av ilagt straff eller særreaksjon. Bakgrunnen for regelen er at lovgiver har ment at det ikke er rimelig at man får fri retts hjelp i utvisningssaken i tillegg til at man får oppnevnt forsvarer i straffesaken som utgjør utvisningsgrunnlaget.³⁸ I lovproposisjonen står det videre at praksis med innvilgelse av fri retts hjelp etter skjønnsbestemmelsen i § 11 tredje ledd skal være mindre streng dersom den som vurderes utvist, har sterk tilknytning til riket eller er under 18 år.

I øvrige utvisningssaker har man rett til fri retts hjelp.

Ved behandling av saken i UDI betales advokaten tre ganger retts hjelpssatsen, se stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 1 bokstav a. Ved klage gis det et tillegg på én gang retts hjelpssatsen. Ved personlig fram møte for UNE gis et tillegg på fem ganger retts hjelpssatsen.

Retts hjelp i statsborgerskapssaker

Retts hjelpsloven § 11 første ledd nr. 1 og § 16 første ledd nr. 4 henviser til statsborgerloven § 27 sjuende ledd, som bestemmer når man har rett til fri retts hjelp i statsborgerskapssaker. Etter første og andre punktum har utlendingen krav på retts hjelp i de tilfellene hvor myndighetene bringer et vedtak til gunst for utlendingen inn for UNE eller inn for domstolene.

Etter tredje punktum har den som søker statsborgerskap, krav på fritt rettsråd og fri sakførsel uten behovsprøving dersom søkeren nektes statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter § 7 andre ledd. Fram til 2019 fikk man ikke retts hjelp i disse sakene. Advokaten betales fem ganger offentlig retts hjelpssats for retts hjelp ved klage, se stykkprisforskriften § 5 andre ledd nr. 1 bokstav d. Om bistanden ikke overstiger to timer, betales advokaten 1,5 ganger retts hjelpssatsen. Ved sak for domstolene om gyldigheten av vedtak

etter statsborgerloven § 7 andre ledd får advokaten betalt for medgått tid.

Fjerde punktum ble innført ved lovendring av 20. desember 2019. Bestemmelsen gir rett til fritt rettsråd i saker om tilbakekall av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26. Retten inntreer ved forhåndsvarsel fra UDI og gjelder også ved en eventuell klage. Stykkprisen er lik som i saker om sanksjoner i utlendingssaker, altså tre ganger retts hjelpssatsen.³⁹ Ved klage gis det et tillegg på én gang retts hjelpssatsen.

Retts hjelp utenfor de prioriterte områdene

I andre saker enn sakene nevnt i avsnittene ovenfor, kan man få behovsprøvd retts hjelp etter retts hjelpsloven § 11 tredje ledd eller § 16 tredje ledd. Bestemmelsene sier at slik retts hjelp kan gis om saken «objektivt sett berører søker i særlig sterk grad». I vurderingen skal det legges vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene. Mange utlendingssaker og saker om statsborgerskap hvor det ikke gis retts hjelp, berører søkerne i særlig sterk grad. Videre er mange av sakene, for eksempel saker om omgjøringsbegjæringer i asylsaker, svært like sakene hvor retts hjelp gis. Praksis er likevel restriktiv, ettersom det legges til grunn at lovgiver har tatt et bevisst valg om hvilke typer utlendingssaker som skal utløse fri retts hjelp.⁴⁰ Klagere som vinner fram i UNE, kan få dekket advokat kostnader etter forvaltningsloven § 36. Dette forutsetter imidlertid at klageren kan legge ut for advokat kostnadene og har råd til å bære kostnadene dersom klagen ikke fører fram.

29.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at det fortsatt skal være rett til retts hjelp i alle utlendingssaker hvor det i dag er en slik rett. Dette er saker om rett til innreise og opphold, beskyttelse og statsborgerskap, som er av stor betydning for den enkeltes rettigheter i Norge. Sakene kan også ha stor betydning for rettighetene i andre land som deltar i Schengen- eller Dublin-samarbeidet. De private partene har gjerne begrensede kunnskaper om norsk språk og lovverk og vil derfor ofte ha spesielt vanskelig for å ivareta sine egne interesser. Retts hjelp i disse sakene kan derfor både ha stor betydning for den enkeltes rettssikkerhet og være avgjø-

³⁹ Innst. 62 L (2018–2019).

⁴⁰ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri retts hjelp, 2016, punkt 6.5.2. d).

³⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) side 376.

rende for effektiv saksbehandling og oppfølging av vedtakene.

I en evaluering av advokatordningen for asylsøkere gjennomført av Oxford Research i 2011 og 2012 ble blant annet stykkprisene i asylsaker vurdert.⁴¹ Det ble konkludert med at stykkprisene var for lave, særlig i Dublin-saker og saker med personlig frammøte for UNE. Dette ble blant annet begrunnet med at rundt 80 prosent av advokatene rapporterte at de, for å oppnå tilfredsstillende kvalitet på arbeidet, ofte eller svært ofte utførte mer arbeid enn satsene ga dekning for.⁴² Dette gjaldt alle typer saker. Samtidig oppga et klart flertall at de svært sjelden opplevde at satsene ga dekning utover faktisk utført arbeid. I rapporten ble det beskrevet at oppdraget som advokat i en klagesak medførte en rekke oppgaver, og at disse vanskelig vil kunne la seg gjøre innenfor de gjeldende stykkprisene.⁴³

Videre beskrev rapporten at nemndsmøtene vanligvis varer i mer enn 5 timer, slik at stykkprisen ved personlig frammøte hverken dekket hele møtet eller noen forberedelser.

På bakgrunn av dette anbefalte Oxford Research at stykkprisene enten økes eller at det vurderes andre modeller enn stykkprisordningen. På tross av dette ble stykkprisene ikke endret. I en analyse av stykkpris og medgått tid som ble utarbeidet av Menon Economics i 2019, ble stykkprisen i enkelte utlendingssaker igjen foreslått hevet.⁴⁴

I vurderingen av om stykkprisene er for lave, er det ikke alene avgjørende om advokatene gjør mer arbeid enn stykkprisene tilsier. Meningen med stykkpris er at advokatene skal tilpasse mengden rettshjelp som gis. Det viktigste spørsmålet er dermed om stykkprisene er høye nok til at advokatene kan gjøre jobben som er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig rettssikkerhet.

I dag er stykkprisen fem ganger rettshjelpssatsen ved klager over avslag i ordinære asylsaker. Utvalget har mottatt mange innspill om at stykkprisen bør økes i disse sakene. Asylvedtakene har blitt vesentlig lengre og mer kompliserte enn de var i 2005, da de gjeldende stykkprisene ble satt. Advokatene behøver derfor lengre tid enn tidligere til å gjennomgå vedtakene med asylsøkeren, sammen med en tolk. Utvalget foreslår derfor at

stykkprisen økes til åtte ganger rettshjelpssatsen i disse sakene. Ved klage over avslag på søknader som anses som åpenbart grunnløse, eller som behandles etter Dublin-forordningen, er stykkprisen henholdsvis tre og to ganger rettshjelpssatsen. Selv om disse sakene gjerne er enklere enn ordinære asylsaker, må advokaten også i disse sakene ha tid til å holde møte eller telefonkonferanse med klienten, gjerne med tolk, hvor de gjennomgår vedtaket og bygger et tillitsforhold. Videre må advokaten undersøke relevante rettskilder og skrive klagen. Disse oppgavene lar seg ikke gjøre på en forsvarlig måte på under fem timer. Utvalget foreslår derfor at stykkprisen økes til fem ganger rettshjelpssatsen i disse sakene.⁴⁵ Ved samtykke til utsatt iverksettelse vil saken ofte innebære kompliserende elementer, som gjør at advokaten vil trenge like mye tid som i en vanlig asylsak. Utvalget foreslår derfor et tillegg på tre ganger rettshjelpssatsen ved samtykke til utsatt iverksettelse.

I saker hvor det også gis rettshjelp ved søknad om asyl, deriblant ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere, er stykkprisen tre ganger rettshjelpssatsen, i tillegg til fem ganger rettshjelpssatsen ved klage. I disse sakene er advokatens rolle mer begrenset enn ved klage over negativt vedtak. Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere får den mindreårige vanligvis også oppnevnt en representant, som ivaretar en del av de samme interessene. Søkere som har rett til rettshjelp i søknadsomgangen, har rett til ytterligere rettshjelp i klageomgangen dersom vedtaket er negativt. Utvalget foreslår derfor ingen økning av stykkprisene i disse sakene.

I saker om utvisning, bortvisning og tilbakekall av tillatelse eller statsborgerskap er stykkprisen tre ganger rettshjelpssatsen. Særlig saker om utvisning, som innebærer at utlendingen får innreiseforbud, kan ha spesielt store konsekvenser og innebærer brede vurderinger knyttet til forholdets alvor og inngrepsintensiteten overfor utlendingen og den nærmeste familien. Det er derfor viktig at utlendingens advokat får tilstrekkelig tid til å snakke med klienten, til å undersøke relevante rettskilder og til å kommentere forhåndsvarselet. Også tilbakekall av oppholdstillatelse hin-

⁴¹ Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012.

⁴² Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012, side 54–64 og 102–104.

⁴³ Se side 25, 32 og 118–120.

⁴⁴ Menon Economics, *Analyse av stykkpris og medgått tid*, 2019, side 51 og 52.

⁴⁵ En annen mulighet kunne vært å gå for en lignende modell som i Danmark, der Dansk Flygtningehjælp bistår asylsøkere i denne typen saker, se punkt 29.4.2. Organisasjoner som NOAS har inngående kunnskap om hvilke land det generelt er trygt å sende utlendinger til. Disse vil derfor kunne gi effektiv bistand i saker om søknader som anses som åpenbart grunnløse, eller som avvises etter utlendingsloven § 32. En slik løsning må i så fall utredes nærmere.

drer utlendingen i å fortsette å bo i Norge. Tilbakekall av statsborgerskap er gjerne enda mer inn- gripende, siden statsborgerskapet innebærer en rekke andre rettigheter i tillegg til retten til opp- hold. For at advokaten skal kunne ivareta utlen- dingsens grunnleggende rettssikkerhet, foreslår utvalget at stykkprisen økes til fem ganger retts- hjelpssatsen ved varsel om utvisning eller tilbake- kall av oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Ved klage bør det gis et tillegg på tre ganger retts- hjelpssatsen. Dersom utlendingen ikke har fått rettshjelp ved forhåndsvarselet, bør advokaten få betalt åtte ganger rettshjelpssatsen for rettshjelp ved klage. Bortvisning innebærer ikke noe innrei- seforbud eller har annen varig virkning. I mange tilfeller kan utlendingen enkelt ordne forholdene som hindrer innreise på det aktuelle tidspunktet. I disse tilfellene vil utlendingen neppe benytte seg av retten til gratis rettshjelp. I tilfellene hvor utlen- dingen først har behov for rettshjelp, bør stykkpri- sen være den samme som i andre saker om sank- sjoner, altså fem ganger rettshjelpssatsen.

I saker som gjelder familier, vil deler av advo- katens arbeid kunne gjøres for alle familiemed- lemmene samtidig. Familien bør derfor gis felles stykkpris framfor at hvert familiemedlem gis selv- stendig stykkpris. Det tar imidlertid lengre tid å høre en familie enn å høre én enkelt søker, og sakene vil gjerne kompliseres av at det er flere personer involvert, herunder barn. Utvalget fore- slår derfor at det gis et tillegg i stykkprisen på to ganger rettshjelpssatsen for samboere og på to ganger rettshjelpssatsen for hvert barn over sju år. Familiemedlemmer over 18 år, som ikke er samboere, bør, som i dag, gis selvstendig stykk- pris.

Stykkprisen ved personlig frammøte i Utlen- dingsnemnda er i dag fem ganger rettshjelpssat- sen i sakene hvor utlendingen har rett til retts- hjelp. Som nevnt varer vanligvis selve møtet len- ger enn fem timer. Det er UNE, ikke utlendingens advokat, som avgjør hvor lenge møtene skal vare. Utvalget foreslår derfor at advokatene gis salær for medgått tid i møtet. Store deler av forberedel- sen til møtet er allerede gjort da advokaten sendte klage til UNE i saken. For å sørge for at møtet kan gjennomføres effektivt, er det likevel behov for ytterligere forberedelser. Utvalget foreslår derfor at det gis en stykkpris på tre ganger rettshjelpssat- sen som skal dekke disse forberedelsene. Dersom en utlending kalles inn til nemndsmøte med per- sonlig oppmøte i en sak hvor utlendingen ikke har

Tabell 29.2 Forslag til endringer i stykkpris.

	Stykkpris	Ny stykkpris
Klage asyl	5	8
«Åpenbart grunnløs»	3	5
Utsatt iverksettelse	2	3
Enslig mindreårig	3	3
Klage	5	5
Utvisning/bortvis- ning/tilbakekall	3	5
Klage	1	3
Dublin	2	5
Utsatt iverksettelse	3	3
Klage på avslag på søk- nad om statsborger- skap	5	5
Personlig frammøte	5	Medgått tid
Forberedelse	0	3
Tillegg partner/barn	1	2

rett til rettshjelp, taler dette for at rettshjelp bør innvilges etter skjønnsbestemmelsen. Dette gjel- der særlig ved innkalling til nemndsmøte om omgjøringsbegjæring i sakstypene som er priori- tert ved første gangs behandling. Slike saker har gjerne stor betydning for partene, og innkalling til nemndsmøte tyder på at saken inneholder kompli- serende elementer.

Utvalget foreslår at rettshjelpsforvaltningen gis en skjønnsmessig adgang til å innvilge gratis rettshjelp i utlendingssaker. Utvalgets forslag til skjønnsbestemmelse i ny rettshjelpslov gir bare mulighet til å søke om behovsprøvd støtte til retts- hjelp, slik at rettshjelpsmottakeren må betale egenandel. Utvalget foreslår derfor at regelen om skjønnsmessig innvilgelse av gratis rettshjelp flyt- tes til utlendingsloven, se lovforslag i punkt 33.5. Denne bestemmelsen bør håndheves mer liberalt enn dagens restriktive praksis, slik at terskelen for å innvilge gratis rettshjelp i utlendingssaker ligger på omtrent samme nivå som i sakene som innvilges støtte etter skjønnsbestemmelsen i retts- hjelpsloven.

29.7 Vurderinger av sakstyper hvor det i dag ikke gis rettshjelp

29.7.1 Behandling av ordinære asylsaker i UDI

Dagens ordning

Etter en lovendring i 2005 gis det ikke lenger rettshjelp ved behandling av ordinære asylsaker i UDI. I stedet gis asylsøkerne tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon.⁴⁶ Rettshjelp ved behandling av asylsaker i UDI gis kun til enslige mindreårige asylsøkere, i saker som berører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og i saker hvor det vurderes eksklusjon fra flyktningstatus.⁴⁷

Utvalgets vurderinger

Bakgrunnen for lovendringen i 2005 var at departementet mente det ikke var noe stort behov for advokatbistand i søknadsfasen.⁴⁸ Departementet skrev at behovet for juridisk argumentasjon først og fremst oppstår når søkerne har fått et negativt vedtak med juridiske vurderinger det kan være nødvendig å få hjelp til å bestride. Videre skrev de at informasjonsbehovet asylsøkere har i søknadsfasen, bedre kan ivaretas av andre enn advokater.

Utlendingenes opplevde behov for rettshjelp vil ofte være stort allerede når saken behandles av UDI. Det er også grunn til å anta at rettshjelp på søknadstidspunktet i en del tilfeller vil kunne ha betydning for hvordan utlendingen framstiller sin sak, og dermed også for muligheten til å få søknaden innvilget. Utvalget er likevel enig med departementet i at behovet for juridisk argumentasjon normalt vil være størst i en eventuell klageomgang. Med begrensede rettshjelpsmidler bør rettshjelpen settes inn der nytten er størst. Rettsikkerheten ivaretas bedre om asylsøkere får tilstrekkelig rettslig bistand når de skal klage på et begrunnet avslag, enn om de får litt rettslig bistand i både søknadsfasen og klageomgangen. Rettshjelp ved behandling av UDI bør derfor forbeholdes saker der det er et spesielt behov for bistand på et tidlig stadium. Etter vårt syn dekker dagens ordning med rettshjelp for UDI i enkelte angitte tilfeller sakene hvor behovet er størst.

Utvalget foreslår derfor ikke å innføre rett til rettshjelp ved behandling av ordinære asylsaker i UDI.

29.7.2 Utlending som klager over bare å ha fått opphold på humanitært grunnlag

Dagens ordning

Asylsøkere som har fått opphold på humanitært grunnlag, får ikke rettshjelp ved klage over ikke å ha fått asyl.⁴⁹ Enslige mindreårige asylsøkere som klager over bare å ha fått midlertidig oppholdstilatelset fram til fylte 18 år, har likevel rett til rettshjelp ved slik klage. Dette er fordi det i praksis regnes som et negativt vedtak for den mindreårige.⁵⁰

Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at dagens regler beholdes. Selv om opphold på humanitært grunnlag gir svakere rettigheter enn asyl, har klager i slike saker vanligvis langt mindre betydning for klagerne enn klager i andre asylsaker. Utvalget mener det bør prioriteres å styrke rettshjelpen i andre utlendingssaker framfor å innføre rett til rettshjelp i disse sakene.

29.7.3 Nektelse av realitetsbehandling etter utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a og d (trygt tredjeland)

Dagens ordning

Etter at utlendingsforskriften § 17-18 ble endret i 2015, får man ikke lenger fritt rettsråd når asylsøknad nektes realitetsbehandlet fordi man har fått asyl eller annen form for beskyttelse i annet land (utlendingsloven § 32 første ledd bokstav a), eller man har hatt opphold i en stat eller et område hvor man ikke var forfulgt (bokstav d).

Utvalgets vurderinger

Vedtaket om å nekte realitetsbehandling griper inn i den viktige retten til å søke asyl. Mange av dem det gjelder, trenger rettshjelp for å vite hvilke rettigheter de har, og for å kunne få fram hvorfor vedtaket etter § 32 eventuelt ikke er riktig. Dersom det uriktig legges til grunn at asylsøkeren har opphold eller vil få asylsøknaden behandlet i landet han eller hun skal sendes tilbake til, kan dette ha svært store konsekvenser. Det samme gjelder dersom det ikke stemmer at landet er trygt for asylsøkeren. Utvalget foreslår derfor at retten til

⁴⁶ Utlendingsforskriften § 17-17 andre ledd andre punktum.

⁴⁷ Utlendingsloven § 92 andre ledd tredje punktum og § 126 sjette ledd.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 51 (2003–2004), side 13, 14, 25 og 26.

⁴⁹ Rettshjelpsloven § 92 andre ledd andre punktum.

⁵⁰ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, side 33.

fritt rettsråd gjeninnføres i disse sakene.⁵¹ Stykkprisen bør være den samme som i sakene som behandles etter Dublin-regelverket, eller som anses som åpenbart grunnløse, altså fem ganger rettshjelpssatsen. Ved samtykke til utsatt iverksettelse bør det gis et tillegg på tre ganger rettshjelpssatsen.

29.7.4 Utvisning på grunn av straffbare forhold

Dagens ordning

I dag gis det ikke offentlig rettshjelp ved utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav b og c, § 67 første ledd bokstav a, b og c og § 68 første ledd bokstav a og b og § 122.⁵² Dette er saker hvor utlendingen utvises på grunn av straffbare handlinger.

Fram til 1995 hadde utlendinger rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i alle utvisningssaker. Da utvisning på grunn av straffbare forhold ble fjernet som prioritert område for fri rettshjelp, begrunnet departementet lovendringen med at det «må anses urimelig at vedkommende utlending skal ytes fritt rettsråd uten behovsprøving i utvisningssaken når den bygger på ilagt straff».⁵³

Regelen om at utvisning på grunn av straffbare forhold skulle være unntatt fra rettshjelp, ble foreslått videreført i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*.⁵⁴ Utvalget anbefalte videre at utvisning for brudd på utlendingsloven og vedtak om bortvisning og tilbakekall av tillatelse burde unntas fra rettshjelp.

I proposisjonen til den nye utlendingsloven gikk departementet inn for å videreføre regelen om at utlendingen ikke skal ha fri rettshjelp i saker om utvisning på grunn av ilagt straff.⁵⁵ Dette ble begrunnet med at «grunnlaget for utvisning blir grundig vurdert og etablert gjennom en forutgående rettslig prosess i straffesaken». Departementet støttet derimot ikke utvalgets forslag om å fjerne retten til rettshjelp i saker om utvisning for brudd på utlendingsloven. Dette ble

begrunnet med at slike saker ikke har noen forutgående straffesaksbehandling, og at det derfor bør gjelde særlige rettssikkerhetsgarantier. Departementet støttet heller ikke forslaget om å fjerne retten til fritt rettsråd i saker om bortvisning eller tilbakekall av tillatelser.

Etter en rekke endringer har regelverket blitt fragmentert. Dette har resultert i dårlig sammenheng i reglene om rettshjelp i utlendingssaker. Blant annet har man rett til fritt rettsråd uten behovsprøving dersom man bortvises på grunn av straffbare forhold, mens man ikke har noen slik rett dersom man utvises for de samme forholdene. Dette selv om utvisning er klart mer inngripende enn bortvisning, ettersom utvisning innebærer et etterfølgende innreiseforbud i tillegg til rettsvirkningene av bortvisning. Et annet eksempel på dårlig sammenheng i regelverket er forskjellen mellom rettighetene til EØS-borgere og rettighetene til andre utlendinger som utvises for å ha overtrådt straffeloven kapittel 18 om terrorhandlinger eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått et slikt lovbrudd. Det gis fritt rettsråd uten behovsprøving dersom en utlending utvises på dette grunnlaget etter reglene i utlendingsloven kapittel 8. EØS-borgere som utvises på samme grunnlag etter § 122 tredje ledd, har derimot ikke rett til fritt rettsråd, ettersom alle utvisninger etter § 122 er unntatt fra retten til fritt rettsråd. Det stemmer dårlig med formålet med EØS-regelverket at EØS-borgere skal ha svakere rettigheter enn andre utlendinger.

Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at unntaket i § 92 første ledd andre punktum fjernes, slik at det gjeninnføres rett til fritt rettsråd ved utvisning på grunn av straffbare handlinger. Utvisning er et svært inngripende vedtak.⁵⁶ Utlendinger som utvises, plikter å forlate Norge og får innreiseforbud, som ofte også gjelder for de andre landene som omfattes av Schengen-avtalen, altså nesten hele Europa. Inn-

⁵¹ En annen mulighet kunne være å gå innføre en lignende modell som i Danmark, der Dansk Flygtningehjælp bistår asylsøkere i denne typen saker, se punkt 29.4.2. Organisasjoner som NOAS har inngående kunnskap om hvilke land det generelt er trygt å sende utlendinger til. Disse vil derfor kunne gi effektiv bistand i saker om søknader som anses som åpenbart grunnløse, eller som avvises etter utlendingsloven § 32. En slik løsning må i så fall utredes nærmere.

⁵² Utlendingsloven § 92 første ledd andre punktum.

⁵³ Ot.prp. nr. 2 (1994–95), side 15.

⁵⁴ NOU 2004: 20, side 354 til 355.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), side 376.

⁵⁶ I forarbeidene til utlendingsloven ble det drøftet om utvisningen skulle klassifiseres som straff eller ikke, se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 15.6.1. Lovgiver kom til at utvisning ikke skal klassifiseres som straff, blant annet av prosessøkonomiske grunner, men uttalte at «[u]tvisning har flere likehetstrekk med en straffereaksjon og vil i mange tilfeller også oppleves som straff». Utvisning er altså ikke klassifisert som straff, men er en svært inngripende reaksjon, som ofte vil oppleves som straff. Utlendingen som blir utvist, kan for eksempel ha en sterk tilknytning til Norge gjennom familie og venner og dårlig tilknytning til hjemlandet som han eller hun blir utvist til.

Tabell 29.3 Utvisninger for straffbare forhold, 2017–2018.

	Behandlet		Utvist		Utvisningsandel	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Permanent opphold	176	157	55	38	31 %	24 %
Midlertidig opphold	140	149	25	30	18 %	20 %
Uten opphold	759	658	664	602	87 %	91 %
EØS	1676	1235	1141	827	68 %	67 %
EØS – varig	97	119	14	15	14 %	13 %
EØS over ti år	29	23	4	3	14 %	13 %
Sum	2877	2341	1903	1515	66 %	65 %

Kilde: uttrekk fra UDIs saksbehandlingssystem, alle saker etter § 66 bokstav b–c, §§ 67–68 eller § 122.

reiseforbudet håndheves strengt. Strafferammen for brudd på innreiseforbudet er to år, og normalstraffenivået ved et ordinært førstegangsbrudd skal være minst ett år.⁵⁷ Eventuelle barn av den som utvises, vil gjerne ha valget mellom å miste kontakten med en omsorgsperson eller forlate landet de har vokst opp i.

Utvisningsvedtak kan altså ha store konsekvenser for privat- og familielivet til utlendingen og utlendingens nærmeste. Ettersom konsekvensene av utvisningsvedtaket er så alvorlige, er det viktig at det treffes materielt riktige vedtak.

Vurderings- og bevistemaet i utvisningssaker er bredt, ettersom forholdsmessighetskravet innebærer at både forholdets alvor, utlendingens tilknytning til Norge og konsekvensene av en utvisning for de nærmeste familiemedlemmene skal vurderes.⁵⁸ I tillegg skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Vilkårene er vage og utfylles av praksis og internasjonale forpliktelser. Relevante bestemmelser er blant annet EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og artikkel 9 og praksis og uttalelser knyttet til disse bestemmelsene. Forholdsmessighetsvurderingen er skjønsmessig og dreier seg om forhold knyttet til utlendingen og de nærmeste familiemedlemmene. En reell adgang til kontradiksjon kan derfor ha stor betydning for at det treffes materielt riktige vedtak. Brede vurderingstemaer og vage vilkår gjør det vanskelig for utlendingen å ivareta sine egne interesser i saken på en tilfredsstillende måte. Utvalget mener derfor det er viktig

at utlendinger har tilgang til rettslig bistand i slike saker.

Det har vanligvis vært en forutgående straffesaksbehandling når utlendinger utvises på grunn av straffbare forhold. I slike saker vil utlendingen være representert av en forsvarer. Retten til forsvarer i straffesaken kan etter utvalgets syn ikke brukes som begrunnelse for å frata retten til rettshjelp i utlendingssaken. Utvisning blir ikke vurdert i straffesaken, og bistand i utvisningssaken inngår ikke i forsvareroppdraget. Domfellelse for straffbare handlinger er ikke tilstrekkelig for utvisning, slik at utvisningsvurderingen blir en annen enn vurderingene som gjøres under straffesaken. Dette gjelder særlig ved utvisning etter utlendingsloven § 122, hvor tidligere straffedommer bare gir grunnlag for utvisning i den grad de gir grunn til å anta at den straffedømte også i framtiden vil utgjøre en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. I alle sakene kan utvisning dessuten bare skje dersom tiltaket ikke er uforholdsmessig. Vurderingstemaet i forholdsmessighetsvurderingen er, som nevnt, bredt. I vurderingen skal det tas en rekke hensyn som ikke er relevante under straffesaken. Oppnevning av forsvarer under straffesaken fører dermed ikke til at rettssikkerheten til utlendingen og utlendingens familie blir ivaretatt under utvisningssaken.

Utvalget mener derfor det bør innføres en rett til rettslig bistand i saker om utvisning på grunn av straffbare handlinger. Dette kan sikres på flere måter. En mulighet er å gjøre utvisningsvurderingene til en del av straffesaken, slik ordningen blant annet er i Sverige og Danmark. Forsvareren vil da også representere utlendingen i utvisningssaken. Utvalget er imidlertid i tvil om slik felles

⁵⁷ Utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav c og Prop. 181 L (2012–2013).

⁵⁸ Utlendingsloven § 70.

behandling vil være den beste løsningen. En felles behandling av straff og utvisning vil uansett kreve at hele utvisningsprosessen endres, og må i så fall utredes nærmere. All den tid utvisning og straff behandles i to separate prosesser, vil rettslig bistand i utvisningssaken måtte sikres ved at utlendingen får rettshjelp uten behovsprøving ved behandlingen i UDI og ved en eventuell klage til UNE.

Utvalget foreslår at utvisning på grunn av straffbare forhold gjeninnføres som et prioritert område for rettshjelp, og at det gis samme stykkpris i disse sakene som ved utvisning for brudd på utlendingsloven, altså fem ganger rettshjelpssatsen ved forhåndsvarsel om utvisning pluss tre ganger rettshjelpssatsen ved klage. Dersom utlendingen ikke har fått rettshjelp ved forhåndsvarselet, bør advokaten få betalt åtte ganger rettshjelpssatsen for rettshjelp ved klage.

29.8 Rettshjelp for domstolene i utlendingssaker

29.8.1 Innledning

Systemet for behandling av utlendingssaker forutsetter at saksbehandlingen i forvaltningen, vanligvis UDI og UNE, skal ivareta de private partenes grunnleggende rettssikkerhet. Dette reflekteres blant annet i reglene om iverksettelse av vedtak, se utlendingsloven § 90 og forvaltningsloven § 42, og i dagens regler om rettshjelp i utlendingssaker.

Utvalget mener rettshjepsreglene fortsatt bør reflektere at de aller fleste utlendingssaker skal avgjøres endelig i forvaltningen. UNE avgjør et stort antall saker hvert år, og utlendingene har stort sett svært lite å tape på å bringe negative vedtak inn for domstolene dersom dette ikke koster noe. En generell rett til rettshjelp i slike saker vil derfor bli svært dyrt og føre til store kapasitetsproblemer i domstolene. Som beskrevet i Særdomsutvalgets utredning, NOU 2017: 8, vil høy grad av domstolsbehandling av utlendingssaker kreve en egen, mer effektiv, prosessform.⁵⁹ Også hensynet til rask avklaring av sakene tilsier at det ikke bør legges til rette for overprøving av UNEs vedtak i for høy grad.

Utvalget mener det likevel er behov for rettshjelp for domstolene i enkelte saker på utlendingsområdet. Det er viktig å sikre at domstolene kan føre kontroll med forvaltningen, og at tvilsomme spørsmål blir avklart i retten. I tillegg til sakene

⁵⁹ NOU 2017: 8, side 351. Utvalget anbefalte at det ikke opprettes forvaltningsdomstoler for utlendingssaker.

hvor det gis rettshjelp for domstolene i dag, foreslår utvalget at det innføres rett til rettshjelp i saker hvor tingretten har truffet avgjørelse til gunst for utlendingen, og staten anker. Videre foreslår utvalget at det opprettes en ordning som bidrar til at prinsipielle utlendingssaker blir brakt inn for rettslig prøving av domstolene.

For øvrig mener utvalget at rettssikkerheten i utlendingssakene bør ivaretas gjennom den foreslåtte styrkingen av rettshjelpen i saker for UDI og UNE.

29.8.2 Når staten anker dom til gunst for utlendingen

Dagens ordning

Utlendings- og statsborgerskapsaker går som regel uten rettshjelp i tingretten. Unntaket er visse saker om grunnleggende nasjonale interesser, og når departementet reiser søksmål om gyldigheten av et vedtak UNE har truffet til gunst for utlendingen.⁶⁰ Videre kan rettshjelp innvilges etter skjønnsbestemmelsen i rettshjelpsloven § 16 tredje ledd. Det føres imidlertid en meget restriktiv praksis, ettersom utlendingens grunnleggende rettssikkerhet i utgangspunktet anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom behandlingen av saken i UDI og UNE.⁶¹

Dersom utlendingen får helt eller delvis medhold i tingretten, og staten anker saken videre til lagmannsretten, har utlendingen ikke krav på rettshjelp til ankebehandlingen. Det er mulig å få innvilget rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen, men det er ingen automatikk i slik innvilgelse. Etter rundskrivet kan det legges vekt på om saken er vunnet i første instans og staten har anket, men dette skal ikke i seg selv være et avgjørende moment.⁶² I 2017 og 2018 anket staten årlig ca. 16 utlendings- og statsborgerskapsaker fra tingretten til lagmannsretten.

Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår at det innføres rett til rettshjelp i utlendingssaker dersom staten anker en avgjørelse til gunst for utlendingen. Utlendingssaker er gjerne av stor betydning for den enkelte, og en

⁶⁰ Utlendingsloven § 129 andre ledd og § 92 tredje ledd andre punktum, se § 79 andre ledd.

⁶¹ Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 7.5.2.

⁶² Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, side 7.5.2.

høy andel av de private partene har svak økonomi. Samtidig er kostnadene ved å føre søksmål i retten svært høye. Dersom utlendingen vinner fram i retten, og staten anker, virker det urimelig om utlendingen selv må bære kostnadene ved å forsvare resultatet som ble oppnådd. En regel om rettshjelp i disse tilfellene stemmer også godt overens med reglene i utlendingsloven § 92 tredje ledd om rettshjelp dersom staten beslutter overprøving av UDI eller UNEs vedtak til gunst for utlendingen. Utvalget foreslår at samme rett innføres i saker om statsborgerskap.

29.8.3 Prinsipielle saker

Dagens ordning

Det gis sjelden rettshjelp til å reise utlendingssak for domstolene. Sak for tingretten er bare et prioritert område for rettshjelp i visse saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, og dersom staten reiser sak om gyldigheten av UNEs vedtak til gunst for utlendingen.⁶³ Det kan videre innvilges rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen i rettshjelpsloven § 16 tredje ledd. I rundskrivet nevner Statens sivilrettsforvaltning saker av særlig prinsipiell interesse som eksempel på saker hvor det kan innvilges rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen. Det føres ikke statistikk over hvor mange slike saker som blir innvilget, men i 2017 var det bare 12 utlendingssaker i retten hvor minst én part hadde fri rettshjelp⁶⁴, så omfanget synes å være beskjedent.

Tidligere og eksisterende ordninger for prøving av prinsipielle utlendingssaker

Fra 2007 til 2014 førte Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe (A&P) prinsipielle utlendingssaker for domstolene. Bakgrunnen var at de mente for få vedtak fra UNE ble prøvd for domstolene. I rapporten om arbeidet skriver gruppen følgende om resultatene av sakene de engasjerte seg i:

«Totalt har A&P gjennomgått i alt 1755 saker. Opprinnelig er 74 saker henvist til advokat for rettslig prøvning. Totalt 57 er endelig avgjort, herav 36 med positivt resultat og 21 med negativt resultat. Av de 36 saker med positivt resultat, er 13 avgjort ved dom og 23 ved omgjøring

etter at søksmålsvarsel er sendt eller stevning uttatt. 9 saker verserer fortsatt, 6 saker er av forskjellige årsaker avvirket før endelig avgjørelse. Det innebærer at av de endelig avgjorte sakene, er ca. 63 % avgjort med positivt resultat for klienten. Det er totalt 41 saker hvor nemndleder i UNE alene har truffet det opprinnelige vedtak. Av disse er 29 saker avgjort med positivt resultat, 10 ved dom og 19 ved omgjøring etter prosessvarsel mottatt av UNE eller stevning uttatt, dvs. medhold i vel 70% av sakene.»⁶⁵

Siden 2015 har Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) hatt et domstolsprosjekt for å føre saker av prinsipiell betydning. En referansegruppe bestående av eksterne advokater og rådgivere i NOAS gjør en faglig vurdering av hvilke saker som egner seg for domstolsprøving. En representant for FNs høykommissær for flyktninger deltar også som observatør i referansegruppen. NOAS samarbeider med advokatfirmaer som uten vederlag tar sakene til domstolen. Av 30 endelig avgjorte saker fra prosjektets oppstart i 2015 og til 2018 ble 20 vedtak endret til gunst for utlendingen.⁶⁶

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det er stort behov for at prinsipielle utlendingssaker føres for domstolene. Utlendingsmyndighetene treffer mange tusen vedtak hvert år, slik at avklaring av viktige spørsmål kan ha betydning for svært mange. De private partene i utlendingssaker har gjerne dårlig økonomi, slik at de ikke selv vil sørge for at tvilsomme saker føres for domstolene. Rettshjelp i prinsipielle saker er dermed nødvendig for å sikre at domstolene har mulighet til å føre kontroll med lovligheten av utlendingsforvaltningens praksis.

Utvalget foreslår at det etableres en ordning som sikrer at flere prinsipielle utlendingssaker blir brakt inn for domstolene. Én mulig måte å gjøre dette på er å utvide adgangen til rettshjelp utenfor de prioriterte områdene, etter en skjønsmessig vurdering av sakens prinsipielle betydning. Som det går fram av punkt 29.6.2, foreslår utvalget at bestemmelsen om rettshjelp i uprioriterte utlendingssaker skal praktiseres mindre

⁶³ Se utlendingsloven § 129 andre ledd, § 92 tredje ledd andre punktum og § 79 andre ledd.

⁶⁴ Se statistisk vedlegg.

⁶⁵ Arild Humlen og Jonas W. Myhre, *Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsrett 2007-2014 – Rapport fra virksomheten og forslag om regelendringer*, side 114.

⁶⁶ NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere, *Rikets tilstand på asylfeltet 2018, Asylsaker i domstolene*.

restriktivt enn i dag. Vedtakene i utlendingssaker vil imidlertid ofte være basert på omfattende og sammensatte vurderinger, og det vil derfor kreve mye ressurser for rettshjelpsforvaltningen å skulle sile ut de prinsipielle sakene. En annen mulighet kan være at noen med god oversikt over utlendingfeltet plukker ut saker de mener reiser spørsmål som bør prøves for domstolene, og betaler for rettshjelp i disse sakene. UDI og UNE har svært god kjennskap til utlendingsoområdet, men

er ikke egnet til å avgjøre hvilke av sine egne avgjørelser som bør prøves for domstolene. I stedet kan én eller flere organisasjoner som jobber på utlendingfeltet, for eksempel NOAS, gis øremerket støtte til å føre prinsipielle utlendingssaker for domstolene.

For å sikre at det føres flere prinsipielle saker enn i dag, foreslår utvalget at det settes av 4 millioner kroner hvert år til dette formålet.

Kapittel 30

Andre saker hvor det offentlige skal dekke utgiftene til rettslig bistand

30.1 Innledning

I tillegg til tvangssaker og utlendingssaker gis det i dag rettshjelp uten behovsprøving eller egenandel i en del andre typer saker. Dette gjelder blant annet en del typer saker som ligger tett opp mot straffeprosessen, og saker med store likhetstrekk med offentlige tvangsinngrep.

Flere av saksområdene hvor det etter dagens rettshjelpslov gis rettshjelp uten behovsprøving, er beskrevet i andre deler av utredningen. Blant annet er unntaket fra behovsprøving for vernepliktige i førstegangstjeneste beskrevet i punkt 22.4.2, rettshjelp til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen i punkt 23.4, rettshjelp til personer som vurderer å anmelde et alvorlig straffbart forhold, og rettshjelp til personer som er utsatt for tvangsekteskap, i kapittel 24, mens dekning av utgifter til advokat som oppnevnes i medhold av barneloven § 61, er beskrevet i punkt 23.2.5.

Utvalget foreslår å videreføre retten til rettshjelp i sakene som omtales i dette kapitlet.

30.2 Siktete som reiser krav om erstatning for straffeforfølgning

I dag har siktete som reiser krav om erstatning for straffeforfølgning etter kapittel 31 i straffeprosessloven, krav på advokat uten egenbetaling ved administrativ behandling av kravet.

Sakene gjelder erstatning for sterke offentlige inngrep i privatlivet til personen som søker erstatning. Utvalget foreslår derfor at retten til gratis advokat beholdes. Retten til advokat følger allerede av straffeprosessloven § 450, slik at det bare er behov for å endre denne bestemmelsen, se forslag til lovendring i punkt 33.8.

30.3 Vernepliktige i saker om fritak fra tjeneste av overbevisningsgrunner

Vernepliktige har rett til advokat uten egenbetaling i saker om fritak fra tjeneste i Forsvaret av overbevisningsgrunner etter forsvarsloven kapittel 4.

Tvangsmessig avtjening av militærtjeneste er et alvorlig inngrep i enkeltpersoners liv. Sakene har derfor en del fellestrekk med saker om administrative offentlige tvangsinngrep. Selv om sakene ikke behandles etter tvisteloven kapittel 36, følger det av forsvarsloven § 39 at retten også i disse sakene har et særlig ansvar for sakens opplysning. Ettersom sakene behandles i retten, vil den private parten vanskelig kunne ivareta egne interesser på en tilfredsstillende måte.

På grunn av det klare tvangselementet i disse sakene foreslår utvalget at bestemmelsen videreføres som en ikke-behovsprøvd ytelse.

Det er allerede en bestemmelse i forsvarsloven § 42 om at staten dekker kostnadene ved domstolsbehandling av fritakssaker, slik at det bare er behov for å endre denne bestemmelsen, se forslag til lovendring i punkt 33.9.

30.4 Saker hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudsmannen

Dersom Sivilombudsmannen anbefaler en privat part å til søksmål, har vedkommende rett til advokat uten egenbetaling. Fra 2008 til 2018 anbefalte ombudsmannen søksmål i 25 saker.¹

For at ombudsmannskontrollen skal være effektiv, er det viktig at saker der forvaltningen ikke følger ombudsmannens uttalelser, får sin løsning i domstolene. I et brev til rettshjelpsutvalget av 2.7.2019 anbefaler Sivilombudsmannen at advo-

¹ Brev fra Sivilombudsmannen til Rettshjelpsutvalget av 2.7.2019.

kathjelp i slike saker fortsatt gis gratis, uten behovsprøving. Utvalget foreslår derfor at private parter fremdeles får gratis advokat i saker anbefalt av ombudsmannen, men at ansvaret for innvilgelse flyttes til Sivilombudsmannen selv.

Sivilombudsmannen vil da både anbefale søksmål og innvilge rettshjelp. Dermed er det ikke så naturlig å utforme bestemmelsen som rettighetsbestemmelse, men heller som en bestemmelse om at Sivilombudsmannen kan dekke kostnadene ved rettshjelp. En slik bestemmelse kan inntas i sivilombudsmannsloven § 10, se lovforslag i punkt 33.10.

30.5 Den som er begjært fratatt rettslig handleevne eller begjærer vedtak om rettslig handleevne opphevet

Den som er begjært fratatt rettslig handleevne, eller som begjærer et vedtak om fratakelse av

rettslig handleevne opphevet, har rett til advokat uten egenbetaling når saken behandles i domstolene.

Fratakelse av rettslig handleevne er et svært inngripende vedtak, ettersom dette innebærer at man fratras muligheten til å ta sentrale valg av betydning for eget liv. Av vilkårene for fratakelse av rettslig handleevne følger det at den som begjæres – eller er – fratatt rettslig handleevne, sjelden vil kunne ivareta egne interesser uten rettslig bistand. Utvalget foreslår derfor at retten til gratis advokat videreføres. Det er allerede innført en bestemmelse i vergemålsloven § 76 om at staten bærer alle kostnadene ved sak om fratakelse av rettslig handleevne, slik at det bare er behov for å endre denne bestemmelsen, se forslag til lovendring i punkt 33.11.

Del VI
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 31

Økonomiske og administrative konsekvenser

31.1 Innledning

Av mandatet går det fram at de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag skal klargjøres, og at forslag til endringer skal ta utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk analyse. Videre er det presisert at «minst ett av utvalgets forslag skal innebære at statens samlede utgifter til rettshjelp holdes om lag på dagens nivå».

Utvalget har valgt å ikke kvantifisere nyttevirkingene av de foreslåtte endringene i rettshjepsordningen, men å estimere endringer i statens utgifter i forholdsvis stor detalj. En viktig grunn til dette valget er de betydelige usikkerhetene knyttet til kvantifisering av nytteeffektene av rettshjelp. En annen grunn er mandatets tydelige fokus på utgiftssiden. Utredningens øvrige kapitler har stor vekt på nytteeffektene av rettshjelp og viktigheten av en god rettshjepsordning. Prioriteringene som er gjort underveis i utredningen, bygger på en kvalitativ vurdering av nytteverdien av ulike tiltak vurdert opp mot hverandre, kombinert med kvantitative estimater på tilhørende kostnader. Dette kapittelet tar for seg endringer i statens utgifter som følge av de prioriteringene utvalget har gjort.

Utvalget har valgt å komme med to alternative forslag til reform. Det er utarbeidet estimater på økonomiske og administrative konsekvenser av begge disse. Det alternativet som utvalget anbefaler, er et alternativ hvor statens samlede utgifter til rettshjelp går opp med omtrent 22 prosent. I tillegg til dette alternativet er det også utarbeidet et alternativ hvor statens samlede utgifter holdes omtrent på dagens nivå, det såkalte nullalternativet. Forskjellen på de to alternativene er omtalt i punkt 22.4.3.

Tabell 31.1 viser estimater for kostnadsendringer ved de ulike alternativene. Estimaten er basert på metoden og forutsetningene skissert i dette kapittelet og i statistisk vedlegg.

Estimatene nedenfor gjelder alle kostnader direkte knyttet til endringer i rettshjepsordningen. Det vil si alle kostnader knyttet til endringer i

saksomfang og tidsbruk i hver enkelt sak for alle involverte parter som får sine utgifter dekket av det offentlige. Dette inkluderer også det offentlige advokat i saker hvor staten eller kommunen er part, samt endringer i kostnader til drift av domstoler og domstolslignende organer. Sekundæreffekter, for eksempel økt skatteinngang fra personer som får forbedret sin situasjon takket være rettshjelp, eller økte trygdeytelser til personer som får de ytelsene de har krav på, er ikke inkludert.

Estimatene er basert på endringer i forhold til en situasjon uten reform av rettshjepsordningen. Det vil si at referansesituasjonen er en situasjon hvor like mange som i dag kvalifiserer til rettshjelp, og hvor disse må betale samme egenandeler som i dag. Det er med andre ord ikke brukt en referansesituasjon hvor stadig færre kvalifiserer til rettshjelp.¹ Resten av dette kapittelet gir et overblikk over bakgrunnen for disse estimatene. Lesere som ønsker en mer detaljert og teknisk gjennomgang av metoden, henvises til statistisk vedlegg.

31.2 Endringer i antall personer som benytter seg av rettshjelp

31.2.1 Innledning

Det største usikkerhetsmomentet i kostnadsestimaten er knyttet til endringen i antall personer som benytter seg av rettshjelp. For ikke-behovsprøvde saker er det stort sett tatt utgangspunkt i dagens saksomfang, idet de foreslåtte endringene i liten grad vil påvirke insentivene for å gå til advokat i slike saker. Omfanget av saker hvor personer

¹ Gitt fortsatt inflasjon ville manglende endringer i lovverket innebære at rettshjepsordningens behovsprøvde del gradvis forsvinner helt, og at staten bruker stadig mindre penger på rettshjelp. Enhver reform som motvirker dette, ville framstå som svært dyr. En slik tolkning av basisen for kostnadsendringer ville stemt dårlig med formuleringen i mandatet, hvor det står at utgiftene skal vurderes opp mot «dagens nivå».

Tabell 31.1 Estimerte kostnadseffekter av utvalgets anbefalinger, i millioner kroner.

	Utvalgets forslag	Null-alternativ
Kostnadsendring domstolene	+10	-83
Rettshjelpsutgifter	-33	-81
Andre saksutgifter	+36	+1
Driftsutgifter	+15	+4
Utgifter til det offentliges advokat	-8	-8
Kostnadsendring rettsråd	+171	+118
Kostnadsendring fylkesnemndene	-44	-44
Rettshjelpsutgifter	-28	-28
Andre saksutgifter	-4	-4
Driftsutgifter	-2	-2
Utgifter til det offentliges advokat	-10	-10
Kostnadsendring trygderetten	+3	-
Kostnadsendring kontrollkommisjonen	+3	+3
Kostnadsendring tiltak og forskning	+4	+4
Total kostnadsendring	+147	-2
Lavt estimat	+34	-88
Høyt estimat	+249	+84

Merk: Alle kostnadsendringene i tabellen er nettoeffekter. Det vil si at all økning av inntekter fra egenandeler betalt av rettshjelsmottakerne, er fratrukket.

mottar rettshjelp etter behovsprøving, derimot, er i stor grad avhengig av hvilke valg folk tar innenfor den nye insentivstrukturen. I slike saker er det derfor benyttet en kalibrert etterspørselsfunksjon for å forutsi befolkningens valg under den nye ordningen.

31.2.2 Ikke-behovsprøvede saker

For saker som handler om tvangsinngrep fra det offentlige er det tatt utgangspunkt i saksmengden fra 2018. Saksmengden i 2018 er noe lavere enn snittet de siste fem årene, men omtrent på nivå med snittet for de siste ti årene. Videre er saksmengden inne i en nedadgående trend. Det er derfor ansett som sannsynlig at saksmengden vil holde seg omtrent på dagens nivå i tiden framover, uavhengig av reformforslagene.

For utlendingssaker er det tatt utgangspunkt i UDIs planleggingstall for asylankomster i 2020.

Planleggingstallet er noe lavere enn tilsvarende tall for 2018. Det er derfor antatt en tilsvarende liten saksnedgang på alle saksfelt innen utlendingfeltet. Dette innebærer at økningen i utgiftene til utlendingssakene får noe lavere vekt i kostnadsestimatene enn de ville ha gjort om vi hadde antatt uendret saksinngang. Nedgangen i saksinngangen i seg selv er ikke regnet som en besparelse, da den også inngår i referansesituasjonen uten reform av ordningen.

For innføringen av rettshjelp ved utvisning på grunn av straffbare forhold er det tatt utgangspunkt i antall slike utvisningsvedtak behandlet av UDI i 2018.² Her er det ikke antatt en nedgang grunnet lavere ankomsttall. Det er antatt at alle forsøkt utviste personer med opphold i Norge vil benytte seg av advokat. Andelen som benytter seg av advokat blant personer uten opphold, er antatt

² Dette er den nyeste statistikken utvalget har hatt tilgang til.

å være lik tilsvarende andel for utvisninger på grunn av brudd på utlendingsloven.

For rettshjelp til barnevernsbarn som klager til fylkesmannen over tvangsvedtak på institusjon, er det tatt utgangspunkt i dagens klageomfang. Det er antatt at 72 prosent av klagerne vil benytte seg av advokat, basert på erfaringene ved å innføre tilsvarende rettigheter ved klage til fylkesmannen over behandling uten samtykke etter psykisk helsevernloven § 4-4.

For rettshjelp til innsatte i fengsler det tatt utgangspunkt i de 6 millionene som er foreslått satt av til bruk på egne tiltak. Det samme gjelder rettshjelp til prinsipielle utlendingssaker hvor det er foreslått satt av 4 millioner kroner.

For saksområder som tas ut av de prioriterte områdene, antas det at alle rettshjelpskostnader forbundet med sakene faller bort. Noen av disse sakene antas å fortsatt få rettshjelp etter skjønnsbestemmelsen, men disse kostnadene inngår i de generelle estimatene for økt bruk av skjønnsbestemmelsen.

For mer om kostnadsestimatene for ikke-behovsprøvde saker, se statistisk vedlegg.

31.2.3 Behovsprøvde saker

For å finne hvor mange som vil benytte seg av rettshjelp etter det nye systemet for behovsprøving, er det estimert en etterspørselsfunksjon basert på foreldretvister. Foreldretvister er brukt fordi dette er det største behovsprøvde saksfeltet i dagens rettshjelpsordning. Videre er det et saksområde som er relevant for alle samfunnslag. Etterspørselsfunksjonen for foreldretvister er antatt å være representativ også for andre saksfelt. Det vil si at forholdet mellom økningen i enslige forsørgere som kvalifiserer for rettshjelp, og økningen i foreldretvister, er antatt å være likt forholdet mellom økningen i andre relevante grupper som kvalifiserer for rettshjelp, og økningen i tilhørende saksfelt.

For å estimere advokatbruk gitt de foreslåtte inntektsgrensene og egenandelene er det estimert en etterspørselsfunksjon på følgende form:

$$\log(x) = \beta_p \log(p) + \beta_i \log(i) + c$$

hvor x er sannsynligheten for å benytte seg av advokat, p er pris, i er bruttoinntekt og β_p , β_i og c er parametere – henholdsvis priselastisitet, inntektselastisitet og konstantledd. Funksjonen er kalibrert for å treffe andelen som benytter seg av advokat blant befolkningen som kvalifiserer til rettshjelp med egenandel, og blant befolkningen

som ikke kvalifiserer til rettshjelp. Det er brukt tall fra 2017, da dette er det siste året hvor det tilgjengelige datamaterialet antas å være fullstendig. Siden prisen for dem som kvalifiserer for rettshjelp uten egenandel, er null, lar ikke modellen seg kalibrere med hensyn på denne gruppen. Modellen har med andre ord én frihetsgrad og trenger en ytterligere betingelse for å kalibreres.

Enkelte studier har forsøkt å estimere etterspørselskurver for advokatbruk. En studie fra år 2000 basert på aggregerte data for Japan finner en priselastisitet på $-0,44$ for juridiske tjenester.³ Samme studie fant en inntektselastisitet på $1,2$. En tilsvarende studie fra USA fra 1997 fant en inntektselastisitet på mellom $1,5$ og 2 .⁴ Disse studiene tar i liten grad hensyn til sakstyper og faktisk behov for advokattjenester og vil derfor kunne overestimere inntektseffekten, da personer med høyere inntekt gjerne har flere juridiske tvister. Studiene er også over 20 år gamle, og fra andre land. Like fullt er det de beste studiene utvalget har funnet, og det er derfor valgt å ta utgangspunkt i elastisitetene fra Japan i kalibreringen.

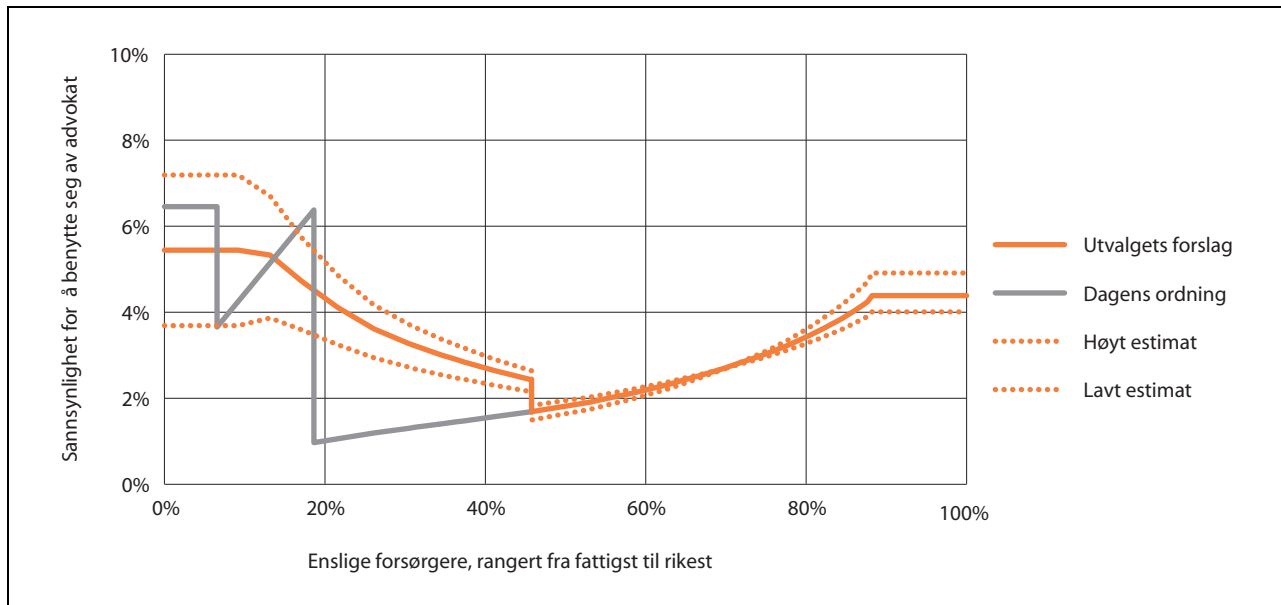
Det er kalibrert fire modeller. Først er det kalibrert en modell med inntektselastisitet på $1,2$, deretter en modell med priselastisitet på $-0,44$. Videre er det kalibrert to modeller med henholdsvis pris- og inntektselastisitet lik snittet av de to første modellene. Forskjellen på disse fire modellene gir svært moderate utslag på kostnadsestimatene og bidrar i liten grad til usikkerheten som er rapportert for de endelige kostnadsestimatene.

Etterspørselsfunksjonen er kalibrert for foreldretvister i tingretten. Sannsynligheten for å gå til sak for dem som kvalifiserer til rettshjelp med egenandel, er definert som antall rettshjelpsmottakere som betaler egenandel i foreldretvister i tingretten, delt på antall enslige forsørgere som oppfyller de økonomiske vilkårene for behovsprøvd rettshjelp med egenandel.⁵ Tilsvarende er gjort for sannsynligheten for å gå til sak for dem som i dag kvalifiserer for rettshjelp uten egenandel, og for dem som ikke kvalifiserer til rettshjelp. Prisen er normalisert til 1 for parter uten rettshjelp og satt til gjennomsnittlig betalt egenandel

³ Tomio Kinoshita, *The nature and consequences of lawyers' market regulation in Japan*, 2000

⁴ Peter B. Pashigan, *The market for lawyers: The determinants of the demand for the supply of lawyers*, 1997

⁵ Hvor mange som oppfyller de økonomiske vilkårene, er noe usikkert, da enkelte kan ha perioder med lav inntekt som gjør at de oppfyller kravene selv om ligningen for året det gjelder, viser noe annet. For mer om dette, se statistisk vedlegg punkt 3.8.



Figur 31.1 Estimert sannsynlighet for å benytte seg av advokat i foreldretvister, for enslige forsørgere.

av en 20 prosent lavere pris for parter som betaler egenandel. Hva som er gjennomsnittlig betalt egenandel er imidlertid noe det er knyttet stor usikkerhet til, da advokatene oppgir at halvparten av egenandelene aldri blir betalt. Usikkerheten rundt forholdet mellom betalt egenandel og prisen parter uten rettshjelp betaler, danner grunnlaget for den oppgitte usikkerheten i kostnadsestimatene. For mer om dette, se statistisk vedlegg punkt 4.

Antall foreldretvister, gitt de foreslåtte endringene i egenandel, blir estimert ved hjelp av den kalibrerte etterspørselsfunksjonen. En persons egenandel og beregningsgrunnlag gir ved hjelp av etterspørselsfunksjonen sannsynligheten for at personen går til sak i en foreldretvist.⁶ Samlet gir dette et estimat på hvor mange som vil gå til sak med den nye rettshjelpsordningen, samt hvilken egenandel de vil betale. Resultatet er en estimert økning i antall foreldretvister for retten på 30 prosent. Figur 31.1 viser den estimerte sannsynligheten for å benytte seg av advokat i foreldretvister for aleneforsørgere.

For øvrige sakstyper er det tatt utgangspunkt i endringen i foreldretvister per enslig forsørger som kvalifiserer til rettshjelp, og antatt at endringen i advokatbruk per kvalifiserte person er prosentvis like stor for andre befolkningsgrupper og tilhørende sakstyper. Dette gjøres også på rådgivningsstadiet.

⁶ Det er tatt høyde for at 10 prosent av egenandelene ikke blir betalt, og at mottakerne tar dette med i beregningen når de gjør sine valg.

For nye saksområder som gjøres prioriterte, er det vanskeligere å estimere endringen i antall saker. For husleiesaker og arbeidstvister er det derfor antatt en økning på 50 prosent grunnet utvidelsen av disse saksområdene. For økt bruk av skjønnsbestemmelsen er det antatt en dobling av uklassifiserte saker.⁷ Begge disse økningene er gitt dagens behovsprøving. Den totale estimerte økningen i antall saker er dermed høyere fordi flere kvalifiserer til rettshjelp.

For innføringen av rettshjelp i klage over vedtak i sosialsaker er det tatt utgangspunkt i antall klager til Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2018, oppskalert nasjonalt ved hjelp av andelen av landets sosialhjelpsmottakere som bodde i fylkene.

For øvrige endringer i behovsprøvede saker, se statistisk vedlegg.

31.3 Endringer i tidsbruk

En sentral forutsetning for kostnadsestimatene er at tidsbruken for advokater i retten og fylkesnemndene reduseres. Det er tatt utgangspunkt i føringene foreslått i punkt 20.3.5, 27.6.3 og 27.6.4 og forutsatt at tidsbruken reduseres tilsvarende. Dette gjelder både tid brukt i retten og advokatens forberedelser. Forutsetningene på tidsbruk er gjengitt i tabell 4.1 i statistisk vedlegg.

På rådgivningsstadiet er det tatt utgangspunkt i dagens tidsbruk for saksområder som går etter

⁷ Med dagens behovsprøving vil det tilsvare en økning fra 158 til 316 saker årlig.

stykkepris, og hvor det ikke er foreslått endringer i stykkeprisen. For saksområder hvor endringer er foreslått, er økningen i stykkeprisen lagt til dagens tidsbruk. Det vil si at det ikke er antatt hverken en nedgang eller en oppgang i ekstra tidsbruk etter søknad om medgått tid.

For rådgivning i behovsprøvde saker er det antatt at gjennomsnittlig tidsbruk går opp fra 7,5 timer til 11 timer per sak. Her er det knyttet stor usikkerhet til hva utfallet av egenandelsordningen vil bli, noe som bidrar til økt usikkerhet i det endelige kostnadsestimateret.

Alle endringer i advokatenes tidsbruk er verdsett til rettshjelpssatsen, fratrukket gjennomsnittlig betalt egenandel.

31.4 Endringer i kostnader utover advokatbruk

I fylkesnemndene er det antatt uforandrede kostnader til sakkyndige, tolker, partsutgifter, reiseutgifter og fraværsgodtgjørelse for advokater m.m. For kommunens advokat i barnevernssaker er det antatt en nedgang i kostnader tilsvarende nedgangen i forhandlingsmøtetid. Kommunens advokat er prissatt til to ganger rettshjelpssatsen for å ta hensyn til en høyere kostnad og noe nedgang i nødvendig forberedelse til hver sak.

I domstolene er det antatt at reiseutgifter og fraværsgodtgjørelse for advokater er uforandret i hver sak, men kostnadene antas redusert med gjennomsnittlig betalt egenandel i saker hvor rettshjelpen gis etter økonomiske vilkår. Utgifter til sakkyndige, tolker, meddommere og lignende antas å øke tilsvarende som økningen i antall saker innenfor hvert saksområde. Det er derimot to unntak fra denne antakelsen: foreldretvister og barnevernssaker.

For foreldretvister er det antatt at kostnader utenom advokat reduseres noe for saker med rettshjelp. Dette er basert på det faktum at saker uten rettshjelp har lavere slike kostnader i dag. Med en reduksjon i rettshjelpsadvokatens tidsbruk er det ventet at også sidekostnadene vil gå ned. Det er antatt at kostnadene vil gå ned til gjennomsnittet av kostnadene i saker med rettshjelp og kostnadene i saker uten rettshjelp i dag.

For barnevernssaker er det antatt uforandrede sakkyndigkostnader, men øvrige kostnader antas å gå ned med redusert tidsbruk i retten. Denne nedgangen er basert på en regresjonsanalyse som estimerer reduksjonen i slike kostnader per time reduksjon i rettsmøtetid.

Tabell 31.2 Estimerte kostnadseffekter av utvalgets forslag, på tiltaksnivå, som andel av det offentlige totale rettshjelpsutgifter.

Tiltak	Kostnads- endring
Økt dekningsgrad	+73 %
Inntekter fra økt egenbetaling	-10 %
Begrensende effekt av økt egenbetaling	-14 %
Redusert tidsbruk i den enkelte sak for retten og fylkesnemnda	-28 %
Økt tidsbruk på rådgivningsstadiet	+11 %
Endringer i retten til rådgivning innen saksområder som tas ut av rettshjelpsloven	+4 %

Dette er estimater på endringer i rettshjelpskostnadene som følge av hvert av tiltakene isolert sett, det vil si dersom tiltakene hadde blitt innført alene. Summen av kostnadsendringene i tabellen vil derfor ikke tilsvare de totale kostnadsendringene som følge av at alle tiltakene innføres.

Det er lagt til 4 millioner kroner i økte bevilgninger til rettshjelpsforskning.

I tillegg er det naturlig å anta at ordinære driftskostnader vil endres både for domstolene og fylkesnemndene. Domstolene vil få økt saksinnang, kombinert med en nedgang i antall rettsmøtetimer for enkelte sakstyper. Fylkesnemndene vil få en nedgang i forhandlingsmøtetimer, samtidig som nødvendig forberedelsestid per sak vil gå opp. I estimatene er det lagt inn at halvparten av nedgangen i forhandlingsmøtetimer vil gå med til økt tid til forberedelser. Alle disse endringene inngår i kostnadsestimaterne og bidrar samlet sett til en økning i kostnadene på 13 millioner kroner årlig. Det er derimot knyttet stor usikkerhet til hvordan dette vil slå ut på faktiske budsjetter, da pågående reformarbeid i domstolene og fylkesnemndene vil ha stor innvirkning på estimatene. Dette gjelder særlig utvidelsen av ordningen med samtaleprosess i fylkesnemnda, som mest sannsynlig vil kreve økte ressurser.

31.5 Endringer i forvaltningen

Utvalgets forslag innebærer til dels store endringer i rettshjelpsforvaltningen. Forslaget innebærer også utvikling av nye digitale plattformer for aktørene.

Utvalget har ikke kommet med konkrete anbefalinger om hvor rettshjelpsforvaltningen skal ligge, eller hvordan den skal organiseres. Det er derfor vanskelig å komme med konkrete kostnadsestimater ved en samlokalisering av fylkesmennenes oppgaver med forvaltning av rettshjelpsordningen. Utvalget har imidlertid bedt om overslag over antall årsverk brukt på administrering av dagens ordning hos fylkesmennene. Svarene er inntatt i tabell 31.3. Dette viser hvilke ressurser som er tilgjengelig uten en kostnadsøkning. En samling til ett organ, kombinert med økt automatisering, vil sannsynligvis kunne gi en del besparelser. Samtidig vil saksinngangen gå opp, og noen nye oppgaver vil tilfalle. Særlig oppgaver knyttet til statistikk og evaluering, samt informasjonsarbeid, vil medføre økt ressursbruk. Det anses derfor som usikkert hva som vil skje med kostnadene på sikt. I forhold til de overordnede kostnadene ved rettshjelpsordningen anses disse kostnadene likevel å være såpass små at de antas å falle innenfor usikkerhetsmarginene i de øvrige kostnadsverslagene.

Når det gjelder investeringskostnadene ved å utvikle en ny digital plattform, er det grunn til å tro at besparelsene ved digitalisering vil mer enn veie opp for investeringskostnadene på sikt. Så å

si alle aktører påpeker at dagens system er tidkrevende og tungvint. Utvalget har derimot ikke estimert størrelsen på denne nettobesparelsen, da den vil avhenge sterkt av den konkrete utformingen som velges.

Tabell 31.3 Årsverk brukt på administrering av rettshjelpsordningen hos fylkesmennene.

Fylkesmannsembete	Årsverk
Agder	1,7
Innlandet	2,5
Møre og Romsdal	0,7
Nordland	1,5
Oslo og Viken	6
Rogaland	1,8
Troms og Finnmark	2,5
Trøndelag	1,5
Vestfold og Telemark	2,6
Vestland	4,5
Sum	25,3

Del VII
Lovforslag og merknader

Kapittel 32

Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny rettshjelpslov

Til kapittel 1 Overordnede bestemmelser

Til § 1 Lovens formål

Bestemmelsen er langt på vei en videreføring av formålsbestemmelsen i lov om fri rettshjelp § 1. Mens dagens lov om fri rettshjelp har flere ulike bestemmelser om statens ansvar for å dekke kostnadene ved at private parter får oppnevnt advokat, retter lov om støtte til rettshjelp seg utelukkende mot personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å betale for rettslig bistand. Formålsbestemmelsen samsvarer derfor bedre med innholdet i forslaget til ny rettshjelpslov enn den gjør med den gjeldende loven.

Første ledd slår fast hva som er det egentlige målet med rettshjelpsordningen, nemlig å gi alle like muligheter til å «identifisere» og «ivareta» sine rettslige interesser. Rettshjelpsordningen handler følgelig både om rettighetsinformasjon og om muligheten til å forfølge de rettighetene man eventuelt måtte ha.

Andre ledd viser til hvordan loven skal bidra til å nå målet i første ledd. Det slås fast at lovens ordning retter seg mot personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å betale for rettslig bistand. Videre går det fram av bestemmelsen at ordningen ikke gjelder for alle typer saker. For det første må rettslig bistand være «nødvendig». Det gis bare støtte til rettshjelp i den utstrekning bistanden er nødvendig for at den enkelte kan identifisere og ivareta sine rettslige interesser. For det andre gis det bare støtte til bistand i «saker av stor velferdsmessig betydning». Dette innebærer at saken må være viktig for den enkeltes livskvalitet og levestandard, også sett i et objektivt perspektiv.

Formålet med loven er nærmere beskrevet i kapittel 10 i de alminnelige merknadene.

Til § 2 Rett til støtte

Første ledd er lovens rettighetsbestemmelse. Bestemmelsen slår fast at det både er økonomiske og saklige vilkår for ytelsen, som er nærmere angitt i lovens kapittel 2 og 3. I tillegg slås det fast at rettigheten begrenser seg til «nødvendig offentlig støtte til rettshjelp». Nødvendighetskriteriet er nærmere utdypet i andre og tredje ledd.

Andre ledd er en videreføring av subsidiaritetsprinsippet i gjeldende lovs § 5. For det første regnes ikke støtte til rettshjelp som nødvendig dersom behovet for bistand kan dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud, for eksempel forsvarer- eller bistandsadvokatordningen eller gjennom det offentlige veiledningsplikt. At det finnes andre ordninger eller tilbud som er ment å dekke behovet for bistand, er ikke tilstrekkelig til å avslå søknader om støtte. Det avgjørende er om bistanden som tilbys, er tilstrekkelig til å sikre at den enkelte kan identifisere og ivareta sine rettslige interesser. For det andre regnes ikke støtte til rettshjelp som nødvendig dersom kostnadene ved rettshjelp kan dekkes gjennom andre ordninger eller tilbud, for eksempel gjennom forsikringer som dekker utgifter til rettshjelp.

Tredje ledd gir grunnlag for å nekte støtte i saker innenfor de prioriterte saksområdene fordi det ut fra «sakens betydning» er «urimelig» at det offentlige betaler for bistanden. Støtte til rettshjelp regnes ikke som nødvendig i slike tilfeller. Bestemmelsen bygger på urimelighetsbestemmelsene i gjeldende lovs §§ 16 siste ledd, 17 andre ledd og 12 siste ledd. Utvalget foreslår at det i den enkelte sak skal settes et tak for antall timer bistand rettshjelpsmottakeren har til rådighet for saksforberedelse i saker for domstolene, se § 12. Dersom saken ikke har særlig stor betydning for rettshjelpsmottakeren, kan dette taket settes lavt. Det blir dermed en glidende overgang mellom nektelse av rettshjelp fordi det er urimelig at det offentlige yter bistand, og fastsettelse av et lavt

tak. Bestemmelsen om nektelse av rettshjelp er først og fremst ment å hindre at det gis offentlig støtte til at det reises søksmål av sikanøs hensikt, eller til hyppige søksmål om samme tvistetema. Videre skal rettshjelp kunne nektes i saker hvor tvistetemaet har svært liten praktisk betydning for søkeren sett i forhold til de totale kostnadene ved en eventuell prosess.

Til § 3 Advokatenes rolle og oppgaver

Første ledd første og andre punktum og andre ledd viderefører gjeldende lovs § 2 første til tredje ledd. Se punkt 12.3 i de alminnelige merknadene.

Første ledd tredje punktum fastsetter at personer som kvalifiserer for støtte til rettshjelp, selv velger advokat, innenfor de rammene som følger av lov eller forskrift. Det er blant annet en forutsetning at den advokaten som velges kan stille til møter innen de frister som lovverket oppstiller.

Tredje ledd viderefører gjeldende lovs § 3 andre ledd andre punktum.

Til kapittel 2 Personer som kvalifiserer for støtte

Til § 4 Hvem som kan få støtte

Støtte til rettshjelp skal etter utvalgets lovforslag bare gis til fysiske personer. Dette innebærer en endring av gjeldende rett, ettersom gjeldende lovs § 4 første ledd andre punktum gir adgang til å innvilge fri rettshjelp til ideelle sammenslutninger dersom «særlige grunner taler for det». Lovens regler, blant annet de økonomiske og saklige vilkårene for støtte og systemet for egenandeler, er utformet for å sikre fysiske personer nødvendig støtte til rettshjelp i saker som er viktige for privatpersoner. Reglene passer ikke like godt dersom også organisasjoner kan søke om støtte.¹ Ideelle sammenslutninger har heller ikke samme behov for støtte som privatpersoner, ettersom organisasjoner ofte kan skaffe midler på annen måte, for eksempel ved å fordele kostnaden på medlemmene. Interesseorganisasjoner kan videre anbefale at det innvilges støtte etter skjønnsbestemmelsen i pilotsaker som er viktige for mange personer i gruppen de representerer, se § 9 andre ledd.

¹ Allerede i dag føres det er en restriktiv praksis ved søknader fra ideelle sammenslutninger, se Statens sivilrettsforvaltning, Rundskriv om fri rettshjelp, 2016, punkt 2.2.

Til § 5 Økonomiske vilkår

Bestemmelsen omhandler de økonomiske vilkårene for støtte. Bakgrunnen for bestemmelsen er nærmere beskrevet i kapittel 22 i de alminnelige merknadene.

Bestemmelsens *første ledd* fastsetter at støtte til rettshjelp gis til personer som har et økonomisk beregningsgrunnlag som ikke overstiger fem ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Reglene for hvordan det økonomiske grunnlaget beregnes, er gitt i andre ledd for enslige, og i fjerde ledd for ektefeller og andre som lever sammen og har felles økonomi.

Andre ledd gir formelen for beregning av det økonomiske grunnlaget. Etter *tredje ledd første punktum* skal begrepene i formelen følge skattelovens definisjoner.

Bruttoinntekt, slik dette er beregnet i skatteloven kapittel 5, inngår fullt ut i det økonomiske grunnlaget.

Etter *bokstav a)* legges det til 0,5 ganger nettoformue som overstiger 7,5 G, dersom søkeren eier bolig. Etter *tredje ledd andre punktum* ses det bort fra verdsettelsesrabatter ved fastsettelse av søkerens nettoformue. Nettoformuen beregnes dermed etter reglene i skatteloven kapittel 4, sett bort fra verdsettelsesrabattene i §§ 4-10, 4-12, 4-17 og 4-40.

Etter *bokstav b)* legges det til 0,5 ganger nettoformue som overstiger 2 G, dersom søkeren ikke eier bolig. Som nevnt under bokstav a) ses det bort fra verdsettelsesrabatter ved fastsettelsen av søkerens nettoformue.

Etter *bokstav c)* gis det et fradrag dersom nettoformuen er negativ. Da trekkes rentene på gjelden ganget med nettoformuen delt på den totale gjelden fra beregningsgrunnlaget. Dette innebærer at det gis fradrag for den andelen av gjeldsrentene som svarer til andelen gjeld som ikke veies opp av bruttoformue. Om en person for eksempel har tre millioner kroner i gjeld og to millioner kroner i bruttoformue, for eksempel bankinnskudd, aksjer eller boligformue, har personen én million kroner i negativ nettoformue. Da vil én av de tre millionene personen har i gjeld, ikke veies opp av formue. Personen får da fradrag for en tredjedel av de betalte gjeldsrentene det aktuelle året.

Etter *bokstav d)* trekkes det fra 0,5 G per hjemmeboende barn under 18 år. Dersom søkeren har flere enn fire hjemmeboende barn, gis det likevel bare fradrag for fire barn. Det er altså ikke mulig å få mer enn 2 G i forsørgerfradrag.

Beregningsgrunnlaget er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 22.4.2.

Etter *fjerde ledd* skal ektefeller og andre som lever sammen og har felles økonomi, vurderes samlet når det økonomiske grunnlaget beregnes. Dette innebærer at blant annet bruttoinntektene og nettoformuen og gjelden til personene legges sammen når grunnlaget skal beregnes, og at de får felles forsørgerfradrag. Grunnlaget beregnes etter reglene i andre ledd, men tallverdien ganges med 0,6 for å finne søkerens beregningsgrunnlag. Dersom personene er hverandres motparter, anses de ikke for å ha felles økonomi og skal derfor vurderes hver for seg. Dette kan typisk være tilfellet i foreldretvister der partene ennå ikke har flyttet fra hverandre.

Etter *femte ledd første punktum* kan departementet gi forskrift om hvilke opplysninger og hvilke tidsperioder som skal danne grunnlaget for beregningen. Den mest hensiktsmessige måten informasjonen kan hentes inn på, og tidsperiodene som kan danne grunnlag for beregningen, vil avhenge av den teknologiske utviklingen og hvilken informasjon som er tilgjengelig for forvaltningen. I dag vil det for eksempel være naturlig at informasjon om lønsmottakeres inntekt hentes inn gjennom a-ordningen, ettersom dette gir mer oppdatert informasjon enn den forrige skattemeldingen. Se for øvrig de alminnelige merknadene i punkt 22.4.7. Etter *andre punktum* kan departementet gi forskrift med regler om økonomiske vilkår for støtte i tilfeller hvor personer bosatt i utlandet søker støtte. Også personer bosatt i utlandet som er parter i saker som kvalifiserer for støtte etter kapittel 3, kan ha rett til støtte. Levekostnadene og lønns- og skattenivået i andre land kan skille seg mye fra norske forhold. Dermed vil ikke de økonomiske vilkårene nødvendigvis passe for søkere som er bosatt i utlandet. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette regler for hvordan de økonomiske forutsetningene til slike søkere skal vurderes.

Til kapittel 3 Saker som kvalifiserer for støtte

Til § 6 Tilknytning til Norge

Bestemmelsen handler om lovens geografiske virkeområde og er langt på vei en videreføring av gjeldende lovs § 4 andre ledd første punktum. Støtte til rettshjelp kan bare gis i saker i Norge og i saker etter norsk rett i utlandet. Bakgrunnen er at dette er sakstypene som det er naturlig at advokater i Norge yter bistand i. Søknadssystemene og rettshjelpssatsen er basert på et premiss om at rettshjelpen ytes av advokater med virksomhet i Norge.

Bakgrunnen for reglene om sakenes tilknytning til Norge er nærmere beskrevet i de alminnelige merknadene i punkt 26.2.2.

Til § 7 Støtte til rettshjelp i saker utenfor domstolene

Bestemmelsen angir de prioriterte saksområdene for støtte til rettshjelp på rådgivningsstadiet, altså bistand utenfor domstolene og Trygderetten. Personer som oppfyller de øvrige vilkårene i loven, har rett til nødvendig støtte til rettshjelp i sakstypene nevnt i bestemmelsen. For saksområder som videreføres fra gjeldende lov, videreføres også den praktiserte avgrensingen med mindre annet er sagt enten her eller i de alminnelige merknadene.

Bokstav a) omhandler rett til støtte i foreldretvister. Det gis støtte til foreldre i saker etter barne-loven kapittel 5, 6 eller 7 eller barnebortføringsloven. Dette innebærer at alle parter i saker om daglig omsorg, barnets bosted, samvær, fullbyrdelse av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar eller samvær eller tilbakelevering av bortførte barn har rett til støtte til rettshjelp dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Se de alminnelige merknadene i punkt 23.2 for en utdypende drøftelse av rettshjelp i foreldretvister.

Bokstav b) omhandler rett til støtte i skiftesaker. Det gis støtte til tidligere ektefeller eller samboere i saker etter ekteskapsloven del II, skifteloven annen del eller husstandsfellesskapsloven. Dette innebærer at partene i både private og offentlige skifter har rett til støtte til rettshjelp dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Retten til støtte i skiftesaker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.3.

Bokstav c) omhandler rett til støtte i saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger. Skadde og etterlatte har rett til støtte til rettshjelp dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Begrepet «personskade» omfatter både fysiske og psykiske skader på person. Retten til støtte gjelder uavhengig av om saken gjelder personskade som skyldes straffbare handlinger eller ikke. Dersom den skadde eller etterlatte er fornærmet i en straffesak og har fått oppnevnt bistandsadvokat som håndterer kravet om erstatning, skal søknader om støtte avslås etter subsidiaritetsprinsippet i § 2 andre ledd. Også søknader om støtte til bistand i saker for Norsk pasientskadeerstatning eller Pasientskadenemnda skal som hovedregel avslås med henvisning til subsidiaritetsprinsippet siden behovet for rådgivning vanligvis dekkes av organenes veiledningsplikt. Bestemmelsen omfatter også personskader som skyldes straffbare for-

hold. I dagens lov er det egne bestemmelser om rettshjelp for denne kategorien av personskadesaker, men disse særbestemmelsene er ikke foreslått videreført. Retten til støtte i personskadesaker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.4.

Bokstav d) omhandler rett til støtte i husleiesaker. Leietakere har rett til støtte i saker etter husleieloven § 9-8 eller tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd når saken gjelder egen bolig, og de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Husleieloven § 9-8 handler om oppsigelse, mens tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 tredje ledd handler om utkastelse. At saken må gjelde «egen bolig», innebærer at det ikke gis støtte i saker om fritidsbolig eller bolig som leietakeren framleier. Henvisningen til hele tredje ledd i tvangsfullbyrdelsesloven § 13-2 er en utvidelse i forhold til dagens ordning, hvor bare saker etter bokstav c er prioritert. Retten til støtte i husleiesaker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.5.

Bokstav e) omhandler rett til støtte i arbeidsrettssaker. Arbeidstakere har rett til støtte i saker som gjelder opphør av arbeidsforhold eller utbetaling av lønn eller feriepenger dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. «Saker om opphør av arbeidsforhold» omfatter både saker om hvorvidt «et arbeidsforhold består» og «erstatning i forbindelse med opphør av et arbeidsforhold», som er begrepene brukt i gjeldende lovs § 11 andre ledd nr. 5. I tillegg til formelle oppsigelser og avskjeder omfatter bestemmelsen uformelle oppsigelser, endringsoppsigelser og krav om fast ansettelsesforhold. Bestemmelsen er foreslått utvidet til også å omfatte saker om inndrivelse av lønn eller feriepenger. I første rekke skal egenandelene sørge for at det ikke søkes om støtte til inndrivelse av svært små beløp, og det er derfor ingen beløpsgrense. I spesielle tilfeller kan det være aktuelt å avslå søknader om støtte i saker om små beløp fordi det er urimelig at det offentlige betaler bistanden, se § 2 tredje ledd. Retten til støtte i arbeidsrettssaker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.6.

Bokstav f) omhandler rett til støtte i trygde- og sosialsaker. Den som vurderer å klage over vedtak etter folketrygdloven eller sosialtjenesteloven, har rett til støtte til rettshjelp dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. Retten til støtte utløses dersom søkeren har mottatt et vedtak som kan påklages, og får bistand til å vurdere klage, skrive klagen eller lignende. Det er altså ikke en forutsetning at søkeren ender med å sende klage. Retten til støtte i trygde- og sosialsaker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i henholdsvis punkt 23.7 og punkt 23.8.

Til § 8 Støtte til rettshjelp i saker for domstolene og Trygderetten

Bestemmelsen angir de prioriterte saksområdene for støtte til rettshjelp på rettssaksstadiet, altså bistand i saker for domstolene, både de alminnelige domstolene og særdomstolene, og Trygderetten. Støtte i saker for forliksrådet følger reglene for støtte i saker utenfor domstolene. Personer som oppfyller de øvrige vilkårene i loven, har rett til nødvendig støtte til rettshjelp i sakstypene nevnt i bestemmelsen. For saksområder som er prioritert i gjeldende lov, videreføres også den praktiserte avgrensingen med mindre annet er sagt enten her eller i de alminnelige merknadene.

Bokstav a) omhandler rett til støtte i foreldretvister. Avgrensingen av saksområdet er lik som på rådgivningsstadiet, se merknaden til § 7 bokstav a). Bestemmelsen omfatter også saker om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring.

Bokstav b) omhandler rett til støtte i saker om erstatning for personskade eller tap av forsørger. Avgrensingen av saksområdet er lik som på rådgivningsstadiet, se merknaden til § 7 bokstav c).

Bokstav c) omhandler rett til støtte i husleiesaker. Avgrensingen av saksområdet er lik som på rådgivningsstadiet, se merknaden til § 7 bokstav d).

Bokstav d) omhandler rett til støtte i arbeidsrettssaker. Avgrensingen av saksområdet er lik som på rådgivningsstadiet, se merknaden til § 7 bokstav e).

Bokstav e) omhandler rett til støtte ved oppheving av gjeldsordning. Skyldneren har rett til støtte i saker som gjelder opphevelse av gjeldsordning etter gjeldsordningsloven § 6-2 tredje ledd dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt. I slike saker kan det være vanskelig for søkeren å pådra seg ytterligere gjeld. Forhåndsbetaling av egenandelene kan derfor være særlig aktuelt i slike saker. Etter § 13 fjerde ledd kan departementet gi forskrift om forhåndsbetaling av egenandeler. Retten til støtte i saker om oppheving av gjeldsordning er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.9.

Andre ledd omhandler rett til støtte i saker som behandles av Trygderetten. Etter *første punktum* har private parter rett til støtte i alle saker som behandles av Trygderetten. *Andre punktum* fastsetter at lovens regler om rettshjelp i saker for domstolene også gjelder for saker som behandles av Trygderetten. Etter *tredje punktum* har parter som har vunnet fram i Trygderetten, rett til støtte i saker for domstolene, vanligvis lagmannsretten, dersom staten anker. Retten til støtte i trygdesa-

ker er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene i punkt 23.7.

Til § 9 Støtte til rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene

Dette er lovens skjønnsbestemmelse. Bestemmelsen fastsetter vurderingstemaet for innvilgelse av støtte utenfor de prioriterte saksområdene. Det kan i prinsippet innvilges støtte i alle typer saker dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det kan bare innvilges støtte til rettshjelp dersom vilkårene i kapittel 2 er oppfylt. Bestemmelsen gir altså ikke mulighet til å innvilge støtte når søkeren ikke oppfyller de økonomiske vilkårene for støtte. Bakgrunnen for skjønnsbestemmelsens utforming er nærmere beskrevet i de alminnelige merknadene i kapittel 25.

Første ledd første punktum angir grunnvilkåret i skjønnsbestemmelsen, som er at «særlige grunner gjør det rimelig». Vurderingstemaet er bredt og viser at rettshjelpsforvaltningen kan legge vekt på en rekke hensyn i vurderingen av om støtte skal innvilges. I *andre punktum* bokstav a) til d) er det angitt hensyn som «skal» tillegges vekt i vurderingen. Selv om bestemmelsen sier at det «kan» innvilges støtte dersom særlige grunner tilsier det, må dette «kan»-skjønn ta høyde for at søkeren i visse tilfeller vil ha krav på rettshjelp etter menneskerettighetene. Etter praksis fra EMD har søkere som ikke selv kan betale for bistand, rett til støtte dersom saken har særlig stor betydning for søkeren, søkeren ikke kan ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand, og søkeren har mulighet til å vinne fram med saken. Norges menneskerettslige forpliktelser er nærmere beskrevet i de alminnelige merknadene i kapittel 6.

Etter *bokstav a)* skal det legges vekt på om saken har stor betydning for søkeren. Dette hensynet må ses i sammenheng med § 1 andre ledd, som sier at loven skal sikre nødvendig rettslig bistand i «saker av stor personlig eller velferdsmessig betydning». Dersom utfallet av en sak kan ha stor betydning for søkerens livskvalitet eller levestandard, peker dette i retning av at søknad om støtte bør innvilges. Dersom muligheten for et positivt utfall er stor, vil saken gjerne ha større betydning for søkeren. I vurderingen av sakens betydning for søkeren kan det derfor legges vekt på søkerens mulighet til å vinne fram i saken.

Etter *bokstav b)* skal det legges vekt på om saken er av prinsipiell interesse. Selv om saken ikke har spesielt stor betydning for søkeren, kan det innvilges støtte dersom saken er av prinsipiell interesse og dermed kan ha betydning for mange.

Etter *bokstav c)* skal det legges vekt på om søkeren har mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand. Dersom bistand i saken ikke kan ha avgjørende betydning for søkeren, bør det ikke innvilges støtte. Dette har sammenheng med formålet med loven, som er å bidra til at alle kan identifisere og ivareta sine rettslige interesser, se § 1 første ledd. Dersom søkeren kan sørge for dette på egen hånd, er det ikke behov for bistand.

Etter *bokstav d)* skal det legges vekt på styrkeforholdet mellom partene. Dette har sammenheng med hensynet til søkerens mulighet til å ivareta sine rettslige interesser uten rettslig bistand. I saker mot det offentlige eller sterke private aktører vil hensynet til partslikhet, «equality of arms», tale for at søkeren også har tilgang til rettslig bistand.

Etter *andre ledd* skal avgjørelser og uttalelser fra domstolene, andre konfliktløsningsorganer, nemnder, ombud og interesseorganisasjoner tillegges vekt i vurderingen av om støtte skal innvilges. Ombudene vil særlig kunne ha en rolle i å anbefale prinsipielle saker innenfor sine ansvarsområder, mens interesseorganisasjoner vil kunne anbefale at det innvilges støtte i saker av prinsipiell interesse for gruppene de representerer. Videre bør rettshjelpsordningen bidra til å styrke respekten for avgjørelser fra domstolene, nemnder og andre konfliktløsningsorganer. Dersom en part har vunnet fram i en viktig sak i et slikt organ, bør ikke parten tape sine rettigheter fordi vedkommende ikke kan betale for bistand dersom motparten bringer saken videre i rettssystemet. Både uttalelser som er rettet mot rettshjelpsforvaltningen, og andre uttalelser som er egnet til å belyse vilkårene etter skjønnsbestemmelsen, vil kunne være relevante.

Til kapittel 4 Beregning av støtten og omfanget av rettshjelpen

Til § 10 Rettshjelpsutgifter som inngår i ordningen

Etter *første ledd* beregnes støtten på grunnlag av rettshjelpsutgiftene som etter andre ledd inngår i ordningen. Støtten dekker en andel av disse utgiftene, avhengig av rettshjelpsmottakerens økonomiske forutsetninger. Resten av utgiftene dekkes av rettshjelpsmottakeren selv gjennom egenandelen. Hva det innebærer at en utgift inngår i ordningen, er nærmere beskrevet i de alminnelige merknadene i punkt 21.11.

Andre ledd bokstav a) til f) fastsetter hvilke utgifter som inngår i ordningen. Det er bare kostnader som ikke dekkes av andre ordninger, for

eksempel etter rettsgebyrloven § 10, som inngår i rettshjelpsordningen, se § 2 andre ledd. Nærmere begrunnelse for hvilke utgifter som omfattes, er gitt i de alminnelige merknadene i punkt 21.2 til 21.10.

Etter *bokstav a)* omfattes utgifter til advokatens salær. Dette er utgiftene til selve rettshjelpen. Etter *tredje ledd første punktum* beregnes salæret ut fra antall timer bistand rettshjelpsmottakeren har mottatt, og den offentlige rettshjelpssatsen. Regler for hvor mange timer bistand rettshjelpsmottakeren kan få, er gitt i §§ 11 og 12.

Etter *bokstav b)* omfattes utgifter til godtgjørelse for advokatens nødvendige reiseutgifter og reisefravær. *Tredje ledd andre punktum* fastsetter at merutgifter som følge av at rettshjelpsmottakeren har valgt en advokat utenfor rettskretsen bare godkjennes i særlige tilfeller. Dette vil være tilfeller hvor det ikke er mulig å finne en passende advokat i rettskretsen. Hovedregelen er altså at merutgifter som følge av at rettshjelpsmottakeren har valgt en advokat utenfor rettskretsen, ikke omfattes av ordningen. Ettersom advokaten etter § 3 tredje ledd ikke kan kreve eller motta ytterligere vederlag fra klienten, kan heller ikke rettshjelpsmottakeren dekke slike merutgifter.

Etter *bokstav c)* omfattes utgifter til rettsgebyr. I de fleste saker som er prioritert i loven, skal partene uansett ikke betale rettsgebyr, se rettsgebyrloven § 10. I andre saker, først og fremst i saker hvor det innvilges støtte etter skjønnsbestemmelsen, regnes utgiften som en godkjent rettshjelpsutgift.

Etter *bokstav d)* omfattes nødvendige utgifter til tolk i forbindelse med advokatbistanden.

Etter *bokstav e)* omfattes utgiftene til salær til rettsoppnevnt sakkyndig.

Etter *bokstav f)* omfattes betaling til fagkyndige meddommere.

Etter *fjerde ledd* inngår eventuell merverdiavgift i beregningen av rettshjelpsutgiftene.

Etter *femte ledd* kan departementet gi forskrift om hvordan utgiftene i andre ledd skal beregnes, og om hvilke andre utgifter som eventuelt skal inngå i ordningen. Dette er blant annet hjemmel for at salærforskriftens regler gjelder i saker etter loven.

Til § 11 Omfanget av rettshjelp i saker utenfor domstolene

Bestemmelsen fastsetter hvor mange timer bistand det gis støtte til i den enkelte sak på rådgivningsstadiet. Reglene for mengden bistand på rådgivningsstadiet er nærmere beskrevet i de

alminnelige merknadene i punkt 20.3.4 og 20.3.7.

Etter *første ledd* gis det støtte til nødvendig bistand i inntil 15 timer. Innenfor dette taket er det rettshjelpsmottakeren som avgjør hvor mange timer bistand vedkommende ønsker å motta og dermed betale egenandel for.

Etter *andre ledd* kan rettshjelpsforvaltningen innvilge støtte til mer enn 15 timer bistand dersom «særlige grunner gjør det nødvendig». Dersom mer enn 15 timers bistand er nødvendig for at rettshjelpsmottakeren skal kunne ivareta sine rettslige interesser, skal det innvilges ytterligere støtte. Nødvendighetsvilkåret i denne bestemmelsen skal ikke tolkes strengt. I saker der det er sannsynlig at en av partene vil reise søksmål dersom partene ikke kommer til enighet, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å innvilge støtte til ytterligere bistand på rådgivningsstadiet, om dette kan øke sjansen for at partene kommer til enighet. I en del tilfeller kan dette både spare store kostnader til rettshjelp, kostnader for domstolene og kostnader for partene.

Til § 12 Omfanget av rettshjelp i saker for domstolene og Trygderetten

Bestemmelsen fastsetter hvor mange timer bistand det gis støtte til i den enkelte sak på rettsaksstadiet, det vil si i saker for domstolene, både de alminnelige domstolene og særdomstolene, og Trygderetten. Rettshjelp i saker for forlikrådet følger reglene for rettshjelp i saker utenfor domstolene. Reglene for mengden bistand på rettsaksstadiet er beskrevet i de alminnelige merknadene i punkt 20.3.5 til 20.3.7.

Etter *første ledd* gis det støtte for den tiden som går med til saksforberedelse, etterarbeid og rettsmøter.

Etter *andre ledd* skal det settes et tak for antall timer som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid. Taket skal sørge for at det bare gis støtte til nødvendig bistand, og kan ikke overstige 50 timer. Taket skal fastsettes av dommeren under saksforberedelsen, som regel under planmøtet eller lignende. I andre ledd bokstav a) til c) er det angitt tre hensyn som skal tillegges vekt ved fastsettelse av taket.

Etter *bokstav a)* skal det tas hensyn til sakens art og omfang. Dersom tvistetemaet er spesielt komplisert, bør det fastsettes et høyere tak enn det som er vanlig for sakstypen. Motsatt bør det fastsettes et lavt tak dersom tvistetemaet er enkelt. Det bør videre gis mer rom for saksforberedelse og etterarbeid dersom saken er spesielt

viktig, enn dersom saken har mindre betydning for rettshjelpsmottakeren enn det som vanlig for saksområdet.

Etter *bokstav b)* skal det tas hensyn til rettshjelpsmottakerens rolle i saken. Dersom rettshjelpsmottakeren har ansvar for sakens opplysning eller ellers har en stor rolle i saken, bør det fastsettes et høyere tak enn dersom rettshjelpsmottakeren har en mer perifer rolle.

Etter *bokstav c)* skal det tas hensyn til hvor mye bistand rettshjelpsmottakeren tidligere har mottatt i saken. Om rettshjelpsmottakeren har mottatt mye bistand på rådgivningsstadiet eller i tidligere instanser, er det mindre behov for ytterligere bistand enn dersom rettshjelpsmottakeren ikke tidligere har fått bistand i saken.

Tredje ledd gir regler for hvilket antall timer bistand det gis støtte til dersom saken endrer seg slik at det er behov for mindre bistand enn forutsatt da taket ble fastsatt. Vanligvis vil taket angi hva som regnes som nødvendig tidsbruk i saken, slik at det gis støtte for tidsbruk innenfor taket. Dersom forholdene endrer seg, vil ikke taket nødvendigvis lenger gi uttrykk for hva som er nødvendig tidsbruk. I disse tilfellene har rettshjelpsmottakeren derfor bare krav på støtte til det antall timer som anses som nødvendig for en forsvarlig forberedelse av saken.

Etter *fjerde ledd* kan rettshjelpsforvaltningen innvilge støtte utover det fastsatte taket. Rettshjelpsforvaltningen har også mulighet til å fravike grensen på 50 timer. Saken kan endre seg etter at taket er fastsatt, slik at det er behov for mer bistand enn forutsatt ved fastsettelsen. I disse tilfellene kan rettshjelpsforvaltningen innvilge søknader om støtte til ytterligere bistand. Det fastsatte taket kan ikke påklages eller ankes, se § 17 andre ledd og punkt 20.3.2 i de alminnelige merknadene. Rettshjelpsforvaltningen kan derfor også innvilge støtte utover det fastsatte taket om andre særlige grunner gjør det nødvendig.

Til § 13 Egenandel

Etter *første ledd* fastsettes egenandelen ut fra beregningsgrunnlaget i § 5 andre eller fjerde ledd, som måler rettshjelpsmottakerens økonomiske forutsetninger, og en prosentandel av de godkjente rettshjelpsutgiftene i § 10 andre ledd. Dette innebærer at egenandelen er proporsjonal med rettshjelpsutgiftene i saken, og at prosentatsen er avhengig av betalingsevnen til rettshjelpsmottakeren. Bakgrunnen for utformingen av systemet for egenandeler er forklart i kapittel 22 i de alminnelige merknadene.

Etter *andre ledd* skal rettshjelpsmottakere som har et beregningsgrunnlag under folketrygdens grunnbeløp, altså 1 G, betale en egenandel på 5 prosent av rettshjelpsutgiftene. Grunnen til at egenandelene ikke er gradert for beregningsgrunnlag lavere enn 1 G, er at beregningsgrunnlaget for personer med så lav inntekt og formue ikke gir et godt bilde av rettshjelpsmottakerens betalingsevne.

Tredje ledd angir formelen som gir prosentatsen for egenandelene rettshjelpsmottakere med et beregningsgrunnlag over 1 G skal betale. Prosentatsen vil regnes ut automatisk ved søknad om støtte. Det er derfor ikke behov for at rettshjelpsmottakeren eller advokaten selv regner ut egenandelen. Rettshjelpsmottakere som har et beregningsgrunnlag på 5 G, og som dermed akkurat faller inn under ordningen, betaler en egenandel på 75 prosent av rettshjelpsutgiftene.

Etter *fjerde ledd første og andre punktum* skal egenandelen kreves inn av Statens innkrevingsentral og er tvangsgrunnlag for utlegg. Advokater, tolker og sakkyndige får altså utbetalt hele salæret fra staten, som igjen krever en egenandel fra rettshjelpsmottakeren. Etter *tredje punktum* kan departementet gi forskrift om forhåndsbetaling av egenandeler eller at forfalte krav om egenandel skal være betalt før nye søknader om støtte innvilges. Krav om forhåndsbetaling av egenandeler kan særlig være aktuelt for personer bosatt i utlandet eller personer med gjeldsproblemer. Se punkt 22.4.4 i de alminnelige merknadene. Krav om at egenandelene skal være betalt før nye søknader om støtte kan innvilges, kan sikre at egenandelene oppleves som like reelle for rettshjelpsmottakere som advokatenes salærkrav gjør for andre klienter. Se punkt 22.4.6 i de alminnelige merknadene.

Kapittel 5 Saksbehandling

Til § 14 Søknader om støtte til rettshjelp

Etter *første ledd* må personer som ønsker støtte til rettshjelp, søke om dette før rettshjelpen gis. Dette innebærer at det ikke lenger er adgang til etterbevilling av støtte. Personer som ønsker rettslig bistand, må før bistanden gis, avgjøre om de ønsker å søke økonomisk støtte etter rettshjelpsloven. Det skal ikke lenger være mulig å gjøre søknaden om støtte avhengig av sakens utfall, såkalt betinget fri sakførsel. Bakgrunnen for regelen om at det må søkes om støtte før rettshjelpen gis, er beskrevet i punkt 19.2.7 i de alminnelige merknadene.

Etter *andre ledd* skal søknader om støtte rettes til rettshjelpsforvaltningen. Selv om søknader rettes til rettshjelpsforvaltningen, kan advokater som yter bistand etter loven, domstolene og Trygderetten prøve om saker det søkes støtte i, ligger innenfor et prioritert saksområde, og om støtte til rettshjelp er nødvendig, se § 15 annet og tredje ledd.

Etter *tredje ledd* må det søkes på nytt for hver instans i saker som behandles av domstolene. Dette gjelder uavhengig av hvem som anker. I motsetning til regelen fastsatt i gjeldende lovs § 22 tredje ledd, må det altså søkes på nytt selv om det er motparten som anker. Bestemmelsen innebærer blant annet at det skal prøves på nytt om søkeren oppfylder de økonomiske vilkårene i § 5, og at det skal fastsettes en ny prosentsats for egenandelen. Dersom departementet etter § 13 fjerde ledd tredje punktum gir forskrift om at forfalte krav om egenandel skal være betalt før nye søknader om støtte kan innvilges, må også egenandelen knyttet til behandlingen i forrige instans være betalt før det kan innvilges støtte for neste instans. Videre skal nødvendighetsvilkåret prøves på nytt. Dersom det er urimelig at det offentlige yter støtte til rettshjelp i ankeinstansen, skal støtte nektes, se § 2 tredje ledd.

Til § 15 Behandling av søknader om støtte til rettshjelp

Bestemmelsen fastsetter hvem som prøver de ulike vilkårene for støtte. Bakgrunnen for bestemmelsen er beskrevet i punkt 19.2.6 i de alminnelige merknadene.

Etter *første ledd* avgjør rettshjelpsforvaltningen om søkeren oppfylder de personlige vilkårene i kapittel 2, deriblant de økonomiske vilkårene i § 5. Utvalget forutsetter at det lages et digitalt søknadssystem, tilgjengelig på rettshjelpsforvaltningens nettsider, som automatisk henter inn opplysningene som er nødvendige for prøvingen av de økonomiske vilkårene, se punkt 19.2.3 i de alminnelige merknadene.

Etter *andre ledd* avgjør søkerens advokat om de saklige vilkårene for støtte på rådgivningsstadiet er oppfylt. Advokaten skal vurdere om støtte til rettshjelp regnes som nødvendig etter § 2, om saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge etter § 6, og om saken ligger innenfor et saksområde som er prioritert i § 7. Dersom saken ikke ligger innenfor et prioritert saksområde, kan søkeren be rettshjelpsforvaltningen om å vurdere om saken kvalifiserer for støtte etter § 9, se fjerde ledd.

Etter *tredje ledd* avgjør domstolene og Trygderetten om de saklige vilkårene for støtte er oppfylt i saker de behandler. De skal vurdere om støtte til rettshjelp regnes som nødvendig etter § 2, om saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge etter § 6, og om saken ligger innenfor et saksområde som er prioritert i § 8. Dersom saken ikke ligger innenfor et prioritert saksområde, kan søkeren be rettshjelpsforvaltningen om å vurdere om saken kvalifiserer for støtte etter § 9, se fjerde ledd.

Etter *fjerde ledd* avgjør rettshjelpsforvaltningen om en sak kvalifiserer for støtte etter § 9, som gir regler om støtte til rettshjelp utenfor de prioriterte saksområdene. I slike saker må søkeren, gjerne med hjelp fra advokaten, sende rettshjelpsforvaltningen informasjonen og dokumentasjonen som er nødvendig for vurderingen.

Etter *femte ledd* kan søkeren be rettshjelpsforvaltningen ta stilling til søknaden dersom advokaten, domstolen eller Trygderetten kommer til at vilkårene for innvilgelse ikke er oppfylt. Om domstolen for eksempel er usikker på om saken faller innenfor et saksområde nevnt i § 8, og derfor avslår søknad om støtte, kan søkeren altså be rettshjelpsforvaltningen om å ta stilling til dette.

Etter *sjette ledd* kan departementet gi forskrift om søknadsbehandlingen og utbetaling av advokatens salær. Når det gjelder søknadsbehandlingen, kan det blant annet fastsettes regler om hvordan søknader skal sendes inn, og hvordan de behandles. Utvalget anbefaler at det lages et system der søkere som har MinID, BankID eller lignende, logger inn og søker ved hjelp av dette, og at systemet så automatisk henter inn informasjon om søkeren og beregner om søkeren oppfylder de økonomiske vilkårene, og hvor høy egenandel søkeren i så fall skal betale. Det kan videre fastsettes regler om manuell søknadsbehandling, noe som blant annet kan være nødvendig dersom søkeren ikke har MinID, BankID eller lignende, eller er bosatt i utlandet. Det kan også gis nærmere bestemmelser om hvem som skal behandle søknader om støtte. Blant annet kan departementet fastsette at rettshjelpsforvaltningen vurderer alle sider ved søknader om støtte, også de saklige vilkårene, dersom søkeren har fått innvilget rettshjelp i forbindelse med en annen sak i løpet av de siste 12 månedene. Se punkt 19.2.6 i de alminnelige merknadene. Når det gjelder utbetaling av advokatens salær, kan departementet blant annet fastsette regler om hvilken dokumentasjon advokatene må sende inn for å få utbetalt salæret for bistanden. Salærforskriftens regler om dette kan dermed videreføres.

Til § 16 Innhenting og behandling av personopplysninger

Første ledd fastsetter at rettshjelpsforvaltningen kan pålegge offentlige myndigheter å gi opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om de økonomiske vilkårene for støtte er oppfylt eller har vært oppfylt. Dette gjelder også taushetsbelagte opplysninger. Blant annet kan det hentes inn informasjon om søkerens bosted, sivilstand og foreldreansvar fra folkeregisteret og informasjon om inntekt og formue fra skatteetaten.

Andre ledd fastsetter at opplysninger om personer som har søkt om støtte til rettshjelp, kan lagres og brukes uten samtykke fra dem det gjelder. Dette gjelder både opplysninger som hentes inn etter første ledd, og opplysninger om støtte som eventuelt gis i saken, deriblant sakstype og antall timer bistand.

Til § 17 Klage på vedtak og avgjørelser

Etter *første ledd* kan rettshjelpsforvaltningens vedtak påklages til Statens sivilrettsforvaltning (SRF). Vedtakene kan påklages, og klagen skal behandles, etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

Andre ledd første punktum fastsetter at det ikke er mulig å påklage eller anke domstolenes eller Trygderettens avgjørelser om tak for antall timer bistand det gis støtte til, eller om hvorvidt en sak kvalifiserer for støtte etter §§ 2, 6 og 8. I stedet kan rettshjelpsforvaltningen etter § 12 fjerde ledd innvilge støtte utover de fastsatte takene og etter § 15 femte ledd vurdere søknader om støtte som har blitt avslått av domstolene eller Trygderetten. Etter *andre punktum* kan andre avgjørelser domstolene treffer etter loven, ankes til overordnet domstol. Dette innebærer blant annet at rettens salærfastsettelse kan ankes. Dette kan særlig være aktuelt dersom retten i medhold av § 12 tredje ledd fastsetter at det gis støtte, og dermed salær, for færre timer enn taket fastsatt etter § 12 andre ledd.

Til § 18 Refusjon av sakskostnader og tilbakehold og tilbakebetaling av støtte og salær

Første ledd fastsetter at staten har krav på refusjon av støtten dersom rettshjelpsmottakeren får dekket sine sakskostnader av motparten. Dette gjelder for det første dersom rettshjelpsmottakeren har fått støtte til rettshjelp for domstolene og får dekket sakskostnadene etter reglene i tvisteloven kapittel 20. Denne regelen viderefører gjeldende lovs § 23 første ledd. For det andre har staten krav på refusjon dersom rettshjelpsmottakeren har fått støtte til rettshjelp på rådgivningsstadiet og senere får dekket rettshjelpskostnadene etter forvaltningsloven § 36 eller fra annen motpart gjennom utenomrettslig avtale.

Etter *andre ledd* kan rettshjelpsforvaltningen treffe vedtak om tilbakehold av støtte eller tilbakebetaling av utbetalt støtte, dersom rettshjelpsmottakeren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i søknaden. Dette gjelder uavhengig av rettshjelpsmottakerens skyld. Rettshjelpsmottakeren har da bare krav på støtte som ville blitt innvilget om søkeren hadde oppgitt korrekte opplysninger, og skal tilbakebetale utbetalt støtte som overstiger dette.

Etter *tredje ledd* kan rettshjelpsforvaltningen treffe vedtak om tilbakehold av salær eller tilbakebetaling av utbetalt salær dersom advokaten har innvilget støtte selv om nødvendighetsvilkåret eller de saklige vilkårene for støtte ikke var oppfylt. Når det gjelder advokatens praktisering av nødvendighetsvilkåret, vil tilbakebetaling først og fremst være aktuelt i grove tilfeller, der advokaten visste eller burde ha visst at søkeren hadde mulighet til å få dekket bistanden gjennom andre ordninger eller tilbud, eller der det framstår åpenbart urimelig at det offentlige betaler for bistanden. Når det gjelder advokatens praktisering av de saklige vilkårene, bør det stilles høyere krav til advokaten. I tilfeller hvor advokaten er i tvil om en sak kvalifiserer for støtte, bør søknaden avslås og søkeren henvises til rettshjelpsforvaltningen, se § 15 femte ledd.

Etter *fjerde ledd* er rettshjelpsforvaltningens krav etter denne bestemmelsen grunnlag for utlegg.

Kapittel 33

Forslag til endringer i andre lover og merknader til de enkelte lovforslagene

33.1 Tvisteloven

33.1.1 Lovforslag

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) endres slik:

§ 36-4 nytt tredje ledd skal lyde:

Når saken avgjøres etter ren skriftlig behandling i medhold av § 36-5 fjerde ledd, settes retten uten meddommere.

§ 36-5 skal lyde:

(1) Saken skal prioriteres og behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig.

(2) Retten treffer sin avgjørelse på grunnlag av en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte.

(3) Rettsmøte skal berammes straks. Bare hvis særlige grunner foreligger, kan rettsmøtet vare mer enn én dag.

(4) Retten kan treffe sin avgjørelse på bakgrunn av ren skriftlig behandling dersom vedtaket som skal prøves, ble truffet etter skriftlig behandling, og en slik behandlingsform ikke anses betenkelig.

(5) Innenfor rammene av vedkommende lov skal retten prøve alle sider av saken.

§ 36-8 skal lyde:

Staten bærer alle kostnadene ved saken når ikke annet følger av særskilt lovbestemmelse. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.

§ 36-10 fjerde ledd skal lyde:

Lagmannsretten settes med to meddommere, hvorav én lek og én fagkyndig. Når saken avgjøres etter ren skriftlig behandling i medhold av § 36-5 fjerde ledd, settes retten uten meddommere. For ankebehandlingen gjelder for øvrig reglene i kapitlet her så langt de passer.

33.1.2 Merknader

Til § 36-4 nytt tredje ledd

Dersom saken avgjøres på bakgrunn av ren skriftlig behandling etter § 36-5 fjerde ledd følger det av bestemmelsen i tredje ledd at saken skal avgjøres uten meddommere. Rettens sammensetning er en konsekvens av den behandlingsmåten som blir valgt etter § 36-5, og vurderingen av hvilken behandling som er forsvarlig og hensiktsmessig, gjøres i tilknytning til denne bestemmelsen. Se merknadene til § 36-5.

Etter rettspraksis har domstolene en snever adgang til å behandle andre barnevernssaker enn dem som er omtalt i § 36-5 fjerde ledd skriftlig. Se blant annet HR-2019-1741-U med videre henvisninger. Ved skriftlig behandling av denne typen saker er hovedregelen fortsatt at retten skal settes med meddommere.

Til § 36-5

Første ledd viderefører gjeldende andre ledd.

Andre ledd slår fast at rettens avgjørelsesgrunnlag i saker som behandles etter tvisteloven kapittel 36, er en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 27.6.2 i de alminnelige merknadene.

Konsekvensen av en delvis skriftlig behandling i saker om administrative tvangsinngrep vil først og fremst være at rettens medlemmer gjør seg kjent med sakens dokumenter utenfor rettsmøtet. Det er følgelig ikke behov for noen muntlig gjennomgang eller opplesning av dokumentene, slik regelen er under muntlig hovedforhandling. Normalt vil det ikke være aktuelt å produsere egne skriftlige redegjørelser for domstolenes behandling, idet sakens faktiske og rettslige spørsmål vil være presentert i dokumentene fra den administrative behandlingen av saken.

Det skal avholdes rettsmøte i saken hvor sakens parter skal gis anledning til å forklare seg.

I rettsmøtet vil det også kunne være aktuelt å føre vitner. Det foreslås å videreføre bestemmelsen om at rettsmøte berammes straks. Som hovedregel må det kunne forutsettes at retten har gjort seg kjent med sakens dokumenter før rettsmøtet holdes. Dersom det skulle være behov for det, kan det avholdes flere rettsmøter i en sak.

I *tredje ledd første punktum* videreføres regelen i gjeldende første ledd, bortsett fra at «hovedforhandling» er endret til «rettsmøte». Ettersom retten skal treffe sin avgjørelse på bakgrunn av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling, er «hovedforhandling» ikke lenger riktig terminologi. Etter *andre punktum* er rettsmøtetiden normert til én dag. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 27.6.3 i de alminnelige merknadene. Hovedregelen om én dag kan fravikes dersom særlige grunner foreligger. Særlige grunner vil for eksempel kunne foreligge dersom saken omfatter mange parter og/eller barn, dersom saken reiser faktiske spørsmål som er uvanlig omfattende eller komplekse, eller dersom vesentlige forsinkelser må påregnes på grunn av tolking. Saker om administrative tvangsinngrep omfatter som regel en lang sakshistorikk og mange dokumenter. En omfattende dokumentmengde vil derfor ikke i seg selv utgjøre en «særlig grunn» for å fravike hovedregelen om at rettsmøtet skal avvikles i løpet av en dag.

Fjerde ledd åpner for ren skriftlig behandling av saker som har blitt avgjort ved skriftlig behandling administrativt. Forslaget er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene punkt 27.2.3 og 27.6.5. Eksempler på saker som vil kunne behandles skriftlig, er domstolens overprøving av fylkesnemndas beslutning om å avvise krav om samvær etter barnevernloven fra personer som ikke fyller vilkårene i barnevernloven § 4-19 tredje ledd, eller domstolens overprøving av vedtak som er truffet etter forenklet behandling i fylkesnemnda fordi saken gjelder krav om endring av et tidligere vedtak eller dom, se barnevernloven § 7-14 andre ledd.

Det er en forutsetning for skriftlig behandling at «en slik behandlingsform ikke anses betenkelig». Der hvor partenes forklaring vil kunne ha betydning for rettens vurdering av saken, vil en skriftlig behandlingsform normalt være betenke-

lig. Normalt vil det også være betenkelig å behandle en sak skriftlig i tingretten dersom den ble behandlet skriftlig etter samtykke i fylkesnemnda, og parten ikke lenger ønsker en skriftlig behandlingsform. I saker hvor tvangsbruken er vurdert av fylkesmannen, vil den administrative behandlingen som hovedregel alltid ha vært skriftlig. I denne type saker vil det likevel ofte være naturlig for retten å avgjøre saken etter en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte, se andre ledd.

Saker som avgjøres etter fjerde ledd, behandles uten meddommere. Selv om saken behandles skriftlig, vil rettens avgjørelsesform fortsatt være dom, se tvisteloven § 19-1 første ledd bokstav a).

Femte ledd viderefører gjeldende tredje ledd.

Til § 36-8

Bestemmelsen viderefører dagens regler om at staten bærer alle kostnadene ved saken når ikke annet følger av særskilt lovbestemmelse. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til tvisteloven kapittel 36. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene, herunder bestemmelsene om forhåndsfastsatte tak for antall timer som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid, skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven. I de alminnelige merknadene punkt 27.6.4 og punkt 20.3.5 er det gitt nærmere føringer for hva som vil kunne anses som normal tidsbruk i barnevernssaker og andre saker.

Til § 36-10 fjerde ledd

Bestemmelsen er endret slik at lagmannsretten settes uten meddommere dersom saken avgjøres på bakgrunn av ren skriftlig behandling. Rettens sammensetning er en konsekvens av den behandlingsmåten som blir valgt etter § 36-5. Vurderingen av hvilken behandling som er forsvarlig og hensiktsmessig, gjøres etter reglene i § 36-5. Det er ikke noe til hinder for at lagmannsretten velger en annen behandlingsform enn tingretten, så lenge vilkårene i § 36-5 fjerde ledd er oppfylt.

33.2 Barnevernloven

33.2.1 Lovforslag

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) endres slik:

Ny § 6-11 skal lyde slik:

Rettslig bistand i saker som ikke behandles av fylkesnemnda

I saker som ikke behandles av fylkesnemnda, har de private partene rett til gratis juridisk rådgivning dersom

- a) de er part i sak hvor barnevernet har fattet vedtak som nevnt i § 4-6 annet og tredje ledd, § 4-9 første og annet ledd og § 4-25 annet ledd annet punktum, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernet starter forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda
- b) de er part i sak hvor barnevernet har startet forberedelse til sak som skal behandles av fylkesnemnda, men hvor saken likevel ikke blir oversendt fylkesnemnda
- c) det er aktuelt med frivillig plassering av barnet utenfor hjemmet etter § 4-4 sjette ledd.

Kongen kan gi forskrift om omfanget av den rettslige bistanden som gis etter første ledd.

Rettshjelpsforvaltningen kan innvilge gratis juridisk rådgivning i andre tilfeller enn tilfellene nevnt i første ledd dersom det er omstendigheter ved saken som tilsier at partene har et særlig behov for rettslig bistand, eller dersom slik bistand vil kunne være avgjørende for å finne løsninger som er til det beste for barnet.

§ 7-8 nytt tredje ledd skal lyde:

Staten dekker kostnadene for advokat til de private partene. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.

§ 7-14 første ledd skal lyde:

Før vedtak treffes skal det holdes forhandlingsmøte. Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. *Bare hvis særlige grunner foreligger, kan forhandlingsmøtet vare mer enn én dag.*

§ 7-14 tredje ledd oppheves.

§ 7-18 første ledd skal lyde:

Grunnlaget for nemndas vedtak er behandlingen i forhandlingsmøtet og sakens dokumenter.

§ 7-18 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd.

33.2.2 Merknader

Til ny § 6-11

Første ledd har bestemmelser om private parters rett til advokat i enkelte barnevernssaker som ikke behandles av fylkesnemnda. Bokstav a) og b) er en videreføring av reglene i lov om fri rettshjelp § 11 første ledd nummer 2. Bokstav c) er ny og gir foreldrene rett til gratis juridisk rådgivning i saker hvor det er aktuelt med frivillig plassering av barnet utenfor hjemmet etter barnevernloven § 4-4 sjette ledd. Bestemmelsen er nærmere omtalt i de alminnelige merknadene punkt 27.6.6.

Andre ledd gir hjemmel for å fastsette forskrift om omfanget av rådgivningen som ytes i saker etter første ledd. Omfanget av bistanden er i dag regulert gjennom stykkprisordningen, og etter stykkprisforskriften § 5 tredje ledd utbetales det en stykkpris på 7 ganger den offentlige retts-hjelpssatsen i saker som nå er inntatt i lovforslaget første ledd bokstav a) og b). Etter utvalgets syn vil det kunne være naturlig å sette samme sats for saker hvor bistand innvilges etter bokstav c).

Tredje ledd gir rettshjelpsforvaltningen hjemmel til å innvilge gratis juridisk rådgivning i andre barnevernssaker enn de som omfattes av andre ledd. En slik adgang finnes også i gjeldende retts-hjelpslov. Utvalget har i punkt 27.6.6 anbefalt at skjønnsbestemmelsen i tredje ledd bør praktiseres mindre restriktivt enn i dag. Etter ordlyden skal det legges vekt på om det er «omstendigheter ved saken som tilsier at partene har et særlig behov for juridisk bistand», eller om slik bistand «vil kunne være avgjørende for å finne løsninger som er til det beste for barnet». Dersom tilliten mellom foreldrene og barnevernet er svært liten, vil bistand fra en uavhengig advokat kunne bedre dialogen og øke muligheten for at man blir enige om løsninger til det beste for barnet. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt, vil nødvendigvis måtte bli svært skjønnsmessig og konkret.

Til § 7-8 nytt tredje ledd

Bestemmelsene om partenes rett til rettslig bistand uten egenbetaling i barnevernssaker flyttes ut av lov om fri rettshjelp ved en eventuell vedtakelse av ny lov om støtte til rettshjelp. Siden barnevernloven allerede har en bestemmelse om

advokater i § 7-8, er det nærliggende å flytte bestemmelsene hit.

Barnevernloven § 7-8 er gitt tilsvarende anvendelse for fylkesnemndas behandling av saker etter helse- og omsorgstjenesteloven, se denne lovens §§ 9-11 og 10-5. Det er derfor ikke foreslått egne lovbestemmelser om partenes rett til advokat i helse- og omsorgstjenesteloven.

Bestemmelsen fastsetter at staten dekker kostnadene til advokat for de private partene, og at rettshjelpslovens bestemmelser gjelder så langt de passer. Flere av bestemmelsene i rettshjelpsloven om rettshjelp i saker for domstolene, herunder bestemmelsene om forhåndsfastsatte tak for antall timer som kan brukes til saksforberedelse og etterarbeid, skal gis tilsvarende anvendelse i saker for fylkesnemnda. I de alminnelige merknadene punkt 27.6.4 er det gitt nærmere føringer for hva som vil kunne anses som normal tidsbruk i ulike typer barnevernssaker.

Det følger av rettshjelpsloven § 3 første ledd, tredje punktum, at personer som kvalifiserer for rettshjelp selv velger advokat, innenfor de rammene som følger av lov eller forskrift. I utgangspunktet er det en forutsetning at den advokaten som velges kan stille til møter innen de frister som barnevernloven oppstiller. I noen tilfeller bør likevel partens valg av advokat respekteres selv om dette innebærer at fristen for behandling av saken blir oversittet. Dette vil særlig kunne være aktuelt dersom klienten over tid har opparbeidet et tillitsforhold til advokaten, og øvrige forhold ikke tilsier at en kort utsettelse av behandlingen av saken har konsekvenser av betydning. Dersom det foreligger absolutte frister for behandling av saken, som for eksempel barnevernloven § 7-23 tredje ledd, må prinsippet om fritt advokatvalg vike dersom ikke den foretrukne advokat kan møte innen angitt frist.

Til § 7-14 første ledd

I nytt tredje punktum normeres tiden for nemndas forhandlingsmøte til én dag. Bestemmelsen er parallell til forslaget til nytt tredje ledd i tvisteloven § 36-5. Det vises derfor til særmerknadene til denne bestemmelsen.

Til § 7-18 første ledd

Bestemmelsen endres slik at den slår fast at saken avgjøres på bakgrunn av en kombinasjon av forhandlingsmøte og sakens dokumenter. Bestem-

melsen er parallell til forslaget til nytt andre ledd i tvisteloven § 36-5. Det vises til særmerknadene til denne bestemmelsen.

33.3 Psykisk helsevernloven

33.3.1 Lovforslag

Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) endres slik:

§ 1-7 tredje ledd endres slik:

Ved saker om tvungen observasjon, etablering, opprettholdelse eller opphør av tvungent psykisk helsevern, saker om overføringer, saker som nevnt i §§ 2-1 annet ledd og 2-2 fjerde ledd og ved klage til fylkesmannen over vedtak om undersøkelse og behandling etter § 4-4, har pasienten rett til *gratis rettslig bistand*. *Kongen kan gi forskrift om omfanget av rettshjelpen*. *Rettshjelpsloven gjelder så langt den passer*.

33.3.2 Merknader

Til § 1-7 tredje ledd

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i saker etter psykisk helsevernloven. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til psykisk helsevernloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker utenfor domstolene skal likevel anvendes så langt de passer og gir forskriftshjemmel. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 28.4 i de alminnelige merknadene.

33.4 Smittevernloven

33.4.1 Lovforslag

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer endres slik:

§ 5-6 første ledd skal lyde:

Smittevernemnda skal sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private parter. *Utgiftene til advokat dekkes av staten*. *Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer*.

Nåværende første ledd andre punktum blir andre ledd. Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

33.4.2 Merknader

Til § 5-6 første ledd

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i saker for smittevernnemnda. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til smittevernloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 28.4 i de alminnelige merknadene.

33.5 Utlendingsloven

33.5.1 Lovforslag

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) endres slik:

§ 92 skal lyde:

I saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120, har utlendingen rett til *gratis juridisk rådgivning*.

En utlending som søker oppholdstillatelse etter § 28, eller påberoper seg vernet mot utsendelse etter § 73, har rett til *gratis juridisk rådgivning* ved negativt vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. Dette gjelder likevel ikke der *andre utlendinger enn enslige mindreårige asylsøkere* klager over bare å ha fått oppholdstillatelse etter § 38. Ved søknader fra enslige mindreårige asylsøkere eller hvor utelukkelse etter § 31 kan bli utfallet, gis det *gratis juridisk rådgivning* også i forbindelse med saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet.

I sak som nevnt i § 76 tredje ledd har utlendingen rett til *gratis juridisk rådgivning*. I sak som nevnt i § 79 annet ledd har utlendingen rett til *gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen*. *Der som retten har truffet avgjørelse etter loven her til gunst for utlendingen, og staten anker, har utlendingen rett til gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen*.

Retten skal oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om internering etter § 106.

Det skal så vidt mulig oppnevnes en prosessfullmektig straks det er klart at en pågrepet utlending ikke vil bli løslatt, uttransportert eller fremstilt for internering etter § 106 innen utløpet av den andre dagen etter pågripelsen. Retten skal også oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om beslag eller pålegg etter § 104 annet ledd og § 105 annet ledd, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tidsspille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig. En utlending som blir pågrepet eller internert har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin prosessfullmektig. Dersom utlendingen allerede har advokat på det offentliges bekostning, skal vedkommende advokat som regel oppnevnes. Oppnevningen faller bort når retten bestemmer det.

Retten skal av eget tiltak og uten behovsprøving gi *rettshjelpsbevilning* når prosessfullmektig oppnevnes etter fjerde ledd.

Rettskjøpsforvaltningen kan innvilge gratis rettslig bistand i andre tilfeller enn tilfellene i paragrafen her dersom saken har særlig stor betydning for utlendingen eller har prinsipiell betydning, og utlendingen vanskelig vil kunne ivareta sine rettslige interesser uten slik bistand. Det kan legges vekt på søkerens mulighet til å vinne frem med saken.

Kongen kan gi forskrift om omfanget av den juridiske rådgivningen som gis etter første til tredje ledd. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer. Det offentliges utgifter i forbindelse med rettshjelpen kan helt eller delvis kreves erstattet dersom utlendingen har økonomisk evne til det. Det kan også gis regler til utfylling av bestemmelsen, herunder regler om rett til gratis juridisk rådgivning i første instans og regler om erstatningskrav etter dette ledd.

§ 126 sjettede ledd skal lyde:

I tillegg til *retten til bistand etter § 92 første og annet ledd*, skal det gis *gratis rettslig bistand* i forbindelse med saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet, dersom

- a) utlendingen har søkt oppholdstillatelse etter § 28 eller har påberopt seg vernet mot utsendelse etter § 73, og
- b) saken kan berøre utenrikspolitiske hensyn eller grunnleggende nasjonale interesser.

§ 129 andre ledd skal lyde:

I saker hvor departementet treffer vedtak i førsteinstans, kan vedtaket ikke påklages, men hvis det reises søksmål mot departementets vedtak, bærer staten alle kostnader med saken. *Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.*

33.5.2 Merknader

Til § 92

Terminologien i paragrafen er endret slik at begrepene «fritt rettsråd» og «fri sakførsel», som er begreper som ikke videreføres i forslaget til ny rettshjelpslov, byttes ut med henholdsvis «gratis juridisk rådgivning» og «gratis rettslig bistand ved domstolsbehandling».

Første ledd er endret slik at det ikke lenger er unntak fra retten til gratis juridisk rådgivning for utlendinger som utvises etter utlendingsloven §§ 66 første ledd bokstav b og c, 67 første ledd bokstav a, b og c, 68 første ledd bokstav a og b og 122. Det skal være rett til gratis juridisk rådgivning i alle saker om bortvisning, tilbakekall av tilatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument. Bakgrunnen for endringen er beskrevet i punkt 29.7.4 i de alminnelige merknadene.

Andre ledd er endret slik at lovteksten er i samsvar med gjeldende praksis om at enslige mindreårige asylsøkere har rett til juridisk rådgivning dersom de klager over bare å ha fått midlertidig oppholdstillatelse fram til fylte 18 år, se Rundskriv om fri rettshjelp, punkt 6.3.

Tredje ledd er endret slik at utlendinger har rett til gratis rettslig bistand ved domstolsbehandling av anken dersom retten har truffet avgjørelse til gunst for utlendingen, og staten anker.

Fjerde ledd er uendret.

Femte ledd er uendret med unntak av at «bevilning til fri sakførsel» er endret til «rettshjelpsbevilning». Rettslig bistand ved internering skal ikke følge reglene i rettshjelpsloven om rettslig bistand i saker for domstolene, der det blant annet blant skal settes et tak for tid til saksforberedelse og etterarbeid, men skal, som i dag, følge reglene for forsvarere ved fengslingsoppdrag så langt de passer, deriblant stykkprisen som gjelder for slike oppdrag.

Sjette ledd er en ny skjønnsbestemmelse som gir rettshjelpsforvaltningen mulighet til å innvilge gratis rettslig bistand i andre utlendingssaker enn sakene nevnt i første til femte ledd. Vurderingen etter bestemmelsen skal i hovedsak være lik som vurderingen etter skjønnsbestemmelsen i § 9 i forslaget til ny rettshjelpslov og praktiseres mindre restriktivt enn skjønnsbestemmelsene i §§ 11 tredje ledd og 16 tredje ledd i gjeldende rettshjelpslov. Bakgrunnen for bestemmelsen er beskrevet i punkt 29.6.2 i de alminnelige merknadene.

Sjuende ledd første og andre punktum sier at rettshjelpslovens regler gjelder så langt de passer,

og gir forskriftshjemmel. *Tredje punktum* viderefører bestemmelsen i gjeldende sjette ledd. *Fjerde punktum* viderefører bestemmelsen i gjeldende sjuende ledd andre punktum. Bestemmelsen i gjeldende sjuende ledd første punktum oppheves, slik at det ikke lenger er hjemmel for bestemmelsen i utlendingsforskriften § 17-18 annet ledd. Retten til gratis rettslig bistand i utlendingssaker skal ivareta utlendingers grunnleggende rettssikkerhet. Dersom det skal gjøres unntak fra disse rettighetene, må dette gjøres gjennom lov.

Til § 126 sjette ledd

Bestemmelsen er endret slik at terminologien er i samsvar med terminologien i forslaget til ny rettshjelpslov.

Til § 129 andre ledd

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand ved søksmål mot departementets vedtak i saker hvor departementet treffer vedtak i første instans etter § 127 første ledd bokstav a til c. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til utlendingsloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven.

33.6 Statsborgerloven

33.6.1 Lovforslag

Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) endres slik:

§ 27 syvende ledd skal lyde:

I sak som nevnt i fjerde ledd har den saken gjelder rett til *gratis juridisk rådgivning*. I sak som nevnt i sjette ledd har vedkommende rett til *gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen*. Ved vedtak etter § 7 annet ledd har den saken gjelder rett til *gratis juridisk rådgivning* og *gratis rettslig bistand ved domstolsbehandlingen*. Ved forhåndsvarsel fra Utlendingsdirektoratet om tilbakekall av statsborgerskap etter § 26 har den saken gjelder, rett til *gratis juridisk rådgivning*. *Kongen kan gi forskrift om omfanget av rettshjelpen*. *Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer*.

33.6.2 Merknader

Til § 27 syvende ledd

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i saker om statsborgerskap. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til statsborgerloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven og gir forskriftshjemmel. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 29.6.2 i de alminnelige merknadene.

33.7 Menneskerettsloven

33.7.1 Lovforslag

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) endres slik:

Ny § 3 a skal lyde:

Den som er part i sak som er tatt til behandling av Den europeiske menneskerettsdomstol, har rett til gratis rettslig bistand. Kongen kan gi forskrift om omfanget av bistanden. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.

33.7.2 Merknader

Til ny § 3 a

Bestemmelsen viderefører § 12 første ledd nr. 1 i gjeldende rettshjelpslov, med unntak av at det ikke lenger skal være et formelt krav om at søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser. Som i dag vil det være et krav for rettshjelp i sak for EMD at saken er tatt til behandling i domstolen, slik at det ikke er tilstrekkelig at det er sendt individklage. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker utenfor domstolene skal anvendes så langt de passer. Bestemmelsen henviser derfor til rettshjelpsloven. Utvalgets forslag om bistand i saker for EMD er nærmere beskrevet i punkt 26.1.3 i de alminnelige merknadene.

33.8 Straffeprosessloven

33.8.1 Lovforslag

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) endres slik:

§ 450 første ledd skal lyde:

I sak om erstatning eller oppreisning etter strafforfølgning har siktede rett til *gratis juridisk rådgivning*. Kongen kan gi forskrift om omfanget av bistanden. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.

33.8.2 Merknader

Til § 450 første ledd

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i saker om erstatning eller oppreisning etter straffeforfølgning. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til straffeprosessloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker utenfor domstolene skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven og gir forskriftshjemmel. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 30.2 i de alminnelige merknadene.

33.9 Forsvarsloven

33.9.1 Lovforslag

Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) endres slik:

§ 42 skal lyde:

Staten dekker alle nødvendige sakskostnader ved domstolsbehandlingen av en fritakssak. *For dekning av den vernepliktiges utgifter til rettslig bistand gjelder reglene i rettshjelpsloven så langt de passer*. Den vernepliktige kan få dekket utgiftene i forbindelse med oppmøte i retten etter de reglene som gjelder for vitner.

Når den vernepliktige har opptrådt klanderverdig og staten er påført unødvendige kostnader, kan retten beslutte at den vernepliktige helt eller delvis skal dekke sakskostnadene.

33.9.2 Merknader

Til § 42

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i fritakssaker. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til forsvarsloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 30.3 i de alminnelige merknadene.

33.10 Sivilombudsmannsloven

33.10.1 Lovforslag

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) endres slik:

§ 10 nytt åttende ledd skal lyde:

Ombudsmannen kan beslutte å dekke kostnadene ved domstolsbehandling dersom han mener saken bør prøves for retten. Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer. Ombudsmannen kan også beslutte å dekke eventuelle idømte sakskostnader.

33.10.2 Merknader

Til § 10 nytt åttende ledd

Bestemmelsen viderefører § 16 første ledd nr. 3 i gjeldende rettshjelpslov og praksisen beskrevet i Rundskriv om fri rettshjelp punkt 8.2, som sier at eventuelle idømte sakskostnader dekkes i saker anbefalt av Sivilombudsmannen. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene skal anvendes så langt de passer. Bestemmelsen henviser derfor til rettshjelpsloven. Bakgrunnen for endringsforslaget er beskrevet i punkt 30.4 i de alminnelige merknadene.

33.11 Vergemålsloven

33.11.1 Lovforslag

Lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven) endres slik:

§ 76 skal lyde:

Staten bærer alle kostnadene ved saken når ikke annet følger av særskilt lovbestemmelse. *Reglene i rettshjelpsloven gjelder så langt de passer.* Om en privat part har reist søksmålet, kan denne pålegges ansvar for egne kostnader om søksmålet synes ubegrunnet.

Retten skal gjøre den som en sak om fratakelse av den rettslige handleevnen gjelder, oppmerksom på retten til å få oppnevnt advokat på det offentliges *bekostning*.

Dersom personen ikke selv sørger for prosessfullmektig, skal retten av eget tiltak oppnevne prosessfullmektig hvis saksøkte ikke er i stand til å forstå hva saken gjelder. Kongen kan gi nærmere regler om utvalg av advokater som retten kan oppnevne en prosessfullmektig fra.

33.11.2 Merknader

Til § 76

Bestemmelsen viderefører dagens regler om gratis rettslig bistand i saker om fratakelse av rettslig handleevne. I forslaget til ny rettshjelpslov skal det ikke lenger være regler om gratis rettslig bistand. Det er derfor ingen henvisning fra rettshjelpsloven til vergemålsloven. Rettshjelpslovens regler om rettshjelp i saker for domstolene skal likevel anvendes så langt de passer. Bestemmelsen er derfor endret slik at den viser til rettshjelpsloven. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 30.5 i de alminnelige merknadene.

33.12 Barneloven

33.12.1 Lovforslag

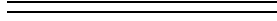
Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) endres slik:

§ 61 andre ledd andre punktum oppheves.

33.12.2 Merknader

Bestemmelsen er endret slik at den ikke lenger henviser til rettshjelpsloven. Salærforskriften skal

fremdeles gjelde for advokater som yter bistand i slike saker. § 61 andre ledd siste punktum gir hjemmel for dette. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 23.2.5 i de alminnelige merknadene.



Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skatting av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skatting av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Ingebjørg Tønnessen

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020